

УНИВЕРЗИТЕТ СИНГИДУМУ
ДЕПАРТМАН ЗА ПОСЛЕДИПЛОМСКЕ СТУДИЈЕ

МАСТЕР РАД

**ПРИМЕНА СТРАТЕГИЈСКОГ МЕНАџМЕНТА У
СИСТЕМУ ОДБРАНЕ**

Ментор:
проф. др Мирослав Лутовац

Студент:
Далибор Тасковић 2013/400801

Београд, 2016. године

САДРЖАЈ

УВОД.....	4
Проблем и предмет истраживања	4
Циљеви истраживања.....	5
Хипотезе истраживања	5
Начин истраживања.....	7
Структура рада.....	8
1. СТРАТЕГИЈСКИ МЕНАѢМЕНТ	10
1.1. Појам и садржај стратегијског менаѢмента	10
1.2. Стратегија	12
1.3. Стратегијско планирање	13
1.4. Концепти и приступи менаѢменту	19
1.5. Концепт планирања, програмирања, буѢетирања и извршења.....	22
1.5.1. Искуства у примени концепта ППБИ	23
2. СИСТЕМ ОДБРАНЕ	29
2.1. Надлежност и организациона структура Министарства одбране	29
2.2. Надлежност и организациона структура Војске Србије	33
3. ППБИ У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ	38
3.1. Организација система ППБИ у систему одбране	38
3.2. Процес планирања, програмирања, буѢетирања и извршења.....	40
3.2.1. Планирање	41
3.2.2. Програмирање	44
3.2.3. БуѢетирање	46
3.2.4. Извршење.....	51
4. АНАЛИЗА И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА.....	56
4.1. Анализа основних докумената планирања одбране	56

4.2. Анализа финансирања система одбране.....	60
4.3. Анализа извештаја о извршењу докумената планирања одбране.....	61
ЗАКЉУЧАК.....	64
ЛИТЕРАТУРА	66
ПРИЛОЗИ	69

УВОД

Основни циљ система одбране Републике Србије (у даљем тексту: систем одбране) јесте заштита одбрамбених интереса Републике Србије (у даљем тексту: РС) који се реализује војном и цивилном одбраном. Носилац војне одбране је Војска Србије (у даљем тексту: Војска), а за остваривање цивилне одбране ангажују се остали субјекти система одбране. Поред Војске, субјекти система одбране су грађани, државни органи, привредна друштва и друга правна лица и предузетници.

Проблем и предмет истраживања

Као што се види, систем одбране је сложен организациони систем који обједињава велики број различитих субјеката ради достизања једног од најзначајнијих циљева РС. С обзиром на то да је систем одбране изложен бројним изазовима, ризицима и претњама безбедности, достизање основног циља зависи од способности система одбране као јединствене целине да се адекватно супротстави тим изазовима, ризицима и претњама.

Да би систем одбране имао способности да се супротстави свим изазовима, ризицима и претњама потребно је да руководство система одбране зна са којим се изазовима, ризицима и претњама суочава, могуће начина супротстављања и са којим ресурсима располаже. На основу тих сазнања одређује се правац развоја система одбране, односно циљеви развоја. Међутим, није довољно само одредити циљеве развоја, већ је потребно одредити начин њиховог достизања, обезбедити потребне ресурсе, контролисати њихово достизање, предузимати корективне мере – спровести процес стратегијског менаџмента.

С обзиром на то да примена стратегијског менаџмента зависи од различитих фактора развијено је и више различитих приступа – концепата. Један од концепата који се примењује у већем броју савремених система одбране јесте Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (у даљем тексту: Систем ППБИ). Систем ППБИ првенствено примењују државе чланице НАТО-а, а омогућава одређивање циљева, алокацију ресурса и усмереност система одбране ка циљевима.

Систем ППБИ примењује се и у систему одбране, а чине га четири елемента који уједно представљају и његове основне процесе. Реализовањем тих процеса одређују се циљеви система одбране, потребне способности система одбране, начини остварења

одређених циљева и развоја потребних способности, обезбеђују потребни ресурси и прати спровођење утврђених мера.

Циљеви истраживања

С обзиром на сложеност проблема и предмета истраживања очекује се да се истраживањем опишу Систем и процес ППБИ, као и односи између појединих њихових елемената. Такође, очекује се да се истраживањем утврди усклађеност процеса ППБИ са процесом израде програмског буџета.

