

Profesor
dr DUŠAN LOVRIC

Metodološki prilaz planiranju razvoja sistema opštenarodne odbrane

Potreba i značaj planiranja

Nosilac odbrambene funkcije kod nas je radni čovek i građanin. Svoje odbrambene zadatke on izvršava u nekoj od organizacija sistema opštenarodne odbrane (SONO), u okviru sistema ili u drugim podsistemima društvene zajednice. U bližem određivanju položaja, te prema tome i zavisnosti SONO u odnosu na društvenu zajednicu, polazi se od toga da je SONO podsistem društvene zajednice pri čemu su njegova uloga, ciljevi i zadaci definisani politikom odbrane. Nivo organizovanosti i sposobnosti SONO za izvršavanje odbrambenih zadataka nisu determinisani samo tehnikom i tehnologijom, već i stepenom ekonomskih i socijalnih ograničenja u društvu. Društveno-politički sistem, odbrambeni ciljevi i oblik vojnog organizovanja raspoloživih potencijala za slučaj agresije nalaze se neprekidno u uzročno-posledičnoj relaciji. Polazeći od rečenog, SONO se ovde tretira kao oblik organizovanja, pripremanja i aktivnog angažovanja svih subjekata društvene zajednice i materijalnih izvora u odvrćanju i sprećavanju agresije, u vođenju oružane borbe i neoružanih oblika opštenarodnog otpora radi odbrane i zaštite slobode, suvereniteta, nezavisnosti, teritorijalne celokupnosti i socijalističkog samoupravnog poredka SFRJ. Sa stanovišta planiranja razvoja, SONO se može tretirati kao složen sistem čije planiranje razvoja čine: planiranje razvoja oružanih snaga, zatim civilne zaštite, službe osmatranja, javljanja, obaveštavanja i uzbunjivanja, pripreme privrede za proizvodnju, usluge i promet u ratnim uslovima, planiranje razvoja

osposobljavanja i obučavanja stanovništva za odbranu, priprema združenih delatnosti za rad u ratnim uslovima, planiranje razvoja državnih organa i organizacija za rad u ratnim uslovima, planiranje razvoja priprema organa društveno-političkih organizacija za rad u ratnim uslovima i planiranje i usmeravanje celokupnog društvenog i ekonomskog razvoja u skladu sa zahtevima opštenarodne odbrane i društvene samozaštite.

Pri svemu tome valja imati u vidu da dinamika društvenih zbivanja postaje izraženija, da se oblici i struktura razvoja menjaju, i da to sve uslovljava promene u SONO i njegovim podsistemima. Pored toga, kao posledica brzine razvoja nauke i tehnike, interakcije između pojedinih podсистema postaju tako brze da ih često ne možemo pratiti, ceniti i izučavati. A to znači da je nužno smišljeno održavanje sklada u razvoju svih komponenata narodne odbrane. Pri tome se imperativno nameće jedinstven i sveobuhvatan postupak u planiranju razvoja svih podсистema, komponenata i aktivnosti.

Polazne osnove u radu

U procesu planiranja razvoja sistema opštenarodne odbrane utvrđuju se ciljevi, zadaci, mere i potrebna materijalno-tehnička sredstva, i procenjuju mogućnosti njihove realizacije. Polazne osnove za planiranje razvoja predstavljaju ciljevi i zadaci utvrđeni planom razvoja društvene zajednice za budućnost. Uključivanjem plana razvoja sistema opštenarodne odbrane u jedinstveni sistem samoupravnog društvenog planiranja obezbeđuje se podrštvljavanje funkcije odbrane, kontinuiranost i postojanost planiranja. Usklađivanje plana razvoja sistema opštenarodne odbrane sa razvojem ostalih društvenih podсистema jedan je od osnovnih zahteva paralelnog razvoja sistema opštenarodne odbrane i bržeg društvenog razvoja. Usklađenost plana razvoja i prioriternih zadataka obezbeđuje uslove za ravnomeran razvoj svih elemenata strukture društvene zajednice.

Pri tretiranju razvoja funkcije opštenarodne odbrane, kao elementa ukupnog plana razvoja društvene zajednice, sve više dolazi do izražaja potreba razlaganja plana na osnovne podfunkcije, koje se ne mogu u potpunosti razdvojiti, ali su mu predmeti i metodički postupci različiti. Kao osnovne podfunkcije planiranja opštenarodne odbrane mogu se uzeti:

— plan za odbranu u slučaju agresije (plan upotrebe, plan aktiviranja odbrambenog potencijala društva),

— plan razvoja SONO u uslovima mira (izgradnja, razvijanje i pripremanje odbrambenog potencijala društva).

Kako čine celinu u razvoju društvene zajednice, ovi planovi se međusobno dopunjuju, uslovljavaju i povezuju. U stvari, ovde se radi o više paralelnih i uslovljenih procesa koji su međusobno povezani do te mere da se jedan ne može odvijati bez drugog. Ta međuzavisnost planova izražena je u nivou kvaliteta i kvantiteta raspoloživog odbrambenog potencijala, organizacionoj strukturi elemenata strukture SONO, u naoružanju, ratnoj opremi i drugim materijalno-tehničkim sredstvima narodne odbrane, broju osposobljenog kadra, stepenu sposobnosti specijalizovanih podsistema za proizvodnju i usluge u ratnim uslovima, u pripremi svih elemenata društvene strukture za vođenje opštenarodnog odbrambenog rata, nivou razvijenosti društveno-političkog i ekonomskog potencijala društva, materijalno-tehničkoj sposobnosti društvene zajednice za plansko razvijanje svih komponenata opštenarodne odbrane, i u usklađenosti ukupnog društveno-ekonomskog progressa potrebama opštenarodne odbrane i društvene samozaštite.

