

# Kontrola u sistemu odbrane Srbije i Crne Gore

pukovnik Jovan Tamburić, Inspektorat odbrane VSO

**Ključne reči:** vojska, odbrana, kontrola, nadzor, srbija, crna gora, oružane snage, sistem, unutrašnja kontrola, parlament  
**Citiranje:** Jovan Tamburić. 2005. *Kontrola u sistemu odbrane Srbije i Crne Gore*. [e-book] Beograd: Beogradski centar za bezbednosnu politiku.

## 1. OSNOVE KONTROLE U SISTEMU ODBRANE DZ SCG

### 1.1. Mesto kontrole u upravljanju

Upravljanje[1] sistemom odbrane je funkcija kojom se postavljaju ciljevi, definišu uslovi funkcionisanja i strategija njihovog dostizanja, kao i kojom se objedinjava i usmerava sistem u procesu funkcionisanja. Bez obzira na to koji oblik upravljanja razmatramo (upravljanje, menadžment, komandovanje[2]), uočićemo da kontrola predstavlja njihovu neophodnu fazu.

**"Kontrola je deo procesa upravljanja u kojem se utvrđuje stepen ostvarenosti cilja funkcionisanja organizacije, odstupanja i uzroci odstupanja ostvarenog u odnosu na planirano i vrši korekcija procesa radi ostvarivanja postavljenog cilja."** To je proces koji se neprekidno odvija u svim fazama i na svim nivoima upravljanja organizacijom, projektom ili zadatkom. Zasniva se na kibernetikom principu povratne sprege po kome bi izlazi iz funkcionisanja organizacije trebalo da se mere i dovode u vezu sa ulazima, svrhom postojanja i ciljevima funkcionisanja.

Pravo na kontrolu je sastavni deo prava na upravljanje, komandovanje i rukovođenje. Ovo pravo imaju najviši organi vlasti, komandanti, načelnici, direktori i rukovodioci. Autoritet drugih organa koji vrše kontrolu (inspekcije, ekipe, komisije i drugi) ogleda se u ovlašćenjima koja oni dobijaju od organa upravljanja, koji su ih formirali i za čije potrebe rade.

Postoji više uzroka koji dovode do odstupanja od planiranih ciljeva. Među najznačajnije možemo ubrojati promene u okruženju, nedostatke i propuste u procesu normativnog uređenja organizacije, planiranje i dodelu zadataka izvršiocima, ograničenja vezana za ljudski faktor, kao i nepodudarnost ciljeva organizacije i ciljeva njenih članova.

**Okruženje** možemo odrediti posmatrajući društvene i prirodne uslove koji ograničavaju funkcionisanje organizacije. Iako postoje određena naučna saznanja o prirodi i ljudskom društvu, ipak se funkcionisanje organizacionih sistema, posebno vojne organizacije, odvija u uslovima neizvesnosti. Dati uslovi nisu nepromenljivi, već se u skladu sa dinamikom višeg sistema menjaju. Ove promene su česte i njih je teško, a ponekad i nemoguće predvideti i precizno odrediti. To je posebno izraženo u ratu, kada je ponašanje jedne strane uslov, odnosno ograničenje za funkcionisanje druge strane u sukobu.

**Nedostaci i propusti normativnog uređenja organizacije i planiranja** mogu biti različitog karaktera, a najvažnije nedostatke predstavljaju: nedostatak znanja u projektovanju organizacije; nedostatak informacija o problemu koji treba rešiti; nedostatak kvalitetne obrade postojećih

informacija; pogrešno postavljanje ciljeva i strategija njihovog dostizanja, kao i neadekvatno dodeljivanje zadataka izvršiocima. Zavisno od strukturiranosti problema koji rešava, donosilac odluke može posedovati informacije različitog obima i kvaliteta. Planovi rešavanja strukturiranih problema precizniji su i kvalitetniji od planova rešavanja delimično strukturiranih i nestrukturiranih problema. Oni su manje precizni i manje određeni, kako u pogledu postavljenih ciljeva, tako i u pogledu uslova funkcionisanja, strategija i metoda njihovog dostizanja. To je posebno prisutno kod borbenih dejstava u kojima se plan, tokom realizacije, često dopunjava u odnosu na prikupljene informacije. Neadekvatno dodeljivanje zadataka izvršiocima često dovodi do nesklada između onog što je ostvareno i onoga što je planirano. Dodeljivanje zadataka koji su iznad organizacijskih mogućnosti, kao i dodeljivanje zadataka kojima se ne angažuju celokupni kapaciteti izvršioca utiču na to da dođe do odstupanja u procesu realizacije.

**Ograničenja u vezi sa ljudskim faktorom** dovode do odstupanja od planiranog, bez obzira na to koliko su bila razmatrana prilikom planiranja. Pored ostalog, izvršiocima često nisu dovoljno osposobljeni i nemaju dovoljno znanja i informacija da bi mogli da ostvare dodeljene zadatke.

**Nepodudarnost ciljeva organizacije i ciljeva njenih članova** dovodi do toga da izvršiocima, i onda kada mogu da izvrše zadatak, to prikriveno ili otvoreno ne čine.

## 1.2. Klasifikacija kontrole u sistemu odbrane

Klasifikacija kontrole može biti izvršena prema različitim kriterijumima, koji odražavaju specifičnosti funkcionisanja, ali i specifičnost potrebe za uspostavljanje kontrole organizacija u različitim oblastima ljudskog društva. Najveći broj autora je kontrolu u sistemu odbrane klasifikovao prema:

- 1) organizacijskom nivou organa kontrole
- 2) organizacijskoj funkciji - aktivnosti koju treba kontrolisati
- 3) vremenu odvijanja kontrolisanog procesa i kontrolnog procesa
- 4) obaveštenosti organizacije o vršenju kontrole njenog funkcionisanja
- 5) obuhvatu i vremenskom roku kontrolisanja itd.

