

## ОБАВЕШТАЈНО ОБЕЗБЕЂЕЊЕ У ФУНКЦИЈИ УТВРЂИВАЊА ЦЕНЕ КОШТАЊА ОПЕРАЦИЈЕ

Бранимир Марковић и Дано Маврак\*  
Министарство одбране Републике Србије

Током планирања операције јавља се проблем поузданог предвиђања неопходних финансијских средстава за њену реализацију. Цена коштања операције представља квантитативни показатељ, изражен у одређеним новчаним јединицама, којом се приказују сви трошкови који су на неки начин везани за одређену операцију. Динамички карактер и међузависност различитих фактора имплицирају да се свака операција изводи у различитом оперативном окружењу. Без разумевања оперативног окружења, утврђивање цене коштања може бити потпуни промашај, чак и ако прорачун врше најбољи економски стручњаци.

Овај чланак објашњава на који начин елементи оперативног окружења могу утицати на трошкове у операцији, те како обавештајно обезбеђење доприноси тачнијем прорачуну цене и рационализацији трошкова. Анализом оперативног окружења кроз објашњене моделе могуће је претпоставити како ће оно утицати на цену коштања операције.

Кључне речи: *операција, цена коштања, обавештајно обезбеђење, оперативно окружење*

### Увод

У свим друштвеним делатностима човек тежи да што рационалније троши расположиве ресурсе у остварењу својих циљева. Са једне стране, увек се налази потреба да се нешто уради, а са друге су реалне могућности. Цена коштања одређеног пројекта често представља кључни фактор за доношење одлуке. Слично томе, и војска тежи да што боље разуме окружење у којем делује како би доносила целисходне одлуке.

Током планирања војних операција, због деловања различитих фактора, настаје проблем поузданог предвиђања финансијских средстава за њену реализацију. И поред највећих напора, разлике између планираних и стварних цена указују на то да до данас ниједна армија није успела решити овај проблем на задовољавајући начин.

У раду се тврди да недовољно укључивање обавештајних органа у процес утврђивања пројектоване цене коштања операције може довести до прављења грубих грешака у прорачуну.

\* mavrakdano@ptt.rs

Рад описује утицај различитих фактора на трошкове операције кроз моделе помоћу којих обавештајно обезбеђење (ОБОБ) анализира оперативно окружење у операцијама и начин на који се оно може искористити у функцији утврђивања цене коштања операције.

Опште позната тврдња да „*ко влада информацијом, влада и ситуацијом*” потврђује се и у области управљања трошковима операције, чиме се указује на оправданост улагања у обавештајно обезбеђење.

## Обавештајно обезбеђење операције

Познато је да Војска Србије (ВС) у оквиру извршавања својих мисија и задатака изводи широк спектар борбених и неборбених операција, које се могу поделити према бројним критеријумима. Појам „операција” је у широкој употреби, али се у области одбране дефинише као „*скуп борбених и/или неборбених активности, покрета и других акција предузетих по јединственој замисли, самостално или у сарадњи с другим снагама одбране, ради остварења општег циља различитог значаја*”<sup>1</sup>. Било да се операције изводе у миру, рату или ванредном стању, за њихову успешну реализацију неопходно је правовремено поседовање релевантних и тачних информација о непријатељу (претњи) и окружењу у којем се оне изводе. Овакве информације у различитим формама даје ОБОБ које представља „*...континуирани процес који обухвата прикупљање, обраду и коришћење обавештајних података (информације, процене) о стању и намерама носиоца угрожавања безбедности (непријатељ-претња), простору ангажовања снага и времену ради спречавања изненађења и правовременог реаговања на насталу ситуацију.*”<sup>2</sup>

У пракси, ОБОБ се реализује кроз обавештајне циклусе (ОбЦк) који се састоје од усмеравања обавештајних капацитета, прикупљања и обраде обавештајних података (ОбП) и, на крају, достављања обавештајних производа (података, информација, анализа, процена итд.) корисницима.

