2016

ISSN 0042-8426 ■ UDK 355/359

ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРНИ НАУЧНО – ТЕОРИЈСКИ ЧАСОПИС

ВОЈНО ДЕЛО

2
2016

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

ВОЈНО ДЕЛО

ИНТЕРДИСЦИПЛИНАРНИ
НАУЧНО-ТЕОРИЈСКИ ЧАСОПИС

2/2016 ГОДИНА LXVIII

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; ван. 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; проф. др Зоран Драгишић; ван. проф. др Тања Мишчевић; ван. проф. др Јованка Шарановић; ван. проф. др Владан Јончић; ван. проф. др Станислав Стојановић; 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, tel./faks: +381-11-3241-009 * Текући-рачун РЦ МО Републике Србије 840-312849-56 *

Рукописи се не враћају
Часопис излази осам пута годишње
Штампа: Војна штампарија – Београд, Ресавска 40б
e-mail: vojna.stamparija@mod.gov.rs

С А Д Р Ж А Ј

МЕЂУНАРОДНО ОКРУЖЕЊЕ

Марко Дашић
Ђорђе Сјеничић
Група 20 као мултилатерални оквир глобалног управљања
– случај стратегије одрживог развоја 7–26

Гаврило Остојић
Дејана Јовановић *Поповић*
Мирољуб А. Милинчић
Ресурси пијаће воде као извор израелско-арапских конфликата 27–48

Ирис Бјелица Влајић
Избегличка криза и шенгенски систем 49–56

БЕЗБЕДНОСТ

Драган Јовашевић
Одговорност за међународне злочине 57–71

Зоран Павловић
Звездан Радојковић
Сексуално насиље у затворима 72–83

Владимир Т. Катанчевић
Самед Каровић
Идентификовање опасности, процена и праћење ризика
као облик раног упозорења 84–107

Владимир М. Цветковић
Јасмина Гачић
Владимир Јаковљевић
Геопросторна и временска дистрибуција шумских пожара
као природних катастрофа 108–127

Дејан Ђорђевић
Национална инфраструктура геопросторних података и безбедност 128–145

СИСТЕМ ОДБРАНЕ

Зоран Кековић
Обрад Стевановић
Улога војске у управљању кризама изазваним терористичким
и побуњеничким дејствима 146–169

Јованка Шарановић
Будислав Суша
Анита Ђорђевић
Утицај социјалних аспеката прилагођавања током школовања
на образовну успешност кадета Војне академије 170–178

Милош М. Стошић
Процес односа са јавношћу у систему одбране 179–187

ВОЈНОЕКОНОМСКИ ПРЕГЛЕД

Зоран Н. Ђорђевић
Саша К. Трандафиловић
Рационализација јавне управе 188–197

Раде Жугић
Радоица Милуновић
Повећање конкурентности, ефикасности финансијског управљања
и контроле увођењем IMS-а у установама посебне намене 198–211

Милица Н. Радојковић
Раде Жугић
Саша К. Трандафиловић
Значај интерне ревизије за Министарство одбране и Војску Србије 212–220

Саша Б. Јовић
Нормативно-економска анализа производње здравственобезбедних
конзумних јаја у Војној установи „Моровић“ 221–241

УПРАВЉАЊЕ СИСТЕМИМА

Марко Павловић
Јована Мутибарић
Значај и примена електронског банкарства у Србији 242–262

ТЕРОРИЗАМ

Надежда Гудељ и *Јован* Р. Крстић
Десет основних проблема у борби против тероризма
и финансирања тероризма 263–276

Бојан Ж. Кузмановић
Мирослав Р. Терзић
Дејан Р. Инђић
Модерно побуњеништво – Исламска држава 277–289

Срђан З. Рутић
Хемијски тероризам 290–303

ПРЕДЛОГ ЗА ЧИТАЊЕ

Никола Тошић Малешевић
Приказ књиге „Српска православна црква у Првом светском рату
(1914–1918) – одабрана документа“..... 304–306

Никола Тошић Малешевић
Приказ књиге „Јадар и околина у Првом светском рату“,
Ивка Веселиновића 307–310

CONTENTS

INTERNATIONAL ENVIRONMENT

Marko Dašić
Đorđe Sjeničić
The Group of Twenty as a Multilateral Framework of Global Governance – Case of Sustainable Development Strategy 7–26

Gavrilo Ostojić
Dejana Jovanović *Popović*
Miroljub A. Milinčić
Drinking Water Resources as a Source of the Israeli-Arab Conflicts 27–48

Iris Bjelica Vlajić
The Refugee Crisis and the Schengen System 49–56

SECURITY

Dragan Jovašević
Responsibility for International Crimese 57–71

Zoran Pavlović
Zvezdan Radojković
Sexual Violence in Prisons 72–83

Vladimir T. Katančević
Samed Karović
Threat Identification, and Risk Assessment and Monitoring as a Form of Early Warning 84–107

Vladimir M. Cvetković
Jasmina Gačić
Vladimir Jakovljević
Geospatial and Temporal Distribution of Forest Fires as Natural Disasters . 108–127

Dejan Đorđević
National Geospatial Data Infrastructure and the Security 128–145

DEFENSE SYSTEM

Zoran Keković
Obrad Stevanović
The Role of the Military in the Management of Crises Caused by Terrorist and Insurgent Actions 146–169

Jovanka Šaranović
Budislav Suša
Anita Đorđević
Influence of Social Aspects of Adaptation during Studies on Educational Success of the Military Academy Cadets 170–178

Miloš M. Stošić
Public Relations Process in the Defense System 179–187

MILITARY ECONOMIC REVIEW

Zoran N. Đorđević
Saša K. Trandafilović
Rationalization of Public Administration 188–197

Rade Žugić
Radoica Milunović
Increasing the Competitiveness, Efficiency of Financial Management and Control by Introducing IMS in Special Purpose Institutions 198–211

Milica N. Radojković
Rade K. Žugić
Saša Trandafilović
Importance of Internal Audit for the Ministry of Defense and the Serbian Armed Forces 212–220

Saša B. Jović
Normative and Economic Analysis of the Production of Health-Safe Table Eggs in the Military Institution "Morović" 221–241

SYSTEM MANAGEMENT

Marko Pavlović
Jovana Mutibarić
Importance and Implementation of Electronic Banking in Serbia 242–262

TERRORISM

Nadežda Gudelj i *Jovan* R. Krstić
Ten Basic Problems in Fight against Terrorism and Funding of Terrorism .. 263–276

Bojan Ž. Kuzmanović
Miroslav R. Terzić
Dejan R. Inđić
Modern Insurgency – the Islamic State 277–289

Srđan Z. Rutić
Chemical Terrorism 290–303

READING SUGGESTIONS

Nikola Tošić Malešević
Review of the book "Serbian Orthodox Church during the First World War (1914-1918) – Selected Documents" 304–306

Nikola Tošić Malešević
Review of the book "Jadar and its Surroundings during the First World War" by Ivko Veselinović 307–310

DOI: 10.5937/vojdelo1602007D

ГРУПА 20 КАО МУЛТИЛАТЕРАЛНИ ОКВИР ГЛОБАЛНОГ УПРАВЉАЊА – СЛУЧАЈ СТРАТЕГИЈЕ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА

Марко Дашић и *Ђорђе* Сјеничић
Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

Неспорна је чињеница да Група 20 (Г20) представља резултат непосредног управљачког одговора на економску и финансијску кризу у Југоисточној Азији. Њена релевантност потврђена је избијањем нове кризе 2008. године, садржајно исте, али према опсегу и последицама знатно погубније. Ипак, Г20 опстаје као глобални управљач и у околностима које нису значајно обележене кризним догађајима. Овај мултилатерални дипломатски процес 19 држава и Европске уније наставља са праксама управљања које одликују најмање две издвојене особине: а) у њеном деловању видљиви су учинци умрежавања различитих актера међународних односа и б) домашај деловања, у погледу разматраног дневног реда, превазилази потребе санирања последица кризе.

За предмет истраживања аутори издвајају идентификовање савремених процеса глобалног управљања, чији су учинци видљиви у раду мултилатералног дипломатског процеса Г20, и испитивање односа међу њима. Учиниће то прегледним посматрањем из два изабрана угла: а) „преклапајућег чланства" учесница мултилатералног дипломатског процеса Г20 и њихове припадности одређеним структурама мултилатералне дипломатије и б) разматрања покренутих питања која доминирају дневним редом глобалног управљања мултилатералним светом у различитим структурама мултилатералне дипломатије. Истакнуто место у истраживању заузима анализа схватања концепта глобалног раста и развоја на самитима Г20, од Вашингтона 2008. године до Бризбејна 2014. године, са крајњим циљем давања одговора на питање: да ли је Група 20 место производње дневног реда за управљање глобалним растом и развојем?

Кључне речи: *Група 20, одрживи развој, дипломатија, глобално управљање, мултилатерализам*

Увод

Прихватимо ли тврдњу Џозефа Наја (Joseph Nye), угледног америчког политиколога, да „моћ увек зависи од контекста"[1], потребно је додатно испитати каква је моћ дипломатије у околностима глобализације. Неопходно је на том путу

[1] Joseph S. Nye, *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011, p. XIV.

имати у виду парадокс „истовременог повећања и смањења света: растом броја људи, нових држава, количине новца, уз краће дистанце и мањак времена потребног за реаговање"[2] и нужну потребу на коју нам указује Јан Арт Шолте (Jan Aart Scholte) да се, баш као и свим друштвеним односима, тако и онима који су по свом обухвату глобални, управља.[3] Симултано, импресивно и готово тренутно „проширење, продубљење и убрзање светске међузависности"[4] не пружају прилике оклевању, а управљачке грешке никада не праштају. Због тога је у временима великих неизвесности потребно пронаћи место са којег ће се најделотворније управљати глобалним односима. Послужићемо се једном метафором Кишора Махбубанија (Kishore Mahbubani) о контрадикцији националних и глобалних интереса. Целокупно човечанство је, према Махбубанију, „смештено у 193 кабине на истом броду (...), а ми имамо капетане и посаде који се брину о појединачним кабинама, али не и капетане и посаду који би се бринули за брод у целини".[5] Поставља се сасвим логично питање: ко решава, координирано и делотворно, проблеме који су пропуштени кроз границе националних држава, односно „проблеме без пасоша"?[6]

Данас је Група 20 једно од места са којег се управља друштвеним односима глобалног опсега. Настала је 1997. године. Околности тадашње, пореклом азијске, али по последицама светске економске и финансијске кризе учиниле су неизбежном потребу давања брзог одговора за санирање постојећих и предупређивање могућих консеквенци. Група 19 држава, најнапреднијих у развоју, и Европске уније споразумно је постала давалац таквог одговора. И данас се ова мултилатерална форма међународног организовања посматра и држи за најизгледнијег добитника надметања у настојању да се утврди централно место споразумног постизања одлука о управљању глобалним пословима које би требало да буду у интересу свих којих се тичу. Поједини аутори су ту идеју и преточили у институционалну форму Глобалног управљачког одбора (Global Steering Committee) светских послова.[7]

За предмет истраживања издвојили смо идентификовање савремених процеса глобалног управљања чији су учинци видљиви у раду мултилатералног дипломатског процеса Групе 20 и испитивање односа међу њима. Учинићемо то прегледним посматрањем из два изабрана угла: а) „преклапајућег чланства" учесница мултилатералног дипломатског процеса Г 20 и њихове припадности одређеним структура-

[2] Parag Khanna, *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition In The Twenty-First Century*, London: Penguin Books, 2009, p. IX.

[3] Jan Aart Scholte, "Introduction", in: Jan Aart Scholte (ed.), *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*, New York: Cambridge University Press, 2011, p. 1.

[4] John Baylis, Steve Smith, & Patricia Owens (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 5th edn., New York: Oxford University Press, 2011, p. 16.

[5] Kišor Mahbubani, "Velika konvergencija: Azija, Zapad i logika jednog sveta", Centar za međunarodnu saradnju i održivi razvoj, I izdanje, Beograd, 2015, str. 130.

[6] Kofi A. Annan, "Problems Without Passports", *Foreign Policy*, vol. 32, no. 5, 2002, pp. 30-31.

[7] Реч је о исказивању промењене суштине Г20 која би након постигнутих резултата у решавању постојеће кризе постала средишно место преговарања и управљања у измењеној структури глобалног управљања. Наведено према: Colin I. Bradford and Lim Wonhyuk, "Toward the Consolidation of the G20: From Crisis Committee to Global Steering Committee" in: Colin I. Bradford, Lim Wonhyuk (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Brookings Institution Press, Washington DC and Korea Development Institute, 2011, pp. 1-10.

ма мултилатералне дипломатије и б) позиције одрживог развоја коју заузима на дневном реду глобалног управљања мултилатералним светом у различитим структурама мултилатералне дипломатије. Посебно место у предузетом истраживању заузима делимично представљање рада Уједињених нација (УН, United Nations), као нарочито активног актера међународних односа по питању одрживог развоја, удружења земаља југоисточне Азије (ASEAN: Association of Southeast Asian Nations), изабраног према критеријуму преклапајућег чланства и Групе глобалне владавине (3G, Global Governance Group), као главног „критичара" дипломатије Г20.

Како бисмо предупредили опасност „безобалности" постављеног предмета истраживања морамо извршити најмање три радње усмерене на постављање јасних граница. Прва међу њима је ограничење временског опсега истраживања на период од 2008. године до данас. За кључни моменат у избору почетка истраживања идентификовали смо економску и финансијску кризу глобалног опсега и подизање нивоа представљања учесника Г20 на ниво шефова држава или влада и одговарајућих представника Европске уније. Друго, неопходно је напоменути да је глобални обухват истраживања неминован због смештања процеса глобалног управљања у средиште истраживања.

Трећа радња усмерена је на концептуална ограничења. Подразумева изградњу прецизног категоријално-појмовног апарата. Неопходно је одредити макар радна одређења средишних концепата предузетог истраживања и додатно разјаснити поједине чиниоце његовог предмета. Пре свега, глобално управљање и глобалну владавину посматраћемо као идентичне концепте. Најпознатије одређење глобалне владавине/управљања (*global governance*) које се у истраживању у потпуности прихвата понудио је Џејмс Розенау (*James Rosenau*) у ауторском чланку објављеном 1995. године у часопису: *Глобална владавина: преглед мултилатерализма и међународних организација* (*Global governance: A Review of Multilateralism an International Organizations*). Глобална владавина, према саопштеној дефиницији „укључује системе правила на свим равнима људске делатности – од породице до међународне организације – у којима тежење остваривању циљева има транснационалне реперкусије".[8] Друго, користићемо одређење мултилатерализма које је пружио Џон Џерард Раги (*John Gerard Ruggie*) уз додатне измене које представљају одговор на захтеве времена у којем се истраживање спроводи. „Координиране односе између три или више држава према утврђеним начелима"[9] населићемо и „новим недржавним актерима" и на тај начин извршити „подешавање дипломатије".[10] Последњи концепт који чини кор истраживања јесу мреже, у интерпретацији Ен-Мари Слотер (*Ann-Marie Slaughter*). Њено разумевање Г20 као „мреже државних власти"[11] са хоризонталним и вертикалним димензијама додатно ћемо употпунити плурилатералним облицима заједничког управљања структура мултилатералне дипломатије, држава и недржавних актера.

[8] Одређење глобалне владавине преузето је из: Jelica Stefanović-Štambuk, "Multilateralizam i interregionalizam za novu arhitekturu globalne vladavine", *Godišnjak Fakulteta političkih* nauka, vol. 3, br. 3, 2009, str. 419.

[9] John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution" in: John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York, 1993, p. 8.

[10] Andrew Cooper, Brian Hocking, "Governments, Non-governmental Organizations and Re-calibration of Diplomacy", *Global Society*, Vol. 14, No. 3, 2000, pp. 361-376.

[11] Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton, 2004, p. 11.

И сам концепт развоја подложан је различитим интерпретацијама, историјски и теоријски. Са потпуним правом прихватамо тврдњу Глина Робертса (Glyn Roberts) да се „развој може промишљати једино у идеолошком оквиру“.[12] Додатно, неминовно се у истраживању служимо Брутландовим извештајем[13] који постаје опште место у анализи одрживог развоја. И, коначно, одрживи развој препушта своје место зеленом расту који се под тим називом, и у својој измењеној суштини, налази на агенди данашњег глобалног управљања.

Да ли је Група 20 место производње дневног реда за управљање глобалним растом и развојем? Талебовски речено, настала је да би се решила „Црног лабуда“[14], једне „ретке, изузетно значајне и ретроспективно предвидљиве“[15] појаве каква светска економска и финансијска криза заиста јесте била, а данас постојано делује по многим другим питањима. Покушаћемо да одговоримо на постављено истраживачко питање на следећи начин: а) језичком анализом дневног реда самита Г20 од 2008. до 2014. године; б) кратким прегледом деловања одабраних мултилатералних структура по питању одрживог развоја и зеленог раста чије су чланице истовремено и учеснице Г20; ц) укрштањем добијених података и доказивањем тезе о предводничкој управљачкој улози Г20 у мрежи глобалног управљања.

Дневни ред самита Групе 20: од одговора на кризу до зеленог раста[16]

Властитим увођењем новог формата дипломатског преговарања, самит дипломатије или дипломатије на врху, преговарачки процес Г20 пружио је иницијални одговор на кризу 2007. године сопственим подешавањем структуре мултилатерализма. Додатну вредност пружило је место одржавања првог самита.

Иако је председавајући Г20 у том тренутку био Бразил, самит је одржан у Вашингтону (Washington, DC). Тако је 15. новембар 2008. године означио почетак нове ере у развоју Групе 20 и покренуо расправе, не без основа, о подешавању архитектуре глобалне владавине. Поново је порасла транспарентност Г20, а преговарачки процес се легитимније и озбиљније упустио у комуникацију са јавностима. Критичари су се одмах устремили на подривање свежег покушаја управљања међународним пословима; све им је личило на Групу 22, односно Групу 33 и њихове састанке одржаване у истом граду. Превиђена је једна неспорна чињеница: дневни ред је овај пут био шири, питања озбиљнија, а већ и почетна решења знатно кон-

[12] Glyn Roberts, *Questioning Development,* Returned Volunteer Action, 2nd edition, June 1984, p. 7.

[13] Колоквијално назван Брутландов извештај у ствари је извештај Светске комисије за животну средину и развој сачињен 1987. године под званичним називом Наша заједничка будућност (Our Common Future).

[14] О логичком проблему Црног лабуда видети више у: Nasim Nikolas Taleb, *Crni labud: uticaj krajnje neverovatnih zbivanja*, Heliks, Smederevo, 2010.

[15] Nasim Nikolas Taleb, *Crni labud: uticaj krajnje neverovatnih zbivanja*, Heliks, Smederevo, 2010, str. XX.

[16] Преглед агенде самита Г20 представља део ширег истраживања чији су прелиминарни резултати већ објављени у: Марко Дашић, Особености праксе јавне дипломатије Групе 20 (Г20), мастер теза, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 2012, стр. 22-28.

кретнија и оперативнија. Поред тога, агенда је стално богаћена новим тачкама, чак и оним изван сфера економије и финансија. Група 20 постаје легитимно место представљања, општења и управљања међународним пословима.

Представљање новог формата дипломатског преговарања у оквирима Групе 20 одиграло се, како је већ речено, у Вашингтону 2008. године. Уколико прихватимо значај улоге Пола Мартина у сазивању првог састанка министара финансија и гувернера централних банака, онда заслуге за састанак на врху припадају тадашњем председнику Сједињених Америчких Држава – Џорџу Вокеру Бушу (George Walker Bush).[17] Као домаћин првог самита угостио је шефове држава или влада земаља учесница Г20 и представника Европске уније истог нивоа представљања. Одржан у околностима разбуктале кризе и показане немоћи у њеном обуздавању и санирању већ насталих последица, самит је у потпуности уважио околности и новонастале потребе за брзим деловањем. Произвео је завршни документ дужине десет страна, готово најкраћи у досадашњој „историји самита" Групе 20. Тиме је указано на најмање две ствари: прво, није било времена за детаљније расправљање већ је требало обезбедити консензус у позиву на деловање, друго, половину усвојеног завршног документа самита чини акциони план, чиме је додатно потврђена усмереност резултата првих дипломатских преговора на врху у оквирима Групе 20.

У наредним деловима овог поглавља пажња ће бити усмерена на језичку анализу садржаја декларација свих самита одржаних до 2012. године како би се стекао увид у њихов дневни ред.[18]

Декларација самита о финансијским тржиштима и светској економији (Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy),[19] чији је текст усвојен у Вашингтону, одликује се, пре свега, кратком садржином дужине од само пет страна и шеснаест одвојених тачака. Целокупан текст исказује надахнуће учесника и њихову чврсту решеност да се ефекти кризе умање и предузму сви потребни, могући и нужни кораци како би се реформисањем и подешавањима спречио даљи развој кризе. Тако се у прве две тачке Декларације самита о финансијским тржиштима и светској економији наводи потреба јачања сарадње и заједничког рада на реформама, како се глобална криза не би поновила. Верујући и даље у тржишне принципе, отворену и слободну трговину и делотворно регулисана финансијска тржишта, лидери су се сагласили да би само у таквом амбијенту иновацијама преду-

[17] Не постоји општа сагласност о томе коме припадају заслуге за подизање нивоа представљања учесника Групе 20 на ниво шефова држава или влада. Најчешће се приписују тадашњем председнику Сједињених Америчких Држава, као домаћину првог одржаног самита 2008. године, али нису ретки извори који указују на то да је идеја иницијално потекла са европског континента (Николас Саркози и Гордон Браун према: Paul Blustein, "A Healthy Fear Factor: The Media as Action-Forces at Summits", in: Colin I. Bradford, Wonhyuk Lim (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, *нав. изд.*, p. 319.; Gordon Braun, Nikolas Sarkozi i Angela Merkel, према: Juha Jokela, "The G-20: A Pathway to Effective Multilateralism?", *Chaillot Paper No. 125*, Institute for Security Studies, April 21, 2011, p. 31, (доступно на: http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-g-20-a-pathway-to-effective-multilateralism/, pristupljeno: 23/08/2012).

[18] Сви даље наведени подаци преузети су из завршних докумената самита чији су извори наведени на адекватним местима.

[19] Декларација доступна на: http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/washington.pdf, pristupljeno: 12/06/2012.

зетништвом и динамизмом економија обезбедили раст, запосленост и смањење сиромаштва. Ипак, највећи део текста заузимају усаглашена и усвојена начела реформи финансијских тржишта, конкретне мере које треба предузети, уз подсећање на факторе који су допринели настанку кризе, што је било сасвим оправдано, с обзиром на то да је реч о системским околностима које су захтевале ургентан одговор. Агенда Групе 20, и поред постојећег контекста, није се зауставила само на финансијским питањима. Последње три тачке индикативног су карактера, пре свега за заузимање става о наредним самитима и идентификовању места Г 20 у архитектури глобалне владавине. Наглашавајући важност испуњавања Миленијумских развојних циљева (Millenium Development Goals), разматрања енергетске безбедности, климатских промена, безбедности хране, владавине права, борбе против тероризма, сиромаштва и болести, предводници учесника овог преговарачког процеса указали су на могући посткризни развој дневног реда. Општом привржености партнерским односима и мултилатерализму у даљем превазилажењу предстојећих изазова, лидери су закључили први састанак на врху Групе 20.

Гордон Браун (Gordon Brown), тадашњи премијер Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске, био је домаћин другог састанка новоуспостављеног формата дипломатског преговарања Г20 после само пет месеци. Самит у Лондону, одржан 2. априла 2009. године, није понудио много новина. Са своје две декларације (Декларација о јачању финансијског система[20] и Декларација о испоруци ресурса преко међународних финансијских институција[21]) није значајно допринео додатном проширењу дневног реда, иако се то можда и очекивало. Разматрањем искључиво питања реформи финансијских сектора држава учесница овог преговарачког процеса и Европске уније, на самиту су поновљена начела усаглашена раније у Вашингтону. И циљеви су остали исти. Једина промена која завређује пажњу јесте реформисање Форума финансијске стабилности (Financial Stability Forum) и његова институционализација оличена у установљеном Борду финансијске стабилности (Financial Stability Board), репрезентативнијем, делотворнијем и проширених овлашћења.

Међутим, исте године, 24. и 25. септембра, одржава се и трећи по реду самит Групе 20 у Питсбургу (Pittsburgh). Пажљиво структуриран завршни документ, дужине двадесет и три стране, умногоме је указивао на институционализацију новог формата дипломатског преговарања. [22] Усвојеним формулацијама негује се храбрији и прогресивнији приступ управљању међународним пословима. Преамбулом завршног документа, која по броју од тридесет и једне тачке готово равноправно чини његов садржај, уз оперативни део који има педесет, представљена је агенда за будућност Групе 20. Коначно се човек нашао у центру пажње. Лидери Г20 постају свесни да су се „људи забринули да се свет налази на рубу депресије". [23] Инве-

[20] *Declaration on Strengthening the Financial System - London Summit*, April 2, 2009, London, (доступно на: http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009ifi.html, приступљено: 12/06/2012).

[21] *Declaration on Delivering Resources through International Financial Institutions*, April 2, 2009, London, (доступно на: http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009delivery.html, приступљено: 12/06/2012).

[22] *Pittsburgh Summit Declaration*, September 24-25, 2009, Pittsburgh, (доступно на: http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/pittsburgh.pdf, приступљено: 12/06/2012).

[23] Ibid.

стирање у људске ресурсе „образовањем, тренинзима, побољшаним условима рада, здравственом заштитом, друштвеном сигурношћу...” [24] постаје централна вредност деловања учесника преговарачког процеса Групе 20.

Декларација из Питсбурга је, време ће то и потврдити, постала препознатљива по ономе о чему су се шефови држава или влада и представник ЕУ истог нивоа представљања споразумели да уобличе тачком 19. преамбуле: „Изабрали смо Групу 20 за водећи форум за нашу међународну економску сарадњу”. [25] Иако самопрокламована, Г20 на овај начин заузима предводничку улогу у подешавању архитектуре глобалне, у овом случају економске владавине. Додатно, то се тачком 18. и потврђује. [26] Дневни ред Г20 је на овом самиту обогаћен још једним елементом. Премда је глобални економски раст формулација присутна у завршним документима и претходно одржаних састанака на врху, у Питсбургу је направљен искорак ка постојаном, одрживом и уравнотеженом глобалном расту. Глобална равнотежа на овај начин постаје једно од кључних питања којима ће се Г20 у будућности посветити, уз нужно смањивање постојећег развојног јаза. Поред тога, глобални раст мора да буде и „зеленији”, како је то прилично бојажљиво уведено тачком 27. преамбуле. Оперативни део завршног документа потврдио је претходно покренута питања, оценио постигнуто и указао на недостатке и преостали посао. Њиме је усвојен и оквир за постојан, одржив и уравнотежен раст, који ће и на наредним самитима заузимати средишно место. Модернизација архитектуре за међународну економску сарадњу, смањење развојне неравнотеже, преиспитивање мандата, мисије и управљања у Међународном монетарном фонду, али и енергетска безбедност и климатске промене заузимају значајно место у завршном документу. Површном анализом агенда из Питсбурга може се оценити сличном агендама из Вашингтона и Лондона, али су поменута питања посвећеном пажњом, бригом, изграђеним консензусом и планом за деловање приказала евидентан напредак у функционисању самит дипломатије Групе 20.

Држава чији се дипломатски и академски допринос развоју Групе 20 често истиче као најзначајнији, захваљујући свом председавању, била је место одржавања четвртог самита. Предводници учесника овог преговарачког процеса састали су се 26. и 27. јуна 2010. године у Торонту. Споразумно постигнуте одлуке уоквирене су и исказане Декларацијом из Торонта, дужине двадесет и седам страница, којој су прикључена и тематски раздвојена три анекса.[27] Преамбулом је дато признање до тада оствареним резултатима, уз истовремено указивање на нестабилну обнову економије и незапосленост, као преостале изазове на које треба удружено и споразумно одговорити. Оквир за постојан, одржив и уравнотежен раст опстао је као прокламовани највиши приоритет Групе 20. Реформа финансијског сектора, како је оцењено, још увек није достигла одговарајући и жељени резултат. Због тога је и на овом месту пажња усмерена на приновљавање средстава којима се циљ може бр-

[24] Ibid.

[25] Ibid.

[26] Тачком 18 Декларације из Питсбурга предвиђена је улога Г20 у реформисању глобалне архитектуре како би се одговорило на потребе 21. века.

[27] *The G20 Toronto Summit Declaration*, June 26-27, 2010, Toronto, (достуно на: http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/toronto.pdf, приступљено: 12/06/2012).

же остварити. Међународне финансијске институције и њихов учинак по питању развојних проблема истакнути су као посебна тачка дневног реда и заузимају засебно место у завршном документу. Најзначајнији део представља одељак „Остала питања и предстојећи дневни ред". Наиме, борба против корупције по први пут бива разматрана на највишем нивоу представљања 19 држава и Европске уније као учесника преговарачког процеса Г20. Премда се своди једино на позивање учесника да ратификују Конвенцију Уједињених нација за борбу против корупције (United Nations Convention against Corruption), не би требало да таква врста проширења дневног реда остане непримећена. Приврженост „зеленој обнови" још увек не заузима круцијално место, што ће и бити случај све до самита одржаног у Лос Кабосу 2012. године, иако је опет једна тачка 41. завршног документа посвећена томе.

Самит одржан у Сеулу (Seoul) 11. и 12. новембра 2010. године представља први такав догађај на територији неке од „сила у повоју" (emerging powers). Предрасуда да су дипломатија на врху и разматрање најважнијих глобалних изазова данашњице резервисани за „велике силе" (great powers), оповргнута је домаћинством Јужне Кореје. Организовањем семинара, конференција и експертских часова представници државе која је председавала Групом 20 предузимају бројне кораке и иницирају претходна питања како би самит оправдао велика, већ у том тренутку постк ризна очекивања јавности. Јавност је, такође, у великој мери била укључена у креирање дневног реда. Како је такав организациони приступ допринео садржају завршног документа о којем су се учесници преговарачког процеса удружено споразумели? Својом дужином текста од двадесет и две стране завршни документ је обухватио и три анекса и издвојени акциони план.

Развој се нашао на самом врху приоритета измењене агенде Г20. Тако је интегрални део Декларације лидера самита у Сеулу постао и Анекс II који подразумева „Вишегодишњи акциони план за развој".[28] Самит у Сеулу недвосмислено је произвео консензус о развоју, указао да је приоритет Групе 20 обезбеђивање „заједничког раста" и поновио нужност „сужавања развојног јаза и смањења сиромаштва".[29] Све то је требало постићи заједничким радом, како би се остварила визија о „просперитетној будућности грађана свих држава". [30] Поред поновљених и делимично приновљених изјава и конкретних мера деловања ка остварењу оквира за постојан, одржив и уравнотежен раст, даљих упутстава за реформу међународних финансијских институција (Међународног монетарног фонда и мултилатералних развојних банака), посебно се издвајају исказана потреба за јачањем механизама узајамног надзирања (Mutual Assessment Process), посебан акциони план за борбу против корупције и позив за започињање системских консултација заснованих на односима партнерства. Зелени раст је, поново, заузео маргинално место, једва видљиво уз помен климатских промена.

Република Француска је 2011. године дочекала своје председавање Групом 20 у јеку кризе еврозоне у Европској унији. Иако се очекивало да ће и лидери овог преговарачког процеса сву своју пажњу усмерити на предлоге за њено решавање, са-

[28] *The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration*, November 11-12, 2010, Seoul, (доступно на: http://www.g20-.org/images/stories/docs/eng/seoul.pdf, приступљено: 12/06/2012).

[29] Ibid.

[30] Ibid.

мит у Кану (Cannes) је 4. новембра задржао нит развоја дневног реда започет у Вашингтону 2008. године. На деветнаест страна, подељених на деведесет и пет тачака, Завршна декларација самита у Кану указала је на потребу „изградње заједничке будућности: обновљеним колективним деловањем у корист свих”.[31]

Стеченим увидом у садржај Декларације самита у Кану уочава се чињеница да лидери учесника Г20, по први пут, на самом почетку текста, указују на слабости и недостатке. Тако су представљени слабљење глобалне обнове, неприхватљива стопа незапослености, те и даље постојећа глобална неравнотежа. Питања реформи финансијског сектора поново заузимају значајан део дневног реда, уз занемарљиве измене формулација, предлога за деловање и преосталих послова. Зелени раст је опет разматран, овај пут уз чисту енергију, одрживи развој и упућивање на Рио + 20 конференцију која је тек требало да буде одржана. Оно што је *differentia specifica* завршног документа самита у Кану јесте разматрање глобалне владавине и проширење круга учесника, додуше још увек неинституционализованог. Потврђивана је приврженост транспарентном и делотворном деловању које укључује и полагање рачуна друштву.

Кључни догађај сваког председавања, па и оног које је ту улогу наменило Мексику за 2012. годину, одржан је у Лос Кабосу (Los Cabos) 18. и 19. јуна. Тако је још једна „растућа економија” показала вичност у дипломатији на врху. Испунила је дотадашње обавезе председавајућег овим преговарачким процесом на организационо и функционално адекватан начин. Дводневни састанак, сада већ прилично утемељеног формата дипломатског преговарања, произвео је Декларацију лидера Г20, дужине четрнаест страна, подељених на осамдесет и пет тачака.[32] Самит у Лос Кабосу, коначно, активно и значајно доприноси разматрању тема које превазилазе настојања усредсређена на санирање последица економске и финансијске кризе. Пажња се усмерава ка, сходно тачки 69, погледу иза постојеће кризе. Она нису у потпуности искључена, али је сада истакнуто место заузела потврда кретању ка постојаном, одрживом и уравнотеженом расту као „врховном приоритету Г20”, установљавању процедура за вредновање полагања рачуна и, најважније, „унапређењу дугорочног просперитета кроз укључиви зелени раст”.[33] Тако је Г20 као „нова парадигма вишестране сарадње” себе утемељила за ново тежиште управљања међународним пословима.[34]

Развој заузима све значајније место на дневном реду самита Г20. Чини се да га ни постојећа светска жаришта (попут кризе у Сирији, Украјини, проблема Исламске државе) не могу у потпуности засенити. Такво стратешко опредељење Г20 потврђују и речи завршних докумената самита одржаних под председавањем Руске Федерације 2014, односно Аустралије 2015. године.

---

[31] *Cannes Summit Final Declaration: Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All*, November 3-4, 2011, Cannes, (доступно на: http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/cannes.pdf, приступљено: 10/06/2012).

[32] G20 Leaders Declaration, June 19, 2012, Los Cabos, (доступно на: http://www.g20.org/images/stories/docs/g20/conclu/G20_Leaders_Declaration_2012pdf, приступљено: 21/06/2012).

[33] Ibid.

[34] Ibid.

Декларација лидера Г20 из Санкт Петербурга из септембра 2013. године[35] својим обимом задржава дотадашњи тренд ширења обухвата разматраних питања, уз знатно унапређење конкретних мера деловања. На 25 страна, у 114 тачака, развој налази своје истакнуто место проткано читавом садржином документа. Група 20 почиње да испуњава претходно дата обећања, макар када је реч о „снажном, одрживом, укључивом и отпорном развоју" (strong, sustainable, inclusive and resilient growth).[36] На овом месту треба истаћи два документа која у потпуности потврђују нашу тврдњу: први, „Санкт Петербуршки извештај о полагању рачуна Г20 о посвећености развоју" (Saint Petersburg Accountability Report on G20 Developmet Commitments)[37] и, други, „Санкт Петербуршки развојни видик" (Saint Petersburg Development Outlook).[38] Радна група за развој, коју је Г20 успоставила на самиту у Торонту 2010. године поднела је извештај базиран на 6 принципа развоја,[39] 10 поља политике,[40] и испитивању испуњености дотад истицане привржености учесница Г20 глобалном развоју. Резултати су, став је аутора, потпуно неочекивани, и то у два погледа. Прво, висок проценат привржености одлукама које нису правно обавезујуће није потврда дотадашње праксе у међународним односима. Друго, за релативно кратак период (2010–2013. године) запажена је потпуна институционализација „развојне агенде Г20" у домаћем политичком одлучивању земаља учесница и Европске уније. У матрици испуњених захтева, оних чије испуњење захтева додатне кораке/смернице, привржености чија је имплементација одложена и потпуно игнорисаних обећања која стагнирају, доминантан положај заузеле су прве две категорије.[41] Признање досадашњем учинку само је позив даљем деловању. Група 20 ће морати да изоштри слух за даље проблеме и искористи изграђену позицију у архитектури глобалног управљања. За кључну годину узима се 2015. и то пре свега због завршетка једне ере у борби за одрживи развој: Миленијумски циљеви Уједињених нација доживљавају свој крај. Место мерењу учинака Г20 оставља другим актерима, а себи у налог даје „потребу за флексибилним приступом који ће дозволити буду-

[35] G20 Leaders' Declaration, St Petersburg, Russia, September 2013, (доступно на: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Saint_Petersburg_Declaration_ENG_0.pdf, приступљено: 10/10/2013).

[36] Ibid. p. 20.

[37] Saint Petersburg Accountability Report on G20 Developmet Commitments, (доступно на: http://www.oecd.org/g20/meetings/saint-petersburg/St-Petersburg-Accountability-Report-G20-Development-Commitments.pdf, приступљено: 21.03.2015.).

[38] Saint Petersburg Development Outlook, (доступно на: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Saint%20Petersburg%20Development%20Outlook_0.pdf, приступљено: 21.03.2015.).

[39] Принципи развоја Г20 су: фокус на економском расту, глобално развојно партнерство, глобални или регионални системски проблеми, учешће приватног сектора, комплементарност, оријенрисаност ка будућности.

[40] Поља политике преузета су у складу са Вишегодишњим акционим планом за развој усвојеним у Сеулу 2010. године и подразумевају: инфраструктуру, безбедност хране, развој људских ресурса, финансијску укључивост, трговину, приватне инвестиције и креирање послова, отпорни раст, мобилизација домаћих ресурса, дељење знања и укључиви зелени раст који је прихваћен на самиту у Лос Кабосу 2013. године.

[41] На овом месту неће бити детаљно елаборирани сви делови извештаја Радне групе Г20 за развој, јер сматрамо да то није релевантно за доказивање хипотезе рада. Видети више у: *Saint Petersburg Accountability Report on G20 Developmet Commitments*, (доступно на: http://www.oecd.org/g20/meetings/saint-petersburg/St-Petersburg-Accountability-Report-G20-Development-Commitments.pdf, приступљено: 21.03.2015).

ћим председавањима да одговоре на нове приоритете и околности, укључујући и изградњу пост 2015. развојне агенде“.[42]

Своју посвећеност развоју као све истакнутијој теми дневног реда самита учеснице Г20 доказују поново у Бризбејну 15/16. новембра 2014. године.[43] У завршном документу самита, који је имао само 3 стране, развој се у различитом контексту помиње чак 9 пута. Ипак, суштински значајније, завршни документ подржан је са 12 анекса, од којих 4 на мање или више непосредан начин третирају проблем одрживог развоја.[44] Почевши од „подршке развоју и укључивом расту” изражене у параграфу 3, преко неговања мултилатерализма упућивањем на „уравнотежавање (...) сарадњом мултилатералних развојних банака са националним развојним банкама” у параграфу 5 и „унапређења енергетске ефикасности (...) са циљем давања одговора на захтеве одрживог раста и развоја” у параграфу 18, па све до експлицитне формулације о „привржености искоренивању сиромаштва и развоју” параграфом 11, самит Г 20 указује, аналитички речено, на најмање две новине. Прво, раније усвојени принципи развоја прожимају готово сваки документ Г 20. Друго, осим исказане политичке привржености „вишим циљевима”, колоквијалним језиком речено, коначно се и у кровном, завршном документу самита назиру елементи конкретног деловања које се оперативно разрађује у 12 садржајно различитих текстова, а који у виду анекса чине кор завршеног самита.

Група 20 по први пут усваја снажнији реторички наступ када је реч о сопственом будућем ангажовању по питању развојне агенде. Тражи се „одлучно деловање (...) правовремена имплементација политичких мера и уважавање датих обећања“.[45] Идеја водиља је овог пута исказана јасно: „Развој остаје кључни елемент дневног реда Групе 20“.[46] Она не постоји само под окриљем Г 20 већ се „излива” из њених оквира ка другим актерима мултилатералних односа. Поново се потврђује „снажна подршка текућим међувладиним напорима у Уједињеним нацијама да се усвоји инклузивна и на човека концентрисана (people-centred) пост 2015. агенда развоја“.[47] Сматрамо да је 2015. година кључна за развој „нове” агенде развоја, глобалног опсега. Пре свега, Миленијумски циљеви развоја исцрпљују свој мандат на крају ове године. Глобални проблем стратешког оријентисања у комплексном окружењу које нуди питање развоја захтева давање брзог одговора. Налазимо га у „преклапајућем чланству” (overlapping membership) Г20. Као чвориште у којем се преплићу до-

[42] *Saint Petersburg Development Outlook*, p. 3, (доступно на: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Saint%20Petersburg%20Development%20Outlook_0.pdf, приступљено 21.03.2015).

[43] Текст завршног документа самита доступан је на: G20 Leaders' Communiqué Brisbane Summit, 15-16 November 2014, https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/brisbane_g20_leaders_summit_communique1.pdf, приступљено: 21.01.2015.

[44] На овом месту нарочито истичемо: *Brisbane action plan*, November 2014, (доступно на: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/brisbane_action_plan.pdf, приступљено: 21.01.2015); *Growth for All, 2014 Brisbane Development Update*, G20 Development Working Group, (dostupno na: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/2014_brisbane_development_update_final.pdf, приступљено: 21.01.2015);

[45] *Brisbane action plan*, November 2014, p. 1, (доступно на: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/brisbane_action_plan.pdf, приступљено: 21.01.2015).

[46] *Growth for All, 2014 Brisbane Development Update*, G20 Development Working Group, p. 2, (доступно на: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/2014_brisbane_development_update_final.pdf, приступљено: 21.01.2015);

[47] Ibid. p. 2.

тоци различитих актера међународних односа, Групи 20 нуди се могућност да смер информација окрене у своју корист: да постане место на којем ће се првобитно стварати дневни ред међународних односа.

Одрживи развој на агенди глобалног управљања: преклапајуће чланство Г20 као могуће решење?

Група 20 није међународна организација. Својом је праксом развила облик мултилатерализма који нема сталне органе, свој статут, нити правно обавезујуће документе. Ипак, њена дипломатска активност се са правом може сврстати у групу преговарачких, односно дипломатских процеса. Стално председавање једне од учесница, равномерни интервали састајања, како на министарском, експертском, невладином, тако и на највишем државном нивоу (самит дипломатија) дају нам за право да Г 20 третирамо са извесним степеном институционализације дипломатског представљања и општења. Њена интеракција са другим, универзалним, регионалним и интеррегионалним актерима међународних односа још један је показатељ да Г 20 ствара сопствену структуру дипломатије.

Особени облик мултилатерализма Г 20 одликују најмање три ствари. Прво, своју ексклузивност и оптужбе да је и она сама један од застарелих и неуспешних облика „клуб мултилатерализма",[48] потире позивањем представника различитих регионалних мултилатералних организација и гостујућих земаља да активно учествују у њеном раду.[49] Друго, процес допирања до различитих невладиних актера међународних односа бележи сваке године раст активности.[50] И, треће, за нас најважније, Г20 садржи концепт „преклапајућег чланства". Наиме, својеврсно преплитање учешћа земаља Г20 у раду других, на први поглед конкурентних међународних форума, може се преточити у њену највећу предност. Додатно, начин на који је Европа надпредстављена право је богатство за истраживаче мултилатерализма.[51]

Немогуће је у једном приказу пракси међународног организовања обухватити све чиниоце „тријаде мултилатерализма–интеррегионализма–глобалне владавине".[52] Узмимо за пример кратко представљање рада једне универзалне међународ-

[48] О концепту „клуб мултилатерализма" видети више у: Brian Hocking, "Changing the Terms of Trade Policy Making: From the "Club" to the "Multistakeholder" Model", *World Trade Review,* Vol. 3, No. 1, 2004, pp. 3-26.

[49] На самиту Г20 у Турској, у Анталији 15–16. новембра 2015. године као гости ће бити позвани Шпанија (као стално позивана држава), Малезија (као председавајућа Удружењем замаља југоисточне Азије), Зимбабве (као председавајући Афричком унијом), Сенегал (као председавајући Новим партнерством за афрички развој), Сингапур, Азербејџан.

[50] На овом месту битно је само напоменути да је Г20 развила својеврсну мрежу сарадње невладиног сектора у виду форума који значајно доприносе раду самог дипломатског процеса, а који је исказан кроз Think 20, Business 20, Youth 20, Labour 20.

[51] У раду Г20 Европу представљају председник Европске комисије и председник Европског савета (као представници Европске уније), као и представници Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске, Француске, Немачке и Италије.

[52] Jelica Stefanović-Štambuk, "Multilateralizam i interregionalizam za novu arhitekturu globalne vladavine", *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, vol. 3, br. 3, 2009, str. 418.

не организације као чиниоца мултилатерализма (УН), једне регионалне међународне организације (ASEAN) и једног савременог отелотворења интеррегионализма (3Г).[53] Избор смо начинили према критеријуму ангажовања на решавању проблема одрживог развоја, преклапајућег чланства са Групом 20 и синтезом критика њене дипломатије.

Преглед теоријских расправа о унапређењу дипломатског деловања Групе 20 нужно се у једном свом делу усредсређује на неколико груписаних питања: она која разматрају а) даље проширење круга учесника преговарачког процеса Г20, б) тренутно неравномерну географску представљеност и в) игнорисање актуелних економских показатеља. Посебно се, као релевантне, истичу оне расправе усмерене на заговарање алтернативне, а према појединим оценама и комплементарне структуре мултилатерализма уобличене као Група глобалне владавине (Global Governance Group) или скраћено 3Г. Група којој је име доделила министарка спољних послова Лихтенштајна Аурелија Фрик (Aurelia Frick) активно делује од 2009. године. Идеје створене у њеном оквиру о „променљивој геометрији" [54] Групе 20, јачању самог процеса и укорењивању њене легитимности од велике су важности за разумевање савременог функционисања Г20. Као таква, својим деловањем указала је и на потребу подешавања архитектуре глобалне владавине. Представљањем њених недостатака пружила је јавности увид у предлоге њеног делотворног сређивања. Устајањем против „клуб модела" мултилатерализма и додељивањем негативне вредности „тенденцији стварања група" и сама је одговорила сличним средствима. Ипак, тренд популарних назива група са различитим бројевима, у зависности од броја учесника процеса на овом месту, бива прекинут. Уместо додељеног броја, нова структура мултилатералне дипломатије ситуирала је себе у архитектури глобалне владавине. Тиме је одстранила искључивост поводом учешћа нових актера глобалних послова у њеном раду. Указала је и на потребу за свежим идејама о подешавању начина управљања међународним пословима. Себе је представила као „групу за притисак која за циљ има оснажење консултативности, укључивости и транспарентности преговарачког процеса Г20".[55] Неспорно је потврдила значај Групе 20. Он се огледа пре свега у додељеној, или чак прецизније речено, признатој предводничкој улози коју Г20 поседује. Додатно, придружена јој је и одговорност за сређивање архитектуре глобалне владавине. Указано поверење и представљена подршка нису безусловни. Како би Група 20 и легитимно деловала на предвиђен начин, потребно је да изврши интерна подешавања. Група глобалне владавине је као „делотворна група са снажним интелектуалним садржајем"[56] предложила ну-

[53] Делови анализе рада Групе глобалне владавине преузети су из ранијег рада аутора: Марко Дашић, Особености праксе јавне дипломатије Групе 20 (Г20), мастер теза, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 2012.

[54] Променљива геометрија (variable geometry) подразумева обавезу Групе 20 да позива значајне и заинтересоване актере када се у оквиру овог преговарачког процеса расправља о питањима од секторског интереса.

[55] Iftekhar Ahmed Chowdhury, "The Global Governance Group ('3G') and Singaporean Leadership: Can Small Be Significant", *ISAS Working Paper*, No. 108, May 19, 2010, p. 2. (доступно на: http://www.boell.org/downloads/ISAS_3GThe_Global_Governance_Group_19052010134423.pdf, приступљено: 12/08/2012).

[56] Ibid, p. 7.

жност институционалне повезаности Г20 и Организације уједињених нација. Наиме, Г20 мора да делује уз сагласност „Г172". Усвојеним оквиром деловања уобличеним у документ под називом „Јачање оквира за ангажовање неучесника Групе 20" (Strengthening the Framework for G20 Engagement of Non-Members) од 11. марта 2010. године потврђени су дотадашњи циљеви деловања и сврхе постојања. Група 20 мора да призна реалност која недвосмислено једино Организацији уједињених нација, као глобалном телу са универзалним чланством, признаје неупитни легитимитет. Логичким следом, генерални секретар Уједињених нација мора „формалније" да буде повезан са преговарачким процесом Г20.

Уједињене нације, с друге стране, сматрају се најактивнијим актером међународних односа у решавању питања одрживог развоја. Ближи се крај Миленијумским циљевима развоја и с правом постављају два питања: а) да ли су циљеви испуњени; б) каква је будућност одрживог развоја на агенди Уједињених нација?

Организација Уједињених нација сматра се актером предводником у постављању одрживог развоја на дневни ред одлучивања о светским пословима. Разматрање генезе нужно одводи у 1972. годину и на Конференцију Уједињених нација о људском окружењу (United Nations Conference on the Human Environment) одржаној у Стокхолму. Већ тада је уочено да се „без пажљивог управљања, ресурси попут хране, воде и енергије исцрпљују водећи у извесну глобалну кризу".[57] Ипак, прави продор у међународне односе одрживи развој концептуално доживљава након Брутландовог извештаја 1987. године. Тада је питање како пронаћи решење за „задовољавање потреба данашње, а без ускраћивања могућности да своје потребе задовоље наредне генерације"[58] било кључно. Уследила је затим и Конференција Уједињених нација о животној средини и развоју (United Nations Conference on Environment and Development) у Рио де Жанеиру 1992. године, када су утврђени принципи одрживог развоја, позивајући се на сједињена три стуба: економски развој, социјалну једнакост и заштиту животне средине.[59] Мултилатерална активност УН на даљој разради усвојених принципа није недостајала. У Њу Јорку је 1997. године у Јоханесбургу 2002. године одржан самит (Earth Summit +5) Светски самит о одрживом развоју (World Summit on Sustainable Development). Нарочити значај самита у Јоханесбургу огледа се у померању тежишта одрживог развоја са „питања заштите животне средине ка проблемима друштвеног и економског развоја".[60] Последица је била још важнија: коначно је начињен корак ка интеграцији са Миленијумским развојним циљевима.

Данас, после 15 година од усвајања, Миленијумски развојни циљеви уступају своје место Циљевима одрживог развоја (Sustainable Development Goals). Започети посао није довршен. За септембар 2015. године предвиђена је конференција УН на којој ће и званично бити утврђени „нови" развојни циљеви који би требало да координи-

[57] "A Brief History of Sustainable Development", Communities and Social Identities Research Group, Bath Spa University.

[58] "Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012", Background paper prepared for consideration by the High Level Panel on Global Sustainability at its first meeting, 19 September 2010, p. 2.

[59] Ibid., p. 2.

[60] Ibid., p. 8.

рају све политике у наредних 15 година. Иницијални корак начињен је Извештајем генералног секретара Уједињених нација[61], који је на захтев земаља чланица УН извршио синтезу широког спектра вођених расправа о пост-2015. агенди одрживог развоја. Шестостубна структура начела одрживог развоја предвиђена је за изградњу „достојанства: окончањем сиромаштва и борбом против неједнакости“[62], позиционирањем човека у средиште „осигурањем здравог живота, знања и укључивањем жена и деце“[63], стварањем услова за „напредак: растом снажне, укључујуће и трансформативне економије“[64], глобалним опсегом деловања усмереним ка „планети: заштитом екосистема за сва друштва и целокупно потомство“[65], достизањем „правде: унапређењем безбедних и мирољубивих друштава и јаких институција“[66], а све заједно у „партнерству: покретањем глобалне солидарности за одрживи развој“[67].

Удружење земаља југоисточне Азије својим деловањем нуди комплементарну визију одрживог развоја Уједињеним нацијама. Своју претпоставку темељимо на најмање два аргумента: а) интеграција АСЕАН економске заједнице започиње 2015. године; б) сједињење принципа Миленијумских развојних циљева са досадашњим стратегијама АСЕАН омогућава даљу надоградњу ка Циљевима одрживог развоја УН. Развој у темељном документу АСЕАН економске заједнице заузима већ на први поглед истакнуто место. Наиме, у тексту од тек нешто више од 50 страна, развој се у различитим контекстима помиње чак 72 пута.[68] Социо-културна заједница у свом основном документу надилази претходну, помињући развој на чак 190 места.[69] Одрживи развој обитава на агенди АСЕАН и нешто раније, а значајни преговарачки резултати ове регионалне међународне организације преточени су у Декларацију о одрживости животне средине (ASEAN Declaration on Envrinmental Sustainability). Заједнички циљ земаља да постану „чисти и зелени АСЕАН“[70], уз „унапређење регионалне сарадње у дељењу и примени добрих пракси одрживе животне средине“[71], како би се испунила очекивања и „потребе грађана АСЕАН“[72], а све то у сагласности са Миленијумским циљевима развоја одлична су основа за даљу надградњу политике одрживог развоја. Својом позицијом у Г20 са једним сталним

[61] "The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet", Synthesis report of the Secretary-General on the post-2015 sustainable development agenda, 4 December 2014, (доступно на: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&Lang=E, приступљено: 12/03/2015).

[62] Ibid., p. 1.

[63] Ibid., p. 1.

[64] Ibid., p. 1.

[65] Ibid., p. 1.

[66] Ibid., p. 1.

[67] Ibid., p. 1.

[68] "ASEAN Economic Community Blueprint", Jakarta: ASEAN Secretariat, January 2008 (Доступно на: http://www.asean.org/archive/5187-10.pdf, приступљено: 12/03/2015.).

[69] "ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint", Jakarta: ASEAN Secretariat, June 2009 (Доступно на: http://www.asean.org/archive/5187-19.pdf, приступљено: 12/03/2015.).

[70] *ASEAN Declaration on Environmental Sustainability*, Singapore, November 20, 2007, Article 1. (Доступно на: http://www.asean.org/news/item/asean-declaration-on-environmental-sustainability, приступљено: 12/03/2015).

[71] Ibid., Article 2.

[72] Ibid., Article 7.

чланом (Индонезија), стално позиваним председавајућим (2015. године то ће бити Малезија), и Сингапуром као најчешће позиваним гостом на самитима Г20, АСЕАН има могућност да у мрежи глобалног управљања заузме предводничку регионалну улогу: имплементацијом решења усвојених на нивоу Г20 у складу са поседованим институционалним капацитетима и механизмима.

Ипак, несумњиво је да и даље постоји непремостиви јаз између настајућег мултилатералног света и чињеничног стања из којег тај новонастајући систем управљања израња. Друго, општост у приступу проблемима актера, попут Г20, УН или АСЕАН у сталном је сукобу са стварним националним потребама, а појединац не види резултате стратешких опредељења и високо постављених циљева. Исказана брига о одрживом развоју превазилази своју полувековну мултилатералну историју без суштинске интеграције у државну, регионалну или локалну политику. Чини се да су критичари у праву када тврде да је једино што је потребно „направити тежак избор и прећи са речи на дела“[73], а све то уз „корените структурне промене у начину друштвеног управљања економијом“.[74]

Уместо закључка: Група 20 као предводник у мрежи глобалног управљања

Данашњом структуром деловањем и оствареним учинцима Група 20 оправдава теоријску претпоставку о једном од кључних процеса удруженог и споразумног доношења одлука, њиховог заједничког и одговорног спровођења и последичног полагања рачуна друштву. Прогресивно ширење агенде новим тачкама дневног реда, уз видљиву уређеност већ разматраних питања само су неки од показатеља оствареног напретка. Додатну потврду за наведену чињеницу пружа и недавно завршен самит у Лос Кабосу примењеним свеобухватним приступом у стварању дневног реда. Све истакнутије место у том процесу заузима указивање на недостатности архитектуре глобалног управљања. Упутно је, стога, упустити се у даље испитивање предводничке улоге Групе 20 у пословима њеног сређивања.

Група 20 је, као самопрокламовани водећи форум за међународну економску сарадњу, доделила себи предводничку улогу у подешавању архитектуре глобалног управљања. На тај начин праксама јавне дипломатије представља себе и другима. Стога нису ретке перцепције Г20 као „најзначајнијег развоја у глобалном управљању у двадесет и првом веку“.[75] Не одустају ни они који Г20 посматрају као à la carte мултилатерализам (термин Ричарда Хаса (Richard Haass)), који подразумева да различите мултилатералне организације и форуми поседују једино инструменталну

[73] "Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012", Background paper prepared for consideration by the High Level Panel on Global Sustainability at its first meeting, 19 September 2010, p. 2.

[74] Ibid., p. 2.

[75] Juha Jokela, “The G-20: A Pathway to Effective Multilateralism?”, nav. izd., p. 11. (доступно на: http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-g-20-a-pathway-to-effective-multilateralism/, приступљено: 23/08/2012).

вредност за велике силе и њихове на интересима засноване политике.[76] Свакако су бројнији они који Г20 посматрају као „средишно место предводништва у двадесет и првом веку"[77] које ће „превазићи застој у реформи мултилатералних структура"[78] и извршити подешавања и померања" од блокова ка коалицијама консензуса".[79]

Оличење лидерства у покретању промена и исказивању потребе системског подешавања глобалног управљања представљају поједини делови завршних докумената самита Групе 20. Иако се тачком 2. Декларације самита о финансијским тржиштима и светској економији из 2008. године бојажљиво сугерише потреба за „реформама како се глобална криза не би поновила"[80], крупнији искораци прављени су сукцесивно на наредним састанцима на врху овог преговарачког процеса. Не само преименовањем, већ и суштинском изменом Борда за финансијску стабилност, раније постојећег Форума за финансијску стабилност, предузети посао предводништва у сређивању архитектуре глобалног управљања представио је и прве резултате на лондонском самиту. Дипломатско преговарање шефова држава или влада и представника ЕУ одговарајућег нивоа представљања у Питсбургу остварује додатни напредак. Реформисање мандата, мисије и начина управљања Међународним монетарним фондом, како би се побољшали кредибилитет, легитимност и делотворност ове институције постаје истакнута тачка дневног реда овог, али и наредних самита. Потврда се проналази већ у Торонту 2010. године. Посебним Анексом III, прикљученим завршној декларацији самита, истиче се значај реформи међународних финансијских институција, а списку делова архитектуре глобалне владавине спремних за сређивање додају се Група светске банке и мултилатералне развојне банке. Док су исте године у Сеулу предводници учесника преговарачког процеса Г20 споразумно потврдили циљеве раније усвојене у Торонту, питања глобалног управљања у Кану 2011. године добијају засебно место у издвојеном поглављу завршног документа. Позивањем на раније објављен извештај председника владе Уједињеног Краљевства Велике Британије и Северне Ирске, Дејвида Камерона, о глобалној владавини (David Cameron Report on Global Governance), лидери су, тачком 91. Декларације, недвосмислено потврдили да Г20, својом „јединственошћу у окупљању главних економија, напредних и растућих (...) и положајем у општем оквиру међународног управљања"[81] предводи у пословима сређивања архитектуре глобалне владавине.

---

[76] Одређење преузето из: Juha Jokela, "The G-20: A Pathway to Effective Multilateralism?", *nav. izd.*., p. 58. (доступно на: http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-g-20-a-pathway-to-effective-multilateralism/, приступљено: 23/08/2012).

[77] Wendy R. Sherman, "The G20 Takes Center Stage as a Twenty-First-Century Leadership Forum" in: Colin I. Bradford, Wonhyuk Lim (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, *nav. izd.*, pp. 304-311.

[78] Johannes F. Linn, "How the G20 Can Break the Stalemate in the Reform of the Multilateral Development System: Proposals for Action", in: Colin I. Bradford, Wonhyuk Lim (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, *nav. izd.*, pp. 224-235.

[79] Stewart Patrick, "The G20: Shifting Coalitions of Consensus Rather than Blocs", in: Colin I. Bradford, Wonhyuk Lim (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, *nav. izd.*, pp. 257-264.

[80] Доступно на: http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/washington.pdf, приступљено:12/06/2012.

[81] *Cannes Summit Final Declaration: Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All*, November 3-4, 2011, Cannes, (Доступно на: http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/cannes.pdf, приступљено:10/06/2012).

Сматрамо да је досадашњим деловањем Групе 20 успостављена нова парадигма као приновљени образац мултилатерализма, одговоран за предохрану потенцијалних криза и колебања у архитектури глобалне владавине. Истоврстан одговор представљен је и Декларацијом из Лос Кабоса.[82] Додатно су, на неформалном састанку министара иностраних послова у фебруару 2012. године, истражене могућности за делотворнији допринос одговору на изазове глобалне владавине. Преостаје да се постојећим и наредним председавањима начине даљи кораци у већ започетим напорима глобалног допирања како би се прибавила подршка за управљачке одлуке о подешавању архитектуре глобалне владавине. Остаје као неспорна чињеница да је Група 20 „успешно одговорила на финансијску кризу 2008-09, затим предупредила ескалацију евро кризе да постане глобална, а данас је постала управљачки одбор који побољшава финансијске реформе, економски раст, трговину, развој, заштиту животне средине (...)“.[83]

Библиографија

[1] "A Brief History of Sustainable Development", Communities and Social Identities Research Group, Bath Spa University.

[2] "ASEAN Economic Community Blueprint", Jakarta: ASEAN Secretariat, January 2008 (Доступно на: http://www.asean.org/archive/5187-10.pdf, приступљено: 12/03/2015.).

[3] "ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint", Jakarta: ASEAN Secretariat, June 2009 (Доступно на: http://www.asean.org/archive/5187-19.pdf, приступљено: 12/03/2015.).

[4] "Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012", Background paper prepared for consideration by the High Level Panel on Global Sustainability at its first meeting, 19 September 2010.

[5] Annan, Kofi A., “Problems Without Passports”, *Foreign Policy*, vol. 32, no. 5, 2002

[6] *ASEAN Declaration on Environmental Sustainability*, Singapore, November 20, 2007 (доступно на: http://www.asean.org/news/item/asean-declaration-on-environmental-sustainability, приступљено: 12/03/2015).

[7] Baylis, John, Steve Smith, & Patricia Owens (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 5th edn., New York: Oxford University Press, 2011

[8] Blustein, Paul, "A Healthy Fear Factor: The Media as Action-Forces at Summits", in : Colin I. Bradford, Wonhyuk Lim (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive,* Brookings Institution Press, Washington DC and Korea Development Institute, 2011.

[9] *Brisbane action plan*, November 2014, (доступно на: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/brisbane_action_plan.pdf, приступљено: 21.01.2015.).

[10] *Cannes Summit Final Declaration: Building Our Common Future: Renewed Collective Action for the Benefit of All*, November 3-4, 2011, Cannes, (доступно на: http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/cannes.pdf, приступљено: 10/06/2012).

[82] Наведено према: *G20 Leaders Declaration*, June 19, 2012, Los Cabos, (Доступно на: http://www.g20.org/images/stories/docs/g20/conclu/G20_Leaders_Declaration_2012pdf, приступљено: 21/06/2012).

[83] John Kirton, *Explaining G20 Summit Success*, Paper prepared for a presentation to the Queensland Branch of the Australian Institute of International Affairs, Brisbane, Australia, December 17, 2013, Доступно на: http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kirton-aiia-2013.html, приступљено 12.01.2015).

[11] Chowdhury, Iftekhar Ahmed, “The Global Governance Group (‘3G’) and Singaporean Leadeship: Can Small Be Significant”, *ISAS Working Paper*, No. 108, May 19, 2010, p. 2. (доступно на: http://www.boell.org/downloads/ISAS_3GThe_Global_Governance_Group_19052010134423.pdf, приступљено: 12/08/2012).

[12] Chowdhury, Iftekhar Ahmed, “The Global Governance Group (‘3G’) and Singaporean Leadeship: Can Small Be Significant”, *ISAS Working Paper*, No. 108, May 19, 2010, p. 2. (доступно на: http://www.boell.org/downloads/ISAS_3GThe_Global_Governance_Group_19052010134423.pdf, приступљено: 12/08/2012).

[13] Colin I. Bradford and Lim Wonhyuk, "Toward the Consolidation of the G20: From Crisis Committee to Global Steering Committee" in: Colin I. Bradford, Lim Wonhyuk (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Brookings Institution Press, Washington DC and Korea Development Institute, 2011, pp. 1-10

[14] Cooper, Andrew, Brian Hocking, “Governments, Non-governmental Organizations and Re-calibration of Diplomacy”, *Global Society*, Vol. 14, No. 3, 2000, pp. 361-376

[15] Дашић, Марко, *Особености праксе јавне дипломатије Групе 20 (Г20),* мастер теза, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука, 2012.

[16] *Declaration on Delivering Resources through International Financial Institutions*, April 2, 2009, London, (доступно на: http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009delivery.html, приступљено: 12/06/2012).

[17] *Declaration on Strengthening the Financial System - London Summit*, April 2, 2009, London, (доступно на: http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009ifi.html, приступљено: 12/06/2012).

[18] *Declaration Summit on Financial Markets ant the World Economy*, November 15, 2008, Washington, DC, (доступно на: http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/washington.pdf, приступљено: 12/06/2012).

[19] *G20 Leaders Declaration*, June 19, 2012, Los Cabos, (доступно на: http://www.g20.org/images/stories/docs/g20/conclu/G20_Leaders_Declaration_2012pdf, приступљено: 21/06/2012).

[20] *G20 Leaders' Declaration*, St Petersburg, Russia, September 2013, доступно на: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Saint_Petersburg_Declaration_ENG_0.pdf, приступљено: 10/10/2013).

[21] *G20 Leaders’ Communiqué Brisbane Summit*, 15-16 November 2014, (доступно на: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/brisbane_g20_leaders_summit_communique1.pdf, приступљено: 21.01.2015.).

[22] *Growth for All, 2014 Brisbane Development Update*, G20 Development Working Group, (доступно на: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/2014_brisbane_development_update_final.pdf, приступљено: 21.01.2015.).

[23] Hocking, Brian, "Changing the Terms of Trade Policy Making: From the "Club" to the "Multistakeholder" Model", *World Trade Review,* Vol. 3, No. 1, 2004, pp. 3-26.

[24] Jokela, Juha, “The G-20: A Pathway to Effective Multilateralism?”, *Chaillot Paper No. 125*, Institute for Security Studies, April 21, 2011, p. 31, (доступно на: http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-g-20-a-pathway-to-effective-multilateralism/, приступљено: 23/08/2012).

[25] Kang, Sung Jin, *Green Growth and Sustainable Development in G20: Performance and Prospects*, (доступно на: http://cid.kdi.re.kr/upload/20120921-3_4.pdf, приступљено: 12/03/2015).

[26] Khanna, Parag, *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition In The Twenty-First Century*, London: Penguin Books, 2009.

[27] Kirton, John, *Explaining G20 Summit Success*, Paper prepared for a presentation to the Queensland Branch of the Australian Institute of International Affairs, Brisbane, Australia, December 17, 2013., доступно на: http://www.g20.utoronto.ca/biblio/kirton-aiia-2013.html, приступљено 12.01.2015).

[28] Linn, Johannes F., „How the G20 Can Break the Stalemate in the Reform of the Multilateral Development System: Proposals for Action", in: Colin I. Bradford, Wonhyuk Lim (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Brookings Institution Press, Washington DC and Korea Development Institute, 2011, pp. 224-235

[29] Mahbubani, Kišor, „Velika konvergencija: Azija, Zapad i logika jednog sveta", Centar za međunarodnu saradnju i održivi razvoj, I izdanje, Beograd, 2015.

[30] Nye, Joseph S., *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011.

[31] Patrick, Stewart, „The G20: Shifting Coalitions of Consensus Rather than Blocs", in: Colin I. Bradford, Wonhyuk Lim (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Brookings Institution Press, Washington DC and Korea Development Institute, 2011, pp. 257-264.

[32] *Pittsburgh Summit Declaration*, September 24-25, 2009, Pittsburgh, (доступно на: http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/pittsburgh.pdf, приступљено: 12/06/2012).

[33] Roberts, Glyn, *Questioning Development,* Returned Volunteer Action, 2nd edition, June 1984.

[34] Ruggie, John Gerard, „Multilateralism: The Anatomy of an Institution" in: John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York, 1993.

[35] *Saint Petersburg Accountability Report on G20 Developmet Commitments*, (доступно на: http://www.oecd.org/g20/meetings/saint-petersburg/St-Petersburg-Accountability-Report-G20-Development-Commitments.pdf, приступљено: 21.03.2015).

[36] *Saint Petersburg Development Outlook*, (доступно на: https://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Saint%20Petersburg%20Development%20Outlook_0.pdf, приступљено 21.03.2015.).

[37] Scholte, Jan Aart, „Introduction", in: Jan Aart Scholte (ed.), *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*, New York: Cambridge University Press, 2011

[38] Sherman, Wendy R., „The G20 Takes Center Stage as a Twenty-First-Century Leadership Forum" in: Colin I. Bradford, Wonhyuk Lim (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Brookings Institution Press, Washington DC and Korea Development Institute, 2011, pp. 304-311.

[38] Slaughter, Anne-Marie, *A New World Order*, Princeton University Press, Princeton, 2004.

[40] Stefanović-Štambuk, Jelica, „Multilateralizam i interregionalizam za novu arhitekturu globalne vladavine", *Godišnjak Fakulteta političkih* nauka, vol. 3, br. 3, 2009.

[41] Taleb, Nasim Nikolas, *Crni labud: uticaj krajnje neverovatnih zbivanja*, Heliks, Smederevo, 2010.

[42] *The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration*, November 11-12, 2010, Seoul, (доступно на: http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/seoul.pdf, приступљено: 12/06/2012).

[43] *The G20 Toronto Summit Declaration*, June 26-27, 2010, Toronto, (доступно на: http://www.g20.org/images/stories/docs/eng/toronto.pdf, приступљено: 12/06/2012).

DOI: 10.5937/vojdelo1602027O

РЕСУРСИ ПИЈАЋЕ ВОДЕ КАО ИЗВОР ИЗРАЕЛСКО-АРАПСКИХ КОНФЛИКАТА

Гаврило Остојић*
Генералштаб Војске Србије,
Ваздухопловни завод „Мома Станојловић“
Дејана Јовановић Поповић**
Универзитет у Београду, Факултет безбедности
Мирољуб А. Милинчић***
Универзитет у Београду, Географски факултет

Басен реке Јордан представља онај део Блиског истока који је током векова био центар великих религијских, културних, политичких и других превирања. Имајући у виду да су ресурси пијаће воде у овом аридном региону природно ограничени, а да је од 30-их година прошлог века дошло до убрзаног пораста популације, ширења урбаних средина, развоја пољопривредне и увећања индустријске производње, уз последице изазване климатским променама, није чудо што ограничени ресурси пијаће воде представљају камен спотицања и извор тензија, конфликата и сукоба између држава у региону, односно Израела са једне стране и арапских држава са друге.

У раду је посебно наглашен географски положај и стање ресурса пијаће воде у басену реке Јордан, фактори и чиниоци који угрожавају ресурсе пијаће воде, конфликти и последице примене хегемоније Израела у решавању поделе ресурса пијаће воде у овом басену.

Кључне речи: *ресурси пијаће воде, конфликти, басен реке Јордан*

Увод

Пијаћа воде је обновљив али ограничен природан ресурс који је током развоја људске цивилизације све више добијао на значају због непроцењиве важности за опстанак. У почетку развоја друштва овај ресурс се користио за задовољење основних животних потреба. Што је степен цивилизације био већи, то је и употреба и потрошња воде расла. Наглим напретком науке и научних достигнућа, после прве и друге индустријализације, а нарочито у XX веку, када се точак напретка увелико захуктавао, потрошња пијаће воде се повећала за више од 7 пута, тако

* gavrilo.ostojic@vzms.vipvo.vs
** ddejana@eunet.rs
*** mikan@gef.bg.ac.rs

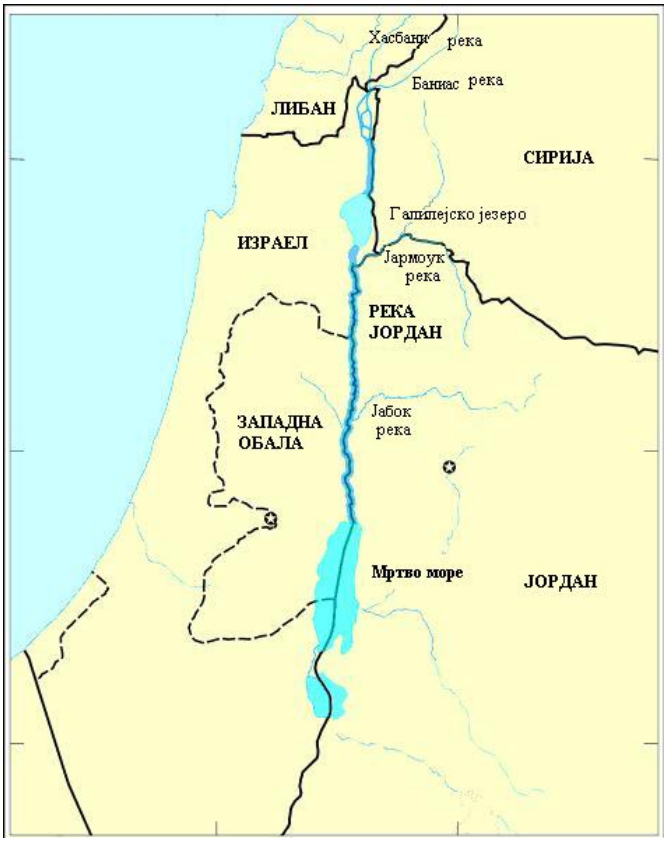
да су региони који располажу малим количинама овог ресурса почели да оскудевају. Наведено стање имало је за последицу пораст тензија и конфликата у аридним и субаридним регионима, при чему се у највећем броју случајева користила сила за решавање наведених проблема.

Једно од подручја са ограниченим ресурсима пијаће воде је и регион Блиског истока, а посебно његов западни део – басен реке Јордан. Висок природни прираштај (у појединим државама у басену креће се и преко 2,2% – Јордан и Сирија) и велики прилив миграната у новоосновану Израелску државу (после 1948. године), унапређење и нагли развој пољопривредне производње, која има задатак да обезбеди храну за растућу популацију, као и развој индустријске производње и негативан утицај климатских промена које су изразите у овом аридном региону, имали су за последицу да данас све државе у сливу ове реке троше између 95 и више од 100% својих обновљивих ресурса пијаће воде (Wolf, 1995). У већини држава у басену реке Јордан данас је стање више него критично, јер годишња количина воде по глави становника је много испод оптималног нивоа, односно чак испод „апсолутног воденог стреса" од 500 m^3 годишње по становнику. Велики број подземних издани из којих се обезбеђује пијаћа вода последњих година је практично неупотребљив, јер због прекомерног повлачења воде из њих долази до продора слане воде која их контаминира.

Током историје подручје басена реке Јордан представљало је регион у којем је током векова било великих религијских, културних, политичких и других превирања, односно регион у којем су конфликти и сукоби свакодневна појава. Имајући у виду да потребе за пијаћом водом на овом простору свакодневно расту, није ни чудо што њене ограничене количине представљају камен спотицања и извор тензија, конфликата и сукоба између држава у региону. Колико је пијаћа вода важна за овај регион указао је оснивач јеврејске државе Давид Бен Гурион, још 1956. године, када је изјавио: „Са Арапима водимо рат око воде и од исхода те битке зависиће наша будућност". Да су ови наводи тачни потврдио је 35 година касније хашемитски краљ Хусеин који је рекао: „Вода је једини разлог због којег ће Јордан ући у рат" (Милинчић и др., 2009).

Географски положај и стање ресурса пијаће воде у басену реке Јордан

Басен реке Јордан налази се у западној Азији, на простору западног дела Блиског истока, на територији држава: Израела, Сирије, Либана, Јордана и палестинске територије. У његовом централном делу налази се река Јордан, која извире у Јужном Либану, затим тече на југ ка Галилејском језеру. Из Галилејског језера ток ове реке наставља на југ и завршава се уливањем у Мртво море. На свом путу дужине 251 km, једним делом чини границу између Сирије и Израела, односно Израела и Јордана (слика 1) (Mukarami, 1995).



Слика 1 – *Слив реке Јордан*
(Извор: OUN – United Nations Cartographic Section)

У овој области сусрећу се две рељефне целине, и то област планинских предела на северу басена и великих низија на југу. Низија се једним делом налази у највећој криптодепресији на свету, чије најниже тачке се спуштају и преко 400 m испод површине мора.

Област овог басена карактерише се изузетно сувом климом, при чему просечна количина падавина на годишњем нивоу износи око 600 mm. Највише падавина има планински део басена (Либан) и то за време зимских месеци, где средња годишња количина падавина износи око 1250 mm (McKinney, 2003). Са друге стране, најмање падавина имају територије у низијама (Израел и Јордан) у којима, у зависности од дела године, падне мање од 50 mm воде годишње. Због просечно високих температура које су заступљене у овој области, током већег дела године највећи део падавина – 56% се врати у атмосферу путем испаравања, 24% се филтрира и допуњује подземне издани, док преосталих око 20% представља површинска вода (Utah state water plans, 2010). Око 60% овога простора категорише се као аридан.

Слив реке Јордана има површину од око 18.300 km^2, који генерише око 1.32 km^3 воде годишње.[1] Највеће количине воде има у пролећном периоду, када је учестало топљење снега и леда са високих планина Јужног Либана, док најмању количину воде има у јесењем периоду због високих температура и мале количине падавина (Naff, Matson, 1984).

У зависности од хидрологије и потрошње воде, сам слив ове реке можемо поделити у три дела: горњи ток закључно са Галилејским језером, средњи ток и доњи ток до ушћа у Мртво море.

У горњем делу слива река Јордан највише воде прима из три притоке. То су: река Дан са просечном количином воде од 245 милиона m^3 годишње, затим река Хасбани – 138 милиона m^3 и река Баниас са 121 милион m^3. Проток ових река варира у зависности од годишњег доба (табела 1), при чему је укупан годишњи доток око 504 милиона m^3, што чини нешто више од 1/3 укупне воде реке Јордана (Naff, Matson, 1984). Такође, у овом делу слива река добија воду из већег броја крашких врела – издани. У просечној години вода из ових крашких врела даје око 50% воде горњег дела реке Јордана и то највише у периоду после зимских месеци. У сушним годинама, пролећни одлив из крашких врела обезбеђује и преко 70% протока горњег дела реке Јордана (Mukarami, 1995).

Табела 1 – *Годишњи проток притока у горњем току реке Јордана*
(Извор: Naff & Matson, 1984)

Река	**Држава**	**Проток (милиони m^3)**	
		просек	**опсег**
Дан	Израел	245	173–285
Хасбани	Либан	138	52–236
Баниас	Сирија/Израел	121	63–190
Укупно		**504**	**298–711**

На свом пути ка Мртвом мору река Јордан се улива у Галилејско језеро[2], запремине око 4 km^3 воде. Површина језера износи око 170 km^2 и има просечну дубину од око 23 m. Због велике површине и климе, коју карактеришу велике летње температуре, годишње из језера испари око 270 милиона m^3 воде. На тај начин се количина воде која долази из језера у реку Јордан додатно смањи за око 70 милиона m^3 /годишње (Mukarami, 1995).

У средњем току река Јордан прима своју највећу притоку – реку Јармоук. Површина њеног слива износи 7.242 km^2 од чега је 1.424 у Јордану и 5.252 у Сирији, са којег годишње генерише око 400 милиона m^3 воде. Највећу количину воде има за време зимског периода и то у месецу фебруару – 101 милион m^3 а најмању у септембру – 19 милиона m^3 (Huang, Banerjee, 1984).

[1] Систем реке Јордан има 28 пута мање воде од реке Сир Дарије, 58 пута мање него река Аму Дарија или 65 пута мање од реке Нила (Nadav, 2001).

[2] Због својих димензија 20x10 km и дубине од око 23 m Израелци га називају Галилејско море.

У доњем току река се спушта у највећу криптодепресију на свету и улива се у Мртво море. На овом делу тока прима више притока, што представља додатних 523 милиона m^3 воде годишње, од којих 20% са територије Израела. Највећи прилив воде има за време зимских месеци, а најмањи у летњем периоду. Овај део тока карактерише се веома слабим квалитетом воде. У сушном делу сезоне салинитет воде је око 350 mg по литру, док за време кишне сезоне, због великог спирања тла, достиже вредност до око 25.000 mg по литру, што доприноси порасту салинитета Мртвог мора на приближно 7 пута већу вредност од светског мора.[3]

Област басена реке Јордана има велике количине подземне воде, која је сконцентрисана на територији Израела, Јордана и Палестинске територије. Укупан годишњи износ обновљивих ресурса подземне воде процењује се на око 1,46 km^3, чији је квалитет различит (Dombrowsky, 1998).

Имајући у виду да у овом басену постоје велике варијације у годишњој, сезонској и дневној температури, да је велико испаравање и да је мали просек годишњих падавина, количина воде од око 3 km^3 (укупна подземна и површинска вода) није довољна да задовољи потребе људске популације на овом простору. Због оваквог стања, све државе у сливу овог басена троше између 95 и више од 100% својих обновљивих ресурса пијаће воде (Wolf, 1995). У већини држава у басену реке Јордан, данас је стање више него критично, јер годишња количина воде по глави становника је много испод оптималног нивоа, односно чак испод „апсолутног воденог стреса" од 500 m^3 годишње (табела 2).

Табела 2 – *Количина доступних обновљивих ресурса воде по становнику*
(Извор: Gleick, 1993. & Allounce, 2005)

Држава	**Количина доступне воде по становнику (m^3/год.)**		
	1960.	**1990.**	**2025.**
Израел	1.025	467	311
Јордан	529	224	91
Либан	2.000	1.407	809
Сирија	1.196	439	161
Палестинска територија	187	165	109

[3] Због високе концентрације соли, ова вода се не може користити за људску употребу. Иначе, Мртво море има површину од око 810 km^2 и налази се на 400 m испод површине мора. Због великих просечних годишњих температура, испаравање је веома високо и износи око 1.600 mm/годишње. У прошлости су се губици настали испаравањем надокнађивали приливом воде реке Јордана и других притока. У току 1930. године у море је долазило око 1,6 km^3 воде годишње, при чему је ниво воде био релативно константан и износио око 393 m испод површине мора. Због интензивног наводњавања, од 50-их година прошлог века количина воде која долази до мора смањила се на 1 km^3, чиме је ниво мора опао за око 10 m. Пораст пољопривредне производње, раст насеља и развој индустрије допринели су да се сваке године количина воде која се узима из слива реке Јордан повећава. На тај начин у току 2010. године доток је опао на 20 до 30 милиона кубних метара (Goetz 1986).

У прошлости су доступне количине ресурса пијаће воде биле довољне да подмире потребе држава у басену реке Јордана, јер су се делиле на мањи број људи. Међутим, порастом броја становника, нарочито од 30-их година прошлог века, пораст индустријске производње, потражња за све већом количином хране која се обезбеђује наводњавањем све већих површина у пустињама и последице климатских промена оставиле су велики траг на потрошњу ограничених ресурса пијаће воде, које су у овом басену природно ограничене и практично недовољне за задовољење основних животних потреба растуће популације. Због повећања потрошње пијаће воде, током 1955. године, Јордан постаје држава у којој се јавља хронични недостатак воде[4], да би током 1990. године овај проблем имао и Израел. Према предвиђању, до 2025. године наведени проблем ће имати Сирија, односно до 2050. године и Либан (Милинчић, Јовановић, 2007).

Фактори и чиниоци угрожавања ресурса пијаће воде у басену реке Јордан

Услед пораста људске популације, развоја индустрије, раста пољопривредне производње, развоја и ширења урбаних средина и утицаја климатских промена дошло је до повећања потрошње ресурса пијаће воде у басену реке Јордан, односно расположиве количине пијаће воде по становнику су се временом смањивале (табела 2). Највеће количине пијаће воде троше се у пољопривреди – од 59 до 85%, а најмање у индустрији – 3 до10% (табела 3) , што зависи од економског развоја држава у овом басену.

Табела 3 – Потрошња ресурса пијаће воде
(Извор: Gleich, 1993. & Allounce, 2005.)

Држава	Потрошња воде (%)		
	домаћинство	индустрија	пољопривреда
Израел	16	5	79
Јордан	29	6	59
Либан	11	4	85
Сирија	7	10	83
Палестинска територија	27	3	70[a]

[a] - Institute for Water Studies, Birzeit University (2004)

На расположиве ресурсе пијаће воде утиче неколико основних фактора.

[4] *Хронични недостатак воде јесте појава која настаје у појединим областима Земље, где доступне количине воде по глави становника износе између 500 и 1.000 m³/god. (FAO, 2008).*

Демографски фактори

Један од најзначајнијих фактора који су утицали на пораст потрошње пијаће воде у овом басену је пораст људске популације. Развојем људског друштва и унапређењем медицинске заштите, пољопривредне производње и развојем урбаних средина, у комбинацији са високим природним приштајем (Јордан – 2,2%, Сирија – 2,3%, Израел – 1,8%, Палестинска територија – 1,9%) (World bank, 2014) довели су до убрзаног повећања популације на овом простору. Такође, формирање јеврејске државе – Израела (1948. године) довело је до великих миграција јеврејског становништва из Европе и читавог света у новоформирану државу, што је додатно допринело расту популације у овом басену, а нарочито у периоду после Другог светског рата, што се најбоље види у табели 4.

Табела 4 – *Пораст популације у басену реке Јордан*
(Извор: UNDESA, 2011)

Година	Државе				
	Јордан	Сирија	Израел	Палестина	Укупно
1950.	449	3 413	1 258	932	6052
1960.	895	4 567	2 090	1 069	8621
1970.	1 667	6 368	2 850	1 125	12 010
1980.	2 299	8 907	3 746	1 510	16 462
1990.	3 416	12 324	4 500	2 081	22 321
2000.	4 827	15 989	6 015	3 199	30 030
2010.	6 187	20 411	7 418	4 039	38 055
2020.	7 366	24 079	8 666	5 434	45 545
2030.	8 415	27 859	9 816	7 112	53 202
2040.	9 289	30 082	10 955	8 930	59 256
2050.	9 882	33 051	12 029	10 981	65 943 *

* број становника изражен у хиљадама

У периоду од 60 година (1950–2010) број становника у овом региону повећао се за више од шест пута, односно са 6 на преко 38 милиона. Према предвиђањима које је дао OUN, до средине овога века популација у овом региону ће се повећати за додатних 28 милиона (73%), односно бројаће око 66 милиона људи (UNDESA, 2011).

Раст урбаних средина

Данас урбане средине представљају регионалне центре који имају уређена социјална и економска питања, односно средине у којима се лакше задовољавају животне потребе.

Основни фактори који утичу на убрзан раст урбаних средина су:
– увећан природни прираштај и
– миграције становништва из руралних средина (унутрашња миграција).

Бољи услови живота, решена социјална и економска питања у урбаним срединама омогућила су мањи морталитет и већи природни прираштај.

Раст урбаних средина носи многе проблеме, међу којима је и водоснабдевање. Током развоја људског друштва потребе за водом су расле. Што је друштво било развијеније то је и потрошња воде била већа. На почетку развоја цивилизације човек је воду углавном користио да задовољи своје физиолошке потребе (у нашим климатским условима 1,5 -3 l/st./dan) (Milinčić, Jovanović, 2008). Почетком XX века потрошња воде је износила око 10 литара на дан по особи. Растом градова развија се и водоводна инфраструктура, па је, сходно томе, расла и потрошња воде. Данас у насељеним местима у којима је изграђена основна водоводна инфраструктура потрошња воде износи 80 до 100 литара по особи дневно. У већим градовима у којима постоји изграђен централизовани водовод потрошња воде се креће од 400 до 600 литара на дан по особи (UNESCO, 1999). Имајући у виду да је потрошња у урбаним срединама вишеструко већа (повећала се три пута у последњих 50 година) од потрошње воде у руралним деловима, а знајући да се број становника који живе у урбаним срединама много повећао, поготово у државама у сливу реке Јордана (што се види из табеле 5), онда није тешко закључити колико расту потребе за пијаћом водом.

Табела 5 – *Пораст броја урбаног становништва у сливу реке Јордан*
(Извор: UNDESA, 2011)

Држава	1950.	1960.	1970.	1980.	1990.	2000.	2010.	2020.	2030.	2040.	2050.
Израел	71,0	76,8	84,2	88,6	90,4	91,2	91,8	92,4	93,0	93,6	94,1
Јордан	37,0	50,9	56,0	59,9	72,2	79,8	82,5	84,7	86,5	87,8	89,0
Палестинска територија	37,3	44,0	54,3	62,4	67,9	72,0	74,1	76,3	78,6	80,8	82,9
Сирија	30,6	36,8	43,3	46,7	48,9	51,9	55,7	59,7	64,0	68,2	72,2*

* - вредност изражена у % у односу на целокупно становништво у држави

Пољопривреда и индустрија

Као и свуда у свету, нагли развој пољопривреде десио се у XIX веку, када почињу да се примењују агротехничке мере. Укрштањем се добијају нове врсте, које обезбеђују много веће приносе него у средњем веку. Применом механизације, коришћењем хемикалија (ђубрива и заштитних средстава) и наводњавањем приноси усева расту, тако да увећање људске популације у овом региону ствара додатне захтеве за већом производњом хране, а то ствара веће захтеве за водом. Данас највећи део потрошње пијаће воде одлази на пољопривреду и то од 59% у Јордану до 85% у Либану. Додатни неповољан фактор представљају и велики

губици у наводњавању који се у овом делу Блиског истока креће од 38% у Израелу (FAO, 2003) до 60–75% на палестинској територији (People&Ecosystem/World resources (1998-99)) Посебан проблем за пољопривреду у овом региону представљају веће просечне годишње температуре, које условљавају веће потребе за водом за производњу килограма биомасе у односу на подручја са хладнијом климом. На пример, на северу Европе потрошња воде по хектару износи од 300 до 5.000 m^3, док је у јужним пределима, за исту површину обрадиве земље потребно од 7.000 до 11.000 m^3. У Азији се овај однос креће од 5.000 до 17.000 m^3, а у Африци је највећи и креће се од 20.000 до 25.000 m^3 (Hays, 1998). Тако је за производњу килограма жита у топлим крајевима потребно око 3000 l, док је у умереним регионима потребно скоро десет пута мање воде – око 380 l (Fraiture, et al., 2004).

Индустријска производња у овом региону почела је нагло да расте после Другог светског рата. Данас се у њој троши између 3% (Палестинска територија) и 10% (Сирија) укупне потрошње воде у овом басену. Према предвиђањима, које је дао ФАО до 2025. године, потрошња воде ће порасти за око 28% у односу на садашње стање (Huidobro, 2003). Међутим, имајући у виду да државе у сливу реке Јордана, као и већина држава у свету, теже да имају развијену економију, чији је највећи ослонац на индустрији, онда није тешко закључити да ће потрошња воде у наредном периоду порасти у складу са датим предвиђањима. Такође, отежавајућа околност, као и код пољопривреде, јесте да је услед просечно већих годишњих температура потрошња воде у индустрији у овом региону већа него у северним деловима планете (UNESCO, 1999). Ову ситуацију додатно отежава тежња за већим профитом. Тако се за производњу једне тоне жита утроши око 3000 тона воде и добије се приход од око 200 $, док се за исту количину воде која се употреби у индустрији добије приход просечно од око 14.000 $. На основу тога јасно се види да ће индустријска производња у наредном периоду имати све већи удео у укупној потрошњи пијаће воде не само у овом региону већ и у свету (National Intelligence Agency, 2005).

Развој индустрије омогућио је лакши и бољи живот човека, али је донео деградацију и загађење животне средине. Нуспроизводи индустријског успона данас су све видљивији у природи. Како је расла и развијала се индустрија, тако је и количина отпада и отпадних материја у водотоцима расла. У току 1944. године у подземним водама у свету нормирано је 13 врста загађивача, 1967. године – 180, а 1982. евидентирано је преко 600 (Гавриловић, 1994). Савремено „атомско доба" нарочито је погубно за квалитет воде. Индустријске отпадне воде у крајњем исходу увек заврше у некој текућој води, што није мимоишло ни простор овога басена.

Климатске промене

Због прекомерног загађења животне средине нуспродуктима човековог рада дошло је до стварање „ефекта стаклене баште", што је имало за последицу глобално повећање просечне годишње температуре. На графику 1 приказан је пораст просечне годишње температуре у периоду од 1850. до 2000. године.

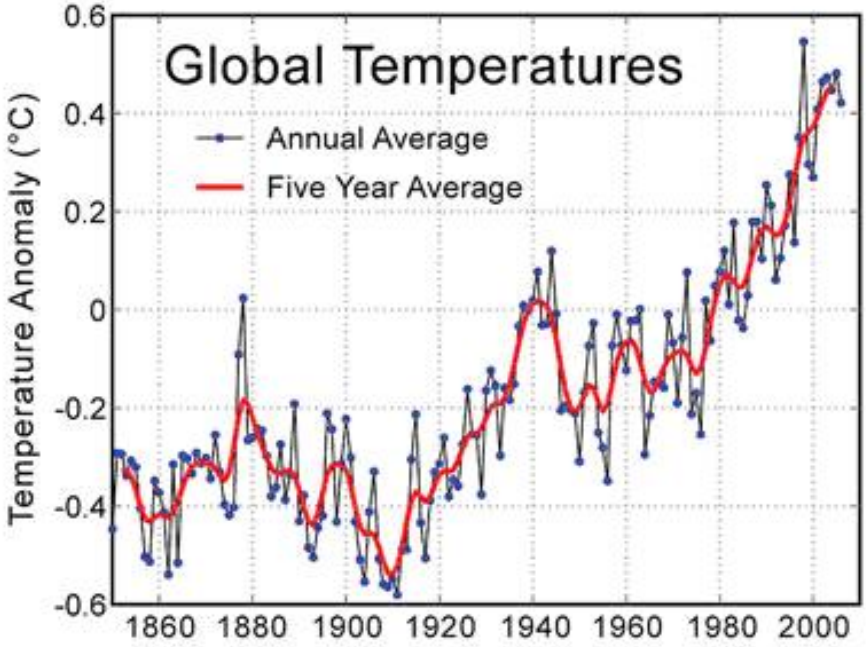


График 1 – *Пораст средње глобалне температуре у периоду 1850–2010.*
(Извор: Vardiman, 2008.)

Климатске промене, као глобални феномен, неће заобићи ни басен реке Јордана. У својој студији „Drought under global warning" (суша – глобална опасност) научник Даи (Dai) приказао је на који ће начин климатске промене (пораст средње глобалне температуре, ефекти стаклене баште и др.) утицати на стање и појаву будућих суша. Према његовим прорачунима, који су засновани на подацима из четири извештаја Међувладиног панела за климатске промене (IPPC – Intergovernmental Panel on Climate Change) из 2007. године о температури, количинама падавина, влажности, брзини ветра и тренутним пројекцијама емисије гасова стаклене баште, шири простор Медитерана, а самим тим и басен реке Јордана, погодиће велики сушни периоди, који ће већ бити веома изражени од 2030. године, када ће Палмеров индекс (Palmer Drought Severity Index)[5] имати вредност од –8 до –10, при чему ће пред крај века порасти на вредности од –15 до –20, што ће бити без преседана у историји људске цивилизације. Овакво стање повећања сушних периода имаће велики утицај да доступност ограничених ресурса пијаће воде у овој аридној области.

[5] Палмеров индекс јачине суше (Palmer Drought Severity Index– PDSI), представља измерену вредност трајања и интензитет дугорочне суше на одређеној територији или области – региону.

Израелско-арапски конфликти

Почетак конфликата и сукоба око ресурса пијаће воде започиње 1800. године када је Ционистичка организација Јевреја[6] одлучила да простор Палестине постане национални дом свих Јевреја. Насељавање ове области било је спроведено у неколико фаза. Први талас „модерних" јеврејских миграција започео је 1882. године и трајао је до 1903. године. У овом периоду у Палестину је дошло око 30.000 јеврејских миграната. Убрзо затим у периоду 1904–1914. ову област је населило нових 40.000 Јевреја, чиме је започео процес који је претходио стварању Израелске државе. У трећем (1919–1923) и четвртом таласу (1924–1929) на просторе Палестине се доселило још око 100.000 Јевреја (Jewish Virtual Library, 2012). На овај начин, до средине 20-их година XX века, у овој области 11% становништва чинили су Јевреји. Успон нацизма у Европи (у Немачкој 1933. године) убрзао је започете миграције, тако да је до краја 30-их година XX века прилив миграната у Израелу порастао на 250.000 годишње. Овако убрзано насељавање ове области изазвало је револт код арапског света, нарочито у периоду 1936–1939. На овај начин не само да је растао притисак између верских и политичких различитих страна – Арапа и Јевреја, већ је дошло до већих притисака на оскудне ресурсе пијаће воде у овом региону. Под притиском арапског света, Велика Британија, која је управљала овим територијама од пада Отоманског царства 1918. године, „Белом књигом"[7] је ограничила прилив Јевреја на ове територије и то од 1940. године. Међутим, број миграната је убрзано растао без обзира на ограничење које је дато овим документом. Крајем Другог светског рата Јевреји су чинили 33% становништва у Палестини (Population of Ottoman and Mandate Palestine, 2007).

После Другог светског рата хиљаде Јевреја који су преживели холокауст у Европи нашли су уточиште у „обећаној земљи" – Палестини. Због погоршавања ситуације између Арапа и Јевреја и немогућности да нађе решење које је прихватљиво за обе стране, у току 1947. године Велика Британија се повлачи са ових простора (Jewish Virtual Library, 2012). Под покровитељством OUN, Резолуцијом 181 од 29.11.1947. године, усвојен је План поделе Палестине на два дела – једну арапску и једну јеврејску државу. Овај план био је прихваћен од Јеврејске заједнице, док га је Арапска лига[8] и Арапски виши комитет Палестине

[6] Ционистичка организација Јевреја (Zionist movement) покрет је светских Јевреја који је настао крајем XIX века ради стварања јеврејске државе у Палестини и подизања јеврејског питања на међународни ниво. Овај покрет промовисао је идеју насељавања свете земље. Под њим је било 5 таласа насељавања Палестине, познатих као Aliyah (Jewish Virtual Library, 2012).

[7] Под притиском арапског света и раста незадовољства приливом Јевреја у Палестину, Велика Британија, под владом Черчила, у току 1939. године донела је документ The White Paper, тј. Белу књигу, којом је ограничен број прилива Јевреја у Палестину. Овим документом је дефинисано да се у петогодишњем периоду, од 1940. до 1944. године, број придошлих Јевреја ограничава на 75.000, при чему је годишње дозвољен прилив од 10.000, с тим што се може дозволити пораст овога броја за још 25.000 у случају настанка ванредне ситуације (Jewish Virtual Library, 2012).

[8] Арапска лига или лига арапских држава је организација арапских земаља која је основана 22. марта 1945. године, ради остваривања заједничке добробити и интереса свих арапских држава. Данас окупља 22 земље из североисточне Африке и југозападне Азије. У време израелско-арапске кризе и ратова давала је велику финансијску и политичку подршку Јордану, Сирији, Либану, а касније Палестини у борби са Израелом.

одбацио, при чему су 1.12.1947. године почели немири који су убрзо прерасли у грађански рат (Yoav, 2006). Јевреји су у почетку били у дефанзиви, да би убрзо прешли у офанзиву и извојевали победу, коју су крунисали 14. маја 1948. године, проглашењем независности Израела, односно формирања Израелске државе.

Проглашење Израелске државе покренуо је нови рат на овим просторима – Арапа против Израелске државе. У једногодишњем рату Израел је победио и проглашена је граница позната као „Зелена линија".[9] На овај начин Израел је извојевао самосталност и у мају 1949. године признат је од OUN.[10] У току 1949. године новопроглашена држава Израел склопила је примирје са суседним арапским државама (Munther, Uri, 2003). Овај привидан мир омогућио је да се у ову државу досели више од милион Јевреја, тако да је између 1948. и 1958. године овде живело преко 2 милиона становника, да би у периоду 1948–1970. година у ову земљу дошло више од 1,151 милиона јеврејских миграната (Bard, 2003), па данас на овим просторима живи више од 7 милиона становника. Према проценама OUN, до краја 2050. године у овој држави ће живети око 12 милиона људи (UNDESA, 2011).

Убрзан пораст броја становника на овим просторима имао је за последицу, поред осталог, све веће потребе за пијаћом водом. У периоду од 1948. године, односно од проглашења независности Израелске државе, расту тензије и конфликти око расподеле ограничених ресурса пијаће воде. Овај период карактерише више покушаја постизања мира и потписивања споразума којим би се задовољиле све стране у сукобу, односно којим би се ресурси пијаће воде поделили у складу са потребама свих страна у спору. Међутим, највећи проблем је чињеница да је вода ограничен ресурс на овим просторима, а да стране у сукобу, пратећи своје националне интересе, теже да имају приступ и контролу над што већим залихама овога ресурса. Томе иде у прилог и то што за поједине државе у региону (Израел и Јордан) вода има стратешку улогу. Пољопривреда у овим државама представља саставни део одбрамбене политике са идејом да је храна од пресудног значаја за националну безбедност, па свака промена у коришћењу воде представља директан атак на безбедност државе (Postel, 1999).

После 1948. године и стицања независности, све државе у региону имале су своје планове око коришћења воде у сливу реке Јордан, а које су углавном имале за циљ да је искористе за повећање пољопривредне производње.

У току 1949. године, после потписивања примирја, Израел је ангажовао британску фирму *Murdoch MacDonald and Partners* да изврши процене о могућности експлоатације воде реке Јордан. После извршених процена и добијеног предлога, Израел је у току 1951. године започео са пројектом дренаже мочваре Хулех. На тај начин нарушио је неповредивост демилитаризоване зоне са Сиријом, што је био први у низу сукоба не само Израела и Сирије, већ Израела и осталих околних арапских држава. Ова акција довела је до низа граничних оружаних сукоба који су ескалирали током лета 1951. године. Сирија је на овај потез Израела оштро реаговала у OUN.

[9] По завршетку једногодишњег рата, јеврејска држава је проширила своју територију на рачун својих суседа за готово 20% у односу на План поделе који су дале OUN из 1948. године (Zaid & Amjad, 2005).

[10] У току овога рата је побијено или протерано више од 800.000 Палестинаца из ове области. Ово је била цена настанка и самосталности Јеврејске државе.

Међутим, захтев Сирије је одбијен, а радови на овом пројекту су настављени. До раних 50-их година прошлог века јорданска влада је појачала активности ради побољшања своје пољопривреде, чиме је донела план са којим је требало да преусмери део воде реке Јармук у Галилејско језеро и изгради систем канала за повећање површина које се наводњавају. У току 1952. године амерички инжињер Бунгер предложио је план којим би се на реци Јармук изградила акумулација Макарин, капацитета 480 милиона m^3, која би обезбедила наводњавање 43.500 хектара обрадивих површина у Јордану и 6.000 хектара у Сирији (Munther, Uri, 2003).

Такође, овим пројектом обезбедила би се производња струје за потребе ових држава. Радови на пројекту започели су у јулу 1953. године на шта је Израел оштро реаговао у OUN. У току јула исте године Израел започиње нове радове на скретању воде реке Јордан у оквиру демилитаризоване зоне. OUN усваја жалбу Сирије и Резолуцијом Савета безбедности OUN бр. 100 позива Израел да прекине започете радове. Међутим, тек под притиском САД, уз претњу економских санкција, Израел обуставља радове (Wolf, Nevton, 1980). У међувремену, Јордан, због недостатка финансијске помоћи САД, прекида радове на Бунгер плану. Међутим, на инсистирање Израела, Савет безбедности OUN, по обављеним испитивањима на терену, одбацује сиријску жалбу, наводећи да радови не крше правну регулативу, чиме је започети пројекат на скретању воде реке Јордан настављен и завршен 1957. године.

У нади да ће наћи право решење о подели воде у овом региону и смањити веома затегнуту политичку ситуацију, у току октобра 1953. године Америка шаље свог амбасадора Ерика Џонсона (Erika Johnson) да посредује у преговорима и нађе решење настале кризе око воде. Амерички амбасадор након детаљног сагледавања стања и потреба за водом држава у региону, нуди свој план – Џонсон план (Nadav, 2001). То је први свеобухватни план који је имао за циљ да понуди исте услове како Израелцима, тако и арапским државама. После четири круга преговора, План су прихватили Израел и Арапска лига. Међутим, 11. октобра 1955. године, Савет Арапске лиге није га ратификовао, јер Лига није хтела да формално призна независност Израела. Утицај Египта у Савету Арапске лиге био је пресудан, јер се по овом плану део воде реке Нила морао скренути у западни део Синајске пустиње на којој би се населило око два милиона палестинских избеглица. На тај начин двогодишњи напор америчког амбасадора је пропао (Wolf, Newton 1980). Арапско руководство је тврдило да се на тај начин јача израелска економија, а обезбеђење додатних количина воде подстиче имиграција јеврејских досељеника, чиме је смањена могућност повратка палестинских избеглица, који су протерани у току рата 1948. године из својих домова. После краха Џонсоновог плана, Јордан и Израел су, у складу са његовим техничким решењима, успешно покренули своја два велика пројекта у области водопривреде. Израел је започео изградњу националног водовода,[11] док је Јордан започео изградњу великог Источног Гхор канала (касније

[11] Национални водовод Израела је највећи пројекат за снабдевање водом у овој држави. Дужине је око 130 km и капацитета 1,7 милиома m^3 воде дневно. По завршетку овог пројекта у току 1964. године 80% воде је коришћено у пољопривредни, док је преосталих 20% употребљивано у домаћинству. Међутим, како је време пролазило однос воде за пољопривреду и домаћинство се мењао, тако да је почетком 90-их овај однос износио 50–50%. У току 2010. године у домаћинству се користи око 80% воде из овога водовода. Разлог оваког повећања је, пре свега, брз пораст становника, поготово у централном делу државе и високи животни стандарди који диктирају већу потрошњу воде (Kantor, 2008).

назван Канал краљ Абдалах). Његова прва фаза завршена је 1962. године, а читав пројекат у току 1979 (Karen, 2006). На тај начин Израел је изградњом националног водовода требало да обезбеди воду за суви југ земље, односно за приобалне градове на југу државе и омогући наводњавања земљишта у пустињи Негев. Капацитет овог водовода био је 320 милиона m^3 годишње, што је, како наводе Израелци, у границама које је предложио Џонсонов план (Munther, Uri, 2003).

Изградња овог водовода започела је нешто пре 1955. године, а завршена у току 1964. године. Са друге стране, изградња Источног Гхор канала (Trottier, 1999) започета је 1957. године, што је била прва етапа у великом јорданском Јармук пројекту.

Непосредно пре завршетка великог израелског националног водовода, у току 1964. године, на Другом Самиту арапске лиге (Moshe, 2008) донесена је одлука да се спречи његова реализација. Пошто је одбијен предлог војног напада, одлучено је да се онемогући Израелу да узима из Галилејског језера велике количине воде, тако што ће се део воде реке Јармок преусмерити за наводњавање пољопривредног земљишта у Сирији и Либану (пројекат Хеадватер). Скретање воде реке Јармок започето је у току 1965. године изградњом две бране (Мукхеиба – капацитета 200 милиона m^3 воде и Макарин – капацитета 350 милиона m^3). На овај поступак држава Арапске лиге Израел је одговорио да наведено скретање представља кршење његових суверених права, при чему би га арапски пројекат лишио 35% воде из Галилејског језера и смањио укупну потрошњу воде за 11% (Ettore, 2004). На тај потезе арапских држава Израел је одговорио ваздушним нападима на Сирију, како би је спречио да настави започети пројекат. Конфликти су кулминирали два месеца касније у шестодневном Израелско-арапском рату (Бабић, 1988).

После Првог израелско-арапског рата (у којем је Израел однео победу) дошло је до промена граница у односу на стање из 1948. годину, што је омогућило Израелу бољу позицију у контроли воде у овом региону. По завршетку оружаних сукоба, Израел је преузео контролу над Голанском висоравни, Синајским полуострвом, Западном обалом и појасом Газе (Smith, 2006). На тај начин потпуно је онемогућено да арапске државе контролишу воду реке Јордана, а дошло је до померања границе на реци Јармук на половину њене дужине у односу на 10 km пре рата. Тиме је омогућено Израелу да има потпуну контролу над водом, односно да контролишу да ли Арапи узимају воду (Smith, 2006)

После завршетка рата 1967. године настављају се тензије око контроле ресурса пијаће воде у овом региону између Арапа и Израелаца. Новонастала ситуација око контроле над ресурсима пијаће воде није одговарала државама Арапске лиге, што је довело до кулминација у виду нових оружаних сукоба 1969. и 1973. године, када је избио Други, односно Трећи израелско-арапски рат. У новим оружаним сукобима Израел је надмоћно победио, чиме је учврстио своје позиције у овом региону. На тај начин је само са територије Западне обале обезбедио 25% изданске воде које користи у својој укупној потрошњи (Morris, 1997). У овом периоду арапске државе су прихватиле превласт Израела и углавном нису правиле нове исхитрене потезе који би их лишили преосталих количина пијаће воде.[12] Израелска влада, охрабрена

[12] Важно је напоменути да се после арапско-израелских ратова пораст тензија, конфликата и сукоба око ресурса пијаће воде преноси са релације Израел–Арапи на релацију између Израела и Палестинаца.