**Prema organizacijskom nivou** organa koji je vrši, kontrola može biti subordinirajuća i unutrašnja.

*Subordinirajuća kontrola* je redovna delatnost svih nivoa upravljanja i komandovanja, kojom se prati funkcionisanje organizacije tokom ostvarivanja postavljenih ciljeva. Ovu vrstu kontrole obavljaju organi upravljanja i komandovanja tako što kontrolišu niže, potčinjene, nivoe organizacije. Kako bi bile prevaziđene ograničene mogućnosti pojedinca prilikom upravljanja velikim organizacijama, tokom razvoja vojne i drugih organizacija formirani su štabni organi koji pomažu komandantu (načelniku, direktoru, ministru) da upravlja organizacijom, odnosno da je kontroliše. Inspektorat, štabni i drugi organi kontrole vrše kontrolu na osnovu autoriteta koji organu upravljanja, odnosno komandantu daju njegova ovlašćenja. U skoro svim armijama kao organi najviših nivoa upravljanja i komandovanja formirani su inspektorati. Aktom nadležnog organa o formiranju, definisane su nadležnosti i ovlašćenja inspektorata. Nadležnosti koje štabni organi imaju prilikom kontrolisanja određene su aktom o unutrašnjoj organizaciji komandi-uprava ili se za svaku aktivnost formiraju posebno. U organizacijama koje funkcionišu u nemirnom okruženju i vanrednim prilikama ovlašćenje organa kontrole može obuhvatati i pravo da tokom kontrolisanja donosi i odluke o korekcijama i otklanjanju utvrđenih nedostataka u funkcionisanju organizacije sve do suspenzije odgovornog lica. Takvo ovlašćenje

skraćuje vreme potrebno za korekciju i prilagođavanje organizacije-jedinice trenutnim uslovima, povećava kvalitet njenog rada, kao i mogućnost opstanka.

*Unutrašnja kontrola ili samokontrola* postoji radi potreba koji imaju organi upravljanja (komandovanja) jednog nivoa organizacije, kao i radi potreba izveštavanja pretpostavljenog nivoa. Ova vrsta kontrole predstavlja osnovnu, najčešću, a po obimu i najveću kontrolu. Suština ove kontrole je preduzimanje korektivne akcije u nadležnosti određenog nivoa upravljanja na osnovu kontrolnih informacija i u najkraćem periodu. Informacije prikupljene unutrašnjom kontrolom koriste se u samoj organizaciji. Prema potrebi, one se dostavljaju i višem hijerarhijskom nivou u obliku izveštaja. U izveštaju se iznosi i to koja je korektivna akcija preduzeta ili predložena, a postavljaju se i zahtevi da pretpostavljeni nivo pruži podršku. U proteklom periodu u izveštajima je stanje organizacije[3] bilo neobjektivno prikazivano, što je dovelo do devijacija u upravljanju kada se ono zasnivalo samo na takvim informacijama.

**Prema organizacijskoj funkciji - aktivnosti** koju kontroliše, kontrola može biti: kontrola borbene gotovosti, kontrola funkcionalne sposobnosti[4], kontrola obuke, kontrola vojne, materijalne i radne obaveze, tehnička kontrola, materijalno-finansijska kontrola, kontrola rada, kontrola zakonitosti, kontrola obezbeđenja objekata i ljudstva, kontrola saobraćaja itd. Postojanje specijalizovanih organa kontrole na najvišem organizacijskom nivou, ne isključuje pravo i obavezu ostalih nivoa upravljanja, komandovanja i rukovođenja u organizaciji da organizuju i ostvaruju kontrolu na svom nivou. U odnosu na **vreme odvijanja** kontrolisanog procesa i kontrolnog procesa, kontrola može biti: **prethodna, tekuća ili procesna, i naknadna**.

*Prethodna kontrola* se sprovodi pre otpočinjanja procesa (zadatka, posla). To je, u stvari, kontrola kvaliteta planiranja i organizovanja, odnosno kontrola pripremljenosti za realizaciju određenog zadatka. Ona ima preventivnu funkciju, jer omogućava otkrivanje devijacija i uslova koji bi mogli dovesti do njih, pre nego što se oni stvarno dogode. Primer takve kontrole je tekuće održavanje materijalno-tehničkih sredstava. Njime se otkrivaju i otklanjaju manji kvarovi koji bi mogli dovesti do potpune neispravnosti sredstava. Takođe, primer ovakve kontrolu bi mogao biti pregled i odobravanje planova izvršenja zadatka potčinjenih organizacija. Prethodna kontrola se zasniva na predviđanju toga kakav uticaj će različite aktivnosti i uslovi imati na određeni proces. Na taj način bi aktivnosti i uslovi koji mogu negativno delovati na planirani proces bili otklonjeni ili bi bila izvršena odgovarajuća korekcija plana.

*Tekuća kontrola* sprovodi se tokom odvijanja procesa, odnosno tokom izvršenja zadatka. Ona omogućava kontrolu uslova u kojima se proces odvija, merenje rezultata, njihovo poređenje sa normama, uočavanje odstupanja i preduzimanje korektivne akcije. Procesna kontrola omogućava uočavanje devijacija i njihovo otklanjanje pre nego što se devijacije nagomilaju i bitnije utiču na odvijanje procesa.