Основна улога ОБОБ у свим врстама операција јесте подршка командовању и руковођењу. У фази планирања операције, ОБОБ има задатак да омогући разумевање претње и утицаја оперативног окружења. Ако се има у виду да је један од важнијих критеријума за доношење одлуке и цена операције, те да су за њено одређивање неопходни што тачнији подаци, или макар одређене претпоставке, лако се закључује да су производи ОБОБ незаобилазни при утврђивању цене коштања операције.

## Цена коштања операције

Цена коштања операције представља мерљиви вредносни исказ (изражен у новчаним јединицама) утрошка свих ресурса неопходних за остваривање њеног циља. Утврђивање цене коштања операције има за циљ да се на основу ње донесе целисходна одлука која ће обезбедити наменско, рационално и економично анга-

<sup>1</sup> Доктрина операција Војске Србије, ЗОК, 2012, стр. 32.

<sup>2</sup> Обавештајна доктрина Војске Србије, УОИП (Ј-2), 2012, стр. 9.

жовање снага и средстава.<sup>3</sup> Утврђивање цене коштања операције је комплексан поступак, који мора бити усклађен са нормативно-законским оквиром који дају Закон о буџетском систему, Закон о буџету за фискалну годину, Правилник о материјално-финансијском пословању, нормативи и друга документа.

## Врсте цене коштања операције

За потребе војске најчешће се разматрају пројектована (планирана) и стварна цена операције. *Пројектована цена операције* одређује се у фази њене припреме и она обухвата све могуће планске трошкове (разврстане по врстама, местима настанка, носиоцима или активностима) за одређени период или операцију. Пројектована цена операције рачуна се за сваку варијанту употребе, како би се донела одлука о начину ангажовања снага.

Новчани износ утрошака свих ресурса, обрачунат након завршетка операције, представља *стварну цену операције* у коју, поред предвиђених, улазе и сви непредвиђени трошкови који су настали услед промена у окружењу. Може се очекивати да ће се број учесника операције, њена сложеност, време трајања и недовољно разумевање окружења одразити на одступања између стварне и планиране цене операције. Зато разумевање оперативног окружења представља предуслов за долазак до економске цене операције која одражава рационалну употребу расположивих ресурса.

## Структура цене коштања операције

Структура цене коштања операције може се изразити на више начина, али подела на *фиксне* и *варијабилне трошкове* управо омогућава уочавање простора за уштеду.

*Фиксни трошкови* могу се дефинисати као врста трошкова чији је укупан износ независан од начина ангажовања јединице. На пример, пешадијски батаљон сам по себи има редовне трошкове (плате, исхрана, одржавање...), без обзира на то да ли је ангажован у некој операцији или не. *Варијабилни трошкови* настају када се јединица ангажује на одређеној активности (извршава конкретне задатке). Када је поменути батаљон ангажован, у његове *укупне трошкове* улазе фиксни и варијабилни трошкови. Обе врсте трошкова могуће је изразити у новчаном износу по јединици времена (час, дан, итд). Једна од карактеристика фиксних и варијабилних трошкова је њихова пропорционалност, па их је зато могуће стандардизовати употребом научних студија и провере у пракси. *Стандардни трошкови* су једно од најтачнијих мерила, јер се рачунају на основу научних метода, уз свестрано сагледавање бројних фактора. Поседовање стандардних трошкова (или норматива) свакако може убрзати процес утврђивања цене коштања операције и донети друге бенефите.<sup>4</sup> На пример, поређење стварног и стандардног утрошка муниције може указати на неекономично трошење и узроке настанка трошкова.

<sup>3</sup> Мучибабић, С., Васковић, З. и Николић, Н: Цена коштања војне операције, Симпозијум „Теоријски и практични аспекти војних операција“, Београд, 2004, стр. 2.

