



**BCBP** Beogradski centar  
za bezbednosnu politiku

# Adaptacija vojnih i civilnih organa novom bezbednosnom okruženju:

## Slučaj elementarnih nepogoda



**Jovan Nikolić**  
**Marko Milenković**

februar 2022.

## Uvod

Republika Srbija se, kao i čitav svet, suočava sa vrstom pretnji koje se nazivaju ekološkim pretnjama, a koje su prevashodno izazvane aktivnošću ljudi. U Srbiji se ove pretnje materijalizuju kao suše, zemljotresi, požari, poplave i razni drugi oblici degradacije životne sredine. Sa teorijskog aspekta ovi ekološki problemi mogu izazvati zabune ako se dovedu u vezu sa tradicionalnim konceptom nacionalne bezbednosti, pa se isto tako ističe da je vojska, kao tradicionalna bezbednosna ustanova, u dubokoj suprotnosti sa ekološkim sektorom bezbednosti (Barnett, 2010: 223-225). Međutim, uloga vojske može biti značajna povodom ovih pitanja, naročito kada je reč o elementarnim nepogodama. U tekstu će se razmatrati redefinisanje uloge vojske i njene saradnje sa civilnim organima po pitanju elementarnih nepogoda pod pretpostavkom da će u budućnosti ovakvi slučajevi postati učestaliji zbog klimatskih promena.

## Elementarne nepogode - problemi u dosadašnjem delovanju

Kada se prouči uloga Vojske Srbije u sanaciji štete izazvane ekološkim problemima, prevashodno elementarnim nepogodama, može se zaključiti da postoji niz praktično-političkih nedostataka koji umanjuju sposobnost vojske da zaštiti zdravlje i život građana Republike Srbije i njihovu imovinu.

## Normativni nedostaci

Prema važećem normativnom okviru, najvažniju ulogu u suzbijanju pretnji elementarnih nepogoda ima Ministarstvo unutrašnjih poslova preko Republičkog štaba za vanredne situacije (Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, 2018). Delovanje Vojske Srbije regulisano je sledećim aktima:

a) Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije (2019), iako prihvata prošireni koncept nacionalne bezbednosti u odnosu na njeno tradicionalno poimanje, među najvažnija polazišta ističe očuvanje suverenosti i teritorijalne celovitosti, vojnu neutralnost, a između ostalog i brigu o srpskom narodu van granica Republike Srbije. Ova polazišta su i uticala da se najviše pažnje posveti secesionističkim težnjama, oružanim napadima, kao i etničkom i verskom ekstremizmu. Dok sa druge strane, kada su u pitanju elementarne nepogode u samoj Strategiji se ističe da se njihove posledice mogu ublažiti izradom procena i planova zaštite, pravovremenim reagovanjem i kvalitetnom osposobljenošću kadrova, ali ove odredbe kao da ostaju nesprovodive u praksi. Strategija nacionalne bezbednosti kao da zanemaruje važnu karakteristiku ovih pretnji bezbednosti, a to je njihova postepena materijalizacija budući da su potrebne godine, pa i decenije, da se manifestuju štetni efekti ovih pretnji (Ejdus, 2017: 187).

b) Prema Strategiji odbrane Republike Srbije iz 2019. godine kao jedna od mislija, tačnije treća, Vojske Srbije određena je „*podrška* civilnim vlastima u suprotstavljanju pretnjama bezbednosti“. Dodatno, u istoj strategiji je uređena i civilna odbrana kojoj je zadata misija „zaštite i spasavanja“ dok se Vojska Srbije može angažovati u obavljanju ovih zadataka i tako pomoći civilnim organima „pod uslovima propisanim zakonom“.

c) Prema Zakonu o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama iz 2018. godine jedinice Vojske Srbije „angažuju se u uslovima kada druge snage i sredstva sistema nisu dovoljne za zaštitu i spasavanje“, odnosno kao *pomoć* civilnim organima vlasti. U prilog tezi da je Vojska i u ovom dokumentu regulisana kao sekundarna instanca govori i odredba koja kaže da aktivnost Vojske mora biti „u skladu sa zaključcima i preporukama štaba za vanredne situacije koji rukovodi i koordinira zaštitom i spasavanjem“.