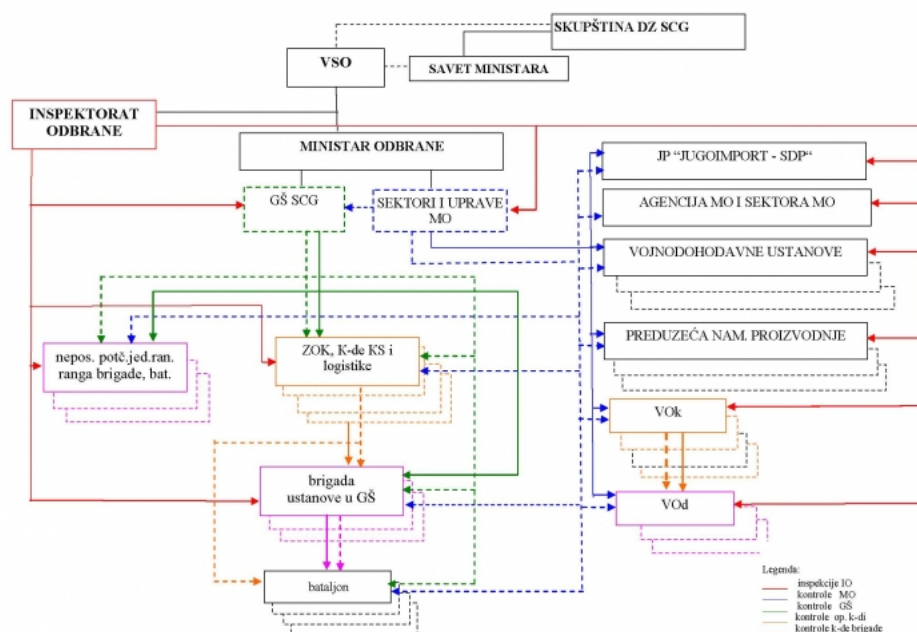
*Naknadna kontrola* predstavlja kontrolu rezultata završenog procesa. Na osnovu informacija dobijenih naknadnom kontrolom moguće je upoređivati prethodne (ulazne) i naknadne (izlazne) pokazatelje funkcionisanja organizacije. Rezultati naknadne kontrole koriste se za planiranje u narednom periodu, otklanjanje nedostataka u funkcionisanju organizacije i prilagođavanje organizacije novim uslovima u

okruženju, stimulisanje i druge upravljačke aktivnosti. Oblik naknadne kontrole je i proučavanje izveštaja o izvršenom zadatku i analiza stanja organizacije u celini ili u odnosu na određena pitanja. U odnosu na **obaveštenost** organizacije o vršenju kontrole njenog funkcionisanja, kontrola može biti **javna i tajna**. Javna kontrola može biti *najavljena* i *nenajavljena*. Svrha najavljene i javne kontrole je da kvalitet funkcionisanja i stanja bude podignut, u čemu učestvuje kontrolisana organizacija u periodu pripreme za kontrolu. Svrha nenajavljene i tajne kontrole je da bude izvršen uvid u stvarno stanje organizacije, njene discipline, a posebno kvaliteta rada i objektivnosti u izveštavanju organa komandovanja.

**U odnosu na definisani obuhvat** kontrola može biti *potpuna* i *delimična*, a u odnosu na propisani vremenski rok kontrolisanja, kontrola može biti *redovna* i *vanredna*.

## 2. ORGANIZACIJA KONTROLE U SISTEMU ODBRANE DZ SCG

U sistemu odbrane Državne zajednice Srbija i Crna Gora kontrola predstavlja sastavni deo sistema upravljanja i komandovanja. Analiza organizacije kontrola i njihovog funkcionisanja izvršena je u odnosu na nivoe upravljanja i komandovanja u sistemu odbrane. Za potrebe analize posmatrani su sledeći nivoui upravljanja i komandovanja: Skupština SCG /1/, Vrhovni savet odbrane SCG /2/, Ministarstvo odbrane SCG /3/, Generalštab Vojske SCG /4/, Komanda korpusa /5/, Komanda brigade /6/ i bataljon /7/ (šema 1).



ŠEMA 1: KONTROLA ELEMENATA SISTEMA ODBRANE DZ SCG

2.1. **Skupština SCG** ostvaruje kontrolu tako što razmatra izveštaje o određenim pitanjima iz oblasti odbrane, kao i radom Odbora za odbranu i obilascima jedinica, ustanova i komandi Ministarstva

odbrane koje vrše Odbor ili posebno formirane delegacije Skupštine. Odbor za odbranu kontroliše rad Vojno- bezbednosne i Vojno-obaveštajne agencije. Skupština može formirati i posebnu komisiju za istraživanje o nekom važnom pitanju. Prilikom kontrole se kao problem pojavljuje to što članovi Odbora nemaju dovoljno znanja o sistemu i što retko koriste mogućnost obilaska jedinica, ustanova i komandi Ministarstva odbrane.

2.2. **Vrhovni savet odbrane SCG** ostvaruje kontrolu razmatranjem izveštaja ministra odbrane o stanju u Ministarstvu, razmatranjem izveštaja načelnika Generalštaba o stanju u Vojski SCG, razmatranjem izveštaja Inspektorata odbrane[5], kao i obilascima[6] jedinica, ustanova i komandi Ministarstva odbrane koje vrše njegovi članovi. Vrhovni savet odbrane može formirati i posebnu komisiju za istraživanje nekog važnog pitanja. Prilikom kontrole najčešći problem je to što su ovlašćenja Inspektorata u kontroli Ministarstva odbrane nedovoljno pravno regulisana. Takođe, problem predstavlja i izbor kadra, kao i logistička podrška.

