

Марио Рељановић*

РЕФОРМА СИСТЕМА ОДБРАНЕ У ТЕОРИЈИ И ПРАКСИ

СИСТЕМ ОДБРАНЕ КАО ДЕО СЕКТОРА БЕЗБЕДНОСТИ

Да би се реформисао један сложен систем као што је апарат одбране, он се најпре мора раслојити на своје основне компоненте, а затим се свака анализирати у својој специфичности. Најзад, из такве анализе се морају синтетисати неки општи закључци – рекли бисмо параметри – будућег деловања при постављању и спровођењу реформе.

Систем одбране, међутим, не постоји самостално у савременој држави. Да би одговорила на безбедносне претње и изазове, држава поставља систем одбране у шири контекст сектора безбедности. Управо та чињеница дефинише систем одбране у својој специфичности у односу на остатак државног апарата и институција.

Према подели Женевског центра за демократску контролу оружаних снага (DCAF)¹, сектор безбедности чине:

- војска;
- паравојне формације;²

* Истраживач приправник у Институту за упоредно право

¹ Geneva Center for Democratic Control of Armed Forces. Više podataka o organizaciji i radu Ženevskog centra na adresi: www.dcaf.ch

² Под паравојним формацијама се не подразумевају јединице терориста, герилаца или организоване банде, већ специфичне јединице које су основане под државним покровитељством (иако *de facto* то могу бити тзв. приватне или партијске војске) и чији је статус на неки начин регулисан законом, или се једноставно у току својих дејстава по неким писаним или неписаним правилима оне укључују у структуру званичних државних јединица одбране. На ратиштима на територији бивше СФРЈ било је пуно искустава са таквим начинима организације („Бели орлови”, „Српска добровољачка гарда” и сличне јединице које су „деловале” самостално, а по потреби се прикључивале јединицама ЈНА и изводиле заједничке акције са њеним снагама).

- полиција;
- тајне (обавештајне, контраобавештајне и сл.) службе;
- пограничне службе;
- остале службе и јединице које су овлашћене да у одређеним ситуацијама употребе (оружану) силу (приватне детективске агенције, приватне службе обезбеђења и сл.).

Критеријум по коме је систем рашчлањен на ових шест категорија је заправо садржан у последњој ставки при набрајању: *овлашћење да се у одређеним ситуацијама употреби сила*. Овде се искључиво мисли на законска (у ширем смислу: правна) овлашћења, а не на припаднике герилских, терористичких, мафијашких или сличних организација које делују ван закона, и права уопште.

ПОТРЕБА ЗА РЕФОРМОМ

Кроз историју (превенције) оружаних сукоба, увек се посебна пажња посвећивала квантитету оружане силе, док је евентуални квалитет био само предност више у односу на непријатеља. Таква ситуација је била и у процесу трке у наоружању, која је обележила другу половину прошлог века. Међутим, од почетка деведесетих, са драстичним променама политичке слике света и међународних односа, нужно се мења и тактика ратовања. Још много пре тога је пробој савремених технологија у области наоружања имао тенденцију елиминисања „људског фактора“ у класичном смислу борбе. Када се погледа кумулативно дејство две тенденције, регионалног удруживања и експанзије НАТО-а као одбрамбеног гаранга са једне стране³ и драстичне промене у технологијама ратовања које су узроковале иста таква померања и у ратно-одбрамбеним доктринама са друге стране, постаје јасно да алтернатива која се указивала многим земљама на почетку деведесетих данас губи свој смисао. Наиме, избор између мале, добро обучене и опремљене војске, и гломазне и немобилне војне силе су друге земље одавно решиле у корист прве опције. Неке од њих су чак и потпуно

³ Многе државе као последицу експанзије система колективне одбране Алијансе доживљавају отклањање свих безбедносних претњи и несигурности: у томе посебно предњаче бивше комунистичке државе источне и југоисточне Европе: „Оружане снаге су се развиле од инструмента конфронтације у инструмент интеграције.... Стратегија сарадње, коју сви називају ‘кооперативном безбедношћу’, заснована је на уверењу да се на подрегионалном нивоу могу допунити и разрадити фундаменталније активности безбедносне политике.... Интернационализација оружаних снага може да се сматра безбедносном политичком добити сама по себи јер помаже у заштити од ризика ренационализације европске безбедности.” Marc Houben, научни истраживач у Центру за европске политичке студије, Брисел: Учење медведа да игра – неке генерализације о трансформацији оружаних снага у Европи од 1989. и импликације за укључивање СРЈ у евро-атлантску заједницу безбедности, Војно дело Београд, број 4-5/2002, стр. 143.

професионализовале своју војску, а многе су на добром путу да то ураде у следећих 5 – 10 година.⁴

На основу ових показатеља може се закључити да се од система одбране (посебно војске као његовог значајног чиниоца) мора у будућности очекивати следеће:

- *ефикасности*: Гломазне јединице уступају место мањим, мобилним јединицама. Савремене претње безбедности земље значајно се разликују од оних у не тако далекој прошлости.⁵ Тероризам и организовани криминал последњих година су доспели у врх листе приоритета при елиминацији безбедносних ризика. *Информација* је постала најубојитије оружје у савременим ратовима, самим тим је добио на значају и развој нових технологија којима се лакше и брже долази до ње. Неки родови губе драстично на актуелности, јер многе државе не предвиђају у скорој будућности фронталне сукобе ширих размера, нити осећају било коју државу у окружењу као потенцијалну претњу или потенцијалног агресора. Ефикасност система одбране значи да се он мора усагласити са измењеном *перцепцијом ризика*, о чему ће касније бити речи.⁶
- *исклаптивости (професионалности)*: Велики, крути и конзервативни војни системи, који су упорно измицали темељним преиспитивањима своје оправданости, деведесетих година почели су редом да «полажу оружје», чак и у оним земљама које реформама нису приступале озбиљно и са јасном визијом будућег система. Разлог је једноставан: савремени економски системи не могу себи приуштити огромне

⁴ Почетком деведесетих година прошлог века свега је пет земаља на свету имало потпуно професионалну војску. Данас је тај број само у Европи утростручен, а рачуна се да до 2010. године још десетак земаља може процес професионализације привести крају.

