

СТРАТЕШКИ МЕНАЏМЕНТ
У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ*

Божидар Форца**

Министарство одбране Републике Србије

Сектор за политику одбране – Управа за стратегијско планирање

Након доношења основних закона и општих аката (Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране Републике Србије и Доктрина Војске Србије), успостављања потпуно професионалне Војске, рационализације и систематизације Министарства одбране, као и реформи војног школства и војног здравства, у процесу реформи система одбране Републике Србије у току су активности процеса дугорочног планирања развоја до 2020. године. Основни документ тог процеса који, у складу са Законом о одбрани, треба да усвоји Народна скупштина Републике Србије, јесте Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије. Та чињеница намеће потребу припреме топ-менаџмента у систему одбране да утврди и имплементира и, касније, да контролише и врши евалуацију оптималне стратегије за реализацију стратешких циљева у дугорочном периоду.

Кључне речи: *систем одбране; реформа; стратешки менаџмент; циљеве; планирање, програмирање, буџетирање и извршење; мисије Војске; кључне оперативне способности Војске; чиниоци развоја способности.*

Увод

Реформа система одбране Републике Србије одвија се у три компатибилне сфере: стратешко-доктринарној, правно-нормативној и организационо-функционалној. У свим тим сферама достигнут је одређени ниво развоја, тако да се 2010. година сматра полазном основом даљег развоја, поготово из следећих разлога: (1) усвојени су основни стратешко-доктринарни документи (Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране Републике Србије, Стратегијски преглед одбране и Доктрина Војске Србије), (2) након доношења Закона о одбрани и Закона о Војсци Србије донето је мноштво подзаконских прописа за њихово спровођење (закони, уредбе,

* Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта број 47029 под називом „Рентабилни избор нових технологија и концепција одбране кроз друштвене промене и стратешке оријентације Србије у 21. веку“. Пројекат финансира Министарство просвете и науке Републике Србије у периоду 2011–2014. година. Руководилац пројекта је проф. др Момчило Милиновић.

** Генерал-мајор проф. др Божидар Форца је начелник Управе за стратегијско планирање.

правилници, правила, одлуке и други акти), (3) Војска Србије је постала потпуно професионална, а извршена је рационализација и систематизација Министарства одбране, (4) извршене су реформе војног школства и војног здравства, формиран је Универзитет одбране, а поред наставно-образовне, Војна академија, Војномедицинска академија и Војнотехнички институт су акредитовани и као научне институције код Министарства науке и технолошког развоја, (5) ревитализована је одбрамбена индустрија и (6) развија се учешће Војске и других снага одбране у мировним мисијама.

Наведене активности, као и мноштво других активности које се одвијају у систему одбране, јесу база (полазна основа) за пројекцију визије дугорочног развоја тог система, како то чине развијене земље света. Та пројекција, поред осталог, утврђује се у документу Дугорочни план развоја система одбране, који, у складу са Законом о одбрани, усваја Народна скупштина Републике Србије.

Према Закону о одбрани (члан 4), систем одбране дефинисан је као: део система националне безбедности и јединствен облик организовања припрема за извршавање задатака одбране, спровођења мера и радњи за рад грађана, државних органа, привредних друштава и других правних лица за употребу Војске Србије и других снага одбране у ратном и ванредном стању. Уважавајући наведену дефиницију, у овом раду појам систем одбране, тежишно, односиће се на Министарство одбране и Војску Србије.

Са аспекта модерне теорије менаџмента, рад се фокусира на практичне аспекте утврђивања, имплементације, контроле и евалуације стратегије развоја система одбране до 2020. године, без теоријског упуштања у процесе (функције) стратешког менаџмента, својства менаџера и друге аспекте које теорија и пракса менаџмента обухвата.

Општа шема стратешког менаџмента

Стратешки менаџмент се, често, дефинише као процес који се односи на: (1) обнављање организационе структуре и стварање услова развоја и (2) креирање менаџмента који ће осигурати дефинисање стратегије и услове за њену примену.

Општа шема стратешког менаџмента има неколико повезаних етапа (шема): (1) анализа окружења; (2) постављање усмерења система; (3) формулисање стратегије; (4) имплементација стратегије и (5) контрола и евалуација стратегије.



Шема 1 – Етапе стратешког менаџмента

Примена опште шеме стратешког менаџмента у систему одбране

Анализа околине

У анализи околине користе се разне методе, међу којима је врло честа SWOT анализа. Основне поставке те анализе (снаге, слабости, шансе и претње) приказане су у следећој табели.

Табела: SWOT анализа система одбране Републике Србије

СНАГЕ	СЛАБОСТИ
<ul style="list-style-type: none"> – успостављен уставноправни систем самосталне државе признате од УН, – чланство у најзначајнијим међународним организацијама (УН, ОЕБС, СЕ, ММФ) програмима и иницијативама (ПЗМ, СЕДМ), – подршка стабилизацији и придруживању ЕУ и кандидатури за чланство, – релативно добри односи са Русијом, успостављено стратешко партнерство са Кином и повратак односа са САД, – декларативно и суштинско враћање поверења и добросуседских односа у региону и регионална сарадња, – повратак сарадње са земљама Латинске Америке и Африке, – геостратешка позиција у ј/и Европи, – значајни потенцијали у неким гранама привреде, посебно у енергетици и пољопривреди, – очуван наставно-научни потенцијал и развојно-пројектне могућности, – искусан и на дугој традицији заснован систем дипломатије, – успостављени правно-нормативни, стратешко-доктринарни и организационо-функционални аспекти система одбране, – очувани капацитети одбрамбене индустрије са реалним и потенцијалним развојним и производним могућностима. 	<ul style="list-style-type: none"> – недовршен процес раздруживања бивших република СФРЈ и недефинисане границе са појединим суседним државама, – непотпун територијални суверенитет и нефункционисање власти на целој територији (КиМ), – једнострано проглашење независности Косова и признавање те независности од дела држава, поготово неких светских центара моћи и суседних држава, – економско заостајање и финансијска задуженост, – велики број избеглих и присилно расељених лица са простора бивше СФРЈ и Косова и Метохије и социјалне тензије, – неповољан природни прираштај становништва, – неиспуњеност свих услова Хашког трибунала, као чинилац бројних условљавања, – корупција и криминал, – истекли ресурси и недостатак значајнијих сложених борбених система Војске, – недовољне буџетске могућности у домену инвестиција у систему одбране (набавке и инфраструктура).
ШАНСЕ	ПРЕТЊЕ
<ul style="list-style-type: none"> – очување и јачање улоге УН у међународним односима, – редефинисање глобалне безбедносне сцене, позитивним поацијама у стварању новог финансијског (светског) поретка, – унапређење регионалне сарадње, – стабилизација и јачање партнерства са Русијом, Кином и САД, 	<ul style="list-style-type: none"> – маргинализовање улоге УН у међународним односима, – неконтролисане активности кључних актера међународне заједнице у стварању новог финансијског (светског) поретка, – радикална измена Резолуције 1244 СБ УН на штету Републике Србије, – признавање независности Косова од већине држава света и, драстичније – пријем Косова у УН,

<ul style="list-style-type: none"> – продубљивање сарадње са Јапаном, Бразилом, Индијом и Турском и земљама Латинске Америке и Африке, – пуноправно чланство у ЕУ, – значајније стране инвестиције, – значајнији удео дијаспоре у укупном развоју Републике, – значајније партиципирање Војске и других снага одбране у мултинационалним операцијама, – сузбијање корупције и криминала, – хомогенизација укупних унутрашњих снага у декларисању и подршци националним интересима и циљевима, – ревитализација домаће одбрамбене индустрије и ефективна кооперација са инопартнерима. 	<ul style="list-style-type: none"> – измицање контроли процеса на КиМ у случају позитивног развоја ситуације у УН по Републику Србију по питању статуса те покрајине, – неповлачење тужбе и губитак у спору са Хрватском пред Међународним судом правде, – ширење националне и верске нетрпеливости у појединим деловима Републике, – јачање корупције и криминала, – економско заостајање и финансијско задуживање, – заоштравање политичких антагонизама позиције и опозиције у Републици Србији и социјалне тензије и немири, – неинвестирање у набавке и инфраструктуру за потребе система одбране, посебно Војске.
---	--

Из општих аспеката SWOT анализе могу се извући следећи закључци:

- почетни услови стања у околини, пре свега, садржани су у апострофираним снагама и слабостима,
- шансе и претње могу постати реални почетни услови у најскоријој будућности,
- шансе се увећавају елиминисањем слабости и предупређењем претњи,
- претње нарастају урушавањем снага и испуштањем потенцијалних и реалних шанси,
- ма колико логично изгледали, сви наведени аспекти SWOT анализе нису линеарни, односно међу њима постоје контрадикторности, па и међусобне искључивости појединих. Стога, потребно је одредити њихову градацију, највеће утицаје и приоритете, што и јесте мудрост избора стратешких интереса и циљева.