Plan za odbranu projektuje se na osnovu definisanih odluka i stavova usvojenih na najvišem nivou zemlje u slučaju agresije. To praktično znači da plan polazi od dostignutog stepena razvoja svih elemenata SONO i mogućnosti društva da izvršava odbrambene zadatke u ratnim uslovima. Sa kakvim se odbrambenim potencijalom raspolaže, takav se plan projektuje. Ako se u procesu razrade plana utvrdi da se izvesni odbrambeni zadaci ne mogu izvršiti usled nerazvijenosti strukture SONO, tada se definiše zahtev koji treba realizovati u procesu razvoja. Razvoj organizacione strukture SONO u ratnim uslovima proizilazi iz nasleđenog stanja iz doba mira. Današnje stanje opredeljuje buduće. Ako želimo da u ratnim uslovima SONO efikasno izvršava odbrambene zadatke, moramo u miru stvoriti odbrambeni potencijal. Kako će se taj potencijal koristiti u ratnim uslovima predviđa se planom za odbranu. Prema zahtevima plana izgrađuje se adekvatan odbrambeni potencijal radi uspostavljanja sklada između plana za odbranu i plana razvoja. Ako u toku razvoja dođe do raskoraka između zahteva plana za odbranu i raspoloživih mogućnosti treba uspostaviti sklad, ali tako da se obezbedi efikasno izvršavanje odbrambenih zadataka. Pri ovom treba imati u vidu činjenicu da brz razvoj nauke, tehnike i ekonomski napredak dovode do promene strukture, obima i sadržaja odbrambenih zadataka. To zahteva praćenje promena koje mogu uticati na efikasnost izvršavanja odbrambenih zadataka u budućnosti.

Plan razvoja SONO može se tretirati kao proces izgradnje i menjanja organizacione strukture, načina funkcionisanja i izvršavanja odbrambenih zadataka, čiji je cilj da se SONO prevede iz S_0 u S_1 . To znači da je jedan od zadataka razvoja i racionalna izgradnja kadrova, organizacione strukture i materijalno-tehničko obezbeđenje podsistema čije se angažovanje predviđa planom za odbranu. Izgradnja odbrambenog potencijala, njegovo kadrovsko, organizaciono i materijalno-tehničko razvijanje predstavlja duži proces i odvija se po etapama. Svaka etapa u odnosu na raniju predstavlja novi kvalitet. To praktično znači da se za svaku etapu mora projektovati i adekvatan plan za odbranu.

Međuzavisnost plana za odbranu i plana razvoja treba tretirati kao dinamičan proces, koji se tako odvija da se nakon određenog vremenskog intervala, u kojem je ostvaren kvalitetan razvoj odbrambenog potencijala, vrši korigovanje plana za odbranu. Iz rečenog proizilazi da se problem planskog razvijanja odbrambenog potencijala svodi na stvaranje neophodnih uslova za prelaz SONO iz jednog stanja razvoja u naredno, kvalitetnije stanje i obezbedi efikasno izvršavanje odbrambenih zadataka. U pitanju je veoma složen, duži i sve dinamičniji proces, koji se može simbolički prikazati kako sledi:

$$S_0 \rightarrow S_1 \rightarrow S_2 \dots S_i \dots S_{n-1} \rightarrow S_n$$

$$R_0 < R_1 < R_2 \dots R_i \dots R_{n-1} < R_n$$

$$R_1 - R_0 < R_2 - R_1 \dots R_i \dots - R_2 < R_n - R_{n-1}$$

$S_0 \rightarrow S_n$ = etapa razvoja SONO,

$R_0 < R_n$ = kvalitetno stanje odbrambenog potencijala po etapama razvoja,

$R_1 - R_0$ = intenzitet i brzina razvoja, tj. prelaska iz etape u etapu.

U kompleksnom planiranju razvoja odbrambenog potencijala, svakom elementu strukture SONO moraju jasno biti definisani zadaci razvoja po etapama i uslovi u kojima će se realizovati. Ovo se zasniva na analizi razvoja svih elemenata SONO i komponenata opštenarodne odbrane u vremenu i prostoru. Analiza ima za cilj da nađe najpovoljnije odnose između efekata i troškova razvoja. Tako se jedino dolazi do potpunijih elemenata za planiranje razvoja i koncipiranje dugoročnih ciljeva razvoja SONO.

Planski razvoj opštenarodne odbrane u toku mira u suštini je usmern na izvršavanje zadataka u ratnim uslovima. Osnovna karakteristika ratnih uslova jeste neizvesnost ponašanja relevantnih faktora. To znači da se u procesu planiranja razvoja odbrambenog potencijala mora računati sa izvesnim stepenom neizvesnosti. Da bi bili sigurni

da će se i u tim uslovima utvrđeni ciljevi moći ostvariti, pored planirane vrednosti odbrambenog potencijala i efekata izvršavanja odbrambenih zadataka, treba planirati i izvestan stepen pouzdanosti, tj. veći nivo sposobnosti odbrambenog potencijala i efekata izvršavanja zadataka.

Planiranje razvoja

Karakter, sadržaj i struktura procesa razvoja sistema opštenarodne odbrane zavisi od vremena u kome se mora realizovati. To znači da je neophodno što bolje upoznati mogućnosti vremena koje dolazi i definisati svoj stav za svaku etapu razvoja.

Osnovne planske pretpostavke razvoja SONO polaze od sagledavanja svih budućih odbrambenih zadataka i logičnog redosleda njihovog izvršavanja. Pri ovom vreme predstavlja bitan faktor sa kojim se mora računati u izgradnji i razvijanju odbrambenog potencijala. Planski razvoj se sastoji od niza složenih, uzastopnih, međusobno zavisnih i sve dinamičnijih procesa. Realna procena budućeg odvijanja procesa, vremena i zadataka omogućava definisanje logičnog redosleda izvršavanja odbrambenih zadataka i aktivnosti po fazama procesa. Sagledavajući problem planiranja razvoja SONO kao procesa globalnog strategijskog značaja i istražujući faktore koji utiču na proces razvoja, dolazi se do zaključka da izrada plana razvoja može da ide ovim redom:

- utvrđivanje koncepcije i politike odbrane i obezbeđenje sprovođenja odbrambenih priprema;
- analitička ocena dosadašnjeg razvoja SONO u celini i po elementima strukture i komponentama odbrane;
- utvrđivanje ciljeva i zadataka razvoja SONO (utvrđivanje potreba i predviđanje daljeg razvoja komponenta opštenarodne odbrane);
- definisanje politike realizacije, utvrđivanje ciljeva i zadataka razvoja;
- operativna razrada planova razvoja (srednjoročno i kratkoročno planiranje razvoja);
- praćenje toka realizacije planiranog razvoja i
- analiza ostvarenih rezultata dosadašnjeg razvoja.

