

Основне поставке пројектовања и увођења система планирања, програмирања, буџетирања и извршења

УДК: 355.02 (497.11) : 005.51
355.1 (497.11) : 65.011.8
355.1 (497.11) : 336.144.31

Проф. др Мишар Ковач, пуковник*

Реформа система одбране Републике Србије реализује се кроз различите организационе промене, преображај стваријешној концепцији и стваријешно-доктринарних докумената, правне регулативе, система вредности и различите промене, како би се систем одбране превео у квалитативно ново стање, сагласно потребама и могућностима Републике Србије. Да би се што боље ускладиле потребе и могућности неопходно је увести и усавршавајући систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (ППБИ). На тај начин могу се успешно објективизирати стваријешне одлуке и превести у реалну моћ функције одбране, исказане кроз функционалне и оперативне способности.

Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења треба да се усвојави као основни процес реализације активности и задатака у домену тих функција, кроз јединствени процес у којем учествују органи законодавне и извршне власти. Тежину део послова реализује се у оквиру надлежности организацијских целина Министарства одбране и Војске. У чланку је учињен покушај да се презентују кључне информације и одређења која су битна за усвојављање и израду система планирања, програмирања, буџетирања и извршења. Између осталих теоријске и методолошке поставке и процедуре, уз изношење специфичности погледа и решења на националном нивоу.

Кључне речи: планирање, програмирање, буџетирање, извршење, систем одбране.

Увод

Доношењем нових закона и подзаконских прописа, у области одбране утемељује се неопходан правни оквир за суштинске промене у функционисању система одбране и афирмисању принципа транспарентности и одговорности при реализовању задатака у складу са дефинисаним надлежностима. При томе, посебан значај има увођење система ППБИ, чији су битан садржај развојна и основна функција и смисао постојања организацијских делова система одбране. На тај начин стварају се предуслови за елиминисање неизвесности и потешкоћа, које су се негативно одражавале на функционисање система одбране и динамику његове реформе.

У постојећем систему управљања и планирања финансијских средстава тешко је превести циљеве развоја система одбране у стратегијске управљачке

* Аутор је начелник Управе за стратегијско планирање у Министарству одбране.

одлуке, које су објективизирани, оптимализовани и засновани на одобреним буџетским средствима и расположивим ресурсима. Планирање у систему одбране, расположиви механизми и инструменти за извршење циљева тренутно не пружају довољно информација о томе да ли се они успешно спроводе у пракси, као ни који је статус посматране активности. Због тога је веома важно да се приступи увођењу система ППБИ, и да се у том смислу изграде претпоставке на свим нивоима организовања система одбране.

Функционисање и развој система одбране треба да се заснивају на што објективнијим трошковима и реалним изворима финансирања. Зато се може рећи да је кључ успешности сваког развијеног система одбране у одржавању правилног баланса потреба и могућности друштва, односно усклађености између трошкова система и расположивих финансијских средстава. Кључну улогу у целокупном процесу има функција стратегијског планирања, јер се у оквиру ње или кроз њу реализује спој између програма, пројеката, активности, задатака и финансијских средстава. Зато се у многим теоријским изворима и анализама праксе функционисања сложених безбедносних и одбрамбених система даје примат функцији стратегијског планирања. Без њеног правилног позиционирања у оквиру стратегијског менаџмента, у дужем периоду, није могуће имати успеха у домену било које друге системске функције.

За реализацију функција планирања и буџетирања потреба и расхода одбране у оквиру јавних потреба и расхода и за извршавање државног буџета, може се применити скуп организационих решења, метода и поступака, најчешће познат под заједничким називом – систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења. У крајњем, није битно термилошко одређење процеса, него сама суштина функција и њихова интегрисаност у јединствени процес у којем су јасно дефинисане надлежности, одговорност, процедуре, рокови, ефекти и начин праћења извршења. Тешко је замислити успешно управљање системом одбране без добро разрађеног система ППБИ. Свако избегавање увођења система ППБИ, или његово запостављање, неминовно убрзава процес ентропије система одбране. Зато се с правом може рећи да је увођење система ППБИ добра инвестиција у будућност и поуздан механизам за континуиран развој и успешно функционисање система одбране.

Стратегијски разлози за увођење система ППБИ

Стратегијско планирање због значајности утицаја на целину система одбране и на друге функције стратегијског менаџмента треба да има посебан значај.¹ Због тога су у теоријској и доктринарној области стратегијског планирања, као и у области реализације те функције, присутне националне специфичности. Тако се стратегијско планирање често означава као начин

¹ Ralph D. Stacey, *Стратегијски менаџмент и организацијска динамика*, Мате, Загреб, 1997.

управљања променама, метод алоцирања и креирања будућности система у предвиђеном контексту услова окружења, процес или поступак избора оптималног пута, начин суочавања са ситуацијом и сл. Стратегијско планирање не може се поистоветити са било којим, појединачно датим садржајем, али може са синтезом појединачних значења. У целини, садржај појма стратегијско планирање исцрпљује се у садржају основне функције, који се специфицира за највиши ниво управљања у систему одбране.

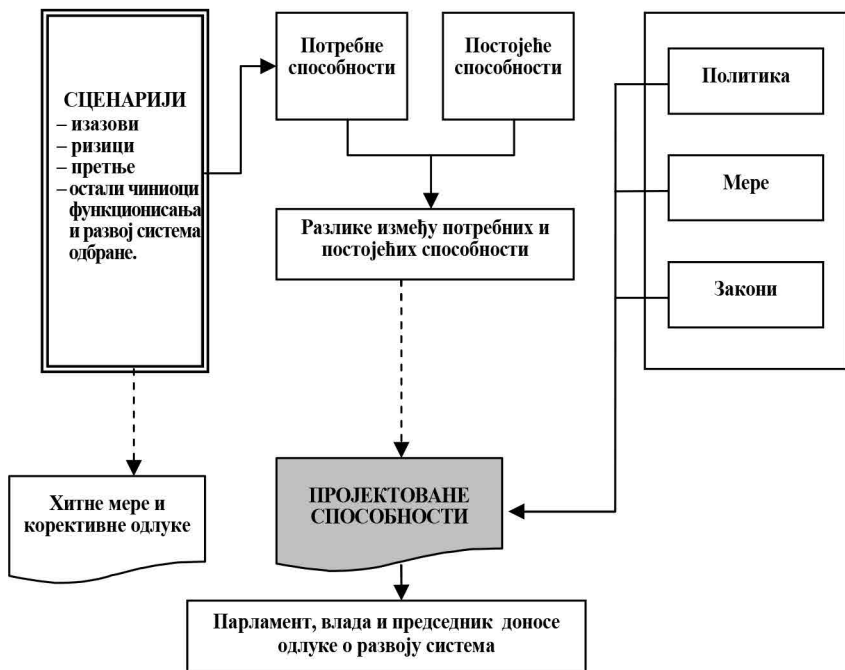
Стратегијско планирања је кроз историју развоја људског друштва постало ефикасна замена за интуицију и искуство руководиоца. У државама које имају развијене институције и систем одбране, стратегијско планирање сматра се основном или виталном функцијом система. Без ефикасног стратегијског планирања није замислив развој система одбране и изградња нових способности, у складу са његовим мисијама и задацима. Стратегијски менаџмент, као процес и управљачки подсистем, своје деловање треба да базира на стратегијском планирању.

