

ПРОЦЕС РАДА НА ДОНОШЕЊУ ОДЛУКЕ У КРИЗНИМ СИТУАЦИЈАМА

Миомир Јасиковац
Генералштаб Војске Србије, Управа војне полиције

Основни циљ овог истраживања је формирање тимова и процес рада на доношењу одлука у кризним ситуацијама које морају да буду компатабилне са безбедносним структурама, које се баве наведеном области како у Руској федерацији тако и у земљама ЕУ, НАТО алијансе и осталим земљама света, са аспектом ангажовања безбедносних структура и експерата из цивилног сектора. Основа овог циља је могућност формирања мешовитих тимова у процесу рада на доношењу одлуке за извођење операција у кризним ситуацијама, кроз које ће се спречити, одвратити или трајно уништити или онеспособити узроци и носиоци кризних ситуација.

Кључне речи: *операција, безбедносни систем, Република Србија, безбедносне структуре, мешовити тимови, експерти из цивилног сектора*

Увод

Опредељење наше земље да достигне степен развијености најмоћнијих земљама света у технолошком, економском, војном и привредном смислу, захтева свеобухватан комплексан приступ и битне измене у начину организовања центара за ванредне ситуације, снага за хитно реаговање, снага безбедносног система Републике Србије као и комплетне научне јавности. Опредељење које је наша земља исказала за овај процес намеће нам потребу да се што брже и квалитетније припремимо за рад у новим и битно измењеним околностима. У многим земљама света, један од основних препознатљивих чинилаца угрожавања безбедности су учестале природне непогоде, техничко – технолошки акциденти, оружана агресија, побуне као и терористичке активности које се у последње време све чешће појављују услед формирања такозване Исламске државе. Наведене чињенице указују да је неопходно удруживање безбедносних снага и експерата из свих земаља које ће се ангажовати на сузбијању наведених кризних ситуација у којима би се могла наћи и наша земља под једнаким процедурама у процесу доношења одлуке за операције, за чије ангажовање ће се моделовати снаге и средства, јер последњих година свака кризна ситуација већег обима није проблем једне државе, нити се истом може супротставити једна држава. Настанак и отклањање последица у кризним ситуацијама није проблем само наше државе, нити може, нити ће дозволити земље партнери да се наша држава самостално ангажује на превентивном деловању, спречавању и отклањању последица, зато што је наша земља у последњој деценији постала отворено друштво у коју све најразвијеније земље света улажу свој капитал па самим тим и имају интерес

да безбедносна ситуација у земљи као и региону буде стабилна. С тим у вези, оправдани су захтеви интероперабилности, као основне претпоставке међународног ангажовања безбедносних снага и експерата у који би била укључена и Република Србија.

Да би се могли ангажовати у формираним мултинационалним мешовитим тимовима разни експерти из различитих области у зависности од кризне ситуације за коју се планира операција, као и познаваоци прилика за одређену земљу или регион, морају претходно да усвоје и примењују општеприхваћене стандардизоване процедуре у процес доношења одлуке.

Развијене земље света у војном и економском смислу, као и земље које стреме ка томе, увеле су истоветне стандарде и процедуре за рад тимова, управо да би олакшали рад официра (лица из састава безбедносног система) и специјалиста (цивилних лица експерти из предметне области). Дефинисани стандарди и процедуре омогућавају сталан квалитет и брзо формирање тимова са потребним људским ресурсима за операцију у зависности од обима, места и времена припреме за реализацију или реализоване активности које су изазвале једну или истовремено више кризних ситуација. На овај начин дефинисани стандарди и процедуре омогућавају нашим снагама или експертима из предметне области да се интегришу и да буду равноправни чланови тимова који се формирају од више националних држава под окриљем Уједињених нација или међународно потписаних споразума.

Прихватањем и овладавањем ових процедура ствара се основ за рад у оквиру међународних тимова на планирању операција на стратегијском и оперативном нивоу, те се слободно може рећи да без усвајања процедура процеса оперативног планирања нећемо моћи да одговоримо захтевима који ће пред нас бити постављени у наредном периоду.

Процес доношења одлука одвија се кроз строго утврђене форме и формате, те не допушта импровизације. Оваквим радом, само организоване државне структуре могу ефикасно да припрема, организује и спроводи операције како унутар Републике Србије тако и у оквиру међународних снага и организација под окриљем Уједињених нација или потписаних међународних споразума. Усвајањем процеса рада на доношењу одлука, олакшаће рад и координацију рада у оквиру мешовитих тимова официрима војске, полиције, безбедносних служби, специјалистима - експерата (из области дипломатије, политике, верских заједница, безбедности, медија и правосуђа и сл.) као и познаваоци прилика.

У блиској будућности Република Србија ће по угледу на савремене армије развијених земаља морати да формира сталне тимове који ће чинити језгро за планирање, организовање и извођење операција. Само постојање тако развијених тимова у функцији су бржег доношења одлука за операцију као и одвраћању од евентуалних претњи усмерених према Републици Србији.

Основе управљања кризним ситуацијама

Савремене и развијене земље света по приоритету разматрају организацију и рад у кризним ситуацијама. Превенција и адекватно реаговање на настале, скоро свакодневне, кризне ситуације захтевају ангажовање свих ресурса. Кризни менаџмент представља одговор државе или легитимне организације односно институције

на кризне ситуације, заснован на систематичној примени знања и начина управљања. Специфичност кризних ситуација, начин њихове идентификације и доношења мера на спречавању њихових последица истиче се кроз процесуирање настанка и тока кризне ситуације. У кризним ситуацијама посебно се наглашава начин одговора на настале ситуације, значај и улога снага сектора безбедности и сагледавају се елементи тимског приступа решавању кризних ситуација и дају се одређена гледишта и значај кризног менаџмента у хуманитарним операцијама.