победама над Арапима у овим ратовима, на окупираној територији на Западној обали насељава Јевреје, чиме се додатно продубљује јаз са Палестинцима. У наредном периоду долази до оштрих оружаних сукоба војске Израела са палестинским покретом ПЛО,[13] како на територији Палестине, тако и на територији суседних арапских држава, које су му пружале подршку и на чијим територијама су биле базе и кампови у којима су обучавани Палестинци, одакле су покретани напади на израелске циљеве.

Од завршетка оружаних сукоба Израела са Арапима постојао је низ покушаја, на међународном плану, да се постигну одговарајући споразуми око расподеле пијаће воде, али није било великих помака ка решавању неспоразума. У току октобра 1994. године потписан је споразум којим је дефинисано да се количине воде узете из реке Јордана поделе тако да Израел добије 54,8%, Јордан 35%, а Палестина 8,2% воде.[14] На овај начин Израел је остварио превласт у контроли и коришћењу воде у сливу реке Јордан, док је палестинска територија добила најмањи удео у коришћењу воде. Приликом потписивања овог споразума Израел је пристао да се повуче са територије која је некада припадала Јордану, али је задржао право искоришћења воде на тој територији, тако да током времена може да повећа потрошњу.[15] Такође, додатни проблем који компликује поделу воде између Израела и арапских држава су климатске промене које су веома изражене у овој области, нарочито последњих деценија. Последице дуготрајних сушних периода утицале су да последњих година количина воде у рекама опадне за више од 25%, што ствара пораст тензија, тако да потписани споразум није никаква озбиљна гаранција миру.

Као што је већ речено, после завршетка арапско-израелских ратова конфликти и сукоби око ресурса пијаће воде преносе се на релацију Израел-Палестина. Томе је допринела и одлука Израела (по завршетку Првог арапско-израелског рата 1967. године) да подземне воде – подземне издани, прогласи за стратешки ресурс, при чему их ставља под директну војну контролу, што проузрокује почетак строге рестрикције воде за Палестинце. Од раних деведесетих година Палестинци су трошили у просеку око 119 m^3 воде годишње по становнику, док у истом периоду израелски насељеници троше преко 354 m^3 (Powell, 1994). Посебно тешко стање је у појасу Газе, где је због превеликог повлачења подземне воде њен ниво опао за више десетина метара, тако да је већина бунара које користе Палестинци ван употребе због продора морске воде у њих (Gleick, 1994). Такође, у овом периоду број дозвола које су добили Палестинци за бушење нових бунара ограничен је на 34 (у периоду 1967–1996. године дата је дозвола за 13 нових бунара), при чему им је лимитирана дубина копања и промер цеви за извлачење воде (Morris, 1997). Дакле, види се примена хегемоније Израела над слабијом Палестином. Последице оваквог поступка Израела огледају се у недовољној количини воде за Палестину,

[13] ПЛО (The Palestine Liberation Organization) или Палестинска ослободилачка организација јесте политичка и паравојна формација коју су формирале арапске државе на Првом самиту арапске лиге 1964. године у Каиру. Основни циљ ове организације било је ослобођење Палестине путем оружане борбе.

[14] Споразум доступан на: http://www.kinghussein.gov.jo/peacetreaty.html

[15] На основу параграфа 1–3 главе 4 овога уговора.

што ову земљу сврстава у ред држава са „апсолутном несташицом воде".[16] Како Палестинци тврде, ово је ефикасан начин да се ограничи пораст њихове популације, развој индустрије и пољопривреде. То се види из табеле 6, која приказује проценат потрошње воде из подземних издани.

Табела 6 – *Проценат потрошње воде из издани у Израелу*
(Извор: Анекс III - Мировног уговора, 1995.)

Издан	Израел (%/mil. m^3)	Палестина (%/mil. m^3)
Западна издан	94 (340)	6 (229
Североисточна издан	71 (103)	29 (42)
Источна издан	42,6 (40)	57,4 (54)

Држава Израел суочава се са мањком од 475 милиона m^3 воде годишње, док Палестинске територије имају мањак од око 35 милиона m^3. Овакво природно стање се свакодневно погоршава сукобима у појасу Газе и на Западној обали због насељавања палестинских територија јеврејским досељеницима. Пошто недостатак површинске текуће воде надокнађују из подземних издани, због повећаних сушних периода, потрошња воде све више расте, што доводи до смањења њеног нивоа. Смањење нивоа подземних вода доводи до продора морске воде у издани, чиме се повећава њен салинитет. На тај начин више од 60% воде у приморским изданима има висок ниво нитрита, односно није погодна за директну људску употребу (Silverbrand, 2007). Пошто из ових издани Палестинци са Западне обале обезбеђују више од 90% своје воде, у порасту је број оболелих од цревних обољења (преосталих 10% или 15 милиона m^3 добијају из површинских вода или купују од Израела) (Central Bureau of Statistics Israeli, 1991). Већина студија је открила да је преко 61% палестинске деце заражено цревним паразитима, а у периоду 2002–2003. година дошло је до пораста оболелих код деце млађе од 5 година за 17,1% (Bellisari, 1994). Оваква ситуација изазива велики револт Палестинаца, који апелују на светску јавност и OUN да онемогући Израелу да повлачи превише воде из издани. Такође, на тај начин Израел онемогућава развој палестинске индустрије, јер многе светске фирме не желе да улажу капитал у државу у којој је непредвидиво снабдевање водом. У току 1995. године потписана је Декларација између ове две сукобљене стране којом је дефинисана подела воде на овим територијама. Овим привременим споразумом Палестина са Западне обале треба да добије између 70 и 80 милиона m^3 воде, односно између 28,4 и 32,5 m^3 годишње по становнику, што је испод свих међународних стандарда.[17] На тај начин потрошња воде у Палестини је мања за више од три пута него на израелским територијама (Silverbrand, 2008).

[16] Апсолутна несташица воде јете појава која настаје у оним регионима где је доступна годишња количина воде по становнику мања од 500 m^3 (FAO, 2003).

[17] Стандарди Светске здравствене организације наводе да је 100 литара воде (36,5 m^3 годишње) минимум за нормалан живот човека.

Од укупно расположивих количина воде од око 120 милиона m^3, 85 милиона Палестинци троше за наводњавање 9.500 хектара пољопривредне обрадиве земље, 30 милиона у домаћинству, а остатак од око 5 милиона у индустријске сврхе.[18] Током прелазног периода 28,6 милиона m^3 воде представља додатну количину коју Палестинци имају на располагању, док не развију додатне објекте капацитета 41,4–51,4 милиона m^3 воде годишње.[19]

Последице примене израелске хегемоније у решавању поделе ресурса пијаће воде

Због природно малих количина пијаће воде у овом региону, тензије, конфликти и сукоби су учестала појава између држава, које не могу да нађу заједнички језик око поделе недовољних ресурса пијаће воде. Иако је потписано више мировних споразума, они нису чврста гаранција миру на овим просторима.

Пораст урбаних средина, поготово после Другог светског рата, довео је до пораста популације на овим просторима. Велике миграције становништва у Палестину и висок природни прираштај у овом региону, имале су за последицу да се од 50-их година прошлог века до данас популација повећала са 6 на 38 милиона становника, односно за више од 600% (UNDESA, 2011). Већи број становника аутоматски доводи до веће потражње за храном, чиме се повећавају обрадиве површине. Такође, економски развој ових држава омогућио је већи животни стандард грађанима, што је довело до пораста потрошње воде. Успон индустрије у послератним годинама довео је до већих захтева за воду. Климатске промене, поготово последњих деценија, имају за последицу веће сушне периоде, што умањује количину воде и за више од 25% годишње (Climate change, 2007). Због тога данас преко 50% држава у овом региону троши више од 100% својих обновљивих ресурса пијаће воде.

Напори да се путем дијалога и мировних споразума реши питање поделе пијаће воде у овом региону дало је привидни резултат, тј. постизање мира. Међутим, ови мировни уговори у већини случајева нису трајно решење, јер садашње стање везано за поделу пијаће воде углавном не одговара супротним странама. Применом хегемоније Израел је, као регионална сила, наметнуо решења која задовољавају његове интересе. У мировном споразуму из 1995. године, који је потписан са Палестином, Израел има на располагању три пута више воде од свог суседа, иако већи део воде коју користи –контролише не настаје на његовој територији. Последице овако потписаног уговора већ се осећају у Палестини. Недостатак довољних количина чисте пијаће воде ограничава развој пољопривреде, индустрије и доводи до пораста болести код палестинске популације. Такође, овим уговором Палестинци не могу да копају нове бунаре, без сагласности Израела, која на овим територијама има право да

[18] Дефинисано Анексом бр. III, тачком 40. мировног уговора.

[19] Дефинисано Анексом III, члан 40. став 7. мировног уговора.

користи воду без ограничења.[20] Окупацијом палестинских територија Израел је онемогућио развој палестинске водоводне инфраструктуре, чиме више од 200.000 Палестинаца на Западној обали нема приступ води, док се у околним јеврејским насељима пијаћа вода користи за заливање травњака.[21] Ако се томе дода све већи притисак јеврејских миграната на Западну обалу и појас Газе, питање је времена када ће Палестинци да траже ревизију наведеног уговора, што ће неминовно довести до пораста тензија и конфликта. Томе иде у прилог и чињеница да је ниво подземне воде све нижи, што доводи до повећања њеног салинитета и смањења квалитета, одакле Палестинци обезбеђују око 90% својих потреба (Breaching, 2006). Део воде која им недостаје обезбеђују куповином од Израела (у складу са уговором из 1993. године) по диктираним ценама, које су вишеструко веће у односу на светски ниво (у зависности од количине падавина током сушне сезоне, ова вода је од 3 до 6 пута скупља него за Израелце). Пошто сиромашна Палестина нема довољно финансијских средстава да обезбеди довољну количину воде, као алтернативу често користи устајалу воду из цистерни или из контаминираних извора, што представља још једну отежавајућу околност за мир на овим просторима.

Са друге стране, ако Израел склопи „примирје" са Сиријом и врати јој Голанску висораван, остаће без контроле над извором и притокама реке Јордан у њеном горњем водотоку, чиме би изгубио значајне количине пијаће воде. Међутим, притисци Сирије на међународну јавност су све већи, јер би водом са ове висоравни обезбедила додатну пољопривредну производњу за растућу популацију, која ће, према проценама ОУН, са садашњих 20 милиона до 2050. године порасти на преко 33 милиона [22] (UNDESA, 2011).

Узимање воде из Галилејског језера за потребе наводњавања сувог југа Израела има тешке последице за низводне државе, а поготово за Јордан. Мањак воде у овом делу басена, настао на овај начин, доводи до повећања салинитета у пределима јужно од Галилејског језера, што има разарајуће ефекте на јорданску пољопривреду.[23]

---

[20] Просечна дубина израелских бунара креће се између 300 и 400 m, док Палестинци користе бунаре дубине око 70 m. Велика разлика у дубини резултира да Израелци имају мањи салинитет и веће капацитете (Park, 2004).

[21] У току Првог арапско-израелског рата, на простору Палестине уништено је преко 140 бунара и оштећен већи део водоводне инфраструктуре (Breaching, 2006).

Преко 66% воде Израел користи у пољопривреди која на овај начин учествује са 3% у БНД, док се знатно већи број Палестинаца у пољопривредној производњи ослања на кишницу за наводњавање својих њива. Због неадекватне канализационе мреже и оно мало воде коју добију практично је неупотребљиво за људску употребу због високог нивоа фекалија. Према проценама ОУН, уколико се настави овакав режим, Палестинци за 15 година неће имати приступ чистој пијаћој води (Humphries, 2006).

[22] Пораст популације у овом региону, који нема природно довољну количину пијаће воде, доводи у питање безбедност хране. Државе које се простиру у аридним и субаридним областима неминовно пате од недостатка хране, што доприноси порасту тензија са суседима. Владе које зависе од увоза хране имају велики финансијски дефицит, а недостатак воде изазива њихову угроженост, јер доводи у питање њихову националну безбедност.

[23] Скретањем дела воде реке Јармук Јордан не може да надокнади губитке у пољопривреди, настале оваквим поступком израелских власти.

Стање у Либану није ништа боље него у осталим арапским државама. Преко 70 % извора и издани је бактериолошки неисправно. Такође, последице уништене водоводне инфраструктуре у јужним деловима државе после арапско-израелских ратова и продора слане морске воде у подземне издани оставиле су велике последице на локално становништво (Sami, 2005).

Имајући у виду изнете чињенице, као и све веће притиске међународне заједнице да Израел врати окупиране територије у границе пре 1967. године, у наредном периоду треба очекивати пораст тензија и конфликата у овом делу Блиског истока.

Закључак

Западни део Блиског истока, односно басен реке Јордан, спада у аридне области у свету које природно располажу ограниченим количинама ресурса пијаће воде. Пораст људске популације, поготово од 30-их година прошлог века, убрзан развој урбаних средина, пораст индустријске и пољопривредне производње у комбинацији са климатским променама, које су видно изражене у овом региону, утицале су на то да дође до смањења залиха пијаће воде. Под утицајем наведених фактора, ресурси пијаће воде постају дефицитаран ресурс, а контрола над њим представља основни национални интерес држава у сливу реке Јордан, па свако настојање да се самостално обезбеди што већа контрола над овим ресурсом представља директан атак на националну безбедност супротне стране. У немогућности да на миран начин реше питање поделе пијаће воде у овом басену дошло је до пораста тензија и конфликта између Израела, као доминантне регионалне силе, и арапских држава са друге стране.

После вишегодишњих оружаних сукоба и већег броја мировних преговора, у току 1994. године потписан је уговор о подели пијаће воде у сливу реке Јордан.

Међутим, убрзан пораст популације и последице климатских промена утицале су на додатно смањење природно ограничених ресурса пијаће воде, што је изазвало пораст тензија у овом региону, а потписани мировни уговор не представља гаранцију постигнутом миру.

Имајући у виду изнете чињенице, као и све веће притиске међународне заједнице да Израел врати окупиране територије у границе пре 1967. године, у наредном периоду треба очекивати пораст тензија и конфликата у овом делу Блиског истока, односно у басену реке Јордан.

Литература

[1] Wolf, T. A.: *Hydropolitics along the Jordan River: Scarce water and its impact on the Arab-Israeli conflict,* Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 1995. http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/80859e/80859E00.htm#Contents [28.03.2011]

[2] Милинчић, М., Царевић, И., Јовановић, Љ.: *Регионална сарадња и њен значај у превенцији ванредних ситуација*, Међународни научни скуп – Ванредне ситуације, Зборник радова, страна 310, 2009.

[3] Mukarami, M.: *Water for peace in the Middle East: Alternative Strategies*, The United National Universitu, 1995. http://archive.unu.edu/unupress/unupbooks/80858e/80858E06.htm#2.5 The Jordan River [08.04.2011]

[4] OUN -United Nations Cartographic Section.
www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/israel.pdf [24.03.2010]

[5] McKinney C. D.: *Cooperative management of transboundary water resources in central asia4*. F*rom* In the Tracks of Tamerlane-Central Asia's Path into the 21st Century, D. Burghart and T. Sabonis-Helf (eds.), National Defense University Press, 2003.
http://www.ce.utexas.edu/prof/mckinney/papers/aral/CentralAsiaWater-McKinney.pdf [12.12.2012]

[6] Utah state water plans, *Jordan river basin planning for the future*, 2010.
http://www.water.utah.gov/Planning/SWP/Jord_riv/Jordan%20River%20Basin%20Final0610t.pdfJ [21.05.2011]

[7] Naff, T., Matson R. C.: *Water in the Middle East: Conflict or CooperationBoulder*, Colorado, USA, and London: Vestviev Press, pp. 1-62, 1984, In: Kramer, A.: *Regional water cooperation and peacebuilding in the Middle East,* Adelphi Research, 2008.
http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Regional_Water_Cooperation_and_Peacebuilding_in_the_Middle_East.pdf [11.06.2011]

[8] Huang, J., Banerjee, A.: *Hashemite Kingdom of Jordan: Water Sector Study*, Sector Report. World Bank Report no. 4699-JO, pp. 35-36. 1984

[9] Nadav, M.: *Water, Geopolitics and State Building: The Case of Israel*, Middle Eastern Studies, Vol. 37, No. 3, pp- 179-98 (July), p. 181, 2001.

[10] Dombrowsky, I.: *The Jordan River Basin: prospects for Cooperation Within the Middle East Peace Process?, In Water in the Middle East. Potential for Conflicts and Prospects for Cooperation,* Scheuman, Waltina & Manuel Schiffler , Berlin, Springer, Chapter Six, pp. 91-112, 1998.
http://books.google.rs/books?id=MMuIbpvnyacC&pg=PA47&lpg=PA47&dq=The+Jordan+River+Basin:+prospects+for+Cooperation+Within+the+Middle+East+Peace+Process??,+In+Water+in+the+Middle+East.+Potential+for+Conflicts+and+Prospects+for+Cooperation,&source=bl&ots=qCEzHKwr6d&sig=cvLZejsJ4P-W_Q4BiDEtRNxtklo&hl=en&sa=X&ei=lHEJUcfeFOKo4ATK14HYDw&ved=0CCYQ6AEwAA [12.03.2012]

[11] Gleick, P.: Water in Crisis; *Oxford University Press*, 1993.
http://www.ibiologia.unam.mx/pdf/directorio/z/introduccion/world_watershed_re.pdf [12.10.2010]

[12] Allounce, J.: *Water nacionalism: an explanation of the past and present conflicts in central asia, the middle east and the indian subcontinent?, Institut universitaire de hautes études internationals,* Doctuer these N^0 699, page 164 -170, 2005.
http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/abst_docs/related_research/allouche2005.pdf [12.07.2011]

[13] Goetz, P. W.: The New Encyclopaedia Britannica, Vol. 3, p. 937. Chicago, 1986.

[14] Milinčić, A. M., Jovanović, Б.: *Resurs sveže vode kao determinanta bezbednosti i kvaliteta životne sredine*, Bezbednost u postmodernom ambijentu, Zbornik radova (2), CESNA B, Beograd, str. 300-326, 2008.

[15] Institute for Water Studies, Birzeit University Prospects of Efficient Wastewater Management and Water Reuse in Palestine Country Study (pdf), 2004.
http://home.birzeit.edu/iews/images/stories/cvs_files/zmimi/Prospects_of_Efficient_Wastewater_Management.pdf [12.04.2010]

[16] World bank, *Population growth*, 2014. www:data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW [12.07.2013]

[17] UNDESA: *Urban population*, 2011. http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm [24.04.2012]

[18] FAO: *Coping with water scarcity, An action framework for agriculture and food security*, 2008. http://www.fao.org/docrep/016/i3015e/i3015e.pdf [12.03.2011]

[19] UNESCO: *World water resources at the beginning of the 21st centry*, Prepared in the framework of INP, 1999. www.webworld.unesco.org/water/ihp/bd/shiklomanov/summary/atml/sumarum/htp [11.04.2010]

[20] FAO: *Review of world water resources by countr,* Water reports 23, 2003. ftp://ftp.fao.org/agl/aglw/docs/wr23e.pdf [10.01.2011]

[21] People&Ecosystem/World resources, *Water: critical shortages ahead?* 1998-99. http://www.wri.org/publication/content/8261 [25.04.2012]

[22] Hays, J. N.: *The burdens of disease: epidemics and human response in western history,* 1998. http://books.google.rs/books?hl=sr&lr=&id=AJReBNnOoL8C&oi=fnd&pg=PR9&dq=Hays,+J.+N.(1998)+The+burdens+of+disease:+epidemics+and+human+response+in+western+history&ots=VBy1LJIahU [19.03.2012]

[23] Fraiture, C., Molden, D., Rosegrant, M., Amarasinghe, U., Cai, X.: *Does International Cereal Trade Save Water? The Impact of Virtual Water Trade on Global Water Use,* Comprehensive Assessment Research Report 4, 2004. www.iwmi.cgiar.org/Assessment/files/pdf/publications/ResearchReports/CARR4.pdf [22.02.2011]

[24] Huidobro, P.: *Water and industry, needs, uses and demands,* UNIDO, 2003. http://www.unido.org/fileadmin/import/10658_PABLOtext.3.pdf. [06.02.2011]

[25] National Intelligence Agency: Global Trends 2015: A Dialogue Adout the Future whit Nongovernment Experts, 2005. www.cia.gov/cia/publications/globaltrends2015/index.html#link2 [11.06.2011]

[26] Гавриловић, Љ.: *Загађеност воде као најзначајнији хидролошки проблем данашњице.* Зборник радова ГФУБ, бр. XLIV, Београд, 1994.

[27] Vardiman,L.: *Does Carbon Dioxide Drive Global Warming?*Acts & Facts. 37 (10), 2008. www.icr.org/article/does-carbon-dioxide-drive-global-warming/[16.03.2012]

[28] Aiguo, D.: *Drought under global warming*. Climate Change, 2011. DOI: 10.1002/wcc.81. www.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/wcc.81/pdf [12.01.2013]

[29] *Aliyah During World War II and its Aftermath,* Jewish Virtual Library, 2012. http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/Immigration/Aliyah_during_war.html [12.05.2010]

[30] *The Population of Palestine Prior to 1948*, Population of Ottoman and Mandate Palestine, 2007. http://web.archive.org/web/20070627173238/http://www.mideastweb.org/palpop.htm [12.04.2011]

[31] Yoav, G.:*Palestine 1948.* Brighton: Sussex Academic Press, 2006.

[32] Postel, S. L.: *Pillar of sand: Can the irrigation miracle last?* W.W. Norton company. New York, 1999. www.waterhistory.org/histories/nile/ [03.11.2011]

[33] Munther J. H., Uri S.: Jordan Case Study, 2003.

http://www.unesco.org/water/wwap/pccp/case_studies.shtml [11.03.2010]

[34] Bard, M.: *The Founding of the State of Israel*. Greenhaven Press, 2003.

[35] Zaid, A., M., Amjad S., A.: Management of Shared Aquifer Systems: A case study. The Arabian Journal for Science and Engineering. Vol. 30. No.2C (85), 2005. http://ajse.kfupm.edu.sa/articles/302C_07.pdf [17.05.2010]

[36] Wolf T. A., Newton T. J.:*Case Study of Transboundary Dispute Resolution: the Jordan River*, Johnston Negotiations 1953-1955, Yarmuk Mediations 1980s, 1980. www.transboundarywaters.orst.edu/research/case_studies/.../Jordan.doc [14.11.2010]

[37] Karen, H.: *Shared Water Resources in the Jordan River Basin*, 2006. http://link.springer.com.proxy.kobson.nb.rs:2048/book/10.1007/978-94-010-0425-1/page/1 [12.05.2011]

[38] Trottier, J.: *Hydropolitics in the West Bank and Gaza Strip*, Jerusalem: PASSIA publications, 1999. http://www.passia.org/publications/Water%20Trottier.pdf. [19.05.2011]

[39] Moshe, S.: *Arab politics, Palestinian nationalism and the Six Day War : the crystallization of Arab strategy and Nasir's descent to war, 1957-1967 Brighton;* Portland : Sussex Academic Press, 2008. http://catdir.loc.gov/catdir/toc/ecip0719/2007022751.html [28.05.2011]

[40] Ettore, M.: *International Centre for Scientific Culture*, World Scientific Publishing td., 2004, In Pacific Institute (update, 11/09) Water conflict chronology. Дос Morris, E. M.: *Water and conflict in the Middle East: Threats and opportunities*, Studies in conflict & terrorism, Vol. 20 Issue 1, 1997. http://web.macam.ac.il/~arnon/Int-ME/water/WATER%20AND%20CONFLICT%20IN%20THE%20MIDDLE%20EAST%20.htm [12.05.2011]

[41] Бабић, М.: *Израелко арапски ратови*, Алфа, Загреб, 1988.

[42] Smith, H.: *A history of dams,* Peter Davies, pp 39-43, 1971, London.

[43] Kantor, S.: *The national water carrier,* University of Haifa, 2008. http://research.haifa.ac.il/~eshkol/kantorb.html [08.05.2011]

[44] Powell, J. M.: *War of peace? Water conflicts in the Middle East*, Geodate, Vol.8. Issue 4. In: Pacific Institute (update, 11/09) Water conflict chronology, 1994. www.worldwater.org/conflict/index.html [12.03.2011]

[45] Postel, S. L.: *Water for food production: Will there be enough in 2025?* BioScience, 48, pp. 629–35, 1998. http://www.ipicyt.edu.mx/storage-sipicyt/materialposgrado/water_food_production_in_2025_Postel.pdf [19.11.2012]

[46] Gleick, H. P.: *Water, war & peace in the Middle East,* Environment, Vol.36, Issue 3, 1994. http://web.macam.ac.il/~arnon/Int-ME/water/Water,%20war%20&%20peace%20in%20the%20Middle%20East%203.htm [12.10.2010]

[47] Silverbrand, J. I.: The History and Potential Future of the Israel-Palestinian Water Conflict, 2008. [21.04.2011]

[48] US Census Bureau, International data base, 2009. www.census.gov/main/www/popclock.html [21.04.2011]

[49] Bellisari, A.: *Public Health and the Water Crisis in the Occupied Palestinian Territories,* Palestinian Stud. 52, 1994. Доступно на: http://www.jstor.org/pss/2538231 [29.06.2011]

[50] IPPC: Climate change 2007, *Synthesis report,* 2007. http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm [11.02.2011]

[51] Breasching, B.:*The Role od Water in The Middle East Conflict*, By Humphries, Isabelle, Washington Report on Middle east Affairs, 87554917, Vol. 25. Issue 7, 2006. http://radioislam.org/lebanon/water_wars/Breaching_Borders.htm [05.04.2011]

[52] Park, G. The challenges of water politics in the Middle East. In: Allounce, J.: *Water nacionalism: an explanation of the past and present conflicts in central asia, the middle east and the indian subcontinent?, Institut universitaire de hautes études internationals*, Doctuer these N^{0} 699, page 164 -170, 2005. http://www.transboundarywaters.orst.edu/publications/abst_docs/related_research/allouche2005.pdf [12.07.2011]

[53] Humphries, I.: *Breaching borders: The role of water in the Middle East conflict*, Washington report on Middle East Affairs, Vol. 25, Issue 7, 2006. http://www.wrmea.org/wrmea-archives/286-washington-report-archives-2006-2010/september-october-2006/6198-breaching-borders-the-role-of-water-in-the-middle-east-conflict.html [04.04.2011]

[54] Sami, Z.: *Can abundance and scarcity clach? Environmental security in Lebanon's second republic*, Turkish Journal of international relations, Vol. 4, No. 4, 2005.

DOI: 10.5937/vojdelo1602049B

ИЗБЕГЛИЧКА КРИЗА И ШЕНГЕНСКИ СИСТЕМ

Ирис Бјелица Влајић*

Повећан прилив илегалних имиграната преко Средоземног мора и Балкана изазвао је, до сада, невиђену хуманитарну кризу, али и колапс успостављених механизама Европске уније. Једностране одлуке појединих чланица довеле су у питање шенгенски систем отворених граница. У међувремену, Европски суд правде и Европски суд за људска права донели су низ одлука које су додатно ослабиле постојећа Даблинска правила у складу с којима су чланице до сада поступале. У покушају да стабилизују стање и очувају постојећи систем, европске институције предложиле су пакет мера које су чланице усвојиле.

Кључне речи: *имигранти, азил, шенгенски систем, Даблинска правила, Европски суд правде, Европски суд за људска права, Европски савет*

Увод

Средином 2015. године повећао се број лица из Африке и Азије који траже азил у Европској унији. Ванредни самит Европског савета одржан у априлу завршен је са закључком да је пријем имиграната ствар добровољности сваке чланице.[1] Јунски самит Европског савета 2015. године одржан је ради изналажења начина за помоћ Грчкој и Италији у вези с пристизањем имиграната на њихове обале.[2] Од 1. јула председавање ЕУ је преузео Луксембург који је појачао напоре у постизању сагласности међу чланицама по овом питању. Мађарско подизање ограде на граници са Србијом и Хрватском и престанак примене Даблинских правила додатно је закомпликовало ситуацију.[3] Затим, Аустрија најављује престанак обраде захтева за азил.

Реагујући на ова дешавања, Европска комисија израдила је предлог за решење проблема. Наиме, Комисија сматра да је решење у одређивању обавезне шеме са

* Др Ирис Бјелица Влајић је самостални истраживач. Докторирала је на Правном факултету Универзитета у Београду, 2. новембра 2010. године

[1] Одржан је 23. априла 2015. године.

[2] Одржан је 25. и 26. јуна 2015. године.

[3] Ограда је до сада подигнута једино око шпанских градова Цеута и Мелиља у Северној Африци како би се спречио шверц из Марока.

тачним бројевима за релокацију тражилаца азила у свакој држави чланици за наредни период, а према броју становника, БДП-у, стопи незапослености и броју већ примљених имиграната. Међутим, међу чланицама постоји несагласност у вези евентуалних квота.[4] Јавља се подела између старих и нових чланица. Старе чланице подржавају обавезну шему, док су нове чланице Уније незаинтересоване за пријем избеглица из Африке и Азије. Оне наглашавају да такав предлог Комисије представља додавање новог проблема на већ сложену ситуацију, јер би обавезне квоте прекршиле сада важећа Даблинска правила. Такође, пријем миграната и избеглица негативно би утицао на њихове економије и унутрашњу безбедност.

Међу старим чланицама које подржавају обавезну шему су државе које брину о границама и прве су на удару имиграната, као што су Италија и Грчка или чланице у којима се азил најчешће тражи, попут Немачке, Француске и Холандије. Ових пет држава најчешћи су избор тражилаца азила. Међутим, оне почињу да се сусрећу са недостатком простора и попуњеним капацитетима. За разлику од њих, нове чланице Уније су кроз претпријемни процес добијале финансијску помоћ из посебних фондова како би изградиле и оснажиле капацитете за подржавање шенгенског система, па се поставља питање поверења и солидарности међу чланицама, а у складу са чланом 80. Уговора.

Као последица свега тога, успостављени шенгенски систем нашао се у кризи.[5] Одговарајући на питање да ли је контрола на националним границама коју су средином септембра увеле прво Немачка, а затим Аустрија и Словенија, у складу са законодавством ЕУ, Комисија је одговорила потврдно.

„Члан 25. Споразума о контроли граница из Шенгена укључује поступак, по ком се дозвољава државама да у случају озбиљних претњи по јавну или унутрашњу безбедност моментално поново успоставе контролу на својим границама."[6] Истина, постоји временско ограничење трајања такве мере.[7] Осим тога, чланице морају проценити нужност и пропорционалност увођења мере у односу на слободу кретања унутар Уније и утицај претње на унутрашњу безбедност.

Према неким ауторима, право на контролу националних граница имају Немачка и Аустрија због поновног успостављања реда у пограничним областима, али не и Словенија која је мере увела унапред, како би спречила навалу имиграната, мењајући тиме природу мере из корективне у превентивну. Стога би увођење контроле на словеначким границама могло бити предмет испитивања које би спровела Комисија.[8]

---

[4] Постизање сагласности за око 40.000 избеглица послужило би као модел за све остале имигранте.

[5] Мађарска је толико била преплављења азилантима да је 23. јуна 2015. године престала да прима подносиоце захтева за азил у складу са даблинским трансфером. Немачка је од 24. августа 2015. године суспендовала примену Даблинских правила за избеглице из Сирије и одлучила да сама директно почне да решава захтеве за азил.

[6] А. Гимис: „Избегличка криза: Клизав слалом Шенгена", ЕПЦ, 22. септембар 2015. године http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5963_the_refugee_crisis.pdf

[7] Временско ограничење односи се на период до 10 дана или, уколико се претња не уклони, у неколико наврата по 20 дана, али тако да не прелази два месеца.

[8] А. Гимис: „Избегличка криза: Клизав слалом Шенгена", ЕПЦ, 22. септембар 2015. године http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5963_the_refugee_crisis.pdf

Шенгенски систем и Даблинска правила

Идеја о Европи без граница, по којој би се људи, роба, капитал и услуге кретали без препрека једна је од оних које су довеле до стварања Уније и наведене су у Римском уговору из 1957. године. Ипак, када је потписан, Споразум о укидању граница, касније познатији као Шенгенски споразум, није био везан за Европску заједницу.[9] Наиме, била је то идеја пет земаља да се укину њихове међусобне границе и тако олакша промет људи и робе.[10] Споразум је затим допуњен Конвенцијом, која је ступила на снагу 1995. године, укидајући унутрашње и остављајући спољашње границе. Гранични службеници почели су да примењују јединствена правила за визни режим и азил. Када је 1999. године потписан Споразум из Амстердама, укључио је ову сарадњу у систем ЕУ.

Конвенцију из Даблина потписале су све чланице ЕУ, као и Швајцарска, Лихтенштајн, Исланд и Норвешка, а посебан споразум постигнут је са Данском.[11]Конвенција је део Шенгенског система, а измењена је тзв. Даблинским II правилима из 2003. године и Даблинским III правилима из 2013. године. Правила Даблин III проширују процедурална права тражилаца азила и уводе обавезан интервју са подносиоцем захтева.

Конвенцијом и правилима, који се заједно називају Даблинском правилима, регулисан је поступак пријема и обраде захтева за азил у складу са Женевском конвенцијом и Директивом о квалификацији ЕУ. По правилу, то је обавеза прве државе у коју тражилац азила уђе унутар ЕУ. Такође, постављено је правило по којем се решава ситуација у којој се исто лице пријављује за азил у различитим земљама Уније. Ово решење познато је под називом „Даблински трансфер" и подразумева пренос овлашћења за разматрање захтева за азил из једне чланице у другу. Даблински трансфер уобичајено подразумева и физички транспорт подносиоца захтева у државу која је овлашћена за разматрање захтева уколико се тај подносилац захтева налази у некој другој чланици или је у другој чланици поднео захтев.[12] Успостављен је ЕУРОДАЦ – база отисака прстију свих који неовлашћено уђу у Унију.[13] Циљ успостављања система је централизација података, како би се спречио

[9] Потписан је на броду недалеко од града Шенгена у Луксембургу, 14. јуна 1985. године.

[10] Немачка, Француска, Белгија, Луксембург и Холандија.

[11]Споразум између Европске уније и Републике Исланда и Краљевине Норвешке у вези с критеријумима и механизмима за успостављање одговорне државе за обраду захтева за азил уложен у земљи чланици или Исланду и Норвешкој, потписан у Бриселу 19. јануара 2001. године, ОЈ Л 93 (3/4/2001) и ОЈ Л 112 (21/4/2001), погледати на http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/agreements-conventions/agreement/?aid=2000133

[12] Члан 19(3) Уредбе (ЕС) 343/2003.

[13] Конвенција из Даблина, чији је пуни назив Конвенција којом се одређује држава одговорна за разматрање захтева за азил поднетим у чланици Европских заједница (Ц 254/1997), потписана је 15. јуна 1990. године у Даблину, а ступила је на снагу 1. септембра 1997. године. Правила из Даблина II или Уредба 343/2003, од 18. фебруара 2003. године, којом се утврђују критеријуми и механизми за утврђивање државе чланице одговорне за разматрање захтева за азил у једној од чланица од стране држављана трећих држава, усвојена су исте године и њима је замењена Конвенција. Правила Даблин III (No. 604/2013), пуног назива Уредба за установљавање критеријума и механизама за утврђивање државе чланице одговорне за преглед захтева за међународну заштиту, поднетог у једној од држава чланица (ОЈ ЕУ Л 180/31), усвојена су јуна 2013. године и ступила на снагу 19. јула 2013. године . Њима су замењена претходна правила.

тражилац азила да захтев поднесе у више држава чланица и искључи могућност пребацивања тражилаца из једне државе у другу без јасних основа за то. Отисци прстију узимају се оног дана када се региструје захтев за азил и тада се испитује да ли су већ похрањени у бази.

Већина тражилаца азила није свесна да су у поступку обраде захтева по Даблинским правилима све док не добију одлуку о трансферу. Од 17. јула 2013. године немачке власти су почеле да одлуке о исходу обраде по Даблинским правилима уручују тражиоцима азила у писменој форми и са поуком о правном леку, од којих је најважнији поступак захтевања хитне правне заштите. Као последица тога, установљена је пракса по којој се трансфер не може спровести док не истекне рок за захтев за хитну правну заштиту или захтев не буде одбијен. У изузетним случајевима, даблински трансфер спроводи се из притвора, када се ради о лицима која су ухваћена на граници у илегалном покушају преласка границе. Осим наведеног, тражилац азила може се задржати у притвору једино уколико је његов захтев одбијен, те чека депортацију. Даблински трансфер оспорава се у управним споровима пред судовима државе која је донела одлуку о трансферу.

Даблинска правила и даблински трансфер били су предмет разматрања Европског суда правде. Пресуда у случају Абдулахи против Аустрије, који је заведен под бројем Ц-394/12, један је од тих случајева који представљају прецедент.[14] У овој одлуци Европски суд правде истакао је свој став према којем све државе ЕУ поштују људска права, али су Даблинска правила кључна за решавање спорова у вези са питањима азила. Такође, суд прави разлику између државе „првог овлашћеног уласка" и државе овлашћене за обраду захтева. Држава првог овлашћеног уласка мења се само уколико тражилац азила истакне недостатке у процесу одобравања азила у тој држави и затражи да се његов захтев разматра у држави коју он сматра одговорном и адекватном за решавање његовог захтева за азил. Међутим, нејасноћа која се појавила у пресуди Абдулахију јесте да ли се то односи само на уласке који су илегални или на све случајеве.

Позивајући се на пресуду у предмету Абдулахи, у неколико случајева првостепени судови у Немачкој доносили су одлуке којима се спречава враћање азиланата у Мађарску у складу са правилима Даблин III, по основу неефикасног поступка у додељивању азила и условима пријема, јер би то могло довести до нехуманог и деградирајућег третмана који би тражиоци азила могли да претрпе у том случају.[15]

Даље компликације настале су доношењем одлуке Комитета за људска права Уједињених нација како је Данска прекршила Међународни пакт о грађанским и политичким правима, члан 7, враћањем нерегистрованих имиграната у Италију, као прву земљу азила.[16] У овој одлуци Комитет позива да се пре доношења сличних

[14] http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-394/12

[15] Пример таквих пресуда су: VG Frankfurt 3 L 169/15.A од 7. августа 2015. године; VG Munich M 22 S 15.50169, од 4. августа 2015. године;VG Cologne 20 L 1735/15.A од 4. августа 2015. године, VG Cologne 3 K 2005/15.A, од 30. јула 2015. године; VG Hannover 6 B 3050/15, од 27. јула 2015. године; VG Kassel 6 L 117/2015, од 24. јула 2015. године; VG Potsdam 6 L 356/15.A, од 20. јула 2015. године; VG Cottbus 5 L 352/15.A од 17. јула 2015. године. Више о томе http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/germany-courts-annul-dublin-transfers-hungary

[16] Више о томе: http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/denmark-un-hrc-finds-return-denmark-italy-first-country-asylum-would-violate-article-7-iccpr

одлука у сваком индивидуалном случају изврши процена ризика таквог трансфера по тражиоца азила. При томе се позива на пресуду Европског суда за људска права у предмету Таркхел против Швајцарске, налазећи да Данска није тражила уверење од Италије да апликанти неће бити депортовани, да ће им боравишне дозволе бити обновљене, те да ће имати адекватне услове за смештај.

Даблинским правилима бавио се и Европски суд за људска права у више предмета. У пресуди Шарифи и други против Италије и Грчке, Европски суд за људска права забрањује колективно протеривање, као што је случај када италијанске власти пресретну брод са азилантима из Грчке и приморају их да се врате у Грчку.[17]

Пресуда Европског суда за људска права М.С.С против Белгије и Грчке утврдила је да је систем заштите азиланата у Грчкој неадекватан, посебно у случају заштите деце која као тражиоци азила долазе без пратње.[18] Након тога, поједине чланице, попут Норвешке и Финске, одлучиле су да обуставе трансфере у Грчку или да их, изузетно, врше у појединим случајевима.

Пресуду у случају Таркхел против Швајцарске Европски суд за људска права донео је 4. новембра 2014. године. Породицу Таркхел чини осам Авганистанаца који су преко Италије ушли у ЕУ, па је тако Италија, према Даблинским правилима, држава у којој је требало да се разматра њихов захтев. Међутим, уз тврдњу да центар за прихват имиграната у којем су били није адекватан за породицу, породица Таркхел је напустила Италију и отишла у Аустрију. Мада се Италија сложила да их прими назад, пре него што је трансфер могао бити извршен, породица Таркхел је прешла у Швајцарску. И Швајцарски захтев за трансфер у Италију је прихваћен. Међутим, породица Таркхел је приговорила трансферу сматрајући да би њихов третман у Италији представљао повреду члана 3. и члана 8. Европске конвенције о људским правима.[19] Мада је процес регистрације и обраде захтева те породице у Италији извршен благовремено, Европски суд је нашао повреду члана 3. Конвенције због стања и услова за живот у центрима за прихват азиланата у тој земљи. Мишљење је Суда да су азиланти осетљива група и да би у сваком појединачном случају требало разматрати адекватност услова за пријем и боравак тражилаца азила у некој држави. У конкретном случају, УНХЦР и Европски комесар за људска права већ су истакли како су због превеликог прилива тражилаца азила услови у центрима за прихват у Италији забрињавајући, будући да у неким случајевима има недовољно простора или је простор неодговарајући.

---

[17] Више о томе:
http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22docnamesort%20Ascending%22],%22languageisocode%22:[%22FRE%22],%22docname%22:[%22sharifi%20v.%20italy%20and%20greece%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-147287%22]}

[18] Пресуда је донета 21. јануара 2011. године. Утврдивши повреду права апликаната, Суд је одредио казне овим државама у износу од € 6,000 за Белгију и € 30,000 за Грчку. Више о томе: http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22docnamesort%20Ascending%22],%22languageisocode%22:[%22ENG%22],%22docname%22:[%22\%22CASE%20OF%20M.S.S.%20v.%20BELGIUM%20AND%20GREECE\%22,%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-103050%22]}

[19] Члан 3. Европске конвенције о људским правима пружа заштиту од нехуманог и деградирајућег третмана, а члан 8. штити право на породични живот.

Закључак

Околности и услови под којима се неком лицу додељује статус избеглице регулисани су Женевском конвенцијом о статусу избеглица из 1951. године и Протоколом о статусу избеглица.[20]

Постоји и појам мандатних избеглица, односно лица чије државе нису потписнице ни Конвенције ни Протокола, а која потпадају под мандат Високог комесаријата за избеглице Уједињених нација (УНХЦР), јер задовољавају критеријуме из Статута Комесаријата наведене у тачки 6.[21]

Пресуде Европског суда Таркхел против Швајцарске, МСС против Белгије и Грчке и Шарифи и други против Италије и Грчке не само да приказују неусклађеност између Даблинских правила и Европске конвенције о људским правима, већ доводе у питање декларисано опредељење ЕУ за поштовање људских права.[22] Дејство пресуде Таркхел у погледу услова боравка је такво да се даблински трансфери не могу дешавати аутоматски као до сада, већ да се сваки случај мора индивидуално разматрати. За разлику од тога, пресуда Европског суда правде у предмету Абдулахи против Аустрије уводи појам „системске неефикасности" у обради захтева. У свим овим случајевима, мада из различитих разлога, Даблинска правила су суспендована.

Пресуде Европског суда за људска права унеле су још неколико новина и прошириле права лица која подносе захтев за азил. Тако, на пример, мада тражиоци азила не припадају лицима којима се одобрава слобода кретања унутар држава шенгенског система, Европски суд за људска права им је то право дао. Такође, и правило из Шенгенског споразума, према којем се унутар земаља шенгенског система може боравити непрекидно до три месеца не примењује се на тражиоце азила, јер се очекује да ће они остати све док њихов захтев коначно не буде био одбијен.

Пресуде судова и мишљења УНХЦР-а показују како садашњи систем не пружа фер, ефикасан и делотворан поступак заштите. Међутим, највећи приговор јесте да се по овом систему расподела тражилаца азила не врши једнако у свим државама, већ да су на удару државе на спољним границама Европске уније и оне које имају највећи стандард, односно социјална давања. Због постојања даблинског трансфера може се десити да се породице које су у унију ушле у различито време и у различите државе – раздвоје.

На састанку министара ЕУ за правду и унутрашње послове постигнут је договор о размештању 120 000 избеглица у свих 28 чланица, укључујући и четири чланице које су гласале против.[23] Први пут у историји та одлука је донета већином гласова,

---

[20] Конвенција је потписана 28. јула 1951. године, а ступила је на снагу 22. априла 1954. године. Протокол је ступио на снагу 4. априла 1967. године. Конвенција се односила на догађаје који су наступили до 1. јануара 1951. године, док је Протокол проширио примену Конвенције, јер је обухватио све накнадне догађаје и изједначио права свих избеглица, будући да статус избеглице могу стећи и држављани оних држава које нису потписале Конвенцију.

[21] Генерална скупштина УН је Резолуцијом 319 (IV) од 3. децембра 1949. године успоставила Високи комесаријат за избеглице, који је почео са радом 1. јануара 1951. године.

[22] Пресуда Таркхел против Швајцарске од 4. новембра 2014. године http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-148070#{%22itemid%22:[%22001-148070%22]}

[23] Састанак је одржан 22. септембра 2015. године , а против су гласале: Чешка, Словачка, Мађарска и Румунија.

а не консензусом свих чланица. Уследио је ванредни састанак шефова држава и влада ЕУ ради изналажења адекватних и примерених мера које ће довести до успостављања кредибилне европске политике о миграцијама.[24] Мере су подељење на краткорочне, којима ће се успоставити ред на границама, и дугорочне, којима би се требало спречити покретање нових избегличких таласа. Са састанка је упућен позив свим државама укљученим у процес да границе остану отворене. Циљ овог ванредног састанка било је изналажење трајнијег решења којим би се умањио број избеглица који крећу према Европи и веће ангажовање Турске, Либана и Јордана у збрињавању избеглица. Ради тога овим земљама ће бити упућена финансијска помоћ. Финансијска помоћ у износу од милијарду евра требало би да буде упућена Високом комесаријату за избеглице Уједињених нација (УНХЦР) и Светском фонду за храну (ФАО). Такође, препоручено је да се појача сарадња са Турском на свим пољима и нивоима власти, али и пружи помоћ земљама западног Балкана у пријему и даљем трансферу избеглица, односно помоћ државама које су на спољним границама у успостављању тачака за пријем миграната, како би се обезбедила њихова идентификација. Једна од кључних дугорочних мера је повећање средстава за отклањање корена проблема који доводи до појаве избеглица и миграната из Африке у Европу. Упоредо с тим, потребно је појачавање контроле на спољним границама Европске уније променом и проширењем овлашћења Фронтексу.[25]

Наведене мере и механизми за њихову примену биће детаљније разрађени на следећем редовном састанку Савета шефова држава и влада који је заказан за 15. октобар 2015. године, али је јасно да се Даблинска правила више не примењују. Њихова примена доведена је у питање прво пресудама и мишљењима судова и различитих тела за заштиту људских права, а након тога и одлуком министара да се изврши прерасподела имиграната према квотама на све чланице ЕУ. Ипак, мада је примена Даблинских правила суспендована, чини се да је ЕУ одлучна да очува шенгенски систем и идеју о слободи кретања унутар њених граница.

Извори:

[1] http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5737_solidarity_and_asylum_seekers.pdf

[2] http://www.asylumlawdatabase.eu/en/keywords/transfer

[3] http://www.asylumineurope.org/reports/country/Germany/asylum-procedure/procedures/dublin

[24] Одржан је у Бриселу 23. септембра 2015. године.

[25] Европска агенција за управљање операционом сарадњом на спољним границама (ФРОНТЕКС) основана је Уредбом 2007/2004 од 26. октобра 2004. године ради промоције, координације и развоја концепта интегрисаног управљања границама држава чланица ЕУ. Пре тога, Заједничка јединица службеника на спољним границама формирана је као први корак ка тренирању персонала и успостављању једнаких правила. Имала је шест ценатара за различите области, као што су анализа ризика, копнене границе, ваздушне границе, источне и западне поморске границе, тренинг центар. Како би се усаглашавало управљање спољним границама, делатност обухвата: планирање, координацију, извођење и вредновање заједничких операција људства и опреме чланица на спољним границама, развијање програма обуке и стандарда за особље граничне полиције чланица, прикупљање и обраду обавештајних података о стању на спољним границама, заједнички информациони систем и надзор над спољним границама. Успостављена је сарадња Фронтекса са другим агенцијама и институцијама, као што су царина, ЕУРОПОЛ и ИНТЕРПОЛ. Више о томе видети: http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf

[4] http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5963_the_refugee_crisis.pdf

[5] http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/denmark-un-hrc-finds-return-denmark-italy-first-country-asylum-would-violate-article-7-iccpr

[6] http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/european-court-human-rights-rh-v-sweden-no-460114

[7] http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html

[8] http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/09/22/

[9] http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/09/23/

[10] http://europa.rs/odluka-eu-o-premestaju-120-000-izbeglica/

[11] http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-148070#{%22itemid%22:[%22001-148070%22]}

[12] http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22docnamesort%20Ascending%22],%22languageisocode%22:[%22ENG%22],%22docname%22:[%22\%22CASE%20OF%20M.S.S.%20v.%20BELGIUM%20AND%20GREECE\%22,%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-103050%22]}

[13] http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22sort%22:[%22docnamesort%20Ascending%22],%22languageisocode%22:[%22FRE%22],%22docname%22:[%22sharifi%20v.%20italy%20and%20greece%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-147287%22]}

[14] http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=en&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&page=1&mat=or&parties=abdullahi&jge=&for=&cid=350047

[15] http://frontex.europa.eu/

DOI: 10.5937/vojdelo1602057J

ОДГОВОРНОСТ ЗА МЕЂУНАРОДНЕ ЗЛОЧИНЕ

Драган Јовашевић*
Универзитет у Нишу, Правни факултет

Међународно кривично право, које је настало у оквиру и под окриљем међународног хуманитарног права (међународног ратног права), предвиђа систем међународних злочина (кривичних дела) којима се крше ратни закони и обичаји рата, односно правила међународног права, чиме се угрожава мир међу народима и безбедност човечанства. За учиниоце ових најтежих кривичних дела која се врше углавном за време рата, оружаног (међународног или унутрашњег) сукоба или окупације, прописане су строге кривичне санкције. За примену кривичних санкција од стране међународних или националних кривичних (сталних или ad hoc, војних или цивилних) судова потребно је утврдити кривичну одговорност њихових учинилаца. Управо у овој грани казненог права јавља се низ специфичности у погледу утврђивања кривичне одговорности за међународне злочине – одговорност државе, посебна одговорност политички или војно надређених лица (командна одговорност) и заједнички злочиначки подухват.

Кључне речи *међународни документи, међународни злочин, учинилац, одговорност, казна, суд*

Појам и врсте кривичне одговорности

Одговорност државе

У међународном кривичном праву[1] данас је општеприхваћено начело индивидуалне (личне) кривичне одговорности[2] за учињено кривично дело којим се крше норме међународног права[3]. Али, у теорији је остало спорно да ли за учињена међународна кривична дела треба да одговара и држава (као колективитет)[4]. То питање из-

* Проф. др Драган Јовашевић је редовни професор Универзитета у Нишу.

[1] Д. Јовашевић, Међународно кривично право, Ниш, 2011. године, стр. 67-79.

[2] N. A. Combs, Guilty pleans in international criminal law, Stanford, 2007. godine, str. 178-192.

[3] M. Roggemann, Интернационални казнени суд УН из 1993. године и злочини у балканском рату, Зборник радова Правног факултета у Сплиту, Сплит, број 1-2/1994. године, стр. 39-48.

[4] М. Сершић, Међународни злочини држава: посебна категорија протуправних чина, Зборник Правног факултета у Загребу, Загреб, број 6/1999. године, стр. 731-750.

гледа оправдано, јер се међународна кривична дела најчешће и врше за време рата, оружаног сукоба или окупације који се управо предузимају у име и за рачун неке државе. Стога се и разматра питање политичке и грађанске, а све више и кривичне одговорности државе за међународна кривична дела, поред одговорности појединаца[5]. Наиме, постојање политичке и грађанске одговорности државе произилази из незаконитог деловања њених органа[6]. Такође, свака држава у међународној заједници данас има одређене обавезе чије кршење повлачи и одређени вид одговорности, односно кажњивости применом специфичних врста санкција као што су: накнада штете, економске санкције, међународна осуда, па чак и војна или хуманитарна интервенција и сл.[7]

Али, у правној теорији истиче се низ разлога који оправдавају увођење кривичне одговорности државе за међународна кривична дела[8]. Тако се сматра да држава, као и лица која делују у њено име, сносе кривичну одговорност за тешке повреде међународног права које се, с обзиром на њихову тежину, свирепост и ниподаштавање људског живота, сврставају у категорију кривичних дела према општем схватању права просвећених држава. Стога се не може допустити да држава остане некажњена за најтеже облике међународних злочина, јер се у државе удружују појединци и на тај начин неизмерно повећавају могућности за наношење зла[9].

Такође се истиче[10] да је логично и оправдано да, поред појединаца, за најтеже злочине којима се крше норме међународног права, као што су злочини против мира и злочини против човечности, одговарају и државе. У противном, не би могла да се оствари сврха кривичних санкција – односно циљеви репресије не би могли да буду остварени, будући да у некажњеној држави постоји реална опасност од рецидивизма (поврата – поновљеног вршења таквих кривичних дела)[11]. Коначно, као разлози који би оправдавали увођење кривичне одговорности државе за међународна кривична дела истиче се и чињеница да светски мир и безбедност човечанства уопште својим ставовима и активностима у првом реду угрожавају саме државе, а не појединци[12]. То угрожавање мира произилази, у ствари, из моћи државе, па мере којима се настоји спречити и сузбити криминалитет у међународним односима које би само погађале појединце не би довеле до жељеног резултата[13].

Ипак, и поред бројних разлога који би оправдавали одговорност државе у међународном кривичном праву, на данашњем степену развоја друштвене заједнице, такав облик одговорности није прихваћен. На основу старе римске максиме: societas delinquere non potest, прихваћено је схватање да правно лице – дакле држава,

[5] N. Jorgensen, The Responsibility of States for International Crimes, Oxford, 2000. godine, str. 45-58.

[6] М. Сершић, Међународноправна одговорност држава, Зборник Правног факултета у Загребу, Загреб, број 1/1999. године, стр. 5-22.

[7] Y. Dinstein, M.Tabory, War Crimes in International Law, Hague, 1996. godine, str. 65-105.

[8] А. Н.Трајнин, Кривична одговорност хитлероваца, Београд, 1948. године, стр.78-103.

[9] М. Марковић, Питање одговорности за злочине против човечности као повреде најбитнијих људских права, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, Београд, број 4/1968. године, стр. 545-550.

[10] N. H. B. Jorgensen, The Responsibility of States for International Crimes, op.cit. str. 112-135.

[11] Б. Петровић, Д.Јовашевић, Међународно кривично право, Сарајево, 2010. године, стр. 91.

[12] Љ. Јовановић, Кривична одговорност појединца у међународном праву, Преглед, Сарајево, број 1-2/1962. године, стр. 67-85.

[13] В. Василијевић, Међународни кривични суд, Београд, 1961. године, стр. 149.

не може да буде субјект (учинилац) кривичног дела, па ни да буде кривично одговорна[14]. Да би држава могла уопште да буде кривично одговорна потребно је утврдити њену виност (кривицу), што је немогуће. Стога је чак и у Нирнбершкој пресуди прихваћено да су учиниоци међународних кривичних дела само људи, а не апстрактна бића где спада и држава[15]. Овакво схватање је прихваћено и у свим статутима ad hoc кривичних трибунала, као и у Римском статуту.

Одговорност физичког лица

Кривична одговорност појединаца[16], као физичких лица у међународном кривичном праву, представља скуп субјективних околности које одређују психичко стање учиниоца и његов психички однос према учињеном међународном кривичном делу. То су околности које ово лице карактеришу као урачунљиво и вино. Дакле, кривична одговорност и у међународном кривичном праву састављена је од три елемента (члан 25. став 1. Римског статута). То су: а) узраст од 18 година, б) урачунљивост и в) виност (кривица)[17]. Ови елементи кривичне одговорности се у сваком конкретном случају извршења међународног кривичног дела утврђују према времену предузимања радње извршења конкретног кривичног дела. Као такви, они представљају основу субјективне и личне кривичне одговорности. А та одговорност је претпоставка за примену казне према учиниоцу неког од међународних кривичних дела[18].

Римски статут даље, у члану 27, прописује да се он примењује једнако на сва лица без разлике у њиховом службеном положају. Посебно, својство службеног лица, шефа државе или владе, члана владе или парламента, изабраног представника или владног службеника ни у ком случају не изузима неко лице од кривичне одговорности, нити само по себи представља основ за блаже кажњавање. Стога ни имунитети, по основу националног или међународног права (сходно одредбама Бечке конвенције), не представљају сметњу да се успостави надлежност овог међународног кривичног суда[19].

Урачунљивост представља скуп субјективних интелектуалних (свесних) и вољних (волунтаристичких) елемената који чине учиниоца међународног кривичног дела способним да расуђује (да схвати значај свога дела) и да одлучује (да управља) о својим поступцима. Она је основа (база) виности и значи општу претходну способност неког лица да одговара за учињено међународно кривично дело. Али, та урачунљивост може бити искључена или умањена у већем или мањем степену, зависно од постојања одређених душевних поремећености и њиховог дејства на психолошке способности учиниоца дела. У оквиру душевних поремећености које су правно релевантне разликују се: а) трајно или привремено душевно обољење, б) привремена душевна поремећеност и в) заосталост душевног развоја.

[14] P. N. Drost, The Crime of State, Leyden, 1950. godine, str. 288-294.

[15] М. Бартош, Међународно јавно право, Београд, 1954. године, стр. 304-311.

[16] С. Миленковић, Социјалистичка доктрина и суверенитет појединца у међународном праву, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, Сарајево, 1978. године, стр. 219-225.

[17] Љ. Лазаревић, Коментар Кривичног законика Републике Србије, Београд, 2005. године, стр. 67-71.

[18] Љ. Јовановић, Д. Јовашевић, Кривично право, Општи део, Београд, 2003. године, стр. 154 и даље.

[19] Д. Јовашевић, Међународно кривично право, оп. цит. стр. 59-63.

У случају да је код учиниоца међународног кривичног дела у време извршења дела утврђено постојање урачунљивости, као основ за примену кривичне санкције треба утврдити и постојање његове кривице (виности). Кривица је психички однос учиниоца према извршеном међународном кривичном делу као свом остварењу. Она постоји када је учинилац свестан радње, последице и узрочног односа између њих, као и свих обележја бића извршеног кривичног дела. Зависно од облика свести и воље који се јављају на страни личности учиниоца, у теорији кривичног права разликују се два облика кривице. То су[20]: а) умишљај и б) нехат. У члану 30. Римски статут Међународног кривичног суда одређује психички елеменат у оквиру индивидуалне кривичне одговорности (која је постављена у одредби члана 25. овог статута), па каже да кривична одговорност постоји ако је дело извршено са намером и свесно. То значи да на страни учиниоца дела постоји свест, сазнање о околностима дела или да ће се у очекиваном редоследу догађаја појавити последица дела.

Из овакве одредбе произилази да Римски статут познаје само умишљај као облик виности учиниоца међународног кривичног дела. При томе се у оквиру института командне одговорности дозвољава постојање нехата на страни надређеног војног или цивилног лица за кривична дела која су учинила њима подређена лица (лица под њиховом контролом или надзором). Умишљај (dolus) чине два основна елемента[21]. То су: а) свест, представа, сазнање о учињеном кривичном делу, односно о свим његовим обележјима бића и б) воља, хтење да се проузрокује предвиђена последица дела. Највећи број међународних кривичних дела управо се извршава умишљајем као обликом кривице (виности) учиниоца. Али, тај умишљај се код неких међународних кривичних дела јавља у ужем смислу и то као директни (или специјални) умишљај. Ову врсту умишљаја квалификује намера учиниоца као највиши и најинтензивнији облик свесне и вољне управљености радње неког лица на проузроковање последице.

И, на крају, треба рећи да је Римски статут изричито, као претпоставку за постојање кривичне одговорности учиниоца међународног кривичног дела, поред урачунљивости и виности, одредио и узраст учиниоца (старост од 18 година) у време предузимања радње кривичног дела.

Командна[22] одговорност

И у међународном кривичном праву субјективна кривична одговорност[23] (заснована на узрасту, урачунљивости и кривици – виности) представља претпоставку за примену кривичних санкција према учиниоцима међународних кривичних дела. То

[20] Д. Јовашевић, Кривично право, Општи део, Београд, 2010. године, стр. 485-487.

[21] Б. Петровић, Д. Јовашевић, Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине, Опћи дио, Сарајево, 2005. године, стр. 223-232.

[22] Поједини аутори уместо појма командна, за ову врсту одговорности користе термине „'командујућа" одговорност, одговорност надређеног, одговорност претпостављеног, одговорност за другога. (Б. Чејовић, Међународно кривично право и командна одговорност, Зборник радова, Релевантна питања међународног кривичног права, Тара, 2003. године, стр. 113-131).

[23] Д. Јовашевић, Кривично право, Општи део, оп. цит. стр. 109-136.

је лична, субјективна одговорност која искључује кривичну одговорност за другог (или објективну одговорност)[24]. Надлежни међународни кривични судски орган мора у сваком конкретном случају да утврди све психичке (свесне и вољне) елементе на страни учиниоца дела (извршиоца и саучесника) у време предузимања радње извршења конкретног кривичног дела имајући у виду све изведене личне и материјалне доказе. То је правило.

Али, због природе и карактера међународних кривичних дела[25], поред субјективне кривичне одговорности, постоји још један основ за кажњавање учинилаца таквих дела[26]. То је командна одговорност[27]. Но, у правној теорији не постоји јединствено терминолошко одређење овог појма. Тако су у употреби следећи термини[28]: одговорност надређеног (superior responsability), одговорност за радње потчињеног (responsability for conduct of subordinates), посредна одговорност надређеног (indirect superior responsability), одговорност за пропусте да се делује (responsability for failure to act) или одговорност команданта за радње потчињених(liability of a comander for the acts of his subordinates)[29]. Ова врста кривичне одговорности је у међународном кривичном праву данас предвиђена у члану 28. Римског статута[30].

Историјски развој командне одговорности

Први трагови постојања командне одговорности, као посебне врсте кривичне одговорности – одговорности sui generis, налазе се знатно раније. Тако је још 1439. године француски краљ Шарл VII из Орлеана издао наређење према којем је „сваки заповедник или његов заменик одговоран за злоупотребе, злодела или преступе који су учињени од стране припадника његове јединице". Први писани међународни правни извор[31] који је предвиђао обавезе (али и одговорности) војних команданата за поступке (чињења и нечињења) својих потчињених је Хашка конвенција из 1907. године.

У Додатку 4, у одредби члана 1, изричито је прописано да милиција или добровољачка јединица морају на свом челу да имају лице које је одговорно за поступке потчињених, ако жели да има статус пуноправно зараћене стране, као и да ужива правну заштиту коју овој ратујућој страни пружа управо хашко право. Шта више, Ха-

[24] G. Stefani, G. Levasseur, B. Bouloc, Droit penal general, Paris, 2000. godine, str. 295.

[25] Д. Јовашевић, Међународна кривична дела – одговорност и кажњивост, Ниш, 2010. године, стр. 67-79.

[26] Б. Лукшић, Genocide and command responsibility, Зборник Правног факултета у Сплиту, Сплит, број 4/2001. године, стр. 283-291.

[27] М. Шћепановић, М.Ивановић, Командна и заповједна одговорност у међународном кривичном праву, Правни живот, Београд, број 12/2005. године, стр. 505-517.

[28] Д. Деренчиновић, Критички о институту заповједне одговорности у међународном казненом праву, Зборник Правног факултета у Загребу, Загреб, број 1/2001. године, стр. 23-44.

[29] И. Бркић, Заповједна казнена одговорност и начело законитости у међународном казненом праву, Хрватска правна ревија, Загреб, број 8/2001. године, стр. 80-82.

[30] Ж. Буриће, Заповједна одговорност, Хрватска правна ревија, Загреб, број 11/2004. године, стр. 75-79.

[31] Ф. Бачић, Заповједна одговорност (посебно са освртом на ратне злочине према Женевским хуманитарним конвенцијама), Хрватски љетопис за казнено право и праксу, Загреб, број 2/2001. године, стр. 139-146.

шка конвенција је у члану 43. предвидела дужност команданта да предузме све неопходно потребне мере које су у његовој моћи, како би у што већој мери поново успоставио и обезбедио ред и јавну безбедност, као и важеће право на окупираној територији.

Даљи развој командне одговорности[32] у теорији и пракси међународног кривичног права везан је за случај када је Војна комисија САД 1945. године оптужила генерала Томојуки Јамашиту[33], команданта јапанских снага на Филипинима, за злочине извршене у Другом светском рату на бојиштима на Далеком истоку „будући да су злочини били толико распрострањени да је Јамашита морао за њих знати, али је занемарио и пропустио да испуни своју дужност као команданта - да надзире деловање своје војске, дозвољавајући јој да изврши тешке злочине и прекрши законе рата"[34].

На судском процесу генерал Јамашита је оглашен кривим и осуђен на казну смрти вешањем, која је извршена 23. фебруара 1946. године. У националним законодавствима одговорност команданата за своје потчињене је први пут изричито унета у Теренско упутство копнене војске САД, донето 1956. године. У овом упутству, у тачки 501, изричито је одређена одговорност за радње потчињених[35].

Исту врсту одговорности – одговорност за поступке потчињених познавало је и Упутство о примени правила међународног ратног права у оружаним снагама СФРЈ, донето 1988. године[36]. У одредби члана 21. овог упутства наведено је неколико случајева одговорности за поступке потчињеног[37]:

1) командант је лично одговоран за кршење ратних закона уколико је знао или могао знати да се јединице или појединци који су му потчињени припремају да крше те законе, а не предузме мере да спречи њихово кршење,

2) командант је лично одговоран ако зна да је до кршења ратних закона већ дошло, а не оптужи лица која су одговорна за та кршења закона,

3) командант који није овлашћен да оптужи таква лица, а није их пријавио надлежном војном команданту, такође је лично одговоран и

4) командант је одговоран као учесник или подстрекач уколико непредузимањем мера против лица које крши ратне законе дозволи јединицама које су му потчињене да и даље врше таква дела.

---

[32] У погледу правне природе командне одговорности у правној теорији данас још увек нема јединственог схватања. Тако се према једном схватању које потиче из англосаксонског правног система сматра да је командна одговорност облик одговорности за злочин другог лица – подређеног. Ово схватање је усвојено и у пракси Хашког трибунала, односно Трибунала за Руанду. Према другом схватању командна одговорност постоји као одговорност за посебан злочин, различит од злочина потчињеног лица. Овде се, заправо, ради о одговорности за кривично дело нечињења, односно пропуштања дужног надзора од стране команданта. (М. Мајић, Командна одговорност, Југословенска ревија за кривично право и криминологију, Београд, број 1-2/2000. године, стр. 225-240).

[33] Б. Бркић, Заповједна командна одговорност и начело законитости у међународном казненом праву, Хрватска правна ревија, Загреб, број 8/2001. године, стр. 80-82.

[34] M. Sassoli, A. Bouvier, How Does Law Protect in War, Geneva, 1999. godine, str. 696-699.

[35] А. Игњатовић, Командна одговорност у међународном и кривичном праву, Београд, 1995. године, стр. 57-59.

[36] Службени војни лист број 10/88.

[37] Б. Козјак, Заповједна одговорност у међународном и хрватском казненом праву, Одвјетник, Загреб, број 5-6/2001. године, стр. 37-40.

Први Допунски протокол уз Женевске конвенције о заштити жртава међународних оружаних сукоба из 1977. године[38] говорио о командној одговорности у члану 86, став 2[39]. Према овој одредби, чињеница да је неко кривично дело које представља повреду ових конвенција учинио потчињени не ослобађа његове старешине кривичне или дисциплинске одговорности под следећим условима[40]:

а) уколико су они знали или су имали информације које су им омогућавале да закључе, под околностима које су владале у то време, да је потчињени извршио или да ће извршити такву повреду и

б) ако нису предузели све могуће мере у границама своје могућности да спрече или сузбију такво дело.

Статут Хашког трибунала, такође, у члану 7. став 3, предвиђа командну одговорност[41]. Наиме, учињено међународно кривично дело не ослобађа од одговорности, како његовог учиниоца, тако и његовог претпостављеног ако је знао или могао да зна да је тај потчињени имао везе са извршењем таквог дела или га је извршио, а претпостављени је пропустио неопходне и разумне мере да спречи извршење таквог дела или да казни његове извршиоце. На идентичан начин командну одговорност предвиђа и Статут међународног кривичног трибунала за Руанду са седиштем у граду Аруши (Танзанија) у члану 6. став 3[42].

У свим наведеним изворима међународног кривичног права јасно се указује да командна одговорност не представља вид објективне одговорности за учињено кривично дело. Наиме, овде се ради о кривичној одговорности која има двојаки карактер и то[43]:

а) одговорност за нечињење и

б) одговорност из нехата.

Тако војни старешина или други претпостављени не може одговарати за учињено кривично дело свог потчињеног самом чињеницом да је био „претпостављени свом подређеном као непосредном извршиоцу кривичног дела", већ у сваком конкретном случају треба доказати да је он знао или је, с обзиром на околности случа-

[38] Женевске конвенције и допунски протоколи, Збирка докумената, ЈЦК, Београд, 1997. године, стр. 227.

[39] Ф. Бачић, Заповједна одговорност посебно с обзиром на ратне злочине према четири Женевске конвенције из 1949. године, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, Загреб, број 2/2001. године, стр. 139-146.

[40] Б. Бркић, Заповједна казнена одговорност – могући теоретски и практични аспекти, Хрватска правна ревија, Загреб, број 2/2002. године, стр. 111-116; Д. Деренчиновић, Критички о институту заповједне казнене одговорности у међународном казненом праву, Зборник Правног факултета у Загребу, Загреб, број 1/2000. године, стр. 23-44.

[41] Оптужена особа је индивидуално одговорна уколико су он или она стварно знали или су имали разлог да знају кроз извештаје оптуженој особи или кроз друге начине да су се трупе или друге особе под његовом или њеном контролом спремале да учине или су учиниле такве прекршаје, а оптужена особа је пропустила да подузме неопходно потребне и разумне кораке да спречи такве прекршаје (пресуда Међународног трибунала за бившу Југославију у предмету ИТ-96-21Т од 6. новембра 1998. године).

[42] Д. Деренчиновић, Неколико коментара уз примјену института заповједне одговорности у пракси међународних казнених трибунала за бившу Југославију и Руанду, Зборник Правног факултета у Скопљу, Скопље, 2007. године, стр. 213-229; Д. Кос, Заповједна казнена одговорност, Зборник радова, Актуелна питања казненог законодавства, Загреб, 2004. године, стр. 42-60.

[43] Б. Бркић, Заповједна казнена одговорност – могући теоретски и практични аспекти, Хрватска правна ревија, Загреб, број 2/2002. године, стр. 111-116; Ж. Бурић, Заповједна одговорност, Хрватска правна ревија, Загреб, број 11/2004. године, стр. 75.79.

ја, могао да зна да се припрема извршење неког међународног кривичног дела или да је такво кривично дело извршено, а да при томе он сам није учинио оно што је било у његовој моћи да спречи извршење таквог дела или, пак, што није спровео одговарајући поступак пошто је сазнао за извршење таквог кривичног дела.

Командна одговорност у Римском статуту

Римски статут Међународног кривичног суда[44] посвећује читав члан 28. одговорности командујућих и других претпостављених лица. Тако је војни заповедник или лице које поступа у том својству кривично одговорно за међународна кривична дела која су извршиле снаге под његовом командом и контролом због његове грешке у спровођењу контроле над тим снагама у два случаја[45]:

1) када је знао или, захваљујући околностима, требало да зна да његове снаге извршавају или да су спремне да започну са извршавањем таквог злочина или

2) када није предузео све неопходне и разумне мере у својој могућности да спречи извршење тих злочина или да преда ствар властима надлежним за вођење кривичног поступка.

Такође, претпостављено лице ће бити кривично одговорно за кривична дела која су извршили његови потчињени под његовом ефективном контролом који су последица његове грешке у спровођењу контроле над тим потчињенима у следећим случајевима[46]:

1) када је претпостављени знао или свесно занемарио информације које јасно указују да потчињени извршавају или се спремају да изврше такве злочине,

2) када је кривична активност била под ефективном контролом и одговорношћу претпостављеног и

3) када је надлежни орган пропустио да предузме све неопходне и разумне мере у његовој могућности да спречи извршење злочина или да преда ствар властима надлежним за вођење кривичног поступка.

Према схватањима заступаним у правној теорији[47] за постојање командне одговорности потребно је кумулативно испуњење више услова[48] :

1) да су појединац или чак читава јединица, који су потчињени одређеном војном старешини или политичкој личности у државној хијерархији, извршили међународно кривично дело из надлежности сталног Међународног кривичног суда у Хагу,

2) да је потчињени (непосредни извршилац кривичног дела) у време предузимања радње био под ефективном контролом претпостављеног (надређеног), односно да је претпостављени имао фактичку власт над потчињеним,

---

[44] М. Сјекавица, Стални међународни казнени суд, Правник, Загреб, број 1/2002. године, стр. 73-87.

[45] П. Новоселец, Темељне црте новеле Казненог закона (Заповједна одговорност), Хрватски љетопис за казнено право и праксу, Загреб, број 2/2003. године, стр. 258-287.

[46] Б. Козјак, Заповједна одговорност у међународном и хрватском казненом праву, Одвјетник, Загреб, број 5-6/2001. године, стр. 37-40.

[47] А. Игњатовић, Командна одговорност у међународном и кривичном праву, оп. цит. стр. 79-80.

[48] Д. Деренчиновић, Инплементација материјалноправних одредаба Статута Међународног казненог суда (Римски статут) у хрватском казненом законодавству, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, Загреб, број 2/2003. године, стр. 897-902.

3) да претпостављени није наредио извршење међународног кривичног дела и да у њему није учествовао као саизвршилац или саучесник,

4) да је претпостављени знао или је бар, према околностима случаја, могао да зна да се потчињени спрема да изврши или да је извршио међународно кривично дело и

5) да претпостављени није предузео неопходно потребне и разумне мере[49] које су у његовој моћи да спречи извршење међународног кривичног дела или, ако је то дело учињено, против његовог учиниоца није покренуо кривични поступак[50].

Командна одговорност у праву Републике Србије

Домаћи кривичноправни систем у Републици Србији чврсто стоји на становишту да основ за примену казни и других кривичних санкција представља кривична одговорност као лична (индивидуална) и субјективна одговорност извршиоца дела или саучесника. Али, поред субјективне кривичне одговорности, нови Кривични законик из 2005. године познаје и институт командне одговорности. Наиме, командну одговорност као вид „објективне" одговорности која је иначе утврђена Статутом сталног Међународног кривичног суда могу примењивати и домаћи судски органи у кривичним поступцима према учиниоцима одређених кривичних дела из главе 34 Кривичног законика под називом „Кривична дела против човечности и других добара заштићених међународним правом".

Следећи оваква решења, нови Кривични законик Републике Србије[51] из 2005. године, у члану 384. под називом „Неспречавање вршења кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом" заправо прописује кривичну одговорност и кажњавање за случај „командне одговорности"[52]. Практично, овом законском одредбом утврђено је биће посебног међународног кривичног дела нечињења. Ово дело има више облика испољавања[53].

У овој законској одредби предвиђен је посебан облик кривичне одговорности за лице које не предузме неопходно потребне мере да спречи извршење следећих кривичних дела против човечности и других добара заштићених међународним правом: 1) геноцида, 2) злочина против човечности, 3) ратног злочина против цивилног становништва, 4) ратног злочина против рањеника и болесника, 5) ратног злочина против ратних заробљеника, 6) употребе недозвољених средстава борбе, 7) противправног убијања и рањавања непријатеља, 8) противправног одузимања

[49] Овде се ради о специфичном облику нечињења – непредузимању неопходно потребих и разумних мера према непосредном извршиоцу међународних кривичних дела. (A. Ashwort, Principles of Criminal Law, Oxford, 1999. godine, str. 113).

[50] Б. Иванишевић, Г. Илић, Т. Вишњић, В. Јањић, Водич кроз Хашки трибунал, Београд, 2007. године, стр. 133-151.

[51] Службени гласник Републике Србије број 85/2005, 8788/2005, 107/2005, 72/2009 и 111/2009. Више: Д. Јовашевић, Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром, Београд, 2007.

[52] Командна одговорност у међународном и домаћем праву, Зборник радова, Фонд за хуманитарно право, Београд, 2003. године, стр. 34-91.

[53] Командна одговорност у међународном и домаћем праву, Зборник радова, Фонд за хуманитарно право, Београд, 2003. године, стр. 34-91.

ствари од убијених, 9) повреда парламентара, 10) суровог поступања с рањеницима, болесницима и ратним заробљеницима и 11) уништавања културних добара. Ради се, наиме, о делатностима које представљају припремање или извршење ових најтежих кривичних дела данашњице[54].

Први облик овог кривичног дела чини војни заповедник или лице које фактички врши ову функцију. То је, дакле, дело са специјалним субјектом – delicta propria. За постојање овог дела битно је испуњење три елемента. То су:

1) да учинилац дела има знање, свест о припремама других лица или њиховом непосредном вршењу наведених међународних кривичних дела,

2) да међународна кривична дела врше лица која улазе у састав снага којима учинилац дела командује или које контролише и

3) да учинилац дела није предузео (дакле да их је пропустио да учини) мере које је могао и које је био дужан да предузме за спречавање извршења наведених међународних кривичних дела и да услед тога управо и дође до њиховог извршења.

За ово кривично дело прописана је казна затвора којом се иначе кажњава и непосредни извршилац неког од наведених међународних кривичних дела. Дакле, чињеница да је неко од наведених кривичних дела учинио подређени, не ослобађа њему надређено лице од кривичне одговорности.

Други облик кривичног дела из члана 384. КЗ РС којим је иначе прописана кажњивост за облик командне одговорности везан је за пропусте других претпостављених лица, услед чега је дошло до извршења наведених међународних кривичних дела. За постојање овог дела битно је испуњење три елемента. То су:

1) да учинилац дела има знање, свест о припремама других лица или о започињању непосредног вршења наведених међународних кривичних дела,

2) да међународна кривична дела врше учиниоцу дела потчињена лица, и то управо она лица којима је он у вршењу послова претпостављени и

3) да учинилац дела није предузео (дакле да их је пропустио да учини) мере које је могао и које је био дужан да предузме за спречавање извршења наведених међународних кривичних дела и да, услед тога, управо и дође до њиховог извршења.

За ово кривично дело прописана је казна затвора којом се иначе кажњава и непосредни извршилац неког од наведених међународних кривичних дела.

У случају да је неко од ова два облика кривичног дела извршено са нехатом као обликом кривице, тада је прописана казна затвора од шест месеци до пет година.

Заједнички злочиначки подухват

У теорији, али још више у пракси међународног кривичног права, у последње време приликом разматрања основа кривичне одговорности за учињена међународна кривична дела све чешће се разматра посебан облик одговорности који се назива заједнички злочиначки подухват[55] (common criminal design), заједнички циљ (common purpose)[56] или удружени злочиначки подухват (joint criminal enterprise)[57].

[54] В. Ђурђић, Д. Јовашевић, Кривично право, Посебни део, Београд, 2010. године, стр. 278-286.

[55] Овај појам је творевина енглеског права XIV века одакле се развио у америчком кривичном праву, посебно у вези са организованим криминалитетом. У основи његовог постојања јесте потреба да се

У основи ових схватања јесте чињеница да највећи број међународних кривичних дела није резултат делатности, па ни одлуке само једног лица[58]. Ради се, заправо, о ситуацијама када су међународна кривична дела настала као резултат, последица заједничког деловања више лица, како оних лица која ова дела непосредно извршавају, тако и лица која су инспирисала, планирала или на други начин омогућила извршиоцима непосредно извршење ових кривичних дела. Применом овог основа кривичне одговорности у међународном кривичном праву за међународно кривично дело сматрају се одговорним и сва лица која су припадници групе која делују са „заједнички одређеним циљем"[59].

Тако се према пракси Хашког трибунала (случај Тадић)[60] сматра да заједнички злочиначки циљ постоји ако су испуњени следећи конститутивни (објективни) елементи[61]:

1) постојање више лица[62] међу којима постоји одређени степен повезаности. Та повезаност не мора да значи постојање и чврсте организације у виду војне, полицијске, политичке или управне структуре, али се подразумева постојање одређеног вида заједничког деловања,

2) постојање заједничког пројекта, плана, замисли или циља који претпоставља извршење међународног кривичног дела[63]. При томе није неопходно да план или циљ буду претходно чврсто договорени или формулисани, већ могу да их „импровизују", па чак и „усвоје на лицу места" лица која заједнички делују и

3) учествовање извршиоца међународног кривичног дела у оваквом заједнички формулисаном плану (допринос учиниоца). То учешће не мора да буде манифестовано непосредним извршењем кривичног дела, већ је довољно да се радња извршиоца састоји и у самој помоћи, омогућавању или неком другом доприносу у процесу извршења заједничког плана или циља.

олакша доказивање извршења тешких кривичних дела, чиме се проширује круг учинилаца и на лица која се иначе не би могла сматрати ''учиниоцем'' таквог кривичног дела и коначно на овај начин се ствара нови облик заједничке колективне кривице.

[56] Сматра се да је овај институт први пут Хашки трибунал увео у жалбеној пресуди у Случају Тадић 1999. године. (Б. Иванишевић, Г. Илић, Т. Вишњић, В. Јањић, Водич кроз Хашки трибунал, оп. цит. стр. 119-121).

[57] C. M. Clarkson, H. M. Keating, Criminal Law, London, 2003. godine, str. 505-511.

[58] K. Hamdorf, The concept of joint criminal enterprise and domestic modes of liability for parties in crime –a comparison of german and english law, Journal of International Criminal Justice, broj 5/2007. godine, str. 208-226.

[59] М. Дамашка, Боље заједничког злочиначког потхвата, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, Загреб, број 1/2005. године, стр. 3-11.

[60] Институт заједничког злочиначког подухвата је више пута коришћен у: 1) пракси Хашког трибунала : пресуда 00-39-Т (случај Крајишник), пресуда 98-32 (случај Васиљевић), пресуда 95-14 (случај Блашкић) и пресуда 98-33 (случај Крстић), 2) пракси трибунала за Руанду: пресуда 96-17 (случај Накирутимана) и 3) пракси Посебног већа за Источни Тимор кроз пресуде у предметима: Переира, Домингос де Деус и Кардосо).

[61] Д. Крапац, Међународни суд за ратне злочине на подручју бивше Југославије, Загреб, 1995. године, стр. 14-28.

[62] За постојање више лица у смислу заједничког злочиначког подухвата довољно је учешће и мањег броја лица на остварењу одређених злочина на ограниченој територији. Ова лица се морају међусобно познавати, она делују заједнички и имају сагласност о вршењу кривичних дела.

[63] K. Ambros, Joint criminal enterprise and Comand responsibility, Journal of International Criminal Justice, broj 5/2007. godine, str. 159-183.

Заједнички злочиначки подухват познаје и Римски статут Међународног кривичног суда у члану 25, став 3, тачка д. Према овом решењу за злочин (дакле, међународно кривично дело) из надлежности овог суда одговараће и лице које на било који други начин доприноси извршењу или покушају извршења злочина од стране групе лица са заједничким циљем[64]. Такав допринос биће окарактерисан као намеран и сматраће се[65]: а) да је учињен ради продужавања криминалне активности или циља те групе када активност и циљ те групе укључује чињење злочина из надлежности суда или б) да је учињен са знањем о намерама групе да изврши злочин.

Заједнички злочиначки подухват може се јавити у три облика. То су[66]:

1) одговорност свих чланова групе који, делујући у складу са заједничким циљем, поседују исту заједничку намеру да изврше одређено међународно кривично дело. У том случају сва лица не морају предузети и непосредну радњу извршења неког кривичног дела, али ће се и они сматрати извршиоцима ако је неко од њих добровољно учествовао у једном аспекту заједничког плана, при чему је желео, као резултат заједничког деловања, извршење конкретног међународног кривичног дела;

2) одговорност за „концентрационе логоре"[67] где се као извршиоци овакве врсте међународног кривичног дела сматрају и сва лица на високим положајима унутар логора у којима су учињена ова кривична дела, иако непосредно у самом извршењу неког од ових дела нису ни учествовали. За постојање овог облика одговорности потребно је да су испуњени и следећи услови: а) постојање организованог система злостављања затворених лица који укључује и извршење неког од међународних кривичних дела, б) свест лица о природи овог система злостављања и в) чињеница да је лице охрабривало, помагало, подржавало или у неком другом случају учествовало у остварењу заједничког злочиначког циља на тај начин што је имало овлашћење и могућност да надзире затворена лица и да њихов живот учини подношљивим и задовољавајућим, а да то није учинило и

3) одговорност за међународно кривично дело које, иако излази из оквира заједничког злочиначког циља, представља његову природну и предвидиву последицу. То је тзв. „проширени" заједнички злочиначки подухват.

---

[64] Институт заједничког злочиначког подухвата у великој мери одступа од традиционалног, континенталног система кривичног права. Њему се приписују следећи недостаци: 1) на овај начин се приписује кривица и лицу које није имало намеру (свест и вољу) којом се оправдава стварање кривице, 2) намеће се једном лицу кривица за предвидиве радње другог лица (без јасног ослонца), 3) неосновано се изједначавају битно различита поступања лица у процесу извршења кривичног дела, 4) налази се у нескладу са начелом законитости и 5) посебно је спорно постојање овог института у домену доказивања када се отвара могућност кажњавања и невиних лица.

[65] М. Старчевић, Извори међународног хуманитарног права, Београд, 2002. године, стр. 604.

[66] М. Мајић, Ратни злочин у међународном кривичном праву, оп. цит. стр. 175-179.

[67] У пракси Хашког трибунала сматра се да заједнички план у овом облику постоји у следећим случајевима: а) дуготрајно и рутинско затварање и заточење припадника друге нације, б) поновљено мучење и батињање заточених лица, в) убиство заточених лица, г) чест и дуготрајан присилан рад заточених лица и д) одржавање нехуманих услова у заточеничком објекту.

Закључак

Међународно кривично право, настало у оквиру и под окриљем међународног ратног (и хуманитарног) права, почетком трећег миленијума стекло је „право грађанства" као најмлађа кривичноправна дисциплина. Ступањем на снагу Римског статута Међународног кривичног суда, коначно је инаугурисана ова грана права у материјалном, процесном и извршном смислу. Али, и пре тога, кроз низ парцијалних међународних правних аката (универзалног или регионалног карактера) или уговора међу појединим државама, као и кроз судску праксу (у првом реду нирнбершког и токијског суда), стасавала је ова грана права кроз изградњу основних кривичноправних појмова и института.

То су: 1) међународно кривично дело (које се разликује од кривичног дела са елементом иностраности), које може да се јави у два вида – као дело у ужем смислу (право) и дело у ширем смислу (неправо или мешовито), 2) кривична одговорност (чија је претпоставка навршених 18 година живота учиниоца дела, при чему се на страни учиниоца може јавити једно и често више лица, а понекад и правно лице – организација, па чак и читава држава) и 3) систем кривичних санкција – казни које изричу наднационални судски органи.

Због природе, карактера и опасности извршених међународних кривичних дела, ова грана права познаје, поред индивидуалне кривичне одговорности, и посебан облик објективизиране одговорности. То је одговорност политички и војно надређених лица за међународна кривична дела која изврше њима потчињена лица – командна одговорност која преко релевантних међународних стандарда улази и у национална кривична права. Тако овај институт предвиђа и нови Кривични законик Републике Србије из 2005. године.

Литература

[1] Ambros, K.: Joint criminal enterprise and Comand responsibility, *Journal of International Criminal Justice*, No 5/2007.

[2] Aswort, A.: *Principles of Criminal Law*, Oxford, 1999.

[3] Бартош, М.: *Међународно јавно право*, Београд, 1954.

[4] Бачић, Ф.: Заповједна одговорност (посебно са освртом на ратне злочине према Женевским хуманитарним конвенцијама), *Хрватски љетопис за казнено право и праксу*, Загреб, број 2/2001.

[5] Бркић, И.: Заповједна казнена одговорност и начело законитости у међународном казненом праву, *Хрватска правна ревија*, Загреб, број 8/2001.

[6] Бркић, Б.: Заповједна казнена одговорност – могући теоретски и практични аспекти, *Хрватска правна ревија*, Загреб, број 2/2002.

[7] Бурић, Ж.: Заповједна одговорност, *Хрватска правна ревија*, Загреб, број 11/2004.

[8] Василијевић, В.: *Међународни кривични суд*, Београд, 1961.

[9] Дамашка, М.: Борьке заједничког злочиначког потхвата, *Хрватски љетопис за казнено право и праксу*, Загреб, број 1/2005.

[10] Деренчиновић, Д.: Критички о институту заповједне казнене одговорности у међународном казненом праву, *Зборник Правног факултета у Загребу*, Загреб, број 1/2000.

[11] Деренчиновић, Д.: Инплементација материјално-правних одредаба Статута Међународног казненог суда (Римски статут) у хрватском казненом законодавству, *Хрватски љетопис за казнено право и праксу*, Загреб, број 2/2003.

[12] Деренчиновић, Д.: Неколико коментара уз примјену института заповједне одговорности у пракси међународних казнених трибунала за бившу Југославију и Руанду, *Зборник Правног факултета у Скопљу*, Скопље, 2007.

[13] Dinstein, Y., Tabory, M.: *War Crimes in International Law*, Hague, pg. 65-105, 1996.

[14] Drost, P. N.: *The Crime of State*, Leyden, 1950.

[15] Женевске конвенције и допунски протоколи, Збирка докумената, ЈЦК, Београд, 1997.

[16] Иванишевић, Б., Илић, Г., Вишњић, Т., Јањић, В.: *Водич кроз Хашки трибунал*, Београд, 2007.

[17] Игњатовић, А.: *Командна одговорност у међународном и кривичном праву*, Београд, 1995.

[18] Јовановић, Љ.: Кривична одговорност појединца у међународном праву, *Преглед*, Сарајево, број 1-2/1962.

[19] Јовановић, Љ., Јовашевић, Д.: *Кривично право*, Општи део, Београд, 2003.

[20] Јовашевић, Д.: Кривични законик Републике Србије са уводним коментаром, Београд, 2007.

[21] Јовашевић, Д.: *Кривично право*, Општи део, Београд, 2010.

[22] Јовашевић, Д.: *Међународна кривична дела – одговорност и кажњивост*, Ниш, 2010.

[23] Јовашевић, Д.: *Међународно кривично право*, Ниш, 2011.

[24] Јовашевић, Д.: *Кривично право*, Посебни део, Београд, 2014.

[25] Jorgensen, N.: *The Responsibility of States for International Crimes*, Oxford, 2000.

[26] Козјак, Б., Заповједна одговорност у међународном и хрватском казненом праву, *Одвјетник*, Загреб, број 5-6/2001.

[27] Командна одговорност у међународном и домаћем праву, *Зборник радова*, Фонд за хуманитарно право, Београд, 2003.

[28] Кос, Д.: Заповједна казнена одговорност, *Зборник радова, Актуелна питања казненог законодавства*, Загреб, 2004.

[29] Крапац, Д.: *Међународни суд за ратне злочине на подручју бивше Југославије*, Загреб, 1995.

[30] Лазаревић, Љ.: *Коментар Кривичног законика Републике Србије*, Београд, 2005.

[31] Лукшић, Б.: Genocide and command responsibility, *Зборник Правног факултета у Сплиту*, број 4/2001, Сплит, 2001.

[32] Мајић, М.: Командна одговорност, *Југословенска ревија за кривично право и криминологију*, број 1-2/2000, Београд, 2000.

[33] Марковић, М., Питање одговорности за злочине против човечности као повреде најбитнијих људских права, *Југословенска ревија за криминологију и кривично право*, број 4/1968, Београд, 1968.

[34] Миленковић, С.: Социјалистичка доктрина и суверенитет појединца у међународном праву, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву*, Сарајево, 1978.

[35] Новоселец, П.: Темељне црте новеле Казненог закона (Заповједна одговорност), *Хрватски љетопис за казнено право и праксу*, Загреб, број 2/2003.

[36] Петровић, Б., Јовашевић, Д.: *Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине*, Општи дио, Сарајево, 2005.

[37] Петровић, Б., Јовашевић, Д.: *Међународно кривично право*, Сарајево, 2010.

[38] Roggemann, M.: Интернационални казнени суд УН из 1993. године и злочини у балканском рату, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту*, број 1-2/1994, Сплит, 1994.

[39] Sassoli, M., Bouvier, A.: *How Does Law Protect in War*, Geneva, 1999.

[40] Сершић, М.: Међународни злочини држава: посебна категорија протуправних чина, *Зборник Правног факултета у Загребу*, број 6/1999, Загреб, 1999.

[41] Сершић, М.: Међународноправна одговорност држава, *Зборник Правног факултета у Загребу*, број 1/1999, Загреб, 1999.

[42] Сјекавица, М.: Стални међународни казнени суд, *Правник*, број 1/2002, Загреб, 2002.

[43] *Службени војни лист*, број 10/88.

[44] *Службени гласник Републике Србије*, број 85/2005, 8788/2005, 107/2005, 72/2009 и 111/2009.

[45] Старчевић, М.: *Извори међународног хуманитарног права*, Београд, 2002.

[46] Stefani, G., Levasseur, G., Bouloc, B.: *Droit penal general*, Paris, 2000.

[47] Трајнин, А. Н.: *Кривична одговорност хитлероваца*, Београд, 1948.

[48] Hamdorf, K.: The concept of joint criminal enterprise and domestic modes of liability for parties in crime – a comparison of german and english law, *Journal of International Criminal Justice*, No 5/2007.

[49] Clarkson, C. M., Keating, H. M.: *Criminal Law*, London, 2003.

[50] Combs, N. A.: *Guilty pleans in international criminal law*, Stanford, 2007.

[51] Чејовић, Б.: Међународно кривично право и командна одговорност, *Зборник радова, Релевантна питања међународног кривичног права*, Тара, 2003.

[52] Шћепановић, М., Ивановић, М.: Командна и заповједна одговорност у међународном кривичном праву, *Правни живот*, број 12/2005, Београд, 2005.

DOI: 10.5937/vojdelo1602072P

СЕКСУАЛНО НАСИЉЕ У ЗАТВОРИМА

Зоран Павловић*
Универзитет Привредна академија Нови Сад,
Правни факултет за привреду и правосуђе
Звездан Радојковић
Министарство унутрашњих послова Републике Србије

Сексуално насиље у затворима представља појаву којој домаћа научна и стручна јавност не посвећује довољно пажње . Идеја према којој насиље у затворима представља део заслужене казне утиче на то да данас практично не постоје домаћа истраживања која се баве утврђивањем учесталости, облика, узрока и последица ове појаве. Осим појединачних и уобичајених поступања службе обезбеђења у затворима у Србији не постоји ниједан конкретни превентивни програм који би се бавио овом темом. Управо у том смислу у овом раду су представљене теоријске и емпиријске основе феномена сексуалног насиља у пеналним установама, дат је преглед студија које су настојале да утврде учесталост те појаве и идентификовани методолошки проблеми и фактори ризика виктимизације. Упућујући на неке од основних теоријских објашњења природе етиологије те појаве, као и доступних превентивних опција, у раду су предложена унапређења националне казненоизвршне праксе.

Кључне речи: *затвор, сексуално насиље, силовање, превенција*

Увод

Насиље у пеналним установама предмет је анализе бројних научних радова (Ковчо-Вукадин и Михоци, 2010; Михоци, 2006; Wolf, 2009; Јованић, 2014). Било да се ради о насиљу међу самим осуђеницима или различитим видовима тортуре које спроводе запослени у служби обезбеђења, виктимизација о датом оквиру не представља реткост (Соковић, 2006; Dumond, 2000).

За разлику од насиља које је усмерено према лицима која нису извршиоци кривичних дела, стиче се утисак да виолентна искуства која преживљавају осуђена лица нису праћена истим нивоом емпатије. Виђењем лица лишених слободе као посебно опасне скупине девијаната ризични услови боравка у затворима отуда се опажају као део заслужене ретрибуције (Struckman-Johnson & Struckman-Johnson, 2006).

Проблем анализе насиља у датом оквиру оптерећен је бројним истраживачким проблемима. То се, пре свега, односи на тенденцију званичних органа да минимизирају представљање важности различитих инцидената, те нотирање само оних

* Др Зоран Павловић је ванредни професор и шеф Катедре за кривично право.

случајева који су праћени озбиљнијим телесним повредама. Надаље, проблем у утврђивању учесталости виктимизације односи се и на прикривање насилних искустава од самих осуђеника, а пре свега због страха од накнадних непријатности, те компромитовања статуса у оквиру неформалног система пеналне установе (Kovčo-Vukadin, 2010; Крстић, 2002).

Премда се физичко насиље не сматра неуобичајеном појавом, посебно важан аспект анализе искустава у затворима представља појава сексуалног насиља. Овај феномен који погађа и мушкарце и жене лишене слободе носи тако практично мултипликована оптерећења, како у погледу превенције, идентификације, тако и последица које оставља на жртве (Scacco, 1975; Flensher& Krienert, 2006).

Уколико би пошли од саме идеје сврхе извршења казне затвора, а која предвиђа спровођење одговарајућег програма третмана у смеру поправљања учиниоца кривичног дела и остваривања специјалне превенције (Бојанић & Мрчела, 2006; Јовашевић, 2006), јасно је да искуства сексуалног насиља умногоме компромитују дати концепт.

Додатно, чињеницом да је осуђеничка популација вишеструко идентификована као високопревалентна у погледу сексуално трансмисивних болести, проблем сексуалног насиља у датом оквиру мора се посматрати и као важан здравствено-епидемиолошки феномен који захтева адекватну друштвену реакцију (Weild et al., 2000; Babudner et al., 2005).

Поштујући претходно наведено постављају се и циљеви овог рада. Тако ће у даљем тексту бити дат преглед најважнијих теоријских доприноса и емпиријских истраживања у предметној области, као и преглед различитих превентивних опција датог оквира, те предлози унапређења националне казненоизвршене праксе.

Учесталост сексуалног насиља у пеналним установама

Премда је још тридесетих година прошлог века Фишман (1934) у књизи „Секс у затворима" упућивао на учесталост коерсивних сексуалних односа и квазиродну поделу улога међу осуђеницима, појава озбиљнијих студија које би се бавиле утврђивањем учесталости те појаве није корелирала са важношћу наведеног проблема.

Тек развојем феминистичког покрета седамдесетих година прошлог века и изједначавањем свих жртава силовања, развија се и интересовање за жртве сексуалног насиља у затворима. Ипак, посматрано на простору Сједињених Америчких Држава, кључни допринос у смеру интензивирања епидемиолошких студија наведеног контекста представљало је повећање броја тужби осуђеника против државе, а које су, у крајњој линији, захтевали одговарајућу финансијску компензацију.

Утврђивање стварне иниціденце и преваленце сексуалне виоленције оптерећено је бројним методолошким проблемима. Отуда и не чуди чињеница да различите студије упућују на стопу учесталости у распону од 0% до преко 20% (Jones & Pratt, 2007). Наиме, то се може објаснити, пре свега, самим дизајном спроведених студија, разликама у избору узрока и начину прикупљања података, као и полазном, операционалном дефиницијом појаве која се истражује (O'Donnell, 2004).

Репрезентативан пример у овом контексту представља истраживање Локвуда (Lockwood, 1980), који је, обухвативши узроком 107 лица која издржавају казну за-

твора у Њујорку, нашао да је свега 0,9% испитаника било жртва силовања. Ипак, терминолошком корекцијом и проширивањем оквира испитиване појаве на искуства сексуалне агресије, он налази да је 26% осуђеника трпело наведени оквир виктимизације.

Други вид проблема односи се на оне студије које су се ослањале на званичне статистичке податке. Бројни аутори јасно упућују да то не може бити релијабилан извор информација, те да осуђеници, с обзиром на то да немају поверење у протективне капацитете званичних служби, по правилу не пријављују насиље, како би избегли даљу одмазду (Wolff et al., 2006).

Било да се подаци о виктимизацији прикупљају посредством упитника који осуђеници сами попуњавају или кроз индивидуални интервју, питање поузданости добијених података свакако се може поставити. Наиме, већина аутора у овом контексту сагласна је да осуђеници генерално немају поверење у анонимност спроведених анкета. На другој страни тет-а-тет ситуација, у посебностима осуђеничке културе провоцира висок ниво стида, те компромитује ниво искрености одговора (Struckman-Johnson et al., 1996).

Надаље, поједине студије, попут раног истраживања Дејвиса (Davis, 1968), које су нашле стопу учесталости сексуалног насиља на ниском нивоу од приближно 3%, носе оптерећења избора и обухватности узрока. Наиме, у конкретној студији обухваћено је само 5% осуђеничке популације, при чему је знатан број лица одбио учешће у самом истраживању. Томе се може додати и проблем не/спремности управе затвора да по евентуалном пријављивању насиља предузму одговарајуће мере према жртвама и злостављачима.

Коначно, мора се узети у обзир неуједначеност истраживања у погледу врсте пеналних установа у којима су спровођена. Варијабле попут дужине изречене казне, врсте кривичног дела, степена безбедности установе, постојања криминалних банди и расних подела унутар установе свакако ће утицати на различитост учесталости наведене појаве.

Премда представљене студије сведоче о доста ниској учесталости сексуалног насиља, у литератури је могуће наћи и истраживања која налазе знатно више резултате. Примера ради, Струкман-Џонсон и Струкман-Џонсон (Struckman-Johnson & Struckman-Johnson, 2000) у студији која је обухватила 1.788 осуђеника и 475 запослених у седам затвора налазе да је 21% осуђеника имало најмање једну сексуално насилну епизоде током издржавања казне.

Наведени резултати корелирају са ставовима Гилигана (Giligan, 2000) који такав облик насиља у затворима види као универзални и епидемични феномен, односно запажањима Месершмидта (Messerschmidt, 2001) који истиче да је један од пет осуђеника у САД жртва силовања.

Даљи преглед студија реализованих у овом контексту свакако сведочи о хетерогености резултата и проблемима утврђивања стварне учесталости сексуалног насиља у затворима. Ипак, посебно импликативним могу се представити резултати Вудена и Паркера (Wooden & Parcer, 1982), те Саума и сарадника (Saum et al., 1995). Наиме, студије поменутих аутора бавиле су се утврђивањем учесталости консензуланих хомосексуалних односа у затвору, при чему прва студија налази да чак 65% осуђеника у Калифорнији добровољно ступа у неки вид сексуалних одно-

са, а што је драстично мање у односу на 2% колико тринаест година касније налазе Саум и сарадници (Saum et al., 1995).

Сумирајући наведено, стиче се утисак недвосмислености постојања сексуалног насиља у пеналним установима. Ипак, водећи се искуствима из националне праксе, тешко је поверовати да тај вид насиља, у форми силовања, а као најдрастичнијег облика, постоји у епидемичним размерама у Србији. У прилог овом ставу иду и резултати истраживања Ковчо-Вукадина (2014) у Хравтској, које на узроку од 353 осуђеника налази да је 1,8% осуђеника било присиљено на неку сексуалну радњу.

Премда и случајеви силовања свакако нису непознаница, чини се да рентна хомосексуалност, пружање сексуалних услуга у замену да различита материјална добра или сигурност, као и други, условно блажи облици сексуалног насиља налазе доминантно место у условима домаће казненоизвршне праксе. Тек прецизнији епидемиолошки резултати у овом смислу јасно захтевају спровођење обухватних истраживања у том контексту.

Екпланаторни приступи сексуалног насиља у пеналним условима

Представљајући чиниоце који утичу на појаву сексуалног насиља у затворима Ибрахим (1974) истиче, пре свега, да затвор представља специфичну, изоловану средину истополних лица, те да у том смислу чини депривирајући оквир који онемогућава хетеросексуалну активност. То се посебно истиче и у контексту губитка сваке приватности, те нужности дељења тушева, тоалета и простора за спавање.

Надаље, девијантна сексуалност, према истом аутору, јесте појава коју толеришу друга осуђена лица, али и управа затвора, као нужност коју је немогуће елиминисати. Вишак слободног времена, недостатак организације рада, рекреације и програма третмана отуда оставља превише простора за психопатске манифестације. Додатно, томе погодује и специфична затворска субкултура у којој је миноризован утицај просоцијалних норми ширег друштва.

Коначно, премда сексуално насиље није непознаница стручњацима који су запослени у пеналним условима, због преоптерећености смештајних капацитета или простог немара, често се може приметити одсуство одговарајућих превентивних стратегија, попут прилагођене категоризације и сепарације сексуалних насилника, хомосексуалаца и посебно вулнерабилних осуђеника.

Када је у питању сексуално насиље и силовање, као најрадикалнији облик, феминистички оријентисане ауторке истичу да хетеросексуално насиље овог типа над женама симболише положај жене у патријархалном друштву. Слично поређење може се отуда направити и у контексту насиља над мушкарцима, а кроз призму њиховог положаја у затворима. Ипак, како то Ридеј и Викберг (Rideay & Wikberg, 1992) истичу, трауматска искуства која жене жртве силовања носе донекле су ограничена у времену и простору. На другој страни, мушкарци који су жртве сексуалног насиља у пеналним условима често морају током издржавања казне практично целокупну своју егзистенцију подредити силоватељу, постајући неретко својина којом се располаже.

Хомосексуалност у затворима или другим облицима сексуално депривационих средина препозната је доста рано, као облик реактивног понашања или оказионе хомосексуалности. Наведено се у Фројдовој (Freud, 1905) теорији опажа као транзиторни поремећај избора сексуалног објекта, а у контексту избора погодног и доступног објекта либидалног задовољења.

Ипак, психологија насилних хомосексуалних односа у затворима захтева додатна појашњења. Тако прво треба истаћи да наведени облик односа неретко подразумева манипулацију и неизречену претњу према осуђенику који је нижег неформалног статуса. Секс се тако може „прибавити" као условни вид трговине материјалним добрима, погодностима или гаранцијом физичке сигурности (Knowles, 1999). Такав однос сведочи о јасној статусној диспропорцији, а у неформалном сленгу праћен је одговарајућим, по правилу дерогирајућим терминима којима се означава онај који пружа сексуалне услуге.

Било да се ради о сексуалним односима који су праћени физичким насиљем или поменутим обликом трговине, та појава у затворској средини носи посебна психолошка обележја. Тако, премда наведени однос подразумева све појавне елементе сексуалности, почевши од ерекције, пенетрације и ејакулације, а које нужно повлаче питање сексуалног узбуђења, појава привлачности и емоционалне укључености се у датом оквиру у потпуности негира.

Наиме, према наводима Новлеса (Knowles, 1999), сексуални односи у пеналним условима представљају се као транзиторни, ексклузивно физички, неемоционални, а у функцији обезбеђивања моћи и статуса. Постојање љубави и ненасилних сексуалних односа у ширем смислу затворска култура не одобрава. Посматрано у дуалитету пентративно-рецептивног односа, хомосексуалцем се отуда назива само оно лице које има подређени положај.

Сличан однос супермушкости који негира постојање латентне хомосексуалности може се опазити и у другим релацијама, ван затворске средине. Примера ради, у скоријој националној историји позната је прича о силовању вође навијача хрватске „Торциде", од стране домаћих навијачких група, што се у датој субкултури представља као ултимативни чин понижења и доминације.

Јасно, оваква природа односа одговора психопатској структури личности (Рихтарић и сар., 2012; Радуловић, 2006), а што корелира са опаженим доживљајем осуђеника који остварују гратификацију кроз садистичко подређивање и наношење бола жртви (Brownmiller et al., 1995). Коначно, наведено се може истаћи и у контексту запажања, сходно којима поједини осуђеници пре прибегавају насилним сексуалним релацијама него односима са осуђеницима који су прихватили своју хомосексуално-пасивну улогу уз све феминине понашајне манифестације.

Специфичност сексуалног насиља у пеналним условима огледа се и у чињеници изостанка поимања постојања жртве. Наиме, силовање се пре доживљава као процес демаскулинизације и израз перверзне субкултуре у којој силовани постаје својина над којом се слободно располаже (Knowless, 1999). То се може разумети и у контексту уверења да силовање, заправо, није насилно, с обзиром на претпоставку да није ни могуће имати сексуални однос са мушкарцем, а да он бар у неком степену не пристане на тај чин (Lockwood, 1983).

