

# ДОГРАДЊА ФУНКЦИОНАЛНОГ МОДЕЛА ОРГАНИЗОВАЊА МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Сретен Б. Зафировић\*

Војска Србије, Команда за развој Расинске бригаде, Крушевац

У чланку се на систематски начин указује на различита схватања и тумачења појмова организације, организационе структуре и функције, различитим модалитетима организационих структура, а посебно се истиче велики број прописаних функција као кључног проблема постојећег функционалног модела организовања Министарства одбране и Војске Србије.

Указујући на проблем поступка и начина одређивања функција, односно методологије одређивања функција и њихових носилаца у Министарству одбране и Војсци Србије, а у потрази за новим решењима у успостављању њихове нове организације, у чланку се износи предлог функција и њихових носилаца, којим се број функција знатно смањује, што би требало да доведе до оптималније будуће организације Министарства одбране и Војске Србије и унапређења ефикасности и ефикасности рада ових институција.

За полазну основу за редефинисање и уређење функција у Министарству одбране и Војсци Србије предлаже се груписање функција на нивоу сектора.

Кључне речи: *организација, организациона структура, функција, типови организационих структура, функционални модел*

## Увод

У склопу реформе система одбране током 2005. и 2006. године успостављена је нова организација Министарства одбране Републике Србије, Генералштаба Војске Србије, као и команди јединица Војске Србије, које се организују по функционалном организационом моделу, по узору на организовање ових институција у земљама чланицама НАТО Програма Партнерство за мир (ПзМ). Новом организацијом Министарства одбране Републике Србије Генералштаб Војске Србије постао је функционални део Министарства одбране као посебна организациона јединица.

Успостављеном функционалном организацијом функције се посматрају као елементи организације чије функционисање обезбеђује достизање дефинисаних ци-

\* sreten.zafirovic@kzrrsbr.kzo.vs

лева организације. Принцип институционалне интегрисаности, који је често игнорисан, подразумева да свака организација треба да буде структурирана тако да помаже у достизању дефинисаних циљева, односно структура организације требала би да рефлектује ове циљеве.

Велики број функција, а тренутно их је у Министарству одбране и Војсци Србије прописано 42, условљава независно планирање и нормативно уређење у 42 области, које по својој природи морају међусобно да буду координисане. Прорачуном се може доћи до цифре од 903 међусобно координисаних веза између ових функција. Измене у било којој од 42 функције могу да изазову промене у функционисању осталих функција. Зато је планирање рада организационих целина у МО и ВС по свим овим функцијама велики изазов, јер носиоци функција нису у могућности да одреде шта су приоритети на нивоу МО и ВС. Чак и када се поставе одређени циљеви и параметри на нивоу система, носиоци функција прво остварују своје циљеве и зацртане приоритете.

Инсистирање на великом броју функција повезује се са давањем значаја појединим организационим целинама. Овај значај првенствено се користи за остваривање утицаја у систему као и стварања легитимних услова за подизање елемената формацијских места у организацијској целини која је носилац функција.

Основна идеја чланка је да се преиспита постојећи функционални модел организовања МО и предложе нова решења у домену уређења функција којим ће се, као елементима организационе структуре, директно утицати на организациону структуру МО и ВС, а све ради стварања услова за ефикасније функционисање МО и ВС. Новим уређењем функција стварају се услови за нова организациона решења, а њиховом применом унапредиће се способности Министарства одбране и Војске Србије за извршавање послова, задатака и мисија.

## Дефинисање основних појмова

Термин *организација* је вишезначан, а схвата се двојако, тројако, па чак и више-струко. Аутори који организацију схватају двојако, схватају је као *функционалну групу или институцију* (држава, предузеће, војска, војна јединица) и као *процес организовања* што подразумева креирање организационе структуре у оквиру које се делегирају послови на чланове организације [1].

Аутори који термин организација схватају тројако, интерпретирају га као:

- означавање процеса,
- описивање резултата процеса,
- институцију.

Схватање организације као процеса подразумева одвијање потребног радног садржаја за постизање сврхе у индивидуалном послу и обезбеђење средстава координације напора носилаца посла. Схватање организације као резултата процеса организовања је да је чине запослени људи и мрежа односа између њих. Ово значење, поред људи као носилаца активности, укључује структурални аспект кроз мрежу међусобних односа. Међусобни однос представља конститутивни елемент следећег, трећег значења термина организације као институције (држава, предузеће, војска), које је настало као последица све присутнијих формалних и нормативних аспеката у савременом свету.

Манојло Бабић наводи чак шест различитих схватања организације, за која каже да су најчешће заступљена у литератури о организацији, а то су:

- организација као организам,
- организација као бирократска творевина,
- *организација као руковођење*,
- организација као социјални систем,
- организација као радна целина,
- организација као делатност организовања [2].

Једно од најраспрострањених схватања организације је оно у коме се она поистовећује с руковођењем. Ово схватање је, највероватније, произашло из Фајоловог (Henri Fayol)<sup>1</sup> проучавања и тумачења организације и његове поставке о административној функцији и њеним саставним деловима. Наиме, Фајол је давне 1916. године, проучавајући предузеће и његову организацију, утврдио да оно има шест пословних функција и то: техничку, комерцијалну, финансијску, безбедносну, рачуноводствену и *административну*, која је, по њему, најважнија и која припада руководиоцима.<sup>2</sup>

*Општи закључак је да организацију чине одређени елементи, од којих сваки има дефинисану намену, али се њихово функционисање ослања на резултате осталих компоненти система. Према томе, циљ појединог елемента структуре биће остварен на основу резултата неких од елемената система, при чему везе између њих треба да обезбеде усклађено деловање.*

*Организациона структура* настаје као последица процеса организовања. Њоме се уређују везе и односи који постоје у једној организацији између различитих организационих целина, као и везе и односи који постоје унутар самих организационих јединица. Поред уређивања веза и односа, организационом структуром врши се подела надлежности унутар организације, што је веома значајно за ефикасан и ефективан рад организације. Организациона структура омогућава стабилност и континуитет у раду организације, без обзира на кадровске промене.

У дефинисању појма организациона структура потребно је поћи од значења термина структура, а затим и објаснити синтагму организациона структура.

Структура се, уосталом, као и организација, различито схвата и дефинише у теорији и пракси. Међутим, та разлика није тако изразита као код организације и више је формалне а мање суштинске природе. Аутори који у први план стављају задатке организационе јединице структуру дефинишу „као узорак или систем распореда одељења и послова које треба обавити“ [2]. Аутори који тежиште стављају на односе у организацији структуру дефинишу „као систем или мрежу односа између различитих делова организације или, пак, места у њој и оних који се на њима налазе“ [2]. И трећа група аутора нагласак ставља на оба, тј. и на делове, односно чиниоце организације и на њихове међусобне односе и везе. Ови аутори у структури углавном виде средство „утврђивања елемената организације и односа међу њима“ [2]. Из начина схватања структуре произилазе и начин појмовног одређења овог термина.

<sup>1</sup> Анри Фајол (Henri Fayol) је био управник рудника на северу Француске и истраживач. Најпознатије дело му је *Опште и индустријско управљање* из 1916. године. Поред развијања теорије административне доктрине, сматра се да је Фајол увео линијски систем руковођења у индустрију.

<sup>2</sup> Фајолова подела актуелна је до данашњих дана и многи аутори који се баве питањима организације и управљања полазе од ове поделе, која је у пракси организације предузећа постала незаобилазна.

У Речнику страних речи и израза Милана Вујакије термин *структура* (лат. *structura*) означава „начин гранања, склоп, састав, устројство, распоред, односно начин како су спојени делови стена и планина“ [3].

Структура представља „сложену творевину која се ствара и обликује ради остваривања постављених циљева организације и која отуд, нужно укључује како чиниоце рада тако и њихове међусобне односе“ [2].

У књизи Бранислава Јовановића *Увод у теорију војног руковођења* термин структура се дефинише као „одређени број елемената неке целине и њихових међусобних веза, што се успоставља концепцијом повезивања структуре“ [4]. Сваки елемент има своју структуру па је, сходно томе, и он систем.

Синтагма *организациона структура* се схвата и као формално утврђен број делова једне организације, њихових задатака, међусобних веза, одговорности и ауторитета. Организациона структура се дефинише као „релативно трајни, формално санкционисани модел односа између елемената у организацији“ [5].

