

МОДЕЛ ПЛАНИРАЊА РАЗВОЈА ЗАСНОВАНОГ НА СПОСОБНОСТИМА

Потпуковник др *Дејан Стојковић*, мајор *Влада Митић**



Суштина приступа планирања развоја заснованог на способностима јесте у одређивању потребних способности система одбране за супротстављање идентификованим безбедносним изазовима, ризицима и претњама кроз развијене сценарије. Упо­ређивањем потребних способности са постојећим утврђује се разлика у способностима система одбране, као и опције за њено превазилажење. Како се способности система одбране изграђују преко чинилаца способности (доктрина, наоружање и војна опрема, обука, образовање, инфраструктура итд.), њиховим различитим деловањем на систем одбране идентификују се и различите опције развоја одређене способности. Уважавајући развијене опције, као и доступне ресурсе система одбране, приступ планирања развоја заснован на способностима доприноси ефективном и ефикасном развоју система одбране, одређивањем приоритета у развоју.

* Аутор ради у Управи за стратегијско планирање МО

Процес стварања ефективног и ефикасног система одбране представља изазов за планере и руководиоце у систему одбране. У савременим условима, када је противник постао апстрактан, повећана је потреба за модуларношћу, уз смањене ресурсе намењене системима одбране. Ове околности условиле су настанак планирања развоја заснованог на способностима.

Изазови, ризици и претње изашли су из оквира традиционалног схватања појма безбедности. Фронтални ратови између држава данас су мало вероватни, док доминирају асиметрични и дисиметрични облици угрожавања безбедности. Дакле, противник је у савременим условима променљив и тешко предвидив, а сам појам постао је шири и подразумева низ различитих безбедносних изазова, ризика и

претњи, попут тероризма, оружаних побуна, елементарних непогода, сајбер напада и обавештајних делатности.

Реакција система одбране на деловање новонасталих безбедносних изазова, ризика и претњи захтева снаге способне да изведу различите типове операција. У вези са овим потребама, систем безбедности треба да развије потребне способности за супротстављање различитим и апстрактним безбедносним изазовима, ризицима и претњама, што условљава потребу за модуларношћу. Модуларност подразумева организацију састављену од мањих ћелија које поседују одређени сет способности за супротстављање конкретним безбедносним изазовима, ризицима и претњама. Током процеса организације снага у одговору на кризе, пројектују се потребне властите снаге селективним укључивањем постојећих ћелија организације чије способности парирају карактеристикама противника.

Такође, у савременом свету је све израженији тренд изразитог смањења ресурса држава за систем одбране, а посебно финансијских. Проблемима изазваним смањеним буџетима посебно су изложене земље у развоју, као што је Република Србија. Државе у развоју масовно се okreћу улагању у друге друштвене гране, а посебно науку и



технологију, привреду, информатику и комуникације, ради омогућавања даљег просперитета друштва у условима ограничених ресурса. Са друге стране, глобализација и колективни системи безбедности омогућавају интегрисање одбрамбене моћи и удруживање ради заштите колективних и националних безбедносних интереса, а тиме и уштеду ресурса за потребе одбране.

Планирање одбране треба да омогући развој система одбране у правцу достизања потребних способности, као унапред припремљен одговор на безбедносне изазове, ризике и претње. Ефикасан процес планирања развоја система одбране интегрише велики број приступа, како би се недостаци појединих анулирали, а предности максимизирале. Процес планирања развоја система одбране резултира Планом развоја система одбране, који приказује пројекцију развоја за одређени период.

Способностима се изражава могућност система одбране да испољи такве ефекте којима се извршавају постављене мисије и задаци. Поставља се питање: које способности система одбране су потребне у будућности, како би се одговорило будућим безбедносним изазовима, ризицима и претњама.

Планирање развоја система одбране, засновано на способностима, омогућава идентификовање његових потребних способности у будућности, изградњу и развој способности, а посебно усмеравање буџета овог система на способности које су неопходне у наредном периоду.

Планирање развоја система одбране

Планирање развоја система одбране део је планирања одбране које омогућава плански развој способности система одбране ради заштите националних интереса Републике Србије. Да би се схватило место и улога планирања развоја система одбране, потребно је прво сагледати појам планирања одбране.

Појам планирања одбране није адекватно дефинисан у нормативним актима и стратегијско-доктринарним документима Републике Србије. *Стратегија одбране Републике Србије* садржи поглавље Планирање одбране, али не и дефиницију појма планирања одбране. Једини документ који садржи дефиницију наведеног појма јесте *Доктрина планирања у Војсци Србије*, где се планирање одбране дефинише као „сложена делатност која обезбеђује да систем одбране

поседује потребне способности за извршавање додељених мисија и задатака у оквиру утврђеног концепта одбране”.¹

Планирање одбране је континуирана управљачка делатност и специфична планска дисциплина коју спроводе органи државне управе и војска на подручју одбране. Том делатношћу одређују се циљеви из надлежности свих носилаца планирања у систему одбране, као и начини остваривања тих циљева. Планирање одбране укључује и развој читавог низа планова и потпланова који су неопходни за координацију и интеграцију активности у области одбране.²

Планирање одбране има примарни значај у процесу управљања системом одбране. 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.³

Планирање одбране остварује се кроз израду стратегијско-доктринарних докумената, планове и програме развоја система одбране и планирање употребе снага.⁴ Такво становиште је у складу са приступима који се примењују и у другим земљама.