Анализирајући феномен сексуалног насиља у затворима, посебно ваља напоменути запажања која се односе на расни контекст у САД. Наиме, пратећи кроз деценије резултате различитих студија, који датирају још од почетка осамдесетих година прошлог века, не мали број аутора (Bowker 1980, Scacco 1982, Starchild, 1990) указује на диспропорционалну заступљеност Афроамериканаца у уделу насилника. Тако, рецимо, Локвуд (Lockwood, 1980) упућује на податке према којима се 80% насилника изјашњава да су афроамеричког порекла, 14% хиспано, а само 6% чине белци. При томе су, практично у свим случајевима, жртве ове доминантне групације насилника били млади белци.

Представљени резултати који су донекле перзистентни током времена свакако се морају посматрати кроз призму чињенице да наведена етничка групација представља статистички највећи удео осуђеничке популације у САД. Ипак, и поред бројности врло симптоматичним се поставља то што насиље, по правилу, има међурасни карактер. Једно од објашњења тог контекста истиче да социјална подређеност Афроамериканаца у датом друштву у затворским условима налази начине компензације. У том смислу, сексуално насиље није израз аутентичне хомосексуалности, већ средство изражавања доминације и моћи.

Већина теоријских приступа који су покушали објаснити етиолошке основе сексуалног насиља у затворима организовани су око проблематике виолентних односа међу мушкарцима. То је и разумљиво, пре свега због тога што највећи удео осуђеничке популације и чине мушкарци. Ипак, важним у овом контексту поставља се и став, а који се доста дуго одржавао у струци и науци, према којем жене у затворима добровољно ступају у односе који имитирају породичне, несексуалне дијаде или истополне везе. Дати ниво консензуалних односа, према тумачењу аутора попут Овена (Owen, 1998), налази објашњење у адаптивним поступањима и избегавању даљег санкционисања и депривације током издржавања казне. Отуда је сексуална коерсивност, према истом аутору, врло ретка појава.

Међутим, неспорна је чињеница да је наведени феномен присутан и међу женама лишеним слободе (Struckman-Johnson & Struckman-Johnson, 2006). Тако се у савременој литератури често упућује на искуства сексуалних претњи, нежељеног додиривања, па и пенетративних сексуалних односа међу женама који су праћени телесним повредама (Alarid, 2000).

Премда представљена појава хомосексуалног насиља у пеналним условима од стране жена одговара ранијим напоменама о исказивању доминације кроз сексуализована понашања, стиче се утисак да разумевање ове појаве, без обзира на родни контексту, не може бити остварено само кроз микросоцијалне варијабле утицаја и тежње успостављања доминације.

Тако, и поред тога што сами осуђеници негирају хомосексуалну природу тих односа, чини се потпуно нелогичним негирати очигледно. При томе се мора узети у обзир да различити психодинамски оријентисани аутори истичу иманентно бисексуалну природу човека. Тек страх од сопствених потиснутих нагона и латентна, аутентична хомосексуалност могу водити појави ирационалне мржње и насиља, а сходно моделу реактивне формације (Flis, 2010). У том смислу, оправдано би се могло поставити питање природе етиолошке везе (латентне) хомосексуалности и различитих облика сексуалног насиља, као и насилног понашања у целини.

Наиме, хомосексуална паника, као феномен којим се објашњавају различита виолентна, па и хомицидна поступања већ дуго егзистира у науци (Chen, 2000). Отуда би се могло рећи да агресивна понашања заправо представљају форму *acting-outa* и одбране од хомосексуалних пулзија. Дакле, сексуално насиље у затворима може се схватити као најогољенији вид легуре наведених хомосексуалних и агресивних нагона.

Ризични фактори појаве сексуалног насиља у пеналним установима

Утврђивање ризичних фактора појаве сексуалног насиља у пеналним установама у литератури представљено је кроз комбинацију клиничких, искуствених запажања и резултата емпиријских истраживања. Преузимајући сазнања опште виктимологије, различити аутори су током деценија формирали одговарајуће типологије жртава овог вида насиља, те виктимогене диспозиције које упућују на већу вероватноћу насилних искустава.

Пратећи наводе Волфа и сарадника (Wolff et al., 2007) запажа се занимљиво подударање атрибута који чине вулнерабилним особе из опште популације и лица која се налазе на издржавању казне затвора. Тако се, пре свега, истиче млађа животна доб, физичка слабост или постојање неког вида хендикепа, припадање одређеним етничким групама, хомосексуална оријентација или феминине појавне особености. Међу ризичним факторима може се истаћи и припадање бандама, с обзиром на то да то може посебно провоцирати сукобе, као и информације да је лице осуђено за кривична дела сексуалне природе (посебно над децом) или насиље у породици.

Посебно важан фактор у том контексту представљају претходна искуства виктимизације. Наиме, утицаји (сексуалног) злостављања на каснију ревиктимизацију огледају се кроз развој анксиозности, несигурности, пасивности, животних стилова и понашајних особености које могу утицати на препознавање особа са наведеним типом искустава, као рањивих и погодних за задовољење психопатских тенденција (Павловић, 2013). С обзиром на специфичност затворске средине то ће се свакако мултипликовати у пеналним условима.

Представљајући резултате истраживања, спроведеног у држави Тексас у периоду од 2002. до 2005. године, Кауфман (Kaufman, 2008) упућује на неколико важних резултата. Добијени подаци посебно су важни с обзиром на то да конкретни пенални систем карактерише највиша стопа пријављених случајева сексуалног насиља у САД и најмања стопа потврђених случајева виктимизације.

Наиме, сходно наводима поменутог аутора, белци представљају групу осуђеника која је жртва напада у знатно вишем степену него било која друга етничка група, са преко 60% случајева. Жртве су, по правилу, млађе него нападачи, премда идентификована разлика од три године није драстична. Коначно, метално болесни осуђеници или осуђеници са интелектуалном ометеношћу чешће су жртве сексуалног насиља. Тако се, према истом извору, може закључити да је то, премда осуђеници са наведеном врстом проблема представљају само 12% свих пријављених случајева, чак 8 пута више у односу на удео интелектуално и ментално ометених лица у укупној осуђеничкој популацији.

Посебно вулнерабилним категоријама у затвору сматрају се лица која су први пут на издржавању казне, док учесталост насиља може бити посредована и другим чиниоцима, попут типа установе и степена безбедности, просечне старосне доби осуђеника, поменуте присутности етничких група и банди, као и учесталости психијатријских проблема (Wolff et al., 2007). Тек занимљиву напомену у овом контексту истиче Кауфман (Kaufman, 2008) који наводи да примењена архитектонска и безбедносна решења могу бити од посебне важности. Наиме, док су ранија решења у затворима у САД предвиђала ћелије са решеткама које омогућавају визуелну инспекцију, нови модели врата који пружају бољу звучну изолацију онемогућавају служби обезбеђења континуирани мониторинг.

Напослетку, прегледом релевантне литературе стиче се утисак да доминантни фактор ризика у овом контексту представљају сами ставови запослених у затвору. Наиме, пенална средина је затворено окружење у којем мало шта може да се прикрије, без обзира на напоре осуђених лица. Игнорисање, толерисање, па и подржавање насиља у овом контексту представљаће отуда, чини се, најважнији фактор развоја, али и одржавања насилних односа у установи.

Превенција сексуалног насиља у пеналним установама

Посматрано у националним оквирима, искуства из праксе упућују на то да је данас превенција сексуалног насиља у пеналним установама ограничена на спорадичне активности службе обезбеђења. То се најчешће односи на превентивно издвајање лица која су под посебним ризиком од сексуалног насиља или насиља уопште, док се најчешће наведени вид интервенције спроводи тек након виктимизације.

Ипак, шире гледано, у глобалном контексту, превентивни напори одређеног оквира приметни су већ с почетка осамдесетих година прошлог века (Cotton & Groth, 1982). Превенција сексуалног насиља у затворима тако подразумева обухватнију лепезу активности, како у самим пеналним установима, тако и у локалној заједници. Коначно, поред програма који своје циљеве организују око примарне превенције, напредне државе, попут САД, имплементирају и већи број програма намењених мушкарцима жртвама сексуалног насиља (Zweig & Blackmore, 2008).

Коначно, у истој држави 2003. године донет је и федерални закон „The Prison Rape Elimination Act (ПРЕА)", којим се предвиђа низ поступања намењених редукцији и превенцији наведене појаве у пеналним установама (Corlew, 2005).

Активности предвиђене превентивним курикулима и поменутим законским оквиром подељене су у неколико сегмената. Тако практично сви програми који се спроводе у пеналним установама подразумевају одговарајућу едукацију запослених службеника, а кроз прилагођене штампане и видео-материјале, као и дискусионе групе. „Idaho's Maintainning Dignity", „Crossing the Line", „Life Inside", „Sexual Misonduct" представљају неке од примера програма организованих у овом контексту.

Сами програмски садржаји организовани су око проблема модификовања затворске културе, обуке запослених у погледу препознавања случајева сексуалног насиља, анализе динамике феномена, информисања о последицама виктимизације, обучавања о потребама и процедурама везаним за прикупљање доказа о насиљу. Такође, превентивни програми могу садржати и информације о поступању у случајевима кривичних ствари, доступним правним опцијама и пријављивању зло-

стављања, здравственим потребама жртава, те обуку у погледу непосредне заштите угрожених или виктимизираних лица. Посебно важним чине се они програми који препознају да насиље у затворима могу извршити и сами запослени у пеналним установама. У том смислу, поједини програми своје садржаје управо проширују у датом феноменолошком и превентивном оквиру (Mukaseu et al.,2008).

Премда претходно поменути законски оквир у САД промовише нулту толеранцију према сексуалном насиљу у затворима, треба истаћи неколико напомена. Тако, рецимо, Мостер и Јеглиц (Moster & Jeglic, 2009) у истраживању које се бавило ставовима управника мушких затвора према превентивним садржајима предвиђеним The Prison Rape Elimanation Act-om (ПРЕА) налазе индикативне податке.

Наиме, од 500 управника колико је иницијалним узроком било обухваћено, свега 60 је вратило попуњене упитнике, а што response rate своди на свега 12%. При томе је 51,8% управника изјавило да се, сходно њиховим сазнањима, у последњих годину дана у установи коју они воде није догодио ниједан случај сексуалног напада, 23,2% имали су сазнање о једном сексуалном нападу, а 25% о свега два сексуална напада.

Изнети подаци јасно сведоче о негирању значаја предметног проблема, као и не/спремности управника затвора да се детаљније баве наведеном проблематиком. То коначно одговара запажањима Муксеја и сарадника (Mukaseut ал.,2008) и Думонда (Dumond, 2003), а који истичу да је промена затворске културе и модификације ставова запослених најважнији, али и најтежи аспекат превенције. Поменути аутори тако наглашавају да већина службеника обезбеђења сматра да затвори нису установе које треба да штите осуђенике, већ да услови у њима и треба да буду тешки, што се схвата као део казне.

Вративши се садржају превентивних програмских курикулума, већина пројеката реализованих у овом контексту укључују видео-материјале који пружају информације осуђеним лицима о ефективним стратегијама избегавања потенцијално опасних ситуација (Mari & Frattaroli, 2003). Ипак, можда најважнији сегмент превентивних напора односи се на подржавање осуђеника да пријаве случајеве злостављања. Премда у затворском сленгу и субкултури „друкаре", односно они који „цинкаре", представљају најнижи хијерархијски ступањ, дестигматизација праксе пријављивања насиља од посебног је значаја. Коначно, у овом смеру креиране су и посебне брошуре намењене породицама осуђеника. Тако, чланови породице који имају сазнања или сумње о искуствима сексуалног насиља у затвору бивају обучени о доступним правним механизмима и могућностима пријављивања виктимизације (Mukaseu et al.,2008).

Премда је мотивисање осуђеника у овом смеру доста сложено, а с обзиром на снажан притисак осуђеничке субкултуре, витални сегмент напора у овом смеру представља упућивање на здравствене ризике силовања у затвору (Пинкертон ет ал., 2007). Информисањем и опасностима ХИВ-а и ХЦВ инфекције, као и трајаним психолошким секвелама (Neal & Clements, 2010), настоји се превазићи унутарзатворска стигма пријављивања насиља.

Управо у том смислу важан сегмент превентивних стратегија представљају постпенални сервиси намењени мушкарцима жртвама силовања (Davies, 2002). Наиме, премда аутори попут Валкера и сарадника (Walker et al., 2005) упућују на значајне секвеле у контексту анксиозности, суицидалности, самоповређивања, програми подршке лицима која су издржала затворске казне имају и посебан криминолошки циљ превенције рецидивизма и насилне екстернализације насталих психолошких дистурбација.

Закључак

Сексуално насиље у затворима свакако није реткост. Премда емпидемиолошке студије реализоване у овом контексту налазе неуједначено потврду дате хипотезе, стиче се утисак да је тамна бројка инцидената ове врсте у пеналним условима посебно наглашена.

Премда висок удео непријављених случајева сексуалног насиља представља константу, чак и када су у питању случајеви виктимизације жена или деце, затворска средина носи додатне специфичности. То се односи, пре свега, на троструко негативан однос према датом феномену и осуђеничкој популацији. Наиме, док на једној страни јавност и запослени у затворима перзистирају у ретрибутивном ставу лишеном емпатије, затвореност и притисак пенатенцијарне субкултуре минимизира могућности идентификовања и превенирања случајева сексуалног насиља.

Ипак, прихватајући хуманистичку и, у крајњој линији, савремену пенолошку оријентацију, затвор се не може видети као средина оправданог задовољења психопатских тенденција оних јачих над слабијима. Идеја да су осуђеници казна једни другима негира деценије развоја пенолошке и специјално педагошке науке. Основна концепција затвора отуда мора остати на нивоу поправног, преваспитног рада и просоцијалне оријентације. Искуства виктимизације током тог корективног процеса свакако се не могу схватити као део јединствене стратегије редукције рецидивизма и криминалитета у целости.

О озбиљности теме превенције сексуалног насиља у затворима коначно сведочи и чињеница да се у САД годишње одваја десетине милиона долара намењених имплементацији превентивних програма наведеног контекста. Установе које нису на адекватан начин приступиле датом проблему не само да су службено упозорене, него су сврстане на „црне листе" установа које ће имати тежи приступ државним и приватним финансијским фондовима.

Премда се стиче утисак да је васпитно-поправни рад у Србији на крајње рудиментираном нивоу који, ако би се упоредио са развојем здравства, не превазилази лечење пијавицама, пенолошка пракса у Србији мора кад-тад кренути ка достизању светских стандард. Увиђање озбиљности наведеног феномена свакако је један од корака у овом смеру.

Литература

[1] Alarid, L. F. (2000). Sexual assault and coercion among incarcerated women prisoners: Excerpts from prison letters. *The Prison Journal*, *80*(4), 391-406.

[2] Babudieri, S., Longo, B., Sarmati, L., Starnini, G., Dori, L., Suligoi, B., ... & Rezza, G. (2005). Correlates of HIV, HBV, and HCV infections in a prison inmate population: results from a multicentre study in Italy. *Journal of medical virology*, *76*(3), 311-317.

[3] Bland, R., Newman, S., Dyck, R. and Om, H. (1990) 'Prevalence of psychiatric disorders and suicide attempts in a prison population', Canadian Journal of Psychiatry, 35, 407-13.

[4] Bojanić, I., & Mrčela, M. (2006). Svrha kažnjavanja u kontekstu šeste novele Kaznenog zakona. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, *13*(2), 431-449.

[5] Brownmiller, S., Hewitt, N., & Mrkić, Ž. (1995). *Protiv naše volje: muškarci, žene i silovanja*. Zagorka, 1995.

[6] Chen, C. P. L. (2000). Provocation's Privileged Desire: The Provocation Doctrine, Homosexual Panic, and the Non-Violent Unwanted Sexual Advance Defense. *Cornell JL & Pub. Pol'y*, *10*, 195.

[7] Corlew, K. R. (2005). Congress attempts to shine a light on a dark problem: An in-depth look at the Prison Rape Elimination Act of 2003. *American Journal of Criminology. L.*, *33*, 157.

[8] Cotton, D. J., & Groth, A. N. (1982). Inmate Rape-Prevention and Intervention. *Journal of Prison and Jail Health*, *2*(1), 47-57.

[9] Davis, A. J. (1968). Sexual assaults in the Philadelphia prison system and sheriff's vans. *Society*, *6*(2), 8-17.

[10] Dooley, E. (1990) 'Unnatural deaths in prison', British Journal of Criminology, 30, 229-34 .

[11] Dumond, R. W. (2000). Inmate sexual assault: The plague that persists. *The Prison Journal*, *80* (4), 407-414.

[12] Dumond, R. W. (2003). Confronting America's most ignored crime problem: the Prison Rape Elimination Act of 2003. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law Online*, *31*(3), 354-360.

[13] Fishman, J. F. (1934). Sex in prison. *London, England: John Lane, The Bodley Head*.

[14] Fleisher, M. S., & Krienert, J. L. (2006). The culture of prison sexual violence.*Washington, DC: US Department of Justice*.

[15] Flis, I. (2012). In Defence of Psychology: Science as a Victim of Its Own Method. *Diskrepancija*, *11* (16/17), 67-82.

[16] Freud, S. (1905). Three Essays on the Theory of Sexuality. *SE*.

[17] Gilligan, J. (2000). *Violence: Reflections on Our Deadliest Epidemic*.London: Jessica Kingsley Publishers.

[18] Jones, T. R., & Pratt, T. C. (2007). The Prevalence of Sexual Violence in Prison: The State of the Knowledge Base and Implications for Evidence-Based Correctional Policy Making. *International journal of offender therapy and comparative criminology*, *52*(3), 280-295.

[19] Јованић, Г. (2014). Сигурност у затвору. Специјална едукација и рехабилитација *13*(2). 141-172

[20] Јовашевић, Д. (2006). Кривично право:општи део. Београд: Номос.

[21] Kaufman, P. (2008). Prison rape: Research explores prevalence, prevention. *NIJ Journal*, *259*, 1-6.

[22] Knowles, G. J. (1999). Male prison rape: A search for causation and prevention. *The Howard Journal of Criminal Justice*, *38*(3), 267-282.

[23] Kovčo Vukadin, I. (2014). Prevencija nasilja u zatvorima: restorativni pristup.*Izgradnja modernog pravnog sistema*.Centar za društvena istraživanja. 2(1),131-155

[24] Kovčo Vukadin, I., & Mihoci, M. (2010). Nasilje u penalnim ustanovama. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, *17*(1), 333-367.

[25] Крстић, Ж. (2002). Затворско дупло дно. Социологија. *44*(3), 223-240.

[26] Lockwood, D. (1980). *Prison sexual violence*. New York: Elsevier North Holland.

[27] Lockwood, D. (1983). Issues in prison sexual violence. *The Prison Journal*,*63*(1), 73-79.

[28] Mair, J. S., Frattaroli, S., & Teret, S. P. (2003). New hope for victims of prison sexual assault. *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, *31*(4), 602-606.

[29] Messerschmidt, J. W. (2001). Masculinities, crime and prison. In D.Sabo,T.Kupers & W.London, eds., *Prison masculinities*, 67-72.Philadelphia:PA: Temple University Press

[30] Mihoci, M. (2006). Sigurnost kaznionica i zatvora. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, *13*(2), 879-905.

[31] Moster, A. N., & Jeglic, E. L. (2009). Prison Warden Attitudes Toward Prison Rape and Sexual Assault Findings Since the Prison Rape Elimination Act (PREA). *The Prison Journal*, *89*(1), 65-78.

[32] Mukasey, M., Sedgwick, J. & Hagy, D. (2008). *Strategies to Prevent Prison Rape by Changing the Correctional Culture*. Washington: U.S. Department of Justice

[33] Neal, T., & Clements, C. B. (2010). Prison rape and psychological sequelae: A call for research. *Psychology, Public Policy, and Law*, *16*(3), 284.

[34] Owen, B. (1998). *In the mix*. Albany: State University of New York Press.

[35] Pavlović, Z. (2013). *Seksualna zloupotreba dece- kriminološke i krivičnopravne perspektive*. Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Univerzitet privredna akademija

[36] Pinkerton, S. D., Galletly, C. L., & Seal, D. W. (2007). Model-based estimates of HIV acquisition due to prison rape. *The Prison Journal*, *87*(3), 295-310.

[37] Радуловић, Д. М. (2006). Психологија криминала: психопатија и прступништво. Факултет за специјалну едукацију и рехабилитацију.

[38] Rideau, W. and Wikberg, R (1992). *Life Sentences: Rage and Survival Behind Bars*, New York: Time Books, Random House.

[39] Rihtarić, L., Baranček, S., & Sertić, Đ. B. (2012, January). Psychopathy and anger among sexual offenders. In *20. godišnja konferencija hrvatskih psihologa*.

[40] Scacco, A. M. (1975). *Rape in prison*. NY:CC Thomas.

[41] Соковић, С. (2006). Prevention of torture while carrying out penal sanctions: Relevant international legal standards. Специјална едукација и рехабилитација, (1-2), 173-189.

[42] Sparks, R. (1982). Research on Victims of Crime: Accomplishments, Issues, and New Directions (Crime and Delinquency Issues). Washington, D.C.: U.S. Department of Health and Human Services.

[43] Struckman-Johnson, C., & Struckman-Johnson, D. (2000). Sexual coercion rates in seven Midwestern prison facilities for men. *The Prison Journal*, 80, 379-390.

[44] Struckman-Johnson, C., & Struckman-Johnson, D. (2006). A comparison of sexual coercion experiences reported by men and women in prison. *Journal of interpersonal violence*, *21*(12), 1591-1615.

[45] Struckman-Johnson, C., Struckman-Johnson, D., Rucker, L., Bumby, K., & Donaldson, S. (1996). Sexual coercion reported by men and women in prison. *Journal of Sex Research*, 33, 67-76.

[46] Walker, J., Archer, J., & Davies, M. (2005). Effects of rape on men: A descriptive analysis. *Archives of sexual behavior*, *34*(1), 69-80.

[47] Walmsley, R. (2009): *World Population List*. King's College London, International Centre for Prison Studies, London

[48] Weild, A. R., Gill, O. N., Bennett, D., Livingstone, S. J., Parry, J. V., & Curran, L. (2000). Prevalence of HIV, hepatitis B, and hepatitis C antibodies in prisoners in England and Wales: a national survey. *Communicable disease and public health*, *3*, 121-126.

[49] Wolff, N. S. J.,(2009). Type, source and patterns of physical victimization, a comparison of male and female inmates. *The Prison Journal*, *89*(2), 172-191.

[50] Wolff, N., Blitz, C. L., Shi, J., Bachman, R., & Siegel, J. A. (2006). Sexual violence inside prisons: Rates of victimization. *Journal of Urban Health*, *83*(5), 835-848.

[51] Wolff, N., Shi, J., Blitz, C. L., & Siegel, J. (2007). Understanding sexual victimization inside prisons: factors that predict risk*. *Criminology & Public Policy*, *6*(3), 535-564.

DOI: 10.5937/vojdelo1602084K

ИДЕНТИФИКОВАЊЕ ОПАСНОСТИ, ПРОЦЕНА И ПРАЋЕЊЕ РИЗИКА КАО ОБЛИК РАНОГ УПОЗОРЕЊА

Владимир Т. Катанчевић
Министарство одбране Републике Србије, Кабинет министра одбране
Самед Каровић
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Детекција сигнала за рано упозорење може направити огромну разлику у способности система, друштва и заједнице да се избори са предстојећим кризама и катастрофама, не само на националном већ и на регионалном и глобалном нивоу. Правовремена детекција сигнала који претходе неком штетном догађају обезбеђује могућност да се тај догађај избегне или да се његове последице бар ублаже. Тачно, благовремено и правилно формулисано рано упозорење може спречити губитак људских живота и ублажити економске и материјалне последице катастрофа. Почетни и најважнији процеси којима се обезбеђују подаци неопходни за доношење одлуке о упућивању раног упозорења јесу идентификација опасности, процена и праћење ризика посматраног система, друштва или заједнице. Та три процеса обезбеђују оквир за анализу сценарија са штетним исходом и процену последица алтернативних избора, укључујући и сценарио у којем мере нису предузете. Упркос све већем разумевању важности правовремене идентификације опасности и повећања капацитета за хитно реаговање, креирање ефективног система раног упозорења, у условима светске финансијске кризе и различите националне економске моћи, и даље представља светски изазов.

Кључне речи: *рано упозорење, идентификовање опасности, процена и праћење ризика, систем раног упозорења*

Увод

Све организације и системи константно се боре са динамичним и неочекиваним променама и нестабилним окружењем, који значајно утичу на њихово функционисање. Управо је та динамичност, уз ограничене ресурсе, условила потребу стварања механизама и инструмената којима се неизвесност и нестабилност могу смањити, правовремено припремити реаговање система на динамичне промене и повећати поузданост донесених одлука и решења за настале проблеме. Дешавања у различитим деловима света подсећају да ниједна држава, без обзира на степен технолошког и друштвеног развоја, не може сама да се избори са бројним опасностима и ризицима од природних катастрофа, технолошких несрећа и других облика разор-

ног деловања на људски живот, природна и материјална добра и животну средину. Ефектно деловање друштва или система у тако несигурном окружењу намеће потребу поседовања способности за креирање сценарија и предвиђање могућих последица по друштво, као и избор акција које могу бити предузете да би се повећала вероватноћа одигравања сценарија са највећом добити, тј. најмањим последицама.

Страховити људски и материјални губици, проузроковани екстремним метеоролошким, климатским, хидролошким и другим догађајима, и постојање могућности да се катастрофе ублаже или чак и спрече, указали су на неопходност постојања система који ће уочити и интерпретирати сигнале који претходе тим догађајима и на време упозорити угрожене елементе система, заједнице или друштва. Све већа осетљивост друштва на брзе и непредвидиве промене демографских, технолошких и друштвено-економских услова, непланирану урбанизацију, климатске промене и угрожавање животне средине указују на то да ће у будућности штетни догађаји имати све теже последице по светску и националну економију и становништво.

Коришћењем инструмената за утврђивање тренутних односа између спољашњих и/или унутрашњих фактора који утичу на систем, прикупљањем искустава из догађаја у прошлости и креирањем модела за предвиђање догађаја у будућности, систем раног упозорења треба да процени вероватноће одигравања свих сценарија који могу имати последице по друштво. Тиме друштво обезбеђује базу података која се користи за формирање правовремених одлука о упућивању раног упозорења, избор начина на које уочене опасности могу бити избегнуте или ублажене и предузимање мера за припрему за догађаје који могу имати штетне последице.

Појам и елементи ризика

Људско друштво је током своје историје, од биолошког постанка и првих друштвених заједница, па све до савремене форме, константно било суочено са различитим врстама опасности. Животи људи и материјална добра били су изложени поплавама, земљотресима, пожарима, вулканским ерупцијама и, у зависности од степена развоја на којем се људско друштво налазило, постојала је свест о потреби налажења начина да се ти догађаји предвиде и спрече. Савремено окружење се, под утицајем климатских промена и убрзаног технолошког развоја, све брже и непредвидљивије мења и постоје комплексније, па опасности и ризици прате тај тренд. Висок степен научне и технолошке развијености људског друштва обезбедио је широк дијапазон инструмената којима је могуће предвидети, спречити и ублажити догађаје који могу оставити штетне последице. С друге стране, напредак науке и примена модерних технологија је, у исто време, повећала врсте догађаја који могу имати штетан утицај на савремено друштво и интензитет њиховог дејства.

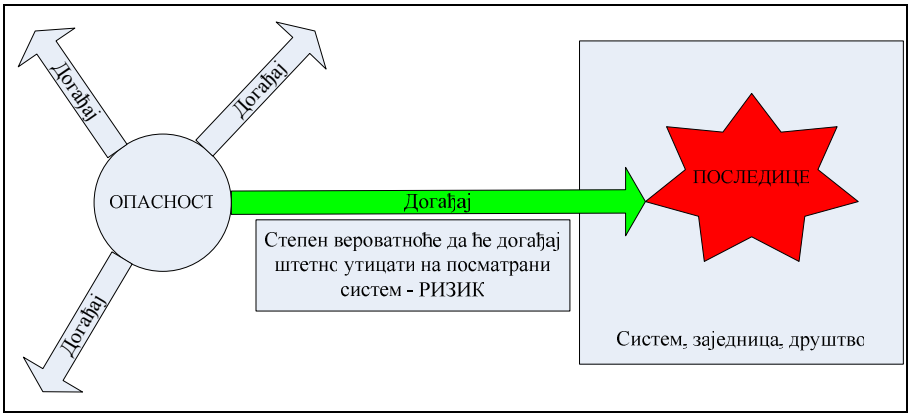
Појам и врсте ризика

Појам „ризик” потиче из арапског и латинског језика. Реч арапског порекла *risq* коришћена је да би се описало нешто из чега се извлачи профит, док латинска реч *resecum* значи онај који сече и њоме је описивана ситуација у којој постоји вероватноћа да трго-

вачки бродови буду оштећени ударом (сечењем) о гребен.[1] Вероватно изведена из латинског, реч шпанског порекла *risco* означава опасност која прети бродовима[2], док италијанска реч *rischo,* изведена из речи *rischiare,* значи трчати у опасност.[3]

Развијање способности за предвиђање шта све може да се деси у будућности, смањење неизвесности и избегавање догађаја са штетним последицама, као полазну основу треба да има идентификацију свих могућих догађаја и процену степена вероватноће да се ти догађаји могу материјализовати на штетан начин по елементе друштва. Имајући у виду да догађај може оставити позитивне или негативне последице, или бити неутралан, ствара се могућност да се неизвесност његовог утицаја проучи, анализира и поларизује на појединачне сценарије ради бољег проучавања. Управо вероватноћа да ће догађај оставити штетне последице по друштво, у својој суштини представља ризик, јер је „у ситуацији која укључује повољан и неповољан догађај, ризик вероватноћа наступања неповољног догађаја"[4]. У условима динамичних и непредвидивих промена у спољашњем окружењу, постојање система који омогућава управним структурама да предвиде опасности и штетне догађаје, процене, прате и управљају ризицима наметнула је потребу укључивања научне заједнице у процес његовог формирања, али и теоријског и практичног проучавања феномена који могу штетно утицати на друштво.

Ризик представља неизвесност и неодређеност у вези с исходом одређеног догађаја и вероватноћу да ће тај догађај бити штетан по елементе друштва. На слици 1 ризик је приказан као степен вероватноће да ће доћи до интеракције између догађаја и елемената друштва и да ће та интеракција проузроковати последице (смрт, повреда, оштећење материјалног добра, прекинута економска активност, угрожена животна средина...).



Слика 1 – *Однос опасности, догађаја, последица и ризика*

[1] Therrien, M.C. et al: Risk Management, Encyclopedic Dictionary of Public Administration (online), http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/risk_management.pdf, 2015, (13. 02. 2015. године у 13,15 часова).

[2] Вујовић, Р.: Управљање ризицима и осигурање, Универзитет Сингидунум, Београд, 2009, стр. 17.

[3] Linkov, I., Oliveira, J. P.: Assessment and Management of enviromental risks, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2001, стр. 402.

[4] Каровић, С.: Кризни менаџмент, Медија центар Одбрана, Београд, 2013, стр. 202.

Потребно је нагласити суштинску разлику између ризика и опасности, јер се та два појма у литератури често поистовећују. Ризик представља сценарио у којем постоји вероватноћа материјализације штетног догађаја, због којег ће настати последице по елементе посматраног система, док је опасност потенцијални извор догађаја који те последице ствара. Ризик „представља 'шансу' са нежељеним резултатом"[5], па се са аспекта процене и праћења ризика, као једног од облика раног упозорења, појам ризика може дефинисати као степен вероватноће одигравања догађаја, који ће оставити штетне последице по елементе друштва.

Универзална класификација ризика и примена на све области друштвеног живота практично је немогућа. Ризик може бити класификован у односу на област која се посматра као финансијски, предузетнички, политички, економски, пословни, безбедносни итд. У литератури је присутна подела на чисти и шпекулативни ризик.[6] Чисти ризик представља сценарио у којем догађај изазива једино последице, док шпекулативни ризик представља сценарио у којем постоји вероватноћа да ће догађај имати последице и/или позитиван утицај. Према општости ризици могу бити класификовани на опште и посебне. Општи ризици представљају вероватноћу да ће догађај имати негативан утицај на посматрани систем у целини, док се посебни ризици односе на штетне догађаје који погађају сегменте система. Са аспекта раног упозорења, врсте ризика су у блиској вези са врстама опасности, као изворима догађаја који могу оставити последице по друштво. Према Упутству о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама (у даљем тексту Упутство), ризици су класификовани у групе на основу идентификације и прелиминарне анализе потенцијалних опасности од природних и техничко-технолошких несрећа, према следећем:[7]

1. природне несреће:
– ПН-1– земљотреси,
– ПН-2 – одрони, клизишта и ерозија,
– ПН-3 – Поплаве,
– ПН-4 – олујни ветрови,
– ПН-5 – град,
– ПН-6 – снежне мећаве, наноси и поледице,
– ПН-7– суше,
– ПН-8 – епидемије и
– ПН-9 – епизоотије;

2. техничко-технолошке несреће:
– ТТН-1– пожари и експлозије,
– ТТН-2 – техничко-технолошки удеси и терористички напади и
– ТТН-3 – нуклеарни или радијациони акциденти.

Потреба да ризик буде што прецизније квантификован условила је, поред потребе за класификацијом, потребу за прецизним дефинисањем и анализом фактора који ути-

[5] Исто, стр. 201.

[6] Вујовић, Р.: Управљање ризицима и осигурање, Универзитет Сингидунум, Београд, 2009, стр. 48.

[7] Упутство о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, 096/2012, прилог 1, тачка 2.2.

чу на ризик. Ради почетка процеса утврђивања ризика у конкретној ситуацији, неопходно је утврдити оквире система чији се ризик процењује и временски период за који се процена ризика врши. Након тога, обавља се декомпозиција ризика на елементе који се проучавају појединачно и у међусобној интеракцији, ради прецизне процене степена ризика и утврђивања околности под којима се тај степен може повећати или смањити.

Елементи ризика

Приступи у вези с дефинисањем елемената ризика разликују се у зависности од природе система који се посматра, врсте опасности, озбиљности последица итд. Степен ризика представљен је у Упутству као „производ степена вероватноће и степена последица."[8] У страној литератури која се бави овом облашћу ризик најчешће представља модел конкретног сценарија, вероватноће и последица[9] или, најчешће, формулу која је заснована на комплексној интеракцији опасности, рањивости и капацитета.[10] Имајући у виду да је процена степена ризика производ веома комплексних унутрашњих и спољашњих фактора, „ризик представља функцију низа параметара"[11], чији је општи израз приказан једначином:

$$R= f(H, V, E, CC, R, M, P, C...)^{12} \quad (1)$$

где су представљене зависне варијабле ризика: H – опасност, V – рањивост, E – изложеност, CC – издржљивост, R – отпорност, M – управљивост, P – вероватноћа, C –последице.

Како је појам ризика дефинисан као степен вероватноће одигравања догађаја који ће оставити последице по елементе друштва, модел ризика може се заснивати на комплексној интеракцији три елемента – варијабле: *опасност* (O), као извор штетног догађаја, *елементе посматраног система* (ES) и *последице* (P).

$$R= f(O, ES, P) \quad (2)$$

Опасност, као елемент ризика, директно утиче на природу, интензитет штетног догађаја и степен ризика по следећим карактеристикама: врста, интензитет и фреквенција, предуслови који су неопходни за активирање опасности, трајање штетног догађаја, величина подручја коју опасност може захватити и др.

У зависности од састава посматраног система, његови *елементи* који могу бити угрожени штетним догађајем јесу популација, материјална добра, економске активности или било које друге вредности друштва у датом просторном и временском оквиру. Карактеристике елемената система могу позитивно утицати на ризик и тај

[8] Исто, тачка 2.2.

[9] Flaus, J.M.: Risk analysis Socio-technical and Industrial systems, ISTE Ltd London, John Wiley and sons Inc, New York, 2013, стр. 95.

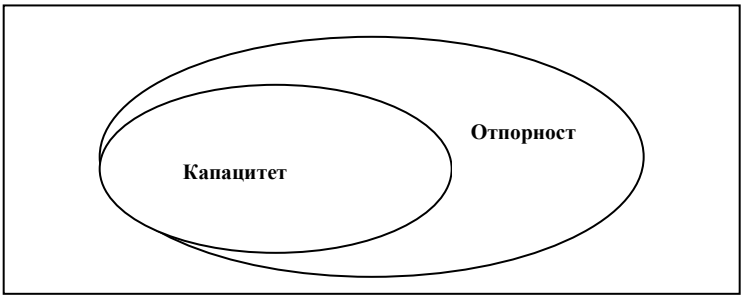
[10] Van Westen, C.J. et al.: Multi-hazard risk assessment, Guide book, United Nations University – ITC School on Disaster Geoinformation Management, Twente, 2011, стр. 1-16.

[11] Каровић, С.: Кризни менаџмент, Медија центар Одбрана, Београд, 2013, стр. 201.

[12] Исто, стр. 201.

утицај је представљен *отпорношћу и капацитетом* система да се избори или одупре појединим штетним догађајима. У случају да карактеристике елемената система негативно утичу на ризик, оне представљају његову *рањивост*.

Према The United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) о*тпорност* је „способност система, заједнице или друштва изложеног опасности да се правовремено и на ефикасан начин одупре, апсорбује, прилагоди и опорави од ефеката опасности."[13] Такође, она представља комбинацију географских, демографских, техничких и других предиспозиција друштва и поседовања оспособљених снага и ресурса како би се обезбедило функционисање у планираним и нарочито непредвиђеним ситуацијама. *Капацитет* је дефинисан као активна компонента *отпорности* и „представља комбинацију свих снага и ресурса у друштву које могу смањити степен ризика или ефекат катастрофе."[14] *Рањивост* подразумева скуп физичких, социјалних, економских или еколошких карактеристика друштва, које га чине подложнијим штетном утицају појединих догађаја. Она представља „изложеност ризику и немогућност да се избегне или апсорбује потенцијална штета."[15] У складу са наведеним дефиницијама, капацитет се може дефинисати као подсистем отпорности, како је приказано на слици 2.



Слика 2 – *Однос отпорности и капацитета*[16]

Резултат интеракције између материјализоване опасности – штетног догађаја и елемената друштва представља *последицу* – трећи елемент ризика. Основна карактеристика резултата штетног догађаја је величина или степен губитка у односу на штићене вредности и циљеве друштва. Степеновање последица може се вршити у складу са различитим класификацијама, у зависности од врсте опасности и природе система који се посматра. Најчешћа класификација последица врши се према следећем: „занемарљива, маргинална, критична и катастрофална."[17], док су, према Упутству, последице класификоване као „минималне, мале, умерене, озбиљне и катастрофалне."[18]

[13] UNISDR terminology on Disaster Risk Reduction, UNISDR, Geneva, 2009, стр. 08.

[14] Van Westen, C.J. et al.: Multi-hazard risk assessment, Guide book, United Nations University – ITC School on Disaster Geoinformation Management, Twente, 2011, стр. 5-5.

[15] Исто, стр. 5-3.

[16] Thywissen, K.:Components of Risk – a Comparative Glossary, UNUEHS, Paffenholz, 2006, стр. 38.

[17] Каровић, С.: Кризни менаџмент, Медија центар Одбрана, Београд, 2013, стр. 210.

[18] Упутство о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, 096/2012, прилог 1, тачка 2.6.

Ризик је, по својој природи, везан са постојање опасности, тј. извора штетног догађаја, за вероватноћу његове материјализације и последице које тај догађај може оставити на посматрани систем. Самим тим, идентификација опасности и њена класификација представља почетну тачку процене ризика и управљања ризиком.

Појам и врсте опасности

Савремено окружење окарактерисано је динамичним и константним процесима и догађајима који остварују различит утицај на друштво у одређеном периоду. Последице сваког процеса или догађаја могу бити штетне, неутралне и корисне по друштво. Извори процеса или догађаја, чији се резултат може окарактерисати као штетан, тј. нанети штету друштву, представљају опасност. Неке опасности налазе се у области људског утицаја; одигравање неких догађаја ништа не може спречити, неке су предвидиве, а неке највероватније неће бити примећене до коначне манифестације штетног догађаја.

Појам и карактеристике опасности

Повећање броја становника, све већа транзиција становништва из руралног у урбана подручја и повећање површине планете на којој се налази инфраструктура изграђена људском руком, условила је повећану динамику и велики број извора штетних догађаја који зависе од људског фактора. Такође, климатске промене условиле су повећану динамику и интензитет штетних догађаја чији су извор, на први поглед, процеси и догађаји у природи, мада индиректно могу бити резултат људске делатности. Развој комуникационе технологије обезбедио је константан проток огромне количине информација и створио „парадокс изобиља" – немогућност да се у том мноштву информација препознају оне које имају вредност за доносиоце одлука. Технолошки развој условио је унапређење великог броја инструмената којим опасности могу бити идентификоване те, „очигледно постоји парадокс између непрестаног људског напретка и осећања несигурности. Ово је због тога што су економски развој и опасности укорењени у истом константном процесу промена."[19]

Појам опасности представља „потенцијално штетну физичку појаву, феномен, супстанцу или људску активност која може да узрокује губитак живота или повреду, штету материјалним добрима, прекид социјалних или економских активности или еколошку деградацију."[20] Она подразумева скуп услова или стање у којем се еле-

[19] Smith, K. et al: Environmental hazards – Assessing risk and reducing disaster, Taylor&Francis e-Library, New York, 2008, стр. 3.

[20] Van Westen, C.J. et al.: Multi-hazard risk assessment, Guide book, United Nations University – ITC School on Disaster Geoinformation Management, Twente, 2011, стр. 3-2.

менти система налазе у интеракцији са спољашњим окружењем и/или међусобно, а за које постоји вероватноћа да могу довести до нежељених догађаја. Ради адекватног проучавања и анализе као појаве, опасност може бити прецизније описана следећим карактеристикама:

– врста опасности;

– вероватноћа активирања догађаја чији је извор конкретна опасност;

– неопходни услови за активирање догађаја:[21]

- егзогени фактори који се налазе на површини Земље,
- ендогени фактори који се налазе испод површине Земље;

– дужина интервала од појаве првих симптома или „знакова" који претходе штетном догађају, до његове материјализације. У зависности од врсте опасности он се може мерити секундама или годинама, док код неких опасности овај интервал не постоји;

– интензитет опасности – степен последица које може изазвати догађај;

– фреквенција опасности – број активирања догађаја из конкретног извора у одређеном периоду;

– потенцијално трајање догађаја – временски оквир који чине почетак и крај штетног догађаја;

– величина подручја на којем се манифестује штетни догађај и

– локација опасности, у смислу тачне географске лоцираности опасности, уколико је то могуће прецизно дефинисати, као што је, на пример, вулкан.

У зависности од врсте опасности које могу угрозити друштво, формулишу се инструменти за њихову идентификацију, мере превенције и заштите од последица, као и процена и праћење ризика. Са аспекта раног упозорења и система раног упозорења, врста опасности представља полазну основу за дефинисање природе и степена последица које догађај може имати на друштво.

Врсте опасности

У прошлости, када је људско друштво било на нижем степену технолошког развоја, постојала је јасна линија која је делила природне опасности од оних који су последица људске делатности. Међутим, развој технологије је у тој мери утицао на процесе који се дешавају у природи да је та граница постала веома танка и да је тешко рећи да постоји природни процес који на неки начин није под утицајем људске делатности.

У табели 1 приказана је класификација опасности, према Упутству, формирана у складу са географским положајем и карактеристикама територије Републике Србије.

[21] Van Westen, C.J. et al.: Multi-hazard risk assessment, Guide book, United Nations University – ITC School on Disaster Geoinformation Management, Twente, 2011, стр. 3-5.

Табела 1 – *Класификација опасности према Упутству о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*[22]

Ред. бр.	**Природне опасности**	
1	Сеизмичке	земљотрес, клизишта, одрони, ерозије
	Атмосферске – метеоролошке	олујни ветрови, град, снег, поледица
	Хидрографске	поплава
	Биосферске	суша, епидемије, епизоотија
2	**Техничко-технолошке опасности**	
	Пожари, експлозије и хаварије	
	Техничко-технолошки удеси и терористички напади	
	Нуклеарни и радијациони акциденти	

Класификација опасности која се проучава на Универзитету Уједињених нација извршена је на сличан начин, у складу са опасностима које су карактеристичне за све светске географске локације, са историјским записима о светским и регионалним догађајима са катастрофалним последицама и приказана је у табели 2.

Табела 2 – *Класификација опасности према Универзитету Уједињених нација*[23]

Ред. бр.	**Природне опасности (екстремни геофизички и биолошки догађаји)**	
1	Геолошке	земљотрес, вулканска ерупција, лавина, клизиште
	Атмосферске	циклон, торнадо, снег и лед, олуја
	Хидролошке	поплава, суша, цунами
	Биолошке	епидемија, пожари (односи се на пожаре у ненасељеним местима)
2	**Технолошке опасности**	
	Транспортни акциденти	пад авиона, судар возова, потапање брода
	Индустријски акциденти	експлозије и пожари, испуштање токсичних или радиоактивних материјала
	Грађевински објекти и постројења	колапс структуре, пожар као последица
	Опасни материјали	складиштење, транспорт, непрописна употреба
3	**Посредне промене – глобалне промене**	
	Климатске промене	подизање нивоа мора, повећана фреквенција екстремних догађаја
	Деградација окружења	дезертификација, губитак природних ресурса
	Просторни притисак	интензивна урбанизација, концентрација важних објеката на малој површини
	Супер опасности	катастрофалне планетарне промене, метеори, астероиди

[22] Упутство о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, 096/2012, прилог 1, тачка 1.

[23] Van Westen, C.J. et al.: Multi-hazard risk assessment, Guide book, United Nations University – ITC School on Disaster Geoinformation Management, Twente, 2011, стр. 3-2.

Поређењем класификација опасности, приказаних у табелама 1 и 2, може се закључити да су класификације извршене на сличан начин, тј. извршена је подела на природне и технолошке (техничко-технолошке). Опасности које су последица посредних – глобалних промена, као што су климатске промене, деградација окружења, просторни притисак и планетарне промене, нису обухваћене Упутством, иако имају све већи утицај на савремено друштво и на Републику Србију.

Када су у питању природне опасности, класификација је извршена на сличан начин, иако су употребљени различити термини за групе опасности. Занимљиво је да је суша у табели 1 наведена као природна опасност биосферског порекла, насупрот класификацији у табели 2, где је сврстана у природне опасности хидролошког порекла. Такође, према табели 2, пожар представља природну опасност биолошког порекла, уколико је област захваћена пожаром ненасељена.

Класификације технолошких опасности, приказане у две табеле, знатно се разликују. Класификација технолошких опасности приказана у табели 1 извршена је према врсти технолошке опасности, док је класификација приказана у табели 2 извршена на основу извора опасности. Према табели 2 пожар практично може бити сврстан у било коју групу технолошких опасности, јер његов извор могу бити транспортни и индустријски акциденти, колапс грађевинских објеката и постројења и складиштење опасних материјала. Имајући у виду да извор пожара има велики утицај на начин његовог гашења и мере заштите и превенције, та класификација технолошких опасности је практичнија и прецизнија од класификације наведене у табели 1.

Штетан догађај може нанети директне или индиректне последице на елементе друштва и може бити иницијална каписла за покретање других штетних догађаја. Географски и демографски гледано, делови друштва се разликују и њихов степен отпорности и рањивости на одређене врсте опасности варира, било да су у питању људски животи или материјална средства и природно окружење. Идентификација опасности, локација и величина погођеног подручја, процена и праћење ризика представљају кључне процесе који претходе формирању и издавању раног упозорења, као и основне претпоставке за креирање система који се бави тим питањем.

Рано упозорење као инструмент ублажавања опасности

У свим историјским периодима свог развоја човек је покушавао да знакове на које је наилазио у природи протумачи као упозорења на предстојеће тешкоће и опасности. Једини знакови којима је могао да предвиди да ће се нешто лоше десити налазили су се у природи као његовом станишту и на небу у виду астрономских појава. Животиње су се најчешће пре неког катастрофалног догађаја понашале неубичајено, па је човек стицао ограничену могућност да предвиди катастрофу, али не и њену природу и последице које она може да изазове.

Дефиниција и историјски развој система раног упозорења

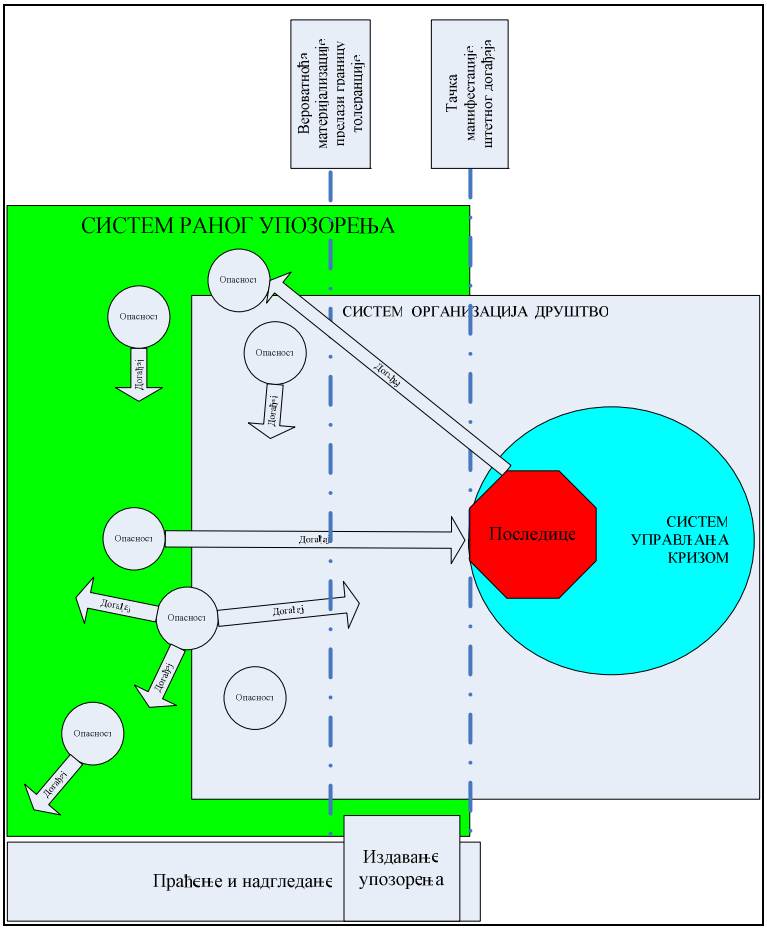
У античкој Грчкој сваки град – полис имао је бога заштитника, а катастрофе и штетни догађаји били су посматрани као резултат лоших поступака владара градова или њихових грађана, изазивајући ненаклоност и бес богова. Пророчиште у Делфима увек је консултовано пре ратничких подухвата, како би се предвидела смрт или успех похода и ратова. Таква предсказања била су или сувише уопштена или су могла бити схваћена на више начина[24]. Међутим, у суштини могу представљати један од првих видова раног упозорења. Најранији записан случај који може бити тумачен као рано упозорење налази се у хебрејској Библији у Књизи постања и причи о Ноју и потопу.

Током Средњег века катастрофе су биле тумачене Божијом казном све до „Великог лисабонског земљотреса". Земљотрес који је погодио Лисабон и околна подручја 1. новембра 1755. године (на католички празник Свих Светих), у комбинацији са цунамијем и пожарима који су настали као његова последица, готово је потпуно уништио овај град. Процењени број жртава од 10.000 до 100.000 људи само у граду Лисабону чини тај земљотрес једним од најсмртоноснијих у људској историји. Лисабон је сматран изузетно побожним градом, са 90 манастира, 40 цркава и португалским краљем који је био одликован највишим одликовањима папе Бенедикта XIV[25], па катастрофа која га је задесила на католички верски празник није могла бити окарактерисана као Божији чин или Божија казна. Након тог догађаја синтагму „божија казна" заменио је израз „рука судбине". Ренесанса и развој науке напокон су обезбедили инструменте којима се опасности могу идентификовати, објаснити и у одређеном степену предвидети, тиме смањивши неизвесност и ризике са којим се друштво суочавало. На научну заједницу вршен је притисак да се поједини феномени у природи разумеју, предвиде и идентификују поуздани сигнали који им претходе, како би заједница или друштво било упозорени и припремљени за штетни догађај. Такви сигнали представљају полазну основу за доношење одлуке о упућивању раног упозорења угроженим елементима друштва. Бејкон каже да „можемо командовати природом само поштујући њене законе" и управо је разумевање тих закона и процеса први корак ка успостављању ефикасног система раног упозорења.[26]

Као што је приказано на слици 3, систем раног упозорења има за задатак праћење и надгледање опасности и догађаја у спољашњој средини, али и у оквиру посматраног система. У случају да ризик одређеног догађаја пређе праг толеранције, систем упућује рано упозорење управним и угроженим елементима система пре материјализације штетног догађаја и наставља да прати и надгледа ситуацију у спољашњој средини и у оквиру система. Посматрано на тај начин, систем раног упозорења може се дефинисати као „скуп капацитета који су потребни да генеришу

[24] Fisher, L.: Crashes, crises and calamities, Basic books, New York, 2011, стр. 8.
[25] Zschau, J. et al: Early warning systems for natural disaster, Springer Verlag Berlin, Heidelberg, 2003, стр 4.
[26] Исто, стр. 5.

и на време пошаљу смислено упозорење које омогућава угроженима, заједницама и организацијама да се припреме и реагују на прави начин и у временском оквиру који је довољан да се спречи штета или губитак."[27] Систем раног упозорења представља мост између угрожених елемената друштва и елемената друштва чији је задатак да идентификују опасност, спрече губитак људског живота, материјалну штету и заштите његове вредности. Систем раног упозорења такође има значајан индиректан утицај на друштво путем образовања становништва и едукације медија, развијања свести да опасности и ризик постоје, константним стањем адекватне припремљености за штетне догађаје.



Слика 3 – *Модел функционисања система раног упозорења*

[27] Community early warning systems: guiding principles, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societes, Geneva, 2014, стр. 7.

Управо је то један од најважнијих закључака три глобалне конференције о раном упозорењу (1998. године у Потсдаму, 2003. и 2006. године у Бону). Тада се дошло до „консензуса да рано упозорење није само производ технички прецизног упозорења већ и система који захтева разумевање ризика и везу између произвођача и потрошача упозоравајуће информације, са крајњим циљем покретања акције како би се спречила или ублажила катастрофа."[28] Крајњи циљ система раног упозорења је предузимање акције на свим нивоима друштва по упозорењу која издају лица и органи који су за то овлашћени. Уколико било који од елемената система раног упозорења закаже, правовремени и адекватан одговор на уочене опасности једноставно неће бити могућ, те је од изузетне важности да сви елементи система делују координирано и складно, као и да њихова улога и надлежност буду јасно законски дефинисани.

Елементи и фазе система раног упозорења

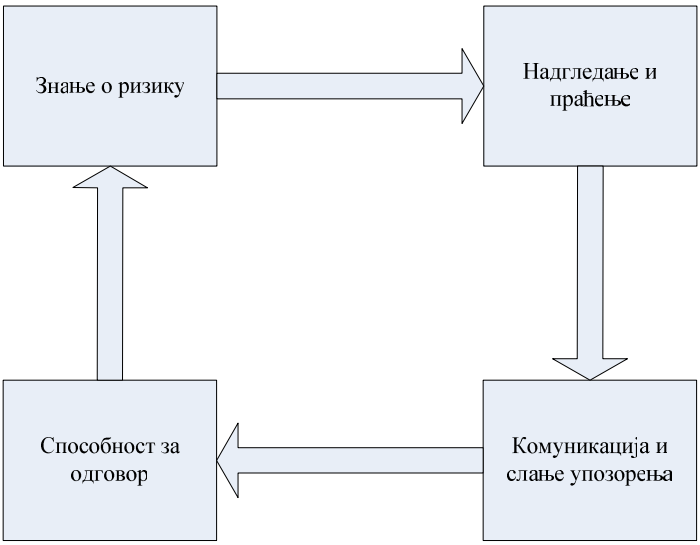
Један од најважнијих резултата Треће међународне конференције о раном упозорењу, под називом „Од концепта до акције", одржане у марту 2006. године у Бону, јесте дефинисање елемената система раног упозорења. Према речима тадашњег генералног секретара Уједињених нација Кофија Анана, приликом дефинисања елемената система раног упозорења највише поука извучено је „из креативних напора сиромашних заједница у земљама у развоју."[29] Постоји велики број питања која треба да буду решена пре него што систем раног упозорења уопште почне да функционише. То су питања у вези с организацијом система раног упозорења, улоге и надлежности елемената система и друштва од идентификације опасности, па све до евентуалне манифестације штетног догађаја и санирања његових последица, као и надлежности за усвајање законских аката која регулишу ту област. Организација система раног упозорења треба да буде усклађена са опасностима, рањивостима и отпорностима које карактеришу посматрани систем, односно друштво.

У свим историјским епохама друштва постојала је свест о опасностима и ризицима, али су они у савременом друштву све више глобалан, а све мање националан и регионалан феномен. Број актера који директно или индиректно учествују у систему раног упозорења изузетно се повећао и укључује: субјекте угрожености, медије, органе локалне самоуправе, државне органе, приватни сектор, научне и академске заједнице на државном нивоу, али и невладине организације, светске и регионалне научне и друге организације.[30] Систем раног упозорења састоји се од четири елемента који обухватају знања о ризику, надгледање и праћење, комуникацију и слање упозорења и способност за одговор (слика 4).

[28] World disasters report 2009, Editor Knight, L., ATAR Roto Presse, Sarigny/Vernier, 2009, стр. 17.

[29] Developing early warning systems: A Checklist, International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR, Bonn, 2006, стр. 1.

[30] Исто, стр. 4.



Слика 4 – *Елементи система раног упозорења*[31]

Основни циљ *знања о ризику,* као првог елемента система раног упозорења, представља „успостављање систематског, стандардизованог процеса за сакупљање, процену и дељење података, мапа и трендова о опасностима и рањивостима."[32] Тај елемент може бити производ систематског истраживања опасности, рањивости и отпорности на локалном, националном, регионалном и глобалном нивоу, уз употребу најновије технологије. Он, такође, може бити базиран на проценама стручњака и на историјским записима пронађеним и архивираним на свим нивоима. У сваком случају, знање о ризику представља способност да се пронађу сви подаци и информације, од основних до научно заснованих, који утичу на могућност идентификације опасности и смањење конкретног ризика по друштво.

Надгледање и праћење је други елемент система раног упозорења, који је до 2006. године и одржавања Треће међународне конференције у Бону био интегрисан са елементом који се до тада бавио организацијом слања упозорења. Циљ надгледања и праћења је „успостављање ефектног надгледања опасности базираног на чврстим научним и технолошким основама."[33] То је логичан елемент, јер се опасности, рањивости и отпорности мењају током времена, под утицајем спо-

[31] Community early warning systems: guiding principles, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societes, Geneva, 2014, стр. 09.

[32] Developing early warning systems: A Checklist, International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR, Bonn, 2006, стр. 5.

[33] Developing early warning systems: A Checklist, International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR, Bonn, 2006, стр. 6.

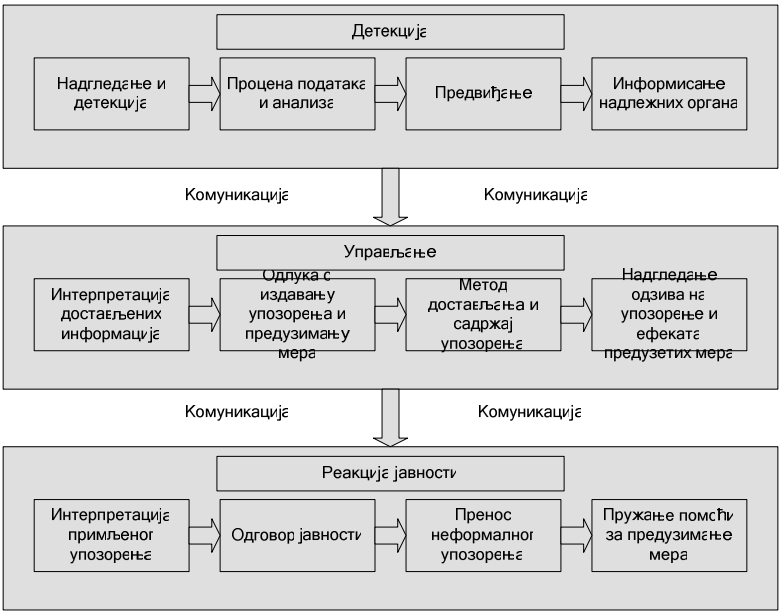
љашњих и унутрашњих фактора и манифестованих штетних догађаја. Успешност тог елемента ослања се на развијеност система за праћење и надгледање конкретних опасности представљеним бројем тачака из којих се врши надгледање, адекватношћу њиховог просторног распореда, њиховом стручношћу и техничком опремљеношћу. Тај елемент подразумева и анализу прикупљених података ради креирања модела који се користе за статистичко и научно предвиђање штетних догађаја.

Комуникација и слање упозорења за крајњи циљ има „развој система комуникације и слање упозорења како би појединци, заједнице и друштво били на време упозорени на предстојеће штетне догађаје и како би се организовала национална и регионална координација активности и размена информација."[34] Тај елемент подразумева трансформацију одлуке о упућивању раног упозорења у поруке које су разумљиве угроженим елементима друштва. Те поруке треба да буду послате на време, на праву локацију, одражавати степен озбиљности штетног догађаја и прецизно објаснити шта угрожени елементи система треба да предузму како би сачували животе и материјална добра. Како би тај елемент адекватно функционисао, потребно је правно прецизно дефинисати који органи имају надлежност да упуте упозорење. Такође, потребно је да опрема за комуникацију и издавање упозорења буде исправна и адекватна, да постоји више медија за преношење упозорења, као и да упозорење или информација могу допрети до најудаљенијих локација друштва. Упозорење треба да буде упућено само делу популације који је угрожен или је под неким видом утицаја штетног догађаја и треба да буде формулисан тако да уважи чињеницу да та популација може бити различитог нивоа писмености, културног, социјалног и другог порекла.

Способност за одговор, као последњи елемент система раног упозорења, има за циљ „јачање способности заједнице да одговори на природне катастрофе кроз унапређено образовање о ризицима, учешће заједнице и спремности за катастрофе."[35] Овај елемент зависи од много фактора, као што су: припремљеност и спремност за одговоре на штетне догађаје, свест популације по питању раног упозорења, поступање у складу са издатим упозорењима итд. Како би се потребне информације каналисале кроз поуздане системе комуникација на свим нивоима, неопходно је да постоји институционални оквир за кооперацију елемената система раног упозорења. Такође, надлежност елемената система раног упозорења за процесе предвиђања, комуникације и доношења ефективне одлуке у вези с упућивањем раног упозорења, уз правилну употребу достављених информација, треба да буде јасно законски дефинисана. Анализирајући елементе система раног упозорења може се закључити да се функционисање сложених система одвија у три фазе. То су: детекција, управљање и реакција, како је то приказано на слици 5.

[34] Исто, стр. 7.

[35] Исто, стр. 8.



Слика 5 – *Фазе система раног упозорења*[36]

Фаза *детекције* се највећим делом налази у надлежности научних организација које се баве проучавањем природних опасности. Подаци из спољашњег и унутрашњег окружења у тој фази се прикупљају, процењују, евентуално доводе у корелацију и анализирају ради идентификације потенцијалне опасности и процене ризика. Крајњи циљ те фазе представља креирање разумљиве, поуздане информације о уоченим опасностима и проценама ризика и њено прослеђење лицима која су, у складу са установљеним процедурама и прописима, надлежна за доношење одлука за упућивање раног упозорења.

Циљ фазе *управљања* је интерпретација достављене информације, доношење одлуке о издавању упозорења и предузимању мера за спречавање штетног догађаја или смањење последица и избор адекватног начина достављања и садржаја информације, ради емитовања угроженим елементима друштва. Један од задатака елемената система раног упозорења одговорних за реализацију те фазе је и надгледање одзива становништва и евентуалне корекције које се тичу упућеног упозорења.

Фаза *реакције* јавности је, у принципу, најнепредвидљивији део процеса раног упозорења. У случају да угрожени елементи система или друштва уопште приме упозорење, постоји вероватноћа да оно неће бити на адекватан начин интерпретирано или да ће бити занемарено. Врста опасности, образовање, обука, адекватна

[36] Risk communication strategy, Faculty of Geo-information Science and Earth Observation, University of Twente (ITC, lead), The Netherlands & Caucasus Environmental NGO Network (CENN), Georgia, стр. 17.

опремљеност средствима и постојање инфраструктуре која се користи у ванредним ситуацијама и катастрофама, али и искуства становништва из прошлости, кључни су фактори који ту фазу могу учинити успешном. Пренос неформалног упозорења од стране упозорених елемената система онима који то упозорење нису добили такође представља изузетно важну активност у тој фази, као и активно пружање помоћи становништва на предузимању мера превенције и санирању последица.

У систему раног упозорења процес процене и праћења ризика даје јасну слику о спољашњим и унутрашњим факторима и штетним догађајима којима је систем изложен у садашњости и будућности. То чини тај процес највиталнијим делом система раног упозорења и представља критичну тачку након које се доноси одлука да ли ће елементима система упозорење бити упућено или неће.

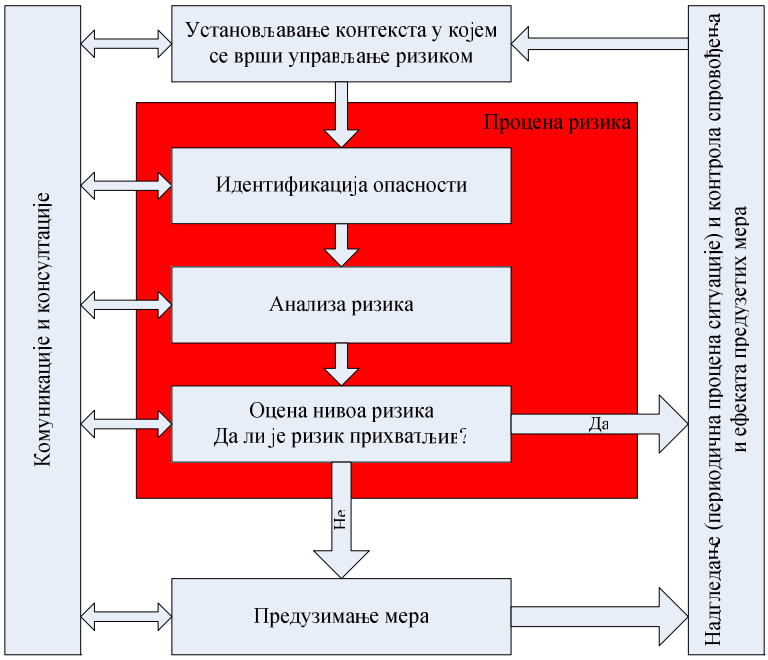
Процена и праћење ризика као облик раног упозорења

Иако је од 90-их година у систему раног упозорења тежиште било на доношењу одлуке о предузимању мера и комуникацији са угроженим елементима система, идентификација опасности, као извор штетног догађаја и ризик, као вероватноћа да ће тај штетан догађај оставити последице на елементе система, представљају иницијалне, кључне параметре који утичу на формирање и функционисање система раног упозорења. Како би систем раног упозорења успешно функционисао, неопходно је извршити идентификацију свих опасности у оквиру посматраног система, проценити и пратити степен ризика и установити могуће последице, ради примене адекватних мера заштите, превенције и санације. Као резултат настојања да се предузимају адекватне мере за смањење и управљање ризиком и развојем савремених научних достигнућа настао је процес управљања ризиком.

Процес процене ризика као елемент управљања ризиком

Управљање ризиком представља „процес идентификације проблема, захтева за информацијама, као и дефинисања акција везаних за одређивање, оцену, избор, имплементацију, праћење и модификацију активности предузетих да редукују ризик на прихватљиви ниво."[37] У процесу управљања ризиком, као што је то приказано на слици 6, централни и основни део представља процес процене ризика. Процес установљавања контекста у којем се врши управљање ризиком и који претходи процесу процене ризика представља дефинисање граница посматраног система. Према неким изворима, у тој фази може се вршити и креирање мерних скала ризика, које се користе као стандарди за оцену степена ризика.

[37] Каровић, С.: Кризни менаџмент, Медија центар Одбрана, Београд, 2013, стр. 203.



Слика 6 – *Процес управљања ризиком*[38]

Процена ризика, као процес који претходи доношењу одлуке о евентуалном предузимању мера у вези с уоченим ризицима, треба да одговори на питање: шта би се десило када би се штетан догађај материјализовао у посматраном систему. Према Закону о ванредним ситуацијама „процена ризика је утврђивање природе и степена ризика потенцијалне опасности, стања угроженост и последица, која могу потенцијално да угрозе животе и здравље људи, посао, службу и животну средину."[39] Он представља призму кроз коју се посматрају опасности у спољашњем и унутрашњем окружењу и њихов потенцијал, слабости система и друштва и могуће последице које из њих могу настати. Такође, представља процес у којем се установљава да ли су постојећи ризици толерантни, а тренутне мере заштите и превенције одговарајуће. Као што је приказано на слици 6, процес процене ризика састоји се од идентификације опасности, анализе ризика и оцене ризика.

Идентификација опасности представља полазну тачку у процесу управљања ризиком, тј. у процени ризика. Догађај са штетним последицама може настати путем утицаја спољашњих елемената, али и отказивањем и неправилним функционисањем елемената самог система. Неопходно је идентификовати све узроке и изворе неже-

[38] Flaus, J.M.: Risk analysis Socio-technical and Industrial systems, ISTE Ltd London, John Wiley and sons Inc, New York, 2013, стр. 63.

[39] Закон о ванредним ситуацијама, Службени гласник РС, 111/09, 92/11, 93/12, члан 8, став 13.

љених догађаја, ситуације и околности које могу угрозити елементе система, природу и степен последица, па та фаза најчешће обухвата следеће активности:[40]

– опис или моделовање система и подсистема који је предмет процене (квантитативне и квалитативне особине становништва, географске каракатеристике територије, специфичности инфраструктуре, виталне тачке, итд.);

– идентификацију опасности и штетних догађаја, њихове фреквенције и вероватноће у ранијим случајевима (један узрок или комбинација више њих, истраживање писаних извора и других историјских записа, околности које претходе штетном догађају...);

– утврђивање недостатака у мерама превенције и заштите (анализа мера превенције и заштите које су већ предузете да се штетни догађаји спрече или ублаже, процена планова и извештаја, разговор са експертима...);

– утврђивање последица и њиховог утицаја на елементе система (последице које могу настати на елементима система и услови у којима штетни догађаји могу ескалирати...) и

– креирање извештаја, регистара опасности и успостављање мерних скала по врстама опасности и техникама које се користе у процени, на основу којих се врши оцена ризика у конкретној ситуацији.

Анализа ризика представља фазу у којој се користе доступне информације, ради процене вероватноће и последица које изазивају непосредне опасности према појединцима, становништву, материјалним добрима и спољашњем окружењу. Резултат тог процеса треба да буде потпуно разумевање конкретног ризика, његових узрока, степена вероватноће и последица, као и ефектност постојећих мера заштите и превенције. Може се реализовати на основу података о догађајима из прошлости, техника за предвиђање догађаја, као и мишљења експерата. Крајњи циљ те фазе је процена степена ризика.

Оцена ризика представља поређење процењеног степена ризика са раније установљеним мерним скалама. Оцена степена ризика даје три веома важне чињенице на основу којих се доноси одлука у вези с предузимањем мера и упућивања упозорења: место степена ризика на мерној скали конкретног ризика, израда листе ризика који представљају приоритете и оцену веродостојности спроведене идентификације опасности и анализе ризика. На мерној скали ризици се најчешће деле на три појаса: појас нетолерантности када је степен ризика довољно велики да се предузму мере, појас толерантности када се мере не предузимају и „сива зона" која се налази између та два појаса. Доношење одлука у вези с евентуалним предузимањем мера је најтеже када се оцена ризика налази у „сивој зони" јер захтева детаљно поређење користи и штете (не)предузимања мера. Уколико се на основу процене донесе одлука да се не предузимају никакве мере, подаци у вези с ризиком се уписују у регистар ризика и наставља се његово праћење.

Поред оцене експерата и проучавања историјских података у вези с ризиком, кључни инструмент за процену ризика представљају технике које се примењују у складу са врстом посматране опасности и фазама процеса процене.

[40] Understanding your risks – identifying hazards and estimating losses, State and local mitigation planning, FEMA 386-2, 2001, стр. од 1-1 до 1-12.

Технике за процену ризика

Резултат процене ризика могу бити информације и подаци различитог нивоа општости и комплексности. Одабир одговарајућих техника врши се у складу са погодношћу њихове примене за ризик који се процењује и врсте резултата (квалитативни и/или квантитативни) које су потребне крајњем кориснику. Ради адекватне процене ризика потребно је користити једну или више техника, чија сложеност може варирати од једноставних до веома комплексних. Начелно, технике треба да имају следеће карактеристике: [41]

– да буду финансијски оправдане и одговарајуће ситуацији или систему који се посматра, као и да одговарају типовима посматраних опасности,

– да дају резултате у форми која побољшава разумевање природе и степена ризика и последица штетног догађаја, у складу са захтевима лица која доносе одлуке на основу процене ризика и

– да могу бити циклично употребљаване, ради могућности коришћења резултата из претходних процена, на начин који омогућава верификацију њихове примене.

Уопштено гледано, технике се, у зависности од врсте резултата, могу класификовати у квантитативне, полуквантитативне и квалитативне (табела 3).

Табела 3 – *Примењивост техника за процену ризика према ISO 31010*[42]

Ред. бр.	Техника	Процес процене ризика					Да ли техника даје квантитативне резултате
			Анализа ризика				
		Идентификација ризика	Последице	Вероватноћа	Степен ризика	Оцена ризика	
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Brainstroming	ВП	НП	НП	НП	НП	Не
2	Структурирани или полуструктурирани интервјуи	ВП	НП	НП	НП	НП	Не
3	Делфи	ВП	НП	НП	НП	НП	Не
4	„Check" листа	ВП	НП	НП	НП	НП	Не
5	Примарна анализа опасности	ВП	НП	НП	НП	НП	Не
6	Студије опасности и оперативности	ВП	ВП	П	П	П	Не
7	Анализа опасности и тачке критичне контроле	ВП	ВП	НП	НП	ВП	Не
8	Процена ризика спољашње средине	ВП	ВП	ВП	ВП	ВП	Да
9	Структура „шта ако"	ВП	ВП	ВП	ВП	ВП	Не
10	Анализа сценарија	ВП	ВП	П	П	П	Не

[41] Risk management – Risk assessment techniques, International standard IEC/FDIS 31010, 2009, стр. 18.

[42] Исто, стр. 22.

11	Анализа пословних последица	П	ВП	П	П	П	Не
12	Анализа основних узрока	НП	ВП	ВП	ВП	ВП	Да
13	Анализа модова отказивања	ВП	ВП	ВП	ВП	ВП	Да
14	Анализа дрвета грешака	П	НП	ВП	П	П	Да
15	Анализа дрвета догађаја	П	ВП	П	П	НП	Да
16	Анализа узрока и последица	П	ВП	ВП	П	П	Да
17	Анализа узрока и ефеката	ВП	ВП	НП	НП	НП	Не
18	Анализа слојевне заштите	П	ВП	П	П	НП	Да
19	Дрво одлуке	НП	ВП	ВП	П	П	Да
20	Анализа људске поузданости	ВП	ВП	ВП	ВП	НП	Да
21	„Bow-tie" анализа	НП	П	ВП	ВП	П	Да
22	Поузданост централног одржавања	ВП	ВП	ВП	ВП	ВП	Да
23	Анализа отказивања електронских система	П	НП	НП	НП	НП	Не
24	Маркова анализа	П	ВП	НП	НП	НП	Да
25	Симулација Монте Карло	НП	НП	НП	НП	ВП	Да
26	Бајесове статистике и Бајесове мреже	НП	ВП	НП	НП	ВП	Да
27	ФН криве	П	ВП	ВП	П	ВП	Да
28	Индикатори ризика	П	ВП	ВП	П	ВП	Да
29	Матрица последица и вероватноћа	ВП	ВП	ВП	ВП	П	Да
30	Анализа трошкова и бенефита	П	ВП	П	П	П	Да
31	Анализа мултикритеријумских одлука	П	ВП	П	ВП	П	Не

ВП – веома применљива, П – применљива, НП – неприменљива

На одабир техника у конкретној ситуацији, према ISO/FDIC 31010 стандарду, утицај имају ограничене способности и ресурси. Ограничења која могу отежати примену наведених техника су нестручност кадра, сувише узак временски оквир за њихову примену, смањени обим неког другог ресурса неопходног за процену, као и ограничен буџет.

Праћење и надгледање ризика као облик раног упозорења

Ризик је, у својој суштини, производ комплексних и динамичних спољашњих и унутрашњих промена у окружењу. Међутим, процес праћења и надгледања не обухвата искључиво промене фактора у окружењу, постојања опасности и утврђивања степена ризика, већ и ефективност постојећих мера заштите и превенције, планова и процеса који се баве управљањем ризиком. Знања и информације добијене праћењем, треба да буду документовани и архивирани, ради евентуалног коришћења у наредном периоду. Праћење, као појам, представља периодичну процену мера које су предузете и стања у окружењу у вези с ризиком, док је надгледање појам који се односи на константну процену ризика и ефеката предузетих мера. Циљ процеса праћења и надгледања представља утврђивање чињеница да ли се степен ризика налази у границама толеранције, да ли се ресурси за превенцију и заштиту рационално користе и да ли се научене лекције и искуства извучена из ситуација у прошлости адекватно користе.

Без обзира на то да ли се праћење и надгледање реализује након предузетих мера или не, оно према ISO/FDIC стандарду 31010 треба да буде спроведено како би се потврдило: „да су претпоставке о ризику валидне, да су фактори на којима је процена ризика базирана, такође остали валидни и ажурни, да су резултати процене ризика у складу са реалном ситуацијом на терену, да се применом мера за отклањање ризика и последица постижу се очекивани резултати, да су мере превенције и заштите предузете у складу са ситуацијом на терену тј. реалном ситуацијом, да се идентификују нови ризици који се могу појавити као последица предузетих мера или штетног догађаја и да су технике процене ризика примењене на прави начин.“ [43]

Све мере треба да буду правовремено планиране и примењене, што условљава претходно дефинисану одговорност органа државне управе за праћење и надгледање, као и установљене механизме за извештавање лица надлежних за контролу ефеката предузетих мера. Такође, ради успешне реализације постављених задатака, у свим фазама управљања и процене ризика, треба да постоји адекватан ниво комуникација и консултација. Без познавања карактеристика опасности, података о отпорности и рањивости система, спремности друштва за предузимање мера, комуникације и консултације између научне заједнице, доносилаца одлука, медија и јавности неће доћи до жељених резултата.

Закључак

Због огромног броја опасности којима је друштво изложено, историјски трендови више не представљају поуздане податке за предвиђање штетних догађаја у будућности и припрему адекватних мера за заштиту друштва. Велики губици проузроковани екстремним метеоролошким, климатским и другим догађајима на националном, регионалном и светском нивоу указују на неопходност постојања система који ће, на научној основи, уочити и интерпретирати сигнале који претходе штетним догађајима, на време упозорити угрожене субјекте и предузети превентивне мере и мере заштите. Ограничен временски оквир од момента уочавања потенцијалне опасности и оцене ризика до манифестације штетног догађаја, чини брзину деловања најважнијом карактеристиком система раног упозорења. Значај брзине деловања, уз висок степен поузданости система раног упозорења може се посматрати са организационог и технолошког аспекта.

Посматран са организационог аспекта, систем раног упозорења заснован је на преносу података и информација различитог степена сложености и разумљивости између елемената који се не баве истом делатношћу. Управо та диференцираност, у комбинацији са брзином која је императив система раног упозорења, чини могућност грешке у преносу и тумачењу достављених информација великом, у било којој од његових фаза. Успешност система раног упозорења зависи од целовитости и усаглашености свих елемената који га чине, што је могуће остварити само њиховом блиском сарадњом и комуникацијом, јасном и прецизном законском регулативом која регулише област раног упозорења на свим нивоима, укључујући и кориснике раног упозорења.

[43] Risk management – Risk assessment techniques, International standard IEC/FDIS 31010, 2009, стр. 11.

Са технолошког аспекта, системи раног упозорења, захваљујући научним открићима и технолошком развоју, константно еволуирају. Повећава се квалитет и квантитет информација на националном, регионалном и светском нивоу који су доступни надлежним органима пре доношења одлуке о упућивању раног упозорења, као и број, врсте и домет медија којима рано упозорење може бити пренето угроженим елементима система. Технолошки аспект има огроман утицај на идентификацију опасности и процену ризика, као суштински полазне и основне облике раног упозорења и покретачке импулсе за функционисање тог система. Консензус на државном нивоу у вези са финансијским улагањима у технолошки развој система раног упозорења може имати и повољан економски ефекат на друштво, јер се тим улагањем смањује потенцијал последица које штетни догађај може остварити на материјална добра, економске и финансијске токове итд.

Адекватно прикупљање све ширег опсега информација о опасностима и ризицима и њихово проучавање представља најефектнији начин да се, пре материјализације штетног догађаја, спречи губитак људских живота и заштите вредности друштва. То чини процесе идентификације опасности и процене ризика преломном тачком система раног упозорења, јер се на њиховим основама доноси оптимална одлука да ли ће елементима система бити упућено рано упозорење и какав ће садржај то упозорење имати. Координирани сет превентивних мера и мера заштите које ће бити предузете на основу идентификације опасности, оцене ризика и издатог раног упозорења, представљају најбољи начин да се смање или избегну последице штетног догађаја пре него што угрози људске животе и нанесе штету материјалним и културним добрима.

Литература

[1] Therrien, Marie-Christine and Julie-Maude Normandin. *Risk Management*, Encyclopedic Dictionary of Public Administration (online), 2015, приступљено 13.02.2015. године, http://www.dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/definitions_anglais/risk_management.pdf

[2] Вујовић, Ратко. *Управљање ризицима и осигурање*, Београд: Универзитет Сингидунум, 2009.

[3] Linkov, Igor and Jose Palma-Oliveira. *Assessment and Management of enviromental risks*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2001.

[4] Каровић, Самед. *Кризни менаџмент*, Београд: Медија центар „Одбрана”, 2013.

[5] *Упутство о методологији за израду процене угрожености и планова заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*, Службени гласник РС, 096/2012.

[6] Flaus, Jean-Marie. *Risk analysis Socio-technical and Industrial systems*, London: ISTE Ltd, 2013.

[7] Van Westen, Cees, Dinand Alkema, Michiel Damen, Norman Kerle and Nanette Kingma. *Multi-hazard risk assessment, Guide book,* Twente: United Nations University – ITC School on Disaster Geoinformation Management, 2011.

[8] *UNISDR terminology on Disaster Risk Reduction*, Geneva: UNISDR, 2009, приступљено 25.02.2015. године, http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf.

[9] Thywissen, Katharina. *Components of Risk – a Comparative Glossary*, Paffenholz: UNUEHS, 2006.

[10] Smith, Keith and David N. Petley. *Environmental hazards – Assessing risk and reducing disaster*, New York: Taylor&Francis e-Library, 2008.

[11] Fisher, Len. *Crashes, crises and calamities*, New York: Basic books, 2011.

[12] Zschau, Jochen and Andreas N. Kuppers. *Early warning systems for natural disaster*, Heidelberg: Springer Verlag Berlin, 2003.

[13] *Community early warning systems: Guiding principles*, Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societes, 2014, приступљено 15.02.2015. године, https://www.ifrc.org/PageFiles/103323/1227800-IFRC-CEWS-Guiding-Principles-EN.pdf.

[14] *World disasters report 2009*, Editor Knight, Lindsey, Sarigny/Vernier: ATAR Roto Presse, 2009.

[15] *Developing early warning systems: A Checklist, International Strategy for Disaster Reduction*, Bonn: UNISDR, 2006, приступљено 22.02.2015. године, http://www.fao.org/3/a-i3774e.pdf.

[16] Risk communication strategy, Faculty of Geo-information Science and Earth Observation, University of Twente (ITC, lead), The Netherlands & Caucasus Environmental NGO Network (CENN), Georgia, приступљено 01.03.2015. године, http://drm.cenn.org/pdf/Risk%20communication%20strategy.pdf

[17] *Закон о ванредним ситуацијама*, Службени гласник РС, 111/09, 92/11, 93/12.

[18] *Understanding your risks – identifying hazards and estimating losses, State and local mitigation planning*, FEMA 386-2, 2001, приступљено 25.02.2015. године, ttp://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1521-20490-4917/howto2.pdf

[19] *Risk management – Risk assessment techniques*, International standard IEC/FDIS 31010, 2009, приступљено 02.03.2015. године, http://www.previ.be/pdf/31010_FDIS.pdf.

DOI: 10.5937/vojdelo1602108C

ГЕОПРОСТОРНА И ВРЕМЕНСКА ДИСТРИБУЦИЈА ШУМСКИХ ПОЖАРА КАО ПРИРОДНИХ КАТАСТРОФА

Владимир М. Цветковић,
Криминалистичко-полицијска академија, Београд
Јасмина Гачић и *Владимир* Јаковљевић
Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Шумски пожари представљају једну од најзначајнијих опасности савремене цивилизације чије проучавање захтева сложен, свеобухватан и мултидисциплинаран приступ. Последице шумских пожара често су разорне по живот, здравље и имовину људи, али и по безбедност државе и читаве међуародне заједнице. У том смислу, ради ефикасније заштите и спречавања озбиљног поремећаја функционисања друштва, односно великих људских, материјалних и еколошких губитака који превазилазе способност погођеног друштва да се избори са ситуацијом, односно стањем природне катастрофе, потребно је свеобухватно истражити наведени природни феномен. У овом чланку тумаче се и објашњавају форма, последице, временски и геопросторни распоред испољавања шумских пожара. Користећи међународну базу података о природним катастрофама Центра за истраживање епидемиологије катастрофа (CRED) са седиштем у Бриселу, уз подршку програма за статистичку анализу (SPSS) и метода тематске картографије, покушали смо да укажемо на број, трендове, последице, временску и геопросторну дистрибуцију шумских пожара у периоду од 1900. до 2013. године, као и на потребу адекватног одговора друштва на ту врсту природне катастрофе.

Кључне речи: *безбедност, ванредне ситуације, природне катастрофе, шумски пожари, статистичка анализа*

Увод

Природне катастрофе представљају неодређени термин, који често изазива озбиљне научне полемике и дискусије. Његово често мешање са терминима као што су природне опасности, природни ванредни догађаји, природне ванредне ситуације и кризе само су једна димензија таквих спорења (Mlađan i Cvetković 2013, 105) Једна од најпризнатијих и свеобухватних дефиниција природних катастрофа јесте Фрицова дефиниција која указује на четири кључна својства. Према њој, природне катастрофе су: ,,а) *догађаји који могу бити одређени у времену и простору, који врше* б) *утицај на* ц) *друштвене јединице, а друштвене јединице, заузврат,*

прописују д) *одговоре (или прилагођавање) на ове утицаје*" (Kreps 1984, 310). Према Мохамеду, природне катастрофе могу се класификовати на: природне феномене испод Земљине површине (земљотрес, цунами, вулканске ерупције); природне феномене сложеног физичког порекла на површини Земље (одрони, снежне лавине), метеоролошке/хидролошке феномене (олује, циклони, тајфуни, урагани, торнада, град и снежне олује, морски удари, поплаве, суше, топлотни таласи/таласи хладноће) и биолошке феномене (најезде инсеката, епидемије или инфективне заразе – колера, ебола, богиње, менингитис, маларија, жута грозница, АИДС, САРС, птичији грип) (Mohamed 2007, 706).

Последњих деценија рањивост[1] у погледу природних катастрофа поново је преузела примат у односу на технолошке опасности које угрожавају заједницу. Према подацима OFDA/CRED интернационалне базе података (EM-DAT) број природних катастрофа драстично се проширио широм света. У периоду од 1900. до 1909. године природне катастрофе су се појавиле 73 пута, док се у периоду од 2000. до 2005. године њихов број повећао на 2778. Међународни комитет Црвеног крста износи податак да је у периоду од 1972. до 1996. године само у Азији страдало 231.764 особе. Према анализама појединих аутора (Hewitt 1997, 388; Ronan i Johnston 2005, 210) у овој области, који су изучавали последице катастрофа и узроке пораста рањивости друштва, разумевање институционалних капацитета јесте први и најважнији фактор у редукцији ризика и изградњи отпорности заједнице. Међутим, без обзира на евидентне разлике у приступу, рањивост је увек и првенствено оријентисана на физичку и друштвену димензију заједнице (Gačić, Bošković i Raković 2013).

Сходно томе, природне опасности генеришу природне катастрофе тек када угрозе људе и њихова материјална добра (Wisner 2004, 134). Конкретније, до природних катастрофа долази услед утицаја природних опасности на људске животе, имовину, инфраструктуру и природне ресурсе (Shaluf 2007, 690). То су догађаји који имају велики и трагичан утицај по друштво, нарушавају уобичајене начине живота, ометају економске, културне, а понекад и политичке услове живота и успоравају развој заједнице. Последњих деценија није евидентан само тренд повећања броја шумских пожара, него је присутно и повећање њихове деструктивности (Цветковић 2014, 2014а; Цветковић и Славољуб 2014; Mijalković i Cvetković 2013). Такве врсте догађаја, као што су и шумски пожари, успоравају развој заједнице и захтевају посебне мере које предузимају интервентно-спасилачке службе у ванредним ситуацијама (Цветковић, 2013, 6). Може се рећи да је након серије великих шумских пожара у Калифорнији током 1970. године, који су проузроковали велику материјалну штету уз масовне људске жртве и повреде, уочено да се овакав проблем понавља по истом обрасцу, али да адекватан одговор на њега и даље није постојао (Млађан, Цветковић и Величковић 2012, 89).

[1] Рањивост се у савременим условима све више посматра као кумулативни процес заплетен различитим димензијама, а који проузрукује низ других проблема, који се међусобно дају погоршавају или додаје друге проблеме, као што су друштвено-економски. Рањивост је дефинисана слабом инфраструктуром, односно институцијама и њиховом недовољном способношћу и могућностима да одговоре у превентивном и оперативном смислу. Рањивост је, дакле, индукована ситуација која је резултат јавне политике и дистрибуције ресурса (као и њихове доступности) и управо је често основни узрок катастрофе.

У периоду од 1900. до 2013. године догодиле су се 25.552 природне катастрофе, од којих је највише било хидролошких, па метеоролошких, геофизичких, климатских и биолошких. У односу на остале врсте природних катастрофа, по својој учесталости, климатске катастрофе заузимају четврто место са 2989 забележених догађаја (табела 1) (Cvetković 2013; Cvetković 2014; Cvetković i Mijalković 2013; Цветковић, Милојковић и Стојковић 2014).

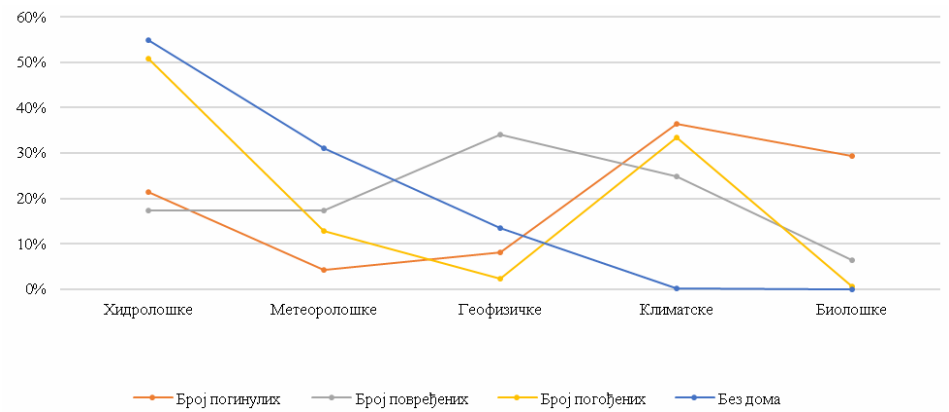
Табела 1 – *Преглед светских природних катастрофа у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT:
The OFDA/CRED International Disaster Database)

Врста природне катастрофе	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
Метеоролошке	7.149	2.766.859	2.641.153	1742.924.832	10.505.4916	**1.850.620.901**	**1.872.273.246**
Геофизичке	3.037	5.331.007	5.177.147	309.279.694	45.930.226	360.387.067	**1.522.543.792**
Хидролошке	9.557	1.3987.140	2.655.118	6.891.172.180	185.223.183	**7.079.050.481**	**1.200.003.042**
Биолошке	2.820	19.152.311	968.153	90.325.323	0	91.293.476	460.264
Климатске	2.989	23.772.449	3.779.656	4.532.945.549	903.962	**4.537.629.167**	471.765.608
Укупно	25.552	65.009.766	15.221.227	13.566.647.578	337.112.287	**13.918.981.092**	**5.067.045.952**

Табела 2 – *Преглед природних катастрофа у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по годишњој, месечној и дневној дистрибуцији*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT:
The OFDA/CRED International Disaster Database)

Врста природне катастрофе	Годишње	Месечно	Дневно
Атмосферске	90	7,5	0,25
Геофизичке	27	2	0,07
Хидролошке	85	7	0,6
Биолошке	24	2	0,06
Укупно	226	18,5	0,98

Ради сагледавања учесталости климатских катастрофа на годишњем, месечном и дневном нивоу, коришћењем одговарајућих статистичких прорачуна, дошли смо до следећих резултата: у посматраном периоду од 1900. до 2013. године, на годишњем нивоу догађало се 90, месечном 7,5 и дневном 0,25 климатских катастрофа (табела 2).



Графикон 1 – *Процентуална заступљеност последица свих врста природних катастрофа по људе у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

На приказаном графикону може се на веома једноставан начин запазити однос последица између различитих врста природних катастрофа. У односу на укупан број природних катастрофа који се догодио у посматраном периоду, услед последица климатских катастрофа погинуло је 36,57% људи, 33,41% је повређено и 24,83% људи је директно/индиректно погођено (графикон 1).

Развој свести о рањивости на природне опасности, али и значај природних ресурса покренуо је низ активности у планирању опсежних мера заштите и активности пошумљавања широких пространстава. Према подацима из 2000. године шуме покривају око 3866 милиона ha наше планете, дакле нешто мање од трећине укупне површине копна (FAO 2001). Око 6,3 милијарди тона биомасе изгори широм света сваке године. При томе, приближно 80% укупне изгореле биомасе односи се на тропске земље. Шумски пожари представљају једну од највећих опасности по многобројне државе, па се јавља проблем адекватне заштите шума, који често излази из оквира шумарства, пошто се у многим случајевима ради о правим природним катастрофама у којима се губе људски животи. Материјална штета изражава се преко опожарене дрвне масе и уништених објеката и инфраструктуре. Много значајније су еколошке штете, пошто пожари уништавају и биљке и животиње, а доводе и до деструкције земљишта. Поред тога, приликом пожара долази до великог аерозагађења, тако да се облаци дима јасно уочавају и на сателитским снимцима. Људи ангажовани на гашењу, као и околно становништво, услед тога често имају здравствене проблеме (Дуцић, Миленковић и Радовановић 2007). Савремени развој биолошких наука, нарочито екологије, омогућио је дубље сазнање о томе колико су шуме важне у биосфери и за опстанак човека на Земљи. Упоредо са таквим сазнањима мења се и свест човека о вредности шуме која се више не цени искључиво по дрвету и другим материјалним вредностима, већ изнад свега по својој еколошкој функцији у природи. Шумски пожари су и поред предузимања опсежних мера заштите стално у порасту. Разлог томе је, пре свега, у интензивном развоју саобраћа-

ја, отварању шума, повећаном промету, као и незадрживом продирању цивилизације у раније затворена пространа шумска подручја (Васић 1992).

Анализирајући географске заступљености шумских пожара, поједини аутори сматрају да релативно старији подаци о бројности пожара, као и о величини захваћених површина, представљају посебан проблем статистичких анализа (Amiro i saradnici 2003). Стандардизација у погледу прикупљања и обраде података тек у последњих неколико година поприма глобалне размере. Подаци о пожарима прикупљају се за индустријализоване земље, а објављује их UNECE/FAO сваке две године, као статистику шумских пожара. Међутим, како глобални подаци нису доступни, од земаља чланица FAO тражи се да комплетира стандардни упитник о подацима шумских пожара. Нажалост, то није имало великог успеха, тако да је развијен стандардни профил пожара, који омогућава земљама да употпуне тематске информације чак и у одсуству нумеричких података. Ови профили, које је комплетирало 47 земаља, описују како ватра утиче на људе и природне ресурсе и како се земље организују у борби против пожара (Радовановић и Гомес 2008). Сателитско прикупљање података о броју и просторној заступљености пожара такође је новијег датума. Поред тога, примећује се да су подаци за активне пожаре корисни за одређивање просторне и временске динамике пожарне активности па, сходно томе, треба имати у виду њихова својствена ограничења да се опише апсолутни број пожара (Csiszar i saradnici 2005).

На основу података из Савезног завода за статистику (Статистички билтен „Шумарство") и података из ЈП „Србијашуме", на подручју Србије, само у периоду од 1990. до 2004. године површина захваћена шумским пожарима била је 34.868 ha или 2.324 ha годишње, при чему је 2000. године само у шумском газдинству „Врање" изгорело око 1.000 ha шума. Према подацима тадашњег Министарства за пољопривреду, шумарство и водопривреду, у 2007. години у Србији је, закључно са септембром, регистровано 258 пожара, при чему је опожарена површина шума и шумског земљишта износила 33.229 ha.[2]

Имајући у виду све изнете чињенице, као и да се ради о заиста обимној материји, предмет овог рада биће анализа облика испољавања броја, последица, временског и геопросторног размештаја шумских пожара. Добијени, обрађени и анализирани подаци моћи ће да, у одређеној мери, допринесу унапређењу теорије и праксе система заштите и спасавања у ванредним ситуацијама. Феноменологија осталих видова природних катастрофа биће предмет наших будућих истраживања.

Методологија

Истраживање је спроведено на основу материјала Центра за истраживање епидемиологија катастрофа (CRED). Реализовано је тако што су у првом кораку сирови – необрађени подаци у виду ,,excel" фајла са регистрована 25.552 догађа-

[2] За Србију је карактеристично да број пожара у току године и укупна опожарена површина знатно варирају, при чему се сва шумска газдинства у мањој или већој мери срећу са овим проблемом. Према класификацији коју даје Димитров (1984), у Србији само Делиблатска и Суботичко-хоргошка пешчара спадају у екстремно угрожена подручја. По свим показатељима (број пожара, опожарена површина, укупне штете) најугроженије подручје у нашој земљи је Делиблатска пешчара. То се потврдило и 24. јула 2007. када је на подручју Шумске управе Бела Црква избио пожар, који је захватио површину око 460 ha.

ја, преузети из центра ()[3]. Након тога, подаци су обрађени програмом за статистичку обраду података ,,IBM SPSS advanced statistics 20.0". Уз помоћ програмских операција израчунате су фреквенције и проценти разматраних варијабли. Такође, уз помоћ програма су израђене табеле и графикони, који су додатно обрађени у ,,MS Word 2013". Резултати обраде квантитативних података приказани су текстуално, табеларно и графички у виду картографске визуелизације методом тематског картирања – запреминског картограма (Филиповић и Милојковић 2010, 165). Значења појединих термина који су коришћени у раду су: број погинулих – број људи којима је потврђена смрт и број несталих, очигледно мртвих; број повређених – број људи који пате од психичких повреда, траума или захтевају тренутну медицинску помоћ; број погођених – број људи који захтева моменталну помоћ током и после катастрофе, укључује размештене или евакуисане особе; без дома – број људи којима је потребан хитан смештај, јер су остали без свога дома; укупно погођени – збирни преглед повређених, бескућника и погођених; укупна материјална штета – глобална слика економског утицаја шумских пожара, изражена у америчким доларима.

Анализа геопросторне дистрибуције шумских пожара

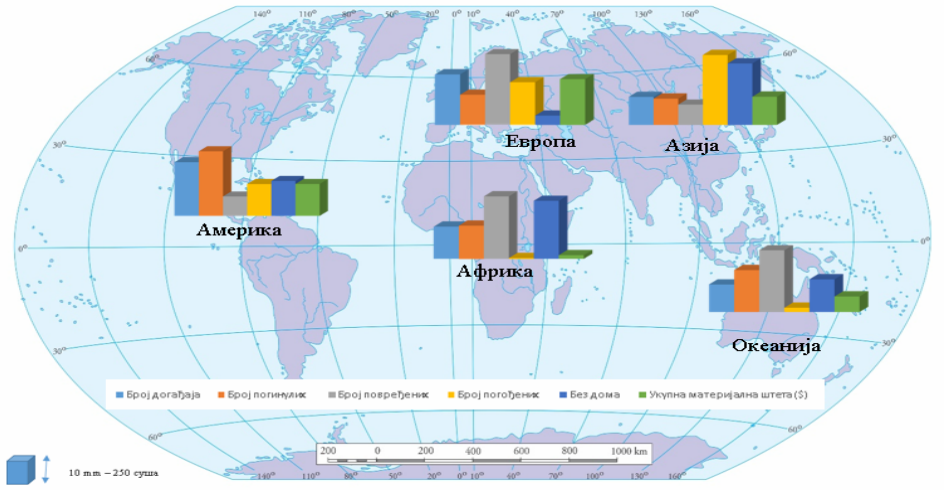
Резултати анализе геопросторне дистрибуције шумских пожара за период од 1900. до 2013. године указују на то да се највише (262) шумских пожара догодило у Америци, а најмање (54) у Океанији. Највише погинулих (3 105) услед последица шумских пожара било је у Америци, а најмање (548) у Африци. Када је реч о броју - повређених и погођених, стање је следеће: највише повређених људи (3 978) било је у Европи и погођених (6 373 404) у Азији. Супротно томе, најмање повређених (1516) и погођених (18 570) људи било је у Африци. Када се анализира укупан број људи који је остао без дома услед последица шумских пожара, примећује се да је тај број најмањи (17 306) у Европи, а највећи (176 570) у Азији (табела 3).

Табела 3 – *Преглед укупног броја и последица шумских пожара по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по континенту*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Континент	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
Африка	54	548	1.516	18.570	47.658	67.744	880.000
Америка	262	3.105	1.372	2.409.871	83.386	2.494.629	51.435.800
Азија	164	1.512	1.716	6.373.404	17.6570	6.551.690	23.807.000
Европа	196	1.150	3.978	2.569.916	17.306	2.591.200	25.637.622
Океанија	66	992	2.150	154.008	38.362	194.520	5.353.688
Укупно	742	7.307	10.732	11.525.769	363.282	11.899.783	107.114.110

[3] Да би се један природни догађај евидентирао у базу као природна катастрофа потребно је да буду испуњени следећи критеријуми: да је десет или више људи погинуло, 100 или више људи погођено, проглашена ванредна ситуација и да је упућен позив за међународну помоћ.

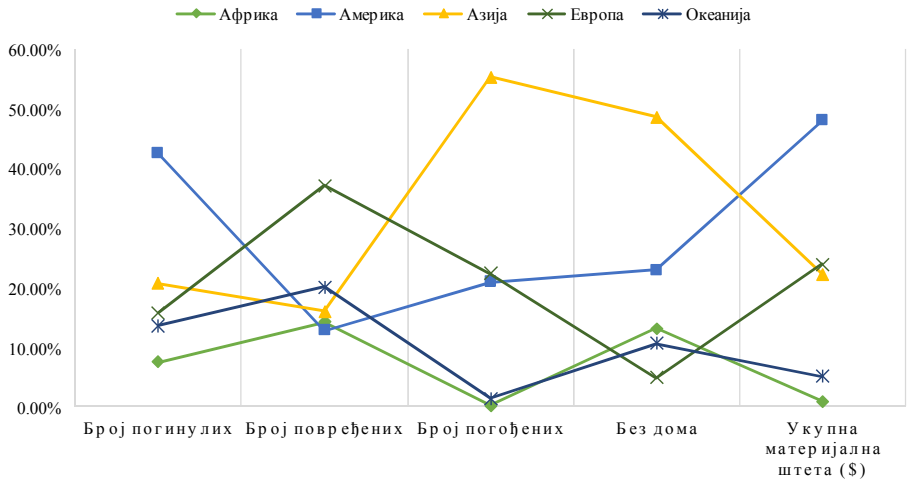
Графикон 2 – *Процентуални преглед укупног броја шумских пожара у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по континентима*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)



Слика 1 – *Тематска карта укупног броја и последица шумских пожара у свету за период од 1900 до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Процентуално посматрано, веома је значајно сагледати геопросторну дистрибуцију шумских пожара по континентима и на тематској карти. Сходно томе, резултати указују на то да се највећи број шумских пожара догодио у Америци (35%), затим следе Европа[4] (27%), Азија (22%), Океанија (9%) и Африка (7%) (графикон 2 и слика 1).

[4] У односу на све друге области, Стари континент, сходно својој релативно великој пошумљености, у знатно мањој мери је изложен нападима ватре. Европских 1.051 милиона хекатара шума обухвата 27% укупне пошумљене области и покрива 45% европског предела. Шумски покривач простире се од 0,3% на Исланду до 72% у Финској (видети опширније на: www. grida.no/geo/geo/3/english.194.htm, приступљено 27.06.2014. године).



Графикон 3 – *Процентуални преглед последица шумских пожара по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по континентима*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Од последица шумских пожара, у односу на континенте, највише погинулих људи било је у Америци (42,49%), затим у Азији (20,69%), у Европи (15,74%), Океанији (13,58%), а најмање у Африци (7,50%). Највише повређених било је у Европи (37,07%), Океанији (20,03%), Азији (15,99%), Африци (14,13%), а најмање у Америци (12,78%). Највише погођених било је у Азији (55,30%), Европи (22,30%), Америци (20,91%), Океанији (1,34%), а најмање у Африци (0,16%). Највише људи без дома остало је у Азији (48,60%), Америци (22,95%), Африци (13,12%), Океанији (10,56%), а најмање у Европи (4,76%). Највећа укупна материјална штета проузрокована последицама шумских пожара била је у Америци (48,02%), затим Европи (23,93%), Азији (22,23%), Океанији (5,00%) и Африци (0,82%) (графикон 3).

Табела 4 – *Топ пет држава по броју шумских пожара у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Земља	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
САД	130	2.513	1.228	1.665.524	34.552	1.701.304	36.074.400
Кина	64	0	6	0	18.000	18.006	0
Аустралија	60	992	2.150	135748	38.362	176.260	5.290.388
Русија	44	278	2.684	210.000	7.710	220.394	4.366.672
Канада	40	238	0	108.800	36.400	145.200	12.925.000

У периоду од 1900. до 2013. године највише шумских пожара догодило се у САД – 130. Дакле, по броју шумских пожара на првом месту је САД, затим Кина (64), Аустралија (60), Русија (44) и Канада (40), (табела 4).

Табела 5 – *Топ пет држава по броју погинулих у шумским пожарима у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Земља	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
САД	130	2.513	1.228	1.665.524	34.552	1.701.304	36.074.400
Аустралија	60	992	2.150	135.748	38.362	176.260	5.290.388
Индонезија	18	600	956	6.068.000	0	6.068.956	18.658.000
Кина	12	530	448	112.184	600	113.232	220.000
Русија	44	278	2.684	210.000	7.710	220.394	4.366.672

Највише погинулих услед последица шумских пожара било је у САД – 2.513, а затим у Аустралији (992), Индонезији (600), Кини (530) и Русији (278), (табела 5).

Табела 6 – *Топ пет држава по броју повређених у шумским пожарима у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Земља	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
Русија	44	278	2.684	210.000	7.710	220.394	4.366.672
Аустралија	60	992	2.150	135.748	38.362	176.260	5.290.388
САД	130	2.513	1.228	1.665.524	34.552	1.701.304	36.074.400
Јуж. Африка	18	256	1.060	2.000	11.700	14.760	880.000
Индонезија	18	600	956	6.068.000	0	6.068.956	18.658.000

Највише повређених услед последица шумских пожара било је у Русији – 2.684, а затим у Аустралији (2.150), САД (1.228), Јужној Африци (1.060) и Индонезији (956), (табела 6).

Табела 7 – *Топ пет држава по броју погођених у шумским пожарима у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Земља	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
Индонезија	18	600	956	6.068.000	0	6.068.956	18.658.000
Македонија	4	2	0	2.000.000	0	2.000.000	27.126
САД	130	2.513	1.228	1.665.524	34552	1.701.304	36.074.400
Аргентина	10	64	4	304.000	1.500	305.504	200.000
Португал	16	120	372	300.000	0	300.372	6.950.000

Подаци показују да је највише погођених услед последица шумских пожара било у Индонезији – 6.068.000, затим Македонији (2.000.000), САД (1.665.524), Аргентини (304.000) и Португалу (300.000) (табела 7).

