DOI: 10.5937/vojdelo1901099N

МЕНАЏМЕНТ У ОДБРАНИ – ОСНОВНЕ ФУНКЦИЈЕ

Дејан Ж. Николић
Војска Србије, Гарда
Митар Ковач*
Факултет за пројектни и иновациони менаџмент, Београд
Влада М. Митић
Министарство одбране Републике Србије,
Управа за стратегијско планирање

Како да се систем одбране суочи са изазовима у садашњости и будућности? На који начин да успешно одговори додељеним мисијама и задацима у условима растуће несигурности и неизвесности услед динамичних промена окружења у којом функционише? Како да ефикасном расподелом додељених ресурса обезбеди максималне резултате? Сврха овог рада је да укаже на значај различитих али међусобно уско повезаних, готово међусобно неодвојивих основних функција управљања у одбрани у решавању наведених и других проблема који се намећу пред њоммњењем које је у генези имплементације комуникационе стратегије.

Кључне речи: *управљање, планирање, организовање, командовање и руковођење, контрола*

Увод

Савремени токови у свету и променљиви услови окружења захтевају савремену организацију система одбране која се као динамични систем перманентно мења, усавршава и прилагођава окружењу, што намеће нове захтеве и задатке пред руководством система одбране.

Питања везана за управљање имају кључни значај у решавању наметнутих захтева:

– На који начин планирамо да обављамо радне задатке?

– На који начин да организујемо организацију да буде ефикасна и ефективна?

– На који начин да предводимо и мотивишемо запослене и успостављамо контролне механизме да бисмо се уверили да се наши планови спроводе у дело и да ће наши циљеви бити испуњени?

Данас је на сцени револуција управљања која се своди на знање и како да се та разнолика знања најцелисходније примене. Имајући у виду да је информација и знање у данашњици највећи капитал, можемо слободно рећи да управљање у одбрани има пресудну улогу и значај за опстанак система одбране у целини.

* Проф. др Митар Ковач је генерал-мајор у пензији.

Овим се радом жели указати на важност одговорног и темељног изучавања менаџмента у одбрани као и његових основних функција, како би се будући руководиоци у систему одбране могли успешније суочавати са комплексним стратегијским и оперативним проблемима и тако дати допринос укупном развоју система одбране.

Појам менаџмент најједноставније се може превести као управљање. У раду та два појма се користе као синоними.[1]

Управљање у одбрани

Историјски гледано, шездесетих година прошлог века појавио се интерес и потреба система одбране за свеобухватним приступом у примени знања и кориштења пословних алата који управљају системом одбране. Тада су неке западне земље први пут представиле концепт управљања одбраном у решавању стратегијских и оперативних проблема[2] као и питања додељивања финансијских и људских ресурса.

Усложњавање стања безбедности у свету од система одбране захтева изврсност на свим нивоима и у сваком погледу. Један од доказаних начина за постизање овога је примена управљачких функција планирања, организовања, вођења и контроле над тим сегментима и активностима система одбране која могу допринети максимизирању оперативних перформанси оружаних снага.

У научним круговима не постоји универзално усаглашена дефиниција „управљања одбраном“, али би она једноставно обухватила идеју имплементације политике одбране у праксу, односно развијања одговарајућих и одрживих планских механизама, система подршке и инфраструктуре у управљању одбраном.[3]

У последњих петнаест година централни изазов држава представља модернизација сектора одбране. Са једне стране имамо нације које се концентришу на трансформацију својих оружаних снага да би ефикасније одговориле на нове безбедносне изазове, ризике и претње. Са друге стране постоје земље у транзицији које предузимају опсежне реформе у циљу изградње нових институција одбране. Као крајњи циљ једних и других је повећање сигурности и просперитета својих људи као и њихове интеграције у шире безбедносно окружење.

Постизање ових стратешких циљева захтевало је бољу дистрибуцију ограничених јавних ресурса, ефикаснији начин коришћења ових ресурса и видљивији и одговорнији исход владиних програма, укључујући и програме одбране. Односно наметало је питање како владе могу „ефикасније организовати систем одбране“. Део одговора је лежао у увођењу добре управљачке праксе из пословног сектора у систем одбране, где је постизање очекиваних резултата у конкурентском окружењу најважније за опстанак било које организације.

---

[1] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 4.

[2] Међу тим проблемима је било смањење броја запослених и расхода као резултат „мировних дивиденди“ након завршетка хладног рата, као и повећани захтеви за распоређивање већих снага које делују далеко од њихових домова и које морају бити одржане за дуже периоде.

[3] Bucur-Marcu H., Fluri P., Tagarev T., *Defence Management: An Introduction*, Geneva Cente for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009, pgs. 4.

Као институционални процес, управљање одбраном се налази између формулације одбрамбене политике и стварне команде и контроле оружаних снага. Табела 1. приказује различите нивое управљања у оквиру министарстава одбране.

У фокусу стратегијског управљања одбраном је идентификација и анализа стратегијских проблема, доношење одлука и имплементација стратегијских решења. Стратегијски ниво управљања одбраном доноси решења која бришу дилеме попут „оружја или маслаца“ (уравнотежење трошковима одбране и оптималнија дистрибуција националних ресурса), односно доносе одлуке које могу бити опредељујуће за националну самосталност у одбрамбеним способностима насупрот делегирању суверенитета и дељења одговорности са другим партнерима или савезницима.

Оперативно управљање се бави проблемима одбрамбених перформанси, нарочито на нивоу услуга, али и на општем нивоу, нпр. у раду с људима или логистиком.

Управљање одбрамбеном на тренутном нивоу се бави свакодневним проблемима и решењима у било којој команди или јединици оружаних снага.

Ове врсте управљања разликују се међусобно у смислу механизма и процедура, док управљачки алати остају исти (они су развијени без обзира на њихов ниво примене). У пракси, ови нивои могу бити више идентификовани природом управљачких функција него што су коришћени механизми.

Табела 1 – *Улоге и место руковођења на различитим организацијским нивоима одбране*[4]

НИВО	ПОЛИТИКА	ПЛАНИРАЊЕ	УПРАВЉАЊЕ
Стратешки	Стратегија националне безбедности; Стратегијски концепт одбране	Директива о планирању одбране; План стратешких могућности	• како имплементирати стратешке политике и планове • како идентификовати и решити стратешке проблеме
Оперативни	Војна стратегија; Извршне политике (тј. особље, набавки, јавне послове) Заједничке службе (војска, ваздухопловство, морнарица) доктрине	Оперативни планови; Програми за развој способности; Програми набавки; Програми обуке	• како имплементирати оперативне политике, стратегије и доктрине • идентификовати и решити оперативне проблеме
Тренутни	Пројектни задатак; Изјава о мисији организације; Стандардне оперативне процедуре (СОП); Опис послова	Планови рада; Планови вежбања; Планови теренске операције	• како имплементирати организационе политике и текуће планове • идентификовати и решити тренутне проблеме

[4] Bucur-Marcu H., Fluri P., Tagarev T., *Defence Management: An Introduction*, Geneva Cente for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009, pgs. 7.

У наредном делу указаће се на пар различитих приступа одређења функција процеса управљања системима и организацијама да би касније објаснили четири основне фазе или функције управљања у одбрани – планирање, организовање, командовање и руковођење и контролу.

Функције управљања

Управљање се може посматрати као процес који се састоји из већег броја функција. Постоји изузетно велики број радова и различитих приступа овом питању. Између аутора често постоје врло велике разлике. Такође, јављају се и одређене тешкоће при покушају класификације тих различитих приступа.

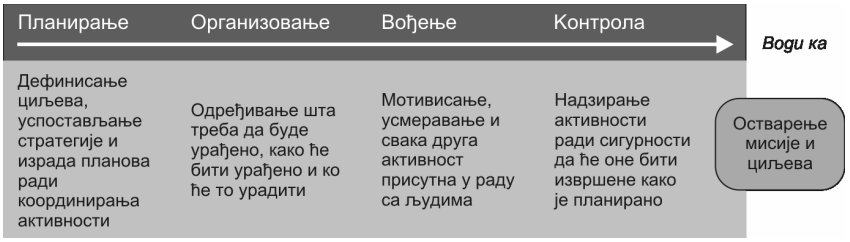
Фејол (Фаyол) је први поделио процес управљања на пет међусобно условљених функција:[5]

1. *предвиђања* – које обухвата сагледавање могућих будућих стања и дефинисање будућих акција (обухвата предвиђање и планирање)
2. *организовања* – које обухвата обезбеђивање организације свим факторима неопходним за његово ефикасно функционисање
3. *командовања* – које омогућава почетак функционисања, давањем одређених наређења
4. *координације* (усклађивања) – која обухвата усклађивање свих активности и фактора у циљу одржавања ефикасног функционисања,
5. *контроле* – која омогућава надгледање и проверавање да ли се све активности одвијају у складу са наредбама.

Упркос покушаја већег број аутора да дођу до нових функција,[6] сви су практично остали на нивоу Фајолове поделе.[7]

Најчешће прихваћену поделу данас у свету дао је Стонер (J. Стонер, 1995) који разликује четири основне функције управљања:

1. Планирање
2. Организовање
3. Вођство (лидерство) и
4. Контрола



Слика 1 – *Функције управљања организацијом*[8]

[5] Јовановић П., *Менаџмент, теорија и пракса*, четврто издање, Графослог, Београд, 2004, стр. 26.