Израда стратегијско-доктринарних докумената обухвата дефинисање стратегијских и доктринарних опредељења у *Стратегији одбране Републике Србије, Доктрини Војске Србије*, доктринама на оперативном нивоу командовања, функционалним доктринама и другим доктринарним документима нижег нивоа. Може се рећи да израда стратегијских и доктринарних докумената обухвата дефинисање опредељења и циљева система одбране, а на основу процене безбедносних изазова, ризика и претњи и националних интереса.

На основу стратегијских опредељења и утврђених потреба, систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења, кроз израду планова и програма развоја, непосредно дефинише управљање ресурсима одбране у функцији изградње способности за додељене мисије и задатке.⁵

Планирање развоја система одбране може се дефинисати и као процес одређивања циљева развоја система одбране и начина за њи-

¹ *Доктрина планирања у Војсци Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012, стр. 6.

² Митар Ковач, Дејан Стојковић, *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр 386.

³ *Стратегија одбране Републике Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2009, стр. 19.

⁴ Исто.

⁵ Исто.

хово остварење, а кроз планове и програме развоја. Говоримо, дакле, о процесу који предвиђа могуће будуће окружење, а затим израђује план развоја система одбране ради прилагођавања одбрамбене организације том окружењу, узимајући у обзир и евентуална ограничења. Овако дефинисано планирање развоја непрекидно се суочава са неизвесношћу коју доноси будућност, а коју мора да предвиди како би изградило адекватан систем одбране.

Приступу у планирању

Међу бројним до данас развијеним приступима у планирању развоја, одређени приступи преузети су из комерцијалног сектора, док су неки развијени искључиво за потребе система одбране. У пракси разликујемо следеће приступе планирању развоја: приступ одозго-надоле, приступ ограничених ресурса, приступ технолошког оптимизма, приступ избегавања ризика, приступ инкременталног планирања, приступ историјског ширења, приступ заснован на сценаријима, приступ заснован на претњама и приступ заснован на способностима.

Приступ одозго-надоле започиње разматрањем националних интереса и стратегије, помоћу којих се затим формулишу мисије и задаци система одбране. Мисије и задаци на нижим хијерархијским нивоима управљања преводе се у потребне снаге и оперативне концепте. Овај приступ примењује се за систематичну израду докумената и указивање на правац планирања, док је приступ одоздо-нагоре погодан за оцену резултата и вршење истраживања усмерених на унапређење система одбране.⁶

Приступ ограничених ресурса настао је као последица ограничења ресурса система одбране, а посебно финансијских. Тежи се ка изградњи и одржавању оних способности које су неопходне за заштиту националних интереса, а у оквиру су добијеног буџета.

Приступ технолошког оптимизма заснива се на остваривању технолошке надмоћности. Непрестано трагање за новом технологијама и њихова примена у систем одбране представља приоритет овог приступа.

Приступ избегавања ризика тежи задржавању постојећих способности све док оне одговарају потребама система одбране. Нове

⁶ MORS Workshop Capabilities Based Planning: The Road Ahead, Institute of Strategic Analyses, Arlington, Virginia 19–20.10.2004. стр. 22–24.

способности и технологије уводе се тек када се докаже да су адекватне, али под условима немогућности даље експлоатације старих способности. И поред тежње ка непроменљивости, овај приступ дозвољава модификације способности ради приближавања постојећим безбедносним изазовима, ризицима и претњама.

Приступ инкременталног планирања се, слично приступу избегавања ризика, заснива на постојећим способностима. Оне представљају темељ за доградњу потребних способности, а на основу процењених безбедносних изазова, ризика и претњи и утврђивањем националних интереса.

Приступ историјског ширења се заснива на историјској анализи већ коришћених опција. Као и приступи избегавања ризика и инкременталног планирања, представља конзервативан приступ, инертан у односу промене.

Приступ заснован на сценаријима користи процес оперативног планирања ради развоја одређеног броја хипотетичких сценарија. На основу развијених опција сценарија, а у складу са могућностима за реализацију постављених циљева операције, одређују се потребне снаге и средства система одбране.

Приступ заснован на претњама идентификује потенцијалне противнике и њихове карактеристике. На основу процене противника развијају се способности које властите снаге доводе у супериорнији положај. Иако концептуално застарео, приступ заснован на претњама користан је за процену окружења и идентификовање безбедносних изазова, ризика и претњи.

Приступ заснован на способностима првобитно анализира безбедносно окружење са тежиштем на његовом развоју, како би пројектовао будуће безбедносно окружење. На основу ове анализе развијају се потребне способности за извршење мисија и задатака система одбране у будућности. Деловањем чинилаца способности потребне способности се претварају у конкретне оружане системе, јединице, концепте и друго.

Појам и врсте способности

Иако је појам способности различито дефинисан у домаћој и страног литератури, анализом дефиниција могу се уочити истоветни елементи.