Окружење у којем делује безбедносни сектор Републике Србије карактерише широки спектар изазова, ризика и претњи које могу изазвати разне врсте повреда, несрећа и сл. Ови изазови, ризици и претње, уз нове технологије, условљавају и траже од руководиоца безбедносног сектора сталну креативност на предузимању мера ради заштите људства, објеката, технике, наоружања и друге опреме. Постоји потреба за утврђивањем смерница и процедура управљања у сложеном окружењу у којем снаге сектора безбедности извршавају задатке. Свеобухватан приступ је нужан из практичног разлога, јер су ризици потичу из најразличитијих извора. Управљање кризом треба да постане стандардизовани и институционални вид, техника, алат и процедура којом се успешно решавају проблеми на свим нивоима одлучивања. Оно што треба имати у виду јесте да процес управљања кризом није самостални процес, већ је интегрални део укупног система управљања и руковођења и никако се не сме издвајати из општег система процеса планирања. Кризне ситуације представљају амбијент где снаге безбедносног сектора могу да представе своју вредност и употребљивост. Незаобилазан фактор помоћи, пре свега цивилном становништву, јесу снаге сектора безбедности. Кризни менаџмент постао је незаобилазан инструмент у раду цивилних и војних организација, јер је присутан и у редовном и ванредном стању живота и рада. У редовном стању о њему се размишља и планира, а у ванредном се примењује.

Приликом разматрања и управљања кризом треба имати у виду шири контекст који обухвата низ активности које су усмерене на кризу: од превенције пре појаве кризе, преко управљања кризом у ужем смислу, све до стицања нових искустава у процесу овладавања кризом и учења из кризе.

Неопходно је превентивно деловање пре настанка кризе, које је усмерено на перспективно усвајање знања која су продукт сценаријског виђења праваца развоја у будућности или начина предвиђања одвијања појаве. Након настанка кризе, и поред предузетих мера на превенцији, тежиште је усмерено ка њеном овладавању. Тиме се подразумевају активности усмерене ка ублажавању кризе и смањења штете. Искуства која треба да се издвоје из процеса овладавања кризом обухватају одређене чињенице о карактеристикама кризе и њеним реалним последицама. Тај конкретни део кризе, који се односи на основна питања која задиру у идентификовање кризе, њене снаге и последице, представљају управљање кризом у ужем смислу. Из контекста ширег управљања кризом последњи корак представља реаговање на кризу. Основно питање које треба разрешити односи се на даље акције реаговања. Тежиште је на искуствима и поукама из кризе и дефинисању будућих праваца деловања у организацији било које врсте и величине. Основни елемент у спознаји и овладавању кризом треба да буде одређење конкретног места и улоге одређене организације безбедносног сектора. То је условљено првенствено окружењем и стабилношћу тог окружења у којем снаге сектора безбедности егзистира, њеним компетенцијама и, најзад, њеним идентитетом у функцији конкретног задатка.

Управљање кризом се манифестује у превентивном деловању (превенцији), идентификовању кризе и реаговања на кризу. Садржајно обухвата догађаје који су у кризном процесу и директној зависности, односно моменту збивања. Информационо се огледа на рано упозорење и сазнање које обезбеђује превентивно деловање. Истовремено, обезбеђује и сазнање потенцијалних узрока и последица кризе и намеће питање прикупљања и слања информација као кључног сегмента. Организација се односи на обликовање процеса и структуре, које су усмерене на организацију и обликовање организацијских целина за овладавање кризом. Суштина се односи на извршиоце, односно непосредне носиоце одређених задатака и улога. Комуникација се односи на информисање медија, сарадника, руководилаца и шире јавности о појави кризе, њеним узроцима и предузетим мерама. Психолошки обухвата ставове, емоције, степен укључености, схватање, мотивацију и понашање свих који су у додиру с кризом, како у организацији, тако и ван организације.¹

Може се констатовати да сви наведени елементи и фазе представљају основу управљања кризама и да су универзално применљиви на све врсте криза, као природних, технолошких, тако и друштвених. Важно је истаћи да, када се ради о овладавању кризом, постоје одређене фазе које се могу формулисати кроз:

- превенцију, у којој се предузимају мере и поступци ради спречавања наступања кризе и мере за њено овладавање;

- рано упозорење, које обухвата симптоме (сигнале – индикаторе) о наступању кризе;

- овладавање кризом – одговор, обухвата систем мера које се предузимају ради отклањања негативних последица изазваних деловањем кризе, те враћање у редовно стање и обављање функција које су постојале пре наступања кризе, али са извесним степеном унапређења и

- имплементацију искустава из кризе, што се првенствено односи на извлачење поука из активности које су биле карактеристичне за кризни период и њихова перманентна имплементација у планове превентивног деловања, како би се у будућности смањило ризик од наступања криза или евентуално доградиле индикатори настанка кризе.

Наведени елементи веома су значајни, па кризни менаџери треба да их имају у виду у процесу припрема за кризу и у одговору на кризу. Они представљају кључ решења кризне ситуације.

Највећи број теоретичара слаже се да је кризни менаџмент заснован на интегралним процесима који чине четири фазе:

- фаза превенције (фаза спречавања кризе – опасности),

- фаза припреме,

- фаза реаговања (одговора) и

- фаза опоравка (враћање у редовно стање).

