

Ванредни професор

UDK: 355.1:321.7

Универзитет у Београду

COBISS.SR-ID: 66976009

Факултет безбедности

DOI: 10.18485/fb\_givs\_sbmd.2022.ch3

E-mail: [jefticz@ymail.com](mailto:jefticz@ymail.com)

Број страница: 66–74

## **Војна ефективност и ефикасност као стратешка компонента цивилно-војних односа**

Проф. др Зоран Јефтић

### **Апстракт:**

Највећи број теорија и теоријских концепата цивилно-војних односа доминантно се фокусирао на област демократске контроле. Свакако да се демократска контрола може сматрати најважнијим аспектом цивилно-војних односа, али не и јединим. Стога ће се тема овога рада односити на разматрање проблематике и стања цивилно-војних односа кроз призму њеног утицаја на стратешко промишљање и војну ефективност и ефикасност у извршавању додељених јој мисија. Ово се посебно истиче у постмодерном периоду војске, када је највећи број земаља нормативно успоставио демократски надзор над оружаним снагама, те се природно намеће питање како такво стање утиче на квалитет војске и посебно на њену ефективност. У раду ће бити дат приказ нове концептуализације цивилно-војних односа, која актуелизује питање статуса војске у друштву и доградње цивилно-војних односа кроз увођење потребе за промишљањем не само о демократској контроли већ и о војној ефективности и ефикасности.

### **Кључне речи:**

цивилно-војни односи, демократске контрола, војна ефективност и ефикасност

## Увод

Ниво достигнутих цивилно-војних односа (ЦВО) и, на првом месту, демократске контроле над војском одражава степен демократије у друштву, њену потребу за избалансираним развојем друштва, али је и један од основних предуслова за укључивање у савремене међународне токове, посебно оне који се односе на област безбедности и одбране. Истовремено и достизање потребног нивоа војне ефективности и ефикасности војске представља суштински садржај цивилно-војних односа, без чије пуне имплементације не може бити говора о квалитетном стратешком промишљању држава у области безбедности. Класичне теорије ЦВО имале су фокус на развоју демократске контроле, а мање су се бавиле темом њеног утицаја на достизање потребног нивоа војне ефективности и ефикасности.<sup>28</sup>

Концептуализација ЦВО, повезана пре свега са књигама Самуела Хунтингтона (Samuel Huntington. *The Soldier and the State*, 1957) и његовог првог академског опонента Мориса Јановица (Janowitz. *The Professional Soldier*, 1960), доминирала је у оквиру студија ЦВО и узима се као полазна основа за њено савремено изучавање. Посебан замах и актуелизација теме цивилно-војних односа и нових критичких осврта десио се после распада блоковске поделе света и завршетка хладног рата.<sup>29</sup> Потреба смештања теме ЦВО и демократске контроле војске у окриље нових парламентарних демократија, пре свега бившег совјетског блока и земаља насталих распадом Југославије, покренула је нову ренесансу ЦВО и поставила на дневни ред војну ефективност и ефикасност као другу стратешку компоненту развоја ЦВО.

### Нови поглед на цивилно-војне односе

Питање статуса војске у друштву и доградња ЦВО кроз увођење потребе за промишљањем не само о цивилној демократској контроли већ и о војној ефективности и ефикасности<sup>30</sup>, добило је на значају увођењем у академски свет и теме нове концептуализације ЦВО.

<sup>28</sup> Погледати опширније: Хантингтон 2004; Janowitz 1960; Finer 1975.

<sup>29</sup> Погледати опширније: Bland 1999; Desch 2001; Feaver 2003; Schiff 1995; Charles C. Moskos, John Allen Williams, and David R. Segal 2000.

<sup>30</sup> Ефективност је „способност да се буде успешан и произведе планирани резултат (Cambridge Dictionary 2021a).

Ефикасност је „добра употреба времена и енергије на начин који не троши ништа“ (Cambridge Dictionary 2021b).