Дакле, то је формално утврђени систем односа између појединаца и група, у којем су њихове међусобне везе одређене распоредом задатака, одговорности и ауторитета. Организациона структура се јавља и делује у свакој организацији, без обзира на њену врсту и величину.

Под организационом структуром система војног руковођења проф. Јовановић подразумева поставку структуре, систем веза и односа, проблеме функционисања и структуру функција и њихових носилаца [4].

Оваква формулација организационе структуре за овај чланак је посебно значајна јер обухвата функције и њихове носиоце, што је за функционални модел организације свакако најзначајније. Конкретни облик организационе структуре у МО и ВС је *формација*, којом се изражава подела на организационе јединице, систематизација радних места, тачно одређен број људи и друго.

Организациона структура војске као система представља скуп међусобно повезаних органа командовања и руковођења (команди, управа) и јединица, чији односи и везе почивају на законитостима функционисања војне организације [4].

Организациона структура, по правилу, функционише на дужи рок. Међутим, чињеница је да се успостављена организација мора свакодневно преиспитивати, јер је све, па и организациона структура, подложно променама и процесу прилагођавања. Прилагођавање организационе структуре један је од најзначајнијих видова реакције на утицај средине. Реакција се најчешће испољавања у виду промене унутрашње организације (конституишу се нове организационе јединице или модификују неке од постојећих), унапређења организационе културе (подизање радне и технолошке дисциплине на виши ниво) и корекције стила управљања организацијом (поједностављује се процес управљања и руковођења).

*Свака промена организационе структуре мора бити резултат свеобухватне анализе функционисања елемената организације, односно резултат повећања обима послова, активности, задатака или нове функције.*

Организациона структура се ствара и обликује ради остваривања постављених циљева и она нужно укључује чиниоце извршавања задатака и њихове међусобне односе. Њу увек чини одређен и компактан систем распореда расположивих људских и материјалних ресурса организације, заједно са њиховим међусобним односима и везама. Као таква, она се јавља и делује у свакој организацији без обзира на њену величину и врсту.

## Типови организационих структура

Развојем теорије организације формиран су различити модели (типови) организационих структура. Они су резултат истраживања различитих аутора који су из мноштва модела стварали одговарајуће класификације, које се међусобно разликују на основу критеријума које су користили.

У организационој литератури, како нашој тако и иностраној, говори се о више врста односно типова организационих структура. При томе се наводе различити модалитети ових структура, од којих неки очито немају тај карактер. Тако се у литератури наводи девет типских модела организационе структуре и то:

- линијски модел,
- линијско-штабни модел,
- функционални модел,
- дивизиони модел,
- пројектни модел,
- матрични модел,
- стратегијско пословање јединице,
- иновативни модели организационе структуре и
- савремени модели организационе структуре.<sup>3</sup>

Прва четири типска модела (линијски, линијско-штабни, функционални и дивизиони модел) сматрају се базичним, традиционалним моделима, док су остали модели настали као резултат модификације базичних модела.

Због своје релевантности у чланку биће описани само базични модели организационе структуре, с тежиштем на функционалном моделу, по којем је успостављена организација Министарства одбране Републике Србије.

## Линијски модел организационе структуре

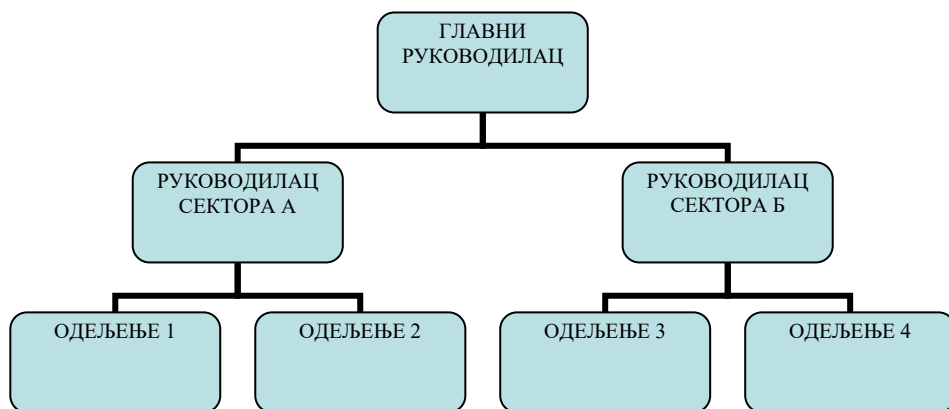
Линијски модел организационе структуре је уједно и најстарији модел организације и руковођења у друштву.<sup>4</sup> Познат је као „војнички тип“ организације, у коме руководилац организације преноси своје компетенције на подређене, који су задужени за комплекс послова, а имају и комплексну одговорност за уже подручје. Преносење наређења и извештаја о извршењу задатака врши се по линији хијерархије.

<sup>3</sup> Ова подела преузета је од: Јашко Ондреј, Живко Дулановић.: *Основи организације пословних система*, ФОН УБ, Београд, 2007, стр. 361-398. У литератури постоје и другачије класификације, пре свега модификованих модела, док се већина аутора слаже у класификовању базичних, тз. традиционалних типова организационе структуре. Издваја се, више пута цитирани Манојло Бабић, који у књизи *Основи организације*, ИП „Свјетлост“ ООУР Завод за уџбенике, Сарајево, 1976, стр. 81, тврди да се, заправо, само два облика груписања послова могу сматрати организационим структурама, и то: функционални, тј. функционално-јединствени и дивизиони, тј. функционално рашчлањени.

<sup>4</sup> Сматра се да је настала у далекој прошлости, с тим што ју је почетком XX века модернизовао и детаљно разрадио Фајол.

Надлежности и одговорности су строго подељене, што поред дисциплине на високом нивоу претставља одређену предност. Међутим, ова организација од управљачког кадра захтева велику ширину знања. У њој није развијена специјализација, због чега се ретко користи, и то углавном код мањих организација с једноставнијом структуром.

У линијском моделу организационе структуре сваки запослени има само једног надређеног (принцип јединства команде), који му додељује послове и даје потребна овлашћења за њихово обављање и коме непосредно одговара за свој рад (слика 1).



Слика 1 – Линијски модел организационе структуре

Предности овог модела су у томе што свако у организацији има јасно дефинисан делокруг рада и одговорности чиме се остварује лакша контрола, задаци се лако схватају а руководиоци веома прецизно знају своје надлежности.

Главни недостаци овог модела огледају се у захтеву да руководилац буде „стручњак опште праксе“, чиме се онемогућује специјализација и стручно напредовање руководиоца. Такође, путеви комуникација могу бити веома дуги и смањивати оперативност у раду, а хоризонтална раширеност организације веома је велика, због усмерености великог броја радника према једном претпостављеном.

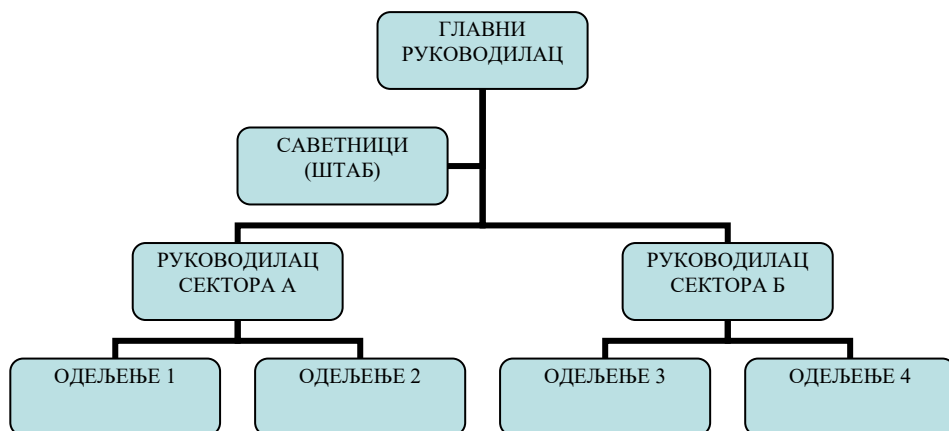
Овај модел организације се из војске веома брзо проширио и на остале организације и данас је доста заступљен у многим областима, наравно, уз различите модификације.

