

УЛОГА БЕЛЕ КЊИГЕ ОДБРАНЕ У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Марко Р. Голубовић¹

Достављен: 17.08.2024.

Језик рада: Српски

Кориговано: 29.08. и 20.09.2024.

Тип рада: прегледни рад

Прихваћен: 30.09.2024.

DOI број: 10.5937/vojdela2403059G

Министарство одбране Републике Србије је, 30. октобра 2023. године, представило нову Белу књигу одбране Републике Србије. Данас, након више од деценије од објављивања претходне беле књиге, поставља се питање њене улоге у систему одбране. Примарно, овим документом се домаћој и страни јавности приближавају процеси, достигнућа и пројекције развоја система одбране Републике Србије на транспарентан и јаван начин. Измењени услови у којима функционише систем одбране Републике Србије, а који се односе на технолошки развој и савремене канале комуникације, намећу потребу за преиспитивањем улоге беле књиге, што представља и основни проблем истраживања. Поред улоге информисања домаће и стране јавности, ова документа имају и политичку, а некада и усмеравајућу улогу. У овом раду детаљније ће се анализирати новине у новој Белој књизи одбране, као и упоредити улога са претходним документима и утврдити кључне разлике применом метода анализе садржаја и компаративне анализе. Осим утврђивања улога и новина у новој Белој књизи одбране, циљ рада јесте и пружање предлога за унапређење израде нових белих књига одбране, имајући у виду значај који оне имају у јачању процеса транспарентности у области безбедности и одбране. Основна хипотеза рада јесте да је у Републици Србији пракса објављивања беле књиге одбране искључиво у улози информисања превазиђена и да је потребно преусмерити улогу будућих белих књига одбране ка детаљнијем и конкретнијем дефинисању политике одбране Републике Србије.

Кључне речи: бела књига, политика одбране, безбедност и одбрана, систем одбране, стратегијско планирање.

¹ Министарство одбране Републике Србије, Београд, Република Србија Е-mail: marko.golubovic@mod.gov.rs, <https://orcid.org/0009-0008-3629-6567>.

Увод

Министарство одбране Републике Србије је, 30. октобра 2023. године, тринаест година након објављивања претходног документа оваквог типа, представило нову Белу књигу одбране Републике Србије. Први документ објављен је 2005. године за време некадашње Државне заједнице Србија и Црна Гора (у даљем тексту: Државна заједница), док је прва Бела књига одбране Републике Србије, од када је постала самостална држава, објављена 2010. године.

О корисности и функцији стратегијских, доктринарних, планских и других докумената система одбране се на стручном и академском нивоу интензивно воде расправе, са кључним питањем о ефикасном и ефективном распоређивању ресурса система одбране, а тиме и о питању употребљивости оваквих докумената (Golubović & Saković, 2023: 2). С тим у вези, поставља се питање која је кључна улога беле књиге одбране, поготово данас у свету у којем се, ради информисања, користе савремени канали комуницирања, попут друштвених мрежа и интернет сајтова?

Назив „бела књига“ настао је на основу боје корица оваквих докумената. Наиме, у 19. веку, Парламент Велике Британије објављивао је званичне извештаје укорицане корицама плаве боје, док су се белим корицама означавале остале теме које су по важности биле на nižем нивоу у односу на извештаје са плавим корицама. Уопштено, беле књиге нису својствене само систему одбране, већ су у питању документа која се могу пронаћи у свим сферама друштвеног живота, а користе их и компаније, владина тела, удружења, политичке странке и други, ради информисања јавности о стању у одређеној области. Данас беле књиге подразумевају документа која издају различити субјекти, а којима се промовишу или наглашавају одређена својства или решења, производ, услуга који се нуде (Investopedia, 2024). Може се приметити да постоје три аспекта улоге белих књига, а то су информативна (обавештава о стању у одређеној области), усмеравајућа (усмерава потенцијалне кориснике у одређеној сфери, са низом корисних информација и препорука) и политичка (платформа за одређени програм, политички документ).

Примарна улога беле књиге одбране, бар у Републици Србији, била је информативна, тј. да се домаћој и страниј јавности приближавају процеси, достигнућа и пројекције развоја система одбране Републике Србије на транспарентан и јаван начин. Како је систем одбране изузетно комплексан, како у организацијском, тако и у функционалном смислу, било је потребно прилагодити војнички устројену организацију јавности, што је и учињено кроз објављивање оваквих типова докумената, који су јавности представљали све неопходне информације у једном документу.

У наставку рада ће се, применом метода анализе садржаја и компаративне анализе, анализирати улога белих књига одбране објављених у Државној заједници и Републици Србији. Анализираће се Бела књига одбране Државне заједнице Србија и Црна Гора (2005), Бела књига одбране Републике Србије (2010) и нова Бела књига одбране Републике Србије (2023). Кључни циљ јесте да се утврде улоге ових докумената и понуде предлози за унапређење израде нових

белих књига одбране. Основна хипотеза јесте да је искључиво информативна улога беле књиге одбране превазиђена и да је потребно преусмерити улогу будућих белих књига одбране ка детаљнијем и конкретнијем дефинисању политике одбране Републике Србије.