⁵ „Искуства из деведесетих година довела су до чврстог уверења у многим европским земљама да је национална безбедност, у извесним случајевима, морала да се брани на хиљаде миља од куће.... Земље са јаким традиционалним осећајем ‘домовине’ сходно томе, организовале су јаке браниоце домовине са тактичком мобилношћу, али нису имале средстава за стратешки успон.... Деведесете године показале су да је тешко, статично наоружање постало савремена *impedimenta* (латински = препрека брзом кретању, прим. аут.) новим захтевима мобилности и флексибилности и дугорочним решењима, која су се одразила на удаљавање од тешких тенковских јединица према лакшим, мобилнијим и флексибилнијим јединицама. Примери наоружања и транспортних средстава за задовољење тих нових захтева јесу: оклопни транспортери за људство (таксији на бојишту), велики транспортни авиони и бродови и борбени хеликоптери.” Marc Houben, *op.cit.*, стр. 142.

⁶ О „новој“ концепцији безбедности: „Последице нетрадиционалних претњи (као сто су: изненадни економски пад или пораст, социјална и политичка нестабилност, етничка надметања и територијални спорови, међународни тероризам, прање новца и трговина дрогом, као и еколошки стрес) утицале су на то да безбедност, као концепција, постане „демилитаризована“. Стога не можемо рећи да је безбедност добила нове димензије, већ само да су неке њене друге димензије постале више истакнуте.” Marc Houben – „Мењање образаца и схватања безбедности”, преузето из зборника текста: „Реформа војске – искуства и изазови”, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2003, стр. 70.

издатке да би задовољили потребе таквог Голијата, који упоредо са променама у међународној клими губи и „домаћу битку”, јер патриотизам више не може бити адут милитаризације у условима када он постаје (на такав начин на који је представљен јавности) дуксиз који друштво не може себи да приушти. Мала полупрофесионализована војска (са различитим степенима професионализације, који варирају од 20% у сиромашнијим до 70% у богатијим земљама) је решење које је логично, али и једино одрживо, ако се притом жели одржати и борбена готовост и борбени морал, тј. ако се желе обезбедити основни услови за живот и рад припадницима војске и других елемената система одбране. Истовремено, од највећег је значаја за сваки систем одбране да његови припадници буду адекватно обучени и научени, а не само опремљени. Једино се кроз едукацију и квалитетну обуку може од њих очекивати да испоље спремност и дужност, преко потребне особине у свету у коме више не постоје црно-бела правила игре и у коме информатичке технологије и рад за рачунаром долазе раме уз раме са радом на терену.

- *интероперабилност и флексибилност*: *Оперативна интероперабилност* је једна од основних способности које војска мора поседовати да би била кандидат за улазак у НАТО. Она се не може одредити као посебна категорија пер се, већ више као *права мера* претходно наведених карактеристика војске и система одбране у целини. Интероперабилност је флексибилност било које јединице војске али и више од тога, њена способност да се као целина уклопи у било ком тренутку у одговарајућу формацију међународних снага (у овом случају се мисли на снаге НАТО, али се операбилност може посматрати и из аспекта нпр. прикључења мировним мисијама УН или ОЕБС-а). Свака јединица војске мора имати потребне елементе (навешћемо само основне: командну структуру, теоријску и практичну обученост, потпуну или приближну истоветност опреме и оружја, идентичну обученост која се тиче познавања информатичких технологија и језика, међународног хуманитарног права и међународних прописа и обичаја у целини) да се потпуно асимилира са својим колегама из других земаља, без додатне обуке (дакле у што краћем временском периоду) на тај начин стварајући компактну и потпуно спремну «мешовиту» формацију. Овај услов је производ развоја међународне сарадње и интеграција у областима безбедности и одбране. Овај критеријум, иако још увек релативно нов, за веома кратко време свог постојања доспео је на сам врх захтева сваке модерне војске, као сублимат свих претходних услова и покушаја унифицирања и стандардизовања оружаних сила окупљених око исте концепције безбедности.

НАЧЕЛА УСПЕШНЕ РЕФОРМЕ СИСТЕМА ОДБРАНЕ

Када се употреби дескриптивна дефиниција система одбране коју смо користили, где се он препознаје као скуп разноврсних елемената и структура који служе одбрани земље (њене територије, независности и суверености) и који у извршењу својих задатака могу да, под условима одређеним у законима, примене силу, поставља се питање како се сви они могу обухватити неким општим правилима – и колико је то целисходно са становишта коначног успеха реформи? Ипак, мислимо да се може (и мора) наћи „најмањи заједнички садржалац”, који заправо представља скуп фундаменталних начела карактеристичних за све актере и процесе реформе. То су следећа начела:

- *Реформа се мора схватити као процес*. Први покушаји реформи у источноевропским земљама деведесетих година су имали једну редовну ману: реформа је схватана као драстичан рез којим се преко ноћи преображава репресивни механизам државе у модерни «сервис». Иако су и почетна и крајња инстанца тачне, многе земље су скупо платиле сазнање да „ноћ преображења” траје знатно дуже и да обухвата читав комплексан систем акција (и реакција!). „Демилитаризација” система одбране је сама по себи противречан концепт⁷ и не треба очекивати чуда од мегаломанских подухвата, већ треба кренути од основних проблема, па развијати концепт реформе према стварима мањег приоритета које нису од суштинског значаја, иако саме по себи носе велику тежину за саме припаднике система безбедности (нпр. реформа система војног образовања, система социјалног осигурања и сл.).
- *Основне препоруке реформе су Стратегија реформе (нова перцепција ризика) и нови правни концепти система одбране*. Нема успешне реформе без политичког и друштвеног консензуса главних покретачких снага у друштву, али су такође сви покушаји за променама неминовно осуђени на пропаст без јасне визије и стратегије, јасно и детаљно испланираног сваког наредног корака. Стратегија одбране је основни документ из кога треба да се црпе све даље идеје. Међутим, као што Istvan Gyarmati правилно примећује, за разлику од устаљене традиције да се такви документи доносе као декларативни памфлети и то само након већих померања у међународним односима или унутрашњем уређењу земље, овакве стратегије морају бити акционе, примерене одређеном временском тренутку и строго огра-

⁷ То је, како је Marc Houben назвао процес реформе система одбране, ‘учење медведа да игра’ (имајући у виду ‘тежак и неприродан процес’). Marc Houben, Учење медведа да игра, *op. cit.*

ничених домета.⁸ Стратегија на тај начин има улогу правог акционог плана, путоказа краткорочних мера и пројеката који се морају реализовати у току текуће (или следеће) календарске године.

