

Основни проблеми израде и примене Стратегијског прегледа одбране

УДК: 355.43 : 65.012.2 (497.11+497.16)

Пуковник проф. др Митар Ковач

Кроз дефинисање основних исказа о појму и чиниоцима Стратегијског прегледа одбране, као и организацији рада на изради и примени тог документа, у чланку су дате основне информације и сазнања, која су релативно нова за нашу теорију и праксу организационих промена система одбране и Војске. Та сазнања су у функцији разумевања суштине документа и схватање његовог значаја за реформу Војске Србије и Црне Горе, планирање и програмирање њеног развоја. Стратегијским прегледом одбране дају се прецизни параметри за програмирање и буџетирање процеса реформе, као и смернице дугорочног развоја система одбране и Војске до 2015. године.

Кључне речи: *стратегија, стратегијски преглед одбране, систем одбране.*

Увод

Процес реформе система одбране и Војске Србије и Црне Горе је у критичној тачки, па је свако његово заустављање, па макар оно трајало и веома кратко, штетно по Војску и њену способност да реализује нове мисије и задатке додељене Стратегијом одбране државне заједнице Србија и Црна Гора. Да би се изградиле способности за реализацију дефинисаних мисија и задатака неопходно је израдити и имплементирати Стратегијски преглед одбране, који је полазна основа за израду различитих планова и програма у функцији реформе Војске. Савет министара Србије и Црне Горе и Врховни савет одбране и владе држава чланица учествују у процесу управљања његовом израдом и обезбеђују му услове за имплементацију. Израда Стратегијског прегледа одбране не би требало да буде само обавеза Министарства одбране и Војске, јер они не могу, без учешћа других државних органа и институција да, утичу на све кључне услове неопходне за реализацију процеса, првенствено у фази верификације и примене документа.

Војске у државама у транзицији, које су се раније ухватиле у коштац са тако сложеним послом, биле су озбиљној кризи због утицаја деловања различитих чинилаца реформи. Узроци таквог стања су вишеструки и на њих није једноставно дати поуздане одговоре, али се основни разлози могу довести у контекст проблема који проистичу из

израде и имплементације Стратегијског прегледа одбране. Кроз анализу основних питања његове израде указује се на неке значајне проблеме, који су у надлежности различитих државних органа и институција.

Израда Стратегијског прегледа одбране још је актуелнија, јер се дешава у кључној фази реформе у сложеним друштвеним условима и веома ровитој безбедносној ситуацији. Вишедеценијском небригом држава Војска је дошла у позицију да убрзано троши своју организациону супстанцу, што може, ако се не предузму адекватне организационе мере, довести до непредвиђених и нежељених последица по будућност војне делатности. Било би опасно, национално и државно штетно, да се са одлагањем реформи Војска приморава да троши ресурсе који су на измаку, те да се систем препушта неконтролисаном ентропији. Проналажење „убедљивих разлога“ да се процес успори или да се поједине фазе тог процеса пролонгирају, веома је опасно по систем и, у суштини, представља кумулирани израз неспособности и намере појединаца да не прихвате пројектована решења. Значајним учешћем државе у процесу управљања реформом Војске и непрекидним увидом у стање система правовремено и без значајнијих последица треба да се уклањају се испољени отпори на реформском путу.

Појам и чиниоци Стратегијског прегледа одбране

Стратегијски преглед одбране један је од најзначајнијих докумената у процесу реформе система одбране и Војске. У њему се дефинише прихватљиво решење између војних изазова, ризика и претњи, мисија и задатака и других чинилаца који опредељујући утичу на изградњу процењених способности. Израдом Стратегијског прегледа и дефинисањем претпоставки за његову примену реализује се део демократске контроле и парламентарног надзора, а држава верификује поуздан инструмент Министарству одбране за реформу система одбране и Војске. Кроз промену структуре запослених у Министарству одбране и законско дефинисање услова за нова организациона решења, изграђују се претпоставке за цивилни надзор, професионализацију и већу ефикасност Војске за извршавање утврђених мисија. У том процесу неопходна је помоћ других државних органа и институција на нивоу држава чланица и Србије и Црне Горе, као и подршка надлежних међународних институција и партнера.