У публикацији Секретаријата за одбрану САД *Интеграција здружених способности и развој система* (Joint Capabilities Integration and Development System) способност је дефинисана као могућност за постизање жељених ефеката под специфичним стандардима и условима, кроз комбинацију снага, средстава и начина извршења сета задатака.⁷

Појам способности може бити дефинисан и као могућност и капацитет за извршавање задатака и постизања жељених ефеката под специфичним стандардима и условима, а ради остварења дефинисаних циљева. Могућност подразумева квалитет који омогућава извршавање задатака и остварење ефеката, односно циљева. Са друге стране, капацитет се односи на квантитет могућности.⁸ Узимајући у обзир наведене дефиниције, може се приметити да друга дефиниција, осим могућности, обухвата и веома важну димензију капацитета способности, односно при одређивању способности треба да се одговори на два кључна питања: шта морамо да урадимо и колико тога морамо да урадимо да бисмо извршили додељене и изведене задатке.

У систему одбране Републике Србије појам способности се појављује у Закону о одбрани, што даје нормативне основе за планирање одбране засновано на способностима и ефикасно управљање способностима. У Закону о одбрани утврђене су оперативне и функционалне способности. На основу тог закона, команде, јединице и установе Војске Србије обавезне су да развијају оперативне и функционалне способности, у складу са додељеним мисијама и задацима.⁹

Планирање засновано на способностима заснива се на структурираном приступу, због чега се врши груписање способности у категорије, а разлог груписања је лакше управљање способностима. Постоји више начина за одређивање граница између група, а ниједан није идеалан. Ради правилног груписања способности, потребно је размотрити следећа начела:

- начело сличности које налаже да групе способности треба да садрже елементе који имају сличне карактеристике;
- начело дељења према којем групе способности треба да буду подељене тако да се минимизирају међусобне везе између компонената различитих група;

⁷ CJCSI 3170. 01E (2005): *Joint Capabilities Integration and Development System*, стр. A-7, www.dtic.mil/cjcs_directives/cdata/unlimit/3170_01.pdf.

⁸ Митар Ковач, Дејан Стојковић, *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 437.

⁹ *Закон о одбрани Републике Србије*, члан 38, стр. 17.

- начело хијерархије које захтева хијерархијску структурираност група способности на одговарајући начин и предлаже 7 ± 2 елемента по једном нивоу;
- начело форме према којем групе способности треба да буду формиране од једноставних компоненти;
- начело структуре чијим уважавањем структура способности треба да одговара функционалној структури у организацији.

Доктрина Војске Србије, на основу Закона о одбрани, дефинише оперативне способности као могућност Војске Србије или њених делова, да у предвиђеном времену и под одређеним стандардима и условима остварују жељене опера-



тивне ефекте комбинацијом снага, средстава и начина извршења задатака.¹⁰ Такође, *Доктрина Војске Србије* одређује и следеће елементе оперативних способности: способност командовања; способност правовремене расположивости снага; способност размештаја и мобилности у зони операција; способност искоришћења информационог простора; способност делотворне или ефикасне употребе снага¹¹; способност отпорности и заштите снага и способност одрживости снага.

¹⁰ *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2010, стр. 17.

¹¹ Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије одређује овај елемент способности као способност делотворне и ефикасне употребе снага. Употреба снага треба да буде усмерена ка остваривању циљева (ефективност, делотворност), уз минималан утрошак ресурса (ефикасност).

Правилник о елементима, садржају и стандардима за оцену стања и оперативних и функционалних способности Војске Србије дефинише *функционалне способности* као могућност организационих јединица Генералштаба Војске Србије, команди и установа Војске Србије да извршавају додељене задатке у складу са надлежностима.¹² Елементи функционалних способности у складу са правилником су: способност командовања и руковођења, способност коришћења информација и способност ефикасног извршавања функционалне надлежности.¹³

У системима одбране других држава категорије способности су различито одређене. У Сједињеним Америчким Државама способности су груписане у девет категорија.¹⁴ Категорије способности Сједињених Америчких Држава приказане су у табели 1.

Табела 1. Категорије способности у Сједињеним Америчким Државама

Ред. број	Категорија способности	Опис и обухват категорије способности
1.	Подршка снага	Обухвата управљање снагама, припрему снага, капитално управљање људским ресурсима и здравство.
2.	Информације о бојишту	Обухватају прикупљање, обраду и достављање података који се односе на обавештајне послове, надзор и извиђање. Укључује све врсте извора информација о непријатељу и окружењу.
3.	Употреба снага	Односи се на маневар снагама и употребу снага. Обухвата различите маневре употребе, убацивања, утицаја и обезбеђења снага, као и употребу снага при дејству са некинетичким и кинетичким средствима у свемиру, у ваздушном простору, на копну, испод површине земље, на води и под водом.
4.	Логистика	Обухвата транспорт, снабдевање, одржавање, општу логистику, обезбеђење уговорима, инжењерију и грађевину, пружање услуга управљања земљиштем за потребе војних објеката и стамбене услуге у војним објектима.
5.	Командовање	Обухвата организовање, схватање ситуације, планирање, одлучивање, вођење и контролу.
6.	Мрежна центричност	Односи се на примену рачунара у систему одбране. Обухвата пренос информација, комуникацијске софтвере, управљање мрежама и заштиту података.
7.	Заштита	Обухвата превенцију напада и ублажавање последица напада. Односи се на кинетичка и некинетичка убојна средства која могу бити употребљена из свих могућих окружења и праваца дејства, са смртоносним и несмртоносним последицама. Посебну област заштите обухвата истраживање и развој средстава и техника заштите снага.
8.	Изградња партнерства	Односи се на способности којима се постиже комуникација са партнерима и одређује облик сарадње.
9.	Корпоративно управљање	Обухвата саветовање и усклађивање, стратегију и процену; управљање информацијама; набавке; програмирање, буџетирање и финансирање.

