

Др Дејан Стојковић, мајор

Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења је савремени приступ управљања ресурсима ради одржавања и изградње способности система одбране потребних за извршавање додељених мисија и задатака и остварење дефинисаних циљева. Фундаментални елемент тог система је програмирање које обухвата низ активности и има за циљ конкретизацију планова, како би се омогућила њихова оперативна реализација у одређеном периоду. Програмирањем се успоставља јасна веза између планова и финансијских средстава потребних за њихову реализацију. Резултат процеса програмирања јесу програми, управљачке одлуке које омогућују спровођење планова и праћење њихове реализације.

У чланку су презентовани резултати анализе теоријских са знања и искустава о програмирању, као интегралном делу система планирања, програмирања, буџетирања и извршења. Посебна пажња посвећена је одређењу појма и циља програмирања, објашњењу процеса програмирања, опису начина избора и структурирања главних програма, као и специфичности управљања њиховом израдом и извршењем.

Кључне речи: *планирање, програмирање, програм, систем, систем одбране.*

## Увод

У систему одбране Републике Србије последњих година се спроводе значајне промене. Општи циљ промена је трансформација система у складу са савременим изазовима и претњама безбедности, односно потребама и могућностима Републике Србије.

Врло важан аспект трансформације система одбране је промена начина управљања ресурсима ради одржавања и изградње потребних способности. Нови начин управљања ресурсима треба да обезбеди ефективније и

ефикасније функционисање система одбране, као и одговарајући развој свих његових елемената.

Велики број земаља чланица Организације северноатлантског уговора (НАТО) и Програма Партнерство за мир у управљању ресурсима одбране примењују тзв. систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (ППБИ). Позитивна искуства тих земаља и опредељења Владе Републике Србије за успостављање функционалног система планирања и буџетирања према дефинисаним циљевима, односно програмског буџетирања, условили су потребу да и Министарство одбране приступи развоју и увођењу тог система управљања.

Систем планирања, програмирања и буџетирања први пут је успостављен 1962. године у Сједињеним Америчким Државама.<sup>1</sup> Пре увођења тог система у САД је постојао велики несклад између војне стратегије и буџета одбране, јер су развој стратегије и буџетирање третирани као скоро независни процеси. Сваки од видова војске израђивао је сопствени буџет без покушаја да се сниже трошкови избегавањем дуплирања капацитета и искоришћавањем синергије.<sup>2</sup>

Систем ППБИ је временом претрпео значајне измене и оно што се данас подразумева под тим системом у великој мери се разликује од оног што је првобитно било успостављено. Међутим, систем ППБИ се и данас заснива на неколико основних начела, и то:<sup>3</sup> интегрално посматрање функционисања и развоја свих елемената система одбране; континуираност процеса планирања и праћења; заснованост одлучивања на јасним критеријумима и непристрасним анализама; истовремено разматрање војних потреба и трошкова; доношење главних одлука избором једне од више изводљивих варијанти и примена вишегодишњег планирања ради сагледавања последица данашњих одлука у будућности.

Планирање, програмирање, буџетирање и извршење посматра се и као процес, а његови основни елементи истовремено представљају и основне фазе.

Планирање, као фаза процеса ППБИ, укључује процену стратегијског окружења, дефинисање националних безбедносних интереса и циљева, као и развој стратегија за њихово остварење. Процена стратегијског окружења, поред анализе безбедносних изазова и претњи, укључује и анализу политичких, економских, технолошких и других трендова. Национални без-

<sup>1</sup> Фаза извршења је додата тек 1981. године.

<sup>2</sup> Enthoven, A., Smith, W.: *How Much Is Enough: Shaping the Defense Program, 1961–1969*, New York: Harper & Row Publishers, 1971, стр. 13.

<sup>3</sup> Чубра, Н.: *Планирање развоја оружаних снага*, Војна економска академија, Београд, 1973, стр. 87; Enthoven, A., Smith, W.: *исто*, стр. 33–47.

бедносни интереси и циљеви, као и стратегија за њихову реализацију, дефинишу се у односу на процену стратегијског окружења, а важан резултат процеса планирања представља и спецификација војних способности које су неопходне за спровођење стратегије.