Овај процес рефлектује тренутну тенденцију у организацији која се може користити у процесима који се одвијају по нивоима ради смањења ризика (превенције) и способност адекватног реаговања (одговора). Ти нивои укључују преткризни, кризни и посткризни ниво.²

¹ Османагић-Беденик, Н.: *Криза као шанса*, стр. 40.

² Кековић, З., Кешетовић, Ж.: *Системи кризног менаџмента*, стр. 52.

Операције у кризним ситуацијама

Операција је највиши и најсложенији процес-облик борбених и неборбених активности, снага одбране у којима се јединственим менаџментом и руковођењем, према јединственом пројекту, на одређеном простору и за одређено време, по теоријским и доктринарним ставовима, обједињавају и усмеравају њени садржаји ради, остваривања постављеног циља.

Операција изводи се ради неутралисања узрока, идентификованих снага, средстава и њихових способности и превенције њиховог поновног јачања и деловања. По откривању намера и нарастању активности, држава предузима одговарајуће превентивне мере, ради њиховог правовременог сузбијања. Једна од мера је активирање већ увежбаних и формираних тимова који имају разрађене стандардне оперативне процедуре за рад и поступање у датим ситуацијама. Због своје увежбаности, и ако нема развијену процедуру за дату ситуацију, лако и брзо се прилагоди датој ситуацији и правовремено успостави процедуру за оперативно планирање и доношење одлука у датој кризној ситуацији.

За извођење операције неопходно је створити одређене правне, дипломатско-политичке и информативно-пропагандне оквире (услове).

Правни оквир за извођење ширих активности у кризним ситуацијама као што су оружана борба против агресора на Републику Србију, противпобуњеничкој борби, борби против тероризма, спречавање и отклањање последица изазваних елементарним непогодама, техничко-технолошких акцидентата и других несрећа већих размера и сл., које укључује и ангажовање војске, представља право државе да прогласи ванредно стање, на делу или целој територији земље, када команде и јединице војске којима су придодате и остале снаге система безбедности Републике Србије поступају по плановима употребе и наређењима председника државе. Ванредно или стање непосредне ратне опасности неопходно је прогласити и због правног покрића за извршење мобилизације јединица које ће се ангажовати у операцијама, јер се без извршења мобилизације оне не могу адекватно употребити.³

Дипломатско-политичким средствима неопходно је:⁴

– на међународном плану издејствовати уједначени приступ проблемима и кроз консултације са утицајним регионалним, европским и светским чиниоцима, обезбедити међународну подршку за извођење планираних активности ширих размера,

– на унутрашњем плану предузимати све мере, првенствено политичке, на уклањању узрока, без обзира на његов обим и интензитет испољености.

Информативно-пропагандни услови се обезбеђују предузимањем комплекса мера пре почетка, њиховим интензивирањем за време извођења и настављањем након завршетка операције. Ове мере у себи садрже елементе психолошке операције. Информативни садржаји првенствено су усмерени ка иностраној јавности, а пропагандни ка снагама за извођење операције, и у њима треба истинито, садржајно и правовремено изнети чињенице о кризној ситуацији и последицама исте са једне, и предузетим мерама државе, са друге стране.⁵

³ Јовановић, Б: *Увод у теорију војног руковођења*, стр. 11-13.

⁴ Димитријевић В., Стојановић П.: *Међународни односи*, стр. 24.

⁵ Јовановић, Б: *Увод у теорију војног руковођења*, стр. 14.

Да би се дефинисао и испунио циљ операције потребно је у потпуности поставити све конститутивне елементе који су основа за остварење циља током извођења операције у датој кризној ситуацији.

Основни циљ сваке операције јесте онеспособљавање узрока и снага у таквој мери, да им се трајно или за дужи временски период онемогући даље активности. Сваком операцијом могу се остваривати ограничени или радикални циљеви. Операција се, начелно, реализује у две етапе. Прва етапа, онеспособљавање и спречавање уз минималне губитке и материјалну штету и друга етапа, отклањање последица и стабилизација зоне операције.⁶

Извођење операције темељи се на општим циљевима и интересима значајним за земљу. Опредељују га сопствене могућности, јачина и распоред, карактер невојне претње и место извођења. Циљ увек мора бити реалан и усклађен са стварним могућностима за његово постизање. Одређивање циља и његова реалност зависе од познавања ситуације и схватања суштине задатка, као и од способности предвиђања могућих ситуација у току извођења операција.

У начелу, општи циљ операције остварује се поступно на основу више узастопних задатака, изведених кроз фазе и етапе у оквиру фаза, које се дефинишу у концепту операције. Број фаза и њихово трајање могу бити различити, што зависи од општег циља, јачине и начина дејства, величине зоне и трајања операције, као и карактера невојне претње. Једини успех који се вреднује јесте достизање жељеног крајњег стања.

Снаге за командовање-руковођење операцијом, представљају део укупних снага за командовање системом одбране. Њих сачињавају: Председник Републике, Савет за националну безбедност, формиран тимови за командовање и рад на дошоћењу одлуке за операцију као и пројектоване снага које изводе операцију.

Снаге за извођење чине укупни људски и материјално-технички чиниоци сопствених односно здружених снага. За извођење операције, на нивоу државе и њених институција, ангажују се снаге за оружано и неоружано деловање. У састав снага за оружано деловање спадају снаге безбедносног система државе, а у снаге за неоружано деловање спадају: снаге за дипломатско-политичко, обавештајно-безбедоносно, културолошко, верско и информативно-пропагандно (медијско) деловање.