Према Томасу Брунеау (*Thomas C. Bruneau*) и Флорини Матеи (*Florina Cristiana Matei*) преовлађујући концепт ЦВО односио се на оружане снаге, могућност њиховог преторијанизма, војног уплитања у домаћу политику кроз *coups d'etata* (војне пучеве) и асертивну контролу војске. Они сматрају да су ЦВО много више него цивилна контрола и да је потребно узети у обзир и процесе демократске консолидације и савремене безбедносне изазове, уводећи за изучавање три основне категорије. Прва је демократска контрола оружаних снага, друга је војна ефективност и извршавање додељених мисија и трећа се односи на војну ефикасност и извршавање додељених мисија уз најмањи утрошак ресурса (Matei 2015). Полазну тачку за нови приступ изучавању цивилно-војних односа и истицање значаја развијања војне ефективности аутори налазе у сложенијим односима демократије и безбедности у контексту веома широког спектра нових мисија војске.

Валери Рачев (*Valeri Ratchev*) парадигму одбране у демократији такође базира на „светом тројству“ модерних цивилно-војних односа: цивилној контроли оствареној преко демократски изабраних цивилних лидера, независном судству и институцијама цивилног друштва; војној ефикасности у остваривању политички одређених мисија и одбрамбеној ефикасности кроз остваривање највишег нивоа одбране у складу са друштвено прихватљивим утрошком ресурса (Ratchev 2011: 4).

Шире посматрано, ефективност и ефикасност представљају значајне одреднице и носеће карактеристике менаџмента и профилишу се кроз бављење правим стварима, чији се циљеви достижу на прави начин са најмањим утрошком расположивих ресурса. Користећи пример и терминологију сектора одбране, ефективно би значило бити у одбрани, важном и носећем делу сектора безбедности, прилагођавајући се стварним потребама друштва у овој области и имати способност производње жељеног резултата. Ефикасност би подразумевала достизање мисије, визије и циљева прокламованих стратегијским документима одбране уз најмањи утрошак људских, материјалних и свих других неопходних ресурса.

За потребе избалансираних ЦВО и оптимално позиционирање војске нужно је развити јасну стратегију, функционалне институције и неопходне ресурсе. Сви ови предуслови су неопходни, али не и довољни и само у њиховој синергији може се достићи тражени ниво ЦВО. Стратегијска и доктринарна документа морају јасно дефинисати правац развоја система безбедности и одбране и спроводити га кроз демократске институције у циљу изградње националне безбедносне

политике и цивилне контроле процеса одбрамбеног планирања. Ово питање није везано само за успостављање ваљане цивилне контроле као основе демократског развоја, већ је директно повезано са војном ефективношћу и развијањем потребних ресурса за остваривање свих мисија војске које јој је законом делегирало цивилно руководство.

Флорина Матеа посматра институције и нивое контроле безбедносних актера у шест главних мисија: рат, унутрашњи сукоб, тероризам, криминал, хуманитарна помоћ и мултинационалне операције. Потребу за високим нивоом ефикасности ангажовања војске препознаје у случају рата и тероризма, док у осталим мисијама препознаје средњи и нижи ниво ангажовања војске и посматра је као подршку другим снагама безбедности. Оно што је заједнички именитељ за све земље света односи се на прву мисију и рат, у коме војска и оружане снаге имају захтев за највишим степеном војне ефективности и ефикасности. То уједно захтева стратешка промишљања држава, која се транспарентно презентују кроз стратегијска документа безбедности и одбране, уз остваривање ефективне и ефикасне војске.

Промена безбедносне парадигме и савремених безбедносних изазова условила је смањење доминације прве мисије војске, која се односи на одбрану, и довела до нове и појачане улоге војске у мултинационалним операцијама, одговору на већ пандемијску појаву тероризма, заразне болести пандемијског карактера и све чешће природне катастрофе, што условљава и примереније бављење ефективношћу војске и развијање потребних способности и ресурса за њену ефикасну употребу.

Достизање ефективности војске захтева избалансиране односе, са јасно дефинисаним мисијама и расположивим ресурсима (Chemella 2006: 122). Одређивање мисија војске опредељује организационе моделе које свака држава кроз доношење сопствене одлуке о расподели, најчешће ограничених средстава, мора задовољити. Без јасног разумевања шта се очекује од оружаных снага, било каква расподела ресурса биће неуравнотежена, неправедна и можда катастрофална. Тешкоћа достизања таквог приступа често је потцењена, што илуструје, можда иронично, изрека Карла фон Клаузевица да је све у рату једноставно, али та најједноставнија ствар је врло тешка. Јасно дефинисане улоге и мисије војске и доношење одлука о употреби оружаных снага од кључне су важности за структурирање одбрамбеног естаблишмента било које државе.