Практичан циљ овог истраживања огледа се у начину потврђивања постављених хипотеза и могућности примене у истраживању сличних проблема. Поред тога, начин истраживања је прилагодљив и у другим органима државне управе, као и организационим системима.

Хипотезе истраживања

На основу проблема и предмета истраживања, као и одређених циљева, истраживање се може одредити следећом главном хипотезом:

Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења је концепт стратегијског менаџмента који омогућава развој система одбране достизањем и одржавањем способности потребних за извршавање послова, мисија и задатака.

Главна хипотеза операционализована је кроз четири помоћне хипотезе, а за њихово потврђивање одређене су категорије и јединице анализе садржаја:

1. *Помоћна хипотеза:* У процесу планирања одређују се циљеви, потребне способности и начин достизања одређених циљева и способности.

Јединице анализе садржаја за категорију *Циљ*:

- политика националне безбедности;
- политика одбране;
- развој.

Јединице анализе садржаја за категорију *Способност*:

- одбрана и заштита националних интереса;
- одбрана и заштита одбрамбених интереса;
- допринос повољном безбедносном окружењу;
- подршка цивилним властима;
- оперативне;

- функционалне;
- војна одбрана;
- цивилна одбрана.

Јединице анализе садржаја за категорију *Начин*:

- циљ;
- способност.

2. *Помоћна хипотеза*: Програмирањем се омогућава достизање одређених циљева, као и достизање и одржавање потребних способности система одбране утврђивањем конкретних активности и повезивањем тих активности са потребним ресурсима.

Јединице анализе садржаја за категорију *Циљ*:

- активност;
- ресурс/и.

Јединице анализе садржаја за категорију *Способност*:

- активност;
- ресурс/и.

3. *Помоћна хипотеза*: Буџетирањем се исказују финансијска средства потребна за реализовање програма према програмској структури и у потпуности је усаглашено са програмским буџетирањем у Републици Србији.

Јединице анализе садржаја за категорију *Структура*:

- програм;
- програмска активност;
- пројекат.

Јединице анализе садржаја за категорију *Финансијска средства*:

- програм;
- програмска активност;
- пројекат.

4. *Помоћна хипотеза*: У процесу извршења спроводе се планови и програми, прати њихово спровођење и предузимају потребне корективне мере ради достизања одређених циљева и потребних способности система одбране.

Јединице анализе садржаја за категорију *Праћење*:

- програм;
- програмска активност;

- пројекат;
- циљ;
- способност.

Јединице анализе садржаја за категорију *Корективне мере*:

- програм;
- програмска активност;
- пројекат;
- циљ;
- способност.

У складу са хипотетичким оквиром потребно је проучити ширу литературу о менаџменту уопште, стратегијском менаџменту и стратегијском планирању. Такође, потребно је проучити и одређена искуства у примени Система ППБИ у системима одбране, али и другим организацијама.

Начин истраживања

Сложеност проблема и предмета истраживања, као и постављене хипотезе указују на потребу примене научних метода из групе филозофских, општих научних, посебних научних и појединачних научних метода.

Из групе филозофских метода користиће се *дијалектичка метода* која омогућава спознају предмета истраживања у целости, као и правилно схватање узрочно-последичних веза у оквиру предмета. Поред дијалектичке методе користиће се и *прагматизам*, који ће се применити у процесу потврђивања хипотеза – ако хипотезе делују, онда су и истините.

Од општих научних метода у истраживању предмета истраживања користиће се компаративна метода и статистичка метода. *Компаративном методом* утврдиће се да ли постоје разлике и одступања у анализираним документима планирања одбране и финансирања система одбране. Обрада података, прикупљених појединачним научним методама, извршиће се применом *статистичке методе*.

Поред филозофских и општих научних метода примениће се следеће посебне научне методе: анализа и синтеза, индукција и дедукција, дефиниција и класификација. Применом методе *анализе* извршиће се расчлањивање процеса ППБИ на елементе, односно фазе, њихов међусобни утицај и противречности између њих. Применом *синтезе* схватиће се целина предмета истраживања и важност појединих фаза за процес

ППБИ у целини. Метода *индукције* биће примењена ради закључивања на основу помоћних хипотеза, а метода *дедукције* је значајна за верификацију постављене главне хипотезе. Применом методе *дефиниције* одредиће се садржај појмова у предмету истраживања, а методом *класификације* одредиће се место дефинисаних појмова у систему појмова.

