

Зоран Јефтић*

Универзитет у Београду - Факултет безбедности

Петар Станојевић**

Универзитет у Београду - Факултет безбедности

Жарко Обрадовић***

Универзитет у Београду - Факултет безбедности

ОРГАНИЗАЦИОНЕ ПРОМЕНЕ МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ У XXI ВЕКУ

Сажетак

Одбрамбена организација сваке савремене државе треба да буде избалансирана цивилно-војна институција са јасно законски дефинисаном цивилном супремацијом. Она мора бити способна да у оквиру расположивих јавних ресурса, обезбеди најоптималнији амбијент за развој система одбране а пре свега, припрему и ефикасну и ефективну употребу војске у остваривању додељених јој мисија. Обзиром да је пројектовано стање одбрамбене организације у непрестаном развоју и променама, исказану кроз потребу да се уподоби стварни ризицима и расположивим ресурсима систем одбране мора бити у реформи која има трајни карактер. Сходно наведеном, Република Србија је у последњих двадесет година у неколико наврата усклађивала организациону структуру Министарства одбране, одржавајући и стање актуелног политичког тренутка у земљи. Основно полазиште у изградњи оптималне организације

* zoran.jeftic@fb.bu.ac.rs

** petar.stanojevic@fb.bu.ac.rs

*** zarko.obradovic@fb.bu.ac.rs

Министарства одбране у Републици Србији била је жеља да се обезбеди доминантна позиција министра одбране у оквиру рада надлежне институције. То је уједно представљало основу за развој успешног менаџмента и потребних ресурса за цивилну администрацију, како би се пре свега остварио потребан организациони модел који би омогућио демократски надзор над војском, али истовремено испоштовао и војну експертизу у свим областима за које је то неопходно. Уједно усвајањем нових стратегијских докумената и увођењем у промет концепта тоталне одбране, тражи се усклађивање организације шеме Министарства одбране са актуелним виђењем политике безбедности у заштити националних интереса Републике Србије. У раду ће бити приказане промене у организационој структури Министарства одбране Републике Србије од 2000 године до данас.

Кључне речи: Министарство одбране; Војска Србије; Организација.

УВОД

Организационе промене у министарству одбране било које државе, па самим тим и у оквиру Републике Србије, никако нису, нити их треба разумети као, унутрашње, само организационо или техничко питање рада једне Владе, већ представља синтезу утицаја више унутрашњих и спољних фактора о положају, месту и улози система одбране у политичком систему земље.

У последњој деценији 20. и почетком 21. века догодиле су се крупне промене у међународним односима на глобалном и регионалном плану, са још несагледивим последицама, које нису оставиле нетакнутим ниједан сегмент друштва, укључујући и одбрану. Измењена шема међународних односа, као последица дезинтеграционих и интеграционих процеса у непосредном окружењу, посебно се одражава на безбедносни аспект, посматран кроз могућности угрожавања држава. Деценијама прошлог века претећи светски сукоб велесила и рат глобалног карактера распршио се у мноштво локалних,

углавном унутар државних сукоба, са новим безбедносним изазовима ризицима и претњама (Јефтић и др. 2018). Тероризам, пролиферација оружја за масовно уништавање, криминал и шверц међународних размера, велике миграције становништва и катастрофе изазване људским немаром, постају основна претња миру али и општем напретку друштва. Несразмеран развој држава и региона, као и нагомилани етнички, верски и други антагонизми у и међу државама, такође, остају латентна опасност по избијање локалних али и регионалних сукоба. Са друге стране, у најопштијем смислу посматрано, на глобалном и регионалном плану, препознатљиви су процеси удруживања земаља на плану безбедности и нарастања организационих форми његовог угрожавања.

Безбедносни аспект проширује се са војне на све сфере људског друштва, пре свега у области економије, комуникација и технологије. Оружане снаге добијају нове сасвим препознатљиве организационе и функционалне облике. Функционални облици, поред класичних војних, све више се испољавају у тзв. неборбеним или операцијама изван рата, у којима војска може да има чак и помоћну улогу. Све то прате различите форме мултинационалног организовања, било у чврстој форми савезништва или у ад хок формираним снагама за реализацију конкретне мисије.

Република Србија је отпочела реорганизацију у времену престанка постојања СР Југославије и творења Државне заједнице Србија и Црна Гора. Нефункционална државна творевина, која је узроковала и незаинтересованост политичке елите за реформу сектора безбедности, није створила амбијент за озбиљне организационе захвате. Са друге стране формирањем тимова за реформу у оквиру Министарства одбране али и унутрашња потреба система дали су виђење могућих праваца реформе и нову визију организације Министарства одбране у 21. веку

САВРЕМЕНА ОРГАНИЗАЦИЈА МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ

По распаду СФРЈ министарство одбране је функционисало у ратном или најблаже речено ванредном стању све до промена 2000. године. За овај период карактеристично је да су готово све оперативни функције пренете на начелника Генералштаба (НГШ), а да је улога министра одбране сведена на буџетирање и координацију са државним органима, модел који подсећа на већ виђено у Краљевини Србији и Југославији. Разлог овоме је прелаз дужности министра из руку војних лица на цивиле, који се догодио 1992, када је Милан Панић преузео ту функцију, поред функције премијера. Касније су се на том месту појављује поново војно лице тек на кратко 2000. године (Драгољуб Ојданић).