Raščlanjavanje planiranja razvoja opštenarodne odbrane na faze ima za cilj da se ukaže na reperne tačke, predvide odbrambeni zadaci kojima će se realizovati ciljevi i da se zadaci rasporede po

podsystemima u okvirima svake faze. Ovakav red postupaka u izradi plana razvoja treba da omogući: integralnost planiranja razvoja svih elemenata SONO, kontinuitet procesa planiranja razvoja i bolje povezivanje vremenskih intervala u jednu celinu, lakše povezivanje raznih vrsta rashoda, odnosno troškova za realizaciju planiranih zadataka na svim nivoima SONO, lakše utvrđivanje alternativnih varijanti razvoja podсистема u okvirima SONO i usklađivanje plana razvoja između podсистема i njihovih elemenata i komponenata opštenarodne odbrane.

Očigledno je da se pojedine faze planiranja razvoja ne mogu preskočiti, ali se prelaz iz jedne u drugu može ubrzati primenom adekvatnog sistema organizovanja i planskog usmeravanja. Izloženi red planiranja razvoja SONO može se primeniti na sve njegove podсистeme, njihove elemente i komponente opštenarodne odbrane. Plan razvoja podсистема SONO usklađuje se sa razvojem SONO, sistemom društveno-političkih zajednica i kretanjima u međunarodnim odnosima.

Pri utvrđenom redu postupaka u projektovanju plana razvoja SONO polazi se od analize: mogućih opasnosti po bezbednost društvene zajednice u procesu planiranog razvoja, plana za odbranu društvene zajednice za slučaj agresije, daljih potreba planskog razvijanja svih komponenti opštenarodne odbrane, kadrovskih, materijalno-tehničkih i drugih mogućnosti društvene zajednice i dosadašnjeg razvoja postojeće strukture elemenata SONO i stepena opremljenosti.

Korektno tretiranje pojedinih faza izloženih postupaka planiranja razvoja omogućava: utvrđivanje kompleksnih i parcijalnih ciljeva i zadataka razvoja po etapama razvoja, utvrđivanje politike realizacije ciljeva i zadataka, utvrđivanje koncepcije i politike odbrane za sve vrste moguće agresije i posebne ratne slučajeve, utvrđivanje odbrambenih zadataka po raznim osnovama i na svim nivoima, i usmeravanje istraživačko-razvojne delatnosti na konkretne zadatke aktuelne problematike razvoja.

Utvrdjivanje koncepcije i politike odbrane

Politika odbrane predstavlja kompleksnu zamisao odbrane naše društvene samoupravne socijalističke zajednice za slučaj agresije. U njoj su sadržani društveno-politički, idejni, vojnostrategijski, organizacioni, ekonomski, tehnički i drugi elementi, koji pretpostavljaju

konstantnu pripremu društvene zajednice za odbranu. Svi ti elementi se postepeno i planski ugrađuju u SONO u procesu planskog razvijanja.

Pri izradi plana dugoročnog razvoja SONO vrši se preispitivanje politike odbrane i njeno prilagođavanje uslovima delovanja okruženja i stvarnog nivoa razvoja društveno-ekonomskog sistema zajednice. Ovde se zapravo radi o izradi prethodnih studija i analiza čiji zaključci treba da omoguće utvrđivanje dugoročnih ciljeva razvoja SONO. Ove studije i analize treba da obuhvate: procenu vojno-političke situacije i ponašanje potencijalnih agresora; mogućnost agresije, njene vrste i strukturu, analizu stanja i tendencije razvoja tehničkih, proizvodnih i društvenih resursa društvene zajednice i njihov uticaj na izvršavanje odbrambenih zadataka; ocenu nivoa kvaliteta i kvantiteta dosadašnjeg razvoja svih komponenti opštenarodne odbrane i tendencije društveno-ekonomskih kretanja i ocenu mogućnosti odvajanja materijalno-tehničkih i finansijskih sredstava za razvijanje komponentata opštenarodne odbrane u budućnosti.

Politika i koncepcija odbrane predstavljaju vojno-političke osnove za koncipiranje politike dugoročnog razvoja SONO i pripremanje zemlje za odbranu. Svaka promena ukupne politike društvene zajednice odražava se na politiku i koncepciju odbrane, SONO i komponente strukture odbrane i ciljeve dugoročnog razvoja.

Analiza dosadašnjeg razvoja, prikupljanje i obrada informacija za planiranje razvoja

Plan razvoja SONO predstavlja način na koji se sistem vodi iz sadašnjeg u naredno stanje, da bi se ostvarili ciljevi odbrane društvene zajednice. Razvijanje SONO sastoji se od niza sukcesivnih odbrambenih zadataka, aktivnosti i postupaka, čijoj se realizaciji suprotstavlja veći jedan broj relevantnih faktora. S obzirom na veliki broj relevantnih faktora i karakter njihovog ponašanja, unapred se može očekivati da se izvršavanjem odbrambenih zadataka iz kojih se sastoji proces razvoja SONO ne može u svim uslovima postići maksimalni efekti. Ali se, isto tako, može očekivati da efikasnost u izvršavanju odbrambenih zadataka raste sa brojem obuhvaćenih faktora i njihovim uticajem.

U procesu izrade plana razvoja SONO utvrđuju se ciljevi razvoja i iznalaze alternativna rešenja. Složenost utvrđivanja dugoročnih ciljeva razvoja zahteva preispitivanje i dokazivanje njihove

realnosti i mogućnosti racionalne realizacije. To znači da se u procesu izrade plana razvoja SONO vrši sistematsko ispitivanje narednih situacija i predviđaju mogući ishodi. A to usložava proces donošenja odluka za budućnost, jer uvek postoji više alternativnih rešenja.

Utvrđivanje ciljeva i definisanje zadataka razvoja SONO i iznalaženje optimalnih alternativa ostvarivanja pretpostavlja raspolažanje solidnim fondom informacija o ponašanju relevantnih faktora. Vođenje SONO prema unapred utvrđenim ciljevima, pored informacija neophodnih za izgradnju organizacione strukture sistema i definisanja procesa funkcionisanja, zahteva da se raspolaže i podacima o delovanju njegovog okruženja. Društvena zbivanja, posebno vojno-politička, poslednjih decenija postala su toliko intenzivna da se teško mogu pratiti. Za njihovo praćenje i izučavanje potrebno je angažovati čitave timove različitih specijalnosti i najsavremeniju informacionu tehniku.