Путем стратегијског планирања потребно је да се сагледају и свестрано анализирају алтернативе структурног и функционалног уређења система, са аспекта ефикасности, ефективности и економичности. Стратегијске одлуке треба да буду резултат процеса стратегијског одлучивања, а самим тим и стратегијског планирања. У процесу стратегијског менаџмента стратегије су се увек суочавали са кључним питањем: *Шта треба урадити у садашњости за успешност у будућности?* При томе је у мноштву појединости неопходно препознати кључне тачке система, базичне проблеме и адекватне одговоре и решења. Успешност тих одлука накнадно верификује пракса, награђујући њихове креаторе или их друштвено жигосе као кривце за поразе или неуспехе.

Ефекти стратегијског планирања укључују континуирану повратну информацију у фази извршења. Карактер и значај повратне информације утиче на корекције дефинисаних решења у стратегијским документима и плановима. Стратегијско планирање саставни је део функције стратегијског менаџмента, односно управљања системом одбране. Путем те функције највиша тела законодавне и извршне власти дефинишу и верификују националне интересе, циљеве и начин заштите националних вредности и задовољавања друштвених потреба. Успех стратегијског планирања, поред стручних и методолошких претпоставки, лимитиран је успешношћу оперативног планирања на свим нивоима организовања система одбране. Зато се у већини теоријских анализа може наћи констатација која планирање дефинише као вештину и науку предвиђања жељене будућности и успоставања ефективних начина за њено достизање.

Пошто је стање система одбране у будућности одређено деловањем различитих чинилаца, чији се развој, обим и интензитет деловања не може поуздано предвидети, у домену функције и процеса ППБИ треба осмислити могућност и процедура промена планских одлука, у складу са значајношћу и интензитетом утицаја нових околности. Зато је начело флексибилности веома битно за функционисање било којег сложеног система, а нарочито система одбране.

Планирање одбране је врло сложена функција, која утиче на постојећу и пројектовану ефективност, ефикасност и економичност система одбране. Оно треба да буде у функцији доношења стратешких одлука за изградњу потребних способности, сагласно утврђеним мисијама и задацима (сл. 1).



Сл. 1 – Усклађивање потреба и могућности државе у области одбране²

Сврха планирања развоја свих елемената система одбране, у складу са захтевима израженим у стратегијским документима, може се исказати кроз основна опредељења: обезбеђење непрекидног раста нивоа одбрамбених способности, повећање ефикасности, ефективности и економичности извршења задатака, рационално коришћење ресурса, обезбеђивање адаптивности и флексибилности процеса извршавања одбрамбених задатака и усклађивање развоја компоненти система одбране са укупним развојем друштва.

Путем процеса ППБИ треба да се остваре дефинисани циљеви и опредељења утврђена и исказана у највишим стратегијским документима, а планирањем да се искажу приоритети развоја система одбране и створе предуслови за програмско буџетирање. При томе је потребно да се унапре-

² Опширније: National Security Strategy and Work Programme 2007–2008, Written and published by: Programme National Security, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Netherlands, May 2007, www.programmanationaleveiligheid.nl, p. 21

ди процес размене информација на свим нивоима организовања, што значи да информациони систем у систему одбране треба да делом капацитета подржи функцију ППБИ.

Убрзавање информационих токова, поред хардверске и софтверске компоненте, захтева стандардизовано праћење извршења програма (пројеката, планова) и извештавање о њиховој реализацији унутар Министарства одбране и Војске, као и према Влади и Народној скупштини. Такође, систем ППБИ треба да обезбедити предуслове за већу одговорност у спровођењу програмских задатака и одлука, у складу са надлежностима.

Са аспекта ППБИ-а могу се издвојити три основна хоризонта планирања и то: дугорочни, средњорочни и краткорочни. У теорији менаџмента краткорочно планирање обично обухвата период од 1 до 2 године, средњорочно период од 2 до 5 година и дугорочно за период дужи од 5 година.³

Дугорочно планирање, због утицаја на суштину система, често се поистовећује са стратегијским планирањем. Оно се примењује у пословном, као и у одбрамбеном планирању, нарочито у вишехијерархијским, сложеним и динамичним системима који функционишу у нестационарним условима, где се велики број чинилаца мења, често хаотично и које је тешко предвидети. Зато су менаџери у сложеним компанијама на Западу бивши официри, који су ту способност потврдили у војсци. Фундаменталне поставке стратегијског планирања су исте у свим сложеним системима, а само се специфичности уважавају на примерен начин. Одвија се као сложен процес разматрања природе оперативног окружења у будућности и функционисања система одбране, како би се повећала вероватноћа његовог успешног остваривања задатака у складу са утврђеним мисијама.

Дугорочно планирање одбране је специфична област планирања, која је оријентисана ка далекој будућности. Више него и једна друга област или ниво планирања суочава се са бројним тешкоћама које су последица неизвесности и неодређености, односно тешког предвиђања развоја чинилаца у будућности. Неизвесност и непредвидивост су велики изазов за све који учествују у процесу дугорочног планирања, првенствено за законодавну и извршну власт и експерте – државну администрацију која припрема предлоге стратешких докумената и одлука.

Дугорочно планирање одбране је интердисциплинаран процес који обухвата више различитих активности, које су међусобно зависне, па је прецизна координација неопходна. Интердисциплинарни приступ планирању захтева блиску сарадњу између планера, војних команданата различитих специјалиста, као и политичких ауторитета законодавне и извршне власти.