Димензионирање и употребу снага карактерише: *интегрисаност* цивилних и снага безбедносног система Републике Србије у операцијама; *смањење разлика* између структура снага, снага за извођење операција и подршку; *подложност променама у начину употребе снага* због постојања и дефинисања широког спектра операција који укључује невојне и војне претње; *изградња интероперабилности* снага ради учешћа у мултинационалним операцијама и *процеси стварања заједничких јединица* више држава.

Простор је географски појам који обухвата територију, ваздушни простор и унутрашње пловне путеве и сајбер простор. Подразумева распоређене елементе оперативног распореда сопствених и непријатељевих снага односно појаве која је проузроковала кризну ситуацију и у том простору се изводе операције. Простор се изражава преко квалитативних димензија (дужина, ширина и површина) и квантитативних својстава (насељеност, комуникативност, рељеф, хидрографија и друго).

⁶ Арула, Д., Мијалковски, М.: *Противтерористичка операција*, стр. 18.

Сајбер простор је свеукупни електронски медиј у коме се подаци и информације креирају, шаљу, примају, чувају, обрађују и уништавају.

Зона операције представља простор, на коме се операција припрема и изводи. Она се у многоме разликује од зона других војних операција, због тога што није концентрисан на компактном простору. То је простор који обухвата део или целокупну територију, угрожене државе и делове других, најчешће суседних држава, на којима су лоцирани неки од елемената деловања у датој кризној ситуацији.

Време – Операције се планирају, припремају и изводе у одређеном времену. Због сложености и значаја, време као фактор дејства односно борбе у целини испољава се као историјски период у којем се изводе операције, као трајање, као доба године и дана и као метеоролошка појава. Време као историјски период објективно је стање у међународним односима, обележено степеном развоја друштва у целини, а самим тим и карактером оружаних снага. Као доба дана и године и као метеоролошка појава испољава одређени утицај (мањи или већи утицај) на начин извођења операција.

Време у извођењу операција је комплексна величина. Оно укључује неколико интервала, који имају свој почетак, ток и завршетак. Укупно трајање операција разматра се у односу на фазе операције и, у начелу, састоји се од: времена припреме, времена за извођење операције и времена за стабилизацију достигнутих циљева.

Информације – пружају потпунију слику о оперативном окружењу, смањују неодређеност, неизвесност и ризик и омогућавају успешно командовање-руковођење у свим операцијама.

Податак је представљање чињенице или идеје погодне за комуникацију, интерпретацију и обраду. Подаци елементарно описују ствари, догађаје, активности и трансакције који су забележени, класификовани и ускладиштени, али нису организовани да пренесу неко конкретно значење. Информација је податак који повећава знање примаоца о неком појму или појави.⁷

Доктрина – обезбеђује идеје и начела у планирању и извођењу операција, чиме успоставља јединствени оквир на свим нивоима и узајамно разумевање свих који учествују у једној операцији. Вредност доктрине јесте да омогућава моделованим снагама да се прилагоде евентуалном невојним претњама у свим ситуацијама и наметну властити начин извођења операција.

Формирање мешовитих тимова

Формирање мешовитих тимова за операције се врши, када начин, место, улога и активност снага односно аката је тог обима и значаја да угрожава националну безбедност Републике Србије. За реализацију операције мањег обима носиоци активности су снаге безбедносног система Републике Србије као и Штабови сектора за ванредне ситуације.

Да би се приступило планирању операција неопходно је формирање мешовитих тимова за процес рада на доношењу одлука. Планирањем се дефинишу циљеви, очекивани резултати, начини њиховог достизања, намере и одлуке руководиоца форми-

⁷ Здружена оперативна команда ГШ ВС, *Доктрина операција Војске Србије*, стр. 30-33.

раних тимова. Резултат планирања је план који представља оквир који може да се прилагоди и омогући иницијативу сарадника и потчињених. Планирање је континуирани процес који се реализује на свим нивоима. Планирање операција спроводи се кроз процесе и процедуре оперативног планирања. Планирање подразумева координацију великог броја различитих активности током дужег периода. Паралелно планирање на свим нивоима штеди време и убрзава процесе и активности сопствених снага.

Процес оперативног планирања заснива се на принципу омогућавања најефикасније употребе расположивих ресурса, што се постиже свеобухватним дисциплинама планирања, где моделоване снаге и органи безбедности земље треба да сарађују на основу прихваћених будућих потреба и заједнички утврђеног низа претпоставки.

Планирањем операције (одвија се кроз процес планирања снага безбедносног система и експерата из предметних области) идентификују се снаге, њихови капацитети и структуре, који су неопходни за реаговање на најзахтевније ситуације и то обично представља комбинацију ситуација које се дешавају истовремено. Планирање снага безбедносног система обично је усмерено ка будућности и односи се на потребе које се предвиђају за наредну деценију.

Оперативно планирање подразумева списак ситуација претпостављених на основу ризика и вероватноће дешавања. Тим за оперативно планирање предлаже листу приоритетних ситуација које даље треба разрадити. Уз одобрење надлежних органа, оперативни планери заједно са специјалним саветницима израђују концепт операција, оперативни план или стални план, а у складу са упутствима. Увођење оперативног планирања у планирање операција одвија се кроз процес ревизије циљева који су претходно дефинисани. Оперативним планирањем се идентификују потребе у вези са капацитетима снага безбедносног система (као минимум) и израђују се оптимални спискови снага за планирање специфичних ситуација, а потом то све користе планери операција, ради идентификације недостатака и будућих циљева снага безбедносног система Републике Србије. Поменути недостаци се разматрају у наредном циклусу планирања операције.