С обзиром да је постојао вакум законске и стратегијске регулативе, као и системске стабилности, у овом период министарство одбране је било предмет „игара моћи и сујета“. Самим тим је остало практично развлашћено у односу на НГШ и председника као врховног команданта, па овај период развоја сматрамо недовољно интересантним за даљу елаборацију.

Почетак XXI века Република Србија је “дочекала” заједници са Црном Гором, као део Савезне Републике Југославије и са системом одбране и структуром Министарства одбране који је суштински био више конципиран као резултанта прошлог и свих догађаја који су пратили настанак и живот СР Југославије током деведесетих година прошлог века.¹ Нестанак Југословенске народне армије као носеће оружане снаге СФРЈ и формирање војске СР Југославије, оружани сукоби у региону, агресија држава чланица НАТО-пакта на СР Југославију почетком 1999. године и готово тромесечно бомбардовање, друштвене и економске промене, нова институционална структура органа државе утицале су на функционисање Министарства одбране и тадашњу војску. Дезинтеграција Југославије овим (оснивањем СР Југославије) није била заустављена. Лоши односи Србије и Црне Горе унутар Југославије су уз посредовање међународне заједнице

¹ Србија је била део Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и проблема са којима се суочавала током њеног разбијања и нестанка

у лику представника Европске Уније “ преточени “у настанак и трогодишње постојање” Државне заједнице Србија и Црна Гора” (од 2003. до 2006. год.). Референдумом о независности из 2006 год. Црна Гора је прогласила државну самосталност, чиме је Државна заједница Србија и Црна Гора престала да постоји, а уз Црну Гору и Србија је постала независна држава, уз признање међународно-правног континуитета Србије у односу на претходну државну заједницу и Југославију.

Сама Србија је дочекала нови век са промењеним политичким околностима. Победа политичке коалиције “Демократска опозиција Србије” на парламентарним изборима децембра 2000-те године, отворила је пут и за нове, организационе промене у министарству одбране. Те промене су требале да одсликају нову позицију Републике Србије у међународним односима, блиске односе са западноевропским државама и САД.

Такво политичко виђење, засновано на потреби развоја демократског друштва, условило је да се у разматрање узму два могућа модела² Министарства одбране као државног органа управе. У оба организациона модела постоји захтев за избалансираним цивилно-војним односима и демократским надзором над системом одбране. То у основи подразумева спречавање политичке злоупотребе војске али и војне злоупотребе политичке власти. Који су модели у промету зависи пре свега од политичког система, традиције и безбедносних ризика. Једном броју земаља НГШ је директно потчињен председнику државе³. Други модел је онај у коме је НГШ подређен директно министру одбране у миру, а шефу државе (врховној команди) само у рату. Намеће се закључак да цивилни део администрације у Министарству одбране, у овом случају, има значајнију одлуку у процесима доношења одлука.

2 За успешно функционисање МО нужно је постојање и цивилне администрације оспособљене да дела у систему одбране. Администрацију треба да чине експерти у нашем случају одбране, неутрални у експертском практикурању одбране и организацији професионалне хијерархије, дистанцирани од политике али и способни да подрже политичке идеје и да их претворе у оствариве циљеве.

3 Такав случај је био у СР Југославији до 2003. када су и војне службе безбедности пребачене у надлежност министра одбране пратећи установљење (2004) нове организације Министарства одбране.

Дилема која настаје у практикурању оба модела односи се пре свега на мирнодопску расподелу моћи Генералштаб и Министарства одбране, која се често ломи око управљања кадром (постављења, унапређења и пензионисања највиших војних чиновца), контроли производње и набавке војне опреме, снабдевања војске и контроле војних безбедносних и обавештајних служби

Данас се сматра да је прихватљивији модел у коме министарство одбране има организациону структуру која укључује и генералштаб, који је директно потчињен министру, док је врховно командовање и употреба војске везана за председника републике. Оваква организација избегава дуализам и даје легитимитет министру, на кога председник може пренети и део својих овлашћења у раду са војском, посебно она која се односе на период мира. Тиме се стварају услови за успешан менаџмент Министарства одбране и развијање потребних ресурса цивилна администрација уз поштовање војне експертизе у свим областима везаних за учешће у формулисању одбрамбене политике и њеној имплементацији, као и ефикаснију и ефективнију обуку, опремање и употребу војске, у складу са усвојеним стратегијским документима система одбране.

ОРГАНИЗАЦИОНЕ ПРОМЕНЕ КАО ДЕО РЕФОРМСКОГ ЗАХВАТА ПОСЛЕ 2000.

Не улазећи у етимолошко значење појма реформе и различитост тумачења, за потребе овога рада задржаћемо се на одређењу које подразумева преиначење, преображај, реорганизацију, са основним циљем поправке неког стања без мењања његове суштине. Иако не постоји јасна дефиниција реформе одбране она се у основи односи на преобликовање система одбране и институција њеним управљањем, развојем одбрамбених могућности усаглашених са новим безбедносним изазовима и изградња способности за учешће у операцијама дефинисане у стратегијским и законским документима.

