

ДУГОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ РАЗВОЈА СИСТЕМА ОДБРАНЕ

Дејан Стојковић

Министарство одбране Републике Србије
Управа за стратегијско планирање

У раду су приказане основне поставке дугорочног планирања развоја система одбране. За његово разумевање веома су важни: појам и сврха дугорочног планирања развоја, приступи и варијабле у дугорочном планирању развоја, процес дугорочног планирања развоја система одбране и слично. Посебна пажња је поклоњена опису процеса дугорочног планирања развоја система одбране.

Рад може да представља основу за даља истраживања појединачних питања тог сложеног проблема, истовремено може да послужи и као методолошки оквир за израду дугорочног плана развоја система одбране.

Кључне речи: *дугорочно планирање, развој, систем одбране.*

Увод

Дугорочно планирање развоја система одбране је сегмент стратегијског планирања одбране који битно утиче на будућу ефективност и ефикасност система одбране. Дугорочно планирање развоја треба да омогући да систем одбране поседује потребне снаге и потребна средства, односно способности за извршавање додељених мисија и задатака. Дугорочно планирање развоја система одбране је оријентисано ка релативно далекој будућности. Оно се суочава са бројним тешкоћама које су последица неизвесности и неодређености у будућности. Неизвесност и неодређеност представљају велики изазов за планере у систему одбране, као и за доносиоце политичких одлука.

Дугорочно планирање развоја система одбране је интердисциплинаран процес који обухвата више различитих активности. Активности су међусобно зависне и прецизна координација је неопходна. Интердисциплинарни приступ планирању развоја захтева сарадњу између планера, војних команданата, различитих специјалиста, политичких ауторитета и томе слично.

Прецизно дефинисана методологија представља веома корисно средство за спровођење дугорочног планирања развоја система одбране. Међутим, методологија не може да предвиди све ситуације и да одговори на сва питања која могу да се појаве у току планирања, због чега планери треба да се ослањају и на сопствену креативност.

Појам дугорочног планирања развоја система одбране

У НАТО публикацији *Приручник за дугорочно планирање одбране*, дугорочно планирање развоја је дефинисано као „процес који разматра будуће операцијско окружење и израђује план за развој структуре снага ради оптималног прилагођавања организације система одбране том окружењу узимајући у обзир ограничења, укључујући и финансијска“.¹ Ово је релативно детаљна дефиниција дугорочног планирања развоја – његова главна сврха јесте оптимална организација система одбране која ће бити достигнута на основу израде плана развоја структуре снага. Истовремено, жељено стање као и начин његовог достизања сувише су уопштени.

Фебер (*Peter Faber*) наглашава да је дугорочно планирање развоја система одбране више процес, него жељено крајње стање. То је процес који прво предвиђа могуће будуће окружење и онда израђује план развоја структуре како би се одбрамбене организације, као што је НАТО, на најбољи начин прилагодиле том окружењу, без обзира на ограничења која постоје (нормативна, финансијска и томе слично).

Генерал Ле Роукс (*Le Roux*) под дугорочним планирањем развоја система одбране подразумева процес чији је резултат стабилан, али и флексибилан план који садржи следеће елементе: стратегијски профил система одбране, под којим подразумева његову мисију, визију, критичне факторе успеха и систем вредности; анализе и основне претпоставке на којима се заснива план развоја; приказ захтеваних одбрамбених способности; приоритете у опремању, инфраструктури и људским ресурсима и томе слично.

На основу претходног, може да се закључи да дугорочно планирање развоја система одбране представља процес одређивања дугорочних циљева развоја система одбране и стратегија за њихово остварење. С једне стране, та дефиниција може бити критикована као сувише уопштена, с друге стране, она обезбеђује и неопходан ниво флексибилности у тумачењу једног релативно сложеног појма.

¹ Види: RTO/NATO, *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO-TR-069, 2003, стр. 3.

Дугорочно планирање развоја система одбране није никада само „техничка“ процедура. То је, такође, важан политички процес који треба да се разматра у политичком контексту. Уколико у дугорочном планирању развоја није обезбеђена објективност, постоји ризик да то постане само политички алат.²

Постоје три основна хоризонта планирања: дугорочно, средњорочно и краткорочно. У теорији менаџмента, краткорочно планирање обично обухвата период од једне до две године, средњорочно – од две до пет година и дугорочно – од пет и више година. Тагарев указује на различите хоризонте планирања у области одбране: дугорочни – од десет до тридесет година, средњорочни – од четири до осам година (шест година у НАТО и многим земљама чланицама тог савеза) и краткорочни – од једне до две године (буџет, план опремања, план обуке, финансијски план и тако даље).³

Према *Приручнику за дугорочно планирање НАТО* одговарајући временски хоризонт дугорочног планирања јесте од десет до тридесет година.⁴ Такође, дугорочни планови у више чланица и партнера НАТО разматрају период дужи од десет година. На пример, амерички *Quadrennial Defence Review* односи се на период од двадесет година, а хрватски дугорочни план развоја ОС разматра период од 2006. до 2015. године.⁵

Не постоји универзално прихваћен период који треба да обухвати дугорочно планирање развоја система одбране. Међутим, пракса показује да тај период треба да обухвата десет и више година.

Сврха дугорочног планирања развоја

Веома често се дешава да приликом разматрања питања о одбрани доминирају краткорочни погледи, засновани на површним анализама изазова и претњи безбедности, односно трошкова система одбране. У вези с тим, аргумент је „ако нема опасности, зашто улагати у одбрану?“. Међутим, искуства показују да се стратегијске ситуације могу да промене релативно брзо, а за изградњу одбрамбених способности потребно је времена и средстава. Да би се избегли стратешки безбедносни ризици и његове последице неопходно је да планирање развоја система одбране разматра релативно дугачак временски хоризонт.⁶

Истраживања су показала да многи дугорочни планови развоја нису реализовани односно нису били од велике користи организацијама које функционишу у

² Исто.

³ Tagarev, T.: *Integrated Defence Planning: From National Security Policy to Force Planning*, <http://se1.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=DCAF&fileid=89D6AEE6-2143-771A-D2B5-FF9879A202B&lng=en>.

⁴ RTO/NATO, н. д., стр. 3.

⁵ United States Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, <http://www.defenselink.mil/qdr/>; The Croatian Ministry of Defence, *The Croatian Armed Forces Long term Development Plan 2006–2015*, Zagreb, 2006.

⁶ Le Roux, L.: *види*, стр. 13.

променљивом и неизвесном окружењу. У таквим ситуацијама оправдано се поставља питање да ли је уопште потребно да се спроводи дугорочно планирање развоја? Проблем није у планирању или плановима, већ у људима који су одговорни за њихово спровођење. Планови, сами по себи, не представљају гаранцију успешног функционисања и развоја организације. Њих је потребно пажљиво израдити и доследно спровести како би се постигли жељени резултати.

Сврха дугорочног планирања развоја система одбране је да се размотри мисија система одбране у дугорочном периоду и да се успоставе реалистични дугорочни циљеви усклађени са мисијом, као и да се одреде стратегије за њихову реализацију. Такође, дугорочно планирање развоја треба да омогући одговарајући напредак система одбране и избегавање нежељених ефеката. Системи одбране функционишу у веома сложенем и нестабилном окружењу. Дугорочно планирање развоја система одбране разматрањем будућих ризика, повећава вероватноћу успеха. Такође, дугорочно планирање побољшава разумевање снага и слабости система одбране за деловање у променљивом окружењу.

Дугорочно планирање развоја система одбране ствара услове за пажљиво разматрање способности система одбране и распоређивање ресурса који су засновани на приоритетима. Такође, дугорочно планирање успоставља везу са дугорочним финансијским или политичким изазовима (нпр. опремање новим ваздухопловима). Дугорочни план развоја треба да буде флексибилан и практичан и да служи као водич за израду и спровођење планова и програма нижег нивоа. Дугорочни план развоја треба да омогући и вредновање како се ти планови и програми спроводе, као и да омогући одређена подешавања када је то неопходно.