<sup>4</sup> Шире: Марковски С.: Трошкови у пословном одлучивању, Научна књига, Београд, 1991.

## Трошкови обавештајног обезбеђења у цени коштања операције

Природно је да и ОбОб има своје трошкове који улазе у укупну цену коштања операције. Структура трошкова ОбОб може се изразити на различите начине: према фазама операције, обавештајним дисциплинама, али је можда најподесније употребити метод прорачуна трошкова на основу активности (АБЦ метод) који се све више примењује у свету.<sup>5</sup>

Посматрано кроз обавештајни циклус, највише трошкова ОбОб настаје у фази прикупљања ОбП. Зато усмеравање обавештајних капацитета, као прва фаза обавештајног циклуса, доприноси рационалној употреби ресурса и смањењу трошкова ОбОб. У фази обраде и фази достављања обавештајних производа постоје прилично уједначени трошкови који се, начелно, могу унапред утврдити (стандардизовати). У табели 1 приказани су трошкови ОбОб по фазама операције разврстани према активностима.

Табела 1 – Трошкови ОбОб разврстани према активностима<sup>6</sup>

ФАЗА	АКТИВНОСТ	ТРОШКОВИ	
		фиксни	варијаб.
ПРИПРЕМА	▪ Обавештајна припрема бојишта	$\phi_1$	$\epsilon_1$
	▪ Почетно извиђање	$\phi_2$	$\epsilon_2$
	- Ангажовање извиђачке групе,	$\phi_{21}$	$\epsilon_{21}$
	- Ангажовање извиђачке патроле,	$\phi_{22}$	$\epsilon_{22}$
	- Ангажовање извиђачке авијације ...	$\phi_{23}$	$\epsilon_{23}$
▪ Прикупљање ОбП из отворених извора (преплата на новине, публикације, анализе, статистике...)	$\phi_3$	$\epsilon_3$	
▪ Набавка специјалних средстава и опреме	...	...	
...	...	...	
ИЗВОЂЕЊЕ	▪ Извиђање	$\phi_n$	$\epsilon_n$
	▪ Процена ефеката дејства	...	...
	▪ Оперативни рад	...	...
	▪ Одржавање и замена техничких средстава.	...	...
	▪ Смена људи и система ангажованих у операцији.	...	...
	▪ Ангажовање спољних сарадника (експерти, преводиоци...)	...	...
...	...	...	
СТАБИЛИЗАЦИЈА И ДЕАНГАЖОВАЊЕ	▪ Повлачење људи и средстава из З/О	$\phi_x$	$\phi_x$
	- Награђивање сарадника из З/О		
	- Транспорт људи и средстава ...		
	▪ Анализа рада и складиштење информација	...	...
	▪ Могући судски трошкови (у земљи и иностранству)	...	...
▪ Лечење и опоравак људства	...	...	
▪ Одржавање и замена техничких средстава.	...	...	
...	...	...	
Обавештајно обезбеђење, укупно:		$\Sigma\phi$	$\Sigma\epsilon$

<sup>5</sup> Шире: Антић, Љ. и Георгијевски, М.: Обрачун трошкова по активностима заснован на времену, Економске теме 4/2010, Ниш, 2010.

<sup>6</sup> Табела израђена по аналогији: Мучибабић, С., стр. 11-13.

Као што озбиљне компаније не жале новац за истраживања средине пре повлачења пословних потеза, тако и трошкови обавештајног обезбеђења представљају улагање које може допринети смањењу укупне цене коштања операције.

## Утицај оперативног окружења на трошкове у операцији

Оперативно окружење може се дефинисати као комплекс услова у којима се изводи операција, а који утичу на њен коначни исход. Ради лакшег разумевања и анализе, оперативно окружење описује се помоћу различитих модела који садрже одређени број варијабли, на основу којих је могуће претпоставити његов утицај на цену коштања операције.