¹² Правилник о елементима, садржају и стандардима за оцену стања и оперативних и функционалних способности Војске Србије, Генералштаб Војске Србије, Управа за оперативне послове (Ј-3) ГШ ВС, Београд, 2011, члан 4, став 2, 3, стр. 1.

¹³ Исто, члан 4, стр. 1. и 2.

¹⁴ Подаци о категоријама способности у Сједињеним Америчким Државама су из 2010. године. Преузето са: http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/strategic/jca_framework.xls

Компаративном анализом категорија и структуре способности система одбране у другим државама и система одбране Републике Србије, уочљиво је да се категоризација на оперативне и функционалне способности, не појављује у другим системима одбране, на начин како је одређена у систему одбране Републике Србије. Узимајући у обзир дефиниције способности у системима одбране других држава и дефиниције способности у стратегијско-доктринарним документима Републике Србије, под појмом способност у другим државама подразумевају се најчешће само оперативне способности система одбране Републике Србије. Категорија функционалних способности, како је дефинисана у Правилнику о елементима, садржају и стандардима за оцену стања и оперативних и функционалних способности Војске Србије, није као таква присутна као категорија у системима одбране других држава.¹⁵

Степен достигнутих способности, потребних систему одбране, зависи од утицаја чинилаца способности. Чиниоци способности у систему одбране Републике Србије и Војсци Србије који служе за изградњу способности су: стратегија и доктрина, организација, кадрови, образовање, обука, наоружање и војна опрема, инфраструктура и интероперабилност.¹⁶

Анализирајући структуру чинилаца способности у различитим државама, може се приметити да постоје различити приступи у њиховом одређивању. У табели 2. приказани су чиниоци способности различитих држава у поређењу са чиниоцима способности система одбране Републике Србије.

¹⁵ У Сједињеним Америчким Државама функционалне способности су дефинисане као способности које омогућавају здруженим снагама извршење задатака у свим аспектима кампања за стабилизацију, безбедност, транзицију и реконструкцију. По томе, функционалне способности су одговорне за успешно извршење мисија кампање, односно за стварање јасне свести међу свим актерима кампање (преузето са: SSTR0joc.v20, Military Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations Joint Operating Concept, 2006, стр. 7, www.dtic.mil/futurejointwarfare/concepts/ssstro_joc_v20.doc). Здружене функције представљају способности које помажу здруженим снагама да се интегришу, синхронизују и да се са њима управља у здруженим операцијама (преузето са: JP 03 (2008.): Joint operations, стр16. http://www.bits.de/NRANEU/others/jpdoctrine/jp3_0%2808ch1%29.pdf).

¹⁶ Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије, Министарство одбране Републике Србије, Сектор за политику одбране, Управа за стратегијско планирање, Београд, 2011, члан 2, стр 3.

Табела 2. Упоредни приказ чинилаца способности у различитим државама¹⁷

САД	Аустралија	Република Кореја	Велика Британија	Канада	НАТО	Србија
Доктрина		доктрина	концепти и доктрина	концепти, доктрина	доктрина	(стратегија и) доктрина
Организација	организација	организација	организација	организација	организација	организација
Обука	колективна обука	образовање, обука	обука	здружена обука	обука	обука
Материјал	основни системи	наоружање, опрема, материјал	опрема	опрема	материјал	наоружање и војна опрема
Лидерство и образовање	командовање и руковођење				лидерство и образовање	образовање
Персонал	персонал	људски ресурси	персонал	персонал	персонал	кадрови
Објекти	објекти	објекти	инфраструктура	инфраструктура	објекти	инфраструктура
Политика						
	подршка		логистика	услуге		
	снабдевање			залихе		
			информације			
			интероперабилност		интероперабилност	интероперабилност