Prikazana regulativa pokazuje da je vojska onemogućena da punim kapacitetom odgovori na pretnje izazvane elementarnim nepogodama, kao i zahtevima njene treće misije uopšte usled definisanja njene uloge kao *podrške* ili kao *pomoći*. Prikazani okvir uslovljava vojsku da na ove vrste pretnji odgovara postojećim kapacitetima predviđenim za obavljanje zadataka u okviru njene prve misije, odbrane Republike Srbije od oružanog ugrožavanja spolja, koji su se u praksi prikazali kao neadekvatni poput angažovanja vojske prilikom poplava u Obrenovcu 2014. godine (Simović, 2016: 112-116).

### **Problemi pri delovanju snaga bezbednosti**

Sprovođenje ovih odredbi u delo često je dovelo do zabune i zastoja u delovanju snaga bezbednosti što se može očitati na nekoliko primera. Nedostaci u delovanju snaga bezbednosti su naročito došli do izražaja tokom majskih poplava u Obrenovcu 2014. godine. Među glavnim problemima pri delovanju snaga bezbednosti tokom poplava ističu se: odsustvo prethodne procene opštinskih štabova za vanredne situacije pre traženja pomoći od Vojske Srbije, komandovanje iz više centara koje je stvaralo zabunu za izvršioce na terenu, neadekvatnost vojnostručne obuke za delovanje u vanrednim situacijama, prezasićenost sistema izveštavanja, kao i nedovoljna koordinacija između civilnih i vojnih struktura (Simović, 2016: 112-116).

Bitnija reforma radi unapređivanja uloge snaga bezbednosti tokom elementarnih nepogoda je izostala što se može videti po tome kako su se nedostaci iznova ponavljali tokom vremena. Kao najveći problem se pokazalo pitanje koordinacije vojske sa civilnim organima. Naime, tokom požara na Staroj planini 2019. godine slabi civilni kapaciteti i nedostatak vojno-civilne koordinacije uzrokovali su neadekvatno delovanje ovih organa, pa je požar tek ugasila kiša (Ejdus, 2020a). Takođe, osposobljenost vojnih kadrova prilikom sprovođenja zadataka treće misije Vojske Srbije je i dalje nedovoljna, a situaciju čini gore i to što nisu izdvojena značajnija sredstva za obuku kadrova radi ispunjavanja ove misije Vojske Srbije.

## Finansijski nedostaci

Kada se pogledaju budžetski izdaci za odbranu Republike Srbije mogu se primetiti nesrazmernosti sredstava utrošenih za potrebe prve i treće misije Vojske Srbije čije su se posledice osetile u praksi nebrojeno puta.

a) Uvidom u budžet Republike Srbije tokom proteklih godina, može se zapaziti stopa rasta sredstava uloženi u nabavku novog naoružanja. U 2019. godini je došlo do povećanja vojnog budžeta u iznosu od 28,7 % (Radio Slobodna Evropa, 2020). Nakon pandemije korona virusa i pada utrošenih sredstava, prema rebalansu budžeta (Zakon o izmenama budžeta Republike Srbije, 2021) odbrambeni budžet je povećan za 44%. Pored drugih izdataka, najavljeno je da će ova sredstva biti utrošena na kupovinu još dva sistema PVO Pancir S1E, 24 borbena vozila „Lazar“, 20 oklopnih vozila „Miloš“ i 12 samohodnih haubica NORA B-52 (Radio Slobodna Evropa, 2021).