Бела књига одбране државне заједнице СЦГ

Бела књига одбране Државне заједнице Србија и Црна Гора (у даљем тексту: Бела књига СЦГ), као један од пионирских пројеката стратегијског планирања на овим просторима, објављена је 2005. године. За разумевање њене улоге потребно је познавати контекст у којем се израђивала. Објављена је у априлу 2005. године, годину дана пре распада Државне заједнице.

У том периоду постојали су интензивни напори одређених делова државе да, кроз различите политике промоције јединства, одрже Државну заједницу и сачувају је од распада. Посебно важан сегмент те политике било је питање одбране.

Улога овог документа може се приметити на самом почетку, имајући у виду да је цело поглавље „Бела књига одбране – зашто?” посвећено томе. Наводи се да Државна заједница чини реформски корак ка отворености и транспарентности, али и да се садржајем документа не прејудуцирају решења безбедносних и одбрамбених питања, где њихово сагледавање има декларативно политички карактер, те се сагледавање ових питања нуди стручној јавности и грађанима на увид (Bela knjiga odbrane SCG, 2005: 5). Поред наведеног, наглашава се и да је она „сачињена у функцији остваривања права сваког грађанина да се информише о савременим изазовима, ризицима и претњама безбедности, безбедносним и одбрамбеним интересима, политици и стратегији одбране” (Bela knjiga odbrane SCG, 2005: 5). Овим делом ставља се до знања да Бела књига одбране СЦГ има примарно информативну улогу, а да садржај има декларативно-политички карактер, што допуњује улогу овог документа, те се поред информативне улоге, а узимајући у обзир непотпун стратегијски оквир државе, може говорити и о усмеравајућој, као и политичкој улози.

Прве стратегије у области безбедности и одбране Републике Србије као независне државе, донете су 2009. године. С друге стране, највиши стратегијски документ у области безбедности није постојао у Државној заједници, док је највиши стратегијски документ у области одбране тада била Стратегија одбране Државне заједнице Србија и Црна Гора (2004).

Бела књига одбране СЦГ делимично је преузела усмеравајућу улогу ових стратегијских докумената, што се може приметити у декларисаном опредељењу Државне заједнице за приступање европским и евроатлантским интеграцијама (првенствено „Партнерству за мир”), као и утврђеним виталним интересима. Дакле, постојала је јасна разлика између улога стратегије одбране и беле књиге. Наиме, су у Белој књизи одбране СЦГ, као делимично усмеравајућем документу, била су „образложена основна опредељења садржана у Стратегији одбране Државне заједнице Србија и Црне Гора” (Bela knjiga odbrane SCG, 2005: 97).

Може се закључити да је улога Беле књиге одбране СЦГ била троструког (информативног, политичког и усмеравајућег) карактера. Узимајући у обзир кон-

текст у којем се израђивала (непотпун стратегијски оквир и све евидентнији распад Државне заједнице), Бела књига одбране СЦГ преузела је улогу политичког и усмеравајућег документа. Жеља дела тадашњег политичког руководства за промоцијом реформе система одбране била је један од главних разлога за израду овог документа, поред жеље за промоцијом опстанка Државне заједнице, али и потребе за стварањем једног документа којим би се обухватила сва питања која су значајна за страну и домаћу јавност, како би систем одбране био транспарентнији и отворенији. Јасно констатована политика одбране, као и интереси, али и декларисани циљеви тадашњег политичког руководства у области одбране додатно указују на политичку и усмеравајућу улогу документа.

С тим у вези, може се закључити да је Бела књига одбране СЦГ била изузетно достигнуће система одбране, израђена у складу са савременим трендовима и стандардима тог периода.

Бела књига одбране Републике Србије из 2010. године

Прва Бела књига одбране Републике Србије, као самосталне државе, објављена је 2010. године и званично представља период завршетка реформи унутар система одбране, што се и констатује у самом документу (*Bela knjiga odbrane Republike Srbije, 2010: 4*).

Усмеравајућа улога овог документа се напушта, имајући у виду усвајање првих највиших стратегијских докумената Републике Србије као самосталне државе у области безбедности (Стратегија националне безбедности Републике Србије) и одбране (Стратегије одбране Републике Србије) 2009. године.

Документ задржава доминантно информативну улогу, што је видљиво јер се наводи да је то „документ који, транспарентно, најширој домаћој, али и страног јавности приближава процесе, достигнућа и пројекције у развоју система одбране Републике Србије.” (*Bela knjiga odbrane Republike Srbije, 2010: 4–5*). Поред наведеног, наглашавају се и права грађана да буду информисани о систему одбране, али и важност пласирања ових информација светској јавности.

