

Reforma Ministarstva odbrane i Vojske Srbije i Crne Gore

April 2004.

pukovnik doc. dr Miroslav Mladenović, izvršni direktor Tima za reforme Ministarstva odbrane SCG

Ključne reči: reforma, vojska, srbija, crna gora, ministarstvo odbrane, oružane snage

Citiranje: Mladenović, M. 2004. *Reforma Ministarstva odbrane i Vojske Srbije i Crne Gore*. [e-book] Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.

U enciklopedijama i rečnicima, pojam reforma (od novolatinske reči reforma, promena, preinaka) podrazumeva preinačenje, preobražaj, preustrojstvo, odnosno popravku nekog stanja. Najčešće se primenjuje u oblasti strukturnih izmena društva, društvenog poretka, odnosa, pojedinih institucija i organizacija. U Srbiji i Crnoj Gori, reforma sektora bezbednosti je rezultat izmenjenih, pre svega, međunarodnih okolnosti (raspad bipolarnog sistema, promena strategije vodeće vojne grupacije i, s tim u vezi, redefinisane bezbednosnih pretnji i rizika), a zatim i produkt promena u neposrednom okruženju (relativno uspešno i brzo prilagođavanje većine susednih zemalja evropskim i svetskim bezbednosnim integracijama) i, svakako, deo još složenijih i protivrečnijih procesa unutar same zajednice (počev od konfuznog normativno-institucionalnog okvira, preko ekonomskog i tehnološkog zaostajanja, visoke socijalne konfliktnosti i izrazite fragmentarnosti političke kulture, do još uvek, značajnih razlika u razumevanju i odnosima sa međunarodnom zajednicom). U tako kompleksnom ambijentu i reforma sektora bezbednosti u državnoj zajednici SCG predstavlja izuzetno složen i svakako dugotrajan proces koji zadire u sve značajnije sfere društvenog života.

Reforma oružanih snaga i, u okviru toga, reforma Ministarstva i Vojske SCG, bez sumnje je jedno od pitanja kojim su se, praktično ili ideološki, bavile sve garniture vlasti i sve rukovodeće i komandne strukture Ministarstva odbrane i Vojske. Uprkos izvesnim pomacima koji se mogu evidentirati u tom smislu, činjenica je da se pre može govoriti samo o delimičnim pokazateljima reorganizacije oružanih snaga i Ministarstva nego o njihovoj reformi.

Suštinski, reforma sistema odbrane do sada se ispoljavala kao nastojanje (manje ili više uspešno) različitih društvenih institucija, pre svega Ministarstva odbrane i Generalštaba da izvrše prestrukturiranje nasleđenih organizacionih šema, procedura, kadrova, informaciono-komunikacionih tehnologija, procesa odlučivanja, organizovanja i izvršavanja nadležnosti u skladu sa novim okolnostima i započetim integracionim procesima.

Jedan od novih kvaliteta u tom smislu, svakako je nedavni početak rada Tima za reforme Ministarstva odbrane SCG, formiranog na osnovu ugovora koji su potpisali ministar odbrane Boris Tadić i predstavnik Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) Francis O'Donnell.

Tim za reforme MO formiran je u decembru 2003. godine i predstavlja ne jedinu, već jednu od institucija, koje se bave ovom problematikom. Specifičnost ovog tima je u tome što je formiran na osnovu međunarodnog ugovora i što je u njegovoj samoj organizaciji jasno istaknuta međunarodna dimenzija. Tu činjenicu, u sustini, možemo bar dvojako da tumačimo: to je prilika da se na najneposredniji način koristimo iskustvima drugih zemalja, jer su u sastav tima ušla i dva savetnika iz Velike Britanije, a prisustvo ljudi sa strane, i to pod okriljem UNDP programa, na najbolji način

pokazuje naše, skoro opšteprihvaćeno, opredeljenje za saradnju i integraciju sa međunarodnim institucijama i organizacijama. Takođe, valja napomenuti da, atipično za dosadašnje institucije koje su se bavile reformom, sastav ovog Tima uglavnom čini mladi kadar i ljudi koji nisu na značajnijim pozicijama u Vojsci i Ministarstvu.