Такође, нове стратегије морају имати у виду и нову перцепцију ризика. Уобичајена подела на пријатељске и непријатељске државе и блокове више не стоји, као ни класичне претње као што је нпр. вођење агресивног рата. Фокус већине држава у евроатлантском региону је са појединих „конкурентна“ померен на две основне претње: међународни тероризам и међународни организовани криминал. Сходно томе и системи одбране се прилагођавају новим безбедносним ризицима (нпр. оснивање посебних јединица војске и полиције за борбу против тероризма, удруживање напора разних обавештајних агенција на националном и наднационалном нивоу, и сл.).

Резултат прве фазе реформе система одбране мора бити његов нови правни оквир. Наравно, ургентни проблеми који се морају решавати у том периоду а не тичу се нормативе система одбране, морају се такође ефикасно елиминисати, али основна пажња мора бити усмерена на доношење нових закона који ће пратити већ поменуте смернице Стратегије одбране и основна искуства земаља које су већ прошле кроз ту фазу, као и све међународне правне стандарде у тој области.

- *Реформа није само правно уобличење новог система одбране.* Напротив, правни оквир који се осмисли је заправо само то – оквир, у коме се треба «осликати» нови систем. На тај начин, нова норматива се мора схватити само као путоказ и граница докле сме (и може) да се иде. Међутим, иза тог новог „правног паравана“ ће се и даље крити старе опасности и предрасуде. Та чињеница даје велики значај едукацији посленика у систему одбране, као најефикаснијем механизму стварног преобличавања система. Да би се систем изменио као такав, као целина, потребно је пре свега изменити вредности на коме се заснива и променити *свесћ* о поимању система као целине.⁹ Michael Pugh, директор Центра за међународне студије Универзитета у Плимуту, Велика Британија, каже: „У идеалном систему цивилно-војних односа, раздвајање снага, политички плурализам и ангажовање грађанског друштва, представљају неопходне услове за непо-

⁸ Istvan Gyarmati препоручује да се за време интензивне реформе система безбедности Стратегија одбране мора доносити на годишњем нивоу, а након завршетка основних реформи, најмање једном у четири године. (преузето из предавања на конференцији Реформе система одбране у југоисточној Европи, 28. октобра 2004. у Женеви, на тему: „Реформа система одбране и глобални међународни односи у транзицији“).

⁹ „Искуство свих земаља у транзицији показује да није довољно само променити Устав и неке законе. Оно што се мора променити јесте начин на који систем ради, а то је тесно повезано са тим како људи мисле и како се образују.“ Theodor Winkler, директор Центра за демократску контролу оружаних снага у Женеви. Регионална безбедност у перспективи: елементи за нову политику националне безбедности СРЈ, Војно дело 1/2003, Београд, стр. 23. Слично мисли и Gyarmati, који велики значај придаје и суочавању са прошлосту (Gyarmati, *op.cit.*).

литизовану војску и немилитаризовано друштво.... На промену операција оружаних снага утичу структура, правила и политика обуке, али најтеже и најважније је извршити промену менталитета војске, њихових политичких господара и друштва у пуној слободи. Ово захтева „трансформацију“ цивилно-војних односа, а не само „реформу“ структура.”¹⁰

- *Основни гарант усвојених реформе је (ефикасна) цивилна демократска контрола новог система одбране.* „Институционализована цивилна надмоћ заснована је на: а) сагласности о томе где лежи легитимни суверенитет, б) сагласности о процесима доношења политичких одлука, укључујући процедуре политичке сукцесије и ц) могућности цивилног сектора да одбрани своја права легалним средствима.... Демократска удружења грађанског друштва мењањем постојећег менталитета могу утицати на трансформацију. Ово не треба да буде ограничено на надзор над буџетом и вршењем дужности, већ може да обухвати и развој структура и прописа. Улога група грађанског друштва била би у посредовању измеду ширег друштва и институција одбране о питањима безбедности. Оне друштву могу да приближе војна питања и да ослушну занимање друштва за институције одбране.”¹¹

Цивилне структуре као „врховни команданти“ у систему одбране нису саме по себи гарант цивилне контроле, а још мање демократичности при доношењу одлука које се тичу ангажовања снага безбедности. Зато је посебан нагласак на *ефикасности* система цивилне контроле, ма каква облик она имала.¹² Наравно, цивилна контрола се номинално може успоставити јако брзо, али је за њено пуно функционисање потребно изградити и цивилно (демилитаризовано) друштво и институције демократске државе. Зато је ово начело реформе система одбране можда и најближе повезано са ширим друштвеним процесима и обликовањем грађанског друштва у целини.

¹⁰ Michael Pugh, „Грађанско друштво и сектор безбедности“, Безбедносно укључење СРЈ у евроатлантску заједницу (зборник текстова), Центар за цивилно-војне односе Београд и Женевски центар за демократску контролу оружаних снага. (ур. Мирослав Хадзиц, Пхилипп Флури), Београд 2003, стр. 53-59.

¹¹ Michael Pugh, *op.cit.* (преузето из: S.E.Finer, The Man on the Horseback: The Role of Military in Politics, London: Pall Mall, 1962, стр.226)

¹² Цивилна демократска контрола се може вршити кроз Парламент (одбори за безбедност, доношење буџета одбране), кроз извршну власт (преко министра одбране) и кроз судску власт, као и кроз неке специфичне форме контроле (омбудсман за војна питања, специјалне комисије за заштиту људских права припадника војске и сл.).