U takvoj situaciji prikupljanje i korišćenje informacija postaje sve složeniji problem. Za njegovo uspešno rešavanje neophodne su specijalizovane institucije za prikupljanje, sređivanje, analizu i obradu informacija o ponašanju relevantnih faktora. To znači da za praćenje interesantnih zbivanja SONO mora da ima u svom sastavu odgovarajući organ koji mora neprekidno da prati promene koje mogu uticati na efikasnost funkcionisanja sistema.

Svrha planiranja razvoja svih komponenti opštenarodne odbrane može se svesti na: obezbeđenje neprekidnog rasta nivoa kvaliteta odbrambene sposobnosti, povećavanje stepena efikasnosti izvršavanja odbrambenih zadataka, racionalno korišćenje raspoloživih resursa, obezbeđenje adaptivnosti i fleksibilnosti procesa izvršavanja odbrambenih zadataka, usklađivanje razvoja komponenti opštenarodne odbrane sa ukupnim razvojem društvene zajednice.

Bliže definisanje ovih problema pretpostavlja: detaljnu analizu svakog problema u vremenu i prostoru, iznalaženje više alternativnih rešenja izvršavanja odbrambenih zadataka u procesu razvijanja SONO, sagledavanje mogućih ograničenja u budućnosti, približnu procenu očekivanih rezultata izvršavanja odbrambenih zadataka na osnovu predloženih alternativnih rešenja postojećeg problema.

Iz rečenog proizilazi da postoje sve veće potrebe za raznim idejama i informacijama različitog sadržaja. To znači da je jedan od zadataka sistema informisanja da uz pomoć stručnih službi prikuplja, sređuje, analizira, proučava i interpretira prikupljanje informacije. Analiza i ocena raspoloživih informacija se koristi za: razvijanje i usavršavanje koncepcije ONO u skladu sa politikom odbrane i dos-

tigućima nauke i tehnike; istraživanje optimalne strukture organizovanja elemenata i podsistema SONO; iniciranje mera za unapređenje procesa funkcionisanja i efikasnosti izvršavanja odbrambenih zadataka, i postizanje boljih rezultata razvoja sistema; iznalaženje optimalnih rešenja zadataka daljeg razvijanja komponenata opštenarodne odbrane i za racionalno korišćenje raspoloživih resursa.

Da bi odgovorio zahtevima sistem, informacija mora da ima svoju široko razvijenu mrežu. To praktično znači da svaki element strukture SONO treba da ima adekvatan sistem informisanja koji mora biti dinamičan i efikasan. Prikupljene informacije sve brže zastarevaju kao posledica stalnih promena. Prema tome, neophodno je da se informacije blagovremeno obezbede na svim nivoima odlučivanja, unifikuju metode obrade i eliminišu njihovi dupli nosioci.

Iz rečenog proizilazi da efikasnost rukovođenja razvojem SONO zahteva savremeno organizovan sistem informacija koji mora da zadovolji sledeće potrebe: da omogući utvrđivanje politke dugoročnog razvoja, ciljeva i dugoročnih zadataka koji će se izvršavati u procesu razvoja opštenarodne odbrane, da omogući iznalaženje optimalnog načina izvršavanja odbrambenih zadataka i uspostavljanje skladnog odnosa između troškova i ostvarenih rezultata, da omogući blagovremeno uočavanje odstupanja od planiranog razvoja sistema i efikasno reagovanje radi dovođenja stvarnog u planirano stanje, da omogući sinhronizovanje akcija svih učesnika u procesu planiranog razvoja, da bi se u tome postigli maksimalni rezultati.

Razvoj elektronike i tehnike planiranja omogućava da se ostvari izvanredno visoka efikasnost informacionog sistema. Da bi se u praksi to ostvarilo, jedan od zadataka planiranja razvoja SONO jeste da: projektuje optimalan sistem informacija, polazeći od njihove količine i strukture, utvrdi način njihovog funkcionisanja i odredi broj i kvalifikacijsku strukturu osoblja neophodnog za prikupljanje i obradu podataka.

Na projektovanje plana razvoja, razvijanje i izgradnju odbrambene sposobnosti SONO utiču relevantni faktori iz okruženja društvene zajednice, u okviru same zajednice i unutar organizacione strukture SONO. Da bi SONO ovladao uticajem ovih faktora, mora raspolagati informacijama o njihovom ponašanju. Prema tome, za projektovanje plana razvoja i izvršavanje odbrambenih zadataka relevantne su informacije: o ponašanjima u međunarodnoj zajednici koja čini okruženje društvene zajednice, o ponašanju ostalih podsistema društvene zajednice koji čine okruženje SONO, ponašanju elemenata strukture SONO, tj. informacije koje se kreću unutar sistema od najvišeg nivoa do neposrednih izvršioca i obratno.

Utrđivanje ciljeva i zadataka dugoročnog razvoja

Pri utvrđivanju ciljeva i zadataka dugoročnog razvijanja opštenarodne odbrane polazi se od osnovnih determinanti funkcionisanja sistema odbrane u izvršavanju odbrambenih zadataka: zadataka SONO u odbrani društvene zajednice od agresije (Z) i resursa neopodnoh za izvršavanje tih zadataka (R).

Obe ove determinante teže neprekidnim promenama, jer se potrebe društvene zajednice, a time i zadaci SONO i resursi, neprekidno proširuju. Sem toga, između njih se odigravaju očekivane i neočekivane interakcije. To znači da između Z i R postoji i uvek će postojati veći ili manji nesklad, jer potrebe društvene zajednice u jačanju i razvijanju komponenti opštenarodne odbrane rastu brže od mogućnosti da se one u potpunosti zadovolje. Prema tome, jedan od zadataka politike dugoročnog razvoja SONO jeste uspostavljanje ravnoteže između ciljeva i zadataka sa raspoloživim mogućnostima. Zbog toga se utvrđivanje politike dugoročnog razvoja opštenarodne odbrane vrši u sklopu dugoročnih ciljeva razvoja društvene zajednice. Time se istovremeno i definiše mesto SONO kao podsistema.