[6] У литератури можемо наћи од две до петнаест функција процеса управљања.

[7] Јовановић Б., *Увод у теорију војног руковођења*, Војноиздавачки завод, Београд, 1984, стр. 125.

[8] Ковач М., Стојковић Д., *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 367.

Код нас дуги низ година било је прихваћено схватање по коме се процес управљања састоји из три фазе: планирање, организовања и контроле. Међутим данас многи аутори у Србији међу којима и професор Дејан Ерић прихватају и даље развијају ставове Стонера.[9] По њему процес управљања има четири основне функције:[10]

1. Планирање
2. Организовање
3. Вођење и
4. Контрола

Постоје и другачија схватања процеса управљања код нас па и у свету. У наставку су наведена два карактеристична примера чије схватање процеса управљања наведених организација се може односити и за процес управљања системом одбране.

Према Обраду Стевановићу, а због препознате специфичности управљања полицијом, процес управљања се дели на следеће функције: [11]

1. Праћење и процењивање
2. Одлучивање
3. Планирање
4. Организовање
5. Наређивање
6. Координација
7. Контрола
8. Информисање и представљање
9. Анализа и вредновање

Разматрајући наведену поделу можемо уочити да иста у свом фокусу има процес управљања само једног подсистема система унутрашње безбедности.[12] Аутор је разматрао само специфичности процеса управљања Полицијом те се подела не може генерализовати на остале подсистеме система националне безбедности у који спада и систем одбране.[13]

Према професору Браниславу Јовановићу управљање као организацијски процес у војсци сачињавају пет међусобно зависних функција:[14,15]

1. Планирање
2. Организовање

---

[9] Књига Стонера „*Управљање*“ је познати и признати уџбеник на многим универзитетима и пословним школама широм света и то дуги низ година.

[10] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 30.

[11] Стевановић О., *Руковођење у полицији* друго издање, Полицијска Академија, Београд 2003, стр. 150.

[12] Развој захтева и потреба за безбедности грађана и имовине, подршке владавине права обезбеђења људских и мањинских права довело је до развоја система унутрашње безбедности који у себи садржава поред надлежних органа државне управе и правна и физичка лица која врше послове приватног обезбеђења, у складу са законом.

[13] „У ужем смислу, систем националне безбедности чине: систем одбране, снаге Министарства унутрашњих послова, безбедносно-обавештајни систем и привремено формирани органи и координациона тела за поједине кризе“, Стратегија националне безбедности Републике Србије, октобар 2009.

[14] Јовановић Б., *Увод у теорију војног руковођења*, Војноиздавачки завод, Београд, 1984, стр. 129.

[15] Наведена подела се одржала и данас у оквиру Командовања и Руковођења оружаним снагама.

3. Командовање
4. Координација и
5. Контрола

Анализирајући претходно наведену поделу уочавамо да аутор анализира и разматра само процес управљања једног подсистема система одбране, односно сферу оперативног управљања системом, те се као таква не може узети у разматрање.

У оквиру овог рада прихваћена је подела која постоји у већини релевантних уџбеника из ове области, узимајући при томе у обзир и специфичности процеса управљања системом одбране. Процес управљања одбраном састоји из четири основне функције:

1. Планирање
2. Организовање
3. Командовање и руковођење (Вођење) и
4. Контрола

Наведене функције представљају непрекидне и стално понављајуће процесе, што указује да је и процес управљања организацијом и системом непрекидан.[16]

У наставку рада бит ће објашњене претходно наведене функције управљања.

Планирање

„Планови су снови разборитих људи“
Е. Фечтерслебен

„Сваки тренутак утрошен на планирање, уштеди три или четири у извршењу“
К. Гринвелт

Процес стварања ефективног и ефикасног система одбране представља изазов за планере и руководиоце у систему одбране. У савременим условима противник је постао апстрактан, повећана је потреба за модуларношћу, а смањени су ресурси држава који су намењени системима одбране.

Успешно функционисање било ког система и организације немогуће је замислити без доброг планирања. Она је постала неизоставна функција сваке организације.

„Планирање је неопходно свакој организацији, без обзира на њену величину, сложеност или врсту делатности. Због тога је потребно да руководиоци на свим хијерархијским нивоима, а посебно они на највишем, посвете довољно пажње планирању, како би се обезбедила ефективност и ефикасност функционисања организације“.[17]

Планирање има доста дугу предисторију. Сам појам води порекло од латинске речи „планус“ што описно значи површина стана, односно прављење нацрта, скица за поједине грађевинске објекте. Данас под планирањем се најчешће подразумева свесна мисаоно-стваралачка активност, која претходи извршењу сваког задатка, а обухвата утврђивање циљева и проналажење најбољег начина за његово остварење.[18]

[16] Јовановић П., *Менаџмент, теорија и пракса*, четврто издање, Графослог, Београд, 2004, стр. 33.
[17] Ковач М., Стојковић Д., *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 368.
[18] Стевановић О., *Руковођење у полицији*, друго издање, Полицијска Академија, Београд 2003, стр. 166.

Планирање представља почетну фазу процеса управљања, којом се дефинишу циљеви, успостављају стратегије за реализацију тих циљева и израђују планови ради интегрисања и координирања активности. Зато се она сматра најзначајнијом фазом процеса управљања, јер од ваљаности дефинисања и реализације ове фазе зависи одвијање и осталих фаза.

„Планирање је процес изналажења најрационалнијих решења, поступака и израде програма за остварење постављеног циља у било којој ситуацији и било којој делатности.“[19]

Планирање укључује дефинисање циљева организације, утврђивање укупне стратегије за постизање утврђених циљева и развој сложеног низа планова, како би се рад организације интегрисао и координисао.[20]

С обзиром да је један од основних циљева процеса планирања смањење неизвесности и ризика који носе будуће активности и догађаји, процес планирања обухвата и предвиђање будућих стања и догађаја. Она омогућава да се дефинишу циљеви у будућности које желимо достићи, што представља један од основних задатака процеса планирања.[21]

Сигурно је да планирање не може да елиминише појаву промене, односно њен настанак, али је исто тако сигурно, да руководиоци планирањем могу предвидети настанак промене, њене последице и пронаћи најадекватнији одговор на промену.[22]

Отуда, она помаже у дугорочном размишљању и сагледавању будућности на систематични начин.

Планирање омогућава систему да се прилагоди и припреми за превазилажење ризика и неизвесности које будућност носи на следећи начин:[23]

– да се припреме за оно што је неизбежно,

– да избегне нежељене догађаје, и

– да покуша да контролише оно што је могуће контролисати.

Постоји више критеријума за поделу процеса планирања. У раду се наводе основне две поделе.

Независно од организационог нивоа на којем се планирање спроводи, на основу природе проблема који се кроз тај процес решава и одлука које се доносе, могу се идентификовати два основна типа планирања:[24]

– стратегијско планирање и

– оперативно планирање.

Стратегијско планирање је уз стратегијску имплементацију саставни део процеса стратегијског управљања. Оно је у основи дугорочно оријентисано и тиче се формулисања циљева организације као целине и тражења начина за њихово остаривање. Оперативно планирање доприноси остваривању стратегијских одлука.

---

[19] Јовановић Б., *Увод у теорију војног руковођења*, Војноиздавачки завод, Београд, 1984, стр. 130.

[20] Жупљанин С., *Менаџмент*, Независни универзитет Бања Лука, Графид, Бања Лука, 2016, стр. 219.

[21] Јовановић П., *Менаџмент, теорија и пракса*, четврто издање, Графослог, Београд, 2004, стр. 65.

[22] Жупљанин С., *Менаџмент*, Независни универзитет Бања Лука, Графид, Бања Лука, 2016, стр. 221.

[23] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 241.

[24] Ковач М., Стојковић Д., *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 370.

Стратегијско и оперативно планирање су блиско повезани и међузависни. Наиме, оперативно планирање произлази из стратегијског планирања, у смислу да се кроз њега конкретизују и тестирају стратегијска опредељења организације. Са друге стране, стратегијско планирање свесно подразумева активности оперативног планирања којима ће се показати ваљаност његових стратегијских замисли.

Временска димензија у планирању се обично означава појмом временски хоризонт и игра значајну улогу у дефинисању и разлици стратегијског и оперативног планирања. Реч је о периоду у будућности који се узима у обзир приликом планирања. У зависности од времена могуће је разликовати три типа планирања:[25]

– дугорочно планирање (период од 10 и више година),

– средњорочно планирање (3 – 7 година),

– краткорочно планирање (до годину дана).

Битно је истаћи да дугорочно планирање се не бави будућим одлукама, већ будућношћу садашњих одлука, односно креирањем одговарајућих акција у садашњости које ће имати своје ефекте у будућности.