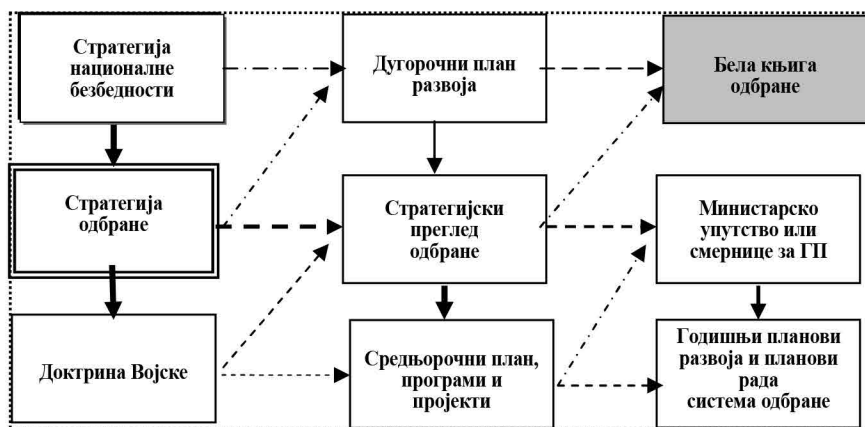
Стратегијско планирање, као фундаментална функција система одбране, треба да омогући доношење друштвено прихватљивих, одрживих и међународно пожељних решења. На овом нивоу планирања уочавају се и успостављају смернице развоја система одбране и на тај начин се олакшава

³ Опширније: Група аутора, *Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења* (студија), МО, Београд, 2008.

решавање питања расподеле ресурса. Стратегијским планирањем усмерава се развој система одбране, што значи да представља изворни инструмент политике одбране. Стратегијско планирање је саставни део планирања одбране у оквиру којег законодавна и извршна власт документима највишег нивоа дугорочно одређује безбедносне и одбрамбене интересе и потребе државе, односно начине обезбеђења безбедносних и одбрамбених потреба.

Документи стратегијског планирања система одбране Републике Србије су: Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране, Доктрина Војске, Дугорочни план развоја, Стратегијски преглед одбране, Средњорочни план и програми развоја, смернице за годишње планирање и годишњи планови рада.

Ради разматрања и сагледавања односа између највиших стратегијско-доктринарних докумената у систему ППБИ дате су дефиниције основних појмова.



Сл. 2 – Посељиноси израде и међузависноси основних докумената стратегијског планирања⁴

Стратегија националне безбедности представља опште програмско становиште чијом реализацијом се штите национални интереси од ризика и претњи безбедности, у различитим областима друштвеног живота. Утврђујући опште оквире за заштиту националних интереса, она чини програмски основ за операционализацију стратешких опредељења у изводним стратегијским документима и за уређење функције безбедности државе, кроз различите функционалне делатности на свим нивоима организовања друштва.

Стратегија одбране је највиши стратешки документ у области одбране, у којем се дефинишу ставови о безбедносном окружењу, одбрамбеним

⁴ Бела књига одбране, у суштини, није документ стратегијског планирања. Може се рећи да се на основу докумената стратегијског планирања израђује Бела књига одбране у којој се, на популаран и разумљив начин, домаћој и међународној јавности дају основне информације о стању и пројекцији развоја система одбране.

интересима, мисијама и задацима, структури, функционисању и развоју система одбране.

Стратегијски преглед одбране је полазни програмски оквир за средњорочно планирање одбране, ефикасно управљање ресурсима одбране, транспарентност послова одбране и изградњу претпоставки за демократски цивилни надзор и ефикасност Војске у извршавању мисија и задатака. Разрађује се кроз средњорочни план развоја, програме и пројекте.

Доктрина Војске је основни доктринарни документ у којем се дефинишу општа одређења о војној делатности, организовању, припремама, употреби и обезбеђењу Војске, у миру и рату, у складу са законом и вишим стратегијским документима.

Дујорочни план развоја система одбране је документ планирања одбране, у којем се дефинишу стратегијска одређења о визији и кључним областима изградње потребних способности. У њему се дефинише динамика организационих промена, развој људских и материјалних ресурса, финансирање система одбране, опремање и друга питања за функционисање система одбране, у складу са мисијама и задацима.

Средњорочни план развоја система одбране са програмима развоја, за специфичне функције у систему одбране, представља основни документ средњорочног планирања одбране. Садржи циљеве, основна одређења, ресурсе, динамику и носиоце организационих промена по најважнијим питањима изградње нових способности, сагласно мисијама и задацима Војске.

У Средњорочном плану развоја система одбране пројектују се решења која су резултат сагледавања односа изазова, ризика и претњи безбедности, са једне стране, а са друге – мисија и задатака Војске и других чинилаца који утичу на изградњу потребних војних способности. План развоја система одбране обезбеђује стабилан оквир за средњорочно планирање одбране, ефикасно управљање ресурсима одбране, транспарентност послова одбране и изградњу претпоставки за демократски цивилни надзор, професионализацију и ефикасност Војске у извршавању мисија и задатака.

Израдом и применом Средњорочног плана и програма развоја система одбране дефинишу се и циљеви за поједине области у систему одбране, који се достижу кроз различите активности и поступке, уз коришћење ресурса у дефинисаној динамици изградње нових способности. Те способности усклађене су са предвиђеним, процењеним или прогнозираним финансијским оквиром.

Средњорочни план развоја система одбране представља операционализацију одређења из Стратегијског прегледа одбране и обавезујући је документ при изради других планских докумената на средњорочном и годишњем нивоу.

Након скоро две деценије девастираног система планирања, увођење новог система ППБИ у Министарству одбране и Војсци има стратегијски значај за достизање пројектованих способности система одбране, сагласно потребама друштва.

Стратегијским документима, од идеје до конкретних мера, дефинишу се претпоставке за успостављање поузданих инструмената за ефикасно и ефективно деловање и развој система одбране. Практична оперативна димензија стратегијских докумената и њихова међузависност може се сагледати на прави начин путем процеса функције планирања, програмирања, буџетирања и извршења.

Развој система ППБИ

Систем ППБИ суштински постоји и у другим државама у свету које га термилолошки нису одредиле синтагмом и терминима – планирање, програмирање, буџетирање и извршење. У том смислу може се детаљније говорити о степену развијености на којем се налази нека од поменутих функција и каква је корелација између њих.

Систем планирања, програмирања и буџетирања (PPBS, Planning, Programming, and Budgeting System) настао је 1962. године у САД, када је секретар за одбрану био Роберт Мекнамара. У току 1973. године извршено је његово побољшање, увођењем фазе извршења, па је створен систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (PPBES, Planning, Programing, Budgeting and Execution System). Основни циљ увођења PPBES био је да оперативним командантима пружи најбољу структуру снага, опреме и подршке која се може добити у оквиру фискалних ограничења. То је шестогодишњи циклични процес, састављен од фаза планирања, програмирања, буџетирања и извршења.