Приступи у дугорочном планирању развоја система одбране

Не постоји универзално прихваћени приступ дугорочном планирању развоја система одбране. Одређен број приступа који се примењују у сектору одбране преузети су из комерцијалног сектора. Такође, постоје и приступи који су посебно развијени за потребе планирања одбране.

Примењивано је више различитих аналитичких приступа у дугорочном планирању развоја система одбране, а сваки од тих приступа произилази из специфичности проблема. У НАТО публикацији *Приручник за дугорочно планирање одбране* разматрају се следећи приступи:⁷

– приступ од врха ка темељу. Тај приступ дугорочном планирању развоја система одбране назива се и „приступ од стратегије ка задацима“. Процес почиње на основу разматрања националних интереса, циљева и највише државне политике. Стратегије националне безбедности и одбране развијају се ради подршке општој политици и циљевима. Хијерархија се наставља

⁷ RTO/NATO, *види*, стр. 3–4.

мисијама и задацима до концепата и елемената снага. Процес разматра захтеве за способностима од основне замисли до националних циљева.

– приступ ограничених ресурса. Тај приступ дугорочном планирању развоја система одбране заснива се на идеји да систем одбране треба да изграђује и одржава само оне способности које је то могуће у оквирима добијеног буџета. Приступ покушава да максимизује одбрамбене способности у оквиру расположивог финансирања.⁸

– приступ технолошког оптимизма. Основни циљ развоја система одбране је остварење надмоћности применом нове технологије. Развојем технологије се пажљиво управља, а нова технологија се примењује што пре је то могуће.

– приступ избегавања ризика. Тај приступ заснива се на идеји да концепте и структуре који су доказани у пракси треба примењивати и даље, али уз одређене модификације и проширења. Тај конзервативан приступ дугорочном планирању развоја система одбране одржава постојеће начине функционисања све док се они сматрају успешним. Функционисање и развој система одбране заснива се на постојећој стратегији, доктрини, тактици и структури, а нова технологија се користи тек пошто се докаже да је доступна и одговарајућа. Тај приступ дугорочном планирању одбране тежи да, у релативном смислу, одржи *status quo* у одбрамбеним способностима.

– приступ додатном планирању. Тај приступ тежи да постојеће одбрамбене способности унапреди постепеним прелазом из једног начина у други. У том приступу, постојеће способности представљају темељ нових способности, а у жижу је стављено поуздано побољшање садашњих способности. Главна ствар је искоришћавање скорашњих развојних достигнућа и опција. Додатно планирање може да се посматра и као пример приступа избегавања ризика.

– приступ историјског ширења. Слично као и код приступа додатном планирању, сматра се да ће оно што је добро функционисало у прошлости, добро функционисати и у будућности. Анализа различитих опција будуће оперативне ефикасности заснива се на историјској анализи. Прошле операције се разматрају ради утврђивања чинилаца који највише доприносе успеху и/или неуспеху. Оперативне способности се затим развијају како би се на најбољи могући начин искористили позитивни утицаји идентификованих чинилаца и избегли штетни.

– приступ заснован на способностима. Тај приступ подразумева функционалну анализу врста операција које су могуће у будућности, а одбрамбене способности се утврђују на основу мисија и задатака које су додељене систему одбране. Резултати планирања нису конкретни оружани системи или бројно стање, а структура снага треба да буде изражена у контексту способности које су потребне за извршавање додељених мисија и задатака.⁹

– приступ заснован на сценаријима. Тај приступ користи репрезентативни скуп хипотетичких ситуација за употребу снага. Ситуације су описане у

⁸ Тај приступ се назива и планирање засновано на буџету.

⁹ Faber, P.: *види*, стр. 2.

контексту параметара окружења и оперативних параметара. Потребне за одбрамбеним способностима одређују се на основу процене могућности за реализацију формулисаних циљева операције.

– приступ заснован на претњама. То је био уобичајен приступ дугорочном планирању развоја за време Хладног рата. Он укључује идентификацију потенцијалних противника и процену њихових способности. Потребне за одбрамбеним способностима засноване су на критеријуму надмоћности у односу на противника. Разматрају се квантитативне и квалитативне опције, а од приступа заснованог на сценаријима разликује се у томе јер не узима у обзир „хуманитарне“ и друге сценарије у којима не постоји дефинисан противник.

Сваки од наведених приступа има предности и недостатке, а планирање само на основу примене једног приступа, спроводи се ретко. У пракси, дугорочно планирање развоја система одбране реализује се на основу комбинације наведених приступа, а најчешће приступа заснованог на способностима, сценаријима и приступа ограничених ресурса.

Варијабле у дугорочном планирању развоја система одбране

Основне варијабле у дугорочном планирању развоја система одбране су одбрамбени циљеви, концепти и снаге.¹⁰ Доносиоци стратешких одлука и планери на подручју одбране требају да деле одговорност приликом одређивања ових варијабли.

Одбрамбени циљеви (енгл. *Defence ends*) представљају резултате који се захтевају од система одбране у подршци националних интереса и циљева у миру, за време кризе и рата. Парламент и влада имају главну улогу у формулисању одбрамбених циљева. Примери одбрамбених циљева су:¹¹

- осигурање одвраћања од агресије постојањем готових снага,
- испуњење међународних обавеза као што су трагање и спасавање,
- учешће у мировним мисијама,
- мирнодопска контрола граница и заштита од невојних претњи и
- подршка полицији и другим државним органима.

Концепти одбране (енгл. *Defence ways*) одређују како ће снаге бити употребљене ради остварења циљева. Постоје различити начини ангажовања снага одбране тј. различити концепти одбране.¹² Одговорност за развој одбрамбених концепата јесте политичко-војна, с тим да су увек политичка моћ

¹⁰ Le Roux, L.: *The Military Budgeting Process: An Overview (Defence Planning, Programming and Budgeting)*, стр. 13. www.sipri.org/contents/milap/milex/le_roux.pdf/download.

¹¹ Исто, стр. 13–14.

¹² Lykke, A. F.: *Toward An Understanding Of Military Strategy*, in “Guide To Strategy”, U. S. Army War College, 2001, стр. 180.

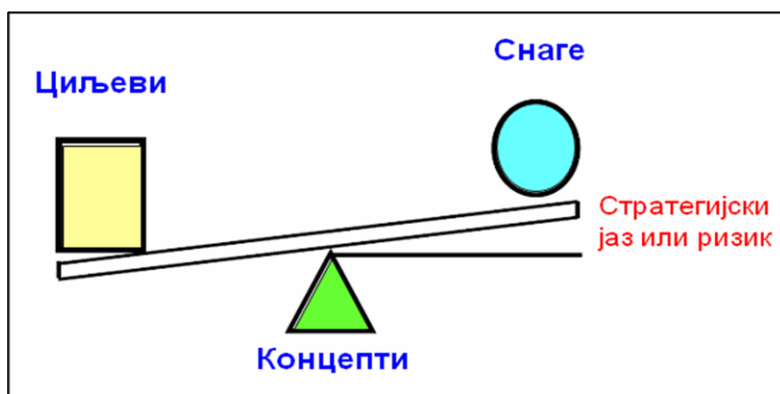
и одговорност већи у складу са надлежностима законодавне и извршне власти. Улога војних експерата јесте у формулисању предлога и саветовању политичара који су одговорни за одобравање концепата. Примери одбрамбених концепата:¹³

- концепт дефанзивне одбране,
- концепт истурене мобилне одбране,
- концепт тоталне одбране,
- одбрана ослоном на сопствене снаге,
- одбрана на основу регионалне одбрамбене сарадње и савезништво и тако даље.