Постављање усмерења система одбране

Постављање усмерења система одбране реализује се преко индикатора: визија, мисије, циљеви.

Визија је процена будућих догађаја, дугорочни жељени резултат који се може идентификовати и у којем се решавају проблеми који стоје на путу остварења. То је, такође, и слика идеалне будућности система. **Мисије** су основни разлог и сврха постојања система и заједно са визијом чине оквир сврхе постојања система. **Циљеви** су крајње жељено стање планираних активности помоћу који систем исказује шта и када треба реализовати као и у којем обиму. Остваривањем циљева систем остварује своју стратегијску мисију.

Различит је приступ у утврђивању индикатора усмерења систему одбране. Један могући приступ дат је у даљем тексту.

а) В и з и ја

Визија, као индикатор усмерења система одбране, садржи: (1) војно-политички оквир; (2) идеалан модел будућности; (3) однос према стратегији одбране и (4) тежиште будућег рада топ менаџмента у систему одбране.

(1) Војно-политички оквир: Република Србија је суочена са бројним безбедносним изазовима и ризицима, који могу индиректно или директно утицати на стабилност земље или се одразити у области одбране. Ти изазови и ризици морају се посматрати у контексту глобалних, регионалних и унутрашњих збивања. Потенцијалне могућности настанка војног сукоба на простору Европе, посебно на његовом тренутно најконфликтнијем – југоисточном подручју, знатно су редуковане. Такође, могућност глобалног ратног сукоба је мало вероватна. У таквим условима безбедносног окружења тренутно не постоји директна војна претња Р. Србији, као што је евидентно да ниједна држава окружења нема политичке намере за употребу војне силе против суверености и територијалног интегритета Р. Србије.

Једнострано проглашење независности Косова и признавање те независности од преко 60 земаља Европе и света јесте највећи изазов за систем безбедности и одбране Р. Србије. Поред тога, потенцијални изазови, ризици и претње безбедности Републике Србије су: **оружана побуна**, као специфични облик оружаног насиља; **тероризам** као једна од највећих претњи по глобалну, регионалну, националну безбедност, као и безбедност грађана; **сепаратистичке тежње**, посебно заступљене код радикално оријентисаних припадника националних мањина, представљају извор сталног безбедносног ризика и могу да прерасту у директну претњу територијалној целовитости Р. Србије; **национални и верски екстремизам**, као и распиривање верске и националне мржње, нетрпељивости и искључивости, који имају корене у сукобима на етничкој и верској основи, у ближој и даљој прошлости, представљају претњу безбедности Р. Србије; **спорост у демократизацији економских и политичких процеса** може знатно да допринесе порасту међуетничких и социјалних тензија и њиховом потенцијалном прерастању у сукобе; **организовани криминал** на простору Р. Србије посебно се испољава у областима илегалне трговине наркотицима, трговине људима, илегалних миграција, у економско-финансијској сфери, као и пролиферацији оружја: **елементарне непогоде и хемијске, биолошке, нуклеарне, техничке и технолошке несреће** стална су безбедносна претња за Р. Србију, њено становништво, материјална добра и животну средину. Негативне последице ових појава могу да захвате и територије суседних држава, а исто тако, са територија суседних држава те последице се могу испољити према територији и становништву Републике Србије; **коришћење информационо-комуникационих технологија** праћено је повећањем ризика од високотехнолошког криминала и угрожавања система који користе ове технологије.

(2) Идеалан модел будућности: дугорочно посматрано, као идеалан модел будућности, визија система одбране има два аспекта: (1) стратегијски оквир и (2) нови система вредности.

Стратегијски оквир чине пожељни услови у којима ће се систем одбране развијати, а његове основне полуге треба да буду: (1) Србија пуноправна чланица Европске уније; (2) развијена и стабилна регионална сарадња, као критеријум повољног безбедносног окружења, али и општег просперитета; (3) унапређење сарадње са САД, Руском Федерацијом, Кином и (4) интензивирање сарадње са земљама Латинске Америке и Африке.

У таквом стратегијском оквиру треба стварати **нови систем вредности** у систему одбране. Тај систем вредности ставља у фокус професионалну Војску Србије, која, сасвим реално, захтева: (1) модеран систем школовања, усавршавања и обуке; (2) модернизацију наоружања и војне опреме; (3) адекватну инфраструктуру; (4) учешће у мултинационалним операцијама и (5) побољшање стандарда припадника Војске и система одбране.

Потпуно професионализована Војска подразумева: (1) састав Војске који чине активни састав и резерва. Активни састав чине професионали официри, подофицири и војници и цивилна лица. Резервни састав чини активна и пасивна резерва. Активна резерва се уводи са основном наменом јачања оперативних способности Војске, у складу са законом и на основу посебно утврђених норми и критеријума. Пасивну резерву чине лица која, у складу са уставним обавезама и законом, подлежу војној обавези и (2) добровољно служење војног рока, засновано на закону.

Модеран систем школовања и усавршавања за основу има развој Универзитета одбране, за школовање и научни рад припадника система и Војске, као и школовања страних припадника. Тај систем са развијеним програмима треба да омогући добијање официра Војске у складу са захтевима времена која долазе. Нови систем обуке, који већ има утврђене полазне основе, припрема се и развија за услове потпуне професионализације, односно сасвим новог приступа организацији, реализацији и евалуацији обуке припадника Војске Србије. У том новом систему обуке јесте и начин придобијања подофицира. Наиме, основни начин потпуне Војске подофицирима биће из реда професионалних војника, који се обуче и прођу одговарајуће верификације знања и способности.

Нема новог система вредности без модернизације и опремања Војске савременим наоружањем и војном опремом (НВО). За тај процес је логично да се настави након утврђивања и стабилизације организације Војске и систематизације Министарства одбране. Модернизација и опремање Војске, тежишно, треба да се ослања на сопствену развојну памет и одбрамбену индустрију, са једне стране, и ефективну кооперацију са инопартнерима, са друге стране.

Адекватна инфраструктура подразумева задржавање постојећих, али и изградњу нових капацитета за живот и рад припадника Војске и система, смештај и чување убојних средстава у складу са прописима и стандардима и друге капацитете. У том процесу врло је значајно да су убрза пренамена капацитета (конверзија) за којима Војска и систем немају потребу.

Појачано учешће Војске и других снага одбране у мултинационалним операцијама има вишестран аспект посматрања, међу којима се издвајају два: (1) доказ нашег декларативног и суштинског залагања за мир и безбедност у свету и региону и (2) оспособљавање припадника Војске и других снага одбране на најбољим стандардима.

Стандард припадника Војске јесте једна од кључних полуга њихове мотивације и остваривања квалитетних резултата у раду. Тај стандард се мора посматрати у: стварању повољних услова за смештај, живот и рад; стамбено, социјално и друге облике збрињавања, на нивоу који ће створити личну сигурност и сигурност породица припадника Војске и система одбране.

(3) Стратегија одбране Републике Србије усвојена је 2009. године, а тим документом је: анализирано безбедносно окружење; идентификовани су изазови, ризици и претње безбедности и одбрани; утврђени су одбрамбени интереси и политика одбране Републике Србије; конципиран је систем одбране и дефинисана су основна опредељења о планирању и финансирању одбране. Стратегија одбране је општи и највиши акт у области одбране, који доноси Народна скупштина Републике Србије. С обзиром на свој карактер, тај документ је, начелно, дугорочног карактера, односно мења се са променом чиниоца који га детерминишу. Кључни чиниоци, дугорочно посматрано, који могу утицати на потребу измене Стратегије одбране Републике Србије, могу бити екстерне и интерне природе. Екстерни чиниоци јесу кључни фактори у међународном окружењу, док се интерни чиниоци односе на промене унутар система. Кључни интерно-екстерни чиниоци, на пример, могу бити улазак Републике Србије у Европску унију или чланство у неком од колективних система одбране.