За прикупљање података, од појединачних научних метода, биће примењена метода анализе садржаја. За прикупљање података користиће се арак за анализу садржаја (Прилози 1, 2, 3 и 4). Обрадом прикупљених података могу се верификовати све помоћне хипотезе.

Анализом садржаја биће обухваћени Стратегија националне безбедности Републике Србије (у даљем тексту: Стратегија националне безбедности), Стратегија одбране Републике Србије (у даљем тексту: Стратегија одбране), Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије (у даљем тексту: Дугорочни план развоја), Стратегијски преглед одбране Републике Србије (у даљем тексту: Стратегијски преглед), Средњорочни план и програм развоја система одбране (у даљем тексту: Средњорочни план и програм), шестомесечни и годишњи извештаји о реализацији Средњорочног плана и програма, извештаји о реализацији акционих планова за спровођење Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране, Закон о буџету Републике Србије за 2015. и 2016. годину и Упутство за израду програмског буџета. У истраживању су коришћени подаци којима располаже систем одбране, а поред изворних један део података чине изведени подаци.

Структура рада

Поред увода и закључка, рад има четири дела. Први део односи се на одређење појма и садржаја стратегијског менаџмента, појам и основе стратегије, опис стратегијског планирања, као и основне концепте и приступе менаџменту. Такође, у првом делу детаљно је описан концепт ППБИ, као и искуства у примени тог концепта у неким државама и организацијама.

У другом делу описан је систем одбране, надлежност и организациона структура Министарства одбране (у даљем тексту: МО) и Војске. Описом система одбране указано је на сложеност организовања и функционисања система одбране, као и тај утицај на планирање, програмирање, буџетирање и извршење.

Анализа Система и процеса ППБИ приказана је у трећем делу рада. Поред описа организације Система ППБИ, детаљно је анализиран процес ППБИ, реализовање његових фаза и њихов међусобни однос.

Подаци прикупљени методом анализе садржаја анализирани су у четвртом делу и приказани су резултати истраживања. С циљем потврђивања постављених хипотеза анализирани су документи планирања одбране, документи финансирања одбране и извештаји о извршењу. Ограничавајући фактор у истраживању био је степен тајности појединих докумената. Тај фактор утицао је на смањени обим анализе појединих докумената, али није утицао на коначан исход истраживања.

1. СТРАТЕГИЈСКИ МЕНАЏМЕНТ

Савремени услови пословања намећу организацијама потребу за праћењем промена окружења, предузимањем мера ради прилагођавања организације тим променама и одржавање конкурентске предности. Организације покушавају да пронађу начин на који ће ускладити наведене карактеристике савременог пословања, а у последње време као један од могућих одговора јесте стратегијски менаџмент преко различитих концепата и стратегијског планирања као његовог интегралног дела.