Одбрамбене снаге (енгл. *Defence means*) јесу инструменти преко којих се остварују одбрамбени циљеви, а њихово одређивање примарна је одговорност планера у области одбране. Будући да су одбрамбене снаге реални носиоци трошкова система одбране, политичари веома често остварују претежан утицај и на ту варијаблу планирања одбране. Примери одбрамбених средстава су:

- копнене снаге,
- поморске снаге,
- ваздухопловне снаге и
- специјалне снаге.

На слици 1, шематски су приказани одбрамбени циљеви, концепти и снаге. Доносиоци политичких одлука приликом одређивања одбрамбених циљева требају да узимају у обзир усвојене одбрамбене концепте, односно расположиве ресурсе.



Слика 1 – Варијабле у дугорочном планирању развоја система одбране

¹³ Le Roux, L.: види, стр. 13–14.

Равнотежа може бити успостављена смањењем захтева (циљева) или повећавањем средстава, односно ресурса. У случају да постоји неравнотежа између одбрамбених циљева, концепата и ресурса, као последица, појавиће се стратегијски јаз између онога што је потребно да се постигне и онога што може. Тај стратегијски јаз може бити прихваћен као ризик од стране надлежних државних органа.¹⁴

Процес дугорочног планирања развоја система одбране

Развој система одбране је сталан, развојни процес који је одређен стратегијским усмерењима, стимулисан технолошким достигнућима и ограничен економским и политичким чиниоцима. Циљ је одржавање потребних одбрамбених способности у ери смањења јавних расхода и повећања захтева за ефикасношћу, одговорношћу и транспарентношћу у процесима набавке.¹⁵

Системима одбране је потребно одговарајуће дугорочно планирање развоја како би се обезбедила реализација утврђених циљева. Модел процеса дугорочног планирања одбране, који је приказан на слици 2, представља резултат компаративне анализе више различитих модела. Разматрани модели су више или мање у директној вези са дугорочним планирањем развоја система одбране, али су омогућили целовито истраживање и разумевање тог сложеног процеса.

За разлику од неких других модела, приказани модел представља целовиту слику процеса дугорочног планирања развоја система одбране. Модел је релативно детаљан и може да се користи као водич за спровођење процеса дугорочног планирања развоја. Истовремено, модел је и довољно уопштен и може да се примени у различитим организацијама.

Према предложеном моделу, дугорочно планирање развоја система одбране је процес који се понавља. Дугорочни план развоја је резултат понављања и усаглашавања између способности потребних за супротстављање будућим изазовима и претњама, политичких захтева и расположивих ресурса.

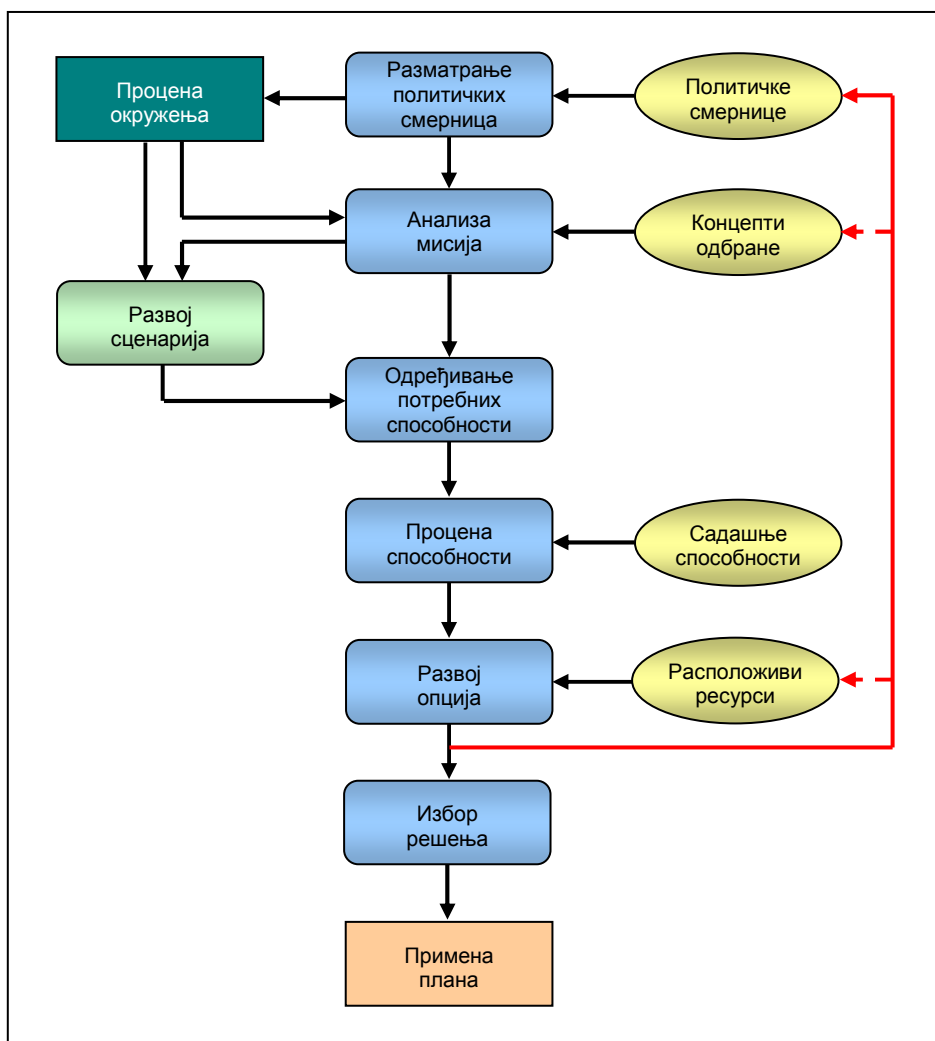
Компаративна анализа и анализа садржаја различитих модела указују да процес дугорочног планирања развоја система одбране треба да обухвата следеће фазе (слика 2):

1. разматрање политичких смерница,
2. процена окружења,

¹⁴ Исто.

¹⁵ Grisogono, M., Vaughan, J., Menadue, I. W., Seymour, R. S., Davies, M.: *Synthetic Environments in Support of Capability Development: Design Case Study for the Armed Reconnaissance Helicopter at Exercise PHOENIX*, www.siaa.asn.au/get/2395380040.pdf.

3. анализа мисија,
4. развој сценарија,
5. одређивање потребних способности
6. процена способности,
7. развој опција и
8. избор решења.

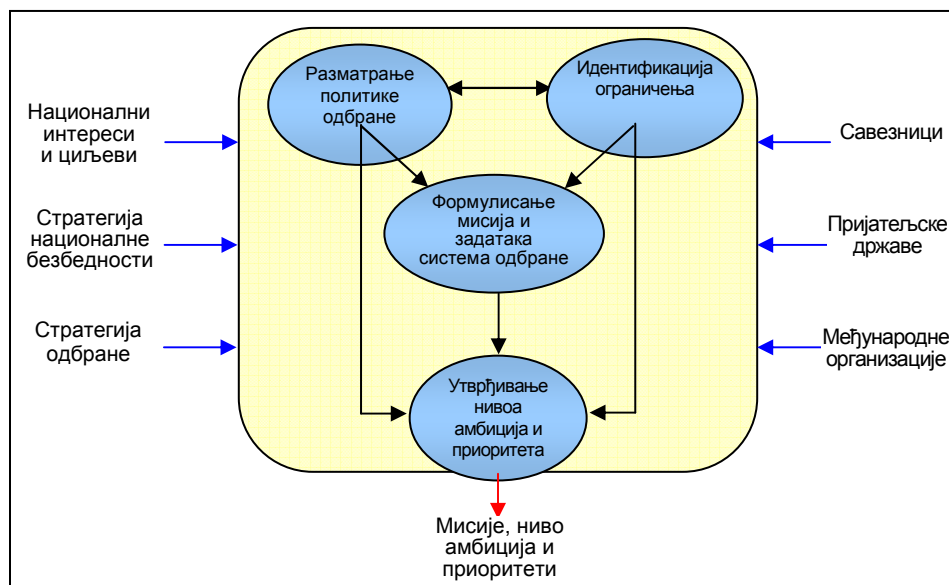


Слика 2 – Процес дугорочног планирања развоја система одбране

- Основне карактеристике предложеног модела:
- примењен је приступ од врха ка темељу,
 - модел је јасан и разумљив,
 - модел укључује квантитативну анализу,
 - идентификовани су кораци у оквиру сваке фазе процеса дугорочног планирања, као и њихови улази и излази и
 - тестиран је и проверен у пракси.¹⁶

