

Концепт изградње система одбрамбеног планирања

УДК: 355.02 (497.11)
355.45 : 355.43] (497.11)

Др Мирослав Станић, пуковник и
мр Никола Пекић, поручник*

Промене у безбедносном окружењу, брз развој одбрамбених технологија и повећање трошкова за одбрану, које је у вези с тим, намећу потребу за ефикасним одбрамбеним планирањем и одлучивањем. У таквој ситуацији, неопходно је да се промени систем одбрамбеног планирања, односно да оно, на основу коришћења одговарајућих метода и организације планирања, постане ефикасно средство за доношење одлуке у области одбране. Ефикасним одбрамбеним планирањем обезбедиће се изградња Војске Србије и осталих елемената система одбране према захтевима израженим у Стратегијском прегледу одбране и осталим стратегијским документима.

Кључне речи: одбрамбено планирање, програмирање и буџетирање.

Увод

Планирање је примарна фаза процеса управљања у којој се, на основу анализе прошлости и сагледавања будућности, доносе одлуке о циљевима, програмима, плановима и стратегијама којима се усмерава целокупна активност неке организације. Као фаза процеса управљања, планирање је динамичан процес којим се организација прилагођава унутрашњим и спољним променама.

Прогнозирање¹ је саставни део планирања одбране, због тога што су резултати прогнозирања научна основа за израду одговарајућих планова. Прогнозирање у области одбране обухвата: процену будућих ризика и претњи и пројекцију развоја система одбране и одбрамбених технологија, као и пројекције расхода за потребе одбране. Резултати војног, тј. одбрамбеног прогнозирања чине неку врсту светионика који осветљавају далеке хоризонте у развоју војске и система одбране као целине. Они на најперспективнијим правцима тог развоја помажу да се пронађу најбржи и најрационалнији начини за орга-

* Аутори су запослени у Министарству одбране.

¹ Мада се веродостојност прогноза смањује с повећањем времена прогнозирања, не сме се негирати њихова практична вредност као основе за перспективне и дугорочне планове.

низацију, обуку и припрему оружаних снага, односно за одбрану. Планирање се не ограничава само на *прогнозу* будућих догађаја, већ претпоставља свесну, организовану акцију срачунату на контролисање будућности. С обзиром на то, планирање и предвиђање, као примарне фазе процеса управљања, треба везивати за велике промене у безбедносном окружењу и брзи развој одбрамбених технологија,² односно за ризике и неизвесности које носи будућност, ради рационалнијег понашања, ефикасније алокације ресурса и решавања многих проблема у области одбране. У таквој ситуацији ми треба да променимо систем одбрамбеног планирања. Наше опредељење је да то буде *систем планирања, програмирања и буџетирања* (СППБ).³

Систем планирања, програмирања и буџетирања (СППБ) прво је коришћен у САД, почетком шездесетих година 20. века, а сада се користи у многим државама чланицама Програма „Партнерство за мир“ или Северноатлантског савеза. Типичан циклус СППБ састоји се од полазне фазе планирања, у којој се анализира безбедносно окружење, као и државни интереси и претње, ради одређивања циљева,⁴ састава и структуре оружаних снага. Програми се развијају с обзиром на те императиве. Програмом, који је нека врста плана пословања, одређују се конкретни циљеви које треба остварити. То је кључна карика у циклусу јер повезује одређене циљеве и финансијска средства. На тај начин се СППБ удаљава од праксе издвајања средстава за потребе одбране уместо да се тежи планирању и програмирању према постојећим и предвидивим буџетским ограничењима. Због тога је важно да се програми развијају на основу приоритета, при чему ће прво бити испуњене најнепосредније потребе војске – оружаних снага. Процена ризика од неиспуњења постављених циљева може да се користи за одређивање приоритета.⁵

² Из одбрамбених истраживања произишла су велика америчка технолошка остварења, као транзистори, рачунари, оптичка влакна, ласери, нови пластични материјали, ракетни мотори и мноштво електронских уређаја и мерних инструмената (В. Васиљевић, *Научни и технолошки прогрес – концепције и методе мерења*, Економски факултет, Београд, 1996, стр. IV–5).

³ Систем ППБ својеврстан је скуп организационих решења, метода и поступака у обављању послова планирања, програмирања и буџетирања потреба и расхода одбране у оквиру укупних јавних (државних) потреба и расхода и за извршавање државног буџета, односно, у оквиру њега, прављење предрачуна средстава за расходе одбране.

⁴ У оквиру система планирања веома су важни однос етапних циљева и утврђивање дугорочних крајњих циљева. Уобичајено је да већина организација готово у потпуности остварује етапне циљеве. Сврха постављања, тј. утврђивања дугорочног циља јесте да се види стварна перспектива краткорочних циљева, односно да се одреде најзначајнији циљеви (В. Срића, *Системски приступ* (превод), „Информатика и друштво“, Загреб, 1986, стр. 105).

⁵ *Парламентарни надзор безбедносног сектора*, приручник за посланике бр. 5/2003 (превод), Интерпарламентарна унија, Женева – Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, стр. 133.