1.1. Појам и садржај стратегијског менаџмента

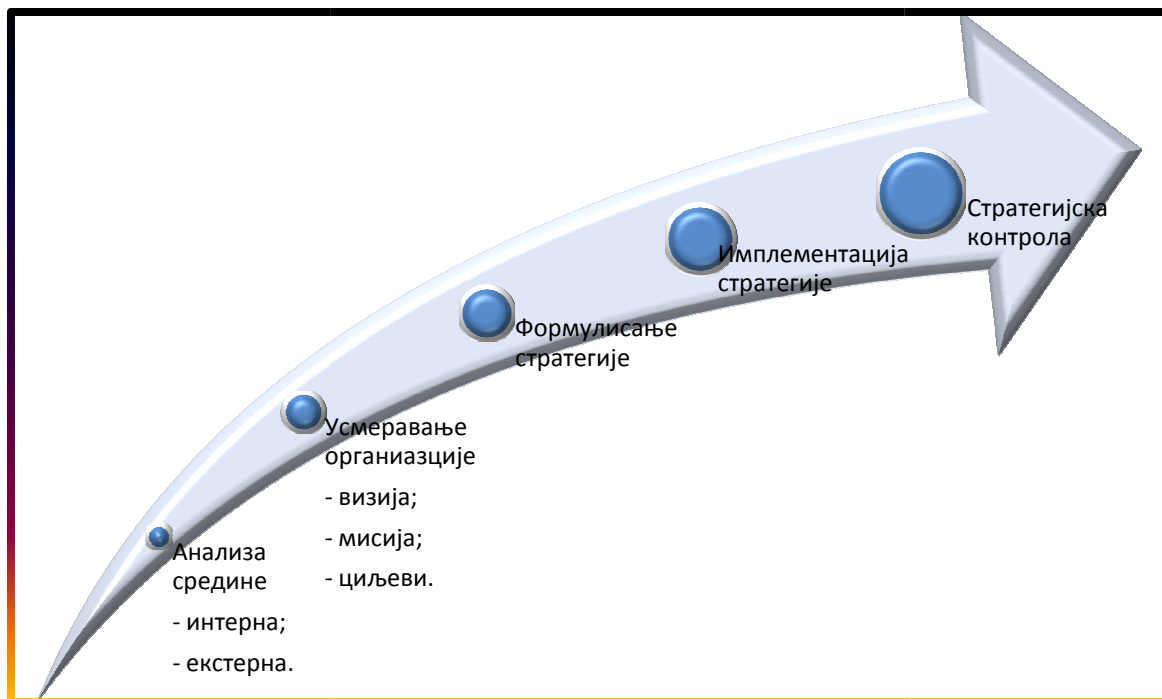
У савременој теорији менаџмента присутни су различити приступи схватању појма *стратегијски менаџмент* и условно се могу издвојити четири приступа схватања појма:

- стратегијски менаџмент представља менаџмент промена, а обухвата вођење, планирање, контролу и менаџмент људских ресурса (George, John, & Edmund, 1986);
- континуирани и интегративни процес с циљем одржавања организације у могућности да одговори својој средини представља стратегијски менаџмент (Samuel & J. Paul, 1991);
- стратегијски менаџмент јесте системски приступ главне и повећане важне одговорности генералног менаџмента (H. Igor & McDonnell, 1990) и
- стратегијски менаџмент представља процес анализирања, доношења одлука и акција које организација треба да предузме ради стварања и одржавања конкурентске предности (Lumpkin & Eisner, 2007).

У суштини, стратегијски менаџмент треба да омогући организацији правовремено и адекватно реаговање на промене окружења и обухвата стратегијско планирање и стратегијске промене (Машић, Стратегијски менаџмент, 2009).

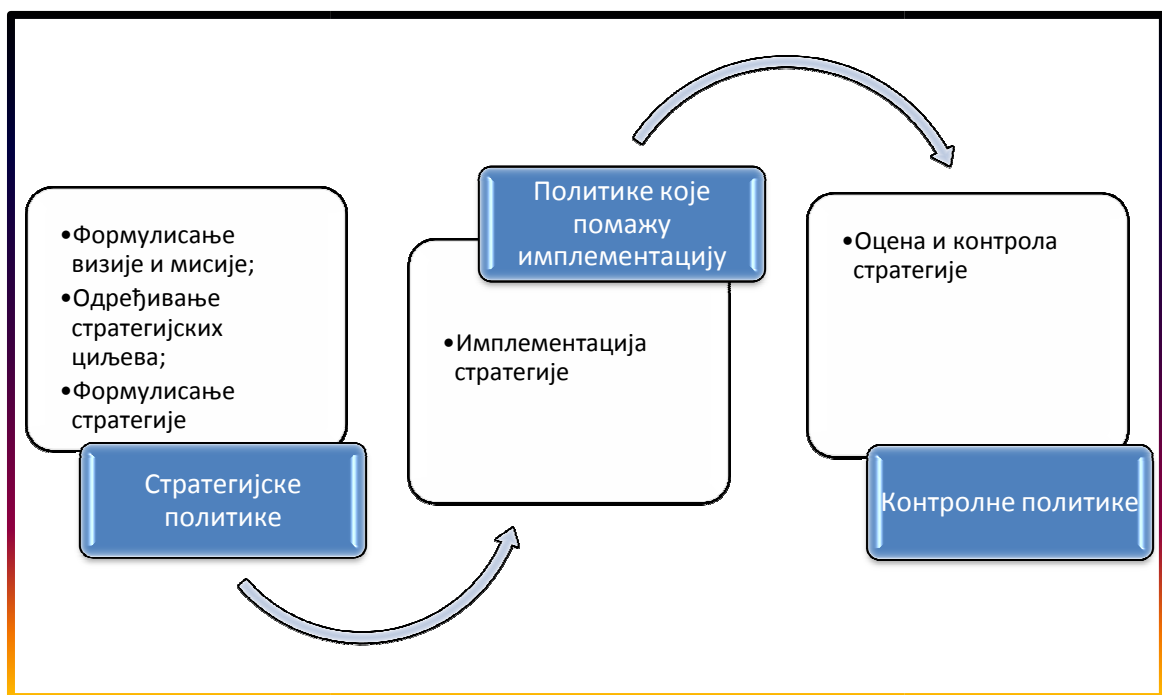
Као што се види, није једноставно дефинисати стратегијски менаџмент. Различити приступи у дефинисању појма стратегијског менаџмента условили су и различите приступе по питању његовог садржаја, односно корака у спровођењу процеса стратегијског менаџмента.