Ravnoteža između Z i R ne uspostavlja se samo pri utvrđivanju politike dugoročnog razvoja, već i u toku realizacije plana, odnosno u svim slučajevima kada dođe do nesklada između utvrđenih ciljeva, zadataka i raspoloživih resursa. Do ovog nesklada može doći: pri promeni obima i strukture odbrambenih zadataka usled izmene u ponašanju okruženja ili politike odbrane, kada se pojavi razlika između planiranih potreba odbrane zemlje i sredstava za te potrebe, kada efikasnost izvršavanja odbrambenih zadataka nekog od podsistema ne zadovoljava, tj. kada je potrebno efiksnost izvršavanja odbrambenih zadataka nekog od podsistema dovesti na projektovani nivo i pri nagloj promeni nivoa kvaliteta naoružanja koja zahteva kompleksnu modernizaciju SONO.

Iz izloženog sledi da politika dugoročnog planiranja razvoja mora biti izvanredno fleksibilna, odnosno sposobna da se prilagođava promenama koje se odigravaju u Z i R, pod uticajem promena u ponašanju relevantnih faktora. Da bi bila takva ona mora: neprekidno da izučava i prati razvoj relevantnih i ograničavajućih faktora, utvrđuje njihovo parcijalno i komulativno ponašanje, kvantifikuje njihove uticaje na postojeće i buduće stanje razvoja opštenarodne odbrane, utvrđuje osnovne ograničavajuće faktore razvoja Z i R i potencijalno moguća ulaganja u resurse SONO, da sagledava moguć-

nosti racionalizacije korišćenja resursa u sadašnjim i budućim uslovima, i definiše osnovne probleme čije rešavanje uslovljava optimalan prelaz u narednu etapu razvoja.

Utvrđivanje politike dugoročnog razvoja svodi se, u krajnjoj liniji, na obavljanje pripremnih radova, neophodnih za utvrđivanje dugoročnih ciljeva i zadataka i za donošenje odluka o njihovoj realizaciji. Dobijeni elementi iz prethodne analize politike odbrane i ponašanja determinanti Z i R omogućavaju utvrđivanje dugoročnih ciljeva razvoja SONO u celini, njegovih podsistema i komponenata opštenarodne odbrane lociranih u svim oblastima društvenih i privrednih delatnosti. Složenost procesa utvrđivanja politike dugoročnog razvoja SONO zahteva preispitivanja i dokazivanja mogućnosti realizacije, jer utvrđivanje politike dugoročnog razvoja zahteva istovremeno obezbeđenje odgovarajućih resursa. To znači da se utvrđivanjem ciljeva razvoja inicira odluka u kojoj se, pored konkretizacije onoga što se želi postići, utvrđuju i izvori resursa sa kojima će se to ostvariti.

Važnost i društvena uloga odbrane društvene zajednice, složenost procesa izvršavanja tih zadataka u ratnim uslovima i stohastičko ponašanje najvećeg broja relevantnih faktora zahteva rigorozan postupak kontrole. To je uslov za realno definisanje dugoročnih ciljeva razvoja SONO i politike njihove realizacije. Kad god to omogućava prirodna relevantnih faktora, treba koristiti metode egzaktno analize i proračuna. Ovde se, pre svega, mogu koristiti metode kvantitativne analize i matematičke metode razvijene i podešene za iznalaženje alternativnih rešenja sa stanovišta odnosa između ostvarene efikasnosti izvršavanja odbrambenih zadataka i visine ulaganja u resurse. Ova analiza treba da se vrši u više varijanti s obzirom na nivoe efikasnosti koji se uspostavljaju i uvode u analizu, i uticaja relevantnih faktora. Pri ovom treba imati u vidu činjenicu da se matematički instrumentarij ne može primeniti na sve slučajeve, već samo na one koji se mogu na zadovoljavajući način formulisati. Na ovaj način jedino se može pomoći donosiocu odluke u ostvarivanju ciljeva i opredeljivanje za optimalnu alternativu plana razvoja. Dinamika dugoročnog i srednjoročnog razvoja i rast nivoa kvaliteta odbrambenog potencijala zavisi od realnosti utvrđivanja ovih ciljeva. Njih treba tako definisati da omoguće utvrđivanje konkretne politike realizacije. A da bi to omogućili, potrebno je prethodno: prikupiti informacije o uticaju relevantnih faktora na definisanje ciljeva dugoročnog razvoja, istražiti moguća alternativna rešenja problema razvoja, proveriti mogućnosti racionalne realizacije ciljeva dugoročnog raz-

voja, zatim — formulisanje alternativnih rešenja, definisanje predloga optimalnog rešenja problema razvoja i preispitivanje usvojene politike dugoročnog razvoja.

Utvrđivanje ciljeva i zadataka dugoročnog razvoja SONO polazi od usvojenih zadataka u toku procesa razvoja (odvraćanje agresije) i odbrambenih zadataka koje će sistem izvršavati u budućnosti (odbrana društvene zajednice od svakog agresora). Raščlanjavanje zadataka po vrstama i nivoima proizilazi iz odbrambenih ciljeva društvene zajednice. To znači da pri ovom treba poći od odbrambenih zadataka koji će se izvršavati u ratnim uslovima.

Izvršavanje osnovnih odbrambenih zadataka pretpostavlja raspolaganje adekvatnim potencijalom. Priroda, obim i struktura odbrambenih zadataka je podložna promenama. To znači da se odbrambeni potencijal mora neprekidno njima prilagođavati. Polazeći od ocene prirode, obima i strukture sadašnjih i budućih odbrambenih zadataka, cilj dugoročnog razvoja SONO se može definisati kao ostvarivanje određenog nivoa Os i EM_b . Ako se ovo definiše kao cilj razvoja, tada se postavlja zadatak da se u narednom procesu razvoja dostigne projektovano stanje, tj. nivo Os i EM_b . Ako stanje SONO u datom momentu i uslovima odgovara prirodi, obimu i strukturi budućih odbrambenih zadataka, tada cilj razvoja može biti obezbeđenje dostignutog nivoa Os i EM_s . To praktično znači da strategijski ciljevi razvoja SONO moraju obezbediti takvu vrednost EM_s koja će biti približna projektovanoj vrednosti ER_s tj $EM_s \leq ER_s$. Utvrđena politika dugoročnog razvoja SONO definiše vrednost ER_b koja služi kao osnovni reper razvoja i prema njoj se određuje vrednost ER_s , EM_s i EM_b . Ovde je:

Os = odbrambena sposobnost SONO za izvršavanje sadašnjih i budućih odbrambenih zadataka,

EM_b = efikasnost izvršavanja odbrambenih zadataka, koja se može ostvariti u dugoročnom procesu razvoja,

EM_s = efikasnost izvršavanja odbrambenih zadataka u mirnodopskim uslovima koja se može ostvariti s obzirom na sadašnji nivo razvijenosti, a obezbeđuje ostvarivanje ciljeva i zadataka odbrane,

ER_b = efikasnost izvršavanja odbrambenih zadataka u ratnim uslovima, koja će se ostvariti u budućnosti,

ER_s = efikasnost izvršavanja odbrambenih zadataka u ratnim uslovima, koja se može očekivati s obzirom na sadašnji nivo razvijenosti strukture SONO.

Iz izloženog se vidi da utvrđivanje i iskazivanje ciljeva razvoja SONO nije lak i jednostavan posao. Teškoće se posebno javljaju što se jedan broj ciljeva ne može iskazati kvalitativno kao, na primer, stepen moralno-političke osposobljenosti koji treba ostvariti u procesu razvoja. To znači da se stepen postizanja cilja mora izraziti na drugi način (kvalitativnom procenom, uključujući subjektivni faktor), što je, u svakom slučaju, bolje nego ne raspolagati nikakvom informacijom. Ovo se odnosi i na ocenu uspeha izvršavanja nekih zadataka razvoja komponenata opštenarodne odbrane.

Pri utvrđivanju politike dugoročnog razvoja, odbrane društvene zajednice ne može se uzeti kao jedinstven reper na osnovu koga će se određivati i usmeravati aktivnosti, već se moraju odrediti međureperi, odnosno podciljevi. Ovo je potrebno jer se odbrana društvene zajednice može postići izvršavanjem raznih odbrambenih zadataka u mirnodopskim i ratnim uslovima od strane elemenata strukture SONO lociranih u svim oblastima društvene delatnosti. Ciljevi odbrane, a u vezi sa njima odbrambeni zadaci, nisu izolovani jedan od drugog, već su međusobno povezani, zavisni i uslovljeni. Nepostizanje nekog od ciljeva (recimo, obučenost građana za obavljanje funkcije odbrane) može da prouzrokuje posledice. To znači da efikasnost izvršavanja odbrambenih zadataka u ratnim uslovima pretpostavlja postojanje skale ciljeva utvrđenih politikom dugoročnog razvoja SONO i definisane politike ponašanja organa rukovođenja.

Prethodne analize i studije služe da bi omogućile realno sagledavanje i definisanje skale ciljeva kojima se želi ostvariti dugoročni program razvoja. Kvantitativno izražavanje ciljeva razvoja SONO može da se izrazi na različite načine. U ovom radu skup ciljeva razvoja SONO predstaviće se u obliku:

$$C = \{C_i\}, \quad i = 1, 2 \dots 3 \dots n$$

gde je:

C_i = usvojeni ciljevi dugoročnog razvoja SONO od 1 do n.

Analogno izražavanju ciljeva razvoja moguće je utvrditi skup zadataka razvoja SONO, koji se mogu prikazati u obliku:

$$Z = \{Z_i\}, \quad i = 1, 2 \dots 3 \dots n$$

gde je:

Z_i = utvrđeni zadaci koje SONO izvršava u procesu razvoja, uključivo i zadaci odvratanja agresije od 1 do n.

Nakon utvrđivanja ciljeva i zadataka dugoročnog razvoja SONO treba utvrditi efekte koji se moraju postići izvršavanjem odbrambenih zadataka, kao uslov ostvarivanja ciljeva:

$$E = \{E_i\}, \quad i = 1, 2 \dots 3 \dots n$$

gde je:

E_i = efikasnost izvršavanja odbrambenih zadataka u procesu dugoročnog razvoja od 1 do n.

Nakon utvrđivanja ciljeva i zadataka dugoročnog razvoja i procene faktora koji obezbeđuju postizanje usvojenih ciljeva, pristupa se proceni objektivnih mogućnosti društvene zajednice da odvajao resursa za potrebe razvijanja i izdržavanja SONO. Paralelno sa ovim procesom procenjuje se dostignuti nivo razvoja SONO i upoređuje sa nivoom odbrambenih zadataka koji će se izvršavati u budućnosti.

Politika realizacije ciljeva i zadataka dugoročnog razvoja

Razvoj sistema opštenarodne odbrane sastoji se od niza složenih, međusobno zavisnih i sve dinamičnijih procesa. Broj relevantnih faktora se neprekidno uvećava, a njihovo ponašanje postaje sve složenije. To znači da je potrebno aktivirati »faktore racionalizacije«. Prema tome, politika realizacije svodi se na korišćenje svih raspoloživih mogućnosti za neutralizaciju uticaja stihije. S obzirom na složenost faktora uticaja, politika realizacije mora biti vrlo fleksibilna. A da bi bila takva, mora permanentno da prati promene u ponašanju relevantnih faktora i biti u stanju da reguliše njihov uticaj.

Osim toga, utvrđena politika realizacije mora biti takva da omogućí svakom podsistemu da vodi svoju politiku, ali tako da između njih postoji pun sklad. Jedinствена politika razvoja SONO daje podsistemima slobodu kreiranja svoje politike i adaptacije, ali u okvirima usvojenih ciljeva razvoja. Nekontrolisano širenje autonomije može umanjiti efikasnost izvršavanja odbrambenih zadataka podsistema. Isto tako, smanjenje autonomije mora biti kontrolisano da ne bi ugrozilo efikasnost izvršavanja odbrambenih zadataka. Drugo je pitanje koliko će se principi autonomije, koji važe u društvu, primenjivati u SONO. Sa stanovišta efikasnosti izvršavanja odbrambenih zadataka, opravdan je samo onaj stepen autonomije podsistema koji pomaže izvršavanju odbrambenih zadataka. Svaki podsistem jedino može ostvariti svoje ciljeve ostvarivanjem ciljeva sistema. To

znači da politika realizacije SONO i njegovih podsistema mora biti usklađena po ciljevima, mogućnostima, načinima i dinamici u određenom intervalu razvoja. Ciljevi razvoja SONO i iz njih izvedeni ciljevi razvoja podsistema utoliko su ostvarljiviji ukoliko su potpunije sagledani elementi koji ih determinišu, a njihova realizacija utoliko racionalnija ukoliko se potpunije ovlada uticajem relevantnih faktora.