## Линијско-штабни модел организационе структуре

Линијско-штабни модел представља комбинацију два модела, линијског и штабног. Од линијског модела преузимају се основне поставке које се односе на постојање једне линије на релацији претпостављени – потчињени, а од штабног модела преузима се постојање штаба, односно тима специјалиста који немају право наре-

ђивања нижим нивоима, већ само предлажу одлуку главном руководиоцу, у оквиру својих стручних компетенција. Наређења дају искључиво линијски руководиоци, уважавајући мишљење саветника.

Линијско-штабни модел организације настао је у војној организацији, али је касније доста коришћен и у другим областима људског рада и данас је широко распрострањен модел организације у готово свим областима (слика 2).



Слика 2 – Линијско-штабни модел организационе структуре

Дакле, у овом моделу, истовремено делују две врсте јединица у организацији: линијске и штабне. Линијске су примарне, одговорне су за обављање основне делатности организације, па тиме и за остваривање њених пословних циљева. Штабне јединице су помоћне, секундарне службе у организацији. Њих чине службе за пружање специјалистичких савета, помоћи и услуга линијским руководиоцима како би ови били у стању да ефективно и ефикасно обаве послове који улазе у делокруг њиховог рада.

Као и линијски модел организационе структуре, тако и линијско-штабни модел има одређене добре и лоше стране.

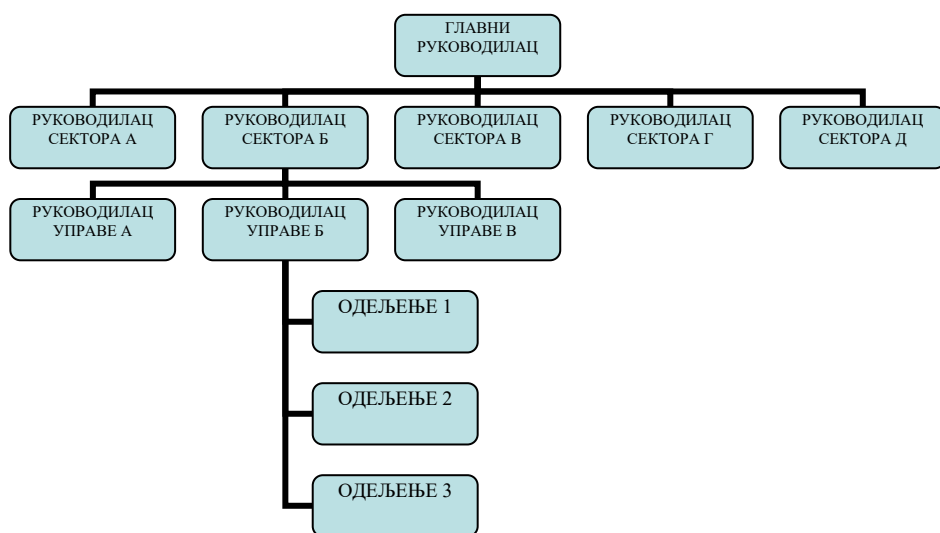
Добре стране овог модела су: главни руководилац није „стручњак опште праксе“, јер он за сваку специјалност има стручног сарадника који му предлаже решења; одлуке се доносе на основу предлога саветника, што гарантује бољи квалитет; стручни недостаци главног руководиоца надокнађују се постојањем саветника (штаба).

Лоше стране линијско-штабног модела су, пре свега, сложеност односа између главног руководиоца и саветника због чега често долази до тешкоћа у односима између људи на линијским и штабним дужностима.

Линијско-штабни модел има ограничену примену. Успешна је примена само у малим организацијама с ниском динамиком пословања. У великим организацијама, које брзо мењају своје програме рада, линијско-штабна структура узрокује велике тешкоће. Овај модел се, као и други модели, ретко појављује у чистом облику, већ се најчешће комбинује с другим моделима организације.

## Функционални модел организационе структуре

Функционални модел је најједноставнији и највише примењиван модел организационе структуре, који се заснива на груписању послова организације у оптималном броју сектора или служби. Последица овог модела је департаментизација<sup>5</sup> или подела организације на секторе. Повезивање и обједињавање послова врши се по принципу њихове сличности или непосредне зависности и условљености. Сви послови дате функције међусобно се вежу и сврставају у одговарајућу јединицу, која се најчешће назива сектором, и на чијем челу стоји једно лице, стручан и одговоран руководиоца за тај тип послова (слика 3).



Слика 3 – Функционални модел организационе структуре

Функционална структура се редовно састоји од више сектора, односно више засебних, релативно заокружених организационих сегмената, од којих сваки обухвата послове одређене функције. Функционално повезивање и обједињавање послова врши се на више места и нивоа, тако што се прво формирају уже, а затим и шире групе послова у оквиру сваке функције, које се затим везују у сектор или неку другу сличну функционалну јединицу.

Функционална структура се углавном компоује на принципу *једна функција – један сектор*. Међутим, треба рећи да овај принцип не би требало буквално схватити јер су извесна одступања од њега не само могућа, већ су готово редовна у пракси. Разлоге треба тражити како у теоретским тако и у практичним аспектима.

<sup>5</sup> Термин департаментизација потиче од енглеске речи department, која у организационом погледу означава посебно подручје, линију или групу пословања организације у којој је руководиоца овлашћен да осигура обављање предвиђених послова. О формирању и повезивању организационих јединица види шире у: Ма-нојло Бабић, *Основи организације*, ИП „Свјетлост“ ООУР Завод за уџбенике, Сарајево, 1976, стр. 131-135.



Теоретски аспекти огледају се у одсуству једног јасног, општеприхваћеног концепта функција у готово свим делатностима људског друштва.

Из наведеног се намеће закључак да стриктно компоновање структуре на принципу једна функција – један сектор нити је увек могуће нити пожељно. Компоновање функција по овом принципу врши се тамо где је то адекватно, док се у свим другим случајевима од њега, више или мање, одступа.

Суштина овог модела је заснивање обавеза и одговорности по стручној линији. Руководилац или орган на неком нивоу у функционалном моделу организације издаје наређење свим нижим организационим јединицама онако како он то захтева по својој стручности, а нижи руководиоци дужни су да та наређења извршавају у области за коју је специјализован виши орган или руководилац.

У пракси, функционални модел организационе структуре показује многе добре, али и лоше стране. Предности функционалног модела организационе структуре:

- остварена је стабилна подела рада, чиме је извршиоцима послова омогућен виши ниво специјализације,

- ограничава опасност од дуплирања послова, и повећава могућности преношења искуства у раду, намеће минимум захтева у погледу интердисциплинарних знања,

- олакшано је руковођење унутар специјализованих организационих јединица,
- организационе јединице се растерећују послова из области опште проблематике, који су у надлежности специјалиста за одређене области.

Поред очигледних предности овај модел има и одређене недостатке. У недостатке функционалног модела организационе структуре спадају:

- организационе јединице често имају другачију перцепцију захтева и циљева које треба остварити,

- руководиоци на врху организације често морају да посвете много времена координацији функција унутар организације, због чега се развој запоставља, а то резултује дугорочним проблемима у пословању,

- динамика и резултати једне организационе јединице условљавају динамику и организацију рада других организационих јединица,

- постоје тешкоће у утврђивању доприноса појединих организационих јединица укупном резултату организације, јер су организационе јединице повезане и појединачни резултати су у великој мери условљени перформансама осталих.