Потреба за планирање одбране у садашњем смислу се уочава почетком XIX века. У прилог констатацији говори чињеница да је између 1802-1803. године пуковник Фон Масенбах (Von Massenbach) реорганизацијом штаба Пруске армије први пут у задужења штаба оружаних снага дефинисао ратне студије и планирање ситуација.[26]

Може се рећи, иако све управљачке функције имају важну улогу у обезбеђењу одговарајућег функционисања система одбране, да се по свом значају издваја функција планирања. Она ствара предуслове за успешно спровођење осталих функција.[27]

Систем планирања одбране обезбеђује изградњу потребних способности, функционисање и развој система одбране, рационално ангажовање расположивих ресурса одбране и транспарентност располагања финансијским средствима за потребе одбране.[28]

На значај функције и комплексност процеса планирања система одбране данас указује и чињеница да у оквиру Министарстава одбране постоје више целина у чијој надлежности је планирање одбране.

Планирање одбране је континуирана управљачка делатност и специфична планска дисциплина, коју спроводе органи државне управе и војска на подручју одбране у циљу обезбеђења потребних снага, опреме, инфраструктуре и способности за извршавање додељених мисија и задатака у оквиру утврђеног концепта одбране.[29]

Крајњи резултат планирања треба да буде систем одбране који је прилагођен потребама и могућностима државе и који је у стању да штити и остварује одбрамбене интересе и тиме омогући самим тим и заштиту дефинисаних националних интереса.

---

[25] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 251.

[26] Кревелд В. М., *Командовање у рату*, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1992, стр. 99.

[27] Ковач М., Стојковић Д., *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 386.

[28] *Стратегија одбране Републике Србије*, „Службени војни лист“, бр. 31/2009, стр. 722.

[29] Стратегијски концепт одбране се заснива на моделу тоталне одбране, као свеобухватном одговору система одбране на изазове, ризике и претње безбедности значајне за одбрану Републике Србије.

Појам планирање одбране изазива одређене недоумице јер подразумева различите учеснике, процесе и функције, као и различите временске хоризонте. Ради бољег разумевања значења појма потребно је размотрити шта он обухвата у ширем и ужем смислу.[30]

У ширем смислу, на основу природе проблема који се кроз процес планирања решавају и одлука које се доносе, планирање одбране обухвата: стратегијско планирање, оперативно планирање и операцијско планирање.[31]

Стратегијско планирање је део планирања одбране у оквиру којег, документима највишег нивоа,[32] се одређују стратегијски циљеви у области одбране и утврђују начини њихове реализације. Крајњи циљ стратегијског планирања је успостављање система одбране који је усклађен са стањем његовог окружења и који је у могућности да рационално и правовремено реаговање на промене у окружењу.

Стратегијско планирање представља начин за доследно, систематско и конзистентно одлучивање у систему одбране. Оно помаже у уочавању дугорочних трендова и доношењу стратегијских одлука.

Оперативно планирање[33] је део планирања одбране којим се стратегијска опредељења преводе у конкретне активности којима се остварују одређени резултати, реализују стратегијски циљеви и извршавају задаци система одбране. Оно доприноси остварењу стратегијских одлука.

„Стратегијско и оперативно планирање одбране су блиско повезани и међузависни. Наиме, оперативно планирање произлази из стратегијског планирања одбране, у смислу да се кроз њега конкретизују и операционализују стратегијска опредељења система одбране. Са друге стране, стратегијско планирање одбране претходи, али свесно подразумева активности оперативног планирања којима ће се показати ваљаност стратегијских замисли.“[34]

Операцијско планирање[35] је специфичан део планирања одбране којим се одређују најбољи начини за извршење додељених мисија и задатака или извршења потенцијалних будућих задатака. Оно треба да правовремено одговори на ситуације у којима војска и других снага одбране могу бити употребљене у миру, ратном и ванредном стању. Операцијским планирањем одређују се обавезе и задаци свих субјеката одбране у погледу организације и припреме снага, средстава и начина поступања у ратном и ванредном стању, односно кризи.

---

[30] Ковач М., Стојковић Д., *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 386.

[31] Ковач М., Стојковић Д., *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 386.

[32] Документи стратегијског планирања: стратегија националне безбедности, стратегија одбране, војна стратегија, стратегијски преглед одбране, дугорочни план развоја система одбране и сл.

[33] Резултат оперативног планирања су: средњорочни планови и програми развоја система одбране, инструкције за израду средњорочних планова и програма, министарско упутство, финансијски и други планови и сл.

[34] Ковач М., Стојковић Д., *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 387.

[35] Исходи операцијског планирања су: планови одбране, планови превенције кризе, стални планови употребе и планови одговора на кризе.

Планирање одбране у ужем смислу се бави питањима текућег функционисања и развоја система одбране и не разматра проблеме употребе снага одбране у ратном и ванредном стању односно кризи. Оно се у ужем смислу састоји се од стратегијског и оперативног планирања одбране и представља главни инструмент за трансформацију националних циљева на подручју одбране и расположивих ресурса у свеобухватан скуп војних способности потребних за деловање у садашњем и будућем безбедносном окружењу.

Организовање

Све организације су хијерархијски уређене. Људи на сваком нивоу подређени су онима изнад њих. Отуда, организација представља структурну институцију. Уколико није структурна, она представља само гомилу људи. Таква гомила не може ништа да створи; она само уништава ствари. Важно је створити организациону шему у којој ће се јасно видети задаци и одговорност појединца

Теодор Левит

Ма колико организације биле успешне у планирању и процесу одлучивања током планирања, посао није могуће обавити и циљеве није могуће постићи без организовања и организационе структуре.[36]

Организовање је активност која следи планирање и представља једну од основних функција глобалног процеса управљања организацијом. Оно омогућава развој организационих ресурса како би се донесене планске одлуке остариле кроз серију предузетих акција.

Функција организовања успоставља, класификује и групише све потребне и прописане активности у организацији према начелима организације. Она делегира послове, активности и улоге појединим организационим јединицама, руководиоцима и запосленима и обезбеђује њихову координацију у процесу пословања. Основни задатак функције организовања јесте „одређивање улоге људима који раде заједно“, односно успостављање одговарајуће структуре улога за запослене у организацији.

Организовање и планирање су, као две основне функције процеса управљања, међусобно повезани директном и повратном везом. У оквиру планирања одређују се циљеви и задаци које желимо постићи, а у оквиру организовања – логичку структуру свих ресурса, која омогућава да се дефинисани планови реализују.[37]

Организовање је одлучивање о томе где ће се одлуке доносити, ко ће обављати послове и задатке и ко ће у организацији радити за кога. Просто речено, она се бави проблемом проналажења најбољег начина да се организују ограничени ресурси као што су новац, знање, технологија и људи да би се посао успешно обавио.[38]

Професор Ерић дефинише организовање као функцију процеса управљања у којој се дефинишу послови које треба урадити, врши подела рада, групишу послови

[36] Жупљанин С., *Менаџмент*, Независни универзитет Бања Лука, Графид, Бања Лука, 2016, стр. 296.

[37] Јовановић П., *Менаџмент, теорија и пракса*, четврто издање, Графослог, Београд, 2004, стр. 79.

[38] Вилијамс С., *Принципи менаџмента*, Дата Статус, Београд, 2010, стр. 5.

у одговарајуће структуре и координирају активности свих чланова организације ради остваривања постављених циљева.[39]

Професор Жупљанин сматра да је организовање (организација) процес стварања организационе структуре, која ће бити најподеснија за извршавање одређених послова, односно обављање укупног посла организације. Кључни циљ организовања је створити организационе претпоставке ефективног и ефикасног функционисања организације, односно ефективне и ефикасне реализације установљених циљева организације, независно од тога да ли се ради о профитним или непрофитним организацијама.[40]

Професор Петар Јовановић сматра да функција организовања обухвата дефинисање и формирање такве организације која омогућава реализацију планираних циљева и задатака постављених у оквиру функције планирања.[41]

Према Обраду Стевановићу организовање је функција руковођења којом се организација припрема за извршење планираног задатка.[42] Такође и професор Бранислав Јовановић на сличан начин дефинише функцију организовања „Организовање је процесна функција руковођења којом се проналазе поступци, организацијска структура и остварује припрема за извршење планираног задатка „[43]. Можемо увидети да су наведена гледишта преуска и узимају за разматрање само један задатак дела система а не целокупног система односно организацију.

Сагледавајући претходно изнета гледишта можемо рећи да је крајњи циљ функције организовања „одређивање места и улоге људима који раде заједно“, односно успостављање одговарајуће структуре улога за запослене у организацији у циљу ефикасне реализације постављених циљева и задатака.

Промишљајући наведена гледишта закључујемо да функција организовања, као део функције управљања, подразумева низ разноврсних активности тј. да и оно представља процес.

У прилог наведеног закључка можемо навести и закључак анализе дефиниција организационог дизајна од стране групе аутора економског факултета, који га препознају као процес у коме се обавља сет активности на креирању организације, што укључује стварање модела организационе структуре и дефинисање система, процеса и политика, који тај модел треба да подрже (планирање и контрола, доношење одлука, информисање, комуницирање, мотивисање и награђивање запослених и сл.).[44]

Професор Жупљанин сматра да организовање своју сврху постиже кроз 6 корака:[45]

1. Утврђивање и подела посла;
2. Департманизација;
3. Успостава ланца командовања – делегирање ауторитета;
4. Успостављање распона контроле;

[39] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 347.