Може се закључити да је Бела књига одбране Републике Србије из 2010. године имала првенствено информативну улогу, са благим обрисима политичке улоге. И док се политичка улога манифестује детаљнијим образлагањем циљева политике одбране и реформе и визије система одбране (приоритета тадашњег руководства), тежиште је на информативној улози овог документа.

У питању је најобимнији документ оваквог типа, са највише садржаја и информација. Детаљно се представља организацијска структура Министарства одбране и Војске Србије, са навођењем улоге сваке јавне целине у систему одбране. Садржај документа нема важније разлике у односу на Белу књигу СЦГ, где је делимично измењен и допуњен тадашњим потребама.

Најзначајнији део документа јесте фокус на реформи система одбране, као и наглашавање потребе за професионализацијом Војске Србије. То указује на

политичку улогу документа, где је тадашње руководство представљало тренутно стање система одбране, као и њихове планове за будуће стање, имајући у виду политички дискурс који је тада био усмерен ка транспарентности, реформи и демократизацији, а у оквиру којих је информисање домаће и стране јавности један од кључних елемената.

Бела књига одбране Републике Србије из 2023. године

Актуелна Бела књига одбране Републике Србије представљена је 30. октобра 2023. године (Ministarstvo odbrane Republike Srbije, 2023), тринаест година након објављивања претходне Беле књиге. Кључни циљ објављивања био је покушај иновативности, што је карактеристика оваквих докумената, и излагање из формалне „информативне” улоге.

Структура и садржај нове Беле књиге остала је слична у односу на стару, док је садржај знатно скраћен. Текст документа шаље јасније и конкретније поруке, без детаљног описа тренутног стања (детаљна организација, надлежности и слично), о којима се јавност може информисати путем интернета, што указује на делимичну измену приступа изради оваквих докумената. Циљ је да се систем одбране представи и приближи, првенствено домаћој, али и страниј јавности, на један транспарентан и иновативан начин.

Пре описа политике одбране, издвојено је посебно поглавље које се односи на стратегијски контекст. У овом делу се, поред осталог, указује на водећу улогу Европске уније када је у питању напредак у хармонизацији односа и интереса европских држава. Такође, наводи се и највећи политичко-безбедносни изазов у Републици Србији, и то у виду актуелне безбедносне ситуације у Аутономној Покрајини Косово и Метохија.

Претпоставка аутора најновије Беле књиге да она не може имати само информативну улогу примећује се и у кључној измени у посебном поглављу под насловом „Концепт тоталне одбране” у којем се, по први пут у једном јавно доступном документу, детаљније образлаже опредељење земље за примену тоталне одбране. Важно је напоменути да у том периоду још увек није објављен Сажетак Концепта тоталне одбране (2024), који је објављен тек у јануару 2024. године, а у којем се званично представља део тоталне одбране Републике Србије, као и иновације које она носи. Самим тим, Бела књига из 2023. године била је први јавни документ у којем је Министарство одбране Републике Србије представило део тоталне одбране, што је и изазвало највише пажње.

По први пут се у оваквом документу наглашава и важност родне равноправности (која није била споменута у претходним белим књигама), а уврштена су и посебна поглавља – „Војно образовање” и „Војно здравство”, која су у претходном документу била делимично препозната. Може се закључити да је улога наведеног документа информативног и политичког карактера, имајући у виду да је званични циљ транспарентно представљање система одбране Републике Србије домаћој и страниј јавности.

Међутим, пажљивијом анализом садржаја може се приметити да је документ прилагођен Концепту тоталне одбране, где се примећује потреба да се јасно дефинише део политике одбране Републике Србије, чији је тотална одбрана нераздвајив део. Пример значаја тоталне одбране у документу може се приметити и у делу који се односи на систем одбране, где се на крају не приказује искључиво његово тренутно стање ист, већ будуће стање засновано на примени Концепта тоталне одбране (Bela knjiga odbrane Republike Srbije, 2023: 36).

Допринос утврђивању улоге Беле књиге одбране у систему одбране Републике Србије

Када се говори о улози беле књиге одбране, анализом садржаја тих докумената утврђено је да је, бар када су Државна заједница и Република Србија у питању, она доминантно информативна (информисање домаће и стране јавности), али да се у одређеним случајевима сусрећемо и са политичком (дефинисање политике одбране или промоција опредељења политичког руководства), као и усмеравајућом улогом (дефинисање визије, циљева, интереса). Преглед улога белих књига одбране Државне заједнице и Републике Србије приказан је у табели 1.