Мешовити тим за процес рада на доношењу одлуке, може почети развој плана по пријему директиве о почетку планирања. Сваки процес планирања реализује се кроз фазе. Доследним спровођењем процедура сваке фазе обезбеђује се квалитет и универзалност примене плана. Суштина оперативног планирања се огледа у мисаоном процесу којим се изналазе најповољнија решења проблема уз оптимално ангажовање снага и средстава ради постизања жељених циљева односно крајњег стања.⁸

Формирање тимова за рад на доношењу одлуке за операције би требало да уследи након доношења одлуке Савета за националну безбедност којим председава Председник Републике Србије или лице које он овласти, ако се местом, улогом и активношћу снага или узрочника наметнуте кризне ситуације угрожава национална безбедност Републике Србије. У Републици Србији, ако се ради о операцији већег обима, по неписаном правилу за носиоца формирања тима одређује се Војска Србије, која наређењем начелника Генералштаба Војске Србије одређује руководиоца тима за рад на доношењу одлуке као и за само извођење операције. За носиоца се одређује Војска Србије због обучености и свакодневног обучавања на средствима ширег асор-

⁸ Лазаревић И., Десанчић Г.: *Мировне операције УН – основе*, стр. 25.

тимана, као и из разлога постојања стално задејствованих снага за хитно реаговање у свом саставу. Ради успешности операција, било би пожељно да се у састав тима, одлуком Савета за националну безбедност поред носиоца планирања одређују и остали органи безбедносног система Републике Србије који имају оспособљене представнике за рад у саставу тима за доношење одлука за операцију. Поред лица из безбедносног система Републике Србије у састав тима било би пожељно да се одређују и лица из цивилног сектора (експерти из области тероризма, безбедности и организованог криминала) као и лица из невладиних организација и верских заједница.

Због учесталих изазова, ризика и претњи по безбедносни систем Републике Србије, потребно је да се у Републици Србији формирају тимови ради евалуације и израде стандардних оперативних процедура за рад и поступке у различитим ситуацијама и да се евалуација врши квартално (четири пута годишње) најмање до десет дана. Формирање тимова „по потреби“ само за извођење операција није добро и тај тим је осуђен на половични успех и учинак. Увежбани тимови који развијају стандардне оперативне процедуре, моделују саставе и предвиђају различите ситуације, спремни су на изазове и ризике који би се ставили пред њих. Тако да је за увежбан тим потребно врло мало времена за процес доношења одлуке за операцију било ког облика, а самим тим се стварају услови и обезбеђује много више времена ангажованим снагама и средствима да правовремено изврше припрему и да се ангажују у самој испланираној операцији. Свако увежбавање тимова као производ дају стандардну оперативну процедуру за поступак и рад у некој од ситуација. На основу стандардне оперативне процедуре ангажоване снаге за извођење операција врше припрему, обуку и евалуацију. Такође би чланови тима вршили и индивидуалне едукације, размене искустава и примену идеја које су научно засноване и оправдане.

Потреба формирања и обучавања мешовитих тимова, произилази и из разлога евентуалног учешћа у процесу доношења одлуке за операцију чији је носилац реализације неки од субјеката међународне заједнице под окриљем Уједињених нација или потписаног међународног уговора. Већи је део земаља у свету који је на прави начин схватио изазове, ризике и претње по националну и глобалну безбедност неку од напред наведених кризних ситуација и које их схватају као један од најозбиљнијих чинилаца угрожавања безбедности, због којих се формирају, припремају и обучавају тимови за рад на доношењу одлуке за операцију. Због таквих изазова, ризика и претњи у саставу тимова спаја се и неспојиво, а нарочито кад су угрожени интереси тих земаља, све у циљу сузбијања и неутралисања појава које су претња за човечанство.

Контрола рада формираних тимова и ангажованих снага и средстава врши се у складу са законским правилима и прописима који уређују област вршења контрола безбедносног система Републике Србије.

Формирани тимови од разних структура система безбедности Републике Србије у којима су укључени и експерти из цивилног сектора и невладиних организација у потпуности су отворени за демократску контролу и јавни рад уз потпуну заштиту тајности података. Све заинтересоване структуре могу имати увид у рад као и оспособљеност тимова уз претходно прибављено одобрење Савета за националну безбедност Републике Србије који је носилац вршења сталне контроле рада и оспособљености формираних тимова за рад на доношењу правовремене и најефикасније одлуке за операцију, са минималним губицима и трошковима.

Процес рада на доношењу одлука

Процес доношења одлуке је прописан и представља стандардизован процес који омогућава координиран приступ процесу одлучивања на свим нивоима, као и у здруженом или интернационалном окружењу, што су битне претпоставке интероперабилности.

У процесу доношења одлуке дозвољена су одступањима у односу на различите нивое доношења одлука или услове у којима се одлука доноси.

И ако је први процес доношења одлуке пројектован у (FM 101-5, *Staff organization and operations*) од стране САД он није нормативно обавезан за све земље припаднице НАТО савеза и земаља које учествују у програму Партнерства за мир (ПЗМ). Није обавезујући, али је опште прихваћен у раду. Пошто је и наша земља укључена у Програм партнерства за мир, самим тим је прихватила стандардизовани процес одлучивања, усклађен са Стратегијом одбране и доктринарним концептом.

Процес доношења одлуке састоји се од седам основних корака, и то:

1. пријем директиве-задатка;
2. анализа директиве-задатка;
3. разрада варијанти ангажовања;
4. анализа варијанти ангажовања;
5. упоређивање варијанти ангажовања;
6. одобрење варијанте ангажовања и
7. израда докумената.

Поред наведених корака донету одлуку прати увежбавање и извршење са контролом.