Према Samuel & J. Paul процес стратегијског менаџмента састоји се из пет корака: анализа средине, усмеравање организације, формулисање стратегије, имплементација стратегије и стратегијска контрола (Слика 1).



Слика 1: Процес стратегијског менаџмента (према: Samuel & J. Paul, 1991)

Модел стратегијског менаџмента према (Higgins & Vincze, 1993) такође се састоји из пет корака, али се разликује у изостанку анализе средине и раздвајању визије и мисије од циљева у посебне кораке (Слика 2).



Слика 2: Модел процеса стратегијског менаџмента (према: Higgins & Vincze, 1993)

За разлику од наведених приступа према Johnson & Scholes процес стратегијског менаџмента састоји се из три фазе: стратегијска анализа, стратегијски избор и стратегијска имплементација. Свака фаза састоји се из три корака уз постојање знатне међузависности (Слика 3).



Слика 3: Процес стратегијског менаџмента (према: Johnson & Scholes, 1988)

Када је реч о стратегијском менаџменту, поред различитих приступа у дефинисању појма, постоје различити приступи и у односу између *стратегијског менаџмента* и *стратегијског планирања*. Према једном приступу нема разлике између појмова изузев нивоа примене – стратегијски менаџмент примењује се у пословном окружењу, а стратегијско планирање у академском. Према другом приступу стратегијско планирање је саставни део стратегијског менаџмента и његов најзначајнији део (Стојковић, Стратешко планирање у државној управи Републике Србије - приручник, 2011).

На основу процеса стратегијског менаџмента могу се јасно уочити три целине, односно три садржаја: стратегијско планирање (обухвата анализу окружења, формулисање визије, мисије и циљева и формулисање стратегије), стратегијско извршење (имплементација стратегије) и стратегијска контрола (оцена и контрола стратегије).

1.2. Стратегија

Као што се види, најчешћи појам који се појављује, у функцији придева или именице, јесте *стратегија*. Сам термин води порекло од грчких речи *stratus* (војска) и *ago* (водити), што значи водити војску. Временом појам је еволуирао, и поред војног, термин стратегија има и друга значења.

Различити приступи дефинисању појма стратегија могу се видети у делима филозофа, социолога, стратега, политиколога, економиста и других, од старог века до савременог доба. Према Ерићу под стратегијом се подразумева управљачка одлука о специфичним начинима остваривања циљева организације (Ерић, 2000), а карактеристичан је приступ стратегији у процесу планирања државних органа РС – комплекс координираних акција које, за унапред одређени временски период, доводе до реализације циљева, односно до жељених стања или промена (Влада, 2008).

На основу изнетог може се извући општи приступ појму стратегије – правац деловања организације ради остваривања организационих циљева, а основне карактеристике дугорочна оријентисаност, усмереност ка акцијама, потреба ангажованости ресурса и утицај на друге управљачке одлуке.

С обзиром на различите приступе дефинисању, стратегија се може посматрати и као план, процес, образац понашања, игра и перспектива (Parthasarthy, 2007). Уколико се посматра као план, стратегија представља осмишљен план за достизање организационих циљева. Стратегија као процес подразумева реализовање бројних активности ради прилагођавања организације променама у окружењу. Начин на који се организација понаша у одређеном времену представља својеврстан образац понашања организације. Такође, стратегија представља и надмудривање конкурената, односно игру, али и перспективу – смер кретања организације у будућности.