Табела 1 – Преглед улога белих књига одбране Државне заједнице и Републике Србије

Документ	Улога		
	Информативна	Политичка	Усмеравајућа
Бела књига одбране СЦГ (2005)	□	□	□
Бела књига одбране Републике Србије (2010)	□	□	X
Бела књига одбране Републике Србије (2023)	□	□	X

Извор: Аутор

Као што се може приметити из табеле 1, Бела књига одбране СЦГ из 2005. године имала је све три улоге, где је усмеравајућа веома значајна, имајући у виду делимично постојање стратегијског оквира тадашње Државне заједнице. Усмеравајућа улога беле књиге није ретка појава, имајући у виду да поједине државе користе овај тип документа за заокруживање стратегијског оквира унутар система одбране (Đurkeč & Švarný, 2016: 164).

С друге стране, након усвајања стратегија из 2009. године, стратегијски оквир се заокружује, где Република Србија први пут као самостална држава добија највиша стратегијска документа у области безбедности и одбране. Како ова документа природно преузимају усмеравајућу улогу на стратегијском нивоу, Бела

књига одбране Републике Србије из 2010. године задржава се примарно на информативној и политичкој улози (реформа и демократизација Војске Србије).

Најновија Бела књига одбране Републике Србије из 2023. године покушава пружити савремени приступ по угледу на најразвијеније државе Европе. Иако је задржана двострука улога документа, њена политичка димензија је промењена и првенствено се огледа у промоцији одређених делова политике одбране Републике Србије, попут тоталне одбране. При томе се посебно има у виду значај транспарентности у систему националне безбедности и одбране, где се у овом документу први пут пружају детаљније информације о тоталној одбрани Републике Србије, пре објављивања самог Сажетка Концепта тоталне одбране 2024. године.

Изазови и будућност Беле књиге одбране у систему одбране Републике Србије

Заједничка улога сваког анализираниог документа била је информативна и политичка. Међутим, поставља се питање превазиђености информативне улоге оваквих докумената. Наиме, имајући у виду претпоставку да се све информације које су потребне домаћој и страниј јавности већ систематизовано и прегледно налазе на сајту Министарства одбране и Војске Србије, овакве врсте докумената стављају се у незавидан положај. С једне стране, доводи се у питање њихова корисност, где се намеће дилема о потреби постојања оваквих докумената у 21. веку, док их се, с друге стране, системи одбране других држава не одричу (Немачка – 2016, Холандија – 2022, Словенија – 2020), само са измењеном улогом.

Треба рећи да у Републици Србији не постоји нормативни и правни оквир који уређује документе попут беле књиге одбране. Томоже довести до бирократизације оваквог документа, па су процес израде, утврђивања улога и слично остављени *ad hoc* тумачењу политичког руководства у тренутку његове израде. Разлог необухватања може се потенцијално приписати неразумевању улоге беле књиге одбране, а чије разјашњење би омогућило укључивање истих у нормативни и правни оквир Републике Србије.

Дакле, како би се избегла бирократизација докумената оваквог типа, која може да доведе до угрожавања пружања јавног добра (Dahlström & Lapuente, 2022:53), потребно је преиспитати њихову улогу, али и спречити понављање садржаја, нарочито у стратегијским и доктринарним документима, из којих се обично садржај преузима. Најчешћи начин којим се доводи до бирократизације јесте примена бирократске аналитике, која је плод бирократске политике која настаје као последица функционалне специјализације унутар владиних организација (Vach, 2021: 2). Важно је напоменути да бирократизација сама по себи не доноси искључиво негативне резултате (Monteiro & Adler, 2022: 41), већ да је бирократска аналитика један од многих могућих негативних појава бирократизације, али да је рационална бирократизација у сваком органу државне управе, а поготово у војном систему, неопходна (Mukherjee & Pion-Berlin, 2022: 787).

Бирократска аналитика, посебно распрострањена у системима одбране и националне безбедности, подразумева бирократизацију аналитичког процеса и процеса планирања развоја кроз наметање комплексних административних процедура и потребе за масовном производњом докумената, без претходно утврђене или са нејасно утврђеном улогом докумената. Као резултат, бирократска аналитика доводи до доношења и усвајања великог броја званичних докумената, који немају практичну вредност, већ су усвојени како би се испунила норма која је задата (обично планом). Ова пракса производи документе који су по садржају веома слични, а условљавање аналитичког процеса, које захтева иновативан и методолошки прилагодљив приступ, комплексним процедурама (попут строго прописане превазиђене методологије упутствима и правилницима које је тешко изменити) отежава њихову израду.

Бирократска аналитика је нарочито непожељна у стратегијском планирању, где је потребно прилагођавање савременим иновацијама (Araya & King, 2022: 16), попут вештачке интелигенције која може олакшати стратегијско планирање (Zirojević, 2024: 75). Дуплирање садржаја у документима оваквог типа може допринети бирократизацији планирања, што даље може имати негативне последице по безбедност Републике Србије, имајући у виду да се развој система одбране, у таквим условима, може потенцијално усмеравати на садржински сличним и превазиђеним проценама, стратегијским, доктринарним и другим документима. То је значајно и када су у питању екстерне, али и интерне комуникације, које подразумевају непрекидан процес, где не сме бити „празног хода”, имајући у виду деструктивне потенцијале непостојања ефикасних комуникација у војноорганизацијским системима (Клјајић, 2022: 69). Имајући све то у виду, уколико је садржај беле књиге одбране идентичан са садржајем других докумената и информацијама доступним на сајту Министарства одбране и Војске Србије, која је улога беле књиге одбране и да ли је у питању документ који више нема употребну вредност?