ФАЗЕ И ФАКТОРИ РЕФОРМЕ

Реформа система одбране измиче некој прецизној дефиницији, најпре зато што су постојећи системи веома различити, и по својој структури, положају у друштвеном систему, али и по обиму и дometу реформи које се спроводе. Погрешно је мислити да су у развијеним земљама системи одбране „конзервирани” и изостављени из главних токова друштвених промена. Као што су процеси транзиције заједнички за све земље света, али се различито испољавају зависно од њиховог међународног положаја, унутрашњег уређења и економске снаге, тако се и системи одбране непрестано развијају и мењају пратећи пре свега промене у међународним односима и спољним политикама својих земаља. Иако се не може прецизирати шта је све потребно да би се неки процес могао сматрати реформом у правом смислу, постоји јасан консензус око основних питања која реформа мора да реши, без обзира на конкретне мере и начин на који ће се доћи до тих циљева.

Георге Катсирдакис о самом појму реформе система одбране посматраног са становишта НАТО-а каже:

„У НАТО-у не постоји опште прихваћена дефиниција реформе одбране. Међутим, када су у питању мере које се односе на реформу одбране, обично су уопштено сврстане у три „корпе”:

- реструктурирање одбране и реформа праксе и институција за управљање одбраном
- развијање одбрамбених способности које су потребне ради успешног суочавања са новим и старим изазовима у домену одбране
- спровођење акција ради повећања могућности доприношења операцијама којима се реагује на кризе.

Осим ових опште прихваћених мера у области реформе одбране, постоје и друге које су тесно повезане са реформом одбране и оне укључују:

- промену у начину промишљања сектора одбране који не треба схватати као привилеговану групу, него као групу професионалаца која даје значајан допринос друштву, али која, ипак, одговара изабраним органима власти државе.....
- промену процедура и начина обављања посла, која обухвата и ревизију концепцијске основе безбедности и одбране, војних доктрина, законских прописа који се односе на одбрану, као и расподелу средстава и поновно одређивање приоритетних циљева одбране.¹³

Реформа мора да прође кроз неколико фаза, и да се креће истовремено у неколико праваца, да би била обављена функционално, рационално и у што краћем временском периоду. Различити аутори имају веома раз-

¹³ George Katsirdakis, „НАТО и реформа одбране”, Реформа војске – искуства и изазови (зборник текстова) Центар за цивилно војне односе, Београд 2003. (стр. 23-35)

новрсне визије како би те фазе требало дефинисати и одредити¹⁴, али су њихове идеје суштински идентичне. Према томе, као основне фазе могу се идентификовати следећи процеси:

- *Правна реформа и едукација*: Почетак реформе обележава постављање њених правних темеља. Реформа прописа који регулишу систем одбране је нужна претпоставка за све остале касније акције. Доношењем нових, квалитетнијих прописа се успостављају трајни принципи демократске и цивилне контроле, ефикасног устројства и путеви реформе. Ова фаза је карактеристична по томе што се у њој ствара политички и друштвени консензус о томе које мере треба предузети и на који начин треба приступити поменутиим путевима реформе. Istvan Gyarmati о томе каже:

„Постоје логичан след и процес којих се треба придржавати уколико се жели да војна реформа да дуготрајне и задовољавајуће резултате. То не значи да политичке потребе не утичу на процес, јер политичари неизбежно морају да одговоре на „питања дана”. Но, процес војне реформе мора да буде кохерентан и свеобухватан; у супротном – неуспех је неизбежан. Први корак у процесу реформе јесте процена потреба. На политичком плану, мора се постићи споразум о принципима реформе и неопходним законима и институцијама које ће озакоњити те принципе..... Да би се избегао неуспех, изузетно је важно да се успостави што је могуће шири политички консензус о најважнијим елементима војне реформе, јер то је дуготрајан процес: обично траје, чак, од осам до десет година. Ако нема консензуса, реформа ће готово сигурно бити ревидирана и модификована при свакој промени владе, што ће учинити да буде неуспешна.”¹⁵

Упоредо са правном реформом мора се спроводити и едукација кадрова запослених у систему одбране. Циљеви едукације били би демистификација и транспарентност рада на реформи, као и упознавање са

¹⁴ Тако Istvan Gyarmati разликује следеће фазе демократске реформе снага одбране: 1) транзиција од диктатуре ка демократији (у три подфазе: правна реформа, инситуционална реформа, реформа посленика у систему одбране) и 2) адаптирање снага са новим технологијама, да би се прескочио јаз у развоју између снага одбране различитих држава (Gyarmati, Реформа система одбране и глобални међународни односи у транзицији, оп.цит). Исти аутор у тексту „Војне реформе деведесетих година двадесетог века: поуке изведене из успеха и неуспеха”, наводи као кључне следеће фазе реформе: изградити широк консензус о основним принципима о кључним елементима реформе; почети од основних принципа, затим их превести у законе и институције; одредити улогу војске у контексту целокупне стратегије националне безбедности; развој стратегије националне безбедности; развој националне војне стратегије (Војно дело Београд, 1/2003, стр. 27-37).

George Katsirdakis наводи следеће етапе на путу ка реформисаном систему безбедности: етапа консензуса; етапа реформе концепта одбране; промена структуре одбране; управљање одбраном; развијање одбрамбених способности. „НАТО и реформа одбране” у зборнику текстова „Реформа Војске – искуства и изазови”, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2003. (стр. 23-35)

¹⁵ Istvan Gyarmati, „Војне реформе деведесетих година двадесетог века: поуке изведене из успеха и неуспеха”, *op.cit.*, стр.28-29.

променама које ће реформа донети, сусретање са будућим ефикаснијим, професионалнијим институтима и побољшање њиховог општег образовања о најбитнијим питањима међународног права.

Упознавање са међународним и домаћим правилима, правцима реформе, начином и динамиком њеног извођења неће само дати нови квалитет обучености тих људи, већ и користан феед-бацк о донетим планираних мера реформе, евентуалним тешкоћама и препрекама са којима ће се нови прописи сусрести у конкретној примени. Та чињеница је од великог значаја, обзиром да тимови који спроводе реформу никада не могу имати у виду све аспекте овог изузетно сложеног система. Зато се „кроз едукацију едукују и едукатори“, скупљајући драгоцену искуства са терена и из свакодневне праксе.