Као полазна основа и поучан пример за дефинисање и операционализацију новог система планирања одбране, првенствено у домену развојне функције, може послужити румунски модел планирања, програмирања, буџетирања и оцене програма (PPBES, Planning, Programing, Budgeting and Evaluation System). Румунски модел настао је на основу фундаменталних поставки америчког модела планирања, програмирања, буџетирања и извршења и представља његову апликацију и прилагођеност у конкретним условима, уважавајући националне специфичности и чиниоце који га детерминишу.

PPBES оружаних снага Румуније одражава класичан приступ планирању, програмирању и буџетирању и има подршку НАТО-а, али и надлежних државних институција. У стратегијским документима, на методолошки коректан начин, одређени су главни циљеви планирања одбране, сагласно расположивим ресурсима.

Циклус вишегодишњег планирања и стално усаглашавање пројекције развоја са конкретним условима, праћење ситуације, правовремене реакције и доношење корективних одлука представља суштину PPBES-а, и основни је инструмент којим се осигурава предвидиво функционисање и развој система одбране. На тај начин органи управљања системом одбране заиста могу успешно да реализују све основне функције и да створе повољне услове за руковођење и командовање на свим нивоима организовања система.

⁵ Опширније: Група аутора, *Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења* (студија), МО, Београд, 2008.

Применом савременог система планирања одбране, код већине земаља које су чланице Програма Партнерство за мир или НАТО, повећана је способност у домену функције планирања.

Скоро све суседне државе које пролазе процес транзиције на нов начин дефинишу функцију планирања одбране и управљања ресурсима у систему одбране. У оквиру тог процеса настоје да уведу систем ППБИ, сагласно конкретним условима и потребама. Остваривање те намере реализује се са различитим нивоом успешности. Има и оних држава које су се само формално определиле да уведу тај нови систем, али нису изградиле суштинске претпоставке да се то и деси. Често је тај процес намерно или инерцијом старог начина рада и неспособношћу био опструисан. С обзиром на таква искуства, може се очекивати да ће наша земља предузети адекватне мере да до оваквих крупних пропуста не дође и на нашем примеру.

У ЈНА је систем ППБИ, у свим кључним сегментима теорије, нормативе и организације био међу напреднијим у свету и Европи. У региону југоисточне Европе то је био аутентичан и најнапреднији систем преко којег су операционализовани и достизани стратегијски циљеви, сагласно одобреним финансијским средствима и осталим расположивим ресурсима. Систем је био потпуно разрађен за све основне области функционисања оружаних снага, са прецизно утврђеним нормативима и трошковником за различите функције система. Почетком сецесионистичких покрета у СФРЈ дошло је до девастирања већине државних функција и усложњавања функционисања федералних институција. На тај начин, и систем планирања, програмирања и буџетирања у систему одбране почео је да се запоставља и постепено разграђује. Такав приступ кулминирао је избијањем оружаних сукоба на просторима СФРЈ, тако да су се све планске одлуке, битне за целину система одбране, доносиле у аутархичним и отуђеним центрима партијске и војне моћи.

За време распада СФРЈ, због непостојања основних стратегијских докумената у процесу планирања, нису се могли препознати јасни циљеви, који су неопходни за успешно успостављање планске функције. Због доношења одлука у уским круговима, злоупотреба дела буџетских средстава за потребе одбране, као и због константног реалног умањења буџета у дужем периоду, није постојао адекватан спој између планске, програмске и буџетске функције. У таквом хаотичном стању поједини руководиоци у систему одбране препознавали су простор за незаконито деловање и доношење одлука које су биле супротне интересима земље. Те злоупотребе највише су дошле до изражаја у области инфраструктуре и опремања, а друштвено биле препознате као различите афере.

Финансирање система одбране од деведесетих година прошлог века до данас сводило се углавном на буџетирање, односно једногодишње финансирање текућих расхода.⁶ Од 2003. године чињени су покушаји да се кроз доношење но-

⁶ Област планирања развоја и годишње планирање средстава за финансирање расхода регулисани су Правилником о планирању и материјалном и финансијском пословању Савезног министарства одбране и Војске Југославије (СВЛ бр. 18/97 и др.). Поједине одредбе Правилника су шире објашњене у Методолошком упутству за израду студија и анализа развоја и сред-

вих стратегијских докумената, првенствено кроз организационе промене, успостави равнотежа између имајућих финансијских средстава и реалних трошкова. Примерено могућностима државе дефинисана је нова одржива структура система одбране. Ти напори дали су веома позитивне ефекте. Систем одбране је сада у финансијском смислу консолидован купац и добар платиша на тржишту. На свим његовим нивоима организовања знатно више рачуна води се о финансијама и исказивању активности и послова кроз цену. Дакле, систем почиње да функционише на један други начин, који омогућава развој и успешно функционисање при извршавању задатака.

У садашњем систему планирања и буџетирања у МО и Војсци највећу улогу имају носиоци планирања, који у оквиру својих надлежности воде рачуна о некој од функција система одбране. На тај начин није у довољној мери уважена реална одговорност, руководилачка и командна функција у систему одбране.

На основу Инструкције министра одбране носиоци планирања у МО и Војсци израђују предлоге финансијских планова за наредну годину, које достављају Управи за буџет и финансије до средине јула текуће године. Натуралне показатеље појединих расхода носиоци планирања добијају, уколико то затраже, у раније спроведеном поступку планирања средстава, од организацијских јединица МО и команди и јединица Војске и на основу тога планирају потребна средстава. Међутим, због недостатка финансијских средстава, непостојања јединствених норматива и немогућности да се потребе јединица и установа МО и Војске прикажу у реалном износу, носиоци планирања за поједине расходе најчешће планирају средства на основу износа одобрених претходне године, увећаним за процењену стопу инфлације, имајући у виду приоритете и тежишне активности у наредној години.

У склопу припрема за увођење система ППБИ у нашој земљи, упоредо са усавршавањем кадра, реализована је компаративна анализа теоријских, нормативних поставки и искустава у свету, првенствено у државама које су из различитих разлога примерене за поређење. На тој сазнајној основи успостављена је веза између потребних способности и циља функционисања система ППБИ.

