

POGLAVLJE 1

GLAVNA POLITIKA I INSTITUCIJE ZA DONOŠENJE ODLUKA

Princip donošenja odluka konsenzusom primenjuje se u okviru čitavog Saveza, što znači da odlučuju sve zemlje članice i da je svaka od njih uključena u postupak donošenja odluka. Ovaj princip se primenjuje na svim nivoima Organizacije. Severnoatlantski savet (North Atlantic Council), Odbor za odbrambeno planiranje (Defence Planning Committee) i Grupa za nuklearno planiranje (Nuclear Planning Group) su glavne institucije za razvoj politike i donošenje odluka. Svaka od njih ima ključnu ulogu kako u konsultativnim tako i u postupcima donošenja odluka koji predstavljaju osnov saradnje, zajedničkog planiranja i bezbednosti između zemalja članica.

Odluke koje je donelo svako od ovih tela imaju istu važnost i predstavljaju dogovorenu politiku zemalja članica, bez obzira na nivo na kojem su donesene. Ovim visokim telima potčinjeni su specijalizovani odbori koji se takođe sastoje od zvaničnih predstavnika svojih zemalja. Ovakva organizovanost odbora obezbeđuje osnovni mehanizam koji Savezu daje mogućnost konsultacija i donošenja odluka, osiguravajući da svaka zemlja članica bude zastupljena na svakom nivou i u svim područjima aktivnosti NATO-a.

Donošenje odluka konsenzusom

Odluke NATO-a donose se konsenzusom posle rasprava i savetovanja između zemalja članica. Odluka koja je donesena konsenzusom predstavlja dogovor postignut zajedničkom saglasnošću i podržava ga svaka zemlja članica. Drugim rečima, jednom donesena odluka NATO-a predstavlja zajedničku volju suverenih država koje su članice NATO-a. Upravo ovakav postupak odlučivanja daje NATO-u snagu i verodostojnost.

U slučaju da se mišljenja razmimoilaze, rasprave se vode dok se odluka ne donese, ali u nekim okolnostima odluka može da glasi da nije bilo moguće postići dogovor. Uglavnom, ipak se dolazi do uzajamno prihvaćenih rešenja. Ovaj postupak je brz zato što se članice međusobno neprekidno savetuju i često unapred znaju i razumeju stavove ostalih. Konsultacije su ključni deo postupka donošenja odluka. Njima se olakšava komunikacija među članicama kojima je glavni cilj da su zajedničke odluke u skladu sa njihovim nacionalnim interesima.

Severnoatlantski savet

Severnoatlantski savet (North Atlantic Council, NAC) je jedino telo u NATO-u čija ovlašćenja proističu direktno iz Severnoatlantskog sporazuma.

Severnoatlantski savet (North Atlantic Council, NAC) raspolože efikasnim političkim ovlašćenjima i pravima u donošenju odluka, a sačinjavaju ga stalni predstavnici svih zemalja članica, koji se sastaju najmanje jedanput nedeljno. Savet se takođe sastaje na višim nivoima koji obuhvataju ministre inostranih poslova, ministre odbrane ili šefova država i vlada, ali ima jednaka ovlašćenja i prava u donošenju odluka tj. one imaju jednaku važnost bez obzira na kom su nivou donesene. Takođe, Savet ima veliku važnost i u donošenju i objavljivanju deklaracija i zvaničnih saopštenja kojima se javnosti i vladama zemalja koje nisu članice Saveza objašnjavaju politika i odluke NATO-a.

Savet je jedino telo u NATO-u čija ovlašćenja neposredno proističu iz Severnoatlantskog sporazuma. Tim Sporazumom on je takođe dobio i ovlašćenje da sam formira sebi potčinjena tela. Mnoge komisije i grupe za planiranje osnovane su kako bi podržavale njegov rad i preuzele na sebe odgovornost u pojedinim područjima, kao što su planiranje odbrane, nuklearno planiranje i vojna pitanja.

Na taj način, Savet obezbeđuje jedinstveni forum za široki spektar konsultacija među vladama članicama u pogledu svih pitanja koja se odnose na njihovu bezbednost i predstavlja najvažnije telo za donošenje odluka u NATO-u. Na njegovim sednicama sve zemlje članice imaju jednaka prava da izraze svoja mišljenja. Odluke su izraz kolektivne volje vlada članica i donesene su zajedničkim pristankom. Sve vlade članice učestvuju u kreiranju politike Saveta i njegovih tela odlučivanjem po principu konsenzusa.

Kada se Savet sastaje na nivou ambasadora ili stalnih predstavnika zemalja članica, obično se naziva Stalni savet (Permanent Council). Dva puta godišnje, a ponekad i češće, Savet se sastaje na ministarskom nivou, na formalnim ili neformalnim sednicama, i tada svaku zemlju predstavlja ministar spoljnih poslova. Sastanci Saveta takođe se odvijaju za vreme sednica ministara odbrane. Sastanci na vrhu u kojima učestvuju lideri država ili vlada održavaju se kada je potrebno raspraviti neko važno pitanje i u važnim trenucima razvoja bezbednosne politike NATO-a.

Savet se sastaje najmanje jednom nedeljno, ali može biti sazvan i hitno kada je to potrebno. Sednice vodi Generalni sekretar NATO-a ili, ako je on odsutan, njegov zamenik.

Pitanja koja se razmatraju i odluke koje se donose na sastancima Veća pokrivaju sve aspekte delatnosti NATO-a.

Kada treba doneti odluke, one se donose jednoglasno, zajedničkim pristankom. Nema glasanja ili većinskih odluka. Svaka zemlja članica zastupljena u Savetu ili u bilo kom od njemu podređenih tela zadržava potpunu suverenost i odgovornost u donošenju svojih odluka.

Kada se Savet sastaje na nivoima ministara odbrane, ili se bavi pitanjima vezanim uz odbranu i odbrambene strategije, druga visoka tela, kao što je Izvršna radna grupa (Executive Working Group), mogu biti uključena u raspravu kao glavna savetodavna tela. Ukoliko Savet raspravlja o finansijskim pitanjima, Viši odbor za resurse (Senior Resource Board), Odbor za civilni budžet (Civil Budget Committee), Odbor za vojni budžet (Military Budget Committee) ili Odbor za infrastrukturu (Infrastructure Committee), zavisno o tome šta je najprikladnije, odgovorni su Savetu u pripremi njegovog rada.

S obzirom na temu o kojoj se raspravlja, za pripremu sednica Saveta i sprovođenje donesenih odluka zadužuje se odgovarajući viši odbor.

Rad Saveta podržavaju odgovarajući resori i resori Međunarodnog osoblja (International Staff), a naročito Sekretarijat Saveta (Council Secretariat) koji usklađuje aktivnosti Saveta, brine se o izvršavanju mandata Saveta kao i o evidentiranju prosleđivanju odluka Saveta.

Odbor za planiranje odbrane

Odbor za planiranje odbrane (Defence Planning Committee, DPC) sastavljen je od stalnih predstavnika, ali se sastaje i na nivoima ministara odbrane najmanje dva puta godišnje, i bavi se većinom pitanja vezanih uz odbranu i planiranje zajedničke odbrane. Sve zemlje članice osim Francuske imaju svoje predstavnike u ovom odboru. Odbor osigurava smernice vojnim vlastima NATO-a i u područjima svojih aktivnosti ima iste funkcije i ovlašćenja kao i Savet NATO-a u pitanjima u okvirima svog područja.

Rad Odbora za planiranje odbrane priprema veći broj potčinjenih odbora s posebnim odgovornostima među kojima se po važnosti ističe Odbor za reviziju odbrane koji kontroliše postupak organizacije snaga u NATO-u i proučava druga pitanja vezana uz združenu vojnu strukturu. Kao i Savet i Odbor za planiranje obraća se Višem odboru koji je odgovoran za pripremu donošenja odluka i za praćenje rada koji potom sledi.

Grupa za nuklerano planiranje

Ministri odbrane država članica koji učestvuju u Odboru za planiranje odbrane NATO-a, redovno se sastaju i u Grupi za nuklearno planiranje (Nuclear Planning Group, NPG) gde raspravljaju o posebnim političkim pitanjima vezanim uz nuklearno naoružanje. Ove rasprave pokrivaju široko područje nuklearne politike koje obuhvata pitanja o bezbednosti i zaštiti nuklearnog oružja, pitanja raspoređivanja snaga i druga šira pitanja od zajedničkog interesa, kao što su nadzor i širenje nuklearnog naoružanja. Nuklearna politika NATO Saveza stalno se preispituje i sve odluke o promenama donose se zajednički.

Rad Grupe za nuklearno planiranje priprema grupa njegovog osoblja (NPG Staff Group) sastavljena od članova nacionalnih delegacija zemalja koje učestvuju u njegovom radu, članova Međunarodnog vojnog osoblja (International Military Staff) i predstavnika Strateških komandanata (Strategic Commanders). Ovo osoblje obavlja detaljan rad u ime Stalnih predstavnika NPG-a (NPG Permanent Representatives). Sastaje se redovno jednom nedeljno, a ukoliko je potrebno i češće.

Grupa na visokom nivou (High Level Group, HLG) je visoko savetodavno telo NPG-a na području nuklearne politike i planiranja. Ona se takođe bavi pitanjima kontrole bezbednosti i zaštite nuklearnog oružja. Njom predsedavaju Sjedinjene Američke Države, a sastavljena je od nacionalnih stručnjaka i za to područje odgovornih predstavnika iz zemalja članica, kao i od članova Međunarodnog osoblja NATO-a i predstavnika Strateških komandanata, a sastaje nekoliko puta godišnje kako bi raspravljala o aspektima NATO-ove nuklearne politike, planiranja i stanja snaga kao i o pitanjima vezanim uz bezbednost i zaštitu nuklearnog oružja.

Vojni odbor

Vojni odbor (Military Committee) predstavlja NATO-vu visoku vojnu vlast koja se nalazi pod sveukupnom političkom vlašću Saveta, Odbora za planiranje odbrane ili Grupe za nuklearno planiranje. On je sastavni deo aparata za razvoj politike i donošenje odluka Saveza i osigurava neophodnu vezu između političkog postupka donošenja odluka u Severnoatlantskom Savetu, Odboru za planiranje i Grupi za nuklearno planiranje, kao integrisanih komandnih struktura NATO-a čiji je zadatak vođenje vojnih operacija ili dalja vojna transformacija Saveza. Vojni odbor nadgleda razvoj vojne politike i doktrine NATO-a i daje smernice Strateškim komandantima NATO-a. Strateški komandanti odgovorni su Vojnom odboru za sveukupno

usmerenje i vođenje vojne politike Saveza u svojim područjima odgovornosti. Aktivnostima Vojnog odbora podršku pruža Međunarodno vojno osoblje.

Konsultativni postupak

Konsultativni postupak u okvirima jednog saveza nezavisnih i suverenih država, formulisanje i sprovođenje politike zavisi o potpunoj obaveštenosti svih vlada članica o celokupnoj politici i o namerama svake pojedinačne države kao i o procesima koji su do njih doveli. To zahteva redovna politička savetovanja pre donošenja nacionalnih odluka.

U NATO-u su politička savetovanja počela kao osnovni zadatak kad se Savet prvi put sastao u septembru 1949. godine, ubrzo nakon što je Severnoatlantski sporazum stupio na snagu. Od tog vremena, Savet je jačao i prilagođavao se novim smerovima razvoja. On ostaje glavni forum za političke konsultacije. Njegovi sastanci su minimalno formalni, a rasprave su iskrene i direktne. Saglasno ulozi predsedavajućeg, Generalni sekretar ima ključnu ulogu u raspravama Saveta i glavni je predstavnik i portparol u kontaktima kako sa pojedininim vladama, tako i sa javnošću.