Делегирање мисија војним снагама производ је цивилно-војних процеса, али и полазна тачка за њихово даље понашање. То истовремено захтева приближавање

цивилно-војних званичника у континуираној дебати око најосновнијег питања: зашто имамо оружане снаге и шта желимо да раде? Транспарентно понашање свих актера предуслов је истинских демократских цивилно-војних односа. Јавност у раду треба да осигура да друштво и сви његови чланови имају информацију како о демократском надзору над оружаним снагама, тако и достигнутом нивоу ефективности војске и оружаних снага у целини.

Разматрање улога и мисија војске заједнички је именитељ у процесу одлучивања и доношења одлука у одбрани и војсци, који почиње од дефинисања националне безбедности, преко развоја и обезбеђења технологије, реструктуирања одбрамбених снага, одговора на традиционалне и нетрадиционалне безбедносне ризике, учешћа у мултинационалним операцијама, до помоћи цивилним органима власти у случају катастрофа. Усклађивање дефинисаних улога и мисија војске са расположивим ресурсима основни је предуслов за војну ефективност и ефикасност и почетна тачка цикличног процеса одбрамбеног планирања.

Двадесет први век донео је нове мисије војске, које су се помериле од заштите територије и суверенитета ка заштити економије и људској безбедности. Посебно се разматра улога војске у полицијским пословима, како у оквиру националних држава, тако и у изградњи и одржавању мира у мултинационалним операцијама. „Милитаризација полиције“ је тренд који је присутан и у земљама у развоју, и у високо развијеним земљама. С обзиром на то да је улога војске у ратном сукобу драматично различита од полицијских послова у миру, изградња њене ефективности, поред адекватних материјалних ресурса, захтева и посебна знања и вештине и није примерена војничком моделу размишљања и делања (Gupta 2019).

Како би се могло сагледати у којој мери демократска контрола војске ствара повољне услове за подизање нивоа војне ефективности и ефикасности, нужно је развити и мерне механизме у достизању постављених мисија војске. То је веома тежак задатак с обзиром на то да је за стварну проверу функционалних и оперативних способности војске, а самим тим и њене ефективности и ефикасности, потребна ратна стварност. У време мира провера стања у војсци део је редовне контроле борбене готовости, везан пре свега за одбрамбене теме где се могу развити мериторни параметри, полазећи пре свега од стратегијског развоја и процене кроз израду стратегијских планова и сценарија, уз сагледавање транспарентности система одбране, обима трошкова за војску, оптимизације величине војске, њених мисија итд. Учесће у мултинационалним операцијама

најчешће је друга мисија војске, има проверу у пракси и често се користи као оправдање за очување сопствених оружаних снага, док за проверу ефективности и ефикасности у оквиру мисије цивилно-војне сарадње у миру, у случајевима различитих катастрофа и помоћи у борби против тероризма и организованог криминала не постоје јасни критеријуми и често изазивају различите недоумице око употребе војске.

### Закључак

Ниједан од постхладноратовских теоријских оквира није, у академској и научној заједници, прихваћен као валидна алтернатива Хантингтоновој теорији, с обзиром на то да је превише упрошћен, фокусиран само на поједине сегменте цивилно-војних односа, скенирајући стање без капацитета да се прогласи конзистентном теоријом. Стога је и тврдња Паула Бракена (*Paul Bracken*) да се теоријски оквир цивилно-војних односа у последњих четрдесет година није много променио засигурно тачна, те се и сама Хантингтонова теорија, уз све критике, може сматрати довољно актуелном и теоријски валидном (Bruneau 2013). Свакако, потребно је узети у обзир и тезу да се корен проблема развоја цивилно-војних односа пре свега базира на чињеници да се Хантингтонова теорија засновала у САД у другој половини прошлог века и прихватила као догма дела војне социологије, те кроз глобална кретања проширила и на чланице НАТО-а, и на највећи број земаља демократске заједнице.