Програмирање је фундаментална фаза процеса ППБИ којом се планови преводe у одговарајућу структуру снага са захтеваним способностима, узимајући у обзир ограниченост расположивих ресурса. Резултат програмирања је одобрен скуп главних програма који треба да обухвате све активности система одбране у одређеном периоду.<sup>4</sup>

Буџетирање подразумева израду финансијског плана ради исказивања новчаних средстава потребних за реализацију планова и програма. Тежиште те фазе процеса ППБИ је на уверавању владе и/или парламента да је потребно обезбедити неопходне ресурсе за реализацију програма, односно за развој и одржавање дефинисаног нивоа војних способности.

Извршење је последња фаза процеса ППБИ, чија реализација треба да обезбеди доследно спровођење планова, програма и буџета, ради изградње дефинисаних способности система одбране.

Примена система ППБИ треба да омогући стабилно функционисање и развој система одбране у условима ограничених ресурса. Такође, она ствара услове за побољшање координације и ефикасности рада свих елемената система одбране у извршавању додељених мисија и задатака.

## Појам и циљ програмирања

Програмирање је најсложенија фаза процеса ППБИ. То је сталан и итеративан процес којим се усвојена планска документа преводe у главне програме, програме, пројекте и активности за одређени период у оквирима расположивих ресурса, а ради одржавања и развоја дефинисаних способности. Програмирање обухвата низ активности и има за циљ конкретизацију, односно разраду планова, како би се омогућила њихова оперативна реализација у одређеном периоду. Заснива се на анализи расположивих финансијских ресурса, с обзиром на то да је реализација планова у директној вези са доступним финансијским средствима.

Програмирањем се стварају предуслови за избор најбоље варијанте реализације утврђених циљева коришћењем расположивих ресурса, као и

<sup>4</sup> Zmic, B.: *The New Trends In Defence Planning And Their Impact On The Defence Planning Systems In Transitional Countries*, Royal College Of Defence Studies, London, 2007, стр. 9.

превођење дугорочних планова развоја система одбране у краткорочне активности и одлуке. Дакле, програмирање чини видљивим везе између способности система одбране и буџета, као и између дугорочне визије и краткорочних планова, чинећи их разумљивим за доносиоце одлука и главне заинтересоване стране.

Најважнији излаз из фазе програмирања јесте скуп главних програма система одбране. Они представљају једнократне управљачке (планске) одлуке којима се конкретизују активности, време и ресурси за остваривање појединих циљева система одбране и обично обухватају шестогодишњи плански период.

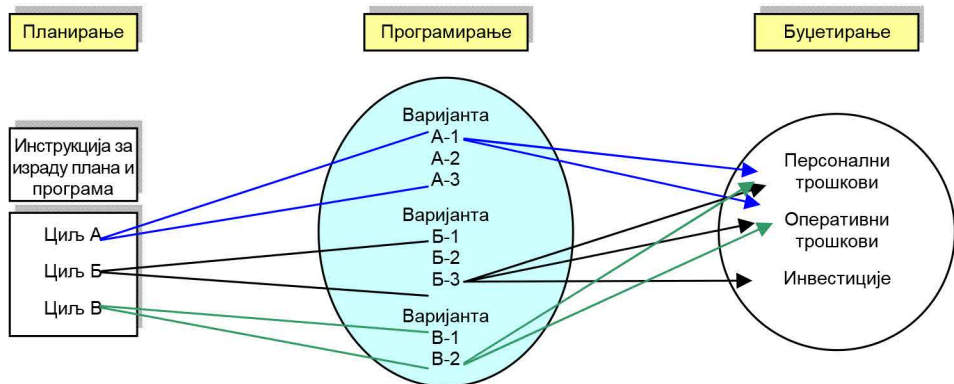
Главни програми представљају врло важан управљачки инструмент. Поред њихове улоге у свеукупном процесу планирања одбране, омогућују и ригорозну контролу имплементације. Добијајући ажурне информације о извршењу главних програма, руководиоци могу реалистично сагледати стање система одбране и, ако је потребно, предузети корективне акције. Поред тога, информације добијене из главних програма могу знатно олакшати парламентарни надзор над системом одбране.

## Процес програмирања

Процес програмирања обухвата две основне фазе: 1) израду главних програма и 2) усаглашавање главних програма. Иако се састоји од две фазе, програмирање је врло сложен процес, јер свака од фаза обухвата низ активности са више различитих учесника који, често, имају и супротстављене интересе.