[40] Жупљанин С., *Менаџмент*, Независни универзитет Бања Лука, Графид, Бања Лука, 2016, стр. 296.

[41] Јовановић П., *Менаџмент, теорија и пракса*, четврто издање, Графослог, Београд, 2004, стр. 79.

[42] Стевановић О., *Руковођење у полицији*, друго издање, Полицијска Академија, Београд 2003, стр. 186.

[43] Јовановић Б., *Увод у теорију војног руковођења*, Војноиздавачки завод, Београд, 1984, стр. 125.

[44] Петковић М., Јанићијевић Н., Богићевић Милић Б., *Организација – Дизајн, Понашање, Људски ресурси, Промене*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, 2006, стр. 33.

[45] Жупљанин С., *Менаџмент*, Независни универзитет Бања Лука, Графид, Бања Лука, 2016, стр. 296.

5. Централизација и децентрализација;

6. Формализација послова;

Према Џејмсу Стонеру оно се састоји из пет корака:[46]

1. *Дефинисање послова* које организација мора да уради да би се остварили организациони циљеви;

2. *Подела рада и послова активности* које се комотно могу обављати о стране појединца или група у оквиру организације;

3. Депарманизација – комбиновање и груписање рада чланова организације на логичан и ефикасан начин;

4. *Утврђивање механизма координације* између свих чланова организације и појединих организационих делова;

5. *Мониторинг ефикасности* организације и повремено прилагођавање променама ради одржања високог нивоа ефикасности и ефективности.

Дефинисање посла мора обухватити прецизну спецификацију задатака активности које су повезане са одређеним послом.[47] Сваки систем и организација је створена са одређеним циљем и иста има своју мисију. То нас наводи на потребу за идентификовањем и дефинисањем неопходни послова и задатака којима се остварују циљеви организације односно којима долази до испуњења њене мисије.

Подела рада и послова активности представља степен специјализације послова у једној организацији и показује како је целокупан задатак организације подељен на мање специфичне задатке.[48] Као што је већ речено свака организација обавља велики број активности које могу садржати и на стотине појединачних задатака. Идентификација истих представља основу за ефикасно функционисање организације.

Департманизација је активност груписања идентификованих послова у уже организационе јединице или департмане и дефинисање њихових величина.[49] Она се сматра најважнијом активност у процесу организовања тј. организационог дизајна. Процес организовања неминовно доводи до креирања организационе структуре.[50]

Координација је параметар структуре који повезује делове организације и обезбеђује њихову интеграцију.[51] Идентификоване уже организационе јединице потребно је на неки начин међусобно повезати. Без координације јављају се проблеми и конфликти у односима између појединаца, група, радних и организационих јединица, пословних функција, између различитих нивоа доносиоца одлука итд.

---

[46] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 347.

[47] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 349.

[48] Петковић М., Јанићијевић Н., Богићевић Милић Б., *Организација – Дизајн, Понашање, Људски ресурси, Промене*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, 2006, стр. 55.

[49] Петковић М., Јанићијевић Н., Богићевић Милић Б., *Организација – Дизајн, Понашање, Људски ресурси, Промене*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, 2006, стр. 78.

[50] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 352.

[51] Петковић М., Јанићијевић Н., Богићевић Милић Б., *Организација – Дизајн, Понашање, Људски ресурси, Промене*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, 2006, стр. 90.

Мониторинг ефикасности организације представљају активности праћења промена у окружењу и у самој организацији који доводе до екстерне или интерне неравнотеже и самим тим угрожавају перформансе организације. Он уједно представља и први корак у процесу управљања организационим променама (иницирање промена) у којем се спознаје неопходност промена и дефинишу задаци на успостављање продуктивних односа.

Мора се истаћи да би се као крајњи исход функције организовања добила ефикасна и ефективна, односно генерално ваљана организација система морају се познавати и користити општи принципи организовања. Први је Фајол дефинисао и разрадио 17 општих принципа организације и управљања.

Међу најзначајнијим принципима спадају:

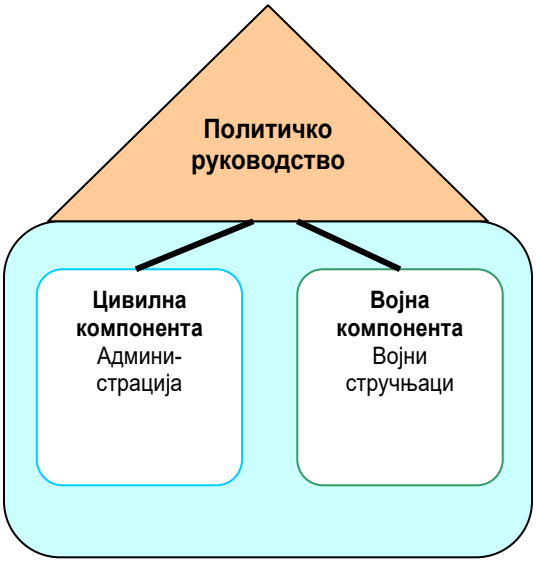
– јединство командовања – сваки запослени прима наређења само од једног руководиоца,

– јединство циља – сви запослени раде на остварењу циљева организације,

– распон командовања – број запослених којима руководи једно лице,

– хијерархија – постојање реда којим се регулише надлежности у погледу руковођења,

– централизација – сваки хијерархијски ниво има одређеног руководиоца који има све компетенције.



Слика 2 – *Управљачка компонента система одбране*

По Валерију Рачеву организовање је такође и усмеравање и координација задатака и дужности које треба да обављају јединице или чланови организације, као и расподела потребних ресурса међу њима како би се постигао жељени циљ у одређеном временском оквиру. По њему организовање укључује и процес регрутовања, се-

лекције, обуке, пласирања и развоја особља у складу са жељеним улогама и задацима. Квалитет особља и начин на који се то организује одређује стил организовања.[52]

Организација система одбране се развија на достигнућима научне мисли у области одбране и војне делатности узимајући у обзир стечено огромно искуство претходног периода његовог битисања.

Порекло појма „одбрамбени менаџмент“ темељи се на схватању да је одбрамбена организација велика, сложена и вишеслојна институција за разлику од било које друге владине или велике пословне организације.[53]

Систем одбране представља извршни део система националне безбедности чији је циљ остваривање одбрамбених интереса држава.

Одбрамбена организација, њено политичко усмеравање и оперативно управљање, национални војни ланац командовања и вођство у одбрани требало би да одражавају оне особености које спречавају деградацију односа између цивила и војске у две међусобно искључиве и контрадикторне групе. У сваком случају, препознавање кључне улоге цивилно-војних односа је од кључног значаја за дизајнирање као и руковођење одбрамбеним институцијама.

Циљ организовања система одбране је формирања ефикасне, транспарентне и одговорне одбрамбене организације која тежиште даје на добру организацију и адекватну концептуализацију операција у свакој од наведених подручја.

Ако применимо концепт јавне управе на организовање система одбране, морамо имати увиду и чињеницу да поред политичара и администратора имамо и корпус војних стручњака. Ове три стране конструишу „смртоносни троугао“ одбрамбене организације.[54]

У пракси можемо издвојити три основна модела организовања система одбране:

1. У делу земаља примењује се „пруски тип“ виших војних организација – „Генералштаб“ је директно или бар неформално потчињен шефу државе, а не министру одбране. Манифестација овог модела лежи у томе што Генералштаб, а не администрација, поседује експертску одбрану. Интерес Генералштаба је да буде једино тело које заступа и даје одбрамбене савете политичком руководству и да буде одговорно што је могуће мањем низу нивоа државне хијерархије (да не буде одговоран одбрани). У овом моделу може настати сукоб између војног и цивилног врха у систему одбране. Недостаци оваквог организовања се огледа у следећим чињеницама:

а. Немогућност примене савремених модела и техника управљања;

б. Ограниченост капацитета за демократском контролом;

ц. Недостатак алтернатива – један извор стручњака;

д. Дуплирање надлежности и функција.

2. Супротност претходно организационог решења је спровођење такозваног концепта „интегрисаног министарства одбране“. Заснован је на претпоставци да је стратешки командант оружаних снага у миру и рату политичка фигура – обично председник (или министар одбране), а не виши припадник војске. Улога виших војника је да

[52] Bucur-Marcu H., Fluri P., Tagarev T., *Defence Management: An Introduction*, Geneva Cente for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009, p. 24.

[53] Bucur-Marcu H., Fluri P., Tagarev T., *Defence Management: An Introduction*, Geneva Cente for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009, p. 25.

[54] Bucur-Marcu H., Fluri P., Tagarev T., *Defence Management: An Introduction*, Geneva Cente for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009, p. 31.

пружи савете овлашћеним политичарима и да организује спровођење њихових одлука у оружаним снагама, тј. он нема директно командно овлашћење. У овом случају, војни штаб установљен је као „заједнички штаб“, а унутрашња равнотежа обезбеђена је *једнакошћу* две више стручне позиције – вишег војног официра и вишег цивилног администратора. У случају одступања од цивилне и војне експертизе, арбитар је министар одбране. У највишим нивоима одбрамбене организације интегрисана одјељења са цивилним и војним особљем производе заједничку експертизу и савете на основу консензуса. У овом случају, постоји основно питање о разликовању између изабраног политичког руководства и професионалних цивилних и војних администратора: да ли професионално особље може помоћи политичарима у формулацији и имплементацији одбрамбене политике без угрожавања њиховог идентитета као менаџера?