Разматрање политичких смерница

Разматрање политичких смерница је прва фаза у процесу дугорочног планирања развоја система одбране. Основни улази у ту фазу процеса су: национални интереси и циљеви, стратегија националне безбедности, стратегија одбране, улога и значај савезника, пријатељских земаља и међународних организација за одбрану и тако даље. Разматрање политичких смерница се обавља у неколико корака: разматрање политике одбране, идентификација ограничења, формулисање мисија и задатака система одбране и утврђивање нивоа амбиција и приоритета (слика 3).



Слика 3 – Анализа политичких смерница

¹⁶ НАТО користи сличан модел за утврђивање Прегледа потреба одбране (*Defence Requirements Review – DRR*).

Први корак укључује детаљно истраживање основних докумената који се односе на националну безбедност, одбрану и спољне послове ради утврђивања политичких намера када је реч о систему одбране, као и политичким импликацијама на систем одбране. Сврха другог корака је идентификација политичких и економских ограничења за систем одбране. Резултати који се остваре на основу примене првог и другог корака стварају услове за спровођење трећег и четвртог корака те фазе процеса дугорочног планирања развоја система одбране. Извршење тих активности омогућује прецизну формулацију мисија и задатака система одбране, нивоа амбиција и приоритета.

Главни резултати прве фазе процеса дугорочног планирања одбране су утврђене мисије и задаци система одбране, ниво политичких амбиција, као и политички приоритети у области одбране. Ти излази су предуслови за спровођење наредних фаза процеса дугорочног планирања развоја система одбране.

Планери развоја система одбране могу да се суоче са чињеницом да политика одбране није формулисана на начин који је потребан за спровођење дугорочног планирања развоја. У том случају, ако је неопходно, као део процеса дугорочног планирања развоја система одбране, може да се реализује и формулисање политике одбране.

Процена окружења

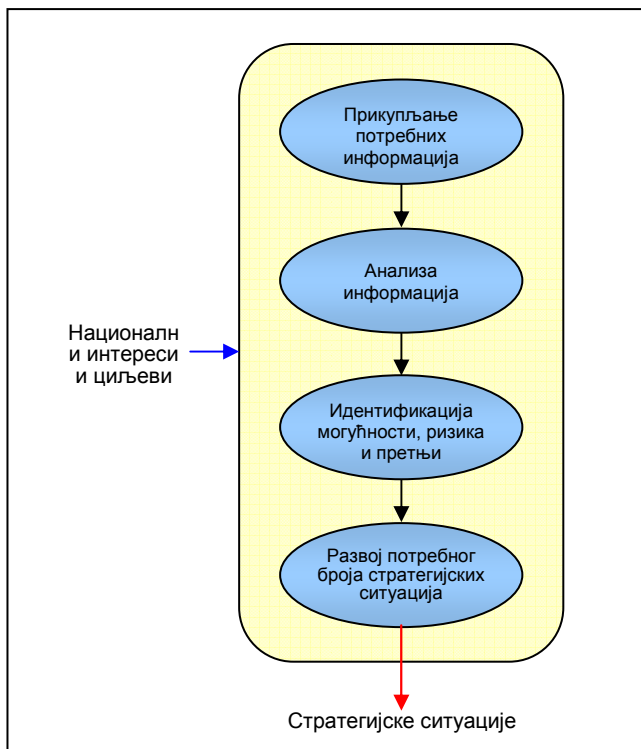
Друга фаза процеса дугорочног планирања развоја система одбране је процена окружења. Национални интереси, на које будући догађаји, дешавања и трендови могу да утичу представљају главни улаз у ту фазу планирања. Процена окружења обухвата четири корака (слика 4):

- прикупљање потребних информација,
- анализа информација,
- идентификација могућности, ризика и претњи и
- развој потребног броја стратегијских ситуација.

У првом кораку планери развоја система одбране прикупљају информације које су потребне за даљи рад на процени будућег окружења. Од посебног значаја су информације које се односе на будућа безбедносна, политичка, економска и социјална питања, технолошки развој и стање животне средине. Извори информација могу бити различити, од обавештајних служби до научних институција.

Други корак процене окружења захтева аналитичко знање и искуство. Ради обезбеђења успешности анализе, планери развоја система одбране могу да користе услуге специјалиста и научника (из области политике, економије, технологије, одбране, безбедности и тако даље), који су оспособљени за примену аналитичких техника.

У трећем кораку планери развоја користе резултате анализе ради разматрања утицаја будућег окружења на националне интересе и циљеве. У тој фази циљ је идентификација будућих могућности, али и ризика и претњи за националне интересе и циљеве.



Слика 4 – Процена окружења

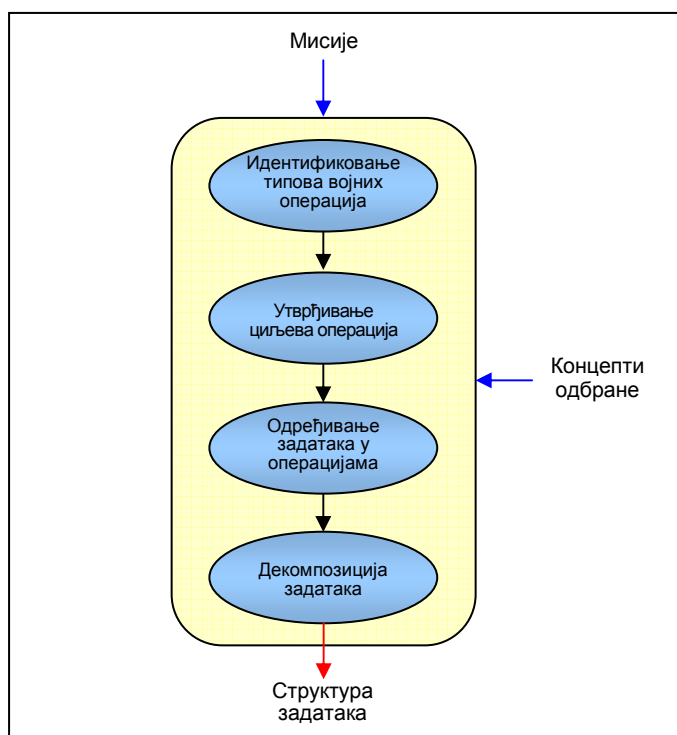
Четврти корак у процени окружења подразумева развој одговарајућег броја стратегијских ситуација које представљају будући развој у различитим областима. Довољно структурирани метод који може да користи за развој стратегијских ситуација, јесте морфолошка анализа.

Анализа мисија

Анализа мисија је трећа фаза процеса дугорочног планирања развоја система одбране. То је, углавном, активност војног карактера чија је сврха утврђивање онога што треба бити урађено ради остварења одређених циљева у области одбране. Главни улази у ту фазу процеса планирања развоја су мисије војске, односно система одбране и концепти одбране.