**Израда главних програма** почиње анализом *Инструкције за израду средњорочног плана и програма развоја система одбране*, документа који је резултат фазе планирања. Анализу Инструкције обављају руководиоци главних програма са својим тимовима, а тежиште је на разматрању сваког појединачног циља конкретног програма, укључујући рокове и приоритете, као и расположиве ресурсе. Резултат анализе је представа о циљевима које реализацијом главног програма треба остварити, као и могућностима и ограничењима за њихово остварење.

Након анализе Инструкције, руководиоци главних програма дефинишу захтеве за развој више варијанти реализације сваког појединачног циља који је дефинисан у Инструкцији (слика 1). Дефинисањем захтева руководиоци главних програма својим тимовима указују и на проблеме који могу настати при развоју различитих варијанти, као и на начине њиховог превазилажења.



Слика 1 – Развој варијанти за реализацију циљева главног програма

Тимови руководилаца главних програма, након што добију захтеве од својих руководилаца, приступају формулисању варијанти реализације сваког циља главног програма и анализи сваке од њих. Варијанте се анализирају са аспекта изводљивости, резултата које нуде и трошкова које производе, са прецизним објашњењем предности и недостатака сваке од њих.

Након формулације и анализе варијанти реализације сваког дефинисаног циља, руководиоци главних програма, уз помоћ тимова, бирају најбољу варијанту. Избор најбоље варијанте треба да се заснива на дефинисаним смерницама, изводљивости, нивоу способности и трошкова који се производе, као и другим релевантним чиниоцима.

Израда нацрта главног програма јесте активност коју спроводи тим руководиоца главног програма након избора најбољих начина за реализацију утврђених циљева. Главни програм начелно садржи:

- назив главног програма и опште податке о руководиоцу,
- циљеве (општи и специфични),
- очекиване резултате,
- програме, пројекте и активности и носиоце њихове реализације,
- претпоставке и ризике реализације,
- показатеље (индикаторе),
- изворе провере (верификације),
- временски план,
- план ресурса, и
- план расхода и издатака.

Називи и руководиоци главних програма одређени су документом којим се дефинише планирање, програмирање, буџетирање и извршење у систему одбране. У случају потребе, посебном одлуком министра одбране, може се одредити нови главни програм.

Циљеви главног програма представљају стања, односно резултате који његовом применом треба постићи. За сваки главни програм дефинише се општи и специфични циљ. Општи циљ описује стање система одбране чијем достизању доприноси главни програм, заједно са осталим главним програмима у систему одбране. Специфичан циљ представља резултат, односно стање које се у потпуности може достићи применом главног програма.<sup>5</sup> Остваривањем специфичних циљева доприноси се реализацији општег циља.<sup>6</sup>

Очекивани резултати представљају учинке који треба да буду остварени реализацијом главног програма. Они се одређују за сваки специфичан циљ главног програма, као и за сваки програм, пројекат и активност у оквиру главног програма. При одређивању очекиваних резултата потребно је одредити и интервал у којем се резултат очекује.

Структура главног програма је хијерархијска и врло сложена. Главни програм обухвата више програма, пројеката и активности чијом реализацијом се остварују општи и специфични циљеви главног програма. За сваки програм, пројекат и активност треба одредити носиоце њихове реализације.

Важан елемент главног програма јесу претпоставке и ризици његове реализације. Претпоставке представљају очекивања да ће се нешто десити и да ће то омогућити или подржати извршење главног програма, а ризици (препреке) потенцијалне сметње спровођењу програма, пројеката и активности у оквиру главног програма и реализацији приоритета.<sup>7</sup>

Показатељи или индикатори су параметри који служе да се циљеви и очекивани резултати главног програма изразе на мерљив начин (квантитативно, квалитативно, временски), како би се утврдило промењено стање после извршења програма, пројеката и активности. Показатељи омогућавају редовно праћење степена реализације и успешности остварења циљева и резултата програма/пројеката/активности.

Ради успешног праћења реализације главног програма потребно је одредити изворе провере остварења његових циљева, односно постизања очекиваних резултата. Извори провере су сви писани материјали (извештаји, студије, нормативна акта, итд.) који садрже објективне показатеље о степену реализације циљева и постизања очекиваних резултата. Пожељно је да ти извори не захтевају додатне анализе и истраживања, јер то захтева додатно време, напоре и трошкове.

Временски план даје динамички приказ извршења програма, пројеката и активности у дефинисаном програмском периоду. Стога, руководилац глав-

<sup>5</sup> Главни програм може имати један или више специфичних циљева.

