

ПИШЕ
пуковник
проф. др Митар КОВАЧ

СТРАТЕГИЈСКИ ПРЕГЛЕД ОДБРАНЕ

Стратегијски преглед одбране израђује се у сложеним међународним и унутрашњим друштвеним и безбедносним условима и у кључној фази реформе Војске Србије и Црне Горе. Војска убрзано троши своју организациону супстанцу, што може довести до неподвижених и нежељених последица по будућност и одбрамбене способности Србије и Црне Горе. Зато је неопходно да се убрза процес верификације и примене Стратегијског прегледа одбране. У супротном, систем одбране могао би се довести до неконтролисане ентропије.



ЈАЧАЊЕ ПО

Нakon Стратегије одбране државне заједнице Србија и Црна Гора и Беле књиге одбране, Стратегијски преглед одбране је најзначајнији документ који представља полазну основу за суштинске промене у систему одбране и Војсци Србије и Црне Горе. Због тога се он сматра главним инструментом за планирање и програмирање процеса реформе.

Стратегијски преглед одбране израђује се у сложеним међународним и унутрашњим друштвеним и безбедносним условима и у кључној фази реформе Војске Србије и Црне Горе. Вишедеценијском небригом државе према систему одбране, Војска је дошла у позицију да убрзано троши своју организациону супстанцу, што може, ако се не предузму адекватне системске промене, довести до неподвижених и нежељених последица по будућност и одбрамбене способности Србије и Црне Горе. Зато је неопходно да се убрза процес верификације и примене Стратегијског прегледа одбране, како се систем одбране не би довео у ситуацију неконтролисане ентропије.

■ ПОМОЋ ДРЖАВНИХ ОРГАНА

Стање у систему одбране је проблематично са више становишта и у домену скоро свих његових функција. Имајући у виду озбиљност ситуације, неопходно је организованим приступом процесу реформе интегрисати све напоре како би се зауставио негативан тренд и изградиле претпоставке за ефикасан и ефективан организациони развој. Тај развој је у функцији достизања способности Министарства одбране и Војске СЦГ за мисије и задатке дефинисане у Стратегији одбране државне заједнице Србија и Црна Гора.



ТЕНЦИЈАЛА

У Стратејском прегледу одбране дефинишу се одређења и организациона решења за систем одбране, као компромис између војних изазова, ризика и претњи, мисија и задатака и других чинилаца који одређујуће утичу на изградњу потребних способности. Када буде верификован, он ће постати поуздана основа за израду планова, програмирање и реализацију реформе система одбране и Војске. Истовремено, на тај начин изграђују се претпоставке за цивилни надзор и постепену професионализацију Војске. У том процесу неопходна је помоћ других државних органа и институција на нивоу држава чланица и Србије и Црне Горе, те подршка надлежних међународних институција, пријатељских држава и партнера.

Изградњом нових способности система одбране и Војске повољно се утиче на безбедност држава чланица и Србије и Црне Горе, али и на стварање безбедносног окружења на регионалном и међународном нивоу.

■ КЉУЧНИ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМА ОДБРАНЕ

Да би се убрзао и успешније остварио реформски процес, применом Стратејског прегледа одбране, потребно је решити кључне проблеме система одбране у функцији његовог прилагођавања за суштинске организационе промене. Реч је о кадровским (статус запослених, едукација, обука...), инфраструктурним, нормативно-доктринарним, организационим (структурни и функционални) и финансијским проблемима.

Решавање тих група проблема у функцији је изградње претпоставки за успешан процес реформе и за изградњу пројектоване

СНАГЕ СИСТЕМА ОДБРАНЕ

У складу са потребама, а на основу предвиђених и процењених способности Србије и Црне Горе, дефинисана је структура снага система одбране и Војске за 2007. и 2010. годину, уз значавање смерница развоја снага 2015. године. На самом почетку дефинисане су снаге 2007. године, како би се јасно одредило шта треба даље родити. Тако ће се створити повољни организациони, материјални и кадровски услови за стабилније и строго профилисане организационе промене до 2010. године.

структуре снага за 2007. и 2010. годину. То се првенствено односи на кадровске и инфраструктурне проблеме.

Решавањем кадровских проблема потребно је омогућити достојан статус свима: онима који остају у систему одбране и оним који ће морати да га напусте. Да би се остварило такво стратешко одређење неопходно је да оно буде потпуно операционализовано и подржано од свих надлежних институција на нивоу држава чланица и државне заједнице. Само Министарство одбране не може да то учини без помоћи других државних институција.