Бела књига одбране није стратегијски, нити доктринарни документ, али се његовом бирократизацијом може нарушити примарна информативна функција, имајући у виду да ће домаћа и страна јавност, у случају понављања садржаја у документима, користити незваничне алтернативне изворе информисања, који обично не приказују систем одбране, нити утврђену политику одбране на јасан и тачан начин.

Приликом анализе садржаја наведених докумената, примећен је висок степен понављања структуре докумената и садржаја (табела 2). Категорија садржај обухватала је како структуру, тако и садржај самог текста, где је анализирано непосредно или посредно помињање одређене груписане области. Тако се може приметити да од 22 груписане области садржаја чак 15 има фреквенцију понављања од 100%, четири области фреквенцију понављања од 67%, а само три имају фреквенцију понављања од 33% (родна равноправност, војска и вера, изградња интегритета) – и све три се налазе у Белој књизи из 2023. године.

Наведеном анализом утврђено је да сва три анализирана документа имају изузетно висок степен понављања структуре докумената и садржаја, што је до-

некле и очекивано, имајући у виду доминантно информативну улогу ових докумената у којима се дате категорије једноставно ажурирају.

Табела 2 – Садржај белих књига одбране Државне заједнице и Републике Србије

ДОКУМЕНТ / САДРЖАЈ	Бела књига одбране СЦГ (2005)	Бела књига одбране Републике Србије (2010)	Бела књига одбране Републике Србије (2023)	Фреквенција понављања у %
Увод / Предговор / Реч министра одбране	X	x	x	100%
Безбедносно окружење / Стратегијски контекст / Изазови, ризици и претње	X	x	x	100%
Политика одбране / Циљеви и опредељења	X	x	x	100%
Стратегијски концепт одбране	X	x	x	100%
Тотална одбрана		x	x	67%
Одбрамбени интереси	X	x	x	100%
Међународна сарадња (билатерална, мултилатерална, регионална, међународне мисије и операције)	X	x	x	100%
Ресурси одбране (људски, материјални и финансијски)	X	x	x	100%
Образовање / Научноистраживачка делатност / Обука / Школовање и усавршавање	X	x	x	100%
Одбрамбене способности	X		x	67%
Структура система одбране / Министарства одбране и Војске Србије	X	x	x	100%
Демократска и цивилна контрола / Цивилно-војна сарадња	X	x	x	100%
Планирање одбране / Развој система одбране	X	x	x	100%
Реформа система одбране	X	x		67%
Стратегијска / Доктринарна документа	X	x	x	100%
Родна равноправност			x	33%
Контрола наоружања	x	x		67%
Институције од културно-историјског значаја / Традиција / Култура	x	x	x	100%
Војно здравство	x	x	x	100%
Војска и вера			x	33%

ДОКУМЕНТ / САДРЖАЈ	Бела књига одбране СЦГ (2005)	Бела књига одбране Републике Србије (2010)	Бела књига одбране Републике Србије (2023)	Фреквенција понављања у %
Изградња интегритета			x	33%
Закључак / Завршне одредбе	x	x	x	100%

Извор: Аутор

Међутим, наведене информације се ажурирају и на сајту Министарства одбране и Војске Србије, а нове информације се пласирају другим савременим каналима комуникације. Важно је напоменути да су информације на сајту Министарства одбране и Војске Србије (као и другим каналима) такође добро структуриране и организоване, што је обично био разлог неопходности објављивања документа попут беле књиге у претходном периоду, јер је тадашња неразвијеност канала комуникација изискивала потребу за груписањем свих информација унутар једног документа. Поред тога, Стратегија одбране Републике Србије (2019), као највиши стратегијски документ из области одбране, преузела је усмеравајућу улогу, где су, такође, разрађене бројне наведене груписане области садржаја.

Сходно наведеном, природно се намеће питање колико се груписаних области садржаја из најновије беле књиге подудара са стратегијом одбране из 2019. године, као и са доступним информацијама на сајту Министарства одбране (<https://mod.gov.rs/>) и Војске Србије (<https://vs.rs/>). Питање је важно имајући у виду да се, у случају понављања наведених груписаних области садржаја и структуре, доводи у питање будућа улога, али и корисност беле књиге одбране као документа.

Други сајтови осталих целина и јединица нису анализирани, имајући у виду потребу систематског и груписаног информисања, које није могуће уколико је потребно приступити великом броју сајтова, ради добијања потребне информације.