<sup>6</sup> Увек када је могуће циљеви треба да буду исказани у виду способности система одбране које се реализацијом главног програма изграђују, односно одржавају.

<sup>7</sup> Влада Републике Србије: *Смернице за израду годишњег оперативног плана (ГОП)*, Београд, 2007, стр. 37.

ног програма треба прецизно да искаже шта ће се извршити и шта ће се постићи у свакој од програмских година.

План ресурса садржи неопходне податке о свим потребним ресурсима (опрема, материјал, кадрови) за реализацију циљева у контексту количине, захтеваног квалитета, као и динамике трошења. План ресурса је у директној вези са временским планом и служи као основа за план расхода и издатака.

План расхода и издатака садржи податке о потребним финансијским средствима за реализацију програма, пројеката и активности по годинама њихове реализације. Основа за израду плана расхода и издатака су активности за које се утврђују потребни ресурси и одређују носиоци за извршење, а сви утврђени ресурси изражавају се висином потребних финансијских средстава за обављање активности. Расходи и издаци деле се у три групе. То су: а) персонални расходи, б) оперативни издаци, и в) издаци инвестиција. Расходи и издаци исказују се у складу са буџетском класификацијом за сваку програмску годину и програмски период у целини.<sup>8</sup> Подела расхода и издатака по годинама јесте основа за израду годишњег финансијског плана.

Друга фаза процеса програмирања **Усаглашавање главних програма** обавља се у надлежној организационој целини Министарства одбране. Прва активност при усаглашавању јесте анализа нацрта главних програма. Реализацијом те активности утврђује се усклађеност нацрта главних програма са Инструкцијом, као и у ком степену је могућа реализација циљева који су у њој дефинисани.

На основу анализе нацрта главних програма утврђују се спорна питања која треба да буду размотрена на Савету за планирање одбране и израђују предлози оцена главних програма.<sup>9</sup> Савет разматра предлог оцена главних програма и спорна питања и одређује коначна решења, а руководиоци главних програма организују дораду главних програма у складу са одлукама Савета.

Након што Савет за планирање одбране усвоји главне програме надлежна организациона целина Министарства одбране, на основу других планских докумената и главних програма, израђује *Средњорочни план и програм развоја система одбране*.<sup>10</sup>

Средњорочни план и програм развоја система одбране израђује се сваке године и представља резултат процеса циљног планирања у систему одбране. То је свеобухватни документ у којем су интегрисани циљевии развоја

<sup>8</sup> Члан 10. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“ бр. 9/02, 87/02, 66/05) дефинише да се буџет састоји од општег дела, посебног дела и програмског дела. Програмски део буџета садржи: 1) стратешке области, главне програме, програме, пројекте, задатке и активности. Елементи програмског дела буџета исказују се према програмској класификацији.

<sup>9</sup> Савет за планирање одбране је највише саветодавно тело министра одбране по питањима планирања одбране.

<sup>10</sup> У члану 14. став 2. тачка 5. Предлога Закона о одбрани, који је Влада Републике Србије усвојила на седници одржаној 9. новембра 2007. године, дефинисано је да Министарство одбране обавља полове који се односе на израду Средњорочног плана и програма развоја система одбране.

система одбране и начини њихове реализације. Поред развоја система одбране, документ разматра и питања његовог текућег функционисања.

Средњорочни план и програм развоја система одбране садржи детаљно разрађен оперативни план за следећу календарску годину и пројекцију за наредних пет година. Документ начелно садржи следеће елементе:<sup>11</sup> кратак садржај; надлежност система одбране; дугорочне циљеве система одбране; анализу ситуације; средњорочне и краткорочне циљеве система одбране; кратак преглед главних програма, и систем праћења извршења плана и програма.

Поред наведених елемената, саставни део Средњорочног плана и програма развоја система одбране чини и одређени број прилога у којима се приказују: детаљан преглед свих главних програма са припадајућим програмима, пројектима и активностима; матрица са параметрима главних програма; финансијски план; коришћена методологија, итд.

Процес рада на изради Средњорочног плана и програма развоја система одбране одвија се континуирано током године. Међутим, израда самог документа, његово усаглашавање и усвајање, што обавља Савет за планирање одбране, временски је ограничено и условљено актима и роковима предвиђеним буџетским календаром.