3. У неким земљама се постављају политичка именована лица у административну структуру Министарства одбране, а у циљу решавања дихотомије између политичких и административних улога. Обично су то директори или шефови одељења од критичног значаја за формулацију и спровођење одбрамбене политике. По правилу њихове позиције су експлицитно дефинисане нормативним документима. Ово је неопходно како би се избегли евентуални покушаји политизације одбрамбене администрације. У неким случајевима, правна норма одређује колико запослених министар може одредити по политичким принципима. Неколико влада је идентификовало потребу за флексибилнијим приступом, посебно у областима као што су међународна војна сарадња, одбрамбена политика и планирање и управљање ресурсима. Сви политички званичници долазе у службу са министром и могу напустити свој положај без бриге о даљем функционисању система одбране. У сваком случају, увођење „политичких именованих лица“ захтева прецизну законску регулативу.

Командовање и руковођење

Лидерство је способност да одлучите шта треба да се уради,
а онда убедите друге да и они то желе

Двајт Ајзенхауер

У доступној научној литератури најчешће се поистовећују појмови лидерство, вођење и руковођење.[55] Поједини аутори сматрају да је појам руковођење архаичан те га избацују из употребе.[56]

Као и сам појам организовања и појам вођења-руковођења је тешко дефинисати.

Вођење-руковођење, као функција процеса управљања, обухвата већи број активности. Она представља сложену управљачку активност утицаја на друге да напорно раде на остваривању организационих циљева и задатака.[57] По професору Петру Јовановићу она представља двосмерну комуникацију између руководиоца и радника.

[55] Јовановић П., *Менаџмент, теорија и пракса*, четврто издање, Графослог, Београд, 2004, стр. 119.

[56] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 401.

[57] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 410.

Учестале промене, пораста ризика и неизвесности савременог окружења условиле су промену улоге и посла руководиоца – од крутог и недодирљивог шефа ка вођи тима, који се труди да извуче последње атоме креативне енергије из сваког припаднике организације.[58]

Професор Петар Јовановић је препознао следеће основне активности у оквиру вођења, као функције процеса управљања:

– усмеравање и координацију,
– комуницирање,
– мотивацију и
– одлучивање руководиоца.

Усмеравање и координацију потчињених лица у обављању њихових задатака и послова представљају главни садржај вођења као управљачког подпроцеса а у циљу ефикасног обављања заједничког посла. Оно се реализује кроз следеће активности: расподелу задатака, указивања на начин реализације истих, решавање проблема настале у току реализације задатака, промене начина и метода рада, прихватања сугестија потчињених лица и оцењивање рада потчињених лица.[59]

Комуницирање подразумева успостављање односа између претпостављеног и потчињеног. Оно се реализује међусобном разменом информација и сматра се базичним подпроцесом вођења. Руководилац је приморан да непрекидно комуницира са потчињенима и претпостављеним, односно да информише претпостављеног о стању и проблемима, да прими и даје наређења, да обавештава претпостављеног о резултатима као и потчињеног о квалитету реализације задатака.

Мотивација представља унутрашњи процес код човека, који га подстиче на обављање или необављање неке активности што упућује на закључак да је потребно мотивисати потчињене, на одређени начин, да би боље извршили своје задатке.

Одлучивање је срж и основа сваког управљачког процеса, па и процеса вођења.[60] Доношење одлука је сам по себи процес који се састоји из више активности који требају да укажу на проблем, његове узроке и правце решавања проблема.[61] Оно представља сложен мисаони процес који захтева доста знања, способности и релевантних информација.

Наређивање, као подпроцес руковођења, представља додељивање задатака и *преношење одлука* на потчињене, чиме се потчињени обавезују да поступе у складу са одлуком и додељеним задацима.[62] Оно представа праву и обавезу искључиво руководиоца.

Ради семантичке анализе појмова командовање и руковођење проучени су различити домаћи страни речници и лексикони.

---

[58] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 401.

[59] Јовановић П., *Менаџмент, теорија и пракса*, четврто издање, Графослог, Београд, 2004, стр. 121.

[60] Јовановић П., *Менаџмент, теорија и пракса*, четврто издање, Графослог, Београд, 2004, стр. 124.

[61] Петковић М., Јанићијевић Н., Богићевић Милић Б., *Организација – Дизајн, Понашање, Људски ресурси, Промене*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, 2006, стр. 380.

[62] Стевановић О., *Руковођење у полицији*, друго издање, Полицијска Академија, Београд, 2003, стр. 196.

Командовање представља глаголску именицу изведену од глагола командовати који има двојако значење: 1) издавати кратку војничку заповест, команду; заповедити, заповедати, наредити, наређивати: ~покрет, ~напад. 2) бити заповедник (некоме, нечему), управљати (нечим); имати главну реч у неком послу, располагати нечим по своме; наређивати: ~добровољцима, ~четом, ~изградњом куће.[63]

Командовање јесте функција јединственог руковођења оружаним снагама или њиховим деловима у миру и рату. Засновано је на принципу једностарешинства, а спроводи се на основу законских прописа, овлашћења и наређења претпостављених. Састоји се у искључивом праву старешине јединице (установе) да самостално одлучује о употреби и дејству јединица, издаје наређења и организује контролу. Основни носиоци командовања у оружаним снагама су команда, односно командант са својим штабом, заменицима и помоћницима. Процес командовања је непрекидан, јединствен и узајамно повезан. Обухвата непрекидно стицање података, праћење ситуације, доношење одлуке и издавање директива, заповести и наређења. Остварује се планирањем, организовањем, наређивањем, координацијом и контролом. Начела командовања су јединственост, непрекидност, ефикасност, тајност, еластичност оперативности и сигурност. Зависно од степена на којем се остварује може бити тактичко, оперативно, стратегијско, врховно, централизовано и децентрализовано.[64]

Руковођење представља глаголску именицу изведену од глагола руководити који има двојако значење: 1) бити на челу, предводити, водити (некога, нешто), управљати (неким, нечим): ~армијом, ~скупштином, ~предузећем; 2) наводити, побуђивати, покретати, подстицати, радити под утицајем нечега, управљати се.[65]

Руковођење је организована (планска) делатност усмерена ка остваривању циљева и задатака организовања и припремања целокупног система одбране, и извршења других задатака у рату и миру. Заједнички је израз за командовање и управљање. Основни носиоци руковођења у оружаним снагама су команде и штабови различитих степена, командант са својим штабом, заменицима и помоћницима. Заснива се на јединственим основама, утврђеним односима старешина, команди и штабова, и на једностарешинству. Непрекидан је процес и обухвата програмирање, планирање, организовање, усмеравање, извршавање, контролу и друге активности.[66]

Руковођење и командовање у систему одбране јесте организована јединствена делатност министарства одбране, генералштаба, команди и установа усмерена на организовање, припремање и употребу оружаних снага и њихових делова у миру и рату. Руковођење и командовање оружаним снагама сачињавају јединствену делатност. Опредељени су друштвено-политичким системом, стратегијским концептом одбране и стратегијом оружане борбе. Базирају се на принципима једностарешинства и субординације. Као процес, руковођење се реализује процењивањем, одлучивањем, планирањем, организовање, координацијом и садејством, контролом

[63] *Речник српскога језика*, Матица српска, Нови Сад, 2007, стр. 556.

[64] *Војни лексикон*, Војноиздавачки завод, Београд, 1981, стр. 222.

[65] *Речник српскога језика*, Матица српска, Нови Сад, 2007, стр. 1177.

[66] *Војни лексикон*, Војноиздавачки завод, Београд, 1981, стр. 536-537.

и анализом искуства. Треба да буде јединствено, непрекидно, еластично, оперативно, ефикасно и сигурно. Систем руковођења утврђује се стратегијско-доктринарним документима. Остварује се на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу.[67]

Руковођење има двојако значење: 1) активност усмерена на постизање одређених, унапред зацртаних циљева, али напорима других људи; 2) функција која произилази из положаја у процесу рада, а условљена је техничком поделом рада. Основне функције руковођења јесу: планирање, организовање, управљање људским потенцијалима, вођење и контрола и може се сматрати одговарајућим изразом за менаџмент.[68]

Руковођење јесте вођење организације или њеног дела и има три основне компоненте: вештина организовања, смисао за предузетништво и извлачење максимума од запослених. Такође, руковођење подразумева и учествовање људи у вођењу организације.[69]

На основу семантичке анализе појмова руковођење и командовање може се закључити да је командовање препознатљиво само у војним организацијама, али не може се закључити да ли та два појма представљају синониме или је руковођење шири појам од командовања. Према Војном лексикону може се само наслутити да је командовање ужи појам, односно да је део руковођења. Међутим поређењем дефиниција и детаљнијег описа може се закључити да је командовање специфичан облик руковођења својствен војној организацији.

„Војно вођство је уметност, креативна активност заснована на карактеру, способности и менталној моћи“.