(4) Тежиште ангажовања топ-менаџмента Министарства одбране треба да буде усмерено на испуњавање државних циљева у области безбедности и одбране, реализацију додељених мисија Војске Србије и друге приоритете.

Одбрамбене активности. Основна мисија Војске Србије јесте одбрана земље од оружаног угрожавања споља. Отуда, основни критеријум за пројекцију величине и организације Војске јесте стварање способности за управо ту мисију. Достижање способности Војске и других снага одбране за наведену мисију су приоритетне, те у наредном периоду треба планирати и реализовати следеће активности:

- развој способности Војске и других снага одбране за одговор на безбедносне и одбрамбене изазове,
- изградња оперативних способности професионалне Војске према ОСС концепту који примењују земље окружења и чланице НАТО,
- планирање одбране и операција Војске у складу са усвојеним документима и обавезама система одбране.

Након усвајања Дугорочног плана развоја система одбране, неопходно је у потпуности имплементирати сва документа која се односе на планирање одбране и употребу Војске, а посебно: а) донети нови Стратегијски преглед одбране, б) изградити функционалне доктрине, в) имплементирати систем ППБИ у МО и Војсци, г) имплементирати концепт ОСС и д) достићи пуну функционалност и оперативност свих елемената система одбране и успоставити ефикасан систем одбрамбеног планирања.

Међународна сарадња. У савременом свету међународна сарадња у свим областима, а посебно у сфери одбране, јесте аксиом, а аксиоми се не доказују. Повезаност света захтева сталну комуникацију са непосредним окружењем, али и у ширим размерама, јер је стабилно безбедносно окружење један од кључних критеријума општег напретка и просперитета.

Међународна сарадња се различито класификује и остварује, а чине је: мултилатерална сарадња, билатерална сарадња и извршавање потписаних међународних уговора и споразума. У ову класификацију може се сврстати и учешће Војске и других снага одбране у мировним мисијама, али ће се та активност посебно разматрати.

Ради афирмације Војске Србије, као инструмента спољне политике, потребно је реализовати следеће активности:

- даље проширење билатералне сарадње у области одбране,
- јачање регионалне сарадње у области одбране,
- прикључење и учешће у раду међународних мултинационалних безбедносних и одбрамбених организација,
- испуњавање међународних обавеза и уговора Републике Србије у области одбране.

Учешће у изградњи и очувању мира у свету и региону. Ово је друга мисија Војске и обавеза система одбране да је реализује у складу са стратешким опредељењима. Са друге стране, то је и законска категорија, јер је Народна скупштина донела Закон у употреби Војске и других снага одбране у мултинационалним операцијама ван граница Републике Србије. То је, истовремено, својеврстан доказ наше опредељености за мир, стабилност и безбедност, као основе просперитета и развоја. При томе, не треба доказивати колико су припадници оружаних снага са ових простора били ангажовани у мировним мисијама до 1990. године, као и чињеницу да све земље окружења партиципирају у тим мисијама у већем броју од Војске и других снага одбране.

Треба нагласити да се Војска и друге снаге одбране упућују у мултинационалне операције које су под мандатом УН, а да се преговара да се упућују и под мандатом ЕУ. Припадници Војске и система одбране партиципирају у невеликом броју у мировним мисијама, и то: Обала Слоноваче, Република Либериа, Конго, Кипар и Либан. Медицински тимови из Чада завршили су своју мисију и вратили се у Србију.

Ниво амбиција управо је посебно погодан и врло јасно видљив и могућ за прорачун за ову мисију Војске. Наиме, уважавајући своје могућности, а у складу са финансијским потребама ангажовања у мировним мисијама, декларисане су снаге за мултинационалне операције: моторизована чета, вод АБХО, вод Војне полиције и медицински тимови. Медицински тимови су се исказали и доказали у мировној мисији у Чаду (у контингенту норвешких снага).

У складу са наведеним, у наредном периоду треба се оријентисати на активности:

- повећано учешће припадника Војске и других снага одбране у мултинационалним операцијама, као опредељење нашег доприноса миру и безбедности,
- обука и евалуација декларисаних снага за мултинационалне операције по међународним стандардима,
- опремање наших контингената са НВО потребним за ову врсту ангажовања,
- доктринарно, правно-нормативно и организационо решавање бројних питања која су доношењем наведеног Закона обавеза система одбране.

Подршка цивилним властима. Једна од мисија Војске утврђена у Стратегији одбране, а и историјски посматрано, јесте подршка цивилним властима у супростављању претњама безбедности. Та мисија Војске извршава се кроз задатке: подршке у борби против тероризма и подршке у отклањању последица природних и других несрећа. При томе, сама реч подршка цивилним властима подразумева да је Војска помоћна, а не главна снага у реализацији наведене мисије и извршавању њених задатака. Стога, развој способности за ову мисију није од пресудног значаја за развој организације и величине Војске. Међутим, да би извршила додељену ми-

сију (задатке) Војска мора имати (развијати) одговарајуће способности. Посебан аспект изражавања ове мисије Војске успостављен је као функција цивилно-војне сарадње. Може се без претензија рећи да је Србија (систем одбране) прва отпочела са концепирањем и уређењем цивилно-војне сарадње на својој територији, јер познато је да су све стратегије те сарадње усмерене на мултинационалне операције у разним регионима света. У том смислу посматрано, у наредном периоду треба реализовати следеће активности:

- развој способности Војске кроз процес обуке,
- развој способности Војске кроз опремање и модернизацију за основне потребе, капацитетима који могу бити употребљени и за ову мисију (на пример: телекомуникациона средства, транспортна средства...) и
- увезивање прописа у Војсци са прописима које буде донела држава у овој области.

Последња наведена активност указује на то да стратешки и нормативно-правно није у потпуности уређен систем (на државном нивоу) по овом питању. Стога, неопходно је да Војска партиципира у развоју свих врста докумената за реализацију подршке цивилним властима у супротстављању претњама безбедности. При томе, не треба посебно наглашавати да се Војска ангажовала у свим већим катастрофама које су задесиле Републику Србију, од поплава, пожара, земљотреса, птичијег грипа и других несрећа. Отуда не треба да чуди одговор једног званичника на питање како су организовани у случају поплава и земљотреса, који је одговорио – **доћи ће Војска.**

Финансирање одбране. Финансирање одбране јесте једно од битних питања којима се ниво амбиција задовољава или одлаже за неко будуће време. У развијеним земљама уобичајено је да се финансирање одбране заснива на нивоу амбиција, односно процесом оперативног планирања утврђени задаци се претварају у потребне способности, а те способности се изражавају потребним финансијама за њихов развој – цена коштања. При томе, развијају се и користе моћни програмски алати за израчунавање цене коштања.

У нас је ситуација обрнута. Држава алоцира унапред утврђена средства из буџета за потребе одбране, која се распоређују унутар система. То алоцирање, у последњих неколико година, сконцентрисано је на око два одсто од бруто националног дохотка (БНД), некад више – некад и мање. При томе, а што оптерећује расподелу буџета одбране на програме у систему, јесте чињеница да се војне пензије финансирају из тог буџета, што чини негде око 30 одсто буџета на годишњем нивоу. Дакле, за потребе развоја система одбране у старту се мора рачунати на 30 одсто мање новца. Отуда, стратешка пројекција и намера јесте да се војне пензије изместе у цивилни сектор, а да се буџет одбране задржи на нивоу око два одсто од БНД. Тиме би се створили повољнији услови за укупан развој система одбране. Друга чињеница о којој дугорочно треба размишљати и наћи решење јесте расподела буџета одбране (не рачунајући издатке за пензије), која није повољна. Наиме, алоцирање буџетских средстава врши се за три врсте трошкова: издаци за персонал, издаци за оперативне трошкове и издаци за инвестиције. Ситуација у последњих неколико година показује да су издаци за персонал и преко 70 одсто буџета, за оперативне трошкове се релативно стабилизују на 15 до 20 одсто, а онда није тешко утврдити колико остаје за инвестиције (опремање и инфраструктуру). Анализирајући наведену ситуацију расподеле буџета у неким суседним земљама (превели-

ка издвајања за персонал, а ниска за оперативне трошкове и инвестиције), један професор је рекао: (1) превелика издвајања за персонал, а ниска за инвестиције, од оружаних снага праве социјалну установу, у коју сви желе да се запосле, јер мало раде, а примају плату и (2) релативно ниска издвајања за оперативне трошкове, сама по себи, стварају недисциплину, јер се оружане снаге не ангажују, а познато је да када војник нема задатак, он прави проблеме.