2.3. **Ministarstvo odbrane SCG** ostvaruje kontrolu razmatranjem izveštaja potčinjenih organizacijskih delova[7] i inspekcija Inspektorata odbrane, kontrolom povodom određenih pitanja koju vrše organi organizacijskih delova Ministarstva, upravnim nadzorom, kao i obilascima jedinica Vojske SCG i ustanova MO. Inspektorat odbrane vrši inspekciju i na poseban zahtev ministra, mimo godišnjeg plana. Ministar odbrane može formirati i posebnu komisiju za kontrolu i istraživanje povodom nekog važnog pitanja. Prilikom ostvarivanja ove kontrole probleme predstavlja odsustvo kontrole preduzeća koja su na nivou državne zajednice (JP "Jugoimport-SDPR") i odsustvo unutrašnje kontrole u Ministarstvu odbrane.

2.4. **Generalštab Vojske SCG** ostvaruje kontrolu razmatranjem izveštaja potčinjenih komandi i organizacijskih delova Generalštaba, kontrolom povodom određenih pitanja koju vrše organi GŠ (obuke, obezbeđenja objekata i ljudstva itd.), kontrolom borbene gotovosti komandi i jedinica neposredno potčinjenih načelniku Generalštaba, upravnim nadzorom i obilascima načelnika i organa Generalštaba Vojske SCG komandi, jedinica i ustanova. Probleme u ostvarivanju ove kontrole predstavljaju odsustvo kontrole borbene gotovosti komandi Korpusa, normativna nedefinisanost izveštaja koji se dostavljaju organima Generalštabu iz potčinjenih komandi, kao i normativna neuređenost kontrole za koju su odgovorni organizacijski delovi Generalštaba Vojske SCG.

2.5. **Komande korpusa** ostvaruju kontrolu razmatranjem izveštaja potčinjenih komandi i jedinica povodom određenih pitanja koju vrše komandant, kolegijum i komanda. Takođe, one vrše kontrolu borbene gotovosti, kontrolu zaštite na radu, kontrolu zaštite životne sredine i kontrolu zaštite od požara. Sprovode i kontrolu snaga po Naređenju o posebnim merama stalne borbene gotovosti, kontrolu obuke i osposobljenosti, kontrolu zaštite objekata i ljudstva, kontrolu vojnog saobraćaja, kontrolu reda i rada, i to upravnim nadzorom i obilascima potčinjenih komandi, jedinica i ustanova, koju vrše komandanti. Normativna neuređenost vrsta, rokova i nadležnosti organa komande korpusa koji vrše kontrolu, normativno neuređeni obilasci, kao i kontrole reda i rada, normativna nedefinisanost izveštaja koji se dostavljaju organima komande korpusa iz potčinjenih komandi predstavljaju najčešće probleme koji se javljaju prilikom vršenja ove vrste kontrole.

2.6. **Komande brigada** kontrolu ostvaruju razmatranjem izveštaja potčinjenih komandi i sledećim kontrolama: kontrolom borbene gotovosti, kontrolom rada i reda, kontrolom zaštite na radu,

kontrolom zaštite životne sredine i kontrolom zaštite od požara, kontrolom snaga po Naređenju o posebnim merama stalne borbene gotovosti, kontrolom obuke, kontrolom osposobljenosti, kontrolom obezbeđenja objekata i ljudstva, komandantskim pregledom stanja materijalnih sredstava i nepokretnosti, popisom pokretnih stvari – inventarisanjem, smotrama, obilascima, upravnim nadzorom i funkcionisanjem organa unutrašnje službe. Najveći problem ovde predstavlja veliki broj kontrola.

2.7. **U bataljonu** se kontrola ostvaruje kontrolom obuke, kontrolom osposobljenosti, kontrolom snaga po Naređenju o posebnim merama stalne borbene gotovosti, kontrolom reda i rada, kontrolom obezbeđenja objekata i ljudstva, funkcionisanjem organa unutrašnje službe, komandantskim pregledom stanja materijalnih sredstava i nepokretnosti. U četi se ostvaruju sledeće kontrole: kontrola obuke, kontrola osposobljenosti, kontrola obezbeđenja objekata i ljudstva, kontrola ispravnosti i kompletnosti materijalnih sredstava i nepokretnosti na periodičnom pregledu, kontrola stanja higijene pojedinaca i jedinice. Takođe, kontrola se vrši upravnim nadzorom i funkcionisanjem organa unutrašnje službe. Normativno neodređene obaveze komande bataljona u kontroli i nerealno postavljena obaveza izvođenja komandantskog pregleda u bataljonu dva puta u godini glavni su problem prilikom ove kontrole, jer nema stručnih organa za izvođenje svih radova.

## 3. INSPEKTORAT ODBRANE VSO DZ SCG

### 3.1. Istorijski razvoj inspekcije u VSCG

Posmatrajući, za potrebe najvišeg nivoa komandovanja, razvoj Inspekcije kao oblika kontrole stanja u OS, možemo izdvojiti četiri perioda:

1. od 1882. do 1918. godine (Kraljevina Srbija)
2. od 1918. do 1941. godine (Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca)
3. od 1945. do 1992. godine (FNRJ, odnosno SFRJ)
4. od 1993. do sada (SRJ, odnosno SCG).

Svaki od ovih perioda karakterističan je po oblicima i nazivima inspekcija, koji suuslovljeni oblikom i karakteristikama država. Zajedničko im je to što su sve inspekcije bile potčinjene vrhovnom komandantu ili ministru odbrane, kao i to da su postojale česte organizacijske promene. Izmene su bile uslovljene promenama državnih oblika, razvojem oružane sile u formiranim državama, iskustvima drugih država, kao i potrebama vrhovnog komandovanja.