Procesi konsultacija se odvijaju redovno u okviru svih foruma koji se oslanjaju na ovlašćenja Saveta. Politički odbor na višim i drugim nivoima, Grupa za političku koordinaciju (Policy Coordination Group), Savetodavna grupa za atlantsku politiku (Atlantic Policy Advisory Group) i drugi posebni odbori, svi zajedno direktno olakšavaju politička savetovanja između vlada članica. Kao i Savetu, i njima pomaže Međunarodno osoblje koje je odgovorno Generalnom sekretaru NATO-a.

Politička savetovanja između članova Saveza ne odnose se samo na događanja u evroatlantskom regionu. Zbivanja izvan ovog regiona sa potencijalnim implikacijama po Savez, redovno se nalaze na dnevnom redu Saveta i njegovih potčinjenih odbora. Konsultativni mehanizmi NATO-a lako su dostupni članicama koje ih opsežno koriste u takvim okolnostima kako bi mogle da pravovremeno utvrde područja gde bi se, u interesu bezbednosti i stabilnosti, mogla pokrenuti koordinisana akcija.

Potreba za konsultacijama takođe nije ograničena na politička pitanja. Širok spektar konsultacija zbiva se i na mnogim drugim područjima. Postupak je kontinuiran i odvija se kako na neformalnoj tako i na formalnoj osnovi uz minimum odgađanja ili neugodnosti i rezultat je smeštaja nacionalnih delegacija pri NATO-u u okviru istog kompleksa. Prema potrebi, postupak omogućava intenzivan rad u kratkom vremenskom periodu po pitanjima

od posebne važnosti ili hitnosti uz potpuno učestvovanje predstavnika svih zainteresovanih vlada.

Savetovanja u okviru Saveza mogu da imaju različite oblike. Osnovni oblik obuhvata jednostavnu razmenu informacija i mišljenja. Na sledećem nivou ona obuhvataju saopštavanja o akcijama ili odlukama koje su vlade prethodno preduzele ili se spremaju da ih preduzmu i koje direktno ili posredno utiču na interese njihovih saveznika. Konsultacije takođe mogu da obuhvataju najave aktivnosti ili odluka koje vlade nameravaju da preduzmu, kako bi se ostalima pružila prilika da ih prihvate ili komentarišu. Može doći do rasprave s' ciljem postizanja konsenzusa oko politika koje će se prihvatiti ili oko aktivnosti koje će se istovremeno preduzeti. Na kraju, predviđeno je da se države članice osposobe za uzajamno prihvatljive dogovore o zajedničkim odlukama ili za aktivnosti Saveza kao celine.

Kako bi njihov zajednički postupak donošenja odluka zavisio o konsenzusu i saglasnosti, članice Saveza zadržavaju ulogu vlastitog pojedinačnog iskustva i perspektive, dok se istovremeno prepuštaju mehanizmima i postupcima koji im omogućavaju zajedničko brzo i odlučno delovanje, u slučaju potrebe. Običaj brze razmene informacija i svakodnevnog zajedničkog savetovanja, omogućava da se vlade, često unapred upoznate s pojedinim problemima, prema potrebi mogu sastati u kratkom vremenskom roku kako bi se dogovorile o zajedničkoj politici. Ukoliko je potrebno, preduzimaju se naponi za prevazilaženje razlika u mišljenjima kako bi zajednička akcija bila u potpunosti podržana od svih vlada članica. Jednom donesene, takve odluke predstavljaju zajednički stav svih zemalja koje učestvuju u potpunom sprovođenju istih. Odluke koje su politički složene ili zahtevaju velike resurse, ostvaruju tako dodatnu snagu i verodostojnost.

Sve zemlje članice NATO-a u potpunosti učestvuju na političkom nivou saradnje u okviru Saveza i sve su jednako privržene odredbama Severnoatlantskog sporazuma, najpre zbog uzajamnih obaveza iz člana 5. Sporazuma koji označava nedeljivost njihove bezbednosti – naime, napad na jednu ili više članica smatra se napadom na sve njih.

Način na koji se Savez razvijao, osigurava da se razlike u potrebama i politikama zemalja članica uzimaju u obzir prilikom njihovog pozicioniranja u Savezu. Ova fleksibilnost se manifestuje na različite načine. U nekim slučajevima, razlike su uglavnom proceduralne i prevladavaju se bez poteškoća. Island, na primer, ne raspolaže vojnim snagama pa ga u forumima NATO-a predstavlja civilna osoba, ukoliko Island to želi. U drugim slučajevima, razlike mogu biti više supstancijalne prirode. Tako se Francuska, koja je bila jedna od članica osnivača NATO-a 1949. godine, 1966. godine povukla iz integrisane vojne strukture Saveza, ali je ostala

punopravna članica u političkim strukturama.

Razlike između zemalja članica NATO-a takođe postoje zbog njihovih geografskih, političkih, vojnih ili ustavnih prilika. Naprimera, učestvovanje Norveške i Danske u vojnom razmeštaju NATO-a mora biti usklađeno s nacionalnim zakonodavstvom koje ne dopušta nuklearno naoružanje ili stacioniranje stranih vojnih sila na državnoj teritoriji u mirnodopskim uslovima. U jednom drugom kontekstu, vojne komande združenih vojnih struktura mogu da obuhvataju jedino snage onih zemalja kojih se to neposredno tiče ili koje su opremljene za izvršavanje određenog zadatka za koji je komanda osnovana.

Konsultacije sa zemljama partnerima, zemljama nečlanicama i kontaktnim zemljama

Saradnja NATO-a sa zemljama koje nisu članice predstavlja sastavni deo bezbednosne politike Saveza i ima osnovnu ulogu u svakodnevnom radu. Sprovodeći saradnju i različite oblike partnerstava, NATO ne samo da povećava bezbednost i stabilnost zemalja partnera već jača i vlastitu bezbednost. Partnerstvo i saradnja su, stoga, delovi dvosmernog postupka u kojem imaju korist i zemlje partneri i zemlje članice. U ovom postupku sve učesnice mogu da raspravljaju o pitanjima bezbednosti i da sarađuju na različitim područjima pomažući u prevladavanju podela i mogućih nesuglasica koje mogu dovesti do nestabilnosti i sukoba.

Redovna savetovanja o bitnim političkim pitanjima sa zemljama partnerima odvijaju se u sklopu Saveta za Evroatlantsko partnerstvo (Euro-Atlantic Partnership Council), i to: s' Rusijom kroz Savet NATO-Rusija (NATO- Russia Council), s' Ukrajinom kroz Komisiju NATO-Ukrajina (NATO-Ukraine Commission) i Grupu za mediteransku saradnju (Mediterranean Cooperation Group) sa učesnicama Mediteranskog dijaloga (Mediterranean Dialogue). NATO je takođe zemljama šireg Bliskog istoka ponudio okvir za saradnju kroz Istambulsku inicijativu za saradnju (Istanbul Cooperation Initiative) a održava i savetodavni forum za saradnju sa zemljama Balkana u okviru Inicijative za Jugoistočnu Evropu (South-East Europe Initiative).

Principi savetovanja u ovim forumima oblikovani su prema principima koja su već dugi niz godina i osnov konsultacija u samom Savezu, a vode se sa istom otvorenošću i u duhu saradnje. Na kraju, postoje propisi o savetovanjima NATO-a sa svakim aktivnim učesnikom u Partnerstvu za mir (Partnership for Peace, PfP), u slučaju da su direktno ugroženi teritorijalni integritet, politička nezavisnost ili bezbednost nekog od partnera.

Postupak saradnje na nacionalnom nivou učvršćen je procesom saradnje NATO-a i brojnih multinacionalnih organizacija koje imaju važnu ulogu kada je reč o pitanjima iz područja bezbednosti. Stoga NATO ne radi u izolaciji. Osim što izvršava zadatke u kojima je njegova uloga glavna, on podržava i dopunjava rad drugih organizacija na način da polaže temelj za bezbednije, stabilnije i mirnije međunarodno okruženje u kojem ekonomije mogu da napreduju, a pojedinci da uspevaju. NATO je vojne operacije poglavito preduzima kao bi podržao principe i rezolucije Ujedinjenih nacija. Savez tesno saraduje sa svojim evropskim zemljama članicama na razvoju efikasnog strateškog partnerstva između NATO-a i Evropske unije. Takođe, u različitim kontekstima, tesno saraduje s' Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Savetom Evrope i drugim međunarodnim i nevladinim organizacijama.

Iako NATO nema službenih institucionalnih veza s pojedinačnim zemljama izvan prethodno opisanih okvira bilateralnih i multilateralnih struktura, uloga koju Savez ima kada je reč o bezbednosti današnjeg sveta mnoge zemlje navodi da traže najnovije informacije o politici i aktivnostima NATO-a, da ostanu u kontaktu sa njim i da razmišljaju o učestvovanju u posebnim projektima. Raznolike operativne uloge Saveza jačaju interakciju sa zemljama koje doprinose takvim nastojanjima.

Kada je reč o takvim slučajevima, saradnja se uspostavlja zavisno od slučaja do slučaja, što je u skladu sa smernicama Severnoatlantskog saveta. Odluke se donose s obzirom na obostranu korist, moguće troškove, prednost koja je data saradnji sa zemljama partnerima i s obzirom na meru u kojoj pojedinačne zemlje sa Savezom dele iste vrednosti.

Savez održava kontakte i razmenjuje informacije s' brojnim tzv. «kontaktnim zemljama» koje su izrazile želju za dijalogom. Izvestan broj godina, NATO je redovno, na svim nivoima, razmenjivao mišljenja s Japanom. Nedavno je Savez pozitivno odgovorio na zahtev Kine za neformalnim kontaktom. Takođe su razvijeni redovni kontakti na svim nivoima sa zemljama kao što su Novi Zeland i Australija. Ponekad, ovi dijalozi mogu biti dopunjeni učestvovanjem u posebnim aktivnostima NATO-a ili zajedničkim učestvovanjem u događanjima.

Operacije pod vođstvom NATO-a na Balkanu, u Mediteranu i u Avganistanu, kao i misija obuke u Iraku, koja je dogovorena u junu 2004. godine, navode se kao konkretni primeri saradnje između Saveza i zemalja koje nisu ni članice Saveza, niti su sa njim povezane kroz službena partnerstva. Zemlje koje su sa vojnim snagama učestvovala u ovim operacijama su: Argentina, Australija, Čile, Novi Zeland i Ujedinjeni Arapski Emirati.

POGLAVLJE 2

UPRAVLJANJE KRIZAMA

Strateški koncept Saveza iz 1999. godine kao osnovni zadatak NATO-a prepoznao je upravljanje krizama. Koncept obavezuje Savez na učestvovanje u efikasnom sprečavanju sukoba i u upravljanju krizama, što obuhvata i operacije za odgovor na krizne situacije. Ovaj zahtev je zadovoljen kombinacijom efikasnih postupaka savetovanja, dogovora o upravljanju krizama, vojnih sposobnosti i planiranja za slučaj civilnih vanrednih stanja.