У том смислу, и реформа система одбране, полази од основне идеје да Министарство одбране и Генералштаб

изврше реструктурирање наслеђене организације и да на то надогради све остале процедуре, процесе одлучивања, опремања, реализовање законом утврђених надлежности у складу са новим безбедносним изазовима ризицима претња

Битне претпоставке за реализацију стратешких циљева реформе односе се на пре свега на политички консензус релевантних фактора политичког одлучивања, али и на одговарајуће материјалне и људске ресурсе, адекватан доктринарни и правни оквира, транспарентност послова одбране, потребан ниво цивилно-војних односа и подршку релевантних актера међународне заједнице.

Уочавајући значај организационих промена у оквиру МО донет је и Програм организационих промена у Министарству одбране и Војсци до 2010. као саставни део Плана развоја система одбране до 2010. године⁴.

Докуменат је израдио Радни тим Управе за организацију на основу Методолошких оквира израде програма развоја и Закључака са семинара “План развоја система одбране до 2010. године”, а у складу са Стратегијским прегледом одбране. Доношењу наведеног Програма претходиле су и озбиљне анализе усмерене на израду материјала под називом „Реформа Војске и делова система одбране-модел будуће војске СЦГ“.⁵ Оба документа ће бити посебно разматрана у даљем тексту.

Као што је већ изнето, претходна истраживања и реформски предлози изнети су у студији-документу „Реформа Војске и делова система одбране-модел будуће војске СЦГ“ (Боровић и др. 2004).

Треба имати у виду да је студија рађена пре одвајања Црне Горе из државне заједнице. Требало је да изнети ставови и решења из ове студије послуже као основа за пројекат реформе војске и стварање одговарајућих нормативних аката (Закона, Стратегије одбране, Доктрине, Беле књиге итд.). Наглашавало се да би било погодно да се за овај програм реформе добије консензус релевантних политичких снага, стручне јавности и припадника војске у најширем смислу, за шта би од користи била нека врста јавне расправе.

4 Програм је урађен октобра 2006. године

5 Документ завршен и предан министру одбране маја 2004.

Сматрало се да су чиниоци суштине проблема садржани у: безбедносним изазовима, ризицима и претњама; достигнутом степену развоја Војске Србије и Црне Горе (ВСЦГ); визији будуће ВСЦГ; критеријумима и ограничењима за пројектовање будуће ВСЦГ; општим и посебним циљевима моделовања; ефектима који се очекују и предвиђеној методологији организацијских промена ВСЦГ.

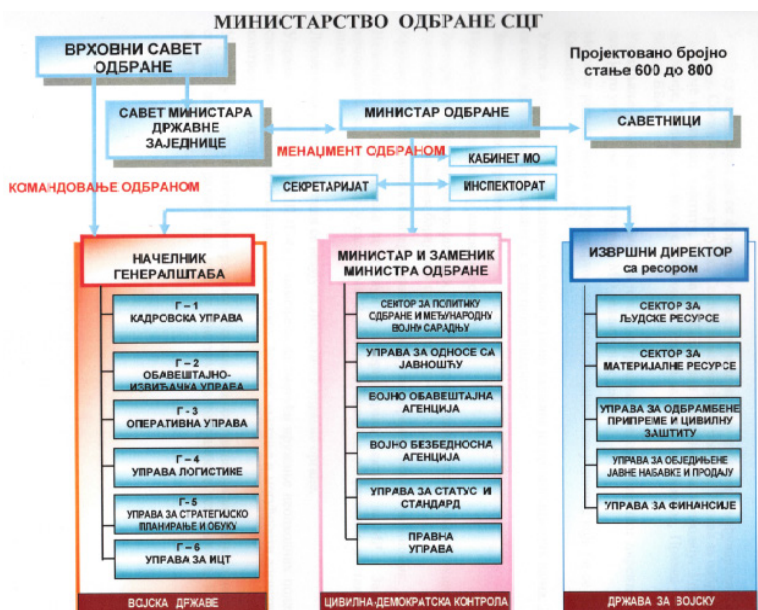
Дошло се до закључка да војна организација подсећа на орахову љуску. Постоје команде и јединице без војника, тенкови и транспортери без посада, школе без наставника, логистика без резервних делова, горива и муниције и тд. Високу попуњеност имали су само Генералштаб, Министарство одбране и установе санитетске службе (око 90%). Због слабог стања попуне тешко је препознати праве лоше карактеристике организације, јер она увек ради у пренапрегнутом, односно увек лошем стању. Постојао је притисак унутар и ван организације да се стање мора одржавати, јер су безбедносни изазови и даље интензивни, што је само погоршавало ситуацију. Закључак је био да је један од доминантних проблема, с тим у вези, адекватно димензионисање организације и њена потоња хитна попуна.

Ова студија имала је основни циљ да понуди релативно конзистентан модел будуће Војске Србије и Црне Горе, који је, пре свега, заснован на логичким односима, али и компромисима утицајних фактора, као критеријума, међу којима се издвајају безбедносни изазови, ризици и претње, са једне и, могућности државне заједнице и оперативне потребе, са друге стране.

Основна идеја приступа се састојала у томе да се Генералштаб растерети свих дужности које нису у вези са његовом основном функцијом, улогама и задацима Војске и да се Државна заједница активно укључи у менаџмент и обезбеђење ресурса одбране.