Tri su glavna polazišta u njegovom radu:

1. reforma sistema odbrane je skup, sveobuhvatan i dug (stalan proces);
2. reformu nije moguće izvršiti isključivo unutrašnjim potencijalima;
3. reforma sistema odbrane mora biti sastavni deo širih društvenih reformi, što pre svega podrazumeva stavljanje ovog sektora pod demokratsku civilnu kontrolu i javni nadzor.

1. Kod prve teze mora se imati u vidu da je reforma postojećeg sistema proces koji se ne može ostvariti bez obezbeđenja dodatnih sredstava za finansiranje. S tim u vezi, neophodno je uspostaviti moderan sistem budžetiranja koji, između ostalog, podrazumeva nalaženje sistemskih i realnih rešenja za finansiranje poslova odbrane i reformi. Jedan od prvih zadataka u tom smislu jeste obezbeđenje transparentnosti budžeta i njegovih rashoda, kako bi se zadobila potrebna podrška institucija vlasti, a pre svega građana. Međutim, postojeća budžetska sredstva, ionako veoma restriktivna, ne mogu biti dovoljna za sprovođenje reforme. Jedno od mogućih rešenja, poznatih i u drugim zemljama u tranziciji moglo bi da bude formiranje posebnog fonda za te namene.

Uloga Tima i u ovom smislu može biti izuzetno značajna, jer je izvesno da će projekti i podprojekti koje on donosi moći da okupe veći broj donatora, s obzirom na njegovu internacionalnu strukturu i podršku UNDP programa.

Pored toga, već je istaknuto da reforma sistema odbrane ne može dati željene efekte ukoliko nije sastavni deo reformi društva u celini. U ovom smislu, taj proces se može posmatrati u nekoliko ravni:

Normativnoj: izražava se u nedovoljnoj usklađenosti Ustavne povelje, zakona i nadležnosti zajednice sa ustavima, zakonima i nadležnostima republika članica; posebno je prisutna neophodnost donošenja adekvatnih akata u vezi sa regulisanjem sektora odbrane i bezbednosti, kao i akata kojima se definiše unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mesta unutar Ministarstva i Generalštaba.

Organizaciono – funkcionalnoj: neophodna je stručna i funkcionalna analiza Ministarstva i Generalštaba sa ciljem sagledavanja aktuelnog stanja i njegovog usklađivanja sa odgovarajućim institucijama u svetu; dosadašnje (početne) analize koje je proveo Tim za reforme (po metodu The Mountain Top View) pokazuju da se veliki broj funkcija preklapa, kao i da određeni broj postojećih funkcija nije uobičajen za oblast odbrane i bezbednosti.

Informaciono – tehnološkoj: stanje postojeće informaciono-komunikacione tehnologije nije na zadovoljavajućem nivou, a posebno način njenog korišćenja, naročito u smislu automatizacije i modernizacije procedura i interne informisanosti i obaveštenosti među organima i institucijama; još uvek je osnova komunikacije, od najviših do najbanalnijih pitanja, tradicionalni birokratski akt sa gumenim pečatom i (često besmislenom) oznakom poverljivosti.

Upravljanja i razvoja ljudskih resursa: neophodno je definisati strategiju i politiku upravljanja ljudskim resursima u smislu zapošljavanja, uvođenja u posao, napredovanja, modernizacije, prekvalifikacije i sl; najveći broj oficirskih mesta u Ministarstvu nije zasnovan na vojnostručnoj

neophodnosti: oficir u Ministarstvu odbrane treba da bude tamo gde je neophodna upravo oficirska uloga (veoma čest slučaj je da oni deluju na principu: civil u uniformi).

Edukativnoj: direktno je vezana za stručno osposobljavanje ljudi u reformskom smislu; neophodno je stvarati uverenje da reforme nisu pretnja već šansa i prilika da se živi i radi bolje, efikasnije i racionalnije.

Kulturološkoj: promena kulture ponašanja u reformskom smislu podrazumeva izgrađivanje kritičkog načina razmišljanja i zapitanosti kod svih pojedinaca i institucija o tome šta, kako i na koji način radimo u poređenju sa ranijim periodom. Neizbežno i vrlo važno pitanje, u tom smislu, jeste i gde smo u odnosu na okolni svet.