Успостављање демократске контроле над војском у нормативној сфери, али и у практикурању, у највећем броју земаља развијеног света померило је фокус развоја ЦВО у 21. веку ка изучавању утицаја демократског надзора над војском на изградњу потребног нивоа војне ефективности и ефикасности у спровођењу војсци додељених мисија.

Како би се ефективност и ефикасност војске изградиле до траженог нивоа, све земље које су ушле у процес демократског развоја и оптимизације ЦВО релативно брзо су усвојиле сва стратегијска и нормативна документа, дефинисале мисије војске и ушле у најкомплекснији део реформског захвата, који се односи на управљачке и организационе моделе министарства одбране и саме војске.

**Библиографија**

- ХАНТИНГТОН, С. 2004. *Војник и држава – теорија и политика цивилно-војних односа*, Београд: Центар за студије Југоисточне Европе, Факултет политичких наука и Дипломатска академија.
- Bland, D. 1999. „A Unified Theory of Civil-Military Relations”, In: *Armed Forces and Society* 26(1): 7-25.
- Bruneau, C. Thomas. 2013. „Impediments to the accurate conceptualization of civil-military relations”, In *The Routledge Handbook on Civil-Military Relations*, edited by Thomas C. Bruneau and Florina C. Matei, 13-21. London and New York: Routledge.
- Cambridge Dictionary. 2021a. /09.10.2021/  
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/effectiveness?q=Effectiveness>
- Cambridge Dictionary. 2021b. /09.10.2021/  
/09.10.2021/<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/efficiency>.
- Chemella, Paul. 2006. „The Spectrum of Roles and Missions of the Armed Forces”, In: *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*, edited by Thomas C. Bruneau and Scott D. Tollefson, 122-142. Austin: University of Texas Press.
- Cotter, Andrew, Timothy Edmunds and Anthony Forster. 2002. *Democratic Control over the Military in Postcommunist Europe*. London: Palgrave Publishers Ltd.
- Desch, M. 2001. *Civilian Control of the Military*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Feaver, Peter. 2003. *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gupta, Asha. 2019. „Can Military Be Entrusted with the Role of Police”, In: *Guns and Roses: Comparative Civil-Military Relations in the Changing Security Environment*, edited by Steven Ratuva, Sérgio Luiz Cruz Aguilár and Radomir Compel, 323-341. London: Palgrave Macmillan.
- Janowitz, Moris. 1960. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. Illinois: The Free Press of Glencoe.

Matei, F. Cristiana. 2015. „A New Conceptualization of Civil-Military Relations”, In: *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations*, edited by Tomas C. Bruneo and Floria Cristian Matea, 26-38. New York: Routledge.

Moskos, Charles C., John Allen Williams, and David R. Segal, eds. 2000. *The Postmodern Military: Armed Forces After the Cold War*. New York: Oxford University Press.

Ratchev, Valeri. 2011. *Civilisation of Defence Ministry a Functional Approach to a Modern Defence Institution*. Geneve: The Geneve Centre for Democratic Control of Armed Forces.

Schiff, Rebecca. 1995. „Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance”, *Armed Forces & Society*, 22(1): 7-24.



## **Military effectiveness and efficiency as a strategic component of civil-military relations**

Zoran Jeftić

### **Abstract:**

Most theories and theoretical concepts of civil-military relations focused predominantly on the field of democratic control. Certainly, democratic control can be considered as the most important aspect of civil-military relations, but not the only one. Therefore, the topic of this paper will be to consider the problems of the state of civil-military relations through the prism of its impact on strategic thinking and military effectiveness and efficiency in carrying out its assigned missions. This is especially true in the postmodern period of the military, when most countries have established normative democratic control over the armed forces, and the question naturally arises as to how such a situation affects the quality of the military and especially its effectiveness. The paper will present a new conceptualization of civil-military relations, which actualizes the issue of the status of the army in society and upgrading civil-military relations, through the introduction of the need to think not only about democratic control, but also about military effectiveness and efficiency.

### **Key Words:**

civil-military relations, democratic control, military effectiveness, military efficiency