Od najranijih godina svoga postojanja, osnovni zadatak NATO-a bio je da razvija postupak planiranja odbrane i vojne sposobnosti potrebne kako bi Savez imao mogućnosti da ispuni obaveze zajedničkih odbrambenih operacija iz člana 5. Vašingtonskog sporazuma. Međutim, nedavno je NATO doneo odluke i o operacijama izvan teritorija zemalja članica, s ciljem sprečavanja širenja sukoba i opasnosti od destabilizacije ostalih zemalja u regionu obuhvatajući članice NATO-a i zemlje partnere. Istovremeno Savez je preduzeo niz mera za razvijanje sposobnosti reagovanja u kriznim situacijama na područjima izvan teritorije NATO-a.

Razvoj od početka 90-tih

Sve značajniji deo zadataka NATO-a od završetka Hladnog rata bio je doprinos naporima šire međunarodne zajednice u sprečavanju pojave sukoba i uspostavljanu i očuvanju mira. U junu 1992. godine, na sastanku Severnoatlantskog saveta u Oslu, NATO je ponudio pomoć Konferenciji o evropskoj bezbednosti i saradnji (koja je 1995. godine preimenovana u Organizaciju za evropsku bezbednost i saradnju, OEBS) u operacijama očuvanja mira kao i u ostalim operacijama pod njihovom odgovornošću. Nekoliko meseci kasnije, NATO se obavezao na isti zadatak pred Ujedinjenim nacijama. NATO je bio spreman da pozitivno odgovori na inicijative Generalnog sekretara UN-a i da pruži pomoć u sprovođenju rezolucija Saveta bezbednosti UN-a.

Između 1992. i 1995. godine, NATO je preduzeo niz operacija nadzora i sprovođenja uzastopnih rezolucija Saveta bezbednosti koje su se odnosile na stalne krize i pogoršanje situacije u bivšoj Jugoslaviji. Snage za sprovođenje (Implementation Forces, IFOR) pod vodjstvom NATO-a u Bosni i Hercegovini, ustanovljene 1995. godine s' ciljem sprovođenja vojnog dela Dejtonskog mirovnog sporazuma koji je značio prestanak sukoba u Bosni, bile su prvi veliki pokazatelj ove politike NATO-a. Od tada je Savez preduzeo niz daljih operacija kao podrške miru i zadacima u upravljanju

krizama u Bosni i Hercegovini, na Kosovu, u Bivšoj jugoslovenskoj republici Makedoniji* i u Avganistanu u saradnji sa Ujedinjenim nacijama, OEBS-om i Evropskom unijom. U avgustu 2003. godine, preuzeo je vođstvo nad Međunarodnim snagama za pomoć bezbednosti (International Security Assistance Force, ISAF) u Avganistanu. U avgustu 2004. godine, uspostavljena je NATO Misija obuke za Irak (Training Mission for Iraq) kako bi se pomoglo iračkoj vladi u stvaranju i obuci vlastitih nacionalnih snaga bezbednosti. U maju 2005. godine, NATO se odlučio da pomogne Afričkoj uniji u Sudanu. Ove su operacije detaljno opisane u IV. delu.

Raznovrsni oblici krize i odgovora na krizne situacije

Upravljanje krizama može da podrazumeva vojne i nevojne mere potrebne kako bi se odgovorilo na krizne situacije koje su pretnja nacionalnoj i međunarodnoj bezbednosti. Krize mogu biti političke, vojne ili humanitarne prirode i mogu biti prouzrokovane političkim nesuglasticama, vojnim sukobima, tehnološkim incidentima ili prirodnim katastrofama. Upravljanje krizama znači suočavanje sa raznovrsnim oblicima krize na različite načine.

U praksi, nacionalni ili međunarodni odgovor na krizne situacije ili na situaciju koja preta da će se razviti u kriznu, zavisi o prirodi, razmerama i ozbiljnosti situacije. U nekim slučajevima moguće je predvideti i sprečiti krizu diplomatskim ili nekim drugim putem. Ponekad su nužne oštrije mere obuhvatajući i vojnu akciju. Takođe, zavisno od prirode krizne situacije, nacionalne vlasti mogu promišljati različite vrste operacija upravljanja kriznim situacijama.

U NATO-u, operacije upravljanja kriznim situacijama koje zemlje članice mogu da razmotre podeljene su u dve široke kategorije: operacije koje zahtevaju kolektivnu odbranu i ostale operacije kao odgovor na krizne situacije koje ne obuhvataju kolektivnu odbranu.

Operacije kolektivne odbrane zasnivaju se u pozivanju na član 5. Severnoatlantskog sporazuma i o njima se govori kao o «operacijama iz člana 5.» Ove operacije podrazumevaju da su članice zajednički odlučile da se napad ili agresivni čin protiv jedne ili više članica smatra napadom na sve njih. NATO se samo jednom u svojoj istoriji pozvao na član 5. - u septembru 2001. godine posle terorističkog napada na Sjedinjene Američke Države.

Ostale operacije kao odgovor na krizne situacije obuhvataju sve vojne operacije koje Savez može da povede u okolnostima koje se ne ubrajaju

u one navedene u članu 5. To mogu biti operacije podrške miru planirane kao pomoć mirovnim procesima u područjima sukoba. Ali, one mogu da obuhvate i niz drugih mogućnosti kao što su sprečavanje sukoba, mere očuvanja (peacekeeping) i nametanja mira (peace enforcement), uspostavljanje mira (peace-making), izgradnja mira (peace-building), preventivno raspoređivanje snaga ili humanitarne operacije. Operacije u kojima je NATO učestvovao na Balkanu i u Avganistanu ubrajaju se u operacije upravljanja krizama iz ove kategorije. Ostali primeri iz ove kategorije obuhvataju podršku NATO-a poljskim vojnicima u Međunarodnim snagama za stabilizaciju (International Stabilisation Force) u Iraku i pomoć iračkoj vladi u obuci nacionalnih bezbednosnih snaga pokretanjem NATO-ove Misije obuke za Irak o kojoj je već bilo reči u gornjem tekstu.

Prirodne, tehnološke ili humanitarne katastrofe mogu biti razlog za intervencije iz kategorije operacija odgovora na krizne situacije i podrazumevaju operacije pomoći zemljama članicama i partnerima koje su žrtve velikih nesreća. NATO je pružio pomoć Pakistanu posle katastrofalnog zemljotresa u oktobru 2005. godine i više puta Ukrajini uništenoj poplavama. Ostali primeri navedeni su u kasnijim poglavljima.

Saradnja sa ostalim organizacijama i sa zemljama koje nisu članice NATO-a

O učestvovanju u operacijama upravljanja krizama NATO odlučuje od slučaja do slučaja. Takve se odluke, kao i sve odluke Saveza, donose konsenzusom zemalja članica. U mnogim operativnim situacijama u kojima je NATO preuzeo odgovornost, saradnja i partnerstvo sa ostalim organizacijama bili su važan faktor. Efikasna saradnja sa Ujedinjenim nacijama i sa agencijama UN-a na terenu, saradnja s Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), rastuće strateško partnerstvo NATO-a s Evropskom unijom u kome se Evropska unija u svojim operacijama koristila sredstvima i sposobnostima NATO-a, sve je to imalo značajnu ulogu u zadovoljavanju posebnih potreba različitih oblika krize. Jednako važno bilo je širenje saradnje NATO-a, u situacijama upravljanja krizama, sa zemljama koje nisu članice, ali učestvuju kao partneri u Savetu za Evroatlantsko partnerstvo (EAPC) ili u Mediteranskom dijalogu.

Razvoj politike

Od početka osnovna obaveza zemalja članica NATO-a bila je spremnost da se reaguje na pretnje krizama vlastitoj bezbednosti pozivajući se na član 5. Vašingtonskog sporazuma i sprovodeći uzajamne garancije na koje poziva taj isti član. Kao takva, ova obaveza je sastavni deo dogovora o

odbrambenom planiranju NATO-a koje je osmišljeno na način da Savez odvрати pretnje i bude spreman, ukoliko odvratanje ne uspe, da preduzme akcije uspostavljanja i očuvanja bezbednosti severnoatlantskog područja, o kojima su zemlje članice donele odluku na političkom nivou. Tokom godina hladnog rata pretpostavljalo se da će Savez morati da se pozva na član 5. samo u slučaju kriza koje bi značile pretnju bezbednosti evropskih saveznika. Međutim, jedini put kada se Savez pozvao na član 5. dogodio se posle terorističkih napada 11. Septembra 2001. godine, kako bi saveznici obezbedili pomoć Sjedinjenim Američkim Državama.

U prvim godinama posle okončanja Hladnog rata, raspada Varšavskog pakta i nestanka Sovjetskog Saveza, pojavile su se okolnosti koje se ne ubrajaju u one iz člana 5. Sporazuma, a usled kojih je Savez razmatrao preduzimanje vojnih operacija. Na brojnim područjima smeštenim na teritoriji i na granicama bivšeg Sovjetskog Saveza, kao i na Balkanu, napetosti iz prošlosti isplivale su na površinu, buknuili su jaki sukobi etničkih grupa čija su prava tokom pola veka bila potiskivana. Takođe, ni borba za nezavisnost zemalja u nastajanju nije se odvijala bez napetosti i mogućih sukoba.

Vlade članice NATO-a donele su niz odluka bez presedana o operativnim ulogama savezničkih vojnih snaga, nakon što je u bivšoj Jugoslaviji 1992. godine započeo veliki etnički sukob, a ponavljani međunarodni naponi nisu uspeli da reše krizu. Potom su usledile operacije upravljanja krizama koje se ne ubrajaju u one iz člana 5. (vidi V. deo).

Operacije podrške u slučaju katastrofa

Upravljanje krizama je širok pojam koji nadilazi vojne operacije i može da obuhvati pitanja kao što su zaštita ugroženog stanovništva ili žrtava prirodnih katastrofa ili onih prouzrokovanih ljudskim aktivnostima. NATO je počeo da razvija mere civilne zaštite u slučaju nuklearnog sukoba već 1950-ih i znao je da iskoristi svoje sposobnosti na ovom polju kako bi ublažio učinke katastrofa uzrokovanih velikim poplavama, zemljotresima, incidentima koji su uključivali velike industrijske ili tehnološke katastrofe i humanitarnim krizama.

Prvi plan pomoći u slučaju katastrofe primijenjen je 1953. godine, nakon razarajućih poplava u severnoj Evropi, a 1958. godine osmišljeni su detaljni postupci za usklađivanje pomoći između zemalja članica u slučaju katastrofe. Ovi postupci su i dalje ostali na snazi i bili osnov za rad na planiranju civilnog vanrednog stanja u kasnijim godinama. Postupci su

opsežno revidirani 1995. godine otkad su se osim na zemlje članice NATO-a počeli primjenjivati i na zemlje partnere.

Evroatlantski centar za koordinaciju odgovora na katastrofe (Euro-Atlantic Disaster Response Co-ordination Centre, EADRCC) osnovan je 1998. godine, na predlog Rusije, za potrebe koordinacije pomoći koju su različite zemlje članice ili partneri pružale područjima koja se nalaze na teritoriji neke od njih, a koja su pogođena katastrofom. Osnovan je i Evroatlantski tim za odgovor na katastrofe (Euro-Atlantic Disaster Response Unit, EADRU) zasnovan na privremenim civilnim i vojnim snagama koje su za raspoređivanje na području pogođenom katastrofom dobrovoljno ponudile članice ili zemlje partneri. Nedugo pošto je bio osnovan, od EADRCC-a je zahtevano da pomogne u koordinaciji humanitarne pomoći za kosovske izbeglice, kao podrška Visokom komesaru Ujedinjenih nacija za izbeglice (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR). Planiranje za slučaj civilnih vanrednih situacija omogućilo je intervencije: u slučajevima poplava u Albaniji, Češkoj Republici, Mađarskoj, Rumuniji, Sjedinjenim Američkim Državama i Ukrajini; u slučajevima zemljotresa u Turskoj i Pakistanu; u požarima u Makedoniji i u Portugaliji; i u ekstremnim vremenskim uslovima koji su doveli do prekida u snabdevanju energijom u Ukrajini i Moldaviji. NATO redovno održava vežbe planiranja za slučaj civilnih vanrednih stanja. Detalji dogovora i struktura koji se odnose na upravljanje krizama prikazani su u X. delu.