Циљ имплементације система одбрамбеног планирања јесте израда одређеног броја планских докумената према савременим тенденцијама у тој области. Начином њиховог стварања, провере и одобравања, као и редовним кориговањем, обезбеђују се јасност и континуитет у планирању развоја и функционисања система одбране. На основу анализе функционисања савременог система одбрамбеног планирања у земљама које га примењују, утврђене су његове следеће опште карактеристике:⁶

– интегралност и комплексност планирања развоја свих елемената система одбране;

– резултат функционисања система су средњорочни програми који су значајан инструменат управљања (којим располаже министар одбране) и основа за годишње планирање;

– централизација процеса планирања;

– децентрализација програмирања;

– делегирана одговорност руководиоца програма за дефинисање програма;

– динамичност и повећана флексибилност;

– примена економских принципа и научног прогнозирања у процесу планирања;

– повећање улоге цивилне контроле;

– повезаност и усклађеност свих нивоа планирања;

– планови развоја израђују се по јединственој структури, без обзира на временску димензију, чиме се стварају предуслови за примену информатике и праћење спровођења планова у целини и по деловима.

Имплементацијом савременог система планирања одбране у земљама које су чланице Програма „Партнерство за мир“ или НАТО-а, повећали су могућност учешћа у међународним операцијама и ефикасност коришћења расположивих финансијских ресурса, и обезбеђена је повећана улога цивилне демократске контроле. Једна од кључних фаза у имплементацији система јесте фаза обрачуна трошкова за одбрану, будући да је унапред лимитиран обим средстава за те потребе, као и повремено преусмеравање средстава за друге намене (додатни непланирани задаци) у односу на утврђени план њихове реализације, уз истовремено изостајање повећања буџета одбране. Према искуству Румуније и осталих земаља у нашем окружењу, које су чланице Програма „Партнерство за мир“ или НАТО-а, потребне су најмање две-три године планирања одбране по том систему да би се сагледале предности и недостаци његове примене.

⁶ На основу анализе искустава земаља, као што су Румунија, Бугарска, Хрватска и Македонија, у вези са имплементацијом система за планирање, програмирање и буџетирање.

Одбрамбено планирање у савременим условима, посебно дугорочно, треба да буде део управљања државом и њеног интегралног процеса планирања у којем се укрштају и координирају политичке, војне, економске и друге компоненте планирања, што тренутно код нас није случај. Наиме, то је комплексан процес који треба да спроводе Влада Србије и остали органи државне управе ради изградње ефикаснијег система одбране. Циљ успостављања и функционисања новог система одбрамбеног планирања јесте остварење следећих захтева:

- јасно дефинисање планова и програма развоја и функционисања система одбране којим ће се обезбедити усаглашеност расположивих одбрамбених ресурса с назначеним приоритетима;

- обезбеђење стабилних извора за финансирање одбране којима ће се осигурати ефикасно функционисање и развој система одбране и реализација интеграционих процеса;

- координација и побољшање ефикасности рада компетентних тела државне администрације и осталих субјеката у оквиру система одбране у испуњавању задатака одбране;

- стварање материјалних услова за ефикасно учешће Републике Србије и њеног система одбране у планирању и имплементацији међународне (одбрамбене) политичко-војне сарадње, укључујући учешће у мировним операцијама;

- побољшање транспарентности обезбеђења и трошења финансијских средстава за потребе одбране.

У интересу остваривања одбрамбене функције државе, Република Србија треба да осигура буџетске ресурсе за одбрану за одређену годину који се заснивају на дугорочним и средњорочним приоритетима и задацима који су дефинисани у одговарајућим планским документима у оквиру могућности, односно расподеле државног буџета.

После пријема Републике Србије у Програм „Партнерство за мир“, Министарство одбране је интензивирало рад на изградњи новог одбрамбеног система планирања који је компатибилан са стандардима НАТО-а. Тај модерни и јединствени систем омогућава израду планских докумената⁷ тако да буџет произлази из програма, програм

⁷ Према временском аспекту, разликују се (као документи) дугорочни план развоја, средњорочни програми и годишњи планови, док функционални аспект чини динамичко континуирано планирање, програмирање и буџетирање потреба и расхода одбране на свим нивоима, почев од најнижег нивоа па до највишег државног руководства, које доноси одлуке које имају национални (стратегијски) значај.