Средњорочни план и програм развоја система одбране, након што га усвоји Савет за планирање одбране, одобрава министар одбране. Након тога документ може почети да се примењује.<sup>12</sup>

## Избор главних програма

Истраживање доступне литературе показало је да се при избору главних програма користе приступи засновани на: способностима, организационој структури, функцијама, и мисијама и задацима.

Тако, на пример, при одређивању главних програма у Канади се користи приступ заснован на способностима. Канадски систем одбране има пет главних програма који, у комбинацији, укључују све фундаменталне аспекте функционисања система одбране.<sup>13</sup> Главни програми система одбране Ка-

<sup>11</sup> Садржај је усклађен са садржајем Годишњег оперативног плана који израђују друга министарства у Влади Републике Србије. Предлогом Закона о буџетском систему, који је Влада Републике Србије усвојила на седници одржаној 17. јануара 2008. године, предвиђено је да Годишњи оперативни план израђују сви директни корисници средстава буџета Републике Србије.

<sup>12</sup> Финансијски план система одбране, тј. буџет одбране, треба да проистекне из претходно разрађеног и усвојеног Средњорочног плана и програма развоја система одбране.

<sup>13</sup> Canadian Department of National Defence, *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces*, Ottawa: DND Canada, 2002, страна 4–5.



наде су: 1) Командовање и контрола, 2) Извођење операција, 3) Одржавање снага, 4) Генерисање снага, и 5) Политика и стратегија.

Друга група земаља при избору главних програма као преовлађујући критеријум користе организациону структуру система одбране. Тако, на пример, систем одбране Румуније користи осам главних програма. То су: 1) Копнене снаге, 2) Ваздухопловне снаге, 3) Морнарица, 4) Логистика, 5) Генералштаб/Стратегијска команда, 6) Централна администрација и пензије, 7) Обавештајна служба, 8) Међународно представљање.

Трећи приступ који се примењује при избору главних програма примарно је заснован на функцијама система одбране. Тако се тзв. функционални приступ користи у Републици Хрватској, чији се Одбрамбени програм састоји од 7 програма: 1) Функционисање оружаних снага, 2) Обука и остале активности оружаних снага, 3) Образовање и професионални развој, 4) Опремање и модернизација, 5) Објекти и инфраструктура, 6) Међународна сарадња, 7) Управни и општи послови.<sup>14</sup>

Четврти приступ који се може примењивати при избору главних програма базиран је на мисијама и задацима. Пример коришћења таквог приступа приказан је у табели 1.

Табела 1 – Главни програми засновани на мисијама и задацима<sup>15</sup>

Главни програм	Програм	Пројекат
Одбрана територије	Команде	
	Копнене снаге	
	Ваздухопловне снаге	
	Поморске снаге	
	Подршка	
	Школе и центри за обуку	
	Истраживање и развој	
Брзо реаговање	Команде	
	Копнене снаге	
	Ваздухопловне снаге	
	Поморске снаге	
	Подршка	
	Школе и центри за обуку	
	Истраживање и развој	
Међународне операције	Снаге за мировне операције	
	Партнерство за мир	
	Програми едукације	
	Конференције и састанци	

<sup>14</sup> Ministarstvo obrane Republike Hrvatske: *Pravilnik o načinu planiranja, programiranja, izradi i izvršenju proračuna Ministarstva obrane*, Zagreb, 2003.

<sup>15</sup> Constantinescu, M.: *Planning, Programming, Budgeting, Evaluation System – PROGRAMMING*, Материјал са предавања, Курс за управљање ресурсима, Брашов, Румунија.

Помоћ у случају непогода и несрећа	Логистика	
	Специјална обука	
	Специјална опрема	
Централна подршка	Логистика	Команде
		Снабдевање
		Одржавање
		Здравство
		Транспорт
	Образовање и обука	
	Морал и рекреација	
	Мобилизација	
Централна контрола и администрација	Министарство одбране	
	Генералштаб	
	Посебне агенције	

Наведени примери, поред тога што указују на преовлађујуће приступе који се користе при избору главних програма, показују и да се, у пракси, врло ретко користи само један приступ. Наиме, велики број земаља при избору главних програма користи комбинацију више приступа.