## Утицај димензија оперативног окружења на трошкове у операцији

Већина чланица НАТО-а за оперативни ниво користи „модел оперативних варијабли” или „PMESII-PT”<sup>7</sup>. Сличан модел димензија оперативног окружења (слика 1) користи и ВС. Овај модел анализира осам димензија (физичка, војна, временска, политичка, социјална, економска, технолошка и информацијна) и омогућава разумевање окружења у којем се изводе операције. Свака од димензија на другачији начин и различитим интензитетом утиче на укупну цену операције и у корелацији је са другим димензијама.



Слика 1 – Утицај димензија оперативног окружења и оперативног оквира на цену операције

<sup>7</sup> PMESII-PT је акроним од енглеских речи: Political, Military, Economic, Social, Infrastructure, Information, Physical Environment and Time.

Физичка димензија намеће услове које је готово немогуће избећи и обухвата специфичности терена, климе, метеоролошких услова и друге физичке карактеристике које могу утицати на извођење операције. Свакако да је утрошак горива различит при нападу на равничарском или брдско-планинском рељефу и да метеоролошки услови, као што су екстремно ниске или високе температуре, велика количина падавина могу знатно усложити извођење операције, продужити њено трајање и утицати на број војника избачених из строја. Обавештајни орган током обавештајне припреме бојишта (ОПБ), у фази припреме операције, уочава кључни терен који утиче на успешно извођење операције. Кључни терен је, рецимо, једини мост на реци у зони операције чије рушење може довести до застоја операције, потребе за додатним ресурсима или неопходности да се изврши заобилажење водене препреке дужим путем, што утиче на разне врсте трошкова и стварну цену операције.

Војна димензија знатно утиче на цену коштања операције. На пример, увођење нове противоклопне ракете која има већу вероватноћу поготка и повећану пробојност свакако може довести до повећаног броја уништених оклопних возила. Уосталом, на свежем примеру рата у Украјини може се видети да су снаге Доњецке Народне Републике уништавањем великог броја ваздухоплова знатно повећале цену коштања читаве операције. Деловањем овог фактора (али и других) дневна цена коштања читаве операције скочила је са почетних 2 милиона на почетку, до 6 милиона долара у последњим данима операције.<sup>8</sup>

Временска димензија односи се на трајање операције. Одлука да се операција изведе брже или спорије може бити од кључног утицаја на цену коштања операције. Брже или спорије извођење операције може довести до повећаних губитака у људству и техници, или до њиховог смањења, што зависи од конкретне ситуације. Човек може утицати на временску димензију рационалним коришћењем овог ресурса. Утврђивање потребног времена врши се према три модела: искуствено, статистички и научно. У савременим операцијама тешко се може на научним основама одредити време трајања неке будуће операције. Искуствено се релативно брзо може проценити оквирно време трајања операције, али је то субјективна категорија. Научно одређивање времена је најпрецизније, али није увек економски оправдано и захтева време за реализацију. Додатан проблем у одређивању времена трајања операције представља и чињеница да постоји само један документ нормативног карактера који регулише проблематику одређивања времена за извршење неке активности у Војсци (Упутство о нормирању у ОС из 1974. године).<sup>9</sup> Ако томе додамо да је динамичан развој технике у протеклих 40 година убрзао процесе, може се закључити да је неопходно израдити нове нормативе без којих је тешко тачно предвиђање цене коштања операције.

Политичка димензија може интензивно утицати на цену коштања операције. Стабилна политичка ситуација у којој су релативно јасне политичке позиције омогућава тачније предвиђање. Нестабилна политичка клима може имати за последицу долазак на власт струје чији су ставови дијаметрално супротни од тренутне. Односно, на трошкове ће различито деловати политичка странка која се залаже за мирно решавање проблема, неголи радикална политичка опција која сматра да само оружаним сукобом може остварити своје циљеве.

<sup>8</sup> <http://rt.com/business/184917-ukraine-cost-of-war/>

<sup>9</sup> Радовановић, Г. и Каровић, С.: Нормирање времена процеса рада у војној организацији, Војно дело, лето/2014, Београд, 2014, стр. 247.