Donošenje odluka o upravljanju krizama

Odgovarajući na situacije koje zahtevaju dogovore o upravljanju krizama, odluke donose vlade zemalja članica NATO-a zajednički, u okviru Severnoatlantskog saveta. Osim političkih i vojnih mera odluke mogu da obuhvataju i mere u slučaju civilnih vanrednih stanja, zavisno od prirode kriza. Sve odluke o planiranju, raspoređivanju ili upotrebi vojnih snaga donesene su s' političkim ovlašćenjem od strane zemalja članica. Iz takvih odluka može da proistekne upotreba različitih mehanizama za slučajeve kriza kao što su razmena obaveštajnih podataka, informacija i ostalih podataka, upoređivanje različitih shvatanja i pristupa i ostale mere usmerene na usklađivanje stavova među zemljama članicama. U dogovaranju i primenivanju odluka, Savet mogu da podrže specijalizovani odbori kao što su Grupa za političku koordinaciju (Policy Coordination Group, PCG), Politički odbor (Political Committee, PC), Vojni odbor (Military Committee, MC) i Viši odbor za planiranje u slučaju civilnih vanrednih stanja (Senior Civil Emergency Planning Committee, SCEPC). Savet se takođe u potpunosti koristi i služi komunikaciono-informacionim sistemima koji su

mu na raspolaganju, što obuhvata i Centar za situacije NATO-a (NATO Situation Centre, SITCEN) koji neprekidno, svaki dan u godini, skuplja i distribuira političke, ekonomske i vojne obavешtajne podatke i informacije.

U bilo kojoj kriznoj situaciji, NATO može, u kontekstu upravljanja krizama, da preuzme vođenje aktivnosti ili pruži podršku aktivnostima Ujedinjenih nacija, OEBS-a, Evropske unije i jedne ili više članica NATO-a. U svakom slučaju, učestvovanje NATO-a fokusira se na bitan i jasan doprinos uspešnom upravljanju sukobom i rešavanja istog.

Postupak upravljanja krizama

Savez mora da bude spreman da vodi niz misija kako na osnovu člana 5., tako i onih koje u njemu nisu navedene, u okolnostima koje je često teško predvideti, budući da je svaka kriza donekle jedinstvena. Uprkos tome, način na koji se Savez bavi krizama i na koji pristupa njihovom rešavanju može biti planiran s' opravdanim poverenjem. Postupak upravljanja krizama osmišljen je da olakša političke konsultacije i donošenje odluka u dovoljno ranoj fazi razvoja krize kako bi prikladni odbori NATO-a imali vremena da usklade svoj posao i na vreme upute savet Severnoatlanskom savetu. Takav tok takođe omogućava Vrhovnom savezničkom komandantu za Evropu (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR), koji je Strateški komandant (Strategic Commander, SC) odgovoran za Savezničku komandu za operacije (Allied Command Operations, ACO) da izvrši pripreme mere planiranja u prihvatljivom vremenskom periodu. Ove aktivnosti mogu na vreme da utiču i na savete koje vojne vlasti NATO-a upućuju Severnoatlanskom savetu.

Postupak upravljanja krizom koja je u usponu i zahteva odgovor sastoji se od uzastopnih stepenastih faza u rasponu od početnih upozorenja i najava neminovne krize, procene situacije i trenutnih ili mogućih posledica za bezbednost Saveza, razvoja preporučenih mogućnosti odgovora, do planiranja i izvršenja odluka Saveta.

Efikasnost sistema odgovora na krizne situacije i celokupnog postupka upravljanja krizama određeni su, u najvećoj meri, efikasnošću struktura i postupaka Organizacije NATO štaba za upravljanje krizama (NATO Headquarters Crisis Management Organisation) koji moraju biti odgovorni, fleksibilni i prilagodljivi. Oni takođe moraju da olakšavaju usklađenu operaciju između ostalih glavnih elemenata postupka upravljanja krizama, i to NATO Sistema za odgovor na krizne situacije (NATO Crisis Response System, NCRS), NATO Sistema za razmenu obavешtajnih

podataka i za upozorenje (NATO Intelligence and Warning System, NIWS), NATO sistema za operativno planiranje i NATO dogovora o upravljanju krizama za slučaj civilnih vanrednih stanja. NATO Centar za situacije (NATO Situation Centre) daje podršku ovom postupku putem komunikacija i ostalih osnovnih sredstava.

U svetlu odluka donesenih tokom Vašingtonskog sastanka na vrhu 1999. godine s' ciljem reformi struktura i sposobnosti NATO-a, postojeća sredstva za upravljanje krizama nisu više bila dovoljno prilagođena rizicima i izazovima sa kojima se Savez mogao suočiti. Shodno tome, u avgustu 2001. godine, Severnoatlantski savez odobrio je smernice politike razvoja jednog jedinstvenog potpuno integrisanog NATO Sistema za odgovor na krizne situacije (NCRS).

Teroristički napadi na Sjedinjene američke države u septembru 2001. godine ubrzali su rešavanje ovog zadatka dodajući NATO-ovom okviru za upravljanje krizama, koji je dotada bio prvenstveno usmeren na zajedničku odbranu, jednu novu dimenziju. U junu 2002. godine, Savet je doneo političke smernice za razvoj Vojnog koncepta odbrane od terorizma (Military Concept for Defence Against Terrorism). Jedan od važnih rezultata ove odluke bio je uvođenje mera za jačanje planiranja u slučajevima civilnih vanrednih situacija iz člana 5. i onih koji u njemu nisu navedeni, kao i upravljanje posledicama u slučaju civilnih vanrednih stanja ili katastrofa koje mogu da uslede posle upotrebe hemijskih, bioloških, radioloških ili nuklearnih (CBRN) materija.

S obzirom na nove rizike, kao i na potrebu Saveza da se suoči sa složenijim i težim zahtevima upravljanja krizama koje obuhvataju mogućnost podrške NATO-a operacijama koje nisu pod njegovom komandom, a u kojima učestvuje jedna ili više zemalja članica, donete su nove dalekosežne odluke važne za celokupni položaj odbrane NATO-a. Kao rezultat ovih odluka usledili su: novi razmeštaj snaga, nova komandna struktura, transformacija strukture osoblja, nove mere koje se odnose na borbu protiv terorizma, uspostavljanje NATO Snaga za odgovor (NATO Response Force), poboljšanje sposobnosti, razvoj strateškog partnerstva s Evropskom unijom, poboljšana saradnja sa zemljama partnerima i jačanje Mediteranskog dijaloga Saveza.

Razvijanje NATO Sistema za odgovor na krizne situacije (NATO Crisis Response System) nove NATO koncepte, sposobnosti i dogovore, preuzima u celini i dopunjava ih. Cilj sistema je da Savezu pruži sveobuhvatan skup mogućnosti i mera prikladnog upravljanja i odgovora na krizne situacije, koristeći u potpunosti sredstva i sposobnosti uvedene kao rezultat odluka lidera država i vlada na uzastopnim sastancima na vrhu.

FBD: PRIRUČNIK ZA NATO

U dogovoru s glavnim gradovima i Strateškim komandantima NATO- a, u pravilnim razmacima, realizuju se vežbe provere i razvoja postupaka upravljanja krizama. Odbor Saveta za operacije i vežbe (Council Operations and Exercise Committee, COEC) usklađuje ove vežbe i dogovore, tj. postupke i sredstva od kojih zavisi postupak upravljanja krizama.

Aktivnostima upravljanja krizama u kojima učestvuju zemlje partneri NATO-a, takođe rukovodi COEC i one se nalaze na popisu utvrđenih područja aktivnosti Evroatlantskog partnerskog radnog plana (Euro-Atlantic Partnership Work Plan, EAPWP) i Individualnih partnerskih programa (Individual Partnership Programmes, IPP). Ove aktivnosti obuhvataju sažete izveštaje i konsultacije, posete stručnjaka, obrazovanja u upravljanju krizama, učestvovanje zemlje partnera u godišnjim vežbama NATO-a u upravljanju krizama i pribavljanje opštih dokumenata o upravljanju krizama zainteresovanim zemljama partnerima.

Usklađivanje odgovora na katastrofe ili vanredna stanja na evroatlantskom području odvija se u okviru Evroatlantskog koordinacionog centra za odgovor na katastrofe (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, EADRCC) čiji je zadatak da olakša usklađivanje odgovora na civilna vanredna stanja ili katastrofe. To obuhvata i upravljanje posledicama terorističkih napada. U slučaju potrebe, centar može biti brojčano pojačan i može da radi 24 sata dnevno 7 dana u nedelji, ako to zahtevaju okolnosti.

POGLAVLJE 3

DIMENZIJA ODBRAMBENOG PLANIRANJA

U današnjem političkom i strateškom evropskom okruženju, uspeh uloge Saveza u očuvanju mira i sprečavanju izbijanja rata, čak više nego u prošlosti, zavisi od efikasnosti preventivne diplomatije i od uspešnog upravljanja krizama koje utiču na bezbednost. Na taj način dobijaju na značaju i politički, ekonomski i socijalni elementi i elementi zaštite prirodne okoline.

Ipak, odbrambena dimenzija Saveza je stvarni izraz njegove sveukupne uloge kao organizacije koja odvraća pretnje bezbednosti svojim zemaljama članicama i tako doprinosi očuvanju bezbednosti u Evropi. Očuvanje adekvatne vojne sposobnosti i jasne spremnosti na zajedničku akciju u kolektivnoj odbrani kada je reč o bezbednosti ostaje centralni cilj Saveza. Najzad, ova sposobnost, usklađena s političkom solidarnošću, osmišljena je na način da spreči svaki pokušaj prinude i zastrašivanja. Takođe, ona obezbeđuje da se ni jedna vojna pretnja Savezu ne može shvatiti kao izbor sa bilo kakvom mogućnošću uspeha što garantuje bezbednost i teritorijalni integritet zemalja članica i štiti Evropu u celini od posledica koje bi usledile posle bilo kakve pretnje Savezu.

Istovremeno, planiranje odbrane je osnov svih NATO-vih vojnih operacija i operacija upravljanja krizama. Delokrug odbrane je proširen i omogućava NATO-u da može da reaguje na širi spektar nepredviđenih situacija nego što je to bilo moguće u prošlosti. Snage Saveza su radikalno reorganizovane i mogu da učestvuju u čitavom nizu odbrambenih planova i taktika, od konvencionalnog zastrašivanja do rešavanja sukoba, podrške miru, humanitarnim intervencijama i ostalim operativnim zadacima koji moraju biti obavljeni.

Okvir odbrambenog planiranja NATO-a sastoji se od principa koji predstavljaju osnove zajedničke bezbednosti kao celine: političku solidarnost između država članica; unapređivanje saradnje i snažnih veza na svim onim područjima koja služe njihovim zajedničkim i individualnim interesima; podelu uloga i odgovornosti i priznavanje uzajamnih obaveza; i zajedničke napore u očuvanju adekvatnih vojnih snaga koje mogu da podrže strategiju i politiku Saveza.