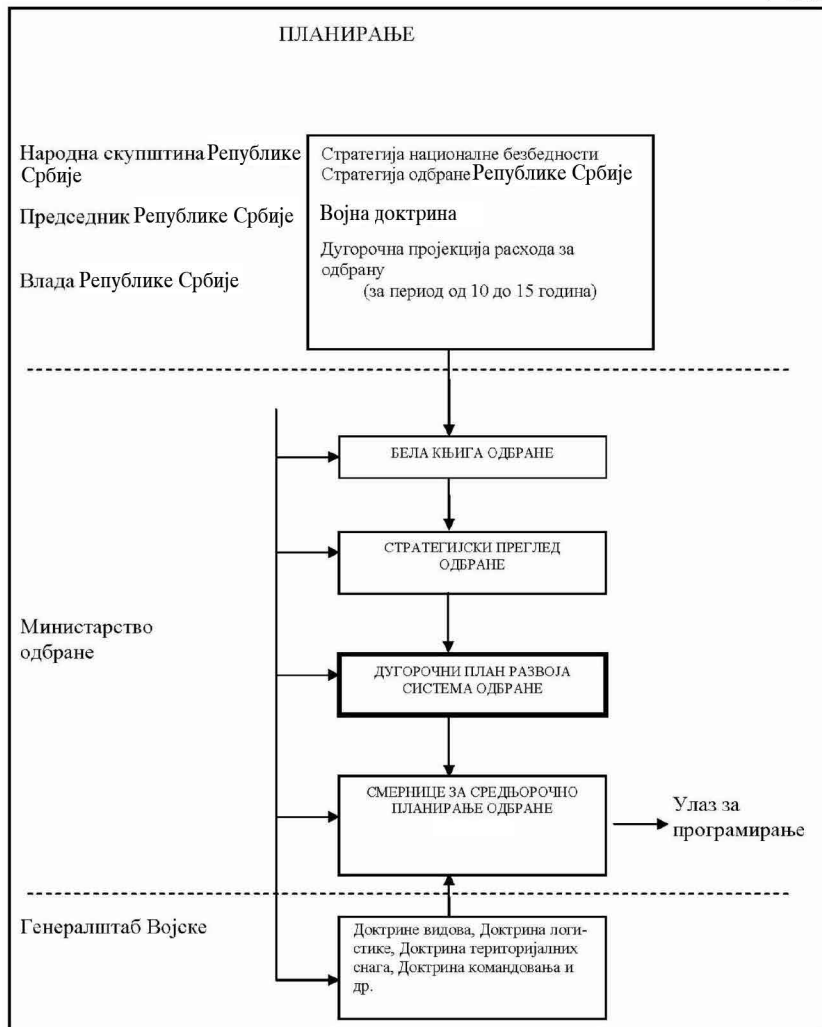
из потреба, потребе из задатака а задаци из циљева утврђених стратегијским прегледом одбране. Систем планирања, програмирања и буџетирања одвија се кроз динамичне и цикличне фазе планирања, програмирања и буџетирања, укључујући и оцену програма, а основни документи система су: план, програм и буџет.

Фаза планирања

Сврха планирања развоја свих елемената система одбране према захтевима израженим у стратегијским документима може да се сведе на: обезбеђење непрекидног повећања нивоа квалитета одбрамбених способности, повећање ефикасности обављања одбрамбених задатака, рационално коришћење расположивих ресурса, обезбеђивање адаптивности и флексибилности процеса обављања одбрамбених задатака и усклађивање развоја компонената система одбране са укупним развојем државе. Полазна основа за стратегијско планирање, као и у земљама у нашем окружењу, треба да буде стратегија националне безбедности Републике Србије. Остали стратегијски документи (стратегија одбране, доктрина Војске, бела књига одбране, стратегијски преглед одбране), који се раде у фази стратегијског планирања, треба да садрже разраду ставова наведених у стратегији националне безбедности.

Сви стратегијски документи, а посебно стратегијски преглед одбране, својеврсне су смернице за израду дугорочног плана развоја. У томе је разлика од садашњег нацрта стратегијског прегледа одбране, који се сматра смерницом за израду средњорочног програма развоја. Међутим, он у перспективи треба да садржи смернице за дугорочно планирање и, између осталог, дугорочну пројекцију расхода за одбрану, за период од 10 и више година, коју треба да припреми Влада Републике Србије. Поступак израде дугорочног плана развоја, као резултата процеса планирања на нивоу Министарства одбране, приказан је на шеми 1. У дугорочном плану развоја система одбране, који усваја Народна скупштина Републике Србије, одређују се циљеви, састав и структура Војске Србије и других елемената система одбране за период од 10 и више година. Тај план треба да се доноси сваких пет година, а по потреби и чешће.

Смернице за средњорочно планирање такође су документ фазе планирања. Одобрава га министар одбране и на основу њега отпочиње процес програмирања, односно израде главних програма. Смернице треба да се израђују сваке две–три године. Њима се одређују потребне способности и садрже: приоритете развоја појединих функција система одбране за следећих неколико година, селектоване програме и способности, краткорочне циљеве и алокацију ресурса.



Организација фазе планирања

Фаза програмирања

Програмирање је континуирани процес у којем се усвојени дугорочни планови развоја система одбране преводe у програме током одређеног временског периода, односно одређују конкретни циљеви које треба испунити према расположивим ресурсима одбране. Развијањем главних програма⁸ појединачни дугорочни планови се трансформишу у

⁸ Структуру програма у основи чине: име програма, номенклатура, менаџер програма – руководилац програма, циљ, предмет, индикатори, трошкови, потпрограм, елементи потпрограма по категоријама трошкова.

програме средњорочног плана који се појединачно оцењују и одобравају. Подаци у програмима наводе се по годинама, и то у физичким и вредносним показатељима. На тај начин се обезбеђује јасан увид у доделу финансијских средстава за сваки програм посебно. Имплементација таквог система планирања одбране основни је услов за јасну и ефикасну расподелу новчаних средстава у будућности.

Програмирање обухвата дефинисање, анализу и оцену варијаната структуре снага, система наоружања и система подршке, као и њихове вишегодишње потребе за ресурсима. Програмирање је вештина превођења смерница и циљева у акцију стварања одбрамбених, тј. борбених способности правовременом расподелом ограничених ресурса према утврђеним приоритетима.