b) U odnosu na 148 milijardi dinara utrošenih za potrebe prve misije Vojske Srbije (Radio Slobodna Evropa, 2021) sredstva uložena za civilnu odbranu i vanredne situacije relativno su skromna budući da iznose 13,5 miliona dinara (Zakon o izmenama budžeta Republike Srbije, 2021). Od toga, samo 2 miliona su predviđena za nabavku nove opreme i obnovu postojeće. Neadekvatno trošenje sredstava se najbolje videlo u skorašnoj pandemiji i nedostatku opreme prilikom montiranja kovid bolnica (Ejdus, 2020a). Da se nedovoljno ulaže u sredstva za potrebe treće misije Vojske Srbije pokazuju problemi koji su se javili 2020. godine, a koji su skoro pa identični problemima ispoljenim u sanaciji poplava 2014. godine u Obrenovcu.

c) Problem koji se neretko javlja je nedovoljan uvid javnosti u način trošenja budžetskih sredstava budući da su mnogi sistemi naoružanja kupljeni bez informacije o njihovoj ceni. Dodatno, izmenama Zakona o odbrani iz 2018. godine mogućnost za neselektivno određivanje stepena tajnosti određenih informacija je proširen (Ejdus, 2020b: 233).

## Preporuke

Navedeni nedostaci u delovanju snaga bezbednosti tokom sanacije elementarnih nepogoda navode na nekoliko preporuka koje će radi preglednijeg definisanja biti opisane u okviru četiri celine. Te celine predstavljaju: *promena normativnog okvira, uspostavljanje specijalizovane vojne obuke, unapređivanje koordinacije između Vojske Srbije i civilnih organa i redefinisane budžeta namenjenog za delovanje tokom elementarnih nepogoda.*

### *Promena normativnog okvira*

Promena postojećih normativnih i strategijskih dokumenata je prvi korak ka redefinisaju uloge Vojske Srbije u sanaciji pretnji izazvanim elementarnim nepogodama. Promena je potrebna kako bi se vojska postavila kao primarna, a ne dopunska instanca. Ova celina preporuka je usmerena ka Narodnoj skupštini Republike Srbije i Vladi Srbije radi izmene sledećih dokumenta.

- *Potrebno je **proširiti polazišta** Strategije nacionalne bezbednosti Republike Srbije kako bi prateći dokumenti posvetili više pažnje nevojnim (neborbenim) izazovima, rizicima i pretnjama bezbednosti, odnosno uvažili postepenost materijalizacije ovih problema, detaljnije odredili preventivne mere delovanja i omogućili veći stepen učešća Vojske Srbije usled njihove materijalizacije, pod pretpostavkom da će ova pitanja postati sve značajnija i izraženija u budućnosti.*
- *U Strategiji odbrane Republike Srbije (2019), potrebno je izmeniti treću misiju Vojske Republike Srbije tako da ona više ne bude sekundarna instanca, već da zajedno sa civilnim organima vlasti učestvuje u prevenciji i sanaciji datih pretnji. To treba postići definisanjem treće misije kao „**učešća Vojske Srbije u suprotstavljanju neborbenim pretnjama bezbednosti**“ i izbacivanjem termina „**pomoć civilnim organima**“.*

- *U istoj strategiji, kao „nosiocice realizacije misije zaštite i spasavanja“ potrebno je imenovati i organe civilne zaštite i Vojsku Srbije u okviru treće misije suprotstavljanja neborbenim pretnjama bezbednosti kako bi se odgovornost za zaštitu i spasavanje podelila između Vojske i civilne zaštite.*
- *U Zakonu o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama (2018) potrebno je, u članu 26, izmeniti odredbu da se Vojska uključuje kada „druge snage i sredstva sistema nisu dovoljne“ tako da se **Vojska uključuje na osnovu procene novouspostavljenog nacionalnog tela** (videti preporuku dole) koja se vrši na osnovu predviđene ozbiljnosti nepogode i koja se prosleđuje Štabu za vanredne situacije.*

#### *Specijalizovana vojna obuka*

Nedostatak kvalifikovanog osoblja se nebrojeno puta pokazao kao ključni problem prilikom angažovanja Vojske u sanaciji elementarnih nepogoda. U Nacionalnoj strategiji zaštite i spasavanja u elementarnim nepogodama (2011) prepoznat je niz elementarnih nepogoda čije je pojavljivanje zabeleženo u Srbiji tokom godina, pa je potrebno pripremiti osoblje za delovanje u ovim situacijama. Ova grupa preporuka se upućuje Ministarstvu odbrane, Ministarstvu unutrašnjih poslova i organima lokalne samouprave.