У Министарство одбране се, тако, пребацују оне функције које држава мора да обавља да би омогућила постојање и функционисање војске. Држава треба да војсци обезбеди официре, да наоружа војску, сачини правну регулативу, обезбеди финансијска средства, припреми друштво за одбрану итд.

Графички је ово решење приказано на слици 1. Са слике се јасно види сегментација укупног система одбране на три основне целине. На челу ових целина се предвиђало да буду начелник Генералштаба, Министар/заменик министра одбране и Извршни директор. Треба имати у виду да је предлог направљен пре доношења законских прописа у вези државне управе којима су установљене функције државних секретара и помоћника министра, тако да су коришћене постојеће функције и називи који су се у том тренутку сматрали пригодним. Идеја је, између осталог, била и да се новим законским решењима утврде сталне и променљиве позиције, односно да НГШ и „Извршни директор“ буду професионалне функције које ће обављати професионалци изабрани на дужи временски период и да буду независни од политике, а да Министар и заменик министра буду функције које су зависне од политике и персонално лакше променљиве. При овом се угледало на Британски и Немачки модел и сматрало да ће се систему обезбедити нужна стабилност.



Слика 1. – Сегментација система одбране према студији „Реформа Војске и делова система одбране-модел будуће војске СЦГ“ (Боровић и др. 2004)

Упркос сложеном политичко-безбедносном амбијенту и озбиљним економским ограничењима у реализацији задатака реформе и реорганизације система одбране учињени су одређени конкретни кораци до 2006 године.

Уставном повељом је посебно истакнуто да је војска под демократском и цивилном контролом (Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора 2003) усвојена је Стратегија одбране државне заједнице Србија и Црна Гора (Стратегија одбране државне заједнице Србија и Црна Гора 2004), израђена је и публикована Бела књиге одбране, израђена је Војна доктрина и израђен је Пројекат професионализације Војске СЦГ. Уставном повељом државне заједнице истакнут је захтев за успоставом пуне демократске контроле Војске СЦГ, Усвојени су Закон о службама безбедности, Закон о учешћу професионалних припадника ВСЦГ, особља цивилне заштите и запослених у органима управе Савета министара у мировним операцијама и другим активностима у иностранству, донета је Уредба о цивилном служењу војног рока. Успостављена је јединствена Војна академија, формиран Центар за мировне операције, покренут пројекат преквалификације вишка професионалног кадра, скраћење војног рока и омогућено цивилно служење војног рока; Војни правосудни органи прешли су у надлежност цивилних судова и обезбеђење државне границе на територији пренето је у надлежност МУП-а.

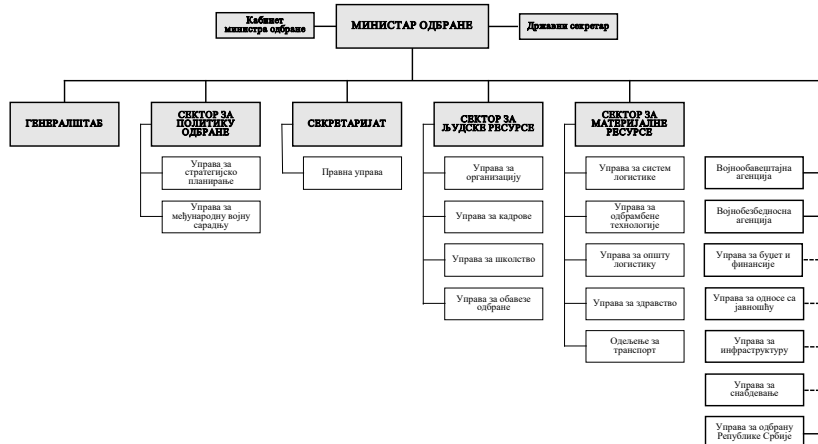
Ради остваривања транспарентности и пуне координације послова и задатака у процесу реформе система одбране и стварања материјалних претпоставки за његову реализацију извршено је формирање: Одбора за координацију реформе система одбране у Министарству одбране и Фонда за реформу, буџетска средства за финансирање одбране и планирани приходи у систему одбране транспарентно се исказују се у буџетима, интензивирана је војно-дипломатска и међународна војна сарадња. Значајно је побољшан однос са јавношћу чиме је рад Министарства постао транспарентнијим. Отпочео је процес довођења односа Министарства и Генералштаба у склад са принципом супремације цивилне власти над војном, а извршене су и измене у области обавештајне и службе

безбедности. Интензивирани су облици едукације официра и подофицира у страним војним школама.

ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ ДРЖАВНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ СРБИЈА И ЦРНА ГОРА

Сходно наведеном нова организациона структура Министарства одбране у Државној заједници Србија и Црна гора усаглашавана је у периоду 2003-2006 година са променама које су се односиле пре свега на интегрисање Генералштаба у организацијски састав Министарства одбране, и директно предподчињавање Министру одбране Војнобезбедносне и Војнообавештајне службе. Таквом структуром обезбеђено је функционално обједињавање Министарства одбране и Генералштаба и преузимање од Војске, функција и задатака који према савременим стандардима не припадају војној организацији (организација, школовање, финансије, здравство, ремонт, инфраструктура и сл.). У ширем смислу, организациона структура Министарства одбране обухвата и организацијске саставе потчињене Министарству одбране, као и команде, јединице и установе Војске. У периоду трајања Државне заједнице формиран је у оквиру Министарства, јула 2003 године и Безбедносно-обавештајног сектор. Наведени експеримент није уродио плодом те су од марта 2006. године службе поново раздвојиле. (слика 2.)