Стратегијским прегледом утврђује се детаљна анализа стања система одбране и Војске, као и ниво способности за извршавање различитих задатака из домена мисије. Смисао података добијених анализом јесте да се омогући поуздано закључивање у процесу доношења одлука, у функцији програмирања организационих промена. Изградњом нових способности система одбране и Војске повољно се

утиче на креирање безбедносног окружења на регионалном и локалном нивоу.

За дефинисање кључног садржаја Стратегијског прегледа одбране, који се односи на пројектовање и изградњу нових способности, веома је битно утврдити значајност утицаја чинилаца из спољњег и интерног окружења. Објективни закључци о садржају и интензитету деловања тих чинилаца значајно утичу и на имплементацију Стратегијског прегледа одбране.

Да би се на поуздан начин утврдио значај и утицај безбедносних изазова, ризика и претњи на реформу сектора безбедности Србије и Црне Горе, система одбране и Војске, неопходно је имати у виду да су они само један од чинилаца, који детерминишу садржај, ток и интензитет тих процеса. При изради Стратегијског прегледа одбране Србије и Црне Горе потребно је, поред изазова, ризика и претњи, анализирати утицај и свих других чинилаца, као што су: (1) интереси држава чланица и Србије и Црне Горе; (2) Уставна повеља и друга нормативно-доктринарна документа; (3) стратегијско безбедносно окружење; (4) достигнути ниво развоја система одбране и Војске, њихова квантитативна и квалитативна својства; (5) форма, методика и критеријуми израде Стратегијског прегледа одбране; (6) ниво интегрисаности Србије и Црне Горе у евроатлантске безбедносне структуре; (7) могућности и оперативне потребе развоја система одбране и Војске Србије и Црне Горе.

Ако се стање безбедности на глобалном нивоу разматра кроз изазове, ризике и претње безбедности, може се рећи да су последњу деценију двадесетог века обележили позитивни и охрабрујући безбедносни трендови. Они се, пре свега, огледају у смањењу опасности од директног конфронтирања великих сила, а тиме и од светског рата и употребе нуклеарног оружја. Завршетак хладног рата пружио је могућност унапређења политике сарадње и споразумевања наспрам политике конфронтирања и изолационизма.

Имајући у виду позицију Србије и Црне Горе у региону југоисточне Европе, безбедносне трендове и баланс силе и моћи на глобалном нивоу, опасност од оружане агресије знатно је умањена. Међутим, постоји реална могућност да актуелни и будући изазови, ризици и претње безбедности у региону или нагле и неконтролисане геополитичке промене доведу до угрожавања безбедности државне заједнице.

Безбедносни изазови, ризици и претње убрзано се мултипликују, мењају форму и садржај, наносе све веће последице народима и државама и попримају интернационално обележје. То значи да је за успешно супротстављање изазовима и претњама безбедности неопходан мултинационални напор, поготово у регионалним оквирима.

Све претње, почевши од угрожавања елементарног права на живот, слобода и здраве животне средине, па до претњи територијалном

интегритету појединих држава, имају тенденцију да се преливају са једног простора на други, да индукују нове изазове, ризике и претње безбедности и да активирају кризна жаришта из прошлости.

Процене и предвиђања деловања изазова, ризика и претњи безбедности на националне интересе и циљеве треба да резултирају поузданим дефинисањем оперативних потреба, у домену реализовања основних функција на нивоу државне заједнице и њених чланица, које се формулишу кроз оперативне захтеве. Тада оперативни захтеви постају производ реалног и свестраног сагледавања узајамног односа потреба и могућности Србије и Црне Горе, нарочито са становишта димензионирања подсистема и елемената у сектору безбедности, систему одбране и Војсци Србије и Црне Горе.

Организација рада на изради Стратегијског прегледа одбране

Да би се успешно дефинисао један тако значајан државни документ, као што је Стратегијски преглед одбране, потребна је добра организација целокупног процеса, јер он суштински мења способности Војске у односу на традиционално схватање њене улоге и задатака. У процесу израде документа треба да учествују надлежне државне институције законодавне и извршне власти.