Табела 8 – *Топ пет држава по броју људи који су остали без дома у шумским пожарима у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Земља	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
Непал	4	176	0	0	108.000	108.000	12.400
Мијанмар	4	16	0	117.176	40.000	157.176	22.000
Аустралија	60	992	2150	135.748	38.362	176.260	5.290.388
Канада	40	238	0	108.800	36.400	145.200	12.925.000
САД	130	2.513	1228	1.665.524	34.552	1.701.304	36.074.400

Анализе показују да је највише људи који су остали без дома услед последице шумских пожара било у Непалу – 108.000, а затим у Мијанмару (40.000), Аустралији (38.362), Канади (36.400) и у САД (34.552), (табела 8).

Табела 9 – *Топ пет држава по процењеној вредности материјалне штете у шумским пожарима у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Земља	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
САД	130	2.513	1.228	1.665.524	34.552	1.701.304	36.074.400
Индонезија	18	600	956	6.068.000	0	6.068.956	18.658.000
Канада	40	238	0	108.800	36.400	145.200	12.925.000
Португал	16	120	372	300.000	0	300.372	6.950.000
Шпанија	28	140	254	37200	0	37.454	550.8216

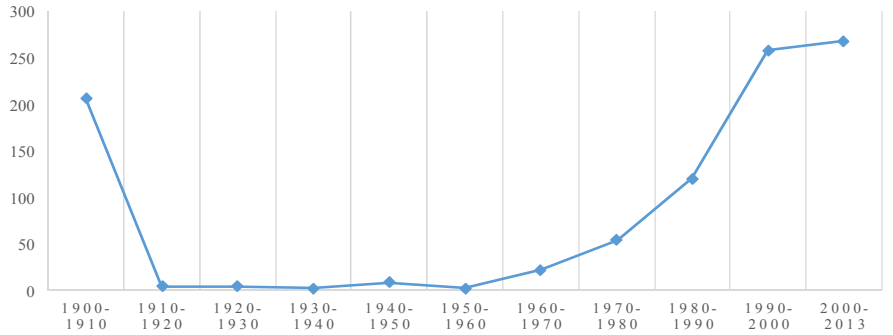
Највећа процењена материјална штета настала услед последица шумских пожара била је у САД – 36.074.400 долара, а затим у Индонезији (18.658.000), Канади 12.658.000, Португалу 6.950.000 и Шпанији 5.508.216 (табела 9).

Анализа временске дистрибуције шумских пожара

Статистички подаци о временској дистрибуцији шумских пожара показују да су се у периоду од 1900. до 2013. године догодила 742 шумска пожара, у којима је погинуло 7.037, повређено 10.732, погођено 11.525.769 и без дома остало 363.282 особе. Дакле, на годишњем нивоу догађало се 6,5, месечно 0,5, дневно 0,01 шумских пожара (табела 10).

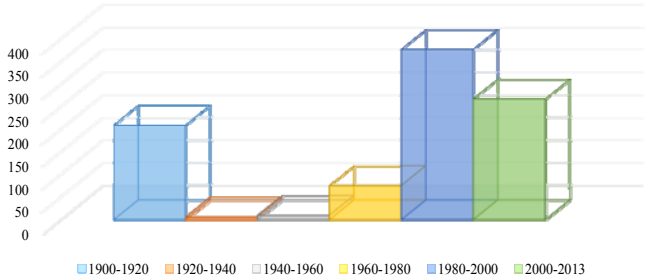
Табела 10 – *Преглед укупног броја и последица шумских пожара у периоду од 1900. до 2013. године, са освртом на годишњу, месечну и дневну дистрибуцију*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Врста	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно оштећених	Укупна материјална штета ($)
1900–2013.	742	7307	10732	11.525.769	363.282	11.899.783	107.114.110
Годишње	6,5	64,6	94,9	101.998	3.214	105.307	947.912
Месечно	0,5	2,1	3,16	3.399	107	8.775	31.597
Дневно	0.01	0,17	0,26	283	8,91	731	2.633



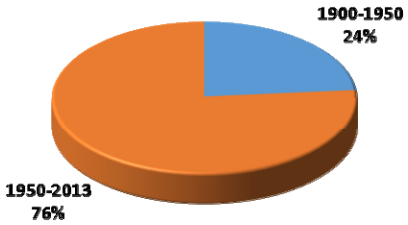
Графикон 4 – *Процентуални преглед укупног броја шумских пожара у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по десет година*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Све до 1970. године шумски пожари су се догађали у просечном броју, а након тог периода знатно су чешћи. Највише их је било у периоду од 2000. до 2013. године – 268. Најмањи број (2) шумских пожара догодио се у периоду од 1930. до 1940. године (графикон 4).



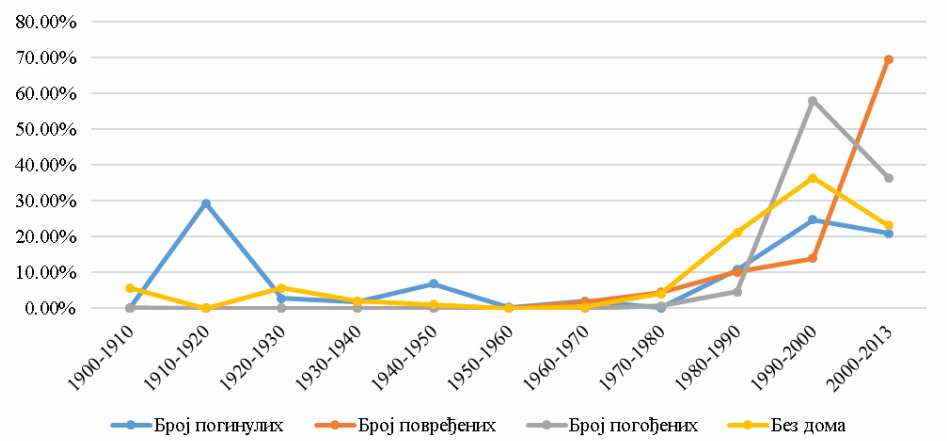
Графикон 5 – *Процентуални преглед укупног броја шумских пожара у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по двадесет година*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Када се анализира број шумских пожара у одређеним периодима од по двадесет година запажа се чињеница да се највећи број (378) шумских пожара догодио у периоду од 1980. до 2000. године, а најмањи (6) у периоду од 1920. до 1940. године (графикон 5).



Графикон 6 – *Процентуални преглед укупног броја шумских пожара у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по педесет година*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

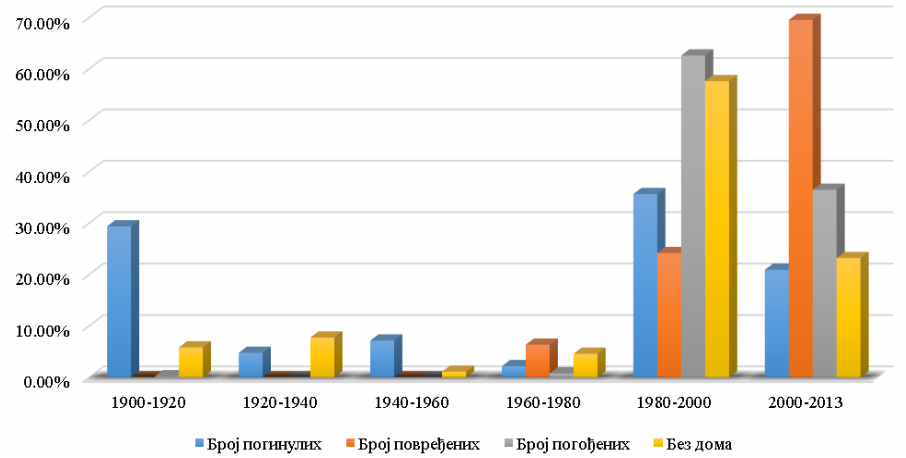
Када се разматра укупан број шумских пожара веома је значајно сагледати њихов однос за период од 1900. до 1950. године и период од 1950. до 2013. године. Дакле, када се посматра период од по педесет година примећује се да након 1950. године долази до пораста њиховог броја. Наиме, у периоду од 1900. до 1950. године догодило се 24% шумских пожара у односу на укупан број за посматрани период. За разлику од наведеног периода, у периоду од 1950. до 2013. године догодило се 76% шумских пожара у односу на посматрани период (графикон 6).



Графикон 7 – *Процентуални преглед последица шумских пожара по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по десет година*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

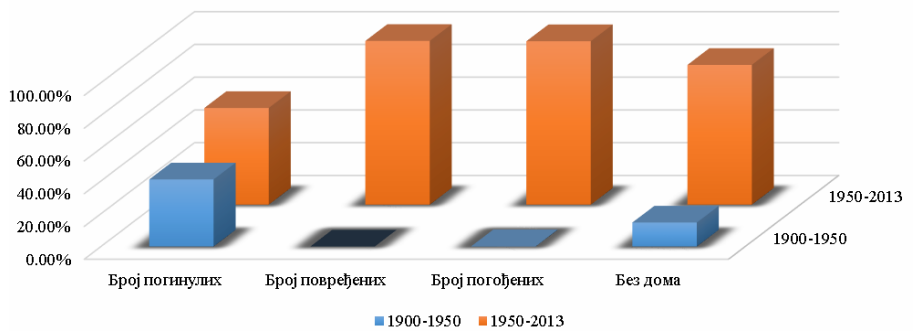
Од последица шумских пожара највише људи погинуло је у периоду од 1910. до 1920. године (29,37%), а најмање (без последица) у периоду од 1900. до 1910. године. Највише повређених било је у периоду од 2000. до 2013. године (69,51%), а најмање

(без последица) у периодима од 1900. до 1960. године. Највише погођених људи (57,93%) било је у периоду од 1990. до 2000. године, а најмање (без последица) у периоду од 1910. до 1960. године. Највише људи остало је без дома у периоду од 1990. до 2000. године (36,45%), а најмање (без последица) у периодима од 1950. до 1970. године.



Графикон 8 – *Процентуални преглед последица шумских пожара по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по двадесет година*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Посматрано по периодима од по двадесет година највише погинулих (35,64%) било је у периоду од 1980. до 2000. године, а најмање (2,16%) у периоду од 1960. до 1980. године. Најмање повређених (без последица) било је у периодима од 1900. до 1960. године, а највише (69,51%) у периоду од 2000. до 2013. године. Највише погођених (62,60%) било је у периоду од 1980. до 2000. године и најмање (без последица) у више периода од 1920. до 1960. године. Највише људи остало је без дома у периоду од 1980. до 2000. године (57,60%), а најмање у периоду од 1940. до 1960. године (1,09%) (графикон 8).



Графикон 9 – *Процентуални преглед последица шумских пожара по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по педесет година*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

У периоду од 1950. до 2013. године последице су много озбиљније у односу на период од 1900. до 1950. године. Рецимо, у периоду од 1950. до 2013. године било је 59,03% погинулих, 100% повређених, 99,81% погођених и 85,36% људи који су остали без дома. За разлику од тог периода, у периоду од 1900. до 1950. године било је 40,97% погинулих, није било повређених, 0,19% погођених и 14,64% људи остало је без дома (графикон 9).

Табела 11 – *Преглед укупног броја и последица шумских пожара у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по деценијама*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Година	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
1900–1910.	206	0	0	22.000	22.000	16.000	0
1910–1920.	4	2.146	0	0	400	400	200.000
1920–1930.	4	206	0	0	22.000	22.000	16.000
1930–1940.	2	142	0	0	7.800	7.800	0
1940–1950.	8	500	0	0	4.200	4.200	60.000
1950–1960.	2	22	0	0	0	0	0
1960–1970.	22	148	200	8.000	1.600	9.800	341.000
1970–1980.	54	10	480	78.000	16.000	94.480	131.650
1980–1990.	120	792	1.088	539.220	81.500	621.808	13.900.038
1990–2000.	258	1.812	1.504	6.689.634	140.440	6.831.578	39.994.314
2000–2013.	268	1.529	7.460	4.210.915	89.342	4307.717	52.471.108

Највише шумских пожара (268) догодило се у периоду од 2000. до 2013, а најмање од 1930. до 1940. и од 1950. до 1960, (2 шумска пожара). Највише погинулих било је од 1910. до 1920. године (2.146), а најмање 10 у периоду од 1970. до 1980. године. Највише погођених људи услед последица шумских пожара било је у периоду од 1990. до 2000. године – 6.689.634, а најмање у периоду од 1910. до 1960. године – без последица. У периоду од 1990. до 2000. године највише људи је остало без дома (140.440) (табела 11).

Табела 12 – *Преглед укупног броја и последица шумских пожара по људе у периоду од 1900. до 2103. године, разврстан по периодима од по двадесет година*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Година	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
1900–1920.	210	2146	0	22.000	22.400	16.400	200.000
1920–1940.	6	348	0	0	29.800	29.800	16.000
1940–1960.	10	522	0	0	4.200	4.200	60.000
1960–1980.	76	158	680	86.000	17.600	104.280	472.650
1980–2000.	378	2.604	2.592	7.228.854	221.940	7.453.386	53.894.352
2000–2013.	268	1.529	7.460	4.210.915	89.342	4.307.717	52.471.108

Највише шумских пожара догодило се у периоду од 1980. до 2000 (378), а најмање од 1920. до 1940. године (6). Највише погинулих било је од 1980. до 2000. године (2.604), а најмање у периоду од 1960. до 1980. године (158). Највише погођених људи услед последица шумских пожара било је у периоду од 1980. до 2000. године – 7.228.854, а најмање у периоду од 1920. до 1960. године – без последица. У периоду од 1980. до 2000. године највише људи остало је без дома (221.940), (табела 12).

Табела 13 – *Преглед укупног броја и последица шумских пожара по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан у два периода од 1900. до 1950. и од 1950. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Година	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
1900–1950	224	2.994	0	22.000	56.400	50.400	276.000
1950–2013	724	4.313	10.732	11.525.769	328.882	11.865.383	106.838.110

Највише погођених људи – 11.525.769 било је у периоду од 1950. до 2013. док је најмање погођених људи – 22.000 било у периоду од 1900. до 1950. године (табела 13).

Табела 14 – *Топ пет година по броју шумских пожара у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Година	Укупан број	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
2000.	60	94	116	73.200	4.754	78.070	5.117.826
1999.	44	140	10	15.600	22.050	37.660	981.272
2002.	44	12	1.430	40.644	10.174	52.248	724.200
1998.	36	300	248	330.264	2.696	333.208	5.232.416
2007.	36	300	364	3.556.786	12.884	3.570.034	9.194.908

Анализе показују да се 2000. године догодило највише шумских пожара – 60, а затим 1999, 2002, 1998. и, на крају, 2007. године (табела 14).

Табела 15 – *Топ пет година по броју погинулих услед последица шумских пожара у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Година	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
1918.	2	2000	0	0	0	0	200.000
1997.	32	532	158	106.300	0	106.458	16.618.400
1987.	16	382	446	416.444	1.500	418.390	420.000
2009.	18	380	1058	20.338	1.752	23.148	3.030.000
1944	4	340	0	0	4200	4200	0

Највише људи погинуло је 1918. године услед последица шумских пожара и то 2000. На првом месту по броју погинулих услед последица шумских пожара је 1997, затим 1987, 2009, 1927. и, на крају, 1944. година (табела 15).

Табела 16 – *Топ пет година по броју повређених услед последица шумских пожара у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Година	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
2010.	14	270	2.042	50.400	8.540	60.982	4.140.000
2002.	44	12	1.430	40.644	10.174	52.248	724.200
2009.	18	380	1.058	20.338	1.752	23.148	3.030.000
2012.	12	42	844	5.493	2.580	8.917	2.000.000
2003.	28	94	596	365.400	2.670	368.666	12.190.000

Кључна година, године у којој је повређено највише људи услед последица шумских пожара је 2010. (2042). На првом месту по броју повређених услед последица шумских пожара је 2010, затим 2002, 2009, 2012. и, на крају, 2003. година (табела 16).

Табела 17 – *Топ пет година по броју погођених људи услед последица шумских пожара у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Година	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
2010.	14	270	2.042	50.400	8.540	60.982	4.140.000
2002.	44	12	1.430	40.644	10.174	52.248	724.200
2009.	18	380	1.058	20.338	1.752	23.148	3.030.000
2012.	12	42	844	5.493	2.580	8.917	2.000.000
2003.	28	94	596	365.400	2.670	368.666	12.190.000

У периоду од 1900. до 2013. године највише људи погођено је 2003. године услед последица шумских пожара и то 365.400. На првом месту по броју погођених људи, услед последица шумских пожара, јесте 2003, па 2010, 2002, 2009. и, на крају, 2012. година (табела 17).

Табела 18 – *Топ пет година по броју људи који су остали без дома услед последица шумских пожара у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Година	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
1992.	16	244	0	33.00	101.080	104.380	842.400
1981.	8	16	0	57.176	40.000	97.176	0
2011.	14	20	10	1.040	28.364	29.414	6.274.000
1999.	44	140	10	15.600	22.050	37.660	981.272
1983.	24	212	40	2.000	22.000	24.040	1.263.300

Година у којој је највише људи услед последица шумских пожара остало без дома је 1992. (101.080). На првом месту по броју људи који су остали без дома услед последица шумских пожара је 1992, па 1981, 2011, 1999. и на крају 1983. година (табела 18).

Табела 19 – *Топ пет година по вредности процењене материјалне штете настале услед последица шумских пожара у периоду од 1900. до 2013.*
(Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Година	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета ($)
1997.	32	532	158	106.300	0	106.458	16.618.400
2003.	28	94	596	365.400	2.670	368.666	12.190.000
2007.	36	300	364	3.556.786	12.884	3.570.034	9.194.908
1989.	6	2	0	50.000	0	50.000	8.566.400
2005.	26	98	314	10.000	3.500	13.814	7.694.000

Највећа процењена материјална штета, настала услед последица шумских пожара, била је 1997. године – 16.618.400 долара, а затим 2003, 2007, 1989. и, на крају, 2005. године (табела 19).

Закључак

У условима испољавања природних опасности, њихова моћ у комбинацији са рањивошћу свих елемената који су им изложени може да доведе до економских губитака великих размера у сиромашним, рањивим областима, али и посебно на оним местима где су економска улагања највише концентрисана. У најтежим случајевима, након испољавања природних опасности, може доћи до потпуног или делимичног „слома" економског и друштвеног система. То су догађаји који имају велики и трагични утицај по друштво, нарушавају уобичајене начине живота, ометају економске, културне, а понекад и политичке услове живота и успоравају развој заједнице. Озбиљан поремећај функционисања друштва, велики људски, материјални и еколошки губици који превазилазе способност погођеног друштва да се избори са ситуацијом користећи само своје ресурсе, генерише стање природне катастрофе. Постоје озбиљне студије које предочавају опасност, али и значај изучавања шумских пожара, а које су показале да у већини држава, услед неадекватног одговора институција, могу проузроковати стање природних катастрофа. Поред немилосрдног уништавања шума које су проузроковале биоценотичку неравнотежу и слабљење саморегулационих механизама, човек је интензивним развојем саобраћаја, отварањем шума за своје потребе и константним продирањем цивилизације у раније затворена подручја, створио предуслове за учестале шумске пожаре. Често се, међутим, могу чути коментари специјалиста из различитих области да су шумски пожари у већој мери условљени развојем временских прилика и конфигурацијом терена него напорима друштвене заједнице на њиховом сузбијању.

Користећи међународну базу података о природним катастрофама Центра за истраживање епидемиологије катастрофа (CRED), уз подршку програма за статистичку анализу (SPSS) и методе тематске картографије, указано је на геопросторну и временску дистрибуцију шумских пожара у периоду од 1900. до 2013. године. Анализирајући геопросторну дистрибуцију пожара по континентима може се закључити да је највећи број пожара захватио географски простор Америке (35%), док је Африка на последњем месту са 7%. Статистички подаци такође показују да су последице шумских пожара различите. Тако, на пример, број погинулих људи био највећи у Америци (42,44%), док је у Африци био најмањи (14,13%). Међутим, највећи број повређених био је у Европи (37,07%), а најмањи у Америци (12,78%). Највише погођених било је у Азији (55,30%) а најмање у Африци (0.16%). Највише људи без дома је остало у Азији (48,60%), док је најмање људи без дома остало у Европи (4,76%). Претходна разматрања су показала да се у периоду од 1900. до 2013. године највише шумских пожара догодило у државама са великим географским пространством – САД, Кини, Аустралији, Русији и Канади. Имајући у виду појединачне државе, по броју повређених услед последица шумских пожара на првом месту је Русија, затим Аустралија, САД, Јужна Африка и Индонезија, док је по броју погођених људи на првом месту Индонезија, а на последњем Португал. Последице шумских пожара могу се анализирати и на основу броја људи који су остали без дома – на првом месту је Непал, на последњем САД, које су истовремено имале највећу процењену штету од последица пожара. Досадашње процене Европске комисије показују да сваки хектар шуме изгубљен у пожару кошта само европску економију између хиљаду и пет хиљада евра.

Анализа временске дистрибуције шумских пожара показује да је до 1970. године број шумских пожара био просечан, а након тог периода знатно је порастао. Највише шумских пожара било је у периоду од 2000. до 2013. године, када се догодило 268 шумских пожара. Најмањи број (2) шумских пожара догодио се у периоду од 1930. до 1940. године. На основу анализе десетогодишњег периода може се констатовати да је од последица шумских пожара највише људи (29,37%) погинуло је у периоду од 1910. до 1920. године, а најмање у периоду од 1900. до 1910. године. Највише погођених људи (57,93%) било је у периоду од 1990. до 2000. године. Највише људи остало је без дома (36,45%) у периоду од 1990. до 2000. године, а најмање у периоду од 1950. до 1970. године. У периоду од 1900. до 2013. године, 2000. године се догодило највише шумских пожара – 60. Дакле, на првом месту по броју шумских пожара је 2000, затим 1999, 2002, 1998. и 2007. година. Анализе јасно указују на то да је по броју погинулих услед последица шумских пожара на првом месту 1997. година, затим 1987, 2009, 1927. и 1944. година. На првом месту по броју повређених услед последица шумских пожара је 2010, затим следе 2002, 2009, 2012. и, на крају, 2003. година. Година у којој је погођено највише људи услед последица шумских пожара (365.400) јесте 2003. По броју људи који су остали без дома услед последица шумских пожара на првом месту је 1992, па 1981, 2011, 1999. и 1983. година. На основу процењене материјалне штете настале услед последица шумских пожара на првом месту је 1997, 2003, 2007, 1989. и 2005. година.

И поред значајних студија које предочавају одређене предности шумских пожара (подмлађивање шума, стварање услова за брже напредовање млађих састојина, прерада хранљивих састојака, обнављање врсте, смањење болести), јасно је

да добијени статистички подаци показују реалну опасност од њих. Прецизирање области, односно микролокација у којима ће се шумски пожар јавити, као и релативно тачно одређивање прогнозе времена, по мишљењу појединих стручњака само су основне превентивне мере у заштити од шумских пожара. Примена превентивних мера, праћење савремених научних истраживања у које спада и анализа њихове геопросторне и временске дистрибуције, али и мултидисциплинарни приступ, могу да буду од великог значаја у предузимању одговарајућих мера заштите.

Литература

[1] Csiszar, I., Denis L., Justice O. C., Hewson J. 2005. Global fire activity from two years of MODIS data. *International journal of Widland Fire,* 14 (2),117-130.

[2] Cvetkovic, Vladimir, and Slavoljub Dragicevic. 2014. "Spatial and temporal distribution of natural disasters." *Journal of the Geographical Institute Jovan Cvijic, SASA* 64 (3):293-309. doi: 10.2298/ijgi1403293c

[3] Cvetković, Vladimir. 2014. Spatial and temporal distribution of floods like natural emergency situations. International scientific conference Archibald Reiss days (pp. 371-389). Belgrade: The academy of criminalistic and police studies.

[4] Cvetković, Vladimir. 2014a. Geoprostorna i vremenska distribucija vulkanskih erupcija. NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo, 2/2014, 153-171.

[5] Cvetković, Vladimir., Mijalković, S. 2013. Spatial and Temporal distribution of geophysical disasters. *Journal of the Geographical Institute "Jovan Cvijić"* 63/3, 345-360.

[6] Edward, B. 2005. *Natural Hazards, Second Edition*. Cambridge, University Press.

[7] EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, available www.cred.be/emdat/welcome.htm (приступљено 05.06. 2013. године).

[8] FAO, Global Forest Resources,Assesment 2000. FAO Forestry Paper 140.Rome, Food and Agriculture Organization (www. fao.org/forestry/fo/fra/).

[9] Gačić, J., Bošković M., Raković, J., Possibilities of the Republic of Serbia for reducing vulnerability to natural hazards, Journal of the Geographical Institute Jovan Cvijić, 63/3, 195-212.

[10] Hewitt, K. 1997. Regions of Risk: A Geographical Introduction to Disasters, Pearson Education.New York: Addison Wesley Longman.

[11] Marlene, B., Carmichael, R. 2007. *Notable Natural Disasters.* California: Salem Press.

[12] Mijalković, Saša i Vladimir Cvetković. 2013. *Vulnerability of Critical Infrastructure by Natural Disasters*. Belgrade, zbornik radova - National Critical Infrastructure Protection, Regional Perspective, 91-102.

[13] Mlađan, Dragan i Vladimir Cvetković. 2013. *Classification of Emergency Situations*. Beograd: Međunarodni naučni skup ,,Dani Arcibalda Rajsa", 1-2. mart 2013, tematski zbornik radova međunarodnog značaja, organizacije Kriminalisticko-policijske akademije 275-291.

[14] Mohamed, S. I. 2007. Disaster types. *Disaster Prevention and Management,* 16 (5), 704 -707.

[15] Ronan, K.R., Johnston, D.M. 2005. Promoting Community Resilience in Disasters. New York: Springer.

[16] Shaluf, I. M. 2007. An overview on disasters. *Disaster Prevention and Management*, 16 (5) 687 – 703.

[17] Wisner, B. 2004. At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters. London: Routledge.

[18] Amiro, B., Flannigan D. M., Stocks J. B., Todd B. J., Wotton M. B.2003. Boreal forest fires: an increasing issue in a changing climate.

[19] Васић. М. 1992. Шумски пожари, Јавно предузеће за газдовање шумама Србија-шуме. Београд: Шумарски факултет Универзитета у Београд.

[20] Дуцић, В., Миленковић, М., Радовановић, М. 2007. Географски фактори настанка шумских пожара у Делиблатској пешчари. *Глобус*, 38 (32) 275-290.

[21] Млађан, Драган, Владимир Цветковић и Милош Величковић. 2012. *Систем управљања у ванредним ситуацијама у Сједињеним Америчким Државама,* Војно дело, 64 (1), 89-105.

[22] Петровић, Д., Манојловић, П. (2003). *Геоморфологија*, Београд: Географски факултет.

[23] Радовановић М., Гомес, J. Ф. 2008. Сунчева активност и шумски пожари. Београд: Српска академија наука и уметности, Географски институт „Јован Цвијић".

[24] Филиповић, И., Бобан Милојковић. 2010. *Основи картографије са топографијом,* Ниш: Природно-математички факултет – Департман за географију.

[25] Цветковић, Владимир и Марија Поповић. 2011. Могућности злоупотребе оружја за масовно уништавање у терористичке сврхе. *Безбедност,* 53 (2), 149-168.

[26] Цветковић, Владимир, Бобан Милојковић и Драган Стојковић. 2014. Анализа геопросторне и временске дистрибуције земљотреса као природних катастрофа. *Војно дело*, 2/2014, 166-185.

[27] Цветковић, Владимир. 2013. *Интерветно-спасилачке службе у ванредним ситуацијама*. Београд: Задужбина Андрејевић.

DOI: 10.5937/vojdelo1602128D

НАЦИОНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА ГЕОПРОСТОРНИХ ПОДАТАКА И БЕЗБЕДНОСТ

Дејан Р. Ђорђевић
Војска Србије, Војногеографски институт

Национална безбедност представља једно од најважнијих тема сваког народа и државе, због чега се ова област сматра једном од најкомлекснијим подручјем деловања савремених држава. Национална инфраструктура геопросторних података (НИГП) само је једна од области која има утицај на националну безбедност. Циљ рада је да се укаже на значај и утицај НИГП на националну безбедност.

Републици Србији потребни су подаци о простору, једнако као и другим развијеним државама. Да би ти подаци били доступни морају бити системски повезани у неки систем, односно мора се створити инфраструктура стандардизованих података. За такве податке су, поред осталих, заинтересовани и безбедоносни системи државе. Стварање инфраструктуре геопросторних података, у данашње време, подразумева стварање, пре свега, инфраструктуре дигиталних геопросторних података. Поред тога, стратешко опредељење Србије је улазак у Европску унију (ЕУ), а њене институције донеле су низ одлука, резолуција и директива које чланице треба да испуне у формирању инфраструктуре геопросторних података. У процесу приступања Европској унији Република Србија мора да транспонује њене директиве у своје законодавство и да их примени.

Кључне речи: *инфраструктура геопросторних података, безбедност, геоинформација*

Увод

Геопросторни подаци су саставни део нашег свакодневног живота. Може се рећи да се просторни подаци односе на све врсте података који имају просторну димензију. Поред положаја у простору који су одређени координатом многи просторни подаци одређени су адресом, бројем парцеле, километарском ознаком, припадношћу локалној заједници, предеоним називом итд. Сваки од тих података садржи неке описне атрибуте који су потребни не само државним институцијама, органима јавне управе већ и предузећима, грађанима или потрошачима.

Једна од основних замисли формирања националне инфраструктуре геопросторних података је изградња географске – топографске – картографске базе података, односно развој географско-информационог система на националном нивоу. То подразумева и

стварање јединственог скупа података о простору, прикупљање и одржавање тих података у стандардизованој форми, као и вишенаменску употребу на националном нивоу.

У данашње време не може се замислити податак о било чему, а да није у дигиталном облику. Исто се односи и на геопросторне податке. Захваљујући информационо-комуникационим технологијама (ИКТ), конвенционални начин презентовања података о простору припада прошлости. Велике промене настале су развојем рачунара, дигиталне картографије и географских информационих система (ГИС). Геопросторни подаци се углавном сакупљају, архивирају, обрађују, анализирају и презентују у дигиталној форми. Дигиталне карте су за ГИС, с једне стране, основни извор података, а с друге стране служе за визуализацију географских информација.

Технологија ГИС-а, односно географски информациони системи, а многи аутори их зову и просторни информациони системи, главни су носиоци промена у коришћењу података о простору. Под ГИС-ом се подразумева систем за управљање (гео) подацима и њима придруженим особинама. У најстрожем смислу то је способан за интегрисање, складиштење, уређивање, анализу и приказ географских информација. Географске информације, интегрисане у друге производе и софтверске апликације, постале су производ намењен масовном тржишту. Данас сваки рачунарски писмен човек може да креира карте коришћењем ГИС технологије, ГПС и доступних сателитских снимака.[1]

Мноштво података о простору који поседују, пре свега разне државне институције, створило је потребу за организовањем тих података у неку инфраструктуру, а ради лакшег коришћења и располагања. Управо због тога израз инфраструктура геопросторних података – ИГП (eng. *Spatial Data Infrastructures – SDI*) често се користи да означи скуп релевантних технологија, политика и институционалних споразума који пружају могућност државним институцијама на свим нивоима, од локалног, регионалног, до републичког, затим комерцијалног и непрофитног сектора, образовним институцијама и грађанима да приступају и располажу просторним подацима.

У Републици Србији се Законом о државном премеру и катастру из 2009. године први пут у нашем законодавству јавља појам национална инфраструктура геопросторних података. Постоји и посебно поглавље (глава IX) које разматра НИГП, а у члану 2, став 18) дефинисан је појам НИГП: „НИГП – национална инфраструктура геопросторних података – представља стратегију, технологију, правила, стандарде и људске ресурсе који су потребни за прикупљање, обраду, чување, приступ, размену и оптимално коришћење геопросторних података Републике Србије"[2].

У Стратегији успостављања националне инфраструктуре просторних података у Републици Србији за период 2010. до 2012. године (у даљем тексту Стратегија НИГП) **Н**ационална **и**нфраструктура **г**еопросторних **п**одатака – НИГП, (енг. **N**ational **S**patial **D**ata **I**nfrastructure – NSDI) дефинисана је као интегрисани систем геопросторних података, који омогућава корисницима да идентификују и приступе просторним информацијама добијеним из различитих извора, од локалног, преко националног до глобалног нивоа, на свеобухватан начин[3].

---

[1] Илић А., *Прилог моделу изградње националне инфраструктуре просторних података на принципу интероперабилности* ,ФТН, Нови Сад, 2010, стр. 9.

[2] *Закон о државном премеру и катастру*, Службени гласник РС бр. 72, Београд, 2009.

[3] *Стратегија успостављања инфраструктуре просторних података у Србији 2010–2012*, Службени гласник РС бр. 81, Београд, 2010. стр. 1.

Приликом дефинисања појма НИГП, многи аутори најчешће цитирају једну од првих званичних дефиниција која је изречена у извршној директиви за оснивање НИГП у САД, а коју је потписао председник САД Бил Клинтон, у априлу 1994. године, а која гласи: „Национална инфраструктура геопросторних података значи технологију, политике, норме и људске ресурсе потребне за прикупљање, обраду, складиштење, дистрибуцију и унапређење употребе геопросторних података". Нешто другачији приступ са истицањем административног потенцијала приказује НИГП као скуп мера, технологија, стандарда и услуга који у оквиру успостављања е-владе имају за циљ ефикасно прикупљање, размену и коришћење георефеpенцираних просторних података.

У свету је последњих десетак година број корисника дигиталних геопросторних података и ГИС корисника нарастао на вероватно више стотина милиона корисника. Слична је ситуација и у Србији. Почевши да се развија од геодетског и топографског премера и тематског картирања, ГИС заједница данас укључује и професионалце и аматере који користе просторне податке на различитим нивоима. Овај огроман раст броја корисника праћен је и образовним програмима који развијају просторну писменост, објашњавају основе географског концепта и подстичу нове кориснике. Крајњи циљ успостављања НИГП је већа приступачност корисника геопросторним подацима и жеља да корисник добије тачно оно што му је потребно.

Један од циљева успостављања НИГП, дефинисаних у Стратегији НИГП, јесте „промоција и успостављање инфраструктуре која ће постићи да приступ просторним (и непросторним) подацима допринесе локалним, националним и глобалним потребама за ефикасним јавним сервисом, економском развоју, квалитету животне средине и стабилности".[4]

Стратегијом НИГП наглашено је да су предности увођења НИГП: хомогени географски подаци (национални референтни подаци), компатибилност са европским и међународним стандардима, приступачност подацима чију производњу и одржавање финансира држава, стварање нових услуга везаних за географске информације (интернет, ГПС) и развој приватног сектора, економски развој друштва и експанзија тржишта, побољшана размена података између различитих организација и домена корисника, могућност постизања консензуса међу институцијама и министарствима, унапређење стратешког планирања и одлучивања, смањење трошкова прикупљања, одржавања и приступа геопросторним подацима (уштеда времена и новца)[5].

НИГП као део глобалне инфраструктуре геопросторних података

Информационо-комуникациона технологија и развој ГИС-а у великој мери усмерили су стварање ИГП. У данашње време ниједна национална инфраструктура геопросторних података не може постојати и егзистирати самостално или издвојено од глобалне инфраструктуре геопросторних података. „Постоји општа сагласност да је велика технолошка револуција, која је почела током друге половине XX века, нај-

[4] *Стратегија успостављања инфраструктуре просторних података у Србији 201 –2012*, стр. 3.

[5] *Исто*, стр. 22.

снажнија покретачка сила процеса глобализације и креирања услова за настајање светског друштва и радикално нових друштвених и индивидуалних стандарда и правила"[6]. Исто тако, процес глобализације имао је велики значај у области инфраструктура геопросторних података. Тај процес се развија уз изражену политичку подршку применом дефинисаних заједничких стандарда и интероперабилности просторних података, процеса и система, чиме се омогућавају значајне добробити и користи за све кориснике геопросторних података. Развој ГИС технологије и превазилажење свих врста граница и баријера између држава, организација и слично услов је постојања глобалне инфраструктуре геопросторних података (eng. *Global Spatial Data Infrastrukture – GSDI*). То представља најбољи пример колективних напора националних, регионалних и међународних заједница, као и агенција, компанија и других да се изграде стандарди, смернице и интероперабилни капацитети

Иницијатива о GSDI настала је и развија се као резултат напретка информационе технологије и свеукупне глобализације. Технологија је једна од главних компоненти овог великог система који представља глобални поглед на Земљу кроз увек доступне географске информације, интероперабилне и Web оријентисане географске информационе системе и портале. Кровна организација која повезује професионалне и посебне интересе кроз промоцију међународне кооперације и сарадње у подршци развоја локалне, националне и регионалне инфраструктуре просторних података је Асоцијација GSDI.[7] Године 1997, на другој глобалној конференцији у САД, GSDI је дефинисана као „скуп принципа, организација, података, технологија, стандарда, механизама испоруке, финансијских и људских ресурса неопходних да реализација пројеката на регионалном и глобалном не буде ометана у постизању жељених циљева"[8].

У формирању GSDI кључна је улога САД, не само као водеће земље на пољу развоја и коришћења географских информација и сродних технологија, већ и кроз водећу улогу глобалног организовања. С тим у вези, Федерални комитет за географске податке (*Federal Geographic Data Committee – FGDC*) из САД спроводи програм анализирања инфраструктуре просторних података широм света. Прокламована је идеја да пројекат GSDI треба да подржава транснационални или глобални приступ географским информацијама, као одговор на изазов одрживог глобалног развоја кроз ефикасну промоцију, примену и развој националних и регионалних инфраструктура просторних података.

Европска инфраструктура геопросторних података

Инфраструктура за просторне информације у Европи – INSPIRE (eng. *Infrastructure for Spatial Information in Europe initiative*) иницијатива је коју је Европска унија покренула, развила и усвојила као директиву. Директива INSPIRE прописује општа правила за успостављање инфраструктуре за просторне информације у Европи и правно обаве-

[6] Стојановић С., *Глобализација и безбедносне перспективе света,* ВИЗ, Београд, 2009, стр. 35.

[7] Видети: Илић А.: *Глобана инфраструктура просторних података,* Географски институт Јован Цвијић, Београд, 2009, стр. 244.

[8] Coleman J. D, McLaughlin J.(1997): *Defining Global Geospatial Data Infrastructure (GSDI) Components, Stakeholders and Interfaces*, International seminar on Global Geospatial Data Infrastructure, University of North Carolina.

зује јавне институције које су власници или администратори података да их учине доступним. Дефинисане су 34 просторне теме података који су сврстани у три анекса.

Потреба за директивом INSPIRE проистекла је из општег стања и недефинисаних правила везаних за просторне податке у Европи. То су: подељеност и недостатак одговарајуће доступности података, мањак усклађености између података различитих географских размера, подељеност и преклапање података, недовољно коришћење стандарда – некомпатибилни подаци и информациони системи, недостатак координације између управљачких нивоа који су одговорни за прикупљање података – од локалног до државног нивоа, недостатак одговарајућих података, рестрикције у дистрибуцији података – ауторска права, интелектуалне својине, приступ подацима, накнаде за коришћење и друго.

Директива има обавезујући карактер за све државе чланице ЕУ, а за државе кандидате представља важан део преговора у процедури стицања пуноправног чланства. Ради унапређења инфраструктура просторних података и испуњавања захтева из директиве INSPIRE на Западном Балкану, Европска унија финансира пројекат под називом INSPIRATION (енг. INSPIRATION – Spatial Data Infrastructure in the Western Balkans). Поред Србије у пројекат су укључене и Албанија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Хрватска, Македонија и српска покрајина Косово[*9]. Земље западног Балкана су у последњих неколико година постале централни регион за европске интеграције.

Институционални оквир инфраструктуре геопросторних података у Републици Србији

Успостављање НИГП подразумева учешће великог броја субјеката, од државне управе преко произвођача просторних података, невладиних организација, установа, предузећа, па све до индивидуалних корисника. У Републици Србији, као и у многим другим државама, постоје институционалне и политичке баријере за коришћење ГИС-а, које треба да буду отклоњене. Ове баријере ограничавају ефикасно коришћење и експлоатацију ГИС технологије, ометају креативност и економски развој, а блокирају и могућност за повећање ефикасности у раду државне и локалне власти. Да би успешно могле да се користе добробити географских информационих система, пре свега за државне институције, неопходно је да се створи институционални оквир за изградњу и коришћење ИГП. Успостављање и развој НИГП умногоме је условљен почетним иницијативама, политичким и административним капацитетима сваке државе. У њима би требало да се дефинише место националног тела за прикупљање података, одреди тело које ће руководити развојем НИГП, као и да се успостави систем одговорности и партнерског односа између произвођача и корисника просторних података.

Поред тога, стратешко опредељење Републике Србије је улазак у Европску унију, а њене институције донеле су низ одлука, резолуција и директива које чланице треба да испуне у формирању инфраструктуре геопросторних података. Најважнија је већ споменута директива INSPIRE Европског парламента из 2007. године. Предвиђено је

[9] * Ова ознака не доводи у питање позицију о статусу и у складу је са резолуцијом Уједињених нација 1244 и мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

да се њена потпуна транспозиција за све чланице заврши до 2015. године. У Републици Србији већ је 2008. године препознат њен значај и, с обзиром на стратешко опредељење државе за пуноправно чланство у ЕУ, почело се са њеном транспозицијом. Законом о државном премеру и катастру („*Службени гласник РС*“ бр. 72/2009) ова директива је транспонована у наше законодавство и створене су законске основе за изградњу националне инфраструктуре геопросторних података. Након тога, током 2010. године, формиран је Савет НИГП, припремљена је и усвојена Стратегија за успостављање националне инфраструктуре просторних података у Републици Србији за период од 2010. до 2012. године (Стратегија НИГП). Акционим планом у овој стратегији предвиђен је низ активности који су реализовани или се реализују и након периода наведеног у стратегији. Поред законског оквира, у Закону о државном премеру и катастру ова стратегија представља водиљу на успостављању НИГП. Израђен је и нацрт нове Стратегије НИГП и за наредни период, али због неколико промена власти или декомпоновања Владе није дошло до именовања чланова Савета НИГП, чиме је успорен почетни замајац на његовој изградњи. Отежавајућа околност јесте што је надлежност министарстава за послове из области просторног планирања, као и за послове животне средине, неколико пута мењана Законом о влади.

У припремној фази је и израда Нацрта закона о националној инфраструктури геопросторних података који би требало да се појави на јавној расправи током 2015. године. У исто време, у оквиру преговарачког процеса за приступање Републике Србије ЕУ, преговарачке групе 27 – Животна средина, обавља се процес аналитичког прегледа законодавства (скрининг) из области директиве INSPIRE. Управо због доношења нове стратегије НИГП, као и израде нацрта закона о НИГП и почетка преговарачког процеса за приступање Европској унији, где је наведено да је област Животна средина најлошије оцењена, може се препознати актуелност теме и проблематике.

У Републици Србији Републички геодетски завод (РГЗ) носилац је изградње НИГП. Успостављање и одржавање НИГП подразумева учешће великог броја међусобно повезаних субјеката. Најзначајнији субјекти НИГП у Републици Србији, поред већ поменутог РГЗ, јесу Војногеографски институт, Републички хидрометеоролошки завод, Републички завод за статистику, Републички сеизмолошки завод, Републички геолошки завод, Дирекција за воде и др. Субјекти НИГП одговорни су за редовно ажурирање просторних података и услуга. Велики број субјеката који учествују у успостављању и одржавању инфраструктуре геопросторних података и сложени проблеми организационе природе захтевају културу договарања и заједничког рада. Претпоставка за успешно функционисање овако сложеног система јесте институционални и законски оквир усклађен са европским стандардима, односно са инфраструктуром за геопросторне информације у Европи, као и са регионалном инфраструктуром геопросторних података која се развија кроз пројекат INSPIRATION који финансира Европска комисија. Институционални оквир обезбеђује законску регулативу, хармонизацију и координацију заједничких активности свих субјеката, као и политичку подршку и сламање отпора у појединим институцијама, транспарентност у раду и финансијску подршку.

Политички лидери са визијом, спремни да схвате општи интерес, кључни су субјекти за стварање институционалног оквира. Колико је велики значај институционалног оквира и политике на успостављање НИГП, најбоље говори чињеница да је у САД 1994. године она успостављена извршном директивом америчког пред-

седника. Учешће великог броја државних, јавних и приватних субјеката у изградњи НИГП неминовно намеће потребу политичке подршке, институционалног организовања и законског оквира. Значај институционалног оквира, политичке иницијативе и подршке за изградњу ИГП јасно је уочљив и на примерима Аустралије и Немачке. У оба случаја у изградњу НИГП директно су укључени премијери тих држава. У Аустралији је почетак изградње НИГП последица споразума премијера и шефова државних управа који су координирали прикупљање, обраду, пренос и презентацију информација о простору на различитим нивоима управе. У Македонији је на челу Савета НИГП потпредседник Владе. У Републици Србији, према одредницама Закона о државном премеру и катастру, на челу Савета НИГП је директор РГЗ-а, органа државне управе који се односи на државни премер, катастар непокретности, катастар водова, основне геодетске радове, адресни регистар, топографско-картографску делатност и др.

Значај успостављања НИГП за Војску

Примећено је да на европском и националном нивоу, без обзира на тренутно стање у појединим државама и регионима, потражња за геопросторним подацима, услед жеље за општим повећањем ефикасности, безбедности и потребе за сарадњом, све више расте. Тешко је пронаћи област људске делатности за коју се са сигурношћу може тврдити да јој нису потребне геопросторне информације. Поред тога, подразумева се да су оне интегрисане у неки информациони систем, односно информациону инфраструктуру.

Национална инфраструктура геопросторних података свакако је својеврсна информациона структура која представља повезаност мрежа, компјутера и података о простору. Повезаност цивилне са војном инфаструктуром или коришћење цивилне инфраструктуре за војне потребе може само допринети командовању, док је у исто време информација о простору одувек била саставни део процеса командовања. Информације о геопростору морају се највећим делом обезбедити у време мира, ангажовањем целокупног научног, стручног, технолошког и другог потенцијала државе која се бави прикупљањем и одржавањем база података, као и обрадом, изградњом и повезивањем географских (или просторних) информационих система.

Војни значај информација о простору

Приликом разматрања простора као чинилаца рата полази се од чињенице да војска своје задатке, у миру и рату, обавља на одређеном географском простору (геопростору). У геопростору владају многе физичко-географске и друштвено-географске појаве које се међусобно преплићу, условљавају и преображавају, и на тај начин утичу на обављање бројних задатака из области припрема и вођења рата.[10]

[10] Видети: Секуловић Д., Милковски В.: *Војногеографска процена ратишта*, Војно дело бр. 1, Београд, 2005, стр. 94

Географске информације (како се често називају подаци о простору) сматрају се, поред људи и опреме, за један од најважнијих ресурса неопходних за успешно извођење многих активности у привреди и уопште у друштву. Према прорачунима британских стручњака, за више од 85% одлука које се доносе у војсци неопходни су подаци о простору, односно географске информације[11].

Информација која има војни значај свакако је кључни фактор јавно прокламоване превентивне стратегије. У вези с тим и информације о географским чиниоцима су један од фактора за превентивно деловање. Такве информације све чешће се називају и геоинформацијама, под којима се последњих година подразумевају све информације о географским чиниоцима које имају значај за припрему и вођење рата. Географске појаве испољавају утицаје на радње у припреми и вођењу рата и оружане борбе као основне карактеристике рата. У војној географији све појаве и њихови утицаји сврстани су у географске чиниоце географског простора. Географски чиниоци географског простора су: положај, величина, облик границе, рељеф, клима, воде, геолошки и педолошки састав земљишта, вегетација, становништво и насеља, саобраћај, привреда и друштвено-политичко уређење. Сви географски чиниоци у оквиру војне науке егзистирају као географски фактор, што значи да географски чиниоци који се процењују за потребе припреме и вођења оружане борбе представљају војногеографски фактор.

Познато је да оружану борбу карактерише пет фактора оружане борбе: људски ресурси, материјални ресурси, простор, време и информација. Упоређивањем географских појава, географских чинилаца и фактора оружане борбе уочава се да су у факторима оружане борбе садржани сви географски чиниоци. Дакле, фактори оружане борбе врше међусобне утицаје, а међусобним утицајима војних и географских чинилаца долази се до геоинформације значајне за војску.

Војни значај и улога географског фактора морају да се сагледавају у процесу и потреби постизања победе у борби. Као услов за остваривање победе стално се истиче умешно искоришћавање и уређење простора. Под умешним искоришћавањем простора истичу се:

– добро познавање општеважећих особина и утицаја географских појава, који су од интереса и значаја за војничке радње;

– целисходно упознавање и процена географског простора да би се дошло до правилних закључака о вредности и утицају географског простора, као једног од основа за доношење правилне одлуке, у оквиру целокупне ситуације:

– благовремено упознавање географског простора и проучавање његових утицаја или узајамног односа према војним снагама у одређеној или претпостављеној ситуацији.

Може се закључити да коришћење информација о простору, ради валоризације географског фактора као комплексне методе изучавања фактора оружане борбе и њихове међусобне интеракције, има све већи значај. Озбиљна политичка, економска или војна анализа и доношење правилних стратегијских, оперативних и тактичких одлука захтева познавање и коришћење географских информација.

[11] Видети: Борисов М.: *Развој ГИС*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2006, стр. 18.

Значај дигиталних геопросторних података за Војску

Синтезом изнетих чињеница може се утврдити да се данас разликују три битна правца која најбоље одсликавају најважније војне аспекте примене геоинформационих дисциплина.То су:

1. Примена геоинформационих производа у системима за геопозиционирање и управљање ватром (артиљеријском, ракетном и сл.).

2. Примена геоинформационих производа ради географске процене значајне за вођење борбених дејстава.

3. Проигравање борбених дејстава у виртуелној информатички генерисаној средини.[12]

Ниједан од наведених аспеката примене геоинформационих дисциплина није могућ без дигиталних геопросторних података и формирања војног геоинформационог система.

Може се закључити да би успостављање војног геоинформационог система примарно имало за циљ геотопографско обезбеђење Војске Србије, уз партиципативан приступ у изградњи НИГП. Основу геоинформационог система чини интероперабилна картографска база података развијена на принципима стандарда за пренос дигиталних географских информација (Digital Geographic Information Exchange Standard – DIGEST), *ISO* стандардима, спецификацијама *OGC*-а и препорукама *W3C*. Поштовање наведених принципа обезбедило би изградњу вишекорисничког геоинформационог система који би, са једне стране, задовољио потребе Војске, а, са друге стране, једним својим делом партиципирао у НИГП. Концепт система треба да омогући двосмерну размену дигиталних географских информација не само преко националног геопортала, него и директно са осталим чланицама Европске уније.[13]

Како би се геопросторни подаци могли размењивати потребно је остварити интероперабилност, како унутар Србије, тако и са партнерима и међународном заједницом, а пре свега са ЕУ. Појам „интероперабилност" врло често се користи и у свету рачунара, рачунарских мрежа и информационих система, а интероперабилност и стандардизација вероватно су најважније теме у геоинформационој заједници. Донедавно су постојали само појединачни PC рачунари, клијенти и веб, где су корисници сурфовали, а данас су умрежени рачунари, различити уређаји и мобилни телефони. Информационе технологије се у свом развоју свеобухватно повезују у јединствену целини. Због тога се интероперабилност у информационој архитектури развија као стратегијски процес и представља изазов и решење које повезује све податке у заједнички систем, што је и критеријум за развој софтвера. Интероперабилност значи слободу у коришћењу различитих компонената информационих система, без негативних последица у раду и на крајњи жељени резултат. Компо-

[12] Видети: Ђорђевић Д., Татомировић С.: *Војнотехнолошки аспекти развоја и трансформације геодетске службе*, Зборник радова научног скупа OTEX, Београд, 2007.

[13] Видети: Илић А.: *Прилог моделу изградње националне инфраструктуре просторних података на принципу интероперабилности*, стр. 104.

ненте информационог система укључују: софтвер, хардвер, мреже, податке, радне процесе, људске ресурсе, кориснике и обуку.[14]

Коришћењем савремене информационе технологије подаци о борбеној ситуацији се врло брзо (реално време) заштићеним комуникацијама (дигитализован пренос) достављају на командна места (оперативне центре), где се на електронским картама или дигитализованим моделима рељефа терена ситуација приказује, анализира и доносе одлуке. Овакав приступ приказивања борбене ситуације је евидентан у свим армијама света. У савременим условима одвијања борбених дејстава топографска карта и оловке у боји постају прошлост.[15]

Визуализација борбеног простора је процес помоћу којег командант формира јасну слику тренутног стања сопствених снага, непријатељских снага, утицаја терена и времена у одређеном просторном окружењу, без обзира на његову величину и комплексност. Она омогућава да се много једноставније сагледају комплексне релације које постоје између просторних елемената. Правилно сагледавање земљишта и његових физичких и географских карактеристика може дати велику предност сопственим снагама током извођења операција и при достизању крајњег жељеног стања.[16]

Инфраструктура геопросторних података је један од информационих система који поседује велике могућности и широку примену, како за широки круг корисника, тако и за доношење одлука које треба да доносе команданти на различитим нивоима. Поред тога, створене су могућности и претпоставке за ажурирање података о простору на бржи и једноставнији начин, као и моделовање дигиталних геопросторних података за војне потребе.

Министарство одбране има двојаку улогу у НИГП: значајан је и велики корисник дигиталних геоподатака и одговарајућих сервиса геоподатака за територију Републике Србије које имају други субјекти у Републици Србији и субјект је НИГП који резултате своје делатности преко Војногеографског института (ВГИ) презентира у виду различитих врста дигиталних карата, планова, фото-докумената, астрономско-геодетских, геофизичких, алфанумеричких, статистичких и других података, научно-техничких публикација и докумената.

Основна претпоставка изградње топографско-картографске базе података, односно развој ГИС-а на националном нивоу, подразумева централизовано прикупљање и одржавање података о простору, а не на два, три или више места као што је то чињено до сада. Одржавање једног скупа не представља битну измену у систему, али води новом квалитету (вишеструкој рационализацији и смањењу грешака). Притом, креирана топографско-картографска база података треба да буде расположива за даљу вишенаменску и вишеразмерну употребу.[17]

---

[14] *Исто*, стр. 73

[15] Видети: Ковач М., Форца Б.: *Историја ратне вештине – период 1920–2000,,* ВИЗ, Београд, 2000, стр. 625.

[16] Видети: Костић М.: *Геопросторна анализа дигитално моделованог простора за потребе обавештајне припреме бојишта*, Војна академија, Београд, 2013, стр. 157-158.

[17] Видети: Борисов М.: *исто*, стр. 25.

Значај успостављања НИГП за националну безбедност

Безбедност је појам који се користи и помиње у многим сферама живота, а проучава, како у природним и техничко-технолошким, тако и у друштвено-хуманистичким наукама. Историја света указује на то да безбедност представља једну од најважнијих људских потреба, јер је везана за виталне вредности. Многи тврде да утицај на безбедност имају, мање-више, све сфере друштва, а може се говорити о националној, јавној, колективној, имовинској, државној, информатичкој, културној итд.

Када говоримо о савремености појмовног одређења неког појма она се не може узимати само као временска компонента, у смислу да сви мислиоци и теоретичари из прошлости припадају историји, нити да су те идеје превазиђене и напуштене. Савременост у тумачењу неког појма је у поседовању вредности за савремена истраживања, као и у смислу коначног раздвајања оног што чини прошлост од оног што припада садашњости. Ипак, не може се занемарити временска одредница и друштвени контекст појма који посматрамо.

У XIX веку дошло је до уједињавања нација и конституисања самосталних националних држава на основу, пре свега, етничке и језичке сродности и других заједничких културолошких вредности. Тај процес настављен је и током XX века, углавном изван европског континента. После два светска рата и током хладног рата дошло је до великог технолошког напретка, уз изразите карактеристике биполарног света, али тек окончањем хладног рата, током последње деценије XX века и почетком XXI века сматра се да свет карактеришу изразите промене у свим сферама друштва и суштински другачије у односу на све процесе у претходним вековима.

„То је период крупних геополитичких промена, снажног узлета информационе технологије, тријумфа западноцивилизацијског погледа на свет и неолибералних принципа социјалне организације савремених друштава, укидања биполарне поделе света и јачања, без ограничења, доминације Сједињених Држава"[18]. Савремени трендови глобализације (и уз знаке слабљења америчке доминације), захтевају да се „безбедност користи за означавање далеко ширег појма од изворног значења, јер се под њим подразумева жељено стање система, које се постиже елиминисањем претњи ризика који долазе из и изван система"[19].

Безбедност у најширем политичко-правном смислу обухвата мере, активности чувања и заштите од угрожавања независности, интегритета једне земље (-државе, нације) и унутрашњег уставног и правног поретка.[20] „У првом случају р-ади се о спољној, а у другој о унутрашњој безбедности".[21] За потребе овог рада доминантан је критеријум простора са којег се угрожава безбедност, према којем, такође, треба разликовати спољну и унутрашњу безбедност. „Због мноштва заједничких чинилаца спољне и унутрашње безбедности у савременом свету презентовани критеријум није више тако доминантан јер се променила физиономија

[18] Стојановић С., *Исто,* стр. 35.

[19] Ковач М., Стојковић Д.: *Стратегијско планирање одбране*, ВИЗ, Београд, 2009, стр. 226.

[20] видети *Политичка енциклопедија,* Савремена администрација, 1975, стр. 79.

[21] Нешковић С., *Безбедност и реформе у Србији,* Институт за политичке студије, Београд, 2006, стр. 12.

сукобљавања у интрадржавним и интердржавним оквирима. Према критеријуму објекта који се штити, безбедност се дели на националну, јавну, колективну, личну и имовинску"[22].

„Национална безбедност представља објективно стање нације и државе, као и мере и активности државних органа и институција које се предузимају ради заштите основних националних интереса у области спољне и унутрашње политике, - економије, одбране, образовања, научноистраживачког рада, културе и у другим областима друштвеног живота".[23]

Представници реалистичке школе међународних односа остају чврсто у уверењу да се о безбедности може говорити само у равни државе, истичући да нема безбедности изван државе и нема државе без безбедности. Насупрот њима, представници неолибералне школе наглашавају да је глобализација, као процес који захвата све сфере живота, утицала на формирање другачијег приступа безбедности од приступа који је био карактеристичан за период хладног рата. Према - њиховом мишљењу, посебно место заузимају глобални ризици и претње безбедности, који су наметнули потребу трагања за новим безбедносним обрасцима помоћу којих је могуће очувати и унапредити безбедност. У том смислу наглашавају - да безбедносне функције у савременим друштвима више не испуњава само држава.[24]

Када се безбедност односи на очување националних интереса и вредности, која обухвата, пре свега, заштиту државе и народа онда говоримо о националној безбедности. У том смислу национална безбедност је „одсуство претње главним вредностима, јер на пример штета нанета климатским променама или унетим вирусима може бити већа у смислу губитка новца или живота него последица неких ратова"[25]. Држава и даље остаје битан објекат и субјекат националне безбедности, с тим што је проширен концепт националне безбедности према међународној безбедности, јер многа питања која се тичу очувања националних вредности нису могућа без сарадње у оквиру међународне (глобалне) заједнице. Такође, „безбедност је из претежно војне сфере проширена и на друге области, првенствено економску, енергетску, социјеталну и еколошку безбедност, укључујући безбедност појединца и друштва у целини"[26].

Стратегија националне безбедности у Републици Србији представља језгро н-ационалних интереса. У оквиру ње дефинисани су циљеви политике националне безбедности ради заштите националних интереса. У Стратегији националне безбедности „политика националне безбедности представља део укупне државне политике и спроводи се кроз усклађен програм мера и активности које држава предузима ради достизања циљева политике националне безбедности"[27].

---

[22] Ковач М., Стојковић Д.: *исто*, стр. 228.

[23] *Исто*, стр. 231.

[24] Видети: Ковач М., Стојковић Д.: *исто*, стр. 227.

[25] Нај Ј., *Како разумевати међународне односе,* Стубови културе, Београд, 2006, стр. 290.

[26] *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, стр. 8.

[27] *Исто*, стр. 20.

Изазови успостављања НИГП на националну безбедност

Од тренутка када се почело са првим прикупљањем просторних података и њиховим приказивањем на картама постојала је и тежња да они буду систематизовани и доступни. Најстарије карте пронађене су у Вавилону, а датирају из периода око 2300. година пре нове ере. Током дугог историјског периода аналогна карта најефикасније је служила за приказивање просторних података. Била је претеча првобитне геопросторне базе података, првобитног геопросторног информационог система и, на неки начин, претеча инфраструктуре геопросторних података. Време традиционалне картографије карактерише централизовано прикупљање и дистрибуција просторних података, уз снажан монопол политичке власти. Овај образац, установљен на почетку историје картографије, одржавао се вековима, све донедавно.

„Владе су увек водиле рачуна о протоку информација и контроли над њима"[28]. Карте су сматране делом националне моћи и коришћене су за владавину, одбрану, наплату такси, планирање и развој. Власт је захтевала прикупљање просторних података на одређеној математичкој основи и у одређеној форми, а у многим земљама није било потребе да се прикупљају просторни подаци изван административних граница.

Технологија ГИС-а, односно географски информациони системи, а многи аутори их зову и просторни информациони системи, главни су носиоци промена у коришћењу података о простору. Под ГИС-ом се подразумева систем за управљање (гео) подацима и њима придруженим особинама. У најстрожем смислу то је способан за интегрисање, складиштење, уређивање, анализу и приказ географских информација. Географске информације, интегрисане у друге производе и софтверске апликације, постале су производ намењен масовном тржишту. Данас сваки човек, рачунарски писмен, може да креира карте коришћењем ГИС технологије, ГПС и доступних сателитских снимака. Стари монопол озбиљно је уздрман.[29]

Информатичка револуција и развој глобалног позиционог система – GPS (ен. *Global Positioning System – GPS*) учинили су свет глобалним селом у смислу доступности општих података о простору, а пре свега могућношћу позиционирања на свакој тачки Земље. Свеопшти и једноставан приступ глобалним геопорталима преко интернета (*Google Earth*, *Спутник*, итд.) довео је до једноставног мноштва информација о простору. Државе, ни најмоћније, не могу да контролишу проток тих информација, тако да „промене изазване процесом глобализације иницирају облике ризика којима се све значајније укида простор, време и границе између држава и континената и чији се токови и последице тешко могу предвидети и контролисати, и креирају услове у којима савремени свет све више постаје глобално друштво ризика"[30].

---

[28] Нај Џ.: *исто*, стр. 283.

[29] Видети: Илић А.: *Прилог моделу изградње националне инфраструктуре просторних података на принципу интероперабилности*, стр. 9.

[30] Стојановић Р., *„Безбедност и изазови процеса глобализације"*, Војно дело бр. 1, Београд, 2005, стр. 31.

С једне стране, постојање мање-више отворених комуникација појединаца, - група (формалних и неформалних), компанија, државних институција и других омогућују контролу и приступ тим комуникацијама најмоћнијим државама. Огромни централни рачунари (сервери и *datastorage*) омогућују онима који их контролишу велику моћ. С друге стране, као у случају приступности просторним информацијама, омогућава се једноставан и лак приступ тим информацијама, што отвара појединцу могућност да их поседује. То значи да „и појединци и приватне организације, почев од корпорација преко невладиних организација до терориста, биће у могућности да играју непосредну улогу у светској политици"[31].

У току успостављања НИГП пуштен је у рад национални геопортал „Геосрбија" (www.geosrbija.rs), који омогућава приступ преко интернета сервисима претраживања и прегледа метаподатака, сетова и сервиса геопросторних података, истовремено обезбеђујући јавни приступ информацијама о простору. Колики је интерес за коришћење геопортала „Геосрбија" може се видети по броју посета овом сајту. До почетка маја 2014. године било је преко 6 милиона посета и број стално расте. У мају 2014. године број посета сајту кретао се од 2000 до 2800 дневно. Важно је рећи да су на порталу само подаци који су отвореног издања, али да ће у будућности бити много више података о простору Републике Србије, чиме и наш простор добија исте или сличне димензије коришћења података о простору, као и у најразвијенијим државама.

Територија једне државе једна је од основних њених карактеристика. Уопштено говорећи, територија државе или државна територија је „простор на којој се простире власт одређене државе и који је обухваћен државном границом"[32]. Простор је тродимензионална појава, али оно што је нејасно јесте где је граница по вертикали – нагоре или надоле. „Према горе, гранична тачка налази се у бесконачности. С обзиром да је простирање државне власти у тако неограниченом простору незамисливо, за горњу границу се сматра технички доступна висина"[33]. То значи да све државе немају исти територијални интегритет. Већина држава нема могућности да користи тај бесконачни простор изнад своје земљишне територије, тако да технолошки развијене државе које имају вештачке сателите у орбити Земље могу, зависно од резолуције снимања или спектралних могућности сензора које користе, да посматрају територију друге државе. Поред праћења дешавања на тим територијама, нпр. кретања војних јединица, могу и да врше разна истраживања методама даљинске детекције. И не само државе, и многе компаније поседују вештачке, тзв. комерцијалне сателите помоћу којих врше разна снимања и посматрања, тако да се оне могу појавити као актери који могу да утичу на безбедност. У сваком случају, територијални суверенитет држава је релативизован појам и са овог гледишта.

Очигледно је да су у праву они који запажају да се са развојем информатичког друштва релативизује појам суверенитета, да се завршава поредак на контроли простора и да суверенитет савремених држава, уместо војних похода, све више руше и угрожавају невидљиве империје у лику транснационалних компанија.[34]

---

[31] Нај Џ, *исто,* стр. 287.

[32] *Политичка енциклопедија, исто*, стр. 1078.

[33] Килибарда З., *Основи геополитике*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 83-84.

[34] *Исто*, стр. 133.

Утицај успостављања НИГП за националну безбедност

Треба имати у виду да ИГП истиче мултидисциплинарну природу геоинформационе науке и практичну потребу за уравнотеженим приступом и сарадњом свих дисциплина. Она комбинује знања инжењерске и сателитске геодезије, географије, картографије, информатике, фотограметрије, даљинске детекције, просторног планирања, статистике, права и јавне политике, као и других сродних дисциплина. Инфраструктура геопросторних података јесте један од најперспективнијих информационих система, имајући у виду огромне могућности и широку примену, како за широки круг корисника, тако и за доношење одлука који се тичу националне безбедности.

Република Србија основним националним вредностима сматра, пре свега, независност, суверенитет и територијални интегритет, слободу, једнакост, изградњу и очување мира, владавину права, демократију, социјалну правду, људска права и слободе, националну, расну и верску равноправност полова, неповредивост имовине и очување животне средине. Националне вредности штите се остваривањем националних интереса, а њихова заштита је општи циљ и смисао постојања система националне безбедности.[35]

У Стратегији НИГП идентификоване су циљне области на које посебно утиче ефективан НИГП, а то су:

• коришћење земљишта и администрација правом својине,

• вредновање животне средине, управљање природним ресурсима (шумарство, пољопривреда, водопривреда, рударство, енергетика),

• навигација (ваздух, земља, реке), одбрана и безбедност,

• управљање у хитним случајевима (пожари, прва помоћ, полиција) и ванредним ситуацијама[36].

Неки од ових циљних области у директној су вези са националним вредностима и интересима наведеним у Стратегији националне безбедности Р. Србије. У наведеним областима поседовање валидних, ажурних и лако доступних информација о геопросторним подацима омогућава доношење исправних одлука. Неке од одлука које се доносе из поменутих области имају некад и пресудну важност за целу државу или део државе или, у крајњем случају, за појединца. Поред тога, јавна доступност информација о геопросторним подацима омогућава и пружа сигурност сваком појединцу и чини цело друштво транспарентнијим.

Потенцијално највећи корисници инфраструктуре просторних података јесу локалне самоуправе, односно локалне владине агенције и сервиси. Велики број локалних владиних активности има просторну димензију. Област примене геопросторних података на локалном нивоу обухвата урбано и регионално планирање, локални економски развој, наплату пореза на имовину, транспорт и логистику, комуналне услуге, безбедност, туризам, управљање ризицима итд.

---

[35] Видети: *Стратегија националне безбедности Р. Србије*, *исто*, стр. 18.

[36] *Стратегија успостављања инфраструктуре просторних података у Републици Србији 2010–2012*, *исто*, стр. 7.

Планирање и управљање путним, железничким, воденим и ваздушним саобраћајем захтева инвестирање у инфраструктуру геопросторних података и геоинформациону технологију. Инфраструктура геопросторних података и геоинформациона технологија доприносе побољшању саобраћајних токова, снижавању оперативних трошкова, штедњи горива, енергије и подизању безбедности саобраћаја.

Још једна од значајних области примене ИГП је управљање природним ресурсима уз очување животне средине и одрживи развој. Развој ИГП и употреба ГИС апликација доприноси разумевању и ублажавању последица природних катастрофа и еколошких ризика, као што су поплаве, земљотреси, олујни ветрови, праћење и предузимање активности против глобалног отопљавања и климатских промена. Ослоњен на инфраструктуру просторних података ГИС доприноси минимизирању ризика, спасавању живота људи и животиња и смањењу штета на имовини. На простору Србије последњих година дешавале су се разне непогоде, од поплава преко клизишта, земљотреса и сл. Посебно су биле трагичне последице поплава у мају 2014. године. Бољим коришћењем геопросторних података и ГИС технологија било је могуће предвидети места изливања река, висине поплавног таласа, слаба места на насипима, ниво поплављеног подручја и слично. Данас постоје ГИС апликације за мониторинг квалитета воде, загађеност река, уклањање последица киселих киша, загађеност животне средине. ИГП јесте део ширих активности на изградњи безбеднијег друштва кроз моделовање ризика, идентификацију ризичних зона, изградњу заштићених зона, контролисање индустријских ризика, праћење ширења заразних болести и епидемија, ширења болести шума, пољопривредних усева и животиња.

У Републици Србији евидентно је постојање преклапања података о скуповима просторних података, пре свега за адресе, ортофото и топографске скупове података, податке о транспорту, хидрографији, културним добрима и скуповима урбанистичких података. То мноштво података корисницима онемогућава да разликују вредну геоинформацију, па је потребно да се стандардизују подаци који се приказују и који ће бити доступни државним институцијама и органима.

Померањем политичког фокуса са области људских права на питања енергетске безбедности, одрживог развоја, климатских промена и заштите животне средине додатно је допринело повећању интереса за развој НИГП. Успостављањем НИГП обезбеђује се брз и једноставан приступ просторним подацима свим заинтересованим корисницима, чиме се развија општа економска активност, подржава предузетничка култура, повећава конкурентност, изграђује људски капитал, чува животна средина итд. Предност развијене инфраструктуре просторних података јесте боља организација прикупљених података, брз и практично неограничен приступ подацима, бржа обрада, више могућности за интерпретацију и визуелизацију прикупљених и обрађених података, а тиме и поузданију анализу.

Данас се продукција и презентовање географских информација у великој мери заснива на информационо-комуникационим технологијама и могућностима дводимензионалног и тродимензионалног моделовања у функцији различитих анализа, симулације и визуелизације. Нажалост, током поплава у мају 2014. године видело се да постојећи геопросторни подаци о простору нису адекватно искоришћени. Просторне анализе јесу рађене, али само по појединим елементима, тако да су хидролози радили само са својим подацима, а метеоролози са својим. Наиме, није постојао механи-

зам да се искористе знања геодета и ГИС стручњака за свеобухватне анализе свих тих геопросторних података преклопљених са нпр. дигиталним моделом терена. Наведени начин приказа и управљања просторним подацима резултира извођењем сложених вишекритеријумских геоанализа са ослонцем на аутоматско рачунање површина и кубатура унутар задатог подручја, генерисање профила, графикона, дијаграма и на услове за доношење целисходних и поузданих одлука.

Закључак

Све већи интерес друштва и сваког појединца за праћењем стања у економији, заштити животне средине, безбедности, уштеди енергије итд., захтева нов приступ у коришћењу географских информација. Национална инфраструктура геопросторних података спада у групу стратегијских информационих система који би требало да постоје у свакој држави, пре свега ради бржег и одрживог економског развоја. Поседовање валидних, ажурних и лако доступних информација о геопросторним подацима омогућава доношење исправних одлука на свим нивоима власти. Потребно је нагласити да се, у складу са директивом INSPIRE, НИГП односи на дигиталне геоподатке и одговарајуће сервисе геоподатака за територију Србије. Пред институцијама Републике Србије, стручном и широм јавношћу, налази се велики и дуготрајан посао изградње националне инфраструктуре просторних података у смислу интегралног дела европске и глобалне инфраструктуре просторних података. Модел изградње националне инфраструктуре просторних података требало би да створи услове за успешну имплементацију националне у европску и глобалну инфраструктуру просторних података.

Успостављање НИГП подразумева учешће великог броја субјеката, од државне управе преко произвођача просторних података, невладиних организација, установа, предузећа, па све до индивидуалних корисника. То је створило схватање о неопходности изградње инфраструктуре просторних података, тако да је главни циљ Стратегије НИГП креирање националне инфраструктуре за обезбеђивање геоинформација за јавни сектор, привреду и јавност уопште, као и за обезбеђења услова за доношење правих одлука из домена националне безбедности.

Јачање система националне безбедности подразумева њихово осавремењавање, чему може да допринесе и успостављање НИГП. Развијена инфраструктура путева, железнице, комуналних услуга, енергетског сектора, телекомуникација и слично од изузетног су значаја за националну безбедност, али инфраструктура геопросторних података потпуно се заснива на сарадњи и усаглашеним активностима заинтересованих страна, међу којима су и структуре система националне безбедности.

Простор, као амбијент борбених дејстава, од изузетног је значаја за извођење операција. Познавање и оптимално коришћење простора Републике Србије у којем се, превасходно, спрема да делује и реагује Војска Србије, мора бити једна од битних елемената борбене, али и моралне предности наше војске. Предуслов за то је поседовање ажурних података о сопственом простору, уз могућност коришћења у савременом информатичком окружењу. За визуализацију простора, поред хардвера и софтвера које је лако набавити на тржишту, потребно је поседовање повезаних и стандардизованих геопросторних података којима се може приступити. У томе је значај НИГП за националну безбедност.

Досадашњи темпо развоја информатичке технологије, развој ГИС-а и мноштво разнородних података о простору захтева селектовање, вредновање и повезивање дигиталних геопросторних података који постоје у Републици Србији у једну нову структуру – Националну инфраструктуру геопросторних података. Једна таква инфраструктура изграђена у миру од изузетног је значаја за систем одбране и стварање потребних услова за функционисање команди, јединица и установа Војске Србије, као и за извршавање мисија и задатака у различитим операцијама.

Литература

А) Књиге, чланци, публикације:

[1] Борисов М.: *Развој ГИС*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2006.

[2] Ђорђевић Д., Татомировић С.: *Војнотехнолошки аспекти развоја и трансформације геодетске службе*, Зборник радова научног скупа ОТЕХ, Београд, 2007.

[3] *Закон о државном премеру и катастру*, Службени гласник РС бр. 72, Београд, 2009.

[4] Илић А.: *Глобална инфраструктура просторних података*, Географски институт Јован Цвијић, Београд, 2009.

[5] Илић А.: *Прилог моделу изградње националне инфраструктуре просторних података на принципу интероперабилности (докторска дисертација),* ФТН, Нови Сад, 2010.

[6] INSPIRE директива 2007/2/ЕЦ Европског парламента и Савета од 14.03.2007.

[7] Килибарда З., *Основи геополитике*, Службени гласник, Београд, 2008.

[8] Ковач М., Форца Б.: *Историја ратне вештине – период 1920-2000.,* ВИЗ, Београд, 2000.

[9] Ковач М., Стојковић Д.: *Стратегијско планирање одбране*, ВИЗ, Београд, 2009.

[10] Костић М.: *Геопросторна анализа дигитално моделованог простора за потребе обавештајне припреме бојишта (докторска дисертација)*, Војна академија, Београд, 2013.

[11] Нај Џ., *Како разумевати међународне односе,* Стубови културе, Београд, 2006.

[12] Нешковић С., *Безбедност и реформе у Србији,* Институт за политичке студије, Београд, 2006.

[13] *Политичка енциклопедија,* Савремена администрација, 1975.

[14] Секуловић Д., Милковски В.: *Војногеографска процена ратишта*, Војно дело бр. 1, Београд, 2005.

[15] Стојановић С., *Глобализација и безбедносне перспективе света,*ВИЗ, Београд, 2009.

[16] *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник РС бр. 116, Београд, 2009.

[17] *Стратегија успостављања инфраструктуре просторних података у Србији 2010– 2012.*, Службени гласник РС бр. 81, Београд, 2010.

[18] Coleman J. D, McLaughlin J.: *Defining Global Geospatial Data Infrastructure (GSDI) Components, Stakeholders and Interfaces*, International seminar on Global Geospatial Data Infrastructure, University of North Carolina,1997.

Б) Интернет адресе:

[1] http://www.fgdc.gov/nsdi/library/factsheets/documents/nsdi.pdf - 05.02.2015

[2] http://www.geosrbija.rs/

[3] http://www.inspiration-westernbalkans.eu/5/8/9/9/0/3/INSPIRATION_-_National_report_Serbia_-_15.07.14.pdf

DOI: 10.5937/vojdelo1602146K

УЛОГА ВОЈСКЕ У УПРАВЉАЊУ КРИЗАМА ИЗАЗВАНИМ ТЕРОРИСТИЧКИМ И ПОБУЊЕНИЧКИМ ДЕЈСТВИМА*

Зоран Кековић
Универзитет у Београду, Факултет безбедности
Обрад Стевановић**
Криминалистичко-полицијска академија у Београду

Тероризам и оружана побуна представљају специфичне врсте сложеног и политички мотивисаног насиља и могу се користити појединачно или комбиновано у остваривању различитих политичких циљева. Чињеница да се налазе у средини спектра сукоба (између класичног криминала, с једне стране, и оружаних – ратних сукоба, с друге стране), кључни је разлог честог преклапања надлежности и одговорности војске и полиције у управљању кризама изазваним тим феноменима. Поред тога што, по последицама које изазивају, и тероризам и оружана побуна представљају кризне ситуације *pert se,* те врсте политичког насиља често узрокују и кризе управљања кризним ситуацијама. У раду су објашњени природа и карактеристике наведених криза, као и утицај брисања границе између безбедности и одбране на расподелу надлежности и одговорности у супротстављању терористичким и побуњеничким кризама. Улога војске у управљању овим кризама биће описана кроз систем командовања и руковођења,[1] уважавањем специфичности и задатака на различитим нивоима управљања овим кризама. На крају, анализирају се функционалне потребе и могућности Војске Србије у извршавању противтерористичких и противпобуњеничких задатака у складу са стратешким, доктринарним и другим нормативним полазиштима, као и стандардима ЕУ и НАТО.

Кључне речи: *тероризам, оружана побуна, управљање кризама, систем командовања и руковођења, Војска Србије* Узроци и карактеристике кризе

* Рад је резултат пројекта Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије бр. 47029: Рентабилни избор нових технологија и концепција одбране кроз друштвене промене и стратешке оријентације Србије у 21. веку, као и пројекта Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије бр. III 47023: Косово и Метохија, између националног идентитета и евроинтеграција.

** obrad.stevanovic@kpa.edu.rs

[1] Термин је преузет из Доктрине војске Србије

Узроци и карактеристике криза

Узроци криза могу се тражити у систему и у његовом окружењу. У ствари, природа и снага интеракције елемената унутар система и система са окружењем дефинише кризе, њихов настанак и развој. Када су у питању политичке и безбедносне кризе, природа, обим и смер ових интеракција условљени су узроцима и карактеристикама криза, а посебно карактеристикама и стохастичким карактером система безбедности, односно политичких система чији су део.

Схватања да узроци кризе унутар система представљају и нежељени производ сложених система потичу од Чарлса Пероуа[2] и анализе нуклеарног инцидента на острву Три миље, када је релативно мали квар у фабрици погрешно схваћен у контролној соби. Како друштвено-технички системи постају сложенији и све повезанији са подсистемима, њихова изложеност поремећајима експоненцијално расте. Са растом броја и сложености интеракција расте и број могућих грешака унутар и између подсистема. Довољан је мали окидач да рушилачки круг започне, па се на тај начин корени кризе веома тешко уочавају.

Уобичајено је веровање да неки скуп чинилаца узрокује кризу. При томе се често прави разлика између спољашњих и унутрашњих окидача. Док то свакако олакшава конверзацију (и колоквијалну и академску), било би прецизније говорити о све интензивнијим процесима који подривају моћи друштвеног система да се носи са поремећајима. Узроци поремећаја могу доћи са било које стране – од земљотреса до људских грешака, али узрок кризе лежи у немогућности система да овлада поремећајима.[3]

Разлике у погледу узрока који доводе до криза поделиле су научну и стручну јавност у трагању за решењима којима се оне предупређују и умањују изгледи за њихов настанак. У складу са приступом да узроке криза треба тражити у немогућности система да одговори на промене у окружењу, у веома сложеном и непредвидивом окружењу императив постаје јачање отпорности система, тако да се његове функције одржавају током и после настанка поремећаја који је довео до кризе. Дакле, у условима ограничених могућности да се утиче на изворе претњи и ризике који долазе из окружења (средства превенције леже углавном у политичкој или војној сфери), циљ је да се контролише тзв. унутрашња комплексност, тј. неутралише елемент изненађења који долази из самог система, његове рањивости и изложености ризику.

Истина је да се кризама не управља као догађајима са потенцијално негативним манифестацијама, већ карактеристикама догађаја на начин којим се догађаји усмеравају ка позитивном исходу. Због тога је свака криза јединствена појава којој су својствене следеће основне карактеристике:

– изненадност,
– неизвесност,
– смањена могућност контроле,
– угрожавање виталних вредности и интереса система,
– укљученост више заинтересованих страна,
– ограничено време за реакцију,
– прекидање уобичајеног процеса доношења одлука,

[2] Perrow, C., *Normal Accidents: Living with high-risk technologies.* New York, Basic Books, 1984.

[3] Боин, А., и остали, *Политика управљања кризама,* Службени гласник – Факултет безбедности, 2010, стр.15

– брзо привлачење пажње споља,
– усмеравање пажње на краткорочна решења,
– мањак расположивих или поузданих информација.[4]

Вероватно би се могле навести и друге заједничке карактеристике кризе, али непобитно је да је учење из криза предуслов да се променама које оне иницирају управља на предвидив и жељени начин.

Неспорно је, ипак, да све кризе не деле исте, односно заједничке карактеристике, већ сваку од њих одликују и специфичне карактеристике по којима се оне међусобно разликују. Пре свега, те (специфичне) карактеристике од кључног су значаја за успостављање одговарајућих надлежности и одговорности за управљање сваком од бројних врста криза. Међутим, специфичне карактеристике политичко-безбедносних криза, изазваним деловањем терористичких и побуњеничких снага, често доводе и до мешања – преклапања надлежности Војске и полиције у управљању тим кризама.

На проблем преклапања надлежности и одговорности, као проблем управљања кризама, често утичу и ненаучне и недоследне класификације и типологије криза. Тако ни њихова подела на кризе изазване тероризмом и на кризе изазване оружаном побуном није сасвим чиста и доследна. Основни разлози за то проистичу из следећих чињеница:

– тероризам и оружана побуна су врсте сложеног политички мотивисаног насиља и могу се комбиновати у остваривању политичких циљева, тако да тероризам некада може прерасти у оружану побуну, док се побуњеничке снаге некада могу користити тероризмом као средством;

– тероризам и оружана борба често се одређују различитим националноправним, међународноправним и социолошким дефиницијама;

– тероризам је увек нелегалан и нелегитиман акт (усмерен против недужних лица), док оружана побуна може бити и легитимна (када је, као крајње средство, усмерена против ауторитарних режима колонијалних власти);

– терористичке стратегије могу бити политичке, економске и војне, док су побуњеничке стратегије углавном војне;

– тероризам је, пре свега, криминални акт и невојна претња безбедности, па тек онда војна претња, док је оружана побуна, пре свега војна, па тек онда невојна претња.

Појам, принципи и специфичности управљања политичко-безбедносним кризама

Управљање кризом може се дефинисати као збир активности и акција ради спасавања људи, заштите имовине и одржавања континуитета виталних функција. Овакав циљ захтева ресурсе, вештине и организацију која омогућава ефективно и ефикасно управљање ситуацијом и брз повратак у редовно стање. Такође, веома је важно да јавност и све укључене стране имају поверење у снаге и службе за хитно реаговање, као и да је њихова реакција брза и заснована на закону.

[4] Police Emergency Preparedness System, Part I, *Emergency Management Manual*, National Police Directorate, Norway, 2007/11, p.15

Да би управљање кризама било ефикасно и ефективно, утемељено на закону и на поверењу између свих укључених актера мора бити засновано на принципима одговорности, сличности и супсидијарности.

Принцип одговорности значи да онај ко је одговоран за функционисање организације или њеног дела, сектора или функције у редовним условима такође одговара за управљање ванредним догађајима и кризама, тј. предузима превентивне мере и мере одговора када се неки догађај деси. *Принцип сличности* подразумева да организација у нормалним условима треба, у мери у којој је то могуће, да буде што сличнија организационом устројству током трајања кризе, што омогућава да време прилагођавања новонасталим околностима буде што је могуће краће. *Принцип супсидијарности* значи да се кризом управља на најнижем могућем оперативном нивоу. Од тога су обично изузете нуклеарни инциденти и политичко-безбедносне кризне ситуације којима се управља централизовано.[5] Међу такве кризне ситуације спадају терористичке кризе и оружане побуне.

Многе деликатности управљања кризом везане су за политички, правни и морални поредак, односно контекст догађаја који детерминише делотворност власти у управљању кризом. Многе кризе могле би да се заврше релативно брзо када би влада могла просто да „отпише" неке људе, групе или територије или када би могла да се бави претњама без обзира на људске жртве или моралне импликације својих деловања. У земљама са слободном штампом, владавином закона, политичком опозицијом и солидном структуром одговорности то није могуће.[6]

Такође, принцип одговорности није могуће увек лако применити, будући да кризе интензитетом обично превазилазе ресурсе организација надлежних за управљање кризом, због чега се уместо о искључивој одговорности све чешће говори о *примарној одговорности* појединих организација за управљање конкретним врстама криза. Да би одговорили на питање ко је примарно одговоран за заштиту одређених вредности које се угрожавају тероризмом и оружаном побуном и која је улога војске у управљању кризама изазваним тим политичко-безбедносним феноменима, неопходно је поћи, пре свега, од делокруга и организационих елемената војске и полиције.

Полазећи од тога да противтерористичке јединице, чији делокруг обично чине и противпобуњеничка дејства, најчешће постоје и у полицијским и у војним организацијама, може се закључити да војска није једини, а често ни кључни носилац управљања кризама изазваним тероризмом и оружаном побуном, као облицима криминално-политичког, оружаног и сложеног насиља. Упркос томе што је очигледно да се у сузбијању тог феномена делимично преклапају надлежности војске и полиције, улога полиције може се сматрати примарном, а улога војске изузетном. Основни разлог за то свакако је у чињеници да су и тероризам и оружана побуна облици насиља у којима доминира криминални, а не одбрамбени аспекат. И тероризам и оружана побуна неспорно су специфична криминална дела, утврђена кривичним законодавством у већини земаља, а полиција је примарно одговорна за сузбијање свих, па и тих кривичних дела. Укључивање војске у управљање кризама изазваним тим облицима насиља обично се предвиђа као могућност, а не као правило, и то у ситуацијама када интензитет и размере кризе превазилазе способности полицијских ресурса.

[5] Police Emergency Preparedness System, Part I, *Emergency Management Manual*, National Police Directorate, Norway, 2007/11, p.15

[6] Боин, А., и остали, *Политика управљања кризама,* Службени гласник – Факултет безбедности, 2010, стр.18

Последице брисања јасне границе између безбедности и одбране на управљање терористичким и другим кризама

Унутрашња безбедност традиционално је синоним за „невојну (цивилну) безбедност", док је спољна безбедност повезана са „војном безбедношћу". Због транснационалног карактера претњи и изазова долази до брисања јасне границе раздвајања између тзв. безбедности и одбране, који се најчешће користе као синоними за невојну и војну безбедност. У Европској стратегији безбедности[7] ови ризици су дефинисани као „асиметрични", односно предоминантни су ризици невојне природе, међу којима и тероризам. Због тога што се у складу да хладноратовском логиком војна безбедност дуго поистовећивала са спољном безбедношћу, у литератури се тероризам као невојна претња често погрешно третира као вид унутрашње претње безбедности.[8] Истовремено се занемарује значај међународног тероризма као спољне претње безбедности. На сличан начин, разматрање оружане побуне као војне претње могло би навести на погрешан закључак да је у питању спољна претња безбедности. У сваком случају, диференцирање карактера ових претњи је важно, јер доприноси разграничавању улога у управљању кризама војне и невојне природе.

На слици 1 приказано је како ниво конфликта у широком спектру сукоба утиче на расподелу надлежности између војске и полиције. Као што се види, и тероризам и побуне (укључујући и герилско ратовање) позиционирани су у средину спектра сукоба, што их чини сукобима средњег нивоа, карактеристичним и по томе што је у управљању тим сукобима својствено и бар делимично преклапање надлежности између војних и полицијских снага.

Низак					**---------- Ниво конфликта ----------**						**Висок**
Норме, обичаји, табуи	Грађанско право – прекршаји	Криминалитет	Организовани криминалитет	Нереди, немири, **побуне**	**Тероризам**	Герилски рат	Рат ниског интензитета	Ограничени конвенционални рат	Неограничени конвенционални рат	Селективно масовно уништавање	Масовно уништавање
Полицијска					**------- Надлежност --------**						**Војна**

Слика 1 – *Спектар сукоба*
(Извор: Вајт, Џ. Р.: Тероризам, Александрија Прес, Београд, 2004, стр. 16)

[7] The European Council (2003) *A secure Europe in a better world; European Security Strategy*. Brussels: The European Council. (pristupljeno 2. septembra 2009)

[8] Упореди: Роквић, В., Кековић, З., Комазец, Н., Брисање јасних граница између безбедности и одбране - нове одбрамбене и безбедносне мисије, *Војно дело*, вол. 63, бр. 4, 2011, стр. 153-164

Након 11. септембра 2001. године постало је јасно да невојни изазови могу бити озбиљни колико и војни, па захтевају одговор који представља комбинацију војних и цивилних средстава, и учешће многих актера, приватних и јавних, војних и цивилних. Заговара се „свеобухватни приступ", односно приступ са општеприхваћеним принципима и процесима сарадње, којима се повећава вероватноћа жељених и трајних исхода у одређеној ситуацији.[9]

Европска комисија је децембра 2008. године иницирала *„Студију о последицама брисања јасних граница између безбедности и одбране на индустрију у Европи"*. Засновано на свеобухватној анализи стратегијских докумената земаља чланица ЕУ, идентификоване су најзначајније мисије војске данас: традиционална одбрана територије и одвраћање, операције кризног менаџмента (углавном под окриљем Европске безбедносне и одбрамбене политике – ЕБОП, или НАТО-а), и подршка заштити цивилног становништва као помоћна мисија. Док је одбрана територије искључиво у надлежности оружаних снага, мисије кризног менаџмента и заштите цивилног становништва су мисије у које су укључени како војни, тако и невојни актери.[10]

Национална искуства и мултинационалне операције у кризном менаџменту на почетку 21. века указали су на потребу интегрисања војних и цивилних напора под јединствену стратегију. Студијом ESRAB (European Security Research Advisory Board) утврђено је да је у оквиру „постхладноратовске" категорије одбрамбених мисија (кризног менаџмента и подршке заштити цивилном становништву) и „High-end" категорије безбедносних мисија (заштита од тероризма и организованог криминала, заштита граница и заштита критичне инфраструктуре) идентификовано извесно брисање граница између безбедности и одбране.[11]Иако не третира оружане побуне, релевантност наведене студије за тему овог рада проистиче из „High-end" безбедносних мисија које захтевају учешће, како безбедносних и полицијских, тако и војних снага.[12]

На функционалном нивоу, *заштита од тероризма и организованог криминала* је „безбедносна" мисија која се одвија под окриљем полиције.[13] На операционалном нивоу (на терену) комбиноване одговорности полиције и војске потиру границе надлежности једног и другог сектора. Тако, з*аштита критичне инфраструктуре* подразумева заштиту великог броја физичких и организационих система, од којих су многи повезани тако да уништење једног од њих може довести до колапса читавог система. Заштита ове структуре је у надлежности оба сектора.[14] Комбиновану

[9] The Comprehensive Approach, Joint Discussion Note 4=05, MOD UK, http://www.mod. uk/NR/rdonlyres/BEE7F0A4 The Comprehensive Approach, Joint Discussion Note 4=05, MOD UK, http://www.mod. uk/NR/rdonlyres/BEE7F0A4

[10] Study on industrial implications in Europe of the blurring of dividing lines between Security and Defence, European Communities, 2010, http://ec. europa. eu/enterprise/sectors/defence/files/new_defsec_final_report_en. pdf

[11] Meeting the challenge: the European Security Research Agenda, European Security Research Advisory Board, 2006, http://ec. europa. eu/enterprise/policies/security/files/esrab_report_en. pdf

[12] Чак и у високоризичним операцијама, као што је Авганистан, оружане снаге, невојни актери и цивили делују заједно.

[13] У изузетним случајевима од војске је затражено да учествује у овим мисијама на територији држава чланица: Олимпијске игре у Грчкој, комеморација Д-дана у Нормандији и Светски куп у Немачкој 2006. године.

[14] Европски приступ у заштити критичне инфраструктуре са опцијама које свеобухватно или селективно третирају хазарде представља распон у оквиру којег се могу разматрати различите националне стратегије и мере заштите и спасавања, укључујући и улогу војске у тим мерама.

одговорност проузроковала су два фактора: прво, одређени видови надзора доступни су само одбрамбеном сектору, као што је контрола ваздушног простора, и друго, због процеса приватизације власништво многобројне критичне инфраструктуре је у рукама приватника који имају директан комерцијални интерес за обезбеђење адекватног функционисања инфраструктуре. *Заштита граница* представља још једну област потенцијалног брисања граница, будући да границе увек представљају тачку контакта одбрамбених мисија (заштита територије) и безбедносних мисија (превенција криминала, царинска контрола).[15]

Иако се терористичким кризама управља централизовано, у наведеном смислу, разграничење надлежности између војних и невојних актера може се посматрати селективно у односу на различите нивое управљања кризом: политички, стратешки, оперативни и тактички ниво.[16]

Политички ниво обухвата функције управљачких структура система безбедности: председника, владе и скупштине.[17] Међутим, у складу са принципом одговорности, свако министарство задржава своју уставну одговорност у условима криза. Другим речима, природа кризне ситуације детерминише водећу улогу појединих министарстава у условима изазваним кризама. То не значи да се законом или одлуком владе не може предвидети да се функција координације пренесе на неки други орган или министарство које нема примарну одговорност у настанку и развоју кризне ситуације.

На *стратешком нивоу* надлежни орган или министарство обезбеђује политичком нивоу стручни основ за доношење одлука, како би се обезбедило координирано информисање медија и свих заинтересованих јавности. Тиме се осигурава да активности осталих министарстава буду координиране тако да сва министарства преузимају неопходне мере у сфери своје зоне одговорности.

Оперативни ниво представља локални орган који управља кризном ситуацијом на подручју локалне заједнице или округа, тиме што усклађује рад више органа и служби, обезбеђује неопходно људство и опрему за одговор на кризну ситуацију, као и информације са терена неопходне за стратегијски ниво управљања кризном ситуацијом.

Тактички ниво укључује координирано деловање служби за хитно реаговање на самом терену, полицијске и војне јединице и снаге, привредне субјекте и комуналне службе, волонтерске организације и грађане.

Наведени нивои у ширем смислу могу се описати као део јединственог система управљања у условима безбедносних криза, чему су прилагођени структура и процес командовања и руковођења, као и ресурси војске неопходни за примену командних структура и процеса.

---

[15] Види шире: Роквић, В., Кековић, З., Комазец, Н., Брисање јасних граница између безбедности и одбране - нове одбрамбене и безбедносне мисије, *Војно дело,* вол. 63, бр. 4, 2011, стр. 153-164

[16] Подела преузета: Police Emergency Preparedness System, Part I, *Emergency Management Manual,* National Police Directorate, Norway, 2007/11, p.15

[17] Упореди: Стратегија националне безбедности Републике Срије, „Службени гласник РС", број 88 од 28. октобра 2009.

Систем командовања и руковођења у условима изазваним терористичким и побуњеничким кризама

Да би био функционалан, систем командовања и руковођења у условима изазваним терористичким и побуњеничким кризама мора обухватити и прилагодити:

– командну структуру,

– процес командовања/руковођења, и

– ресурсе неопходне за примену командних структура и процеса.

Ради одговора на терористичке кризе, војна организација ће применити систем командовања и руковођења који је усаглашен са нормативним оквиром који подразумева стратегијска и доктринарна полазишта, као и позитивно законодавство. Такође, неке основне карактеристике управљања кризом изазваном тероризмом и оружаном побуном у савременим условима повезане су и са глобалним и са локалним приликама и специфичностима и могу се описати на следећи начин:

– – улога модерних масовних медија изузетно је значајна, а нарочито у условима политичко-безбедносних криза;

– – природа терористичких, као и осталих криза, условљава наглашену потребу за ситуационим приступом руковођењу;

– – управљање безбедносном кризом на вишим нивоима више је повезано са личношћу и харизматском везом између вође и следбеника, а на нижим нивоима са задатком.

Систем војног командовања и руковођења, као део јединственог система управљања савременим кризама, мора бити прилагођен типу догађаја, флексибилан у зависности од развоја ситуација и исхода одговора, као и да је у стању да интегрише различите актере и организације надлежне за одговор на кризу. Интеграција различитих улога и одговорности актера укључених у решавање кризе захтеваће од војне организације да, у оквиру јединственог система командовања и руковођења, утврди вишеструке линије командовања унутар организације и са другим организацијама, актерима и укљученим странама.

Командна и руководећа структура одговора на терористичке и побуњеничке кризе

Неопходно је да командна и руководећа структура буду подељене на различите нивое (нпр. тактички, оперативни, стратешки и политички нивои) где се доносе различити типови одлука у оквиру различитих временских скала. На политичком и стратегијском нивоу надлежни државни органи утврђују циљеве, политике и норме који, такође, делују у складу са захтевима ситуације, било путем њеног надгледања и доношења одлуке о интервенцији специјалних снага војске, полиције и других служби за хитно реаговање или одговарајућом административном, финансијском и другом подршком. Циљ административне компоненте на овом нивоу јесте да омогући установама и институцијама које нису директно укључене у одговор на кризу да пруже помоћ у повратку на нормалне услове што је пре могуће.

На тактичком и оперативном нивоу систем командовања обухвата непосредно-извршне функције контроле и подршке операцијама на терену. Циљ ових компонената јесте да се омогући доношење свеобухватних и ефективних одлука у право време, узимајући у обзир све неопходне аспекте у временски критичним условима.

У складу са унапред утврђеном стратегијском, оперативном и тактичком командном структуром, војна организација ће категорисати скалу нивоа озбиљности кризе, што је у циљу успостављања, што је могуће раније, одговарајућег нивоа командовања и руковођења. Отуда се препоручује *анализа мултиризика у оквиру анализе сценарија* као ефективног средства за утврђивање функционалних потреба и задатака војске у одговору на терористичке ризике и ризике оружане побуне. Могуће је замислити кризни сценарио на који се може одговорити ангажовањем ресурса непосредно нападнуте организације, евентуално уз подршку полицијских снага и у иницијалној фази догађаја. У таквој ситуацији говоримо о тактичком нивоу командовања или руковођења. Стратегијско командовање и руковођење јесте одговор на кризни сценарио на који није могуће одговорити искључиво снагама нападнуте организације, тј, њеним службама обезбеђења и локалним полицијским снагама. Такав сценарио изискивао би учешће специјалних формација полиције и војске, односно стратегијско командовање у оквиру и између различитих надлежности, са могућношћу надзора операције и њеним руковођењем што би обављао политички ниво. Скала нивоа озбиљности кризе утицаће, такође, на *процес командовања и руковођења*.

Процес командовања и руковођења

Међународни стандард *ИСО 22320 Друштвена безбедност – Управљање ванредним ситуацијама* који дефинише захтеве одговора на инцидент донет је са циљем да омогући јавним и приватним организацијама, надлежним за одговор на инцидент, да унапреде своје способности у управљању свим типовима ванредних ситуација, укључујући и оне изазване тероризмом.[18] Ефективан одговор на инцидент чији је циљ да се заштите животи, ублажи штета и обезбеди основни ниво за континуитет основних функција друштва захтева структурирану команду и контролу, координацију и кооперацију,[19] укључујући и максималну интероперабилност у вези са разменом информација током одговора на инцидент. У складу са наведеним стандардом, командни/руководећи процес обухвата следеће активности:

– посматрање;
– прикупљање, процесуирање и размену информација;
– процену ситуације, укључујући прогнозе;

[18] ИСО 22320:2011 Друштвена безбедност — Менаџмент ванредних ситуација — Захтеви за одговор на инцидент, Службени гласник: 37/14. У наведеном стандарду користи се појам инцидент који представља било који догађај који може изазвати поремећај у функционисању организације угрожавањем њених виталних вредности.

[19] У литератури се командовање и руковођење често узимају као синоними, што није у супротности са ставом да се командовање везује за војне јединице и специјалне безбедносне снаге, док је руковођење термин који је примеренији корпоративном сектору.

– планирање;[20]
– доношење одлука и комуницирање донетих одлука;[21]
– примену одлука;
– прикупљање повратних информација и мере контроле.[22]

Посматрање, прикупљање и размена информација, као и процена ситуације важни су за политички и стратешки ниво, када политички и стратешки актери перципирају сигнале који претходе кризном догађају. Тероризам, као ни оружана побуна, никада не избијају изненада и резултат су постепеног раста. Када говоримо о тероризму као претњи безбедности, мотивација терориста, терористичке тактике и методе, историја напада и политичка ситуација помажу да се предвиде терористички напади. Терористи, међутим, увек рачунају са елементом изненађења, па се узимају у разматрање две врсте процена: обавештајне процене намера, с једне стране, и процене отпорности штићене вредности које су изложене претњи на напад. Када је отпорност система на опасност ниска, брига у вези са намерама, односно претњама је у порасту.

Међу многим методама процене које су се издиференцирале у раду полицијских или војних обавештајних и безбедносних структура, посебно место заслужује приступ заснован на анализи индикатора претње. У основи овог приступа јесте да ниједан напад није могућ, нити га је могуће планирати као изненађење, а да претходно не постоје сигнали који одају припреме, у најмању руку у виду одступања од рутине. Листа индикатора може обухватити: узајамно зависне инфраструктуре и симболичке вредности, техничке могућности напада, мотивацију, методе и тактике, адаптираност на контрамере, непријатељеве капацитете итд.

Са аспекта идентификације претње посебно су отежавајуће рушилачке интеракције међу саставним деловима система које су скривене сложеним везама ових система, при чему се мисли и на техничке и на организационе системе. Највећу слабост у свему томе опет представљају људи. Већина људи има великих тешкоћа да мисли „изван своје коже", а управо то јесте оно што је потребно за „предвиђање непредвидивог". На сличан начин, ни организације нису припремљене да сакупљају податке који од њих захтевају да гледају изван граница њихових мандата. Њихови обавештајни системи направљени су да пружају стандардизоване одговоре у постизању циљева.[23] То, истовремено, значи да индикаторе претњи, поготово терористичких, није могуће стандардизовати, што лежи у самој природи терористичке претње и тежње за изненађењем.

На уочавање терористичке претње може утицати политика унутар и између организација и њихово супарништво. Слабо дељење информација између организација у кризним ситуацијама проистиче из групних интереса који се заснивају на вредностима, задацима, питањима о територији и аутономији, политичким ауторитетима итд. Зато што сигнали претњи стижу у потпуно различите крајеве система

[20] У теорији руковођења планирање је шири појам од одлучивања и обично укључује три фазе: предвиђање, одлучивање и израду планова.

[21] У складу са претходним ставом, одлучивање је део планирања или претходи планирању. План је конкретизација одлуке или збир бројних одлука (о циљу, задатку, месту, времену, снагама, средствима, начину и сл.).

[22] На сличан начин могуће је апстраховати функције садржане у студији ESRAB.

[23] Боин, А., и остали, *Политика управљања кризама,* Службени гласник – Факултет безбедности, 2010, стр. 27

који не деле информације или, када их деле, говоре различитим језицима, стратегијски нивои одлучивања не виде целину.[24]

Боин и група аутора разматрају и друга когнитивна ограничења и стереотипе која нису нужно последица дисфункције организације или слабе информационе технологије. Пре свега, саме процедуре дедуктивног размишљања и бирократске интеракције могу помоћи у откривању познатих ризика, али асиметричне претње и непознати ризици измичу рационално-научном приступу у препознавању нових случајева претњи.

Шифровано искуство и закључивање на основу аналогија, које може довести до грешака у опажању и селективне перцепције и тумачења информација може бити нарочито погубно. Склоност да се на основу призваног искуства активно бирају информације које наизглед потврђују изборе и занемарују или замагљују информације које садрже негативни одговор на њихове изборе део је организационе културе која се противи променама, преферира рецепте за деловање и може бити веома штетна у новим околностима које захтевају ситуациона прилагођавања.

Доношење одлука и њихово комуницирање дотиче све нивое управљања кризом и захтева флексибилност, што је резултат неизвесности и непостојања стандардних правила за поступање у кризним ситуацијама.[25] У том погледу међусобно се разликују јавне и приватне организације. Приватне организације се надахњују принципима ефикасности. Полицијска организација до момента избијања кризе обавља рутинске послове који одговарају вредностима као што су правичност, законитост и ефективност. Војна организација, слично као и полицијска, окренута је законитости и ефективности, али принцип одговорности у овом случају наилази на снажније упориште, будући да се тежи да свакодневни услови живота и рада у војној организацији много више личе на кризне реалне, па је и организација много мање под притиском прилагођавања.

Питање одговорности долази много више до изражаја у условима који захтевају координацију између група укључених у кризне операције, како би се избегло непотребно преклапање и конфликти одговорности. Будући да реакцију на кризу није могуће увек формализовати контекстом у којем се доносе и спроводе одлуке у вези са кризом, ситуациони сценарији и поступања заузимаће све важније место у одлучивању које одговара природи ситуације.

Сматра се да два екстремна облика групног понашања ометају квалитет одлучивања. То су *сукоби и конформизам.* Посебно у току првих, и често критичних периода акутне кризе, „чланови групе су несигурни у вези са својом улогом и статусом и тако се брину о могућности да постану жртвено јагње (...) Стога су они склони да избегавају изражавање мишљења које се разликује од онога које предлаже вођа или друге моћне особе у групи. Овакво понашање може делимично бити производ онога што се зове 'лажна кохезија' која се заснива на мотивацији чланова групе да одрже свој положај у кругу моћи и престижа. То, наравно, има везе са природом међуљудских односа и оних између актера пре кризе: да ли они познају и поштују

[24] Истраживање напада 11. септембра даје уџбенички пример овакви слабости. Показало се да су агенти из различитих области и регионалних канцеларија FBI поседовали информације које саме по себи нису ништа откривале, али састављене с информацијама добијеним од CIA могле су на време алармирати власти.

[25] Реч флексибилност подразумева кориговања одлука и правила зависно од ситуације, али увек подразумева законитост.

једни друге, да ли потпуно верују једни другима или уопште не верују? Да ли чланови групе схватају да зависе једни од других да би постигли своје циљеве?"[26]

Структура одговорности под којом кризни тим делује такође је важан чинилац. Када се чланови групе осећају тако као да уопште неће бити одговорни, или тако да ће се сматрати одговорнима као чланови групе у целини, они су склонији да покажу конформистичко понашање карактеристично за тенденцију групног размишљања и нове групе. Када знају да морају индивидуално да одговарају за оно што су рекли или урадили током кризе, вероватноћа опрезнијег, а можда и продорнијег става, нагло расте.[27]

Од осталих битних чинилаца који утичу на квалитет одлучивања треба истаћи *децентрализацију* и *одсуство доношења одлука.*

Уобичајено је да кризе треба решавати на нивоу најближем ономе на којем су се појавиле. Међутим, то не важи за политичко-безбедносне кризне ситуације када више инстанце преузимају одговорност за ризике доношења или недоношења одговарајућих одлука. У кризним условима мора постојати одређена равнотежа између ослањања на централизацију и потребе да се децентрализују овлашћења реакције на кризу.[28] Искуство криза иде у прилог децентрализацији овлашћења реакције на кризу. Императиви ситуације захтевају сарадњу и флексибилност, нарочито у висококолебљивим условима под снажним притиском времена. Такви услови су релативно ретки на стратешком нивоу управљања. Истовремено, флексибилност на нижим нивоима одлучивања значи спремност да се преузме одговорност да се делује у условима који нису структурирани. Структура некада чини деловање снага немогућим и неефикасним, али може бити и корисна у непредвиђеним случајевима. Она штити појединце од одговорности за неуспеле акције, јер институционални контекст реакције на кризну ситуацију оставља мало простора за флексибилност, па тиме и за могуће импровизације које се граниче са кршењем правила, па тиме и незаконитостима.