У складу са наведеним, финансирање система одбране треба да буде усмерено на следеће активности:

(а) достизање циљне расподеле буџета по трошковима: 50% за персонал (подразумева да су војне пензије изван буџета одбране); 30% за оперативне трошкове и 20% за инвестиције;

(б) пораст издвајања за оперативне трошкове, пре свега, треба да подразумева издатке за обуку, а не (само) за трошкове одржавања (вода, струја, грејање, исхрана). Пораст издатака за обуку, у оквиру оперативних трошкова, треба да се добије: (1) смањењем издатака за персонал и (2) смањењем издатака за класичне оперативне трошкове (грејање, вода, струја и друге), јер професионална Војска то не захтева у обиму који је захтевало служење редовног војног рока у касарнама;

(в) пораст издвајања за инвестиције, пре свега, треба да се огледа у модернизацији и набавци наоружања и војне опреме. Модернизација и набавка НВО треба да се креће у три правца развоја способности Војске: (1) развој интегрисаних способности, (2) развој способности КоВ и (3) развој способности ВиПВО. Јачање способности ВиПВО, у домену модернизације и опремања, мора се наћи и у финансијама или другим процесима (кредитирање) изван буџета одбране, јер се ради о софистицираним системима високе цене коштања.

Потребно је реактивирати додатни извор прибављања финансија за реформу система одбране, познат као Мастер план, или пренаменити (конверзија) непокретности које су дате на коришћење систему одбране и Војсци. Чињеница је да је део непокретности неперспективан за Војску Србије. Тако, на пример, у 2010. години Војска је размештена у преко 40% гарнизона мање него 2006. године. Међутим, у условима застоја конверзије напуштених непокретности (Мастер план), Војска наставља да извршава обавезу њиховог обезбеђења, што, поред чињенице да се пренаменом не добијају додатна средства, изискује и трошкове чувања и одржавања напуштених објеката. Иако је Војска свела на најмању меру потребан број особља за обезбеђење напуштених непокретности, издаци остају на релативно високом месечном и годишњем нивоу.

Европске интеграције и учешће у партнерству за мир. Европске интеграције, пре свега улазак у Европску унију, јесу државно питање од стратегијског интереса, у којима систем одбране партиципира на нивоу посебног. Те интеграције, када до њих дође, саме по себи биће један од кључних фактора измене (доградње) у свим сферама развоја система одбране (стратегије и доктрине, закони и други прописи и организација система). У том смислу посматрано, учешће у партнерству за мир јесте подручје непосредније везано за систем одбране и Војску Србије, односно подручје конкретнијег ангажовања менаџмента у одбрани.

У условима војне неутралности партнерство за мир (ПзМ) највиши је облик сарадње са НАТО. Од пуноправног чланства Републике Србије у програму НАТО – ПзМ, у систему одбране одвијају се многобројне активности усмерене на регулативу тог

партнерства, утврђивање и достизање партнерских циљева. Неколико је битних по-луга ПзМ, међу којима се издвајају: Индивидуални програм партнерства (ИПП), Проширено партнерство (ПАРП) и Група Србија – НАТО за реформу одбране.

Индивидуални програм партнерства је документ који усваја Влада Србије и који се усаглашава са НАТО. Тим документом утврђују се облици (догађаји) и подручја сарадње са НАТО, којих је у 2011. око 130.

ПАРП је простор у којем се утврђују партнерски циљеви са НАТО, а који се редовно прате и анализирају, по посебном плану, али и кроз рад Групе Србија – НАТО за реформу одбране. У току 2009. и 2010. године систем одбране је са НАТО утврдио 42 партнерска циља, у општем домену Копнене Војске, ВиПВО и логистике. Највећи број партнерских циљева односи се на развој способности Војске Србије, посебно декларисаних снага.

Уважавајући чињеницу о војној неутралности, а ради достизања прихваћених партнерских циљева, основне активности у наредном периоду треба да буду:

- развити и применити општи систем стандардизације за сваки партнерски циљ,
- редовно ажурирати ПАРП упитник,
- задејствовати концепт оперативних способности и евалуације,
- утврдити и задејствовати систем заједничке обуке са оружаним снагама земаља партнера, у њиховим центрима за обуку, као и у Србији (база Југ и дуги простори који се могу понудити).

Реформске активности. Систем одбране достигао је одређени ниво развоја. Дугорочно посматрано, реформске активности треба реализовати у два средњорочна периода: 2011–2015 и 2016–2020. година. Активности у оба периода треба да се заснивају на Дугорочном плану развоја система одбране, а у средњорочним периодима посматрано одвијају се у складу са Стратегијским прегледом одбране Републике Србије. Стога, Стратегијски преглед одбране и јесте основни програмски документ, на којем се, непосредно, заснива средњорочно планирање у систему одбране (израда Средњорочног плана и програма развоја).

- Први период (2011–2015) треба да има тежиште на имплементацији стратешких и законских решења донетих до 2010. године и има, тежишно, национални карактер са даљим процесом професионализације Војске као кључном активношћу;

- Други период (2016–2020) јесу даље реформске активности са наглашено међунационалним карактером, односно припремама система за потпуно чланство Републике Србије у ЕУ.

Хармонизација стратешко-доктринарне и правно-нормативне регулативе. У процесу реформи система одбране, посматрано од 2006. године, донета су бројна стратешко-доктринарна и правно нормативна акта, као и планови и други организацијски акти. Ти акти доношени су на различитим нивоима, који, ма колико се настојало да буду компатибилни, нису увек били на том нивоу. У том смислу, једно од врло значајних питања јесте анализа колизије или размимоилажења прописа свих врста. Ради даљег унапређења и хармонизације, неопходно је предузети следеће активности:

- израда нових и хармонизација постојећих прописа,
- израда потребних одлука и планова на свим нивоима у систему одбране.

Оно што је приоритет у 2011. години јесте: (1) усвајање Дугорочног плана развоја система одбране (Народна скупштина) и (2) усвајање новог Стратегијског прегледа одбране (Влада Србије). Та два планска документа биће основа за укупно планирање и развој система одбране до 2020. године. Са друге стране, улазак у ЕУ, сам по себи, захтеваће промене како стратешко-доктринарних, тако и правно-нормативних прописа, планова и других организацијских аката.

б) Мисије Војске Србије

Мисије Војске Србије утврђене су у Стратегији одбране Републике Србије и, реално и дугорочно посматрано, не би требале да се мењају. Те мисије су:

- одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања споља;
- учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету и
- подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.

Одбрана Републике Србије од оружаног угрожавања реализује се кроз следеће задатке: одвраћање од оружаног угрожавања; одбрана територије и одбрана ваздушног простора.

Учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету реализује се кроз учешће у међународној војној сарадњи и подршку мултинационалним операцијама.

Подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности реализује се кроз: подршку цивилним властима у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу и подршку цивилним властима у случају природних непогода, индустријских и других катастрофа. Војска може да обавља и друге задатке, на основу одлуке Народне скупштине Републике Србије.

Наведене мисије Војске Србије, по врсти и броју, готово су идентичне мисијама и задацима оружаних снага окружења, ЕУ, а и шире.

в) Циљеви у области одбране

Из стратегијских опредељења политике одбране Републике Србије, дугорочно посматрано, остају на снази општи циљеви утврђени у Стратегији одбране:

- ефикасан систем одбране;
- мир и повољно безбедносно окружење и
- европске интеграције и учешће у Програму Партнерство за мир.

Дефинисани циљеви остварују се реализацијом следећих задатака политике одбране:

- трансформација Војске Србије;
- изградња способности Војске Србије;
- реформа и изградња способности институција цивилне одбране;
- ефикасно управљање системом одбране;
- учешће у мултинационалним операцијама;
- ангажовање у активностима безбедносне и одбрамбене политику ЕУ;
- ангажовање у Програму Партнерство за мир и
- достизање интероперабилности са системима одбране држава укључених у европске интеграције и Програм Партнерство за мир.

Циљеви и задаци политике одбране реализују се у складу са Уставом, законом и одредбама међународног ратног и хуманитарног права.