Због значаја Стратегијског прегледа одбране и сложености процеса израде упутно је да се формирају различита тела са управним, координирајућим и извршним надлежностима. У том смислу, у складу са карактером, државне заједнице примерно је да се оснују: (1) Савет Стратегијског прегледа одбране; (2) Тим за координацију; (3) Тим за израду документа и (4) подтимови за анализу и дефинисање одговора на различита питања и проблеме у процесу израде документа.

У Савет Стратегијског прегледа одбране потребно је да уђу личности које, на нивоу међудржавног усаглашавања ставова. Тиму за координацију и Тиму за израду Стратегијског прегледа одбране могу да дају релевантне одлуке у погледу решавања кључних питања циљне и критеријумске природе. Начелно, у Савет Стратегијског прегледа одбране треба да уђу: министар одбране (председавајући); заменик министра одбране; заменик министра спољних послова; председник Владе Републике Србије; председник Владе Републике Црне Горе; начелник Генералштаба ВСЦГ; министар финансија Републике Србије и министар финансија Републике Црне Горе. Такав састав Савета стабилност, компетентност и способност управљања процесом израде и имплементације Стратегијског прегледа одбране.

Тим за координацију има улогу да, у домену функционалних надлежности организацијских целина у Министарству одбране и Генералштабу ВСЦГ, усагласи послове на изради сепарата, анализа, сту-

дија или других докумената који претходе или чине саставни део Стратегијског прегледа одбране. Начелно, у састав тима за координацију улазе личности које обављају дужности: помоћника министра одбране за политику одбране (руководилац), секретара Министарства, помоћника министра одбране за људске ресурсе, помоћника министра одбране за материјалне ресурсе, помоћника министра одбране за обавештајно-безбедносне послове, заменика начелника Генералштаба, начелника Управе за стратегијско планирање, начелника Управе за финансије и буџет, начелника Оперативне управе (Г-3) и начелника Управе за развој (Г-5). Преко руководиоца надлежних организацијских целина у Министарству одбране и Генералштабу Војске СЦГ обезбеђује се потпуна укљученост компетентних личности, као носилаца функција које су битне у процесу израде и примене Стратегијског прегледа одбране.

Тим за израду Стратегијског прегледа одбране начелно чине најспособнији појединци који су у стању да дају квалитетне одговоре на проблеме који су из домена одређене функције на нивоу Министарства одбране и Генералштаба ВСЦГ. Такође, сваки члан радног тима треба да буде у стању да истовремено руководи радом подтима ради свестранијег сагледавања појединих проблема и, на основу тога, дефинисања нових структуралних и функционалних решења. То је тежак и одговоран осао за сваког појединца, јер учествује у дефинисању једне нове структуре. Војске која је суштински различита од њене улоге, величине, организације и функционисања у прошлости. Одговорност је утолико већа што се ради о систему одбране и Војсци, који су током више деценија били препуштени сами себи да „преживљавају“ у условима неконтролисаних процеса и сукоба на простору западног Балкана.

Због значајности и далекосежности промена у Војсци веома је битно у процес реформе и израде укључивати што млађе и способније кадрове, како би се управо они нашли у прилици да у домену струке искажу сву своју креативност. Пошто се суштински ради о дисконтинуитету са многим решењима из прошлости, сасвим је логично да се консултују они који ће изграђивати тај нови систем одбране и Војску. У супротном, може се десити да они који одлазе у пензију пресудно и без консултација креирају нови систем у одбране.

Фазе израде и примене Стратегијског прегледа одбране

У досадашњем периоду организационих промена изграђиване су суштински доктринарне, законодавне и стратегијске организационе претпоставке за реформу система одбране и Војске, с тим да ни оне нису у целости завршене. То се посебно односи на законодавне претпоставке.