*Процес доношења одлуке дефинише се као наука, али и као уметност (вештина) или способност.*⁹

То је једноставан, разрађен и доказан процес и представља аналитичко - логички процес прилагођен решавању проблема које постављају кризне ситуације. Као такав омогућава руководиоцу и његовом тиму, да оцене ситуацију и донесу логичку одлуку. Процес доношења одлука, може бити спроведен у потпуности или парцијално.

У колико се спроводи у целини омогућава анализу и упоређивање више догађаја (наредних последица које је проузроковала елементарна непогода или техничко – технолошки акцидент и сл.) и сопствених варијанти ангажовања и проналажење најбоље варијанте ангажовања сопствених односно ангажованих снага. Спровођење процеса доношења одлука у целини, омогућава највишу интеграцију, координацију и синхронизацију доношења одлука за операције, и самим тим умањује ризик од превида критичних аспеката операције и резултира ваљаном изградом документима за извођење операције.

Основни недостатак пуног спровођења процеса је то што је временски захтеван. Руководилац мешовитог тима је најодговорнији за процес и избор у ком обиму ће се исти реализовати у односу на расположиве ресурсе. Његова улога у процесу је централна и омогућава му да одређује тежиште и да даје смернице за рад у току процеса доношења одлука. Квантитет његовог директног утицаја на рад одређен је расположивим временом, личним склоностима, способностима и оспособљеношћу штаба.

⁹ FM 101-5, *Staff organization and operations*, стр. 10-44.

Руководилац тима може утицати на процес планирања, али не сме дозволити да се не спроведу све потребне процедуре

По завршетку сваке фазе израђени документи се упућују претпостављеном органу на анализу и сагласност. Претпостављени орган (претпостављени орган који је доставио директиву за планирање операције) може усвојити предложена решења или наложити извесне измене или ограничења.

Обавеза руководећег тима за планирање је да на основу датих сугестија изврши дораду предложеног документа и поново га упути на разматрање претпостављеном. Тек када претпостављени да сагласност и својим потписом овери документ прелази се на наредну фазу израде плана. Оваквим радом се обезбеђује непрекидна веза између претпостављеног и тима за планирање, те се врши усмеравање планирања на начин који највише одговара основној идеји и актуелној ситуацији.

Пре него што се пређе на израду докумената следеће фазе руководећи тим и снаге за извођење операције се упућују припремна или допунска наређења. Оваквим методом рада снаге за операцију прате активност руководећег тима са само једном фазом закашњења, те се тако смањује укупно време потребно за рад тима за извођење операције.

Руководилац тима за доношење одлуке у операцији надгледа, управља, координира и усмерава рад тима. Руководилац, кроз сам ток руковођења, спроводи и контролу целокупног процеса рада тима на доношењу одлуке.

Пријем задатка – Процес доношења одлуке почиње пријемом задатка или самосталним уочавањем потребе за његовим извршењем. Задатак може бити добијен кроз директиву државних органа или произаћи из операције у току.

Основни кораци у пријему задатка су: узбуњивање тима за планирање и руковођење у операцији; припреме тима; брза почетна процена; одређивање расположивог времена; издавање командантових полазних смерница и издавање претходног наређења број 1.

Анализа задатка – је од посебне важности за процес доношења одлуке за операцију. Процес анализе задатка састоји се од следећих корака: анализа директиве-задатка; предузимање иницијалне обавештајне припреме (окружење, утицаји, процена опасности – доктринарни темплат, могуће варијанте ангажовања – ситуациони темплат); одређивање специфичних, имплицираних и кључних задатака; проучавање припремљених процена; одређење ограничења; одређење критичних чињеница и претпоставки; предузимање процене ризика; одређење почетних руководиоцих захтева за информацијама; утврђивање анекса за извиђање; израда детаљног плана коришћења расположивог времена; израда прерађеног задатка; одржавање брифинга за анализу задатка; одобрење прерађеног задатка; развијање замисли руководиоца; издавање руководиоцих усмерења; издавање претходног наређења број 2 и разматрање чињеница и претпоставки.

Током даљег рада на доношењу одлуке под руководством руководиоца тима, тим повремено цени дотадашње закључке из процена и ажурира их у складу са новодобијеним информацијама.

Разрада варијанти ангажовања – новодобијене информације се даље анализирају и вреднују. Основни садржаји овог корака су: анализа односа снага или појава; генерисање могућих варијанти; постављање почетног поретка ангажованих снага; развијање шеме

маневра; здруживање ангажованих снага и потребних команди или штабова; припрема шема варијанти ангажовања и брифинг за утврђивање могућих варијанти ангажовања.

Свако разматрање могућих варијанти ангажовања мора имати у виду критеријуме поузданости, изводљивости, прихватљивости, специфичности и комплетности.

Анализа варијанти ангажовања – самом анализом се долази до тога да тим донесе једногласну аргументовану одлуку која варијанта задовољава извршење задатка са најмањим губицима и доводи сопствене ангажоване снаге и средства у најповољнији положај за даљу употребу и ангажовање. Анализа варијанти ангажовања или ситуационе игре које су униформан процес са прецизираним правилима и корацима којом се омогућава визуелизацију тока операције.¹⁰

Руководилац тима је одговоран за координацију свих активности током реализације анализе варијанти ангажовања, и то: Орган за људске ресурсе, анализира варијанте ангажовања са аспекта предвиђања губитака и могућности подршке у персоналу током операције; Орган за обавештајне послове, је у току ратне игре у улози команданта противничких снага или елементарне непогоде или акцидентне појаве (он проиграва развој противничких одлучујућих тачака, противникове реакције на сопствене акције и противникове губитке); Оперативни орган, је носилац одабира метода ситуационе игре (он обезбеђује да игра покрије све оперативне аспекте задатка и бележи све уочене предности и слабости, што се употребљава касније у упоређивању варијанти) и Орган за логистику, анализира сваку варијанту са аспекта изводљивости адекватне подршке.