Савремене војне снаге најчешће извршавају три основне мисије: одбрана државе од оружаног угрожавања (може укључити и одбрану савезника), учешће у изградњи међународног мира и подршка цивилним властима у супротстављању невојним облицима угрожавања безбедности. На основу основних мисија могуће је идентификовати три основна типа војних операција: операције одбране од оружаног угрожавања, мултинационалне операције и операције подршке цивилним властима. Ти типови војних операција могу бити даље рашчлањени. На пример, мултинационалне операције могу бити подељене у: операције спречавања конфликта, операције изградње мира, операције очувања мира и операције наметања мира.¹⁷

Идентификација типова војних операција јесте први корак у анализи мисија (слика 5). Након тога, планери развоја система одбране, подржани војним специјалистима, идентификују могуће циљеве операција, као и задатке које је потребно извршити како би се реализовали циљеви. Последњи корак у тој фази дугорочног планирања развоја јесте декомпозиција задатака тј. – развој структуре задатака на више нивоа.



Слика 5 – Анализа мисија

¹⁷ Netherlands Ministry of Defence: *Military Doctrine*, The Hague, 1999, стр. 46. и 173.

У идентификацији циљева и задатака операција користан алат представљају постојећи операцијски концепти и каталози општих задатака.¹⁸ У појединим случајевима, као што је потреба за супротстављањем новим изазовима и претњама безбедности, може бити неопходно да се развију нови операцијски концепти и листе општих задатака.

Развој сценарија

Стратегијске ситуације су резултат друге фазе процеса дугорочног планирања развоја система одбране и важан улаз у четврту фазу процеса планирања. Ради утврђивања способности које ће бити потребне у будућности, планери развоја треба да израде потребан број сценарија који ће бити својствени свакој од претходно формулисаних стратегијских ситуација. Сценарији су резултат четврте фазе процеса дугорочног планирања развоја система одбране и представљају хипотетичке ситуације у којима снаге одбране могу бити употребљене.

Поред стратегијских ситуација, улаз у процес развоја сценарија су и идентификовани типови војних операција. Сценарији који ће бити развијени за потребе дугорочног планирања развоја система одбране усклађени су са типовима војних операција, који су одређени у трећој фази.

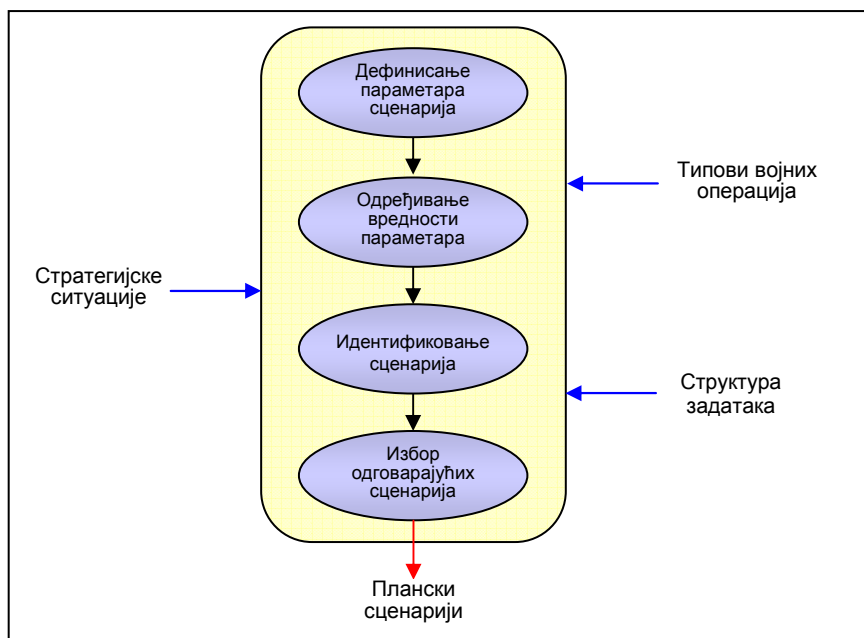
Развој сценарија заснива се на морфолошкој анализи и састоји се од четири корака (слика 6).¹⁹ Фаза почиње на основу идентификовања и дефинисања параметара који на најбољи начин одређују основну природу могућих ситуација. То није обичан задатак и за његову реализацију неопходно је да се обезбеди довољно времена. Оквир за дефинисање параметара одређује анализа мисија.

Поред тога, спектар вредности треба бити додељен сваком параметру. Те вредности представљају могуће, битне услове које сваки параметар може да садржи. Параметри и њихове вредности формирају матрицу која се назива „морфолошко поље“ које имплицитно садржи све могуће будуће ситуације.

Следећи корак је смањивање укупног броја могућих конфигурација у морфолошком пољу до мањег броја интерно сагласних конфигурација. Суштина је у разматрању свих конфигурација у пољу како би се идентификовале реално могуће конфигурације, од оних које то нису.

¹⁸ Оружане снаге САД су прве почеле са израдом и коришћењем каталога општих задатака у планирању одбране. Њихова Листа општих здружених задатака (*Universal Joint Task List*) представља пример добро и детаљно разрађеног каталога општих задатака.

¹⁹ Развој сценарија и морфолошка анализа детаљно су објашњени у делу студије који говори о методама и техникама стратегијског планирања одбране.



Слика 6 – Развој планских сценарија

Последњи корак у тој фази дугорочног планирања развоја система одбране је селекција репрезентативног скупа могућих ситуација. Планери развоја система одбране бирају одређени број сценарија за сваку од претходно утврђених стратегијских ситуација и идентификованих типова операција. Одабрани сценарији биће важан улазни параметар у одређивању будућих способности.

Одређивање потребних способности

Не постоји опште прихваћена дефиниција појма способности, када је реч о теоретичарима и практичарима. У публикацији Секретаријата за одбрану САД *Систем интеграције и развоја здружених способности (Joint Capabilities Integration and Development System)*, способност је дефинисана као могућност за постизање жељених ефеката под специфичним стандардима и условима комбинацијом снага, средстава и начина извршења скупа задатака.²⁰ Основни чиниоци способности су: доктрина, организација, обука, материјална средства, лидерство и образовање, персонал и инфраструктура.

²⁰ CJCSI 3170. 01E (2005): *Joint Capabilities Integration and Development System*, стр. А-7, www.dtic.mil/cjcs_directives/cdata/unlimit/3170_01.pdf.

Канадски Програм дефиниције заједничких способности, инжењеринга и демонстрације технологије управљања (*Collaborative Capability Definition, Engineering and Management Technology Demonstration Program*) дефинише способност као могућност и капацитет за извршавање скупа задатака.²¹ Према том документу способност је функција персонала, истраживања и развоја, инфраструктуре, организације, концепата, доктрине, обуке, информационе технологије и опреме.²²

Према Аустралијској групи за развој способности (*Australian Capability Development Group*), способност је моћ за остварење жељеног оперативног ефекта у конкретном окружењу и у одређеном времену, као и за одржавање тог ефекта у пројектованом периоду. Способност је успостављена преко фундаменталних улаза: организација, персонал, колективна обука, главни системи, залихе, објекти, подршка, командовање и управљање.²³

На основу наведених дефиниција, појам способности може да се дефинише као могућност и капацитет за извршавање задатака и постизања жељених ефеката под специфичним стандардима и условима, ради остварења дефинисаних циљева. Могућност подразумева квалитет који омогућује извршавање задатака и остварење ефеката, односно циљева. Поред тога, капацитет се односи на квантитет могућности.