Стратегије могу бити различите, а најчешће се деле према нивоу организације. У односу на ниво могу бити корпоративне, пословне и функционалне (Машић, Бабић, Ђорђевић-Бољановић, Добријевић, & Веселиновић, 2010). Корпоративна стратегија има највиши хијерархијски ниво и одређује се на нивоу целокупне организације, док се функционалне стратегије одређују на нивоу пословних функције (нпр: стратегија управљања људским ресурсима).

У складу са наведеним, може се закључити да је стратегија врло значајна за једну организацију и да је формулисање стратегије значајно питање. Стратегија се формулише у процесу стратегијског планирања, а на основу визије, мисије и циљева организације.

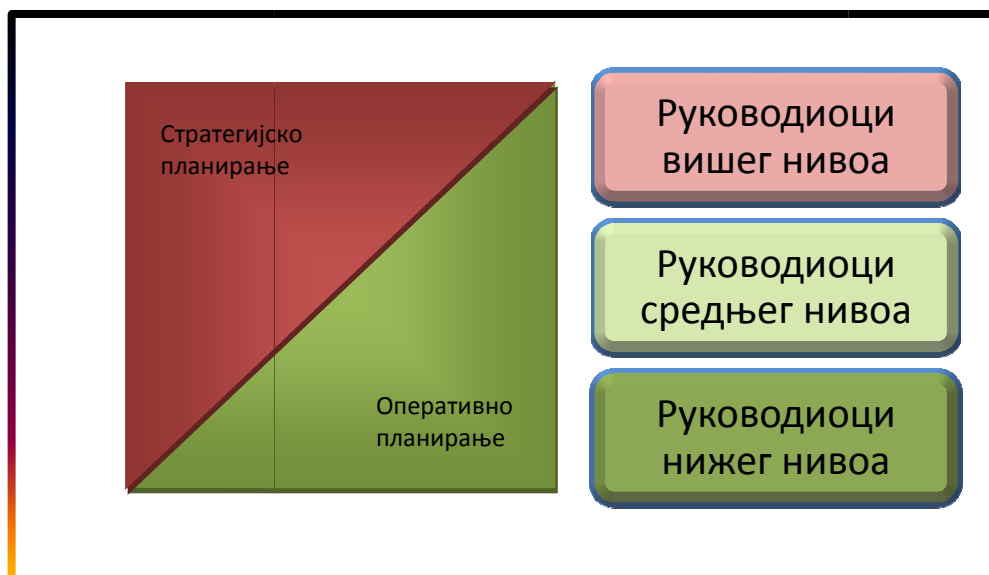
1.3. Стратегијско планирање

Менаџмент обухвата четири функције које су међусобно повезане и утичу једна на другу. Основне функције менаџмента су планирање, организовање, вођење и

контрола. Планирањем се одређују циљеви, формулишу стратегије за реализовање одређених циљева и израђују планови ради интегрисања и координисања активности. Планирање је примарна функција менаџмента која условљава друге функције и неопходна је из четири разлога (Ковач & Стојковић, Стратегијско планирање одбране, 2009):

- усмеравање деловања руководиоца (менаџера);
- смањење несигурности (поглед у будућност);
- свођење губитака и вишкова на најмању меру и
- успостављање стандарда који се користе у процесу контроле.

Постоји више подела планирања, а основне поделе су према природи проблема који се решава и према временској димензији. У односу на природу проблема који се решава, планирање може бити стратегијско и оперативно. Стратегијско планирање представља континуиран итеративан процес усмерен на обезбеђење усклађености организације са њеним окружењем, а оперативним планирањем превод се стратегијска опредељења организације у конкретне активности (Ковач & Стојковић, Стратегијско планирање одбране, 2009). Повезаност стратегијског и оперативног планирања приказано је на *Слици 4*.