Кораци у анализи варијанти ангажовања начелно су: прикупљања иновираних процена (темплата догађаја, метода снимања, комплетираних варијанти ангажовања, средстава за обележавање сопствених и противничких снага и карте зоне операције); израда листе сопствених ангажованих снага; израда листе претпоставки; израда листе критичних догађаја и одлучујућих тачака; одређивање критеријума за вредновање варијанти; одабир методе ситуационе игре; одабир методе за снимање и приказивање резултата игре; провера варијанти кроз ситуационе игре и брифинг за вредновање резултата игре. Примењиване технике ситуационе игре су: *техника појасева, праваца у дубину и техника боксова*.

Техником појасева је зона операције која се дели по ширини, а на основу карактеристика утврђених у анализи исте. Употребљава се када је зона јасно дефинисана рељефом, током извођења операција по јасно дефинисаним фазама и етапама, и када је противник или појава распоређена по јасно израженим ешелонима или фазама нарастања. Техника се базира на анализи сваког појаса појединачно. Сваки појас обухвата више критичних момената. У недостатку времена број појасева се може умањити. Границе између појасева нису правилски регулисане, оне се могу додиривати или преклапати ако је то неопходно у складу са ситуацијом на бојишту.

Техника праваца у дубину се фокусира на могуће правце продора почевши од правца главних снага. Ова техника је повољна за нападна дејства или за одбрамбена када је зона операције каналисана, а садејство отежано.

Бокс техника представља детаљну анализу критичних делова зоне, као што су рејон ангажовања, места преласка реке или рејон спуштања десантних снага односно спасилачких тимова.

¹⁰ FM 101-5-1, *Operational terms and graphics*, стр. 15-42.

Упоредивање варијанти ангажовања – обухвата: одабир методе упоређивања; произашле предности и слабости варијанти; упоређивање са постављеним критеријумима; одређивање вредности сваке варијанте; упоређивање могућности сопствених варијанти са противниковим и брифинг за доношење одлуке.

Упоредивање варијанти ангажовања почиње са запажањима сваког члана тима у вези са предностима и слабостима сваке варијанте. Запажања се саопштавају свима члановима тима како би их и они користили у својим оценама. Тим може употребити било коју технику упоређивања која омогућава доношење квалитетног предлога и оптималног одабира варијанте ангажовања.

Одобрење варијанти ангажовања – се реализује после брифинга за доношење одлуке за извођење операције, руководилац тима се опредељује за једну од варијанти, а ако одбије све понуђене варијанте тим понавља комплетан процес рада на доношењу одлуке.

Одобрење варијанте ангажовања се начелно састоји од: прораде руководиоачеве замисли и руководиоачевих захтева за информацијама; обезбеђења додатних смерница од стране руководиоца; одређења нивоа прихватљивог преосталог ризица и издавања претходног наређења број 3.

Израда докумената – На основу донете одлуке и завршних смерница од стране руководиоца, тим финализира варијанту ангажовања снага, комплетира планове и припрема издавање наређења. Наређења и планови обезбеђују све неопходне информације, потребне за извршење задатка, али без садржаја који могу спутавати иницијативу и креативност ангажованих снага.

У процесу израде докумената најважнији кораци су:¹¹ прорада одабране варијанте и комплетирање плана – наређења; уградња мера контроле за случајне ризике и прегледање и одобравање оперативних планова и наређења од стране руководиоца тима за процес рада на доношењу одлуке.

По изради докумената руководилац прегледа и оверава их пре него што се у тим у умноже и доставе корисницима.

Руководилац тима и кључни чланови тима - специјалисти који су значајни за реализацију облика операције која се реализује, организују кратке састанке са ангажованим снагама за извођење операције уз изношење специфичности и кључних тачака. Састанци се организују непосредно након пријема задатка како би се руководилац и чланови тима уверили да су ангажоване снаге за извођење операције у потпуности схватили замисао и концепт операције.

Закључак

Тимски рад у процесу доношења одлуке за операције је сталан, континуиран и динамичан процес, кроз који се непрестано планира и анализира у циљу проналажења најоптималнијих решења која гарантују успех операције. Оптимална организацијска решења за планирање и извођење операције услов су унапређења орга-

¹¹ FM 71-123, *Tactics and techniques for combined Army heavy forces armored brigade, battalion task force and company team*, стр. 14-33.

низације тимског рада. Планирање и извођење операције се може огледати кроз различите аспекте, а један од њих је смањење утрошка ресурса којим располаже формиран тим, а утрошак се остварује скраћивањем процеса, односно „куповином“ времена или смањењем броја ангажованих људи, а знамо да је време драгоцени аспект у решавању односно отклањању последица од настале кризне ситуације. Следећи аспект се односи на убрзање протока информација унутар тима али и са организацијским деловима који су на вези са тимом. Овај аспект је пре свега у домену технолошких унапређења у циљу обезбеђења информација корисницима у реалном времену. Свакако да је оптимализација процеса неопходна и са аспекта интероперабилности, односно компатибилности тима који је формиран за процес доношења одлуке у операцији за насталу кризну ситуацију на свим нивоима са тимовима водећих светских оружаних сила. При томе не треба подразумевати просту компатибилност по броју ангажованих људи или истоветно прописаном процесу, већ функционалну која је усмерена процесу решавања проблема што је могуће хитнијег спречавања или отклањања последица настале кризне ситуације. Циљ унапређења тимског рада у нашим условима јесте обезбеђење функционалне компатибилности, односно интероперабилности нашег формираног тима у међународном окружењу.