Планирање способности система одбране путем функционисања система ППБИ

У оквиру утврђених сценарија моделују се различите снаге и вреднују њихове способности. Врсте снага, ниво напрезања војних, могућности једновременог ангажовања и нивои готовости за ангажовање представљају

њорочних и годишњих планова расхода и прихода ВЈ (Управа Сектора за ОШП ГШ ВЈ инт. бр. 604-1 од 02. 07. 1998). Наведена нормативна акта су застарела и у већој мери неупотребљива захваљујући чињеници да је дошло до значајних и суштинских организационих и других промена у органима државне управе, Министарству одбране и Војсци Србије. Дугорочни план развоја система одбране одавно није рађен, док је последњи Средњорочни програм развоја урађен за период од 1996. до 2000. године, који није реализован.

⁷ Опширније: Група аутора, *Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења* (студија), МО, Београд, 2008.

основ за дефинисање потребних снага система одбране ради адекватног одговора на изазове, ризике и претње безбедности. Сви ти елементи треба да се разраде у процесу ППБИ, како у домену развојне функције, тако и у домену функционисања у одређеном периоду.

Предвиђањем нивоа напрезања војних снага, путем различитих сцена-рија, стварају се почетне претпоставке за дефинисање потребних функцио-налних и оперативних способности. У складу са тим друштвеним потреба-ма дефинише се или редефинише правни оквир, политика одбране, финан-сијска средства и разрађују планови, програми и пројекти.



Сл. 3 – Процес ППБИ у функцији очувања и изградње функционалних и оперативних способности у систему одбране

Оперативне способности Војске испољавају се путем одвраћања, извођења здружених операција и интероперабилности на свим подручјима деловања снага при учешћу у изградњи и очувању мира у региону и свету. Дефинисане су развојем међусобно условљених елемената оперативних способности:

– *расположивост снага* – одређена је нивоом готовости за њихово ангажовање;

– *способност командовања* – дефинисана је нивоом аутоматизације процеса и активности у командно-информационим системима, на свим нивоима организовања. Ти командно-информациони системи треба да буду

интероперабилни са системима војски других држава које се налазе у евроатлантском безбедносном систему;

– *способност искоришћења информационог простора* – репрезентује се кроз капацитет, брзину, квалитет прикупљања, обраде, преноса и заштите информација које утичу на ефикасност употребе снага;

– *способност размештања снага и мобилности у зони операција* – одређене су капацитетима транспортних могућности или превозења у зону употребе снага, као и маневарским могућностима у зони извршавања задатака;

– *ефикасна употреба снага* – остварује се кроз опремљеност савременим оружјем и опремом и оспособљеност за успешно остваривање циљева свих типова операција, од ниског до високог интензитета. Та способност најчешће се означава синтагмом борбена ефикасност;

– *одрживост снага* – одређена је логистичком и борбеном аутономношћу при извршавању различитих задатака на националном нивоу и у оквиру учешћа у изградњи и очувању мира у региону и свету;

– *ошторност и заштитна снага* – базична је способност и предуслов за испољавање других способности при извршавању задатака. Ова способност има војнотехнолошку димензију која обухвата опремање савременом заштитном опремом и заштитна својства сложених борбених система. Такође, ниво отпорности и заштите снага зависи и од психофизичке стабилности људства, квалитета обуке и оспособљености за правовремену и потпуну примену борбених поступака и борбених радњи, којима се повећава способност преживљавања на бојишту за појединца, елементарни борбени систем и за све врсте родовских и здружених јединица.

Модернизацијом организационе структуре, опремањем савременим оружјем и опремом, као и спровођењем оспособљавања војника, команди и јединица, синергијом појединачних способности добија се знатно већи квалитет јединица и укупна оперативна способност за реализовање мисија и задатака. У складу са друштвеним потребама за одређеним нивоом оперативних способности Војске неопходно је непрестано преиспитивати и развијати систем вредновања елемената оперативних способности, у стручном и војнотехнолошком погледу.

Изградња оперативних способности Војске и других функционалних способности организацијских целина у Министарству одбране могућа је и одржива применом система ППБИ, сагласно интензитету и значајности утицаја чинилаца који детерминишу функције и тај процес у целини.

Циљеви развоја и програмске основе увођења система ППБИ

Полазна основа за увођење новог система планирања, програмирања и буџетирања изнета је у Нацрту Стратегијског прегледа одбране. Нови систем планирања одбране примениће се ради реализације визије Војске 2015, односно, усаглашавања планова развоја, модернизације, опремања, инфраструктуре и кадровских планова са реалним ресурсима.⁸

⁸ Опширније: *Стратегијски преглед одбране* (нацрт), МО, Београд, 2007.

Нови систем планирања одбране не представља само буџетску реформу у нормативном и процедуралном смислу, већ је то нови приступ у домену аналитике и спајања одговорности функције управљања и командовања са правом располагања свим расположивим ресурсима. Такође, законодавна и извршна власт на нов начин могу да имају увид у стање и утичу на функционисање и развој система одбране. Овакав систем планирања треба да реши многе актуелне и акутне проблеме у домену свих функција управљања системом одбране.

Општи циљ увођења система ППБИ јесте успостављање планске функције у систему одбране са јасно дефинисаним надлежностима, процедурама и процесом у одређеном времену. Тај систем планирања треба да обезбеди повољну структуру система одбране, која се може добити у оквиру фискалних ограничења.

Из општег циља операционализовани су посебни и појединачни циљеви, чијим се достизањем у целости успоставља и примењује нови начин ППБИ. Достизање тих циљева условљено је стварањем организационих, кадровских, нормативних и едукативних услова. То су:

- израда и усвајање Правилника о ППБИ;
- успостављање организационе структуре система ППБИ-а у систему одбране;
- едукација кадра који управља у процесу ППБИ и који учествује у раду стручних органа;
- изградња норматива и трошковника у оквиру свих функција система одбране;
- опремање савременим информатичким средствима и израда или куповина софтвера који ће подржати рад новог система планирања одбране, и
- симулација процеса програмског исказивања буџета.

Увођење новог система планирања, програмирања, буџетирања и извршења програма спровешће се кроз три фазе: пројектовање система ППБИ; стварање услова за увођење и примену система система ППБИ; примена система ППБИ.⁹

Реализацијом активности по фазама долази се до остваривања постављених посебних циљева, а самим тим и до остваривања општег циља програма, тј. увођења новог система планирања одбране.