Табела 2 – Главни програми система одбране САД и Бугарске

САД	Бугарска
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Стратегијске снаге,</li> <li>2. Снаге опште намене,</li> <li>3. Комуникације, обавештајна служба и свемир,</li> <li>4. Мобилност,</li> <li>5. Гарда и резервне снаге,</li> <li>6. Истраживање и развој,</li> <li>7. Централно снабдевање и одржавање,</li> <li>8. Обука, здравствено збрињавање и друге персоналне активности,</li> <li>9. Администрација и сличне активности,</li> <li>10. Подршка других нација,</li> <li>11. Снаге за специјалне операције.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Копнене снаге,</li> <li>2. Ваздухопловне снаге,</li> <li>3. Морнарица,</li> <li>4. Централна команда и подршка,</li> <li>5. Интероперабилност и учешће у вишенационалним формацијама,</li> <li>6. Едукација и квалификација,</li> <li>7. Безбедност: Војна полиција и контрашпијунажа,</li> <li>8. Безбедност кроз сарадњу и интеграције,</li> <li>9. Квалитет живота,</li> <li>10. Наука, истраживање и развој,</li> <li>11. Административно управљање,</li> <li>12. С4ISR системи,</li> <li>13. Војне информације (обавештајна делатност).</li> </ol>

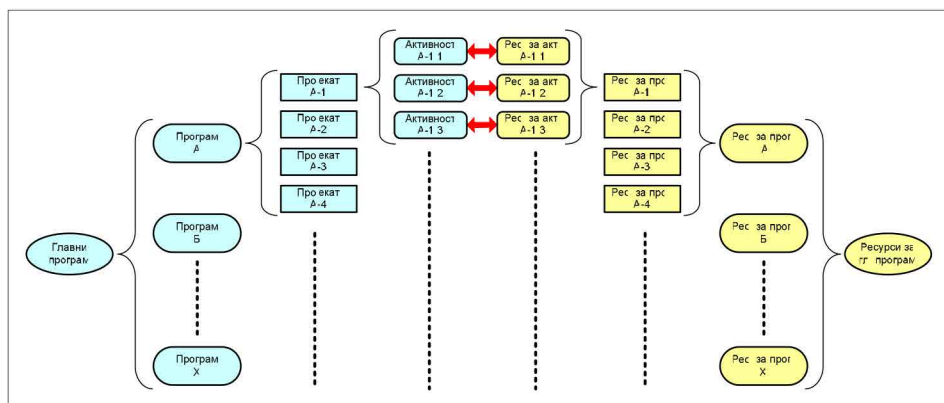
Примери земаља који у одређивању главних програма користе комбинацију више приступа су САД и Бугарска. Оружане снаге САД своје функционисање и развој заснивају на 11 програма.<sup>16</sup> Систем одбране Републике Бу-

<sup>16</sup> U. S. Army War College, *How the Army Runs: a Senior Leader Reference Handbook*, Carlisle Barracks, PA, 2005, <http://www.carlisle.army.mil/usawc/dclm/linkedtextchapters.htm>, (28. септембар 2007), стр. 147.

гарске примењује 13 програма који представљају комбинацију организационог у функционалног приступа.<sup>17</sup> Главни програми у систему одбране САД и Бугарске приказани су у табели 2.

## Структура главних програма

Главни програми система одбране имају хијерархијску структуру. Они се, начелно, састоје од програма, пројеката и активности.<sup>18</sup> Ради обезбеђивања јасне везе између дефинисаних циљева и потребних ресурса, неопходно је дефинисати потпуну (хијерархијску) структуру програма (слика 2).



Слика 2 – Хијерархијска структура програма

Програм је део главног програма који има јасно одређене специфичне циљеве и показатеље успешности и делотворности, који доприносе остварењу општих и специфичних циљева главног програма. Састоји се од више пројеката под којима се подразумева скуп активности међусобно повезаних и организованих на начин који води ка остварењу циља и резултата програма.

При избору главних програма и одређивања њихове структуре неопходно је придржавати се следећих препорука:<sup>19</sup>

– главни програми и њихова структура треба да омогуће јасну везу између трошкова и способности система одбране;

<sup>17</sup> Ministry of Defense of the Republic of Bulgaria, *Concept for Planning, Programming, and Budgeting in Bulgaria's Ministry of Defense and the Armed Forces*, Sofia, 2001.

<sup>18</sup> Главни програми, програми и пројекти система одбране треба да буду препознати у систему програмског буџета Републике Србије.

<sup>19</sup> Tagarev, T.: *исто*, стр. 60.