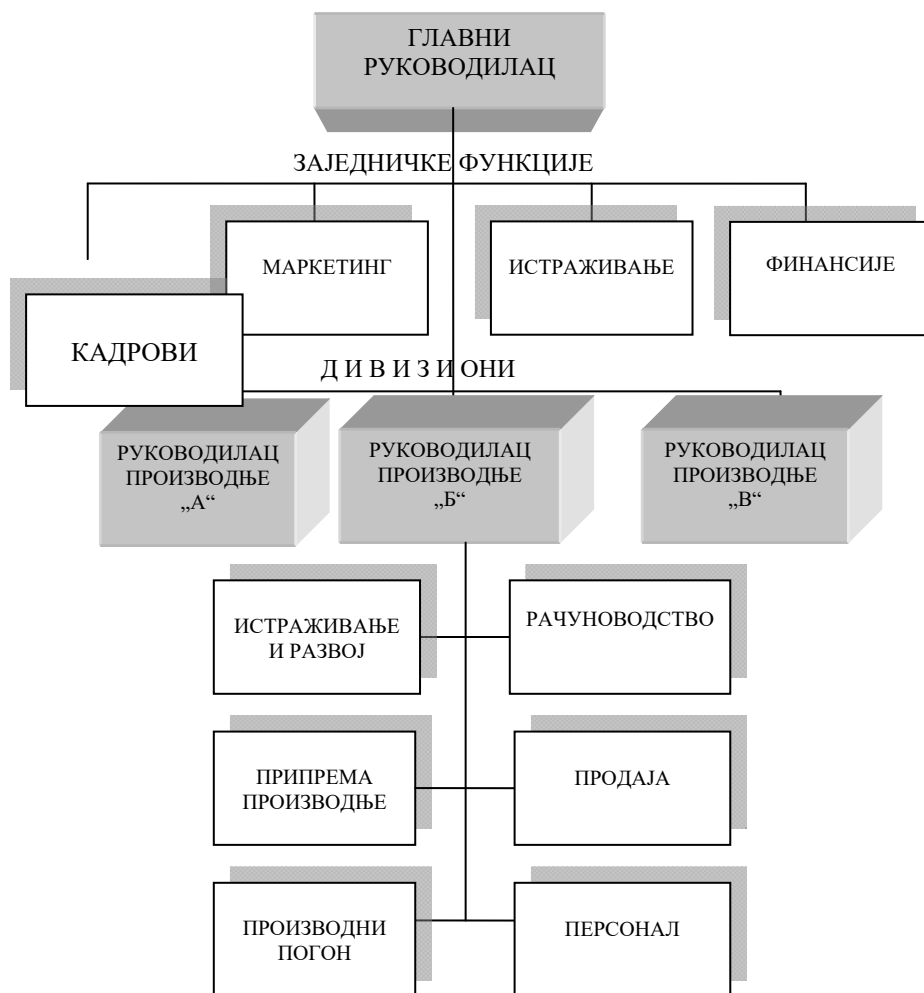
Једна од можда најзначајнијих слабости функционалне структуре, коју истиче др Манојло Бабић, чини „одсуство одговорности функционалних руководилаца за крајњи пословни успјех радне организације“. Он даље каже да руководиоци нису, нити практично могу да буду лично одговорни у функционалној структури јер носе одговорност само за стручно и благовремено обављање послова своје функције. „Једини који је лично одговоран за крајњи пословни успјех организације је њен директор, што је, очито, недовољно да би се он и остварио, односно максимизирао“ [2].

## Дивизиони модел организационе структуре

Дивизиони модел организације састављен је од низа аутономних организационих јединица, које функционишу с одређеним степеном самосталности или потпуно самостално. Ова структура назива се још и вишелинијска.

За разлику од функционалне, вишелинијска структура се компоује по предметном или територијалном методу. Дакле, уместо обједињености функција, она претпоставља рашчлањеност функција организације, која се огледа у формирању бројних релативно самосталних и заокружених организационих сегмената. Руководиоци организационих сегмената нису функционални руководиоци, због чега их функционални послови не интересују јер они за њих не представљају крајњи циљ, већ средство да се до тог циља дође.

Одлучивање је децентрализовано и одлуке се доносе на нивоу дивизиона. На заједничком нивоу организују се оне функције или делови који су заједнички за све дивизионе. На слици 4 приказан је модел дивизионе структуре компонован по предметном методу.



Слика 4 – Дивизиони модел – предметна структура

У оквиру дивизиона организују се профитни центри на бази критеријума могућности мерења улагања и добијених резултата. Овај модел организационе структуре је флексибилнији и прилагодљивији потребама окружења и код савремених организација има три нивоа: стратешки, средњи и оперативни.

На стратешком нивоу доноси се стратешки план који је резултат истраживања и развоја функција на том нивоу. На средњем нивоу врши се текуће планирање, доносе се текуће пословне одлуке и дају се смернице за њихову операционализацију. На оперативном нивоу непосредно се извршавају активности и руководи процесом рада.

Као и остали модели организационих структура и овај модел има своје добре и лоше стране, односно предности и недостатке. Добре стране дивизионог модела су што омогућује специјализацију производних активности, техничких вештина и знања. Модел ставља пуну одговорност за ефикасно и ефектно пословање на руководиоце дивизиона, чиме се омогућује развој руководиоца способних да преузму потпуну одговорност у раду.

Највећи недостатак овог модела је у томе што ствара тенденцију окретања искључиво свом дивизиону, што не мора да буде адекватно са становишта организације у целини. Такође, слабости дивизионе организације се огледају и у тежњи за великим осамостаљивањем појединих дивизиона, због чега организациона структура дивизиона мора бити постављена тако да они делују заједно, а не конкурентски.

Дивизиони модел се често примењује у полицији држава које имају децентрализовану структуру,<sup>6</sup> док се у војскама савремених армија света не примењује. Сматра се да дивизиони модел није нашао своју примену у војсци због природе послова који се морају обављати централизовано.

Организациона структура било које организације - институције, па тако и војне, од изузетног је значаја за функционисање и опстанак сваке организације – институције. Неки аутори је чак и поистовећују с организацијом, у њој виде не само срж, већ и сву проблематику и све аспекте испољавања и деловања организације.

Многи аутори истичу да је немогуће, па отуд и беспредметно посматрати и проучавати структуру организације одвојено од њених функција. Структура и функције су тесно повезане и условљене. Оне стоје у корелационом односу тако да се не искључују, већ допуњују. Структура утиче на функције, а функције на структуру. Поред тога што утиче на функције, структура их редовно обухвата, она их укључује у свој састав, односно функције су елементи организационе структуре.

## Функције организације

Након сагледавања одређења организације, организационе структуре и типова организационе структуре, потребно је одредити значење термина функције, као кључног за овај рад. Наиме, термин функција користи се у више наука, како природних тако и друштвених, и зависно од контекста у коме се користи има врло различита значења.

<sup>6</sup> Локална полиција је одговорна за највећи део полицијског посла који се односи на очување јавног реда и мира, заштита права грађана, док се на нивоу централне државе налазе организационе јединице одговорне за обезбеђење државне границе, борбу против тероризма и др. Види шире у: Зоран Драгишић: *Безбедносни менаџмент*, ЈП „Службени гласник”, Београд, 2007, стр. 99.

У теорији организационих наука аутори, такође, различито схватају и дефинишу функције организације. Једни истичу да функција представља скуп истих, други сличних, а трећи различитих, али међусобно условљених послова. Такође, аутори их различито означавају и класификују, док једни аутори говоре о три темељне функције организације, други говоре о пет, шест или о читавом низу функција. Зато је неопходно најпре одговорити на следеће питање: Шта је (су) функција (е)?

## Појмовно одређење функције

У Речнику страних речи и израза термин функција (лат. *functio*) означава „вршење службе, односно рад, радњу, позив, службу, службовање, вршење неке дужности, дужност, задатак“[3].

Проф. Бранислав Јовановић наводи две дефиниције за термин функција, које су веома сличне. Када говори о теорији војног руковођења, он под функцијом подразумева „скуп послова (делатности) којима се обавља део задатака у оквиру општег задатка“, а када је дефинише у оквиру структуре штабних функција команде подразумева „скуп повезаних послова којима се на најцелисходнији начин обавља посебан задатак команде (штаба)“[4].

У Правилнику о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у МО и ВС („СВЛ“ бр. 36/15) појам функције представља „групу сродних или повезаних послова из надлежности МО и ВС“[7].

Теорија организационих наука даје сличне формулације појма функција, а суштина је да он представља специфичну структуру међусобно повезаних послова, којом се постиже неки од посебних циљева организације (система) или којом се стварају неки од услова за постизање циља организације. Свака функција мора да приложи неку вредност која је потребна организацији за извршење њеног задатка. Функција повезује задатке, послове и активности тако да се на ефикасан начин постигне пројектовани резултат.

Дакле, може се закључити да се функције међусобно разликују по јасно издиференцираним групама задатака, послова и активности. На тај начин функције разврставају акције организације, чиме се стиче боље схватање односа једне групе задатака према другој групи у општем настојању за постизањем циљева организације. Повећана специјализација и потреба за даљом поделом рада (задатака) у циљу постизања што бољих резултата непосредни су узроци диференцијације односно класификација функција.

## Класификација функција

По мишљењу значајног броја најпознатијих светских аутора у области организационих наука, Фајолови ставови и поставке о управљању предузећем и данас се могу сматрати савременим и применљивим у готово свакој делатности. Фајолова теорија административне доктрине примењива је и у војној организацији јер је он заступао становиште да се процеси управљања и руковођења одвијају у свакој ор-

ганизацији и свакој делатности на истим принципима, само прилагођени конкретној делатности.