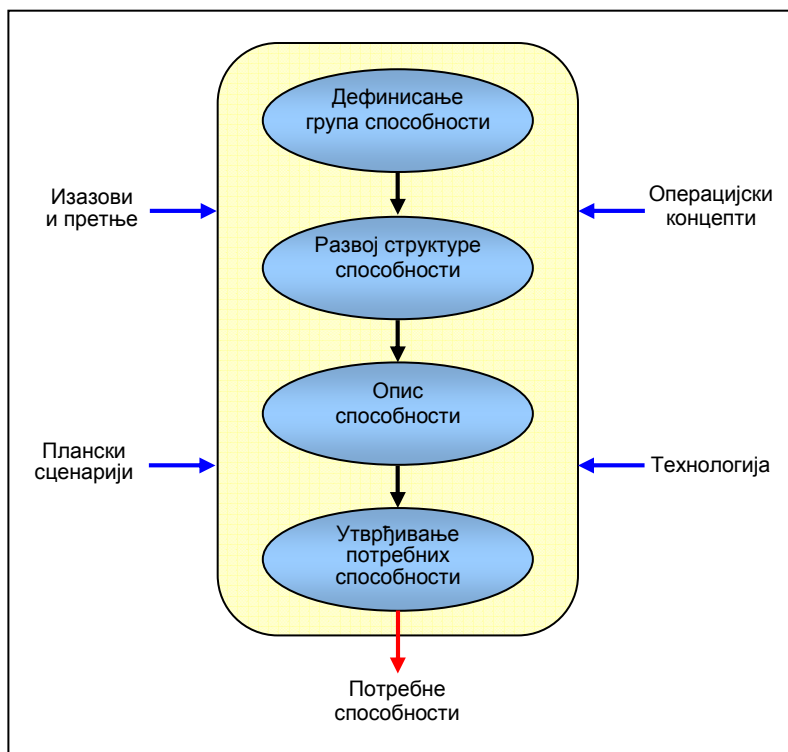
Одређивање потребних способности вероватно је најтежи део процеса дугорочног планирања одбране и захтева комбинацију креативности и знања. Сврха те фазе јесте идентификација врсте и квантитета способности које су потребне да би се извршили додељени задаци у претпостављеној ситуацији. Захтеви требају бити одређени за исте периоде за које су развијени и сценарији. Потребне способности требају бити утврђене на основу: идентификованих задатака, развијених сценарија, операцијских концепата, могућег утицаја будуће технологије и тако даље.

Одређивање потребних способности обухвата четири корака (слика 7). У првом кораку планери одређују групе способности. Посредством група способности веома комплексна област одбрамбених способности рашчлањена је у више фрагмената, који могу лакше да се разматрају. То је неопходно због природе проблема, јер је једноставније да се разматрају способности које су груписане у одређени број група.

²¹ CapDEM TDP, *Definitions*, http://www.capdem.forces.gc.ca/html/definitions_e.html.

²² PRICIE је акроним од следећих речи: Personnel, R&D/Ops Research, Infrastructure & Organization, Concepts, Doctrine & Collective Training, IT Infrastructure, Equipment, Supplies and Services.

²³ The Australian Department of Defence, *Defence Capability Development Manual 2006*, Canberra, 2006, стр. 5. www.defence.gov.au/capability/common/pubs/dcdm%20preface%20and%20toc.pdf.



Слика 7 – Одређивање потребних способности

Постоји више начина за дефинисање група способности. Различити делови система одбране користе, у зависности од врсте проблема који разматрају, различите приступе у идентификацији група способности. На пример, специјалисти за буџетирање идентификоваће једну групу способности, за разлику од војних команданата који ће идентификовати другу. Такође, државе користе различите приступе у зависности од сопствених потреба.²⁴

²⁴ Секретаријат за одбрану САД идентификовао је осамнаест области здружених способности. Осам области способности сматра се функционалним (свесност о борбеном простору, командовање и контрола, употреба снага, заштита снага, информацијске операције, логистика, управљање снагама и развој снага), а десет области чине оперативне способности (подршка цивилним властима, одбрана сопствене територије, стратегијско одвраћање, безбедносна сарадња, помоћ и стабилизација, специјалне операције, приступ и забрана, неборбена заштита, главне борбене операције и реконструкција и транзиција – Kiefer, T.: *Capabilities Based Planning & Concepts*, Briefing slides, Washington, D. C.: Joint Staff J-7, 2004, http://www.dtic.mil/jointvision/ideas_concepts/cbp_concepts.ppt. Канадски секретаријат за одбрану утврдио је седам оперативних области: командовање, информације и обавештајни рад, извођење операција, мобилност, заштита - снага, одрживост, изградња снага, стратегија и политика – Defence Planning and Management, *Canadian Joint Task List v1. 4*, <http://www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/cjtl/cjtl14/>.

Венсел (*Vencel*), Кук (*Cook*) и Матеус (*Matthews*) развили су (скуп од) пет хеуристика за одређивање група (области) способности. Те вештине откривања и утврђивања нових спознаја (хеуристике) приказане су у табели 1.²⁵

Табела 1 – Хеуристике за одређивање група способности

Хеуристика	Објашњење
Сличност	Групе способности требају садржати елементе који имају сличне карактеристике.
Дељење	Групе способности треба да буду подељене тако да се минимизирају међусобне везе између компонената различитих група.
Груписање	Групе способности треба да буду хијерархијски структуриране на одговарајући начин. На сваком нивоу би требало да буде 7 ± 2 елемента.
Стабилне једноставне форме	Групе способности треба да буду формиране од стабилних једноставних компоненти.
Форма, подесност и функција	Структура способности треба да одговара функционалној структури у организацији.

Следећи корак у тој фази дугорочног планирања развоја система одбране јесте развој структуре способности. Трећа од претходно поменутих хеуристика односи се на тај део процеса планирања. Обично постоје три нивоа способности: стратегијске, оперативне и тактичке. Нивои су међусобно чврсто повезани, али у исто време сваки од њих је специфичан и мора бити посебно размотрен. Планери требају имати у виду да извршавање неког задатка најчешће зависи од више различитих способности. Такође, неке способности омогућавају остварење намере (нпр. пролазак кроз опасну зону) или ефекта (нпр. уништење ватрене тачке), а неке способности омогућавају да задаци буду извршени уз поштовање неког стандарда (нпр. пролазак без откривања, брзо и безбедно).

Опис способности је трећи корак у фази одређивања потребних способности. То је осетљиви део процеса планирања и зато је важно да се успостави заједничко разумевање како се способности схватају и изражавају. Опис способности треба да буде довољно уопштен да унапред не ствара одлуку о њеном начину примене, али и довољно детаљан да омогући алтернативне приступе у спровођењу способности.²⁶ Описи често садрже кључне карактеристике способности (атрибуте) са одговарајућим параметрима и метриком, нпр. време, удаљеност, ефект (укључујући скалу).

²⁵ The Technical Cooperation Program *Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004 (Alexandria, VA: The Technical Cooperation Program), 2004, стр. 8, http://www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf.

²⁶ CJCSI 3170. 01E, *види*, стр. A-7.

Параметри обезбеђују начин за изражавање могућности (вештине, знање, професионалност, перформансе) за извршавање задатака под специфичним сетом услова. Главни параметри су „мерила“ и „критеријуми“. Мерила обезбеђују базу за описивање различитих нивоа достигнућа. Критеријуми дефинишу њихове прихватљиве нивое, али они су често изражени као минимално прихватљиви ниво. Комбинација мерила и критеријума чине стандарде способности.

Претходни корак у одређивању потребних способности треба да одговори на питање „које способности су потребне?“. Следећи (и последњи) корак те фазе дугорочног планирања развоја система одбране треба да одговори на питање „колико је потребно сваке од способности?“. Одређивање потребних способности заснива се на развијеним сценаријима, садашњим и будућим операцијским концептима, као и на анализи мисија.

Утврђивање потребних способности подразумева наставак анализе, од процене потребне структуре снага за појединачни сценарио до процене потребне структуре снага у случају симултаног дешавања више сценарија. Потребне способности приказане су кроз време тј. у разматраном планском хоризонту.