Табела 3 – Приказ доступних информација из Беле књиге одбране (2023) у Стратегији одбране (2019) и на сајтовима Министарства одбране и Војске Србије

ДОКУМЕНТ/САДРЖАЈ	Бела књига одбране Републике Србије (2023)	Стратегија одбране Републике Србије (2019)	Интернет сајт Министарства одбране и Војске Србије (https://mod.gov.rs/ и https://vs.rs/)
Безбедносно окружење / Стратегијски контекст / Изазови, ризици и претње	х	х	Посредно
Политика одбране / Циљеви и опредељења	х	х	Посредно
Стратегијски концепт одбране	х	х	Посредно
Тотална одбрана	х	х	Посредно
Одбрамбени интереси	х	х	Посредно
Међународна сарадња (билатерална, мултилатерална, регионална, међународне мисије и операције)	х	х	х
Ресурси одбране (људски, материјални и финансијски)	х		х
Образовање / Научноистраживачка делатност / Обука / Школовање и усавршавање	х	х	х
Одбрамбене способности	х	х	Посредно
Структура система одбране / Министарства одбране и Војске Србије	х	х	х
Демократска и цивилна контрола / Цивилно-војна сарадња	х	х	Посредно
Планирање одбране / Развој система одбране	х	х	Посредно
Стратегијска / Доктринарна документа	х		Посредно
Родна равноправност	х		Посредно
Институције од културно-историјског значаја / Традиција / Култура	х	х	х
Војно здравство	х		х
Војска и вера	х		Посредно
Изградња интегритета	х		х
Укупно доступних информација / груписаних области садржаја	18	12	18
Процент доступности информација / груписаних области садржаја у односу на белу књигу	/	67%	100%

Извор: Аутор

Приликом анализе сајта Министарства одбране и Војске Србије (табела 3), примећено је да бројне информације јесу доступне, али их је изазовније пронаћи. Такве области садржаја обележене су у табели речју „ПОСРЕДНО”. Наведена ознака подразумева да је податак могуће пронаћи на сајту, али кроз документа која се налазе на самом сајту (на пример, стратегије, концепти и слично) или кроз уношење кључне речи у поље за претрагу. Посредна доступност иде у прилог потреби за систематизацијом и организованом структуром сајта, на којем не би требало приказивати све податке на насловној страни, већ их груписати.

Анализом доступних груписаних области садржаја утврђено је да су све груписане области садржаја из нове Беле књиге доступне на непосредан или посредан начин на сајтовима Министарства одбране и Војске Србије, док је већина (67%) груписаних области садржаја непосредно доступна у Стратегији одбране из 2019. године. Разлика између садржаја Стратегије одбране и нове Беле књиге је оправдана, имајући у виду да улога стратегије није доминантно информативна, већ стратегијска и не може се очекивати да има доступне и разрађене све информације које се налазе на анализираним сајтовима.

Висок степен подударња пружених информација у Белој књизи одбране Републике Србије из 2023. године, са информацијама које је, непосредно или посредно, могуће пронаћи на сајтовима Министарства одбране и Војске Србије и у стратегијским документима, доводи до закључка да је искључиво информативна улога беле књиге одбране превазиђена.

Међутим, уважавајући улогу коју беле књиге одбране имају у јачању процеса транспарентности у области безбедности и одбране, једноставно одустајање од израде ових докумената имало би негативан утицај на процес транспарентности система одбране Републике Србије. С тим у вези, а на основу претходно извршених анализа, може се пружити неколико препорука за унапређење будуће израде белих књига одбране:

- Кључна улога белих књига одбране требало би да буде преусмерена на доминантно политичку улогу.
- Кључни циљ беле књиге требало би да буде детаљно дефинисање и детаљнија разрада политике одбране Републике Србије, у оквиру које ће доносиоци одлука јасно исказати своје политике (енг. *policy*) значајне за систем одбране (попут војне неутралности, тоталне одбране, каријерног вођења и слично). Сходно томе, рок важења овог документа био би ограничен и зависио би од времена трајања мандата доносилаца одлука.
- Потребно је нормативно уредити и конкретизовати белу књигу одбране у Републици Србији, имајући у виду тренутно непостојање нормативног и правног оквира када су у питању ова документа (на пример, у Закону о одбрани).
- Садржај беле књиге потребно је прилагодити тако да се смање понављања са другим документима, попут стратегијских, али и у односу на сајтове Министарства одбране и Војске Србије.
- Приликом евентуалне израде нових стратегијских докумената у области безбедности и одбране, посебну пажњу треба обратити на будући однос између стратегија и белих књига одбране, тако да се јасно дефинише разлика између њих (на пример, детаљно дефинисање и разраду политике

одбране преусмерити на беле књиге одбране, а стратегијски оквир политике одбране укратко навести у стратегијама).

Закључак

У раду су анализирани улоге Беле књиге одбране у систему одбране Државне заједнице и Републике Србије, Беле књиге одбране СЦГ из 2005. године, Беле књиге одбране Републике Србије из 2010. године и Беле књиге одбране Републике Србије из 2023. године.