– Структурална реформа и професионализација: Да би систем одбране представљао рационалну, ефикасну и исплативу структуру, потребно је извршити значајне промене у његовој структури и саставу. Основна идеја је да се, полазећи од критеријума реалних потреба и рационалног коришћења постојећих могућности, направи детаљан план – систематизација за свако појединачно место у систему одбране, уз коришћење нове стратегије одбране и војне доктрине. Неминовно, много људи у таквом процесу остаје без запослења. Последница тога је да се мора строго водити рачуна о лицима која ће на тај начин изгубити свој положај. За њих се мора предвидети могућност преквалификације или доквалификације, као и адекватан социјални програм за све који ће изгубити посао, посебно за професионалне војнике, чија је струка често веома специфична и неупотребљива на пословима ван војске. Зато је реструктурирање система одбране увек болан и дуготрајан процес и зато израда планова о његовом извођењу треба пратити концепт правне реформе, која би дала основне претпоставке за његово извођење.

– Евроатлантске одбрамбене интеграције: Јасан заокрет у војно-одбрамбеној и спољнополитичкој пракси после промена у Европи почетком деведесетих година прошлог века, просто је наметнуо као логичан пут сваке земље интеграцију у тзв. евроатлантски блок, тј. НАТО. Логичан, зато што је највећи део земаља које су провеле деценије у Варшавском блоку испољио јасан став да жели будућност у уједињеној Европи, под окриљем Европске Уније и НАТО-а, делећи демократске и цивилизацијске вредности тзв. западног света, које су по много чему представљале антипод њиховом дотадашњем начину живота у сенци СССР-а. Данас, деценију ипо касније, не поставља се питање да ли поћи њиховим путем, већ како тај пут што значајније скратити. Чланство у НАТО и ЕУ су блиско повезани, што је и логично када се зна да су скоро све чланице НАТО истовремено и чланице

ЕУ.¹⁶ Чак и у случају да (политичка) одлука о евентуалном прикључењу НАТО-у не буде донета на крају тог пута, реформе треба да прате курс који долази из Брисела, јер је то једини правац који може да гарантује њихов успех на средњи и дужи рок. Чланство у НАТО-у није само себи сврха. Испуњавање критеријума за пријем у евроатлантску заједницу значи демократизацију, демистификацију и пацификацију војске, система одбране, али и друштва у целини.¹⁷ Због свега реченог, циљ сваког реформатора је укључење међународног фактора у реформу, као и истовремено приближавање постављање међународним стандардима.¹⁸

– Модернизација и ситангардизација: Фактор сиромаштва чини одбрамбене структуре изузетно непривлачним са становишта младих људи, утиче на морал њихових припадника и на масовно одливање високо-образованих кадрова. Зато се побољшањем пре свега радне средине и социјалне сигурности, а затим и оружја и опреме који се свакодневно користе, сви делови система безбедности морају довести у прихватљиво стање опремљености и обучености њихових припадника. Побољшањем услова рада омогућиће се и прилив нових, образованих младих професионалаца, који ће даље радити на осавремењивању и иновацијама у складу са својим функцијама. Финансијски гледано, ово је најскупља фаза реформе и мора уследити тек након израде детаљног плана реформе структуре система одбране и његовог коначног уобличења у целокупном правном систему и друштву у целини.

Са друге стране, постоје неки објективни фактори у друштву који одређују, или бар утичу, на спровођење реформи у систему одбране. То су углавном дате околности, на које се краткорочно може мало, или никако утицати. Фактори одбране представљају економски, политичко-идеолошки и морални пресек друштва, као и његовог непосредног безбедносног окружења, али и међународне факторе који утичу на креирање политике одбране. О утицају свих тих „невојних“ фактора на реализацију циљева реформи је већ довољно речено. Оно што је на овом месту јако важно још једном напоменути је да актуелни концепт реформе система безбедности схвата тај процес у контексту ширих друштвених збивања: успостављања демократских власти, развоја привреде и интеграција са европским инсти-

¹⁶ Турска, Норвешка и Исланд су за сада једине европске земље чланице НАТО које нису у ЕУ (Турска има званичан статус кандидата за прикључење, Норвешка је на референдуму 1995. године одбила да се прикључи ЕУ).

¹⁷ Више о условима за пријем и критеријумима за чланство у НАТО-у: Марио Рељановић, „Универзални принципи НАТО и Партнерства за мир“, у оквиру монографије „Правни аспекти реформе система одбране“, Институт за упоредно право, Београд, 2004.

¹⁸ Istvan Gyarmati је, међутим, јако опрезан када је реч о утицају међународних експерата на реформу система одбране, сматрајући да се може прихватити само њихов саветодавни статус, али не и пресудни утицај на ток и исход реформи. (Gyarmati, Реформа система одбране и глобални међународни односи у транзицији, *op.cit.*)

туцијама; такође, јасно се разликују жеље и могућности, постоји свест о постојању процеса реформи, у његове две основне појавне фазе.¹⁹

ИСКУСТВА РЕФОРМЕ

Многе земље су далеко испред Србије у решавању својих важних проблема, између осталих и питања реформе система одбране. Шта се може научити из њихових искустава? Мора се најпре рећи да су искуства драстично различита, и по успеху реформи и по њиховим концепцијама, што је и реално очекивати обзиром на разлике у економској снази, као и разликама у величини и броју становника свих ових држава и различитих волумена њихових система одбране. Ипак, већина земаља (нарочито оних у којима је реформа успела) су пратиле одређене схеме деловања и оне су остале заједнички именоване свих процеса реформи, без обзира да ли су их успут прилагођавали својим специфичностима. Без намере да се упуштамо у дубљу анализу, овде ћемо указати само на основне поуке које су настале из њихових успеха и неуспеха:

1. Да би реформа одбране успела неопходан је национални консензус о њеним главним циљевима и неким значајним елементима. Консензус мора да се односи на грубу процену војне потрошње и требало би да покрива најзначајније елементе реформе.
2. Реформу одбране не може изводити војска.....Међутим, војска не сме да буде потпуно издвојена. То не значи, међутим, да би од доскорашњег војног врха требало тразити подршку за реформе: било би ирационално очекивати од војних лидера школованих у другом систему да прихвате радикалну реформу. Војни лидери другог и трећег нивоа ће подржати реформу ако им – а то је други важан захтев – реформа нуди перспективу боље војске и бољег живота.
3. Реформа не би требало да има за циљ достизање нивоа најнапреднијих иностраних снага садашњице, него би требало настојати да се достигне ниво.....на којем ће те снаге бити у време када реформа буде „закључена”.
4. Реформа је дуг процес.