Слика 4: Однос између врста планирања и хијерархијског нивоа (према: Coulter, 2007)

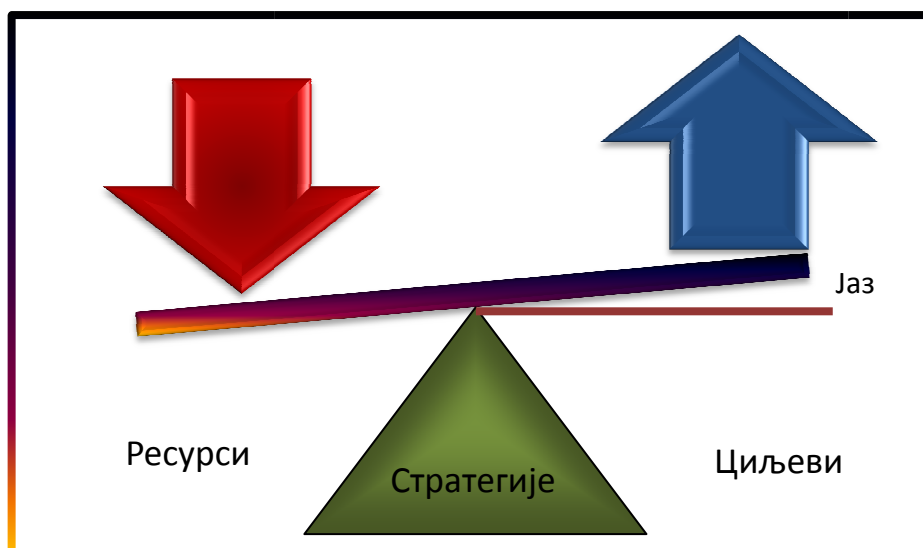
Као што се види на слици 4 руководиоци нижег нивоа примарно се баве оперативним планирањем, односно спровођењем стратегијских планова и одлука руководства организације. Руководиоци средњег нивоа учествују у делу процеса стратегијског планирања, али су одговорни и за оперативно планирање, док се

руководиоци вишег нивоа на основу података са нижих нивоа и увида у процес оперативног планирања примарно баве стратегијским планирање.

Према временској димензији планирање може бити дугорочно, средњорочно и краткорочно. Дугорочно планирање односи се на период дужи од пет година, а то је период на који се односи и стратегијско планирање (Стојковић, Стратешко планирање у државној управи Републике Србије - приручник, 2011). Према наведеном може се закључити да стратегијско планирање практично представља дугорочно планирање.

Међутим, поједини аутори се не слажу са наведеном тврдњом и сматрају да стратегијско планирање није дугорочно, већ да је дугорочно планирање замењено стратегијским и примењује се у управљању развојем организација (Н. Igor & McDonnell, 1990). Стратегијско планирање практично представља доношење одлука у реалном времену, а односи се на будућност организације.

И поред различитих приступа, а имајући у виду временски хоризонт, стратегијско планирање јесте дугорочно планирање које омогућава правовремено реаговање организације на динамичне промене окружења у којем функционише и остварује своју делатност. У том процесу потребно је уважити основне варијабле: жеље (циљеви), ограничења (ресурси) и стратегије (начини остварења циљева). Основне варијабле приказане су на *Слици 5*.



Слика 5: Основне варијабле у стратегијском планирању

Једна од основних улога стратегијског планирања јесте успостављање равнотеже између основних варијабли, односно превазилажење јаза између варијабли. Та равнотежа може бити успостављена на различите начине: смањењем нивоа амбиције (деловањем на циљеве), повећањем ангажованих ресурса, променом стратегије

(деловање на начине остварења циљева) или деловањем на више варијабли истовремено (смање нивоа амбиције и повећање ресурса).

С тим у вези, очито је и да постоје различити приступи стратегијском планирању. Поједини приступи прилагођени су карактеристикама организације, поједини ограничењима, а поједини објективним могућностима. Најзначајнији приступи стратегијском планирању су: одозго-надоле, ограничени ресурси, избегавање ризика, инкрементално планирање, историјско ширење, засновано на способностима, засновано на сценаријима и засновано на проблемима (RTO/NATO, 2003).

Наведени приступи, условно речено, могу се сврстати у две групе. У прву групу спадају приступи који више узимају у обзир ресурсна ограничења и не обезбеђују знатан развој (ограничени ресурси, избегавање ризика, инкрементално планирање и историјско ширење). Друга група је углавном оријентисана на будућност уз уважавање ограничења (засновано на способностима, засновано на сценаријима и засновано на проблемима).

Приступ одозго-надоле подразумева развој система стратегијских планова, где документи вишег нивоа дају кључне смернице за израду докумената нижег нивоа. Стратегије и стратегијски планови нижег нивоа су усклађени са документима вишег нивоа и представљају инструменте за њихову операционализацију.