Анализом садржаја закључено је да је њихова улога варирала зависно од контекста, али и политичког руководства у наведеним периодима, где је Бела књига одбране СЦГ информативног, политичког и усмеравајућег карактера, док је улога белих књига одбране из 2010. и 2023. године првенствено информативног, али и политичког карактера.

Међутим, у најновијој Белој књизи одбране из 2023. године може се приметити напор планера да измени улогу тог документа, који је првенствено израђен ради промовисања Концепта тоталне одбране Републике Србије, као неодвојивог дела политике одбране Републике Србије. То указује на свесност постојања изазова у проналажењу улоге овако комплексног документа, где се покушао направити компромис између беле књиге као информативног и политичког документа.

Без обзира на наведено, улога беле књиге одбране остаје и даље упитна. Све информације које се налазе у њој могу се пронаћи у другим документима и на сајтовима Министарства одбране и Војске Србије, који су постали својеврсна „бела књига”, а у оквиру којих је могуће на много савременије и иновативније начине (интерактивни делови сајта, видео, звук) приближити систем одбране Републике Србије домаћој и страниј јавности. Исте информације су систематски представљене и груписане, што омогућава њихово брзо и савремено проналажење.

С тим у вези, применом метода анализе садржаја и компаративне анализе, доказала се постављена хипотеза да је искључиво информативни карактер беле књиге одбране у систему одбране Републике Србије превазиђен, што указује на потребу преиспитивања њене улоге, или у потпуности одустајања од даље израде беле књиге одбране у систему одбране Републике Србије.

Међутим, уважавајући улогу коју беле књиге одбране имају у јачању процеса транспарентности у области безбедности и одбране, једноставно одустајање од израде ових докумената имало би негативан утицај на процес транспарентности система одбране Републике Србије. Сходно том, кључна препорука аутора јесте преусмеравање улоге будућих белих књига одбране ка политичкој улози, конкретно ка детаљном дефинисању и разради политике одбране Републике Србије.

Литература

- [1] Araya, D., & King, M. (2022). *The Impact of Artificial Intelligence on Military Defence and Security*. Waterloo: Centre for International Governance Innovation.
- [2] Bach, T. (2021). *Bureaucratic Politics*. *Reproduction*.
- [3] Dahlström, C., & Lapuente, V. (2022). Comparative Bureaucratic Politics. *Annual Review of Political Science*, 25(22), 43-63. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-polisci-051120-102543>.
- [4] Đurkech, B., & Švarný, Jozef. (2016). The Significance of the White Book On Defence Of The Slovak Republic To Ensure National Security And Defense. *Kultura Bezpieczeństwa. Nauka – Praktyka – Refleksje*, 22(16), 147-166. YADDA: Bwmeta1.element.ceon.element-96ecc853-f331-3b85-a5a7-fdd872ba134e.
- [5] Golubović, M. R., & Saković, R. V. (2023). The comparative analysis of the state strategic documents in the field of security. *Vojno delo*, 75(1), 1-17. <https://doi.org/10.5937/vojdela2301001G>.
- [6] Investopedia. (2024). Bela knjiga: Vrste, namena i kako je napisati. Preuzeto 28. Septembra, 2024., sa <https://www.investopedia.com/terms/w/whitepaper.asp>.
- [7] Kljajić, N. (2022). Funkcije interne komunikacije u vojnootkazacionim sistemima. *Vojno delo*, 1(22), 60-71. <https://doi.org/10.5937/vojdela2201060K>.
- [8] Ministarstvo odbrane Republike Srbije. (2009). Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije. Preuzeto 15. avgusta, 2024., sa <https://pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/odluka/2009/88/1/reg>.
- [9] Ministarstvo odbrane Republike Srbije. (2009). Strategija odbrane Republike Srbije. Preuzeto 15. avgusta, 2024., sa <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/odluka/2009/88/2>.
- [10] Ministarstvo odbrane Republike Srbije. (2010). Bela knjiga odbrane Republike Srbije. Preuzeto 15. avgusta, 2024., sa <https://www.vs.rs/document/document/files/A08933E0F53E11E7A3510050568F6690/1/Bela-knjiga-odbrane.pdf>.
- [11] Ministarstvo odbrane Republike Srbije. (2019). Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije. Preuzeto 15. avgusta, 2024., sa https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/2021/Prilog1-StrategijaNacionalneBezbednostiRS-SRP.pdf.
- [12] Ministarstvo odbrane Republike Srbije. (2019). Strategija odbrane Republike Srbije. Preuzeto 15. avgusta, 2024., sa https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/2021/Prilog3-StrategijaOdraneRS-SRP.pdf.
- [13] Ministarstvo odbrane Republike Srbije. (2023). „Ministar Vučević prisustvovao predstavljanju Bele knjige odbrane Republike Srbije”. Preuzeto 15. avgusta, 2024., sa <https://www.mod.gov.rs/lat/20621/ministar-vucevic-prisustvovao-predstavljanju-bele-knjige-odbrane-republike-srbije20621>.
- [14] Ministarstvo odbrane Republike Srbije. (2023). Bela knjiga odbrane Republike Srbije. Preuzeto 15. avgusta, 2024., sa https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/dokumenta/strategije/2023/Bela_knjiga_odbrane_Republike_Srbije_2023.pdf.