Обука кадра за увођење ППБИ од изузетног је значаја за даљи процес успешног успостављања новог система планирања одбране. У том смислу потребно је организовати семинаре и предавања на тему планирања, програмирања, буџетирања и извршења у нашем систему одбране. Семинарима и предавањима треба да присуствују будући руководиоци програма, потенцијални припадници реферата, одсека и одељења за ППБИ и представници: Управе за стратегијско планирање, Управе за буџет и финансије, Управе за планирање и развој ГШ и Одељења за финансије ГШ. Од при-

⁹ Опширније: Група аутора, *Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења* (студија), МО, Београд, 2008.

премних радњи, а првенствено од обуке свих који учествују у ППБИ, умногоме зависи успешност почетка процеса имплементације. Кроз симулацију процеса ППБИ треба проверити процедуре које су прописане Правилником и преиспитати надлежности и обавезе руководећих органа.

Након увођења новог система ППБИ успешност реализације планова, главних програма, програма, пројеката и активности зависи од више чинилаца који утичу на достизање утврђених способности и на успешност функционисања система одбране у целини или његових појединих делова. У највећој мери успешност је одређена доследним, правовременим и одговорним спровођењем активности што обављају носиоци, као и обезбеђење планираних ресурса.

Постојећа организациона структура система одбране подржава увођење система ППБИ, уз одређене измене код руководиоца главних програма. Квалитет и усклађеност веза и односа између елемената система који учествују у ППБИ има директан утицај на успешност тог процеса. Као и сваки систем, и систем ППБИ има свој управни и извршни део. Управни део система ППБИ чине министар одбране и Савет за планирање одбране. Извршни део система ППБИ чине: руководиоци главних програма и њима непосредно потчињене организационе целине (групе, одсеци или одељења за ППБИ) и носиоци функција са њиховим планским и извршним органима.

У извршни део система ППБИ могу се сврстати Управа за стратегијско планирање, Управа за буџет и финансије, Управа за планирање и развој ГШ и Одељење за финансије ГШ који имају значајну стручну улогу у процесу ППБИ. Потреба за кадром у области планирања је велика, као и потреба за њиховом даљом едукацијом и оспособљавањем у домену целокупног система планирања, програмирања, буџетирања и извршења. Имајући у виду да ће систем ППБИ бити од виталног значаја за целокупан систем одбране Републике Србије неопходно је материјално и статусно обезбедити кадар који ће бити носилац увођења и функционисања система ППБИ. На тај начин стварају се повољни услови за поуздано и несметано функционисање система, узимајући у обзир његову сложеност и обимност, а то се не може постићи уколико постоји велика и учестала флукуација кадра. Део кадра потребног за реализацију процеса ППБИ налази се у Управи за стратегијско планирање, Управи за буџет и финансије, Управи за планирање и развој (Ј-5) и Одељењу за финансије (Ј-8), па је потребно да се оспособе за успешно обављање послова везаних за ППБИ.¹⁰

На успешност увођења система ППБИ могу да се испоље следећи утицаји:

- промене чинилаца и околности у којима функционише систем одбране:
- недоследност у изради и примени механизма за реализацију планских и програмских докумената:
- немогућност обезбеђивања планираних финансијских средстава;

¹⁰ Исто.

- отпори планском раду у систему одбране;
- недовољан цивилни надзор и демократска контрола, као и неефикасна инспекција и контрола реализације планова, програма и пројекта, на свим нивоима организовања, и
- евентуалне почетне разлике између планираних и остварених резултата, који могу изазвати сумњу у валидност пројектованих решења, као и у оправданост читавог процеса новог система ППБИ.

Ради спречавања настанка наведених и сличних проблема институције које управљају системом одбране треба да предузимају адекватне мере на доградњи и усавршавању процеса ППБИ, првенствено у делу који се односи на објективизацију трошкова у систему одбране.

Када систем ППБИ почне да се уводи вероватно ће бити изложен покушајима ревизије донетих одлука или промена и корекција дефинисаних решења. То је у теорији, а и у пракси, препознат поступак борбе за очување постојећег стања, стечених позиција или привилегија. Често су такви покушаји мотивисани личним разлозима, а покушавају да се прикажу као потреба узрокована немогућношћу функционисања система ППБИ или његових појединих делова у датом окружењу. Зато је веома битно да сви који непосредно троше ресурсе учествују у свим фазама планске и програмске функције.

Основне функције и фазе ППБИ

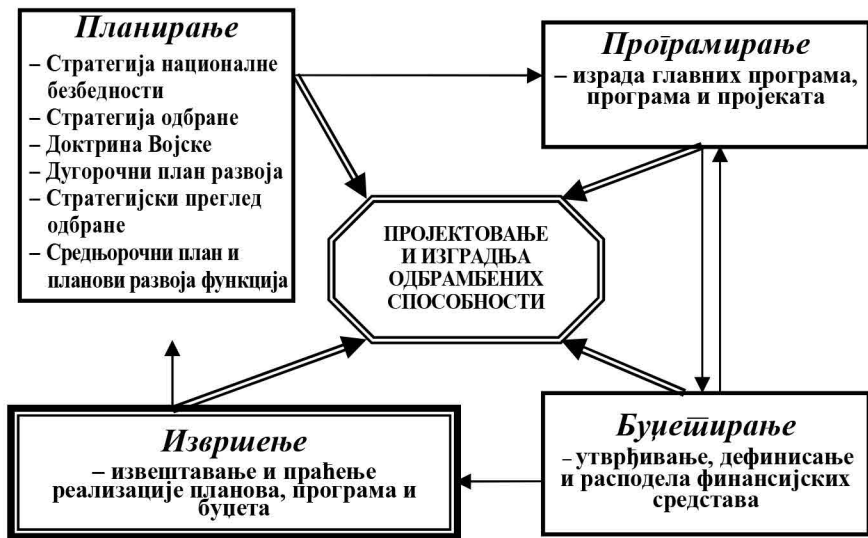
У процесу реформе система одбране, а ради стварања основа за ефикасно управљање системом одбране, нужно је извршити измене у области планирања одбране, односно дефинисати и успоставити нови систем планирања. Тај систем планирања одбране обухвата институције државе и елементе система одбране који учествују у процесима доношења управљачких одлука, као и те саме процесе. Из ове уопштене дефиниције произилази да је нужно дефинисати: документа планирања одбране, носиоце њихове израде, учеснике у процесу планирања одбране, разрадити процедуре планирања и донети одговарајућа нормативно-правна акта.

Руводећи се позитивним практичним решењима у овој области у земљама које су прошле пут транзиције, планирање одбране могуће је поделити на: стратегијско планирање, оперативно планирање и планирање операција. Сваки од наведених нивоа и врста планирања одбране подразумева доношење одређених међусобно условљених докумената.