У вези с наведеним, управљање безбедносним кризама на нижим (оперативним и тактичким) нивоима трпи слабости карактеристичне за ригидне организационе и хијерархијске структуре. У питању су *афилиативна правила* која значе да су актери склони да траже решење којим ће се претње по важне вредности одвратити на начин који неће неповољно утицати на њихове односе са „утицајним људима" унутар организација, нарочито са онима којима су они одговорни. Овакве тенденције у понашању укључују и одсуство иницијативе, тј. „правило избегавања казне" које представља склоност ка конзервативним опцијама, самим тим и занемаривање околности које захтевају кршење прописаних процедура у одговору на претпостављену претњу. Безбедносни пропусти у акцији спасавања талаца приликом терористичког напада на позориште „Дубровка" у Москви и дан данас су предмет полемике. Ру-

[26] Боин, А., и остали, *Политика управљања кризама,* Службени гласник – Факултет безбедности, 2010, стр. 49.

[27] *Исто*, 50.

[28] На пример, у ери хладног рата овлашћење за започињање нуклеарног противудара у случају „обезглављујућег" првог удара против америчких центара политичког и војног одлучивања било је пренето на заповеднике подморница.

ским властима се замера да су се фокусирали на убијање терориста уместо спасавање талаца. Према изјавама сведока, медицинско особље није пружило адекватну помоћ таоцима, јер нису могли да установе дијагнозу, будући да је информација о врсти тровања до краја била сакривана.[29]

У вези са одлучивањем у условима криза, занимљиво је запажање и да се ток терористичке и побуњеничке кризе обликује не само доношењем одлука већ и њиховим изостанком. Могу се разликовати следећи облици недоношења одлука током криза: (1) одлуке које нису донете, (2) одлуке које не треба доносити, (3) одлуке које не треба спроводити, (4) стратешко избегавање прилика у којима се праве избори.[30]

Ресурси неопходни за примену командних структура и процеса

Војна организација ће успоставити командно место и капацитете за одлучивање и употребу опреме, као и за процес који ће осигурати расположивост и функционалност ресурса у складу са потребама командовања и контроле. Командно место са којег се спроводе командне и контролне функције може бити мобилно или стационарно. Ако је потребно, поткомандна места могу бити успостављена било на месту догађаја или ван њега.

Анализом 24 војне и цивилне мисије ЕУ утврђено је да постоји јасна разлика између војних и безбедносних задатака, која се огледа у планирању, командној структури, компетентности и опреми коју користе војне и полицијске снаге. Када је у питању заједнички одговор на терористичке и друге безбедносне кризе, највећи проблем представља непостојање техничке интероперабилности цивилне и војне опреме.[31]

Примарно, заштита од тероризма и организованог криминала је „безбедносна" мисија која се одвија под окриљем полиције. У изузетним случајевима од војске је затражено да учествује у одређеним мисијама на територији држава чланица. Биле су то Олимпијске игре у Грчкој, комеморација Д-дана у Нормандији и Светски куп у Немачкој 2006. године. Иако у овим случајевима снаге одбране и безбедности деле више-мање исте техничке захтеве, оружане снаге и у овим случајевима користе

[29] Степен тајности операције био је такав да је шеф одељења за акутна тровања изјаво да га нико није обавестио да ће таоци бити допремљени у његову установу. Руске власти су сматрале да је најбезболније да се оконча криза уз подношљив број жртава. Родбина настрадалих и друга критичка јавност нису крили огорчење – јавно су оптужили Владимира Путина за катастрофу. Руски званичници нашли су се на удару и међународне јавности због чињенице да је огроман број људи страдао због употребе гаса руских специјалаца, а не терориста.

[30] Боин, А., и остали, *Политика управљања кризама*, Службени гласник – Факултет безбедности, 2010, стр. 54.

[31] У теорији, сателитски заснована комуникација, технологије за мапирање, локализовање и мониторинг сматрају се кључним захтевима, како за цивилне, тако и за војне снаге које се налазе на терену. Међутим, међу њима нема сагласности о нивоу интероперабилности која треба да карактерише ове технологије. Видети: Роквић, В., Кековић, З., Комазец, Н., Брисање јасних граница између безбедности и одбране - нове одбрамбене и безбедносне мисије, *Војно дело,* вол. 63, бр. 4, 2011, стр. 153-164

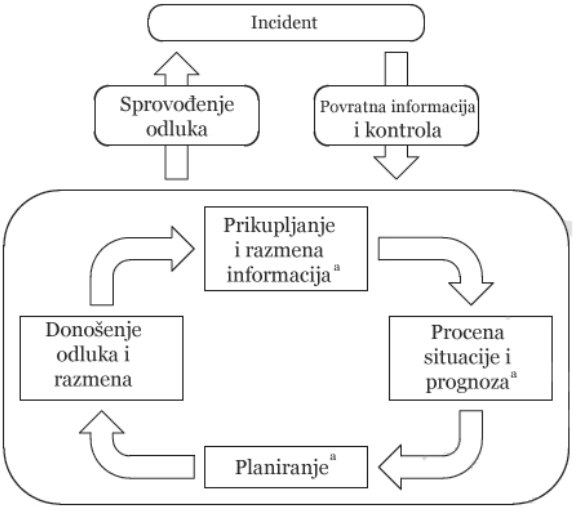
исту опрему као и у војним операцијама ради контроле комуникација, детектовања и идентификовања потенцијалних претњи и управљања информацијама које добијају из различитих извора.

Оружане снаге још увек користе комуникационе системе инсталиране за време хладног рата које им омогућавају унутарвојну комуникацију, али је зато сваки покушај интероперабилности са традиционалним снагама безбедности на терену јако отежан. Такође, оружане снаге користе софистициране системе ради заштите сопствене информационе технологије, који су дизајнирани искључиво за њих и нису доступни цивилном сектору.[32]

Значај координације у управљању терористичким и побуњеничким кризама

Природа безбедносне кризе захтева хоризонтално и вертикално усклађивање улога и одговорности свих актера укључених у антитерористичку или антипобуњеничку операцију, па су *координација и хијерархија* основна обележја јединственог одговора на такву кризу.

Пример командног процеса за организације укључене у кризу под јединственом командном хијерархијом приказан је на слици 2.

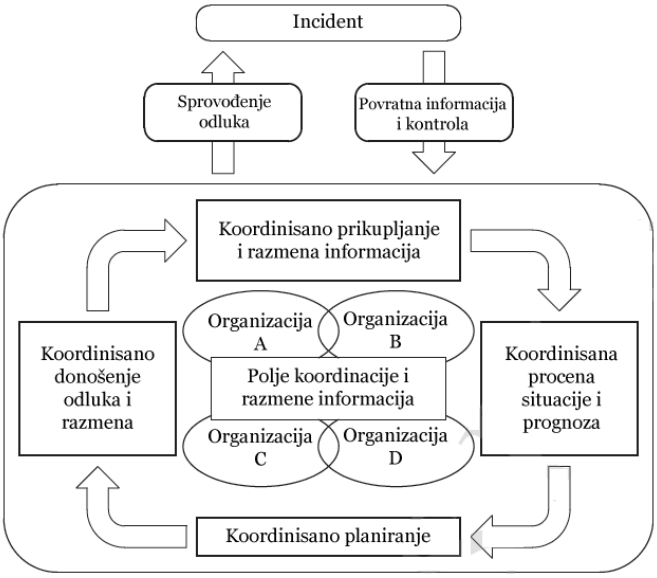


Слика 2 – *Пример командног процеса у појединачној организацији са ограниченим потребама за координацијом*
(Извор: ИСО 22320:2011 Друштвена безбедност — Менаџмент ванредним ситуацијама – Захтеви за одговор на инцидент, Службени гласник: 37/14)

[32] *Исто.*

У командном процесу кључне улоге и одговорности треба да одговарају нивоу кризе, па ће у полицентричној командној и контролној структури координација бити од посебне важности. Да би се ефективно управљало и координирало терористичком или побуњеничком кризом потребни су оперативни подаци који помажу у изградњи ситуационе свести, организовању ресурса и контролисању активности одговора на кризу. Због тога ће се процес одлучивања налазити пред великим изазовима и захтевима да буде јасан и транспарентан колико је могуће, како у оквиру организације, тако и према другим организацијама, као и према јавности, када је потребно. У свим фазама приправности и одговора на кризу координацију је потребно заснивати на идентификованим ризицима и последицама могућег сценарија; она треба да резултира хуманим, неутралним и непристрасним разрешењем кризне ситуације. Неки примери недвосмислено указују на недостатак етичке димензије приликом спасавања талаца као жртава терористичког акта.[33]

Слика 3 приказује сложени хијерархијски процес командовања са повећаним значајем координације.



Слика 3 – *Вишехијерархијски командни процес са увећаном координацијом*
(Извор: ИСО 22320:2011 Друштвена безбедност – Менаџмент ванредним ситуацијама – Захтеви за одговор на инцидент, Службени гласник: 37/14)

[33] Европски суд правде је оценио да су руске специјалне снаге приликом акције спасавања талаца у терористичком нападу на позориште „Добровка" у Москви прекршиле одредбу Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. Преживели, као и породице умрлих, њих укупно 64, у жалби су навели да су специјалне снаге у операцији користиле непознат гас који је изазвао смрт великог броја талаца. Потписници жалбе су оптужили руске власти да су неосновано применили силу, да нису таоцима на време пружили медицинску помоћ, као и да су недовољно ефикасно истражили терористички напад.

У зависности од нивоа кризе, организација ће успоставити вишехијерархијски процес командовања и контроле ради постизања најбоље могуће координације међу укљученим странама. Бројни су примери кризних ситуација који захтевају координиран вишехијерархијски одговор надлежних органа у превенцији, одговору и опоравку од настале ситуације. Нашу пажњу привлаче оне ситуације које захтевају строго лидерство и хијерархију у одлучивању о употреби расположивих ресурса, употребу средстава принуде и изазивају велику пажњу медија и јавности. Такве су посебно терористичке активности, бомбашке претње, масовна нарушавања јавног реда и мира, талачке ситуације, оружане побуне итд.

Када криза погоди области које захватају више административних надлежности, елементарни проблем координације јесте *усклађивање места и функције*. Јавне организације су традиционално намењене обављању специфичне функције, а кризе ретко одговарају границама утврђених надлежности. Епидемија антракса, која је захватила Сједињене Државе непосредно после напада 11. септембра, представља илустративан пример.[34]

Већина организација има другачије схватање значаја и нужности координације. Војне организације дају предност хијерархијској координацији, док се медицински тимови опиру покушајима координације одозго. Томе треба додати супарништво међу организацијама које се јавља у многим доменима, као и чињеницу да обавештајне службе често одбијају да деле информације са другим службама и органима.

У пракси је координација напора управљања терористичком кризом често ометана *акцијама присутних посматрача*. У литератури је то познато као проблем окупљања маса са различитим мотивима који се крећу од брига за безбедност својих вољених и искреног алтруизма до обичног сензационализма, али последице су једнаке – закрчени путеви и информационе и физичке интеракције служби за хитне случајеве.[35]

У литератури се разматра више услова који доприносе успешној координацији. Пре свега, сви актери теже за информацијама – како би се изашло на крај са неизвесношћу. Такође, расположивост знања и способности чини координацију прихватљивом за све заинтересоване стране. С тим у вези, поставља се питање *формализације процеса координације*. Она је повезана са различитим фазама одговора на конкретну кризу. Ако се почетно структурирање информацијских, комуникацијских и командних токова опажа као успешно, настајућа координацијска структура добија свој легитимитет, али учешће других актера у процесу координације постаје отежано, што се зове *парадоксом успешне координације*. С друге стране, са протоком времена расте потреба за координацијом која олакшава интеракцију између различитих учесника и информационих токова. У одсуству правила, под притиском бројних учесника и повећане политизације, процес координације може бити отежан

[34] Различите организације биле су део процеса управљања кризом: болнице, обавештајне организације, полиција, специјализоване војне јединице, поштанска служба Сједињених Држава и све организације које су примале писма у којима се налазио бели прах.

[35] Проблем окупљања маса постао је болно јасан током терористичке опсаде школе у Беслану, у Русији, септембра 2004. Наоружани мештани, врло забринути за своје ближње у школи, учествовали су у јуришу на зграду, што је изгледа допринело несрећном исходу операције (погинуло је више од 300 деце, учитеља и родитеља).

преношењем опструктивног става према дугим организацијама у процесу реакције на кризу. У сваком случају, у основи успешне координације је *кредибилитет* и поверење између свих актера укључених у решавање кризне ситуације.

Кризно комуницирање је важан сегмент координације, јер антитерористичке операције не могу избећи *тумачење* као један од пропратних ефеката одговора на кризу. Тако је питање које се често поставља у кризним ситуацијама однос према средствима масовне комуникације. Улога војске у тим ситуацијама димензионирана је вишеструким односом који постоји између политичких актера, медија и грађана. Ако други чиниоци, као што су медији, домаће мњење и међународна јавност овладају процесом тумачења, моћ доносилаца одлука знатно се ограничава.

Једна од класичних грешака у управљању кризама на које упозоравају аутори јесте *пренаглашавање ружичастих сценарија*. Друго, ту је и *искушење да се изгледа одлучно*. Медији и други учесници кризе врше притисак на вође да дају бомбасте изјаве о кризи и о томе како ће се носити с њом. Важна функција употребе стручног језика јесте да деполитизује кризу коришћењем непристрасних канала за дефинисање ситуације и процену успеха и неуспеха.[36]

Завршетак кризе подразумева повратак са хитности на рутинске послове и задатке, па је координација процеса комуникација и у овој фази веома значајна. Кризу карактеришу нејасне границе настанка и престанка догађаја, па је давање објашњења шта се догодило веома битно за стабилност и повратак организације у формални мандат, али и за задржавање легитимности и поверења за будуће управљање сличним догађајима. У овој фази уобичајена је пракса избегавања одговорности и међусобног оптуживања, што може продубити кризу.

Задаци Војске Србије у управљању кризама изазваним тероризмом и оружаном побуном

Како је претходно речено, војне организације своју улогу у супротстављању тероризму заснивају на важећем законодавству, стратегијским и доктринарним полазиштима, али и на међународним стандардима којима је дефинисана улога војске у пружању помоћи цивилном становништву и у такозваним операцијама управљања кризама.

У складу са основним стратешким и доктринарним документима Републике Србије, безбедносна ангажовања Војске подразумевају обављање (војно)полицијских послова, пружање помоћи полицији у миру и ванредном стању, као и примену (војно)полицијских овлашћења од стране за то овлашћених припадника Војске Србије (у даљем тексту: Војске) и Министарства одбране.[37] Употреба Војске је, осим тога, регулисана и Законом о одбрани и Законом о Војсци.[38]

[36] Ова стратегија се показала прилично успешном у Великој Британији 80-их и 90-их година, када је земља пролазила кроз серију побуна у великим градовима, као и кроз узнемирујућу учесталост несрећа узрокованих људским фактором (рушење авиона, потапање трајекта, експлозија на нафтној платформи, судар чамаца на Темзи).

[37] С друге стране, одбрамбена функција полиције подразумева организовано ангажовање – употребу полиције у ратном и ванредном стању и у подршци Војсци Србије у одбрани Републике од војних и невојних

Улога Војске утврђена стратешким, доктринарним и нормативним документима, као и чињеница да Стратегија националне безбедности (одељак 5.1) експлицитно наводи да полиција обавља послове „борбе против тероризма и оружаног угрожавања изнутра" утичу на извесна преклапања надлежности између војске и полиције у Републици Србији.[39] Преклапања надлежности ближе су одређена: 1) могућношћу учешћа – ангажовања Војске,[40] посебно Војне полиције[41] у извршавању невојних – полицијских послова, 2) могућношћу учешћа – ангажовања полиције, у извршавању војних – неполицијских послова,[42] 3) могућношћу да овлашћена службена лица (ОСЛ) Војне полиције примењују овлашћења ОСЛ МУП РС, предвиђена, поред осталог и Законом о полицији,[43] и 4) могућношћу да уз извесна ограничења ОСЛ МУП РС примењују овлашћена у односу на војна лица[44], односно да ОСЛ Војне полиције такође на специфичан начин примењују овлашћења према цивилима (што значи и према полицијским службеницима).[45]

Према Закону о Војсци, председник Републике или министар одбране, по овлашћењу председника Републике, може одлучити да Војска надлежном државном органу, односно организацији, органу аутономних покрајина и органу јединица локалне самоуправе, на њихов захтев, пружи помоћ ради заштите живота и безбедности људи и имовине, заштите животне средине или због других разлога утврђених законом.[46] Истим законом предвиђено је да се Војна полиција може ангажовати у пружању помоћи органима унутрашњих послова (полиције) у миру и ванредном стању на основу захтева надлежног органа по одобрењу министра одбране.[47]

У мисији подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности, задаци Војске утврђени су као помоћ у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности и тероризму, као и помоћ цивилним властима у случају природних непогода, техничких, технолошких и других несрећа.[48]Подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности подразумева да је Војска помоћна снага у тој мисији. Ради реализације треће мисије и задатака пројектованих у оквиру мисије, Војска изводи одређене операције, и то: операцију превентивног размештања снага, противтерористичку операцију и противпобуњеничку операцију. У том смислу, значајне су одредбе Доктрине Војске о тим врстама операција.[49]

изазова и претњи. У складу са Стратегијом националне безбедности РС, место и улога полиције у одбрани Републике Србије одређени су чињеницом да она представља основну снагу Министарства унутрашњих послова Републике Србије, као државног органа који је један од субјеката система одбране.

[38] Службени гласник РС, бр. 116/2007, 88/2009.

[39] Из овога се може чак експлицитно закључити да је једна од надлежности полиције управо и сузбијање оружане побуне као облика „оружаног угрожавања изнутра".

[40] Чл. 2, ст. 2 Закона о Војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116-07.

[41] Чл. 53 ст. 6 Закона о Војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116-07.

[42] Чл. 25 и 39 Закона о одбрани, "Сл. гласник РС", бр. 116/07.

[43] Чл. 53, ст. 5 Закона о Војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116-07.

[44] Чл. 37 Закона о полицији, "Сл. гласник РС", бр. 101/05.

[45] Чл. 53 ст. 7 и 8 Закона о Војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116-07.

[46] Чл. 2, ст. 2 Закона о Војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116-07.

[47] Чл. 53 став 6 Закона о Војсци Србије, "Сл. гласник РС", бр. 116-07.

[48] Стратегија одбране, 2009, стр. 18.

[49] Доктрине Војске Србије, 2010.

У **борбеним дејствима против терористичких снага** ангажују се наменске противтерористичке јединице у складу са својим задацима и у функцији подршке другим снагама система одбране.[50] Носилац планирања и реаговања на ову врсту опасности су противтерористичке снаге МУП-а. С обзиром на то да су последице терористичких аката разноврсне и сложене, неопходно је обезбедити и допунске капацитете за реаговање, заштиту и спасавање. Нарочито је потребно обезбедити снаге за преговарање, медицинске екипе, противпожарне екипе, екипе за рашчишћавање терена, екипе за РХБ деконтаминацију, разминирање итд.

У складу са Доктрином Војске, у случају наступања терористичких опасности, војне снаге се, начелно, могу ангажовати извођењем две врсте операција. То су:

1) Операције превентивног размештања снага, које се изводе у миру и ванредном стању да би се испољио повољан утицај на елиминисање безбедносне претње од тероризма без употребе оружане силе, обезбедило правовремено поседање положаја за извршавање задатака и пружање подршке надлежним државним органима у случају потребе за применом оружане силе. Успешност операција превентивног размештања у великој мери зависи од поседовања правовремених и тачних обавештајних информација. Током извођења операција војна сила се примењује само у крајњој нужди, али се не искључује њена примена у случају ескалације оружаног насиља према јединицама Војске Србије или партнерима у операцији.

2) Противтерористичке операције су борбене операције које се изводе у миру и оружаном сукобу ради пружања подршке и помоћи цивилним властима у онемогућавању терористичке делатности. У случају напада на војне објекте и ескалације терористичких дејстава, Војска Србије може да буде употребљена за разбијање и уништење терористичких снага.[51]

У највећем броју случајева неопходно је брзо и снажно ангажовање војних специјалних противтерористичких јединица, нарочито када су угрожени војни објекти или се ради о већим терористичким дејствима. Илустративан пример употребе Војске у превентивном смислу представљају терористичка дејства на Косову и Метохији и у Копненој зони безбедности или ангажовање снага НАТО-а у Авганистану.

Противпобуњеничке операције су борбене операције које се изводе у миру, током ванредног стања и у оружаном сукобу, у случају избијања оружане побуне на било ком делу државне територије. Те операције изводе се у садејству са снагама МУП-а и обавештајним и безбедносним службама РС.[52]

Ради превентивног деловања и реаговања на побуњеничка дејства, Војска тежишно изводи противпобуњеничку операцију. У складу са процењеном ситуацијом, Војска може да предузме и операцију превентивног размештања снага. Пример ангажовања војних снага у противпобуњеничкој операцији јесте употреба руских снага у одговору на побуњеничка дејства у Чеченији.

У табели 1 приказане су функционалне потребе и задаци Војске Србије у одговору на тероризам и оружану побуну. Реч је о следећим групама задатака: евакуација и транспорт, рашчишћавање терена, медицинска помоћ, обавештајно-безбед-

[50] Исто, стр. 23.
[51] Исто, стр. 29.
[52] Исто, стр. 30.

носне активности, деконтаминација, разминирање, обезбеђење лица, имовине и територије и борбене активности. Приказане потребе рангиране су на скали као ниске, средње и високе. Пројектовање потреба извршено је на основу субјективних и искуствених процена, будући да недостају квантитативни и мерљиви показатељи употребе Војске у разним ситуацијама на основу којих је могуће извршити егзактна рангирања по функционалним потребама и задацима.

Табела 1 – *Функционалне потребе и задаци Војске Србије у одговору на тероризам и оружану побуну*

Тип ситуације	Евакуација и транспорт	Рашчишћавање терена	Медицинска помоћ	Обавештајно безбедносне активности	Деконтамина-ција	Разминирање	Обезбеђење лица, имовине и пословања	Борбене активности
Тероризам	Средње	Ниске	Високе	Високе	Високе	Високе	Високе	Средње
Побуње-ничка дејства	Високе	Средње	Високе	Високе	Средње	Високе	Високе	Високе

Примена ГАП анализе (табеле 2 и 3) омогућава да се утврди раскорак између очекиваних (планираних) и тренутних (постојећих) могућности и капацитета. Управо је суштина примене овакве анализе у покушају одређења организацијског развоја ради дефинисања жељеног и тренутног стања, односно потреба Војске за ефикасним и ефективним ангажовањем у кризним ситуацијама изазваним тероризмом или оружаном побуном.

Табела 2 – *ГАП анализа функционалних потреба и капацитета Војске у условима терористичких опасности*

Ниво хазарда	Евакуација и транспорт	Рашчишћавање терена	Медицинска помоћ	Обавештајно-безбедносне активности	Деконтамина-ција	Разминирање	Обезбеђење лица, имовине и пословања	Борбене активности
Низак	-	-	-	-	-	-	-	-
Умерен	-	+	+	+	+	+	+	+
Висок	+	+	+	+	+	+	+	+

(Извор: Кековић, З., Комазец, Н., Милиновић, М., Улога Војске Србије у одговору на невојне претње, Војно дело, 2011, вол. 63, бр. 4, стр. 228-250)

Табела 3 – *ГАП анализа функционалних потреба и капацитета Војске у условима побуњеничких дејстава*

Ниво хазарда	Евакуација и транспорт	Рашчишћава-ње терена	Медицинска помоћ	Обавештајно-безбедносне активности	Деконтами-нација	Разминирање	Обезбеђење лица, имовине и пословања	Борбене активности
Низак	-	-	-	-	-	-	-	+
Умерен	-	-	-	-	+	+	-	+
Висок	+	+	+	+	+	+	+	+

(Извор: Кековић, З., Комазец, Н., Милиновић, М., Улога Војске Србије у одговору на невојне претње, Војно дело, 2011, вол. 63, бр. 4, стр. 228-250)

Легенда:
– не постоји раскорак између потреба и расположивих капацитета
+ постоји одређени раскорак

Усаглашеност са стандардима ЕУ и НАТО

Стратегија националне безбедности Републике Србије[53] усклађена је са Стратегијом безбедности ЕУ[54] и у њој су идентификовани изазови, ризици и претње по безбедност Србије, посебно у регионалном и националном контексту.

Еволуција стратегијског окружења имала је значајан утицај на еволуцију одбрамбених потреба. У операцијама кризног менаџмента чест је случај да војне снаге које учествују у мисији пружају подршку безбедносним, а често обављају и саветодавне активности за домаћу војску или полицију земље која је погођена кризом. У цивилној заштити и мисијама заштите цивилног становништва они пружају логистичку подршку цивилној заштити, у контроли граница морнарица врши патролу, надгледање, док у заштити критичне инфраструктуре и заштити од тероризма оружане снаге имају маргинализовану улогу.

Поред тога, у складу са новим улогама јавља се и потреба за новим технологијама и опремом. Министарства одбране широм Европе захтевају опреме које имају двоструку примену, у војне и цивилне сврхе, као што је нпр. Athena-Fidus, француско-италијански сателит.

Постоје многобројни национални истраживачки програми који се баве питањем двоструке примене технологије. Тиме се бавила и Европска одбрамбена агенција.[55]

[53] Стратегија националне безбедности РС, „Службени гласник РС”, број 116/07

[54] European defence strategy, Brisel, 2003

[55] Нпр, Software Defined Radio пројекат, (http://www.eda. europa.eu/404?aspxerrorpath=/genericitem. aspx#Software%20Defined%20Radio) технологија за сигурну комуникацију са значајним потенцијалом примене у без-

Како би технологије из области одбрамбене индустрије нашле своју примену у безбедносном сектору, и обратно, неопходно је указати на проблем стандардизације.

У оквиру НАТО-а постоји НАТО комитет за стандардизацију, а НАТО стандарди су дефинисани кроз СТАНАГ. Они представљају основу за техничку интероперабилност између различитих комуникационих информационих система који су витални за НАТО и здружене војне операције.

Док су стандарди у области одбране јасно дефинисани, стандардизација у области безбедности је недовољно развијена. Како би се ова област бар делимично регулисала, Европски комитет за стандардизацију (CEN) успоставио је сет стандарда у различитим областима који налазе своју примену и у области безбедности.[56]

Упутство за оперативно планирање Војске Србије израђено је по узору на упутство НАТО-а (Field Manual),[57] које се примењује и у планирању употребе војних снага ЕУ. Оно је намењено за рад у борбеним операцијама, али га јединице, у недостатку посебних процедура за рад у ангажовању у елементарним непогодама и другим несрећама, примењују и за рад у трећој мисији.

Најзад, да би се комплетирала мисија супротстављања тероризму, у ESRAB извештају идентификовано је више функција међу којима се могу издвојити:[58]

– детекција, идентификација, аутентификација људи, возила, бродова, као и специфичне опасне робе (оружје, дрога и експлозиви) на границама и пунктовима за проверу;

– интервенција и неутрализација, односно разоружавање опасних појединаца, возила или средстава за пренос;

– процена ризика, моделирање и смањење утицаја што омогућава идентификацију одговарајућих контрамера;

– свест о ситуацији, прикупљање, спајање, корелација и интерпретација изолованих података и њихова презентација на разумљив начин;

– обучавање и увежбавање, унапређење ефективности целокупног особља које учествује у одговору на кризну ситуацију, укључујући и обичне грађане;

– команда и контрола, питање интероперабилности, размене информација и сарадња са различитим мрежама;

– комуникација која омогућава размену информација са релевантним организацијама и земљама;

– доктрина и операције, формирање ланца команде и организације кризног менаџмента;

– одговор на инцидент, операције које би брзо неутрализовале претњу и успоставиле основне услуге (воду, енергију, комуникације, транспорт);

– информациони менаџмент, способност да се управља информацијама из различитих извора и да се учине доступним онима који имају ауторитет.

бедносном и војном сектору, део је ad hoc заједничког истраживачког пројекта (ESSOR), који су промовисале Финска, Француска, Италија, Шпанија и Шведска, под окриљем Европске одбрамбене агенције.

[56] Eurocodes (http://eurocodes. jrc. ec. europa. eu/), CEN/TC 250; транспорт опасне робе CEN/TC 296;

[57] Упутство за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије-привремено, ГШ ВС пов. бр. 901–3, 2009.

[58] (2006) Meeting the challenge: The European security research agenda. European Security Research Advisory Board, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/security/files/esrab_report_en.pdf

Закључак

С обзиром на комплексност оперативног окружења, присуство мултихазарда и услова примене војних капацитета у кризним ситуацијама, изазваним терористичким и побуњеничким дејствима, неопходно је анализирати могуће сценарије ради генерисања потреба и планова ангажовања војних капацитета. Резултати таквих анализа недвосмислено би допринели изради планова превенције, на основу којих би војне снаге извршиле благовремене операције размештања снага, али и изради контингентних планова који би омогућили прилагођавање ситуацији на терену и лакшу координацију са другим безбедносним снагама.

Ни најбољи планови не могу заменити оспособљене и стручне руководиоце и одлучивање засновано на ситуационој процени ризика и других услова који константно траже прилагођавање одређеном типу и нивоу кризне ситуације. Истовремено, на минимум би се свеле ситуације када би војне снаге биле пасивне или недовољно и погрешно ангажоване, што је, такође, последица лоших процена.

Снаге одбране и безбедности традиционално имају и имаће у будућности исте или сличне улоге и задатке у кризама изазваним тероризмом и оружаном побуном. Таква ситуација, међутим, често узрокује проблем преклапања надлежности и одговорности тих снага у управљању конкретним политичко-безбедносним кризама, као што су терористичке и побуњеничке, због чега се јавља потреба да се јасније одреди које снаге и органи у којим кризама и у којим функцијама имају основну, помоћну и координирајућу улогу. Истраживања су, такође, потврдила да, упркос неопходној сарадњи у обављању истих или сличних функција у кризним ситуацијама, још увек постоји значајна разлика између тих снага у погледу опреме коју користе, што се негативно одражава на интероперабилност у разним сегментима, укључујући и координацију по месту и времену одзива на конкретну опасност. Томе треба додати и разлике у организационим културама, унутаргрупној и међугрупној динамици и систему вредности и норми који генеришу могуће конфликте и продубљују кризу поводом које различити актери ступају у заједничку акцију.

За односе Војске и полиције у Републици Србији карактеристична су одређена преклапања надлежности. То подразумева да се Војска, поред обављања послова из области одбране, може ангажовати и на извршавању извесних послова безбедности у ужем смислу, односно у заштити унутрашње безбедности земље, док се полиција, поред обављања послова из области јавне безбедности, може ангажовати у пословима одбране државе.

При одлучивању о претходном питању важно је имати у виду да, према Стратегији одбране, Војска Србије има три мисије – прва је чисто одбрамбена, друга се односи на међународне мисије, а трећа на унутрашњу безбедност. Како је трећа мисија формулисана као „подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности", јасно је да Војска у тој мисији нема основну већ помоћну улогу подршке цивилним властима, у конкретном случају полицији, а тиме посредно и тужилаштву и правосудним органима.

С обзиром на високу цену сваког појединачног ангажовања војне јединице, неопходно је ангажовати само оне делове или јединице које су довољне за супротстављање одређеној претњи. Такво ангажовање могуће је само на основу свеобухватних процена појединачних ризика и портфолија ризика.[59]

Наведени закључци указују на потребу даљег анализирања потреба и могућности ангажовања војних капацитета, посебно у терористичким и побуњеничким, као и другим кризама, применом техника процене ризика у условима неизвесности.

Литература

[1] Боин, А., Харт, П., Штерн, Е., Санделијус, Б. *Политика управљања кризама,* Службени гласник – Факултет безбедности, 2010.

[2] Вајт, Џ.Р. *Тероризам*, Александрија Прес, Београд, 2004.

[3] Доктрине Војске Србије, 2010.

[4] ИСО 22320:2011 *Друштвена безбедност — Менаџмент ванредних ситуација — Захтеви за одговор на инцидент,* Службени гласник: 37/14

[5] Кековић, З., Комазец, Н., Милиновић, М. Улога Војске Србије у одговору на невојне претње, *Војно дело,* 2011, вол. 63, бр. 4, стр. 228-250

[6] Meeting the challenge: the European Security Research Agenda, European Security Research Advisory Board, 2006, http://ec. europa. eu/enterprise/policies/security/files/esrab_report_en. pdf

[7] Perrow, C., *Normal Accidents: Living with high-risk technologies.* New York, Basic Books, 1984.

[8] Police Emergency Preparedness System, Part I, *Emergency Management Manual*, National Police Directorate, Norway, 2007/11

[8] Роквић, В., Кековић, З., Комазец, Н., Брисање јасних граница између безбедности и одбране – нове одбрамбене и безбедносне мисије, *Војно дело*, вол. 63, бр. 4, 2011, стр. 153-164

[10] Study on industrial implications in Europe of the blurring of dividing lines between Security and Defence, European Communities, 2010, http://ec. europa. eu/enterprise/sectors/defence/files/new_defsec_final_report_en. Pdf

[11] Стратегија националне безбедности Републике Срије, „Службени гласник РС", број 88 од 28. октобра 2009.

[12] Стратегија одбране, 2009.

[13] The European Council (2003) A secure Europe in a better world; *European Security Strategy*. Brussels: The European Council

[14] The Comprehensive Approach, Joint Discussion Note 4=05, MOD UK, http://www.mod. uk/NR/rdonlyres/BEE7F0A4 The Comprehensive Approach, Joint Discussion Note 4=05, MOD UK,. uk/NR/rdonlyres/BEE7F0A4

[59] Кековић, З., Комазец, Н., Милиновић, М., Улога Војске Србије у одговору на невојне претње, Војно дело, 2011, вол. 63, бр. 4, стр. 228-250

DOI: 10.5937/vojdelo1602170S

УТИЦАЈ СОЦИЈАЛНИХ АСПЕКАТА ПРИЛАГОЂАВАЊА ТОКОМ ШКОЛОВАЊА НА ОБРАЗОВНУ УСПЕШНОСТ КАДЕТА ВОЈНЕ АКАДЕМИЈЕ*

Јованка Шарановић
Министарство одбране Републике Србије,
Институт за стратегијска истраживања,
Будислав Суша
Факултет за менаџмент, Нови Сад,
Анита Ђорђевић
Министарство одбране Републике Србије,
Институт за стратегијска истраживања,

Прилагођавање је стварање могућности за усклађеност потреба личности и њеног понашања са могућностима и захтевима средине. Најчешће се постиже прилагођавањем на одређене услове кроз промену образаца и структуре понашања у складу са захтевима средине или шире заједнице. Прилагођавање војника, па и кадета на све специфичности војне средине (начин живота, организација рада, низ ограничења и др.) свакако је специфичан процес, посебно у односу на друге радне средине. Стога је циљ истраживања био да се утврди у којој мери различити социјални аспекти прилагођавања током школовања на Војној академији утичу на образовну успешност кадета. Истраживање је спроведено на Војној академији са кадетима оба пола, прве и друге године школовања. У испитивању је коришћен Упитник о прилагођености кадета Војне академије условима школовања – конструисан за потребе овог истраживања. Значајност разлика између група испитаника извршена је помоћу Хи-квадрат теста. Резултати показују да кадетима нашег узорка различити социјални аспекти, изражени низом активности и односа у Војној академији, у мањој или у знатној мери олакшавају прилагођавање и помажу у остваривању виших образовних резултата. Али, ни у једном случају није утврђена статистички значајна повезаност ових обележја са образовном успешношћу која је изражена просечном оценом. Добијени резултати имају и шире импликације, јер указују и на прилагођавање личности на радну средину, која је у многим аспектима слична војној (распоред рада, хијерархија односа, начин и организација рада, међуљудски односи и сл.) и може утицати на радну ефикасност запослених.

Кључне речи: *прилагођавање, прилагођеност, социјални аспекти, образовна успешност*

* Рад је део истраживачког пројекта „Прилагођеност кадета Војне академије условима школовања и обуке", Института за стратегијска истраживања, Министарства одбране Републике Србије.

Увод

Прилагођавање је у биологији адаптација, промена у складу са новим условима или околином. У психологији и социјалном раду подразумева стварање могућности за усклађеност потреба личности и њеног понашања са могућностима и захтевима средине. Најчешће се постиже прилагођавањем на одређене услове кроз промену образаца и структуре понашања у складу са захтевима средине или шире заједнице. Не подразумева апсолутну послушност, већ активан однос стварања услова који одговарају људским потребама и развоју креативних могућности. Може се рећи да свака промена у животу појединца захтева ново прилагођавање, било на нову животну (физичку) или радну (социјалну) средину. Сам процес прилагођавања на нове услове живота и рада не може се временски ограничити на одређен број дана, већ траје различит период и зависи од сложености средине и њених захтева, али и карактеристика и особености сваког појединца, што се односи и на прилагођавање у Војсци. Поједини аутори (Tallent, N., према Хрњица, 1982, 65) разликују три облика прилагођавања: биолошко прилагођавање – прилагођавање на физичку средину; социјално прилагођавање – прилагођавање на друге људе и друштвене норме и прилагођавање на самог себе – прихватање реалне слике о себи без резигнације и незадовољства. У тежим животним условима (поплаве, земљотреси, пожари, епидемије, ратни сукоби и сл.) прилагођавање се посматра као сложенији процес чији је исход оно што многи аутори дефинишу као „општа прилагођеност". Војна средина, у целини посматрано, са низом својих специфичности, свакако представља сложену животну и радну средину, а школовање на Војној академији посебно. У том смислу је у војнопсихолошкој литератури и дефинисано да прилагођавање појединца зависи од више фактора које је могуће груписати у три целине: 1) тежина услова војничког живота и обуке (наставе); 2) карактеристике личности (физичке, здравствене, андрагошке и психолошке); 3) време за прилагођавање. Поред поменутих фактора, значајан утицај има и квалитет социјалних односа, као и систем целокупне војне организације.

Прилагођеност је, може се рећи, резултат прилагођавања и представља величину (димензију) са два дијаметрално супротна пола. При томе, најчешће говоримо о већој или мањој прилагођености, односно мањој или већој неприлагођености појединца. Истраживања показују, посебно у војној средини (Касагић, Костић, 1992), да сви добро прилагођени војници у свом животу и раду испољавају сличне обрасце понашања, док су неприлагођени војници особени и своју неприлагођеност у понашању манифестују на себи својствен начин, што захтева индивидуални приступ сваком војнику који има тешкоће у прилагођавању. Сам опис прилагођене личности, према многим ауторима, по многим одређењима се поклапа са описом зреле личности. Потребно је напоменути да зрела личност у свом понашању настоји да одговори захтевима средине, али и да у знатној мери очува своју индивидуалност. Прилагођавање има и своје границе; када се оне пређу говори се о конформизму личности и губитку личног идентитета.

У том смислу различити аутори у свом теоријском одређењу прилагођености имају у извесној мери и различите приступе. Хит (Heath, D., према Хрњица, 1982, 63) истиче да је прилагођено оно понашање које у оптималној мери симултано усклађује стабилност его структуре и захтеве средине. Иако је у основи психоаналитички усмерена и ова дефиниција истиче зрелост личности као предуслов њене прилагођености.

Талент истиче следећа мерила за процену прилагођености појединца: добро субјективно осећање, лично и социјално постигнуће и способност за рад.

Војни психолози (Поповић, 1975, 260) сматрају да је личност добро прилагођена „...кад може прихватити саму себе и своју средину, кад су њени основни мотиви задовољени, кад су мотиви њене активности и животни циљеви у складу са циљевима социјалне средине у којој живи и у складу са друштвеном стварношћу уопште". Овакво одређење истиче два критеријума прилагођености: психолошки, који се огледа у задовољењу мотива у једној средини и социјални, који се огледа у усаглашености животних циљева и понашања са захтевима социјалне средине.

У односу на два критеријума – субјективно осећање задовољства и ефикасност према очекивањима социјалне средине, може се, када је реч о степену прилагођености, дати теоријски модел (табела 1, према Пајевић и сар. 1995, 14) према којем се људи могу сврстати у једну од четири категорије. Највећи број људи у популацији сврстава се у групу А (нормално прилагођене личности), јер задовољавају оба наведена критеријума.

Табела 1 – *Теоријски модел прилагођености*

Категорије		**Е ф и к а с н о с т**	
		+	-
СУБЈЕКТИВНО ОСЕЋАЊЕ	**+**	А Прилагођена личност	Б Социопатска личност
	–	В Неуротична личност	Г Психопатска личност

Нека ранија истраживања прилагођености у војној средини (Пајевић, и сар., 1995, 114) показала су да међу социо-психолошким факторима, који олакшавају прилагођавање студената Војне академије на летњем логоровању, на прво место по значају долази „другарство". Једино студенти авијације „другарству" не придају толики значај и они се статистички знатно разликују од свих осталих студената. Идентификација („сазнање да стасавају као будуће старешине") са професијом, по мотивационој вредности за прилагођавање, долази на друго место, што је у складу са претходно наведеним тврдњама о степену почетне мотивисаности за позив. „Брига старешина" је, такође, веома значајан фактор који олакшава прилагођавање. Сличан је утицај ових фактора и на зимској обуци, с тим што треба нагласити да су студенти од свих одговора најпозитивније мишљење дали „задовољству односом наставника". Преко 75% студената је изјавило да су „веома задовољни" односом наставника. Добијени резултати указују на значај добрих интерперсоналних односа и утицај социјалне климе на умешност у прилагођавању. На самој обуци томе највише могу да допринесу старешине својим односом, разговорима, интересовањем за проблеме и осећања студената. Разлике међу студентима у значају који придају појединим факторима „социо-психолошке" природе веће су него код „физичких фактора". Управо, то указује на значај индивидуалног приступа појединцима у групи како би се боље уочило шта их оптерећује на обуци.

Новија истраживања прилагођености војника (Дедић, 2004, 637) показују да су највећи узроци фрустрације везани за проблем успостављања интерперсоналних односа са другим војницима, а да им другарство то олакшава. Интерперсонални односи знатно утичу и на доживљај квалитета живота током служења војног рока и не зависе од професионалне улоге војника.

Проучавање процеса прилагођавања је важно када су у питању кадети прве и друге године школовања. За неке кадете који су завршили средње школе у цивилству школовање у Војној академији је и први сусрет са војном професијом, организацијом и средином. Због тога је њихов први утисак битан, како са аспекта мотивације, тако и са аспекта образовне ефикасности, а често је пресудан и за наставак даљег школовања на академији. С друге стране, добијени резултати могу се користити за: валидацију програма селекције кандидата, унапређење и иновирање наставних програма, као и за побољшање критеријума за оцењивање студената током школовања, па и касније током њихове професионалне каријере.

Управо су нас резултати претходних истраживања и навели да у нашем истраживању покушамо да утврдимо у којој мери социјални аспекти живота и рада на Војној академији, за које претпостављамо да олакшавају прилагођавање кадетима, што потврђују и претходно наведена истраживања, имају утицаја и на образовну успешност кадета током прве две године школовања.

Само истраживање је у методолошком погледу ослоњено на наведена теоријска одређења прилагођености која за критеријум, преко којег се може мерити прилагођеност, дефинише ефикасност (успешност) у активностима, односно раду, док је у случају нашег истраживања изражена образовном ефикасношћу, односно оствареном средњом оценом у текућој школској години.

Метод

Циљ овог емпиријског истраживања јесте да се утврди у којој мери социјални аспекти живота и рада на Војној академији, који олакшавају прилагођавање, утичу и на њихову образовну успешност. При томе је образовна успешност дефинисана оствареним просеком оцена у текућој школској години. Социјални аспекти живота и рада на академији, који олакшавају прилагођавање, јесу: другарство у колективу, брига старешина, начин и организација војничког живота, стална ангажованост, културно-забавне активности, спортске активности, наставно особље и ангажованост на настави.

Узорак ширег емпиријског истраживања „Прилагођеност кадета условима школовања у Војној академији" чини 108 кадета прве и друге године Војне академије оба пола. Међу испитаницима њих 35,19% припадало је КоВ-у, 27,78% виду В и ПВО, 26,85% логистици, а 10,19% испитаника није одговорило на питање о припадности батаљону. У односу на пол узорак је обухватио 68 кадета (62,96%) и 40 кадеткиња (37,04%). Сви кадети имају завршену средњу школу, при чему је највећи број кадета завршио војну гимназију, што указује на то да је узорак хомоген.

За прикупљање података коришћен је „Упитник о прилагођености кадета Војне академије условима школовања" – конструисан за потребе овог истраживања. Упитник је обухватао више група питања, која су се односила на оцене личне ин-

формисаности о војној професији, врсти завршене средње школе и постигнут школски успех, психофизичку припремљеност, мотивисаност за школовање и полигонску обуку, процене значаја фактора значајних за прилагођеност школовању и полигонској обуци, као и квалитет интерперсоналних односа. Кадети су на тростепеној скали оцењивали у којој мери им различити психолошки и социолошки аспекти (другарство у колективу, брига старешина, начин и организација војничког живота, стална ангажованост, културно- забавне активности, спортске активности, наставно особље и ангажованост на настави) олакшавају прилагођавање.

Овако добијени подаци су укрштени са оствареним резултатима у настави, односно са остваренoм просечном оценом за сваког кадета понаособ, те је применом Хи-квадрат теста утврђено постојање статистички значајне повезаности ових обележја.

Обрада података извршена је у статистичком пакету SPSS 11 и обухватила је дескриптивну статистику (фреквенције, проценти, M, SD), и Хи-квадрат тест за утврђивање статистичких разлика међу испитаницима у односу на испитиване варијабле.

Резултати

Резултати субјективних процена кадета о утицају и значају различитих социјалних аспеката и односа у Војној академији који помажу и олакшавају процес прилагођавања на специфичне услове живота и рада, као и повезаност тих процена са оствареним просеком оцена у текућој школској години, наведени су, ради веће прегледности, у збирној табели 2.

Табела 2 – *Расподела испитаника по активностима које помажу прилагођавање и њихова повезаност са образовном успешношћу (остварени просек оцена у школској години)*

Активност	Не олакшава	У малој мери олакшава	У знатној мери олакшава	χ^2	p
Другарство у колективу	3,88%	27,18%	68,93%	5,24	0,51
Брига старешина	21,36%	58,25%	20,39%	1,55	0,95
Начин и организација војничког живота	48,54%	36,89%	14,56%	5,76	0,45
Стална ангажованост	63,11%	22,33%	14,56%	3,52	0,74
Културно-забавне активности	23,30%	48,54%	28,16%	7,82	0,25
Спортске активности	3,88%	17,48%	78,64%	8,88	0,18
Наставно особље и ангажованост на настави	25,24%	62,14%	12,62%	3,93	0,68

Резултати показују да кадетима нашег узорка наведене активности у мањој или у значајној мери олакшавају прилагођавање и помажу у полагању испита, али ни у једном случају није утврђена статистички значајна повезаност ових обележја са просеком оцена које остварују кадети током школовања. Активности у којима су утврђене највеће разлике су: „начин и организација војничког живота" (χ^2 = **5**,76; p > 0,45); „културно-забавне активности" (χ^2 = **7**,82; p > 0,25) и „спортске активности" (χ^2 = **8**,88; p > 0,18), па ћемо их детаљније анализирати.

Изненађује да утицај „наставног особља и ангажованост у настави" није на нивоу статистичке значајности (χ^2 = 3,93; p > 0,68), иако ова активност има директан утицај на образовну успешност кадета. Потребно је констатовати да су се кадети изјаснили да ова активност „у малој мери олакшава" (62,14%) и „у знатној мери олакшава" (12,62%) укупно прилагођавање.

„Другарство у колективу" као специфичан социјални однос, посебно међу младима, показује да „у знатној мери олакшава" (68,93%) укупно прилагођавање, али да при томе нема посебног утицаја на образовну успешност, односно просек оцена који кадети остварују. Објашњење је могуће тражити у чињеници да је учење, пре свега, индивидуалан чин и активност и да помоћ и подршка наставника, колега и колектива може бити значајна за успех, али не и пресудна.

Слично је и са активношћу „утицај бриге старешине", која не показује статистички значајну повезаност (χ^2 = **1**,55; p > 0,95) са просеком оцена кадета. Разлог је могуће тражити у чињеници да су старешине своју бригу више усмеравале на то да се испуне наставне и друге обавезе које имају кадети, а мање на то да кадети остваре врхунски резултат.

„Утицај сталне ангажованости", као аспект школовања, није показао статистички значајну повезаност (χ^2 = **3**,52; p > 0,74) са просеком оцена кадета, али је интересантно констатовати да највећем броју кадета (63,11%) „не олакшава" прилагођавање.

Посматрана расподела одговора по утицају начина и организације војничког живота на прилагођавање и просека оцена кадета (табела 3) показује да не постоји статистички значајна повезаност (χ^2 = 5,76; r > 0,45) ових обележја.

Табела 3 – *Расподела испитаника по утицају начина и организације војничког живота на остварени просек оцена*

Утицај начина и организације војничког живота на прилагођавање	**Просечна оцена у овом семестру**				**Укупно**
	од 6 до 7	од 7 до 8	од 8 до 9	од 9 до 10	
Не олакшава	10	20	15	5	50
% укупно	9,71%	19,42%	14,56%	4,85%	48,54%
У малој мери олакшава	2	20	12	4	38
% укупно	1,94%	19,42%	11,65%	3,88%	36,89%
У знатној мери олакшава	1	9	4	1	15
% укупно	0,97%	8,74%	3,88%	0,97%	14,56%
Укупно	13	49	31	10	103
	12,62%	47,57%	30,10%	9,71%	100%

Знатан број кадета (36,89%) сматра да им „начин и организација војничког живота" у „малој мери олакшава" прилагођавање, па и испуњавање испитних обавеза, а 14,56% кадета да им у „знатној мери олакшава" прилагођавање. Највећи број кадета (48,54%) сматра да им ова активност „не олакшава" прилагођавање.

При томе је у свим поменутим категоријама највећи проценат кадета који су остварили просечан резултат (од 7 до 8). Интересантно је констатовати да је највећи проценат кадета из категорије „не олакшава прилагођавање" (14,56%) остварио натпросечан резултат (од 8 до 9), а одличан резултат (од 9 до 10) остварило је

4,85% кадета ове категорије, али је и највећи проценат (9,71%) остварио резултат који је испод просека (од 6 до 7). С друге стране, најмањи је број кадета који су остварили резултат испод просека (од 6 до 7), из категорије у „знатној мери олакшава" 0,97% кадета, а из категорије у „малој мери олакшава" свега 1,94% кадета.

Видимо да је јасно дефинисан начин и организација војничког живота највећем броју кадета олакшала прилагођавање и имала утицаја и на наставне активности, односно на остварени просек оцена у текућој школској години. Можемо констатовати да „начин и организација војничког живота" у целини олакшавају прилагођавање кадета и, у извесној мери, доприносе њиховој образовној успешности.

Резултати тестирања независности распореда испитаника по обележјима утицај културно-забавних активности на прилагођавање и просека оцена кадета (табела 4) показују да не постоји статистички значајна повезаност ($\chi^2 = 7,82$; $r > 0,25$) ових обележја.

Табела 4 – *Расподела испитаника по утицају културно-забавних активности на прилагођавање и просек оцена*

Утицај културно-забавних активности на прилагођавање	**Просечна оцена у овом семестру**				**Укупно**
	од 6 до 7	од 7 до 8	од 8 до 9	од 9 до 10	
Не олакшава	2	11	8	3	24
% укупно	1,94%	10.68%	7,77%	2,91%	23,30%
У малој мери олакшава	5	26	12	7	50
% укупно	4,85%	25,24%	11,65%	6,80%	48,54%
У знатној мери олакшава	6	12	11	0	29
% укупно	5,83%	11,65%	10,68%	0,00%	28,16%
Укупно	13	49	31	10	103
	12,62%	47,57%	30,10%	9,71%	100%

Највећи број кадета (48,54%) сматра да им „културно-забавне активности" у „малој мери олакшавају" прилагођавање, па и испуњавање испитних обавеза, да 28,16% кадета сматра да им у „знатној мери олакшавају" прилагођавање, а најмањи број кадета (23,30%) сматра да им ова активност „не олакшава" прилагођавање.

При томе је у свим поменутим категоријама највећи проценат кадета који су остварили просечан резултат (од 7 до 8), као и натпросечан (од 8 до 9). Интересантно је констатовати да је највећи проценат кадета (5,83%) из категорије у „знатној мери олакшава" остварило испотпросечан резултат (од 6 до 7). Сличан резултат остварило је и 4,85% кадета из категорије у „малој мери олакшава" прилагођавање, а свега 1,94% из категорије „не олакшава прилагођавање". Натпросечан резултат (од 9 до 10) остварило је 6,80% кадета из категорије у „малој мери олакшава" прилагођавање и 2,91% кадета из категорије „не олакшава" прилагођавање, док из категорије у „знатној мери олакшава" прилагођавање нема ниједног кадета.

Добијени резултат не изненађује, јер је разлика у ставовима кадета, када је у питању ова активност, утврђена и када су у питању и друга обележја кадета (рецимо број положених испита). Очигледно да „тренуци предаха" у претрпаном распореду задатака и обавеза делују позитивно (мотивационо) на кадете.

Можемо констатовати да „културно-забавне активности” у целини олакшавају прилагођавање кадета и имају извесног утицаја на просек оцена који кадети остварују, али да утврђена разлика није статистички значајна.

Тестирање статистичке повезаности утицаја спортских активности на прилагођавање и просека оцена кадета (табела 5) показује да не постоји статистички значајна повезаност ($\chi^2 = 8{,}88$; $r > 0{,}18$) ових обележја.

Табела 5 – *Расподела испитаника по утицају спортских активности на прилагођавање и просек оцена*

Утицај спортских активности на прилагођавање	**Просечна оцена у овом семестру**				**Укупно**
	од 6 до 7	од 7 до 8	од 8 до 9	од 9 до 10	
Не олакшава	0	1	1	2	4
% укупно	0,00%	0,97%	0,97%	1,94%	3,88%
У малој мери олакшава	3	7	6	2	18
% укупно	2,91%	6,80%	5,83%	1,94%	17,48%
У знатној мери олакшава	10	41	24	6	81
% укупно	9,71%	39,81%	23,30%	5,83%	78,64%
Укупно	13	49	31	10	103
	12,62%	47,57%	30,10%	9,71%	100%

Највећи број кадета (78,64%) сматра да им „спортске активности” у „знатној мери олакшавају” прилагођавање, па и испуњавање испитних обавеза, да 17,48% кадета сматра да им у „знатној мери олакшавају” прилагођавање, а најмањи број кадета (3,88%) сматра да им ова активност „не олакшава” прилагођавање.

При томе је у свим поменутим категоријама највећи проценат кадета (47,57%) који су остварили просечан резултат (од 7 до 8), као и натпросечан (30,10%) резултат (од 8 до 9). Интересантно је констатовати да је највећи проценат кадета (5,83%) из категорије у „знатној мери олакшава” остварило одличан резултат (од 9 до 10), док у категорији „не олакшава” нема ниједног кадета са испотпросечним резултатом (од 6 до 7).

Очигледно да могућност упражњавања различитих спортских активности и време предвиђено за те активности у претрпаном распореду других (војничких) задатака и обавеза делују позитивно (мотивационо) на кадете. Претходни резултати су недвосмислено показали да су „спортске активности” аспект школовања који у највећем проценту испитиваних кадета (78,64%) „у знатној мери помаже” у прилагођавању условима школовања у Војној академији. Стога изненађује што између ове активности и оствареног просека оцена није пронађена статистички значајна повезаност, тим пре што спортске активности дају могућност за предах између низа наставних и ненаставних обавеза, представљају и време за дружење и развијање другарских односа и са кадетима ван њиховог колектива, а и са лицима ван академије. Такође, повећавају и њихову физичку спремност за различите напоре које треба савладати током живота и рада у Војној академији. Може се констатовати да „спортске активности” у целини олакшавају прилагођавање кадета и имају извесног утицаја на просек оцена који кадети остварују.

Закључак

Добијени резултати недвосмислено потврђују да неки социјални аспекти у знатној мери олакшавају прилагођавање, па тиме утичу и на образовну успешност, али ни у једном аспекту није утврђена статистички значајна повезаност. При томе се и у овом истраживању, као и у претходно наведеним, потврдило да је „другарство у колективу" изузетно значајно за прилагођавање кадета и да тиме доприноси и њиховој радној и наставној ефикасности. Сличан утицај имају и други социјални аспекти, као што су културно-забавне активности, спортске активности, брига старешина, наставно особље и ангажованост у настави. Не изненађује налаз да највећу тешкоћу кадетима оба пола представља „стална ангажованост" и „начин и организација војничког живота". С једне стране, ови односи су потпуно нови за највећи број кадета и са њима се срећу тек доласком на Војну академију, па је очигледно да је кадетима потребно више времена да их прихвате и прилагоде им се. С друге стране, ови односи захтевају и „троше" пуно времена, које би кадети радије „потрошили" на друге, њима значајније активности. Ови налази на неки начин указују и на потребу да се „дневни распоред рада" на Војној академији у извесној мери измени, бар када су у питању кадети прве године.

У исто време, добијени резултати имају и шире импликације, јер посредно указују и на прилагођавање личности на радну средину, која је у многим аспектима слична војној (распоред рада, хијерархија односа, начин и организација рада, међуљудски односи и сл.) а која може утицати на радну ефикасност запослених.

Литература

[1] Дедић, Г., (2004): Социјално прилагођавање војника за време војног рока, Војносанитетски преглед, 61(6): 637-643

[2] Група аутора, (2011): Прилагођеност кадета Војне академије условима школовања и обуке, Институт за стратегијска истраживања, МО Републике Србије (истраживачки пројекат – необјављено).

[3] Касагић, Љ., Костић, П., (1992): Психологија за војног старешину, Војна академија КоВ, Београд,

[4] Касагић, Љ., (1983): Организација и интеракција особина личности – чинилац васпитно-образовне успешности (докторска дисертација), Фнлозофски факултет, Скопље.

[5] Костић, П., (2000): Психологија борбених јединица, НИЦ „Војска", Београд.

[6] Хрњица, С., (1982): Зрелост личности, ЗУНС, Београд.

[7] Пајевић, Д., Марчек, Ј., Ђенић, Н., (1995): Прилагођеност студената Војних академија полигонским условима обуке, Војна академија, Београд.

[8] Пајевић, Д., (1983): Мотивациони чиниоци избора војне професије, ВИНЦ, Београд.

[91] Пајевић, Д., Маравић, Г., (1983): Увод и значај физичких способности за извршавање борбених задатака: "Зборник радова ВА КоВ", бр. 9.

[10] Пајевић, Д., Маравић, Г., (1985): Компаративиа анализа психофизичких оптерећења питомаца у тактичким вежбама на логоровању, "Зборник радова ВА КоВ", бр. 11.

[11] Пајевић, Д., Маравић, Г., Костић, П., (1987): Утицај особина личности на прилагођеност питомаца полигонским условима, "Зборник радова ВА КоВ". бр. 13.

[12] Пајевић, Д., Костић, П., Маравић, Г., (1988): Неки показатељи прилагођености питомаца логорским условима обуке, "Теорија и пракса ратне вештине", бр. 15, ЦВВШ КоВ ЈНА, Београд.

[13] Поповић, Р., (1975): Увод у војну психологију, ВИЗ, Београд.

DOI: 10.5937/vojdelo1602179S

ПРОЦЕС ОДНОСА СА ЈАВНОШЋУ У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ

Милош М. Стошић*
Генералштаб Војске Србије,
Ваздухопловни завод „Мома Станојловић"

Систем одбране као државна институција има јасно дефинисану уставну улогу у друштву. Као један од захтева који се поставља пред Министарство одбране и Војску Србије (у наставку текста МО и ВС) јесте демократска и цивилна контрола која обухвата више елемената, међу којима је и обавештавање јавности о стању припремљености Министарства одбране и Војске Србије.

Односи с јавношћу система одбране представљају сложен процес који садржи бројне аспекте. Он обухвата истраживање и анализу, формирање политике, програмирање, комуникацију и повратну спрегу од бројних врста публике.

Да би се тај процес испунио, неопходно је дефинисати и у пракси спровести односе с јавношћу на начин који ће у јавном интересу подстицати разумевање, јачати поверење у систем одбране и развити хармоничне односе између Министарства одбране и Војске Србије, са једне стране, и јавности са којом комуницира, са друге стране.

Кључне речи: *односи с јавношћу, систем одбране, фазе процеса односа с јавношћу, јавност, окружење, комуникација*

Увод

Односи са јавношћу представљају релативно младу научну област. Посматрањем односа с јавношћу на глобалном нивоу може се приметити да постоји интелектуални раскорак у развоју односа с јавношћу као научне области у развијеним земљама са појединим неразвијеним подручјима света. Тај раскорак доводи до проблема у дефинисању, разумевању материје и имплементацији знања.

У систему одбране Републике Србије односи с јавношћу се још увек нису афирмисали у потпуности као стручно подручје, па се најчешће доживљавају као специфична вештина, која се најчешће учи кроз праксу.

У савременим условима рада необорива је чињеница да успешна организација мора имати системски вођену функцију комуницирања. Односи с јавношћу су од виталног значаја за систем одбране који треба непрестано да надограђује успостављене комуникацијске канале које има са екстерним и интерним јавностима, да пружа значајне информације о својим активностима, али и да добија правовремене и тачне повратне инфор-

* milos.stosic@vzms.vipvo.vs

мације, битне за њено функционисање. Углед и имиџ система одбране, као битни фактори за функционисање система, увелико зависе од успешности односа с јавношћу.

Правилно дефинисање фаза процеса односа с јавношћу омогућује правилну имплементацију тактика у пракси, које граде жељени имиџ и друштвену признатост система одбране.

Истраживање

Односи с јавношћу у систему одбране представљају процес који се састоји од четири фазе. Прва фаза тог процеса подразумева истраживање окружења (интерног и екстерног) система одбране као организације.

Да би се створила основа за успешан процес одлучивања и утврђивање стратегије комуникације у систему одбране потребне су информације и подаци. Управо спровођењем истраживања окружења система одбране они се прикупљају и интерпретирају. Истраживање окружења система одбране одговара војном обавештајном раду. За прикупљање потребних информација, систем одбране као организација може користити различите врсте истраживања, у зависности од тога шта је предмет истраживања, колико је расположиво време и колика су средства, као и колики је значај догађаја и процењена ситуација у окружењу.

У односима с јавношћу истраживачке технике се користе за прикупљање података и информација. Најчешће навођена техника је проналазак литературе и претрага база података. Ова техника назива се *секундарним истраживањем*, јер се користе постојеће информације из књига, чланака и часописа, електронских база података и сл. Њој супротна техника је *примарно истраживање* у којем се добијају нове и оригиналне информације. Примери такве технике су: *опсежни интервјуи, фокус групе, анкете и истраживање јавног мњења* (Вилкокс и сар. 2006, 131).

Истраживање се може поделити на квалитативно и квантитативно. Разлике између ове две врсте истраживања приказане су у табели 1.

Табела 1 – *Разлике између квалитативног и квантитативног истраживања*

Квалитативно	Квантитативно
– „Меки" подаци – Обично се оставља могућност дописивања одговора, није структурирано – „Експлоративно", засновано на испробавању и наслуђивању – Обично „валидно", али не и поуздано – Ретко се може „пројектовати" на шири аудиторијум – По правилу се користе неслучајни узорци	– „Тврди" подаци – Обично су одговори већ понуђени, принудни избор, веома структурирано – „Дескриптивно" или „интерпретативно" – Обично „валидно" и поуздано – Обично се може „пројектовати" на шири аудиторујум – По правилу се користе случајни узорци
Примери	Примери
– Фокус групе – Индивидуални, дубински интервјуи – Посматрање, учешће, студије играња улога – Погодно анкетирање	– Телефонске анкете – Анкете поштом – Пресретачки интервјуи у шопинг центрима – Индивидуални интервјуи – Студије с поделом трошкова или омнибус студије – Панел студије

(Извор: Вилкокс и сар. 2006, 131).

Коришћењем истраживачких техника неопходно је сагледати политичке, правне, економске, социјалне и техничко-технолошке елементе окружења система одбране. За добијање потребних информација за планирање стратегије односа с јавношћу у систему одбране могу се користити следеће четири истраживачке технике:

– истраживање архивских података. Овом техником истражују се изјаве и говори званичника МО и ВС, подаци за запослене из часописа „Одбрана", делови из новина (дневних и периодичних) који се односе на систем одбране, подаци о организованим догађајима система одбране и сл. То је почетно истраживање којим се утврђује како систем одбране комуницира са својим окружењем;

– истраживање научних и стручних радова. Овом техником истражују се оригинални научни радови, научне критике, стручни радови, коментари, референтне књиге које се односе на систем одбране. У примени ове технике могуће је користити сервис КоБСОН[**] који пружа домаће и међународне научне информације;

– истраживање интернет података. Овом техником истражују се доступне базе података, подаци са друштвених мрежа, подаци са форума, коментари чланака електронских новина, подаци са вебинара и др., који се односе на конкретне теме везане за систем одбране. Квантитативним и квалитативним разврставањем и анализом добијених података могуће је утврдити потребе за додатним улагањем напора када је реч о односима с јавношћу система одбране;

– истраживање путем индивидуалних и групних интервјуа. Овом техником врши се истраживање помоћу кратких интервјуа стручне и остале јавности, како би се добили подаци о ставовима, идејама, мотивима и сугестијама које се могу применити у будућим стратегијама односа с јавношћу система одбране. Због специфичности система одбране и задатака које извршава, неопходно је да циљна публика разуме садржај интервјуа. Такође, за успешност интервјуа потребно је прецизно одредити узорак. Најбољи резултати добијају се случајним узорком и великим бројем интервјуисаних.

Планирање програма

Друга фаза у процесу односа с јавношћу је планирање програма. Планирање односа с јавношћу мора да буде стратешко. Стратешко планирање је од кључног значаја кад одређујете где желите да будете у будућности (циљ) и како тамо да стигнете (стратегије). Планирањем се активно утврђује правац деловања организације и избегавају лутања и рутинска понављања активности (Вилкокс и сар. 2006, 148).

Планирање програма односа с јавношћу у систему одбране мора бити засновано на резултатима истраживања. Планирањем се остварује задатак прилажења циљној јавности.

Системски прилаз у планирању односа с јавношћу обухвата неколико фаза (Филиповић и Костић-Станковић 2011, 230). То су:

1. Анализа и дијагноза ситуације.
2. Утврђивање циљева и стратегија.
3. Утврђивање потребних средстава (буџета) за спровођење програма односа с јавношћу.

[**] Конзорцијум библиотека Србије за обједињену набавку.

4. Утврђивање програма односа с јавношћу.
5. Дефинисање тактика за реализацију програма односа с јавношћу.
6. Процена и праћење остварених резултата и мерење постигнутих ефеката.

Анализа и дијагноза ситуације подразумева јасно разумевање и процењивање ситуације у којој систем одбране комуницира са окружењем. Са познатом ситуацијом могу се поставити достижни циљеви односа с јавношћу система одбране. Најчешће ситуације у којима систем одбране комуницира са окружењем, а које утичу на планирање програма односа с јавношћу су:

– спровођење специјалног догађаја за систем одбране (војна парада, аеромитинг, отворени дани и сл.),

– спровођење конкретног пројекта (реформе, измене закона у систему одбране, увођења у употребу НВО и сл.),

– спровођење програма односа с јавношћу за очување имиџа и репутације у јавности,

– спровођење програма односа с јавношћу ради превазилажења кризе који негативно утиче на јавност.

Утврђивање циљева и стратегија. Приликом дефинисања циљева односа с јавношћу у систему одбране неопходно их је посматрати као резултат којем се тежи. Комплементарност циљева односа с јавношћу система одбране и циљева система одбране као целине је неопходна да би планирање програма било рационално. Утврђивање стратегије система одбране подразумева дефинисање начина остваривања циљева и пружање смерница са јасним порукама и темама које ће се константно понављати у комуникацији са окружењем.

Утврђивање потребних средстава (буџета) за спровођење програма односа с јавношћу у фази планирања врши се на основу искуства или износа који систем одбране може да обезбеди. Полазећи од износа расположивих средстава, врши се утврђивање и даља разрада плана програма односа с јавношћу система одбране.

Утврђивање програма односа с јавношћу у систему одбране мора да обухвати временску и хронолошку димензију за спровођење активности програма односа с јавношћу. Прецизно дефинисање времена спровођења, редоследа корака у кампањи и листе активности кључ је успешне комуникације са циљном јавношћу.

Дефинисање тактика за реализацију програма односа с јавношћу у фази планирања подразумева прецизан и јасан опис активности за реализацију стратегија, као и инструмената комуникације система одбране са циљном јавношћу.

Процена и праћење остварених резултата и мерење постигнутих ефеката у фази планирања подразумева утврђивање мерљивих циљева и одређивање начина на који ће се извршити евалуација остварених циљева.

Планирање односа с јавношћу у систему одбране Републике Србије обухваћено је Стратегијом комуникације, које представља стратешко планирање. Стратегија комуникације је полазни и обавезујући оквир за деловање и наступе у јавности руководилаца МО и ВС, свих запослених у МО и припадника ВС и има за циљ да омогући разумевање и подршку јавности у реализацији активности МО и ВС (Смернице 2008, 7).

Стратегија комуникације садржи ставове и смернице у складу са којима се комуникација система одбране реализује. Разрада стратегије захтева израду планова комуникације, који представљају тактично планирање. У случају значајних промена у окружењу система одбране потребно је размотрити прилагођеност стратегије и извршити евентуалне измене елемената (циљева, циљних јавности, кључних порука и др.).

Стратегија комуникације система одбране мора бити у складу са позитивним законским нормама Републике Србије. Кључни елемент комуникације који се поставља пред стратегију односа с јавношћу система одбране јесте информисање појединаца и јавности о стању функционалне и оперативне способности система одбране.

Комуникација

Комуникацијом се врши примена и спровођење програма односа с јавношћу. Успешном комуникацијом система одбране са интерном и екстерном јавношћу остварују се њени циљеви, а то су информисање јавности и узајамно разумевање.

Пре упућивања поруке комуникацијским каналом неопходно је тестирати поруку. На тај начин проверава се да ли је она одговарајућа, разумљива и уверљива за примаоца.

Да би била успешна, поруку мора да *прими* изабрани појединац или публика. Она мора да привуче *пажњу* публике, да буде *схваћена*, *уверљива* и *запамћена*. И, коначно, мора да представља подстицај да се на неки начин *делује*. Ако се не испуни *било који* од ових задатака, цела порука биће неуспешна (Вилкокс и сар. 2006, 170).

Комуникацијом система одбране са циљном јавношћу остварују се циљеви комуникације. Могући циљеви комуникације у систему одбране су:

– успостављање односа са окружењем,
– међусобна перцепција порука и ставова,
– промена мишљења и понашања примаоца поруке.

Приликом реализације комуникације систем одбране мора је засновати на следећим кључним принципима, како би била загарантована њена успешност:

– отвореност – сви комуникацијски канали морају бити отворени и интерактивни,
– офанзивност – активна комуникација и
– јединственост – кључне поруке морају бити јединствене.

Доследном применом принципа комуникације систем одбране први дистрибуира информације у вези са питањима из надлежности одбране, шаље јасне поруке циљној јавности и спречава могућност пласирања нетачних информација.

Фаза комуникације система одбране и јавности мора се одвијати двосмерно. Систем одбране као пошиљалац упућује кључне поруке преко комуникацијских канала одређеним примаоцима. Једносмерном комуникацијом само се пласирају поруке, што је чини мање успешном. За успешну комуникацију неопходан је дијалог, који обезбеђује двосмерно кретање информација и повратну спрегу између система одбране и окружења са којим комуницира. Успостављањем повратне спреге стварају се услови за утицај на евентуалне промене ставова, мишљења и понашања примаоца поруке.

Кризно комуницирање

Криза у односима с јавношћу система одбране може настати у различитим облицима. Неопходно је правити разлику између кризног догађаја и кризне ситуације.

Кризна ситуација састоји се од једног или више неочекиваних догађаја који могу угрозити остваривање циљева комуникације.

Криза у односима с јавношћу система одбране може настати услед:

– кризних догађаја *(ванредни догађаји: смрт, убиство, самоубиство припадника, несреће у раду, еколошки и епидемиолошки инциденти, природне непогоде, афере везане за припаднике и друге малверзације),*

– кризних ситуација *(ванредно стање, непосредна ратна опасност и ратно стање).*

Криза у односима с јавношћу система одбране може нарушити имиџ система одбране. Непланирана је и нежељена, а на њено трајање може се само делимично утицати.

У кризним догађајима и ситуацијама постоји велики притисак на систем одбране да што брже реагује тачним, потпуним и јасним информацијама.

КРИЗА = ОПАСНОСТ + ПРИЛИКА

Начин реаговања система одбране у првих 24 часа често условљава да ли ће ситуација остати на нивоу инцидента или прерасти у праву кризу. Реакција система одбране на кризну ситуацију или догађај треба да буде офанзивна и да се креће у сусрет кризи.

Врсте стратегија комуникације у кризи које систем одбране може да примени су (Вилкокс и сар. 2006, 188):

1. *Напад на оног који вас оптужује* – супротстављате се страни која тврди да постоји криза и тврдите да су њена логика и чињенице погрешне.

2. *Порицање* – организација објашњава да не постоји криза.

3. *Изговор* – организација минимизира своју одговорност за кризу. Демантује се свака намера да се почини штета, а организација изјављује да није имала контролу над догађајима који су изазвали кризу. Ова стратегија се користи у случају природних катастрофа.

4. *Ново оправдање* – криза се минимизира изјавом да не постоји озбиљна штета или повреда. Понекад се кривица сваљује на жртве. То се често чини приликом погрешне употребе производа или несрећног случаја у организацији.

5. *Удовољавање* – чини се покушај да се умири заинтересована јавност. Организација даје донацију у добротворне сврхе и сл.

6. *Корективни поступак* – предузимају се мере да се исправи штета начињена у кризи и спречи њено понављање.

7. *Извињење* – организације преузимају одговорност и траже опроштај.

Не постоји стратегија кризних комуникација која је прикладна за све ситуације. Систем одбране је посебно осетљив на негативне појаве и због тога треба да тежи офанзивном представљању својих мисија и задатака. Дефанзивне тактике које подразумевају демантовање нетачних информација и ублажавање настале кризе, када је у јавност дистрибуирана информација која негативно утиче на имиџ система одбране, постепено воде ка негативним ставовима публике. Треба имати у виду да је негативни догађај покретач вести.

Да би се правовремено и правилно реаговало на кризну ситуацију у систему одбране неопходно је стално радити на едуковању и обуци запослених који се баве односима с јавношћу, као и представника система одбране који иступају у јавности.

Неопходно је навести да су односи с јавношћу у кризним ситуацијама различити када се систем одбране ангажује у оквиру граница Републике Србије (нпр. одбрамбени рат) или на територији друге државе (нпр. мировне операције).

Евалуација

Четврта фаза у процесу односа с јавношћу је евалуација. Она представља мерење резултата у односу на циљеве постављене током процеса планирања. Реч је о прецизној евалуацији нашег напретка у постизању конкретних циљева из плана односа с јавношћу. На основу евалуације сазнајемо шта смо урадили добро, шта лоше, колики напредак смо остварили и, што је најважније, како следећи пут можемо бити још бољи (Вилкокс и сар. 2006, 196).

Евалуација треба да покаже да ли су уложени ресурси у односе с јавношћу система одбране допринели остварењу унапред постављених циљева. При том, веома је битно да се евалуација спроводи у току трајања самог програма односа с јавношћу, са почетком још у фази планирања. Она захтева утврђивање мерљивих критеријума на основу којих ће се евалуирати успешност постизања почетних циљева.

Достизање циљева комуникације система одбране могуће је уколико се фаза евалуације правилно спроведе. У фази евалуације неопходно је праћење промена у окружењу, ставова јавности и испуњења циљева и активности дефинисаних плановима.

Приликом спровођења евалуације потребно је комбиновати технике евалуације како би се извршило целисходније вредновање.

Иначе, постоје бар три нивоа мерења и евалуације. На *најосновнијем нивоу* налази се комбинација дистрибуирања поруке и њеног публицитета у медијима. *Други ниво*, који изискује савременије технике, односи се на мерење свести код публике, њено разумевање и задржавање поруке. *Највиши ниво* је мерење промена ставова, мишљења и понашања (Вилкокс и сар. 2006, 197).

Најчешће коришћене методе евалуације програма односа с јавношћу су (Вилкокс и сар. 2006, 198-209):

– *мерење продукције* – овом методом добијају се подаци о продуктивности и резултатима рада практичара односа с јавношћу;

– *мерење изложености поруци* – изложеност поруци може се мерити на основу неколико критеријума, као што су сакупљање исечака из новина и ТВ емисија у којима је организација споменута, медијских утисака или допирања до потенцијалне публике, број посета на одређеној интернет страни, огласне противвредности, која се рачуна тако што се чланци у новинама рачунају као трошак упоредив с оним који бисмо имали када би плаћали огласни простор, систематско праћење компјутерских база података, захтеве за додатним информацијама често путем бесплатног броја телефона и посећеност специјалних догађаја;

– *мерење свести публике* – овом методом процењује се да ли је публика разумела упућену поруку и постала свесна њеног постојања. Свест публике може се мерити анкетним истраживањем;

– *мерење ставова публике* – промене у ставовима публике могу се евалуирати кроз бејзлајн или бенчмарк студије, којима се мери свест и мишљења пре, за време и након кампање односа с јавношћу;

– *мерење поступака публике* – кампање односа с јавношћу евалуирају се на основу тога у којој мери су помогле остварењу циљева организације кроз промене у понашању публике;

– *мерење додатних активности* – неопходно је да се периодично спроведе преглед комуникација и утврди да ли су све циљне групе примиле намењене поруке. Посећеност специјалним догађајима може да се измери на основу броја и понашања посетилаца, што је показатељ да ли су прихватили поруку.

Етика и професионализам

Етика представља систем вредности помоћу којег се одређени поступци и понашања категоришу као исправни или погрешни, праведни или неправедни. Понашање припадника система одбране мора да буде друштвено прихватљиво. Да би неко понашање било етично неопходно је да постоји поштовање према људима. То понашање укључује поштовање туђих мишљења, права, имовине и сл.

Понашање појединца не одређује само његова савест, већ и извесне норме прихватљивости које су друштвено, професионално или организационо утврђене. Тешкоће при утврђивању да ли је нешто морално произилазе из чињенице да појединци имају различите стандарде и схватања онога што је „добро" и онога што је „лоше". Стручњаци за односе с јавношћу имају дилему, јер морају да доносе одлуке које задовољавају јавни интерес, интерес послодавца, етички кодекс организације у којој су запослени и лични систем вредности. У идеалном свету ове четири ставке не би биле противречне, али је у стварности то чест случај (Вилкокс и сар. 2006, 60).

У систему одбране постоји прописан етички кодекс понашања припадника. То је документ којим се успостављају прихватљиве норме понашања свих припадника. Етички кодекс је обавезан за све, а посебно обавезујући за припаднике система одбране који су у процесу односа с јавношћу.

Војничка част стара је колико и сама војска. За разлику од других професија, кодекс професионалног понашања припадника система одбране има своју посебност, чија је суштина у општим етичким нормама и вредностима које одражавају посебност војне професије. Војничка етика темељи се на поставкама које захтевају посебне и више захтеве према човеку, као што су: тачност, прецизност, одговорност, истрајност, часност, храброст, издржљивост и лојалност (Вељковић 2006, 119).

„Част је официру звезда водиља у свакој прилици и у животу. Она је поуздан компас, који увек показује часност, те га тако упућује на пут ван искушења и хаоса у који би могао доћи."

Војвода Живојин Мишић
(Вељковић 2006, 119)

Част свих припадника система одбране представља снагу и водиљу, која упозорава да се дужност савесно и професионално обавља и да се не чине поступци који би могли да наруше углед припадника и имиџ система одбране као целине.

Закључак

Позната је чињеница да у савременом друштву владају информације. Ниједан догађај, било да је повољан или неповољан за систем одбране, не може се сакрити од јавности.

Управо односи с јавношћу, као процес, доприносе социјализацији и интеграцији система одбране у целокупан систем Републике Србије. Формирањем позитивног става у јавности о систему одбране чине овај систем друштвено признатијим.

Одувек је постојала заинтересованост јавности за активности система одбране. Пре свега, интересовање јавности усмерено је на задатке и активности које систем одбране спроводи, али и на афере, контраверзна питања и сензационалистичке вести. Због тога је константно грађење и одржавање добрих односа с јавношћу стални задатак. Да би се тај задатак могао успешно остварити неопходно је: стварати специјализоване структуре и хијерархијски јасну организацију за односе с јавношћу, вршити сталну едукацију запослених за реализацију савременог концепта односа с јавношћу, развијати материјалне капацитете, формирати свеобухватан процес односа с јавношћу и сл. На овај начин систем одбране показао би да, поштујући традицију, прихвата савремене, глобалне тенденције и да има ресурсе за прилагођавање неминовним променама у окружењу.

Односи с јавношћу у систему одбране нису луксуз, већ само предуслов за успешно одговарање свим захтевима који се постављају пред Министарство одбране и Војску Србије.

Литература

[1] Блек, Сем. 1997. *Односи с јавношћу*. Београд: Библиотека Маркетинг.

[2] Вељковић, Видимир. 2006. *Основи морала војске.* Београд: Министарство одбране.

[3] Филиповић, Винка, и Костић-Станковић, Милица. 2011. *Односи с јавношћу.* Београд: Факултет организационих наука.

[4] Вилкокс, Денис Л., Камерон, Глен Т., Олт, Филип Х., Ејџи, Ворен К. 2006. *Односи с јавношћу.* Београд: Економски факултет.

[5] Петровић, Д., Михаиловић Д., Михић М., Жаркић-Јоксимовић Н., Јашко, О., Филиповић, В., Обрадовић, В. 2011. *Менаџмент-савремени концепти и примена.* Београд: Факултет организационих наука.

[6] Филиповић, В., Илић, Б., Јашко, О., Милићевић, В., Петровић, Д., Чуданов, М., Дамјановић, В., Кнежевић, С., Михић, М., Обрадовић, В., Јевтић, М. 2012. *Менаџмент и организација.* Београд: Факултет организационих наука.

[7] *Смернице за стратегију комуникације Министарства одбране и Војске Србије.* Београд: Министарство одбране. 2008.

[8] *Приручник за односе с јавношћу.* Подгорица: Влада Републике Црне Горе. 2006.

[9] *Закон о Војсци Србије.* Београд: Влада Републике Србије. 2007.

[10] *Public Affairs Operations.*Washington: Department of the Army. 1997.

DOI: 10.5937/vojdelo1602188D

РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ

Зоран Н. Ђорђевић*
Министарство одбране Републике Србије
Саша К. Трандафиловић**
Министарство одбране Републике Србије,
Сектор за буџет и финансије

У Европској унији посебна пажња посвећује се области јавне управе која је, по многим мишљењима, њен четврти темељни стуб. У ЕУ на административном нивоу најизраженије су управо међузависности међу различитим нивоима и унутар истих нивоа власти, а све због незаобилазне улоге државне управе. Државна управа има јасну и директну улогу у креирању и спровођењу европских политика.

Кључне речи: *јавна управа, јавна предузећа, рационализација, регистар запослених, индикатори, финансијска контрола*

Увод

Основни циљ процеса рационализације јесте оптимизација државне управе и њено функционално унапређење. Тај процес, као прави пут рационализације јавне управе и као свеобухватни и целовит процес, мора обухватити све кориснике јавних средстава, укључујући и јавна предузећа (ЈП). Без тога изгубио би се смисао рационализације, не би се унапредило укупно функционисање система, што дугорочно и дефинитивно представља једино коначно решење.

Пре самог процеса рационализације мора се доћи до јасне слике о томе чије су које надлежности, тј. за шта је одговоран сваки појединачни орган. Један такав организациони шематски приказ јасно би дао одговоре на питање – где се поједине врсте послова дуплирају, а где постоје „уска грла" у функционисању система и државе и дао јасне смернице у ком правцу рационализација треба да се креће. Шема би обухватила и приказала све сегменте управе, од министарстава до локалне самоуправе, по хоризонтали и вертикали. Тако урађена матрица основ је рационализације, а то никако не сме бити пуко и паушално линеарно смањење броја извршилаца у државној управи.

* У току пријема чланка аутор је обављао дужност државног секретара; Народна скупштина Републике Србије изабрала га је за министра одбране 2.3.2016. године; zoran.djordjevic@mod.gov.rs

** Пуковник доц. др Саша К. Трандафиловић је начелник Управе за буџет.

Анализа постојећег стања

Према тренутним решењима регистар запослених води се у Управи за трезор, сагласно прописима о буџетском систему. У њега корисници јавних средстава уносе податке о броју запослених, ангажованих по уговору, преко омладинских задруга и исплаћеним платама. Унос се врши по извршеном обрачуну, односно исплати, почетком сваког месеца, за протекли месец.

Чему служи регистар?

– Статистици? Прецизније податке достављају финансијске службе корисника Републичком заводу за статистику кроз финансијске извештаје.

– Контроли? Кроз пореску пријаву достављају се тачни подаци Пореској управи.

– Централном регистру обавезног социјалног осигурања? Колико је познато, Фонд за ПиО ће те податке по плану директно преузимати од Пореске управе (то за сада још не функционише). Тренутно корисници достављају те податке Републичком Фонду за ПиО.

Из тога се може закључити да уместо да се послови смање, обавезе корисника се стално увећавају у погледу мултиплицирања података који се достављају, а да при томе то не резултира да у крајњем исходу имамо прецизније податке.

Шта нам регистар „даје”?

Према подацима о исплаћеним примањима из марта ове године, који се воде у Регистру запослених, има 561.943 евидентирана лица запослена на неодређено и одређено време (подаци не обухватају МУП, МО и ДКП којих има око 100.000). Ако на то додамо лица ангажована по уговору и преко омладинских задруга, тада имамо 613.982 лица из јавног сектора, која су евидентирана у регистру запослених.

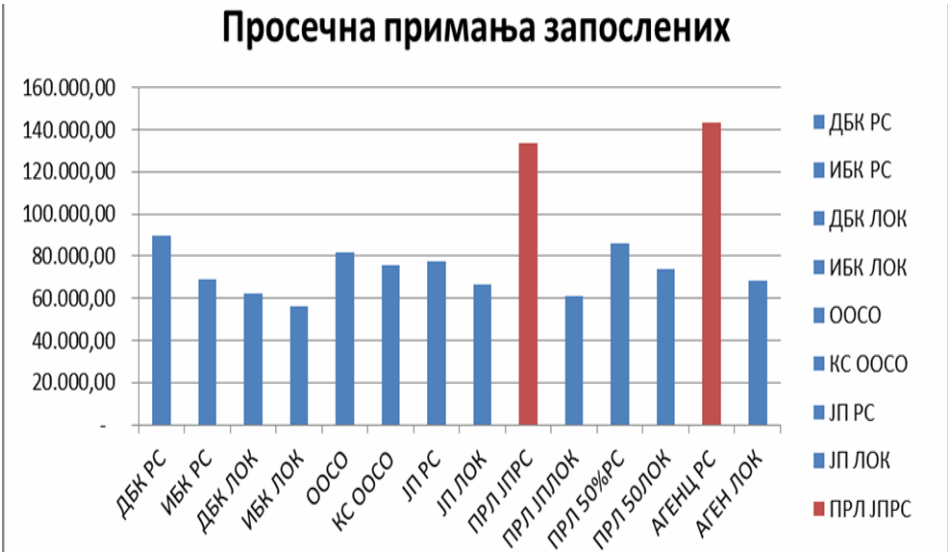
Структурно посматрано (табела 1), према просечно исплаћеним примањима, она се крећу у распону од 56.313 динара (индиректни корисници буџета локалних власти) до 143.456 динара (агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама или које су под контролом РС).

Најзначајније одступање у погледу месечних примања, у односу на цео јавни сектор, уочава се код агенција и организација на које се примењују прописи о јавним агенцијама или које су под контролом РС (143.456 динара) и код правних лица која су основала јавна предузећа које је основала РС (133.350 динара), тзв. „ћерки фирми” Такође, треба имати у виду и стручну спрему запослених код корисника јавних средстава и након тога узети у коначно разматрање просек плата, јер нпр. стручна спрема запослених у јавном комуналном предузећу просечно је ниска, док у министарствима преовлађује висока стручна спрема. Насупрот томе, просек плата је исти или чак неретко виши у корист ЈКП-а (графикон 1).

Табела 1 – *Примања у јавном сектору према подацима из регистра запослених Управе за трезор – март 2015.*[1]

Рб	Корисник јавних средстава	Број запослених	Број лица по уговорима	Омладинске задруге	Укупно	Исплаћено	Просек по запосленом
1	2	3	4	5	6	7	8
1	ДБК РС	24.117	2.693	150	26.960	2.418.688.801,64	89.713,98
2	ИБК РС	167.113	15.980	458	183.551	12.702.194.845,56	69.202,54
3	ДБК ЛОК	25.032	7.684	36	32.752	2.028.990.127,88	61.950,11
4	ИБК ЛОК	38.319	2.952	159	41.430	2.333.078.937,97	56.313,76
5	ООСО	7.870	343	-	8.213	672.332.929,71	81.862,04
6	КС ООСО	104.467	2.672	42	107.181	8.125.419.027,83	75.810,26
7	ЈП РС	54.897	2.834	1.143	58.874	4.551.177.424,96	77.303,69
8	ЈП ЛОК	60.614	5.568	1.003	67.185	4.455.147.694,00	66.311,64
9	ПРЛ ЈПРС	28.989	1.450	950	31.389	4.185.711.683,48	133.349,63
10	ПРЛ ЈПЛОК	23	11	-	34	2.076.079,55	61.061,16
11	ПРЛ 50%РС	46.905	5.035	229	52.169	4.501.784.685,14	86.292,33
12	ПРЛ 50ЛОК	1.765	360	114	2.239	165.784.258,59	74.043,89
13	АГЕНЦ РС	1.779	156	-	1.935	277.587.053,50	143.455,84
14	АГЕН ЛОК	53	17	-	70	4.764.228,04	68.060,40
	Укупно	**561.943**	**47.755**	**4.284**	**613.982**	**46.424.737.777,85**	**75.612,54**

Графикон 1 – *Просечна примања у месецу марту 2015. године, евидентирана у регистру запослених*



[1] Напомена: дбк – директни буџетски корисници, ибк – индиректни, лок – локал, оосо – запослени у социјалном осигурању, кс оосо – корисници средстава социјалног осигурања, јп – јавна предузећа, прл – правна лица, јпрс – јавна предузећа рс, јплок – јавна предузећа локал, 50%рс – 50% власништва рс, агенц – агенције

Такође, из исте анализе може се видети да су просечна примања у јавном сектору 75.612 динара[2], код индиректних корисника буџетских средстава, који чине 30% укупног броја корисника јавних средстава, она је 69.202 динара, док је код неких, појединачно гледано, знатније нижа (војска, просвета, култура, судови)[3].

У оквиру постојеће реорганизације и оптимизације коју спроводи МДУЛС (како је већ поменуто) нису укључена јавна предузећа, правна лица која је основала ЈП и правна лица над којима РС има преко 50% удела у капиталу (табела 1 – редни број од 7 до 14), као и да иста правна лица нису обухваћена нацртом Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, иако је збирно број запослених код ових корисника преко 200 хиљада.

Потреба за успостављањем индикатора

Аутори који се баве изучавањем controlling-а указују да се у пракси најчешће праве грешке, јер се controller-има често приписују послови контроле, што није тачно. Наиме, controlling је посао менаџера, а controller је његов консултант који треба да му пружи помоћ у остваривању постављених циљева. При томе, алат controller-а налази се у изузетном познавању финансија и рачуноводства, корпоративног управљања, а у последње време познавање ИТ (*business intelligence, daa mining, OLAP и сл.)* постаје неопходно техничко знање за controller-е[4].

Посматрано кроз призму јавног сектора, у којој премијер представља менаџера, улога controller-а за процес рационализације јавног сектора додељена је Министарству државне управе и локалне самоуправе, које треба да помогне Влади да остане на правом путу у процесу рационализације.

Свакако, уважавајући специфичности корисника јавних средстава, а не само органа државне управе, јасно је да не постоје идентична мерила која би се применила линеарно на све кориснике јавних средстава, већ је неопходно утврдити одговарајуће индикаторе који би помогли у изналажењу правог пута ка ефикаснијем јавном сектору, односно спровођењу процеса рационализације.

Неспорно је да у том процесу сарадњу треба успоставити са руководиоцима финансијских служби корисника јавних средстава којима би се делегирала одговорност controller-а, у смислу да буду одговорни за транспарентност резултата и структуру извештаја, што је и улога controller-а као бизнис партнера.

---

[2] Подаци не обухватају МУП, МО и ДКП којих има око 100.000 и чије плате су много ниже од овог просека.

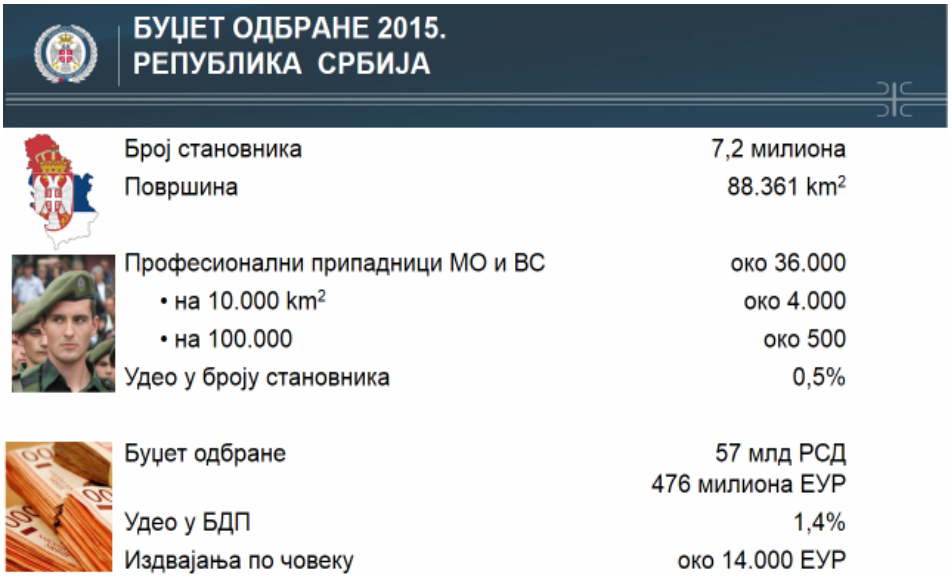
[3] Финансијски подаци који су коришћени у анализи представљају бруто једну плату, тј. приказани подаци представљају просек који се односи на бруто једну плату која садржи све облике зараде, накнаде и додатке и сва друга примања на која запослени имају право по колективном уговору и др., а који се сматрају зарадом, порез и припадајуће доприносе који се плаћају на терет запосленог. Укупан износ био би већи ако би се користио бруто 2 , тј. уколико би биле укључене и све обавезе које падају на терет послодавца.

[4] Blazek, A., Deyhle, A., Eiselmayer, K.: *Controlling sistem*, MCB edukacija, Beograd, 2014, стр. 17-50.

Индикатори стања у Министарству одбране

Министарство одбране и Војска Србије, кроз имплементацију програмског буџета, успостављају бројне индикаторе успешности и ефикасности, који нису много интересантни широј јавности, али би се, за потребе рационализације броја запослених, могло поћи од поређења броја лица на плати у односу на географску ширину и број становника.

Када се пореде индикатори броја запослених у МО према географској површини и укупном броју становника долазимо до податка да Република Србија има око 4.000 професионалних припадника Војске Србије и запослених у Министарству одбране на сваких 10 000 km^2, односно око 500 лица на сваких 100 000 становника, што је и приказано на слици 1. Поред тога, посматрање буџета одбране не може се заснивати само на уделу у бруто домаћем производу, који представља једнодимензиони податак, већ би много квалитетнији индикатор представљао податак о висини издвајања буџетских средстава по професионалном припаднику Војске Србије и запосленом у Министарству одбране, који има двоструку димензију.



Слика 1 – *Анализа броја запослених у МО применом индикатора*

У осталим делатностима, поготово када се ради о здравственој и образовној, треба бити обазрив при анализи и изради индикатора, јер светски (већ усвојени) стандарди прописују потребан број лекара, сестара, професора по разним основама (глави становника, броју кревета, броју пацијената, ученика и студената...), док се бројно стање војника и полицајаца одређује, поред осталог, и у складу са безбедносним ризицима.

Мере и активности у поступку рационализације

– У поступак рационализације јавног сектора тежишно треба укључити ЈП и остала правна лица, имајући у виду да је удео броја запослених код ових корисника 35% у односу на укупан број запослених у целокупном јавном сектору, као и да су примања код ЈП много већа од просека у Републици[5].

– Потребно је урадити анализу и увести јасне и недвосмислене индикаторе који ће пратити број запослених и њихов однос према одређеним делатностима битним за државу. Индикатори су неопходни пошто ће нам омогућити да стекнемо увид у стање у одређеним областима која су важна када је у питању број запослених и да тако имамо надзор над њима. У изради индикатора ресорна министарства би радила заједно са Министарством финансија и Министарством за државну управу и локалну самоуправу. На тај начин би, уз потпуни консензус, индикатори постали стандард, а они касније основа за израду Закона о рационализацији.

– Приликом процеса рационализације броја запослених у јавном сектору треба првенствено кренути од анализе броја републичких агенција, завода, дирекција и фондова и других организација, те њихове сврсисходности (ту спадају агенције и правна лица која су основала јавна предузећа које је основала РС). По подацима из априла 2015. број запослених у тим агенцијама је 33.324 буџетом плата 4.463.298.736,98 динара). Након тога треба анализирати и утврдити тачан број правних лица које је основала локална самоуправа. По никад завршеном попису, у Србији постоји око 170 разних агенција, завода, дирекција, фондова и других организација, од чега само око 100 агенција (Хрватска има 47, Румунија 20, Бугарска 19, а Немачка свега 10 агенција). То свакако није коначан број агенција у Србији, јер су сличне институције оснивале локалне самоуправе широм Србије, које се финансирају из локалног буџета, а њихов број се не зна.

– Урадити систематизацију и реорганизацију броја државних агенција и правних лица које су основала јавна предузећа сходно потребама, а која ће након тога имати јасне улоге, одговорност и тачно дефинисан број запослених. Пример превеликог броја непотребних државних агенција показује свакако нпр. постојање Агенције за истраживање поморских несрећа, мада Србија нема море. Према Закону о јавним агенцијама, оснивање неког тела је сврсисходно ако се процени да ће оно ефикасније радити неки јавни посао него класични државни орган; међутим, неретко је управо супротно. Уштеда у броју агенција, тиме и броју запослених у њима, мањим издацима за примања довешће до тога да ће чак бити омогућено ново додатно запошљавање у неким другим органима, тј. министарствима у којима, према претходно усвојеним стандардима, број запослених недостаје.

Тек након свих ових радњи, уз све резултате који ће из њих произаћи, могуће је израдити Закон о рационализацији којег ће се сви касније придржавати без бојазни да ће угрожавати њихово функционисање.

Свакако, ту не би требало да буде крај реформи. Као вид контроле спровођења овог Закона једна од могућих мера Владе је јачање финансијске контроле и упра-

[5] У оквиру ЈП могу се уочити и одређене аномалије у погледу плата, нпр. лица са средњом стручном спремом не- ретко имају већу плату од лица са високом стручном спремом која раде у државној управи.

вљања (по угледу на француски модел). То би подразумевало да у министарствима, јавним предузећима и друштвима са већинским државним капиталом од државног интереса помоћнике министара, односно финансијске директоре, постављају министар финансија, тј. Министарство финансија.

Овај процес имао би две фазе. Прва фаза започела би одмах, постављањем финансијских директора у јавним предузећима и друштвима са већинским државним капиталом, а друга правовремено (по процени) постављањем помоћника министара у министарствима. Тако постављени руководиоци финансијске службе били би директно функционално одговорни за свој рад министру финансија, односно Влади РС и по одлуци Владе повремено би се ротирали. С друге стране, они би дисциплински, као и за остале послове дужности одговарали извршном директору ЈП или ресорном министру.

Слика 2 – *Процес финансијске контроле и управљања у МО*

На овај начин ојачали би се капацитети руководилаца финансијских служби корисника јавних средстава. Њих би постављао министар финансија (или давао предлог за њихова постављења), након чега би ти изабрани руководиоци финансијских служби били овлашћени за предлагање или постављање руководилаца финансијских служби у потчињеним органима или организацијама.

Увођење ове мере не би угрозило интегритет извршног директора или ресорног министра, јер би у таквој новој организацији имали право да, и поред упозорења руководиоца финансијске службе, спроведу своје одлуке, али уз преузимање личне одговорности и уз одговарајући писани траг (слично функционисању у Војсци Србије између команданта и руководиоца финансијске службе). На овај начин ојачали би се капацитети финансијске службе, обезбедила њихова стручна независност, односно повећала одговорност, а директор би имао константну и непрекидну контролу свога рада са аспекта заштите јавних средстава која су му поверена.

Функционисање у пракси

Систем интерне финансијске контроле у јавном сектору успоставља Влада са циљем да управљање и контрола јавних средстава (укључујући и стране фондове) буду у складу са прописима, описом буџета и принципима доброг финансијског управљања, односно ефикасности, ефективности, економичности и отворености. Руководилац корисника јавних средстава надлежан за финансијско управљање и контролу (ФМЦ) најчешће је руководилац финансијске службе и с обзиром на то да му каријера директно зависи од руководиоца организације, више је у функцији директора, него Владе Републике Србије, односно своју функцију у ФМЦ своди на обезбеђење законитости, а не на економично, ефикасно, односно ефективно остваривање циљева организације.

Јачање финансијских служби – што је и предвиђено Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору, тиме се свело на повећање броја службеника у финансијским службама, уместо на квалитативном јачању, односно давању већих овлашћења и одговорности руководиоцима финансијских служби, како би било применом француског модела.

Слика 3 – *Пут до потпуног увођења стратешког управљања у финансијама у РС*

Упориште

Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору (ПИФЦ) у Републици Србији („СГ РС”, бр. 61/09 и 23/13) предвиђено је да руководиоци корисника јавних средстава сносе одговорност за фискалне, управљачке и програмске надлежности које су им пренете. У организацији за коју су надлежни, одговорни су

за планирање, програмирање, израду буџета/финансијског плана, извршење буџета/финансијског плана, рачуноводство, контролу, извештавање, архивирање и надзор, односно за утврђивање и реализацију постављених циљева.

Закључак

Рационализација јавне управе у Србији започела је 2014. Током овог процеса очекује се усвајање више стратешких документа, измена законодавних и институционалних оквира, као и саме структуре државног апарата. Од тада до данас у овом процесу се није много одмакло. Јавна управа је још увек високо политизована, гломазна и ограниченог административног капацитета. Као таква она представља препреку бржем интегрисању Србије у Европску унију. С обзиром на опредељење Србије да као стратешки циљ има приступање ЕУ условљава потребу за убрзаном рационализацијом, професионализацијом, деполитизацијом и модернизацијом јавне управе, а све то ради адекватног одговора на изазове који су присутни и који очекују Србију у процесу преговарања за чланство. Тако убрзана рационализација јавне управе у Србији захтева у најкраћем могућем року усвајање нових нормативних и допуну неких старих закона.

Објективно постојање вишка запослених у појединим органима јавне управе, на једној и потреба да се јачање административних области од значаја за процес европских интеграција спроведе на финансијски одржив начин, на другој страни је кључна дилема када је у питању смањење трошкова у органима управе. Осим тога, дилема је како и на који начин у тој новој организацији повећати ефикасност јавне управе.

Резултат неконтролисане политике запошљавања у појединим секторима администрације јесте да је врло тешко идентификовати органе у којима постоји мањак, а у којима вишак административних капацитета. Дугорочно решење захтева свеобухватну анализу која би дала прецизне податке и омогућила доношење одлуке о томе где је потребно ново додатно запошљавање, а где би требало извршити смањење и тиме извршити компензацију.

Завршетком овог посла добићемо јасну слику о броју извршилаца неопходних за обављање одређене категорије послова и омогућити да Србија добије својеврсну централну кадровску евиденцију. Поред тога, постигла би се већа хоризонтална мобилност кадрова и омогућило успостављање јединствене, транспарентне и праведне политике зарада и накнада.

Литература

[1] Blazek, A., Deyhle, A., Eiselmayer, K.: *Controlling sistem*, MCB edukacija, Beograd, 2014.

[2] Цвејић, Г. и др: *Интерна финансијска контрола у јавном сектору*, Министарство финансија Републике Србије, Београд, 2015.

[3] KPI procesa controllinga Smernice za merenje učinka procesa contollinga, MCB edukacija, Beograd, 2014.

[4] *Приручник за финансијско управљање и контроле*, Министарство финансија Црне Горе, Подгорица, 2011.

[5] Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 61/2009 и 23/2013.

[6] Трандафиловић, С: *Контролинг у Министарству одбране и Војсци Србије*, презентација 3. ICV Kongres Controllera Srbije, мај 2015,

[7] Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13 и 142/14).

[8] Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 68/2015.

[9] Закон о регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средства, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 68/2015.

[10] Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 99/2011.

DOI: 10.5937/vojdelo1602198Z

ПОВЕЋАЊЕ КОНКУРЕНТНОСТИ, ЕФИКАСНОСТИ ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ УВОЂЕЊЕМ IMS-а У УСТАНОВАМА ПОСЕБНЕ НАМЕНЕ

Раде Жугић и *Радоица* Милуновић
Министарство одбране Републике Србије

Полазећи од светских трендова и све већег броја домаћих предузећа која уводе IMS и јавни сектор посебне намене у последњих пет година интензивно уводи IMS, компонован из различитих стандардизованих система менаџмента. Досадашња емпиријска истраживања разлога, проблема и користи примене система менаџмента проширена су на јавни сектор посебне намене из различитих области пословања (делатности), са интегрисаним и сертификованим стандардизованим системима менаџмента. Истраживање ће дати решења и за имплементацију захтева већег броја организацијско-управљачких система дефинисаних одговарајућим стандардима, унутар једног система менаџмента. Циљ рада јесте да се кроз спроведена истраживања утврде начини, мотиви, подршке и ефекти успостављања IMS-а у јавном сектору посебне намене.

Кључне речи: *установе посебне намене, IMS, конкурентност, ефикасност финансијског управљања*

Увод

Унапређење интегрисаних система менаџмента (IMS) и квалитета постао је императив развоја и опстанка предузећа и сваке организације. Предузећа у оквиру јавног сектора посебне намене најчешће немају довољно ресурса за значајније унапређење IMS-а. Због тога је економски целисходно да се искористи синергијски потенцијал у области менаџмента квалитетом, заштитом животне средине, безбедности запослених итд. и са релативно малим улагањима знатно унапреди конкурентска позиција предузећа и постигне захтевани квалитет на глобалном плану. На тај начин, интеграцијом различитих система менаџмента предузећа постају агилнија, профитабилнија и конкурентнија, што је услов опстанка на глобалном тржишту.

Јавни сектор посебне намене, сходно својој делатности, заузима посебно место у привреди сваке земље. Он представља значајан сегмент националног развоја. Јавни сектор посебне намене представљају, пре свега, предузећа у области одбрамбене индустрије (наменска) и установе система одбране које се баве привредном делатношћу. Подизање конкурентности привредног сегмента система одбране може се остварити програмима развоја менаџмента, увођењем интегрисаних система менаџмента заснованих на ISO стандардима, иновацијама производа и услуга итд.

Предмет овог рада јесте анализа повећања конкурентности, ефикасности финансијског управљања и контроле увођењем IMS-а у установама посебне намене у Србији. Интегрисани системи менаџмента су системи менаџмента који интегришу све његове компоненте у један кохерентан систем, омогућавајући постизање политике и циљева организације (предузећа). Концепција IMS-а мора да буде постављена као скуп међусобно повезаних процеса који користе заједничке ресурсе, а ради задовољења захтева свих заинтересованих страна (стејкхолдера), с једне стране, и јавног сектора посебне намене.

Утицај увођењА IMS-а на конкурентност установа посебне намене

Значај конкурентности установа посебне намене

У контексту анализе ефикасности у спровођењу виталних функција одбране земље, под јавним сектором подразумевају се:[1] сви корисници јавних средстава; органи територијалне аутономије и локалне власти; организације обавезног социјалног осигурања; буџетски и јавни фондови; централна банка у делу који се односи на коришћење јавних средстава; јавна предузећа које је основао корисник јавних средстава; јавна предузећа у чијем капиталу или управљању има учешће корисник јавних средстава; јавна предузећа које је основала држава; субјекти који се баве прихватањем, чувањем, издавањем и коришћењем јавних резерви и други субјекти који користе јавна средства и државну имовину.

Организације које се баве производњом и прометом наоружања и војне опреме (наменске организације), било да су самосталне организационе целине, наменске индустрије или ремонтни заводи, у саставу Министарства одбране и Војске Републике Србије налазе се под знатним притиском, како у економском смислу обезбеђења услова за рад, тако и у тржишном пословању на домаћем и иностраном тржишту.[2]

Производња, ремонт и модернизација средстава наоружања и војне опреме не представљају само корист за организације које се баве производњом, већ и за при-

[1] Каровић, С.,Вукоњански,И.,Секуловић, Д., „Улога и значај јавног сектора у вршењу послова одбране", Часопис *Војно дело*, Београд, пролеће 2014., стр. 224-242.