Сама структура спада у групу „уобичајених“ и линијских по типу. Број веза министра је 12, што је гранична вредност са становишта ефикасности. Важно је напоменути формирање Сектора за људске ресурсе чиме се први пут успоставља системска претпоставка за управљање људским ресурсима и прави искорак у односу на дотадашње нешто уже „управљање кадровима“. Сектор за Материјалне ресурсе је обухватио некадашњи Војно-привредни сектор и делове логистичког система који функционишу на доходовној бази и обављају сложеније и дуготрајније послове. Организацијом није обухваћена Цивилна одбрана-заштита, нестала је управа за статус и стандард, а неке функције попут инфраструктуре су одвојене од сличних делова структуре (материјални ресурси).



Слика 2. – Организациона Министарства одбране из 2006. године

Чињеница је да је успостављањем ове организације Министарства одбране обезбеђена цивилна и демократска контрола Војске и војних служби безбедности, убрзани су информациони токови и отклоњено је бројно преклапање функција и надлежности између Министарства и Генералштаба које је наслеђено из претходног периода. И поред значајних побољшања у односу на претходну структуру, наведена структура се карактерише и одређеним недостацима.

Основни недостаци постојеће организационе структуре Министарства одбране су:

- Превелики број организационих јединица Министарства одбране;
- Релативно велико бројно стање Министарства одбране и њему потчињених састава;
- Организација војног здрављства, логистике и школства је неадекватна потребама система и не ослања се у довољној мери на ресурсе државе;
- Један део установа, који се финансирају из буџета, треба да послују по принципу стицања и расподеле дохотка;

- Недовољна искоришћеност информационе технологије ради повећања брзине и квалитета рада, и
- Неповољна структура кадра.

Бројно стање радних и формацијских места у Министарству одбране и Војсци Србије у миру, било је у значајном нескладу са стањем попуне, те је оно износило око 60%.⁶

Истовремено сматрало се да организација Војске представља прелазно решење које треба да омогући успостављање новог организационог модела који ће створити предуслове за ефективно и ефикасно функционисање, односно који ће бити у складу са достигнућима савремене војне организационе теорије и праксе. Успостављен је здружени генералштаб, а функције формиране на начин уобичајен у војскама развијених земаља. Основни недостаци би се могли одредити као:

- Релативно велико бројно стање Генералштаба и њему потчињених састава;
- Неравномерна димензионираност оперативних састава копнене војске,
- Сложеност веза и односа;
- Упитна ефикасност функционисања и неповољна кадровска структура.

Највећа непознаница у овој организацији била је улога и начин функционисања „Здружене оперативне команде“ и њен однос са „Оперативним снагама“. Логика налаже да ова команда има за сврху да превазиђе и обједини видовску организацију војске ради извршења конкретних задатака који се морају рапидно обавити у случају појаве угрожавања и да обезбеди мобилизацијски развој војске. Слично би требала бити улога „Оперативних снага“. Из тог разлога постојање две организационе целине са истом или сличном наменом, значи донекле, преклапање надлежности у командовању.

⁶ Стање попуне је данас далеко повољније обзиром на смањење укупног броја формацијских места са сличним бројним стањем попуне.

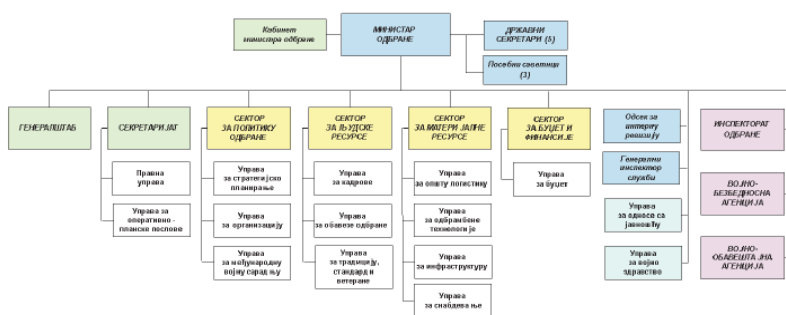
Посебно као новину треба истаћи организациону целину за цивилно-војне односе, која је уобичајена само за војске најразвијенијих земаља и која представља нов квалитет у схватању „невојних“ мисија војске и омогућава њихово далеко ефикасније спровођење.

ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 2007-2010.

У наведеном периоду, усвојени су системски закони (Закон о одбрани 2007), (Закон о Војсци Србије 2007) и подзаконски прописи из области одбране и усвојена стратегијско доктринарна документа (Стратегија националне безбедности Републике Србије 2009), (Стратегија одбране Републике Србије 2009), чиме су створене све претпоставке за организационо и институционалне уређење система одбране. Организациона структура Министарства одбране из претходне организације није донела значајније промене, осим унутрашњих преподчињавања и промена назива Управа. Управа за организацију прешла је у надлежност Сектора за политику одбране, а Управа за одрану Р Србије променила је назив у Управу за ванредне ситуације.

