

Zakonske izmene kao reakcija na odliv kadrova iz sistema odbrane

Marija Ignjatijević



Najnovije izmene i dopune Zakona o Vojsci Srbije usmerene su najvećim delom na upravljanje kadrovima u sistemu odbrane. Stiče se utisak da Ministarstvo odbrane olakšicama za prijem i ostanak u službi, kao i sankcionisanjem napuštanja službe teži da reši problem odliva kadrova iz svojih redova. Potrebno je razmotriti da li samo olakšavanje ulaska u sistem i otežavanje odlaska, bez suštinskog poboljšanja uslova rada može da smanji odliv, kao i da privuče kvalitetne nove kadrove. Pored toga, labaviji kriterijumi za prijem u službu otvaraju prostor za različite zloupotrebe. Kada se sagledaju zakonske izmene u prethodnom periodu, primetno je veće uključivanje stanovništva u odbranu zemlje, što se takođe može tumačiti kao pokušaj da se nadomesti odliv kadrova i saniraju posledice nedovršene profesionalizacije. Dosadašnje zakonske izmene mahom donose kozmetičke promene i kratkoročna rešenja problema, umesto da akcenat stave na izgradnju integriteta u upravljanju kadrovima kojom bi doprinele poboljšanju statusa i uslova rada profesionalnih pripadnika Vojske Srbije.

Prema [medijskim izveštajima](#) i [navodima Vojnog sindikata Srbije](#), sve je veći broj pripadnika Ministarstva odbrane i Vojske Srbije koji odlučuju da napuste sistem odbrane na sopstveni zahtev, odnosno pre prestanka ugovora ili ispunjavanja zakonskih uslova za odlazak u penziju. Nalazi istraživanja koje Beogradski centar za bezbednosnu politiku trenutno sprovodi takođe ukazuju na trend odliva kadrova iz sistema odbrane u poslednjih nekoliko godina.

S druge strane, može se uočiti i pad interesovanja za vojni poziv. Najočigledniji primer je svakako neophodnost [ponavljanja konkursa za upis na Vojnu akademiju](#) u 2019. godini, što se ranijih godina nije dešavalo. Takođe, konkurs za prijem profesionalnih vojnika koji je otvoren tokom cele godine [ne obezbeđuje dovoljan broj profesionalaca](#). Uporedo sa padom interesovanja građana za vojni poziv, [smanjen je i broj regruta na dobrovoljnom služenju vojnog roka](#) koji su se najčešće upućivali u kasarne kako bi se lakše zaposlili kao profesionalci.

Zakon o Vojsci Srbije našao se na samom kraju 2019. godine pred poslanicima Narodne skupštine po šesti put od usvajanja 2007. godine. [Izmene predložene krajem oktobra](#) nisu se našle u [Planu rada Vlade Republike Srbije](#) za 2019. godinu, što nagoveštava da su one brza reakcija na aktuelne probleme sa kojima se sistem odbrane suočava. Najnovije izmene obiluju rešenjima koja su na tragu medijskih izveštaja o problemu odliva kadra iz Vojske Srbije i Ministarstva odbrane. Naime, one na različite načine olakšavaju prijem i ostanak u profesionalnoj vojnoj službi, dok odlazak otežavaju.

Važno je osvrnuti se na aktuelne i prethodne zakonske izmene kako bi se razmotrili dosadašnji naponi sistema odbrane da se uhvati u koštac sa izazovima privlačenja i zadržavanja kadrova – bilo da su u pitanju profesionalni vojnici, podoficiri ili oficiri. Ova analiza će posvetiti pažnju najskorijim izmenama i dopunama grupe zakona koji uređuju sistem odbrane, kako bi se ocenio odgovor na probleme u upravljanju ljudskim resursima u sistemu odbrane u proteklom periodu. Dosadašnje korekcije zakona mogu se grupisati u nekoliko kategorija koje se tiču upravljanja ljudskim resursima, odnosno pravima i obavezama pripadnika sistema odbrane, kao i načinima da se popune jedinice rezervnog sastava Vojske Srbije.

Olakšice za prijem i ostanak u službi

Kada se uzmu u obzir izmene zakona o vojsci i odbrani u oblasti upravljanja ljudskim resursima, može se uočiti da su one u poslednje dve runde išle u pravcu olakšavanja ulaska, ali i ostanaka u profesionalnoj vojnoj službi. Postavlja se pitanje da li su ovakva rešenja efikasna ukoliko ne dolaze u paru sa poboljšanjem uslova rada profesionalnih pripadnika Vojske Srbije.