На основу смерница за израду средњорочних програма развоја, руководиоци програма (РП) у свакој организацијској јединици Министарства одбране (МО) која је носилац израде програма,⁹ са ослоном на стручно особље за планирање, израђују предлоге, односно нацрте својих програма, који се достављају Управи за стратегијско планирање ради усаглашавања (оптимизацијом) са ограниченим финансијским средствима, а затим прослеђују на верификацију Савету за интегрално планирање одбране (шема 2). Верификовани програми се разматрају и одобравају на Колегијуму министра одбране.

У другом тромесечју текуће године Управа за стратегијско планирање изучава потребе и задатке Војске и осталих елемената система одбране, разматра и анализира одобрене петогодишње програме развоја система одбране и, на основу усвојених појединачних програма, припрема годишњу смерницу – директиву за израду годишњег плана система одбране, коју одобрава министар одбране. Реч је о министарском упутству. Осим тога, одобрени петогодишњи програми развоја система одбране поново се разматрају и прецизирају сваке године, при чему се узимају у обзир развој војне технике и промене у војно-политичким плановима Републике Србије. Упоредо с тим, постојећим програмима се додају плански задаци за још једну, шесту годину, с прорачуном да „клизни“ програм увек обухвати петогодишњи период.

Сви уопштени подаци главних програма развоја по „програмским елементима“, заједно са информацијама које их објашњавају, уграђују се у средњорочни план развоја система одбране. У основи, тај план садржи циљеве и приоритете свих главних петогодишњих програма развоја система одбране. То је унутрашњи документ који треба да се израђује на сваке две године. Треба да га одобрава министар одбране, а не Скупштина или Влада Републике Србије, и то постаје директивни документ за рад на пословима планирања.

⁹ Руководиоци програма (РП) треба да буду директно одговорни министру одбране и не треба да следе оперативни, тј. редовни ланац руковођења и командовања у вези са изразом и реализацијом програма који воде. Такав приступ је веома оправдан када се зна да је свако планирање неефикасно ако није одређено ко сноси одговорност и ако није одређен рок за реализацију.



На почетку примене система ППБ Бугарска је почела са 21 програмом, а сада, после пет циклуса програмирања, има само 13 главних програма. С обзиром на наше потребе, у оквиру система одбрамбеног планирања требало би, за почетак да развијемо следеће главне програме развоја система одбране:

- 1) програм развоја организације система одбране (РП: начелник Управе за организацију);
- 2) програм едукације и усавршавања кадра (РП: помоћник министра за људске ресурсе);
- 3) програм обуке (РП: начелник Управе за обуку и доктрину);
- 4) програм опремања и модернизације (РП: начелник Управе за планирање и развој);
- 5) логистичка подршка (РП: начелник Управе за систем логистике);
- 6) Генералштаб/Стратегијска команда (РП: начелник ГШ ВС);
- 7) програм развоја инфраструктуре (РП: начелник Управе за инфраструктуру);

- 8) Централна администрација (РП: секретар Секретаријата МО);
- 9) програм научноистраживачке делатности (РП: начелник Управе за стратегијско планирање или помоћник министра за интегрално планирање и научноистраживачку делатност);
- 10) програм за међународну војну сарадњу – МВС (РП: начелник Управе за МВС);
- 11) програм учешћа у мировним операцијама – у мисијама очувања мира у свету (РП: заменик начелника ГШ ВС).

За дефинисање садржаја појединих главних програма на потпрограме и елементе неопходна је посебна пажња, односно детаљна анализа носилаца њихове израде.

Фаза буџетирања

Значај буџета у оквиру активности планирања је огромна. Буџет, као инструмент планирања, спада међу једнократне планске одлуке које се доносе у оквиру тачно одређеног планског периода на реализацију специфичних активности у том периоду. С обзиром на то, буџетирање је део оперативног планирања. Да би буџет одбране имао праву улогу као инструмент планирања, изузетно је важно да је заснован на разграничењу одговорности и надлежности у процесу буџетирања. Поред тога, буџет мора да буде саставни део управљачког информационог система у оквиру система одбрамбеног планирања. Другим речима, процес буџетирања мора да прожима све активности система одбране, и то свих нивоа одлучивања и свих функција одбране. Припрема буџета је директно повезана са остваривањем дугорочног плана и програма развоја. Управа за стратегијско планирање, у координацији са осталим организацијским јединицама МО које су носиоци израде главних програма развоја система одбране, уводи програме развоја система одбране у макробуџет и трансфер прве године програма у распоред буџета (у складу са стандардима о буџету НАТО-а). Процесом буџетирања обухваћени су формулисање (израда) нацрта и предлога, одобравање, реализација и контрола буџета одбране. Међутим, тај процес још увек није довољно добро разрађен и усклађен са критеријумима савременог одбрамбеног планирања (СППБ) због нормативно-правне неуређености.

Процес буџетирања почиње тако што Влада, односно Министарство финансија Републике Србије, одређује смернице за буџетску политику кроз израду меморандума о буџету, економској и фискалној политици¹⁰ за период од наредне четири године у којем се дефинише финансијски оквир за буџет одбране. Министарство одбране, на осно-

¹⁰ Он садржи средњорочни макроекономски и фискални оквир, преглед економске и фискалне политике и предложени распоред средстава према функционалној класификацији.