Pogrešno je shvatanje da se reforma može osmisliti i završiti brzo i jednokratno. To je proces koji je u stalnom trajanju, jer se odnosi na postojeće stanje koje je neprestano u razvoju i promenama. Bezbednosni izazovi nisu isti pre 50, 10 ili 15 godina i izvesno je da će se menjati u budućnosti. S obzirom na takvu situaciju, pojedina ministarstva u razvijenim zemljama imaju reformske timove koji su stalna tela, zadužena da prate razvoj situacije u sferi bezbednosti društva i da predlažu odgovarajuće izmene. Ne može se u oblasti odbrane unapred zacrtati šema koju treba dostići. Naprotiv, tek studioznim pristupom, počev od naučnog prikupljanja podataka i njihove obrade do, na kraju, valjane analize aktuelne situacije, moguće su adekvatne izmene u strukturi i načinu rada institucija iz oblasti odbrane i bezbednosti.

Još je Aristotel u svojoj analizi ustava antičkih gradova–država pokazao, nasuprot Platonovom stanovištu, da ne postoji idealan poredak primenjiv na sve uslove i sva vremena. Po njegovom mišljenju, različiti modeli i rešenja mogu biti podjednako uspešni, u zavisnosti od okolnosti na koje se primenjuju. U tom smislu, i korišćenje stranih iskustava pri koncipiranju sopstvenih odbrambenih sistema mora biti kreativan posao koji ne sme da se svede na puko kopiranje proučenih modela.

2. Jedan od osnovnih zahteva kvalitetnog pristupa reformi odbrambeno-bezbednosnog sektora jeste da institucije koje se time bave uključe u svoj sastav različite organizacije i pojedince iz celokupne društvene strukture ne zaobilazeći, svakako, ni eksperte iz inostranstva. U tom smislu Tim za reforme Ministarstva obrane SCG upravo sledi ovu logiku, kako u organizacionom, tako i u sadržinskom smislu, uz stalno prisutno saznanje o specifičnosti potreba, mogućnosti i karakteristika zemlje.

3. Već je istaknuto da je reforma sistema odbrane kompleksan posao, koji je sastavni deo reforme društva u celini. I najopravdaniji zahtevi, poput demokratske civilne kontrole, ne mogu se ispuniti ako nisu praćeni adekvatnim, izmenjenim, društvenim ambijentom. Za život političke demokratije neophodna je izgradnja socijalne strukture i vrednosti koje deluju kao podrška demokratiji. Uspostavljanje demokratije je veoma važan posao, upozoravao je Žan Žak Ruso, ali priprema naroda za demokratiju je još važniji. Uvažavajući ovakva gledišta mora se, radi reforme odbrane, insistirati i na reformi drugih institucija društva. Pojednostavljeno rečeno, ne može nereformisani parlament (sa starom kulturom odnosa, nepromenjenim shvatanjima o bezbednosti, demokratiji i sl.) biti dobar element civilne kontrole vojske, itd. Opasnost od uspostavljanja nekog vida subjektivne civilne kontrole nad oružanim snagama u zemljama postsocijalizma još uvek je prilično velika, jer je u njima civilna (ne i demokratska) kontrola već postojala, ali bez demokratije.

Ocena dostignutog nivoa reforme oružanih snaga SCG kreće se u prilično širokom (crno-belom) rasponu i najčešće zavisi od pozicije onoga ko je procenjuje. Realnost je da reforma nije na

samom početku, ali da glavna pitanja još uvek stoje i da najznačajniji zahvati nisu učinjeni. Za mnoge probleme neophodno je i duže vreme i više sredstava. "Uzalud nam je peti se na štule, kad i na štulama ipak moramo hodati na sopstvenim nogama", govorio je Montenj. U tom smislu, buduće aktivnosti na reformama Ministarstva i Vojske SCG moraju biti usklađene sa procesom demokratizacije i reformisanja ukupne društvene realnosti, jer ne može postojati demokratska kontrola bilo kog sektora ako je društvo nedemokratsko. Nažalost, promena političke kulture, tradicije, ekonomske baze, izgradnja civilnog društva itd, zahteva znatno više vremena nego što bismo mi to želeli. Samo formiranje institucija, pa i donošenje valjanih normativnih akata za njihov rad, relativno je lak posao, ali se postavlja pitanje koliki je prag tolerancije između demokratske forme političkih ustanova i nedemokratskog ambijenta u kome one treba da deluju.



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48, 11000 Beograd

Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334

Email: office@ccmr-bg.org

www.ccmr-bg.org | www.bezbednost.org