Na osnovu utvrđene politike drugoročnog razvoja SONO, politika realizacije iznalazi rešenja koja će na najefikasniji način obezbediti izvršavanje odbrambenih zadataka u mirnodopskim uslovima uz smanjivanje ulaganja u resurse. To znači iznalaženje takvog rešenja koje će zadovoljiti društvene potrebe za efikasnim obezbeđenjem odbrambene funkcije i korišćenjem ograničenih resursa. Postoje mnoga rešenja ovog veoma složenog problema, ali je malo onih koja bi se mogla smatrati optimalnim.

Iz jedinstvene politike realizacije SONO proizilaze politike realizacije plana razvoja podsistema i njihovih elemenata. Ova faza razrade planova razvoja u stvari znači otvaranje procesa planiranja razvoja u svim podsistemima SONO. Na najvišem nivou odlučivanja SONO utvrđuju se ciljevi dugoročnog razvoja, politika realizacije podsistema, što predstavlja osnovu za dalje razrađivanje razvoja po podsistemima, elementima i komponentama opštenarodne odbrane. Položaj svakog podsistema determinisan je ciljevima i zadacima koji proizilaze iz plana razvoja SONO. Svaki podsistem treba ove ciljeve da uklopi u svoje funkcije, ali tako da obezbedi jedinstvo između podsistema i SONO i njihovu realizaciju.

Kod podsistema proces izrade planova razvoja počinje ispočetka. Svaki podsistem dobija od SONO odbrambene zadatke i odgovarajuće resurse. To predstavlja osnovu za iznalaženje alternativnih rešenja, utvrđivanje sopstvenih ciljeva i zadataka razvoja i politike njihove realizacije. Na osnovu utvrđenih ciljeva i zadataka dugoročnog razvoja i usvojene politike realizacije plana razvoja, podsistemi definišu odbrambene zadatke koje će izvršavati neposredno niži nivo i dodeljuju neophodne resurse za realizaciju. Ovaj proces se nastavlja sve do najnižih organizacionih struktura SONO.

Operativna razrada plana razvoja

U ovoj fazi planiranja razvoja sadržaj rada svodi se na izradu srednjoročnih i kratkoročnih planova koji proizilaze iz dugoročnih ciljeva i zadataka. Pri tome se mora voditi računa da su u pitanju

»planovi akcija« koji predstavljaju polaznu osnovu razrade plana realizacije ciljeva i zadataka razvoja. To praktično znači da ovi planovi treba da obuhvate sve odbrambene zadatke, postupke i aktivnosti u bližoj budućnosti, sve elemente SONO i komponente opštenarodne odbrane. Jedinstveni odbrambeni zadatak deli se na specifične odbrambene zadatke. Što smo bliži nižem nivou, pojavljuje se sve više detalja. A da bi se izbeglo preklapanje ili praznina, između parcijalnih zadataka mora se izvršiti jasno razgraničavanje između izvršioca i označiti vreme realizacije. Posle toga se detaljiše struktura plana, utvrđuje dinamika realizacije i pravi raspored angažovanja raspoloživih resursa (ljudskih, materijalno-tehničkih i finansijskih). To znači da se u ovoj fazi konkretizuje usvojena politika dugoročnog razvoja i politika realizacije za kraći vremenski period. Preduzimanje mera svodi se na utvrđivanje organizacionih oblika i postupaka neophodnih za materijalno obezbeđenje i upravljanje realizacijom plana. Tada se preispituje postojeća organizaciona struktura i utvrđuju organizacioni modeli i modaliteti u izvršavanju odbrambenih zadataka.

Prema savremenoj koncepciji planiranja, dugoročno planiranje predstavlja osnov za pripremu, izradu, usvajanje i realizaciju srednjoročnih i kratkoročnih planova razvoja. Srednjoročni plan razvoja se projektuje za domet od pet godina i komponuje po godinama razvoja. Svaka prva godišnja tranša postaje godišnji plan razvoja, a za narednu »petu« godinu projektuje se novi. Ovim postupkom obezbeđuje se postojanje petogodišnjeg srednjoročnog plana.

U procesu izrade srednjoročnog plana razvoja realizacija ciljeva i zadataka, utvrđenih dugoročnim planom razvoja opštenarodne odbrane, svodi se na razradu, definisanje i utvrđivanje izvršioca i dinamike realizacije, pre svega, sledećih kompleksnih zadataka: razvijanje postojećih i istraživanje novih organizacijsko-formacijskih rešenja za oružane snage, teritorijalnu odbranu, civilnu zaštitu, službu osmatranja, javljanja, obaveštavanja i uzbunjivanja; utvrđivanje prioriteta zadataka i dinamike proizvodnje, nabavke i opremanje ratnom tehnikom i drugim materijalno-tehničkim sredstvima za potrebe odbrane; plan izgradnje kadrova po komponentama opštenarodne odbrane, broju i godišnjoj dinamici, koji će biti sposobni da kompleksnu funkciju odbrane prihvate i održavaju odbrambenu sposobnost na planiranom nivou; plan pripreme privredne i društvene delatnosti za rad u ratnim uslovima, dinamike proizvodnje i nabavke sredstava za rad, sirovina i repromaterijala; usklađivanje međusobnih zahteva podsistema SONO i komponentata opštenarodne odbrane; utvrđivanje standarda i normativa za održavanje, remont, smeštaj

i čuvanje materijalno-tehničkih sredstava; izrada i održavanje objekata za potrebe opštenarodne odbrane; organizacija, usmeravanje i koordiniranje pripreme stanovništva i društveno-političkih zajednica za odbranu; prilagođavanje sistema mobilizacije sa zahtevima promena u ratnoj tehnici i organizaciji SONO; usavršavanje sistema zaštite stanovništva i materijalno-tehničkih dobara od dejstva ABH-sredstava; procena mogućnosti realizacije plana razvoja komponenti opštenarodne odbrane; prikupljanje, obrada i korišćenje svih informacija koje mogu imati uticaja na efikasnost izvršavanja odbrambenih zadataka u budućnosti.