ву меморандума о буџету, економској и фискалној политици и упутства за израду буџета¹¹ Управе за финансије и буџет МО, доноси одлуку о изради нацрта буџета. На основу те одлуке, сви носиоци планирања раде предрачун расхода, односно израђују предлоге обима средстава за финансирање својих задатака по наменама (односно расходима – контима). На основу тих предлога, Управа за буџет и финансије израђује нацрт буџета одбране који се доставља Министарству финансија а затим о њему расправља Влада. Предлог буџета Влада доставља Народној скупштини Републике Србије на разматрање и усвајање. Пре усвајања, буџет одбране разматрају Одбор за финансије и Одбор за одбрану и безбедност, чиме се обезбеђује парламентарна контрола одбране.

Прихватањем новог система одбрамбеног планирања напушта се пракса „пресликавања“ буџета. Другим речима, напушта се пракса угледања на прошлу годину. Свака ставка буџета, нарочито трошкова, мора да буде оправдана доприносом у остваривању циљева. То значи да за сваку наредну годину треба испочетка одређивати сваку појединачну ставку буџета. Такође, неопходно је да се приступ састављању и одређивању појединих буџетских ставки на вишим нивоима у организацијској структури (за потребе појединих нижих нивоа) заснива на предлозима, односно захтевима нижих нивоа. Тиме се повећава њихова заинтересованост за укључивање у процесе везане за буџет. У вези с тим, одређивање износа средстава за буџет једно је од најосетљивијих питања и најтежих задатака у буџетском процесу.¹²

У перспективи, као основа за израду буџета служиће *одобрени петогодишњи програми* развоја система одбране, састављени тако да се свака категорија расхода класификује по ставкама буџета преко којих се и финансира. Реч је о прерачунавању програма по буџетској класификацији. Слична форма омогућава да се ти подаци групишу и прерачунају по одређеним категоријама трошкова, као што су: новчана примања људства, редовно издржавање, изградња, опремање и научноистраживачки рад.¹³ Дакле, веома је важна координација свих активности значајних за планирање одбране у Министарству одбране и ван њега, тако да се управљање ресурсима одбране заснива на про-

¹¹ Упутство садржи основне економске претпоставке и смернице за припрему буџета, процене прихода и расхода буџета, предлог обима средстава у финансијским плановима корисника буџетских средстава и поступак и динамику припреме буџета и финансијских планова.

¹² Дејан Ерић, *Буџет као инструмент планирања и контроле*, Пословна политика, Београд–Земун, март–април 2001, стр. 31–34.

¹³ Према румунском примеру: персонал, операције и одржавање, набавке и инфраструктура; према бугарском: трошкови персонала, операције и одржавање, инвестициони трошкови и трошкови који се односе на национални програм за пријем (односно сада за чланство) у НАТО, и према немачком примеру: организација, персонал, материјал, инфраструктура и редовне војне активности.

грамима и пројектима, а не на појединим категоријама трошкова одбране, и то по обиму из претходне године. Тако састављен предлог нацрта буџета Министарства одбране финансијски је израз реализације задатака прве године петогодишњих програма развоја Војске, односно система одбране. У процесу разраде буџета неизбежна су и допунска прецизирања и измене, који се, уносе у петогодишње програме. Разлика између буџета и програма није само у дужини периода који обухватају већ и у различитој намени та два документа. Програми су функција циљева и чине мост између циљева и новчаних средстава. Буџет је извршни документ који се може мењати законом, док се програм коригује када се за то укаже потреба. Он пружа информацију о финансијским ресурсима, али не даје информацију о постигнутим циљевима.

Контрола утрошка средстава за потребе одбране на нивоу МО и Војске спроводи се, у основи, на нивоу 1) планирања и 2) у оквиру обавља материјално-финансијског пословања (контрола у јединици, контрола у рачуноводственом центру и материјално-финансијска инспекција). У вези с тим, значајно је да је наредбодавац за средства одбране министар одбране а рачунопологач – начелник Управе за финансије и буџет. С друге стране, контролу утрошка средстава за потребе одбране спроводи и Министарство финансија преко Трезора, који плаћа по квотама,¹⁴ на основу чега има увид у укупни трошак финансијских средстава. На тај начин је обезбеђена потпуна фискална и буџетска контрола, која је из године у годину све обимнија и захтевнија. Осим тога, постоји и Буџетска инспекција и ревизија, која контролише финансијско пословање система одбране.

Основни предуслови за имплементацију савременог система одбрамбеног планирања

Нормативно-правно уређење и дефинисање нове организације основне су претпоставке за успостављање и функционисање система одбрамбеног планирања.

Организационе претпоставке

Под *организацијом планирања* подразумевају се поступци израде и усвајања планова у целини или њихових саставних елемената, стручни органи који се баве планирањем и документа којима се исказују планске вредности и анализира њихово остваривање.¹⁵

¹⁴ Трезор, као саставни део Министарства финансија, дневно наменски одобрава средства и то контролише; контролишу се завршни рачуни и периодични извештаји.

¹⁵ Ј. Матић, *Планирање развоја и финансирање оружаних снага*, „ВИНИЦ“, Београд, 1990, стр. 55.

Органи за планирање и, у вези са њима, организациони нивои у систему одбране на којима се планира (носиоци планирања), уз носиоце извршења плана, најважнији су организациони елементи савременог система одбрамбеног планирања. На основу стандарда савременог система одбрамбеног планирања и захтева изражених у *Стратегијском прегледу одбране*, треба имати следеће нивое планирања:

- први (највиши) ниво – Министарство одбране (организацијске јединице МО – ГШ Војске, сектори и самосталне управе МО);
- други ниво – самосталне команде Војске и остали (потчињени) састави тога ранга,
- трећи ниво – бригаде и остали елементи система одбране тог ранга.