На општем нивоу утврђени циљеви у Стратегији одбране операционализују се преко циљева и приоритетних задатака развоја чиниоца способности система одбране, дугорочно и средњорочно посматрано. Такав приступ примењује се у развијеним земљама, а што је приказано у формулисању стратегије.

Формулисање стратегије

Формулисање стратегије јесте процес развоја дугорочних планова за ефективно управљање приликама и претњама. Тај процес укључује развој одговарајућих стратегија и постављање смерница и политика за остварење изабране стратегије, а може се односити на систем као целину (корпорацијски), на његове делове (пословни) и на поједине функције (функционални).

Основна стратегија даљих реформи система одбране јесте **Стратегија развоја способности**. Дакле, мења се приступ од стратегије пројектовања снага, која је преовладавала деценијама у окружењу и шире, ка стратегијски потребним способностима система одбране. Та стратегија полази од дугорочних, средњорочних и краткорочних циљева система, а у фокус ставља кључне оперативне способности Војске Србије, које се реализују преко чиниоца развоја способности.

Кључне оперативне способности Војске Србије утврђене су у Доктрини Војске Србије као: способност командовања; способност правовремене расположивости снага; способност размештаја и мобилности у зони операција; способност искоришћења информационог простора; способност делотворне и ефикасне употребе снага; способност отпорности и заштите снага и способност одрживости снага.

Чиниоци развоја способности система одбране и Војске Србије су: стратегија и доктрина; организација; кадрови; образовање; обука; наоружање и војна опрема; инфраструктура и интероперабилност.

Полазећи од општег циља система одбране, дугорочно посматрано, да поседује способности за реализацију додељених мисија и задатака, општи и специфични циљеви по чиниоцима развоја способности система одбране исказују се као крајње жељена стања. За све специфичне циљеве утврђују се приоритетни задаци, који, у домену оперативног планирања, јесу вишег степена тајности, те се не износе у овом раду.

Стратегија и доктрина. Општи циљ развоја у области стратегије и доктрине је: успостављен и уређен стратегијско-доктринарни оквир за ефикасно функционисање и развој система одбране, у складу са потребама и могућностима Републике Србије.

Општи циљ у области стратегије и доктрине остварује се реализацијом следећих **специфичних циљева**:

- успостављене стандардизоване процедуре у процесу израде, усвајања и примене стратегијско-доктринарних докумената;
- усвојене доктрине нижег хијерархијског нивоа и друга правила и упутстава;
- успостављен механизам за систематизацију искустава (научене лекције) и њихову уградњу у стратегијско-доктринарна документа;
- обезбеђен потребан степен усаглашености у области стратегије и доктрине;
- успостављен систем оспособљавања кадра за реализацију задатака у области развоја стратегијско-доктринарних докумената.

Организација. Општи циљ развоја организације система одбране је: успостављена ефикасна организациона структура која ће омогућити правовремен и адекватан одговор на изазове, ризике и претње безбедности.

Општи циљ развоја организације система одбране остварује се реализацијом следећих **специфичних циљева**:

- извршена организациона доградња Министарства одбране;
- успостављена нова организациона структура професионалне Војске Србије;
- донета нормативна и друга документа која уређују област организације система одбране;
- остварена интероперабилност организације у складу са преузетим партнерским циљевима у том домену.

Кадрови. Општи циљ развоја у области кадрова је: унапређен систем управљања кадровима и обезбеђење кадра свих категорија, у складу са потребама Министарства одбране и Војске Србије.

Општи циљ развоја у области кадрова достиже се реализацијом следећих **специфичних циљева**:

- бројна величина Министарства одбране и Војске Србије усклађена је са потребама и могућностима Републике Србије;
- обезбеђен потребан кадар свих категорија, са одговарајућим знањима, вештинама и способностима;
- достигнута пројектована кадровска структура и структура чинова професионалних војних лица;
- унапређен систем управљања људским ресурсима;
- уређена област статуса и стандарда припадника система одбране;
- унапређен систем промене каријере, ради изласка из система одбране.

Образовање. Општи циљ развоја у области образовања је: успостављен образовни систем који је усклађен са потребама школовања и усавршавања кадра у систему одбране на свим нивоима и који обезбеђује услове за школовање и усавршавање припадника страних оружаних снага.

Општи циљ развоја у области образовања достиже се реализацијом следећих **специфичних циљева**:

- успостављен је образовни систем (Универзитет одбране), који је у складу са потребама школовања и усавршавања кадра у систему одбране на свим нивоима;
- створени су услови за школовање и усавршавање кадра страних оружаних снага;
- успостављена је нова вредносна оријентација кроз профилисање вредности сагласно вредностима у друштву;
- изграђен је приступ научно-технолошким достигнућима кроз развијање способности за употребу савремених борбених система у мрежноцентричном окружењу.

Обука. Општи циљ развоја у области обуке јесте успостављен ефикасан, економичан систем обуке који обезбеђује развој и одржавање потребне способности Војске Србије и других субјеката система одбране за успешно извршавање додељених мисија и задатака, односно послова из прописаног делокруга и надлежности.

Општи циљ развоја у области обуке достиже се реализацијом следећих **специфичних циљева**:

– успостављена је функционална организација са развијеним институцијама у области обуке;

– систем обуке је ефикасан, ефективан, економичан, заснован на универзалним задацима Војске и листама тежишних задатака мисије и спреман да се брзо прилагоди захтевима додељене мисије;

– створени су услови извођења заједничке обуке и вежби са снагама партнерских земаља;

– систем обуке конципиран је тако да обезбеђује интероперабилност снага одређених за учешће у мултинационалним операцијама;

– обезбеђен је механизам стварања квалификованог кадра за реализацију задатака у области обуке;

– материјална база обуке, подразумевајући и инфраструктуру, подржава успостављени систем обуке.

Наоружање и војна опрема. Општи циљ развоја у области наоружања и војне опреме јесте израђен ефикасан систем опремања савременим сложеним борбеним системима и опремом, у функцији развоја оперативних и функционалних способности за ефикасно извршавање мисија и задатака.

Општи циљ развоја у области наоружања и војне опреме достиже се реализацијом следећих **специфичних циљева**:

– унапређена способност командовања у реалном времену;

– унапређено обавештајно обезбеђење операција;

– обезбеђена ефикасност дејстава и противдејстава у савременом оперативном окружењу;

– повећана ефикасност логистичког обезбеђења;

– унапређени истраживачки, развојни и производни капацитети научноистраживачких установа и одбрамбене индустрије;

– подигнут ниво интероперабилности за учешће у мултинационалним операцијама;

– неперспективно наоружање и опрема отуђени из Војске Србије.

Инфраструктура. Општи циљ развоја у области инфраструктуре јесте прилагоденост инфраструктуре потребама система одбране.

Општи циљ развоја у области инфраструктуре достиже се реализацијом следећих **специфичних циљева**:

– израђени потребни просторни и урбанистички планови;

– успостављене ефикасне процедуре за капитално одржавање објеката;

– уређена област финансирања грађевинско-урбанистичке делатности;

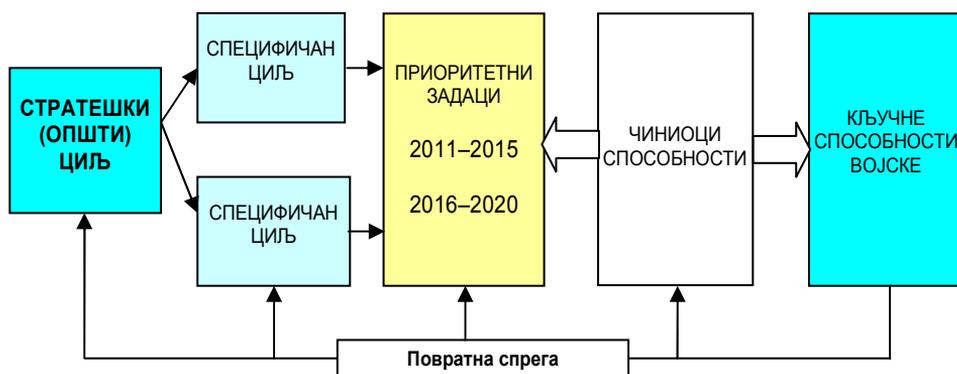
– извршена конверзија, односно отуђење неперспективних војних комплекса у складу са процесом трансформације система одбране.