Prilikom određivanja obima i prirode svog doprinosa kolektivnoj odbrani, države članice NATO-a zadržavaju puni suverenitet i nezavisnost. Ipak, priroda odbrambene strukture zahteva da države članice prilikom donošenja svojih individualnih odluka uzimaju u obzir i sveukupne potrebe

Saveza. Stoga one slede dogovorene postupke planiranja odbrane planiranja koji obezbeđuju metodologiju i mehanizme za određivanje vojnih snaga potrebnih za ostvarivanje politike Saveza, za usklađivanje planova za nacionalnu odbranu i za uspostavljanje planiranih ciljeva vojnih snaga koji su u interesu Saveza kao celine¹. Postupak planiranja uzima u obzir mnoge faktore, obuhvatajući promenjene političke okolnosti, procene NATO-ovih vojnih klomandanatra o vojnim snagama potrebnim za ispunjenje zadataka, tehnološka dostignuća, značaj pravedne raspodele uloga, rizika i odgovornosti u Savezu, i individualne ekonomske i finansijske mogućnosti država članica. Na taj način, postupak osigurava da se sva bitna pitanja zajednički razmotre kako bi se na najpovoljniji način iskoristili kolektivni nacionalni resursi na raspolaganju za zadatke NATO-a.

Bliska saradnja između međunarodnog civilnog i vojnog osoblja, vojnih vlasti NATO-a i vlada članica NATO-a održava se putem godišnje razmene informacija o nacionalnim planovima. Ova razmena informacija omogućava da se namere svake države uporede sa ukupnim zahtevima NATO-a i, prema potrebi, da se ponovo razmotre s' obzirom na nove ministarske političke instrukcije, na zahteve za modernizacijom i na promene uloga i odgovornosti samih vojnih snaga. Svi ovi aspekti neprestano se podvrgavaju reviziji i pomno ispituju na svakom stepenu ciklusa planiranja odbrane.

Revizija postupka planiranja odbrane

Nakon revizije koju su zatražili ministri odbrane u 2003. godini, lideri država i vlada su na Istambulskom sastanku na vrhu 2004. godine pozdravili promene koje su težile da se postupak planiranja učiniti pristupačnijim za trenutne i buduće operativne zahteve. Dogovorene promene podržavaju dalju reformu vojnih sposobnosti Saveza kroz usklađen i pojednostavljen postupak zamišljen da obezbedi nastavak razvoja vojnih snaga i mogućnosti NATO-a potrebnih za sprovođenje niza misija Saveza. To je značilo pružanje podrške operacijama koje bi, u kontekstu svog strateškog partnerstva sa NATO-om, mogla da vodi Evropska unija. U tom istom kontekstu, postupak omogućava i podršku NATO-a svim evropskim saveznicima, u sklopu njihovog planiranja, za učestvovanje u operacijama pod vodjstvom EU.

Od 1991. godine, polazna tačka u planiranju odbrane bio je Strateški koncept (Strategic Concept) Saveza u kojem su u opširnim okvirima izloženi saveznički ciljevi i sredstva za njihovo postizanje. Izvorni Strateški

1. Francuska ne učestvuje u dogovorima planiranja vojnih snaga NATO-a..

koncept zamenjen je novim koji su lideri država članica NATO-a odobrili tokom vašingtonskog sastanka na vrhu u aprilu 1999. godine. Revizija odbrambenog planiranja koju je realizovao Odbor za odbrambenu reviziju (Defence Review Committee, DRC) tokom 2003. i 2004. godine, donela je promene u cilju olakšavanja transformacije vojnih sposobnosti NATO-a, a kao polazište imala je Strateški koncept, razvoj novih zadataka i izazova Saveza i razvoj bezbednosnog okruženja u celini.

Dok odbrambeno planiranje u najširem smislu obuhvata širok raspon disciplina planiranja, od planiranja vojnih snaga i naoružanja do logistike, standardizacije, nuklearnog planiranja, komunikacija, planiranja za slučaj civilnih vanrednih stanja, protivvazdušne odbrane i planiranja sredstava, područje odbrambenog planiranja koje je bilo zahvaćeno revizijom obuhvata postupke odbrambenog planiranja NATO-a i odnos postupaka i disciplina planiranja. U ovom kontekstu, zadatak odbrambenog planiranja je da obezbedi okvir koji dopušta da dogovori o planiranju nacionalne i multinacionalne odbrane budu usklađeni kako bi se najefikasnije ispunili dogovoreni zahtevi Saveza. Cilj odbrambenog planiranja je da postavljanjem normi i procenivanjem nivoa ispunjenja normi osigura raspoloživost nacionalnih vojnih snaga i sposobnosti koje su potrebne za obavljanje celog niza misija Saveza.

U zaključcima revizije preporučeno je očuvanje osnovnih principa postupka odbrambenog planiranja što obuhvata i strukturu zasnovanu na tri stuba. Principi se zasnivaju, kao prvo, na sveukupnim političkim instrukcijama, kao drugo, na prihvatanju dogovorenih normi planiranja sa svrhom ispunjenja ciljeva postavljenih u instrukcijama i, kao treće, na sistematskom postupku revizije koji nadgleda i, tamo gde je potrebno, prilagođava ili ispravlja ispunjavanje normi. Međutim, izvršene su promene koje utiču na trajanje ciklusa planiranja i na periodičnost etapa planiranja. Takođe su se dogodile promene u postupcima razvoja političkih instrukcija, a zahvatile su i nivoe koji su planirali instrukcije uvodeći razliku između Obimnih političkih instrukcija (Comprehensive Political Guidance) koje su dogovarane na visokom nivou i detaljnijih smernica koje su izrađivane rutinski kao deo uobičajenih postupaka u postupku odbrambenog planiranja u NATO-u pod nadležnošću Severnoatlantskog saveta ili Odbora za odbrambeno planiranje.

Političke smernice uzele su u obzir ideju poznatu pod nazivom «nivo ambicije» NATO-a. Ovaj naziv se odnosi na dogovorenu procenu vlada članica o broju, veličini i prirodi akcija koje bi NATO morao da bude u stanju da vodi. Uz ovu procenu, a s obzirom na planiranje vojnih snaga, politička uputstva takođe obuhvataju smernice koje su dogovorene na sastanku ministara odbrane u Odboru za odbrambeno planiranje kao i dodatne

smernice koje takođe mogu biti dogovorene u Odboru za odbrambeno planiranje, ali na stalnim zasedanjima na nivou ambasadora.

Treba takođe pomenuti dva posebna područja koja vode prema promenama postupka odbrambenog planiranja koja su zahvaćena revizijom. Kao prvo, revizija dopušta da se kroz postupke planiranja uvedu mere koje će poboljšati saradnju između NATO-a i Evropske unije na području odbrambenog planiranja i poboljšanja sposobnosti. To je zamišljeno kako bi se pitanju raspoloživosti vojnih snaga za operacije pod vođstvom EU pristupilo na sveobuhvatniji način. Kao drugo, revizija prepoznaje potrebu bolje saradnje i usklađenosti sveukupnih disciplina odbrambenog planiranja, pa obuhvata pripreme za dalji rad u odgovarajućim područjima kako bi se to i ostvarilo.

U skladu s preporukama revizije, smernice koje predstavljaju prvi korak u postupku odbrambenog planiranja izdaju ministri odbrane svake četvrtne godine, s mogućnošću, kada je potrebno, njihovog korigovanja svake druge godine u dokumentu pod imenom «Ministarske uputstva». Ove smernice primenjuju se na opšta pitanja odbrambenog planiranja i poglavito na planiranje vojnih snaga i predstavljaju političke, ekonomske, tehnološke i vojne faktore koji bi mogli da utiču i na razvoj vojnih snaga i sposobnosti i na njihove strateške domete. «Ministarska uputstva» postavljaju prioritete i interesna područja o kojima, kao prvo, račun treba da povedu Vojne vlasti NATO-a pri planiranju ciljeva vojnih snaga, a potom i zemlje članice pri vlastitom planiranju. Ovaj dokument se bavi planiranjem vojnih snaga i sposobnosti potrebnih za zajedničku odbranu i za nepredviđene situacije koje se nalaze izvan obima člana 5. Vašingtonskog sporazuma. On takođe može da posluži i kao uputstvo za saradnju sa ostalim organizacijama, a od 1997. godine obuhvata i političke smernice koje definišu mogući obim operacija pod vođstvom Evropske unije.

Planske smernice i ciljevi snaga

Posebne planske smernice za oružane snage svake zemlje članice izrađuju se na osnovu Ministarskih uputstava. Ove smernice, kojima kao početna tačka služi utvrđivanje vojnih zahteva Strateških komandi NATO-a, obuhvataju NATO ciljeve snaga (NATO force goals) koji su razvijeni iz nacrtu plana snaga Savezničke komande za transformaciju (Allied Command Transformation) kako bi omogućili da Saveznička komanda za operacije (Allied Command Operations) izvrši čitav niz operativnih misija koje može da joj poveri Severnoatlantski savet. O nacrtima predloga se potom raspravlja sa svim članicama pojedinačno i, ako je potrebno, oni

bivaju izmenjeni i dopunjeni pre nego što će o njima kolektivno raspravljati Vojni odbor NATO-a. Tokom rasprave se vodi računa o vojnoj utemeljenosti i tehničkoj ostvarivosti predloga, a iz rasprave proizlazi nacrt predloga vojnih snaga zasnovan na zaključcima Vojnog odbora, koji se potom stavlja na uvid Odboru za odbrambeno planiranje koji treba da ga odobri i oficijelno usvoji kao NATO ciljeve snaga. Ponekad ciljevi snaga mogu biti dopunjeni ciljevima reinvestiranja koji su sastavljeni na zahtev vlada članica. Ciljevi reinvestiranja objedinjavaju, s jedne strane utvrđivanje onih delova snaga koji više nisu potrebni da bi Savez ispunjavao svoje zadatke pa se mogu ukinuti i, na drugoj strani, utvrđivanje ostalih prioritetnih sposobnosti koje bi mogle biti finansirane iz sredstava dobijenih ukidanjem nepotrebnih delova.

Ciljevi u pravilu pokrivaju četvorogodišnji period, ali u pojedinim slučajevima sežu i dalje u budućnost. Kad god to okolnosti zahtevaju postupci dozvoljavaju dopunjavanje ciljeva, obično na polovini planiranog razdoblja.

Odbrambena revizija

Treći deo ciklusa planiranja snaga predstavlja postupak odbrambene revizije koji se sprovodi svake druge godine i traje malo duže od godine dana. Odbrambena revizija sastoji se od pojedinačnog i zajedničkog proučavanja i procene planova snaga i odgovarajućeg planiranja finansija pojedine zemlje članice, što se upoređuje sa kriterijumom dogovorenih NATO ciljeva snaga za desetogodišnje plansko razdoblje.

Odbrambena revizija služi za dve svrhe. Ona dopušta procenu nivoa ispunjenja ciljeva pojedinih zemalja u odnosu na ciljeve snaga NATO-a, izlazne ciljeve i ciljeve za nacionalnu upotrebu. Revizija takođe omogućava procenu do koje mere kombinovane vojne snage i sposobnosti Saveza mogu da udovolje političkim smernicama izdatim za trenutno plansko razdoblje. Ove procene istovremeno predstavljaju kako merljivi tako i korektivni mehanizam, čime nedostaci izlaze na videlo, a isto tako i područja gde povećana multinacionalna saradnja može da donese prednost. Uglavnom, procene pružaju ocenu u kojoj je meri, medju zemljama članicama, ravnopravno raspodeljeno opterećenje doprinosa sposobnostima i vojnim operacijama Saveza.