Наравно, део послова може да заврши Министарство одбране и оно то заиста и чини у последње време. Предузети су напори у домену скоро свих функција система одбране како би се зауставили негативни трендови и отклонили пропусти који су се рефлектовали на укупне способности. У тешком стању, у коме је сада систем одбране, најбитније је сачувати што квалитетнији и млад кадар. Свест о том проблему у Министарству одбране довела је до дефинисања и усвајања критеријума за рангирање и вођење кадра у служби. Дуго је тражено да се донесу и утврде поменути критеријуми, али није било довољно разумевања за такав приступ, вероватно што то није ишло у прилог оним који су тај посао у Војсци схватили као личну привилегију на одређеној дужности. Међутим, нови менаџмент Министарства одбране схватио је стратешки значај овог питања за укупан процес реформе, тако да су критеријуми верификовани и биће примењени у наредном процесу организационих промена. На тај начин укупан процес реформе ће постати транспарентнији и смањиће се субјективни утицај руководиоца, команданата и командира у погледу дефинисања професионалне каријере потчињених.

■ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА ПРИМЕНУ ПРЕГЛЕДА

Велики број официра и подофицира треба да напусти систем одбране. Али то треба спровести на такав начин да напуштање не доведе до друштвено непожељних последица. Стога би било добро да се испуне два услова: први – да професионално војно лице може по потреби службе бити пензионисано са 20 година пензијског стажа и други – да се тим лицима, а и онима који остају у систему, реши стамбени проблем.

Реформа система одбране и Војске Србије и Црне Горе је по много чему специфична у односу на војске у окружењу. Ту се посебно издваја низак социјални статус њених припадника. У протеклих петнаест година припадници Војске су пролазили кроз неподношљиве услове живота и рада. Велики број породица подофицира и официра живи само од њихове једне скромне плате. Многе од тих породица станују по касарнама, нужним смештајима, вешерницама, просторима или као подстанари. Отпуштање официра, подофицира и цивилних лица, који су носиоци социјалне заштите својих породица незамисливо је без претходног стварања елементарних услова за живот. Проблем је решив са делимичним усмеравањем конверзије инфраструктуре система одбране за решавање тих проблема, додељивањем плацева који се налазе у зонама приватне градње, те кредита под повољним условима.

Други приступ решавању стамбених питања јесте само преко кредита. Ако се интегришу напори држава чланица, институција државне заједнице и Министарства одбране могуће је, на овај начин, за две до три године решити проблем стамбено угрожених припадника система одбране. Прелиминарне анализе указују на то да се без буџетских улагања може на ова два начина решити велики део проблема. Поред тога могуће је непосредном разменом непокретности, првенствено касарни у зонама стамбене изградње, само у

Београду обезбедити велики број службених станова у систему одбране, такође без буџетских улагања. Тако би се младим старешинама омогућили пристојни услови за живот и рад, што би посредно допринело популаризацији војног позива. Истовремено, на тај начин велики број увећаних трошкова становања био би скинут са буџета и преусмерио би се за друге намене. Дакле, није све питање немања финансијских средстава, јер постоје знатне унутрашње резерве, које се могу покренути преко механизма спремности надлежних институција да се у потпуности престане са једним застарелим начином рада у области решавања стамбених питања. Досадашњи начин рада у области решавања стамбених питања био је у доброј мери у функцији остваривања привилегија појединаца и дискриминације између запослених у систему одбране.

СИСТЕМ И СТАНОВИ

Да би се што ефикасније решио стамбени проблем у систему одбране неопходно је што пре престати са куповином или изградњом станова за закуп. У тој области су се више деценија дешавале различите злоупотребе, које су осиромашивале целокупан систем одбране. Нажалост, појединци који су морали да решавају системске проблеме социјалног статуса и стамбене угрожености припадника система одбране размисљали су о својим вилама, баш ту непосредно поред такозваних сивих домова, где у касарнским круговима у војничким собама живе породице у неподношљивим условима. Стање је доведено до апсурда, тако да ни одлуке Врховног савета одбране и налази Инспектората одбране, који су се односили на питање различитих стамбених малверзација, нису довели до решавања проблема. Постојећи модел решавања стамбених проблема неприхватљив је јер је минута пракса потврдила његову нефункционалност и штетност по систем одбране. У минулим годинама угроженим припадницима система одбране нуђени су само нови правилници који су обично мењани ради остварења интереса појединих мањих интересних група и покривања незаконитих радњи.