[2] Марјановић, И., Јакић, Б., „Улога лидерства у управљању мотивацијом запослених у организацијама за производњу, ремонт и модернизацију наоружања и војне опреме", Часопис *Војно дело*, Београд, пролеће 2013, стр. 251-260.

вредни и економски раст државе.[3] Сама чињеница да организације које имају високи раст производње и промета наоружања и војне опреме имају веома успешан и изграђен систем менаџмента, упућује највише руководство у наменским производним организацијама у Србији да интензивно прате и врше организационе трансформације.

Конкурентност је мера успешности развојних процеса ослоњених на тржиште које одређује вредност добара и услуга и економску оправданост коришћења људских и материјалних ресурса и улагања средстава. Република Србија у досадашњим развојним процесима није постигла задовољавајућу конкурентност. Недовољна економска и технолошка конкурентност привреде Србије је дубок структурни проблем условљен малом способношћу предузећа, грана и сектора привреде да снижавају трошкове пословања и да побољшавају перформансе производа и услуга.

Неконкурентност је узрокована недостацима корпоративног управљања и недовољном иновативношћу предузећа која послују на нефункционалним и неефикасним робним и факторским тржиштима.[4]

Конкурентност предузећа доминантно је одређена технолошким и организацијским прилагођавањима предузећа и јачањем пословних, финансијских, маркетиншких и технолошких способности предузећа да измене постојећу секторску и тржишну структуру и да се прилагоде таквим структурним променама. Предузећа као основни актери развоја, у условима растућих научних инвенција и технолошких иновација и јаког конкурентског притиска на отвореном тржишту треба да снижавају трошкове и да путем технолошког развоја побољшавају квалитет, функције и друге перформансе производа и услуга и тиме увећавају њихову ценовну и технолошку конкурентност на домаћем и страном тржишту. У таквим условима предузећа су мотивисана и нужно оријентисана на развој сопствених технологија и на прибављање и усавршавање технологија страног порекла.[5]

Унапређивање квалитета пословања постаје императив савременог тржишта и глобалних токова. Имплементација система менаџмента према захтевима серије стандарда ISO и успостављање процеса перманентног унапређивања квалитета, заједно са применом техника реинжењеринга, представља основу за унапређивање продуктивности пословања предузећа у оквиру јавног сектора посебне намене и креирања конкурентске предности на међународном тржишту, превасходно због тржишне и технолошке специфичности предузећа из ове групе.

Главни разлози за увођење система менаџмента према захтевима серије стандарда ISO у сектор предузећа у оквиру јавног сектора посебне намене су:[6] повећање конкурентске способности предузећа у оквиру јавног сектора посебне намене на домаћем и међународном тржишту и лакша интернационализација пословања. Како предузећа у оквиру јавног сектора посебне намене представљају веома значајан

[3] Barney, B., Griffin W., „The Management of Organizations: Strategy, Structure,Behavior", HoughtonMifflin-Company, Boston –Toronto. 1992, стр. 69.

[4] Роксић, J.,„Унапређење пословног амбијента у Републици Србији – законски оквир за страна улагања", *Финансије*, бр. 65, бр. 1-6, Београд, 2010,стр. 6-25.

[5] Стојковић, Р., Раичевић, М., *Политички ризик и међународно пословање*, Друштво економиста „Економика" бр. 56 (3), Ниш, 2010, стр. 165-174.

[6] Ђорђевић Д., Ђоћкало Д., *Примена концепта система управљања квалитетом у домаћим малим и средњим предузећима*, Пета регионална конференција „Квалитетом и знањем у будућност", Зрењанин, РПК Зрењанин, 2005.

сектор сваке државе, неопходно је да поседују довољно финансијских средстава за плаћање консултантских услуга у области успостављања система менаџмента и да имају довољно запослених који би могли самостално да изнесу посао око увођења система менаџмента према захтевима стандарда ISO.

Оправданост примене IMS-а у установама посебне намене

Предузећа посебне намене учествују у једном или више ланаца снабдевања (SC – SupplyChain), при чему сваки купац у SC има одговарајуће захтеве.[7] Ти захтеви утичу на пословање предузећа посебне намене, односно потребе њихових купаца за производима сталног и високог квалитета и снажног менаџмента који обезбеђује и друге услове за пословање.

Потрошачи, локална власт, локална заједница, разне агенције и запослени могу да подстакну побољшања, перформансе околине и, као последицу, да прихвате виши интегрисани приступ системима менаџмента. Потреба да се повинују растућим строгим прописима значи да предузећа морају да демонстрирају побољшања у менаџменту квалитета, перформансама животне средине и бољем здрављу и безбедности.

Парцијални системи менаџмента концентрисани су на изолована подручја која су често међусобно у супротности, тако да код њихове примене може доћи до конфликата надлежности у организацији. Разлози примене IMS-а су и очекиване користи, првенствено у погледу ефикасности. Постоји велики број истраживања на тему разлога и користи примене IMS-а у организацијама.[8] У начелу, користи се категоришу као оперативне, финансијске и маркетиншке.[9]

Истраживање повећања конкурентности, ефикасности финансијског управљања и контроле увођењем IMS- а у установама посебне намене

Предмет, циљ и хипотезе истраживања

Предмет истраживања јесте анализа и развој новог приступа у области интегрисаних система менаџмента (IMS) са аспекта њихове структуре, основе за интеграцију и анализе резултата примене који треба да укажу на карактеристике, разлоге, користи и проблеме примене у јавном сектору и установама посебне намене.

Циљ истраживања је да се кроз анализу студије случајева за јавни сектор посебне намене у различитим областима пословања развије модел и методологију

[7] Стојиљковић В., Стојиљковић П., Стојиљковић Б., *Интегрисани системи менаџмента*, CIM Colleged.o.o., Машински факултет, Ниш, 2006, стр. 176.

[8] Jorgensen T., Remmen A., Mellado D., „Integratedmanagementsystems – threedifferentlevels of integration", Journal of CleanerProduction 14, 2005, pp. 713-722.

[9] Douglas A., Glen D., „Integratedmanagementsystems in smallandmediumenterprises", Total QualityManagement, 11(4/5&6), 2000, pp. 686-690.

имплементације IMS, као и да дефинише стратегију унапређења конкурентности, полазећи од резултата симулације успостављања IMS-а.

На основу полазних информација и циљева, при истраживању ће се полазити од следећих хипотеза:

X1 – Између IMS-а и конкурентности јавног сектора посебне намене постоји корелација.

X2 – Успостављањем IMS-а повећава се ниво ефикасности и ефективности предузећа и задовољство купца – корисника.

Методе и узорак истраживања

Истраживање примене IMS-а у јавном сектору и установама посебне намене у Републици Србији може се дефинисати као емпиријско, јер је обављено непосредно посматрање изабраног сегмента из реалне околине и анализа прикупљених података у њему. За прикупљање квантитативних података употребљена је метода анкетирања. Формулисање анкетног упитника одвијало се кроз израду нацрта анкетног листа и коначно формулисање анкетног упитника.

Податке о сертификованим организацијама у јавном сектору и установама посебне намене у Републици Србији представљају Привредна комора Србије и сертификациона тела. У регистрима извора података није постојао податак о броју запослених, па су при слању анкетног упитника узимане у обзир све организације са IMS-ом. Анкетирано је 7 предузећа посебне намене. Одговоре на упитник дали су: директор – представник руководства, представник руководства за IMS и руководилац производње. Компетентност лица која су дала одговоре (попунила анкету) на високом је нивоу. Предузећа која су учествовала у истраживању су: „Застава оружје" Крагујевац, „Слобода" Чачак, Холдинг корпорација „Крушик" Ваљево, „Први партизан" Ужице, „Милан Благојевић – Наменска" Лучани, „Прва искра – Наменска" Барич и Технички ремонтни завод Крагујевац.

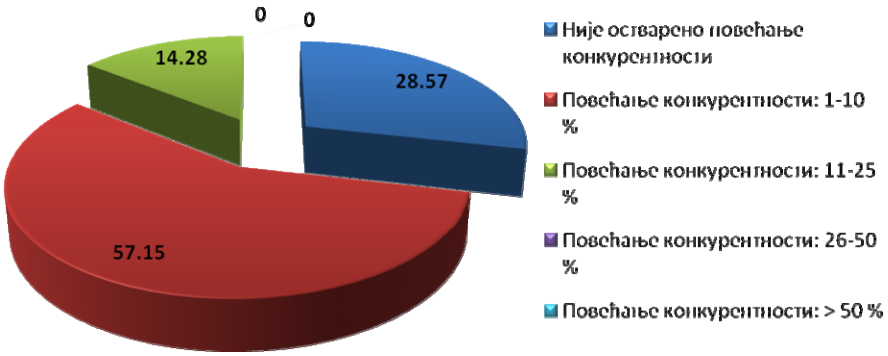
Резултати истраживања и дискусија

Конкурентност представља способност и могућности предузећа да креира, произведе и успешно продаје производ на домаћем и страном тржишту, да оствари позиције на тржишту, као и успешност у конкурентској борби. На конкурентност утиче велики број различитих фактора и активности на различитим нивоима. Задатак менаџмента је да, полазећи од захтева конкурентске борбе, дефинише и спроведе оне активности које ће предузеће са датим и расположивим факторима на најбољи начин припремити за што успешније учешће у конкурентској борби.[10]

Проценат предузећа која нису остварила повећање конкурентности је 28,57% разматраног узорка, односно свега два предузећа. Повећање нивоа конкурентности остварило је 5 предузећа, односно 71,43% анкетираних предузећа (што потврђује хипотезу *X1 – између IMS-а и конкурентности јавног сектора посебне намене постоји корелација*).

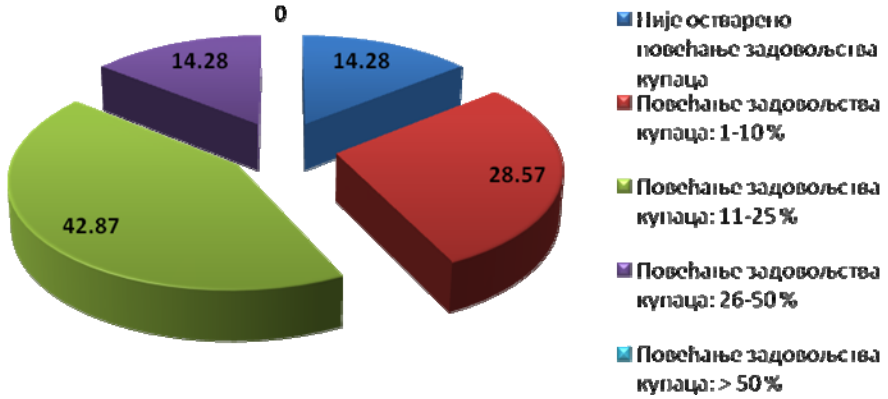
[10] Рајковић, Д.,*Интегрисани системи менаџмента у малим и средњим предузећима*, Машински факултет, Крагујевац, 2010, стр. 158.

Највећи ниво оствареног повећања нивоа конкурентности је у распону од 1 до 10% (4 предузећа, 57,15% узорка). Развој предузећа посебне намене је један од кључних фактора у процесу европских интеграција Републике Србије. Као један од елемената за развој конкурентске предности наглашава се стандардизација и квалитет. Са тог аспекта, а ради конкурентности предузећа посебне намене и националне економије, побољшава се инфраструктурна подршка за ефикасно усвајање стандарда, подстичу се предузећа посебне намене да користе међународно признате стандарде система менаџмента и поједностављује процедура сертификације.



Графикон 1 – *Процентуални приказ повећања нивоа конкурентности*

Остварени ниво повећања задовољства купца (код предузећа у истраживању) са увођењем IMS-а, приказани су на графикону 2. Проценат предузећа која нису остварила повећање задовољства купца је 14,28% разматраног узорка, односно само једно предузеће посебне намене изјаснило се да увођењем IMS-а није остварило повећање задовољства купаца, тј. крајњих корисника. Повећање нивоа задовољства купаца остварило је 6 предузећа, односно 85,71% анкетираних предузећа (што потврђује хипотезу Х2 – *успостављањем IMS-а повећава се ниво ефикасности и ефективности предузећа и задовољство купца – корисника*).



Графикон 2 – *Процентуални приказ повећања задовољства купаца*

Задовољство купца (корисника) може се пратити на скали од потпуног незадовољства до усхићења. Корисници ће имати искуства са одређеним нивоом задовољства за дати скуп околности. Излазна економска корист остварује се кроз задовољство корисника, које се демонстрира преко његове лојалности.[11]

Ефективност предузећа у ширем смислу може се дефинисати као способност предузећа да прибави неопходне ресурсе и да их што ефикасније искористи ради остварења својих циљева. Уже схваћена ефективност предузећа може се дефинисати као степен остварења његових циљева. По ужем схватању виши степен остварења циљева предузећа показатељ је веће ефективности предузећа. Ефективност представља широк појам којим су обухваћени бројни елементи предузећа као целине и његових појединих организационих делова. Појам ефикасности знатно је одређенији, пошто се односи на интерне економске процесе предузећа. У најопштијем смислу, ефикасност изражава делотворност ових процеса и изражава се величином резултата који се могу остварити по јединици ресурса. Другим речима, она се изражава односом резултата функционисања предузећа и неопходних улагања како би се ти резултати остварили.

Ниво ефикасности и ефективности предузећа може се повећати увођењем интегрисаних менаџмент система. Предузећима посебне намене било је постављено питање: у коликој се мери увођење IMS-а у предузећу позитивно одразило на финансијске резултате пословања, са понуђеним потврдним и одречним одговорима. Пошто су представници предузећа која су учествовала у анкети избегавали да дају одговоре који се тичу финансијских пословања њихових предузећа, биланси успеха анкетираних предузећа за 2010, 2011, 2012. и 2013. годину преузети су са сајта Агенције за привредне регистре Републике Србије, а у оквиру редовних годишњих финансијских извештаја која сва привредна друштва морају да достављају надлежним органима.

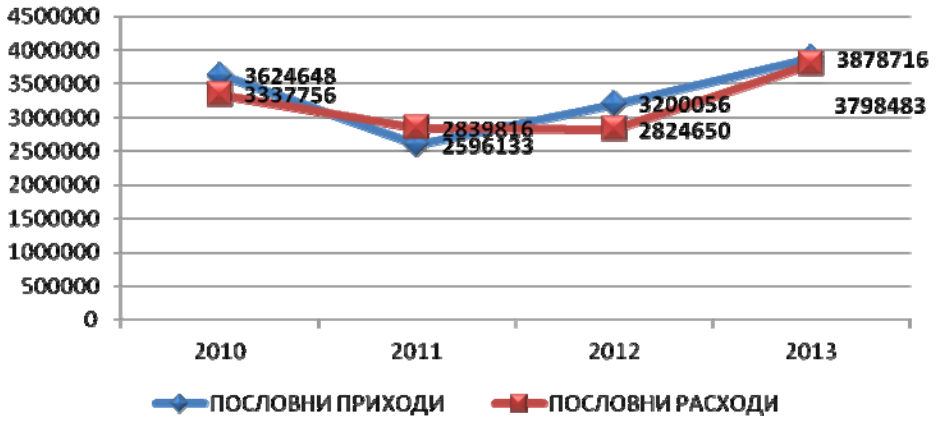
Представљеним подацима из биланса успеха анкетираних предузећа настојаћемо да успоставимо, односно анализирамо везу ефикасности пословања са интегрисаним менаџмент системима. Наиме, како су анализирана предузећа добила сертификате углавном 2011. и 2012. године, покушаћемо да кроз финансијски резултат посматраних периода пре и након стандардизације утврдимо да ли је она допринела повећању финансијског резултата, односно повећању ефикасности пословања анализираних предузећа.

Добијени подаци из биланса успеха предузећа „Застава оружје" из Крагујевца, за период од 2010. до 2013. године, тј. четворогодишњи период, показују да је предузеће знатно повећало приход у посматраном периоду, односно пре сертификације приходи овог предузећа износили су 1.939.285.000 динара (2010. година), а након сертификације готово су се удвостручили и износили 3.878.716.000 динара (2013. година). Иако је у посматраном периоду дошло и до повећања расхода у пословању овог предузећа, добијени подаци о повећању прихода могу указати на то да је тренд сертификације имао позитиван утицај на ефикасност пословања, односно, у овом случају, на повећање прихода.

[11] Арсовски С., *Менаџмент* економиком *квалитета*, CIM центар, Машински факултет, Крагујевац, 2002, стр. 198.

Графикон 3 – *Пословни приходи и расходи предузећа „Застава оружје" из Крагујевца за период од 2010. до 2013. године (у 000 динара)*[12]

Применом Система менаџмента квалитетом (QMS) „Застава оружје" ради на сталном побољшању квалитета производа и свих процеса, а данас поседује и примењује систем менаџмента квалитетом SRPS ISO 9001:2008 и SORS 9000/05.

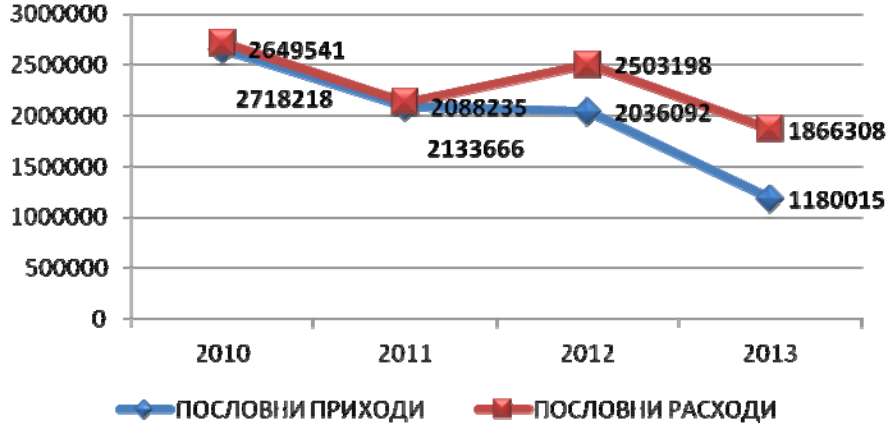


Графикон 4 – *Пословни приходи и расходи предузећа „Слобода" из Чачка за период од 2010. до 2013. године (у 000 динара)*[13]

[12]http://fi.apr.gov.rs/prijemfi/cir/Podaci_Komplet_1.asp?strSearch=07249845&kod=22fd3a2654e0f504445b61d7888502c10cf6b63d&godina=2013&pk_zag=632518, 02.06.2015.

Добијени подаци из биланса успеха предузећа „Слобода” из Чачка за период од 2010. до 2013. године, тј. четворогодишњи период, показују да је предузеће незнатно повећало приход у посматраном периоду, односно пре сертификације приходи овог предузећа износили су 3.624.648.000 динара (2010. година), а након сертификације 3.878.716.000 динара (2013. година). Међутим, иако приходи предузећа нису показали знатно повећање, добит овог предузећа јесте, тако да је након увођења сертификације, односно увођења система менаџмента квалитетом QMS и складу са захтевима стандарда SRPS ISO 9001:2008, добит предузећа износила 166.999.000 динара (2012. године) у односу на период пре увођења сертификације, када је добит предузећа износила 6.038.000 динара (2011. године).

Добијени подаци из биланса успеха холдинг корпорације „Крушик” Ваљево за период од 2010. до 2013. године, тј. четворогодишњи период, показују да је предузеће знатно смањило приход у посматраном периоду, односно пре сертификације приходи овог предузећа износили су 2.649.541.000 динара (2010. година), а након сертификације драстично су се смањили и износили су 1.180.015.000 динара (2013. година). Иако је у посматраном периоду дошло и до смањења расхода у пословању овог предузећа, добијени подаци о смањењу прихода могу указати на то да тренд сертификације није имао позитивног утицаја на ефикасност пословања, односно, у овом случају, на повећање прихода. Анализирајући губитак и добитак из редовног пословања овог предузећа, закључујемо да је у 2010. и 2011. години забележило пословни добитак у износима 51.927.000 динара (2010. година) и 32.810.000 динара (2011. године), а затим је уследио период пословања са губитком, и то: 657.535.000 динара (2012. године) и 994.371.000 динара (2013. године).



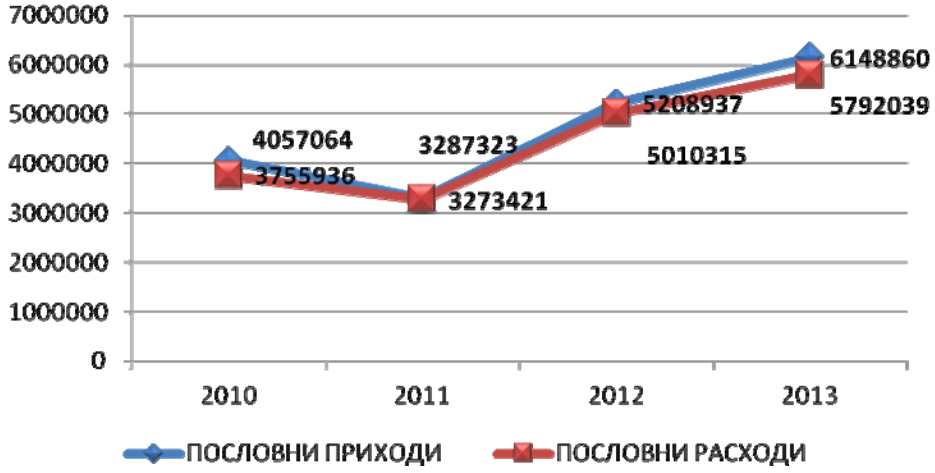
Графикон 5 – *Пословни приходи и расходи холдинг корпорације „Крушик” Ваљево за период од 2010. до 2013. године (у 000 динара)*[14]

[13]http://fi.apr.gov.rs/prijemfi/cir/Podaci_Komplet_1.asp?strSearch=07206178&kod=311275104f2ef3d1cb5a213228c11b9831dad813&godina=2013&pk_zag=693497, 02.06.2015.

[14]http://fi.apr.gov.rs/prijemfi/cir/Podaci_Komplet_1.asp?strSearch=07096364&kod=7937fa449f3311416d28e9907b32b6c666b79e98&godina=2013&pk_zag=656329, 02.06.2015.

Добијени подаци из биланса успеха предузећа „Први партизан" Ужице за период од 2010. до 2013. године, тј. четворогодишњи период, показују да је предузеће знатно повећало приход у посматраном периоду, односно пре сертификације његови приходи износили су 4.057.064.000 динара (2010. година), а након сертификације готово су се удвостручили и износили су 6.148.860.000 динара (2013. година).

Иако је у посматраном периоду дошло и до повећања расхода у пословању овог предузећа, добијени подаци о повећању прихода могу указати на то да је тренд сертификације имао позитивног утицаја на ефикасност пословања, односно, у овом случају, на повећање прихода.

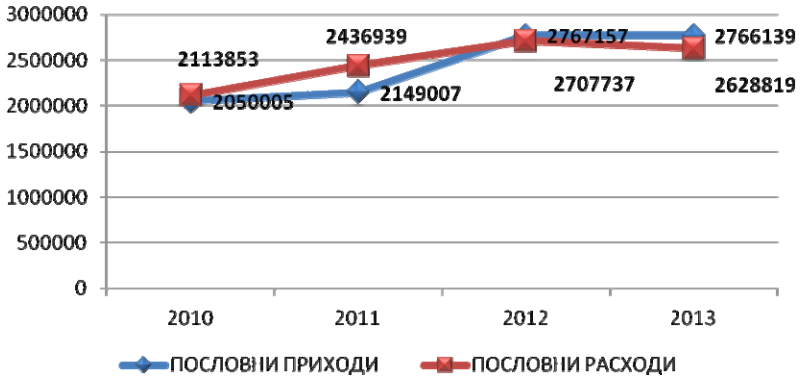


Графикон 6 – *Пословни приходи и расходи предузећа „Први партизан" Ужице за период од 2010. до 2013. године (у 000 динара)*15

Добијени подаци из биланса успеха предузећа „Милан Благојевић – Наменска" Лучани за период од 2010. до 2013. године показују да је предузеће повећало приход у посматраном периоду, односно пре сертификације приходи овог предузећа износили су 2.050.005.000 динара (2010. година), а након сертификације готово су се удвостручили и износили су 2.766.139.000 динара (2013. година).

Иако је у посматраном периоду дошло и до повећања расхода у пословању овог предузећа, добијени подаци о повећању прихода могу указати на то да је тренд сертификације имао позитиван утицај на ефикасност пословања, односно, у овом случају, на повећање прихода, тј. смањење губитака у пословању.

[15]http://fi.apr.gov.rs/prijemfi/cir/Podaci_Komplet_1.asp?strSearch=07219601&kod=32c7d33ae3e3945a708f6ccd20d29c0be975de7b&godina=2013&pk_zag=611252, 02.06.2015.



Графикон 7 – *Пословни приходи и расходи предузећа „Милан Благојевић – Наменска" Лучани за период од 2010. до 2013. године (у 000 динара)*[16]

На основу добијених података из биланса успеха предузећа „Прва искра – Наменска" Барич за период од 2010. до 2013. године, можемо закључити да је предузеће у великој мери повећало приход у посматраном периоду, односно пре сертификације његови приходи износили су 357.140.000 динара (2010. година), а након сертификације готово су се удвостручили и износили су 692.356.000 динара (2013. година). С обзиром на то да је у посматраном периоду дошло и до повећања расхода у пословању овог предузећа, добијени подаци о повећању прихода могу указати да је тренд сертификације имао позитивног утицаја на ефикасност пословања, односно, у овом случају, на повећање прихода, тј. повећање нето добити.

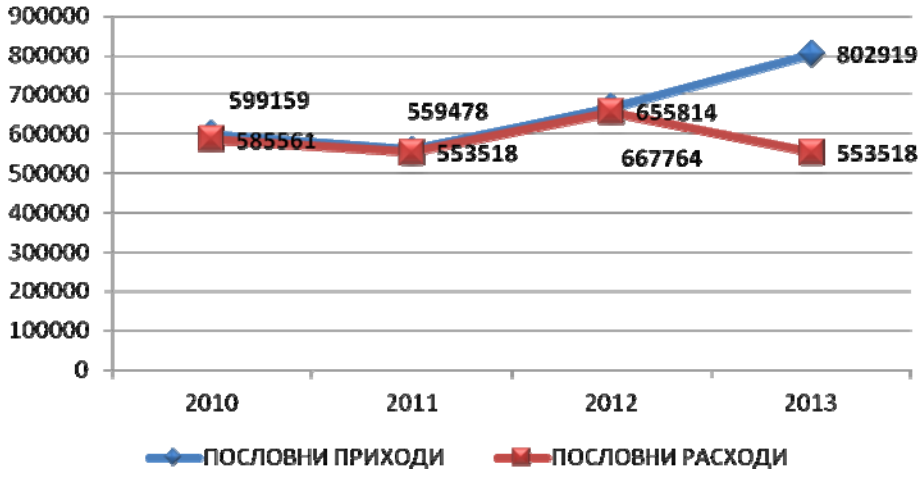
Графикон 8 – *Пословни приходи и расходи предузећа „Прва искра – Наменска" Барич за период од 2010. до 2013. године (у 000 динара)*[17]

[16] http://fi.apr.gov.rs/prijemfi/cir/Podaci_Komplet_1.asp?strSearch=07327153&kod=fed0bade62486b62cfc4f7e861364caf48a1791a&godina=2013&pk_zag=651611, 02.06.2015.

[17] http://fi.apr.gov.rs/prijemfi/cir/podaci.asp?strSearch=07026293&kod=4337204b354673b63ab1fdcf0a663efde066d5a1&godina=2013, 02.06.2015.

Последње предузеће посебне намене које је укључено у анализу финансијског пословања је „Технички ремонтни завод" Крагујевац. Развијајући концепт модерног управљања пословним системом, руководство се определило за изградњу и сертификацију Интегрисаног менаџмент система у складу са захтевима међународних управљачких стандарда: ISO 9001, ISO 14001, OHSAS 18001 и ISO 27001.

Добијени подаци из биланса успеха предузећа „Технички ремонтни завод" Крагујевац за период од 2010. до 2013. године, тј. четворогодишњи период, показују да је предузеће знатно повећало приход у посматраном периоду, односно пре сертификације његови приходи износили су 599.159.000 динара (2010. година), а након сертификације готово су се удвостручили и износили 802.919.000 динара (2013. година). Иако је у посматраном периоду дошло и до повећања расхода у пословању овог предузећа, добијени подаци о повећању прихода могу указати да је тренд сертификације имао позитивног утицаја на ефикасност пословања, односно, у овом случају, на повећање прихода.



Графикон 9 – *Пословни приходи и расходи предузећа „Технички ремонтни завод" Крагујевац за период од 2010. до 2013. године (у 000 динара)*

На основу анализе финансијских извештаја посматраних предузећа посебне намене за четворогодишњи период, може се закључити да је увођењем интегрисаног система менаџмента код 71,42% предузећа дошло до повећања ефективности и ефикасности, односно забележен је знатно бољи финансијски резултат, што потврђује хипотезу Х2 – *успостављањем IMS-а повећава се ниво ефикасности и ефективности предузећа*.

Закључак

Резултати истраживања представљају основу за постављање одговарајућих стратегија за унапређење система менаџмента и конкурентности. Интегрисани систем менаџмента треба да интегрише све текуће формализоване системе фокусиране на квалитет, заштиту животне средине, здравље и безбедност, особље, финансије, итд. То значи да процеси и документа која их описују треба да буду интегрисани. Када предузеће идентификује све заинтересоване стране (стејкхолдере) може утврдити које парцијалне менаџмент системе треба да укључи у свој пословни систем. Извори финансирања за успостављање и сертификацију IMS-а могу бити из сопствених пословних средстава, подстицајна средства и комбиновани извор финансирања, тј. подстицајна средства и преостали износ средстава из финансијских ресурса предузећа.

Преглед предузећа посебне намене, као и стандарда по којима су сертификовани њихови системи менаџмента, указује на то да највећи проценат анкетираних предузећа која су успоставила IMS која има један систем менаџмента. Финансијски ресурси често представљају ограничења и проблеме при успостављању и сертификацији интегрисаних система менаџмента, што се показало и у овом истраживању.

Развој предузећа посебне намене један је од кључних фактора у процесу европских интеграција Републике Србије. Као један од елемената за развој конкурентске предности наглашава се стандардизација и квалитет. Са тог аспекта, а ради конкурентности предузећа посебне намене и националне економије, побољшава се инфраструктурна подршка за ефикасно усвајање стандарда, подстичу се предузећа посебне намене да користе међународно признате стандарде система менаџмента и поједностављује процедура сертификације.

Литература

[1] Арсовски С.: *Менаџмент економиком квалитета*, CIM Центар, Машински факултет, Крагујевац, 2002.

[2] Barney, B., Griffin W.: *The Management of Organizations: Strategy, Structure, Behavior*, Houghton Mifflin Company, Boston-Toronto, 1992.

[3] Douglas A., Glen D.: „Integratedmanagementsystems in smallandmediumenterprises", *Total Quality Management*, 11(4/5&6), 2000., pp. 686-690.

[4] Ђорђевић Д., Ћоћкало Д.: *Примена концепта система управљања квалитетом у домаћим малим и средњим предузећима*, Пета регионална конференција „Квалитетом и знањем у будућност", Зрењанин, РПК Зрењанин, 2005.

[5] Jorgensen T., Remmen A., Mellado D.: „Integratedmanagementsystems – threedifferentlevels of integration", *Journal of Cleaner Production*, 14, 2005., pp. 713-722.

[6] Каровић, С., Вукоњански, И., Секуловић, Д.: „Улога и значај јавног сектора у вршењу послова одбране", *Војно дело*, Београд, пролеће/2014., стр. 224-242.

[7] Марјановић, И., Јакић, Б.: „Улога лидерства у управљању мотивацијом запослених у организацијама за производњу, ремонт и модернизацију наоружања и војне опреме", *Војно дело*, Београд, пролеће/2013., стр. 251-260.

[8] Рајковић, Д.: *Интегрисани системи менаџмента у малим и средњим предузећима*, Машински факултет, Крагујевац, 2010.

[9] Роксић, Ј.: „Унапређење пословног амбијента у Републици Србији – законски оквир за страна улагања”, *Финансије*, бр. 65, бр. 1-6, Београд, 2010., стр. 6-25.

[10] Стојиљковић В., Стојиљковић П., Стојиљковић Б.: *Интегрисани системи менаџмента*, CIM Colleged.o.o., Машински факултет, Ниш, 2006.

[11] Стојковић, Р., Раичевић, М.: *Политички ризик и међународно пословање*, Друштво економиста „Економика” бр. 56 (3), Ниш, 2010., стр. 165-174.

[12] http://fi.apr.gov.rs/prijemfi/cir/Podaci_Komplet_1.asp?strSearch=07249845&kod=22fd3a2654e0f504445b61d7888502c10cf6b63d&godina=2013&pk_zag=632518, 02.06.2015.

[13] http://fi.apr.gov.rs/prijemfi/cir/Podaci_Komplet_1.asp?strSearch=07206178&kod=311275104f2ef3d1cb5a213228c11b9831dad813&godina=2013&pk_zag=693497, 02.06.2015.

[14] http://fi.apr.gov.rs/prijemfi/cir/Podaci_Komplet_1.asp?strSearch=07096364&kod=7937fa449f3311416d28e9907b32b6c666b79e98&godina=2013&pk_zag=656329, 02.06.2015.

[15] http://fi.apr.gov.rs/prijemfi/cir/Podaci_Komplet_1.asp?strSearch=07219601&kod=32c7d33ae3e3945a708f6ccd20d29c0be975de7b&godina=2013&pk_zag=611252, 02.06.2015.

[16] http://fi.apr.gov.rs/prijemfi/cir/Podaci_Komplet_1.asp?strSearch=07327153&kod=fed0bade62486b62cfc4f7e861364caf48a1791a&godina=2013&pk_zag=651611, 02.06.2015.

[17] http://fi.apr.gov.rs/prijemfi/cir/podaci.asp?strSearch=07026293&kod=4337204b354673b63ab1fdcf0a663efde066d5a1&godina=2013, 02.062015.

DOI: 10.5937/vojdelo1602212R

ЗНАЧАЈ ИНТЕРНЕ РЕВИЗИЈЕ ЗА МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ И ВОЈСКУ СРБИЈЕ

Милица Н. Радојковић*
Генералштаб Војске Србије, Команда РВ и ПВО, 126. бр ВОЈИН
Раде Жугић**
Министарство одбране Републике Србије, Инспекторат одбране
Саша К. Трандафиловић***
Министарство одбране Републике Србије, Сектор за буџет и финансије

Интерна ревизија је успостављена независна, високостручна и објективна оцењивачка и саветодавна активност, која се обавља ради пружања услуга руководству ради стварања нове вредности и унапређења пословања. Своје циљеве остварује кроз систематичан и дисциплинован приступ процењивању и унапређењу ефективности процеса управљања ризицима, контроле и управљања. Подручје рада интерне ревизије протеже се од оцене рачуноводствених извештаја, па све до провере и оцене ефективности и економичности целокупног пословног процеса. Имајући у виду да су потребе система одбране од највишег значаја за сваку државу, неопходност успостављања интерне ревизије представља најефикаснији механизам за финансијско и оперативно побољшање у пословању, усмерено на повећање борбене готовости, уз законито, наменско, економично и ефикасно располагање буџетским средствима.

У овом раду презентује се делокруг и правни основ интерне ревизије у Министарству одбране и Војсци Србије, и то на општим сазнајним основама кроз приказ појма и значаја интерне ревизије. Такође, указано је на кључне области лоцирања интерне ревизије у систему одбране, које могу да допринесу економичности и ефикасности, али и већој укупној вредности.

Кључне речи: *јавни сектор, интерна ревизија, индекс ризика, Министарство одбране, Војска*

Увод

Интерна ревизија је потреба у данашњим промењивим и сложеним условима пословања и настоји да даје решења на најчешће проблеме и недоумице које се појављују у класичном приступу одлучивања. Она није самосталан и изоло-

* Ауторка обавља дужност начелнице Групе за финансије у 20. бВОЈИН и 126. бр ВОЈИН; milica.radojkovic@20bvojin.126brvojin.vipvo.vs

** Пуковник проф. др Раде Жугић је начелник Групе за финансијске послове.

*** Пуковник доц. др Саша К. Трандафиловић је начелник Управе за буџет.

ван систем, већ се, напротив, ослања, прилагођава и пружа потпору друштвеним и економским условима.

Интерна ревизија постала је врста професије са значајним потенцијалом да има велики утицај на управљање јавним финансијама. Потреба за интерном ревизијом уочена је и у Европској унији. Временом се та потреба појавила и у оним земљама које су желеле да се прикључе Европској унији. То, у суштини, значи да је проблематика модерне интерне ревизије у јавном сектору универзална и да се може посматрати као глобални тренд и потреба пословања широм света.

Сигурно је да су активности интерне ревизије неопходне у свим пословним системима, а посебно у онима који имају ограничене ресурсе, а морају да остваре постављене циљеве. Такав систем је Министарство одбране, преко којег се финансира Војска, па функције интерне ревизије укључују и надзор над свим интерним контролама субјекта ревизије, односно организационих јединица Министарства одбране и Војске Србије (МО и ВС).

Уз помоћ постојеће регулативе, интерна ревизија сагледава слабости система и даје препоруке за његово побољшање. Наравно, то не искључује чињеницу да интерна ревизија мора непрекидно да развија нове приступе и осмишљава нове ревизијске „услуге" кроз додавање вредности у пословању. Наиме, интерна ревизија указује на смер којим тражи нова, квалитетнија решења и моделе организације.

Појам и значај интерне ревизије

Интерна ревизија прешла је дуг развојни пут. Током 50-их и 60-их година XX века претежно се заснивала на основној провери рачуна, ради изоловања грешака и неправилности. Данас се говори о преласку са детаљних провера великог обима, углавном основних финансијских трансакција, на рад на унапређењу стратегија управљања ризиком. То мењање приступа најбоље илуструје следећи графикон (слика 1).

1) Провера рачуноводствене евиденције	1950.
2) Оцена поштовања процедура	1960.
3) Испитивање процедура	1970.
4) Оцена контрола	1980.
5) Извештај о системима интерне контроле	1990.
6) Оцена управљања ризиком	2000.
7) Подршка процесу управљања ризиком	2001.
8) Извештавање о ризику	2002.
9) Додавање вредности	2003.
10) ?	

Слика 1 – *Развој интерне ревизије*[1]

[1] Spencer Pickett, K. H., 2008. *Интерни ревизор у пракси,* Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, стр. 11.

Стандардна дефиниција интерне ревизије садржи битне елементе који чине основни оквир њених принципа. У првом плану је дефиниција Института интерних ревизора: „Интерна ревизија је активност независног, објективног уверавања и консалтинга, осмишљена са циљем креирања додатне вредности и унапређења пословања организације. Она помаже организацији у постизању циљева увођењем систематског, дисциплинованог приступа процени и унапређењу ефективности процеса управљања ризиком, контроле и управљања."[2]

Ради појашњења суштине и значаја интерне ревизије, потребно је извршити анализу свих битних појмова наведене дефиниције:

„Интерна ревизија" – њена улога у оквиру организације разликује се од улоге екстерне ревизије.

„Независност" – интерна ревизија не може да опстане ако није објективна; функција ревизије мора имати адекватан статус и мора се раздвојити од посла који се контролише да би било користи од ње.

„Уверавање и консалтинг" – интерном ревизијом руководству се могу обезбедити савет и помоћ на начин који најбоље одговара потребама сваког руководиоца; такође, улога интерне ревизије је и да обезбеди независно уверавање да ли организација добро управља ризицима или то не чини.

„Активност" – функција интерне ревизије је активност, односно она је дефинисана као услуга.

„Осмишљена са циљем креирања додатне вредности" – као услужна делатност, интерна ревизија требало би да доведе до одређене користи за организацију, односно додатне вредности.

„И унапреди пословање организације" – ревизори доприносе сталном усавршавању и напретку организације.

„Помагање организацији у постизању циљева" – учинити организацију успешном је главни циљ управљања (лоше вођена организација неће бити успешна), управљања ризиком (где су ризици за остварење циљева у центру пажње) и интерне контроле (чији је циљ да се осигура реализација циљева).

„Систематски, дисциплиновани приступ" – јасан скуп професионалних стандарда и најбоље практичне смернице за пружање квалитетне услуге обезбеђује да ревизори примењују систематски и дисциплинован приступ послу.

„Процена и унапређење" – интерна ревизија поставља налазе ревизије насупрот ономе што би требало да постоји ради обезбеђења добре контроле, што обавезно подразумева употребу техника за оцењивање које се примењују професионално и непристрасно како би се добили поуздани резултати.

„Ефективност" – ово је концепт који се заснива на идеји да је руководство у стању да поставља циљеве и контролише ресурсе ради осигурања истинског остваривања ових циљева. Веза између контроле и циљева постаје јасна, а ревизори морају бити у стању да разумеју фундаменталне потребе руководства док оно ради на остварењу циљева.

[2] Професионална пракса интерне ревизије, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2006, стр. 19.

„Процес управљања ризиком, контроле и управљања" – у стандарду извођења 2130 – Управљање института интерних ревизора наводи се да активношћу интерне ревизије треба да се процени процес управљања и да се дају одговарајуће препоруке за његово унапређење путем испуњења следећих циљева:

– промовисање прикладних етичких принципа и вредности унутар организације;

– обезбеђивање ефективног управљања перформансама и установљавања одговорности у организацији;

– ефективно саопштавање информација о ризицима и контроли одговарајућим деловима организације;

– ефективна координација активности и саопштавање информација члановима одбора, екстерним и интерним ревизорима и руководству.[3]

Дакле, изазови са којима се суочава професија интерне ревизије, тј. управљање, управљање ризиком и контрола, означавају развојне системе које одређују контекст улоге ревизије. Уобличавањем концептуалне садржине интерне ревизије указује се на то да је пронађен један мањи број модела који дају одговоре на питање – зашто је интерна ревизија потребна и неопходна функција свих правних лица која имају потребу и услове да је успоставе у својој организационој структури. У светској литератури недвосмислено је присутно мишљење да функција интерне ревизије треба да постоји у сваком правном лицу, ради успешнијег решавања пословних проблема у данашњем сложеном тржишту.

Сходно наведеном, може се рећи да је функција интерне ревизије механизам за мерење трошкова и бенефиција, али тако да функција лидера може да потврди своју стратегију. Интерна ревизија обезбеђује да организације остваре своје интерне циљеве у области трошкова, продуктивности, квалитета, конзистентности, итд. Такође, може да обезбеди да организација остварује и своје екстерне циљеве, тако што ће задовољити потребе клијената, постићи учешће на тржишту и друго. Интерни ревизори су поуздан механизам за постизање синтезе два информативна тока у један кохерентан ток информација о ефективности одређеног система и уоченим девијантним случајевима који су утицали на смањење ефективности пословања организације.[4]

Процес интерне ревизије не треба да се своди на прегледање прошлих догађаја. Улога ревизије је више разматрање будуће стратегије и обезбеђење да су успостављене контроле ради успешног пословања у будућности, упркос неизвесности која је неодвојиви део предвиђања. Као у случају свих неизвесности, и овде се она односи на питање предвиђања ризика и смишљање изводљивих решења, колико је то могуће. Давање уверавања о овом процесу и пружање помоћи руководиоцима, где год је то могуће, представљају камен темељац интерне ревизије.

Наравно, да би интерна ревизија свој посао обављала ефективно и ефикасно и била сигурна да може слободно да врши сваку ревизију на најадекватнији начин (без предрасуда ревизора или притиска и утицаја руководства на ревизоре да донесу одређене закључке), од кључне је важности да у оквиру организације функционише као независна активност.

[3] Професионална пракса интерне ревизије, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2006, стр. 17.

[4] Виторовић, Б., 2004. *Интерне контроле и интерне ревизије*, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, стр. 111.

Место и улога интерне ревизије у МО и ВС

Како су у претходном делу постављене опште основе на којима почива систем интерне ревизије, у овом делу биће обрађена интерна ревизија на конкретном примеру система одбране, и то почев од регулативе као детерминишуће и усмеравајуће компоненте. Законодавни оквир којим се регулише област интерне ревизије заснива се, како на међународним и националним прописима, тако и на интерним актима у оквиру система одбране којима се ближе уређује интерна ревизија у МО.

Када се говори о међународној регулативи, пре свега се мисли на етички кодекс, међународне стандарде професионалне праксе интерне ревизије и практичне савете који заједно представљају водич за успостављање националне регулативе. С друге стране, када се говори о националној регулативи, мимо чињенице да она мора бити усаглашена са међународном регулативом, она захтева и прилагођавање условима пословања нашег простора. У овом контексту помиње се Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, Закон о буџетском систему и Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору.

Што се тиче система одбране, интерна ревизија у МО успостављена је као ужа унутрашња јединица и то као Одсек за интерну ревизију. Она је функционално независна организациона јединица у МО, која непосредно извештава руководиоца корисника јавних средстава.

Задаци Одсека за интерну ревизију у МО регулисани су Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. То су: прегледи усклађености са постојећим финансијским прописима, инструкцијама и процедурама; процена делотворности интерних контрола; процена делотворне употребе средстава; преглед поузданости и интегритет начина на које се воде евиденције и извештавање; плаћање и уговори; прегледи рачуноводствених извештаја; испитивање нерегуларности; правилност наплате прихода и њихову евиденцију; безбедност имовине и њен попис односно инвентарисање; преглед буџетске прерасподеле, како би се осигурала законска усклађеност и обезбедила довољна средства и друге послове из делокруга Одсека.

У обављању дефинисаних задатака, интерни ревизори се у свом раду, поред регулативе на међународном и националном нивоу, руководе и интерним актима: Повељом интерне ревизије, етичким кодексом, као и стратегијским и годишњим плановима, из којих произилазе оперативни планови и оланови задатака ревизије.

Повеља интерне ревизије је интерни акт који потписују руководилац службе за интерну ревизију и руководилац организације, у којем се дефинишу улога, овлашћења и одговорности интерне ревизије у МО. Она је званични документ којим се утврђује позиција ревизије у организацији и у њој се обрађује неколико питања:

1) улога интерне ревизије,
2) делокруг интерне ревизије,
3) независност интерне ревизије,
4) дужности руководиоца интерне ревизије,
5) дужности руководиоца организације,
6) извештавање и комуникација,
7) сарадња са другим институцијама.

Дакле, како се Повељом интерне ревизије регулише статус интерне ревизије у оквиру организације, приступ интерних ревизора евиденцији, запосленима и имовини неопходној за обављање задатака ревизије, као и сам делокруг рада интерне ревизије, усвајање је неопходно, што се одражава на исправно успостављање њених функција.

С обзиром на то да се ревизија заснива на поверењу у објективну оцену управљања ризицима, контролама и управљању уопште, по угледу на етички кодекс Института интерних ревизора, донесен је етички кодекс интерне ревизије у МО. Сврха етичког кодекса интерне ревизије у МО је, свакако, унапређење етичке културе у звању интерне ревизије, као и унапређење културе понашања у професији интерне ревизије. Стога је евидентно да је постојање етичког кодекса нужно.

Етичким кодексом наглашено је да интерни ревизори морају поштовати принципе интегритета, објективности, поверљивости и стручности. У складу са овим принципима, успостављена су правила понашања, која описују норме понашања, која се очекују од интерних ревизора. То се односи на све запослене који обављају послове ревизије, па непоштовање етичких захтева води покретању дисциплинског поступка.

Најважнији део процеса ревизије је планирање које обухвата четири методолошке фазе. Прву фазу овог процеса представља Стратегијски план који наводи покривеност ревизијом у наредне три до пет година и представља основу целог процеса планирања. Друга фаза је годишњи план рада који је заснован на првој години стратегијског плана и детаљно наводи ревизије које ће се обавити у наредних дванаест месеци. Ове две фазе представљају основу за трећу и четврту фазу. Трећа фаза су оперативни планови, који наводе ресурсе потребне за остваривање годишњег плана рада. Оперативни планови се ревидирају и ажурирају током целе године, узимајући у обзир шта је стварно остварено. Коначно, планови задатака ревизије припремају се на почетку сваке ревизије наведене у годишњем плану рада.

На основу Стратешког плана интерне ревизије у Министарству одбране за период 2015–2017. године, и на основу циљева који су њиме дефинисани, Одсек за интерну ревизију Министарства одбране вршиће своје функционалне активности у складу са годишњим планом рада за 2015. годину. Полазна основа за доношење годишњег плана рада за 2015. годину је прва година стратешког плана за период 2015 – 2017. године.

Значај интерне ревизије за МО и ВС

У условима рецесије, недовољне финансијске моћи и претеће фискалне неравнотеже, интерном ревизијом могу да се постигну вишеструки позитивни ефекти, како по целокупни јавни сектор, тако и по сам систем одбране, као један од најбитнијих сегмената једне државе. На темељу процена, интерна ревизија у МО, врши функцију саветовања министра одбране о могућностима управљања ризицима, у смислу обликовања и надзирања одговарајућег састава контрола, којима ће се ризици ефикасно смањивати или сводити на прихватљив облик.

Предмет испитивања интерног ревизора је целокупно пословање окренуто реализацији додељених мисија и задатака и то кроз препоруке војном менаџменту. Најчешће се ради о препорукама и саветима у вези с могућим корективним активностима, којима би се уклонила уочена одступања од стандарда и планираних циљева.

Налази интерне ревизије треба да буду благовремено представљени менаџменту, како би се осигурало предузимање одговарајућих активности. Стога је евидентно да се важност интерне ревизије, као карике у ланцу одговорности, огледа у њеном јачању ауторитета војног врха.

На основу евиденције Одсека за интерну ревизију МО у периоду од 2010, закључно са 2014. годином, спроведено је укупно 20 ревизија, док се у првом кварталу текуће године спроводе три ревизије. Понекад се деси да се изађе из првобитно планираног оквира, али само у случају када постоји захтев за спровођење ванредне ревизије, која може да се покрене на захтев руководиоца јединице за интерну ревизију и на основу захтева министра одбране. Такође, у циљу обуке, ради стицања права полагања испита за овлашћене интерне ревизоре у јавном сектору, вршене су ванредне ревизије мањих обима.

Од укупног броја датих препорука (232), број неусаглашених износи 13, што управо говори о позитивним ефектима спровођења интерне ревизије, као још једног вида контролне активности у систему одбране. Иако је интерна ревизија првенствено саветодавног карактера, у случају да субјект ревизије не прихвати све дате препоруке, министар одбране може да донесе одлуку којом се он обавезује да поступи по свим препорукама ревизора.[5]

Кључне области интерне ревизије у МО и ВС

Није спорно да интерна ревизија треба да помогне највишем војном руководству и менаџменту одбране у планској функцији, али и да одговори на питање – како и где најефикасније употребити ограничена буџетска средства. Због тога је сасвим природно усмерити активности интерне ревизије на кључне области, како би се ограниченим прорачунским средствима реализовали циљеви, односно извршиле додељене мисије и задаци, а самим тим и одржала оперативност система одбране на задовољавајућем нивоу.

Да ли ће се успешно реализовати постављени циљеви, искористити нове шансе за остваривање додатне вредности и избећи потенцијалне опасности у својим активностима, зависи управо од процеса управљања ризицима, којем се интерна ревизија све више окреће. Наиме, ризик је потребно схватити као опасност која може угрозити реализацију постављених циљева. Тада је улога интерне ревизије да менаџменту обезбеди информације за доношење адекватних пословних одлука.

Евидентно је да није могуће спровести ревизију свих организационих јединица МО и ВС, па је због тога неопходно усмерење на високоризичне области и у одређеним организационим јединицама, командама и установама. Интерну ревизију неопходно је прилагодити околностима у самом субјекту ревизије и заснивати је на процени ризика, како би достигао већи ниво ефективности тамо где је то потребно.

Трогодишња Стратегија интерне ревизије у МО израђује се на основу регистра стратешких ризика, па се ствара директна корелација са планирањем садржаја и обима ревизија. Такође, користи се и искуствена метода ревизора која се заснива на табели за израчунавање индекса ризика.

[5] До сада је министар одбране два пута обавезао субјекта ревизије да поступи по препорукама које су дали ревизори.

Приликом израде табеле за израчунавање индекса ризика узети су у обзир следећи фактори ризика: укупни трошкови, број трансакција, осетљивост активности и географска распрострањеност. Оваквим приступом је утврђено да су:

– области са високим ризиком: јавне набавке и плате и друга лична примања,

– област са средњим ризиком: приходи,

– бласти са ниским ризиком: планирање и припрема буџета и извештавање и рачуноводство (табела 1).

Табела 1 – *Израчунавање индекса ризика*[6]

	Планирање и припрема буџета			**Извештавање и рачуновод-ство**			**Јавне набавке**			**Плате и друга лична примања**			**Приходи**		
Фактори ризика	Рангирање (степен)	Тежина	Укупно	Рангирање (степен)	Тежина	Укупно	Рангирање (степен)	Тежина	Укупно	Рангирање (степен)	Тежина	Укупно	Рангирање (степен)	Тежина	Укупно
Укупно трошкови	2	5	10	3	3	9	5	5	25	5	5	25	2	1	2
Број трансакција	3	4	12	2	4	8	5	5	25	4	5	20	3	4	12
Осетљивост активности	4	5	20	4	3	12	5	5	25	3	4	12	4	4	16
Географска распрострањеност	2	2	4	3	4	12	2	5	10	4	5	20	4	5	20
Индекс ризика	**46**			**41**			**85**			**77**			**50**		

На основу инструкција Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија у системима са високим ризиком врши се ревизија сваке године, како би се потврдило да су системи који су од виталног значаја под ефективном контролом. Системи који су средњег ризика, у стратегијском циклусу од три године предмет су ревизије у две од три године. Ревизија нискоризичних система врши се једном у три године. Тиме се омогућава поуздана провера и интегритет финансијских и пословних информација, на основу чега ће се утврдити усклађености резултата са дефинисаним циљевима.

Претходно наведене области заједно чине кључне области тренутног лоцирања интерне ревизије у систему одбране, са императивним захтевима за транспарентношћу и полагањем рачуна, како би се, као резултат, добило повећање вредности. Свакако, не треба заборавити да новитети у пословању захтевају реплику у виду сталне верификације овако постављених ризичних области.

Закључак

Може се рећи да је основна улога интерне ревизије у оцењивању функционисања процеса управљања ризиком који је дефинисао менаџмент, али и у предлагању мера за побољшање процеса и уклањање слабости и недостатака, како би се ри-

[6] Низак ризик: до 50; средњи ризик: 50–75; висок ризик: преко 75.

зик свео на прихватљив ниво. Међутим, доношење одлука у вези са пословањем, односно отклањањем недостатака и унапређивањем процеса представља одговорност и обавезу менаџмента.

Концептом или моделом индентификације и обликовања кључних области лоцирања интерне ревизије (јавне набавке, планирање и припрема буџета, плате и друга лична примања, приходи, извештавање и рачуноводство и информациони системи), удаљава се од „немогуће" квантитативне пројекције система интерне ревизије у МО и окреће ка квалитетнијој опцији, која ће бити усмерена тамо где је њена улога најпотребнија и оптимална. Може се рећи да ће се усмеравањем ревизије на ове области омогућити довољна контролна покривеност кључних тачака система одбране, где се троши највећи део буџетских средстава.

На крају, треба нагласити да је потребно време како би се испољиле све предности увођења интерне ревизије у систем одбране. Такође, фактор време, а самим тим и искуство, сигурно ће допринети даљој доградњи овог процеса.

Литература

[1] Виторовић, Б.: *Интерне контроле и интерне ревизије*, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2004.

[2] Жугић, Р.: *Цивилна контрола војске – контрола буџета*, Војноиздавачки завод, Београд, 2007.

[3] Spencer Pickett, K. H.: *Основни приручник за интерну ревизију*, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2007.

[4] Spencer Pickett, K. H.: *Интерни ревизор у пракси,* Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2008.

[5] Трандафиловић С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, Медија центар „Одбрана", Београд, 2013.

[6] Жугић, Р.: Контроле и ревизије у функцији извршења финансијског плана Министарства одбране, *Зборник XXXIX Симпозијума о операционим истраживањима SYM-OP-IS*, 2012.

[7] Петровић, Д.: Системи контроле финансијског пословања у јавном сектору, *Буџетско рачуноводство*, 21/2014:67-88, 2014.

[8] Студија случаја, Ревизија система плата, Београд PIFC3 (Подршка развоју интерне финансијске контроле у јавном сектору – фаза 3), 2013.

[9] Етички кодекс интерне ревизије у Министарству одбране, *Службени војни лист*, бр. 1, Београд, 2011.

[10] Закон о буџетском систему, (бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14), *Службени гласник РС*, Београд

[11] Повеља интерне ревизије, *Службени војни лист*, бр. 1, Београд, 2011.

[12] Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору, *Службени гласни РС*, бр. 99, Београд, 2011.

[13] Професионална пракса интерне ревизије, Савез рачуновођа и ревизора Србије, Београд, 2006.

[14] Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 61/09, Београд 2009.

DOI: 10.5937/vojdelo1602221J

НОРМАТИВНО-ЕКОНОМСКА АНАЛИЗА ПРОИЗВОДЊЕ ЗДРАВСТВЕНОБЕЗБЕДНИХ КОНЗУМНИХ ЈАЈА У ВОЈНОЈ УСТАНОВИ „МОРОВИЋ“

Саша Б. Јовић
Министарство одбране Републике Србије,
Управа за општу логистику

Војна установа „Моровић” послује по принципу стицања и расподеле дохотка, те менаџмент овог значајног привредног субјекта из састава система одбране настоји да својим свакодневним активностима рационализује њено пословање, уз остваривање позитивне економске рачунице.

Храна представља значајан фактор економске, социјалне и политичке стабилности у свету. Циљ истраживања у овом раду представља нормативно-економску анализу производње здравственобезбедних конзумних јаја за потребе система одбране и становништва.

Примена статистичке методе и анализе садржаја допринела је потпунијем сагледавању утицаја постојеће нормативне регулативе у Министарству одбране и Војсци Србије на економске факторе производње здравственобезбедних конзумних јаја, те целисходности опстанка живинарске производње у Војној установи „Моровић”.

Немогућност примене постојеће војне регулативе из области материјалног пословања, услед њене неусклађености са законитостима тржишног пословања негативно утиче на производне резултате живинарске производње у Војној установи „Моровић”. Изменом постојећих прописа, уз уважавање тржишних законитости, живинарска производња могла би у знатној мери допринети побољшању дневне ликвидности и профитабилном пословању анализиране установе.

Кључне речи: *Војна установа, нормативно-економска анализа, производња, здравственобезбедна конзумна јаја*

Увод

Проблему исхране данас се у свету посвећује изузетна пажња. Храна представља значајан фактор економске, социјалне и политичке стабилности у свету. Енергетски и биолошки квалитетна исхрана становништва од посебног је значаја, с обзиром на то да она непосредно утиче на физичку и умну способност сваког појединца, а тиме и читавог народа. Правовремена и квалитетна исхрана је егзистенцијална потреба сваке војске; представља јединство сложених и непрекид-

них процеса потрошње хране, која је неопходна за надокнаду сталних енергетских потреба, као и за одрживост физиолошких функција организма.

Исхрана припадника Војске Србије (у даљем тексту ВС) реализује се у складу са Правилником о општим логистичким потребама у Министарству одбране (у даљем тексту МО) и ВС и Планом исхране у ВС [17, 22].

Исхрана припадника МО и ВС задатак је опште логистичке функције којим се, на основу достигнутих научних сазнања, техничко-технолошких могућности, стечених искустава, навика и традиција у исхрани цивилног становништва, а у складу са психофизичким напрезањима и усклађеним захтевима војног менаџмента на прописан, редован и здравствено исправан начин обезбеђује квалитетно и потпуно задовољавање енергетско-биолошких потреба у храни професионалних припадника МО и ВС.

Производњу конзумних јаја за потребе МО и ВС врши Војна установа (у даљем тексту ВУ) „Моровић" са 8,62% својих производних капацитета. Преосталих 91,37% произведених конзумних јаја ВУ „Моровић" продаје на цивилном тржишту. Неопходност примене „војних" правила и прописа у домену продаје конзумних јаја на цивилном тржишту смањује финансијски резултат пословања ВУ „Моровић" [16, 17, 18, 19].

Обезбеђење појединих прехрамбених производа, међу којима су и конзумна јаја, саставни су део реализације исхране припадника МО и ВС, као једне од услуга стандарда опште логистике, коју у оквиру МО и ВС пружа ВУ „Моровић". Ова установа послује по принципу стицања и расподеле дохотка, те је као таква принуђена да рационално упосли своје капацитете за производњу хране и тиме обезбеди обртна новчана средства за свој опстанак на тржишту. Менаџмент ВУ „Моровић" је као потенцијалну шансу даљег опстанка и развоја ове установе препознао могућност продаје конзумних јаја на цивилном тржишту.

Издвајањем радне јединице ,,Моровић" 1996. године, из састава ВУ ,,Карађорђево" формиран је објекат за посебне намене ,,Моровић", који је са објектом за посебне намене ,,Карађорђево" и објектом за посебне намене ,,Добановци" чинио Управу за објекте посебне намене са седиштем у Карађорђеву. Војна установа ,,Моровић" из Моровића формирана је одлуком савезног министра за одбрану (у даљем тексту СМО) 1998. године од објекта за посебне намене ,,Моровић" у Моровићу и ,,Шумске куће Тара" на Тари, ради обезбеђења репрезентативних услуга, са седиштем у Моровићу. Војна установа ,,Моровић" налазила се у организацијском саставу СМО, била је потчињена Кабинету СМО и пословала је као буџетска војнодоходовна установа.

Услед организацијско-формацијских промена, ВУ ,,Моровић" је 2006. године трансформисана у установу која ће пословати по принципу стицања средстава и остваривања добити, односно прихода. Из састава ВУ ,,Моровић" издвојен је објекат за посебне намене ,,Шумска кућа Тара" на Тари и пренет је у организацијски састав Гарде. Трансформисана ВУ ,,Моровић" задржала је назив ВУ ,,Моровић" и сада је, као материјално-финансијски орган четвртог нивоа, потчињена Дирекцији за услуге стандарда (у даљем тексту ДУС) Управе за општу логистику (у даљем тексту УОЛ) Сектора за материјалне ресурсе (у даљем тексту СМР) МО.

Установа је формирана са циљем да доминантно задовољи потребе професионалних припадника система одбране, односно МО и ВС у пољопривредно- прехрамбеним производима, као и ради задовољења дела услуга стандарда и њених

репрезентативних услуга. Данас је ВУ „Моровић” доминантно окренута цивилном тржишту, а у веома малом проценту из сопственог производног програма задовољава потребе припадника МО и ВС.

Војна установа „Моровић” представља једну од три установе, намењене за пружање услуга стандарда опште логистике,[1] а ради обезбеђења и очувања услуга стандарда професионалних припадника МО и ВС [17]. Пружање поменутих услуга ВУ „Моровић” реализује по ценовнику, који одобрава ДУС УОЛ СМР МО.

Приликом пружања поменутих услуга стандарда опште логистике, менаџмент и стручно-специјалистичко особље ВУ „Моровић” доминантно се ангажује у реализацији четири основне делатности: пољопривредној производњи (ратарство и узгој животиња); шумарству, ловству и рибарству; пружању угоститељских услуга и трговини на велико и мало производима из асортимана установе. Извори финансирања установе су сопствени приходи, остварени реализацијом сопствених производа и услуга на тржишту (конзумна јаја, ратарске културе, дрвни сортименти, угоститељске услуге, услуге из области пољопривредних радова, ловнотуристичке услуге). И поред непобитне чињенице да је ВУ „Моровић” у обавези да примењује сва „војна” правила и прописе, те да спада у категорију других корисника буџета, Установа од 2006. године не добија буџетска средстава за своје пословање, што знатно отежава њену ликвидност и негативно утиче на економију њеног пословања.

Пољопривредна производња представља најзначајнију делатност која омогућава ВУ „Моровић” да, уз остваривање добитка, опстане у локалном тржишном окружењу. У оквиру пољопривредне производње, поред ратарске производње, сточарства, свињогојства и коњарства, живинарство, а у оквиру њега производња и продаја конзумних јаја, у знатној мери утиче на привредну активност ВУ „Моровић”.

Како ВУ „Моровић” послује по принципу стицања и расподеле дохотка, менаџмент овог значајног привредног субјекта из састава система одбране настоји да својим свакодневним активностима рационализује пословање установе, уз остваривање позитивне економске рачунице. С друге стране, примена „војних” прописа, који нису усаглашени са пословањем ВУ „Моровић”, доминантно оријентисаном ка цивилном тржишном окружењу, знатно умањује финансијске резултате пословања ове установе.

Задатке из домена производње конзумних јаја ВУ „Моровић” већ 30 година реализује у четири објеката, који у техничко-технолошком смислу не одговарају стандардима прописаним Законом о добробити животиња [8].

Услед укидања редовног служења војног рока, током 2011. године, те последично томе наглог смањења броја лица на бесплатној исхрани, дошло је до пада потрошње конзумних јаја од 2011. године па надаље. На тај начин ВУ „Моровић” доспела је у незавидну и тешку ситуацију, јер се број сталних потрошача из састава МО и ВС нагло смањио; знатно је умањен дневни прилив обртних новчаних средстава, а тиме и ликвидност установе, па је морала изнаћи нове кориснике, али и препознати нове тржишне шансе и изазове, како би осигурала свој даљи опстанак.

[1] Услуге стандарда опште логистике су: исхрана на радном месту; снабдевање службеном и свечаном униформом и осталом одећом, обућом и опремом; кантинске услуге; самачки смештај у објектима за смештај самаца; хотелски смештај; услуге одмора, опоравка и рекреације и остале услуге за потребе очувања стандарда.

У складу са инсталираним капацитетима и прописаним делатностима којима се установа бави, а поштујући принципе економичног и рентабилног пословања и потребе остваривања позитивних финансијских резултата, уважавајући реално окружење пословања, менаџмент ВУ „Моровић" морао је изнаћи нове идеје које би представљале потенцијалне шансе њеног даљег опстанка, али и очекиваног развоја. Менаџмент установе се при том руководио економском рачуницом да једино производња у „пуном" капацитету омогућава профитабилно пословање у производњи конзумних јаја.

Реализација реформе у ВС допринела је стварању ефикасне и ефективне, мање бројне, материјално и финансијски одрживе војске, оспособљене за реализацију додељених мисија и задатака [1, 3]. Мирнодопска величина ВС, која је пројектована у границама од 0,2 до 0,4% популације и њена ратна величина, која се у односу на мирнодопску креће у сразмери 3:1, неминовно се одражава на промене у квантитативним потребама у храни припадника МО и ВС [21].

Једна од идеја водиља за остваривање већег промета и већег добитка, као крајњег циља пословања војнодоходовне установе која послује по принципу стицања и расподеле дохотка, а с обзиром на стручну, кадровску и материјалну оспособљеност, јесте и продаја конзумних јаја на цивилном тржишту, поред постојеће продаје конзумних јаја за исхрану припадника МО и ВС.

Производња здравственобезбедних конзумних јаја за потребе исхране припадника МО и ВС

Поред неопходности примене критеријума економичности исхране, примена стандарда безбедности хране представљала је значајан покретачки фактор који може допринети ефекту даљег унапређења пословања ВУ„Моровић" у турбулентном тржишном окружењу. Увођењем Закона о безбедности хране свим субјектима који учествују у процесу производње, прераде и промета хране, прописана је обавеза успостављања система за осигурање безбедности хране, на свим нивоима осим на нивоу примарне производње, а у складу са принципима добре произвођачке праксе, добре хигијенске праксе и HACCP система [2, 6]. Ради повећања безбедности хране, а у складу са захтевима Закона о општој безбедности производа, ВУ „Моровић" је успоставила усаглашеност производа из сопственог производног асортимана са општим захтевима безбедности [6, 7].

Систем HACCP представља кључни стандард којим се обезбеђује безбедност хране производњом здравственобезбедних конзумних јаја. Анализа ризика и критичне контролне тачке – HACCP, представљају методу која данас чини основу за обезбеђење безбедности хране, пројектовану тако да спречи појаву ризика у читавом ланцу безбедности хране – од производње, преко прераде, складиштења, до дистрибуције конзумних јаја [2, 12, 13, 15].

Војна установа „Моровић", као субјект система одбране који се сврстава у категорију јединог субјеката који учествују у процесу производње и промета конзумних јаја, у свом раду је, ради повећања безбедности крајњих потрошача овог производа, имплементирала HACCP систем, добру произвођачку и хигијенску праксу. Успостављањем система и процедура производње и дистрибуције конзумних јаја, као и

идентификовањем свих субјеката од којих се набављају поједини производи,[2] који се користе у изради финалног производа, омогућили су ВУ„Моровић” производњу здравственобезбедних конзумних јаја који се могу са сигурношћу користити у исхрани припадника МО и ВС.

Редовне месечне контроле безбедности производње и дистрибуције конзумних јаја које врше војни ветеринарски органи из састава система одбране потврда су успостављеног система контроле микробиолошких, хемијских и биолошких контаминената хране, односно мониторинга безбедности производње, складиштења и дистрибуције конзумних јаја од стране ВУ „Моровић”.

Упоредо са овим активностима из домена мониторинга безбедности производње конзумних јаја, ова производња редовно је подвргавана контроли територијално надлежне цивилне ветеринарске инспекције, али и мониторингу територијално надлежног Научног института за ветеринарство (у даљем тексту НИВ) „Нови Сад”, а према захтевима Правилника о квалитету јаја и производа од јаја [14].

Нормативно уређење продаје конзумних јаја за потребе МО и ВС

Капацитети живинарских објеката у погону за узгој кока су 91.000 комада пилића лаке линије.[3] У току 2015. године њихова попуњеност се планира на нивоу од 82,41 %. Погон за одгој кока носиља има седам објеката. Сваки објекат дуг је 84 m, широк 12,5 m, захвата површину од 1.050 m^2, укључујући манипулативни простор у којем је смештен термоген за загрејавање објеката, капацитета 750 l погонског горива. Одгој пилића лаке линије одвија се за сопствене потребе и траје 126 дана, а затим се коке носиље премештају у погон за производњу конзумних јаја. Број једнодневних пилића лаке линије, који је ВУ „Моровић” одгајала у периоду од 2010. до 2014. године, као и пројектовани одгој за 2015. годину приказан је у табели 1.

Табела 1 – *Производња пилића лаке линије на годишњем нивоу*

Година	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015. план
Број пилића у комадима	110.303	107.304	104.837	98.580	51.000	79.500

(Извор: аутор)

Набавка једнодневних пилића лаке линије врши се применом поступка јавне набавке, а као критеријум за избор понуђача користи се најнижа цена. Већ дужи низ година ВУ „Моровић” се одлучује за набавку једнодневних пилића лаке линије расе „Lohman brown”, која се карактерише високом носивошћу конзумних јаја, чија произ-

[2] Концентроване крмне смеше, ветеринарски лекови, витаминско-минерални препарати у исхрани пилића лаке линије и кока носиља и др.

[3] Једнодневни пилићи који се одгајају до фазе раста у коке носиље.

водња на годишњем нивоу износи 300 до 400 комада по коки носиљи. Карактеристике расе „Lohman brown" су и врхунска носивост која износи 93% до 95%. Старост при носивости креће се од 140 до 150 дана, а просечна маса јаја износи 64 до 65 g.

Сопствени узгој кока носиља од стадијума једнодневних пилића до готовог производа, у овом случају кока носиља конзумних јаја, доприноси економији производње конзумних јаја. На тај начин остварују се уштеде у производњи, јер је цена коштања таквог одгоја нижа у односу на набавну цену коке носиље на тржишту за један до два евра (€), што смањује трошкове производње по једном набавном јату за 25.000 до 50.000 €, имајући у виду да једно набавно јато има 25.000 једнодневних пилића лаке линије. Смањење производних трошкова у одгоју кока носиља доприноси порасту добити у производњи конзумних јаја.

Ветеринарско-санитарни преглед на пријему једнодневних пилића лаке линије врши територијално надлежна ветеринарска станица из Шида. Уколико се ради о једнодневним пилићима лаке линије набављеним из увоза, пријем се обавља обавезно у присуству републичког ветеринарског инспектора, који прописује карантинске мере. Вакцинације пилића лаке линије обављају се по програму мера имунопрофилаксе, коју одређује, на основу серолошких испитивања, НИВ „Нови Сад". Вакцинацију спроводе територијално надлежне ветеринарске станице, о чему се, у складу са захтевима НАССР система, води уредна пратећа документација (записници и амбулантни протокол).

За исхрану пилића лаке линије користи се потпуна крмна смеша која се допрема из фабрике сточне хране са којом установа склопи уговор, а ускладиштава се у силосе смештене поред сваког објекта, чији су капацитети 8 и 12 t. Квантитативни пријем концентроване смеше за исхрану пилића врши се на фарми приликом истовара, уколико се испорука врши у вреће, а уколико се врши у ринфузи, на баждареној ваги, уз обавезно достављање вагарског листа, отпремнице и пратећег записника.

Квалитативну анализу смеше врши територијално надлежни НИВ „Нови Сад". Анализа узорака воде обавља се редовно на месечном нивоу у Сектору за превентивну медицину Института за хигијену, Војномедицинске академије у Београду. Током одгоја пилића лаке линије неминовна су и угинућа, те се угинуле животиња одвозе се у сертификовану кафилерију.

Годишња производња конзумних јаја у ВУ „Моровић" прописана је годишњим радним задатком од стране ДУС и она је у периоду од 2010. до 2014. године просечно износила 26.036.474 комада, а пројектована производња у 2015. години износи 20.400.000 комада. Смањење броја кока носиља у 2015. години проузроковано је финансијским резултатима пословања живинарске производње у периоду од 2010. до 2014. године, што је у оквиру економске анализе производње конзумних јаја у наредном делу рада предмет детаљније анализе. Број кока носиља који је одгајала ВУ „Моровић" у анализираном периоду од 2010. до 2014. године, као и пројектовани одгој за 2015. годину, приказан је у табели 2.

Табела 2 – *Производња конзумних јаја на годишњем нивоу, у комадима*

Година	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015. план
Коке носиље	100.028	99.975	92.631	95.697	63.840	75.000

(Извор: аутор)

Капацитети живинарских објеката у погону за производњу јаја су 102.000 комада кока носиља на годишњем нивоу. Њихова тренутна попуњеност је 73,53%, а посматрано по годинама анализе попуњеност капацитета живинарских објеката износила је: 2010. године – 98,06%, 2011. године – 98,01%, 2012. године – 90,81%, 2013. године – 93,82%, а 2014. године – 62,58%. Старост објеката, потреба реконструкције постојећих кавезних система и захтеви Закона о добробити животиња које постојећи објекти за узгој кока носиља не задовољавају, те недостатак обртних новчаних средстава за отклањање наведених недостатака, утицали су на смањење броја кока носиља у анализираном периоду [8].

Табела 3 – *Производња конзумних јаја на годишњем нивоу, у комадима*

Година	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015. план
Производња	23.594.932	25.765.948	27.606.373	26.883.670	26.331.450	20.400.000
Потребе МО и ВС	2.763.260	1.650.816	1.731.290	1.850.320	1.840.560	1.760.000

(Извор: аутор)

Конзумна јаја дистрибуирају се припадницима МО и ВС и купцима ван МО и ВС, односно на цивилном тржишту. Број произведених конзумних јаја у ВУ„Моровић” и број конзумних јаја потребан за исхрану професионалних припадника МО и ВС у складу са Планом исхране у ВС и бројним стањем лица на исхрани приказан је у табели 3 [22]. Од укупне годишње производње конзумних јаја установе за потребе исхране у МО и ВС утрошено је по годинама: 2010. године – 11,60%, 2011. године – 6,40%, 2012. године – 6,27%, 2013. године – 6,88%, 2014. године – 6,99%, а за 2015. годину планирано је 8,62%. Од укупно произведених конзумних јаја на цивилном тржишту, посматрано по анализираним година, продато је: 2010. године – 88,40% производње, 2011. године – 93,60% производње, 2012. године – 93,73% производње, 2013. године – 93,12% производње, 2014. године – 693,01% производње, а за 2015. годину планирано је 91,38% производње.

Правила, прописи, упутства, наређења и инструкције стручних органа, који спадају у домен интерних прописа, дефинишу обавезе, права и одговорност у делокругу рада управних и извршних органа ИнСл на свим нивоима и права корисника услуге исхране.

Неусклађеност Правилника о војним установама које послују по принципу стицања и расподеле дохотка са војним правилима и прописима који су донети након израде овог правилника, поред осталог, састоји се и у немогућности примене одредби чланова Правилника о материјалном пословању у МО и ВС (у даљем тексту Правилник) у погледу прописаних рокова за спровођење појединих радњи у самом поступку продаје. Конзумна јаја имају веома кратак декларисани гарантни рок употребе, који износи 45 дана, услед чега је немогуће спровести поступак продаје применом одредби Правилника [19, 16]. Такође, управо у домену продаје наведених производа услед дневних флуктуација њихових тржишних цена не могу се у потпуности применити одредбе чланова Правилника услед дугих рокова за спровођење процедуре продаје.[4]

[4] Услед дневних флуктуација цене конзумних јаја, од тренутка објављивања позива за продају до тренутка продаје може проћи и преко 45 дана.

Продаја конзумних јаја за потребе МО и ВС одређена је Решењем о коришћењу капацитета ВУ „Моровић" Моровић за производњу и испоруку конзумних јаја (у даљем тексту Решење) УОЛ која је израђује на годишњем нивоу. У оквиру Решења прописана је количина конзумних јаја за потребе МО и ВС, начин њиховог складиштења и транспорта до јединица и установа крајњих примаоца и цене по којима ће се вршити њихова продаја. Од места производње до места крајње поделе јединицама и установама из састава МО и ВС конзумна јаја се дистрибуирају употребом специјализованих моторних возила, опремљених расхладним системима, на начин који обезбеђује испуњеност техничких и хигијенско-санитарних услова у складу са Законом о безбедности хране [6].

Калкулацију продајних цена ВУ „Моровић" доставља другопретпостављеном органу – УОЛ, који је након анализе прихвата или самостално одређује [19]. У последње четири године, тј. од 2011. године па до 2015. године, калкулације које је достављала ВУ „Моровић" претпростављени орган – УОЛ није прихватила, већ ју је кориговала наниже и једностраним доношењем Решења одредила продајну цену конзумних јаја за потребе МО и ВС.

Такође, Решењем је прописан и начин контроле производње и дистрибуције конзумних јаја од стране стручних војних ветеринарских органа, ради обезбеђења здравствено-безбедног производа. Ради производње здравствено-безбедних конзумних јаја ВУ „Моровић" је у обавези да примењује више законских и подзаконских прописа [6, 12, 13, 14, 17].

Нормативно уређење продаје конзумних јаја за потребе цивилног тржишта

У складу са инсталираним капацитетима и прописаним делатностима, којима се ВУ „Моровић" бави, а поштујући принципе економичног и рентабилног пословања и потребе остваривања позитивних финансијских резултата, уважавајући реално окружење пословања, менаџмент ове установе морао је изнаћи нове идеје које би представљале потенцијалне шансе опстанка живинарске производње у оквиру пољопривредне производње, али и њеног очекиваног развоја.

У производном асортиману ВУ „Моровић" има производе (конзумна јаја) чију је продају немогуће или економски неоправдано спровести по наведеним правилницима. Једна од идеја водиља за остваривање већег промета и већег добитка као крајњег циља пословања, а с обзиром на стручну, кадровску и материјалну оспособљеност, била је и продаја преосталих 91,37% производње конзумних јаја на цивилном тржишту. Ова продаја реализује се искључиво за авансне уплате. Производња конзумних јаја и њихова продаја на цивилном тржишту од великог су значаја за ВУ „Моровић", имајући у виду да установа тако у кратком периоду може доћи до обртних новчаних средстава који су јој неопходни за дневно пословање и обезбеђење дневне ликвидности.

Продаја покретних ствари, у оквиру којих се налазе и сопствени производи, а у овом случају продаја конзумних јаја, регулисана је Правилником. Непосредно претпостављени орган – ДУС прописао је обавезу ВУ „Моровић" да се приликом спровођења продаје конзумних јаја у великопродаји мора придржавати одредби Правилника.

Нажалост, примена одредби Правилника онемогућава економично и рентабилно пословање, тј. њихова продаја не може се несметано и без већих губитака одвијати уз искључиво поштовање одредби овог правилника, имајући у виду прописане рокове за спровођење поступака продаје и рокове употребе конзумних јаја из више разлога:

• По добијању пријаве за продају Правилником је прописано формирање комисије или одређивање лица које треба да изврши преглед покретних ствари пријављених за продају (у даљем тексту ПС) по врстама, на лицу места и сагледавање количинског и техничког стања ПС, о чему саставља извештај са предлогом о начину и месту чувања до продаје у року до 30 дана, а има рок до 15 дана о достављању свог извештаја након извршеног увида у стање ПС.

Тиме се не даје могућност процене ПС намењених за продају, уколико би хтели да раније спроведемо поступак продаје, јер неретко се у процени може погрешити услед бројних ограничавајућих фактора, попут појаве салмонеле или неке друге болести животиња које могу проузроковати обустављање продаје до добијања резултата суперанализе, услед њиховог угинућа и сл.

• Дефинисање малопродајних цена, као почетних продајних цена ПС испитивањем тржишта, није могуће извршити на основу цена по којима се врши продаја на велико, што онемогућава да се скрати поступак продаје применом постојећих одредби Правилника о продаји. Надаље, малопродајне цене конзумних јаја су више и до 30% у односу на њихове великопродајне цене [5].[5]

При одређивању цене конзумних јаја, приликом испитивања тржишта ради спровођења „продаје на велико" установа има проблем с обзиром на то да се из извештаја Система тржишних информација пољопривреде Србије (у даљем тексту СТИПС) не може видети кретање цена овог производа приликом продаје у великим количинама, попут других пољопривредних производа већ се у оквиру СТИПС-а може пратити само кретање цене продаје конзумних јаја у продаји на зеленим пијацама, тј. „цене на мало". Проблем који Установа има на основу дугогодишњег искуства приликом продаје конзумних јаја јесте да поступак авансне продаје, а који се доминантно користи у последњих шест година, није образложен Правилником, при чему не треба занемарити чињеницу да авансна продаја доприноси, с једне стране, сигурности наплате новчаних потраживања од купаца, али, с друге стране, може утицати на снижење продајне цене конзумних јаја. Како су цену конзумних јаја које Установа производи подложне дневним осцилацијама, које могу знатно утицати на економичност процедуре продаје предвиђене Правилником, неопходно је изнаћи решење ових проблема. Према мишљењу аутора, услед честих промена цена ових производа од тренутка оглашавања до тренутка продаје, потребно је омогућити признавање одступања од одређене почетне продајне цене за 10% наниже у односу на цену објављену у позиву за јавно надметање.

[5] Великопродаја односно „продаја на велико" представља трговину на велико, која према Одлуци колегијума ВУ „Моровић" представља продају преко 100 кутија конзумних јаја (360.000 комада) по једном купцу. Свака продаја испод 100 кутија конзумних јаја (360.000 комада) према Одлуци колегијума ВУ „Моровић" представља „продају на мало".

Трговина на велико (великопродаја, велетрговина) је скуп свих пословних активности у вези са продајом робе/услуга лицима који купују ради даље продаје или коришћења у пословне сврхе. Трговина на мало (малопродаја) је продаја робе/услуга потрошачима ради задовољавања личних потреба или потреба домаћинства.

Током 2013. године ВУ „Моровић" је спровела поступак продаје конзумних јаја на годишњем нивоу, али се није јавио ниједан заинтересовани купац, с обзиром на честе промене цена ових производа на тржишту.

• Продаја конзумних јаја, у складу са одредбама Правилника, може се организовати јавним надметањем писаним или усменим путем, при чему од тренутка оглашавања или од тренутка упућивања позива до тренутка надметања мора проћи најмање 20 дана. Правилник, такође, предвиђа да се у изузетним случајевима јавно надметање може одржати и у краћем року који не може бити краћи од осам дана, уколико се продају ПС биљног или животињског порекла и ПС које су подложне кварењу, као и у случају да се спроводи поступак непосредне погодбе или се јавно надметање понавља.

• Надметању се може приступити уколико је пристигло најмање две благовремене понуде, тј. понуде које су стигле у року назначеном у позиву за јавно надметање, а у супротном се надметање понавља, што захтева додатни број дана за организовање непосредног надметања. Уколико стигне само једна понуда она се неотворена враћа понуђачу. У случају да не стигну, две исправне понуде за писано надметање покреће се поновни поступак јавног надметања, при чему рок отварања понуда не може бити краћи од 40 дана од дана првог отварања понуда.

• Наредбодавац продајног органа, у складу са одредбама Правилника, доноси одлуку о продаји у року од пет дана од дана добијања записника о извршеном надметању, што чини најмање један дан од дана спровођења надметања.

• Наредбодавац је дужан да у прописаном року који сам одреди достави одлуку о избору најповољнијег понуђача свим учесницима у поступку надметања, након чега они имају право жалбе у року од осам дана од дана добијања наведене одлуке.

• Сопствени производ који није продат на јавном надметању може се продати непосредном погодбом, при чему се у поступку непосредне погодбе позивају сви учесници јавног надметања, што захтева додатну процедуру која траје најмање 10 радних дана.

Може се уочити да спровођење процедуре продаје конзумних јаја, у складу са одредбама Правилника, може трајати најмање 22 радна дана, а у случајевима потребе спровођења непосредне погодбе и преко 50 радних дана. Имајући у виду да купци на цивилном тржишту нису заинтересовани да купују конзумна јаја чији рок употребе износи 45 дана, те да он истиче или је истекао због њихове здравствене небезбедности, једноставно је закључити да се одредбе Правилника не могу спроводити приликом продаје конзумних јаја на цивилном тржишту. Смањење рока употребе услед спровођења одредби Правилника из домена продаје знатно утиче на пад продајне цене конзумних јаја, а тиме и на смањење финансијског резултата пословања ВУ „Моровић".

У претходном периоду, ради скраћивања рокова достављања понуда приликом продаје конзумних јаја оне су добијане путем телефакса, што је доприносило нарушавању одредби Правилника. Након обраћања ВУ „Моровић" 2013. године ДУС је одобрио овој установи покретање поступка продаје на основу процене уз примену одговарајућих ограничења која би саму грешку у процени свели на најмању могућу меру, скраћење рока од осам дана за достављање понуда у процесу продаје конзумних јаја и друге. Међутим, и поред предузетих мера у поступцима продаје сопствених производа, јављају се бројне отежавајуће околности које, услед примене Правилника, не омогућавају продају конзумних јаја у роковима употребе, као и по ценама које би биле тржишно упоредиве у тренутку објављивања позива и тренут-

ку отварања понуда услед дугог рока између ова два поступка у процесу продаје, што може изазвати штету по ВУ „Моровић”.

Имајући у виду да је Правилником прописано да објашњења за примену његових одредаба даје СМР МО, Установа је захтевала хитно укључивање и других организационих јединица из састава СМР МО поред ДУС-а у пружању помоћи ради решавања горућих проблема у поступцима продаје услед немогућности примене одредби Правилника у реалном и редовном пословању ВУ „Моровић” на цивилном тржишту. У супротном, услед доследног придржавања прописаних одредби Правилника из домена продаје, односно уколико се не одобри измена процедуре продаје у домену њиховог прилагођавања реалном тржишном окружењу у којем послује установа она је упозоравала на могући настанак штете по ВУ „Моровић”, а тиме и МО и ВС.

Очигледно је да је ВУ „Моровић” доминантно усмерена на продају на цивилном тржишту, где не постоји могућност доследне примене Правилника, а уколико се она врши наноси се штета самој установи, услед знатног смањења цена по којој се продају конзумна јаја, а последично томе умањује се и коначни приход од њихове продаје, као и коначни пословни резултат.

С друге стране, уколико се менаџмент ВУ „Моровић”, у чијој је надлежности спровођење поступака продаје, одлучи да не спроводи у потпуности одредбе Правилника из домена продаје, он постаје предмет кривично-истражних поступака, а неретко и подизања кривичних пријава због злоупотреба службеног положаја у складу са кривичним закоником Републике Србије (у даљем тексту РС) [4].

Предлози за унапређење нормативне регулативе

Војна установа „Моровић” је у више наврата, према својим претпостављеним органима – ДУС и УОЛ безуспешно покушавала да се у поступцима продаје конзумних јаја на цивилном тржишту ослободи од обавезе примене одредби Правилника која се односе на продају. Ради тога установа је израдила нацрт Правилника о продаји добара, радова и услуга из сопственог производног асортимана, али је првопретпостављени орган – ДУС одбио да дâ сагласност за његову примену, руководећи се ставом стручног органа – Одељења за финансије и планирање, програмирање и буџетирање из састава СМР-а, који је нагласио да се неће изјашњавати о наведеном предлогу до коначног дефинисања статуса војнодоходовних установа. На- жалост, крута „војна логика” и бирократско дописивање са првопретпостављеним и другопретпостављеним органом, те њихово избегавање одговорности у пружању помоћи у доношењу одлука, односно препуштеност установе „самој себи” и даље доприноси стварању губитака у живинарској производњи ВУ „Моровић”.

Ради превазилажења уочених недостатака у спровођењу поступка продаје конзумних јаја, ВУ „Моровић” предложила је нацрт Правилника о продаји производа биљног или животињског порекла из сопственог производног асортимана по следећем:

• Поступак продаје конзумних јаја започињао би подношењем Захтева за продају, који подноси руководилац радне јединице у којем се производе конзумна јаја или његов првопретпостављени орган. Захтев за продају конзумних јаја требало би да буде заснован на процени њихове производње.

• Одлуку о продаји на предлог референта продаје или комисије коју је именовао директор установе доносио би директор установе. Одлука о продаји требало би да садржи:

– назив, количине и/или друге опредељујуће карактеристике везане за производ који је предмет продаје,

– начин продаје (по ценовнику, јавним надметањем или непосредном погодбом) и

– чланове комисије који ће спровести поступак продаје уколико се она врши јавним надметањем или непосредном погодбом.

Конзумна јаја, према предлогу нацрта установе, могла би се продавати свим заинтересованим лицима по важећем ценовнику установе, јавним надметањем и непосредном погодбом.

• Продају би вршио референт продаје из Групе за комерцијалне послове или комисија именована у одлуци о продаји коју потписује директор установе.

• Ценовник конзумних јаја доносио би директор установе, а установа би била дужна да огласи ценовник на својој интернет страници.

• Лице или комисија задужени за продају конзумних јаја и/или референт продаје у сарадњи са руководиоцима радне јединице код којег се производе конзумна јаја били би дужни да прате кретање тржишних цена и покрену поступак промене цена (на више или на ниже) у зависности од понуде и потражње на тржишту. Кретање понуде и потражње наведено лице или комисија пратили би кретањем цена конзумних јаја у великопродајним објектима на територији РС.

• Поступак промене цена вршио би се сачињавањем извештаја који би морао садржавати елементе за предлагање промене цена.

• Јавним надметањем вршила би се продаја конзумних јаја на велико. Јавно надметање спроводило би се писано или усмено. Прикупљање понуда за продају конзумних јаја вршило би се јавним оглашавањем на интернет страници установе или упућивањем писаних позива. Поступак продаје спроводила би комисија коју би одлуком одређивао директор установе.

• У одлуци о продаји конзумних јаја јавним надметањем било би наведено:

– количина и врста конзумних јаја по класама,

– рок за подношење понуда (не може бити краћи од 5 дана од дана објављивања позива за надметање или упућивања писаног позива за јавно надметање),

– начин спровођења надметања (усмено, писано уз присуство понуђача или без присуства потенцијалних понуђача – купаца),

– време и место надметања,

– почетна цена за конзумна јаја,

– рок за достављање обавештења о најповољнијем понуђачу или поништавању надметања (не може бити дужи од три радна дана од дана отварања понуда) и

– рок за приговор (не може бити дужи од два радна дана од пријема обавештења о најповољнијем понуђачу).

• У позиву за надметање било би наведено:

– количина и врста конзумних јаја по класама,

– рок за подношење понуда,

– начин спровођења надметања,

– време (дан и час) и место надметања,

– време и место разгледања артикала,

– рок за достављање обавештења о најповољнијем понуђачу или поништавању надметања.

• Комисија за надметање водила би записник у којем би било наведено:
– време и место почетка надметања,
– предмет надметања,
– начин спровођења надметања,
– назив и место понуђача коме је упућен позив за надметање,
– подаци о пристиглим понудама и времену подношења понуда,
– понуђене појединачне цене, укупне цене и остали услови,
– време завршетка надметања,
– евентуалне примедбе на ток и поступак надметања,
– потписи чланова комисије и присутних понуђача,
– други подаци значајни за надметање.

• Уколико би се јавним надметањем прибавила једна или више понуда у којим би биле понуђене нижа цена од почетне продајне цене у одлуци о покретању поступка продаје, наредбодавац би могао донети одлуку о понављању поступка продаје. До завршетка поновљеног поступка продаје она би се вршила по важећем ценовнику.

Наведеним предлогом нацрта правилника о продаји производа биљног или животињског порекла из сопственог производног асортимана допринело би се знатно ефикаснијем поступку продаје конзумних јаја, а премостио би се период између неуспелог поступка продаје путем јавног надметања и понављања продаје поступком непосредне погодбе. На тај начин отклонила би се могућност истека рока употребе и рока трајања конзумних јаја, јер би наредбодавац материјално-финансијског органа четвртог нивоа имао могућности да реализује продају конзумних јаја усвајањем ценовника који би важио до завршетка непосредне погодбе.

Економска анализа производње конзумних јаја

Приходи у живинарској производњи остварени су продајом конзумних јаја, „изношених" кока носиља и меланжа [14].[6]

Табела 4 – *Просечна годишња продајна цена конзумних јаја на тржишту*

Година	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015. план
Динар	5,53	5,99	7,08	6,09	7,63	8,90
Евро[7]	0,05	0,05	0,06	0,05	0,06	0,07
Индекс 2010. = 100	100,00	100,00	120,00	100,00	120,00	140,00

(Извор: аутор)

[6] Изношене коке носиље су старије од годину дана. Њихова носивост опада, па их је нерентабилно одгајати, због чега се продају на локалном тржишту. Меланж представља пастеризован и охлађени или смрзнути производ од целог јајета, жуманцета или беланцета без љуске.

[7] Курс евра према динару на дан 31.12. одговарајуће године: 2010 – 105,8147, 2011 – 104,9548, 2012 – 114,0595, 2013 – 114,9860, 2014 – 121,3212 и на дан 31.03. 2015. године износи 120,5759 динара.

У табели 4 приказана је просечна годишња продајна цена конзумних јаја на цивилном тржишту на бази „А” класе у периоду од 2010. до 2014. године, као и пројектована планска продајна цена конзумних јаја за 2015. годину [14].[8] Просечна годишња продајна цена конзумних јаја у анализираном периоду повећала се за 13,13 индексних поена, што је допринело позитивном пословању живинарске производње.

У табели 5 приказана је просечна годишња продајна цена конзумних јаја за потребе МО и ВС на бази „А” и „С” класе у периоду од 2010. године до 2014. године, као и пројектована планска продајна цена конзумних јаја за 2015. годину. Просечна годишња продајна цена конзумних јаја у анализираном периоду на бази „А” класа повећала се за 7,14 индексних поена, а на бази „С” класе је опала за 2,08 индексних поена, што је такође, допринело оствареном резултату у пословању живинарске производње у анализираном периоду.

Табела 5 – *Просечна годишња продајна цена конзумних јаја за потребе МО и ВС*

Година	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015. план
Динар „А” класа	8,00	8,00	8,15	9,53	10,00	10,00
€[9]	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08
Индекс 2010. = 100	100,00	100,00	100,00	114,28	114,28	114,28
Динар „С” класа	8,40	8,40	8,65	9,83	10,30	10,30
€[10]	0,08	0,08	0,07	0,08	0,08	0,08
Индекс 2010. = 100	100,00	100,00	87,50	100,00	100,00	100,00

(Извор: аутор)

Виша просечна годишња продајна цена на цивилном тржишту у односу на годишњу производну цену конзумних јаја, која је приказана у табели 8, омогућила је настанак добитка у живинарској производњи ВУ „Моровић” по продатом конзумном јајету, посматрано по годинама по следећем: 2010. године у износу од 0,70 динара (0,006 €), 2012. године у износу од 1,18 динара (0,010 €) и 2014. године у износу од 0,02 динара (0,0001 €). С друге стране, нижа просечна годишња продајна у односу на годишњу производну цену конзумних јаја допринела је настанку губитка у живинарској производњи ВУ „Моровић” по продатом конзумном јајету по годинама: 2011. године у износу од 0,52 динара (0,004 €) и 2013. године у износу од 0,63 динара (0,005 €).

[8] Јаја првог и другог квалитета која се стављају у промет класирана су у седам класа по маси: СУ (70 g и више), С (65 до 70 g), А (60 до 65 g), Б (55 до 60 g), Ц (50 до 55 g и више), Д (45 до 50 g и више) и Е (испод 45 g).

[9] Курс евра према динару на дан 31.12. одговарајуће године: 2010 – 105,8147, 2011 – 104,9548, 2012 – 114,0595, 2013 – 114,9860, 2014 – 121,3212 и на дан 31.03. 2015. године износи 120,5759 динара.

[10] Ибид.

Табела 6 – *Годишњи приходи остварени продајом „изношених" кока носиља*

Година	Динар	Евро[11]	Цена у динарима/kg	Цена у еврима/kg	Индекс 2010. = 100
2010.	8.216.933,48	77.653,99	51,11	0,48	100,00
2011.	4.876.286,80	46.640,82	56,29	0,53	110,41
2012.	6.740.044,00	59.092,35	49,21	0,43	89,58
2013.	6.301.440,00	54.801,80	38,58	0,33	68,75
2014.	6.740.902,00	55.562,44	41,88	0,34	70,83
2015. план	5.250.000,00	43.541,04	70,00	0,58	120,83

(Извор: аутор)

Приходи у живинарској производњи које је ВУ „Моровић" остварила продајом „изношених" кока носиља по годинама приказани су у табели 6. Пад просечне продајне цене по килограму „изношених" кока за 6,60 индексних поена у анализираном периоду у односу на базни период анализе утицао је на смањење прихода оствареног у живинарској производњи. Такође, паду прихода оствареном у живинарској производњи допринело је и смањење броја „изношених" кока носиља у анализираном периоду.

До 2013. године, супротно постојећим позитивним републичким прописима, ВУ „Моровић" вршила је продају меланжа. Од 2013. године, с обзиром на то да установа у свом саставу није имала посебно уређене просторије за чување смрзнутог и/или охлађеног меланжа, обуставила је његову продају, што се негативно одразило на приходну страну живинарске производње. У периоду од 2010. године до обуставе продаје меланжа у 2013. години ВУ „Моровић" је остварила приход у износу од 3. 165.334,00 динара продајом 110.883 kg меланжа. Ради добијања потребних решења од Управе за ветерину Министарства пољопривреде и заштите животне средине, ВУ „Моровић" је покренула процедуру адаптације хладњаче коју је имала у свом саставу. Адаптација је обухватала израду посебне наменске просторије намењене за смештај смрзнутог и/или охлађеног меланжа, која би морала да испуњава прописане техничко-технолошке и санитарно-хигијенске захтеве за складиштење здравствено-безбедног меланжа и то у погледу: општих услова, тј. ветеринарско-санитарих услова у погледу простора, просторија и опреме, односно хигијене хране и посебних услова за хигијену хране у складу са позитивним законским прописима [9, 10, 11].

Табела 7 – *Кретање просечних цена концентроване хране*

Проценат протеина у концентрованој крменој смеши	Вредност	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
21	динар	29,06	31,58	33,10	40,50	38,50	44,29
	евро[12]	0,27	0,30	0,29	0,35	0,31	0,36
	индекс 2010. = 100	100,00	111,11	107,40	129,62	114,81	133,33

[11] Ибид.

[12] Ибид.

18,5	динар	25,59	29,35	30,40	36,10	34,90	40,21
	евро	0,24	0,28	0,26	0,31	0,28	0,33
	индекс 2010. = 100	100,00	116,66	108,33	129,16	116,66	137,50
17,5	динар	24,18	26,62	28,80	38,10	32,00	38,77
	евро	0,22	0,25	0,25	0,33	0,26	0,32
	индекс 2010. = 100	100,00	113,63	113,63	150,00	118,18	145,45
16,7	динар	22,32	26,53	27,14	33,38	31,15	32,30
	евро	0,21	0,25	0,23	0,29	0,25	0,26
	индекс 2010. = 100	100,00	119,04	109,52	138,09	119,04	123,80
14,5	динар	22,05	26,62	26,40	31,40	28,90	32,61
	евро	0,20	0,25	0,23	0,27	0,23	0,27
	индекс 2010. = 100	100,00	125,00	115,00	122,72	115,00	122,72

(Извор: аутор)

Производњу јаја у шестогодишњем периоду анализе карактерише променљивост, како у ценама улазних компоненти, тако и у тржишним ценама конзумних јаја, као финалног производа.

У табели 7 приказане су цене различитих концентрованих крмних смеша намењених за исхрану пилића лаке линије и кока носиља у периоду од 2010. године до 2015. године. Кретање цене концентрованих смеша у директној је корелацији са кретањима цена кукуруза и соје, што чини основне компоненте хране за коке носиље. Цена свих концентрованих смеша за исхрану пилића лаке линије и кока носиља у анализираном периоду се повећавала. По изузетно високом расту цена концентрованих смеша карактеристичне су 2013. година и 2015. година. У односу на 2010. годину у 2013. години цена свих концентрованих смеша се повећала за просечно 33,91 индексних поена, а у 2015. години за просечно 32,53 индексних поена. Раст цена свих концентрованих смеша у односу на 2010. годину у осталим анализираним годинама био је нижи и просечно се повећао по годинама: у 2011. години за 17,08 индексних поена, у 2012. години за 10,72 индексних поена и у 2014. години за 16,73 индексних поена.

Анализом раста цена концентрованих смеша за исхрану пилића лаке линије и кока носиља по учешћу протеина у њиховом саставу, највиши просечни раст цена у односу на 2010. годину забележен је код концентрованих смеша са 17,5% протеина и то од 23,48 индексних поена, а затим код следећих смеша: са 16,7% протеина – 18,24 индексних поена, са 18,5% протеина – 18,05 индексних поена, са 14,5 % протеина – 16,74 индексних поена и са 21,0% протеина – 16,04 индексних поена.

Просечна годишња цена конзумних јаја на бази „А” класе у периоду од 2010. године до 2014. године, као и пројектована планска продајна цена конзумних јаја за 2015. годину приказана је у табели 8. Просечна годишња производна цена конзумних јаја у анализираном периоду повећала се за 33,13 индексних поена, што је допринело умањењу резултата у живинарској производњи.

Табела 8 – *Просечна годишња производна цена конзумних јаја*

Година	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015. план
Динар	4,83	6,51	5,90	6,72	6,45	7,33
Евро[13]	0,04	0,06	0,05	0,06	0,05	0,06
Индекс 2010. = 100	100,00	150,00	125,00	150,00	125,00	150,00

(Извор: аутор)

Резултати пословања установе, пољопривредне и живинарске производње у периоду од 2010. године до 2014. године, као и пројектовани резултати за 2015. годину приказани су у табели 9. Веома битна карактеристика живинарске производње састоји се у неопходности њене анализе у дужем периоду, а не на годишњем нивоу услед цикличности производних резултата проузрокованих променама продајних цена конзумних јаја.

У целом шестогодишњем анализираном периоду, узимајући у обзир и пројектоване резултате у 2015. години, живинарска производња остварује укупни добитак у пословању у износу од 758.738,63 €, односно просечно по години у износу од 126.456,48 €. Живинарска производња, посматрано по годинама анализе, карактерише се добитком у пословању у 2010. години, 2012. години и 2014. години, као и пројектованим добитком у 2015. години. У 2011. години и 2013. години ова производња је реализована са губитком.

Табела 9 – *Резултати пословања ВУ „Моровић" на годишњем нивоу*

Година			Установа	Пољопривредна производња	Живинарска производња
2010.	Приход	динар	812.561.000,00	176.355.181,00	138.388.043,60
		евро[14]	7.679.093,73	1.666.641,60	1.307.833,22
	Расход	динар	664.536.000,00	169.731.423,00	113.876.270,50
		евро	6.280.186,02	1.604.043,89	1.076.185,73
	Резултат	динар	148.025.000,00	6.623.758,00	24.511.773,10
		евро	1.398.907,71	62.597,71	231.648,09
2011.	Приход	динар	1.472.172.000,00	376.864.046,00	159.014.549,60
		евро	14.026.723,88	3.590.727,11	1.515.076,48
	Расход	динар	637.831.000,00	247.218.074,00	167.675.883,50
		евро	6.077.197,04	2.355.471,82	1.597.600,90
	Резултат	динар	834.431.000,00	129.645.971,00	- 8.661.333,90
		евро	7.950.384,35	1.235.255,28	- 82.524,47
2012.	Приход	динар	715.651.000,00	439.972.005,00	201.264.111,00
		евро	6.274.365,57	3.857.390,26	1.764.553,68
	Расход	динар	650.311.000,00	277.836.627,00	162.797.966,80
		евро	5.701.506,67	2.435.892,03	1.427.307,38
	Резултат	динар	65.340.000,00	162.135.378,00	38.466.144,40
		евро	572.543,27	1.421.498,23	337.246,30
2013.	Приход	динар	775.755.000,00	553.708.836,00	163.836.292,70

[13] Ибид.

[14] Ибид.

		евро	6.746.516,96	4.815.445,67	1.424.836,87
	Расход	динар	776.793.000,00	422.773.875,00	180.810.264,40
		евро	6.755.544,15	3.676.742,16	1.572.454,60
	Резултат	динар	962.000,00	130.934.961,00	- 16.973.972,00
		евро	8.366,23	1.138.703,50	- 147.617,72
2014.	Приход	динар	660.709.000,00	387.313.842,00	197.173.097,00
		евро	5.445.948,44	3.192.466,29	1.625.215,51
	Расход	динар	660.419.000,00	351.554.189,00	180.705.162,00
		евро	5.443.558,09	2.897.714,40	1.489.477,20
	Резултат	динар	290.000,00	35.759.653,00	16.467.935,00
		евро	2.390,34	294.751,89	135.738,31
2015. план	Приход	динар	587.159.613,00	218.462.303,00	186.810.000,00
		евро	4.794.126,02	1.811.493,42	1.549.031,95
	Расход	динар	565.775.455,00	165.459.449,00	152.530.273,00
		евро	4.691.420,45	1.371.992,78	1.264.783,82
	Резултат	динар	21.384.000,00	53.002.854,00	34.279.727,00
		евро	177.316,52	439.500,63	284.248,12

(Извор: аутор)

Учешће оствареног резултата живинарске производње у резултату установе износило је у 2010. години – 17,13%, а у 2012. години чак 58,90%. У 2014. години, као и пројектовано учешће живинарске производње у резултату установе у 2015. години премашује резултат њеног пословања. Виши остварени резултат живинарске производње, у односу на остварени резултат пословања установе у 2014. години, указује на чињеницу да су у другим делатностима установе остварени нижи производни резултати, те да су губици у пословању других делатности покривени добицима у пословању живинарске производње. Имајући у виду пројектовано учешће живинарске производње у резултату установе у 2015. години, у 2015. години такође се планира пословање других делатности са негативним производним резултатима, који ће бити покривени пројектованим добитком у пословању живинарске производње.

Учешће оствареног резултата живинарске производње у остваренoм резултату пољопривредне производње износило је по годинама: у 2012. години – 23,72%, у 2014. години – 46,05%, а пројектовано учешће у 2015. години износи 64,67%. У 2010. години остварени резултат пословања живинарске производње био је виши у односу на остварени резултат пољопривредне производње, што указује на чињеницу да су у другим делатностима пољопривредне производње остварени нижи производни резултати, те да су губици у пословању других делатности покривени добицима у пословању живинарске производње. С друге стране, у 2011. и 2013. години остварени губици у пословању живинарске производње покривени су добицима у пословању других делатности пољопривредне производње.

Може се закључити да постоје значајне осцилације у финансијским ефектима живинарске производње у ВУ „Моровић” посматрано по анализираним годинама. То првенствено произилази из чињенице да се знатно мењала као продајна цена конзумних јаја, тако и цена хране за узгој и одржавање пилића лаке линије и кока

носиља, што је чинило основне компоненте економске ефикасности производње конзумних јаја у установи. При томе не треба занемарити чињеницу да производња конзумних јаја, независно од њене тренутне економске ефикасности, обезбеђује ликвидност у пословању ВУ „Моровић", што омогућава лакше и ефикасније пословање установе.

Закључак

Војна установа „Моровић" послује по принципу стицања и расподеле дохотка, те менаџмент овог значајног привредног субјекта из састава система одбране настоји да својим свакодневним активностима рационализује њено пословање, уз остваривање позитивне економске рачунице.