Искуства стечена у току израде овог рада представљају важан део припрема за усавршавање и унапређење процеса рада у формираним тимовима који се припремају за доношење одлуке у операцијама. Резултат спознаје и анализе искустава омогућава предузимање мера на отклањању узрока, пропуста и слабости који могу да се понове у процесу доношења одлука за неке од наредних припрема и евалуација кадра за процес доношења одлука у некој од кризних ситуација.

Свестрана и квалитетна анализа након реализованих задатака треба да послужи у планирању, процесу доношења одлука и извођењу наредних операција. Процес прикупљања искустава из операција не завршава се на том нивоу, већ представља део сложеног механизма повратне спреге изграђеног концепта научених лекција. Искуство из процеса доношења одлука у претходним операцијама представља базу података за будуће припреме снага и ревизију важећих стандардних оперативних процедура на свим нивоима. Ставови из процеса рада на доношењу одлука за било коју операцију представљају основно полазиште за израду свих осталих стандардних оперативних процедура на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу.

Процес рада на доношењу одлука за операцију обезбеђује оквир за употребу снага које се ангажују у мешовитим тимовима за сам процес доношења одлука, као и на ангажовању снага и средстава на спречавању или отклањању последица од настале кризне ситуације. Његов усмеравајући карактер захтева непрестано вредновање ставова, креативност и флексибилност у њиховој примени у складу са конкретном ситуацијом. Он је подложен изменама, у складу са проценом безбедносних изазова, ризика и претњи и дефинисаним мисијама и задацима снага безбедносног система Републике Србије. Само високо оспособљени појединци и обучени тимови могу се равноправно упустити у утакмицу која је започета на глобалном нивоу.

Литература

- [1] Аврамов, С.: *Пост херојски рат Запада против Југославије*, ИДИ, Ветерник 1997.
- [2] Арула Д., Мијалковски М.: *Противтерористичка операција*, Материјал за студију, ШНО, Београд, 2001.
- [3] Виклинсон, П.: *Тероризам против демократије, одговор либералне државе*, Голден Маркет, Загреб, 2002.
- [4] Димитријевић, В., Стојановић П.: *Међународни односи*, Нолит, Београд, 1973.
- [5] Димитријевић, В., *Тероризам*, Радничка штампа, Београд, 1982.
- [6] Димитријевић, В., „*Међународни тероризам*”, Научно саветовање за тему „Савремени облици тероризма”, Архива за правне и друштвене науке, Београд, 1980.
- [7] Здравена оперативна команда ГШ ВС, *Доктрина операција Војске Србије*, 2016.
- [8] Јовановић, Б.: *Увод у теорију војног руковођења*, ВИЗ, Београд, 1984.
- [9] Кековић, З., Кешетовић, Ж.: *Системи кризног менаџмента*, Факултет безбедности, Бања Лука, 2008.
- [10] Ковач, М.: *Стратегијска и доктринарна документа националне безбедности*, Свет књиге, Београд, 2003.
- [11] Ковач, М. и други: *Историја ратне вештине*, период 1920-2000, ВИЗ, Београд, 2000.
- [12] Лазаревић И., Десанчић Г.: *Мировне операције УН-основе*, чланак, Билтен ЦУК АБХО, ЦУК АБХО, Крушевац, 2003.
- [13] Милошевић, М.: *Одбрана од тероризма*, Свет књиге, Београд, 2005.
- [14] Николић, В., Живковић, Н.: *Безбедност, радне и животне средине, ванредне ситуације и образовање*, Факултет заштите на раду, Ниш, 2010
- [15] Савић, А., *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007.
- [16] Симеуновић, Д.: *Тероризам*, Правни факултет у Београду, Београд, 2009.
- [17] *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, Кабинет председника, Београд, 2009.
- [18] Фолк, Р., *Велики терористички рат*, Филип Вишњић, Београд, 2003.
- [19] Хофман, Б., *Унутрашњи тероризам*, Народна књига и „Алфа”, Београд, 2000.
- [20] Barton, L.: *Crisis in Organisations II*, South-Western Publishing Co., Cincinnati, 2001.
- [21] Lawrence, B. and Hardigree, D., „Risk and crisis managemet in facilities: emerging paradigms in assessing critical incidents” *Facilities*, Vol. 13, No 9/10, avgust 1995.
- [22] Osmanagić-Bedenik, N.: *Kriza kao šansa*, Školska knjiga, Zagreb, 2003.
- [23] Rosenthal, U., Hart, P. and Charles, T.M., „The World of Crisis and Crisis Management” in *Coping with Crises. The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, edited by Uriel Rosenthal, Michael T. Charles, and Paul Hart. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 1989, r. 15.
- [24] Тцпфер, А.: *Plötzliche Unternehmenskrisen-Gefahr oder Chance?* Neuwied, Kriftel, Luchter-hand, 1999.
- [25] FM 101-5, *Staff organization and operations*, Headquarters, Department of the Army, Washington DC, USA, 1997.
- [26] FM 101-5-1, *Operational terms and graphics*, Headquarters, Department of the Army, United States Marine Corps, Washington DC, USA, 1997.
- [27] FM 71-123, *Tactics and techniques for combined Army haevy forces armored brigade,battalion task force and company team*, Headquarters, Department of the Army, Washington DC, USA, 1992.
- [28] HEADQUARTERS DEPARTMENT OF THE ARMY, *Composite risk management*, US ARMY FM 5-19, 2006.