U Srbiji su inspekcije, pod nazivom Inspektorati, uvedene 1894. godine u Ministarstvu vojnom. One su imale zadatak da povremenim smotrama kontrolišu jednoobraznost obuke i održavanja oružja. Posle perioda u kojem su obrazovane rodovske inspekcije, 1911. godine, osnovana je Glavna inspekcija celokupne vojske. Na njenom čelu je bio prestolonaslednik koji je imao zadatak da kontroliše i obezbeđuje jednoobraznost izvođenja i ocenjivanja obuke, upotrebljivost trupa i njihovu gotovost za rat. Prilikom kontrole proveravana je, pre svega, moralna, vojnostručna i materijalna pripremljenost Vojske.

Posle stvaranja Kraljevine SHS (1918. g.), obrazovane su 1919. godine Pešadijska inspekcija i Artiljerijska inspekcija, a 1923. godine obrazovane su inspekcije ostalih rodova i struka, koje su pored ostalog imale zadatak da pokreću pitanja o organizaciji vojske. Inspektori su imali čin divizijskog generala i prava komandanta divizijske oblasti. Inspekcija zemaljske odbrane formirana je 1930. godine. Početkom 1940. godine ustanovljena je Vrhovna inspekcija vojne sile, koja je bila organ Ministarstva vojske i mornarice. Kontrolisani su isti elementi kao i prilikom kontrole vršene u Kraljevini Srbiji.

Nakon Drugog svetskog rata, 1948. godine, u Jugoslaviji je takođe formirana inspekcija, a 1949. godine ona dobija naziv Glavna inspekcija JNA. Ona je imala zadatak da kontroliše sva pitanja borbene gotovosti armije u svim rodovima i vidovima (period veoma jakih vojnih pritisaka SSSR na FNRJ). Nakon što je Glavna inspekcija JNA bila rasformirana (1953–1967), kontrolu su vršili organi Državnog sekretarijata za narodnu odbranu (DSNO), putem opšte i posebne inspekcije. Naredbom Vrhovnog komandanta, 1967. godine, formirana je Glavna inspekcija oružanih snaga koja je imala zadatak da vrši inspekciju rada i života JNA povodom svih bitnih elemenata borbene gotovosti, kao i da ukazuje potrebnu pomoć i predlaže mere za otklanjanje nedostataka i jačanje borbene gotovosti. Inspekcija je bila organizovana po vidovima i po sektoru pozadine, a u okviru toga po rodovima i službama. Odlukom Vrhovnog komandanta, 1970. godine, a u skladu sa razvojem sistema odbrane, GI OS i novoformirana Inspekcija narodne odbrane objedinjene su u Glavnu inspekciju narodne odbrane (GINO). Inspekcija oružanih snaga izlazi 1986. godine iz sastava GINO i pretpotčinjava se načelniku Generalštaba oružanih snaga SFRJ. U sastavu Inspekcije oružanih snaga formirane su, 1990. godine, Inspekcija borbene gotovosti i Inspekcija zaštite na radu. U ovom periodu, u sastavu Državnog sekretarijata za narodnu odbranu postoje Materijalno-finansijska inspekcija, Građevinska inspekcija, Inspekcija odbrambenih priprema, Inspekcija sudova pod pritiskom i dr.

Sadašnji Inspektorat formiran je 2005. godine na osnovu Naređenja predsednika SRJ od 22. februara 2002. godine i na osnovu odluke Vrhovnog saveta odbrane, 15. marta 2003. godine, i to nakon duže opstrukcije koju je vršilo Ministarstvo odbrane.

### **3.2. Organizacija Inspektorata odbrane DZ SCG**

Inspektorat odbrane je stručni organ Vrhovnog saveta odbrane SCG koji vrši inspekciju priprema za odbranu državne zajednice. Inspektorat odbrane planira, organizuje i realizuje inspekciju borbene gotovosti, funkcionalne sposobnosti, materijalno-finansijskog poslovanja i stanja zaštite na radu, zaštite životne sredine, kao i inspekciju zaštite od požara jedinica, komandi, organizacijskih delova MO, JP, agencija i ustanova DZ SCG formiranih za poslove u oblasti odbrane.

Koncipiranje mesta, funkcija i organizacione strukture Inspektorata zasniva se na:

1. organizaciji Državne zajednice SCG i njenoj nadležnosti u oblasti odbrane
2. nadležnostima Vrhovnog saveta odbrane u rukovođenju i komandovanju Ministarstvom odbrane i Vojskom SCG
3. snabdevanju organa civilne kontrole, stručnim informacijama o stanju u Ministarstvu odbrane i drugim subjektima sistema odbrane na nivou SCG
4. stvaranju racionalno i savremeno organizovane inspekcije po meri potreba svih organa upravljanja i komandovanja u sistemu odbrane SCG

5. izvršavanju obaveza po zakonima država članica prilikom kontrole materijalno-finansijskog poslovanja, zaštite na radu, zaštite životne sredine, kao i zaštite od požara
6. analizi dosadašnjeg funkcionisanja kontrole u sistemu odbrane
7. iskustvima drugih zemalja prilikom organizacije kontrole u sistemu odbrane.