Zakonskim izmenama na proleće 2018. godine **povećana je starosna granica za obnavljanje ugovora o radu na određeno vreme** – kod oficira i podoficira za 8 godina, dok je kod profesionalnih vojnika uvećana čak za 13 godina (Zakon o Vojsci čl. 42). Iako je povećan broj godina, profesionalni vojnici na službi u Vojsci Srbije još uvek



nemaju zakonsku podlogu za ostvarivanje prava na starosnu penziju. Naime, Zakon o Penzijskom i invalidskom osiguranju (čl. 42 i 43) ne prepoznaje profesionalne vojnike, već samo podoficire i oficire kao profesionalna vojna lica, odnosno osiguranike koji ostvaruju uslove za starosnu penziju pod određenim uslovima.

Najnovije izmene nekoliko članova Zakona o Vojsci Srbije predviđaju **lakši prijem u profesionalnu vojnu službu**. Promene kriterijuma za prijem na različite načine proširuju krug ljudi koji mogu biti primljeni u službu. Na primer, izmenama se povećava gornja starosna granica za prijem podoficira sa 35 na 40 godina i oficira sa 40 na 45 godina (čl. 39). Takođe, odredba je sa izmenama postala znatno fleksibilnija i umesto služenja vojnog roka sa oružjem, kao jedan od uslova za prijem u vojnu službu podrazumeva **“odgovarajuću vojnu obuku sa oružjem”**. Podsećanja radi, u maju 2018. godine izmenjen je Zakon o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi koji je omogućio dvonedeljne obuke za pripadnike rezervnog sastava koji nisu odslužili vojni rok sa oružjem (detaljnije u odeljku Obučavanje stanovništva za odbranu zemlje). U tom slučaju, postavlja se pitanje da li će rezervisti koji su prošli obuke moći da budu primljeni u vojnu službu ukoliko ispunjavaju ostale uslove propisane zakonom.

Novim izmenama omogućeno je da profesionalni vojnik odnosno podoficir u radnom odnosu na određeno vreme može biti **bez konkursa primljen u službu na neodređeno vreme** u svojstvu podoficira (čl. 42), što otvara prostor za različite zloupotrebe. Do sada, profesionalni vojnici odnosno podoficiri mogli su biti primljeni u radni odnos na određeno vreme (do 3 godine), uz mogućnost obnavljanja ugovora.

Predložena rešenja su više usmerena na olakšavanje prijema i ostanaka u službi, nego na poboljšanje uslova rada profesionalnih pripadnika Vojske Srbije. Ukoliko su zaposleni demotivisani i nezadovoljni, blaži kriterijumi ne garantuju ostanak profesionalnih pripadnika u sistemu odbrane.

Štaviše, bez poboljšanja položaja i uslova rada, olakšavanje prijema u službu je nesvrishodno, s obzirom da se resursi troše na obučavanje, opremanje i plate profesionalnih pripadnika koji se često ne zadržavaju dugo u sistemu, već odlučuju da svoje veštine upotrebe na drugim mestima na tržištu rada. Takođe, omogućava se duži ostanak u službi, a teren penzionog osiguranja za profesionalne vojnike ostaje neregulisan. Postavlja se pitanje zašto bi građanin ili građanka Srbije odlučili da provedu svoj radni vek u sistemu odbrane bez prava na penziju.

Kažnjava se “skidanje” nakon povratka iz mirovne misije

Priroda izmena člana 80 sugerise da su one reakcija na pojavu prekida službe po povratku iz mirovnih misija. Najnovijim izmenama se **otežava se napuštanje službe nakon učestvovanja u multinacionalnim operacijama**. Pripadnici Vojske Srbije se obavezuju da po povratku ostanu u službi minimum trostruko vreme provedeno u multinacionalnoj operaciji.



Ukoliko odluče da ovu obavezu prekrše i ranije napuste službu, predviđa se novčana kazna koja se utvrđuje pri sastavljanju ugovora, u skladu sa kriterijumima koje određuje ministar odbrane. Umesto da se obezbedi motivacija za ostanak u sistemu nakon boravka u multinacionalnoj operaciji – prenošenje iskustva kolegama, upotreba stečenih veština u svojoj jedinici i napredovanje - izmene su usmerene na obavezu ostanka i sankcije za nepoštovanje.

Problem napredovanja

Nalazi istraživanja koje BCBP trenutno sprovodi ukazuju da se nepredvidiv karijerni put i loše karijerno vođenje izdvajaju se kao veliki problemi kod upravljanja zaposlenima u sistemu odbrane. Oficiri često ostanu "zaglavljani" u određenom činu ili na određenom formacijskom mestu i onemogućeno im je da napreduju bez obzira što ispunjavaju sve formalne kriterijume i ostvarili su pozitivne ocene potrebne za prelazak u viši čin. Predugo zadržavanje u jednom činu je posledica neusklađenosti kadrovske piramide napredovanja i raspoloživih formacijskih mesta.