Да би се убрзо и успешније реализовао реформски процес кроз израду и примену Стратегијског прегледа одбране, на нивоу Министарства одбране и Војске било би потребно да се реше следећи кључни проблеми:

– обезбедити консензус о основним поставкама реформе система одбране, кроз процес верификације Стратегијског прегледа одбране;

– извршити објективизацију рангирања и вођења кадра у служби (дефинисање критеријума). Сваки професионални припадник Војске треба да има „предвидиву каријеру“;

– дефинисати критеријуме припадности и овлашћења на одређеној дужности, односно формацијском месту, како би се избегле злоупотребе и фамилијарност;

– статус цивилних лица запослених у МО дефинисати и изједначити са запосленима у другим министарствима на нивоу државне заједнице Србије и Црне Гора;

– утврдити нови систем новчаних примања цивилних и војних лица запослених у МО у Војсци, у складу са стручном спремом, дужношћу, која обавља, чином и другим елементима, јер је постојећи систем дестимулативан са аспекта преузимања одговорности, усавршавања кадра и напредовања у служби. У том смислу, постоје системска решења у војскама развијених држава, која се стваралачки могу прилагодити нашим потребама;

– укинути колективне привилегије, додатке и припадности, које се стичу по основу припадности некој јединици, јер оне треба да се односе на појединца – статус у служби и задатак који се извршава, без обзира на јединицу у којој се налази. Нажалост, још су у систему присутне поједине колективне привилегије, које су дате у функцији лојалности претходним режимима;

– дефинисати нови систем вредности у Војсци, који би је све више, као институцију, удаљио од политике, а њене припаднике мотивисао на предан рад и непрекидно усавршавање у професији. Постоји опасност да се једна минула пракса у којој је био доминантан критеријум подобности, замени истом суштином супротног предзнака. Критеријум подобности требало би у потпуности да нестане, а да се као прворазредан афирмише *критеријум стручне компетентности*, односно професионалне способности за дужност коју лице треба да обавља;

– извршити целовиту реформу система војног школства у структурном, функционалном, програмском и статусном смислу. Коначно је дошло време да Војна академија усагласи критеријуме са високим школством у Србији и Црној Гори. Нови закон о војном школству треба да створи законодавне претпоставке такве намере. Биће неопходно утврдити које кадрове треба школовати у Војсци, а које треба стипендирати или конкурсом бирати са факултета из грађанства;

– урадити нове планове школовања са тежиштем на функционалном типу организације и новој улози будућих припадника свих категорија (официри, подофицири, цивилна лица, војни службеници ...);

– смањивати број гарнизона и гарнизонских места у којима су лоциране јединице и установе Војске, кроз постепено развијање инфраструктуре војних база;

– развијати систем војних база, интервидовског карактера и обезбедити целовит систем функционисања службе у систему и компактност породица;

– планове обуке ускладити са новом Доктрином војске, мисијама, циљевима и задацима Војске СЦГ, и

– обавити анализу постојећег кадра, карактеристика и потребног броја припадника Војске као и критеријума и начина селекције потребног кадра.

До сада су предузимани парцијални покушаји да се неки од проблема реше. Међутим, предлози решења никада нису, због различитих субјективних и објективних потешкоћа, доведени до нивоа примењивости. То су само неки најзначајнији системски проблеми, чија би се операционализација и конкретизација могле извести до појединости. Без њиховог решавања, кроз наредне реформске захтеве, који мењају суштину и биће Војске, може доћи и до настанка друштвено непожељних последица. То се, првенствено, огледа у негативној селекцији, кроз одлив способног кадра и то из јединица које ће се постепено гасити и које су се налазиле на маргини приоритета у минулом периоду. У том смислу, свако радно место и постављање треба да буде изложено *конкуренцији способности*. Није добро да основни критеријум останка у служби буде да ли се формацијско место гаси или не, него да ли према дефинисаним критеријумима радног места појединац има више шансе за она места која остају у новој организацији Војске, без обзира на то где је радио. У постојећем систему вредности доста цивилних и војних лица ће, према различитим основама, незадовољни отићи из Војске. Међутим, ако се дефинишу прецизни критеријуми за рангирање кадра и ако се процес буде реализовао правично и без изузетка, биће успешан, друштвено и професионално пожељан.