Утицај социјалне димензије на цену коштања операције може се видети из искуства америчке војске у Авганистану. У периоду од 2002. до 2006. годишњи трошкови износили су око 4 милијарде долара. Изненађујуће је да је за фискалну 2007. захтевано чак 17 милијарди. Највећи удео у повећању укупне цене операције имала је замена уништених или оштећених возила „хамер”. Десило се да је Ал Каида, коришћењем предности у разумевању социјалне димензије (лоша економска ситуација, познавање културе, религије и менталитета авганистанског народа), успела да придобије на своју страну значајан део незадовољног локалног становништва. То им је омогућило спровођење асиметричног одговора у виду масовне употребе импровизованих експлозивних направа (ИЕН) и то највише у форми „бомби на путу”<sup>10</sup>. Ова врста ИЕН наносила је велике губитке у људству и техници на неоклопљеним возилима, па су америчке снаге принуђене да их додатно заштите. Услед додатне тежине челичног оклопа дошло је до повећања потрошње горива и хабања самог возила.<sup>11</sup>

Економска димензија најчешће утиче индиректно на трошкове операције, па ће тако објекат од виталног економског значаја за државу бити много упорније бранен, што може утицати на временску димензију (дужину трајања операције), повећање губитака, а самим тим и трошкова. Из финансијских показатеља на примеру Украјине, озбиљни аналитичари могли су још раније проценити да украјински буџет не може дуго издржати толика финансијска напрезања у извођењу операције.

Технолошка димензија оперативног окружења најчешће делује посредно на трошкове операције, преко или у синергији са другим димензијама. Податак да је терористичка организација овладава технологијом за израду биолошког или хемијског оружја захтеваће примену посебних мера, што доводи до повећања трошкова и, у крајњем, утиче на планирану цену евентуалне противтерористичке операције.

Информациона димензија, а нарочито медији, могу утицати на креирање јавног мњења и на тај начин пријатељску или неутралну друштвену групу подстаћи на непријатељско деловање. Након позива Осаме бин Ладена на „свети рат” против САД порастао је и број напада, што је довело до повећања трошкова у многим операцијама које је изводила њихова војска. Треба приметити да на повећање цене коштања операције не мора утицати само позив на рат, већ и позив на отпор, протесте и слично. У сваком случају, долази до спреге деловања информационе и других димензија оперативног окружења.

## Утицај елемената оперативног оквира на трошкове у операцији

Модел елемената оперативног оквира има шест варијабли (мисија, непријатељ, оперативни распоред сопствених снага и подршке, оперативна организација простора, цивилно-војна сарадња и време) које су прилагођене, пре свега, тактичком ни-

<sup>10</sup> Енглески „roadside bombs”.

<sup>11</sup> Овај пример би с правом могао бити сврстан и у војну димензију, али је суштински утицај долазио из проблема у социјалној димензији који је највидљивије деловање испољио преко војне.

воу.<sup>12</sup> С обзиром на то да су поједини елементи овог модела део већ објашњених појединих димензија оперативног окружења, даље ће бити сагледан само утицај мисије и оперативног распореда сопствених снага и подршке на трошкове операције.

Мисија представља вербални исказ онога што је потребно урадити, без навођења начина на који је то потребно урадити, па самим тим утиче на варијабилне трошкове. Мисија даје циљ и временску одредницу трајања операције. Циљ који треба остварити и ситуација на терену опредељује неопходан број учесника операције. Пројектовање оптималног броја снага за извршење одређене операције и начин употребе могу имати значајан утицај на њену укупну цену коштања. У давању мисије потчињеним јединицама треба бити опрезан. На пример, у нападу после одређеног времена може настати дилема – да ли продужити са истом јединицом или увести неку другу из дубине распореда. Довођење друге јединице, са економског гледишта, можда изгледа као трошак, али са друге стране замор и морал људства може довести до смањене ефикасности и самим тим до непланираних трошкова који могу премашити цену прве опције.