Najnovije izmene problem "tapkanja u mestu" i prevelikog broja oficira u određenim činovima u odnosu na raspoloživa formacijska mesta pokušavaju da reše **uvođenjem novih činova, odnosno vraćanjem starih** – kapetan prve klase i poručnik bojnog broda kod oficira, a vodnik prve klase kod podoficira. U pitanju su činovi ukinuti 2007. godine, donošenjem novog Zakona o Vojsci Srbije, a u cilju usaglašavanja sa međunarodnim standardima. Ovi činovi su ukinuti radi usklađivanja i kompatibilnosti sa drugim oružanim snagama, koja je posebno važna u kontekstu zajedničkog učestvovanja u multinacionalnim operacijama ili zajedničkog odgovora na izazove poput vanrednih situacija. Ministarstvo odbrane predložilo je njihovo vraćanje kako bi se rešio problem u napredovanju, a kao obrazloženje navodi se potreba za smanjenjem broja oficira u činu majora, kao i potreba da se reši problem predugog zadržavanja u jednom činu. Međutim, sa vraćanjem čina kapetana prve klase, u konačnom zbiru oficiru će formalno biti potrebno dve godine više da stigne do čina majora (Zakon o Vojsci Srbije čl. 56), te je upitno kako će se ovakvo rešenje odraziti na motivaciju oficira i podoficira.

Umesto da pažnju usmere na izgradnju integriteta u procesu karijernog vođenja profesionalnih vojnih lica, ovakve površinske promene problem guraju pod tepih i stvaraju privid napredovanja. U poslednjim izmenama zakona još jednom je propuštena prilika da se napredovanje učini objektivnijim i poveća integritet procesa. Odlučivanje u pojedinačnim slučajevima napredovanja je previše diskreciono, te je karijera ljudi u velikoj meri u rukama nadređenih. Sa nadležnostima koje mogu direktno uticati na nečiji karijerni put, odlučivanje lako može skliznuti u različite zloupotrebe i posledično dovesti do negativne selekcije i uticati na motivaciju zaposlenih. Proces napredovanja je potrebno unaprediti kroz uspostavljanje mehanizma koji bi omogućio nepristrasne evaluacije učinka i ispunjenja formalnih kriterijuma kandidata i smanjio prostor za diskreciono odlučivanje pojedinaca.



Obučavanje stanovništva za odbranu zemlje

Kada se sagledaju najskorije zakonske izmene, može se uočiti težnja ka uključivanju šire populacije u odbranu zemlje. Pored toga, Narodna skupština Republike Srbije je u decembru 2019. godine usvojila [predlog Strategije odbrane](#), koji između ostalog podrazumeva uvođenje [koncepta totalne odbrane](#). Predlog ne objašnjava u dovoljnoj meri šta tačno koncept podrazumeva i koje aktere uključuje, ali naglašava da obuhvata „vojnu i civilnu odbranu“ kao i da se radi o “sveobuhvatnom odgovoru sistema odbrane na izazove, rizike i pretnje”. Takođe, sve češće se u javnom diskursu raspravlja [ponovno uvođenje obaveze služenja vojnog roka](#). Uzimajući u obzir sve navedeno, nameće se pitanje da li je uključivanje stanovništva u odbranu zemlje odgovor na odliv profesionalnih kadrova iz sistema odbrane i probleme u upravljanju ljudskim resursima.

Na proleće 2018. godine usvojene su izmene [Zakona o vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi](#) koje su omogućile uvođenje obuka za pripadnike rezervnog sastava koji nisu služili vojni rok, kao i obuke za odbranu zemlje u srednjim školama. Naime, dodavanjem člana 79a, proširen je krug lica koja se obučavaju za potrebe odbrane zemlje u uslovima vanrednog i ratnog stanja, uključujući i učenike osnovnih i srednjih škola i lica koja nisu odslužila vojni rok. Date izmene usvojene su u Narodnoj skupštini [po hitnom postupku](#) i nisu omogućile širu društvenu i stručnu raspravu o ovoj temi. S druge strane, zakonske izmene omogućile su dve aktivnosti koje se direktno tiču svih građana i građanki Srbije.