Интероперабилност. Општи циљ развоја у области интероперабилности представљају достигнуте способности међусобне комуникације, ангажовања и подршке, као и компатибилност опреме и процедура декларисаних снага за ангажовање у активностима Партнерства за мир, у складу са захтевима другог нивоа интероперабилности утврђеним документом Процес интероперабилности у НАТО.

Општи циљ развоја у области интероперабилности достиже се реализацијом следећих **специфичних циљева**:

- примењени НАТО уговори о стандардизацији (STANAGs) и савезничке публикације (APs) о стандардизацији које су потребне за достизање циљева партнерства под окриљем Процеса планирања и прегледа;
- обучене и увежбане декларисане снаге Војске Србије за учешће у активностима ПЗМ;
- уведен систем одбрамбеног планирања, програмирања и буџетирања који је интероперабилан са снагама партнера;
- усаглашене процедуре и поступци са снагама партнера у реализацији заједничких активности;
- достигнута способност заједничког деловања приликом реализације поверених задатака.

Процес утврђивања циљева, преко чинилаца развоја способности, ка потребним способностима Војске и система одбране, приказан је на шеми 2.



Шема 2 – Од циља ка способностима

Процес приказан на претходној шеми има сасвим јасне кораке:

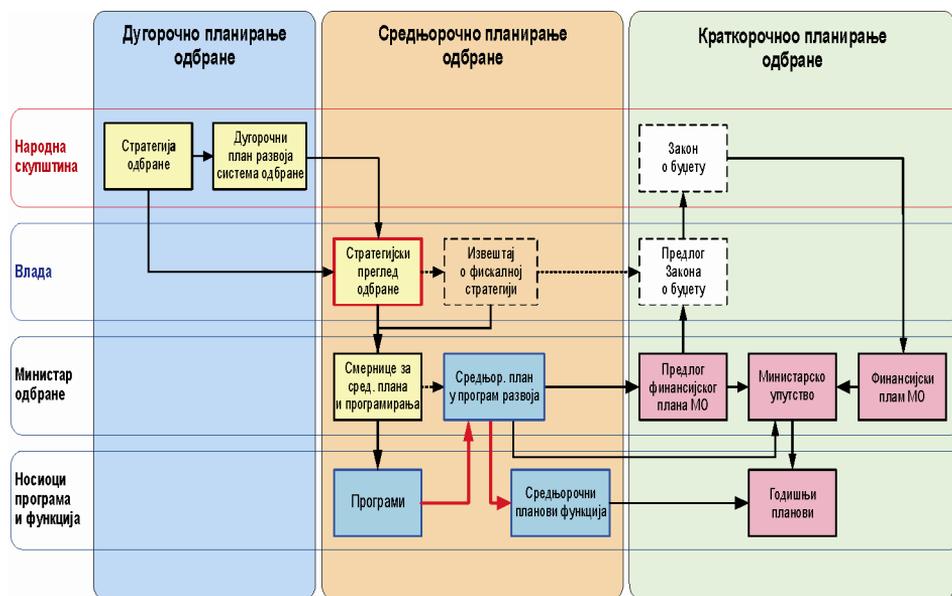
- утврдити општи (стратешки) циљ развоја система (крајње жељено стање),
- стратешки циљ развоја система дедукује се на специфичне циљеве и приоритетне задатке за наведене периоде у сфери чинилаца развоја способности,
- достигнути ниво кључних способности појављује се као жељени резултат (стање) и као ниво захтева измена (по потреби) активности у претходним корацима.

Имплементација стратегије

Имплементација стратегија је процес помоћу којег се стратегије стављају у акцију кроз развој програма, буџета, процедура и правила. Успешна имплементација подразумева јасну идеју о разним питањима (неопходне промене, како овладати организацијском културом и друго), што може укључивати и промене унутар самог система које се, најчешће, спроводе на средњем и нижим нивоима система.

Имплементација Стратегије развоја способности система одбране заснива се на два кључна процеса: (1) планирање, програмирање, буџетирање и извршење (ППБИ), које представља систем за управљање ресурсима одбране ради одржавања и развоја способности Министарства одбране за обављање послова у складу са надлежностима и извршавање додељених мисија и задатака Војске Србије и (2) развој Војске Србије заснован на способностима.

Планирање у систему одбране, засновано на систему ППБИ, приказано је на шеми 3.



Шема 3 – Планирање у систему одбране

Планирање у систему одбране је дугорочно, средњорочно и краткорочно.

Дугорочно планирање у систему одбране заснива се на Стратегији одбране Републике Србије. Основни документ дугорочног планирања одбране јесте Дугорочни план развоја система одбране, који усваја Народна скупштина Републике одбране. Према Закону о одбрани (члан 4) Дугорочни план развоја је документ планирања одбране у којем се дефинишу стратегијска опредељења за развој система одбране Републике Србије, потребне способности Војске Србије, садржај и динамика организационих промена, развој људских и материјалних ресурса, финансирање система одбране и друга питања од значаја за функционисање система одбране, у складу са мисијама и задацима у одбрани Републике Србије.

Дугорочни плана развоја система одбране, заснован на Стратегији одбране, своје ставове црпи и из Плана одбране Републике Србије, који се ради по посебној Методологији коју је усвојила Влада Републике Србије. Саставни део Плана одбране Републике Србије јесте и План употребе Војске Србије.

На основу Дугорочног плана развоја система одбране и Стратегије одбране, израђује се Стратегијски преглед одбране, који усваја Влада Републике Србије. Према Закону о одбрани (члан 4), Стратегијски преглед одбране је полазни програмски документ којим се дефинише средњорочно планирање одбране, ефикасно управљање ресурсима одбране, транспарентност послова одбране и изградња претпоставки за демократску и цивилну контролу, професионализацију и ефикасност Војске Србије у извршавању додељених мисија и задатака.

Стратегијски преглед одбране је основа за израду докумената средњорочног планирања и програмирања одбране у систему одбране. При томе, **планирање** је стални управљачки процес одређивања циљева система одбране и начина за њихово достизање, а **програмирање** је стални и итеративни процес којим се усвојени планови преводу у програме за одређени период у оквирима расположивих ресурса, а ради реализације циљева утврђених у плановима.

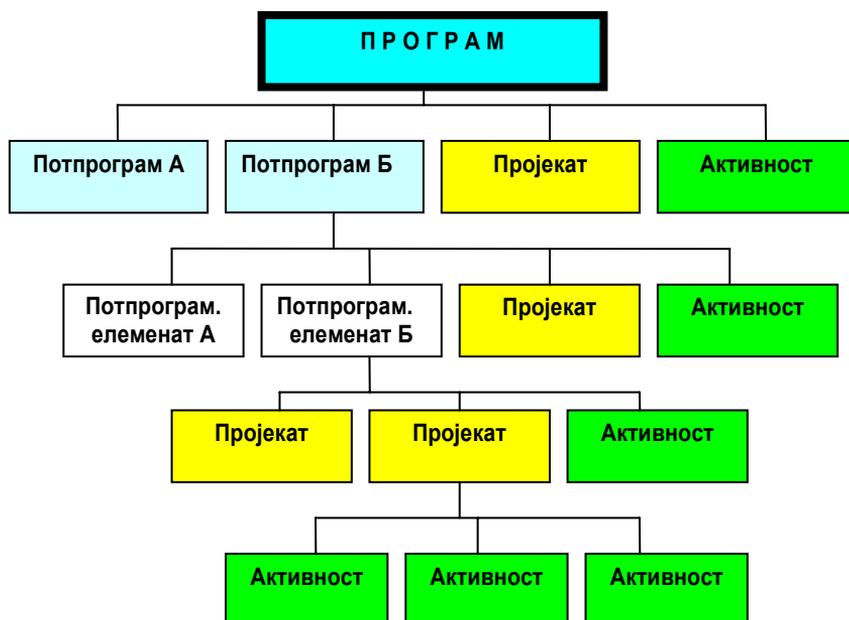
Основна документа средњорочног планирања у систему одбране су: Смернице министра одбране за средњорочно планирање и програмирање, Средњорочни план и програм развоја система одбране и средњорочни планови функција. Смернице су документ планирања одбране који даје полазну основу и оквир за израду Средњорочног плана и програма и програма, као његових саставних делова. Смернице се израђују на основу: Дугорочног плана развоја, Стратегијског прегледа одбране, Извештаја о фискалној стратегији, анализе реализације постојећих планова и програма, студија и анализа развоја система одбране.