Други системски проблем у области решавања стамбених проблема огледа се у томе што већина припадника Војске није била у прилици да бира гарнизоне у којима ће службовати, па је по тој основи дискриминисана откупом станова у тим градовима или је дискриминисана по основу вредности станова на различитим локацијама у великим градовима. Цена тих станова је неупоредиво мања од оних у Београду, а посебно на ексклузивним локацијама. Располагање са таквом моћи у Војсци било је у функцији дискриминације људи и поигравања са њиховом подобношћу и судбинама. Не улазећи више у детаље и анализи овог проблема, било је неопходно аргументовати потребу стратешког заокрета у области стамбене изградње, јер је то одавно постало централно питање социјалног статуса и могућности ефикасне реформе система одбране. Дакле, неопходни су дисконтинуитет са досадашњим начином рада и хитан, програмиран и контролисан процес кроз који се за неколико наредних кључних година могу решити проблеми у овој области, када ће и највећи део вишка кадра морати да напусти систем, уз спровођење процеса професионализације.

Ако се изграде претпоставке за ефикасно решавање проблема превременог пензионисања и стамбених проблема припадника система одбране извесно је да ће укупан реформски процес моћи да буде успешан, социјално подржан и друштвено пожељан. Вероватно ће актуелно руководство Министарства одбране успети да се избори код надлежних институција држава чланица и Србије и Црне Горе да се поменути проблеми повољно реше.

Ради изградње нових способности Војске СЦГ, сагласно структури снага, мисијама и задацима, потребне су знатне промене и у систему војног школства, научноистраживачкој делатности и систему обуке команди и јединица у структурном, функционалном, програмском и статусном смислу. Без нових знања нема нових способности нити суштинске реформе.

Решавањем појединачних кадровских проблема могуће је побољшати статус војне професије у друштву и зауставити одлив мла-



НЕПРАВДА

У собама често живе и три генерације, тако да су многа деца одрасла у војничким собама и већ одавно пошла у школу, а неки стари људи из тих истих војничких соба одвезени су на гробља, не слутећи да ће тако завршити свој живот служећи часно отаџбини. Истовремено, у последњим годинама живота преживљавали су неправду која им се сваког дана понављала испред њихових очију.

ФИНАНСИРАЊЕ

Од деведесетих година прошлог века девастиран је систем буџетирања, а стратешке одлуке у погледу трошења финансијских средстава доношене су у веома малим круговима и без ефикасне контроле. У тако запуштеном и неуређеном систему финансирања биле су могуће деформације и злоупотребе као што су финансирање и куповина луксузних станова и кућа, улагање у развој појединих борбених система који Војсци нису потребни, или опремање Војске насумице одређеним количинама оружја и војне опреме. Минуле финансијске обавезе које се више од једне деценије преносе из године у годину увећавају финансијску неизвесност и онемогућавају програмирање и поузданост процеса реформе. Велике камате, настале на основу неисплаћених рачуна и судских забрана по основу изгубљених судских спорова, додатно усложњавају проблем.



ПРОБЛЕМИ

Израду *Нацрта стратегијског прегледа* пратили су и прате бројни проблеми. Основни су: недостатак искуства за израду документа који се у нашој земљи израђује први пут; поједине структуре у систему одбране и у друштву не разумеју значај документа; недовољна или неодговарајућа сарадња појединих организационих јединица Министарства одбране са Радним тимом, што има за последицу недовољно усаглашена решења; релативно честе промене у саставу Радног тима, као последица објективних околности и персоналних решења; непостојање егзактних података о планираним издвајањима за одбрану из буџета држава чланица; непостојање прецизне процедуре и података за прорачун трошкова система одбране, као ни одговарајућег софтвера; оптерећеност система одбране пренесеним финансијским обавезама; неприлагођеност институција држава чланица у смислу изградње услова за имплементацију организационих промена пројектованих *Стратејским прегледом одбране*; недовољна ажурност појединих података потребних за дефинисање новог система одбране, поготово у домену квалитативних својстава.

Ради ефикаснијег наставка реформи неопходно је да Министарство одбране интегрише напоре, заврши документ и са њим јединствено наступи према руководиоцима и институцијама на нивоу државне заједнице Србија и Црна Гора и на нивоу држава чланица, како би се пронашао компромис између друштвених потреба и могућности.