Министарство одбране, као први (највиши) ниво планирања, надлежан је за израду нацрта, односно предлога дугорочних планова и за дефинисање, израду, обједињавање и одобравање средњорочних планова и програма развоја.¹⁶ Осим тога, израђује предлоге својих годишњих планова задатака и финансија и регулише њихову израду у својим потчињеним саставима. Носиоци планирања на другом нивоу израђују предлоге својих годишњих планова (задачи и финансије), а по одобрењу тих планова регулишу и израду годишњих планова на трећем нивоу, односно у својим потчињеним саставима (не испод ранга бригаде). Трећи ниво израђује предлоге годишњих планова задатака и финансија и, по одобрењу другог нивоа планирања, носилац је реализације тих планова.

Критеријуми за успостављање нове организацијске структуре одбрамбеног планирања зависе, између осталог, од тога да ли је нека организацијска јединица – целина МО и Војске, носилац израде главних програма развоја или је надлежна само за редовно годишње планирање задатака и расхода за њихово обављање. С обзиром на то, као и на друге критеријуме, стручни органи за планирање у Министарству одбране и Војсци требало би да се организују према следећем:

- 1) Савет за интегрално планирање система одбране,
- 2) Управа за стратегијско планирање,
- 3) Управа за буџет и финансије,
- 4) Управа за планирање и развој,
- 5) одељења, одсеци и реферати за планирање на нивоу организацијских јединица МО (Генералштаб Војске, сектори и самосталне управе) и самосталних команди Војске.

¹⁶ То је пример примене концепта одбрамбеног планирања према којем се послови дугорочног планирања и средњорочног програмирања обављају на нивоу МО. Међутим, годишње планирање и даље треба организовати и реализовати најмање до нивоа (ранга) бригаде, што значи да послове планирања треба обављати и изван Министарства одбране.

1) *Савет за интегрално планирање одбране*, као највиша инстанца у процесу одлучивања о дугорочним плановима развоја и главним програмима развоја, требало би да: управља процесом програмирања, утврђује програмске приоритете; верификује смернице за планирање одбране; одлучује о локацији финансијских ресурса у корист приоритетних програма одбране и усклађује развој програма одбране у оквиру МО и Војске Србије са развојем програма за одбрану на нивоу Републике Србије. У саставу савета требало би да буду: државни секретар (руководилац), начелник Генералштаба Војске Србије (заменик руководиоца), начелник Управе за стратегијско планирање (секретар савета), помоћници министра одбране (за политику одбране, људске ресурсе, материјалне ресурсе и финансије) и експерти за техничку модернизацију Војске.¹⁷ На челу тог савета је министар или државни секретар који је задужен за послове интегралног планирања.¹⁸

2) *Управа за стратегијско планирање Сектора за политику одбране*, као највиши стручни орган за стратегијско планирање у МО, обавља следеће задатке: израђује предлоге прописа којима се уређују организација и методологија планирања развоја система одбране и одговорна је за ефикасност функционисања система планирања у целини; контролише и координира све активности које су везане за реализацију задатака носиоца послова одбрамбеног планирања; израђује нацрте стратегијских и доктринарних докумената; израђује стратегијске процене и оцењује стање одбране и безбедности; израђује дугорочне и средњорочне планове развоја система одбране; спроводи експертско оцењивање програма и пројеката у области одбране; израђује интегралне планове научноистраживачке делатности у Министарству одбране и Војсци, и развија аутоматизоване информационе системе за потребе стратегијског планирања.

3) Основни задаци *Управе за буџет и финансије* јесу сарадња са надлежним органима Владе Републике Србије у обезбеђењу средства за финансирање система одбране из буџета Републике Србије и израда предлога прописа којима се регулишу располагање средствима и материјално-финансијско и девизно пословање.

¹⁷ То решење је засновано на искуству земаља (Румунија, Бугарска и Хрватска) које у оквиру својих система планирања имају савет за планирање одбране, којим руководи министар или заменик министра одбране, који одлучује о програмима развоја. За планирање ресурса одбране и управљање најчешће су непосредно одговорни Министарство одбране и Генералштаб Војске Републике Србије, због тога што је то веома комплексан посао, за који је неопходан висок степен координације и одговорности између различитих хијерархијских јединица.

¹⁸ У вези с тим, треба размотрити и могућност да се на нивоу МО систематизује дужност помоћника министра за интегрално планирање и научноистраживачку делатност.

4) *Управа за планирање и развој* Генералштаба Војске Србије израђује предлоге дугорочних планова и средњорочних програма развоја, модернизације и опремања Војске Србије, као и план одбране.

5) *Одељења, одсеци и реферати за планирање* на нивоу организационих јединица Министарства одбране и Војске Србије носиоци су израде предлога нацрта програма, потпрограма и елемената програма развоја који су у надлежности тих организационих јединица.

Систем одбрамбеног планирања омогућава интегрисање напора свих носилаца, односно учесника, у процесу планирања ради израде и реализације одговарајућих програма који чине основу за ефикаснију алокацију ресурса у дужем временском периоду.