Без јасних и прецизних критеријума у свим областима војне делатности и даље ће се и значајније дешавати злоупотреба и неправде на основу постојања такозваних субјективних критеријума, при вођењу кадра у служби. Институција конкурса, за почетак, могла би бити релативно добро решење док се не изграде кадровска служба, која ће заиста бити у стању да решава део наведених проблема. Поред деформације које су се десиле у минулих петнаест година, без нових системских решења у кадровању, тешко се појединачно и организационо можемо одупрети инерцији персоналних решења, која често условавају и промене у самој организацији.

Успостављање и објективизација критеријума у кадровању допринеће удаљавању политичких препорука и подобности из те области. Што пре признамо да и данас имамо офицере који више улажу у различите форме лобирања у политичким структурама и партијским

круговима него у своје професионално усавршавање, пре ће се Војска ослободити те непожељне појаве.

Очување квалитетне и повољне кадровске структуре у Војсци СЦГ један је од кључних услова за реформски захват у свим осталим подручјима војне делатности. Ако се сачува критичан обим квалитета кадровске структуре Војска ће се засигурно брзо наћи на друштвено пожељном нивоу способности за реализовање утврђених мисија и задатака.

Успешно решавање наведених претпоставки је у функцији стварања повољних друштвених услова за организационе промене по дубини система и достизања дефинисаних циљева реформе Војске СЦГ, кроз израду и имплементацију Стратегијског прегледа одбране.

Целокупан процес израде и примене Стратегијског прегледа одбране реализује се кроз више такзованих корака или фаза, као што су:

- прва фаза – анализа чинилаца;
- друга фаза – утврђивање односа расположивих и потребних способности;
- трећа фаза – дефинисање одговора на кључна питања;
- четврта фаза – дефинисање нове организације система одбране и Војске;
- пета фаза – припрема документа за верификацију;
- шеста фаза – верификација документа; и
- седма фаза – имплементација.

Свака од дефинисаних фаза има теоријску заснованост, методске специфичности реализације, кључне проблеме које је потребно решити и начин имплементације тих решења у завршној фази.

Прва фаза описана је у првом питању и односи се на све екстерне и интерне чиниоце Стратегијског прегледа одбране. Посебна пажња поклања се предвиђању развоја стања безбедности и идентификовању интензитета изазова, ризика и претњи. Након њихове анализе тежиште се помера ка дефинисању мисија и задатака Војске у функцији адекватног одговора на изазове безбедности. Компарацијом стварних способности са способностима које је потребно достићи утврђују се сувишне и недостајуће организационе структуре, кадровске, логистичке и друге импликације које је потребно решити. Из друге фазе индукцију се питања за трећу фазу, на која је потребно наћи најчешће компромисне одговоре у функцији успоставља нове организационе структуре која ће функционално допринети повећању ефикасности реализовања мисија и задатака. У другој и трећој фази оправдано је што више користити резултате моделовања и ставове експерата видова, родова и служби.

У складу са структуром документа, у петој фази, врши се коначно обликовање нацрта Стратегијског прегледа одбране и припрема за верификацију. Верификација документа изузетно је сложена фаза, у којој је потребно задовољити неке сугестије са јавне расправе, припремити коначан предлог за Врховни савет одбране и Савет министара. Након по-

требних корекција стратегијски преглед одбране може да се упути на усвајање у скупштинску процедуру. На тај начин испољава се непосредан и значајан утицај парламента на систем одбране и Војску СЦГ. У поступку верификације на нивоу Скупштине Србије и Црне Горе на неки начин обезбеђује се консензус, који је веома битан за стабилност и континуитет процеса корених организационих промена.

Примена Стратегијског прегледа одбране реализује се кроз различите планове и програме, чијом реализацијом би се Војска из постојећег стања организовано и поступно превела у пројектовано или жељено стање. Тај плански и програмски захват треба у пракси да послужи као основа за решавање кључних проблема, који се јављају у том процесу, без обзира на то да ли имају организациони, социолошки, кадровски, социјални, финансијски, логистички или неки други аспект.