Безбедност хране регулисана је Законом о безбедности хране и Законом о општој безбедности производа. Применом наведених закона, те других подзаконских аката, ВУ „Моровић" је у производњи конзумних јаја обезбедила висок ниво заштите живота и здравља припадника МО и ВС, али и цивилног становништва. Ова установа, као субјект система одбране који се сврстава у категорију субјеката који учествују у процесу производње, промета и руковања конзумним јајима, у свом раду ради повећања безбедности припадника МО и ВС, али и цивилних потрошача, увела је систем НАССР, добру произвођачку и хигијенску праксу.

Редовни мониторинг производње и дистрибуције конзумних јаја, који врше санитетски и ветеринарски органи из састава система одбране и републичке ветеринарске инспекције, потврда су успостављеног система контроле микробиолошких, хемијских и биолошких контаминената конзумних јаја.

Планом исхране у ВС прописана је норма следовања конзумних јаја за потребе професионалних припадника ВС. Војна установа „Моровић" представља јединог произвођача конзумних јаја за потребе МО и ВС. Реформа ВС допринела је смањењу бројног стања лица на исхрани, а последично томе и смањењу потреба за конзумним јајима на годишњем нивоу. Постојећи производни капацитети конзумних јаја ВУ „Моровић" су предимензионирани, па је установа принуђена да чак 91,37% своје производње конзумних јаја пласира на цивилно тржиште.

Условљавање примене одредби Правилника из домена продаје, приликом продаје конзумних јаја на цивилном тржишту, утиче на смањење продајне цене конзумних јаја, а последично томе доприноси настанку губитака и неефикасног и нерентабилног пословања ВУ „Моровић".

Изузетно дуг поступак продаје, регулисан одредбама Правилника значајно утиче на пад продајне цене ПС животињског порекла, а тиме и на смањење финансијског резултата пословања ВУ „Моровић". Смањење финансијског резултата пословања ВУ „Моровић" у продаји конзумних јаја проузроковано је и континуираном флуктуацијом продајних цена конзумних јаја на цивилном тржишту. С друге стране, свако поступање мимо важећег правилника представља свесно кршење позитивних прописа којима је регулисана процедура продаје, те је менаџмент установе предложио измене постојеће регулативе, чиме би се превладали недостаци у продаји конзумних јаја на цивилном тржишту.

Приходи у живинарској производњи остварени су продајом конзумних јаја, „изношених" кока носиља и меланжа. Просечна годишња продајна цена конзумних јаја на цивилном тржишту у анализираном шестогодишњем периоду повећала се за 13,13 индексних поена, а код продаје за потребе МО и ВС повећала се за 7,14 индексних поена на бази „А" класе, а на бази „С" класе опала је за 2,08 индексних поена, што је утицало на остварене резултате у пословању живинарске производње у установи. Пад просечне продајне цене по килограму „изношених" кока за 6,60 индексних поена у анализираном периоду у односу на базни период анализе утицао је на смањење прихода оствареног у живинарској производњи. Приход остварен продајом меланжа износио је 3.165.334,00 динара. Просечан годишњи раст цена свих концентрованих смеша за 18,51 индексних поена, те просечан годишњи раст производне цене конзумних јаја за 33,33 индексних поена, условљавале су променљивост финансијских ефеката живинарске производње.

У шестогодишњем анализираном периоду, узимајући у обзир и пројектоване резултате у 2015. години, живинарска производња остварила је укупни добитак у пословању у износу од 758.738,63 евра односно просечно по години у износу од 126.456,48 евра. Уважавањем предложених измена нормативне регулативе продаје конзумних јаја од стране менаџмента ВУ „Моровић" обезбедио би се већи износ финансијских средстава, повећала дневна ликвидност установе, а живинарска производња учинила профитабилнијом.

Литература

[1] Јовић С.: „Примена стандарда безбедности хране ISO 22000 у Војсци Србије", *Агроекономика*, 56, 2012, Пољопривредни факултет, Нови Сад, стр. 99–111.

[2] Јовић С.: „Безбедност исхране – студија случаја", *Војно дело*, јесен/2013, Медија центар „Одбрана", Београд, стр. 154–169.

[3] Јовић С.: *Реформа Војске и утицај на потребе у храни њених припадника, Војна академија*, Београд, 2010.

[4] Кривични законик, *Службени гласник Републике Србије*, 85/2005, 88/2005 -испр., 107/2005 -испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012 и 104/2013.

[5] Закон о трговини, *Службени гласник Републике Србије*, 53/2010 и 10/2013.

[6] Закон о безбедности хране, *Службени гласник Републике Србије*, 41/2009.

[7] Закон о општој безбедности производа, *Службени гласник Републике Србије*, 41/2009.

[8] Закон о добробити животиња, *Службени гласник Републике Србије*, 41/2009.

[9] Закон о ветеринарству, *Службени гласник Републике Србије*, 91/2005, 30/2010 и 93/2012.

[10] Правилник о ветеринарско-санитарним условима, односно општим и посебним условима за хигијену хране животињског порекла, као и условима хигијене хране животињског порекла, *Службени гласник Републике Србије*, 25/2011.

[11] Правилник о начину и поступку спровођења службене контроле хране животињског порекла и начину вршења службене контроле животиња пре и после њиховог клања, *Службени гласник Републике Србије*, 99/2010.

[12] Правилник о условима хигијене хране, *Службени гласник Републике Србије*, 73/2010.

[13] Правилник о општим и посебним условима хигијене хране у било којој фази производње, прераде и промета, *Службени гласник Републике Србије*, 72/2010.

[14] Правилник о квалитету јаја и производа од јаја, *Службени лист СФРЈ*, 55/89 и *Службени лист СЦГ*, 56/2003 – др. правилник и 4/2004 – др. правилник.

[15] Водич за примену микробиолошких критеријума за храну, Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде, 2011.

[16] Правилник о материјалном пословању у МО и ВС, *Службени војни лист*, 29/2014

[17] Правилник о општим логистичким потребама у МО и ВС, *Службени војни лист*, 31/2011.

[18] Правилника о финансијском пословању у МО и ВС, *Службени војни лист*, 17/2011.

[19] Правилником о војним установама које послују по принципу стицања и расподеле дохотка, *Службени војни лист*, 5/1986, 1/1991 и 31/1991.

[20] Правило ИнСл ЈНА у миру (привремено), 1978.

[21] Доктирна ВС, 2009.

[22] План исхране у ВС, УОЛ, Београд, 2010.

DOI: 10.5937/vojdelo16021242P

ЗНАЧАЈ И ПРИМЕНА ЕЛЕКТРОНСКОГ БАНКАРСТВА У СРБИЈИ

Марко Павловић*
Универзитет „Унион – Никола Тесла”, Београд
Јована Мутибарић
Институт за плућне болести Војводине, Сремска Каменица

У чланку аутори анализирају и разматрају стање и примену електронског банкарства у Србији. Познато је да примена банкарства у Србији није достигла европски ниво, па банке настоје да едукују грађене и упуте их на коришћење тог вида банкарства. У раду се анализирају основи модели електронског пословања, начини и средства плаћања путем интернета, облици и врсте електронског банкарства и услуге, као и његове предности и недостаци. Такође, приказани су и резултати истраживања о примени електронског банкарства у Србији.

Кључне речи: *е-банкарство, технологија, интернет, људски фактор и примена*

Увод

Електронско банкарство је управљање пословима на интернету, који подразумевају куповину и продају услуга и роба и бригу о корисницима, као и организацију послова за привреднике. Банкарско пословање у свету прошло је кроз неколико фаза развоја. Банке полако напуштају традиционално пословање и прилагођавају се европском тржишту, отвориле су се према њему, тј. својим клијентима, и до њих долазе путем интернета, чиме се све више напушта конзервативни приступ – долазак клијената до банке. Електронско банкарство представља давање услуге преко телекомуникационе мреже. У теорији се дефинише као скуп више начина извођења финансијских трансакција употребом информационе и телекомуникационе мреже.

Развој информационих технологија чини основу развоја модерног пословања. Интернет заузима велику улогу у данашњем времену и јавља се као дигитална могућност трансакција и процеса у оквиру једне организације уз помоћ и под контролом информационог система на бази интернет технологија. Интересовање за интернет мрежу прве су показале банке које увођењем електронског пословања остварују већу комуникацију са својим клијентима.

* e-mail: markopavlovic82@open.telekom.rs

Електронско банкарство представља пословну интеграцију која је заснована на удружењу компанија, процесу сарадње и уласку у глобалну мрежу путем интернета. Зачеци електронског пословања налазе се у америчкој компанији IBM, у виду пословања уз примену савремене електронске технологије, почетком 80-их година прошлог века, а нови подстицај е-пословање добија почетком 90-их година, употребом интернета када се дефинише и нови начин пословања, размене добара, услуга и информација путем интернета (online).

Електронско пословање има своје облике: е-трговина, е-управа и е-банкарство који пружају богату понуду услуга, попуста при плаћању, брзу испоруку и др. Банке су прве показале интересовање за примену рачунарских мрежа и комуникацију са комитентима, јер проблем чекања у реду за неком услугом увек је кориснику представљао проблем. Незадовољни корисник свој новац лако може пренети негде другде или обавити неку другу услугу. Зато сада корисници имају могућност да од куће изврше плаћање рачуна на врло једноставан начин и то по повољним ценама услуге. Најпознатији сервис електронског банкарства је e-banking који својим комитентима нуди услуге попут: провере стања, добијање извода, плаћање рачуна и сл. Електронско банкарство у нашој земљи није довољно развијено. Претпоставља се да је разлог томе недовољан број рачунара, мали број комитената за брзим интернетом, незаинтересованост корисника због страха од могућих злоупотреба и др.[1]

Основни модели електронског банкарства

Под моделима електронског пословања подразумева се:

1. *Електронско пословање између предузећа* (B2B Business to Business). Овај модел олакшава трансакције између организација.

Основна дефиниција B2B модела јесте да он представља аутоматизовану размену информација (у најширем могућем смислу који информација као дефинисан податак има) између различитих организација (у оквиру једне компаније, корпорације или различитих компанија и корпорација). Та се интеграција најчешће врши преко интернета и пружа пословним људима велике могућности за уштеду новца, повећање прихода, поспешивање продуктивности, реорганизацију неефикасних пословних токова и повећање контроле менаџера над свим процесима везаним за ефикасан и временски адекватан контакт са клијентима.

До 2004. године B2B сектор је чинио 88% од укупног обима свих e-commerce трансакција. Годинама пре компаније су користиле велике и гломазне EDI системе да би аутоматизовале рутинске послове који иду уз једну закључену пословну трансакцију. Временом ти скупи системи, који су били доста затворени, добијају своју замену или постају отворени. B2B омогућио је да се знатно смање трошкови.

E-commerce технологија утиче и на традиционалне медијаторе, великопродавце, туристичке агенције итд. Иако се на почетку мислило да ће медијатори нестати и да они немају места у e-commerce и на интернету, показало се да су се адаптирали и успели да добро експлоатишу нове могућности кроз обезбеђивање логистике,

[1] http://www.adriatalk.com/elektronsko-poslovanje-u-srbiji/ преузето 03.10.2014.

финансијских и информационих сервиса. И док се добављачи и купци договарају, медијатори дају процене трошкова, обезбеђују сервис, сређују документацију и обезбеђују складишта.

2. *Електронско банкарство између предузећа и клијента* (B2C Business to Consumer). Систем B2B је сложенији: фирме обично желе да преговарају о ценама, роковима испоруке, структури производа, гаранцији, техничкој и материјалној подршци. B2C трговина заснива се, најчешће, на избору производа из каталога са предефинисаним ценама од стране купца. B2B системи захтевају интеграцију информационих система фирми које међусобно послују и не захтевају такву интеграцију (архитектура система „обичних купаца" може се најчешће игнорисати).

3. Електронско банкарство између два клијента (C2C – Consumer to Consumer).

То је нови облик трговине. Потрошачи тргују директно са другим потрошачима, а компанија која подржава ове трансакције мора наћи неки нетрадиционални начин за наплату услуге, што је обично мали проценат трансакције, чланарина, рекламирање или нека комбинација.

4. *Електронско пословање између предузећа и запосленог* (B2E Business to Employee). E-comerce модел којим организација пружа сервисе, информације и друге продукте својим запосленима. Запослени електронским путем наручују средства и материјал који им је потребан за рад. Преко овог модела купују продукте организације са попустом, повољније добијају осигурање, узимају часове обуке и сл. Примери тог модела су: Online training и Online banking.

5. Електронски сервис органа државне управе (E-Government) јесте облик електронског пословања између државе и управе.

6. *B2B2C* је новији модел који представља комбинацију коришћења модела B2B који подржава пословање предузећа по моделу B2C.

7. *C2B2C* укључује спровођење трансакција између потрошача, користећи on-line предузеће као посредника.

Данас е-пословање остварује експанзитиван раст, нарочито у малопродаји, издаваштву и финансијским услугама. Генерално посматрано, предности електронског у односу на традиционално пословање везане су за повећање квалитета и агилности за додатне услуге са једне стране, и за снижење продајних цена, смањење времена изласка на тржиште, односно реализивање трансакција са друге стране. Такође се интензивира заједнички наступ на електронском тржишту везан за развој електронских партнерстава.[2]

Са порастом потреба корисника банкарских услуга расте и очекивани квалитет услуге. Предност аутоматизације банкарског пословања јесте што је омогућено коришћење услуга 24 часа дневно. Очекивани квалитет услуге укључује и различите димензије услуга, а у последње време јављају се кориснички захтеви за бољом контролом и управљањем финансијама. Интернет је омогућио масовни проток информација и натерао банке да се више позабаве квалитетом и доступношћу информација. Процењује се да ће у САД, у наредним годинама, готово 30% профита сектора становништва бити остварено коришћењем интернет банкарства. У Фран-

[2] sr.wikipedia.org/sr/Електронско_пословање, преузето дана 07.10.2014.

цуској[3] је, на пример, држава учествовала у финансирању развоја информатичке инфраструктуре, па је и ширење он-лине банкарства ишло веома брзо, што је резултирало већим бројем електронских услуга које нуде банке. а то су:

1. информације о рачуну куповине кредитним/дебитним картицама, стање на рачуну, коришћење кредитних линија, обрачуни;

2. текући и штедни улози, презентирање рачуна и плаћања, кретање средстава;

3. хартије од вредности, препоруке у вези куповине/продаје, цене акција, основне информације о хартијама од вредности, цене фондова, информације о куповини/продаји за претходну годину, информације о примљеним дивидендама и купонима, куповине и откупи фондова.

Развојем електронског преноса средстава знатно се мењају финансијски инструменти и технологија пословања. Финансијске трансакције могу да се пренесу на неограничену удаљеност у минималном временском размаку путем постојећих комуникационих мрежа у земљи и иностранству, без традиционалног припремања налога и остале пратеће документације. ЕФТ трансфер омогућава трансфер средстава у моменту плаћања са рачуна дужника на рачун корисника. Овим начином плаћања елиминише се плаћање чековима и другим облицима безготовинског плаћања.

Електронски систем плаћања (Electronic Payment System – EPS) све је доминантнија алтернатива плаћању чеком. Поједине земље развиле су посебне системе услуга интербанкарског трансфера средстава, у оквиру мреже унутрашњег платног промета. Поред тога, развијен је: безготовински трансфер на микронивоу и електронски трансфер средстава на месту продаје. У развоју је, а у знатној мери и примени, низ нових банкарских технологија, као што је: електронска трговина, самоуслужно (self-service) банкарство, кућно и канцеларијско банкарство, позивни центри и картичарство.

Електронски трансфер средстава на месту продаје, као безготовински систем плаћања, остварује се преко трговачких, услужних и осталих организација. Терминали или регистар касе у овим организацијама повезани су са банкарском рачунарском мрежом путем које корисници могу да на месту куповине или коришћењем услуга врше плаћање преносом износа са свог рачуна на рачун послодавца, преко терминала где се обавља трговина или користи услуга. Електронска трговина[4] омогућава клијенту куповину и плаћање преко кућног рачунара: поруџбина се обавља преко интернета, а приликом плаћања клијент се позива на своју платну картицу. За купце, трговине и банке електронска трговина је погодна и ефикасна због релативно ниских трошкова одржавања. Самоуслужно банкарство, као посебан вид иновација, омогућује корисницима аутоматску услугу у експозитури, без људске интервенције. За такав вид услуге експозитуре треба да буду опремљене „самоуслужним терминалима", који су повезани са информационим системима банке, тако да замењују шалтерске службенике.

[3] Ђурковић, И., Међународно банкарство, Факултет за трговину и банкарство, Београд, 2008, стр. 132.

[4] Један од најзначајнијих банкарских сервиса и продуката на пољу размене информација. Све банке у свету и код нас које желе да изврше размену информација, или изврше банкарске трансакције брзо, сигурно и тачно укључене су у SWIFT мрежу. На њој је прикључено преко 6.000 институција, а дневно се размени преко 4 милиона порука. SWIFT представља светски стандард у банкарском пословању.

Кућно и канцеларијско банкарство (telebanking), као врста самоуслужног банкарства, развијено је након развоја и примене самоуслужних шалтера и продајних терминала. Та врста самоуслужног банкарства настала је са жељом да се комитенти из својих станова директно укључе у електронски трансфер средстава, познат као кућно банкарство (home banking), односно да се привредном сектору омогући обављање финансијских услуга из својих пословних просторија, познат као систем канцеларијског банкарства. Позивни центар, као нова технологија у банкарству, пружа комитенту могућност да позивањем банке добије низ информација телефоном, без контакта са службеницима банке.

Платне картице, као савремени инструменти безготовинског плаћања, користе се за идентификацију издаваоца и корисника картице, на апаратима за извођење финансијских трансакција, ради обезбеђења уноса података за те трансакције. Постоје две врсте платних картица – дебитне и кредитне. Врло често се мисли на дебитну картицу када се помене платна, или обрнуто. Међутим, разлика је јасна: док је платна картица средство плаћања (или једноставније – то је мала пластична картица којом се могу плаћати роба и услуге), дебитна и кредитна картица су њене подврсте.

Дебитна картица је основна картица и добија се приликом отварања текућег рачуна у банци, тј. приликом пријема зараде. Она није кредитна, осим ако је банка одобрила дозвољени минус и располаже се средствима која су на рачуну корисника. Кредитна картица је другачија од дебитне. Клијент од банке добија одређени износ кредита, па том картицом купује робу, услуге и подиже готовину на банкоматима и пос-терминалима. Банке најчешће издају револвиг кредит-картицу која је посебан вид коришћења кредитне картице и једноставна је за употребу. Корисник добија на располагање одређени лимит који се умањује ако се у међувремену нешто плати картицом, а одмах по уплати доспеле рате лимит се обнавља за уплаћени износ, сем ако се уговорени лимит прекорачи.

У зависности од тога за коју се платну картицу клијент банке определи, на располагању ће му бити пратећи програми и важиће потпуно различити прописи њеног коришћења. Када се користите дебитним картицама, по правилу морате на рачуну имати новац који желите да потрошите. Код кредитне картице је потпуно супротно – по правилу немате новац који трошите, већ на крају месеца (или неког другог периода плаћања који банка одреди) плаћате износ који се потрошио у потпуности или делимично. Кредитну картицу не може добити свако. У иностранству, где се овакав начин плаћања дуго користи, праћењем кредитног понашања појединаца баве се кредитни бирои. Они, на захтев банака које су примиле молбе од потенцијалних клијената, састављају извештај о томе како се одређена особа понашала претходних година у смислу финансијске одговорности – да ли је плаћала рачуне на време, да ли је имала стабилан посао, поседује ли или изнајмљује кућу/стан, има ли мобилни телефон и слично. Ако банка сматра да је клијент довољно поуздан, издаће му кредитну картицу и дозволити му да троши њен новац (што ће касније платити), јер је ризик прихватљив. У супротном, понудиће му дебитну картицу.

Број корисника који користе кредитне картице нагло расте. Компаније које послују кредитним картицама, као што су Visa и MasterCard, тренутно су најактивније у развоју безбедних платних система за плаћање картицама путем интернета. Смарт картица је пластична картица која по изгледу подсећа на обичну картицу, с тим да поседује један детаљ који је одваја од њих, а то је интегрисано коло или чип на којем се налази проце-

сор и меморија. На чипу се на сигуран начин могу чувати одређени подаци. Највећа снага SmartCard технологије јесте у разноврсности могућих примена. Захваљујући интелигенцији картице могуће је развити разноврсне апликације у областима као што су: заштита приступа рачунару или мрежи, идентификација, мобилна телефонија, дигитални потпис, куповина, заштита ауторских права, електронска куповина и др.[5]

Електронско банкарство представља сегмент дигиталне економије у сфери електронског платног промета и трансфера новчаних средстава, а у међувремену се развило на све видове пословања банака, како унутар њене организације, тако и на њене комитенте. Институционално банкарство и финансијска тржишта имају за пословно окружење све привредне и пословно активне субјекте, који су најдиректније упућени на међусобну пословну сарадњу. Преко услуга које банкарски сектор обавља за своје комитенте и клијенте, и преко финансијских иновација које је неопходно нудити у тржишним условима, све више долази до изражаја пословна сарадња, заснована на савременим информационим и телекомуникационим технологијама, што има за резултат трансформацију начина рада и пословне сарадње ка електронском пословању и дигиталној економији.

Vrste plaćanja	Tradicionalni platni instrumenti	Elektronski i platni instrumenti
Mikro plaćanja	Gotovina	E-novac na bazi kartica
POS plaćanja	Gotovina, čekovi	Debitne i kreditne kartice preko EFT/POS terminala E-novac na bazi kartica na tački prodaje
Plaćanje računa	Čekovi, kreditni transferi u papirnom obliku	Elektronski transferi preko višenamenskih ATM Telefonsko ili PS bankarstvo
Elektronska trgovina	Kreditne kartice	E-novac (baziran na karticama ili digitalnim mrežama)

Слика 1 – *Преглед инструмента плаћања у електронском банкарству*
(Извор: Др Јован Митровић, Информатика, Економски факултет у Косовској Митровици, 2007, стр. 198)

Систем плаћања путем интернета

On-line банкарство представља обављање банкарских трансакција директном везом клијента и банке уз помоћ специјализованог софтвера. Неопходан је посебан софтвер инсталиран на клијентовом рачунару са којег се једино и могу обављати трансакције и на којем ће се налазити подаци о извршеним променама.

Дакле, при обављању банкарских трансакција у on-line банкарству:

– потребан је специјални софтвер,

– клијент је ограничен на обављање трансакција са сопственог рачунара,

– клијент послује са две стране: са банком и софтверском компанијом која инсталира и одржава софтвер,

[5] Др Славко Вујовић: Банкарска информатика, БК универзитет, Београд, 2003, стр, 52.

– клијентови подаци о банкарским трансакцијама остају на хард диску и нису отпорни на евентуалне нападе из окружења,

– потребан је новац за куповину софтвера,

– потребно је време за инсталирање софтвера, као и време за овладавање програмима.

Услуге које су доступне 24 сата дневно су:

– приступ стању на текућем рачуну и кредитним картицама,

– плаћање рачуна,

– планирано и заказано плаћање за одређени термин које ће се извршити аутоматски, пренос новца са рачуна на рачун и

– услуге вођења финансија за шта је потребан додатни софтвер.

Недостаци on-line банкарства, као што су: ограничења за обављање трансакција само са оног рачунара на којем је инсталиран скуп софтвер, потребно време за обуку за рад, као и незаштићеност података на хард диску корисника на нападе из окружења, окренули су велики број корисника ка интернет банкарству.

Микро плаћања су термини који се све чешће чују на интернету. То су плаћања мале вредности, која су специјално дизајнирана за електронску трговину на интернету, пре свега за трговину некомерцијалним добрима. Микро плаћања сада чине граничну област електронског плаћања и предмет су интересовања и расправа међу протагонистима и аналитичарима електронске трговине. Та област је предмет убрзаног истраживања и развоја, мада је до сада изграђен само мали број функционалних система.

Облици електронског банкарства

Развој информационе и телекомуникационе технологије створио је услове за глобализацију пословања. Главни циљ је био да се, без обзира на географске дистанце, што брже и ефикасније повежу клијенти и токови информација. У условима врло јаке конкуренције, где постепено нестају разлике између банака, инвестиционих банака, брокерских фирми и осигуравајућих компанија, финансијске организације су под сталним притиском да задрже кориснике својих услуга, смање трошкове, управљају ризиком и користе технологију као извор конкурентске предности. Банке нуде неколико могућности даљинског опслуживања рачуна. Ти начини називају се електронским каналима, а да би они деловали користе се различити телекомуникациони медији: телефон, интернет, слање порука на мобилни телефон (СМС), WAP, модем.

Банке су првобитно имале одбојност према иновацијама које доноси пословање на интернету, али су током времена увиделе да то није пролазни феномен него све више део пословне стварности са још већом перспективом у будућности. Примарни циљ увођења система електронских плаћања био је решавање проблема система плаћања заснованих на папиру, коришћењем потенцијалних предности примене информационе технологије. Пракса је показала да ти процеси значе много више од замене папирних докумената и њиховог физичког преноса електронским путем, односно да ефикасно и економично коришћење те технологије захтева реинжењеринг пословних процеса и међуодноса учесника. Електронским банкарством се чвршће повезују корисник и банка и ефикасније обавља безготовински начин плаћања.

Банкомати

Банкомати су самоуслужни шалтери који користе банке са циљем да повећају квалитет својих услуга према корисницима, а односе се, углавном, на основне услуге банке. Банкомати нуде власницима следеће услуге:

– подизање готовине,
– полагање депозита,
– трансфер средстава са рачуна на рачун,
– уплате рачуна,
– наручивање и примање извештаја,
– коришћење кредита у границама одређеног лимита.[6]

Банкомати су некада служили за рад са готовим новцем, радили су у такозваном off line режиму и за друге трансакције постојали су разни банкомати. У новије време они се користе за замену валуте, улагање средстава, као и за друге трансакције. Банкомати углавном функционишу у on-line режиму.

Банкарство од куће и интернет on-line банкарство

Кућно банкарство представља технику која захтева употребу рачунара који се налазе код корисника, ради обављања финансијских трансакција. На самом почетку кућно банкарство омогућавало је добијање података о стању корисника на његовом рачуну, наручивање чекова и др., али данас је ситуација другачија. Наиме, корисницима је омогућено: плаћање рачуна, трговина са берзом, куповина других валута, приказ финансијских трансакција и др. Ова технологија полако али сигурно доживљава динамичан развој појавом интернета и тако постаје основа интернет плаћања.

Интернет банкарство је облик интерактивног електронског банкарства које се темељи на коришћењу рачунарске глобалне мреже, а интернет се данас све чешће користи за промоцију банака. Разлози због којих се банке појављују на интернету су: боља и већа интерактивна могућност, банка сада може комуницирати са клијентима и после радног времена, стварање имиџа, читав сет услуга се налази у бази података банке, самостално коришћење информација, тј. сервисне информације доступне су 24 часа дневно 7 дана у недељи, банка на интернету показује своје могућности за даље усавршавање и сл.

Мобилно банкарство

Новији тренд у електронском банкарству јесте мобилно банкарство. Бежични приступ банкарских послова даљи је правац развоја банкарства. Мобилно банкарство омогућава:

– сервис периодичног обавештавања или обавештавања корисника по захтеву: стање на рачуну, информацију о новим услугама, уплате на рачун и др.,
– слање интерактивних упита банци.

[6] Др Јован Митровић, „Информатика", Економски факултет, Приштина, 2001. година, стр. 305.

Имплементација зависи од три групе фактора:
1. броја и карактера информација сервиса,
2. будућег стања WAP технологије и проблема безбедности и
3. технолошких одлучујућих фактора развоја мобилног банкарства.

Врсте електронских банкарских услуга

Систем електронског банкарства дефинише се као понуда нових и традиционалних услуга и производа банке клијентима путем електронских комуникационих канала. Присутне су три категорије електронских банкарских услуга: традиционалне, информационе и комуникационе услуге.

Под традиционалним услугама електронског банкарства клијентима се нуди могућност извршења трансакција са финансијским трансакцијама, као што су плаћање рачуна, пренос новца, трговина хартијама од вредности и др. Ова категорија услуга садржи највећи ризик и самим тим захтева провођење свеобухватније контроле пословања.

Информационе услуге односе се на пружање информација клијентима о производима и услугама. Ова категорија не представља висок ризик за банку.

Комуникационе услуге клијентима омогућавају повезивање са банком, корисници имају могућност да сами промене неке податке, без одласка у банку. Што се тиче ризика већи је у односу на остале.

Предности и недостаци електронског банкарства

Сваки корисник приликом отварања рачуна у банци мора проверити шта банка нуди у оквиру e-bankinga. Доступност и лакоћа комуникације утицала је на начин обављања посла са банком. Брзина, доступност, флексибилност и удобност полако постају лакоћа за сваког корисника који води свој рачун у банци.

Анализом банака у Србији разликујемо електронско банкарство од банке до банке, а у суштину нуде се следеће опције:

– on-line увид у стање на рачуну, картицама и по кредиту и другим типовима задужења;
– on-line увид у промет на рачунима;
– on-line пренос новца на рачунима у оквиру банке и ван ње;
– on-line плаћање рачуна, рате и др.;
– on-line куповину и продају девиза.

Од 29[7] банка које послују у Србији, готово све нуде услугу електронског банкарства која иде „у пакету" приликом отварања текућег рачуна. Да би се користило електронско банкарство потребно је са банком потписати уговор у којем су јасно дефинисани услови, права и обавезе приликом коришћења услуге. У већини случајева активирање ове услуге, као и електронски промет, бесплатни су за клијенте (ако узмете у обзир да се просечна надокнада у пошти или банци која се плаћа приликом плаћања рачуна за комуналије или телефон креће од 35 динара па навише, можемо закључити колика је предност електронског банкарства).

[7] На дан 18.10.2014. године послује толико банака у Србији. Извор www.nbs.rs

Електронско банкарство се последњих година доста развило, нарочито у правцу сигурности. Софистицирано шифрирање, уз коришћење разних уређаја (дигитални сертификат, мини cd, смарт картице и др), обезбеђује сигурност и приватност података, што је први и кључни услов за коришћење е-банкинга. Коришћење уређаја за сигурност трансакција у већини банака је бесплатно.

Као основне предности електронског пословања издвајају се:

1. Смањење трансакционих трошкова – уколико је електронско пословање добро осмишљено, такав приступ и концепција омогућује снижење трошкова ка крајњем кориснику, а целокупан процес се знатно аутоматизује.

2. Велике куповине по трансакцији. Могуће је видети кратко објашњење/опис књиге и детаље везане за њено објављивање, као и мишљења других купаца поводом њеног садржаја.

3. Обједињење целокупног економског/продајног процеса. Уколико је web презентација кроз коју се реализује пословање на интернету добро обједињена у економски процес – потрошачу се могу понудити додатне информације.

4. Тржишту се нуди другачији начин куповине. Поред традиционалне куповине предузећа употпуњују своју понуду производа и кроз концепт „куповине од куће", где електронска трговина представља конфорнији начин куповине.

5. Обимни каталози производа. Предузећа имају могућност представљања веома широке понуде производа, што је отежано у традиционалним начинима продаје. Као пример у том погледу често се наводи Амазон, где се нуди преко 3.000.000 књига.

6. Унапређење интерактивног односа са купцима – web презентација пружа могућност успостављања интерактивног односа са клијентима који не захтева додатне трошкове, а тиме се повећава задовољство купаца које се, најчешће, позитивно одражава на куповину.

Електронско пословање пружа могућност стварања потпуно новог модела пословања. Његова значајна предност је свакако флексибилност понуде у складу са реалном ситуацијом на тржишту, тј. измене производа који су у понуди, цена и сличних елемента, што је могуће реализовати релативно брзо, чиме се постиже флексибилност. У том смислу основна обележја електронског пословања која предузећа препознају као своју шансу су: иновативни производи и модели пословања, непрекидни и готово неограничен приступ светском глобалном тржишту, усмереност ка клијентима, индивидуализација, прилагодљивост купцу, ефикасније пословање и смањивање трошкова.

Бављење електронским пословањем захтева од компаније да сагледа нове облике ризика као део своје пословне стратегије. Поред традиционалних ризика са којима се предузећа сусрећу у пословању треба напоменути и е-ризике. Напади хакера или вируса не проузрокују физичка оштећења, али имају за последицу знатне трошкове везане за поновно довођење система у пређашње стање, као и штету нанету имиџу и поверењу компаније код купаца, а могући су и одштетни захтеви оштећених клијената на основу одговорности фирме. Најчешћи ризици који се јављају у пословању на интернету су: повреда интегритета (подразумева да поједине податке, информације и разне услуге могу изменити искључиво овлашћене особе или институције), поверљивост података (подразумева да поједини подаци и информације могу бити доступни искључиво овлашћеним особама или институцијама; уколико се доведе у питање овај елемент у пословању, губи се поверење клијената и руши углед компаније), доступност web презентације (подразумева да су подаци, информације и услуге доступне у жељеном тренутку).

Анализа примене електронског банкарства у Србији

Проблем који је разматран у овом истраживању је како прилагодити електронско банкарство грађанима и привредницима. У почетку су банке имале страх од увођења електронског банкарства, али због све веће конкуренције полако су се отварале према тржишту и почеле са увођењем електронских услуга. У први мах грађани и привредници наилазили су на отпор и сумњу јер се није знало да ли је то примењиво у нашим условима. Банке су откупиле најсавременији софтвер са високим нивоом заштите тог вида пословања. Држави се наметнуо Закон о електронском пословању који се усвојио и примењује у целости. Основни проблем који се наметнуо је како примењивати електронско банкарство у свим сегментима.

Основни циљ овог рада је приказ електронског банкарства и његова примена у нашим условима, пружање информација и знања из области електронског пословања у српским банкама и информација о искористивости електронског пословања у Србији.

Полазне хипотезе овог истраживања су:

Х1. У савременом пословном окружењу неопходан је развој информационих технологија у Србији.

Х2. Интернет банкарство, као и плаћања, нису довољно заступљена међу грађанима Србије.

Х3. Потребна је додатна обука грађана за примену електронског банкарства.

Х4. Банке недовољно мотивишу грађане, као и привреднике за експлоатацију електронског банкарства.

Х5. У Србији је потребно маркетиншки промовисати е-банкарство.

У истраживању су примењени: општи научни хипотетички-дедуктивни метод, статистичка метода, упоредна метода, анализа студија случаја и метод прикупљања података.

Анализа и студија случаја помогла нам је да откријемо колико је електронско банкарство развијено и примењиво у Србији.

	2013.	Укупно
Електронски пренос средстава		59.533.665
Интернет банкарство 2013.		59.118.081
Мобилно банкарство 2013.		400.318
АТМ		15.266
	2014.	
Електронски пренос средстава		63.462.393
Интернет банкарство		62.704.455
Мобилно банкарство)		580.121
АТМ		177.817

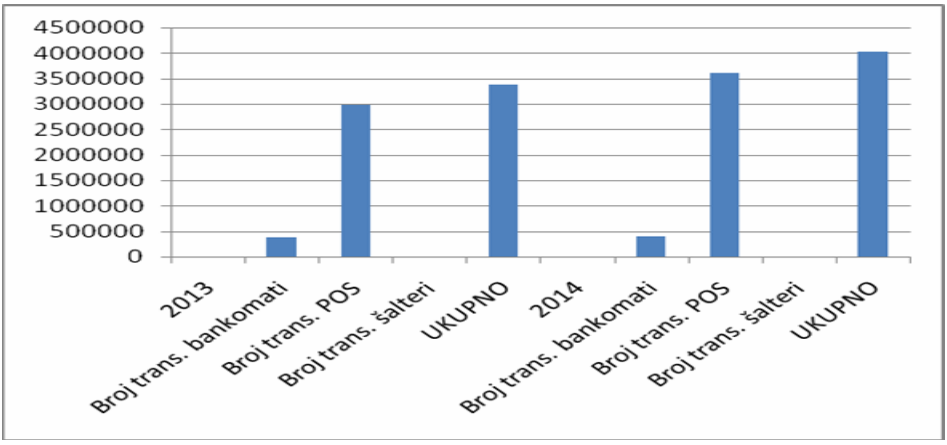
Приказ безготовинског преноса

(Извор: http://www.nbs.rs/internet/latinica/35/statistika/index.html преузето дана 01.11.2014.)

Из ове анализе (анализирана је 2013. и 2014. година) можемо закључити благи пораст интернет банкарства, а велики пораст коришћења АТМ уређаја у односу на прошлу годину, што нам указује на веће поверење у нови вид пословања банака. Електронски пренос средстава увећан је у 2014. години за 7% што је добар показатељ и укупно поверење у овај вид плаћања. Што се тиче интернет банкарства бележи се раст за 6%, мобилно банкарство бележи раст услуга за 45% што указује на добру промоцију ове услуге и АТМ показује највећу експлоатацију, преко 1.000% што је и уједно био циљ банака, банке су полако уводиле на АТМ-ем уређаје поред исплате готовине и уплату без провизије за одређене рачуне што је наишло на позитиван одзив.

Број трансакција и промет остварен ван Србије картицама издатим у Србији
(Извор: http://www.nbs.rs/internet/latinica/35/statistika/index.html преузето дана 01.11.2014)

I-III квартал 2013.	Број транс. банкомати	Број транс. ПОС	Број транс. шалтери	УКУПНО	I-III квартал 2014.	Број транс. банкомати	Број транс. ПОС	Број транс. шалтери	УКУПНО
	381.732	2.981.685	8.350	3.371.767		392.470	3.616.745	7.279	4.016.494



Из анализе (анализиран је период 2013. и 2014. прва три квартала) може се закључити да расте број трансакција на банкоматима и постерминалима, а смањују се трансакције на шалтерима, што указује на развој електронског банкарства. Закључак је следећи: 19% је већи број трансакција у односу на 2013. годину што је добар показатељ експлоатације електронског банкарства. Коришћеност банкомата је већа за 3%, експлоатација постерминала је већа за 21%, а добар показатељ је тај што су се смањиле трансакције на шалтерима за 15%. Из наведеног видимо заинтересованост корисника за електронско банкарство.

Број трансакција и промет картицама издатим у Републици Србији на банкоматима и продајним местима у земљи
(Извор: http://www.nbs.rs/internet/latinica/35/statistika/index.html преузето дана 01.11.2014)

	Број банкомата	Број транс. банк.	УКУПНО промет* банк.	Промет* ван РС банк.	Бр. места са ПОС	Бр. трансак. ПОС	УКУПНО промет* ПОС	Промет* ван РС ПОС	УКУПНО бр. трансакција
2014.	7.815	52.591.592	388.935	31.345	183.420	82.651.346	173.841	25.929	135.242.938
2013.	8.205	50.514.289	355.782	29.148	183.071	73.450.128	158.752	23.367	123.964.417

Из наведеног закључујемо да је у 2014. години остварен већи број трансакција за 9% на банкоматима и постерминалима. Бележи се раст од 8% на банкоматима ван Србије, 13% на постерминалима у Србији, што је добар показатељ искористљивости картица, тј. пластичног новца, 11% искористљивост на постерминалима ван Србије што је добро за српско банкарство, јер се полако достиже сигурност у изради картица и поверење корисника у њихово коришћење. Банке су у 2014. години деинсталирале банкомате за 5%, јер за њима није било потребе, тј. није било промета.

Број трансакција и промет остварен у земљи картицама других земаља
(Извор: http://www.nbs.rs/internet/latinica/35/statistika/index.html преузето дана 01.11.2014)

I-III квартал	Број трансакција		
	банкомати	ПОС	шалтери
2013.	2.420.179	4.998.789	40.760
2014.	2.414.551	4.765.737	36.621

Број трансакција на банкоматима остварен у другим земљама показује пад у односу на 2014. годину за мање од 1%. Тај податак говори да корисници и даље имају поверење у банкомате других држава. Али, на ПОС терминалу је за 5% мањи промет у односу на 2013. годину, што показује да су корисници смањили плаћања из неког разлога, али се не ради о неповерењу у овај вид плаћања. Што се тиче шалтерског вида остваривања трансакција ту се бележи пад за 11% што показује да корисници нису спремни да плаћају додатну провизују другим банкама.

Број трансакција и промет картицама издатим у Републици Србији
(Извор: http://www.nbs.rs/internet/latinica/35/statistika/index.html preuzeto dana 01.11.2014)

I-III квартал	Број трансакција			Промет*			Број плаћања и подизања готовине ван РС	Број плаћања и подизања готовине ван РС **
	дебитне	кредитне	пословне	дебитним*	кредитним*	пословним*		
2013.	102.210.939	7.795.310	4.744.791	401.903	31.057	29.992	3.371.767	224
2014.	113.324.837	9.816.184	5.222.770	442.355	30.413	34.677	4.016.494	244

Укупан промет и плаћања картицама и подизање готовине ван територије Србије у 2014. години већи је за 8% односу на 2013. годину што је добар успех за банке и можемо рећи да је електронски вид плаћања полако заузима место и постаје свакодневица међу корисницима. Укупан промет тј. број плаћања и подизање готовине ван Србије у 2014. години већи је за 16% што је такође успех банака у Србији.

Број и активност платних картица издатих у Републици Србији
(Извор: http://www.nbs.rs/internet/latinica/35/statistika/index.html преузето дана 01.11.2014)

I-III квартал	Активне*				Учешће активних**			
	дебитне	кредитне	пословне	УКУПНО	дебитних	кредитних	пословних	УКУПНО
2013.	6.793.094	1.761.573	223.366	8.778.033	135	187	198	144
2014.	7.065.342	1.518.734	229.113	8.813.189	140	162	188	144

Укупан број активних платних картица издатих у Србији не бележи скоро никакав раст у односу на претходну годину где се банке морају усредсредити на маркетинг према корисницима како би се постигао одговарајући раст и задобило поверење корисника истих.

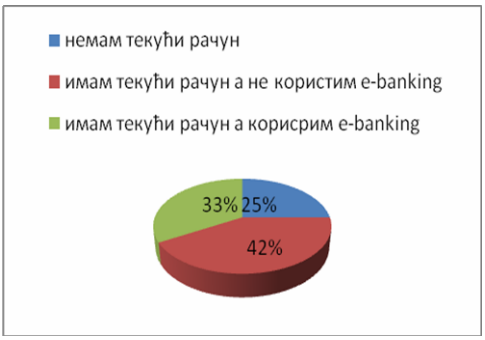
Истраживање на тему односа грађана Србије према електронском банкарству

У периоду од 5. до 25. јануара 2015. године испред следећих филијала банака: Raiffaisen, Intesa, Комерцијална банка и Банка Поштанска штедионица у Београду, методом случајног узорка испитано је 60 клијената тих банака, а све то због значаја информације у примени електронског банкарства у Србији. Упитник је преузет од ауторке мсц. Татјане Радојевић[8] а модификацију су урадили аутор и коауторка овог чланка.

Однос према банкама

Која од следећих тврдњи најбоље описује Ваш однос према банкама?	Број анкетираних	%
Немам текући рачун	15	25%
Имам текући рачун, а не користим e-banking	25	42%
Имам текући рачун, а користим e-banking	20	33%

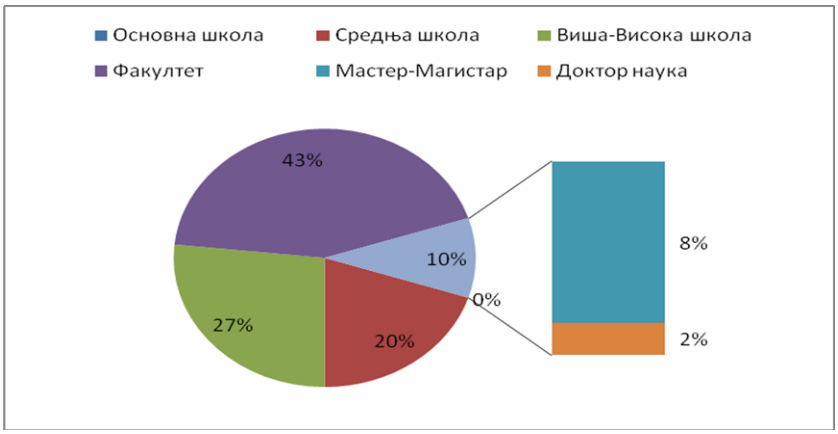
8 Преузета су анкетна питања ауторке Татјане Радојевић из мастер рада „Улога електронског банкарства у побољшању услуга", Универзитета „Сингидунум" Београд.



Из наведеног можемо закључити да највећи број испитаника, тј. 25 или 42% има текући рачун, а не користи e-banking, што није охрабрујуће, док 20 испитаника или 33% користи услуге e-bankinga. Банке морају на неки начин прилагодити услуге e-bankinga како би заинтересовале кориснике.

Степен образовања

Ваш степен образовања	%	Број корисника
Основна школа	0	0
Средња школа	20	12
Виша – висока школа	27	16
Факултет	43	26
Мастер – магистар	8	5
Доктор наука	2	1



Из приложеног се види да 43% испитаних има завршен факултет, високу – вишу школу 27%, средњу школу 20% и 2% докторат наука. Високообразовани би свакако требало да имају више спознаје о е-услугама.

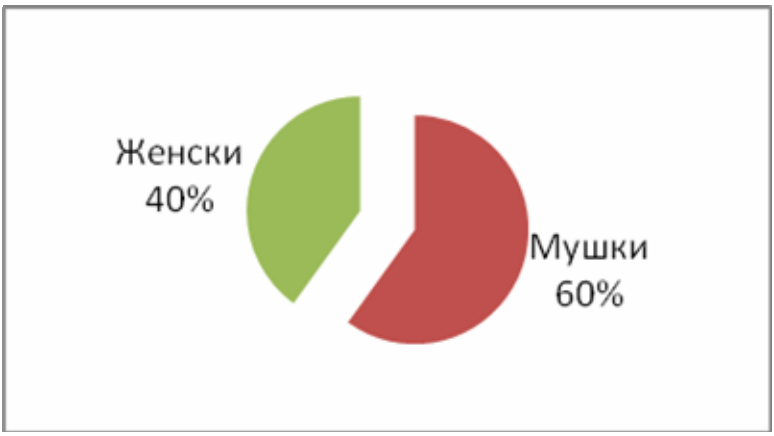
Старосна доб

Старосна доб	Број испитаних
18	2
21	2
23	2
25	5
27	1
28	3
29	2
31	6
32	5
33	2
34	5
35	4
37	6
41	2
42	2
48	2
50	2
54	1
59	1
60	4
74	1

Максимум: 74/минимум: 18/медијана: 35/ **средња вредност: 35,25**

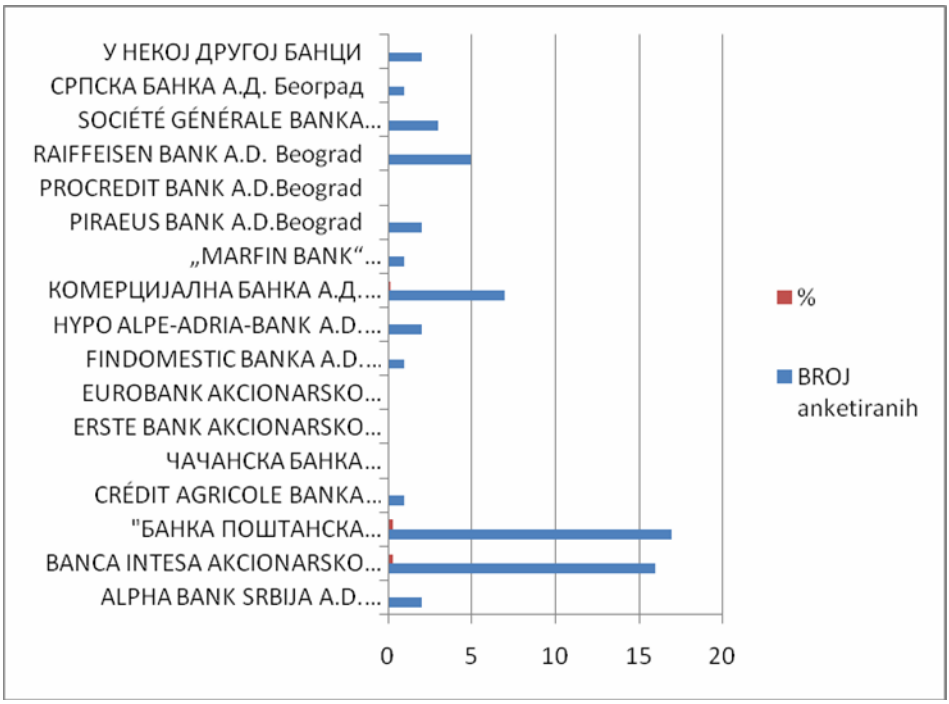
Родни идентитет

Пол	%	Број анкетираних
Мушки	60%	36
Женски	40%	24



Банке у којима анкетирани имају отворен текући рачун

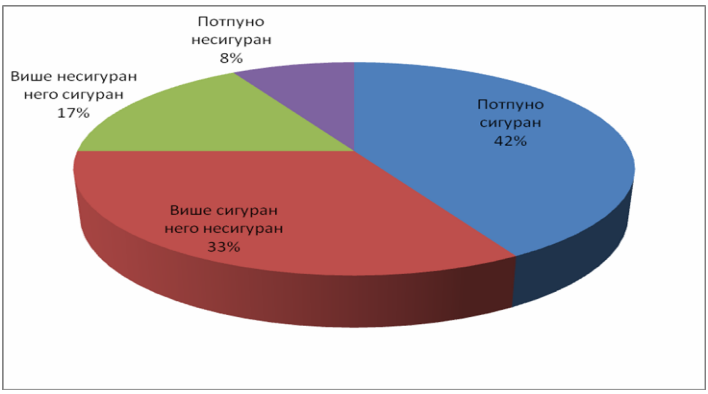
БАНКЕ	Број анкетираних	%
ALPHA BANK SRBIJA A.D. BEOGRAD	2	3
BANCA INTESA, AKCIONARSKO DRUŠTVO BEOGRAD	16	27
БАНКА ПОШТАНСКА ШТЕДИОНИЦА, АКЦИОНАРСКО ДРУШТВО БЕОГРАД	17	28
CRÉDIT AGRICOLE BANKA SRBIJA, AKCIONARSKO DRUŠTVO, NOVI SAD	1	2
ЧАЧАНСКА БАНКА, АКЦИОНАРСКО ДРУШТВО ЧАЧАК	0	0
ERSTE BANK, AKCIONARSKO DRUŠTVO NOVI SAD	0	0
EUROBANK, AKCIONARSKO DRUŠTVO BEOGRAD	0	0
FINDOMESTIC BANKA A.D. BEOGRAD	1	2
HYPO ALPE-ADRIA-BANK A.D. BEOGRAD	2	3
КОМЕРЦИЈАЛНА БАНКА А.Д. БЕОГРАД	7	12
MARFIN BANK, AKCIONARSKO DRUŠTVO BEOGRAD	1	2
PIRAEUS BANK A.D. Beograd	2	3
PROCREDIT BANK A.D. Beograd	0	0
RAIFFEISEN BANK A.D. Beograd	5	8
SOCIÉTÉ GÉNÉRALE BANKA SRBIJA A.D. Beograd	3	5
СРПСКА БАНКА А.Д. Београд	1	2
У НЕКОЈ ДРУГОЈ БАНЦИ	2	3



Највећи број анкетираних корисника има отворен рачун код Банке Поштанска штедионица, Банке Intesa и Комерцијалне банке, што говори да у њих корисници имају највише поверења.

Сигурност електронског банкарства

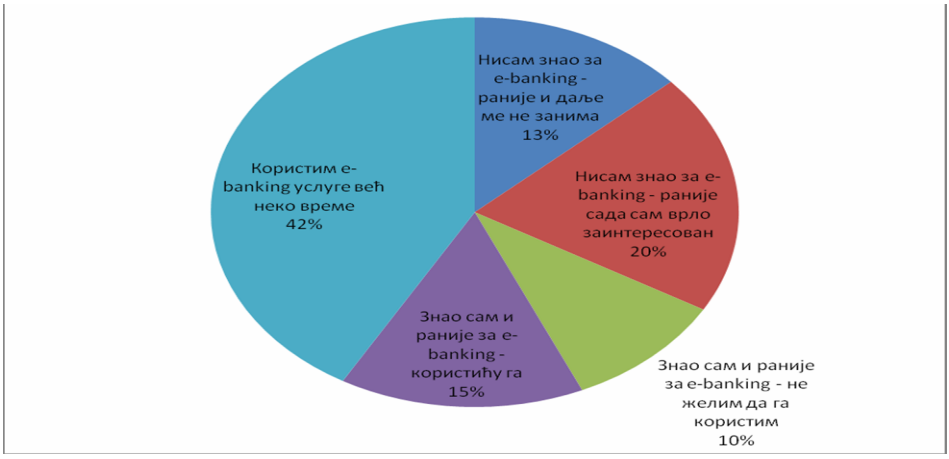
По Вашем мишљењу, приликом коришћења e-banking услуга Ваш новац је:	**Број анкетираних**	**%**
Потпуно сигуран	25	42
Више сигуран него несигуран	20	33
Више несигуран него сигуран	10	17
Потпуно несигуран	5	8



Може се закључити да e-banking има будућност у Србији, јер грађани имају поверење у тај вид банкарства, поготово што своје трансакције могу обавити кад год пожеле.

Став према електронском банкарству

Која од следећих тврдњи најбоље описује Ваш тренутни став према e-bankingu?	**Број анкетираних**	**%**
Нисам знао за e-banking раније, али ме и даље не занима	8	13
Нисам знао за e-banking раније, али сада сам врло заинтересован	12	20
Знао сам и раније за e-banking, али не желим да га користим	6	10
Знао сам и раније за e-banking и користићу га	9	15
Користим e-banking услуге већ неко време	25	42



Може се закључити да, у односу на претходна истраживања, број корисника e-bankinga расте.

Закључак

У прошлом веку могли смо само да претпоставимо како се користе пластичне картице за неки вид плаћања. Разлог што су банке у Србији увеле систем електронског пословања је већи конфор корисника, којима је омогућено да заврше посао без одласка у банку, а и смањење њихових трошкова. Доказано је да је цена појединачне трансакције и до 20 пута нижа ако се изврши преко интернета него на шалтеру банке.

Потрошачи су, такође, заинтересовани за коришћење АТМ уређаја зато што су доступни 24 часа дневно седам дана у недељи. Инсталација АТМ уређаја врши се на оним локацијама на којима се очекује да ће корисници највише користити њихове услуге.

Највећи проблем који се јављао не само у почетку већ и данас постоји јесте неповерење у овакав вид пословања, не само код старијих корисника него и код млађе популације. Банке су преузеле проверени начин заштите података, да се у будућности не би исказао као проблем некоришћења.

Електронско банкарство у Србији започето је 2003. године, али је споро напредовало у односу на земље у окружењу. Данас је ситуација другачија и примећује се да је електронско банкарство све више заступљено. Постерминали, банкомати и интернет банкарство улазе у свакодневни живот, али не у мери у којој би требало. Електронско банкарство у Србији тренутно користи мали број корисника и за сада се не може са сигурношћу предвидети раст, што указује да је потребно да се банке промовишу, тј. средства усмере у развој маркетинга и едукацију корисника.

Из статистичке анализе може се закључити да ће електронско плаћање заживети у Србији. Пластичан новац све више постаје популаран. Банке и даље треба да врше промоцију и едукацију клијената како би се експлоатисао пластичан новац и примењивало електронско банкарство. Остаје нам да видимо како ће економска криза утицати на даљи развој електронског банкарства у Србији.

Хипотеза Х1 *(У савременом пословном окружењу неопходан је развој информационих технологија у Србији)* делимично је потврђена.

Хипотеза Х2 *(Интернет банкарство као и плаћања нису довољно заступљена међу грађанима Србије)* потврђена је, а разлог је неповерење корисника.

Хипотеза Х3 (Потребна је додатна обука грађана за примену електронског банкарства) потврђена је, јер многи корисници немају поверење у такав вид пословања.

Хипотеза Х4 (*Банке недовољно мотивишу грађане, као и привреднике за експлоатацију електронског банкарства*) није потврђена, јер банке дају одређене повољности својим корисницима (уплата без провизије и др.).

Хипотеза Х5 (*У Србији је потребно маркетиншки промовисати е-банкарство*) потврђена је, јер је потребно да банке утичу на промену свести корисника.

Литература

[1] Симић Р., Живковић М.: *Менаџмент информациони системи у електронској управи*, Београд, 2010.

[2] Митровић Ј.: *Информатика*, Економски факултет Косовка Митровица, Косовска Митровица, 2003.

[3] Ануцојић Д.: *Интернет и електронско пословање*, Нови Сад, 2008.

[4] Живадиновић Ј., Радовановић С., Медић З.: *Електронско пословање*, Ваљево, 2013.

[5] Хаџић М.: *Банкарство*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2009.

[6] Милосављевић М., Владислав М.: *Електронска трговина*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2011.

[7] Бјелић П.: *Електронско трговање*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2000.

[8] Раденковић Б.: *Електронско пословање*, ФОН, Београд, 2007.

[9] Станкић Р.: *Електронско пословање*, Економски факултет, Београд, 2010.

[10] Урош Т.: *Електронско пословање*, Београдска пословна школа, Београд, 2006.

[11] Ћосић Д.: *Менаџмент информациони системи у јавној управи*, Београдска пословна школа, Београд, 2010.

[12] Видас Бубања М.: *Модели и технологије Е-пословања*, Београдска пословна школа – Висока школа струковних студија, Београд, 2013.

[13] Чекеревац З.: *Интернет технологије и интернет пословање*, Факултет за индустријски менаџмент, ИЦИМ плус – Издавачки центар за индустријски менаџмент плус, Крушевац, 2009.

[14] Гледовић Б.: *Електронско пословање*, Висока пословна школа струковних студија, Ваљево, 2008.

[15] Кнежевић Б., Видас Бубања М.: *Приручник из електронског бизниса*, Београдска пословна школа, Београд, 2008.

[16] Карић Д.: *Ризици електронског банкарства и заштита*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2008.

[17] Милачић С., Капор П., Љубић М.: *Инструменти платног промета и пословна документација*, Мегатренд универзитет, Београд, 2010.

[18] Вујовић С.: *Електронско пословање и електронска интелигенција"*, Београдска пословна школа, Београд, 2005.

[19] Трајковић С.: *Базе података*, , Економски факултет, Косовска Митровица, 2013.

Интернет сајтови:

www.nbs.rs

http://sr.wikipedia.orr/sr/Elektronsko_bankarstvo

http://www.fxlider.com

http://www.personalmar.rs/tar/elektronsko-bankarstvo/

http://elektronskoposlovanje.rs/elektronsko-bankarstvo/

DOI: 10.5937/vojdelo1602263G

ДЕСЕТ ОСНОВНИХ ПРОБЛЕМА У БОРБИ ПРОТИВ ТЕРОРИЗМА И ФИНАНСИРАЊА ТЕРОРИЗМА

Надежда Гудељ
Министарство унутрашњих послова Републике Србије,
Сектор за ванредне ситуације
Јован Р. Крстић
Удружења јавних тужилаца, Београд

У раду је сачињен преглед актуелних проблема и предлога могућих одговора у борби против тероризма, чији савремени облик има карактеристичну појавност у виду неселективности. Финансирање тероризма један је од основних праваца удара на саме основе функционисања терористичких мрежа. Формирање институције која прикупља и размењује релевантне финансијске информације на домаћем и међународном нивоу, ради контролисања и превенције прања новца, омогућило је да се постигну значајни резултати. Међутим, намеће се потреба оснивања и међуресорне радне групе која би окупљала све агенције и институције укључене у сузбијање прања новца и финансирања тероризма, како би се редовно тестирао и оцењивао њихов рад.

У суштини, у контексту глобализације државе и региони више не могу себи да допусте да истичу једино питања своје националне безбедности без признавања да апстрактни концепти, као што су вредности, норме и очекивања, такође имају утицаја. Друштва из земаља у развоју или из „развијеног света" (што је прилично арогантан термин) сведоци су напетости која се шири: док постоје очекивања да држава штити своје грађане, они је све чешће сматрају одговорном. Они који воде политику и доносе критичне одлуке у име државе морају бити усредсређени на видове традиционалне „националне безбедности", у којима војне снаге настављају да играју истакнуту улогу, као и на видове људске безбедности, у којима преовлађују „нетрадиционална" питања безбедности.

Кључне речи: *тероризам, финансирање тероризма, неселективни тероризам, цивилно-војни односи*

Уместо увода – трендови у дефинисању и у борби против тероризма

Суштина проблема међународног дефинисања јесте чињеница да је мотивација за извршење терористичких аката често дубоко идеолошка, а појединци или одређене групе људи верују да је тај криминални и неприхватљиви чин исправан

пут за постизање већином политичких циљева, при чему се угрожавају демократски поредак и демократске вредности, као што су људске слободе и, а пре свега, право на живот недужних људи и друге основне слободе и људска и грађанска права.

Међутим, последњих 30-ак година међународна заједница је подузела различите активности, које су додатно интензивиране након терористичког нападана САД 11. септембра 2001. године. Тај догађај подстакао је дотад незамисливо јединство земаља чланица УН и њихову опредељеност да се међународни тероризам заустави. Мобилизирани су сви ресурси – обавештајни, полицијски, војни, финансијски и дипломатски – у заједничкој борби против тероризма. Међутим, у годинама пре напада на САД земље су често имале нехомогене ставове и различите интересе, узроковане историјским, регионалним и културним условима и баријерама, као и тежњама према аутономији.

Трендови у оквиру политичких заједница

Глобална реакција на овај акт тероризма била је доношење Резолуције Савета безбедности Уједињених нација бр. 1373, септембра 2001. године. Државе и владине организације и институције, као и релевантне међународне организације, као што су УН, ОЕБС, НАТО и друге схватиле су неопходност постојања једног форума за координацију и поспешивање заједничких акција у борби против глобалног тероризма. Наиме, за разлику од тзв. „међудржавних конфликата", који су били карактеристичан вид ратовања до 1945. године, дошло је до пораста тзв. „унутрашњих конфликата". Тако, на пример, од 1989. до 1996. године од 101 оружаног конфликта регистрованог у целом свету 95 се односило на оне који су се одвијали унутар државе. Овај тренд суочавања са тероризмом настављен је доношењем конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма 2005. године.[1]

Тероризам данас представља посебан феномен глобалне претње миру и њиме се баве многе међународне организације и војнобезбедносне институције широм света. За разлику од претходних класичних видова ратовања, данас се суочимо са феноменом који бисмо могли назвати неселективни тероризам, а који због свог изразитог деструктивног карактера има до 90% цивилних жртава. Због тога се локални одговор на глобалну претњу тероризмом може најбоље тражити у доношењу јединственог закона, који би садржао „реконструисану дефиницију тероризма, која између осталог, утиче на читаво право и његову сврху у рату против тероризма,"[2] а у нашем случају, додали бисмо, и више равнотеже у цивилно-војним односима у друштву.

За разлику од раније тактике изненадне појаве и скривања терориста, данас је тероризам константно присутан као опасност у виду терористичких мрежа или парадржавних творевина (ИДИЛ). Првобитна процена (2005–2010) била је да у свету постоји неколико стотина наоружаних група, али је тероризам у најновије време попримио

[1] Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма, сачињена 16. маја 2005. године у Варшави, Законом потврђена у Србији („Сл. гласник РС – Међународни уговори", бр. 19/2009)

[2] Paul a. Ibbetson, Living under the Patriot Act: Educating a Society, Authors House UK Ltd.,Bloomington, IN,USA, 3. 09. 2007,Chapter 4, The Quiet Giants, str. 36,

масован карактер, а то је знак да се питање борбе против тероризма мора селити у политичке сфере, које подразумевају не само ратовање већ и мировне преговоре. Постоје и обратни масовни процеси инклузије у међународни поредак колективитета (Паштуни, Талибани), а који су прешироким тумачењем тероризма означени да су у већој мери били повезани са терористичким групама. Због ових тенденција сада су најважнија питања координације и операционализације врховног одитивног националног тела за борбу против тероризма, тактичко повезивање и интерресорна сарадња свих војнобезбедносних и обавештајних институција, како на локалном тако и на глобалном нивоу, на раном откривању и спречавању терористичке обуке и финансирања терористичких мрежа, постали неопходност ради очувања колективне безбедности света. Савремени тероризам заувек је поништио линију фронта.

Европски концепт колективне безбедности – који подразумева три комплементарна концепта: кооперативну безбедност, демократску безбедност и хуману безбедност – не почива на односу између држава, односно на њиховом суверенитету, већ се односи на сасвим другу димензију – културу мира.[3]

На први поглед глобализација и европеизација се удаљавају у концептима безбедности.[4] Међутим, ако се има у виду да се са порастом опасности од тероризма уводе нови параметри у редефинисању безбедности – као што је, рецимо, редефинисан простор безбедности који се пребацује на такозвану безбедносну дистанцу, односно „сигурност на дистанцу"[5] (шенгенска виза као регулатор при Европској заједници, програм CAPPS II (Computer Assisted Pasenger pre-Screening) који је лансирао амерички Сервис за транспорт у сарадњи са Министарством унутрашњих послова). Реч је о програму преко којег би из свих центара света требало проследити податке о путницима који долазе у Америку (име и презиме, адреса, број телефона, хотел или друго место пребивалиштау Америци, изнајмљивање аутомобила, итд.) Ако националне агенције одбију да дају податке путницима, обавезне су да, у том случају, плате америчкој администрацији казну од 5.000 евра за сваког путника. И ова доктрина данас је превазиђена редефинисањем тероризма као појма.

Тенденције у оквиру Европске уније

За дефинисање своје стратегије и доктрине Савет Европе успоставио је два међувладина одбора стручњака: Мултидисциплинарну групу за борбу против међународног тероризма (GMT) из 2001. године и Одбор правних стручњака за тероризам (CODEXTER), који је заменио ГМТ од 2003. године. Циљ је CODEXTER-а, као међувладиног експертског тела размена информација и најбоље праксе између држава чланица Савета Европе у погледу сигурносних решења за жртве тероризма, идентификовања правних празнина у међународном праву и предлагања начина за њи-

[3] Lloyd Axworthy, „Entre mondialisation et multipolarité: pour une politique étrangère du Canada globale et humaine", *Etudes internationales,* N° 28, mart 1997. godina.

[4] Charles-Philippe David, Jean-Jacques Roche, *Théories de la sécurité,* Edicija Montchretien, Paris, 2002. godina.

[5] Zoran Milosavljević, Uloga globalnih političkih zajednica u očuvanju svetskog mira, Fakultet političkih nauka, Master rad, Mentor: prof. dr Dragan Simeunović, Beograd, 2009, str. 57.

ХОВО УКЛАЊАЊЕ, НАДЗОРА НАД ПРОЦЕСОМ ПОТПИСИВАЊА И РАТИФИКАЦИЈЕ, ТЕ ЕФИКАСНЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ КОНВЕНЦИЈА САВЕТА ЕВРОПЕ.

Као регионална организација, Савет Европе омогућује примену резолуција Савета безбедности УН, те стратегије УН за борбу против тероризма. Такође, Савет Европе донео је три конвенције на подручју борбе против тероризма, почевши с Европском конвенцијом о сузбијању тероризма из 1977. (Конвенција 90), која је измењена и допуњена 2005. године (Конвенција 196) и Конвенција Савета Европе о прању, трагању, одузимању и конфискацији прихода стечених казненим делом, те о финансирању тероризма из 2005. године (Конвенција 198).

Практична примена доктрине безбедности у ЕУ

Сарадња и координација при доношењу одлука и спровођење политика ЕУ везаних за борбу против тероризма тече кроз различите институције ЕУ. Најважније су Европска комисија (у предлагању законодавних решења), иако и остале институције, као што је Савет ЕУ и Европски парламент, имају своју улогу. Након Лисабонског уговора Европски парламент добио је нешто важнију улогу (иако критичари Уније сматрају да и даље постоји знатан демократски дефицит, те да Парламент нема довољан степен контроле над радом појединих институција). Осим тога, у борби против тероризма учествује и координатор ЕУ за борбу против тероризма.

На оперативном нивоу делују Europol, Eurojust, SitCen (Заједнички кризни – ситуациони центар Еуропске уније)[6] и Frontex[7] (Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама). Frontex координира оперативну сарадњу између држава чланица у подручју безбедности граница на спољним границама Европске уније. SitCen надзире и обавља процену безбедности и ситуација на светском нивоу 24-сатном активношћу на дан, а предмет проучавања су потенцијално кризне регије у смислу опасности од тероризма.[8]

Након доношења Лисабонског уговора SitCen је спојен са Управом за опсервацију и са Кризним центром. SitCen прослеђује своје извештаје државама чланицама, а оне су дужне да размењују податке са њим, али на том подручју и даље постоје важни проблеми и отпори у државама чланицама.[9] Лисабонски уговор наметнуо је чвршћу сарадњу и интеграцију у подручју обавештајно-безбедносног рада. Што се тиче рада Европског суда у подручју борбе против тероризма, са ступањем

[6] EU Intelligence Analysis Centre (EU INTCEN) као део European External Action Service (EEAS), - http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede041011cvsalmi_/sede041011cvsalmi_en

[7] Frontières extérieures (Фр.) Frontex. 2012, „Нешто више о Фронтексу" Retrieved2012-02-12.http://frontex.europa.eu/more_about_frontex/

[8] Report By The Secretary General/High Representative To The Council On Intelligence Cooperation, Brussels, 15 November 2001,Evolution of EUMS Intelligence Directorate and a way ahead By Brig Gen Gintaras Bagdonas (LT), EUMS Director of Intelligence, March 2007- 2010. страна 15

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FinalProof-ImpetusN9.pdf

[9] Buuren, J. van (2009) Secret Truth. The EU Joint Situation Centre. Amsterdam: Eurowatch, страна 3, http://www.statewatch.org/news/2009/aug/SitCen2009.pdf

на снагу Лисабонског уговора његова надлежност је проширена и на питања из некадашњега III стуба ЕУ, док је II стуб и даље ван надлежности тог суда.[10]

Неки аутори тврде да забрињава недовољан степен контроле над радом организација попут Europola, Eurojusta, SitCena i Frontexa, посебно ако се има у виду то да својим радом евентуално могу да крше људска права. Њихове активности морају бити под надзором независног тела.[11] Међутим, Европски парламент нема потпуни увид у њихове активности, споразуме које склапају, ни процене које раде. Посебно забрињава недостатак транспарентности у раду SitCena као обавјештајног тела, чији оснивачки документи ни функције нису доступни јавности.

Правни оквир Европске уније у борби против тероризма

Интерни правни оквир Европске уније у борби против тероризма чине прво формални извори права ЕУ, и то примарни извори, односно оснивачки уговори, те секундарни извори изведени из примарног права ЕУ (уредбе, директиве, одлуке). Осим тих формалних извора права ЕУ, борба против тероризма се спомиње и у неформалним изворима права ЕУ (мишљења, препоруке, закључци са састанака и сл.), а у завршници је предмет и одређеног броја пресуда Европског суда и Европског суда за људска права.

Иначе, посебна V глава Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (ЗСБП) наводи заједничке циљеве и уводи инструменте за постизање тих циљева, односно заједничке ставове и заједничке акције Европске уније, с обзиром на то да резолуције Савета безбедности нису директно примењиве у државама чланицама и да морају постати део националног правног поретка како би се могле применити на појединце.

У правни поредак Европске уније резолуције се имплементирају управо коришћењем инструмената I и II стуба. У случају II стуба имплементација резолуција спроводи се заједничким ставовима. Након Мастрихта, Амстердамски споразум увео је још један инструмент ЗСБП – заједничке стратегије, те је увео могућност да се одлуке у подручју ЗСБП доносе не само једногласно него и уз могућност конструктивне суздржаности једне трећине земаља чланица, које би онда биле изузете од обавезе проведбе заједничких активности. Такав облик гласања ревидиран је Лисабонским споразумом, којим је уведено да једна трећина суздржаних земаља мора представљати трећину и у смислу становништва, чиме се ишло наруку великим државама. Спразум из Амстердама увео је и високог представника за ЗСБП и главног секретара Савета ЕУ задуженог за ЗСБП, те осигурао редовно финанцирање ЗСБП из буџета ЕУ.

Највећи допринос ЗСБП - у дао је Лисабонски споразум, којим су инструменти ЗСБП - а преименовани тако да су заједничке ставове и заједничке акције постали ставови и акције Европске уније. Лисабонски уговор донео је и низ других промена, попут обједињавања функције високог представника за ЗСБП и главног секретара Савета ЕУ

[10] EU Council Secretariat Factsheet, The European Union and The Fight Against Terrorism, Brussels, 2007, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheetfight%

[11] *European Defence Agency (EDA).* The Centre maintains a close cooperation with the European Defence Agency. The Centre participates in EDA Intelligencewith Project Team working groups. *European Maritime Safety Agency (EMSA)*
http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=20&Itemid=28

у Високом представнику за спољне послове и безбедносну политику: Глава V подељена је на два потпоглавља: Опште одредбе о спољном деловању и Посебне одредбе о ЗСБП-у. Међутим, заједнички ставови донесени пре ступања Лисабонског споразума релевантни су за поступање Европске уније у борби против тероризма.

Имајући у виду учестало размимоилажење држава чланица у спољнополитичким питањима (најновији примјер несагласности је питање признања Косова), аналитичари сматрају да ни сва наведена побољшања у смислу развоја ЗСБП у ЕУ и развоја наведених политичких инструмената нису гаранција за њено успешно спровођење у дело. Исто тако, отежавајућа је околност и то што је надзор спровођењем ЗСБП, као заједничке политике, у надлежности Савета Европске уније, што је недовољно с обзиром на инструменте којима Савет располаже. Проблем представља и недостатак судских надлежности, а требало би додати и тужилачких надлежности, на нивоу Европске уније, што подразумева да није развијена ни судска пракса у вези са интерпретацијом појединих одредаба Уговора које се тичу ЗСБП, ни у вези са спровођењем ставова у вези са борбом против тероризма.

Правни оквир Републике Србије – успостављање система супротстављања тероризму, прању новца и финансирању тероризма

Систем супротстављања прању новца и финансирању тероризма један је од најновијих подсистема у оквиру интегралног система јавне и националне безбедности. Обухвата низ радњи и мера у оквиру организације физичке и техничке заштите и безбедносне заштите, активне и пасивне, усмерених на спречавање разних криминалних и других облика угрожавања националне безбедности у сфери прања новца и на борбу против тероризма на националном, регионалном и међународном плану. Циљ је откривање њихових починилаца и ефикаснија заштита државе од механизама прања новца и тероризма, што несумњиво има највећи значај за безбедност земље, националне привреде и грађана.

У оквиру успостављања фронта националне, али и регионалне и глобалне борбе, усмерене ка искорењивању организованог криминала и повећању степена безбедности, велики значај имају до сада релативно неистражене могућности за сузбијање прања новца. Веома је важна, у вези с тим, спознаја да је сузбијање прања новца и нелегалних активности од којих се финансира савремени тероризам у функцији борбе против основа тероризма. У свему томе најзначајније су активности националних влада, али је све већи и значај регионалне и мултилатералне сарадње различитих тела и организација, што је трајна спољнополитичка и безбедносна оријентација наше земље, Владе и демократских институција.[12]

Доношење Закона о спречавању прања новца само је први корак, и то формалне природе. То за собом повлачи веома значајне унутрашње и спољње обавезе, које ће бити све оштрије изражене у форми нових имплицитних захтева и обавеза које ће морати да испуни наша земља у процесу стабилизације и придруживања

[12] Крис Патен, *Стратегија Европске уније на Балкану,* Међународна кризна група, Брисел, јул 2001. године, интернет страна: www.b92news.com/doc/s01338.sr.doc., приступ: 20. 07. 2002.

Европској унији, и реинтеграције у међународне финансијске институције, Међународни монетарни фонд, Светску банку и Светску трговинску организацију. Због тога је било веома значајно да се правовремено одреде импликације механизама и инструмената за сузбијање прања новца на секторе:

– банака,
– финансијских институција,
– привреде.

Уз све већу сарадњу на међународном плану у тој сфери, као предуслову за остварење националне стратегије, било је веома важно да се у њу уврсте и активности на унапређењу националне безбедности и заштите националних интереса као трајни стратешки интерес демократског друштва и цивилних институција. Од озбиљности и јачине супротстављања прању новца који се користи за финансирање тероризма пресудно ће зависити успех борбе против међународног тероризма на свим нивоима.

Изражена нестабилност савременог света у економском, политичком и друштвеном погледу, уз униполарни светски поредак којим су потиснуте традиционалне блоковске поделе и хладни рат, донела је нове изазове. Улога националних влада у сузбијању прања новца је незамењива. Снажан национални финансијски, банкарски и регулаторни систем и државне институције залога су ефикасне борбе у супротстављању прању новца, а савремена борба одвија се на више фронтова:

– националном,
– регионалном,
– међународном.[13]

Национална стратегија

Под креирањем националне стратегије борбе у супротстављању прању новца и финансирању тероризма подразумевају се и изградња и очување људских права и слобода и институција демократског друштва. На основу креиране Националне стратегије, наша земља се определила за спровођење активне међународне сарадње на том плану ради њене што успешније реализације у пракси. Сарадња земаља југоисточне Европе огледа се у активном учешћу националних влада, регионалних и мултилатералних тела и организација, попут ОУН, ЕУ, OSCE и ранијег Пакта за стабилност Југоисточне Европе (SEESP), а данас Регионалне иницијативе за сарадњу (RCI), Центра за борбу против прекограничног криминала (SECI/SELEC) у активностима супротстављања прању новца и финансирању тероризма. Свака земља југоисточне Европе, а тиме и Србија, морала је, пре свега, да обави неопходне припреме у сфери законодавне активности, регулаторних мера јавних финансијских институција и тела у функцији супротстављања прању новца и финансирању тероризма. У вези с тим било је неопходно да се Националном стратегијом иницирају следеће активности:

– спровођење ревизије и хармонизације законодавства,
– успостављање нових и јачање постојећих институција,
– едукација свих чинилаца одбране.[14]

[13] Коста Сандић, Феномен финансирања тероризма, путем прања новца и успостављања делотворног система контрамера, Војно дело, пролеће/2012, стр. 381

Било је неопходно и да се Националном стратегијом, ради вођења успешне борбе против прања новца и финансирања тероризма, иницира успостављање међуинституционалног система за превенцију и контролу прања новца. Формирање институције која прикупља и размењује релевантне финансијске информације на домаћем и међународном нивоу ради контролисања и превенције прања новца омогућило је да се код нас постигну значајни резултати. Међутим, требало је основати и међуресорну радну групу која би окупљала све агенције и институције укључене у сузбијање прања новца и финансирања тероризма, како би се редовно тестирао и оцењивао њихов рад. При томе се наметнула и неопходност програмске хармонизације рада банака и других финансијских установа и институција која се мора поштовати да би стандарди за идентификацију финансијских трансакција могли да се примењују и омогуће праћење стварних корисника рачуна.

Јасно је да посебан значај у тој борби имају банке. Највећа одговорност банака у супротстављању прању новца везана је за пријављивање сумњивих трансакција јединицама финансијске обавештајне службе (Financial intelligence Units FIU), спречавање ради доказивања, како прања нелегално стеченог новца, тако и његовог накнадног увођења у легалне токове. Врло је значајна елаборација веома обухватних и комплексних процедура стицања сазнања о стварним активностима клијената и јасног и недвосмисленог сазнања и увида у то за које намене се користе новчана средства, тј. инвестира капитал. При томе, у средишту пажње требало би да буду процедуре интерне контроле и интерне ревизије и екстерне комерцијалне ревизије према међународним и националним стандардима ревизије и рачуноводственим стандардима, али и националним регулативама и мерама везаним за унутрашњи и међународни платни промет.

Основе међународне сарадње

Решавању ових проблема се озбиљно приступило и у нашој земљи, а и у окружењу, што се може закључити на основу чињенице да су земље чланице Пакта за стабилност Југоисточне Европе својевремено усвојиле текст споразума под радним називом *Споразум и план активности:*

„Ми, чланови Пакта за стабилност Југоисточне Европе, на основу циљева утврђених на самиту у Сарајеву и на каснијим округлим столовима организованим у Женеви, Барију и Ослу, у августу 1999. године, потврђујемо да су корупција и друге противправне и криминалне активности веома штетне за стабилност свих демократских институција, да нарушавају владавину закона, крше основна права и слободе које су гарантоване Европском конвенцијом о људским правима и друге међународно признате стандарде, и да подривају веру и поверење грађана у поштености објективност државне администрације, да ремете пословну климу, неповољно утичу на домаће и стране инвестиције, представљају расипање економских средстава и отежавају економски развој."

„Слажемо се о неопходности борбе против превара и свих врста корупције на свим нивоима, укључујући и међународну димензију корупције, организовани криминал и пра-

[14] Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма (Сл. гласник РС бр. 89/08)

ње новца. Потписаћемо, ратификовати ипримeнити Конвенцију кривичног права Савета Европе о корупцији, Конвенцију грађанског права о корупцији и Конвенцију о прању новца, откривању, заплени и конфисковању средстава стечених незаконитим поступцима."[15]

„Применили смо двадесет водећих принципа за борбу против корупције, које је усвојио Министарски савет Савета Европе, и активно учествовали у групи земаља Савета Европе које се боре против корупције, *GRECO*. Примењујемо четрдесет препорука Снага за предузимање финансијских акција против прања новца и активно ћемо учествовати у Надзорној комисији Савета Европе и експертној групи *MONEYVAL* за оцену мера против прања новца. Постараћемо се да се корупција и прање новца прогласе кривичним делима у складу са европским стандардима. Законодавством треба да се јасно окарактерише и казни корупција у изабраним органима, државној администрацији, фирмама и уопште у друштву, жртвама корупције треба пружити одговарајућа правна средства, а закони против корупције треба да се спроводе ефективно".

Неопходност сарадње земаља југоисточне Европе у супротстављању прању новца и финансирању тероризма у почетку се првенствено огледала кроз аспекте ране детекције, сузбијања и превенције прања новца у банкама и у систему платног промета. Континуирано супротстављање прању новца значајно је допринело онемогућавању на превентивној основи финансирања свих видова криминала, укључујући и финансирање тероризма. Први значајнији корак у заједничкој сарадњи земаља ове регије, којој је допринела и наша земља, био је састанак министара финансија, који је одржан 26. марта 2002. године у Београду. Том приликом је договорено формирање три заједничка тела: за сузбијање шверца, прања новца и финансијског криминала.

Један од примера сарадње је и састанак који је одржан у Београду 9. априла 2003. године – VI самит шефова држава и влада процеса сарадње у југоисточној Европи. На крају самита о Процесу сарадње у Југоисточној Европи (*SEECP*)[16] шефови држава и влада девет земаља региона усвојили су заједничку декларацију, у којој пише да је циљ свих земаља региона да постану чланице Европске уније и да учествују у обликовању Европе. Лидери региона су се заложили за континуирану сарадњу, нарочито у борби против тероризма и организованог криминала.

Успостављање делотворног система мера

Заједнички је став да је ради предузимања континуираних и делотворних активности у борби против прања новца и финансирања тероризма неопходно, пре свега, успостављање делотворног система мера, али и идентификација учесника у тој борби. Као основне компоненте тако успостављеног система наводе се:

– адекватно законодавство,
– финансијска обавештајна служба,
– регулаторна тела и надзорни органи,

[15] Министраство унутрашњих послова, Републичка управа цивилне заштите, документи, http://www.ruczrs.net/?page_id=71

[16] Процес сарадње у Југоисточној Европи – ПрС ЈИЕ (Southeast European Cooperation Process – SEECP) покренут је, на предлог Бугарске, на састанку министара иностраних послова земаља ЈИЕ који је одржан 1996. године у Софији.

– међународна сарадња,
– механизми за откривање и процесуирање кривичних дела прања новца,
– финансирања тероризма.

Сходно међународним стандардима, успостављеним у оквиру одредаба међународних уговора и директива, и наша земља се определила за то да се на основу законских решења, односно одредаба које су из њих произишле, мора обезбедити криминализација прања новца и финансирања тероризма. Такође, усаглашено је и да се пропишу превентивне мере у приватном сектору и обезбеди ефикасан и свеобухватан систем привременог и трајног одузимања имовинске користи стечене на основу криминалних активности. Поред наведених, другим законима уређене су области као што су регистрација привредних друштава, регистар непокретности, банкарски систем, девизно пословање, платни промет, игре на срећу, превенција корупције и друге комплементарне области, а све како би се смањили потенцијални реални ризици од та два феномена.

У оквиру Националне стратегије банке и друге финансијске институције идентификоване су као најважнији извор информација о прању новца, финансирању тероризма и другим облицима финансијског криминала. При томе, велики значај дат је прикупљању и координираној размени тих информација између надлежних државних органа, који чине круцијални елемент у борби против тих облика криминала. Због тога је Република Србија образовала специјализовани орган који се бави наведеним пословима – Управу за спречавање прања новца. Слични органи, који постоје у више од 100 других држава, у међународним конвенцијама и другим међународним стандардима називају се финансијско-обавештајна служба. Финансијско-обавештајна служба, са својим јединицама (FIU) јесте „централна агенција надлежна за прикупљање и анализу података добијених од финансијских институција и прослеђивање другим надлежним органима података до којих је дошла".

Посебан значај има и чланство Управе за спречавање прања новца у *EGMONT* групи[17], међународном удружењу финансијско-обавештајних служби посвећеном унапређивању њихове међусобне међународне сарадње. У међународној заједници, у пракси су се издиференцирала четири основна модела организовања финансијских –обавештајних служби: административни, полицијски, судско-тужилачки и мешовити модел. Република Србија определила се за прихватање и имплементацију административног модела. Као чланица тог удружења наша земља је прихватила и испуњавање обавезе да у току 2008. године донесе закон којим се уводе и уређују превентивне мере и међународна сарадња у области борбе против финансирања тероризма. У супротном, као санкција у случају да се не испуни та обавеза, било је могуће искључење из *EGMONT* групе.

Оно што у Националној стратегији за борбу против тероризма недостаје јесте план законодавне активности раду увођења у Законик о кривичном поступку појма обавештајног рада органа правосуђа, а не само рада обавештајних агенција. То је наш нетрадиционални системски безбедносни проблем у борби против тероризма и представља својеврсни дебаланс у цивилно-војним односима.

[17] FATF Recommendations. The revised Egmont Charter (2013), Egmont Principles for Information Exchange and Operational Guidance: A group of Financial Intelligence Units (FIUs) met at the Egmont Arenberg Palace in Brussels, Belgium, and decided to establish an informal network of FIUs for the stimulation of international co-operation,http://www.egmontgroup.org/about

Овај појам и проблем одавно постоји у страној литератури, али га у домаћој академској заједници аутори деценијама нису поменули, тако да, уместо новијег приказа тог истог појма из скорије литературе, као доказ у прилог ове тврдње, из првобитног извора, у целости цитирамо („Обавештајне агенције, агенције за спровођење закона и тужилачки тим"[18]):

„Овај концентрисан поглед на проблем следи природно из уставних надлежности органа за спровођење закона и структуре америчког кривичног закона. Обавештајне агенције у САД нису могли бити различитије, у смислу обима своје надлежности и области поступања. За разлику од ФБИ, Одељење за правосуђе, као и других федералних агенција за спровођење закона, агенцији ЦИА је изричито забрањено Законом о националној безбедности да остварује било коју функцију 'полиције, деловања по судском налогу, односно сваке функције која би се састојала у вршењу овлашћења у циљу непосредне примене закона или овлашћења у области унутрашње безбедности' и то од тренутка њеног оснивања 1947. године. Основни разлози за ограду од 'спровођења закона' су двојаки. Прво, амерички народ је у недавној прошлости видео да је у Хитлеровој Немачкој, а то је наставио да посматра и у Стаљиновом Совјетском Савезу, било злоупотреба које могу настати из комбинације активности прикупљања обавештајних података и спровођења законите власти. И друго, ФБИ је био љубоморан на своје прерогативе: Иако је ФБИ урадио слично и затворио своју латинско-америчку канцеларију већ касних 40-их управо из поштовања према ЦИА у настајању, ФБИ није био спреман да прихвати баш све изазове који су се поставили његовој функцији основне домаће агенције за спровођење закона. Строго разграничавање између обавештајно безбедносних послова и спровођење закона је олакшано чињеницом да је, просто речено, било релативно мало преклапање између те две агенције у 1947. години. Таквим случајевима преклапања се можда првенствено бавио ФБИ, који је наставио да обавља своје функције контрашпијунаже у Сједињеним Државама, као што је то радио током Другог светског рата. Шпијунажа у Сједињеним Америчким Државама и против САД јасно је кривично дело и, стога, то и јесте питање за агенције за спровођење закона, па биро (или, у одговарајућим случајевима, војна контраобавештајна агенција) би требало да настави да реши те случајеве. Догађаји у иностранству, међутим, су били друга ствар, јер тамо то обично није био злочин ако је примаран за интересе САД, већ комунизам, против којег су биле усмерене америчке активности које су се састојале углавном од војних и обавештајних операција (16 ILLPR 331 Page 4 16 Jejl L. i Pol'i Rev 331 (Cit. kao: 16 Jejl L. & Pol'i rev. 331)."

Закључак

На основу анализе досадашње праксе у области борбе против тероризма и финансирања тероризма могу се сагледати следећи проблеми:

1. Претежно бирократски приступ. Након изучавања и дефинисања феномена тероризма, прања новца и финансирања тероризма, намеће се закључак да је у пракси, захваљујући преовлађујућој бирократској самодовољности, углавном на ни-

[18] Jonathan M. Fredman, „Intelligence Agencies, Law Enforcement, and the Prosecution Team," 16 Yale Law and Policy Review 331 (1998)

воу међународне заједнице, у вези са имплементацијом стандарда и мера за спречавање прања новца и финансирања тероризма, донекле промашена – поента борбе против ове врсте криминала.

2. Највећа тешкоћа у пракси је недостатак финансирања. Наиме, неминовно се поставља питање зашто владе земаља не обезбеде већа средства својим криминалистичким, антитерористичким и пореским полицијама и правосудним органима која су неопходна за борбу против тероризма и криминалитета.

3. Претежно законско обавезивање нижих елемената система. Посебно у погледу прања новца и финансирања тероризма, уместо финансирања специјализованих служби и јединица, законима се обавезују појединци и индустрија финансијских услуга, али и други законски обвезници, да ураде део посла који је у суштини државни, а за који њихови запослени нису довољно обучени, ни адекватно опремљени и припремљени.

4. Концепт нормирања није одговарајући. То је очигледно у спречавању прања новца и финансирања тероризма, због тога што се поставља кључно питање: да ли се таквим ставом и законодавноформалном поставком недвосмислено, мада увијено у законодавну и политичку форму, признало да су владине институције изгубиле ту важну битку? Односно, признају да су свој терет пребациле на грађане и финансијски и друге секторе.

5. Недостатак племените етике нормирања. Наиме, руководећи се моралним и етичким принципима, многи се оправдано питају да ли се на тај начин генерално подстиче свеопште денунцирање на основу сумње у етику, морал и професионализам разних стручних профила када је реч о сумњивим трансакцијама и другим сумњивим активностима.

6. Опасност од повреде људских права и грађанских слобода. У последње време нису ретка питања, али ни озбиљни протести, у вези са ограничавањем људских права и слобода које је произишло из испуњавања обавеза наметнутих националним законодавствима којима се регулише ова материја.

7. Проблем (не)праведности и (не)једнакости у производним односима у либералном капитализму, као кључни криминогени фактор (као и у сваком друштву или историјском раздобљу). Такође се, поводом односа у производњи, намеће закључак да данашње економије егзистирају у свету без морала. Њихови планери и носиоци мирне савести доводе трговину људима у исту раван са профитабилношћу, са кријумчарењем оружја, наркотика или дијаманата.

8. Недостаци у обавештајно-безбедносној заједници и у односима цивилног и војног сектора у друштву. Ако се узме у обзир значај свих наведених проблема и постојеће стање, произлази да су владе и њихове локалне обавештајне службе доста пасивно посматрале како су криминалне и терористичке групе шириле изворишта своје моћи, а да су последице биле, или могу бити, глобалне.

9. Постојање такозваних „пропалих држава". Уједињене нације донеле су документе о поступању са земљама које не могу да контролишу своје територије. Неке земље у Јужној Америци, Африци и Азији доживеле су потпуни колапс, остављајући мафији и терористима да одговоре на разумљиво питање о томе где ће усмерити своју пажњу и активности.

10. У контексту глобализације, у суштини, државе и региони више не могу себи да допусте да истичу једино питања своје националне безбедности без признавања да апстрактни концепти, као што су вредности, норме и очекивања, такође има-

ју утицаја. Друштва, било из земаља у развоју или из „развијеног света" (што је прилично арогантан термин), сведоци су напетости која се шири: док постоје очекивања од државе да штити своје грађане, грађани све више сматрају своју државу одговорном. Они који воде политику и доносе критичне одлуке у име државе морају бити усредсређени на видове традиционалне „националне безбедности", у којима војне снаге настављају да играју истакнуту улогу, као и на видове људске безбедности, у којима преовлађују „нетрадиционална" питања безбедности. Према томе, сведоци смо обновљене пажње усмерене на пропале државе и на оне које пропадају и које, и уз најбољу подршку, могу опстати као немоћне државе.

Због тога је проблем нашег правосуђа што га тек треба „оптеретити" новим правним институтом: **обавештајним радом правосуђа или обавештајним радом агенција за спровођење закона,** схваћеним као правосуђе у ширем смислу[19] (обавештајно вођене полицијске активности против криминалаца – Intelligence Leaded Policing/ILP) чији рад би био поверен **правосудној полицији** (FBI, Scotland Yard, Правосудна полиција у Немачкој, итд.) и све то тако описно и назвати, само да се разликује од обавештајно-безбедносног рада обавештајних агенција.[20] Обавештајне агенције су по садашњем решењу у ЗКП-у принуђене да откривају своје ресурсе судовима, што се не ради у стабилним демократијама на Западу. Овај правни термин подразумева обавештајно-безбедносни рад правосуђа (како суда у претходном поступку, тако и тужилаштва у преткривичном поступку и у истрази коју води), као и агенција за спровођење закона (полиције и других сличних бирократских регулаторних агенција – агенције за борбу против корупције, царине, инспекције, управе итд.), а које агенције поступају по принципима обавештајно вођене полицијске активности. Ова антитеристичка активност може бити само инструирана и подржана од БИА и ВБА и БОА, али је оне по својој природи не могу саме водити, и полицијску обавештајну активност уколико се подаци користе у поступку пред судом (уз дозвољено евентуално преклапање о којем би само суд одлучивао, уколико је то у вези са кривичним поступком – а уколико није у вези са тим поступком, само у случају спора).

Може се закључити да се управо на овој одвојености правосуђа и извршне власти у погледу захтева за добијање обавештајно-безбедносних података мора заснивати и кривично-процесно решење у изменама и допунама ЗКП-а Србије.

Литература:

[1] Резолуције Савета безбедности Уједињених Нација бр. 1373, септембар 2001.

[2] Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма, сачињена 16. маја 2005. године у Варшави, Законом потврђена у Србији, *Службени гласник Републике Србије* – „Међународни уговори", 19/2009.

[19] David I. Carter, ph.d. The Law EnforcementIntelligence Function, State, Local, and Tribal Agencies, FBI Law Enforcement Bullitin, Volume 74, No 6, June 2005, Martin Innes, Nigel Fielding and Nina Cope, The Appliance of Science? *The Theory and Practice of Crime Intelligence Analysis,* British Journal of Criminology 45(1) the Centre for Crime and Justice Studies (ISTD) 2005;

[20] Martin Innes, Nigel Fielding and Nina Cope, The Appliance of Science? *The Theory and Practice of Crime Intelligence Analysis,* British Journal of Criminology 45(1), the Centre for Crime and Justice Studies (ISTD) 2005;

[3] Lloyd Axworthy: „Entre mondialisation et multipolarité: pour une politique étrangère du Canada globale et humaine“, *Etudes internationales*, N° 28, Paris, mart 1997.

[4] Charles-Philippe David, Jean-Jacques Roche: *Théories de la sécurité*, Edicija Montchretien, Paris, 2002.

[5] Зборник радова „Реформа сектора безбедности у Србији – достигнућа и перспективе“, Центар за цивилно-војне односе, Гораграф, Београд, 2007.

[6] Михајло Басара: „Демократске вредности друштву, војне вредности војсци: То време још није дошло“, Зборник радова „Реформа сектора безбедности у Србији – достигнућа и перспективе“, Центар за цивилно-војне односе, Гораграф, Београд, 2007.

[7] Ђорђе Стојановић и Катарина Штрбац: Глобалне безбедносне трансформације: експланаторни потенцијал савремених приступа међународној безбедности, *Српска политичка мисао*, 4/2009, 16, vol, 26.

[8] Zoran Milosavljević, Uloga globalnih političkih zajednica u očuvanju svetskog mira, Fakultet političkih nauka, Master rad, Mentor: prof. dr Dragan Simeunović, Beograd, 2009.

[9] EU Council Secretariat Factsheet, The European Union and The Fight Against Terrorism, Brussels, 2007, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheetfight%

[10] Коста Сандић: Феномен финансирања тероризма, путем прања новца и успостављање, делотворног система контрамера, *Војно Дело*, пролеће/2012, стр. 381

[11] Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма (*Службени гласник Републике Србије*, 89/08)

[12] Министарство унутрашњих послова, Републичка управа цивилне заштите, Документи, http://www.ruczrs.net/?page_id=71

[13] Paul a. Ibbetson: *Living under the Patriot Act: Educating a Society*, Authors House UK Ltd., Bloomington, IN, USA, 3. 09. 2007.

[14] David l. Carter: The Law EnforcementIntelligence Function, State, Local, and Tribal Agencies, *FBI Law Enforcement Bullitin*, Volume 74, No 6, June 2005.

[15] Martin Innes, Nigel Fielding and Nina Cope: The Appliance of Science? The Theory and Practice of Crime Intelligence Analysis, *British Journal of Criminology*, 45(1) the Centre for Crime and Justice Studies (ISTD) 2005.

[16] EU Intelligence Analysis Centre (EU INTCEN) као део European External Action Service (EEAS), Frontières extérieures (Фр.) Frontex. 2012, „Нешто више о Фронтексу“ Retrieved 2012-02-12, http://frontex.europa.eu/more_about_frontex/

[17] Report By The Secretary General/High Representative To The Council On Intelligence Cooperation, Brussels, 15 November 2001, Evolution of EUMS Intelligence Directorate and a way ahead By Brig Gen Gintaras Bagdonas (LT), EUMS Director of Intelligence, March 2007- 2010. страна 15, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FinalProof-ImpetusN9.pdf

[18] Buuren, J. van: Secret Truth, The EU Joint Situation Centre, Amsterdam, Eurowatch, 2009, страна 3, http://www.statewatch.org/news/2009/aug/SitCen2009.pdf

DOI: 10.5937/vojdelo1602277K

МОДЕРНО ПОБУЊЕНИШТВО – ИСЛАМСКА ДРЖАВА

Бојан Ж. Кузмановић,
Генералштаб Војске Србије, 224. центар за електронска дејства
Мирослав Р. Терзић, *Дејан* Р. Инђић,
Универзитет одбране у Београду, Војна академија

Развој савремених технологија, поред осталог, утиче и на модерно побуњеништво. Савремене технологије унапређују умрежавање и синхронизацију побуњеничких снага. За разлику од класичног побуњеништва које је карактерисала борба за ослобођење од одређеног облика угњетавања, карактеристика модерног побуњеништва је настајање и опстајање нових ентитета, идентитета и идеја. Исламска држава, као најуспешнија модерна побуњеничка организација, настаје на таласу различитих социјалних, политичких и економских тензија на Блиском истоку и на ширем подручју. Она је, пре свега, оспорила наметнуту територијалну поделу региона која је настала након пада Отоманског царства. Такође, успела је да на освојеној територији успостави концепт власти, националног суверенитета и идентитета. Најпознатија је по својој немилосрдној тактици коју је користила у добијању контроле над територијом, али питање које сви данас постављају јесте да ли ће та тактика бити довољна да организација оформи државу, дакле, успешно и одрживо влада и коначно добије ширу подршку народа на освојеној територији, а не само подршку бораца и извршитеља власти на заузетој територији. За сада организација показује знаке раста и развоја, стратегијски је прилагодљива, економски одржива, а медије ефикасно користи. Религију користи као основ за деловање, али и за управљање, мада у њеним редовима има и људи које за деловање не мотивише „само" религија. Коначно, након три године постојања Исламске државе нови образац побуњеништва је успостављен, тако да и противпобуњеништво мора еволуирати ако жели успех против Исламске државе.

Кључне речи: *побуњеништво, Исламска држава, Блиски исток, ислам, медији*

Увод

Побуњеништво као друштвена појава озбиљније почиње да се истражује након Другог светског рата. Данас се може прихватити општа подела на класично и модерно побуњеништво.

Термин „класично побуњеништво" теоретичари користе ради описивања револуционарног ратовања, које је познато и као такозвано ратовање за национално ослобођење разних колонизованих народа од 1944. до почетка 80-их година. О овој врсти

побуњеништва има доста извора. У кључне теоретичаре спадају Дејвид Галула, Роберт Томпсон, Френк Китсон, Бернард Фал, Мао Цетунг, Ернесто Че Гевара и Во Нгујен Ђап, чији радови углавном описују побуњеништво и противпобуњеништво кроз призму противпобуњеништва из 60-их. Класично побуњеништво описује се као побуњенички покрет (групу) који покушава да стекне контролу над државом, њеним делом или да се отцепи од постојеће државе (Д. Галула). Галула још истиче да у конвенционалном сукобу било која страна може иницирати конфликт, а у побуни је могуће иницирати револуционарни рат, па је противпобуњеништво само реакција. Стога класични теоретичари наглашавају проблем раног препознавања побуњеништва. Држава која жели да опстане мора рано уочити тај проблем. Побуњеништва класичне ере копирала су једна друге, али је сваки покрет делова (дејствовао) само у својој земљи, а директна сарадња између покрета била је ретка. Побуњеништво је по класичној теорији појава ограничена на једну државу и представља нешто што се догађа између унутрашњих недржавних фактора и владе. Примери класичног побуњеништва су скоро сви револуционарни и сепаратистички покрети двадесетог века.

Модерно побуњеништво има нов транснационални карактер. Намере побуњеника да стекну контролу над државом или њеним делом данас се јављају у појединачним случајевима. Модерна стратегија побуњеништва је „постојати"; то је више побуњеништво отпора него револуционарно побуњеништво и један је од главних изазова ризика и претњи безбедности сваке земље, па и региона. Модерно побуњеништво, захваљујући развоју технологије, постаје све повезаније, синхронизованије, а неки облици имају чак и глобални утицај. Пример за модерно побуњеништво представља терористичка организација Ал Каида, која покушава да насилним путем начини револуционарне промене, тј. да промени однос са другим регионима и културама. Побуњеничке организације данас не ограничавају своје деловање на једну државу већ делују где год постоје интереси за развој организације. У модерном побуњеништву не ради се само о борби за ослобођење већ и борби за идеју, идентитет или чак визију. Највећи успех и највише пажње од свих модерних побуњеничких покрета данас има побуњеничка организација Исламска држава.

Име организације Исламска држава, које њени припадници користе, превод је са енглеског језика („*The Islamic State*"). Једина алтернатива била би да носи назив по арапском акрониму „Da'ish или Daesh" (*al Dawla al Islamiya fi al Iraq wa al Sham*), што значи Исламска Држава Ирака и Шама (Леванта) [43]. Овакву организацију не препознаје литература о побуњеништву и тероризму, јер није „само" терористичка, није „чисто" побуњеничка, а није ни држава, иако има елементе државности. Када се говори о приступу којим се ова организација послужила ради остваривања својих циљева често се помиње приступ оријентисан на идентитет, затим композитни, коалициони, конспиративни, интегрални приступ и слично [4]. Скуп наведених приступа честа је у савременим побуњеништвима и даје добре резултате.

Настајање и развој

Исламска држава поноси се Абу Мусаб ал Закравијем, за кога тврде да је њен оснивач [19] Он је био локални јордански вођа терориста који је на основама антидржавне и антишиитске идеологије инспирисао и подстицао следбенике на акцију.

Иако је био у контакту са Ал Каидом, Закрави је истицао Левант као важнији циљ и дистанцирао се од Осаме бин Ладена и Аимана ал Завахирија, који су на прво место постављали борбу са „Западом". Током боравка у Западном Авганистану оформио је камп за обуку под називом „Војска Леванта". Прву прилику за оформљавање своје организације добио је током америчке инвазије на Ирак и до августа 2003. извео је три терористичка напада – на Јорданску амбасаду у Багдаду, Штаб УН-а и шиитску џамију. Након доста отпора, 2004. године приступа Ал Каиди и мења име своје групе у Ал Каида у Ираку (*AQI*). Ово партнерсво одговарало је обема странама – Закрави је веровао да ће Ал Каида помоћи око прилива новца и бораца, док је Бин Ладен желео присуство на тада најактивнијем фронту са Западом. Бин Ладен је, такође, веровао да ће прихватањем Закравијеве организације под своје окриље ограничити самосталне активности „Војске Леванта".

Закрави је, ипак, наставио са својом идеологијом и објединио неколико група са истим аспирацијама, оформивши Муџахедински шура савет током 2005. године. Председних тог савета је погинуо током ваздушног напада ОС САД 2006. Ипак, организација је наставила да живи под новим вођом Абу Хамзом ал Муџахиром, египћанином који је био близак Завахирију. Он шири свој утицај и тако настаје „Исламска држава Ирак". У годинама које следе на чело организације долази Абу Омар ал Багдади који наставља са окупљањем антишиитски расположених муслимана, али и бивших чланова Баатх партије Садама Хусеина који су у новом Ираку искључени из власти због своје политичке припадности. Абу Хамза и Абу Омар погинули су заједно 2010. године. Тада их на челу организације замењује Абу Бакр ал Багдади који, помогнут развојем ситуације на терену (рат у Сирији 2011. године), ојачава организацију и отпочиње са терористичким акцијама на територији Ирака. „Ibrahim Awad Ibrahim al Badri al Samarrai", такође познат као „Abu Bakr al Baghdadi", „Abu Awad" или „Abu Du'a" данас је први човек ИД. Абу Бакр ал Багдади био је изненађење за остале чланове, али његове организационе способности, познавање ирачке војске и мрежа сарадника из бивше Баатх партије препоручиле су га прво за место шефа главног саветодавног тела „Шура савета", а касније и за првог човека организације [51]. Абу Бакр има два заменика – Абу Муслим ал Туркманија, који надзире операције у Ираку, и Абу Али ал Анбарија, који надзире операције у Сирији. За оба заменика се верује да су из Туркменистана.

Поред вође, ова организација има и два савета која су одговорна за војно и административно уређење. Шура савет састоји се од девет до једанаест чланова који саветују лидера у војним и другим административним стварима. Поред тога, воде рачуна да се директиве вође пренесу кроз ланац командовања. Други савет је Шеријатски савет, најмоћније тело организације са 6 чланова, које директно надгледа Абу Бакр, јер се стара да се остали делови организације повинују шеријатском закону. Такође, воде рачуна о партијској дисциплини и надгледају идеолошки ефекат деловања организације. Наметање религијски оријентисаног понашања је и инструмент и симбол моћи Исламске државе. Доказ за то је успостављање шеријатских полицијских снага. На новоосвојеним територијама прво се формирају полицијске снаге. Поред ова два савета постоје и војни, територијални, медијски и финансијски који су оперативно битни, али су ипак нижег нивоа у организацији. Абу Бакр ал Багдадија штити Безбедносно-обавештајни савет који елиминише све његове ривале, искорењује завере и

физички штити вођу. На почетку деловања организације овај савет чинило је двадесетак људи, док се сада њихов број не може проценити [37] .

На почетку сукоба побуњеника и власти у Сирији, Исламска држава није дозвољавала својим огранцима у Сирији да делују већ им је наређивала да се држе по страни. Када је ситуација почела да ескалира, деветорици чланова предвођених Абу Мухамед ал Голанијем одређено је да отпочну са акцијама у Сирији. Абу Мухамед ал Голани ускоро је направио респектабилну групу ширећи је борцима из Сирије и из иностранства. Тада је побуњеништво у Сирији претило да потпуно засени побуњеништво у Ираку. Како би осигурао своје место вође, Абу Бакр је у априлу 2013. прогласио Голанија својим потчињеним, што је овај одбио и затражио од Завахирија (Ал Каиде) да пресуди у спору. Завахири није успео да помири стране и коначно је морао да ограничи Абу Бакра на акције само у Ираку, што је овај одбио да прихвати и тако је приморао Ал Завахирија да у фебруару 2014. године јавно раскине све везе Ал Каиде са Исламском државом Ирак којој је Абу Бакр већ променио име у Исламска Држава Ирака и Леванта (ИДИЛ). Следећи корак био је успон ИДИЛ-а (ИД-е) који је уследио веома брзо, јер је много бораца вођених идеологијом почело да прилази Абу Бакру. Након пада Мосула, 10. јуна 2014. године, и брзог освајања територије, 29 јуна исте године, Исламска држава проглашава калифат. Основни циљ оваквог поступка је учвршћивање салафистичке идеологије и коначна победа у ривалству са другим терористичким групама које су се све до тада такмичиле за исте борце и ресурсе. Можда преурањено проглашавање калифата на почетку је изазвало и неке негативне реакције муслиманских група у региону, део подршке је и изгубљен, али Абу Бакр је исправно проценио да ће више добити него изгубити. Његова организација изазвала је светско интересовање и поштовање међу екстремистима, а као резултат почела је да стиже и подршка од салафистичких организација из земаља са највећим муслиманским заједницама на свету (Индонезије, Пакистана и Индије). Такође, ради привидне религијске оправданости и успеха на терену, почела је да стиже подршка и из земаља са мањинским муслиманским становништвом [18]. Коначно признање поступака Исламске државе стигло је од саме Ал Каиде која тренутно покушава да пронађе заједнички пут (непријатеља) са њом како би се ове две организације поново приближиле. Абу Бакр би пристао, али захтева водећу позицију у „глобалном џихаду", који Ал Каида још увек није спремна да преда.