Средњорочни план и програм је целовит документ у којем су обједињени циљеви функционисања и развоја система одбране, као и начини њихове реализације. Средњорочни план и програм израђује се сваке године и садржи детаљно разрађен оперативни план за следећу календарску годину и пројекције за наредних пет година. Средњорочни план и програм израђује се на основу Дугорочног плана развоја, Стратегијског прегледа одбране и Смерница.

Носиоци функција у систему одбране раде своје средњорочне планове, на основу Средњорочног плана и програма развоја система одбране, односно усклађујући их са програмима.

Кључни документи програмирања су програми у систему одбране, који се раде као основни део Средњорочног плана и програма развоја система одбране. Сваки **програм** представља скуп релативно независних и међусобно повезаних потпрограма, потпрограмских елемената, пројеката и активности који су усмерени према остварењу заједничких циљева. Програм је део главног програма и у надлежности је само једног корисника буџетских средстава, а има јасно одређене циљеве и показатеље успешности реализације. Начелна структура програма приказана је на шеми 4.

На основу израђених програма оформљује се Средњорочни план и програм развоја система одбране, који постаје основа за израду предлога Финансијског плана МО за наредну годину, средњорочних, као и краткорочних планова (на годишњем нивоу). Предлог финансијског плана МО доставља се Влади Србије, која израђује предлог буџета Републике Србије за наредну годину. Након усвајања буџета Р. Србије (Народна скупштина) он постаје једна од основа за израду Министарског упутства као оперативног документа за планирање у наредној години. Планирање на годишњем нивоу обухвата планове МО и ГШ ВС, као и годишње планове команди и јединица Војске Србије и годишње планове носилаца функција.



Шема 4 – Начелна структура програма у систему ППБИ

Буџетирање, као трећа целина система ППБИ, јесте процес израде финансијског плана ради исказивања, обезбеђивања и реализације новчаних средстава потребних за реализацију планова и програма. Буџетирање је исказивање финансијских средстава потребних за персоналне расходе, оперативне расходе и издатке за инвестиције, односно за извршење програма у току једне године. Финансијски план Министарства одбране је акт који садржи процену обима прихода и примања и расхода и издатака, за буџетску годину и доноси се у поступку, роковима и динамици прописаним Законом о буџетском систему Републике Србије.

Извршење је континуирани процес реализације планова и програма и предузимање корективних мера ради одржавања и изградње потребних способности система одбране. Надлежне организационе јединице Министарства одбране и Војске Србије прате, анализирају и извештавају о извршењу планова и програма и предузимају корективне мере. Праћење извршења јесте процес којим се врши надзор и контрола спровођења планова и програма ради достизања утврђених циљева. Праћењем извршења стиже се увид у ток реализације планова и програма и утврђује степен њихове реализације. Анализом извршења планова и програма утврђује се степен остваривања циљева, обим, карактер и узроци одступања. На основу резултата анализе надлежни организациони делови Министарства одбране предлажу корективне мере.

Други део имплементације Стратегије, који је изузетно значајан за развој система одбране, а примењује се у систему ППБИ, јесте развој Војске заснован на способностима (шема).

– Уколико Војска располаже већим способностима него што су потребне, оне се одржавају на потребном нивоу. Међутим, уколико Војска не поседује одређене способности које су јој потребне, или способности које нису развијене на потребном нивоу, изграђују се или дограђују.

– Изграђивање потребних способности, или њихова доградња (разлика потребних и постојећих), реализује се преко чинилаца способности који су уједно и ограничења.

Сви наведени кораци морају бити усклађени са финансијским могућностима земље. Отуда, у развоју способности Војске мора да се утврди **ниво амбиција**, односно треба довести у везу утврђене задатке и развој потребних способности за њихово извршење са ценом коштања. На пример, у првој мисији Војске Србије утврђен је задатак – одбрана ваздушног простора (ВаП). Један од операционализованих задатака одбране ВаП-а јесте његова контрола, за коју треба поседовати одговарајуће способности. Ниво амбиције поседовања те способности може да буде: (1) контролу нашег ВаП-а реализоваћемо сопственим снагама или (2) контролу нашег ВаП-а препустићемо неким снагама из окружења, као што чине поједине земље. Контрола ВаП-а сопственим снагама захтева поседовање (набавку) савремених ваздухоплова и радарских система, а то (с обзиром на избор стратешког партнера) кошта толико. Препуштање контроле ВаП-а другим снагама из окружења не мери се само финансијским издацима, али, када је новац у питању, кошта толико. Наше опредељење је један или други ниво амбиције, а то, без обзира на избор, кошта!

У складу са наведеним, ниво амбиција и цена коштања, ако нису главни, сигурно су полазни критеријуми (ограничења) процеса развоја Војске заснованог на способностима, али и својеврсни изазов и ризик за систем безбедности и одбране Републике Србије. То и због тога што стратешки и нормативно утврђен ниво амбиција не сме да остане декларативан исказ, него се мора трасирати пут (акциони план) његове реализације. Тако, на пример, највиши стратешки ниво амбиција у процесу развоја Војске јесте Резолуција Народне скупштине Републике Србије о војној неутралности, што, имплиците, повлачи за собом одредбу Стратегије одбране да је наш концепт одбране – концепт тоталне одбране. Тако утврђени стратешки нивои амбиција, евидентно, разликују се од нивоа амбиција припадности неком колективном систему одбране, што не треба доказивати. Такође, како се разликују наведени нивои амбиција, (војна неутралност и припадање колективном систему одбране), тако су и цене коштања опредељења за конкретан ниво амбиција различите, не само у финансијском смислу. Свакако, услов свих услова или кључни критеријум, који се мора узети у обзир, остаје питање која(е) је(су) то највећа претња безбедности земље, са једне стране и како се супротставити, са друге стране.

Контрола и евалуација стратегије

Контрола и евалуација стратегије јесте посебан тип организационе контроле. Усмерена је на мониторинг и евалуацију стратешког менаџмента ради осигурања његове функционалности и даљег напретка. Та контрола је присутна на свим нивоима система, са намером да се одреде слабости у претходнима фазама да би се избегле у новом циклусу.

Неколико је кључних елемената контроле и евалуације стратегије, међу којима се истичу:

- самоконтрола и контрола, као функција командовања и руковођења,
- инспекцијски послови и
- интерна и екстерна ревизија.

Контрола је једна од основних функција командовања и руковођења у Војсци и руковођења у систему одбране. Најнижи ниво контроле реализује се као самоконтрола, односно стицање увида у степен реализованог у односу на планирано, од стране старешина и других инокосних органа у сопственим организационим деловима система одбране и Војске. Надградња на самоконтролу јесте контрола виших нивоа командовања и руковођења у потчињеним саставима. Контрола у Војсци највиши ниво има у Генералштабу.

Инспекцијски послови су регулисани законом и прописима Инспектората одбране, који се односе на инспекцијски надзор. Ти послови захватају све сегменте система одбране, па и Војску. Инспекција оперативне и функционалне способности команди, јединица и установа Војске, у складу са Законом о одбрани (чл. 16), реализује се по налогу председника Републике.

Интерна ревизија остварује се унутар система одбране, док екстерну ревизију реализују државни органи.

Суштина контроле и инспекцијских послова, када је Војска у питању, јесте оцена достигнутог степена развоја оперативних и функционалних способности Војске.

Посебан облик контроле јесте демократска и цивилна контрола система одбране и Војске. У том смислу, две основне полуге те контроле су: (1) ко је надлежан за употребу војне силе и (2) како се троше финансијска средства издвојена у буџет одбране. Стога, та контрола има неколико кључних аспеката, у којима се издвајају два: (1) контрола од стране председника Републике, који командује Војском у миру и рату, у складу са законом и (2) институционална и ванинституционална цивилна контрола.

Стицање увида председника Републике у достигнути степен развоја оперативних и функционалних способности Војске реализује се на два начина: (1) годишњим реферисањем о оперативним и функционалним способностима Војске и (2) на закону заснованом праву Инспектората одбране да, у складу са наређењем председника Републике, сагледава стање оперативних и функционалних способности Војске у саставима Војске које одреди председник Републике.

Институционалну цивилну контролу Војске, али и припремљеност система одбране, реализује Народна скупштина, као највише законодавно тело. Ванинституционалну цивилну контролу Војске, коју не треба занемаривати, напротив, остварују невладине организације, преко медија, па све до грађана као најшире основе.