- *Potrebno je pri Ministarstvu odbrane uvesti **specijalizovanu vojnu obuku pripadnika oružanih snaga** kako bi oni bili pripremljeni za delovanje u situacijama koje je MUP prepoznao kao elementarne nepogode, a koji se odnose na: poplave, jake i obilne padavine, jak vetar, suše, mrazeve, održavanje puteva i snabdevanja toplotnom energijom za vreme ekstremno niskih temperatura. Tom spisku je potrebno dodati obuku za delovanje tokom požara i zemljotresa, usled primećene nepripremljenosti domaćinstva za ovu vrstu nepogoda (Dimitrijević i drugi, 2019).*

- *Tokom obuke, potrebno je postarati se da vojnici koji su prošli obuku budu osposobljeni da samostalno obučavaju civilne organe i građane za delovanje u sanaciji pretnji izazvanih elementarnim nepogodama.*

#### *Unapređenje koordinacije između Vojske Srbije i civilnih organa*

Koordinacija između vojnih i civilnih snaga bezbednosti je u prošlosti predstavljala glavnu prepreku delovanja tokom elementarnih nepogoda. Ova grupa preporuka je u tesnoj povezanosti sa prve dve grupe preporuka. Sa jedne strane, nejasni normativni okvir je izazivao konfuziju prilikom zajedničkog delovanja vojnih i civilnih snaga, naročito po pitanju uključivanja vojnih snaga tokom elementarnih nepogoda. Sa druge strane, neobučenosť vojnih kadrova za sprovođenje treće misije Vojske Srbije je onemogućavala njeno aktivnije i stručnije delovanje usled elementarnih nepogoda što se odrazilo i na koordinaciju između vojnih i civilnih snaga. Ova grupa preporuka se upućuje Ministarstvu odbrane, Ministarstvu unutrašnjih poslova i organima civilnog društva.

- *Potrebno je uspostaviti **ново nacionalno telo pri Ministarstvu odbrane** koje će sarađivati sa relevantnim državnim institucijama koje se bave procenom rizika pri uključivanju Vojske Srbije tokom elementarnih nepogoda. Predlaže se da predstavnik ovog nacionalnog tela bude deo Republičkog štaba za vanredne situacije i da zajedno sa njim donosi odluku o angažovanju Vojske Srbije na osnovu procene o ozbiljnosti situacije.*
- *Predlaže se **periodično izvođenje zajedničkih vežbi Vojske Srbije i civilnih organa**, gde bi vojno osoblje koje je prethodno prošlo specijalizovanu vojnu obuku osposobljavalo civilne organe radi bržeg i koordinisanijeg delovanja tokom elementarnih nepogoda.*



## *Redefinisanje budžeta namenjenog za delovanje tokom elementarnih nepogoda*

Ova preporuka se odnosi na Ministarstvo finansija, Vladu i Narodnu skupštinu Republike Srbije usled promene prioriteta trošenja budžetskih sredstava za odbranu.

- *Iznos od 148 milijardi dinara za potrebe prve misije Vojske Srbije potrebno je smanjiti za 3%(4,4 milijardi dinara<sup>1</sup>) i ta sredstva raspodeliti na četiri dela:*
  1. *30% za novouspostavljeno nacionalno telo (1,3 milijarde dinara)<sup>2</sup>*
  2. *30% za specijalizovanu vojnu obuku*
  3. *20% za nabavku nove opreme (888 miliona dinara)*
  4. *20% za obnovu postojeće opreme*
- *Potrebno je obezbediti lakši pristup podacima o korišćenju sredstava iz budžeta namenjenih za treću misiju Vojske Republike Srbije uz **objavljivanje polugodišnjih izveštaja** o trošenju namenskih sredstava.*