- главне програме и њихову структуру одредити на начин да буду свеобухватни;
- главне програме утврдити тако да обезбеђују одговарајућу расподелу одговорности између њихових руководилаца;
- главни програми треба да буду управљиви, тј. структура главних програма треба да омогући објективну процену и балансирање у расподели ресурса.

С обзиром на то да главни програми представљају везу између планова и буџета одбране, потребно је да се сваки део главног програма (програм, пројекат, активност) искаже природно и вредносно по годинама, тј. за сваки део програма потребно је приказати и његове финансијске вредности. Да би се лакше изводиле анализе програма, потребно је да трошкови буду исказани на два начина: 1) према структури расхода одређених прописима о буџетском систему, 2) према структури расхода коју користе државе чланице НАТО и Програма Партнерство за мир.

Систем одбране Републике Србије, с обзиром на то да се налази на почетку примене система ППБИ, има могућност да искористи искуства других земаља које више година примењују и развијају тај приступ управљања ресурсима и развоја одбрамбених способности. Искуства других земаља указују да је на почетку примене система ППБИ најједноставније и најпрактичније применити организациони приступ при одређивању главних програма. У каснијим фазама развоја система могуће је користити и друге приступе. Опредељење за примену организационог приступа омогућило би да руководиоци главних програма, који руководе и одређеним организационим целинама система одбране, имају делегирани ауторитет и одговорност, као и неопходне ресурсе, за одржавање и изградњу дефинисаних способности њихових састава.

## Управљање изградом и извршењем главних програма

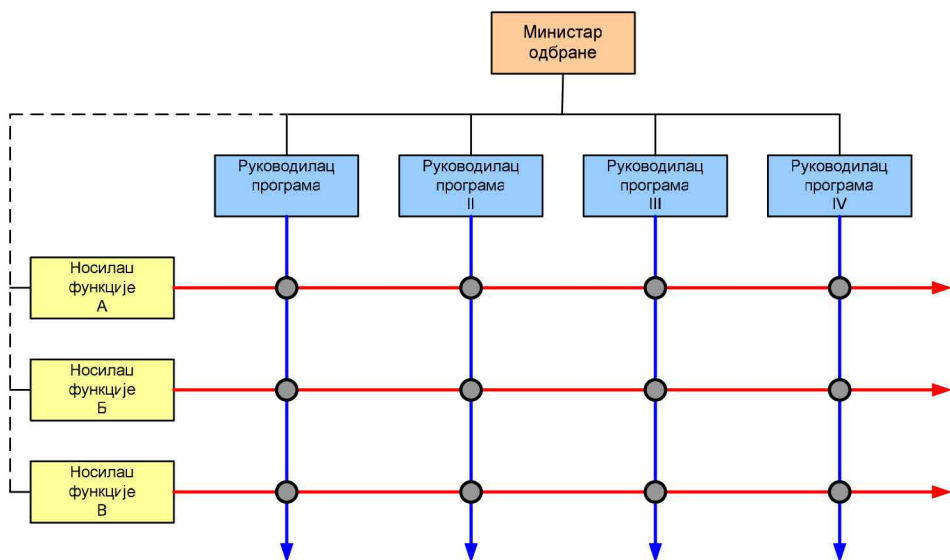
Пракса је показала да ефикасно организовање и координирање активности на изради и примени сложених програма, односно пројеката, често није могуће у склопу уобичајеног функционисања организационог система. Због тога се последњих деценија интензивно ради на проналажењу нових начина организације и руковођења реализацијом сложених подухвата.

Одговарајуће управљање је предуслов успешне израде и примене главних програма система одбране. Управљање главним програмима је врло сложен процес са низом активности и учесника.

За потребе управљања изработом и извршењем главних програма у системима одбране често се одређују руководиоци главних програма. То су лица којима су додељени ауторитет, али и одговорност, за управљање процесом израде и примене програма. Руководиоци главних програма своје обавезе на управљању програмом најчешће обављају истовремено са обављањем својих редовних дужности. Када је реч о управљању главним програмима, руководиоци програма су, често, непосредно одговорни министру одбране, без обзира на редовну линију субординације у систему одбране.

Руководиоцима главних програма, у њиховом раду на изради и реализацији програма, помаже тим специјалиста за поједине области. Тим специјалиста може представљати сталну или привремену организациону целину. Иако и један и други начин организовања тима има своје предности и недостатке, с обзиром на обим и сложеност послова на управљању главним програмом, прикладније решење је успостављање сталног тима.