дог и квалификованог кадра. Без таквог приступа није могуће говорити о професионализацији Војске.

Инфраструктурни проблеми могу се разматрати и са становишта нових инфраструктурних потреба за нову структуру снага, и то преко изградње база и што објективније процене вредности и конверзије дела непокретности у функцији финансирања трошкова процеса реформе. Финансијска средства која се обезбеде продајом вишкова непокретности потребно је првенствено усмерити за опремање и модернизацију, решавање стамбених проблема и спровођење социјалног програма за кадрове који напуштају систем одбране.

■ ФИНАНСИЈСКЕ ТЕШКОЋЕ

Финансијски проблеми система одбране могу попримити такав значај да у потпуности онемогуће даљи процес реформе. Најзначајнији проблеми те врсте су последица вишегодишњег преношења и кумулације пренетих финансијских обавеза. Тај проблем је последица трошења буџетских средстава за финансирање ангажовања снага у одбрани од НАТОа 1999. године и у Копној зони безбедности, али и делом и неодговорног пословања у самом систему одбране.

Решавање ових најзначајнијих системских проблема, у наредним реформским захватима, мења суштину и биће Војске. У супротном, може бити друштвено непожељних последица, првенствено негативне селекције кадра, односно неконтролисаног одлива дела способних појединаца по основу укидања формацијских места или расформирања јединица. Да би се то онемогућило потребно је радна места изложити конкуренцији способности, на основу дефинисаних и објективних критеријума. Ако се доследно примене критеријуми за рангирање кадра и ако се процес буде правично реализовао и без изузетка онда ће процес реформе у том домену бити успешан, друштвено и професионално пожељан. То подразумева социјални минимум заштите људи који напуштају систем јер је реформа система одбране по много чему специфична у односу на друге државне функције, па и у односу на војске у окружењу.

■ ХИТНОСТ УСВАЈАЊА

Успешно решавање наведених претпоставки је у функцији стварања повољних друштвених, системских, нормативних, финансијских и кадровских услова за организационе промене, и то изразом и имплементацијом *Стратејског прегледа одбране*. То је основни документ из области стратегијског планирања у систему одбране и кључни инструмент за спровођење реформе у Министарству одбране и Војсци СЦГ.

Рад на документу је започет у марту 2005. године, када су формиран Тим за координацију и Радни тим за израду нацрта документа, а накнадно је на нивоу МО и ВСЦГ формирано и пет стручних тимова за израду појединих делова документа. У процесу израде *Стратејског прегледа одбране* били су укључени и представници Министарства спољних послова СЦГ, министарстава финансија држава чланица, представници кабинета чланова ВСО, те експерти из институција и научних установа у друштву.

Поред тешких услова, у веома кратком року, Радни тим је успео да уради *Нацрт стратегијског прегледа одбране* и да створи веома добру основу за прелазак у вишу фазу израде документа и усаглашавања ставова на нивоу Колегијума министра одбране. У складу са новим персоналним саставом Министарства одбране усвојена је нова динамика израде документа. Верификација документа на нивоу Колегијума министра одбране треба да се заврши до краја марта 2006. године. Након тога *Стратејски преглед одбране* би се усаглашавао на нивоу ВСО, Савета за надзор, усаглашавање и координацију активности у процесу израде и имплементације *Стратејског прегледа одбране Србије и Црне Горе* и Савета министара. Тиме би сви напори били интегрисани у политичком, функционалном и експертском смислу. Усвајање *Стратејског прегледа одбране* на нивоу Скупштинe државне заједнице планирано је да се реализује у периоду јун-децембар 2006. године.

■ ПРЕЦИЗИРАЊЕ ЦИЉЕВА

Стратејски преглед одбране је првенствено политички документ законодавне и извршне власти, који даје прецизне циљеве, критеријуме и стратешка опредељења за израду Плана развоја си-

стема одбране до 2010. године и низа програма за специфичне функције система одбране. Веома је битно имати у виду да непрекидно са процесом верификације *Стратејског прегледа одбране* треба, у организацији и надлежности Министарства одбране, развијати План развоја система одбране са програмима, који морају потпуно да буду сагласни са одређењима *Стратејског прегледа одбране*. Сви ти програми садржајем и динамиком треба да омогуће потпуну синхронизацију процеса организационих промена ради што већих ефеката, предвиђања и правовременог елиминисања проблема који се могу појавити на том путу.