---

<sup>1</sup> Cilj je bio uvećati uložena sredstava u Republici Srbiji za oko 100 puta. Preusmeravanjem 3% budžeta dobija se cifra koja odgovara toj meri. Uz to, procena je sačinjena upoređivanjem sredstava Republike Srbije i Republike Crne Gore koja one izdvajaju za potrebe zaštite i spasavanja (Zakon o budžetu Republike Crne Gore, 2021). Ukoliko bi Srbija ispunila ovu preporuku procenat BDP koji ove dve zemlje za ovu namenu bio bi jednak, tačnije 0,8%. S' obzirom da je BDP Srbije veći za oko 12 puta, mesta za dodatna povećanja svakako ima (World Bank).

<sup>2</sup> Primera radi budžet Republičkog hidrometeorološkog zavoda iznosi 1,8 milijarde dinara (Zakon o izmenama budžeta Republike Srbije, 2021)

## Zaključak

Dosadašnji angažman Vojske Srbije u okviru njene treće misije pokazao je brojne nedostatke. U tom cilju, predložene preporuke treba da izvrše promenu nekih od najvažniji strateških i normativnih dokumenata kako bi delovanje Vojske Srbije bilo koherentnije. Dodatno, specijalizovana vojna obuka radi ispunjavanja zadataka treće misije trebalo bi da omogući lakše uključivanje i delovanje Vojske Srbije tokom elementarnih nepogoda i unapredi koordinaciju sa civilnim organima kako bi se ostvarilo efikasnije i usaglašenije zajedničko delovanje. Zaključno, efikasnost civilno-vojne saradnje će, kroz uspostavljanje novog nacionalnog tela pri Vojsci Srbije koje će saradivati sa civilnim organima, biti podignuta na viši nivo. Svrha navedenih predloga je bolja pripremljenost državnih organa za odgovor na pretnje koje će postati sve češće u budućnosti, a u cilju zaštite života i zdravlja stanovništva.

## Literatura

Barnett, Jon. 2010. „Ekološka bezbednost.“ U *Suvremene sigurnosne studije* ured. Alan Collins, 210-233. Zagreb: Politička kultura.

Cvetković, Vladimir M., Kevin R. Ronan, Rajib Shaw and others. 2019. “Household earthquake preparedness in Serbia – a study from selected municipalities” *Acta Geographica Slovenia* 59, 1: 27-42.

Ejdus, Filip. 2017. *Međunarodna bezbednost: Teorije, sektori i nivoi*. Beograd: Službeni glasnik.

Ejdus, Filip. 2020a. “Pandemijske lekcije za politiku i sistem obrane Republike.” *Beogradski centar za bezbednosnu politiku*.

Ejdus, Filip. 2020b. “Neuspešna demokratizacija sektora bezbednosti u Srbiji.” In *Dvadeset godina 5. oktobra* ured. Slaviša Orlović i Despot Kovačević, 217-245. Beograd: Fakultet političkih nauka, Hanns Seidel Stiftung.

Nacionalna strategija zaštite i spasavanje Republike Srbije, 2011.

Radio slobodna Evropa. 2020. "Zbog čega se Srbija naoružava i po koju cenu?" <https://www.slobodnaevropa.org/a/zbog-cega-se-srbija-naoruzava/30441835.html> , pristupljeno 28.12.2021.

Radio slobodna Evropa. 2021. "Srbija: Rebalansom drastično povećana vojna izdvajanja" <https://www.slobodnaevropa.org/a/srbija-budzet-vojska/31215258.html> , pristupljeno 28.12.2020.

Simović, Milosav V. 2016. "Iskustva Vojske Srbije u vanrednim situacijama 2014. godine." *Vojno delo* 68, 6: 100-122.

Strategija Nacionalne bezbednosti Republike Srbije, 2019.

Strategija odbrane Republike Srbije, 2018.

Zakon o budžetu Republike Crne Gore, 2021.

Zakon o budžetu Republike Srbije (*"Sl. Glasnik Rs"* br.149/2020, 40/2021, 100/2021)

Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama (*"Sl. Glasnik RS"*, br. 87/2018)