**a) Zadaci Inspektorata odbrane su:**

1. planiranje, organizovanje i obezbeđivanje rada IO
2. inspekcija borbene gotovosti, funkcionalne sposobnosti i priprema za odbranu jedinica i komandi Vojske VSCG, ustanova, agencija, vojno-teritorijalnih organa, uprava, sektora MO SCG, kao i javnih preduzeća SCG formiranih za poslove u oblasti odbrane
3. inspekcija materijalno-finansijskog poslovanja jedinica, komandi i ustanova MO koje su na budžetu, kao i vojno-dohodovnih ustanova MO, javnih preduzeća SCG formiranih za poslove odbrane i preduzeća koja se bave prometom oružja i vojne opreme
4. inspekcija sprovođenja zakona i propisa u oblasti nabavke, izgradnje i održavanja vojnih objekata, uređenja prostora i građevinskih objekata koji su od posebnog značaja za odbranu zemlje
5. inspekcija i nadzor primene Zakona i podzakonskih propisa zaštite na radu, zaštite životne sredine i zaštite od požara i eksplozija
6. izveštavanje Vrhovnog saveta odbrane o nađenom stanju, i to pojedinačnim i periodičnim izveštajima
7. saradnja sa organima na nivou državne zajednice i sa državnim organima republika članica prilikom kontrole priprema za odbranu, kao i pružanje potrebne stručne pomoći
8. međunarodna vojna saradnja i inkorporiranje pozitivnih iskustava i standarda demokratskih država u rad Inspektorata
9. nadzor izvršenja odluka Vrhovnog saveta odbrane
10. osposobljavanje pripadnika Inspektorata za obavljanje inspeksijskih poslova
11. usavršavanje normativnog uređenja sistema inspekcije.

**b) Organizaciju Inspektorata odbrane čine (šema 2)**

1. Uprava Inspektorata odbrane
2. Odeljenje za štabne poslove i upravni postupak
3. Inspekcija borbene gotovosti, funkcionalne sposobnosti i priprema za odbranu
4. Materijalno-finansijska, tržišna i građevinska inspekcija
5. Inspekcija zaštite na radu.



ŠEMA 2: ORGANIZACIJA INSPEKTORATA ODBRANE

### **3.3. Odeljenje za štabne poslove i upravni postupak**

Odeljenje za štabne poslove i upravni postupak predstavlja organizacijski deo Inspektorata za štabne poslove i poslove upravnog postupka Inspektorata odbrane i inspekcije zakonitosti u oblasti upravnog postupka.

Zadaci Odeljenja su:

1. planiranje i analiza rada Inspektorata odbrane
2. planiranje logističke podrške rada Inspektorata
3. obezbeđivanje kadrova
4. obezbeđivanje materijalno-finansijskih sredstava
5. priprema rešenja u upravnom postupku i inspekcija zakonitosti u oblasti upravnog postupka
6. administrativno poslovanje, informatička podrška rada Inspektorata i inspekcija stanja informatičkog obezbeđenja.

### **3.4. Inspekcija borbene gotovosti, funkcionalne sposobnosti i priprema za odbranu**

Inspekcija borbene gotovosti, funkcionalne sposobnosti i priprema za odbranu (IBG, FS I PO) je organizacijski deo IO namenjen inspekciji borbene gotovosti, funkcionalne sposobnosti i priprema za odbranu jedinica i komandi Vojske SCG, ustanova, agencija, vojno-teritorijalnih organa, uprava, sektora MO SCG, kao i javnih preduzeća SCG formiranih za poslove u oblasti odbrane.

#### **a) Zadaci Inspekcije su:**

1. kontrolisanje stanja jedinica i komandi Vojske SCG, vojno-teritorijalnih organa, u odnosu na borbenu gotovost i komandovanje
2. inspekcija stanja ustanova, agencija, vojno-teritorijalnih organa, uprava, sektora MO SCG u odnosu na funkcionalne sposobnosti i upravljanje
3. inspekcija stanja jedinica i komandi Vojske SCG, ustanova, agencija, vojno-teritorijalnih organa, uprava, sektora MO SCG u odnosu na moral
4. inspekcija stanja, planiranja, organizovanja, izvršavanja, i analize zadataka jedinica, komandi, ustanova, MO u odnosu na bezbednost
5. inspekcija jedinica i komandi Vojske VSCG, ustanova, agencija, vojno-teritorijalnih organa, uprava, sektora MO SCG u odnosu na osposobljenost
6. inspekcija priprema za mobilizaciju jedinica, komandi, ustanova, i organizacijskih delova MO, kao i ustanova i JP koje je državna zajednica SCG formirala za poslove odbrane
7. inspekcija vojne i regrutne obaveze
8. inspekcija planiranja, organizovanja, funkcionisanja logističke podrške jedinica, komandi, ustanova i organizacijskih delova MO
9. pružanje stručne pomoći kontrolisanim subjektima radi unapređenja stanja
10. preduzimanje i predlaganje mera i postupaka za utvrđivanje odgovornosti i za otklanjanje propusta u delatnostima u odnosu na koje se vrši inspekcija
11. saradnja sa nadležnim organima Državne zajednice SCG i sa organima republika članica u vezi sa donošenjem i sprovođenjem zakona i drugih propisa u oblasti inspekcije
12. izrada periodičnih analiza stanja u kontrolisanim subjektima i predlaganje mera za otklanjanje sistemskih nedostataka u organizaciji jedinica, komandi, organizacijskih delova i ustanova MO
13. osposobljavanje pripadnika Inspekcije za stručno obavljanje poslova i praćenje funkcionalnosti

propisa, kao i predlaganje njihove dogradnje.