Измене у организацији Генералштаба ишле су у правцу спуштања организационог значаја „Здружене оперативне команде“ њеним потчињавањем Заменику начелника генералштаба. Укинута је оперативна команда, а у саставу генералштаба формирана је посебна команда за обуку, док је гарда добила директну везу са Начелником генералштаба, чиме је овој јединици дат посебан, значај. У току наведеног периода а посебно 2007 године дошло је до неслагања тадашњег министра одбране и начелника ГШ око динамике и начина реформе Министарства одбране и Војске Србије, што је имало за последицу делимично успоравање реорганизационих и реформских потеза и као крајњу консеквенцу разрешење начелника ГШ. Поред јавних наступа оба актера, свој став начелник ГШ је јавно изнео и у часопису „Војно дело“ (Понош, Здравко 2007).

Даљи развој организације Министарства одбране збио се 2010. године када је усвојена организација приказана на слици бр. 3. (Бела књига одбране Србије, 2010). Организационим изменама, број непосредних веза Министра је порастао на 13. Формиране су нове организационе целине попут „Генералног инспектора служби“. Враћене су неке старе, као на пример „Управа за традицију, стандард и ветеране“. Овим је држава поново успоставила организациони оквир за бригу како о сталном кадру, тако и ветеранима што од времена СФРЈ није био случај и решавало се смањеним институционалним капацитетом. Укинута је одељење за транспорт, а Управа за снабдевање и инфраструктура су дошле у крило сектора за материјалне ресурса коме по суштини делатности и припадају. Издвојена је Управа војног здравства која је добила виши ранг у организацији и директну везу са Министром. Интересантно је да је формирана Управа за оперативно-планске послове што само указује на непостојање реалне поделе међу оперативним и дугорочно-развојним пословима између Министарства и Генералштаба.

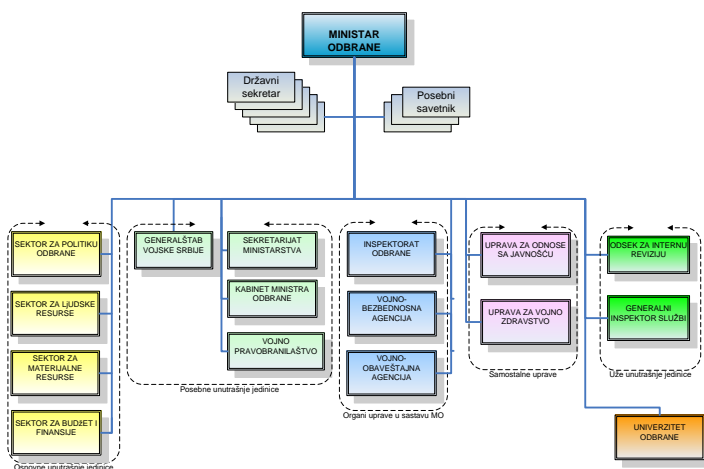


Слика 3. – Организација Министарства одбране 2010. године (Бела књига одбране Србије, 2010)

Организациона шема Генералштаба није битно изменила у односу на предходни период осим што су поред гарде директно за врх структуре везане још неке јединице и установе.

ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 2015.

Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству одбране образоване су основне унутрашње јединице сектори посебне унутрашње јединице: Секретаријат Министарства одбране, Кабинет министра одбране, Војно правобранилаштво и Генералштаб Војске Србије. Уже унутрашње јединице су: Кабинет начелника Генералштаба Војске Србије, Здружена оперативна команда, управа, одељење, одсек и група.



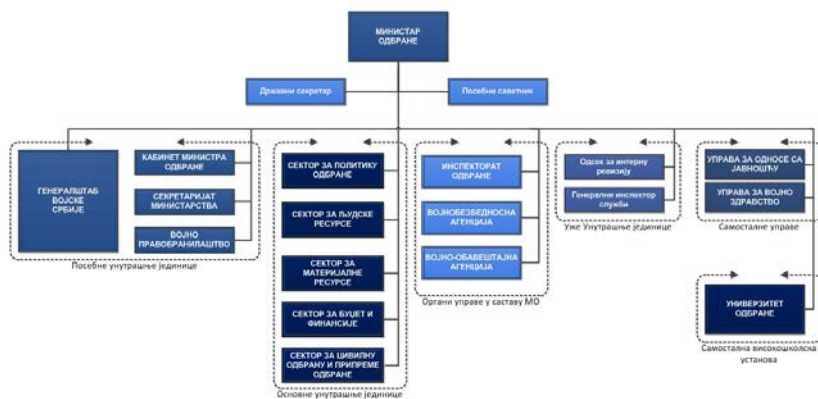
Слика 4. Организација Министарства одбране 2015. године

У овој организационој шеми појављује се као посебна јединица „Војно правобранилаштво“ и посебно је истакнут Универзитет одбране⁷ (Јефтић, З. Вуруна, М. 2009) чиме је апострофиран значај школског образовног система за потребе одбране.

⁷ Универзитет одбране је основан Одлуком ладе Републике Србије 24. Фебруара 2011. године

ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 2018.

Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству одбране усвојен је 04. 05. 2017. Године, а Правилником о изменама и допунама Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству одбране од 18. јануара 2018 усвојена је актуелна организациона структура МО и додељене надлежности организационим целинама Министарства одбране. Унутрашња организација Министарства одбране усклађена је према делокругу прописаном Закона о министарствима и Уредбом о начелима и критеријумима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у Министарству одбране. (Министарство одбране Републике Србије 2018.) Нова организациона шема из 2018. године приказана је на слици 5. актуелна је и данас. Овом организацијом поново се у састав система одбране уводи Слика 4. Организација Министарства одбране 2015. године.



Слика 5. – Организација Министарства одбране 2018. године

Посебно је значајно истаћи да је у међувремену формиран Сектор за цивилну одбрану и припреме одбране као унутрашња јединица Министарства одбране. Ови поступком подигнут је

значај планирања припрема за одбрану одбране, Плана одбране и развијања целокупног система одбране од државних органа до грађана, као и координације послова цивилне заштите у ванредном стању и рату.

Новине у организационој шеме Генералштаба нису суштински значаје и односи се само на увођење главног подофицира Генералштаба и главног подофицира Војске Србије, Одељења за планирање програмирање и буџетирање, као и промену назива Ваздухопловство и ПВО у Ратно ваздухопловство и ПВО, као и предподчињавање Специјалне бригаде из КОВ директно под Н ГШ - април 2019.

Усвајањем нове Стратегије националне безбедности (Стратегија националне безбедности Републике Србије 2019) и Стратегије одбране Републике Србије (Стратегија одбране Републике Србије 2019), добили смо ажурирана документа националног нивоа за област безбедности и одбране, али и даље са проблем недостака националне стратегије као кровног државног документа. Стратегије се баве општим и појединачним темама и њихово оживотворење мора бити кроз детаљно разрађене акционе планове за спровођење. Нужно је да планови укључе прецизирање циљева, израду сценарија, одређивање неопходних ресурса и тактика, чиме се објективно висок степен општости стратегија може операционализовати. Ово је посебно значајно због увођења стратегијског концепта тоталне одбране који захтева потпуно нови пре свега организациони али и материјално-финансијски и функционални приступ. Модел тоталне одбране такође подразумева враћање обавезног служења војног рока или неку другу врсту обавезе за све пунолетне грађане Републике Србије, али подразумева и формирање великог броја нових јединица које изискују додатна улагања и темељну реорганизацију оружаних снага.

Ради операционализације и оптимизације предложеног концепта тоталне одбране и изнетих стратегијских ставова, било би неопходно, са научно-стручног становишта, разрадити могућа решења и евалуирати досадашње и будуће ефекте примене стратегија. Следствено наведеном неопходно је и доношење нових и измене постојећих прописа. Посебно се морају прилагодити решења дата у другим гранским

стратегијским документима, а последично и организацију Војске и Министарства одбране.

ЗАКЉУЧАК

Живот и реформске промене система одбране и самог министарства надлежног за ту област, увек се реализује у скраћеном времену и ограниченим расположивим ресурсима. Стога одбрамбена организација мора бити подржана са усвојеним стратегијско доктринарним и законским документима и са јасно дефинисани и остваривим мисијама. Од цивилне и војне компоненте се очекује да буду рационални актери, а улога компетентних цивила односи се на потребу за ефикаснијом употребом расположивих јавних ресурса, њеном транспарентношћу и демократским надзором над системом одбране. То истовремено подразумева добро управљање системом и стварање оптималних услова да Војска достигне потребан ниво ефикасности и ефективности за остваривање додељених јој мисија. Као један од основних предуслова реформу, организационе промене, су покретач изградње потребног система одбране, заснованог на економској и финансијској одрживости буџета.

Од 2000. године до данас организација Министарства одбране и Генералштаба су се више пута мењале да би испуниле наведене захтеве. Пређен је пут од „минималне структуре и улоге Министарства одбране“ до модерне структуре и организације која може одговорити на савремене захтеве. У међувремену је дошло до балансирања „моћи“ и значаја појединих елемената у организацији. Логистичке функције су обједињене у једном сектору. Порастао је, организациони значај „Управе за војно здравство“. Неки делови система одбране, који део своје функције обављају са цивилним сектором добили су своје место у оквиру Министарства одбране и издвојени су из „војске“, попут Универзитета одбране. После неког времена увидело се да одбрана мора бити заснована на свим расположивим државним ресурсима и да је немогуће организовати успешан одбрамбени систем без сарадње свих субјеката друштва, посебно у малим земљама попут Србије. Тако је поново уведен Сектор за цивилну одбрану и припрему

одбране, који би као носилац израде Плана одбране и значаја сопствене делатности, организацијски и функционално, мора добити шири простор за деловање. Кроз Управу за традицију, стандард и ветеране“ држава поново успоставила оквир за бригу како о сталном кадру и ветеранима, што ће сигурно имати последице на побољшање морала и поверења у оружаним снагама.

Остале су наравно и недоумице, да ли је потребно укрупнити организационе целине Министарсва одбране, према њиховој улози у систему и карактеру управљања као што је предлагано у моделу на слици 1. и како и на ком нивоу командовати оперативним (готовим) снагама. Одговори на ова питања ће се сигурно наметнути у будућности приликом тражења модела за ефективније и ефикасније управљање системом одбране, али и приликом тражења решења за, евентуално, увећане готове снаге.