Sprovođenje odbrambene revizije koristi dobro fundirane mehanizme. Počinje izdavanjem Upitnika za odbrambeno planiranje (Defence Planning Questionnaire) a, potom, sa analizom odgovora na Upitnik iz koje nastaje nacrt Poglavlja o zemljama (Country Chapters) zasnovan na podacima

koje unose međunarodno osoblje za odbrambeno planiranje NATO-a i dve Strateške komande. Revidirana Poglavlja o zemljama se multilateralno ocenjuju na nivou Odbora za odbrambenu reviziju pošto je održan trostrani sastanak sa svakom zemljom članicom u odgovarajućim glavnim gradovima. Ovakav postupak ima za cilj da pomiri moguće razlike između nacionalnih planova i ciljeva i onih koji su zastupljeni u NATO ciljevima snaga. Kada se ocenjivanje završi, Poglavlja o zemaljama su preinačena u pojedinačne nacionalne dopune opšteg izveštaja koji treba da se podnese Odboru za odbrambeno planiranje na njegovom proletnjem ministarskom sastanku.

Ovaj se postupak ponavlja tokom nekoliko meseci za svaku zemlju članicu koja je deo integrisanog vojnog sistema NATO-a, a završava s pripremom Generalnog izveštaja (General Report). Ovaj izveštaj takođe obuhvata izveštaj Vojnog odbora o vojnoj prikladnosti NATO Plana snaga (NATO Force Plan) u nastajanju i o nivou pratećeg vojnog rizika. Naposljetku, Glavni izveštaj sadrži deo koji je usklađen sa nadležnim telima Evropske unije, a bazira se na doprinosima relevantnih evropskih zemalja članica i određuje do koje se mere može očekivati da plan u nastajanju zadovolji zahteve vojnih snaga i sposobnosti EU.

Celokupni postupak planiranja snaga može da sadrži i jedan dodatni element u obliku Celokupne procene sadržaja odbrambenog planiranja (Overall Summary Appraisal of Defence Planning) koju Generalni sekretar NATO-a može da predstavi u bilo kom trenutku i da da svoj pogled na trenutno i buduće stanje odbrane Saveza i njegovih planova o vojnim snagama. Procena može da posluži da se ukaže na tačke koje se odnose na pojedine nacionalne planove, pa može da pomogne da se uspostavi veza između različitih područja odbrambenog planiranja čiji medjusobni odnos inače ne bi bio razmatran.

Mnoštvo gore navedenih elemenata postupaka odbrambenog planiranja i snaga NATO-a sve više se koristi i u strukturi Partnerstva za mir kao sredstva pomoću kojih može da se unapredi interoperabilnost između vojnih struktura NATO-a i zemalja partnera, pomogne u postupku reforme odbrane u zemljama partnerima i olakša njihovo učešće u operacijama pod vodjstvom NATO-a.

POGLAVLJE 4

ZAJEDNIČKI FINANSIRANA SREDSTVA, BUDŽET I UPRAVLJANJE FINANSIJAMA

NATO je međuvladina organizacija čiji članovi daju sredstva koja su potrebna za njegov svakodnevni rad i objedinjavanje uslova za konsultacije, donošenje odluka, primenu dogovorene politike i aktivnosti. Budući da NATO ima ograničen broj stalnih komandi i male stalne snage, veći deo doprinosa svake zemlje članice NATO-u, kada je reč o sredstvima, indirektno dolazi kroz troškove nacionalnih oružanih snaga pojedine članice i kroz nastojanja da njene snage postanu interoperabilne sa snagama ostalih članica kako bi mogle da učestvuju u multinacionalnim operacijama. Zemlje članice takodje se izlažu troškovima rasporedivih snaga koji se javljaju onda ako i kada one, dobrovoljno, svoje snage ponude za učešće u operacijama pod vođstvom NATO-a.

Otud, uz nekoliko izuzetaka, finansiranje NATO-a ne pokriva troškove finansiranja vojnih snaga ili materijalnih vojnih sredstava kao što su brodovi, podmornice, letilice, tenkovi, artiljerija ili oružani sistemi. Važan izuzetak su NATO Vazduhoplovne snage za rano upozorenje i nadzor (NATO Airborne Early Warning and Control Force) - grupa aviona opremljenih radarima - koje zemlje članice zajednički obezbeđuju, poseduju, održavaju i kojima zajednički upravljaju, a koje su pod operativnom komandom i kontrolom NATO komandanta snaga (NATO Force Commander) odgovornog strateškim komandantima NATO-a.

NATO, takođe, iziskuje ulaganja koja su usmerena prema zajedničkim potrebama kao što su protivvazдушna odbrana, grupe za komandovanje i kontrolu ili komunikacioni sistemi u Savezu, a koja se ne mogu dodeliti kao obaveza pojedinim zemljama. Takve investicije je potrebno održavati, modernizovati i menjati u skladu sa promenama i tehnološkim razvojem, a obezbeđivanje sredstava za njih, takođe, predstavlja značajan udeo u finansiranju NATO-a.

Zemlje članice neposredno finansiraju budžete kojima upravlja NATO, u skladu sa dogovorenom formulom podele troškova, a koja se okvirno izračunava u odnosu na platnu sposobnost pojedine zemlje. Ovi doprinosi čine mali procenat u ukupnom budžetu odbrane svake članice, a, po pravilu, zemlje članice finansiraju izdatke onih struktura NATO-a u kojima učestvuju.

U okviru Saveza ovi doprinosi najčešće slede princip zajedničkog finansiranja. U tom smislu, kad je reč o zajednički finansiranim projektima zahteve, prioritete i dogovore o njihovom finansiranju utvrđuju zemlje koje u njima učestvuju, dok NATO obavlja politički i finansijski nadzor. Uobičajeno je da ovakvo finansiranje podrazumeva osnivanje organizacije za upravljanje i agencije za primenu projekata kao što su proizvodnja aviona, helikoptera, protivvazдушna odbrana i logistika.

Zajedničko finansiranje

Već je napomenuto da je najveći deo sredstava nacionalan. Zato NATO svoju operativnu sposobnost obezbeđuje kroz planiranje sredstava i fokusira se na elemente obuhvaćene zajedničkim finansiranjem tj. tamo gde članice udružuju sredstva u okviru NATO-a . Kada se raspravlja o troškovima raspravlja se da li primeniti princip zajedničkog finansiranja tj. da li oni služe interesima svih članica ili ne - na osnovu čega se i donosi odluka da li je reč o zajedničkom izdatku ili ne.

Struktura zajedničkog finansiranja je raznovrsna i decentralizovana. Određene aktivnosti međunarodne saradnje koje se odnose na istraživanje, razvoj, proizvodnju i logističku podršku ne obuhvataju sve zemlje, a u nekim slučajevima mogu da obuhvate samo mali broj zemalja članica. Ove aktivnosti, od kojih većinom upravljaju NATO Organizacije za proizvodnju i logistiku (NATO Production and Logistics Organisations), podređene su opšim finansijskim i obračunskim propisima NATO-a, ali ipak funkcionišu u virtuelnoj samostalnosti pod poglavljima koja im je dodelo Severnoatlantski savet.

Kriterijumi zajedničkog finansiranja neprestano se revidiraju i po potrebi menjaju. Promene se mogu sprovesti u slučaju novih nepredviđenih izdataka, kao npr. potrebe razvoja jasnih kriterijuma za delove troškova u odgovoru na krizne situacije koji bi trebalo da terete međunarodne budžete i onih koji bi trebalo da se finansiraju iz nacionalnih budžeta. Ostale promene mogu da nastanu usled organizacionog ili tehnološkog razvoja ili, jednostavno, usled potrebe za kontrolom troškova kako bi se udovoljilo zahtevima za posebnim ograničenjima finansiranja. Uprkos ovim izazovima, princip zajedničkog finansiranja utemeljen na konsenzusu i dalje predstavlja temelj rada Saveza.

Dogovori o zajedničkom finansiranju obuhvataju pre svega civilni i vojni budžet NATO-a kao i NATO Program za bezbednosna ulaganja (NATO Security Investment Programme, NSIP). Ovo su jedini fondovi kod kojih

lideri NATO-a postavljaju zahteve i prioritete srazmerno sveobuhvatnim ciljevima i prioritetima Saveza.

Civilni budžet

Civilni budžet je razvijen u okvirima osnovanog cilja, što uspostavlja jasne veze između Strateških ciljeva NATO-a i sredstava potrebnih da bi se oni postigli. On obezbeđuje fondove troškova zaposlenih i operativnih i programskih troškova potrebnih da bi se postigla četiri glavna i tri pomoćna cilja.

Glavne ciljeve čine: (1) obezbeđenje efikasne politike, planiranja i sredstava za podršku operacijama NATO-a u severnoatlantskom prostoru i izvan njega; (2) sprovođenje potrebne politike i planiranje rada s ciljem unapređivanja i podrške poboljšanih sposobnosti Saveza; (3) podrške aktivnostima savetovanja i saradnje sa partnerima u cilju jačanja bezbednosti i odgovora na nove izazove i pretnje bezbednosti u evroatlantskom prostoru; (4) jačanje podrške i svesti o NATO-u u njegovim operacijama i unapređivanju bezbednosti putem javne diplomatije.

Ciljevi podrške su: (1) pružanje profesionalnih usluga i usluga podrške Severnoatlantskom savetu, potčinjenim odborima i Međunarodnom osoblju; (2) upravljanje objektima i lokacijom glavnog štaba NATO-a (NATO HQ) i održavanje istih; (3) obezbeđivanje široke bezbednosne politike NATO-a kao i bezbednog i postojanog okruženja za celokupno NATO osoblje.

Civilni budžet je finansiran prvenstveno kroz ministarstva inostranih poslova svake zemlje članice, nadgleda ga Odbor za civilni budžet (Civil Budget Committee), a primenjuje Međunarodno osoblje NATO-a.

Vojni budžet

Vojni budžet pokriva operativne troškove i troškove održavanja međunarodne vojne strukture. Njime su obuhvaćeni, na primer, Vojni odbor, Međunarodno vojno osoblje, vojne agencije, dva strateška komandanta i pridružene komande, njihovi komandno-informaciono-komunikacioni sistemi, agencije za istraživanje i razvoj kao i NATO Vazduhoplovne snage za rano upozorenje i nadzor. Vojni budžet takođe pokriva operativne troškove komandnih struktura za operacije i misije odgovora na krizne situacije preduzete od strane NATO-a.

On je prvenstveno finansiran kroz ministarstva odbrane svake zemlje članice, nadgleda ga Odbor za vojni budžet, a primenjuju pojedinačni nosioci budžeta.

Program za bezbednosna ulaganja

Zemlje članice NATO-a takođe ulažu u NATO Program za bezbednosna ulaganja (NATO Security Investment Programme, NSIP). Ovim programom pokrivena su veća ulaganja u infrastrukturu, kao i ulaganja u komandovanje.

I za Vojni budžet kao i za NSIP važi tzv. princip "uz": «Zajedničko finansiranje će se fokusirati na ispunjavanje onih zahteva koji se javljaju **uz** zahteve za koje se logično očekuje da budu finansirani iz nacionalnih sredstava».