Фајолова подела пословања предузећа на шест пословних функција сматра се првом класификацијом функција неке организације. Наиме, Фајол је целокупну делатност предузећа поделио на следеће функције:

- техничку (производња и технологија),
- комерцијалну (набавка, продаја, размена),
- финансијску (оптимална употреба капитала),
- заштитну (имовина и особља),
- рачуноводствену (трошкови, стање имовине и статистика),
- административну (планирање, организовање, командовање, координација и контрола)[6].

Фајол посебно указује на значај административне функције – сматра да је она најважнија и да као таква заслужује највећу пажњу. Административна функција има улогу да повеже и усклади остале функције, јер је због специфичног садржаја сваке од њих на нивоу целине – предузећа, то неопходно.

Полазећи од овог става Фајол је установио пет елемената (функција) административне функције, који, сваки за себе, представљају посебан и међусобно условљен скуп послова. Ти елементи су:

- планирање,
- организовање,
- командовање,
- координација и
- контрола.

Оваква подела функција и данас је актуелна, иако је било много покушаја њене доградње.

За овај рад најзначајнија класификација функција је она која је извршена у односу на намену у остваривању општег циља организације. Према овом критеријуму функције се деле на:

- процесне функције и
- подручне (подржавајуће) функције [4].

*Процесне функције* су део активности усмерених на стварању услова за постизање циља организације, или регулаторне компоненте унутар организације. Процесне функције су функције организације. Примери основних процесних функција неопходне у сваком систему (организацији) су:

- управљање,
- руковођење и
- командовање.

*Подручне функције* су део активности усмерених на остваривање неких од посебних циљева организације. Подручне функције заправо представљају подручја рада организационе јединице и свака организација, било она производна, услужна, јавна и слично, може имати више функција, органа и јединица за њихово обављање. Структура подручних функција зависи од величине, основне делатности и оствареног развоја организације, а њихов број од величине и делатности организације.

Процесне функције усмерене су ка *стварању услова за постизање циља организације*, а подручне функције на *остварење неких од посебних циљева организације*. Носиоци процесних функција су органи највишег ранга-нивоа у организацији, а носиоци подручних функција органи нижег ранга, односно нивоа. Однос процесних функција у односу на подручне функције приказан је на *слици 5*.



Слика 5 – Однос процесних функција у односу на подручне функције

## Функције у министарствима одбране

У доступним стратегијско-доктринарним и нормативно-правним документима не постоје подаци о начину организовања функција у министарствима одбране страних земаља.<sup>7</sup> Због тога је, ради утврђивања начина организовања функција у министарствима одбране страних земаља извршена анализа организационих структура министарстава одбране неколико страних земаља и коришћени подаци из доступне домаће и стране литературе која обрађује предметну област.

Анализом организационих структура министарстава одбране и генералштабова страних земаља, уочавају се значајне разлике у организационим структурама министарстава одбране, оружаних снага, што упућује на закључак да је и начин уређења функција министарства одбране различит. Војни теоретичари сматрају да су ове разлике последица великог броја фактора који утичу на њихово формирање и налазе се у области политике, економије, међународних односа, културе, традиције и слично.

<sup>7</sup> Као један од разлога може се претпоставити да се ради о тајним подацима и да се због тога не наводе у доступним стратегијско-доктринарним и нормативно-правним документима страних земаља. Као други разлог претпоставка је да је то зато што су функције елементи организационе структуре и да је начин уређења функција одређен организационом структуром МО.

На питање зашто министарства одбране варирају у величини, обиму и организацији покушао је да одговори Дејвид Кутер (David Chuter),<sup>8</sup> који каже да је то зато што је „опсег функција укључених у одбрани веома велики – већи него у било којој другој области владе, уз то присутне су и варијације у начину на који се функције реализују“<sup>[8]</sup>.

У најважније основне функције система одбране које реализује министарство и код којих ће у сваком случају бити одређеног преклапања, Кутер убраја:

- формулисање одбрамбене политике,
- спровођење (имплементација) одбрамбене политике,
- обавештајне анализе, укључујући и прикупљање података,
- командовање и руковођење (C<sup>2</sup>) оперативних снага,
- оперативно планирање и вежбе,
- превентивно планирање,
- мирнодопска регрутација, обука и евидентирање војног персонала,
- истраживање и развој опреме,
- набавка опреме,
- администрација организације [8].

Кутер сматра да постоји много утицајних фактора који утичу на начин уређења функција, односно на структуру министарства одбране, од којих су неки ван контроле оних који одлучују о структури. Он каже да неке владе концентришу функције на једно место а неке алтернативно „пребацују функције ван главног града“, у оба случаја с циљем да се уштеди новац. Мале државе често доносе одлуку да концентришу све функције на једно место, док велике државе могу да их раздвоје.

У многим деловима света организација јавних служби, па тако и министарстава одбране, заснована је на моделима пређашњих колонијалних сила. Тако, многе афричке, јужно-америчке и азијске државе користе британске, шпанске или француске моделе. У неким од тих земаља преузети модели су се показали као адекватни. На пример, британски модел организације министарства одбране и војске се добро показао у Аустралији и на Новом Зеланду. Међутим, када је колонијално завештање „накалепљено“ друштву које је кроз историју функционисало на другачији начин, тај исти модел се показао као лош и неприхватљив. Пример тога јесте организација Индијског министарства одбране, која је била под почетним утицајем система наслеђеног од Велике Британије, која је убрзо морала да се мења. И у Јужној Африци систем који је прихваћен био је модел у највећем делу моделован од стране британске ратне канцеларије и као такав се није уклапао са другачијом политичком климом државе.

С друге стране, постоје државе које се ослањају на своју историју и традицију и граде системе по сопственој мери и потребама. На пример у Шведској министарство одбране је врло мало,<sup>9</sup> узимајући у обзир своју дугогодишњу традицију и прак-

<sup>8</sup> Дејвид Кутер (David Chuter) био је државни службеник у Министарству одбране Велике Британије. Радио је за многе владе и институције у свету, укључујући и француску владу где је био ангажован три године. Пензионисан је 2008. године и сада ради као предавач, консултант и пише књиге. Извор: <http://www.davidchuter.com/Contents.html>

<sup>9</sup> Министарство одбране Шведске у свом садашњем облику постоји од 1920. године. У Министарству одбране запослено је свега 140 људи, и то: политички саветници, функционери, помоћници, официри, војни саветници о војним питањима, итд. Види шире на: <http://www.government.se/government-of-sweden/miniistry-of-defence/organisation/>. Дана 12.12.2016. г.

су у овој држави. Многе функције расподељене су агенцијама које су директно одговорне парламенту. У Словачкој се, такође, и поред преузетих обавеза око припреме система одбране у складу са НАТО са поносом истиче оригиналност, национални карактер, значај и одговорност за успех реформе система одбране.

Из ове краће анализе јасно се може закључити да неке државе бирају сопствени пут и сопствени начин организовања система одбране, заснован на историји, традицији и потребама и који стоји на чврстим темељима, док друге примењују туђе моделе, односно моделе који су у тренду у одређеном времену.

## Функције у Министарству одбране и Војсци Србије

У Министарству одбране и Војсци Србије не постоји посебан докуменат којим су прописани називи и појмовно одређене функције, дефинисани задаци, послови и активности у оквиру истих.<sup>10</sup> То је условило је да се делокруг рада и послови преклапају и да више организационих јединица Министарства одбране (ОЈ МО) и ГШ ВС извршавају задатке из истог делокруга рада.

Као што је већ у уводу овога чланка истакнуто, тренутно у МО и ВС прописано је 42 функције, што је један од кључних проблема на који се жели указати у овом раду, због чега је потребно размотрити и детаљније сагледати његову суштину.

Пораст броја функција у организацији је неминован процес и овај проблем је обрађен у теорији организационих наука. Наиме, теоретичари наводе да свакодневне промене у науци и технологији условљавају све већу поделу рада, а тиме и специјализацију, што ће рећи повећање броја функција организације.

Постоји велики број делатности које су некада сматране безначајним и није им се придавала никаква или мала пажња, а данас су потпуно равноправне с онима које су сматране основним. Поред појаве нових функција развијају се и постојеће, што за последицу има повећање задатака и послова због чега се јавља потреба за променом организационе структуре и њеним подешавањем у складу са захтевима развоја функција.