Поред потребе да се изгради систем планирања одбране који је ефикаснији од постојећег, додатни разлог представља недавно прокламовано опредељење Министарства финансија Владе Републике Србије за прелазак свих буџетских корисника на програмско буџетирање. Концепт ППБИ у потпуности је компатибилан са наведеним опредељењем.

Процеси и функције у оквиру система планирања, програмирања, буџетирања и извршења међусобно су повезани и испреплетани.

Типичан циклус система планирања, програмирања, буџетирања и извршења састоји се од полазне фазе планирања у оквиру које се анализира безбедносно окружење, национални интереси и потребе друштва ради пројектовања система одбране, са тежиштем на организацији, опремању и обуци Војске.



Сл. 4 – ППБИ у функцији израдање одбрамбених способности

Велики значај за успешан спој између циљева, активности и ресурса имају програми. Помоћу њих се дефинише поступак, начин и ресурси за остваривање циљева који су дефинисани у вишим стратегијским документима. То је кључна карика у циклусу, јер повезује одређене циљеве и финансијска средства. На тај начин систем ППБИ се удаљује од праксе издвајања средстава за потребе одбране и, уместо тога, тежи да планира и програмира, у складу с датим и предвидивим буџетским ограничењима. Због тога је важно да се програми развијају на основу приоритета, где ће бити испуњене најнепосредније потребе оружаних снага.

Веома важна фаза у примени система ППБИ је фаза обрачуна трошкова за одбрану, с обзиром на то да је унапред лимитиран обим средстава за те потребе, као и повремено преусмеравање средстава за друге намене (додатни непланирани задаци) у односу на већ утврђени план њихове реализације, уз истовремено изостајање повећања буџета одбране.

Планирање је фаза процеса ППБИ и реализује се тежишно кроз одређивање циљева и начина њихове реализације, односно стратегија. Као фаза процеса управљања планирање је динамичан процес којим се систем одбране прилагођава унутрашњим и спољним променама. Планирањем се, на основу анализе прошлости и сагледавања будућности, врши избор циљева и начина за њихово остварење преко планова, програма, стратегија и сл.

Планирање се не ограничава само на прогнозу будућих догађаја већ подразумева циљну, свесну и организовану акцију у новонасталој ситуацији. С обзиром на то, планирање, заједно са предвиђањем као прве и примарне фазе процеса управљања, треба везивати за велике промене у безбедносном окружењу, брзи развој одбрамбених технологија, односно ризике и неизвесности које носи будућност, ради рационалнијег понашања, ефикасније расподеле ресурса и решавања многих проблема у области одбране.

Дугорочно планирање је процес одређивања дугорочних циљева и начина за њихово достизање. Документа дугорочног планирања су: Стратегија националне безбедности Републике Србије, Стратегија одбране Републике Србије и Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије (у даљем тексту Дугорочни план).

Средњорочно планирање је процес одређивања средњорочних циљева и начина за њихово достизање. Документа средњорочног планирања су: Инструкција за израду Средњорочног плана и програма развоја система одбране (у даљем тексту: Инструкција); Средњорочни план и програм развоја система одбране (у даљем тексту: Средњорочни план и програм) и средњорочни планови носилаца функција.

Краткорочно планирање је процес одређивања краткорочних циљева и начина за њихово достизање. Оно обухвата једногодишњи плански период. Документа краткорочног планирања су: Министарско упутство, годишњи планови носилаца функција у систему одбране и годишњи планови рада организацијских јединица Министарства одбране и Војске.

Годишњи планови рада организацијских јединица Министарства одбране и Војске су плански документи којима се разрађују и операционализују задаци из Средњорочног плана и програма, а у складу са одобреним финансијским средствима. Израђују се у организационим целинама Министарства одбране Генералштаба и команди оперативних састава Војске до нивоа самосталног одељења, а у јединицама Војске до нивоа самосталног батаљона.

Програмирање је функција ППБИ, која се реализује кроз сталан и итеративан процес превођења планских документа у главне програме, програме, пројекте и активности за одређени период у оквирима расположивих ресурса, а ради одржавања и развоја способности Министарства одбране и Војске.

Програмирање је најсложенија фаза процеса ППБИ. То је сталан и итеративан процес којим се усвојени планови преводу у програме за одређени период. Програмирање обухвата низ активности и има за циљ конкретизацију, односно разраду планова како би се омогућила њихова оперативна реализација у одређеном периоду. Оно се заснива на анализи расположивих финансијских ресурса.

Програмирање представља и специфичан алат за успостављање везе између политичких циљева у области одбране и нивоа политичких амбиција усмерених ка систему одбране и буџета. Треба да омогући избор најбоље опције за остварење дефинисаних циљева коришћењем расположи-

вих ресурса, као и превођење дугорочних и средњорочних планова развоја у краткорочне активности и одлуке. Програмирањем се материјализује веза између политике одбране и буџета, као и између дугорочне визије система одбране и краткорочних планова, чинећи их разумљивим за доносиоце одлука законодавне и извршне власти.

Значајнији резултат фазе програмирања представљају главни програми система одбране. То су једнократне планске управљачке одлуке којима се конкретизују активности, време и ресурси за остваривање циљева система одбране. Изводе се из других управљачких планских одлука, пре свих циљева, политика и стратегија.

Главни програми разрађују се кроз програме, пројекте и активности чијом реализацијом се остварују општи и специфични циљеви из домена основних функција система.

Буџетирање је функција ППБИ којом се исказују финансијска средства потребна за зараде и текуће издатке, опремање и развој система одбране, односно за извршење програма или дела програма у току једне године. Буџетом се предвиђају и распоређују расходи и приходи ради осигурања континуитета финансирања јавних функција и усклађивања потрошње државе са економском политиком и могућностима.

Процес буџетирања обухвата формулисање – израду нацрта и предлога, одобравање, извршење и контролу буџета одбране. Програмски буџет представља једну од компоненти система управљања јавним финансијама. Увођење програмске класификације у постојећу структуру представља један од механизма праћења остварења стратегијских циљева на нивоу државе и система одбране.