U okviru svakog kompleksnog, definišu se konkretni parcijalni zadaci na svim nivoima. Provera izvršavanja postavljenih odbrambenih zadataka izvodi se u skladu sa prirodom zadataka. Svi parcijalni zadaci koji se realizuju u okvirima podsistema i nižim organizacionim jedinicama ulivaju se u jedinstven zadatak SONO.

Kratkoročni plan razvoja čini godišnju tranšu srednjeročnog plana razvoja i iskazuje dinamiku ostvarivanja ciljeva i zadataka utvrđenih srednoročnim planom. U ovom planu iskazuju se konkretni zadaci, njihovi nosioci i utvrđuje dinamika ostvarivanja i potrebni novčani iznosi. Ovi planovi mogu da se utvrđuju kao godišnji, polugodišnji, tromesečni i mesečni.

Praćenje toka realizacije plana razvoja

Normalno je očekivati izvesne razlike između plana i njegove realizacije. Ove razlike nastaju kao posledica složenosti procesa funkcionisanja i praktične nemogućnosti da se obuhvate svi relevantni faktori i ovlada njihovim uticajem. Osim toga, one mogu nastati i kao posledica neefikasnosti same organizacije. Bitno je u čitavom procesu planiranja razvoja da se obezbedi izvršavanje odbrambenih zadataka na što racionalniji način. Kriterijum efikasnosti zahteva uspostavljanje povratne veze na svim nivoima sistema kao sredstvo kontrole ili provere da li se zadaci izvršavaju i da li su dobro postavljeni ili ne.

U analizi izvršavanja odbrambenih zadataka treba konstatovati šta u procesu izvršavanja zadataka ne funkcioniše kako treba, da li je sistem rukovođenja razvojem dobar, da li je koncepcija razvoja komponenata dobro koncipirana, da li su ciljevi i zadaci realno postavljeni i drugo. Kada se na svim nivoima uspostavi povratna veza, i ako ona dobro funkcioniše, dolazi se do odgovora na ova pitanja. Ovaj mehanizam je, pored ostalog, neophodan i zbog toga što se

ukupna politika društvene zajednice neprekidno menja, s jedne strane zbog promena samih članova društva i društvenih uslova života, a s druge strane zbog promena u delovanju okruženja. Ove promene prenose se na SONO, izazivajući promene u njemu i njegovim pod-sistemima.

Delovanjem povratne veze podsistemi daju svom sistemu potrebne parametre, koji su argumenti da li je nešto dobro ili nije i šta treba preduzeti da bi se postiglo željeno stanje. Najviši nivo odlučivanja u SONO postojanjem ovog mehanizma saznaje šta žele njegovi podsistemi, koje preduzete mere im odgovaraju, a koje ne. Da bi SONO bio siguran da su mere koje preduzima dobre, mora raspolagati masom različitih informacija. Svi ljudi angažovani na izvršavanju odbrambenih zadataka pripadaju nekom od podsistema. Svi odbrambeni zadaci i sve aktivnosti kojima se ostvaruju ciljevi odbrane takođe se odigravaju u nekom od podsistema. Da bi SONO imao uvid i vodio realnu politiku, mora imati informacije o svim zbivanjima do najnižeg nivoa organizovanja. Dobijeni zbir informacija daje odgovor da li je utvrđena politika dugoročnog razvoja realna. Bez efikasnog funkcionisanja povratne veze ovo se ne može ostvariti.

Analiza ostvarenih rezultata razvoja

Složenost opisanog procesa planiranja razvoja ukazuje na moguće greške u svakoj njegovoj fazi. Osnovna svrha analize ostvarenih rezultata jeste istraživanje porekla nastalih razlika između plana i njegove realizacije. Konceptija plana razvoja mora biti tako postavljena da omogući što brže iznalaženje podsistema ili njegovog elementa koji odstupa od plana razvoja. Iz analize stanja sistema i izvršavanja postavljenih odbrambenih zadataka razvoja dolazi se do rezultata. Putem povratne veze dobija se informacija o potrebi preduzimanja mera modernizacije u svim elementima razvoja, a informacionim sistemom dobijaju se podaci o kvalitetu preduzetih mera radi dovođenja sistema na predviđeni nivo odbrambene sposobnosti i efikasnosti izvršavanja zadataka.

Rezultati analize mogu dovesti do modifikacije utvrđenih ciljeva ili politike realizacije. Analiza provere rezultata efikasnosti realizacije postavljenih parcijalnih zadataka i jedinstvenog zadatka SONO predstavlja ocenu nivoa kvaliteta odbrambene sposobnosti i stepena efikasnosti izvršavanja odbrambenih zadataka sistema i njegovih podsistema. Dobijena vrednost odbrambene sposobnosti i efikasnosti

izvršavanja odbrambenih zadataka ne predstavlja prost zbir efikasnosti i odbrambene sposobnosti po podsistemima, već je to kvalitativno nova vrednost.

Ovim se ciklus izrade plana razvoja završava. Iz iznetog se vidi da rad na izgradnji, usavršavanju i razvijanju komponenata opštenarodne odbrane neprekidno traje i predstavlja trajan zadatak. To praktično znači da se zatvaranjem jednog ciklusa otvara novi, koji je dinamičniji i složeniji od prethodnog.

Iz rečenog proizilazi da je izgradnja i razvijanje komponenti opštenarodne odbrane neprekidan proces. Svaka promena u ponašanju okruženja zahteva preispitivanje politike odbrane. Njenom promenom, dopunom ili izmenom, dopunjuje se ili menja politika dugoročnog razvoja, politika realizacije, zadaci i organizaciona struktura SONO. Isto tako, svako novo dostignuće u nauci i tehnici, koje utiče na proizvodnju oružja i ratne tehnike, zahteva preispitivanje, izmene i dopune u politici odbrane i nova ulaganja u resurse opštenarodne odbrane. Svako novo sagledavanje mogućnosti upotrebe odbrambenog potencijala u ratu, novine u naučnoj misli vođenja rata i promene u konstelaciji snaga, zahtevaju usaglašavanje plana za odbranu, a time i plana razvoja sa novim uslovima.