Пораст броја функција према проф. Јовановићу је неминован процес који је последица „закона пораста функција у организацији“, који је резултат развоја путем усавршавања. Узроци пораста броја функција су бројни и различити, зависно од организације, односно од природе делатности. Једна појава изазива друге, па се сукцесивно преноси повећање обима послова, а свака промена условљава промену у организацији [4].

Пораст функција у организацији је неминован процес и теоретичари, свесни овог проблема, предлажу различите мере за његово решавање. Неки од њих се залажу да послови и задаци који се односе на нову функцију додељују извршиоцима у оквиру постојећих функција. Други сматрају да свака нова функција захтева хоризонтално ширење организације, али до одређене границе, када настаје потреба деобе на нове организационе елементе.

<sup>10</sup> Носиоци функција у Министарству одбране и Војсци Србије, у складу са Правилником о ППБИ у МО и ВС (члан 1, тачка 16), одређују се посебним актом (Одлуком) министра одбране. Овим актом дефинишу се називи и носиоци функција система одбране у МО и ВС. Међутим, овим актом се не дефинишу задаци, послови и активности у оквиру функција.



*Проблем на који жели да се укаже у овом чланку није пораст броја функција система одбране, већ проблем великог броја функција али и поступка и начина одређивања функција, односно методологије одређивања функција и њихових носилаца у Министарству одбране и Војсци Србије.*

Узимајући у обзир теоријске одредбе о организацији, организационој структури и функцијама организације, које су детаљно обрађене у претходном делу, може се закључити да постоји потреба за преиспитивањем поступака и преуређењем функција система одбране у Министарству одбране и Војсци Србије.

У чланку је већ истакнуто да се разлике у организацији министарства одбране различитих земаља појављују углавном због значајног опсега функција које су укључене у одбрану, али и због разлика у начину на који се ове функције извршавају. Извршавање функција, као акције низа међусобно повезаних елемената-подсистема, представља процес који се назива функционисање. Функционисање организацијског система представља трансформацију улазних величина у излазне величине.

Стварање министарства одбране које добро функционише вероватно је теже него стварање било ког другог министарства у влади, зато што му је дата велика лепеза задатака и широк дијапазон учесника, као и тешкоће у координацији истих. Међутим, неки елементи у функционисању организације су универзални: јасноћа улога и функција, минимизирање преклапања и дуплирања, јасне линије извештавања и јединство напора и намене.

Полазећи од основних захтева системског приступа у изградњи сложених хијерархијских (вишенивовских) организационих система, у које спадају и системи одбране, савремене државе граде организацију чија структура у организационом и техничко-технолошком смислу, у основи, базира на функционалном принципу организовања, чиме се обезбеђују предуслови за постизање оптималних ефеката у функционисању.

Исто тако, команде савремених оружаних снага, на свим нивоима командовања, организују се на функционалном принципу, уз неопходно уважавање штабних међузависности, групишући своје органе у четири основне организационе целине, које на релативно аутономан начин извршавају своје задатке у следећим областима:

- кадровски (персонални) послови,
- обавештајно-извиђачки послови,
- оперативни послови и
- логистички послови.

На стратегијском нивоу командовања, поред наведених организационих целина, ради задовољења потреба оружаних снага у целини формирају се још неке организационе целине, као на пример: школство, финансије, развој оружаних снага, развој и усвајање наоружања и војне опреме, међународна војна сарадња и др. Зависно од усвојене организације у појединим оружаним снагама, неке од ових целина налазе се у министарству одбране, а неке у генералштабу.

Функционални принцип организације, ако се правилно примењује, обезбеђује стабилну поделу рада, ограничава опасност од дуплирања послова, повећава могућности преношења искуства у раду, олакшава руковођење унутар специјализованих организационих јединица и др. Истовремено, као што је већ истакнуто, овај мо-

дел има и низ недостатака, као што су: различита перцепција захтева и циљева које треба остварити, отежана координација функција унутар организације, динамика и резултати једне организационе јединице условљавају динамику и организацију рада других организационих јединица, тешкоће у утврђивању доприноса појединих организационих јединица укупном резултату организације и др.

## Предлог доградње функционалног модела организовања Министарства одбране и Војске Србије

Функционални модел организације Министарства одбране Републике Србије, без обзира на многе сличности с моделима, пре свега, држава чланица Програма Партнерства за мир, има низ специфичности и јединствене проблеме с којима се суочава, а који су у претходном делу чланка већ истакнути.

Један од проблема, на који је указано је превелики број функција система одбране, због тешкоћа у планирању и међусобној координацији због великог броја веза. Проблем је у директној вези с поступком и начином разчлањивања прописаног делокруга рада, односно методологијом одређивања функција и њихових носилаца у Министарству одбране и Војсци Србије.

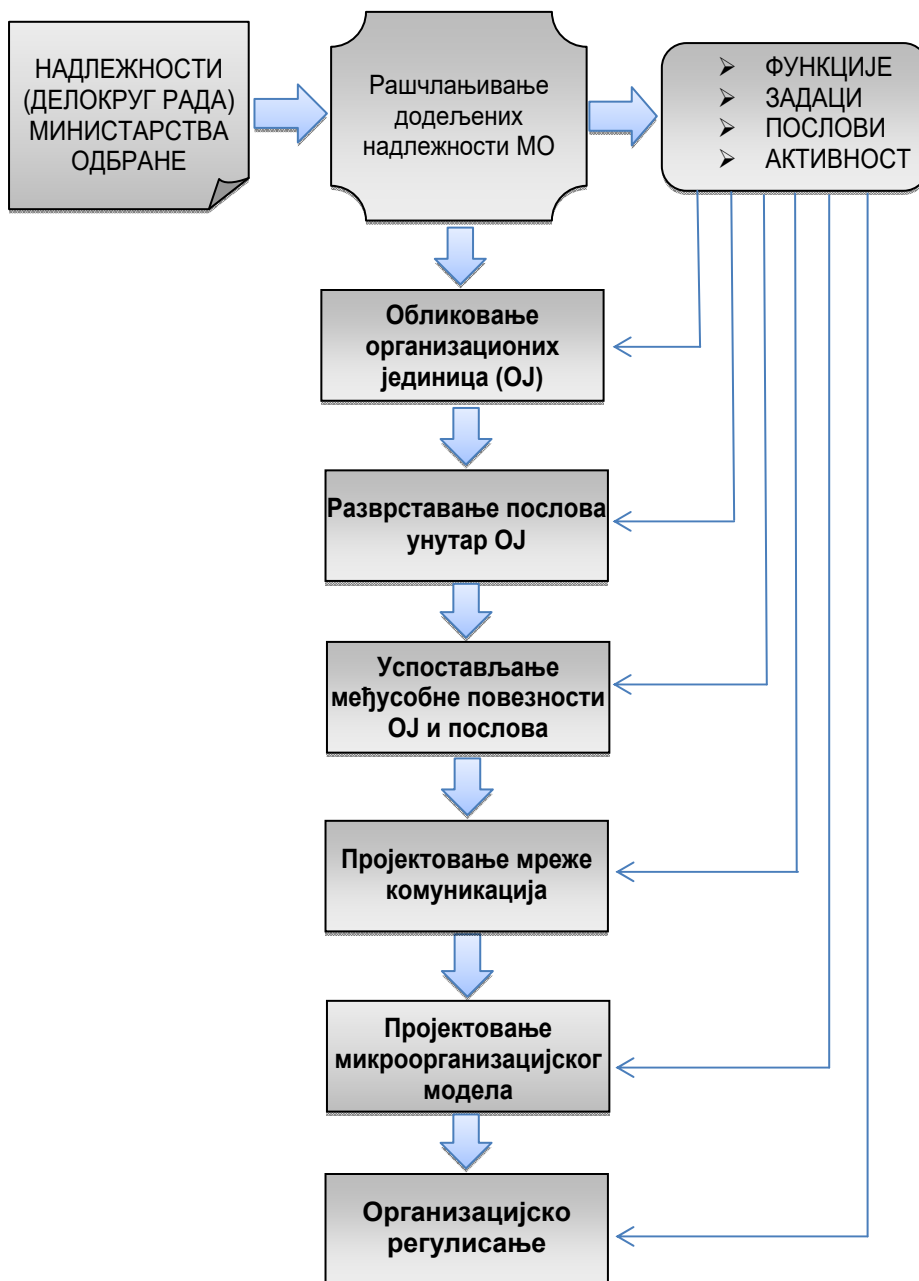
Ови проблеми траже одговоре на следећа питања:

- 1) Које критеријуме користити у поступку одређивања функција система одбране и њихових носилаца у МО и ВС?
- 2) Који је оптимални број функција у МО и ВС?
- 3) Како избећи преклапање функција, задатака и послова између организационих јединица МО и ВС?
- 4) Коју научну методу применити у поступку пројектовања организацијске структуре Министарства одбране?