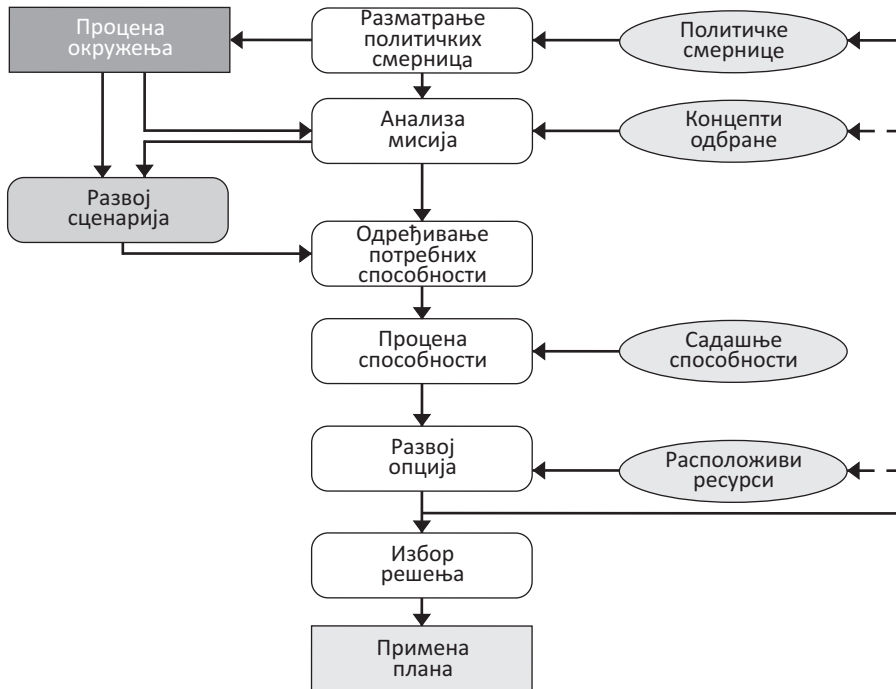
Чиниоци способности Републике Србије подударају се са чиниоцима способности НАТО-а. Међутим, потребно је обратити пажњу на чиниоце који се разликују. Политика представља чинилац способности система одбране Сједињених Америчких Држава, што није случај у другим системима. Логистичке функције, као што су сама логистика, снабдевање или услуге, заступљене су у великом броју држава, а нису одређене као чиниоци способности у Републици Србији. Поставља се и питање оправданости постојања интероперабилности као чиниоца, имајући у виду да се интероперабилност изграђује деловањем чинилаца способности и њиховим усаглашавањем са државама партнерима.

Планирање развоја

Планирање развоја засновано на способностима, као један од приступа планирању развоја система одбране, одређује потребне способности система одбране ради одговора на утврђене безбедносне изазове, ризике и претње, а затим плански изграђује постојеће способности како би се оне приближиле потребним. У литератури се

¹⁷ Предавање Дејан Стојковић, *Улога доктрине у развоју способности*, Школа националне одбране, Београд, 2013. (презентација)

могу наћи многобројни модели процеса планирања заснованог на способностима. Један од свеобухватних модела, који приказује целокупан процес планирања развоја заснованог на способностима описан је у књизи Стратегијско планирање одбране, аутора Митра Ковача и Дејана Стојковића, а приказан је на шеми 1.



Шема 1. Процес планирања развоја система одбране заснован на способностима¹⁸

Процес планирања развоја система одбране започиње фазом разматрања политичких смерница. Основни улази у ту фазу процеса су: национални интереси и циљеви, стратегија националне безбедности, стратегија одбране, улога и значај савезника, пријатељских држава и међународних организација за одбрану итд. У оквиру те фазе реализује се: разматрање политике одбране, идентификација ограничења, формулисање мисија система одбране и утврђивање нивоа

¹⁸ Митар Ковач, Дејан Стојковић, *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 431.

амбиција и приоритета. Излазни резултати фазе јесу: утврђене мисије и задаци система одбране, ниво политичких амбиција и политички приоритети у области одбране. Политичке смернице дају усмерења систему одбране и одговарају на питање: шта се очекује од система одбране?

Наредна фаза процеса развоја заснованог на способностима јесте процена окружења. У оквиру ове фазе реализују се следећи кораци: прикупљање потребних информација, анализа информација, идентификација могућности, ризика и претњи и развој потребног броја стратегијских ситуација. У кораку прикупљања потребних информација, као извор информација, значајнију улогу има обавештајно-безбедносни систем државе, као и научно-истраживачка делатност. У следећем кораку врши се анализа информација која касније омогућава синтезу утицаја будућег окружења на националну безбедност у трећем кораку. Синтезом будућег окружења идентификују се будуће могућности, али и будући изазови, ризици и претње. На крају, у последњем кораку, развија се одговарајући број стратегијских ситуација. Ради развоја стратегијских ситуација користи се велики број метода. Једна од њих је и морфолошка анализа, којом се утврђују све могуће стратегијске ситуације, а затим се врши елиминација оних које су контрадикторне и мало вероватне. Тако се, на излазу фазе процене окружења, појављују утврђене стратегијске ситуације које представљају основу за анализу мисије и развој сценарија.

Трећа фаза процеса планирања развоја система одбране јесте анализа мисија. Улаз у ову фазу требало би да буду концепти одбране и мисије система одбране. Мисије и задаци система одбране и Војске Србије проистичу из политичких смерница, а представљају одговор система одбране на безбедносне изазове, ризике и претње. Савремене војне снаге најчешће извршавају три основне мисије: одбрану државе од оружаног угрожавања (може укључити и одбрану савезника), учешће у изградњи међународног мира и подршку цивилним властима у супротстављању невојним облицима угрожавања безбедности.¹⁹ Концепт одбране одређује како ће систем одбране остваривати националне интересе у одговору на безбедносне изазове, ризике и претње. Концепт одбране мора бити подржан синергијским деловањем унутрашње политике у одбрани националних интереса, спољње политике, међународне војне сарадње и другим билатералним и мулти-

¹⁹ Исто, стр. 434.