Да би се процес реформе мотао организовано и плански водити, потребно је што поузданије извршити финансијску анализу и предвиђање трошкова организационих промена по свим ставкама тог процеса. Када се изграде способности да се објективно дефинишу трошкови организационих промена, као и трошкови функционисања јединице на било ком нивоу организовања, може се тврдити да је могуће успешно управљати применом или имплементацијом Стратегијског прегледа одбране. Страна искуства и сазнања о поступку израде и примене документа веома су драгоцене, јер употпуњују поузданост и сигурност целокупног националног напора.

Закључак

Стратегијски преглед одбране је, након Стратегије одбране, Беле књиге и Војне доктрине, најзначајнији документ, који представља полазну основу за суштинске промене у систему одбране и Војсци Србије и Црне Горе. Због тога се често означава као главни инструмент реформе система одбране и Војске.

За дефинисање и примену Стратегијског прегледа одбране потребно је да се интегришу напори различитих структура на нивоу државне заједнице, влада држава чланица, Министарства одбране и Војске. Такође, веома је битан позитиван однос домаће и иностране јавности према укупним организационим променама, које детерминишу Стратегијски преглед одбране. Таквим приступом успех целокупног процеса је изванредан и друштвено пожељан.

Кроз планирање и програмирање кључних решења, дефинисаних у Стратегијском прегледу одбране стварају се претпоставке за реализовање организацијских промена Војске које ће за резултат имати модерну, способну, довољну, одрживу и респектабилну оружану силу, способну да реши основне претње оружаног угрожавања и да кроз

ангажовање у мировним операцијама повољно делује на регионалну стабилност и безбедност у свету.

Због низа проблема и слабости у функционисању постојеће организације система одбране, намеће се неодложна потреба преиспитивања постојећих и изналажења нових решења, модела организовања снага на оперативном и тактичком нивоу, као и доношење нове законске регулативе, која ће омогућити промене у функционисању система одбране на новим основама, а у складу са решењима у евроатлантским интеграцијама. У том смислу Стратегијски преглед одбране има незамањиву улогу.

Кроз верификацију Стратегијског прегледа одбране ствара се могућност за консензус око основних питања реформе и изграђују се услови за организован тимски рад на реформи система одбране и за опстанак критичне и креативне кадровске структуре, која је способна за постепено изградњу нових способности у складу са мисијама и задацима.

Ако се за реформу не обезбеде додатна финансијска средства, амбиције које се односе на обим и суштину процеса реформе система одбране и Војске неће бити остварене. У том случају, све би било враћено у остварене програмске оквири, који сигурно не могу да доведу до циљне организације МО и Војске у тако кратком времену. Посебно би била угрожена социјална димензија програмске реформе.

У последњих петнаест година, због смањених финансијских средстава за потребе Војске, умањиване су способности за одговор на војне изазове, ризике и претње по безбедност. То је довело до застарелости наоружања и опреме, смањивања улагања у систем одбране, смањења заинтересованости младих људи за војну професију, немогућност планске обуке резервног састава, команди и јединица, пада животног стандарда и погоршавања услова живота и рада у Војсци. Зато нам је неопходно хитна, континуирана, целовита и суштинска реформа система одбране и Војске Србије и Црне Горе.

Литература:

1. Жежи, В., Социологија војске, ВИНЦ, Београд, 1987.
2. Коен, М., Нејгел, Е., Увод у логику и научни метод, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1982.
3. Ковач, М., Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности, Свет књиге, 2003.
4. Меринг, Ф., Огледи из историје ратне вештине, Војно дело, Београд, 1955.
5. Нејгел Е., Структура науке, Нолит, Београд, 1974.
6. Новаковић, С., Хипотезе и сазнања, Нолит, Београд, 1984.
7. Павловић, Б., Расправа о филозофским основама наука, Нолит, Београд, 1983.
8. Вишњић, Д., Како мислити доктрину, Војно дело, бр. 1, 1995.