У вези с тим, поставља се питање како да се изразе потребе за способностима. Оне морају бити генеричке, али у исто време и довољно специфичне. Планери одбране често користе тзв. „генеричке јединице“ или „генеричке способности“, као средство за изражавање потреба за способностима. „Генеричке јединице“ треба да буду дефинисане за сваку категорију способности. То су „јединице“ са специфицираним и познатим способностима које се користе као референтна вредност за прорачун потреба за одређеном способношћу. „Генеричка јединица“ може бити реални или теоретски ентитет са специфичним способностима.²⁷

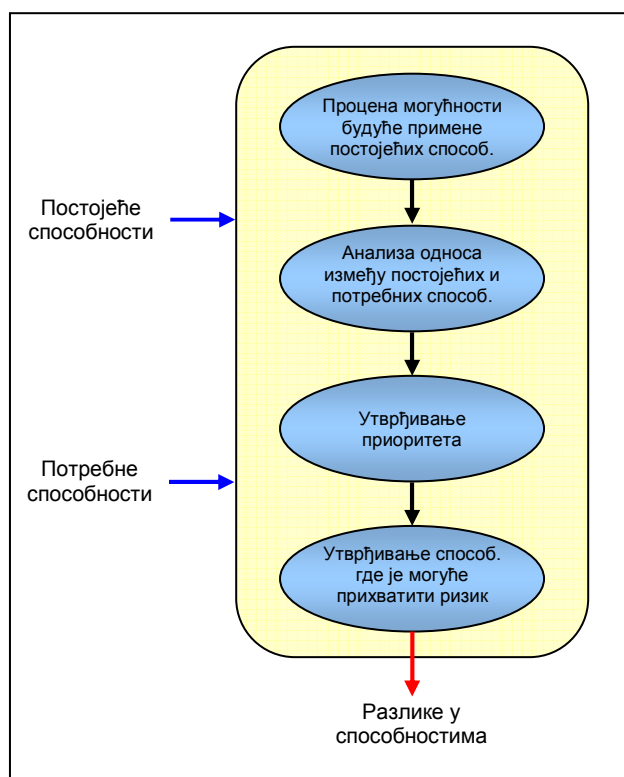
Процена способности

Процена способности је фаза која следи након одређивања способности потребних у будућности. Циљ те фазе је да се утврди у којој мери постојеће способности одговарају будућим потребама. Наиме, при коришћењу утврђених потреба и постојећих способности као примарних улаза, та фаза омогућује утврђивање разлика у способностима које је потребно решити и указује на временски оквир у којем су потребна та решења. Такође, резултат те фазе планирања су и приоритети превазилажења идентификованих разлика.²⁸

²⁷ Glærum, S. : *DRR Methodology Capability Analysis*, Briefing slides, Kjeller, Norway, 2006.

²⁸ CJCSI 3170. 01E, *види*, стр. А-5

- Процена способности укључује следеће кораке (слика 8):
- процену могућности примене постојећих способности у будућности;
 - анализу односа постојећих и потребних способности и идентификовање способности код којих постоји мањак, које су довољне и код којих постоји вишак;
 - приоритете превазилажења мањка способности и
 - идентификацију способности код којих је могуће да се прихвати ризик.

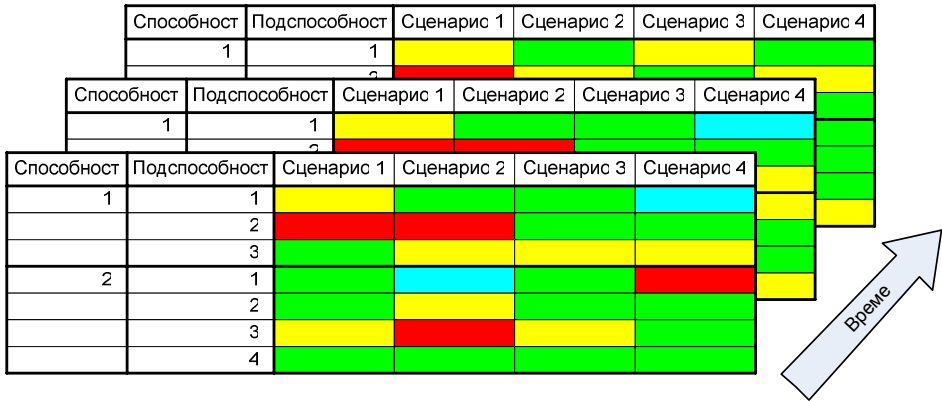


Слика 8 – Процена способности

Приликом процене способности важно је да процена буде усмерена од блиске будућности до даље. То ће да омогући праћење промена у способностима и одређивање када промене треба да се догоде. Способности треба да буду процењене три или четири пута за приближно петнаест година ради постизања равнотеже између прекомерног рада и великих разлика у проценама.²⁹

²⁹ *The Technical Cooperation Program, види, стр. 11.*

Пример матрице за процену способности приказан је на слици 9.³⁰ Начин који је приказан представља само једну од могућности за презентацију резултата процене способности.



Слика 9 – Пример матрице за процену способности³¹

Развој опција

Развој опција је седма фаза процеса дугорочног планирања развоја система одбране. У тој фази се утврђују могући приступи за превазилажење или умањење разлике између потребних способности и постојећих, које су идентификоване у претходној фази процеса планирања. Планери одбране развијају опције узимајући у обзир како материјалне, тако и нематеријалне приступе.

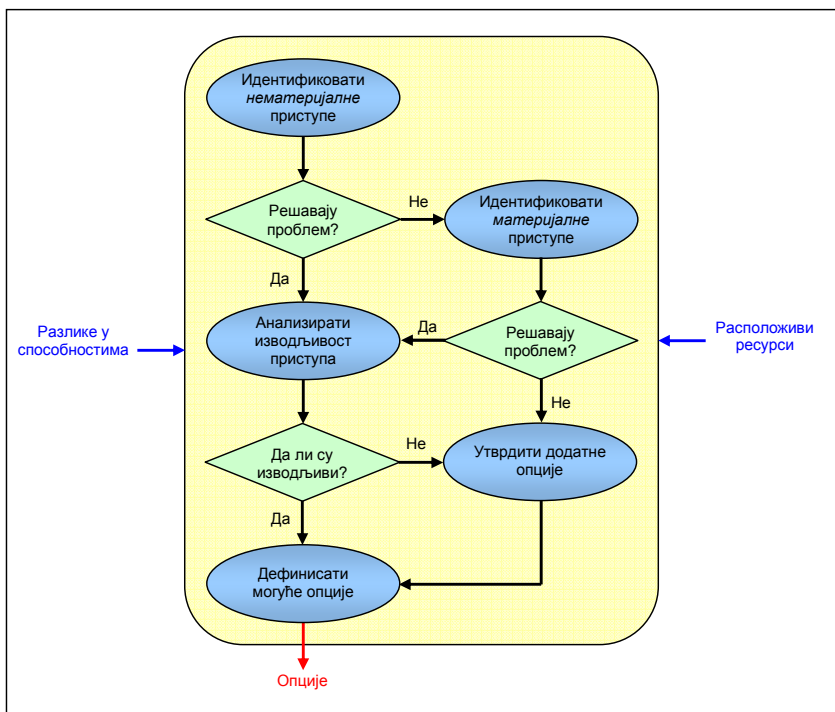
Основни улази у ту фазу процеса планирања јесу разлике у способностима и расположиви ресурси, док је основни резултат те фазе – листа потенцијалних захтева и опције засноване на ресурсима.

Развој опција обухвата пет корака (слика 10). У првом кораку планери идентификују тзв. нематеријалне приступе за превазилажење разлика у способностима, које су идентификоване на основу процене способности. То подразумева анализу да ли промене у нематеријалним чиниоцима способности (доктрина, организација, обука, лидерство, кадрови и тако даље) и/или операцијским концептима могу да превазиђу разлику у способностима. Уколико то није случај, у следећем кораку трагаће се за материјалним

³⁰ Исто.

³¹ Значење боја може бити различито. На пример, црвена боја може да означава значајан мањак способности, жута – незнатан мањак, зелена – довољан ниво способности и плава – вишак способности.