По Валерију Рачеву командовање и руковођење је процес мотивисања, водећег и утицајног особља на путу ка постизању заједничког циља. Руковођење захтева организациони смисао и вештине и способност руководства да мотивише потчињене кроз одговарајућу радну атмосферу. Руковођење и командовање је ефикасније ако је надопуњена системским надзором и контролом.[70]

Глосар НАТО-а дефинише „команду“ као „ауторитет који је дат појединцу оружаних снага за усмеравање, координацију и контролу војних снага“, који обухвата одговарајуће одговорности и активности у спровођењу налога везаних за на извршење операција.[71] Такође, амерички ДОД речник о војним и придруженим условима дефинише „команду и контролу“ као „вршење ауторитета и праваца од стране прописно именованог команданта над додељеним и присутним снагама у остваривању мисија ...“.[72]

Менаџери и команданти руководе и воде подређене користећи различите вештине и инструменте да би повећали њихову мотивацију и психофизичку способност, који би их током борбене мисије могли довести до нивоа само-жртвовања.

---

[67] *Војни лексикон*, Војноиздавачки завод, Београд, 1981, стр. 537.

[68] Бахтијаревић-Шибер Ф. и Сикавица П, *Лексикон менаџмента*, Масмедиа, Загреб, 2001, стр. 505.

[69] *Business and Management* – fourth edition, Oxford University Press, Oxford 2006, pgs. 326-327.

[70] Bucur-Marcu H., Fluri P., Tagarev T., *Defence Management: An Introduction*, Geneva Cente for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009, pgs. 24.

[71] НАТО Глосар термина и дефиниција, ААР-6 (2008) (Агенција за стандардизацију НАТО, 1. април 2008).

[72] Одређење за одбрамбене речи о војним и придруженим условима, заједничка публикација 1-02 (Вашингтон, Д.С.: Заједнички начелници штаба, 12. април 2001. године, измењен до 30. маја 2008).

Управљање системом одбране представља процес усмеравања субјеката система одбране у извршавању њихових мисија и задатака. Управљањем системом одбране обезбеђује се деловање и ефикасно реаговање система одбране на изазове, ризике и претње.[73]

У системима одбране можемо уочити три различите области управљања системом одбране – политичко усмеравање, командовање операцијама и све остало. Они морају бити координирани, али захтевају одвојену концептуализацију, различите професионалне вештине, лидерске капацитете и тимове, а заснивају се на различитим прописима и праксама. Није могуће извршити све три основне функције користећи исту концептуалну и процедуралну матрицу.[74]

Систем одбране је можда једина међу владиним министарствима која дефинитивно зависи од лидерства. Врло је важно уочити разлику између управљања и лидерства. Снажно и каризматично лидерство у одбрани може превазићи већину манипулативних недостатака, што је ретка појава у великим профитним организацијама. Лидери могу навести организације и људе да се мењају. Као што каже Михаел Макоби, управљање је функција која се мора остварити у сваком послу, а лидерство је релација између лидера и вође који може активирати организацију.[75]

Табела 2 – *Кључне разлике између лидерства и управљања*

ЛИДЕРСТВО	МЕНАЏМЕНТ
Лидерство је интегрирајући однос	Менаџери воде само тако што присиљавају људе да прате своје смјернице
Лидери користе страст и мешају емоције у организовању људи	Менаџер користи формални, рационални начин организовања људи
Лидери мисле иновативно	Менаџери размишљају постепено
Лидери прате своју властиту интуицију, која може бити од користи за одбрамбену институцију	Менаџери раде ствари "по књизи" и прате формалне процедуре институције
Институције су често лојалне лидеру него менаџеру	Када је нови лидер посвећен промјенама, може доћи до сукоба са традиционалним менаџерима
Лидера следе	Менаџер надгледа
Вођа сматра да би организација могла боље функционисати	Менаџер зна како функционише сваки слој система

[73] *Стратегија одбране Републике Србије*, „Службени војни лист“, бр. 31/2009 стр. 721.

[74] Bucur-Marcu H., Fluri P., Tagarev T., *Defence Management: An Introduction*, Geneva Cente for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009, pgs. 31.

[75] Michael Maccoby, “Understanding the Difference between Management and Leadership,” *Research Technology Management* 43, no. 1 (January-February 2000): pgs. 57-59.

У одбрани, руковођење је од стратешког значаја. Њена улога је не само изградња поштене визије будућности националне одбране, оружаних снага и људи у одбрани, формулисања веродостојне стратегије, предлагања адекватне организације за извођење стратегије и пружања систему одбране неопходне ресурсе, него и идентификација талената (људи који су способни да обављају кључне послове), мотивација појединаца да раде продуктивно и иновативно, да воде организацију кроз све управљачке функције и, генерално, граде поверење.

Контрола

„Ако нешто не можете мерити, ви тиме не можете управљати.
Ако не можете тим управљати то не можете побољшати“

Р. С. Каплан и Д. П. Нортон

Последња функција управљања, контрола, односи се на сагледавање и оцењивање да ли се процес управљања одвија у складу с планираним, и да ли се на излазу добијају резултати који су планирани и очекивани.[76] Основни процес контроле подразумева постављање стандарда за постизање циљева, поређење остварених перформанси са тим стандардима и вршење промена с циљем да се перформансе ускладе са тим стандардима.

Анализом организовања контрола од стране већине аутора може се закључити да се не поставља питање „како ћемо вршити контролу“ већ „шта ћемо мерити у нашем контролном систему“.[77]

Сама функција је често била занемаривана од стране руководиоца на рачун других креативнијих и занимљивијих управљачких активности. Сматрана је „нужним злом“. Њена недовољна присутност или неадекватни поступци резултирали су неодговарајуће и нежељене ефекте који се нису могли исправити односно који су захтевали непотребне и нове трошкове.

Савремено руководство на контролу гледа као на позитивну активност без које управљање није могуће нити може бити успешно.

Спектакуларни успеси појединих великих организација и система лежи у снажној контроли најважнијих пословних операција.[78]

Мора се указати на чињеницу да она може имати различите облике и значења. За запослене она значи да започету активност, процес, радњу односно посао морају завршити односно за војника да изврши добијено наређење.

Значај ове функције се огледа и у чињеници да у случајевима када се она не реализује квалитетно долази до настанка многих проблема са веома озбиљним последицама по систем односно организацију. Међутим она може изазвати и контра

[76] Јовановић П., *Менаџмент, теорија и пракса*, четврто издање, Графослог, Београд, 2004, стр. 127.

[77] Alan Walter Steiss, *Stategic Management for Public and Nonprofit Organizations*, Marcel Dekker, Inc, New York-Basel, 2003, pgs. 284.

[78] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 464.

ефекте. Један афоризам каже „Контрола је као отров. У малим количинама лечи, а у великим убија.“[79] Хоће се рећи да је неопходно пронаћи праву меру да би се постигли задати циљеви.

Обезбеђење повратне информације је основна сврха контроле, обезбеђењем увида у излазне вредности, а ради регулисања стања у систему, односно свођење излазних величина на ниво програмираних вредности.[80]

Процена стања система се врши са циљем идентификовања проблема у његовом функционисању, односно да ли стање система кореспондира постављеним дугорочним циљевима. Проблем у систему представља разлика између постојећег и жељеног стања система. Идентификовати проблем у систему представља један од највећих изазова који се поставља пред процесом управљања. Неки проблеми су лако уочљиви, док са друге стране, посебно у великим системима као што је систем одбране, идентификовање проблема је врло тешко.[81]

Контрола, односи се на надгледање напретка у остваривању циљева и предузимање корективне акције када се напредак не остварује. Основни процес контроле подразумева постављање стандарда за постизање циљева, поређење остварених перформанси са тим, стандардима и вршење промена с циљем да се перформансе ускладе са тим стандардима.[82]

Контрола је у функцији управљања организационим резултатима и она чини подршку управљачким органима у процесу одлучивања, а тиме и прилагођавања унутар и изван система.

Контрола представља једну од стратегијских управљачких функција која повезује све остале функције управљања и подразумева могућност упоређења оствареног са планираним у циљу правовременог реаговања на одступања од постављених стандарда и планова.

Мерење, упоређења, анализе и извештаји нису циљ контролних активности, већ су у функцији остварења утицаја на промене понашања људи.

Опис и основна обележја процеса контроле је једино питање у оквиру управљања где не постоје суштинске разлике између многих аутора. По одређивању области која се контролише отпочиње процес контроле која се састоји из минимума четири основна корака:[83]

– утврђивање стандарда и метода за мерење резултата - кључна активност која је најчешће везана за функцију планирања,

– мерење резултата и перформанси организације,

– поређење остварених резултата са утврђеним стандардима – идентификација евентуалних одступања, проблема и поремећаја,

– предузимање мера корективне акције у случају постојања одступања.

---

[79] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 467.

[80] Јовановић Б., *Увод у теорију војног руковођења*, Војноиздавачки завод, Београд, 1984, стр. 218.

[81] Stephen P R, Mary C: Management, Pearson education, New Jersey, 2007, pgs. 156-158.

[82] Вилијамс С., *Принципи менаџмента*, Дата Статус, Београд, 2010, стр. 6.

[83] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 468.