У случају да је при дефинисању главних програма примењен организациони, а програма функционални приступ (или обрнуто), постоји могућност успостављања тзв. матричног модела управљања програмима. У том случају руководиоци главног програма управљају програмом, али и носиоци појединих функција система одбране могу остварити значајан утицај на реализацију „своје“ функције, координирајући програме, односно пројекте у оквиру појединих главних програма (слика 3).



Слика 3. Матрични модел управљања програмима

Управљање изразом и извршењем главних програма је сложен процес и не постоји универзално прихваћено решење за уређење тог процеса. Сваки систем одбране треба да примени решење које најбоље одговара специфичности стања у којем се тај систем налази.

## Закључак

Програмирање је фундаментална и врло сложена фаза процеса ППБИ која обухвата читав низ активности и велики број учесника. Програмирањем се успоставља јасна веза између планова система одбране и финансијских ресурса, а његова основна сврха је конкретизација, односно разрада планова, како би се омогућила њихова оперативна реализација у одређеном периоду.

Процес програмирања састоји се од две основне фазе: 1) израде главних програма и 2) усаглашавања главних програма. Свака од фаза процеса програмирања обухвата више активности.

Најважнији резултат фазе програмирања представљају главни програми, односно детаљно разрађене планске одлуке којима се обавља операционализација планова. Такође, главни програми су и врло важни управљачки алати који омогућују контролу реализације планова.

Постоје различити приступи који се могу применити при избору главних програма и одређивања њихове структуре. Сваки од приступа има своје предности и недостатке, а избор одређеног приступа зависи од специфичности конкретне ситуације. Основни принцип у дефинисању структуре програма јесте да треба да буду обухваћени сви елементи и активности система одбране, с тим да ни један елемент, односно активност, не сме бити обухваћен више пута.

Предуслов за успешну израду и примену главних програма јесте одговарајуће управљање. Управљање изразом и извршењем главних програма система одбране је врло сложен процес са низом активности и учесника. Изразом и спровођењем главних програма треба да управљају руководиоци главних програма којима је додељен ауторитет и одговорност за управљање тим процесом.

Постојеће стање система одбране Републике Србије и дефинисани правци даљег развоја створили су потребу за успостављањем суштински другачијег система планирања, односно финансирања одбране. Искуства других земаља, као и опредељења Владе Републике Србије за примену програмског буџетирања утицали су на Министарство одбране да отпочне са развојем и увођењем система планирања, програмирања, буџетирања и извршења. Сматра се да ће примена тог система, односно приступа, допринети стабилном функционисању и одговарајућем развоју система одбране.

## Литература

1. Alain C. Enthoven, A., Smith, W.: *How Much Is Enough: Shaping the Defense Program, 1961–1969*, Harper & Row Publishers, New York, 1971.
2. Влада Републике Србије: *Смернице за израду годишњег оперативног плана (ГОП)*, Београд, 2007.
3. Закон о буџетском систему: „Службени гласник РС“, бр. 9/02, 87/02, 61/05, 66/05, 85/06.
4. Zrnic, B.: *The New Trends In Defence Planning And Their Impact On The Defence Planning Systems In Transitional Countries*, Royal College Of Defence Studies, London, 2007.
5. Canadian Department of National Defence: *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces*, Ottawa, 2002.
6. Министарство одбране Републике Србије, *Развој и вођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења*, студија, Београд, 2007.
7. Ministarstvo obrane Republike Hrvatske: *Pravilnik o načinu planiranja, programiranja, izradi i izvršenju proračuna Ministarstva obrane*, Zagreb, 2003.
8. Ministry of Defense of the Republic of Bulgaria *Concept for Planning, Programming, and Budgeting in Bulgaria's Ministry of Defense and the Armed Forces*, Sofia, 2001.
9. Tagarev, T.: *Introduction to Program-Based Defense Resource Management*, The Quarterly Journal, Volume V, Number 1 Spring-Summer 2006.
10. U. S. Army War College, *How The Army Runs: A Senior Leader Reference Handbook*, Carlisle Barracks, PA, 2005, <http://www.carlisle.army.mil/usawc/dclm/linkedttextchapters.htm>, (28. септембар 2007).
11. Чубра, Н.: *Планирање развоја оружаних снага*, Војна економска академија, Београд, 1973.