латералним споразумима. Међутим, мора се нагласити да у Републици Србији не постоје разрађени концепти одбране, тако да је фаза анализе мисије отежана и зависи искључиво од утврђених мисија система одбране. У оквиру фазе анализе мисије реализују се следећи кораци: идентификовање типова војних операција, идентификовање могућих циљева операција, и идентификовање могућих задатака које је потребно извршити како би се циљеви реализовали и на крају се реализује корак декомпозиције задатака. Излазна вредност из ове фазе процеса планирања одбране заснованог на способностима јесте развијена структура задатака на више нивоа.

Развој сценарија је четврта фаза у процесу планирања развоја система одбране. Сценарији су хипотетичке ситуације у којима ће снаге одбране бити употребљене. Улаз у ову фазу представљају стратегијске ситуације, типови операција и структура задатака, а ови елементи су производи претходних фаза. Постоје различити приступи за развој сценарија, а неки од најраспрострањенијих реализују се применом морфолошке анализе и применом процеса оперативног планирања.

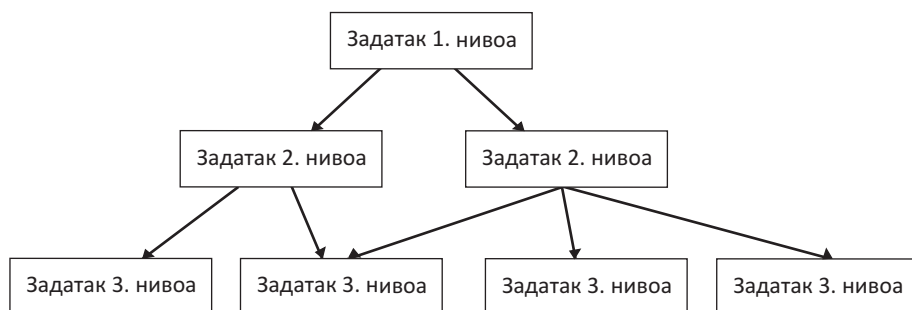
Развој сценарија који се заснива на *морфолошкој анализи* састоји се од четири корака. Фаза почиње идентификовањем и дефинисањем параметара који на најбољи начин одређују основну природу могућих ситуација. Након тога се сваком параметру додељују вредности. Параметри и њихове вредности формирају матрицу која се назива *морфолошко поље* које имплицитно садржи све могуће будуће ситуације. На основу тога разматрају се конфигурације у пољу како би се идентификовале оне које су реално могуће и оне које то нису. Овај корак назива се *идентификовање могућих сценарија*. На крају се врши избор репрезентативног сета сценарија за сваку од претходно утврђених стратегијских ситуација и идентификованих типова операција. На излазу ове фазе појављују се плански сценарији.²⁰

Развој сценарија који се заснива на *процесу оперативног планирања* у Војсци Србије реализује се на основу Упутства за оперативно планирање на стратегијском нивоу. Оперативно планирање на стратегијском нивоу, усмерено ка изради сценарија, реализује се кроз фазе иницирања, оријентације, развоја концепта, разраде плана и ревизије плана.²¹ Значај фазе иницирања и оријентације огледа се у

²⁰ Исто, стр. 436.

²¹ Упутство за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије, Војноиздавачки завод, Генералштаб Војске Србије, Управа за оперативне послове (Ј-3) ГШ ВС, Београд, 2011, стр. 40

почетном упознавању са мисијом и у моделовању курсева акција идентификованих безбедносних изазова, ризика и претњи. У следећем кораку, развоју концепта, кључни елементи су: развој курсева акција, развој структуре задатака, ратне игре и израда исказа о потребама. Циљ развоја концепта јесте да се развију курсеви акција сопствених снага одбране како би се што ефективније и ефикасније одговорило развијеним курсевима акција противника. У току развоја курсева акција, упоредо се реализује и развој структуре задатака за сваки курс акције. Значајну улогу у развоју структуре задатака има Листа универзалних задатака (ЛУЗ), којом отпочиње рашчлањавање задатка на ниже хијерархијске задатке. Анализом ЛУЗ-а прво се уочавају задаци који одговарају сценарију који се развија, а затим се, по потреби, прилагођавају реалним условима које намеће сценарио. Из сваког задатка произилазе задаци првог нивоа који се касније рашчлањују на задатке другог нивоа, како је приказано на слици 2. Овакав развој структуре задатка води ка одређивању Листе тежишних задатака мисије, која служи као основа за дефинисање потребних способности.²²



Шема 2. *Развој структуре задатака*

Развијени курсеви акције проверавају се путем ратних игара или употребом симулатора. Циљ ове провере је да се развијени курсеви акција суоче са курсевима акција противника, те да се провери структура декомпонованих задатака и утврди да ли ефекти њихових извршења воде ка остваривању мисије. Употребом Листе догађаја у про-

²² Листа универзалних задатака Војске Србије – привремени материјал, Генералштаб Војске Србије, Управа за планирање и развој (Ј-5) ГШ ВС, Београд, 2012, стр. 11.