Нормативно-правни оквир за увођење новог система планирања

Стварање нормативно-правних услова за увођење новог система планирања одбране има приоритетан значај. Због обезбеђења услова за несметану планску делатност надлежних државних органа власти и осталих носилаца планирања у систему одбране. Ми тренутно немамо одговарајући нормативно-правни оквир за успостављање и функционисање целовитог система одбрамбеног планирања¹⁹ јер нису јасно дефинисане надлежности и одговорности државних органа Републике Србије после промена насталих на нивоу бивше Државне заједнице Србија и Црна Гора. У области одбрамбеног планирања државни органи би требало да имају следећа права и дужности:

1) *Народна скупштина Републике Србије*,²⁰ на начин утврђен Уставом, доноси законе и друге акте на предлог надлежних државних органа и Владе. Народна скупштина одлучује о рату и миру, доноси и друга акта и контролише рад Владе Републике Србије и других органа одговорних Народној скупштини у складу са Уставом и законом. Народна скупштина, у оквиру своје законодавне делатности, треба да доноси и следећа документа у области одбране која су значајна за одбрамбено планирање: стратегију националне безбедности, стратегију

¹⁹ Уставно-правни основ у ранијем периоду чинили су следећи најважнији прописи: *Закон о одбрани и Војсци Југославије*, *Закон о финансирању СРЈ*, *Закон о имовини СРЈ* („Службени лист СРЈ“, бр. 41/93), *Закон о производњи и промету наоружања и војне опреме* („Службени лист СРЈ“, бр. 41/96), *Закон о рачуноводству* („Службени лист СРЈ“, бр. 46/96) и *Уредба о образовању савезних министарстава и других савезних органа и организација* („Службени лист СРЈ“, бр. 27/98). У непосредној примени тих и других прописа треба да се узму у обзир и њихове измене и допуне.

²⁰ У САД, где је председник врховни командант оружаних снага, Конгрес је Уставом и Законом овлашћен да: објављује рат, доноси законе којима се одобравају или не одобравају војни програми и одобрава финансијска средства за издржавање формацијом предвиђене величине оружаних снага (Група аутора, *Смисао реформе сектора безбедности*, Центар за цивилно војне односе, Београд, 2004, стр. 54).

одбране и дугорочни план развоја система одбране, да одобрава финансијска средства за потребе одбране (*Закон о буџету одбране*) и да остварује контролу буџета намењеног за одбрану. Реч је о инструментима које користи у обезбеђивању демократског надзора над сектором одбране.²¹

2) *Председник Републике* треба да има следеће надлежности значајне за одбрамбено планирање: да одлучује о употреби Војске према одлуци Народне скупштине и доноси доктрину Војске Србије; да одлучује о величини, организацији и мобилизацијском развоју Војске на предлог Владе; да усваја и наређује спровођење плана припрема за одбрану Републике Србије и мера за организовање и спровођење припрема за одбрану, и да, на предлог Владе, наређује општу и делимичну мобилизацију. Алтернативно треба предвидети могућност да председник усваја и наређује спровођење плана одбране,²² а не плана припрема за одбрану.

3) Надлежности *Владе Републике* Србије од кључног значаја за одбрамбено планирање треба да буду следеће: предлагање Народној скупштини стратегија националне безбедности, стратегије одбране, дугорочног плана развоја система одбране и буџета одбране; утврђивање предлога одлуке о величини, саставу и мобилизацијском развоју Војске, и остваривање политике одбране, уз уважавање захтева садржаних у наведеним документима (по њиховом усвајању).

4) *Министарство одбране* обезбеђује несметан процес одбрамбеног планирања у систему одбране, укључујући и употребу финансијских ресурса за потребе одбране, припрема инфраструктуру за потребе одбране Републике Србије и координира активности са министарствима и осталим централним телима државне администрације у њеним припремама. На основу законских прописа и стратегијских докумената које доносе Народна скупштина и остали државни органи, Министарство одбране треба да донесе одговарајући подзаконски пропис у области одбрамбеног планирања. Реч је о правилнику о планирању, програмирању, буџетирању и извршавању буџета, који не сме да буде оптерећен начином (техником) обављања стручних послова из области планирања и реализације планова, односно материјалног и финансијског пословања. Тим правилником треба да се пропишу само:

1) садржај и циљеви обављања послова планирања, програмирања, буџетирања и извршења буџета ради ефикаснијег управљања ресурсима одбране;

²¹ Ти инструменти се могу груписати у четири целине: област законских и политичких овлашћења; доношење и контрола буџета, одлучивање о упућивању мировних мисија у иностранство и област јавних набавки за потребе одбране. Због комплексности сектора одбране, у Парламенту Србије развијена је структура парламентарних одбора и комисија, који имају одлучујући утицај на извршну власт.

²² Према *Закону о одбрани* (1993), Врховни савет одбране, у оквиру својих надлежности, између осталог, усвајао је и план одбране земље.

2) основни организациони елементи (нивои и носиоци планирања), поступци, односно методи, који се примењују у планирању и реализaciji планова, носиоци и рокови израде, начин финансирања реализacije и ко усваја поједина документа која су резултат стратегијског, развојног и оперативног планирања;

3) начин извештавања и контроле реализacije планова и програма.