Ovaj program obuhvata, naprimer, finansiranje operacija za odgovore na krizne situacije, vojnih instalacija i sposobnosti kao što su komunikaciono-informacioni sistemi vazduhoplovnih komandi i sistemi osmatranja vazdušnog prostora, satelitskih komunikacija, vojnih štabova, pista, naftovoda i skladišta naftnih derivata, luka i navigacionih pomagala.

NSIP se finansira kroz ministarstva odbrane svake zemlje članice, a nadgleda ga Odbor za infrastrukturu (Infrastructure Committee). Projekte NSIP-a realizuju pojedine zemlje ili različite agencije i strateška komanda NATO-a, prema njihovom području stručnosti.

Upravljanje sredstvima

Od sredine 90-ih, pod pritiskom zahteva za optimalizacijom raspodele zajednički finansiranih vojnih resursa, zemlje članice ojačale su NATO-ovu strukturu upravljanja unapređujući razvoj tzv. paketa sposobnosti i osnivajući Viši odbor za resurse (Senior Resource Board, SRB) koji je nadležan za upravljanje celokupnim vojnim sredstvima (osim onih u Civilnom budžetu).

Paketi sposobnosti identifikuju sredstva kojima raspolažu NATO komandanti i sredstva koja oni traže za izvršavanje određenih zadataka. Paketi predstavljaju prvorazredan način procene zajednički finansiranih dodataka (uključujući i investiranje, tekuće operativne troškove i troškove održavanja), kao i civilno i vojno ljudstvo potrebno za izvršavanje zadatka.

Reviziju ovih paketa vrši Viši odbor za resurse koji se sastoji od nacionalnih predstavnika zemalja članica, predstavnika Vojnog odbora i Strateških komandanata NATO-a i predsedavajućih Odbora za vojni budžet, Odbora za infrastrukturu i NATO Odbora za ljudske resurse (NATO Defence Manpower Committee). Viši odbor za resurse odobrava pakete sposobnosti sa stanovišta finansijskih implikacija pre nego što ih u skladu sa

nadležnošću usvoji Severnoatlantski savet ili Odbor za odbrambeno planiranje. SRB takođe Severnoatlantskom savetu jednom godišnje preporučuje za odobrenje sveobuhvatni srednjeročni plan sredstava koji određuje finansijske limite za sledeću godinu i planske stavke za naredne četiri godine.

U okviru ovih parametara Odbor za vojni budžet, Odbor za infrastrukturu i Odbor za ljudske resurse nadgledaju pripremanje i izvršavanje svojih budžeta i planova. Isto tako, Viši odbor za resurse izrađuje godišnji izveštaj, koji Severnoatlantskom savetu omogućava praćenje odgovarajuće raspodele sredstava u odnosu na potrebe, kao i reviziju implikacija vojnih sredstava iz zajedničkih fondova na zajednički finansirani budžet NATO-a u okviru nove politike Saveza.

Upravljanje finansijama

Upravljanje finansijama u okviru NATO-a strukturirano je na način da zemljama članicama koje finansiraju izdatke vezane uz pojedine aktivnosti obezbedi i konačnu kontrolu nad izdacima i da se ti izdaci odobre putem konsenzusa među njima.

Nadzor se na svim nivoima odlučivanja sprovodi pomoću opštih ograničenja (npr. raspodela fiksnih sredstava za operativne troškove) ili posebnih ograničenja (npr. privremeno zamrzavanje kredita ili nametanje posebnih ekonomskih mera). Takva ograničenja ili mere nadzora mogu da se ugrade u uslove pod kojima se budžet odobrava ili mogu da ih sprovedu one zemlje koje kroz posebne intervencije daju sredstva tokom realizacije budžeta. Finansijski direktori, kao što su Generalni sekretar NATO-a, Strateški komandanti NATO-a, niži komandanti i ostali rukovodioci radnih tela NATO-a raspoložu određenom diskrecijom koja im daje pravo predlaganja i realizacije njihovih budžeta.

Ne postoji jedinstveno telo koje vrši direktnu upravnu kontrolu nad sva četiri glavna elementa finansijske strukture NATO-a: Međunarodno osoblje (finansirano iz Civilnog budžeta); međunarodna vojna struktura (finansirana iz Vojnog budžeta); Program za bezbednosna ulaganja; i specijalizovane Organizacije za proizvodnju i logistiku. Ove Organizacije su podeljene u dve grupe: one koje se finansiraju kroz dogovore koji se odnose na međunarodnu vojnu strukturu i one koje funkcionišu u domenima koje im je dodelio Severnoatlantski savet, sa svojim Upravnim odborom (Board of Directors), odborima finansija i različitim izvorima finansiranja iz nacionalnih budžeta članica.

Finansijsko upravljanje budžetima

Finansijsko upravljanje Civilnim i Vojnim budžetom razlikuje se od upravljanja Programom za bezbednosna ulaganja. Finansijske odredbe obezbeđuju osnovni jedinstveni principi oko kojih je izgrađena celokupna finansijska struktura. Ove odredbe odobrava Severnoatlantski savet, a upotpunjene su pravilima i postupcima pomoću kojih se prilagođavaju posebnim telima i programima NATO-a.

Budžet je godišnji i podudara se sa trajanjem kalendarske godine. Priprema se pod upravom rukovodioca pojedinog tela NATO-a, pregleda ga i predlaže njegovo odobravanje finansijski odbor koji se sastavljen od predstavnika doprinosećih zemalja, a odobrava ga Severnoatlantski savet. Nepostizanje konsenzusa pre početka finansijske godine povlači za sobom i neodobravanje budžeta pa se onda finansiranje operacija pod nadzorom finansijskog odbora obavlja putem privremene raspodele sredstava ograničene na nivo prošlogodišnjeg budžeta. Ovaj način finansiranja može trajati šest meseci, a onda Savet mora ili da odobri budžet ili donose odluku o nastavku privremenog finansiranja.

Kada je budžet odobren, rukovodilac određenog tela NATO-a ima ovlašćenja da ga koristiti saglasno potrebama rada i stavkama za odobrene svrhe. Ovo pravo je na različitim nivoima ograničeno u skladu s Finansijskim propisima (Financial Regulations) koji regulišu pitanja poput javnog konkursa za nabavku usluge, ili korekcije kredita (smanjenje ili povećanje prvobitne procene). Diskreciono pravo u trošenju budžeta, isto tako, može biti ograničeno posebnim obavezama traženja prethodne saglasnosti za izdatke. Finansijski odbor, povremeno ovu obavezu može da nametne i u interesu strogog sprovođenja nove politike ili u interesu praćenja primene složenih inicijativa kao što je organizaciona transformacija.

Finansijsko upravljanje NATO Programom za bezbednosna ulaganja

Primena NATO Programa za bezbednosna ulaganja (NATO Security Investment Programme, NSIP) zasnovana je na paketima sposobnosti. Kada su oni odobreni, može se započeti sa odobravanjem pojedinačnih projekata pod nadzorom Odbora za infrastrukturu. Zemlja domaćin (ili zemlja na čijoj se teritoriji projekt realizuje ili agencija NATO-a ili strateška komanda) priprema zahtev za odobravanje projekta. Kada se Odbor složi s projektom, zemlja domaćin može da započne izradu konačnog nacrtu projekta, pripremu javnog konkursa i primenu projekta. Ukoliko nije drugačije

dogovoreno s Odborom za infrastrukturu, u postupku javnog konkursa učestvuju firme iz onih zemalja koje i ulažu u projekat.

Sistem upravljanja finansijama koji se upotrebljava u NSIP-u zanosnovan je na međunarodnom obračunskom postupku. Zemlje domaćini izveštavaju o predviđenim izdacima za odobrene projekte koji su u njihovoj nadležnosti. Prema dogovorenim budžetima Odbora za infrastrukturu, Međunarodno osoblje izračunava iznose koje treba da plati svaka zemlja kao i one koji se dodeljuju zemlji domaćinu. Dalji obračuni određuju iznose plaćanja, valutu, kao i kojoj će se državi ili agenciji NATO-a dodeliti sredstva koja se obračunavaju tromesečno. Kada je projekt završen, podleže Udruženoj završnoj inspekciji za prihvatanje (Joint Final Acceptance Inspection) koja proverava da li je sve učinjeno u skladu sa odobrenim. Čim Odbor za infrastrukturu prihvati izveštaj Udružene završne inspekcije za prihvatanje, on se unosi u bazu inventara NATO-a.

Postoji nekoliko nivoa finansijskog izveštavanja. Međunarodno osoblje dva puta godišnje priprema Polugodišnji finansijski izveštaj (Semi-Annual Financial Reports) o projektima koji su u toku za svaku zemlju domaćina. Predisplatna lista i isplatna lista donose se se kvartalno. Ovi izveštaji se odnose na prenos sredstava između zemalja domaćina. Svakog proleća priprema se Troškovni profil NSIP-a (NSIP Expenditure Profile) koji pokriva nivoe troškova NSIP-a za sledećih 10 godina. Finansijski izveštaji NSIP-a pripremaju se svake godine u proleće. U njima je prikazano finansijsko stanje NSIP-a na dan 31. decembra svake godine i sažetak aktivnosti u toku godine. Ovi izveštaji služe kao osnovne odrednice za rasprave u Odboru za infrastrukturu o stanju NSIP-a.

Finansijski nadzor

Mada su u pogledu Civilnog i Vojnog budžeta rukovodioci određenog tela NATO- a najodgovorniji za pravilnu pripremu i realizaciju budžeta, administrativnu podršku u velikoj meri pruža im Finansijski kontrolor. Pravo imenovanja ovog funkcionera ima Severnoatlanski savet, koji, medjutim, za izvršavanje ovog zadatka može da ovlasti merodavni finansijski odbor. U slučaju trajnog neslaganja s rukovodiocem određenog tela NATO-a u pogledu planirane transakcije, svaki finansijski kontrolor ima pravo da se obratiti finansijskom odboru. Odgovornost upravljanja finansijama NSIP-a ostaje zadatak Kontrolora za infrastrukturu (Controller for Infrastructure) koji finansijsku i kontrolu realizacije budžeta obavlja uz pomoć stručnog osoblja.

Finansijski kontrolor ima zadatak da obezbedi da se svi aspekti izvršavanja budžeta uklapaju u odobrenje troškova, u moguće posebne mere nadzora

FBD: PRIRUČNIK ZA NATO

koje nalaže finansijski odbor i u Finansijske propise (Financial Regulations) s njihovim pravilima i postupcima primene. On takođe, u skladu s unutrašnjim pravilima revizije može da ustanovi dopunsku kontrolu i postupke koje smatra potrebnim u realizaciji poslovanja.

Glavni zadatak finansijskih kontrolora strateških komadi NATO-a (tj. Finansijski kontrolori za Vrhovnu savezničku komandu za Evropu i Vrhovnu savezničku komandu za transformaciju;) je da obezbede da doprinoseće zemlje sredstva potrebna za izvršavanje budžeta redovno uplaćuju u skladu s dogovorenim režimom podele troškova i u zadatim iznosima, kako bi se izbegla prevelika gotovinska akumulacija u međunarodnoj kasi. Rezultat svih ovih aktivnosti vidi se u godišnjim finansijskim izveštajima koji se pripremaju i daju na proveru Međunarodnom odboru revizora (International Board of Auditors).