Слика 3 – *Повратна веза управљачке контроле*[84]

Контрола као функција процеса управљања тесно је везана за њене остале функције. Ипак веза са планирањем је убедљиво најача из разлога што се у њој дефинишу циљеви који се најчешће узимају као стандарди у контроли. Да би се циљеви могли користити као стандарди неопходно је да исти буду јасно и прецизно описани, да су у мерљивој форми и дати са прецизним роковима.

Главна карактеристика процеса контроле јесте његова цикличност која никада не завршава, што узорно дочарава слика 3. на којој видимо повратну везу код управљачке контроле. Видљиво је да систем контроле укључује мерење достигнућа и показује да ли се планиране циљеви и задаци испуњавању. Уколико се мерењем резултата утврди негативна одступања стварног од планираног стања, тада је потребно приступити утврђивању одговорности за такве резултате. Тек након тих корака приступа се анализи узрока одступања, изради програма корективне акције те самом спровођењу корекције којом опет добивамо жељено крајње стање. Потребно је истакнути да је жељено стање „идеалистично“, значи нешто неостваривo и различито од стварног које опет затвара пуни круг циклуса контроле.

Постоји више критеријума за поделу контрола. За систем одбране најважнији критеријум за поделу је према нивоу руководиоца који је обавља. У том смислу могуће је разликовати:[85]

– стратегијску контролу – она води рачуна о интересима целине организације и у првом реду везана је за промену стратегијске позиције, односно односа организације и окружења.

[84] Weihrich, Koontz, *Менаџмент*, МАТЕ, Загреб, 1998, стр. 585.

[85] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000, стр. 479.

– тактичка контролу – контрола рентабилитета (одређивање рентабилности организационих делова)

– оперативну контролу – краткорочно оријентисана и односи се на праћење свакодневних активности, послова и резултата на нивоу појединца и група.

Може се закључити да је контрола, мерењем и исправљањем појединачних и групних активности, у функцији планског одвијања послова и процеса у складу са утврђеним планом. Контролисањем се упоређују остварени резултати са планираним чиме се повезује, односно интегрише и заокружује целокупни процес управљања. Контрола представља надзор над пословним активностима организације, његових делова и носилаца свих функција. Да би контрола била ефикасна, она мора бити благовремена. То се посебно односи на превентивну контролу, али исто тако и на текућу контролу.

Под контролом подразумева се праћење развоја и интервенцију кад год је то неопходно да би се особље фокусирало на задате циљеве.[86]

Праћење и контрола перформанси даје руководству и команданту разумевање о ефективности и ефикасности њихових одлука и потребним исправкама у првобитним плановима. Без обзира на тржиште или бирократски тип, стратегија контроле мора пружити и руководству и командантима релевантне, благовремене и поуздане информације о напретку, као и о променама у унутрашњем и спољашњем окружењу које могу захтевати корективне мере или потпуно нову стратегију.[87]

У систему одбране, узимајући у обзир поделу планирања, проблеме који се решавају, одлуке које доносе руководиоци и акта која регулишу предметну област, препознајемо:

1. стратегијску контролу и
2. оперативну контролу

Стратегијска контрола је уз стратегијско планирање и имплементације саставни део процеса стратегијског управљања. Њена функција, у оквиру стратегијског управљања система одбране, јесте да обезбеди да надлежни руководиоци који континуирано надгледају стратешке перформансе и оцењују напредак у достизању стратешких циљева имају увид у наведени процес и могућност да га коригују.

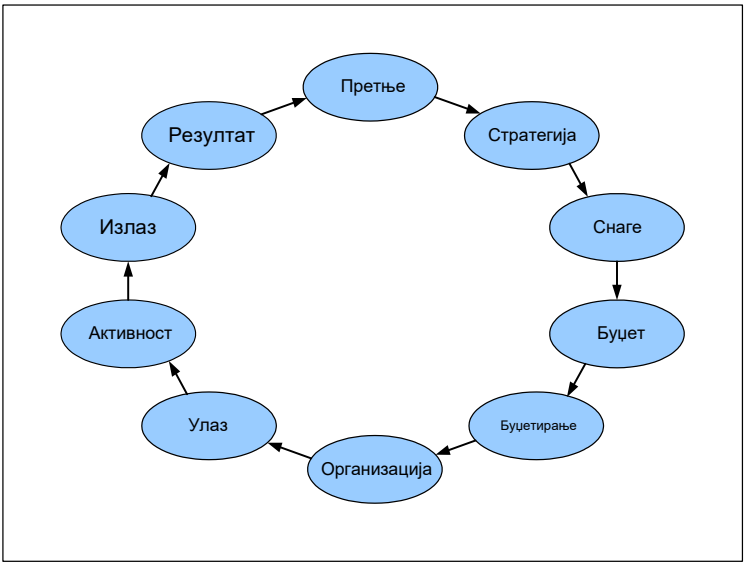
Систем одбране је специфична организација јавног сектора чији је основни циљ заштита одбрамбених интереса држава. У том смислу, систем одбране развија способности неопходне за заштиту одбрамбених интереса у чијем развоју управљање перформансама игра веома значајну улогу.

Управљање перформансама у систему одбране је динамичан и итеративан процес. На слици 4 приказан је пример цикличног модела управљања перформансама одбране.

---

[86] Bucur-Marcu H., Fluri P., Tagarev T., *Defence Management: An Introduction*, Geneva Cente for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009, pgs. 5.

[87] Bucur-Marcu H., Fluri P., Tagarev T., *Defence Management: An Introduction*, Geneva Cente for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009, pgs. 25.



Слика 4 – *Модел управљања перформансама одбране*[88]

Као што се види, за управљање перформансама у систему одбране неопходне су бројне информације о снагама, буџету, организацији и слично. Уочава се да успешност система одбране, између осталог, зависи и од способности да креира систем вредновања перформанси, односно од способности да прати перформансе преко различитих категорија показатеља.

Министарства одбране развијају сопствене системе управљања перформансама, који се најчешће заснивају на концепту „Balanced scorecard“, ради уважавања специфичности система одбране.

Перформансе система одбране се прате кроз следеће четири перспективе:

– „Излаз” пружа податке о испуњавању садашњих задатака и спремности система одбране за будуће изазове;

– „Ресурси” садрже информације о стању ресурса којим располаже систем одбране;

– „Процеси” омогућавају сазнања о квалитету кључних процеса у систему одбране и

– „Развој” пружа податке о могућности континуираног побољшања и стварања вредности система одбране.

Мерењем показатеља успешности омогућава се једновремено праћење реализације средњорочних циљева и перформанси система одбране.

Израда стратешке мапе и мерење перформанси система одбране су сложени процеси. Због своје сложености у тим процесима ангажују се најстручнија лица у систему одбране.

[88] Angelis D, Webb N, *Improving Performance Measurement in Defense Organizations*, Armed Forces Comptroller, 2009, Преузето са: http://www.omagdigital.com/publication/?i=42492

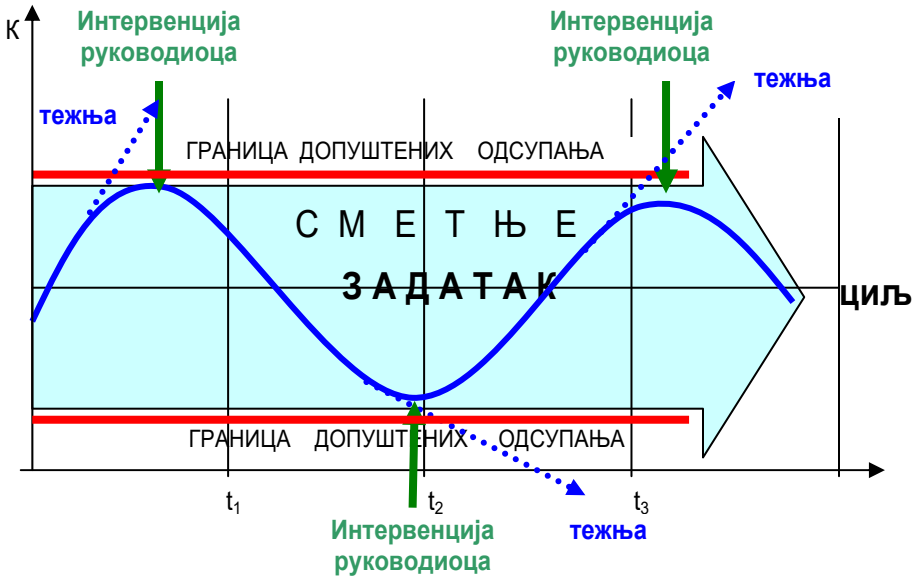
На основу резултата мерења врши се утврђивање недостатака перформанси и идентификовање кључних проблема система одбране. Резултати мерења, као и кључни проблеми система одбране презентују се руководству Министарства одбране и предлажу се мере за отклањање недостатака и решавања кључних проблема.

У пракси се врло често дешава да наведени сегмент стратегијског управљања изостане или су овлашћења руководиоца врло редукована и посредна, па стварне могућности да се нешто промени у спровођењу усвојене стратегије нема све до доношења новог стратегијског документа у тој области.

На тај начин се обезвређује основна сврха стратешке контроле система одбране која, полазећи од реалне процене да ли актуелна стратегија омогућава достизање стратешких циљева, обезбеђује одређивање шта треба променити у раније дефинисаним стратегијским приоритетима и циљевима, у складу са промењеним околностима.