Приликом нормативног регулисања надлежности и обавеза у планирању одбране, генерално, треба узимати у обзир чињеницу да се планирање у систему одбране састоји од два основна, међусобно зависна дела, која се, осим по предмету и методолошком приступу, не могу у потпуности раздвојити. То су:

а) планирање организационих промена, односно организационе структуре, кадровских, техничких, инфраструктурних и других потреба и новчаних средстава за развој и одржавање система одбране у стању перманентне спремности и способности за ефикасну употребу;

б) планирање активирања (мобилизација) и употребе Војске (и осталих елемената система одбране).

Међузависност, односно међусобна условљеност плана употребе и плана развоја Војске (шема 3) и осталих елемената система одбране, захтева да организација и методологија израде ових планова буде централизована – јединствена,²³ примера ради, у овом случају на нивоу Генералштаба Војске, односно у оквиру једне од управа у његовом саставу. У ствари, реч је о више паралелних и условљених процеса који су међусобно толико повезани да се један не може одвијати без другог – међусобно се допуњују и условљавају.

Према *Закону о одбрани* из 1993. године, *план одбране земље*²⁴ као основни државни документ у области одбране земље, поред плана активирања (мобилизације) и употребе Војске, садржи план одбрамбених припрема грађана, државних органа, предузећа и других субјеката у систему одбране. Он не садржи план развоја Војске, али се зато полази од достигнутог степена развоја свих елемената система одбране, те је, истовремено, основ за дефинисање захтева које треба реализовати у процесу развоја система одбране као целине с обзиром на процену ризика и претњи безбедности земље.

Одступање од тог решења изражено је и у *Нацрту војне доктрине*, у којем се не помиње план одбране земље, већ само *припреме Војске*, које обухватају: планирање развоја, планирање употребе, опера-

²³ Јован Матић, *исто*, стр. 129.

²⁴ Према члановима 6, 40, т. 1, и 41, т. 1, став 1 *Закона о одбрани*, („Службени лист СРЈ“, бр. 67/93), *план одбране земље* је јединствен плански документ који су у СРЈ чинили следећи планови: план опште мобилизације, план организовања припрема за одбрану, план мобилизације Војске и план употребе Војске. Тим законом се предвиђало да план одбране земље, као јединствени документ, усваја Врховни савет одбране, а да његово спровођење, у складу са одлуком Врховног савета одбране, наређује председник Републике.

тивни развој, мобилизацију, способљавање, припреме и уређење простора. Према *Нацрту*, те припреме треба да буду део плана припрема одбране Републике Србије, који треба да разматра Народна скупштина, председник треба да наређује његово спровођење а Министарство одбране да га реализује. Остало је нејасно да ли се тим решењем искључују израда и спровођење плана одбране, као израза достигнутог степена припрема за одбрану, како је то било предвиђено *Законом о одбрани* из 1993. године. Дакле, *Нацртом војне доктрине* нису обухваћене укупне припреме за одбрану, већ само припреме Војске. Планирање одбрамбених припрема грађана, државних органа, предузећа и других субјеката у систему одбране треба дефинисати стратегијом националне безбедности и стратегијом одбране, као и новим законом о одбрани и другим прописима. Све то наводи на закључак о неопходности да се у оквиру система одбране јединствено уреде послови планирања, програмирања и буџетирања потреба и расхода одбране, с једне, и реализацији планова у оквиру материјалног и финансијског пословања, с друге стране, где се, у крајњем, непосредно ангажују и троше одобрена и расположива средства за финансирање одбране земље.

Остали чиниоци који су значајни за одбрамбено планирање (а нису предмет разматрања у овом чланку) јесу: научно прогнозирање за потребе одбрамбеног планирања, примена економских критеријума у процесу одбрамбеног планирања, израда и развој одговарајућег информационог система за потребе ефикаснијег управљања системом одбрамбеног планирања, и други.

Закључак

Да би управљање ресурсима за потребе функционисања и развоја система одбране било ефикасније, неопходно је да се примени савремени систем одбрамбеног планирања, који је комплекснији и који обухвата фазе планирања, програмирања, буџетирања и извршење буџета, укључујући и оцену пројеката и програма. Његово функционисање треба да се регулише одговарајућим законима и интерним подзаконским прописима, којима треба прецизирати дужности и одговорност свих носилаца планирања, од оних који раде на стратегијском планирању, планирању развоја и употребе Војске до оних који раде на оперативном (текуће) планирању. Изградњом, односно имплементацијом савременог система одбрамбеног планирања обезбедиће се и компатибилност са системом одбрамбеног планирања земаља чланица Програма „Партнерство за мир“ и чланица Северноатлантског савеза.

Неприхватљиво је да се успоставља нова организациона структура носилаца послова одбрамбеног планирања, а да претходно та област није нормативно-правно уређена. У таквој ситуацији изостаје

јасно дефинисање одговорности и надлежности учесника у процесу планирања, односно правни основ за формулисање и примену одговарајућих организационих решења, метода и поступака за обављање тих послова. Будући да то није урађено, због обавеза које произлазе након укључења наше земље у Програм „Партнерство за мир“ треба радити истовремено на припреми прописа и на креирању и успостављању нове организацијске структуре носилаца послова одбрамбеног планирања. Реч је о нашем оригиналном моделу система планирања, програмирања, буџетирања и извршења којим је обухваћена и оцена пројеката и програма.