### **3.5. Materijalno-finansijsko-tržišna i građevinska inspekcija**

MFT i GrI je organizacijski deo Inspektorata odbrane namenjen inspekciji planiranja i realizacije planova finansiranja Ministarstva odbrane, nadzoru stanja i raspolaganja pokretnim i nepokretnim stvarima za potrebe MO, nadzoru namenskog korišćenja sredstava iz budžeta država članica, namenjenog finansiranju MO, nadzoru materijalno-finansijskog i deviznog poslovanja jedinica, komandi, organizacijskih delova i ustanova MO koje su na budžetu, nadzoru vojnodohodovnih ustanova, preduzeća namenske proizvodnje i prometa NVO, kao i ustanova i preduzeća DZ SCG formiranih za poslove odbrane.

#### **Zadaci ove Inspekcije su:**

1. inspekcija materijalno-finansijskog poslovanja jedinica, komandi, organa i ustanova MO koje su na budžetu
2. inspekcija materijalno-finansijskog poslovanja, prometa roba i usluga, obračuna i izmirenja obaveza i deviznog poslovanja vojnodohodovnih ustanova MO, kao i javnih preduzeća SCG, formiranih za poslove odbrane
3. inspekcija sprovođenja zakona i propisa u oblasti nabavke, izgradnje i održavanja vojnih objekata, uređenja prostora i građevinskih objekata koji su od posebnog značaja za odbranu zemlje
4. pružanje stručne pomoći kontrolisanim subjektima radi unapređenja stanja
5. preduzimanje i predlaganje mera i postupaka za utvrđivanje odgovornosti i otklanjanje propusta u delatnostima nad kojima se vrši inspekcija
6. saradnja sa nadležnim organima SCG i sa organima republika članica u vezi sa donošenjem i sprovođenjem zakona i drugih propisa u oblasti inspekcije
7. izrada periodičnih analiza stanja u kontrolisanim subjektima i predlaganje mera za otklanjanje sistemskih nedostataka u organizaciji jedinica, komandi, organizacijskih delova i ustanova MO
8. osposobljavanje pripadnika Inspekcije za stručno obavljanje poslova i praćenje funkcionalnosti propisa, kao i predlaganje njihove dorade.

### **3.6. Inspekcija zaštite na radu**

Inspekcija zaštite na radu je organizacijski deo Inspektorata namenjen inspekciji zaštite na radu, zaštite životne sredine i zaštite od požara i stanja meteorološke delatnosti u jedinicama, komandama Generalštaba Vojske SCG, upravama Generalštaba VSCG, upravama i sektorima MO, ustanovama i preduzećima SCG formiranim za poslove odbrane, kao i u preduzećima za proizvodnju i promet NVO. Zadaci Inspekcije zaštite na radu su:

1. inspekcija zaštite na radu, zaštite životne sredine i zaštite od požara i stanja meteorološke delatnosti u jedinicama u komandama Generalštaba Vojske SCG, upravama Generalštaba Vojske SCG, upravama i sektorima MO, ustanovama i preduzećima SCG formiranim za poslove odbrane, kao i u preduzećima za proizvodnju i promet NVO
2. pružanje stručne pomoći kontrolisanim subjektima radi unapređenja stanja
3. osposobljavanje pripadnika Inspekcije za stručno obavljanje poslova i praćenje funkcionalnosti propisa, kao i predlaganje njihove dorade
4. preduzimanje i predlaganje mera i postupaka za utvrđivanje odgovornosti, kao i otklanjanje propusta u delatnostima u kojima se vrši inspekcija

5. izrada periodičnih analiza stanja u kontrolisanim subjektima, kao i predlaganje mera za otklanjanje sistemskih nedostataka u funkcionisanju delatnosti koje kontroliše.

### 3.7. Ostvarivanje misije Inspektorata odbrane

Inspektorat odbrane svoje zadatke izvršava prema planovima rada, kao i prema planovima inspekcija koje odobrava Vrhovni savet odbrane. Prema odobrenim planovima inspekcije mogu biti najavljene i nenajavljene. Inspektorat, na zahtev Skupštine SCG, Odbora za odbranu, Vrhovnog saveta odbrane i Ministarstva odbrane, vrši i vanplanske inspekcije. Izveštaj Inspektorata, koji sadrži i predlog mera za otklanjanje nedostataka nađenih u toku inspekcije, dostavlja se Ministarstvu, načelniku Generalštaba VSCG i kontrolisanom subjektu u roku od trideset dana. Ukoliko su potrebne hitne mere, koje su u nadležnosti Vrhovnog saveta odbrane, izveštaj se u roku od pet dana dostavlja VSO i MO.

Na osnovu izvršenih inspekcija Inspektorat odbrane, periodično ili po posebnom zahtevu VSO, Skupštine SCG i Odbora za odbranu, izrađuje i dostavlja Izveštaje o stanju u Ministarstvu odbrane.

Inspektorat odbrane će nastaviti da se prilagođava potrebama sistema odbrane, pre svega, razvojem organizacije i povećavanjem sposobnosti kontrole funkcionalne sposobnosti organizacijskih delova MO SCG potrebnih za upravljanje sistemom odbrane. Takođe, ovo prilagođavanje vršiće i povećanjem sposobnosti kontrole pripremljenosti državne zajednice SCG za izvršavanje svih misija definisanih Strategijom odbrane, kao i sposobnosti kontrole zakonitog i efektivnog trošenja finansijskih sredstava obezbeđenih budžetom država članica i drugih izvora. U skladu sa tim, predložićemo da nadležnosti Inspektorata odbrane budu normativno uređene, kao i da pripadnicima MO, građanima i drugim subjektima društvenog života SCG bude omogućeno da se obrate Inspektoratu sa pitanjima, žalbama i predlozima za rešavanje problema funkcionisanja sistema odbrane državne zajednice SCG.