Оцена достигнутог нивоа организације и реформе креће се у прилично широком распону, али најчешће зависи од позиције онога који процењује. Са једне стране организацијски је створен је амбијент да се Министарство одбране и Војска Србије налазе у реформском захвату усмереном ка вишем нивоу оптимизације доброг управљања системом одбране, али се уочава да постоје сегменти које се морају дорађивати и да је за њихово решење неопходан, дужи временски период и више средстава. У том смислу, наше будуће активности на реформама морају пратити и реформисану друштвену реалност од које очекујемо да да позитиван импулс тим процесима. Овај импулс може бити двојак и ићи ће у правцу потпуне професионализације одбране или поновног омасовљења одбрамбене базе преко увођења обавезног војног рока. Овај други правац подразумеваће веће усмерење према успешним решењима, које је пракса потврдила а која су постојала у СФРЈ или СРЈ.

Посебно је значајно да се у потпуности операционализације и оптимизује предложени концепта тоталне одбране. Стога сматрамо неопходним да се изнети стратегијских ставова, са научно-стручног становишта, разраде, предложе могућа решења, уз евалуацију досадашњих али и будућих ефеката

примене стратегија. Следствено наведеном неопходно је и доношење нових и измене постојећих прописа. Посебно се морају прилагодити решења дата у другим гранским стратегијским документима, а последично и организацију Министарства одбране и Војске Србије.

ЛИТЕРАТУРА

Боровић, Синиша. Станојевић, Петар. Форца, Божидар. Мишковић, Василије, (2004). *Реформа Војске и делова система одбране - модел будуће војске СЦГ*, Студија, Београд.

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance, (2019), *Defence Reform*. SSR Backgrounder Series. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_13_Defence%20Reform_0.pdf

Јефтић, Зоран. Мишев, Гордана. Обрадовић, Жарко. Станојевић, Петар, (2018), *Савремени конфликти и њихове тенденције*, Војно дело, Београд, 7/2018, 23-40

Уставна повеља државне заједнице Србија и Црна Гора, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/2003.

Стратегија одбране државне заједнице Србија и Црна Гора, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 55/2004.

Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 88 од 28. октобра 2009 - др. закон, 104 од 16. децембра 2009 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 36 од 10. маја 2018.

Закон о Војсци Србије, *Службени гласник РС*, бр. 116 од 11. децембра 2007, 88 од 28. октобра 2009, 101 од 29. децембра 2010 - др. закон, 10 од 29. јануара 2015, 88 од 23. октобра 2015 - УС, 36 од 10. маја 2018, 94 од 27. децембра 2019.

Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2009, доступна на: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20nacionalne%20bezbednosti%20Republike%20Srbije.pdf

Стратегија одбране Републике Србије, 2009, доступна на: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/Strategija%20odbrane%20Republike%20Srbije.pdf

Понош, Здравко. 2007. „Трансформација Војске Србије“, *Војно дело*, но. 03, 2007, Министарство одбране, 9-13.

Бела књига одбране Србије, Медија центар „Одбрана“, Београд 2010.

Јефтић, З. Вуруна, М. 2009. „Реформа војног образовања у Републици Србији – могућности, изазови и правци развоја“, *Војно дело*, Београд, 1/2009, 155 – 174

Министарство одбране Републике Србије, 2018. Преузето са: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/informator/2018/jun/informator_o_radu_jun_2018_lat.pdf

Стратегија националне безбедности Републике Србије. 2019. доступна на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/akta_procedura/2019/2206-19%20-%20Lat..pdf

Стратегија одбране Републике Србије. 2019. доступна на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/akta_procedura/2019/2207-19%20-%20lat..pdf

Zoran Jeftic, Petar Stanojevic, Zarko Obradovic

**ORGANIZATIONAL CHANGES OF THE MINISTRY OF
DEFENSE IN XXI. CENTURY**

Resume

The defense organization of every modern state should be a balanced civil-military institution with a clear legally defined civilian supremacy. It must be able, within the available public resources, to provide the most optimal environment for the development of the defense system and, above all, the preparation and efficient and effective use of the military in carrying out the missions assigned to it. Given that the projected state of the defense organization is in constant development and change, expressed through the need to adapt to the real risks and available resources, the defense system must be in a reform that has a evergreening character. Accordingly, the Republic of Serbia has harmonized the organizational structure of the Ministry of Defense on several occasions in the last twenty years, mirroring the state of the current political situation in the country. The main starting point in building the optimal organization of the Ministry of Defense in the Republic of Serbia was the desire to ensure the dominant position of the Minister of Defense within the institution. This was also the basis for the development of successful management and the necessary resources for civilian administration, in order to achieve the necessary organizational model that would enable democratic oversight of the military, but also respect military expertise in all necessary areas. At the same time, the adoption of new strategic documents and the introduction of the concept of total defense, requires harmonization of the organization of the Ministry of Defense with the current vision of security policy in the protection of national interests of the Republic of Serbia. The paper will present the change in the organizational structure of the Ministry of Defense of the Republic of Serbia from 2000 until today.

Keywords: Ministry of Defense; The Military of Serbia; Organization.*

* Овај рад је примљен 20. децембра 2019. године, а прихваћен на састанку Редакције 10. августа 2020. године.