приступима. Проналажење материјалних приступа за превазилажење разлике у одбрамбеним способностима веома је сложена активност и неопходно је коришћење потенцијала читавог друштва.



Слика 10 – Развој опција

Студија изводљивости опција следи након идентификације материјалних и нематеријалних опција. То укључује детаљно истраживање у којој мери сваки појединачан приступ може да попуни утврђену разлику. Доступни финансијски и други ресурси као и технолошка и друга ограничења често онемогућују применљивост неке опције. У том случају планери трагају за другим приступима. На пример, други приступ може бити захтев за додатним ресурсима, смањење нивоа амбиција или упознавање надлежних државних органа са могућим ризицима уколико није превазиђена разлика између потребних и постојећих способности.

Развој реалистичних опција јесте суштински корак у превазилажењу разлике између постојећих и потребних способности. Једно од најсложенијих питања у току развоја опција јесте добијање реалистичних трошкова, посебно за опције које укључују дугорочни плански хоризонт или подразумевају развој нових способности. Трошкови требају да буду прецизни и свеобухватни како би омогућили одговарајуће поређење различитих опција.

Може да се закључи да превазилажење разлика између постојећих и потребних способности система одбране најпре треба покушати проналажењем нематеријалних приступа. Уколико нематеријални приступи не дају одговарајуће решење, у следећем кораку трага се за материјалним решењима. Уколико нематеријални и материјални приступи не омогућавају „попуњавање“ разлика у способностима, онда је неопходно пронаћи додатне опције.

Избор решења

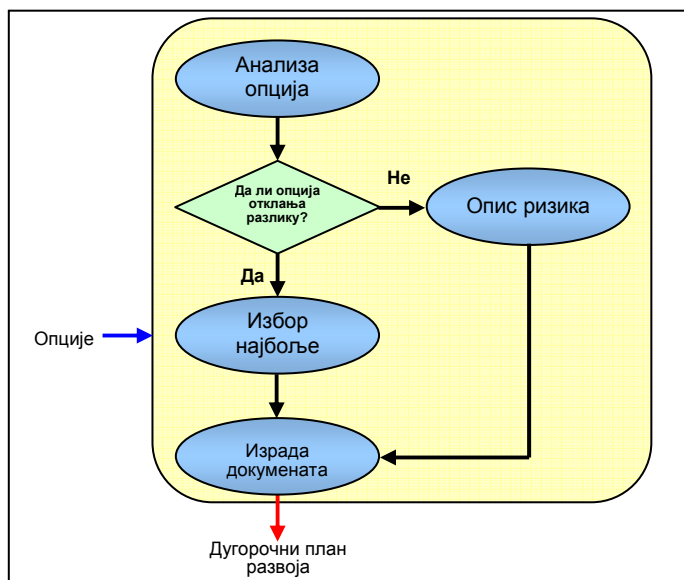
Резултат претходне фазе дугорочног развоја система планирања одбране јесте списак опција за превазилажење разлика између постојећих способности и потребних. Сврха последње фазе процеса дугорочног планирања развоја јесте избор одговарајућег решења.

Планери развоја система одбране често се суочавају са ситуацијама где надлежни државни органи не обезбеђују потребна финансијска средства за превазилажење идентификованих разлика у способностима. У том случају неопходно је да се одустане од развоја одређених способности и прихвати ризик. Међутим, прихватање ризика није у надлежности људи који се баве планирањем, већ надлежних државних органа, а планери су у обавези да надлежне државне органе упознају са могућим ризицима и последицама.

Последња фаза процеса дугорочног планирања развоја система одбране обухвата четири корака (слика 11). Први корак подразумева разматрање опција за сваку разлику у способностима. Уколико опције не омогућавају превазилажење разлика, планери одбране описале могући ризик. Опције које омогућују превазилажење разлика биће тестиране како би се изабрала она која је оптимална. Тест ће бити комбинација анализе трошкова–користи и анализе ризика. Изабране опције за превазилажење разлика у способностима и описани ризици биће садржани у дугорочним планским документима који се односе на развој система одбране.

Дугорочни плански документи развоја система одбране треба да буду пажљиво израђени како би се осигурало да презентоване информације омогућавају доношење одговарајућих одлука. Информације требају бити презентоване на једноставан и разумљив начин тако да доносиоци одлуке могу разумети сложен процес усаглашавања између будућих изазова и претњи безбедности и расположивих ресурса.

Дугорочни плански документи који се односе на развој система одбране треба да буду одобрени од надлежних државних институција (скупштина, влада и тако даље). У том случају надлежни државни органи постају свесни будућих способности система одбране и ризика који су прихваћени тиме што се одустало од развоја појединих способности.



Слика 11 – Избор решења

Примена дугорочних планских докумената развоја система одбране следи након њиховог одобравања. То је сложен процес који мора бити добро припремљен и вођен. Релевантне институције система одбране припремају неопходне додатне планове и програме којима ће се разрадити дугорочни плански документи развоја и омогућити њихова примена.

Дугорочни плански документи развоја система одбране односе се на период од десет година и више. У тако дугом периоду тешко је да се одржава актуелност планова због чега их је неопходно ажурирати, од четири до пет година. Ажурирање дугорочних планских докумената укључује разматрање свих њихових делова, односно целокупан плански процес.

Закључак

Дугорочно планирање развоја система одбране је сложен и учестали процес утврђивања дугорочних циљева развоја система одбране и стратегија за њихово остварење. Основна сврха дугорочног планирања развоја система одбране јесте разматрање будућих мисија и задатака система одбране и успостављање реалистичних дугорочних циљева развоја који ће бити усклађени са мисијама и задацима.

У вези с тим, користили су се различити приступи у дугорочном планирању развоја система одбране. Сваки приступ има своје предности, али и недостатке, због чега се у пракси најчешће примењује комбинација више приступа.

Главне варијабле у дугорочном планирању развоја система одбране јесу одбрамбени циљеви, концепти и снаге. Успостављање одговарајућег односа трију варијабли представља главни изазов дугорочног планирања развоја. Одговорност за одређивање варијабли деле доносиоци политичких одлука и планери у области одбране.

Процес дугорочног планирања развоја система одбране обухвата следеће фазе: разматрање политичких смерница; процену окружења; анализу мисија; развој сценарија; одређивање потребних способности; процену способности; развој опција и избор решења. Свака од тих фаза представља посебан процес, који садржи више корака. Фазе и њихови кораци међусобно су зависни, а успешна реализација претходне фазе или корака често представља предуслов за наставак процеса.

Дугорочно планирање развоја система одбране није никада само техничка процедура. То је, пре свега, интензиван политички процес који треба да се разматра у политичком контексту.

Литература

1. Canadian Department of National Defence: *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces*, Ottawa: DND Canada, 2002.
2. Glærum, S.: *DRR Methodology Capability Analysis*, Briefing slides, Kjeller, Norway, 2006.
3. Le Roux, L.: *The Military Budgeting Process: An Overview (Defence Planning, Programming and Budgeting)*, Accra, Ghana, 2002. .
4. Lykke, A. F.: "Toward An Understanding Of Military Strategy", in *Guide To Strategy*, U.S. Army War College, 2001.
5. RTO/NATO, *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO-TR-069, 2003.
6. Stojkovic, D., Dahl, B. R.: *Methodology for Long Term Defence Planning*, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), Kjeller, Norway, 2006.
7. The Australian Department of Defence, *Defence Capability Development Manual 2006*, Canberra, 2006. .
8. The Technical Cooperation Program *Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004 (Alexandria, VA: The Technical Cooperation Program), 2004. http://www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf.
9. 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>.
10. Чубра, Н.: *Планирање развоја оружаних снага*, Војна економска академија, Београд, 1973.

Датум пријема чланка: **15. 05. 2009.**

Датум прихватања чланка за објављивање: **08. 10. 2009.**