¹⁹ Реформа система безбедности прве генерације би обухватила следеће процесе: деполитизација, цивилна контрола и надзор, транспарентност, обезбеђење основе за реформисање и професионализацију формација сектора безбедности, и њихова рационализација. Друга генерација реформи се састоји од следећих процеса: развој стручног цивилног кадра, пре свега за ефикасан надзор, обезбеђивање транспарентности, реализације политике и побољшање ефикасности (обука и школовање и војника и цивила који раде у сектору безбедности). У другу генерацију такође спадају процеси ширег ангажовања грађанства у решавању проблема сектора безбедности, успостављање структура и процедура за управљање људским ресурсима унутар сектора безбедности, војна сарадња и учешће у мултинационалним операцијама. Шире о реформи система безбедности прве и друге генерације: Istvan Gyarmati, Војне реформе деведесетих година 20. века: поуке изведене из успеха и неуспеха, Војно дело 1/2003, Београд, стр. 27-37.

5. Реформа би требало да се заснива на дугорочним питањима. При планирању реформе требало би, као основа, да служи временски период од 8 до 10 година. Битно је, међутим, да се и тај дуги процес разложи на краће фазе и да се оне планирају онако како наилазе у оквиру дугорочних циљева.
6. Смањења нису исто што и реформа. Смањења ће, међутим, у многим случајевима бити неопходна. Исто важи за техничку модернизацију: технологија се мора уводити постепено и само ако и када војне структуре буду спремне да интегришу нову технологију.
7. Свака реформа мора да буде таква да доноси модернизацију. Традиција и тзв. националне одлике не смеју да се користе као изговор да се не уводи модернизација и да се игноришу релевантне међународне тенденције.²⁰
8. Дисциплина је важна и у процесу планирања и, чак и више, у реализацији. Стално мењање и компромиси доводе до неуспеха реформе.
9. У свим реформама треба одредити приоритете. Реализација треба да прати те приоритете и они не би требало да се мењају према жељама војног или политичког руководства.
10. Ниједна реформа не може да успе без одговарајућег система за планирање одбране и доброг управљања ресурсима.
11. Међународни савети су неопходни, али се не могу прихватити без прилагођавања конкретной ситуацији са којом се суочава одређена земља.”²¹

²⁰ Везу модернизације и реформе, односно модернизације кроз реформу јасно нам открива Marc Houben, у свом осврту на промену у структури одбрамбеног буџета земаља у реформи почетком деведесетих година прошлог века: „.....Почетком деведесетих година та ревизија је једноставно значила: ‘мања потрошња за одбрану’.... У просеку, западноевропске земље потрошиле су 1993. године на одбрану и питања у вези са одбраном 20 одсто мање него 1989. године.....Наиме, постоје два кључа за доделу буџета за одбрану. Основне категорије потрошње у оквиру буџета за одбрану су ‘особље’, ‘инвестиције и набавка’, и ‘деловање и експлоатација’. У току ‘хладног рата’ однос потрошње био је обично 1:2:1, а земље које су укинуле регрутацију увеле су кључну промену и довеле га на 2:1:1. Други кључ који се користи у многим земљама јесте подела ресурса између копнене војске, морнарице и ратног ваздухопловства. У многим земљама тај кључ је обично био 2:1:1. Сада видимо да су фондови усмерени ка информационој и комуникационој технологији и логистици које имају заједнички статус. Кључ за доделу ресурса променио се у 1:1:1.....У погледу наведених промена у реорјентацији, мобилизацији и реорганизацији издвајају се три кључне импликације: Прво, оружане снаге морају постати *спремне* за Алијансу..... Друго, максимална бројност људства оружаних снага мора да се сведе на одрживу, демократски прихватљиву меру..... Треће, треба да се створи динамичан финансијски оквир који омогућава спровођење мера реформе. Мора се успоставити однос између ‘средстава’ и ‘циљева’. Улагање као удео потрошње за одбрану мора се повећати на 25-30 одсто.....” Marc Houben, ‘Учење медведа да игра’, *op. cit.*, стр. 146-150.

²¹ Листа је у потпуности преузета из текста „Војне реформе деведесетих година XX века: поуке изведене из успеха и неуспеха, Istvan Gyarmati, Војно дело Београд број 1/2003, стр. 27-37.

Колико год ова листа изгледала исцрпна и свеобухватна, морају се додати још неке чињенице које се не смеју заобићи, а које представљају специфичности положаја и историје Србије (дакле, бас оне специфичности које се морају нужно узети у обзир у процесу реформе):