цесу ратних игара идентификују се акције противника и вероватноћа њиховог јављања, као и противакције сопствених снага. Листом догађаја остварује се непрекидна веза са декомпонованим задацима и у току процеса ратних игара њоме се врши провера жељених ефеката и допуна структуре задатака. На основу развијених критеријума бира се изводљиви курс акције сопствених снага који ће на најефективнији и најефикаснији начин одговорити курсевима акција противника. Изабрани курс акција, са сетом декомпонованих задатака, води ка формулисању исказа о потребама којим се изражавају потребне способности за извршење додељене мисије.

Одређивање потребних способности представља најзначајнију фазу у планирању развоја система одбране. Сврха те фазе је идентификација врсте и квантитета способности потребних за извршење додељених задатака у претпостављеној ситуацији.²³ Потребне способности треба да буду утврђене на основу: идентификованих задатака, развијених сценарија, операцијских концепата, могућег утицаја будуће технологије итд. Одређивање потребних способности обухвата четири корака. Први корак у овој фази је *дефинисање група способности*, где се способности групишу у мањи број група на основу критеријума и формирају се групе и подгрупе способности. Способности у оквиру групе треба да буду сличне, док су способности из различитих група без међусобних веза или су веома мало повезане. На крају, сама структура група способности треба да одговара функционалној подели организације ради лакшег управљања способностима. Други корак јесте *развој структуре способности*. У овом кораку способности се хијерархијски групишу по нивоима. У пракси се јављају три нивоа способности: стратегијски, оперативни и тактички ниво. Сваки од наведених нивоа треба засебно да се посматра и за сваки треба одредити способности и групе способности, али не треба занемарити међусобну повезаност нивоа, јер одређене способности могу да се генеришу услед интеракције способности на различитим нивоима. *Опис способности* је трећи корак у фази одређивања потребних способности. Описи често садрже кључне карактеристике способности (атрибуте) са одговарајућим параметрима и метриком, нпр. време, удаљеност, ефект (укључујући скалу).²⁴ Овде се идентификује које су

²³ Митар Ковач, Дејан Стојковић, *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009, стр. 437.

²⁴ Исто, стр. 439.

способности потребне за реализовање оперативних захтева, односно даје се квалитативна димензија способностима. Четврти корак *утврђивање потребних способности* даје одговор на питање: колико је потребно сваке способности? Врши се процена *количине способности* за реализацију одређеног сценарија или више сценарија истовремено. На излазу целокупне фазе добијају се потребне способности система одбране.

Процена способности је фаза планирања развоја система одбране чији је циљ утврђивање подударности постојећих и потребних способности. Потребне способности компарирају се са постојећим способностима тзв. анализом јаза (*GAP analysis*) и утврђују се разлике у способностима. У првом кораку фазе процене способности, *процени могућности будуће примене постојећих способности*, врши се процена прихватљивости постојећих способности у будућим операцијама, сходно промени окружења и утицаја технологије. Уколико су способности прихватљиве, прелази се на следећи корак, а у супротном се способности одбацују као неадекватне. Овај корак представља квалитативну упоредну анализу способности. *Анализа односа постојећих и потребних способности* разматра квантитативно стање постојећих и потребних способности. Анализом се утврђују способности код којих постоји мањак, које су довољне или код којих постоји вишак. У следећем кораку врши се *утврђивање приоритета* како би се превазишао мањак способности. У последњем кораку *утврђују се способности код којих је могуће прихватити ризик*.²⁵ Реализује се анализа ограничења, најчешће финансијских и ресурсних, и процена ризика уколико се одређене способности не развијају у довољној мери због објективних ограничења.

Развој опција је седма фаза процеса планирања развоја система одбране. У оквиру ове фазе утврђују се могући поступци за превазилажење разлике између потребних и постојећих способности. Улазни параметри у ову фазу су расположиви ресурси и разлике у способностима. Током првог корака ове фазе траже се нематеријални приступи којима се могу превазићи разлике (доктрина, организација, обука итд.). Уколико нематеријални приступи не задовољавају превазилажење разлике у потпуности, разматрају се материјални приступи и деловање на способности помоћу материјалних чинилаца способности. Уколико разлику у способности није могуће превазићи матери-

²⁵ Исто, стр. 441.

јалним и нематеријалним приступима, потребно је разрадити додатне опције којима би се разлика превазишла. Основни критеријум за прихватање сваке опције јесте изводљивост, узимајући у обзир технолошка ограничења и расположиве ресурсе. Излазна вредност фазе развоја опција јесте низ изводљивих опција за превазилажење разлике између потребних и постојећих способности.