[15] Ministarstvo odbrane Republike Srbije. (2024). Internet sajt Ministarstva odbrane Republike Srbije. 15. avgusta, 2024., sa <https://mod.gov.rs/>.

[16] Ministarstvo odbrane Republike Srbije. (2024). Sažetak Koncepta totalne odbrane. Preuzeto 15. avgusta, 2024., sa https://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadržaj/dokumenta/strategije/2024/koncept_totalne_odbrane_sr/index_sr.html.

[17] Ministarstvo odbrane Srbije i Crne Gore. (2005). *Bela knjiga odbrane Državne zajednice Srbija i Crna Gora*. Beograd: Novinsko – izdavački centar VOJSKA.

[18] Monteiro, P., & Adler, P.S. (2022). Bureaucracy for the 21st Century: Clarifying and Expanding Our View of Bureaucratic Organization. *Academy of Management Annals*, Forthcoming. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4008916>.

[19] Mukherjee, A., & Pion-Berlin, D. (2022). The fulcrum of democratic civilian control: Re-imagining the role of defence ministries. *Journal of Strategic Studies*, 45(6-7), 783-797. <https://doi.org/10.1080/01402390.2022.2127094>.

[20] Vojska Srbije. (2024). Internet sajt Vojske Srbije. 15. avgusta, 2024., sa <https://vs.rs/>.

[21] Zirojević, I. (2024). Upotreba veštačke inteligencije u savremenim oružanim sukobima. *Vojno delo*, 1(24), 73-90. <https://doi.org/10.5937/vojdela2401073z>.

Р е з и м е

Министарство одбране Републике Србије је, 30. октобра 2023. године, представило нову Белу књигу одбране Републике Србије. Данас, након више од деценије од објављивања претходне беле књиге, поставља се питање њене улоге у систему одбране. Примарно, овим документом се домаћој и стра-ној јавности приближавају процеси, достигнућа и пројекције развоја система одбране Републике Србије на транспарентан и јаван начин. Измењени услови у којима функционише систем одбране Републике Србије, а који се односе на технолошки развој и савремене канале комуникације, намећу потребу за преиспитивањем улоге беле књиге.

У раду се, применом метода анализе садржаја и компаративне анализе, анализира улога белих књига одбране објављених у Државној заједници и Републици Србији: Бела књига одбране Државне заједнице Србија и Црна Гора (2005), Бела књига одбране Републике Србије (2010) и Бела књига одбране Републике Србије (2023).

Анализом садржаја наведених докумената закључило се да је њихова улога варијала зависно од контекста, али и политичког руководства у наведеним периодима, где је Бела књига одбране СЦГ информативног, политичког и усмеравајућег карактера, док је улога белих књига одбране из 2010. и 2023. године првенствено информативног, али и политичког карактера.

Поред наведеног, у раду је закључено да улога беле књиге одбране у систему одбране Републике Србије остаје и даље упитна. Све информације које се налазе у њој могу се пронаћи у другим документима и на сајтовима Министарства

одбране и Војске Србије, који су постали својеврсна „бела књига”, а у оквиру којих је могуће на много савременије и иновативније начине (интерактивни делови сајта, видео, звук) приближити систем одбране Републике Србије домаћој и иностраној јавности. Посебно се обратила пажња на феномен тзв. бирократске анализе, имајући у виду да се развој система одбране, у таквим условима, може потенцијално усмеравати на садржински сличним и превазиђеним проценама, стратегијским, доктринарним и другим документима.

С тим у вези, применом метода анализе садржаја и компаративне анализе, доказала се постављена хипотеза да је искључиво информативни карактер беле књиге одбране у систему одбране Републике Србије превазиђен, што указује на потребу преиспитивања њене улоге, или у потпуности одустајања од даље израде беле књиге одбране у систему одбране Републике Србије.

Међутим, уважавајући улогу коју беле књиге одбране имају у јачању процеса транспарентности у области безбедности и одбране, једноставно одустајање од израде ових докумената имало би негативан утицај на процес транспарентности система одбране Републике Србије. Сходно томе, кључна препорука аутора јесте преусмеравање улоге будућих белих књига одбране ка политичкој улози, конкретно ка детаљном дефинисању и разради политике одбране Републике Србије.

Кључне речи: *бела књига, политика одбране, безбедност и одбрана, систем одбране, стратегијско планирање.*

© 2024 Аутор. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