Prvo je krajem 2018. u **srednjim školama pokrenut program** pod nazivom [Osnove sistema odbrane u Republici Srbiji](#). Nije uveden nov predmet, već fakultativni program koji podrazumeva da se u toku jedne školske godine održi četiri časa u okviru 11 ponuđenih tema. Teme se razlikuju, ali malo pažnje posvećuju civilnoj zaštiti i reagovanju u vanrednim situacijama, dok su većim delom usmerene na promociju vojnog poziva kroz module poput *Kako postati profesionalni vojnik*, *Konkurs za prijem na Vojnu akademiju ili Vojna obaveza u Srbiji*.

S druge strane, u februaru 2019. godine **građanima koji nisu odslužili vojni rok** počeli su da stižu [pozivi](#) za učestvovanje u dvonedeljnim vojnim obukama, što je proizvelo različite nedoumice i privuklo pažnju medija. Ministarstvo odbrane je potom objavilo [saopštenje](#) u kome je pojasnilo da će građani stariji od 30 godina koji nisu služili vojni rok biti pozivani na obuke kako bi se obezbedio još jedan izvor popune rezervnog sastava Vojske Srbije. Tome su prethodile zakonske izmene na proleće 2018. koje su omogućile prevođenje u rezervni sastav lica koja nisu odslužila vojni rok.



Potrebno je usmeriti pažnju na izgradnju integriteta u upravljanju kadrovima

Pohvalno je što su Ministarstvo odbrane i Vlada Republike Srbije prepoznali problem odliva kadrova i što nastoje da se sa datim izazovom suoče i kroz zakonske izmene. Dosadašnje izmene, sveukupno gledano, stavljaju akcenat na olakšavanje prijema u službu i obavezivanje građana da stiču veštine za odbranu zemlje i uključe se u rezervni sastav, umesto da se fokusiraju na položaj i uslove rada kadrova koji su već deo sistema.

Pored fleksibilnijeg prijema, u najskorijim izmenama seta zakona koji uređuju odbranu može se uočiti težnja da se nedovršena profesionalizacija i problemi kadrovske popune nadoknade većim uključivanjem građana u rezervni sastav. Mnogi aspekti profesionalizacije nisu sprovedeni do kraja, pa profesionalni vojnici obavljaju zadatke koji nisu vojne prirode poput „[čišćenja kruga kasarne](#)“. Recimo, koncept koji nikada nije zaživeo, a planiran je u sklopu profesionalizacije je aktivna rezerva. Od trenutka ukidanja obaveze služenja vojnog roka, [manje od 30 vojnika](#) odlučilo je da se pridruži aktivnoj rezervi. Ideja iza uvođenja aktivne, ugovorne rezerve bilo je upravo obezbeđenje dodatnih ljudskih resursa koji bi omogućili popunu jedinica Vojske Srbije motivisanim i obučanim kadrovima. Broj aktivnih rezervista govori o niskoj motivaciji, a razlog tome se može naći u nedostatku podsticaja za rezerviste, njihove porodice, ali i poslodavce s obzirom da bi oni u cilju izvršavanja vojne obaveze morali da odsustvuju od kuće i posla do 45 dana na godišnjem nivou. S druge strane, rezervisti koji prolaze kroz dvonedeljne obuke ne mogu odmeniti stručne kadrove koji napuštaju sistem, bilo da se radi o profesionalnim vojnicima, podoficirima ili oficirima.

Odliv kadrova se može sprečiti i umanjivanjem prostora za zloupotrebe i ukljanjanjem rizika od korupcije u upravljanju kadrovima, što je direktno povezano sa poboljšanjem prava i uslova rada pripadnika vojske. Iako ne mora biti posebno uočljiv, nedostatak integriteta u upravljanju ljudskim resursima može imati ozbiljne posledice po funkcionisanje čitavog sistema odbrane. Smanjivanje prostora za pojavu korupcije kroz kontrolu i nadzor može obezbediti veći integritet odlučivanja o kadrovskim pitanjima i posledično bolje uslove za rad. Čini se da su dosadašnji napori u rešavanju problema odliva kadrova bili suviše fokusirani na promociju i privlačenje novih ljudi. Izgradnja integriteta u upravljanju ljudskim resursima, uslovi rada i prava profesionalnih vojnih lica bi trebalo da se nađu na vrhu liste prioriteta stvari koje treba poboljšati u sistemu odbrane. Površne izmene koje saniraju i stvaraju privid boljeg upravljanja kadrovima, donose kratkoročne uspehe i nemaju pozitivan efekat na motivaciju zaposlenih. Poboljšanje uslova rada i motivacije pripadnika VS i MO kroz izgradnju integriteta bi doprinelo ne samo zadržavanju, već i privlačenju novih kadrova, s obzirom da su zadovoljni zaposleni najbolja reklama vojnog poziva.

Analiza je napisana uz podršku organizacije Transparency International - Defence and Security.