- Процес реформе мора почети доношењем *нове стратегије и доктрине одбране* (а што је вероватно изостављено са претходне листе као ноторна ствар);²²
- Кроз почетне фазе реформе и војска и остале структуре одбране, као и друштво у целини морају се *суочити са прошлошћу*. Немогуће је створити нови систем на новим вредностима, а да се претходно не реше неки „историјски” дугови и демистификују многе погрешне перцепције и урбане легенде, као и да се широј јавности појасне утицаји међународних и унутрашњих дешавања на њихове судбине у протеклих двадесетак година;
- Реформа се мора спровести *без суштинског утицаја политичара*. Поменуто је да се мора створити политички консензус и то је тачно, али се утицај политичара мора завршити на потврди резултата до којих ће доћи цивилни и војни експерти, никако у покушајима да се зарад дневнополитичких поена и политичких обрачуна решења кроје по њиховим мерилима;
- Незоставни делови реформе су *едукација и интеракција са војним посленицима*, и то из два разлога: прво, едукација омогућава лакше упознавање војних посленика са концептом и решењима реформе, и друго, интеракција са људима који ће решења спроводити у пракси може довести (и редовно доводи) до елиминације погрешних одлука и избора и олакшава како рад експерата, тако и реализацију њихових идеја у будућој пракси;
- Још један неизоставни део реформе су *едукација и интеракција са грађанима*. Већ је више пута напоменуто да је предуслов реформе политички, али и друштвени консензус.²³ Зато се грађани морају свакодневно информисати и активно укључивати у јавне расправе, упознавати са алтернативама, недоумицама и одлукама експерата који раде на реформи, као и са последицама изабраних (и одбачених) решења. Такав поступак не доводи само до квалитетнијег процеса реформи, већ и до потпуне транспарентности тог процеса, а самим тим и стицања поверења у нова решења и нове концепте.

²² „..... Сваки процес реформе мора да почне разрадом стратегије (или политике) за ту земљу. Стратегијом националне безбедности, једноставно речено, одређује се безбедносна ситуација земље према безбедносној ситуацији у непосредном суседству и ширем региону у којем се земља налази. При разради такве стратегије, појам безбедности мора да се заснива на савременом схватању безбедности која је *свеобухватна, кооперативна, кохерентна, ојштва, колективна и/или недељива*.” Istvan Gyarmati, „Војне реформе деведесетих година XX века”, *op. cit.*, стр.30.

²³ Marc Houben то назива „мобилизација друштвене и политичке воље”. Marc Houben, „Учење медведа да игра”, *op. cit.*, стр. 144.

ЗАКЉУЧАК

Реформа система одбране је као одлазак код зубара: знате да ће бити непријатно, али свеједно идете, јер једном ћете морати, а што више одлажете – више ће болети. Најважније је извући закључке о том неминовном процесу, али и указати на то да се он може посматрати и као *шанса* да се многе ствари које данас не стоје на здравим темељима поново изграде, овога пута много квалитетније и постојаније.

Само неки од циљева на путу ка реформисаном систему одбране били би:

- израда квалитетне законске и подзаконске регулативе
- смањивање броја подзаконских аката и могућности за злоупотребу овлашћења
- успостављање цивилне демократске контроле над системом одбране
- редифинисање перцепције ризика безбедности и политике одбране
- осигурање поштовања основних људских права и слобода у систему одбране
- стварање предуслова за интегрисање у евроатлантску одбрамбену заједницу
- успостављање партнерских односа и сарадња на билатералном и регионалном нивоу
- професионализација војске и виши степен стручности њених припадника
- реструктуирање система цивилне заштите
- хармонизација војног школства са цивилним системом високог образовања
- приближавање војног система социјалног осигурања цивилном
- осавремењивање оружја и опреме

Систем одбране не сме бити монолитан и конзервативан, нити средство дневне (нити било какве друге!) политике. Као што се претње безбедности једне земље непрестано смењују и развијају, тако се морају развијати и механизми да се на те претње адекватно одговори. У том смислу, реформа није само процес, већ и континуирани развој који се неће завршити достизањем једне тачке, реализацијом једног плана, већ оспособљавањем да се тако комплексна структура постави адекватно и ефикасно у односу на сваки проблем који може угрозити безбедност државе. Остварења других се не смеју занемарити, напротив – њихове победе и заблуде су од изузетног значаја за сваки корак који би се убудуће предузео. Закључци који су изведени на основу тих искустава, као и мишљења појединих експерата у области безбедности, уз мало добре воље и самосвести, чиниће основу реформе система одбране у Србији.

Mario Reljanović
 Junior Research Fellow
 Institute of Comparative Law, Belgrade

DEFENCE SYSTEM REFORM IN THEORY AND PRACTICE

Summary

In order to reform a very complex system such as the defence apparatus it must be primarily divided into its main components and each analysed together with their particularities. Finally, some general conclusions must emerge from this analysis, or to call them parameters of future action in determining and implementing the reform.

The defence system, however, does not exist independently in a contemporary state. In order to answer security threats and challenges, a state establishes a defence system in the wider context of the security sector. Exactly that fact defines the defence system in its particularity in comparison with the remaining state apparatus and institutions. A criterion for the division of the system is *the competence to use force in certain situations*. Here we have in mind exclusively statutory (in the wider sense legal) powers and not the members of guerrilla groups, terrorist organisations, mafia or other similar organisations which act beyond the law.

Through history of armed conflicts and their prevention special attention was always devoted to the quality of armed forces while the secondary emphasis was placed on the advantage of numerical force in comparison with the enemy. This was the situation in the process of the arms race which dominated the second half of the last century. However, from the beginning of the 1990s the dramatic changes in the political picture of the world and in international relations the military tactics have changed. Much before this the influx of contemporary technologies in weapons had a tendency of eliminating the 'human factor' in the classical sense of a battle. Looking at the cumulative effect of those two tenden-

cies, regional alliances and the expansion of NATO, as the guarantor of security on the one hand, and drastic change in battlefield technology which provoked these changes in military doctrine on the other hand, it becomes clear that the alternative that faced many countries at the beginning of the 1990s now loses its meaning. Namely, the choice between small, well-trained and equipped armies and large, non-mobile military forces was in favour of the former in many countries. Some countries opted for a fully professional army and will reach that stage within 5 to 10 years.

On the basis of the aforementioned parameters it may be concluded that the defence system (especially the military as its main component) must fulfil the following requirements:

- Efficiency
- Economy (professionalism)
- Interoperable and flexible

When the descriptive definition is used of a defence system as the summation different elements and structures for the purpose of defence of the country (its territory, independence and sovereignty) and these institutions and structures may, in performance in their tasks and under the conditions prescribed by the statute, use force, a question is posed how all of them may be comprised according to certain general rules, as well as how necessary this is from the aspect of the final success of the reform? However, we believe that common denominator may and must be found representing the total fundamental principles characteristic of all actors and processes of the reform. These are the following principles:

- Reform must be understood as a process;
- Main presumptions of the reform are the Reform Strategy (new perception of risk) and new concepts of the defence system;
- Reform is not a legal shaping of the new system if the defence system;
- The basic guarantor of the successful reform is the (efficient) democratic and civilian control of the defence system.