Одговори на ова питања, као и могућа решења ових проблема, могу се наћи у теорији науке о организацији, стручним књигама и чланцима. Наиме, у теорији науке о организацији наводи се више метода пројектовања организације, а значајније су: комплексна аналитичка метода, дијаграмска метода и метода процесних функција [9].

С обзиром на изабрани функционални модел организације, у поступку пројектовања организацијске структуре Министарства одбране Републике Србије предлаже се коришћење *методе процесних функција*. Ова метода изводи се кроз поступак који садржи седам основних фаза, и то (слика 6):

- 1) рашчлањивање додељених надлежности Министарства одбране,
- 2) обликовање организационих јединица,
- 3) разврставање послова унутар организационе јединице,
- 4) успостављање међусобне повезаности организационих јединица и послова,
- 5) пројектовање мреже комуникација,
- 6) пројектовање микроорганизацијског модела,
- 7) организацијско регулисање.



Слика 6 – Поступак пројектовања организацијске структуре Министарства одбране Републике Србије

*Рашчлањивање делокруга рада (надлежности) Министарства одбране* потребно је ради осигуравања потребних елемената за пројектовање макро и микро-организациског модела. Због тога се, према овој методи, додељене надлежности (делокруг рада) Министарства одбране из Закона о министарствима Републике Србије и Закона о одбрани<sup>11</sup> рашчлањују на хијерархијске нивое. Предлаже се да се рашчлањивање додељених надлежности Министарства одбране Републике Србије изврши на четири нивоа, и то:

- функције,
- задаци,
- послови и
- активности.

При дефинисању функција ова метода се темељи на тврдњи да број функција у МО зависи од специфичности МО у оквиру Система одбране Републике Србије<sup>12</sup> и услова у којима се функције реализују.

Према Дејвиду Кутеру најнапреднији и вероватно и најефикаснији облик организације министарства одбране је *интегрисана хијерархија*. Овај случај имамо тамо где су додељене функције Министарства одбране подељене на:

- Штаб одбране (Генералштаб), који је одговоран само за примену политике,
- Министарство одбране, у којем су помешане војне и цивилне организације формиране према функцијама.

Он даље каже да није нужно да се посао дели 50% према 50%, нити на било који други начин. У сваком засебном случају тест би требало да буде да ли ће посао ефектније бити одрађен од стране војног или цивилног особља. У неким случајевима, као што је у оперативном планирању, већина или сав персонал ће бити из војске. У другим, као што је одговорност за цивилно особље, применљива је супротна варијанта. На основу тога закључује да је интегрисана структура она која обухвата принципе цивилне и војне кооперације у мери у којој се може применити. Међутим, како каже Кутер, потребно је да буде јасно схваћено да „*цивили не могу да наређују војном персоналу као и да они нису под војном дисциплином*“ [8].

Уважавајући напред наведене ставове Дејвида Кутера и постојећу организацију Министарства одбране Републике Србије, за полазну основу за редефинисање и уређење функција у МО и ВС предлаже се груписање функција на нивоу сектора према прегледу датом у табели 1.

<sup>11</sup> Послови у надлежности Министарства одбране прописани су у члану 12. Закона о министарствима Р. Србије ("Сл. гласник РС", бр. 44/14, 14/15, 54/15 и 96/15-др. закон) и у тачки 2, члана 14. Закона о одбрани ("Сл. гласник РС" бр. 116/07, 88/09 – др. закон, 104/09 – др. закон). Иако би по логици дефинисани послови у овим документима требало да буду идентични то није случај. Међутим за овај рад то није од пресудне важности, важан је поступак пројектовања организационе структуре МО.

<sup>12</sup> Специфичности МО у оквиру Система одбране одређене су дефинисаним функцијама у МО и ВС што подразумева да је претходно спроведен поступак одређивања функција и њихових носилаца у оквиру Система одбране. Функције у МО и ВС су само део функција Система одбране чији је носилац МО и ВС.

Табела 1 – Предлог назива и носилаца функција у Министарству одбране и Војсци Србије<sup>13</sup>

Редни број	НАЗИВ ФУНКЦИЈЕ	НОСИЛАЦ ФУНКЦИЈЕ
1.	Дефинисање политике одбране	Сектор за политику одбране
2.	Управљање људским ресурсима	Сектор за људске ресурсе
3.	Управљање материјалним ресурсима	Сектор за материјалне ресурсе
4.	Управљање буџетом одбране	Сектор за буџет и финансије
5.	Обавештајно-безбедносне анализе и процене	Сектор за обавештајно-безбедносне послове
6.	Командовање и руковођење Војском Србије	Генералштаб Војске Србије
7.	Инспекцијски надзор	Инспекторат одбране
8.	Администрација организације	Секретаријат Министарства одбране

Представљени модел подразумева уклапање функција у правилне елементе, тако да целина чини логичну, остварљиву и ефикасну организацију, што је од изузетног значаја, а често има обележја основног организацијског проблема. Понављање и преклапање функција је нецелисходно за организацију тако да се свака функција потребна за постизање циљева организације додељује *једном* организационом облику структуре (сектор, генералштаб, управа) као носиоцу, док други организациони облици могу извршавати задатке, послове и активности из дотичне функције.

Као што је већ истакнуто, функције представљају целину, сличног или сродног међусобно повезаног деловања, односно подручја рада у оквиру одређеног система с утврђеним деловима свих задатака у њему. Из овакве дефиниције произилази потреба да се у оквиру рашчлањивања додељених надлежности функције даље рашчлањују на задатке, задаци на послове, и на крају послови на активности.

Тако на пример, у начелу, функција Командовање и руковођење Војском Србије обухватила би задатке и послове приказане у табели 2.

<sup>13</sup> Из табеле се види да је примењен принцип: једна функција – једна организациона структура, који не мора да важи, али је пожељан из више разлога. Исто тако, евидентно је да све организационе јединице, осим Сектора за обавештајно-безбедносне послове већ постоје у постојећој организационој структури МО.

Табела 2 – Преглед задатака и послова функције Командовање и руковођење Војском Србије<sup>14</sup>

Ред. Бр.	Задаци	Послови
1.	Доктринарно уређење Војске Србије	Израда концепата и Доктрине Војске Србије
		Израда функционалних доктрина
		Израда правила и упутстава
2.	Планирање у Војсци Србије	Превентивно и планирање одговора на кризе
		Развојно и извршно планирање
3.	Оперативни послови Војске Србије	Уређење и припрема територије
		Размештај и ред, организација рада и службе, обезбеђење објеката ПС и људства
		Оперативна евиденција
		Узбуне и ангажовање ВС у миру
		Ешалонирање РМР
		Израда аката командовања
4.	Планирање и реализација контрола	Контрола оперативних способности
		Контрола усаглашености
		Контрола заштите ресурса
5.	Праћење оперативних и функционалних способности Војске Србије	Оперативне и функционалне способности
		Развој родова и служби
		Концепт оперативних способности
6.	Планирање обуке и вежби команди и јединица Војске Србије	Индивидуална обука
		Колективна обука
		Обука команди
		Обука за усмерену мисију
		Мултинационална обука
7.	Телекомуникације и информатика	Телекомуникационе везе
		Крипто и ТЕМПЕСТ заштита
		Информатички системи и канцеларијско пословање
8.	Планирање и организовање цивилно војне сарадње	Сарадња с државним органима

<sup>14</sup> Приказани преглед задатака и послова функције Командовање и руковођење Војском Србије је оквирни предлог који може послужити као основа за дефинисање и уређење новодефинисане функције. Такође, може се користити и као модел за дефинисање осталих функција система одбране које су у надлежности Министарства одбране и Војске Србије.

*Обликовање организационих јединица* је друга фаза методе процесних функција, која се реализује након рашчлањивања надлежности, а спроводи се према следећем поступку:

- послови се разврставају у постојеће организационе јединице,
- проверава се да ли су послови адекватни за обликовање организационих јединица,
- ако је потребно, спроводи се преформулисање појединих послова према обликованим организационим јединицама и
- дефинитивно се обликују организационе јединице.