[1] U kibernetikom smislu upravljanje se definiše kao "dejstvo na objekat koje poboljšava funkcionisanje ili razvoj datog objekta, a koje je izabrano iz mnoštva mogućih dejstava, na osnovu za to raspoložive informacije" (M. Rajkov, *Teorija sistema, FON, Beograd, 1980*). U ekonomskoj teoriji organizacije funkcije, organizacije se dele na upravljačke i izvršne. Funkcija upravljanja ostvaruje se na najvišem nivou, donošenjem odluke o ciljevima i uslovima funkcionisanja organizacije u toku njihovog ostvarivanja. Ovakav pristup ima i B. Jovanović koji upravljanje u organizacijskom smislu definiše kao "kolektivni način donošenja odluka uz aktivno učešće svih članova organizacije". Jovanović navodi da se "upravljanjem definišu ciljevi koje treba ostvariti u određenom periodu, način ostvarenja ciljeva i način raspodele dohotka" (B. Jovanović, *Uvod u teoriju vojnog rukovođenja, VIZ, Beograd, 1983*). Ovakav pristup nije u skladu sa teorijom "Multi level - multi goal" M. Mesarevića (A Conceptual Framework for the Study of Multy level Multy goal Systems, Case Institute of Technology of Cleavland, 1965), prema kojoj se upravljačke odluke donose na svim organizacijskim nivoima u skladu sa ograničenjima višeg upravljačkog nivoa, a ne samo na strategijskom, odnosno najvišem organizacijskom nivou. "Predviđanje ponašanja sistema i usmeravanje tog ponašanja sa zadatkom njegovog navođenja na ciljeve sistema čini sadržinu funkcije upravljanja. Ta sadržina se konkretizuje kao veći ili manji broj upravljačkih akcija, čiji zadatak je otklanjanje devijacija u ponašanju organizacionog sistema i usmeravanje toga ponašanja prema cilju koji mu je postavljen" (S. Kukoleča, *Osnovi teorije organizacionih sistema, Ekonomika, Beograd, 1972*).

[2] Mada neki teoretičari iznose stavove da je komandovanje aktivnost dodele zadatka, većina smatra da je sadržaj komandovanja "odlučivanje, dodela zadataka i kontrola", pa komandovanje može biti definisano kao "specifičan oblik upravljanja u vojnoj organizaciji" - prim. autora.

[3] Razlog lažnog prikazivanja stanja najčešće je težnja da se prikriju sopstveni propusti u radu i izbegne odgovornost, uz procenu da pretpostavljeni nivo svojom kontrolom neće saznati stvarno stanje, jer se u kontroli oslanja samo na izveštaje potčinjenog nivoa.

[4] Zbog opravdanih prigovora da je borbena gotovost kontrolisana i u školama i institutima, kao i zbog, raspodelom funkcija u sistemu odbrane Državne zajednice SCG, izazvane potrebe da se kontrolišu i organizacijski delovi Ministarstva odbrane, u reformi sistema odbrane i definisanju i onih misija i zadataka koji nisu borbeni, pojavilo se pitanje da li borbenu gotovost treba svuda kontrolisati ili u nekim drugim, "neborbenim" organizacijskim, delovima treba kontrolisati neku drugu gotovost ili sposobnost. Pojam "funkcionalne sposobnosti" mogao bi da ima sadržaj takve kontrole. "Funkcionalnu sposobnost" određujemo kao sposobnost organizacije da ostvari zadatak organizacijsku funkciju zbog koje je i formirana. Pojam "funkcionalna sposobnost" je opštiji i on obuhvata i borbenu gotovost, ali obuhvata i sposobnost izvršavanja i drugih "neborbenih zadataka" (otklanjanje posledica elementarnih nepogoda, obuka građana za odbranu). Pojam "funkcionalna sposobnost" treba prihvatiti kao opštiji, a u zavisnosti od "objekta" koji se kontroliše odredićemo i adekvatan sadržaj.

[5] Vojna inspekcija namenjena je kontroli stanja u sistemu odbrane (oružane snage - OS), kao i potrebama upravljanja i komandovanja najviših organa. Domen kontrole zavisi od organizacije sistema odbrane, odnosno od OS i usvojenog sistema upravljanja i komandovanja. Inspekcija se, kao poseban organ najviših organa upravljanja i komandovanja, javlja u prvoj polovini 19. veka. U JNA institucija inspekcije razvijala se uporedo sa razvojem OS i sistemom odbrane, kao i uporedo sa usavršavanjem sistema upravljanja i komandovanja. Glavna inspekcija JNA preimenovana je u Glavnu inspekciju narodne odbrane (GINO) 1970. godine. Tada je dobila i nadležnost da, pored kontrole JNA, vrši i kontrolu odbrambenih priprema. GINO je 1993. godine preformirana u Inspekciju Generalštaba VJ i Inspektorat MO.

[6] Obilazak je oblik kontrole pri kojem pretpostavljeni nenajavljeno ili najavljeno dolazi u jedinicu, ustanovu ili komandu i lično sagledava nivo reda, rada, upoznaje se sa uslovima života i rada, kao i sa problemima sa kojima se susreće organizacija. Uobičajeno je da tada pretpostavljeni o tome informiše celokupan sastav i da razgovara sa licima koja su redovnim putem tražila službeni razgovor sa njim.

[7] Tek će Zakonom o odbrani biti u potpunosti normativno uređen odnos komandne subordinacije između ministra odbrane i načelnika GŠ.



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48, 11000 Beograd

Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334

Email: [office@bezbednost.org](mailto:office@bezbednost.org)

[www.bezbednost.org](http://www.bezbednost.org)