Проблем који се јавио након овакве подршке је и изненађујући прилив бораца, јер се организацији придружило више од 15.000 људи у последње три године. Овакав однос странаца и локалних бораца може деловати одбојно на даље приступање локалних бораца. Увек је актуелан и ризик од њиховог одласка, јер их је више од пола дошло из само пет држава (Туниса, Саудијске Арабије, Марока, Јордана и Турске).

Војне операције

Након 2011. године брзо ширење Исламске државе са обе стране сиријско-ирачке границе помогло је организацији да од терористичке пређе у побуњеничку. Тајне ћелије постале су војне јединице, а тактика „удари и бежи" прерасла је у „освоји и задржи" територију. Основна тактика борбе снага Исламске државе била су терористичка, побуњеничка и партизанска дејства. Уопште узевши, објекти дејства се прво омекша-

вају терористичким нападима, затим се међу становништво инфилтрирају борци који организују „одбрамбене снаге” које затим стичу контролу над неким деловима територије и у координираном нападу са осталим јединицама Исламске државе у једном нападу постижу планирани циљ. Типичан пример јесте освајање сиријског града Рака (*Raqqa*) које је трајало од августа 2013. године до јануара 2014. године [19] . Данас се све чешће примећују облици конвенционалног ратовања, нарочито у одбрамбеним операцијама ради задржавања освојене територије.

Број оперативних активности је растао с растом организација, тако да је током 2013. године изведено више од 9.000 борбених активности. Ове промене захтевале су лидере са другачијим вештинама. Обични терористи нису могли да врше планирање координацију и извођење таквих активности. У својим акцијама Исламска држава највише користи принцип изненађења, што је предност уколико је потребно освојити један објекат. Али, при извођењу синхронизованих напада истовремено на више објеката назиру се слабости примене тог принципа. Већина бораца није имала војну обуку, тако да је тешко проценити снаге и способности Исламске државе. Повољна околност била је што су припадници на врху организације били бивши високи функционери војске и Батх партије Садама Хусеина [31]. Овакве вође, као и одлучност и ентузијазам бораца на терену дали су резултат. Такође, Исламска држава увела је једну новину у командовању војском, бар у региону Блиског истока. Наиме, командири нижег нивоа добијали су слободу у извршавању задатака, што није било уобичајено за тај регион. Овакав ниво указаног поверења командири су оправдавали неустрашивошћу и посвећеношћу испуњавању задатака. Резултат је био невероватан, јер по неким извештајима за пад Мосула било је потребно само 800 бораца. Новина у извођењу борбених дејстава побуњеника је и дугорочно и детаљно планирање, јер су освајане и учвршћиване позиције и на територијама насељеним суни муслиманима, а ако се ишло против других група то се чинило, пре свега, ради ресурса. Освајане су бране ради воде и струје, нафтна поља и силоси, што указује на то да се размишља и о одрживости, а не само о ширењу утицаја, освајању територије или слању поруке. До октобра Исламска држава је контролисала 40% производње житарица у Ираку [42].

Ова организација показала се тактички и стратегијски веома прилагодљивом, јер је до касне 2011. године постојала као изузетно насилна криминално-терористичка група, а затим је постала способна да изводи синхронизоване нападе у насељеним местима, док им коначно слом власти у источној и северној Сирији није омогућио да прошире своје активности и преко границе. Истовремено, верски искључив приступ премијера Ирака Ноури Ал Маликија је суни мањину претворио у базу људи који би подржали било који групу која покаже да има капацитета да се супротстави угњетавању. Коалиција суни муслимана тако постаје основна снага Исламске државе.

Након оформљења интернационалне коалиције за борбу против Исламске државе, од августа 2014. године дошло је до промене на терену, посебно у Ираку. Акције коалиције и борба за преузимање мосулске бране Исламској држави увелико је отежала држање града Мосула. Мосулска брана је извор живота за Мосул (вода и струја), па отуда њен велики значај. Без других ефикасних мера Исламска држава је прибегла ономе што најбоље познаје – тероризму. Августа 2014. објављен је снимак убиства Џејмса Фолија у којем се Запад упозорава да не интервенише. Затим су уследили и други снимци који су само појачавали поруку, јер је постало тешко безбедно склади-

штити ратни материјал, премештати људе и средства ратне технике. Исламска држава радије би водила борбу на терену са копненим снагама, јер тренутно никако не може активно да се супротстави ваздушним ударима, а управо су је они приморали на неколико до сада избегаваних поступака. Пре свега, сада Исламска држава поново обнавља сарадњу са мањим побуњеничким групама у Сирији и поново прибегава уједињавању муслимана против немуслимана. Поред тога, порука подршци ван Ирака и Сирије до сада је била да шаљу борце како би се јачала нова исламска држава, а сада се стимулише да борци делују против „Запада" на њиховом тлу.

Без обзира на све околности стратегијски циљеви се нису мењали. Основни циљ Исламске државе и даље је да се прошири територија и консолидује власт на постојећој територији. Проблем се јавио код појединих терориста, побуњеника, па и код појединих војних лица зато што се ти људи не сналази добро у задацима управљања. То је један од изазова који се намеће пред Исламску државу Следећи изазов је налажење опције која би заменила тоталитарну власт ниским нивоом толеранције према онима који имају другачије мишљење или који су непослушни. Већи део врха организације представљао је опозицију у Ираку од 2003. године, а многи су завршили у америчким и ирачким затворима. Њихово знање и искуство доста је помогло у освајању територије, али и у административном уређењу организације. Овај део (административни-управљање) сматра се и највећом слабошћу организације. Ако не буде могла да одговори јавним потребама за храном, водом, здравственим и санитарним потребама, захтевима за енергијом и инфраструктуром Исламска држава неће опстати.

Економска одрживост

На почетку је новац од спонзора покривао трошкове, али је сада организација прерасла тај ниво трошкова и донација, па се окренула осталим начинима доходовања. Приходи од донација данас чине мање од 5% укупних прихода Исламске државе. Економски посматрано, она данас има приходе од нафте, пореза, путарина, продаје заробљене опреме, прихода од заробљених фабрика које су наставиле са производњом, криминалних активности (отмице, пљачке, изнуде, и сл.) [49]. Такође, велики део капитала представља заробљена и напуштена војна опрема која је сада у њеном власништву. Основно питање је да ли приходи организације премашују њене трошкове? Тренутно, одговор на ово питање је потврдан, иако нема тачних података о висини трошкова, као ни о висини прихода.

Средином 2014. године процене приходовања на дневној бази кретале су се и до 3 милиона долара, а процене укупног богатства од 1,3 до 2 милијарде долара. Расходи за одржавање стања рата, који укључују одржавање опреме, награде за успешне операције, плате за борце и надокнаде за породице погинулих бораца свакодневно расту. Тренутно организација броји више десетина хиљада бораца (31.500 према проценама обавештајних служби). Поред бораца, у организацији се налази још толико људи који обављају административне послове. Борци су делом добровољци, делом војници локалних племена, а делом су присилно мобилисани са територије која је под контролом Исламске државе. Плата борца креће се од 200 до 600 долара месечно, што зависи од националности, искуства и величине фамилије. То је, свакако, велико повећање у од-

носу на времена пре 2010. године, када су борци добијали око 40 долара месечно. Поред плате обезбеђују им се и куће на новоосвојеним територијама. Међу административним радницима такође има добровољаца, чланова локалних племена, присиљених на рад, али има и оних који су остали да раде за плату у фабрикама и постројењима које сада контролише Исламска држава. Месечне плате варирају од 300 долара за обичне раднике до 2.000 долара за оне на управљачким позицијама. Само у готовом новцу организација поседује око 900 милиона долара. Већи део тог новца је стечен освајањем. На пример, по уласку у Централну банку, након освајања Мосула, заплењено је 430 милиона долара [29]. Главни приходи, поред пљачке, остварују се од трговине нафтом и наплате пореза од великих фирми којима је дозвољено пословање (телекомуникације, дистрибуција електричне енергије и сл.) и појединаца (најчешће хришћана) којима је дозвољено да остану и да живе у својим кућама, али уз порез од 720 долара месечно по одраслом мушком члану домаћинства. Процене говоре да се дневно произведе између 30.000 до 80.000 барела нафте која, ако се прода и по невероватно ниским ценама од 25 до 50 долара по барелу, обезбеђује приход од 2 до 4 милиона долара дневно. Како би се спречио овај приход, мете коалиционих ваздушних удара су и постројења за прераду нафте. Иако се бомбардују, трговина нафтом тече, а купаца има чак и са територије Сирије. Додатни извор прихода је и наплата путарина које за камионе износи 400 долара, док мања возила и аутомобили плаћају по 50 до 100 долара за пролаз кроз Исламску државу [42]. То је, такође, резултат научених лекција, јер док су раније терористичко-побуњеничке организације уништавале путеве и слободу кретања, Исламска држава користи путеве за стицање добити. Доста исплатив начин доходовања су и отмице. Последњи велики откуп плаћен је за ослобађање четири француска држављанина 2014. године, за које је плаћено 18 милиона долара, чиме се приход од отмица попео на укупно око 65 милиона долара. Организација наплаћује проценат од било које активности на територији, тако не треба занемарити ни трговину антиквитетима којима овај регион обилује, а који су често стари и више од 8.000 година.

Свакако да подаци о пословању Исламске државе нису поуздани, али извора новца има доста и различити су, па губитак једног извора новца организација може да поднесе. Јасно је да би највећи ударац био спречавање трговине нафтом, делом због новца, делом због замене сирове нафте за рафинисане производе (бензин, керозин и слично) који су потребни за покретање огромног броја возила које Исламска држава поседује и користи. Коначно, највећи изазов, као уосталом и за све државе, јесте одржавање солвентности, односно ефикасан порески, банкарски, рачуноводствени и бележнички систем како би грађани могли да функционишу (подизање и потрошња зараде, подела трошкова за комуналне услуге, намиривање трошкова живота, итд.). Тренутно све функционише, али не због успостављеног система, већ због огромног прилива новца.

Медијске операције

Труд који се улаже у медијским активностима једнак је борбеним активностима, ако не и већи. Одсек који се бави медијима Исламске државе врло је организован и планира своје акције, пре свега ради освајања подршке преко електронских медија. У електронским медијима често се балансира између ужасних сцена намењених деморалиса-

њу непријатеља и охрабрујућих снимака у којима се нуди визија боље будућности. Особље у медијима чини армија анонимних истраживача, програмера, блогера и писаца који прате глобалне (посебно социјалне) медије. Основна тактика је коришћење социјалних мрежа уз коришћење Твитеру као својеврсног децентрализованог дистрибутивног система за пренос линкова са видео-садржајима. Дакле, Исламска држава нема један извор информација, један „оригинални, прави" директни контакт са медијима већ сви на свету могу у њено име да неке садржаје учине јавно доступним, а затим се контролишу ставови, коментари и мишљења о њима [19]. Цензурисање тих садржаја тада иде врло споро и често се мери данима, што је прекасно, јер су већ након неколико сати сви заинтересовани прегледали садржај и, што је још битније, разменили ставове о виђеном. То је начин за привлачење потенцијалних регрута, за прикупљање новца, промовисање јавне слике организације или ширење страха међу непријатељима. Резултати су и нумерички мерљиви, јер је акроним „ISIS" током само једног месеца прошле године на интернету употребљен 4,1 милион пута, а арапски акроним у истом времену 1,9 милион пута. Неке стране на Твитеру су пре гашења имале по 50.000 пратилаца. Поред ширења видео-материјала Исламска држава уређује и онлајн новине „Islamic state news"које шире пропаганду о разним дневним догађајима. Овај задатак врше и чланци, извештаји, магазини („Islamic state report", „Dabiq" и други).

Треба поменути и да контрола утицаја медија функционише двострано. Не обраћа се пажња само на оно што ће бити објављено већ и на оно што прате житељи Исламске државе. На заузетој територији приступ медијима је ограничен и контролисан. Мало информација осим „одобрених" могуће је наћи у етру или на јавним мрежама од житеља Исламске државе. Критику „ослободиоца" немогуће је чути. Све то говори да ова организација добро разуме важност и утицај медија и да то знање користи за остваривање својих циљева.

Управљање територијом

До октобра 2014. године самопроглашени „калифат" Абу Бакр Ал Багдадија, познат и као Исламска држава, имао је контролу територије која се протеже од града Алепа на северу Сирије до града Мосула у Ираку. Са обе стране сиријско-ирачке границе под владавином ове организације живело је око шест милиона људи. Сама територија подељена је у 18 провинција, а свака од њих има гувернера испод којег се умањено пресликава структура врха организације. Контрола територије опстаје захваљујући договору који врх организације има са локалним племенским вођама, бившим члановима војске Садама Хусеина, обавештајним службама и лошем владању и репресалијама које су трпели суни муслимани од влада Башара ел Асада и Нури ал Маликија. Такође, Исламска држава је, пре свега, освајала делове територије на којима су били слабији противници, без обзира на њихову верску, племенску и другу припадност, а прво су освајани делови територије са ресурсима (нафта, вода, усеви).

Дугорочно гледано, опстајање Исламске државе зависи од одржавања постигнутих договора и унутрашње поделе власти у оквиру организације. Свакако ће организација морати да балансира између владавине на бази страха и владавине на основу прихватања. У владању освојеном територијом Исламска држава има два циља – пре свега да се успостави салафистички/такфири концепт безгрешне вла-

давине, а затим да се освоји још већа подршка. Исламска држава је много научила од грешака влада Сирије и Ирака. Своју владавину не заснива на политичкој теорији да ће бити боље већ стално и бесплатно дели освојено са грађанима. Из ових разлога постоје административни одсеци у организацији, на свакој од тренутно осамнаест провинција, који се старају о безбедности, једнакој расподели ресурса, пресуђују у споровима и заједно са племенским вођама одлучују о свакодневном животу. На тај начин Исламска држава својим житељима нуди другачију будућност, практичну, доступну, предвидљиву и јасну за све, што је потпуно различито од политичких обећања која нуде владе Сирије и Ирака.

Провинцијски систем нуди и одређени ниво независности локалним вођама који се премештају из једне провинције у другу с времена на време. Овакво распоређивање руководећих органа спречава јачање на позицијима и осамостаљивање од централне власти, а обезбеђује и конзистентност власти на целој територији. Испод руководиоца провинција налазе се два одбора – административни и инфраструктурни. Административни одбор води рачуна о безбедности, спровођењу закона, религијском и општем образовању, као и о међуплеменским стварима. Врло је значајан и инфраструктурни одбор који се у тоталитарном систему стара о снабдевању електричном енергијом, путевима, систему наводњавања, канализације, производњом хране и свему осталом што је битно за свакодневни живот грађана. Овај одбор има више проблема, јер су потребе за стручним кадром велике пошто је већина научника, свештеника, правника, доктора, инжењера, економиста и осталих школованих људи напустило регион. Вођа Абу Бакр је јула 2014. године објавио и јавни апел за долазак у Исламску државу и ових структура, јер је организација уочила да нарастају проблеми које борци не могу да реше. Преко магазина „*Dabiq*", који је доступан преко интернета новопридошлим административним структурама нуде се изузетни услови, као и велике надокнаде за рад.

Однос према религији

Легитимитет за своје акције Исламска држава црпи из религије засноване на екстремном салафистичком/такфири тумачењу ислама које каже да се муслимански свет мора вратити једноставности и јединству какво је постојало у најранијим данима ислама. Религија се користи као средство мотивације, али и као средство контроле. Због тога и чини основ административног управљања Исламске државе [19]. Такође, ко год се противи владавини салафиста је или неверник или непријатељ. Како би се са њима обрачунали након борбе на бојном пољу на новој територији прво се оснива религијска полиција и судови који спроводе шеријатски закон. Затим се оснива образовни систем, који има само неколико предмета изучавања осим главних исламских предмета „aqida" (вера), „fiqh" (исламско право) и „sira" (живот пророков), све ради приближавања салафистичим и такфиристичким погледима на ислам. Образовање нема улогу оспособљавања појединаца за одређене позиве или послове, уметничко изражавање нема никакав значај, а музика је забрањена. Исламска држава има једини интерес да осигура да наредне генерације буду индоктриниране пропагандом и да прихвате салафистичку/такфири интерпретацију ислама.

Иако је већина територије Блиског истока салафистичка, такфиризам се сматра као превише и апсолутизам Исламске државе већ трпи критике, чак и од идеолошких вођа које подржавају Ал Каиду. Ове критике су свакако засноване и на чињеници да чланови Исламске државе пре свега пропагирају и спроводе чишћење сопственог дворишта, а тек затим да се боре са Западом. Највећи део чланова организације и нема довољна знања о исламу, али прихвата апсолутистичку власт која оправдава убијање као основну законску одредбу. Индивидуални мотиви за приступање најчешће и нису религијски и варирају од питања идентитета, сврхе, осећаја моћи и припадања до пробања нечег новог, што заједно са динамиком социјалних мрежа омогућава организацији велику базу потенцијалних регрута који желе да раскрсте са прошлошћу.

Опстајање Исламске државе

Иако Исламска држава има велики публицитет, нема много сазнања о овој организацији и њеном вођству. Део података приписује се пропаганди, а део није кредибилан због извора који су у најмању руку непоуздани. Ова организација брзо је напредовала и за кратко време прешла пут од тероризма, преко побуњеништва до протодржаве, али се исто тако чини да може брзо и да нестане. Ипак, и без обзира на све, она опстаје, а различити фактори јој то омогућавају. Анализом региона у којем је ова организација активна идентификоване су чињенице које свакако иду наруку опстајању Исламске државе.

Први од шест препознатих фактора који јој помажу да опстане је дубока подела ислама на Блиском истоку. Ова подела на шиите и суните је главна одредница политике на на овом простору још од Иранске револуције 1979. Данас је још и појачана растом иранског утицаја након америчке инвазије на Ирак 2003. године. Без обзира на штету коју чини Исламска држава целом региону, државе са обе стране ове поделе сматрају је мањим злом него да ривал постане регионално доминантан. Све док се ово мишљење не промени Исламска држава неће имати опозицију у региону.

Други фактор представља потпуно неповерење житеља региона у своје владе, без обзира на то која држава је у питању. Предуго су владајуће коалиције у већини држава региона примењивале репресију и занемаривале мишљење грађана, па сада ко год да освоји власт има велики део популације против себе. Овакво стање погодује регрутовању бораца и оправданости постојања организације каква је Исламска држава.

Трећи фактор је међународна коалиција коју предводи САД, а коју чини још 60 земаља партнера у борби против праксе и циљева Исламске државе. Ту ситуацију она користи као доказ да је у току западњачка борба против њене независности и религије [47].

Четврти фактор је чињеница да се мало чини на плану нарушавања позитивне слике коју је Исламска држава формирала о себи међу актуелним и потенцијалним ентитетима који је подржавају. Јака идеологија подржана потпуним раскидом са прошлошћу и јасним планом за будућност ове организације, са једне стране, у великој је предности у односу на приче Запада које се понављају у овом региону већ пету деценију.

Пети релевантни фактор огледа се у томе што борци који су против постојећег режима у Сирији или Ираку немају опцију придруживања некој другој организацији, јер ниједна није овако ефикасна и јака.

Шести фактор представља чињеница да ништа конкретно није учињено у региону како би се наметнула промена стања и коначно зауставила културна, религијска и образовна стагнација која је евидентна и незанемарљива на Блиском истоку. Управо развој на овим пољима омогућиће други, нови начин размишљања о будућности, јер тренутно постоји једино жеља да се врати у прошлост и да се почне поново од почетка, али овај пут „исправно".

Закључак

Изузетан утисак оставља чињеница да је група од неколико стотина насилних људи успела да приволи десетине хиљада да прихвате њихово вођство и да постану претња светском миру. Није реч само о слабим владама држава у којима је своје место нашла Исламска држава јер „Арапско пролеће" доказује да су владе годинама уназад падале, али да се овакве или сличне организације нису могле успоставити. Дакле, реч је, пре свега, о моћи и раширеност социјалних медија који омогућавају да се кроз повезаност људи рашири идеја. У овом случају идеја о новом идентитету читавог једног слоја људи на Блиском истоку и ширем простору, који су прихватили једино ново и другачије што је понуђено, поред традиције и праксе заједнице у којој живе. Ова жеђ за променом омогућила је Исламској држави раст и развој. Али, сада када је у питању опстанак, грађанима можда треба понудити нешто ново, нову визију без које Исламска држава неће опстати. Наиме, ниједна држава на свету не може да опстане и одржи власт ограничавањем приступа информацијама и строгим усмеравањем мишљења житеља. Слабости су видљиве, а ако и када Исламска држава пропадне питање остаје – колико ће штете региону, па и свету, нанети ? Повратка на старо нема, динамика на Блиском истоку, као и правац социјалног и политичког развоја, заувек је промењен. Нови образац побуњеништва показао је своје карактеристике, па се назиру и циљеви коалиционих снага у борби против модерног побуњеништва какво данас представља Исламска држава.

Литература

[1] Политичка енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1975.

[2] Војнилексикон, ВИЗ, Београд, 1981.

[3] Вујанић, М. и други: Речник Српског језика, Матица Српска, Нови Сад, 2007.

[4] Field Manual, No. 3-24, Headquarters, Department of the Army, Washington, DC, 2006.

[5] Вујаклија, М.: Лексикон страних речи и израза, Просвета, Београд, 1981.

[6] Lynn,J.: Patterns of insurgency and counterinsurgency, Cengage Learning, Gale, 2008.

[7] Metz, S. и Millen, R.: Insurgency and counterinsurgency in the 21st century:reconceptualizying threat and response, Strategic Studies Institute, US Army War College, 2004.

[8] O'Neil, B.:Insurgency and terorism, from revolution to apocalypse, Potomac books, Washington D.C., 2005.

[9] Grau, L.: Something Old, Something New Guerrillas, Terrorists, and Intelligence Analysis, Military Review, July -August 2004.

[19] Kalev, S.: Best Practices in Counterinsurgency, Military Review, May -June 2005.

[11] Kilcullen, D.: Twenty-Eight Articles: Fundamentals of Company-Level Counterinsurgency, IOSPHERE, Joint Information, OperationCenter, summer 2006.

[12] Kilcullen, D.: Counter-insurgency Redux, Survival, издање 48, број 4, стр. 111–130, Winter 2006–07.

[13] Cohen, E. и други .: Principles Imperatives and Paradoxes of Counterinsurgency, Military Review, March-April 2006.

[14] Aziz J.: ISIS poses serious threat to Lebanon, Alakhbar,Thursday, July 10, 2014, доступно на: http://english.al-akhbar.com/content/isis-poses-serious-threat-lebanon.

[15] Dr. Sebastian Gorka: Why ISIS is More Dangerous than Al Qaeda and What America Must Do About It, The Jewish voice, 17 July 2014, доступно на: http://jewishvoiceny.com/index.php?option=com_content&view=article&id=7938:why-isis-is-more-dangerous-than-al-qaeda-and-what-america-must-do-about-it&catid=118:war-on-terror&Itemid=301

[16] ABOUZEID R.: The Jihad Next Door: The Syrian roots of Iraq's newest civil war, Politico magazine, June 23, 2014, доступно na: http://www.politico.com/magazine/story/2014/06/al-qaeda-iraq-syria-108214_Page6.html#.U6ktCWPQuy0

[17] Alami M.: Minding the home front Hezbollah in Lebanon THE WASHINGTON INSTITUTE FOR NEAR EAST POLICY, N° 21 — August 2014.

[18] Barret R.: Foreign fighters in Syria, TheSoufan group, june 2014.

[19] Barret R.: The Islamic State, TheSoufan group, November 2014.

Чланци на интернету:

[20] http://www.whittierdailynews.com/general-news/20140721/youve-heard-about-isis-you-havent-heardabout-these-guys., приступљено дана 09.01.2015.

[21] http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/06/kutahyali-isis-mosul-iraq-syria-foreign-ministryhostages.html#ixzz34ydDi4DP, приступљено дана 09.01.2015.

[22] http://original.antiwar.com/ted_snider/2014/08/13/the-american-response-to-isis-theyrepatternsnotcoincidences/, приступљено дана 09.01.2015.

[23] http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/iraq-war-on-terror/losing-iraq/the-iraq-wars-key-players-whereare-theynow/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm campaign=Feed%3A+FrontlineEditorsNotes+%28FRONTLINE+-+Latest+Stories%29, приступљено дана 09.01.2015.

[24] http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/10956193/Revealed-the-Islamic-State-cabinet-from-finance-minister-to-suicide-bomb-deployer.html, приступљено дана 09.01.2015.

[25] http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2014/07/24/what-jihadists-are-doing-in-syria-andiraq-while-gaza-grabs-the-headlines/, приступљено дана 09.01.2015.

[26] http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/06/syria-iraq-isis-aleppo-mosul-war-radical-terrorism.html, приступљено дана 09.01.2015.

[27] http://www.independent.co.uk/voices/comment/isis-doesnt-just-threaten-iraq-or-syria-but-the-entire-western-world-9557163.html, приступљено дана 09.01.2015.

[28] http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/hezbollah-in-iraq-a-little-help-can-go-a-long-way, приступљено дана 09.01.2015.

[29] http://us.cnn.com/2014/06/16/opinion/lister-isis-iraq/index.html, приступљено дана 09.01.2015.

[30] http://www.syrianperspective.com/2014/06/the-inner-core-of-isis-the-invasivespecies.html#5DMw1QTlAQeixfcE.99, приступљено дана 09.01.2015.

[31] http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2014/Jul-09/263179-isis-rounds-up-ex-baathists-to-eliminate-likely-rivals.ashx#axzz36xDdyAGk, приступљено дана 09.01.2015.

[32] http://www.longwarjournal.org/archives/2014/06/analysis_isis_allies.php##ixzz34mGYmWoo, приступљено дана 09.01.2015.

[33] http://www.globalresearch.ca/the-destruction-and-political-fragmentation-of-iraq-towards-the-creation-ofa-us-sponsored-islamist-caliphate/5386998, приступљено дана 09.01.2015.

[34] http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-return-of-sunni-foreign-fighters-in-iraq, приступљено дана 09.01.2015.

[35] http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-battle-for-iraq-is-a-saudi-war-on-iran, приступљено дана 09.01.2015.

[36] http://www.belfasttelegraph.co.uk/opinion/columnists/robert-fisk/iraq-crisis-sunni-caliphate-has-been-bankrolled-by-saudi-arabia-30351679.html, приступљено дана 09.01.2015.

[37] http://english.al-akhbar.com/content/islamic-state-baghdadi-founder-baghdadi-caliph%E2%80%9D, приступљено дана 09.01.2015.

[38] http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/07/isis-baghdadi-taliban-links-afghanistan-zarqawi.html, приступљено дана 09.01.2015.

[39] https://now.mmedia.me/lb/en/specialreports/hezbollah-around-the-world, приступљено дана 09.01.2015.

[40] http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/lebanons-once-mighty-hezbollah-is-facing-attacks-in-syria--andalso-at-home/2014/10/27/81cd75a4-9d26-4f9b-b843-9fa0814b2471_story.html, приступљено дана 09.01.2015.

[41] http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/10/hezbollah-kobani-intifada-syria-erdogan-jerusalemairstrikes.html#ixzz3HKCOJkIB, приступљено дана 09.01.2015.

[42] http://www.oyetimes.com/lifestyle/immigration/72699-how-long-will-isis-last-economically, приступљено дана 09.01.2015.

[43] http://www.thenews.com.pk/Todays-News-2-278846-Facts-and-myths-about-ISIS-or-Daesh, приступљено дана 09.01.2015.

[44] http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4578934,00.html, приступљено дана 09.01.2015.

[45] http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/10/syria-war-lebanon-arrives.html, приступљено дана 09.01.2015.

[46] http://english.pravda.ru/world/asia/30-09-2014/128648-isis-0/, приступљено дана 09.01.2015.

[47] http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/united-against-isis-whos-doing-what-9756460.html, приступљено дана 09.01.2015.

[48] http://www.al-monitor.com/pulse/security/2014/09/lebanon-arsal-is-nusra-terrorism.html, приступљено дана 09.01.2015.

[49] http://www.afr.com/p/world/oil_makes_islamic_state_the_wealthiest_QU4vEzRM4GtAZx9dtg9aCL, приступљено дана 09.01.2015.

[50] http://www.al-monitor.com/pulse/security/2014/07/syria-conflict-control-oil-fieldsambiguity.html#ixzz36IrCGLRo, приступљено дана 09.01.2015.

[51] http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/10948846/How-a-talented-footballerbecame-worlds-most-wanted-man-Abu-Bakr-al-Baghdadi.html, приступљено дана 09.01.2015.

DOI: 10.5937/vojdelo1602290R

ХЕМИЈСКИ ТЕРОРИЗАМ

Срђан З. Рутић,
Војска Србије, Команда за обуку,
Центар АБХО

У раду су наведени начини испољавања терористичких дејстава хемијским оружјем и хемијским средствима, што представља посебну врсту тероризма. Извршена је анализа могућности доласка у посед хемијског оружја и његове примене у терористичке сврхе. Закључено је да ће терористи у евентуалним терористичким актима користити и једно од најопаснијих савремених оружја – токсичне хемикалије, оружје које може проузроковати много веће последице него конвенционално оружје. Поред токсичних хемикалија нервнопаралитичког дејства, ширу примену имаће и токсичне хемикалије пликавачког и психохемијског дејства, као и токсини и индустријске токсичне хемикалије. Такође је закључено да земље потписнице Конвенције о хемијском разоружању (CWC) настоје да терористичким организацијама буду непремостива препрека за набавку неопходних хемијских материја и потребних уређаја за употребу хемијског оружја.

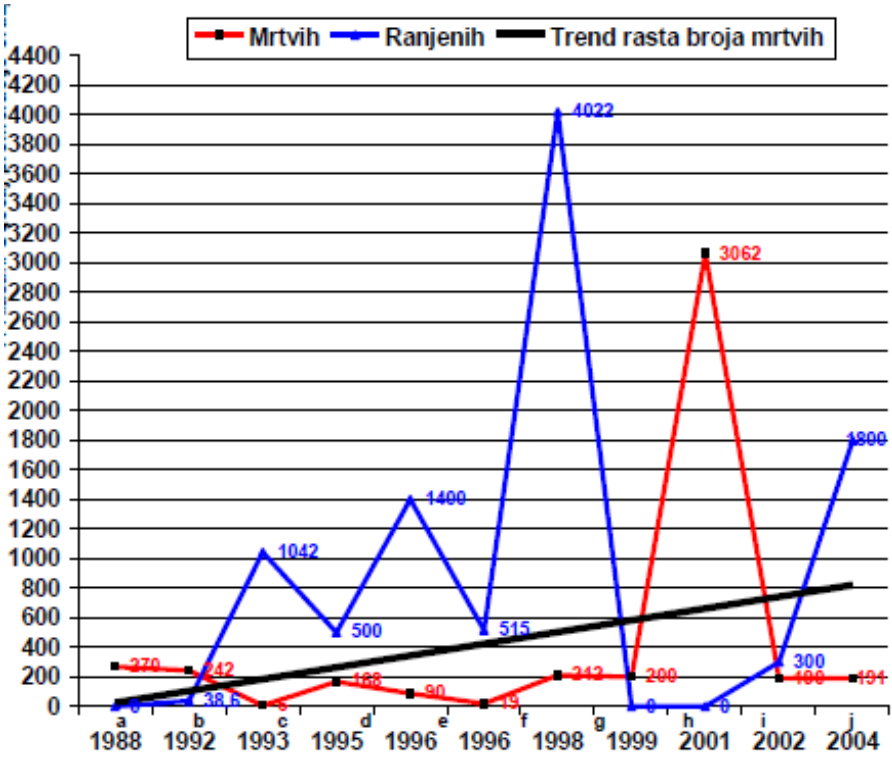
Кључне речи: *тероризам, хемијски тероризам, хемијска средства, хемијско оружје*

Увод

Тероризам представља изазов глобалној безбедности и јавља се као глобални безбедносни проблем. Томе су допринели значајни геополитички догађаји и глобалне друштвене промене, као резултат тих догађаја. Тероризам се може посматрати истовремено са више аспеката. Најзначајнији су они који га посматрају као глобалну безбедносну претњу свету, узимајући у обзир да представља један од најопаснијих облика угрожавања безбедности држава, регија и међународне заједнице у целини и као такав уверљива је претња безбедности (и опстанку) појединих држава и глобална претња безбедности међународне заједнице [7].

Америчка влада дефинише тероризам као смишљено, политички мотивисано насиље које су извршиле националне групе или тајне службе против цивилних циљева са намером да скрену пажњу на себе. У својој књизи „Тероризам и слободна држава" Paul Willkinson дефинише тероризам као „систематско убијање људи и разарање материјалних добара и претња убиствима и разарање материјалних добара у циљу застрашивања појединаца, група, заједница или влада за остваривање политичких циљева" [13].

Тероризам је данас у свету у сталном порасту и на све вишем технолошком нивоу, а ефикасност му се стално повећава. Савремени технолошки развој, који карактерише XXI век, омогућио је терористима да разматрају употребу и хемијска средства ради реализације својих циљева. На слици 1 види се стални раст броја жртава од последица тероризма.

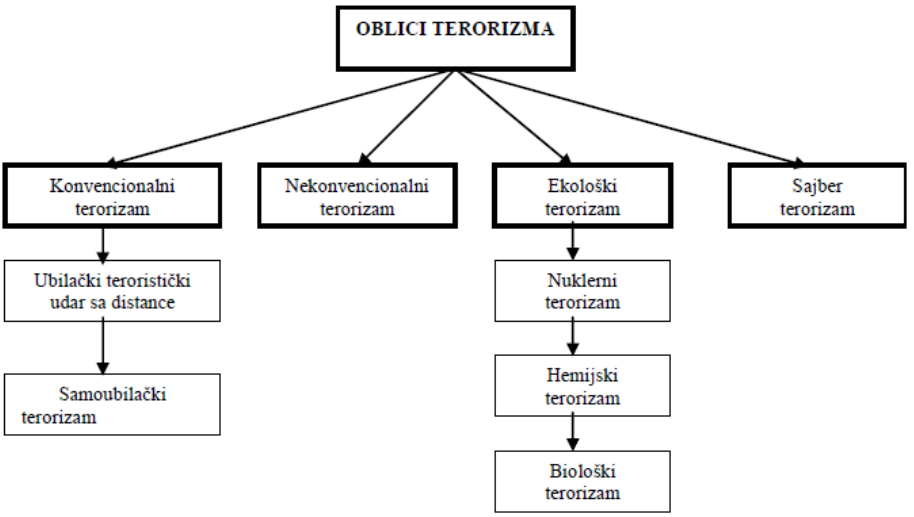


Слика 1 – *Број мртвих и рањених у терористичким нападима 1998–2004 [1]*

Стратешке димензије новог тероризма најбоље се виде на примеру терористичких напада на САД од 11. септембра 2001. године, где се на карактеру мета напада („Симболи моћи" САД: Twin Towers, Pentagon, White House) јасно оцртава промена природе тероризма. Транснационални тероризам није усмерен на промену политике једне државе, већ промену глобалних међународних односа и проглашава цели Запад својим противником [12].

Савремени тероризам је насилни облик понашања. Он је генератор насиља или претње насиљем, ради ометања функционисања владе, односно друштвено-политичког система и промовише политичка, идеолошка или верска начела тоталног насиља. Без обзира на то што је још увек у свету преовладавајуће присуство конвенционалног тероризма, ни неконвенционални, еколошки и сајбер тероризам се не

смеју потценити, нити занемарити опасност од њиховог деловања. Дакле, облици савременог тероризма су: конвенционални, неконвенционални, еколошки и сајбер тероризам (слика 2). Иако је конвенционални тероризам још увек преовладавајући у свету, нипошто се не може занемарити опасност од неконвенционалног, еколошког и сајбер тероризма [3].



Слика 2 – *Облици тероризма [3]*

Према интернационалној Конвенцији о забрани тероризма, донетој 12. фебруара 1998. године, и хемијски агенси су класификовани као смртоносно оружје које се може наћи у рукама потенцијалних терориста према члану 1, тачка 3.

Служба безбедности Уједињеног Краљевства MI5 запленила је, почетком 2001. године, терористички практикум под називом „Military Studies in the Jihad Against the Tyrants". Тај терористички практикум штампан је у Манчестеру 2000. године и дистрибуиран је међу припадницима огранака Ал Каиде у Уједињеном Краљевству. Практикум је приручник који је откривен током многобројних рација и истрага 2000. године и израђен је у режији „терористе број 1", Осаме бин Ладена. У њему су обухваћене готово све активности терориста у избору, припреми, обуци, организацији обавештајног рада, изради експлозивних, хемијских и биолошких средстава за напад, поступци у разним ситуацијама, логистика и друго што олакшава рад групе, па и целокупне организације терористичког типа. Делови текста тог приручника налажени су на бојиштима у Босни и Херцеговини на којима су нађена тела изгинулих „светих ратника" на Косову и Метохији (у на брзину напуштеним базама албанских терориста), у Македонији, у напуштеним бункерима и подземним склоништима терориста. Приручници су били на арапском, енглеском или албанском језику, зависно од могућности и потреба терориста и знања страних језика „курсиста". Налажене су и белешке које су водили „курсисти" на курсевима обуке за терористичке активности. Колико је приручник био

опширан, свеобухватан и „користан" пишу и многи страни аналитичари, као што је Том Хаус, аналитичар агенције *Associated Press*: „Као што се наслућује, приручник јасно показује да траг води ка организацији Ал Каида, мада ни у једном делу текста нема речи о правом аутору, нити о оном ко финансира цео пројекат. Међутим, кад се има у виду све што је познато о активностима терориста, може се закључити да борба против њих неће бити ни кратка, ни лака јер модерни тероризам се користи најсавременијим достигнућима технике и технологије, има развијен систем 'школства', инфраструктуру, цео логистички систем и друго што је потребно за дуготрајну борбу и опстанак. Сем тога, није више у питању усамљени и изоловани терористички покрет јер се тероризам проширио на скоро цели свет системом 'преливања', какав је примењен на Балкану, на просторима некадашње Југославије" [10].

Тероризам је најспектакуларнији облик насиља, а као криминолошка појава нужни противник свих савремених друштава, без обзира на степен њиховог друштвено-економског развоја. Примена хемијских средстава у терористичке сврхе је реално могућа у савременом свету ради остварења националистичких, политичких, верских, социјалних и државних интереса појединих етничких група, па чак и држава.

Терористичка дејства хемијским оружјем и токсичним хемикалијама

Технолошка достигнућа у производњи хемијског оружја, као и средства за њихову употребу, достигла су ниво који омогућава да оно није више привилегија само војних и државних научних институција већ и појединих невладиних субјеката, посебно оних који намеравају да тероризмом остварују своје циљеве.

У постојећим условима глобалних друштвених промена и тенденцијама тероризма као глобалног безбедносног проблема, све је већа могућност хемијског тероризма, нарочито ако се узме у обзир да су његове одређене форме већ испољене. Федерална агенција за хитне случајеве САД (Federal Emergency Management Agency) наводи неколико разлога за то: прво, хемијски агенси се лакше производе од нуклеарног оружја или радиоактивног материјала, друго, 26 нација успело је да развије хемијско оружје, а још 12 настоји да то постигне и, треће, хемијски агенси се лакше транспортују, набављају и мобилни су [5].

Хемијска средства могу се користити у терористичке сврхе тако што се врши хемијска контаминација одређеног подручја, ваздуха, воде и хране. Под хемијском контаминацијом подразумева се присуство хемијских агенса у виду капљица, пара, димова или гасова у опасним концентрацијама на одређеном подручју, ваздуху, становништву, храни и води или у одређеном затвореном простору.

Контаминација ваздуха – атмосфере може бити примарна и секундарна и ствара се око места активирања експлозивних хемијских пуњења или испаравањем бојних отрова. Тако терористи, ако желе да контаминирају ваздух на одређеном подручју, могу да активирају експлозивну хемијску направу, која се – зависно од метеоролошких и земљишних услова – креће у правцу дувања ветра и каналише зависно од рељефа и покривености земљишта. На исти начин може да се контаминира одређено подручје, тако да је контаминирано земљиште део земљишта на којем се

налазе капљице или честице бојног отрова у опасним густинама контаминације. Време трајања контаминираности земљишта, а тиме и изложеност људи контаминацији, зависи од температуре тла и брзине ветра у приземном слоју атмосфере, као и од осталих метеоролошких појава.

Терористичке организације могу користити хемијска средства и за контаминацију воде и хране. Контаминирана вода је последица контаминације земљишта око река, језера, потока и других извора или примене хемијских средстава у води која се користи за пиће. Тако терористичке организације могу да контаминирају водоводне системе (водоводне цеви, бунаре итд.), постројења за прераду воде, базене или резервоаре у којима се вода чува. Међутим, тровање градских водовода је мало вероватно, због велике количине токсичних хемикалија која је потребна за контаминацију, а сам напад би био скуп и неефикасан, али би зато проузроковао јак психолошки ефекат на становништво. Контаминација хране могућа је дејством капљица, пара или чврстих честица хемијских агенса по намирницама које се користе за исхрану и у које хемијски агенси продиру лако и дубоко. С обзиром на то да је дејство хемијског оружја најефикасније у затвореном простору, могућност да терористичке организације употребе ово оружје за терористички напад на неки објекат је велика. Довољно је да се токсична хемикалија испусти пред усисне цеви вентилационог система неке зграде или да се мања количина неког хемијског агенса испусти у авион па да се већина људи потрује. Осим тога, терористичке организације би могле да покушају да баце токсичне пољопривредне хемикалије, укључујући органохлоринске инсектициде, органофосфорне пестициде, хербициде и карбамате; затим и токсичне индустријске хемикалије, као што су хидроген-цијанид, карбонил-хлорид, цијаноген-хлорид и арсин (ова четири једињења су употребљена у појединим ратовима у прошлости) и, најзад, терористи би могли употребљавати и тешке метале, као што су арсеник, жива, кадмијум и олово.

Хемијски отровни агенси, као основне компоненте хемијског оружја избачене на одређен простор, захватају површину од неколико десетина до неколико стотина хектара, а облак, пара или аеросол ношен струјом ваздуха и више квадратних километара узнемиравају, онеспособљавају или убијају становништво, животињски и биљни свет, контаминирају земљиште и оно што се на том простору нађе. Тиме се остварује терористичка сврха изазивања страха широких размера, својствена оружју за масовно уништавање. Како би се употребили у терористичке сврхе, хемијски агенси морају имати следеће карактеристике: морају бити високотоксични по својој јединици тежине, морају бити релативно отпорни на разна дејства атмосфере и мора бити могућа њихова масовна производња [5].

Хемијски тероризам може се поделити на две основне категорије. То су: напади којима је циљ масовно страдање и велика материјална штета. Тада терористичке групе ослобађају отров у популацијски пренасељена подручја, воду и непроветрена подручја како би се узроковала што већа страдања. Хемијским нападима понекад се врше с намером терорисања, уцењивања или узроковања економске штете, нпр. напад на одређени прехрамбени производ убацивањем отровне хемијске супстанце у храну. За терористичке организације хемијски тероризам има неколико јасних предности у односу на нуклеарни и биолошки тероризам. Прво, хемијске супстанце су много доступније; могу се производити једноставним хемијским процесима који су познати сваком студенту хемије. Та врста тероризма може се изводити

не само хемијским ратним агенсима, већ и „обичним" хемијским једињењима који се нормално користе у процесу производње хемијске, петрохемијске, фармацеутске, нафтне и друге. индустрије. Познато је да су пестициди, фозген и хлор били бојни отрови Првог светског рата, а на хиљаде тона их данас користе у хемијској индустрији. Када је реч о тзв. прикривеном тероризму, тј. „тихом деловању", користе се хемикалије или се изазива хаварија на њиховим постројењима, која се након тога проглашава као хемијски акцидент изазван људским фактором. Будући да хемијски тероризам није финансијски захтеван, за његово функционисање нису потребна индустријска постројења и ресурси. Чак и сиромашне терористичке организације могу врло лако набавити и користити хемијско оружје, па је закључак јасан – хемијски тероризам је изузетно опасан, његова примена је лако изводљива, а терористичке активности уз употребу хемијског тероризма су непредвидиве. Употреба хемијских отрова, по правилу, изазива велике жртве [11].

Поред тога што имају неколико пута већу ефикасност од конвенционалног оружја, немогућа је њихова ефикасна и једноставна детекција. Тек мали број отрова може да буде откривен при употреби. Једно од њихових својстава које изузетно одговара терористима је ниска набавна цена и, друго, релативно лака набавка. „Хемијско оружје је показало своју убојитост чак и у Првом светском рату, када је милион људи било изложено хемијском оружју, међу којима је било чак 90.000 жртава" [9].

Досадашњи аргументи стручњака и влада да је производња отрова сложена и тешка постали су неприхватљиви, јер нису тачни. „Скривена производња хемијских отрова је олакшана већ постојећим тајним погонима за производњу наркотика", каже се у једном извештају Централне истражне агенције (CIA). Осим тога, експерти су израчунали да би средства за уништење цивилне популације коштали 2.000 долара по квадратном километру уз употребу конвенционалног оружја, 800 долара уз примену нуклеарног оружја, 600 долара уз употребу нервних бојних отрова, а само један долар уз примену биолошких агенса.

За терористе који планирају хемијски напад карактеристично је да немају спољашњу помоћ, нити постоје ауторитети који их могу задржати и спречити спровођење њихове намераване терористичке активности. Религиозно мотивисане секте су, на пример, одсечене од спољашњег света, а њихове вође су харизматичне и неприкосновене личности. Године 1986. бела расистичка хришћанска група, позната као Савез мача и руке Господа (CSA), тежила је да сруши америчку администрацију и убрза повратак месије. Она је набавила 30 галона цијанида, да би, према изјави вође те групе Џима Елисона, отровала водовод у неколико већих градова САД, верујући да ће Бог усмерити смрт од цијанида само на изабране појединце: невернике, Јевреје и црнце у главном граду. Иако је жеља за изазивањем масовних губитака један од специфичних фактора који могу мотивисати терористе да употребе хемијско оружје као супротност уобичајеним пушкама, ручним бомбама и подметању експлозивних направа, има и других разлога да терористи примене хемијско оружје [2].

Предност је и њихова застрашујућа природа. Прва употреба токсичних хемикалија наишла је на отпоре, критике и згражавање војника и цивила. Токсичне хемикалије сматране су неконвенционалним, нецивилизованим и стравичним средствима, што су атрибути који се често придају и терористима. Због тога употреба токсичних хемикалија може „побољшати – појачати" имиџ многих терористичких група и организација.

Који су недостаци примене? Први недостатак је јачање одмазде коју предузимају све нападнуте државе. Безобзирност терористичких акција, уз употребу токсичних хемикалија, имаће за последицу много драстичнију одмазду државе него у класичним акцијама. Свака терористичка група мора да размотри све политичке и моралне консеквенце пре него што се одлучи за употребу токсичних хемикалија – да ли ће имати више штете него користи у остваривању својих циљева. Употреба овако застрашујућих средстава изазива гнушање јавног мњења, вероватно и симпатизера, па терористи могу да остану без подршке. Други недостатак је тешкоћа у набавци и производњи токсичних хемикалија. Међутим, на питање да ли терористичка група може да произведе токсичне хемикалије – одговор је потврдан! Поред производње, извори су и куповина на „црном" тржишту, затим добијање од симпатизера – пријатељских земаља и набавка индустријских хемикалија сличних особина, као и токсичне хемикалије. Данас је лако набавити хлор, фозген, као и токсична органофосфорна једињења која се користе у пољопривреди. Смртоносна доза за отрове ове класе је 10 до 50 пута већа од дозе за токсичне хемикалије, али су погодни за терористичке сврхе и износе 1,05 до 7 mg/kg, што за човека од 100 килограма износи око 0,4 грама. Трећи недостатак је безбедна употреба токсичних хемикалија при извођењу терористичких акција. Ипак, ниво техничке сложености за употребу ТХ може да буде нижи од, на пример, израде сложенијих експлозивних направа.

Хемијски акциденти (удеси) најчешће настају на постројењима хемијске индустрије због техничко-технолошких недостатака и пропуста људи, али и могућом диверзијом и саботажом разних терористичких организација. Примери досадашњих хаварија на хемијским постројењима указују на могуће катастрофалне последице по становништво и животну средину, а профил данашњих терориста који не презају од масовних уништења људи указује на то да је и опасност од терористичких напада на хемијска постројења реална. Многи инциденти последњих година указују на потребу борбе против тероризма. У бивши Светски трговински центар подметнута је бомба фебруара 1993. године, а у подземној жељезници у Токију подметнут је сарин 20. 3.1993. године. Статистике које је изнео амерички државни представник на основу података федералног истражног бироа (FBI) показују да је последњих година опао број терористичких акција, али да број жртава драматично расте. У току 1994. године извештавано је о 321 акту међународног тероризма, од чега је 66 аката извршено против САД. Годину дана раније извршена је 431 терористичка акција, од чега 88 против САД где је убијено 109 људи и приближно 1500 рањено, што је био највећи број у последњих пет година. Ова чињеница указује на то да терористи приликом извођења својих акција користе савременија оружја и тактику. Терористи се све чешће одричу постављања бомби и окрећу се ка коришћењу ефикаснијих средстава [6].

Најтежи терористички напад у којем је употребљено хемијско оружје догодио се 20. марта 1995. године у подземној железници у Токију. Напад је извршен на примитиван и дилетантски начин, тако да је осам од припремљених једанаест пластичних врећица при бушењу зашиљеним кишобранима било толико оштећено да је сарин, чистоће само око 30%, већином испарио. Због тога је у нападу било само 12 мртвих. Тешко је повређено више од 5.500 људи, од којих многи трајно пате од нервних оштећења.

Токсичне хемикалије из састава хемијског оружја које могу бити употребљене у терористичким акцијама

Токсичне хемикалије које могу бити коришћене за вршење терористичких напада првенствено су хемијска оружја. Хемијско оружје чине токсичне хемикалије, познате као бојни отрови, заједно са средствима примене. Хемијско оружје заснива своје дејство на деловању хемијских отровних супстанци које ремете нормалне животне функције живих бића [8]. Хемијске отровне супстанце (токсичне хемикалије) токсична су једињења која, примењена у терористичке сврхе, наносе повреде цивилном становништву и снагама безбедности и контаминирају животну средину у којој се примењују.

Велики број токсичних хемикалија при уношењу у људски организам испољава штетне ефекте, али нису све погодне за употребу у терористичким дејствима, јер унета хемикалија мора да остане ван чулне перцепције жртве све до појаве симптома тровања. Општи услови које треба да задовољи токсична хемикалија јесте њена токсичност и повољне физичко-хемијске особине, слаба могућност детекције и идентификације и отежано пружање прве помоћи. Упоредни преглед токсичности неких једињења приказан је у табели 1.

Табела 1 – *Упоредни преглед токсичности неких једињења [6]*

Врста отрова	Назив отрова	Порекло	Доза (μg/kg)
Токсини	Ботулинус токсин	бактерија	0.00003
	Тетанус токсин	бактерија	0.01
	Рицин	биљка	0.02
	Дифтеријски токсин	бактерија	0.2
	Кокои токсин	жаба	2.7
	Буфотоксин	жаба	390.0
	Кураре	биљка	400.0
	Стрихин	биљка	3000.0
Токсичне Хемикалије	ВХ	синтетички	7.5
	Соман	синтетички	50.0
	Сарин	синтетички	63.0
	Табун	синтетички	150.0
Материје за привремено онеспособљавање	ЛСД–25	синтетички	0.002 mg/kg
	АЛД–52	синтетички	0.002 mg/kg
	БЗ	синтетички	0.0024 mg/kg
	ДМХП (Дериват пирана)	синтетички	0.06 mg/kg

Токсичне хемикалије из састава хемијског оружја представљају ефикасно средство за терористичке сврхе. Њихове предности су што могу да се употребе масовно, изазивају брзу контаминацију већег броја људи и лако их је синтетизовати. Најзначајније групе високотоксичних хемикалија – бојних отрова су: токсичне хемикалије нервнопаралитичког дејства (сарин, соман, табун, VX и Ф-отрови), токсичне хемикалије пликавачког дејства (сумпорни и азотни иперит, луизит), токсичне хемикалије загушујућег дејства (фозген и дифозген) и токсичне хемикалије психохемијског начина дејства (псилоцибин, мескалин, BZ, LSD- 25).

Токсичне хемикалије нервнопаралитичког дејства

Токсичне хемикалије нервнопаралитичког дејства имале су доминантну улогу после Другог светског рата. Добиле су име по својству које омета преношење импулса кроз нервни систем. Све припадају групи органофосфорних једињења, а први који је произведен је табун 1936. године у немачкој фирми IG Farben. Открио га је хемичар Герхард Шрадер (Gerhard Srader) који је касније, у току рата, развио још око 2000 нервних агенса, а најпознатији су, осим табуна, сарин и соман. Друга генерација нервних једињења развијена је средином педесетих година у Америци. Нове супстанце биле су десет пута отровније од табуна, сарина и сомана и много отпорније. Дуго су се задржавале на материјалу, опреми, тлу, без разграђивања. За војне потребе изабрана је супстанца која је добила назив „VX". Производња хемијског оружја названог „VX" започела је 1961. године, а хемијска структура објављена је 1972. године [4].

Токсичне хемикалије нервнопаралитичког дејства су врло отровне, лако продиру у организам људи, не остављају никакве трагове и веома су ефикасне у смртоносном деловању на људе. Тровање овом врстом токсичних хемикалија може бити лако, средње и тешко. При лаком тровању јавља се сужење зеница и стезање у грудима. Код средњег тровања знаци су израженији и јављају се брже: узнемиреност, главобоља, вртоглавица, појачано лучење жлезда, уз појаву хладног зноја. Код тешког тровања, након 20–30 секунди, нарушен је ритам и дубина дисања, јавља се пена у устима и носу, брзо долази до јаких грчева мишића, губитка свести, а смрт наступа у току првог часа тровања, већ за 5–15 минута.

Употреба токсичних хемикалија нервнопаралитичког дејства у терористичке сврхе врши се изненада и масовно, тако да жртве не би биле у могућности да употребе било каква средства личне заштите. Брзим ослобађањем контаминира се незаштићено становништво које је подложно паници и стварању осећаја страха и дефетизма, што је један од најважнијих циљева терориста. Могућа су и обољења психолошког карактера, као на пример после терористичког акта у Токију, када су се јављали случајеви тровања и након неколико дана. Обољења ових пацијената нису била органског већ психолошког карактера.

Токсичне хемикалије нервнопаралитичког дејства терористи могу употребити у виду течности, аеросола или спреја. Због њихове испарљивости, нарочито сарина и способности стварања аеросола, могућа је дуготрајна контаминација атмосфере. Нарочит значај придаје се сарину, соману и VX-у који погодују изненадној употреби, тако да се нападнути не може благовремено заштитити и бива контаминиран. VX је веома погодан за контаминацију земљишта због своје мале испарљивости. Терористичке групе ће најчешће користити токсичне хемикалије нервног дејства у виду аеросола, готово при свим метеоролошким условима. Трајање њиховог деловања повећава се са падом температуре ваздуха, јер је тада испарљивост мања, а самим тим постојаност већа, нарочито зими када се токсично дејство задржава неколико дана, па и недеља. Време трајања токсичног дејства сарина при средњој густини затрованости, на 20°C и под повољним условима, износи један дан, док деловање V отрова може трајати од 10 до 20 дана. Облаци пара јављају се само код сарина. При повољнијим метеоролошким приликама и добрим теренским условима смртоносно дејство органофосфорних једињења типа сарин у виду пара или аеро-

сола може да захвати простор и до 30 km од места експлозије по дубини, а VX само 5 km. У центру детонације и на оближњим површинама сарин се задржава данима, а VX и недељама у концентрацијама опасним по живот [6].

Токсичне хемикалије пликавачког дејства

Токсичне хемикалије које изазивају пликове (пликавци) слабо су испарљиве уљасте течности које, поред општеотровног дејства, изазивају повреде на кожи и слузокожи, а испољавају се као: црвенило, пецкање, стварање пликова и рана. Представљају потенцијалне материје које би се могле користити у терористичке сврхе. Након контаминације коже уочљиве промене не појављују се одмах, јер тек након 3–4 минута капљичасти иперит почиње да се раствара у масном ткиву на површини коже. Након 20–30 минута цела количина продре у масни липоидни део коже, а затим настаје латентни (скривени) период који може трајати од 4 до 6 часова. Први знаци тровања јесу појава свраба, пецкање и црвенило (еритем), услед чега се кожа затеже и настаје сува и топла. После скривеног периода (16–30 часова) појављују се многобројни ситни пликови, који се затим спајају у веће пликове, а затим прскају и настају отворене ране које тешко и споро зарастају. Ове ране су веома болне, а гнојење траје и по неколико недеља. У случају продора веће количине отрова кроз кожу, настаје опште тровање организма. При тровању преко слузокоже настају запаљиви процеси и пликови.

Токсичне хемикалије загушујућег дејства

Токсичне хемикалије које изазивају гушење (загушљивци) јесу краткотрајни хемијски агенси који делују преко органа за дисање, нападају и оштећују плућно ткиво и при томе изазивају гушење и смрт. Загушљивци најпре изазивају надражај слузокоже у грлу, кашаљ, лаку несвестицу, главобољу, испрекидано дисање и јако стезање у грудима. По изласку из контаминиране атмосфере настаје затишје 4–5 часова (скривено дејство), када се отровани добро осећа, а знаци тровања се не јављају. Контаминирани не зна да је контаминиран и не показује никакве симптоме, што одлаже ефективну медицинску помоћ. После скривеног периода дејства долази до појачаног кашља и искашљавања крвне слузи, убрзаног пулса, повишене температуре, главобоље, несвестице, болова у грудима и грлу. После тровања смрт, обично, наступа за два дана, а код високих концентрација знатно брже. Најпознатији агенси ове групе су: фозген и дифозген. Загушљивци се најчешће примењују у гасовитом стању у смеши са другим токсичним хемикалијама (сумпорни иперит) и, по могућности, у затвореним просторијама (где ће се постићи максимална концентрација), јер примена на отвореном простору не захтева деконтаминацију.

Токсичне хемикалије психохемијског дејства

Крвни бојни агенси су токсичне хемикалије психохемијског дејства, које изазивају опште тровање организма и имају специфично дејство на централни нервни систем. Делују у виду пара преко органа за дисање само у одређеним концентрација-

ма. Висока концентрација је врло опасна, јер скоро тренутно изазива смрт незаштићеног становништва. При дејству крвних агенса први знаци тровања су надражаји очију, грла, затим стезање у грудима, отежано дисање и осећај страха. Могу да се јаве и отежано дисање, несвестица, мучнина, повраћање, грчење и потпуни губитак свести. При тешком тровању крвним агенсима смрт наступа скоро тренутно. Као крвни бојни агенси јављају се: хидроген, цијанид, цијаноген, хлорид и арсин. То су отрови до којих ће терористи релативно лако доћи, јер се већи део изолује из биљног света који је доступан сваком појединцу. Примена у облику аеросола има најреалније основе с обзиром на то да је испарљивост психоотрова минимална.

Токсини

Токсин је било која токсична супстанца коју може произвести животиња, биљка или микроорганизам и имају већу токсичност по јединици масе него већина хемијских агенса. Њихова мала испарљивост их такође одваја од осталих отрова. Могући путеви тровања су инхалациони и орални. Многи токсини су опаснији при удисању аеросола него кад су унети оралним путем. Када се говори о токсинима мора се узети у обзир, поред $ЛД_{50,}$ и онеспособљавајућа доза. За разлику од осталих токсичних хемикалија има много класа токсина који се разликују у начину дејства, чиме се отежава рад медицинског особља на збрињавању повређених. Време од излагања до појаве првих клиничких знакова веома варира, тако да припрема за отклањање терористичке опасности не може бити потпуна. Издвајају се четири токсина који представљају најреалнију претњу и већ су уврштени у састав хемијског оружја: ботулинус токсин, стафилококни ентеротоксин Б (СЕБ), рицин и трихотецен микотоксин (Т-2). Особине токсина приказане су у табели 2.

Табела 2 – *Особине токсина [6]*

Токсин	Инфективна доза	Трајање болести	Смртност	Постојаност
Ботулинус токсин	0.001 g/kg	24-72 сата	висока	недељама у води и храни
Т–2 микотоксин	умерена	неколико дана до месец дана	умерена	годинама на собној температури
Рицин	3–5 g/kg	10–12 дана	висока	стабилан
СЕБ	клиничка слика и до 1μg	1–6 сати	мања од 1%	стабилан на сниженим температурама

Трихотецен микотоксин (Т–2) врло је токсичан и за животиње и за људе. Најчешћи преносник токсина типа трихотецен јесу пшеница, јечам, раж, овас, слама, сено и памук. Микотоксини су наводно употребљавани у аеросолном облику („жута киша") ради изазивања смрти и повређивања у Лаосу (1975–1981), Камбоџи (1979–1981) и Авганистану (1979–1981). Сматра се да је било преко 6300 (у Лаосу), 1000 (у Камбоџи) и 3000 (у Авганистану) жртава „жуте кише".

За токсине чија је токсичност много мања од токсичности ботулинуса потребно је стотине килограма, па чак и тоне да се покрије област од 100 $км^{2.}$ Под претпоставком да

је то тачно, веома мали број токсина биће употребљен као хемијско оружје. Већина токсина са постојећом технологијом или се не може произвести у жељеним количинама или је потребна исувише велика количина да би изазвала ефекте. Онеспособљавање, као и смртност људи, мора бити узета у обзир. Неколико токсина проузрокује болест на концентрацијама које су неколико пута мање од концентрација које су смртоносне.

Хемијски напади токсинима могу се истовремено спроводити уз употребу конвенционалног оружја или других токсичних хемикалија. Претпоставка је да би највероватнији начин употребе токсина био у аеросолном облику, и то ноћу када је смањена могућност визуелне детекције. То захтева откривање токсина у року од само неколико минута, јер се токсини веома брзо распрше у атмосферу или падну на тло.

Један од токсина, конкретно рицин, имао је примену у терористичке сврхе. У септембру 1978. године у Лондону је убијен бугарски емигрант Георги Марков. Смрт је била мистериозна, а пошто се сумњало на политички атентат извршена је истрага у којој је у телу убијеног нађена куглица димензија 1,7 мм у којој су избушене две рупице димензија 0,35 мм. Куглица је била израђена од 90% платине и 10% индијума, а рупице напуњена рицином [6].

Остале токсичне хемикалије које могу бити употребљене у терористичке сврхе

Поред наведених токсичних хемикалија чија је намена искључиво војне природе у многим разматрањима узимају се у обзир и експериментални отрови, као и индустријске хемикалије. Област хемије високотоксичних хемикалија обухвата: токсичне хемикалије дефинисане Конвенцијом о забрани развоја, производње, складиштења и употребе хемијског оружја и о његовом уништењу, токсичне хемикалије дефинисане као токсини у Конвенцији о забрани развоја, производње и складиштења биолошког и токсинског оружја и његовом уништењу и остале токсичне хемикалије које могу бити од значаја за намерно или случајно проузроковање физиолошких поремећаја или престанка физиолошких функција код човека или животиње.

Токсичне индустријске хемикалије су индустријске хемикалије које се производе, складиште, транспортују и користе широм света. Токсичне индустријске хемикалије могу бити у гасовитом, течном и чврстом агрегатном стању, а у тело улазе преко инхалације, кроз кожу или преко органа за варење. Могу представљати хемијске опасности (нпр. канцерогене, корозивне, оне које имају штетно дејство на репродуктивне органе, на плућа или крв) или физичке опасности (нпр. запаљиве, експлозивне).

У ову групу отрова убрајају се хемикалије за потребе пољопривреде, фармације, хемијске индустрије и др. За терористичке сврхе најпогоднији су пестициди. Заједничка особина свих пестицида јесте њихова приступачност.

Карактеристика инсектицида је отровност при свим путевима уношења у организам сисара. Могу се очекивати као ефикасни контаминанти свих врста прехрамбених артикала, а у неким случајевима и воде. Оно што такође погодује терористима јесте њихова лака приступачност. Инсектициди прве групе токсичности могу да се купе у најобичнијој пољопривредној апотеци, а инсектициди друге групе токсичности и на пијаци, тако да сваки грађанин може да буде потенцијални терориста.

Хербициди су због лаке приступачности такође погодни за употребу у терористичке сврхе.

Облици и методе заштите од терористичких дејстава хемијским средствима

Различитим облицима међународних уговора и конвенција покушавало се да се средства из групе хемијског оружја ставе под потпуну контролу, а све ради спречавања њихове употребе у ратним дејствима, али и ради спречавања да доспеју у руке терориста.

Протокол о забрани употребе загушљивих, отровних или сличних гасова и бактериолошких средстава (такозвани Женевски протокол GP) у рату потписало је 38 земаља 17. јула 1925. године, а до 31.12.1992. године код француске владе своје ратификације депоновала је 131 држава. Основни недостатак Женевског протокола јесте што је забранио употребу, али не и поседовање хемијског оружја. После Другог светског рата порастао је број докумената којима се желело да се регулише питање употребе хемијског оружја. Западна Немачка је 1949. године забранила употребу хемијског оружја, али је 1954. године, ступањем у Западноевропску унију, поново прихватила хемијско оружје, да би га 1990. године опет забранила на својој територији.

Чланице Конференције о разоружању су 1991. године предложиле доношење Конвенције о хемијском разоружању (Chemical Weapons Convention – CWC). До 1994. године, када је Конвенција потписана, настао је низ докумената, више од 200 страница, такозваног Rolling Text-а. Основна начела текста подразумевала су да су развој, производња, добијање (куповина), поседовање, трансфер и употреба хемијског оружја забрањени, а постојећи стокови и погони за производњу били би уништени. Била би формирана и међународна комисија која би вршила надзор реализације CWC. Све хемикалије које се могу користити као хемијско оружје категорисане су – од оних са великом токсичношћу до оних које су мање опасне у листама. Те листе назване су схедулес (спискови). Наша земља је као СРЈ приступила Конвенцији 20. 5. 2000. године, а у овом тренутку Конвенцију је потписало укупно 149 земаља. Она представља најзначајнији уговор о контроли оружја за масовно уништавање, после уговора о контроли нуклеарног оружје из 1968. године.

Закључак

Тероризам се развија брзим темпом, а све у складу са напретком човечанства у материјалном и културном погледу. Он представља велики проблем савременог друштва и препреку у развоју људске цивилизације. Основни циљ хемијског тероризма јесте да се употребом хемијског оружја изврши масовно уништавање људи и контаминација великих површина, ради остваривања циљева терористичких организација.

Употреба хемијског оружја у терористичке сврхе могућа је и реална, имајући у виду да ниво техничког знања у свету све више расте, да се начини израде таквих направа јавно објављују у разним стручним научним часописима и да су токсичне хемикалије веома приступачне у свакодневном животу.

Сигурне заштите од хемијског оружја скоро да и нема. Заштитне маске, ма колико биле савршене, не могу имати универзално цедило. Произведене су тако да не пропуштају одређене врсте бојних отрова, као што су нервнопаралитички, пликавци, загушљивци и крвни. Универзално заштитно цедило не штити од амонијака,

угљенмоноксида, угљендиоксида и многих других токсичних индустријских хемикалија за које постоје посебне врсте заштитних цедила.

За терористичке организације хемијски тероризам је једноставнији за употребу. Хемијске материје су много доступније, могу се производити једноставним хемијским процесима, а може се изводити високотоксичним хемикалијама (бојним отровима).

Са сигурношћу се може закључити да ће терористи у евентуалним терористичким актима употребљавати и једно од најопаснијих савремених оружја – токсичне хемикалије, оружје које може проузроковати много веће последице него конвенционално оружје. Најширу примену највероватније ће имати токсичне хемикалије нервнопаралитичког дејства, што потврђује и терористички акт у токијској подземној железници. Поред токсичних хемикалија нервнопаралитичког дејства ширу примену имаће и токсичне хемикалије пликавачког и психохемијског дејства, као и токсини због своје високе токсичности и повољних физичко-хемијских особина.

Поред токсичних хемикалија, чија је производња и складиштење забрањено Конвенцијом, у терористичке сврхе могу се применити и неке токсичне хемикалије које конвенцијом нису забрањене, а то су индустријске токсичне хемикалије.

Карактеристичан начин терористичких дејстава јесте и дејство конвенционалним наоружањем на складишта и постројења у којима се налазе токсичне хемикалије. Последице које изазивају оваква дејства су слична или иста као и при употреби токсичних хемикалија, а не изазивају осуду јавности. Такав пример јесте и НАТО бомбардовање СРЈ.

У случају хемијског оружја највероватнији и најопаснији терористички сценарио представља тзв. indoor варијанта, односно коришћење токсичне хемикалије у затвореном простору, јер су њени учинци на отвореном простору врло ограничени.

Литература

[1] Mijalkovski, M., 2004, *Terorizam*, Beograd.

[2] Willkinson, P., 1986, *Terrorism and the liberal state*, New York, University Press

[3] Ferguson, D. C., 2004, *The Four Faces of Nuclear Terrorism*, Monterrey Institute-Center for Nonproliferation Studies, Nuclear Threat Initiative, Monterey, p. 15

[4] Schnecker, U., 2002, Mreže terora, Karakter i struktura transnacionalnog terorizma, *SWP-Studie* S 42, Berlin, p. 22

[5] Gaćinović, R., 2012, *Oblici savremenog terorizma*, Institut za političke studije, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.

[6] Петковић, М., 2009, Тероризам – рат у континуитету, *Војно дело* 4/2009, Београд

[7] Keča, R., 2012, *Terorizam – globalna bezbednosna pretnja*, Banja Luka.

[8] Pešto, H., 2011, Pojavni oblici terorizma, Fakultet političkih nauka, *Godišnjak 2010/2011*, Sarajevo.

[9] Organization for the Prohibition of hemical Weapons (OPCW), 1998, Chemical Disarmament, Basic Facts, Hague, p. 2.

[20] Gaćinović, R., 2011, *Terorizam u političkoj i pravnoj teoriji*, Medija centar ODBRANA, Beograd, str. 143.

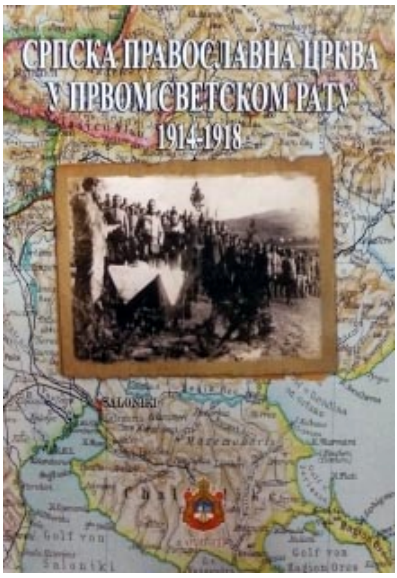
[11] Lazarević, I., Senić, Ž., Eminović, G., 2003, Terorizam NHB sredstvima, Kruševac, *Bilten ABHO*, broj 14

[12] Mučibabić, S., 1978, *Hemijsko oružje*, SSNO, GŠ JNA, Uprava ABHO, Beograd.

[13] Jović, R., Savić, A., 2004, *Bioterorizam*, Institut za političke studije, Beograd, str. 59.

ПРИКАЗ КЊИГЕ „СРПСКА ПРАВОСЛАВНА ЦРКВА У ПРВОМ СВЕТСКОМ РАТУ (1914–1918) – ОДАБРАНА ДОКУМЕНТА"

Никола Тошић Малешевић*
Министарство одбране Републике Србије,
Универзитет одбране у Београду, *Војно дело*



Српска православна црква у Првом светском рату (1914–1918) – одабрана документа, *књига I*, приредио Радован Пилиповић, Архив Српске православне цркве, Београд, 2014, 200 стр.

Радован Пилиповић, историчар и теолог, директор Архива Српске православне цркве, 2014. године је, поводом јубилеја стогодишњице почетка Првог светског рата (1914–1918), приредио збирку историјских извора под називом *Српска православна црква у Првом светском рату (1914–1918) – одабрана документа* (*књига I)*. Ово дело је веома значајно за нашу историографију јер се, највећим делом, ради о документима која никада раније нису објављивана и проучавана (често се није знало ни да постоје), а осветљавају Први светски рат из једног посебног угла.

Како се догодило да ова вредна историјска сведочанства тако дуго остану скривена од истраживача и јавности? Може се рећи да је томе допринела вишедеценијска небрига према архивској грађи Српске православне цркве, коју су испољиле државне власти, али и сама Српска православна црква која, иако је стално истицала (а и данас истиче) своју улогу у заштити и очувању српског националног идентитета, није поклањала довољно пажње неговању тзв. *културе сећања* у својим сопственим редовима, односно није водила (како би требало) бригу о заштити својих архивских фондова који, пак, имају посебну вредност добра од општег интереса, а не само вредност добра од интереса Српске православне цркве. У том смислу, ситуација се почела поправљати наболе тек од краја 2012. године, највише залагањем новог директоре Архива Српске православне цркве господина Радована Пили-

* Аутор је спољни сарадник *Војног дела* и самостални истраживач – мастер историчар.

повића. Он је, на почетку ове збирке, написао пригодан увод који читаоцима, поред основних информација о Првом светском рату, пружа увид у напор који је уложен да би ова збирка угледала светлост дана.

У збирци су представљени вредни историјски документи. Највећи број потиче из Архива Српске православне цркве, а затим и из Архива Епархије бихаћко-петровачке Српске православне цркве са седиштем у Бихаћу (Босна и Херцеговина) и из Архива Српске академије наука и уметности (фонд Стеве Димитријевића). Ту су и текстови Стеве Димитријевића – *Јавне егзекуције свештеника у Босни и Херцеговини („Живела Србија која нас ослобађа!")* из његове књиге *У спомен изгинулих и у ропству помрлих свештеника српских (поводом десетогодишњице ослобођења и уједињења)*; проте Илије Булована, *Страдање Онисима Поповића* из листа *Православни браник – лист за вјерска, културна и друштвена питања епархија горњокарловачке, далматинске, загребачке и пакрачке*; мемоарски запис Гедеона Гене Вурдеље – *Атмосфера код интернираца у манастиру Гомирје* из књиге Душана Кашића – *Манастир Гомирје* (тај манастир Српске православне цркве налази се у Епархији горњокарловачкој у Републици Хрватској, у етнографској области Горски Котар, недалеко од насеља Гомирје, Моравице и Врбовско); *Беседа игумана Методија, војног свештеника Команде Места у Солуну, на парастосу и освећењу српског и руског војничког гробља* из збирке историјских извора *Беседе игумана Методија (Ж. С. Миловановића), војног свештеника Команде Места у Солуну говорене 1916. године*; изводи из ратног дневника војног свештеника црногорске војске Андрије Поповића; *Спискови српских православних свештеника које су убили окупаторски војници у Првом светском рату* из листа *Весник Српске цркве – орган свештеничког удружења,* као и *Писмо српског ратника Јосива Димића из Црне Траве породици пред почетак повлачења преко Албаније* које је приредио Бранко Димић у листу *Власина* из Власотинца. Од докумената из Архива Српске православне цркве, Архива Епархије бихаћко-петровачке Српске православне цркве и Архива Српске академије наука и уметности (фонд Стеве Димитријевића) поменућемо само неке од њих: *Списак страдалих свештеника Епархије захумско-херцеговачке у Првом светском рату (1914–1918)*; *Допис намеснику Колубарског среза о стању архиве чибутковачке цркве* (после пустошења која су вршили аустроугарски војници); *Пропратни акт уз списак избеглих породица у манастиру Благовештење и списак избеглих породица у манастиру Благовештење* (манастир Благовештење налази се испод планине Рудник у Шумадији, недалеко од места Страгари код Крагујевца); *Из деловодног протокола Српског православног парохијског звања у Врбица код Лијевна (Ливна)* (у којем су забележена разна упозорења и упутства аустроугарских власти током Првог светског рата); *Списак страдалих свештеника бањалучко-бихаћке епархије у Првом светском рату (1914–1918)*; *Списак избеглих свештених лица из Србије која су постала војни свештеници на Солунском фронту*; *Списак интернираних српских свештеника у Бугарској*; *Списак интернираних српских свештеника у Аустро-Угарској*; *Списак војних свештеника у Српској војсци на Солунском фронту* и др.

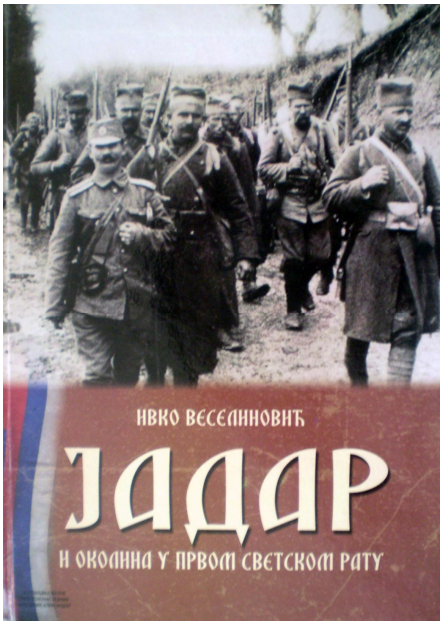
Ова збирка историјских извора је, као што смо већ рекли на почетку овог текста, веома важна и значајна за проучавање наше прошлости у Првом светском рату.

Она осветљава тај трагични, а у исто време херојски рат у нашој историји из до сада непознатог угла – угла Српске православне цркве.

На крају збирке налазе се факсимили неких од докумената и текстова објављених у овом делу, фотографије различитих догађаја из Првог светског рата и фотографије српских свештеника које су убили припадници аустро-угарске и бугарске војске. После факсимила и фотографија следе изводи из рецензија које су написали др Радмила Радић, историчарка и научни саветник на Институту за новију историју Србије и ванредни професор пуковник др Борислав Д. Гроздић из Војске Србије. Збирка је добро технички опремљена и има велики број фотографија. Штампана је у 500 примерака, а извршни издавач је штампарија „Altera books“ из Београда.

ПРИКАЗ КЊИГЕ „ЈАДАР И ОКОЛИНА У ПРВОМ СВЕТСКОМ РАТУ”, ИВКА ВЕСЕЛИНОВИЋА

Никола Тошић Малешевић*
Министарство одбране Републике Србије,
Универзитет одбране у Београду, *Војно дело*



Јадар и околина у Првом светском рату Ивка Веселиновића, Удружење ратних добровољаца 1912–1918. њихових потомака и поштовалаца „Подриње” Лозница, Лозница, 2014, 520 стр.

Ивко Веселиновић, резервни мајор Југословенске народне армије (ЈНА) и Војске Србије (ВС), добровољац – учесник ратова за југословенско наслеђе (1991–2001) током 1991. и 1992. године (командовао је батаљоном у саставу ЈНА) и председник Удружења ратних добровољаца 1912–1918, њихових потомака и поштовалаца „Подриње” Лозница у Лозници, у 2014. години објавио је књигу под називом *Јадар и околина у Првом светском рату*. Књига обрађује тему Јадра током Првог светског рата, а нарочито се бави поменутом етнографском и географском облашћу у ратној 1914. години, када је овај крај пострадао од три аустроугарске инвазије на Србију.

Током израде овог дела аутор је користио бројну литературу, као и одређене историјске изворе. Од коришћене литературе поменућемо: Андреј Митовић, *Срби у Првом светском рату*; Владимир Дедијер, *Сарајево 1914*; Саво Скоко, *Војвода Радомир Путник*; Горан Вилић, *Церска битка*; Ивко Николић, *Хроника града Лознице*; Никола Ј. Мариновић, *Војвода Вук*; Митар Ђуришић, *Битка на Дрини*; Милисав Секулић, *Дринска дивизија*; Милорад Екмечић, *Ратни циљеви Србије 1914.* и др. Од извора ту су: Фердо Шишић, *Документи о постанку Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*; Милорад Марковић, *Ратни дневници 1912–1918*; лист *Српско Косово* бр. 10 из 1924. године; лист *Српски борац* бр. 1 од 16. августа 1924. године; Гојко Николиш, *Мемоари, корени, стабло – паветина*; Рудолф Арчибалд Рајс, *Шта сам видео и проживео у великим данима* итд.

* Аутор је спољни сарадник *Војног дела* и самостални истраживач – мастер историчар.

На почетку књиге налазе се посвета аутора, садржај дела, извод из рецензије и ауторов предговор, након којег следи главни текст књиге који има дванаест поглавља. У првом поглављу, под насловом *Европа уочи Првог светског рата*, укратко се описују прилике на европском континенту пред избијање поменутог рата. У другом поглављу, под насловом *Србија пред рат*, аутор најпре описује Први балкански рат (17. октобар 1912 – 30. мај 1913) и Други балкански рат (29. јун – 10. август 1913), а затим читаоцима представља град Лозницу и област Јадра пред избијање Првог светског рата. У трећем поглављу (*Повод за аустроугарску објаву рата Србији*) описује се Сарајевски атентат од 28. јуна 1914. године, аустроугарски ултиматум Србији од 23. јула 1914. и манифест српске владе упућен српском народу 25. јула исте године. Четврто поглавље (*Велики, Први светски рат је почео*) бави се аустроугарском објавом рата Србији 28. јула 1914, српским и аустроугарским војним снагама и њиховим распоредима пре почетка операција, српском и аустроугарском општом војном мобилизацијом, формирањем комитских добровољачких јединица у српској војсци, првим сукобима на реци Дрини, као и преласком аустроугарских снага преко Дрине и почетком борбених дејстава. Ивко Веселиновић у петом поглављу, под насловом *Церска битка*, описује цео ток ове познате битке у српској историји (која је представљала прву аустроугарску инвазију на Србију у 1914. години), заједно са губицима српске и аустроугарске војске, дневничким записима, казивањима и белешкама учесника битке (и са српске и са аустроугарске стране), као и оценама и реакцијама на искуства Церске битке.

Шесто поглавље носи назив *Друга аустроугарска офанзива – Битка на Дрини*. Аутор најпре описује другу аустроугарску инвазију на Србију у 1914. године, односно аустроугарске припреме за поновни прелазак реке Дрине, као и сам прелазак, затим распламсавање борби и жестоке битке на Мачковом камену и планини Гучево. Даље се у поглављу приказују дуготрајне рововске борбе дуж планинског венца Гучево–Борања–Јагодња–Соколске планине, повлачење српске војске ка реци Колубари услед нове аустроугарске офанзиве (трећа аустроугарска инвазија у 1914. години), победа српске војске у чувеној Колубарској бици и друго протеривање аустроугарских јединица из Србије. И у овом поглављу налазе се дневнички записи учесника борби на Гучеву и Дрини, као и оних који су касније обишли поменута бојишта (дневник Петог пука I позива, записи пуковника Драгољуба Узунмирковића, записи сликарке и болничарке – добровољке Надежде Петровић, као и записи Јаше Петковића, др Рудолфа Арчибалда Рајса, Анрија Барбиза и Џона Рида). На крају овог поглавља аутор описује живот у области Јадра (али и у целој Србији) после ослобођења Србије, након победе над аустроугарском војском у Колубарској бици крајем 1914. и епидемију пегавог тифуса и других заразних болести које су у Јадру (и целој Србији) владали од краја 1914. до половине 1915. године.

Седмо поглавље (*Нови поход на Србију*) говори о припремама Аустроугарске, Немачке и Бугарске за напад на Србију у јесен 1915. године, као и о самој офанзиви и отпору српске војске. У поглављу број осам, које носи наслов *Војни обвезници Јадра и околине у рату*, аутор књиге пише о јединицама српске војске у којима су били распоређени обвезници јадарске области – Дринска дивизија I и II позива. У поглављу даље описује борбени пут поменутих јединица (Церска битка и Битка на Дрини, борбе крајем 1915. године, повлачење преко Албаније крајем 1915. и почет-

ком 1916. године, долазак и боравак на грчком острву Крф у Јонском мору, затим пребацивање на Солунски фронт и борбе на њему (укључујући и оне на Кајмакчалану у касно лето и рану јесен 1916. и Груништу у јесен исте године)). Такође, аутор пише и о Шестом пешадијском пуку „Престолонаследник Краљевић Александар" који се налазио у саставу Дринске дивизије, командном кадру Дринске дивизије на дан 28. јун 1918. године и њеним губицима у Првом светском рату. *Јадар не заборавља страдања и злочине* наслов је деветог поглавља у којем је обрађена аустроугарска антисрпска пропаганда, поступање српске војске према противничким ратним заробљеницима и рањеницима, примери злочина над српским цивилима и ратним заробљеницима које су починиле аустроугарске снаге, масакр породице Алимпија Гаврића у селу Трбушница код Лознице[1] и позив српске владе др Рудолфу Арчибалду Рајсу да истражи злочине Аустроугара у Србији. Такође, у овом поглављу наведен је цео извештај др Рајса о злочинима које је починила аустроугарска војска приликом првог упада у Србију (који се завршио српском победом у Церској бици), нарочито на подручју Јадра и околине.

У десетом поглављу (*Живот под окупацијом*) Ивко Веселиновић описује окупаторске (аустроугарске) норме понашања у Јадру и околини, организацију власти, попис становништва и имовине спроведене у току 1916. године, увођење аустроугарског система образовања у школе, као и отпор српских комитских (герилских) чета током окупације 1915–1918. године. На крају овог поглавља аутор описује победу српске војске на Солунском фронту, ослобођење Србије од аустроугарске, немачке и бугарске окупације, ослобођење Јадра и околине од аустроугарске окупаторске власти које се збило ослобођењем Лознице, 2. новембра 1918. године, као и капитулацију Аустроугарске 4. новембра исте године.

Једанаесто поглавље (*Јадар памти добровољце у Првом светском рату)* бави се добровољцима у српској војсци током Церске битке и битке на Дрини, као и добровољцима у српској војсци уопште[2], док се у последњем, дванаестом поглављу (*Јадар их памти јер су жртвовали себе*) описују познати људи који су се у Првом светском рату добровољно придружили српској војсци или су на други начин доприносили српском ратном напору. Тако се дају биографије др Рудолфа Арчибалда Рајса, потпуковника Војина Поповића званог *Војвода Вук*, војводе Војислава Танкосића, болничарке Дарје Александровне Коровкине, сликарке и болничарке Надежде Петровић, војводе Љубе Јездића и борца – гуслара Петра Перуновића *Перуна*.

Иако су теме из ове књиге много пута обрађиване у разним делима и научним часописима, овај рад Ивка Веселиновића представља још један значајан подсетник на велику борбу Србије у Првом светском рату. У њој се могу наћи потресни описи страдања Јадра и околине (у ствари, целе западне Србије) , нарочито на почетку Првог светског рата. Поменути описи треба да служе као опомена да се не сме заборавити сопствена историја и да свака држава и сваки народ мора имати минимум државног и националног достојанства.

---

[1] Момчило Гаврић, један од синова Алимпија Гаврића, имао је свега осам година када је преживео масакр своје породице. Придруживши се српској војсци постао је најмлађи српски војник који је учествовао у Првом светском рату.

[2] У овом поглављу приказан је историјат добровољаца у српској војсци у свим ратовима за ослобођење Србије и српског народа од почетка XIX века до Првог светског рата.

Након главног текста књиге следе поговор аутора, кратке биографије људи који су помогли у писању овог дела, информације о издавачу књиге – Удружењу ратних добровољаца 1912–1918, њихових потомака и поштовалаца из Београда и Лознице, текст химне тих удружења, белешка о аутору, хронолошки преглед догађаја 1914–1918. године значајних за Јадар и околину, списак донатора штампања књиге и разни прилози (државни грбови Краљевине Србије, Царевине Аустроугарске и Краљевине Југославије, застава Краљевине Југославије, географске и политичке карте Краљевине Србије, Краљевине Југославије, СФР Југославије, СР Југославије, државне заједнице Србија и Црна Гора и Републике Србије, фотографије ратних одликовања дељених у Првом светском рату, карте операција српске и аустроугарске војске током 1914. године, фотографија слике Милића Станковића – *Милића од Мачве* из 1994. године поводом 80 година од Церске битке, као и фотографије разних службених докумената, пропагандних плаката и новинских чланака из периода 1914–1918. године и из 20-их година 20. века). На самом крају ове публикације налази се списак литературе и извора. Књига је технички добро опремљена и садржи велики број црнобелих фотографија догађаја и људи из епохе Првог светског рата. Штампана је у 1.500 примерака, а извршни издавач је штампарија „Чивија принт" из Шапца.

S U M M A R I E S

The Group of Twenty as a Multilateral Framework of Global Governance – Case of Sustainable Development Strategy

Marko Dašić and *Đorđe* Sjeničić

It is an indisputable fact that the Group of Twenty (also known as the G-20 or G20) is the result of an immediate control response to the economic and financial crisis in Southeast Asia. Its relevance was confirmed over the outbreak of a new crisis in 2008, which was similar in content, but significantly more disastrous as regards its scope and consequences. However, the G20 remains also as an actor of global governance in circumstances that are not significantly marked by crisis events. This multilateral diplomatic process of 19 countries and the European Union continues the governing practices distinguished by at least two outstanding features: a) in its operations, the G20 provides visible effects of networking the various actors of international relations, and b) the scope of its operations, in terms of the considered agenda, goes beyond the needs for remediating the consequences of a crisis .

The object of research was to identify contemporary processes of global governance, the effects of which are visible in the work of the G20's multilateral diplomatic process, and to examine the relations among them. This was done by transparent observation from two selected angles: a) the "overlapping membership" of the participants in the G20 multilateral diplomatic process and their affiliation to certain structures of multilateral diplomacy, and b) the consideration of the opened issues that dominate the agenda of global governance of the multilateral world in different structures of multilateral diplomacy. Taking prominent place in this research is an analysis of understanding the concept of global growth and development on the G20 summits, from 2008 Washington to 2014 Brisbane, with an ultimate goal to provide an answer to the question of whether the G20 is a production point of the agenda for managing the global growth and development.

Keywords: *Group of Twenty (G20), sustainable development, diplomacy, global governance, multilateralism*

Drinking Water Resources as a Source of the Israeli-Arab Conflicts

Gavrilo Ostojić, *Dejana* Jovanović Popović and *Miroljub* A. Milinčić

The Jordan river basin is a part of the Middle East which has for centuries been a site of great religious, cultural, political and other upheavals. Bearing in mind that the resources of drinking water in this arid region are naturally limited, and that since 1930s there has been a rapid increase in population, expansion of urban areas, agricultural development and increase in industrial production, along with consequences

caused by climate change, it is no wonder that limited resources of drinking water are a stumbling block and a source of tension, conflicts and clashes between countries in the region, i.e. Israel on one side, and the Arab states on the other.

The paper especially highlights the geographical situation and the condition of drinking water resources in the basin of the Jordan river; factors and actors that jeopardize the drinking water resources; and conflicts and consequences of Israel's hegemony applied in resolving the division of drinking water resources in this basin.

Keywords: *drinking water resources, conflicts, the Jordan river basin*

The Refugee Crisis and the Schengen System

Iris Bjelica Vlajić

The increased flow of illegal immigrants across the Mediterranean Sea and the Balkans has caused an unprecedented humanitarian crisis, as well as the collapse of the established mechanisms of the European Union. Unilateral decisions of some member states have called into question the Schengen system of open borders. Meanwhile, the European Court of Justice and the European Court of Human Rights made a series of decisions which have further undermined the existing Dublin Procedures according to which the member states have acted so far. In an attempt to stabilize the situation and maintain the current system, the European institutions have proposed a set of measures that have been adopted by the member states.

Keywords: *immigrants, asylum, the Schengen system, the Dublin Procedures, the European Court of Justice, the European Court of Human Rights, the European Council*

Responsibility for International Crimes

Dragan Jovašević

International criminal law, created within the framework and under international humanitarian law (international war law) provides for a system of international crimes (criminal acts) that violate the laws and customs of war, or the rules of international law, thereby endangering the peace between nations and the security of the mankind. For the perpetrators of these most serious crimes that are committed mainly in time of war, an armed (international or internal) conflict or occupation, severe penalties are prescribed. For the criminal sanctions to be applied by the international or national criminal (permanent or *ad hoc*, military or civilian) courts, it is necessary to determine the criminal responsibility of the perpetrators. It is in this field of criminal law that series of specific points in terms of determining the criminal responsibility for international crimes appear – the responsibility of the state, individual responsibility of political or military superiors (command responsibility), and joint criminal enterprise.

Keywords: *international documents, international crime, perpetrator, responsibility, punishment, court*

Sexual Violence in Prisons

Zoran Pavlović and *Zvezdan* Radojković

Sexual violence in prisons is a phenomenon to which domestic scientific and professional communities do not address enough attention. The idea that violence in prisons is a part of the deserved punishment results in that today there is practically no domestic research directed to determining the frequency, form, causes and consequences of this phenomenon. Apart from individual and common actions of the security service in Serbian prisons, there is no specific prevention program to deal with this issue. It is in this sense that this paper presents theoretical and empirical bases of the phenomenon of sexual violence in penal institutions. It gives an overview of studies that have attempted to determine the incidence of this phenomenon and identifies methodological problems and risk factors of victimization. Referring to some of the basic theoretical explanations of the etiology of this phenomenon, as well as available prevention options, the paper provides suggestions for improvement of the national criminal executive practice.

Keywords: *prison, sexual violence, rape, prevention*

Threat Identification, and Risk Assessment and Monitoring as a Form of Early Warning

Vladimir T. Katančević and *Samed* Karović

Early warning signal detection can make a huge difference in the ability of the system, society and community to deal with imminent crises and disasters, not only at national but also at regional and global level. Timely detection of signals that precede an adverse event provides an opportunity to avoid this event or to at least mitigate its consequences. Accurate, timely and properly formulated early warning can prevent the loss of human lives and alleviate the economic and financial impact of disasters. The initial and most important processes which provide the data necessary for making the decision to send an early warning are threat identification, and assessment and monitoring of risk for the observed system, society, or community. These three processes provide a framework for the analysis of scenarios with adverse outcomes and for the assessment of the consequences of alternative choices, including a scenario in which measures are not taken. Despite the growing awareness of the importance of the timely threat identification and the increase of the capacity for urgent response, the creation of an effective early warning system, in the conditions of global financial crisis and the different national economic standing, still remains a global challenge.

Keywords: early warning, threat identification, risk assessment and monitoring, early warning system

Geospatial and Temporal Distribution of Forest Fires as Natural Disasters

Vladimir M. Cvetković, *Jasmina* Gačić and *Vladimir* Jakovljević

Forest fires are one of the most significant threats to modern civilization, the study of which requires complex, comprehensive and multidisciplinary approach. The consequences of forest fires are often devastating to lives, health and property of people, but also to the security of the country and the entire international community. In this regard, in order to more effectively protect and prevent serious disruption of functioning of the society or great human, material and environmental losses which exceed the ability of the affected society to cope with the situation, i.e the natural disaster, it is necessary to comprehensively investigate the mentioned natural phenomenon. This paper explains and describes the form, consequences, and temporal and geospatial distribution of forest fires. Using an international database on natural disasters of the Center for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), based in Brussels, with the support of the software package used for statistical analysis (SPSS) and the method of thematic cartography, the authors tried to point to the number, trends, consequences, geospatial and temporal distribution of forest fires in the period from 1900 to 2013, as well as to the need for adequate response of the society to this type of natural disaster.

Keywords: *security, emergency situations, natural disasters, forest fires, statistical analysis*

National Geospatial Data Infrastructure and the Security

Dejan R. Đorđević

National security is one of the most important concerns of any nation and state, which is why this area is considered one of the most complex area of modern states' activities. National Spatial Data Infrastructure (NSDI) is only one of the areas that has an impact on national security. The aim of the paper is to highlight the importance and impact of the NSDI on national security.

Spatial data are needed by the Republic of Serbia, same as by other developed countries. To make these data available, they must be systematically connected into a system, i.e. standardized data infrastructure should be created. Security systems of the country are, among others, also interested in these data. Creation of spatial data infrastructure, at the present time, involves creation of, above all, the infrastructure of digital geospatial data. In addition, Serbia's strategic orientation is accession to the European Union (EU), and its institutions have adopted a number of decisions, resolutions and directives that member states should comply to when building the spatial data infrastructure. In the process of accession to the European Union, Serbia must transpose EU directives in its own legislation and apply them.

Keywords: *geospatial data infrastructure, security, geoinformation*

The Role of the Military in the Management of Crises Caused by Terrorist and Insurgent Actions

Zoran Keković and *Obrad* Stevanović

Terrorism and armed insurgency are specific types of complex and politically motivated violence, and may be used individually or combined to achieve various political objectives. The fact that they are in the middle of the spectrum of conflict (between classical crime, on one hand, and armed/war conflicts, on the other hand), is the key reason for frequent overlapping of competences and responsibilities of the military and the police in managing the crises caused by these phenomena. In addition that, as regards after-effects they cause, both terrorism and armed insurgency are crisis situations *per se*, these types of political violence often cause the crises of crisis management too. The paper explains the nature and characteristics of the mentioned crises, as well as the impact of erasing the boundaries between security and defense on the distribution of competences and responsibilities in countering terrorist and insurgent crises. The role of the military in managing these crises is described through a system of command and control, with consideration of specific features and tasks at different levels of the crises management. Finally, the paper provides an analysis of functional needs and capabilities of the Serbian Armed Forces in the execution of anti-terrorist and counterinsurgency tasks in accordance with the strategic, doctrinal and other normative starting points, as well as the EU and NATO standards.

Keywords: *terrorism, armed insurgency, crisis management, command and control system, the Serbian Armed Forces*

Influence of Social Aspects of Adaptation during Studies on Educational Success of the Military Academy Cadets

Jovanka Šaranović, *Budislav* Suša and *Anita* Đorđević

Adaptation is creating opportunities for adjusting the needs of a person and his/her behavior to the possibilities and requirements of the environment. It is most usually achieved by adapting to specific conditions through changing the patterns and structure of behavior in accordance with the requirements of the environment or the wider community. Adaptation of soldiers and cadets to all specific features of military milieu (ways of living, work organization, series of restrictions, etc.) certainly is a specific process, especially as compared to other work environments. Therefore, the aim of the research was to determine the extent to which different social aspects of adaptation during studying in the Military Academy affect the cadets' educational success. The research was conducted with cadets of both sexes at the first and second school years in the Military Academy. The survey used a Questionnaire on the level of adaptation of the Military Academy cadets to the conditions of training, designed to meet the needs of this research. The significance of differences between groups of examinees was determined using chi-square test. The results show that, for the cadets of this sample, various social

aspects, expressed in a series of activities and relations in the Military Academy, facilitate, to a greater or smaller extent, the adaptation and help them achieve higher educational results. However, no case showed significant correlation of these characteristics with the educational success as expressed by average grade. The obtained results have broader implications too, because they point to the adaptation of a person to the work environment, which is in many respects similar to the military environment (work schedules, the hierarchy of relations, method and organization of work, interpersonal relations, etc.) and may affect the work efficiency of employees.

Keywords: *adaptation, level of adaptation, social aspects, educational success*

Public Relations Process in the Defense System

Miloš M. Stošić

The defense system as a state institution has a clearly defined constitutional role in the society. One of the demands that are placed before the Ministry of Defense and the Serbian Armed Forces is a democratic and civil control that includes a number of elements, one of which is informing the public on the preparedness of the Ministry of Defense and the Serbian Armed Forces.

Public relations of the defense system is a complex process that comprises numerous aspects. It includes research and analysis, policy creation, programming, communication, and feedback of many types of public.

In order to fulfill this process, it is necessary to define and implement in practice the public relations in such a way as to, in the public interest, encourage the understanding, strengthen the trust in the defense system, and develop harmonious relations between the Ministry of Defense and the Serbian Armed Forces, on one hand, and the public which it communicates with, on the other hand.

Keywords: *public relations, defense system, phases of the PR process, the public, the environment, communication*

Rationalization of Public Administration

Zoran N. Đorđević and *Saša* K. Trandafilović

In the European Union, special attention is addressed to the area of public administration, which, according to opinions of many, is its fourth fundamental pillar. At the EU administrative level the most pronounced are precisely the interdependences between different levels and within the same levels of government, because of the essential role of the state administration. The state administration has a clear and direct role in the creation and implementation of European policies.

Keywords: *public administration, public enterprises, rationalization, registry of employees, indicators, financial control*

Increasing the Competitiveness, the Efficiency of Financial Management and the Control by Introducing IMS in Special Purpose Institutions

Rade Žugić and *Radoica* Milunović

Following the global trends and ever increasing number of local companies that are introducing IMS, in the last five years the special purpose public sector has also been intensively introducing IMS, composed of various standardized management systems. Former empirical research of reasons, problems and benefits of the management systems application has been extended to the special purpose public sector in different areas of operations/activities, with integrated and certified standardized management systems. The research will also provide solutions for implementation of requirements of a large number of organizational and management systems defined by specific standards, within one management system. The aim of this paper is to determine, through the conducted research, the methods, motives, supports, and effects of introducing the IMS in the special purpose public sector.

Keywords: *special purpose institutions, IMS, competitiveness, efficiency of financial management*

Importance of Internal Audit for the Ministry of Defense and the Serbian Armed Forces

Milica N. Radojković, *Rade* Žugić and *Saša* K. Trandafilović

Internal audit is an established independent, highly professional and objective, assessing and advisory activity, which is done in order to provide the management with services in order to create new value and improve the business. It achieves its objectives through a systematic and disciplined approach to the assessment and improvement of the effectiveness of the risk management, control, and management. The area of internal audit extends from reviews of financial statements, to verification and evaluation of the effectiveness and efficiency of the entire business process. Bearing in mind that the needs of the defense system are of the highest importance for any country, the necessity of establishing the internal audit is the most effective mechanism for financial and operational improvements in the business operations, aimed at increasing the combat readiness, with legal, dedicated, cost-effective and efficient use of budget funds.

This paper presents the scope and legal base of the internal audit in the Ministry of Defense and the Serbian Armed Forces, on the general cognitive bases, through presenting the concept and importance of internal audit. It also points to the key areas of locating the internal audit in the defense system, which can contribute both to cost-effectiveness and efficiency, and greater overall value.

Keywords: *public sector, internal audit, risk index, Ministry of Defense, Serbian Armed Forces*

Normative and Economic Analysis of the Production of Health-Safe Table Eggs in the Military Institution "Morović"

Saša B. Jović

The Military Institution "Morović" operates on the principle of income generation and distribution, and the management of this important economic entity belonging to the defense system seeks to streamline its operations through their daily activities, and achieve positive economic effects.

Food is an important factor of economic, social and political stability in the world. The aim of this paper research is a normative-economic analysis of the production of health-safe table eggs for the defense system and the population.

The application of the statistical method and the content analysis contributed to a fuller understanding of the impact of the existing normative regulations of the Ministry of Defense and the Serbian Armed Forces on economic factors of the production of health-safe table eggs and the expedience of continuing the poultry production in the Military Institution "Morović".

The impossibility to apply the existing military regulations in the area of material operations, due to their non-compliance with the laws of market economy, has a negative influence on the poultry production results in the Military Institution "Morović". Through amending the existing regulations, while observing the market laws, the poultry production could significantly contribute to the improvement of daily liquidity and profitable operation of the institution.

Keywords: *Military Institution "Morović", normative and economic analysis, production of health-safe table eggs*

Importance and Implementation of Electronic Banking in Serbia

Marko Pavlović and *Jovana* Mutibarić

This paper analyzes and discusses the situation and the implementation of electronic banking in Serbia. It is well-known that the implementation of electronic banking in Serbia has not reached the European level, and the banks are trying to educate citizens and instruct them to use this type of banking. The paper analyzes basic models of electronic transactions; methods and means of payment over the Internet; forms and types of electronic banking and services; and their advantages and disadvantages. It also presents the results of research on the implementation of electronic banking in Serbia.

Keywords: *e-banking, technology, internet, human factor, implementation*

Ten Basic Problems in Fight against Terrorism and Funding of Terrorism

Nadežda Gudelj and *Jovan* R. Krstić

The paper provides an overview of the current problems and suggestions of possible responses in the fight against terrorism, the contemporary form of which is characteristic by its non-selectivity. Funding of terrorism is one of the main approaches of attack on the very foundations of the terrorist networks functioning. Forming an institution that collects and shares relevant financial information at national and international levels, with the purpose to control and prevent money laundering, made it possible to achieve significant results. However, there is also a need for establishing an interdepartmental work group that would bring together all the agencies and institutions involved in combating money laundering and terrorist financing, in order to regularly test and evaluate their work.

Essentially, in the context of globalization, countries and regions can no longer afford to point out only matters of their own national security without recognizing that the abstract concepts such as values, norms and expectations also have an impact. The societies of developing countries or of the "developed world" (which is quite an arrogant term) are witnessing the tension that is spreading: as long as there are expectations that the state protects its citizens, they increasingly hold it responsible. Those who create policy and make critical decisions in the name of the country need to be focused on the aspects of traditional "national security", where military forces continue to play a prominent role, as well as the aspects of human security, where "non-traditional" security issues prevail.

Keywords: *terrorism, funding of terrorism, non-selective terrorism, civil-military relations*

Modern Insurgency – Islamic State

Bojan Ž. Kuzmanović, *Miroslav* R. Terzić and *Dejan* R. Inđić

The development of new technologies, among other things, has had an effect on modern insurgency as well. Modern technologies enhance networking and synchronization of insurgent forces. Unlike traditional insurgency, which was characterized by the struggle for liberation from a certain form of oppression, the characteristic of modern insurgency is the creation and survival of new entities, identities and ideas. Islamic State, as the most successful modern insurgent organization, emerges in a wave of different social, political and economic tensions in the Middle East and wider area. It has, above all, contested the territorial division of the region imposed after the fall of the Ottoman Empire. It has also succeeded to establish a concept of government, national sovereignty and identity on the conquered territory. It is best known for its ruthless tactics used to win the control of the territory, but the question widely asked today is whether this tactics will be sufficient for this organization to create a state and, therefore, to suc-

cessfully and sustainably govern and eventually gain wider support of the people on the taken territory, not only the support of fighters and power enforcers in the occupied territory. The organization has so far manifested the signs of growth and development. It is strategically flexible, economically viable, and uses the media efficiently. Religion is used as a basis for action, but also for control, although in its ranks there are people who are not motivated for action by religion "only". Finally, after three years of the Islamic State's existence, a new form of insurgency has been established, so that counterinsurgency must evolve if success in the fight against the Islamic State is sought.

Keywords: *insurgency, Islamic State, Middle East, Islam, media*

Chemical Terrorism

Srđan Z. Rutić

The paper presents the ways of terrorist activities execution using chemical weapons and chemical agents, which makes a special kind of terrorism. The paper gives an analysis of the opportunities to come into possession of chemical weapons and their use for terrorist purposes. It comes to a conclusion that in possible terrorist acts the terrorists will use one of the most dangerous modern weapons – toxic chemicals, weapons that can cause much severe consequences than conventional weapons. In addition to toxic chemicals of nerve-paralytic effect, a wider use will be made also of toxic chemicals acting as blister agents and psychochemical agents, as well as of toxins and industrial toxic chemicals. It also concludes that the signatory countries to the Chemical Weapons Convention (CWC) strive to be an insurmountable obstacle for terrorist organizations to acquire chemicals and equipment necessary for the use of chemical weapons.

Keywords: *terrorism, chemical terrorism, chemical agents, chemical weapons*

„Војно дело“ је интердисциплинарни научно-теоријски часопис Министарства одбране Републике Србије и представља отворени форум за публиковање 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.delo@mod.gov.rs (формат А4, фонт – *Times New Roman*, величина 12, проред – један ред). Чланак треба да садржи: наслов, име аутора, назив установе аутора, сажетак, кључне речи, увод, разраду, закључак, списак литературе и резиме.

Наслов треба да одражава тему чланка, а речи које га чине треба да буду прикладне за индексирање и претраживање. Ако таквих речи нема у наслову, пожељно је да се придода и поднаслов.

Име аутора и електронска адреса. Наводи се пуно име, средње слово, презиме аутора и лична интернет адреса у институцији у којој је аутор запослен. Уколико има више аутора, наводи се само електронска адреса једног, обично првог аутора.

Назив установе аутора. Наводи се пун (званични) назив и седиште установе у којој је аутор запослен, а евентуално и назив установе у којој је обавио истраживање. У сложеним организацијама наводи се укупна хијерархија (на пример, Војна академија, Катедра друштвених и економских наука, Београд). Бар једна организација у хијерархији мора бити правно лице. Назив установе исписује 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, графикони 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 преводе 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 поднаслова, 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

Преводилац на енглески језик
Душанка Пивљанин, професор

Тираж 430 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 промошљања 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.