The reform must go through several phases and in several directions in order to be implemented in an efficient rational and timely manner. Different authors have different views of how these phases should be defined but their ideas are essentially identical. Therefore, the following processes may be identified as basic phases:

- Legal reform and education;
- Structural reform and professionalisation
- Euro-Atlantic Defence integration;
- Modernisation and standardisation.

On the other hand there are some objective factors in a society which determine, or at least influence, the implementation of reform of the defence system. These are given circumstances which are mainly influenced in the short

term or they are not influenced at all. *Factors of defence* represent economic, political, ideological and moral overviews of society as well as its direct security environment but also international factors which influence defence policy making. The actual concept of the reform of the defence system entails this process in the context of wider social events: establishment of democratic government, development of the economy and integration with European institutions.

Many countries are much more advanced than Serbia in solving their important problems, *inter alia*, the issue of defence system reform. What can be learned from their experience? Firstly, it should be noted that these experiences vary both according to their success and their concepts. Without a deeper analysis here, we shall examine the lessons derived from their success and failures:

1. In order to have a successful defence reform, there needs to be a national consensus on its main objectives and important elements. Consensus must refer to the outline assessment of military expenditures and should cover the most important elements of the reform.
2. The Army cannot undertake defence reform. However, the army should not be excluded. This does not mean that there is a need to have the approval of the top officers; it should be rational to expect military leaders educated in a different system to accept radical reform. Military leaders of the second and third level will give their support to the reform if (this is a very important request) the reform gives them the perspective of a better life and a better army.
3. The reform should not have the aim of achieving levels of the most advanced foreign armed forces but should endeavour to attain the improvements that are the specific aim of the reform.
4. Reform is a long term process.
5. The reform should be based on long term questions. In planning the reform the time limit should be from 8 to 10 years. However, it is essential that this long term process is divided into shorter phases and those phases are planned within the long term objectives.
6. Reductions are not the same as reform. Reductions will however, in many cases be necessary. The same applies to the technological modernisation; technology should be introduced gradually and only if the military structures are ready integrate those new technologies.
7. Each reform must be such that it brings modernisation. Tradition and national characteristics should not be a pretext for not introducing modernisation and ignoring relevant international tendencies.
8. Discipline is very important in the planning process and even more so in the implementation phase. Constant changes and compromises lead to unsuccessful reform.
9. The priorities should be defined in all reforms. The implementation should follow those priorities and they should not be changed according to the wishes of military and political leaders.

10. No reform can be successful without an adequate defence planning system and human resource management.

International advice is necessary and it cannot be accepted without its adjustment to the actual situation that a country faces.²⁴

Regardless of the fact that this list may seem sufficient, certain other facts should not be omitted and they are the reflection of the specific status of Serbia and its history (this must necessarily be taken into account in the reform process):

- The reform process must begin with passing a *new strategy and doctrine of defence*
- The army and other defence structures, as well as society as a whole should *face the past* through the initial phases of the reform. It is not possible to create a new system with new values without previously solving 'historical debts' and demystification of many wrong perceptions and urban legends. The influence of international and internal events in their future of the public in the last 20 years should be explained to them.
- The reform must be undertaken *without the essential interference of politicians*. It is mentioned that there must be a political consensus and that is true. However, the influence of the politician must end by approving the results produced by the civilian and military experts and not in their efforts to make solutions according to their criteria with the aim of political point-scoring and political conflicts.
- The inevitable parts of the reform are the *education and interaction with military officials* for two reasons. Firstly, education familiarises military officers with the concepts and solutions of reform and secondly the interaction with people who will undertake the reform in practice may enable the elimination of wrong decisions and choices. It also facilitates the work of experts as well as the realisation of their ideas and future practices.
- One more inevitable part of the reform is the *education and interaction with citizens*. It was already mentioned that the pre-condition of the reform is political and social consensus.²⁵ Therefore, the citizens must be informed on a daily basis and actively participate in public discussions, familiarise themselves with alternatives, doubts and decisions of the experts working on the reform, as well as on the consequences of the chosen (and rejected) solutions. This procedure does not only lead to a higher quality reform process but to the full transparency of that process and consequently to acquiring confidence in the new solutions and new concepts.

²⁴ The list is fully taken from the text of Istvan Gyarmatija, „Vojne reforme devedesetih godina XX veka: lesson pouke izvedene iz uspeha i neuspeha, Vojno delo Beograd broj 1/2003, pp. 27-37.

²⁵ Marc Houben calls this the „mobilization of social and political will”. . Marc Houben, „Teaching a Bear to Dance”, op. cit, p. 144.

Certain objectives on the road to the reform of the defence system are the following:

- Drafting of good quality legislation;
- Reduction of number of by-laws and possibilities for the abuse of power;
- Establishment of democratic civilian control of the defence system;
- Redefinition of perception of the security risks and the defence policy
- Guaranteed protection of fundamental human rights and freedoms in the defence system
- Creation of the precondition for integration in the Euro-Atlantic Defence Community;
- Establishment of partnership relationships and cooperation at the bilateral and regional level
- Professionalisation of the army and higher level of professionalism of its members;
- Re-structuring of the civil defence system;
- Harmonisation of the military education with the civilian system of higher education;
- Bringing the military social insurance system closer to the civilian social insurance system;
- Modernisation of weapons and equipment.

The defence system must not be monolithic and conservative; neither is it the means of daily (or any other!) politics. As the threats against the security of a country are constantly changing and developing, the mechanisms to adequately respond to those threats must be developed. In that sense, the reform is not just a process but a continuous development which will not end in achieving of one point, realisation of one plan but with capacity building to adequately and efficiently set up such a complex structure in relation to each problem that may endanger the security of the state. The achievement of others must not be ignored: on the contrary their victories and misunderstandings are of great importance for any other step to be undertaken in future.