Последња фаза у процесу планирања развоја система одбране јесте фаза избора решења. У овој фази бира се најбоља међу претходно издвојеним опцијама. Фаза обухвата четири корака. У првом кораку врши се детаљна анализа опција за сваку разлику у способностима. Уколико опција омогућава превазилажење разлике она се прихвата, а уколико не, морају се идентификовати ризици који настају услед непревазилажења разлике у способностима. Ризици непревазилажења разлике у способностима најчешће настају услед ограничења буџета, те се морају описати и предочити одлучиоцима, како би га они прихватили или одбили. Од опција које омогућавају превазилажење разлика бира се оптимална. Изабране опције за превазилажење разлика у способностима, као и опис ризика који настаје код опција које не отклањају разлике услед буџетских ограничења, представљају улазне елементе за последњи корак фазе – *израду докумената*. У складу са проценом разлике постојећих способности у односу на потребне, способности Војске одржавају се на потребном нивоу, дограђују или изграђују, преко чинилаца развоја способности. Изабране опције за превазилажење разлика у способностима, као и опис ризика који настаје уколико се способност не развије услед буџетских ограничења, представљају улазне елементе за израду плана развоја.

Закључак

Један од савремених приступа планирању развоја система одбране јесте приступ планирања развоја система одбране заснован на способностима. Способности представљају могућности система одбране да под одређеним условима и стандардима оствари ефекте којима ће испунити постављене оперативне захтеве. представља Кључни корак у планирању развоја заснованог на способностима јесте да се одреди које способности су потребне систему одбране у будућности. Стога је потребно предвидети типове и врсте операција бу-

дућности, утицај технологије на употребу система одбране, процени-ти будуће изазове, ризике и претње безбедности и интегрисати их у јединствене визије будућег безбедносног окружења. Овако формулисана визија омогућиће идентификовање потребних способности система одбране које би биле конкурентне и употребљене у сврху испуњења будућих оперативних захтева који се постављају.

Једна од кључних фаза у процесу планирања заснованог на способностима јесте развој сценарија. Сценаријима се разрађују сопствени курсеви акција тако да одговоре будућим изазовима, ризицима и претњама. Сваки курс акције, као и разрађена структура задатака којом се он реализује, проверава се путем ратних игара или употребом симулатора, како би се извршио избор одговарајућег и према критеријуму прихватљивог курса акције. На основу Листе универзалних задатака мисије, у току развоја курсева акција сопствених снага, врши се одређивање задатака снага одбране и декомпозиција тих задатака на ниже хијерархијске нивое. Тако се формира Листа тежишних задатака мисије. Декомпоновани задаци у виду листе задатака доводе до крајњег идентификовања потребних способности.

Плановима се постиже постепено повећање или адаптација постојећих способности у складу са потребним способностима. Стога је у процесу планирања развоја потребно непрекидно упоређивати постојеће способности са потребним способностима система одбране. Оцењивање постојећих способности се врши на основу Правилника о елементима, садржају и стандардима за оцену стања и оперативних и функционалних способности Војске Србије. Објективна оцена постојећих способности представља основу за прецизно утврђивање разлике између постојећих и потребних способности.

Крајњи циљ планирања развоја система одбране управо је постепено и планско превазилажење разлика и приближавање постојећих способности потребним способностима. Да би се разлике превазишле одређује се низ изводљивих опција са становишта материјалних и нематеријалних приступа, а затим бира опција чија је реализација најприхватљивија. Изабрана опција представља спој потребних способности, постављених буџетских ограничења и процене ризика, уколико се одређена способност не развије услед ограничења. Наведени елементи представљају основни садржај Плана развоја система одбране, као излазног документа процеса планирања заснованог на способностима. Овако изабрано решење развоја одређене способности извршава се деловањем на чиниоце способно-

сти, а распоређивање буџета одбране усмерено на развој способности врши се имплементацијом процеса планирања, програмирања и буџетирања.

Литература:

1. CJCSI 3170. 01E (2005): *Joint Capabilities Integration and Development System*, стр. A-7, www.dtic.mil/cjcs_directives/cdata/unlimit/3170_01.pdf
2. MORS Workshop Capabilities Based Planning: The Road Ahead, Institute of Strategic Analyses, Arlington, Virginia 19–20.10.2004.
3. SSTROjoc.v20 (2006), *Military Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations Joint Operating Concept*, стр. 7, www.dtic.mil/futurejoint-warfare/concepts/sstro_joc_v20.doc
4. *Доктрина Војске Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2010.
5. *Доктрина планирања у Војсци Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2012.
6. *Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије*, Министарство одбране – Сектор за политику одбране, Управа за стратегијско планирање, Београд, 2011.
7. *Закон о одбрани*, Службени гласник Републике Србије, бр. 116, Београд, 2007.
8. Листа универзалних задатака Војске Србије, привремени материјал, Генералштаб Војске Србије, Управа за планирање и развој (Ј-5) ГШ ВС, Београд, 2012.
9. Митар Ковач, Дејан Стојковић, *Стратегијско планирање одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2009.
10. *Правилник о елементима, садржају и стандардима за оцену стања и оперативних и функционалних способности Војске Србије*
11. *Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране Републике Србије, Сектор за политику одбране, Управа за стратегијско планирање, Београд, 2011.
12. *Стратегија одбране Републике Србије*, Медија центар „Одбрана”, Београд, 2009;
13. *Упутство за оперативно планирање и рад команди у Војсци Србије*, Војноиздавачки завод, Генералштаб Војске Србије, Управа за оперативне послове (Ј-3) ГШ ВС, Београд, 2011.