Nezavisni Međunarodni odbor revizora za NATO odgovoran je za reviziju računa različitih tela NATO-a efikasnost finansijske strane njihovih programa kao i za reviziju troškova Programa za bezbednosna ulaganja. Mandat Međunarodnog odbora odnosi se ne samo na finansijske revizije već i na revizije rezultata poslovanja, pa je zato uloga ovog odbora proširena na ukupnu reviziju upravljanja poslovanjem. Odbor je sastavljen od funkcionera nacionalnih tela za reviziju iz svih zemalja članica koje imenuje Savet, i koji su jedino Savetu i odgovorni. Glavni zadatak odbora je da Severnoatlantskom savetu i vladama članica obezbedi garancije da su zajednički fondovi valjano i namenski iskorišćeni za izmirenje odobrenih troškova i da su ti troškovi u granicama dodeljenih fizičkih i finansijskih odobrenja.

POGLAVLJE 5

NUKLEARNA POLITIKA

Nuklearna strategija i položaj snaga NATO-a predstavljaju neodvojive delove ukupne strategije Saveza u sprečavanju rata. Oni imaju osnovnu političku ulogu u očuvanju mira i u doprinosu stabilnosti evroatlantskog prostora. Međutim, usled važnog bezbednosnog napretka posle završetka Hladnog rata, Savez je radikalno smanjio svoju zavisnost od nuklearnih snaga. Nuklearne sile NATO-a – Francuska, Velika Britanija i Sjedinjene Američke Države – preduzele su unilateralne korake u prestanku modernizacije svojih nuklearnih snaga. Štaviše, strategija Saveza i dalje se temelji na prevenciji rata, ali više ne dominira mogućnost eskalacije u koju je uključena primena nuklearnog naoružanja, a nuklearne snage Saveza više nisu usmerene prema određenoj zemlji. U koracima prilagodjavanja Saveza novom bezbednosnom okruženju područja nuklearne strategije i položaja su bila su prva izložena najradikalnijim promenama.

Nuklearne snage NATO-a daju svoj doprinos evropskom miru i stabilnosti putem isticanja iracionalnosti velikog rata u evroatlantskim prostorima. One čine da rizik agresije na NATO bude nepredvidljiv i neprihvatljiv čin, što se ne može postići isključivo konvencionalnim vojnim snagama. One, takođe, izazivaju nesigurnost svake one države koja bi mogla da razmatra mogućnost sticanja političke ili vojne prednosti putem pretnje ili primenom nuklearnog, biološkog ili hemijskog naoružanja (NBC) protiv Saveza. Razvijajući evropsku bezbednost, pomažući u obeshrabrivanju onih pretnji koje su u vezi sa primenom oružja za masovno uništenje i doprinoseći zastrašivanju od primene tog naoružanja, nuklearna pozicija NATO-a koristi ne samo interesima saveznika, već i zemljama partnerima i celoj Evropi.

Umanjivanje oslanjanja NATO-a na svoje nuklearne snage manifestovalo se u velikim smanjenjima samih snaga. Godine 1991., NATO je odlučio da u okviru substrateških* snaga u Evropi u odnosu na period hladnog rata smanji broj nuklearnog oružja za više od 85%. Uz smanjenje ovih substrateških snaga, takodje su radikalno smanjene i substrateške snage kojima su raspolagale nuklearne zemlje saveznice.

* Nazivi "strateški" i "substrateški" imaju donekle različita značenja u različitim zemljama. Strateško nuklearno oružje obično se definiše kao oružje "interkontinentalnog" dometa (preko 5500 kilometara), ali u nekim kontekstima definicija može da obuhvati i balističke projekte manjeg i srednjeg dometa. Naziv "substrateška" nuklearna oružja koristi se u dokumentima NATO-a od 1989. godine za nuklearno oružje kratkog i srednjeg dometa, a sada se prvenstveno odnosi na ukrucana naoružanja na avione dvostruke namene kao i za mali broj bojnih glava "Trident" u posedu Ujedinjenog Kraljevstva. (Ostalo substrateško nuklearno naoružanje iz Evrope je povučeno i potom uništeno.)

Jedino kopneno nuklearno naoružanje koje je NATO zadržao u Evropi su gravitacione bombe za avione dvostruke namene. Broj tog oružja takođe je bitno smanjen i ono se čuva na manjem broju lokacija uz izuzetno jako obezbeđenje. S tim u vezi, i nivo borbene spremnosti aviona za ove zadatke postepeno je smanjen, a veći značaj se pridaje njihovim konvencionalnim zadacima.

Saveznici su procenili da se potrebe Saveza u predvidivoj budućnosti mogu zadovoljiti putem tog «substrateškog» položaja snaga. NATO je takođe izjavio da širenje Saveza neće povlačiti za sobom izmene u njegovom stavu prema nuklearnom naoružanju. Zemlje NATO-a nemaju ni nameru, ni plan, a ni potrebu za razmeštanjem nuklearnog naoružanja na teritorijama novih članica, niti vide potrebu za promenom bilo kog aspekta nuklearne pozicije i politike NATO-a, a ni u budućnosti ne predviđaju promenu takve pozicije.

Kolektivnu bezbednost, koju pruža nuklearna politika NATO-a, dele sve članice Saveza, uliva sigurnost bilo kom članu koji bi se mogao osećati ranjivim. Prisustvo američkih nuklearnih snaga, stacioniranih u Evropi i na raspolaganju NATO-u, predstavlja ključnu političku i vojnu povezanost između evropskih i severnoameričkih članica Saveza. Istovremeno, učestvovanje nenuklearnih država u nuklearnom stavu Saveza iskazuje solidarnost unutar Saveza, opštu posvećenost država članica sa ciljem očuvanja svoje bezbednosti i deob tereta i rizika.

Zemlje članice takođe dele odgovornost za politički nadzor NATO-vog nuklearnog stava. Grupa za nuklearno planiranje NATO-a (Nuclear Planning Group) predstavlja forum u kom ministri odbrane i nuklearnih i nenuklearnih saveznika (osim Francuske koja ne učestvuje) učestvuju u razvoju nuklearne politike Saveza i u donošenju odluka o NATO-voj nuklearnoj poziciji.

POGLAVLJE 6

EKONOMSKA DIMENZIJA

Ekonomska saradnja u Savezu zasniva se na članu 2. Severnoatlantskog sporazuma koji kaže da će sve zemlje članice «težiti uklanjanju sukoba u svojim međunarodnim privrednim politikama i podržavati međusobnu privrednu saradnju».

Kako su osnovne delatnosti NATO-a bezbednost i odbrana, njegova aktivnost na privrednom području usmerena je na posebna ekonomska pitanja vezana uz bezbednost i odbranu gde NATO može da ponudi dodatnu vrednost.

NATO-ov obiman pristup bezbednosti definisan je u Strateškom konceptu (Strategic Concept) iz 1999. godine u kojem je, uz nezaobilaznu odbrambenu dimenziju Saveza, dat značaj ekonomskim faktorima, političkim i društvenim aspektima, i zaštiti okoline. Shodno tome, Savez podstiče saradnju među članicama uvek kada se radi o ekonomskim pitanjima koja su od posebnog interesa za NATO. Ovo se prevashodno odnosi na pitanja koja neposredno utiču na bezbednost i odbranu. Savez u tom smislu predstavlja forum na kojem se razmatraju različiti oblici političkih, vojnih i ekonomskih pitanja koja su u međusobnom odnosu.

Ekonomski odbor NATO-a (NATO Economic Committee) je jedini forum Saveza koji isključivo razmatra privredni razvoj i njegovu neposrednu povezanost sa bezbednosnom politikom. Ovaj odbor koji se sastaje u različitim formatima podržavaju Privredna uprava za odbranu i bezbednost (Defence and Security Economics Directorate) Političkih poslova (Political Affairs) i Odeljenje bezbednosne politike (Security Policy Division) Međunarodnog osoblja NATO-a.

U kontekstu celokupnih bezbednosnih interesa Saveza, i uzimajući u obzir prioritete koji iz njih proizlaze, delokrug Ekonomskog odbora pokriva širok spektar pitanja i redovno obuhvata studije i procene koje se odnose na politički i bezbednosni dnevni red NATO-a. Tesna saradnja sa mrežom stručnjaka iz glavnih gradova, omogućava Privrednoj upravi za odbranu i bezbednost da služi kao jedinstveni forum za razmenu informacija i ekspertiza o privrednoj dimenziji odbrane i bezbednosti koje se odnose na zemlje i regione od interesa za NATO, kao i na područja u kojima NATO ima operativnu ulogu.

Privredna i finansijska dimenzija terorizma postale su stalni delovi dnevnog reda uprave. Dogovorene procene privrednih obaveštajnih podataka

FBD: PRIRUČNIK ZA NATO

redovno se izrađuju na osnovu doprinosa zemalja članica potrebama Severnoatlantskog saveta, glavnih gradova članica Saveza i vojnih tela.

Privredna uprava za odbranu i bezbednost takođe učestvuje u praćenju opštih ekonomskih i odbrambeno-ekonomskih aspekata Akcionog plana za članstvo (Membership Action Plan), kao što su primerljivost i održivost odbrambene potrošnje.

Još jedan važan aspekt privredne dimenzije NATO-a su aktivnosti saradnje sa partnerima i ostalim zemljama sa kojima je Savez razvio odnose saradnje a koji obuhvataju privredno-odbrambene i bezbednosne delatnosti. Ove delatnosti izvode se u okviru Evroatlantskog saveta za partnerstvo (Euro-Atlantic Partnership Council), Saveta NATO-Rusija (NATO-Russia Council), Komisije NATO-Ukrajina (NATO-Ukraine Commission) i odnosa NATO-a sa Inicijativom za Jugoistočnu Evropu (South East Europe Initiative), Mediteranskim dijalogom (Mediterranean Dialogue) i zemljama Istambulske inicijative za saradnju (Istanbul Cooperation Initiative). Ova saradnja obuhvata privredne aspekte planiranja odbrambenog budžeta i upravljanja sredstvima u potrošnji odbrane, pitanja odbrambene konverzije (na primer, prekvalifikacija vojnog osoblja i prenamena vojnih objekata i odbrambene industrije), ekonomske aspekte međunarodne borbe protiv terorizma kao i ostala pitanja relevantna za privredu i bezbednost.

Saradnja u kontekstu Evroatlantskog saveta za partnerstvo odvija se kroz kongrese, radionice i sastanke stručnjaka. Zajednički oblici saradnje razvijeni su zajedno sa spoljnim ustanovama kao što je Centar George C. Marshall za studije bezbednosti (George C. Marshall Center for Security Studies). Ovi mehanizmi su omogućili da iskustva NATO zemalja budu dostupna zemljama partnerima na brojnim područjima. Nedavni primeri ove saradnje obuhvataju privredne dimenzije razvoja odbrambenih institucija, privredne i finansijske aspekte terorizma, privredne aspekte bezbednosti i odbrane na području južnog Kavkaza i nove tehnike upravljanja odbrambenim resursima u savezničkim i partnerskim zemljama. Privredna uprava za odbranu i bezbednost takođe prati privredno-odbrambena i pitanja bezbednosti obuhvaćena individualnim partnerskim akcionim planovima (Individual Partnership Action Plans).

Saradnja sa Rusijom u okviru Ad Hoc Radne grupe Saveta NATO-Rusija za reformu odbrane (NATO-Russia Council's Ad Hoc Working Group on Defence Reform) na nivou eksperata prvenstveno je fokusirana na razmenu mišljenja o širokom spektru tema od makroekonomskih, finansijskih, budžetskih i društvenih aspekata odbrambene reforme do restrukturiranja odbrambenih industrija. Potpisan je i Memorandum o dogovoru (Memorandum of Agreement) sa ruskim Ministarstvom odbrane u junu 2001. godine,