Оперативни распоред сопствених снага и подршке може знатно утицати на трошкове операције. Командант уз стручну помоћ органа команде мора знати колико му је ресурса потребно за извршење задатка, те када и где су му неопходни. Недовољна количина залиха (муниција, МЕС, храна, итд.) може проузроковати застој у континуитету извођења операције, док превелика количина повећава трошкове чувања и одржавања. До величине економских залиха било ког ресурса и њиховог распореда није могуће доћи без сагледавања оперативног окружења.

Из претходног поглавља могло се закључити да оперативно окружење утиче, пре свега, на варијабилне трошкове који и јесу кључни проблем у утврђивању цене коштања операције. Војске САД и Уједињеног Краљевства за овакве (непредвиђене) трошкове користе „специјалну резерву” из буџета Министарства одбране. Сходно тим искуствима, било би пожељно да за сваку операцију буду опредељена средства специјалне резерве, чија се висина може оквирно предвидети анализом оперативног окружења уз стручну помоћ обавештајних органа.

## Закључак

Догађаје у оперативном окружењу није могуће у потпуности предвидети, па самим тим ни апсолутно тачну цену коштања операције, али ОбОб свакако смањује могућност „трошковних изненађења”. Модел за анализу оперативног окружења на основу његових димензија може послужити при утврђивању цене коштања сложенијих операција које трају дуже или се изводе на ширем географском простору. За једноставније операције чије је трајање краће или ограничено на мањи простор довољан је модел елемената оперативног оквира. У сваком случају, анализа оперативног окружења коју врше стручни органи не сме се заобићи.

<sup>12</sup> Елементи овог модела познати су у НАТО као варијабле мисије МЕТТ-ТС што је акроним од енглеских речи: Mission, Enemy, Terrain and weather, Troops and support available, Time available and Civil considerations.



Приликом усвајања модела којим ће се вршити прорачун цене коштања операције, важно је извршити добру алокацију трошкова како би се идентификовала места на којима су могуће уштеде. Традиционални модели који разврставају трошкове према местима и носиоцима нису погодни за цену коштања операције, већ треба размотрити коришћење метода прорачуна трошкова на основу активности.

Формирање специјалне резерве у финансијској конструкцији операције један је од начина којим се може тренутно решити проблем непредвиђених трошкова до усвајања задовољавајућег модела за прорачун цене коштања операција. У одређивању износа специјалне резерве могу помоћи обавештајни органи детаљнијом анализом оперативног окружења.

На крају, орган финансијске службе мора, поред стручности, имати и шири поглед на ситуацију, како би, на основу анализе оперативног окружења и добре алокације трошкова, пронашао места за могуће уштеде и такав предлог изнео команданту. У противном, његова улога ће се свести само на улогу рачуновође.

## Литература

1. Марковски, С.: *Трошкови у пословном одлучивању*, Научна књига, Београд, 1991.
2. Мучибабић, С., Васковић, З. и Николић, Н.: *Цена коштања војне операције, Симпозијум „Теоријски и практични аспекти војних операција”*, Београд, 2004.
3. Радовановић, Г. и Каровић, С.: *Нормирање времена процеса рада у војној организацији, Војно дело, лето/2014*, Београд, 2014.
4. Антић, Љ. и Георгијевски, М.: *Обрачун трошкова по активностима заснован на времену, Економске теме, 4/2010*, Ниш, 2010.
5. *Доктрина операција Војске Србије*, Министарство одбране Републике Србије, Здружена оперативна команда ГШ ВС, 2012.
6. *Обавештајна доктрина Војске Србије, УОИП (Ј-2)*, Београд, 2012.
7. <http://rt.com/business/184917-ukraine-cost-of-war/>
8. <http://www.iraqanalysis.org/publications/235>