Средњорочни план развоја детаљно се операционализују у годишњим плановима и програмима. Тако дефинисан процес планирања и програмирања услов је за успешну имплементацију *Стратејског прегледа одбране*.

Планирањем и програмирањем кључних решења дефинисаних у *Стратејском прегледу одбране* стварају се претпоставке за реализовање стабилних организационих промена у систему одбране и Војсци. Те промене ће довести до модерне, способне, одрживе и респективне оружане силе, способности да реши основне претње оружаног угрожавања Србије и Црне Горе.

■ СВЕОБУХВАТНА ПРОМЕНА

Реформа система одбране Србије и Црне Горе реализоваће се као свеобухватна промена структуре снага, доктринарних докумената, нормативне регулативе, вредности, понашања и односа у организацији ради ефикасније заштите интереса и циљева од свих облика угрожавања безбедности који су у надлежности војне организације.

Садржај процеса реформе може се приказати преко реализације његових кључних активности, као што су: (1) постизање консензуса на нивоу Србије и Црне Горе око виталних питања реформе; (2) успостављање стратешког партнерства; (3) дефинисање законске и доктринарне регулативе; (4) структурне и функционалне промене; (5) унапређење начина обезбеђивања и оспособљавања кадра; (6) модернизацију и опремање савременим оружјем и опремом; (7) промене у систему обуке војника, старешина, команди и јединица; (8) иновирање припрема за одбрану и (9) различите друге програмске садржаје који се остварују по приоритету, како би се систем одбране и Војска у том континуираном процесу превели у квалитативно ново стање.

При изради *Стратејског прегледа одбране* уважавају се теоријска, доктринарна и апликативна сазнања и искуства других држава које су прошле тај процес. Стратешки циљ Србије и Црне Горе је стварање Војске која ће бити у стању да, у складу са Уставном повељом и *Стратејом одбране*, извршава утврђене мисије и задатке. Садашња структура Војске треба да се измени у корист јединица које имају већу покретљивост и флексибилност, ватрену моћ и брзину реаговања на било ком делу државне територије.

КАДАР

Један од услова за суштински напредак у свим подручјима војне делатности и за примену *Стратејског прегледа одбране* јесте очување квалитетне и повољне кадровске структуре у Војсци СЦГ преко процеса реформе. Ако се сачува квалитетан кадар онда ће се Војска брзо наћи на друштвено и међународно пожељном нивоу способности које ће јој омогућити извршавање утврђених мисија и задатака. Стога је стручну компетентност и способност потребно афирмисати као главни критеријум у вођењу кадра.

САРАДЊА

Највећи део послова на координацији послова око израде *Стратејског прегледа одбране* носи Сектор за политику одбране. У наредном периоду МО предузеће низ активности да у сарадњи са владама држава чланица пронађе одговарајућа решења и обезбеди подршку за имплементацију *Прегледа*. Уз то, документ ће се разматрати на нивоу Врховног савета одбране и Савета министара, како би се и на тај начин створили повољни услови за његову верификацију у Скупштини СЦГ.

Да би се створили услови за успешну примену оваквих суштинских захвата, потребно је, у што краћем периоду, усвојити нову нормативно-законску регулативу. Реформски и интеграциони процеси система одбране су изазов за Србију и Црну Гору и све државне институције.

Неодлучност, пасивност и чекање на суштинске промене у систему одбране потрошило је ресурсе и усложнило садржај и обим организационих промена које су предвиђене *Стратејским прегледом одбране*.

За успешну реализацију организационих промена потребни су континуиран и ефикасан рад Министарства одбране и свеобухватна подршка држава чланица и Србије и Црне Горе, првенствено у реализацији социјалног програма, модернизације, стамбеног обезбеђења припадника система одбране, те стављања вишка војне инфраструктуре у функцију решавања тих проблема. Остваривање *Стратејског прегледа одбране* реализоваће се током израде плана развоја система одбране до 2010. године, као и свих других програма и пројеката из надлежности различитих организационих структура у Министарству одбране и Генералштабу ВСЦГ. Операционализација *Стратејског прегледа одбране* реализоваће се упоредо са изработом плана развоја система одбране до 2010. године, као и свих других програма и пројеката из надлежности организационих структура МО и ГШ. ■

Снимили Звонко ПЕРГЕ и Горан СТАНКОВИЋ