Оперативна контрола се дефинише и реализује плански и организовано на нивоу Оружаних снага. Иста се регулише нормативно-правним актима.[89]

Циљ оперативне контроле је поред стицања увида у стање и степен достигнутих способности команди, јединици оружаних снага, утврђивања степена и узрока одступања ради предузимање мера за довођење стања и способности на захтевани ниво и праћење реализације свакодневних активности у функционисању организације[90] (дневно командовање).



Слика 5 – *Одступања и интервенције руководства*

[89] У оквиру Војске Србије она се регулише Правилом службе ВС, Упутством о контролама, Упутством за обезбеђење објеката, итд.

[90] Контрола обезбеђења, контрола обуке, контрола функционисања дневног командовања.

Оперативна контрола је саставни део живота сваке организације и обухвата све области из живота и рада команди-штабова и јединица.[91] Њоме се стиче увид у стање и степен извршења постављених задатака.

Мора се истаћи да је и контрола сама по себи процес те се као таква контролише. Тиме се стиче увид над организацијом, припремљеношћу, методама и резултатима контрола.

У току извршења било ког задатка потребно је стећи увид у ток одвијања акције у оквиру којих се могу препознати допуштена и недопуштена одступања. Пракса је показала да се у току реализације задатака појављују тежње искакања из задатог оквира-стандарда у реализацији задатака (слика 5). Резултати при таквом процесу сигурно би били мањи од планираног да није присутна функција оперативне контроле помоћу које се регулише стање у систему, односно свођење излазних величина на ниво програмираних вредности.

Запостављање оперативне контроле и неблаговремност интервенција доводе до кумулирања процеса одступања, и нема изгледа да се задатак изврши како је то програмом предвиђено.

Оперативних контрола врши контролу података о квантитету и квалитету перформанси у циљу добијања тачних пројекција успешности система одбране у целини.

Закључак

Пре више од пола века, поставило се питање како владе могу ефикасније организовати систем одбране, а део одговора се и тада препознао у увођењу управљачке праксе у систему одбране. Искуство земаља у транзицији показала је да је увођење система управљања одбраном од кључног значаја за свеобухватни приступ реформи и припреми одбрамбеног система који ће се бити способан да приступи процесима интеграције безбедности са партнерским државама.

Изазов савремене одбрамбене институције тренутно је да обезбеди баланс између задатака оружаних снага и расположивих средстава како би се створиле приступачне оружане снаге са довољним простором за пословање и капиталне инвестиције. У ери све ограниченијих ресурса и мењању стратешких захтева, све је већа потреба да се максимална корист искористи од новца који се троши на одбрану. И то је мисија одбрамбеног менаџмента.

Може се закључити да управљање у одбрани доноси јасноћу у областима активности са великом неизвесношћу у погледу тога да ли је пут који се предузима за постизање циљева исправан, да ли су проблеми правилно идентификовани и решени, а остали делови система функционишу како је дефинисано.

Можемо запазити да теоретски приступ управљања уопште не подржава специфичан систем управљања или филозофију управљања одбраном. Оно што је неопходно за націју, које је идентификовало стварну потребу за побољшањем перформанси свог сектора одбране, је да схвати да је увођење управљачке културе у сектору још важније од управљачких алата које нација одлучи да имплементира.

[91] Група аутора, *Руковођење и командовање*, Војноиздавачки завод, Београд, 1983, стр. 36.

Управљање системом одбране, као теорија и пракса, одавно је присутна и прати развој људског друштва. Иако за занимање управљања одбраном постаји замах последњих година, литература о управљању одбраном и даље је оскудна и расипана кроз велики број тема различитог значаја.

Суштина рада јесте приказ основних функција управљања система одбране којим се обезбеђује опстанак и просперитет система одбране.

Анализом наведених функција у раду може се уочити међусобна испреплетеност и разноликост стратегијског и оперативног управљања у систему одбране. Сагледава се и недовољна имплементација теорије као и непостојање јасног оквира који би усмерили ка успешној интеграцији стратегијског и оперативног управљања.

Анализа имплицира потребу за повезивањем различитих алата за стратегијско планирање и оперативна унапређења у један кохерентан систем. Кроз рад се може уочити да у свим функцијама управљање одбраном се може користи широк сет радних метода као што су оперативне, системске и структурне анализе, планирање и програмирање, моделирање и симулација, стварање алтернатива, мерење перформанси и побољшања процеса, управљање пројектима, процена ризика и многе друге методе и технике примјењиве на различите аспекте формулисања и спровођења одбрамбене политике. То је примарно средство које подржава било који напор ка трансформацији одбране.

У том смислу, можемо констатовати да је делотворно (корисно) знање које се примењује у континуираном процесу управљања (планирања, организовања, вођења и контролисања пословних активности) усмерено ка остварењу организационе мисије и циљева, као и у ефективном и ефикасном функционисању система одбране.

На крају можемо уочити да се сам по себи намеће закључак да наука мора активније да се укључи у решавање проблема будућег развоја система одбране, у којем ће се управљање перформансама придати значајније место, јер је она предуслов укупног развоја система одбране.

Литература

[1] Ерић Д., *Увод у менаџмент*, Економски факултет, Виша школа за спортске тренере, Чигоја штампа, Београд, 2000.

[2] Bucur-Marcu H., Fluri P., Tagarev T., Defence Management: An Introduction, Geneva Cente for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2009.

[3] Петковић М., Јанићијевић Н., Богићевић Миликић Б., *Организација – Дизајн, Понашање, Људски ресурси*, Промене, четврто издање, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, Београд, 2006.

[4] Ставрић Б., *Менаџмент*, КИЗ Центар, Београд, 2005, стр. 5.

[5] Бериша, Х., Припрема друштва за одбрану, Војно дело, Београд, бр. 2/2009, стр. 197

[6] Стојковић Б., *Стратегијско управљање националним развојем*, Војно дело, јесен/2013, Београд.

[7] Јовановић П., *Стратегијски менаџмент*, Висока школа за пројектни менаџмент.

[8] Јовановић П., *Менаџмент, теорија и пракса*, четврто издање, Графослог, Београд, 2004.

[9] Јовановић Б., *Увод у теорију војног руковођења*, Војноиздавачки завод, Београд, 1984.

[10] Ковач М., Стојковић Д., *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009.

[11] Стевановић О., *Руковођење у полицији*, друго издање, Полицијска Академија, Београд 2003.

[12] Жупљанин С., *Менаџмент*, Независни универзитет Бања Лука, Графид д.о.о., Бања Лука, 2016.

[13] Кревелд В. М., *Командовање у рату*, Војноиздавачки и новински центар, Београд, 1992.

[14] Williams C., *Принципи менаџмента*, Дата Статус, Београд, 2010.

[15] *Речник српскога језика*, Матица српска, Нови Сад 2007, стр. 556.

[16] *Војни лексикон*, Војноиздавачки завод, Београд 1981.

[17] Бахтијаревић-Шибер Ф. и Сикавица П, *Лексикон менаџмента*, Масмедиа, Загреб, 2001.

[18] *Business and Management* – fourth edition, Oxford University Press, Oxford 2006.

[19] Stephen P R, Mary C: *Management, Pearson education*, New Jersey, 2007.

[20] Weihrich, Koontz, *Менаџмент*, МАТЕ, Загреб, 1998.

[21] Група аутора, *Руковођење и командовање*, Војноиздавачки завод, Београд, 1983.

[22] Michael Maccoby, "Understanding the Difference between Management and Leadership," *Research Technology Management* 43, no. 1 (January-February 2000)

[23] Angelis D, Webb N, *Improving Performance Measurement in Defense Organizations*, Armed Forces Comptroller, 2009.

[24] Bryson M.J*., Strategic planning for Public and Nonprofit Organizations,3rd edition,* Jossey-Bass,San Francisko, 2004.

[25] SteissA. W., *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations,* Marcel Dekker, inc. New York, 2003.

[26] Ritson N., *Strategic Management*, Ventus Publishing Aps, 2011.

[27] Keller J., *Military leadership and leaders*, ENDC Proceedings, Volume 19, 2014, pp. 26–45

[28] Hannah, S. T., *Leadership in the profession of arms*. In M. Rumsey (Ed.), Oxford Handbook of Leadership. Oxford University Press: New York.

[29] Zrnić B., *The New Trends in Defence Planning and Their Impact on the Defence Planning Systems in Transitional Countries,* Bezbednost i Odbrana, Vojno delo 1/2008.,pp. 25-47

[20] Стојковић Д., Ђурић Н., Благојевић С., *Повезаност стратегијског менаџмента и наука одбране, Војно* дело лето/2011, стр. 262-272

[31] Група аутора, *Руковођење и командовање*, Војноиздавачки завод, Београд, 1983.

[32] *Доктрина планирања у Војсци Србије*, Медија центар „ОДБРАНА", Београд, 2012.

[33] *Стратегија одбране Републике Србије*, „Службени војни лист", бр. 31/2009

[34] *Закон о одбрани*, "Службени гласник РС", бр. 116/2007, 88/2009, 104/2009, 10/2015