Контрола трошења буџета одбране, поред интерне (у систему одбране), спада у надлежност Владе Србије. Изузетно ригорозни критеријуми и механизми само су добродошли из најмање два разлога: (1) стицање увида у трошење финансија у складу са прописима и (2) транспарентности трошења финансија, односно упознавање јавности о том процесу, јер паре за одбрану издвајају грађани Србије.

У складу са наведеним, у наредном периоду врло су значајне следеће активности:

- доношење и хармонизација прописа у домену контроле, инспекције и ревизије,
- развој и унапређење механизма контроле свих врста и на свим нивоима и њихову сталну доградњу,
- предузимање мера за реаговање у складу са налазима контрола, инспекције и ревизије.

За Војску је најбитније да се развије ефикасан систем контроле и оцењивања оперативних и функционалних способности. У том смислу, бројна су искуства и оперативно задејствовани процеси те контроле у земљама окружења, који се могу применити и у Војсци Србије. То се, свакако, чини кроз билатералну сарадњу са многим земљама. Без обзира на то да ли се ослонили на неко страно решење или на сопствену памет и „оригинално“ решење, кључ овог процеса јесу мисије и листе тежишних задатака мисије.

Детекција и дефекција су врло значајне полуге за контролу и евалуацију стратегије. Дефекција подразумева да се у том процесу дешавају активности и аномалије које одударају од прописаног (утврђеног, наређеног) и наводи шта треба мењати. Детекција подразумева експерте и начин откривања дефекције.

Дефекција може настати из објективних и субјективних разлога. Објективни разлози дефекције, најчешће, крију се у неискуству (ако је то објективно!), брзоплетости доношења прописа и, самим тим, колизији донетих прописа и успостављених решења. Субјективни разлози су бројни, а најчешће јесу незнање, препознавање и намера. Не знати није срамота, али не хтети знати јесте проблем. Стога, у пракси се као опаснији појављују руковођиоци који одређене процесе и активности **препознају**. Односно, негде су „чули“, чак и видели, али се нису удубили у то, да се нешто ради и, а priori, залажу се да се то примени и у систему одбране, посебно у Војсци. Што је виши командно-руководећи ниво тих лица, то је примена „препознатих“ решења вероватнија, а самим тим и погубнија, дугорочно посматрано. Намера, као субјективни облик дефекције, повлачи моралну, материјалну, дисциплинску и кривичну одговорност, о чему не треба трошити речи.

У складу са наведеним, врло је значајно имати квалитетну детекцију. Квалитетна детекција подразумева лица и органе који: (1) недвосмислено поседују знања и искуства предметне области; (2) по вокацији се ради о лицима које краси поштење, неподмитљивост, пожртвовање и оданост систему и (3), на основу наведеног, то су лица која имају стварни (немандатни – положајни или лажни) ауторитет у систему.

Нека нам у смислу детекције и дефекције послужи текст барона Жоминија (Преглед ратне вештине), који, парафразирано, гласи: *Само се будала окружује будалама. Паметан се окружи паметнима и убира плодове њиховог рада, а да ни прстом није мрдноу.*

Знање је једно од кључних својстава сваког менаџера. Стога, нека буде допуштено и то да се примене крилатице о знању и незнању:

- онај ко зна да зна, тај зна – пожељан сваком систему (зналац),
- онај ко зна да не зна, тај зна – неће се ангажовати (поштен),
- онај ко не зна да зна, тај не зна – не треба га ангажовати (шарлатан) и
- онај ко не зна да не зна, тај не зна – најопаснији за систем (препознавалац или незналица).

Закључак

Нема крајњих (за сва времена утврђених) циљева у изузетно сложеним процесима и системима на које утиче велики број фактора из и изван система. Међутим, има и мора да буде озбиљних и компетентних настојања да се стратегије система утврде, имплементирају, контролишу и евалуирају на што је могуће ефективнији и ефикаснији начин, за достизање жељених стања система, у чему менаџмент има највећу улогу.

Систем одбране је најсложенији систем сваке државе, јер се преко њега преплићу све сфере људске делатности, усмерене на стварање оптималних услова за општи просперитет и развој земље.

Република Србија је самостална држава пет година. У том периоду развија се систем одбране који треба да буде у складу са потребама Републике Србије, са једне, и условима који детерминишу глобалне, регионалне и унутрашње односе и процесе, са друге стране. Поред тога, систем одбране мора да буде финансијски одржив за Републику Србију.

Систем одбране Републике Србије реформише се и развија у наведене три компатибилне сфере, у којима су достигнути одређени нивои организованости и функционалности. Може се рећи да ће се доношењем Дугорочног плана развоја система одбране и новог Стратејског прегледа заокружити стратешко-доктринарна и правно-нормативна сфера система одбране за дуже време. Сфера организовања и функционисања, као наставак две претходне сфере, јесте сталан процес најподложнији променама. Међутим, промене у сфери организације и функционисања система одбране, посебно Војске, јесу најочевидније и најподложније суду јавности, што се не сме губити из вида.

Систем одбране Републике Србије развија се на сопственим традицијама, умешним пројекцијама, али и коришћењем најбољих страних искустава. Као што је логично да користимо сопствене традиције и најбоља искуства, тако није нелогично угледати се на најбоље и учити од њих, ма како се они звали. С обзиром на ту чињеницу, систем одбране треба да буде отворен за критику сопствене и стране јавности, посебно компетентне. Нисмо ми само оно што о себи мислимо, него (делом) и оно што други о нама кажу, посебно ако су ти други светски моћници, што, ма како звучало, не треба губити из вида. Чињеница је да је достигнути ниво развијености и функционисања система одбране Републике Србије респектабилан у очима оних до чијег става треба да нам је стало.

Основна стратегија развоја система одбране, дугорочно посматрано, јесте Стратегија развоја способности. Ту стратегију треба утврдити и имплементирати преко два кључна процеса: (1) систем ППБИ и (2) развој Војске заснован на способностима. Основни начини контроле и евалуације стратегије јесу цивилна и демократска контрола, самоконтрола и контрола претпостављених, инспекција и ревизија. Полазни критеријуми (самим тим и ограничења) у утврђивању, имплементацији, контроли и евалуацији стратегије развоја способности јесу: (1) ниво амбиција и (2) цена коштања. Та два критеријума (ограничења), у складу са наведеним процесима стратегије развоја способности, олакшаће утврђивање организације система и Војске, односно потребне промене у до сада успостављеној организацији Војске и систематизацији Министарства одбране.

Ефективан и ефикасан менаџмент у систему одбране биће онај који пројектује, имплементира, контролише и на прави начин врши евалуацију стратегије, која доводи до реализације стратешких циљева и достизања жељеног стања, а не онај који (само) мандатно заузме позиције у систему, ма на којој функцији био и ма колико се клео у патриотска осећања. Са друге стране, оцена успешности стратешког менаџмента у одбрани мериће се и тиме колико је више објективно могуће рећи „ми смо“ од ставова „ми ћемо“, или „објективно нисмо могли“, јер је врло добро знано да ништа не успева као успех. При томе, врло је важан однос циљева и метода њиховог достизања. Погрешно утврђен циљ(еви), не води(е) ка решењу, док неадекватно одабране методе могу довести до циља, али на тежи начин од оптимално одабраних и примењених.

Литература

1. Адигес, Исак, Стилони доброг и лошег управљања, ASSE book, 2004.
2. Адигес, Исак, Управљање променама, ASSE book, 2007.
3. Asse news, 36, 37, 39, 41, Graph Style, Нови Сад; 2008.
4. Барон Жомини, Преглед ратне вештине, превод на српски језик, 1929.
5. Бела књига одбране Републике Србије, 2010.
6. Дракер, Питер, Мој поглед на менаџмент, ASSE book, 2004.
7. Доктрина Војске Србије, 2010.
8. Закон о одбрани, 2007.
9. Закон о Војсци Србије, 2007.
10. Закон о војној, радној и материјалној обавези, 2010.
11. Закон о упућивању Војске и других снага одбране у мултинационалне операције ван граница Републике Србије, 2010.
12. Стратегија националне безбедности Републике Србије, 2009.
13. Стратегија одбране Републике Србије, 2009.
14. Стратегијски преглед одбране Републике Србије, 2009.