Послови се разврставају у оне постојеће организационе јединице које су оцењене као најадекватнији носиоци одређених послова. Ако се покаже да су неки од послова неадекватни за одређену организациону јединицу треба их преформулисати. Исто тако, ако се покаже да су неке организационе јединице неадекватне, оне се морају преобликовати. На овај начин формирају се конкретне организацијске јединице: управе, одељења, одсеци, групе итд.

*Разврставање послова унутар организационе јединице* реализује се након извршеног обликовања организацијских јединица и то тако да се сада послови разврставају на активности унутар сваке организационе јединице.

*Успостављање међусобне повезаности организационих јединица* према пословима спроводи се утврђивањем повезаности послова с унутрашњим и осталим организационим јединицама у оквиру Министарства одбране. Будући да послови представљају већи или мањи скуп активности, утврђивањем повезаности послова између организационих јединица практично се утврђују непосредни и посредни носиоци њиховог извршења. Наиме, поједини послови не обављају се само у организационој јединици која је непосредно надлежна за те послове, већ и у другим организационим јединицама, што значи да између тих јединица треба поделити активности, односно разграничити надлежности и одговорности.

Како је један од проблема, на који је указано у раду, разграничавање надлежности и одговорности између организационих јединица Министарства одбране и Генералштаба Војске Србије, потребно је да се детаљније размотри и понуде практична решења.

За разграничење надлежности и одговорности између организационих јединица морају се дефинисати *критеријуми* на основу којих се разграничење спроводи. За разграничење надлежности и одговорности између организационих јединица Министарства одбране и Генералштаба Војске Србије, предлаже се да се као полазна основа користе следећи критеријуми:

1) Организациона јединица која је функционално надлежна за дефинисане задатке одговорна је за:

- развој методологије рада на извршењу задатака из своје функционалне надлежности,
- прикупљање, анализирање и обраду свих докумената потребних за своје нормално функционисање,
- прецизирање и обликовање задатака из своје функционалне надлежности,
- праћење и анализирање свога плана рада,
- усклађивање рада унутар своје и с другим организационим јединицама,
- организовање рада на извршењу задатака из своје функционалне надлежности.

2) Организациона јединица која није функционално надлежна за дефинисане задатке и послове одговорна је за:

- методологије рада на извршењу задатака из своје функционалне надлежности,
- квалитет израде докумената који достављају организационој јединици која је носилац задатака,
- праћење, анализирање и интерпретацију свога плана рада,
- координацију рада са носиоцем задатака,
- извештавање носиоца задатака о свим променама које утичу на извршавање задатака.

Наведени критеријуми имају оквирни карактер јер се мора проучити сваки задатак и посао појединачно и утврдити повезаност организационих јединица са сваким од послова.

*Пројектовање мреже комуникација* је четврта фаза методе процесних функција, која се спроводи на основу утврђене повезаности организацијских јединица, и то тако да се фреквенције сабирају хоризонтално и вертикално. Хоризонтални збир квантитативно изражава комуникације на „линији примања“, а вертикални збир представља комуникације на „линији давања“ података о извршеним пословима разврстаних према појединим организационим јединицама.

*Пројектовање микроорганизацијског модела* представља распоређивање активности по радним местима унутар организационе јединице и пројектовање потребних организацијских прописа. Распоредивањем активности по радним местима спроводи се детаљна подела рада, разграничавају надлежности и одговорности између радних места и дефинишу односи сваког радног места према другим радним местима.

*Организацијско регулисање* је последња фаза која се своди на израду одговарајућих организацијских прописа<sup>15</sup>. Прописима се, према овој методи, регулишу односи између радних места те поступање с документима.

**Предности предложеног модела:**

- смањен број функција, који би требало да доведе до смањења организационе структуре МО;
- функције су препознатљиве и заједничке за све нивое командовања и руковођења (КиР), док се задаци, послови и активности разликују;
- избегавање дуплирања у надлежностима и задацима;
- омогућена је јака контрола са врха (носилаца функција);
- смањен је број међусобних веза унутар система.

**Недостаци предложеног модела:**

- гомилање одлука на вишим организационим нивоима (МО, ГШ);
- могућност идентификовања с функцијом, а не с циљем који треба постићи.

<sup>15</sup> У члану 14. Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији формацијских места у Војсци Србије прописано је да се унутрашње уређење и систематизација формацијских места у командама, јединицама и установама врши на основу: књиге формације и упутства за унутрашњу организацију и рад.



**За имплементацију предложеног модела било би потребно предузети следеће мере:**

- да се дефинишу критеријуми за одређивање функција система одбране и њихових носилаца у МО и ВС,
- да се у складу са критеријумима најпре дефинишу функције система одбране, а затим одреде функције Министарства одбране и Војске Србије,
- да се дефинишу задаци, послови и активности у оквиру функција;
- да се идентификују носиоци дефинисаних функција у Министарству одбране, јер то мора бити полазна основа за организацију МО и ВС;
- да се дефинисане функције, задаци, послови и активности регулишу посебним актима министра одбране.

## Закључак

Немогуће је, па отуд и беспредметно, посматрати и проучавати структуру организације одвојено од њених функција, јер су структура организације и функције тесно повезане и условљене.

Прилагођавање организационе структуре један је од најзначајнијих видова реакције на утицај средине. Реакција се најчешће испољавања у виду промене унутрашње организације (конституишу се нове организационе јединице или модификују неке од постојећих), унапређења организационе културе (подизање радне и технолошке дисциплине на виши ниво) и корекције стила управљања организацијом (поједностављује се процес управљања и руковођења).

Свака промена организационе структуре мора бити резултат свеобухватне анализе функционисања елемената организације, односно резултат повећања обима послова, задатака или нове функције.

Избор сопственог начина организовања, заснован на историји, традицији и потребама нашег народа и државе, а не копирање туђих модела, најбољи је начин како до оптималне организације МО и ВС којом ће се унапредити способности за извршавање послова, задатака и мисија.

Независно планирање и нормативно уређење у 42 области, а које по својој природи морају међусобно да буду координисане, негативно утиче на друге врсте планирања, а пре свега на планирање рада и дефинисање циљева и приоритета МО и ВС.

Понављање и преклапање функција, задатака и послова је не циљесходно за организацију тако да се свака функција потребна за постизање циљева организације додељује *једном* организационом облику структуре (сектор, генералштаб, управа) као носиоцу, док други организациони облици могу извршавати задатке, послове и активности из дотичне функције.

Предложени број функција требало би да доведе до избегавања дуплирања у задацима и надлежностима између ОЈ МО и ВС, до смањења броја међусобних веза унутар система, јаче контроле са врха (носиоца функција) и у крајњем до унапређења ефикасности и ефикасности рада МО и ВС.

## Литература

- [1] Тодоровић, Ј., Ђуричин, Д., Јаношевић, С., *Стратегијски менаџмент*, Економски факултет, Београд, 2003.
- [2] Бабић, М., *Основи организације*, ИП „Свјетлост“ ООУР Завод за уџбенике, Сарајево, 1976.
- [3] Вујаклија М., *Речник страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.
- [4] Јовановић Б., *Увод у теорију војног руковођења*, ВИЗ, Београд, 1984.
- [5] Лојић Р., *Организационо понашање*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2011.
- [6] Јашко О., Дулановић Ж., *Основи организације пословних система*, ФОН УБ, Београд, 2007.
- [7] Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије („СВЛ“ бр. 36/15)
- [8] Chuter D., *Governing and Managin the defence sector*, Institute for Securiti Studies, Pretoria, South Africa, 2011., <https://www.issafrica.org/uploads/GovManDefSec.pdf>
- [9] Бубле, М., *Пројектовање организације*, Информатор, Загреб, 1981.
- [10] Закон о министарствима Р. Србије (“Сл. гласник РС”, бр. 44/14, 14/15, 54/15 и 96/15-др. закон)
- [11] Закон о одбрани (“Сл. гласник РС” бр. 116/07, 88/09 – др. закон, 104/09 – др. закон).
- [12] <http://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-defence/organisation/>.
- [13] [www.davidchuter.com/Contents.htm](http://www.davidchuter.com/Contents.htm)
- [14] <https://www.issafrica.org/uploads/GovManDefSec.pdf>