Сврха програмске класификације јесте да се омогући транспарентнији механизам за расподелу и извршење буџетских средстава, усмеравање средстава на решавање конкретних проблема и достизање жељених циљева и да доносиоцима одлука омогући лакше препознавање везе између тражених средстава, стратегија, програма и резултата. Програмски буџет унапређује и заокружује процес циљно оријентисаног планирања и знатно доприноси успешности и рационалности планирања буџетских прихода и расхода. У систему ППБИ буџет се може посматрати као уравнотежење између расположивих средстава и обима планираних задатака по годинама.¹¹

Извршење је функција ППБИ која се реализује путем сталног процеса извештавања, праћења, анализе и предузимања корективних одлука у домену функције планирања, програмирања и буџетирања, а у вези с документима која се израђују у оквиру њих. Било би недопустиво, поједностављено, па и погрешно функцију извршења довести у везу само са буџетирањем. Дакле, не ради се само о извршењу буџета, него и других функција ППБИ. За успешно праћење извршења потребни су добри индикатори, прецизиране надлежности и дефинисане обавезе и одговорност, Поседовање што боље метрике у процесу извршења пресудно утиче на цео систем ППБИ.

¹¹ Опширније: Група аутора, *Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења* (студија), МО, Београд, 2008.

Надлежне организационе целине Министарства одбране и Војске прате, анализирају и извештавају о извршењу планова, програма и финансијског плана и предузимају корективне мере. Праћење извршења јесте процес којим се врши надзор и контрола спровођења планова, програма и финансијског плана ради достизања очекиваних резултата и остваривања циљева. Њиме се омогућава сталан увид у ток реализације планова, програма и буџета, утврђивање степена њихове реализације и предузимање одговарајућих корективних мера.

Праћење извршења треба да буде, такође, планска активност. Анализом извршења планова, програма и финансијског плана утврђује се степен остваривања циљева, одступања и њихови узроци и предлажу се и предузимају корективне мере. Корективним мерама треба да се омогући доследна реализација планова, програма и финансијског плана.

Закључак

Постојећи систем планирања и буџетирања није ефикасан и не одговара сложеним захтевима који се постављају пред систем одбране Републике Србије. Стратегијско планирање је годинама било потиснуто на маргине, што је довело до тога да не постоје механизми који би пружали довољно информација о томе да ли се дефинисани циљеви и задаци система одбране успешно спроводе, односно да ли је извршена одговарајућа расподела ресурса за реализацију тих циљева. Дугорочно и средњорочно планирање, као функција у систему одбране, нису постојали, већ се целокупан процес планске, програмске и буџетске функције свео на једногодишње буџетирање, које није одговарало потребама система.

Таквим приступом функцији одбране на нивоу државе и у систему одбране била је изражена инерција у расподели буџетских средстава према појединим наменама, тако да се већ годинама структура буџета одбране није мењала. Посебан проблем чинила је неадекватна структура буџета у којој су доминантно, а ипак недовољно били заступљени персонални и оперативни трошкови за основне задатке и активности.

У процесу реформе закључено је да је за даљи развој система одбране неопходно увођење система ППБИ, који ће постати виталан елемент система националне безбедности, којим се штите утврђене друштвене вредности и национални интереси. Имплементацијом система ППБИ доприноси се свеобухватној промени система вредности и изградњи функционалне и оперативне способности организационих целина МО и Војске Србије.

Кључни проблеми стања система одбране и изградња претпоставки за развој могу се решити увођењем савременог система ППБИ. Он омогућава израду планских докумената у којима буџет проистиче из програма, програм из потреба, потребе из задатака, а задаци из циљева утврђених стратегијско-доктринарним документима.

Нови систем ППБИ обухвата све нивое управљања и командовања у систему одбране. Фаза програмирања је кључна у процесу ППБИ, а квалитет главних програма, програма и пројеката директно утиче на успешност целокупног процеса.

Увођење система ППБИ у систем одбране не захтева значајне организационе и кадровске промене. На нивоу Министарства одбране потребно је формирати Савет за планирање, именовати руководиоце програма и формирати њихове стручне органе. Након избора и едукације кадрова, стварања информатичке подршке и симулације процеса ППБИ потребно је, на основу утврђених активности, наставити са програмским исказивањем и реализацијом буџета. Успостављање веза и односа између елемената система ППБИ треба заснивати на дефинисаним надлежностима и обавезама, јер је то од посебног значаја за успешно функционисање система ППБИ.

На успешност увођења и даљег функционисања система ППБИ велики утицај има и квалитет кадра који ће радити на пословима развоја и увођења. Због тога одабиру и обуци кадра за рад у систем ППБИ треба да се посвети посебна пажња. Поред обезбеђења потребних материјално-финансијских ресурса успех развоја и увођења система ППБИ зависи од воље и упорности кадра који развија систем да истраје у том процесу. При томе је незаменљив ауторитет и утицај стратегијског менаџмента у Министарству одбране, јер он има највећу одговорност у погледу стварања повољних услова, решавања уочених проблема и супротстављања испољеним отпорима за увођење новог система. Отпори су природни, треба их очекивати, али им не треба дати шансу да постану значајни и да под различитим изговорима угрозе увођење новог система ППБИ. Нови систем, сам по себи, неће донети резултат; потребан је додатни напор свих који у њему учествују. На самом почетку проблеми ће бити и највећи, али се очекује да се они постепено умањују и да се за одређено време уђе у стабилно, циљно и пожељно стање система одбране.

Литература:

1. Canada, Department of National Defense, Capability Based planning for the Department of National Defense and the Canadian Forces, Ottawa: DND Canada, 2002.
2. Concept for Planning, Programming and Budgeting in Bulgaria's Ministry of Defense and the Armed Forces (Sofia: Ministry of Defense, 2001).
3. Министарство одбране Републике Хрватске, *Правилник о начину планирања, програмирања, изради и извршењу прорачуна министарства одбране*, Загреб, 2003.
4. Република Словенија, *Ministarstvo za obrambo, Srednjeročni obrambni program 2005–2010*, Љубљана, 2005.
5. Н. Чубра: *Планирање развоја оштинеродне одбране*, Београд, 1983.
6. Група аутора, *Развој и увођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења* (студија), МО, Београд, 2008.
7. Влада Србије, *Смернице за израду годишњих оперативних планова (ГОП), шести нацрт, Заједнички пројекат: „Ка ефикаснијем спровођењу реформи – унапређењем планирања, буџетирања, праћења и извештавања“*, Београд, јун 2006.
8. Р. Жугић: *Цивилна контрола Војске кроз механизам пошироке буџетских средстава*, докторска дисертација, Београд, 2006.
9. Р. Борђевић: *Планирање, буџетирање и пошироке средства за финансирање одбране у реалним условима*, докторска дисертација, Београд, 1999.
10. *Правилник о ППБИ* (нацрт), МО, Београд, 2008.
11. Ralph D. Stacey, *Стратешки менаџмент и организацијска динамика*, Мате, Загреб, 1997.