Приступ ограничених ресурса заснива се на ставу да расположиви ресурси одређују оно шта ће организација радити. Приступ покушава да максимизује способности и капацитете организације у оквиру расположивих ресурса.

Приступ избегавања ризика заснива се на идеји да оно што је добро треба примењивати и даље, али уз одређене модификације и проширења. Тај приступ стратегијском планирању одржава постојеће начине функционисања све док се они сматрају успешним.

Инкрементално планирање тежи да постојеће способности и капацитете организације унапреди на еволутиван начин. У том приступу, постојеће способности и капацитети представљају основу нових, а фокус је на поузданом побољшању постојећих способности. Инкрементално планирање може се сматрати и примером избегавања ризика.

Историјско ширење је слично инкременталном планирању. Сматра се да ће оно што је добро функционисало у прошлости, добро функционисати и у наредном периоду. Анализа различитих опција будућег развоја заснива се на анализи опција из прошлости.

Планирање засновано на способностима подразумева анализу мисија, а способности се утврђују на основу задатака и активности које организација треба да реализује. Резултати планирања нису конкретне организационе јединице, већ структура треба да буде изражена у контексту потребних способности за извршавање мисије организације.

Приступ заснован на сценаријима користи репрезентативни сет хипотетичких будућих ситуација које су описане у контексту параметара окружења. Развој организације се осмишљава тако да се на најбољи начин искористе прилике, а избегну претње које произилазе из идентификованих могућих ситуација у будућности.

Планирање засновано на проблемима подразумева идентификацију кључних проблема са којим се организација суочава. Након препознавања проблема развијају се мере за њихово превазилажење.

У пракси ни један од наведених приступа не примењује се изворно, већ се примењује комбинација више приступа, а примена једног приступа подразумева да је тај приступ доминантан уз примесе других. Један од најзаступљенијих приступа, посебно у системима одбране, јесте планирање засновано на способностима. Овај приступ комбинује приступе одозго-надоле и приступ заснован на сценаријима уз примесе приступа ограничених ресурса.

Процес планирања, без обзира на врсту и ниво (самим тим и стратегијског планирања), састоји се из четири фазе: одређивање циљева, одређивање акција за остваривање циљева, распоређивање ресурса за остваривање циљева и извршавање активности (Gomez-Mejia, Balkin, & Cardy, 2005).

Међутим, поједини аутори сматрају да се стратегијско планирање састоји из пет фаза: стратегијска процена, стратегијско усмеравање, развој стратегије, спровођење стратегије и стратегијска контрола (Стојковић, Стратешко планирање у државној управи Републике Србије - приручник, 2011). Према том мишљењу општи модел стратегијског планирања приказан је на *Слици 6*.

Стратегијска процена је прва фаза процеса стратегијског планирања у којој се сагледава постојеће стање (спровођење анализа) и будуће стање (предвиђање будућности применом различитих метода). Сагледавање постојећег стања подразумева спровођење различитих анализа ради утврђивања стања екстерног и интерног окружења. Планери на располагању имају различите методе: SWOT, PEST(LE), EFE-матрица, IFE-матрица, IE-матрица, анализа заинтересованих страна, анализа проблема

и слично. Предвиђање будућности може да се реализује применом методе сценарија, Делфи методе и слично.



Слика 6: Општи модел стратегијског планирања (према: Стојковић, 2011)

На основу сагледаног постојећег и процењеног будућег стања одређује се визија и мисија организације, као и стратегијски циљеви којима се операционализује мисија. Стратегијским усмеравањем дају се путокази организације и одређује крајње жељено стање, односно правци даљег развоја организације.

Достизање одређених стратегијских циљева и остваривање мисије реализује се стратегијама, односно акцијама за њихово остварење. Формулисане стратегије остварују се усклађивањем организационе структуре, оспособљавањем запослених, адекватном расподелом ресурса, усклађивањем политика и процедура, као и организационе културе.

Не мање битно, јесте праћење остварења стратегијских циљева и мисије, односно начина њиховог остварења поређењем очекиваних и остварених резултата и предузимањем корективних мера ради остварења очекиваних резултата, односно реализовање стратегијске контроле. Стратегијска контрола је врло значајна за процес стратегијског планирања, јер омогућава повратне информације за спровођење стратегијске процене и реализовање новог циклуса стратегијског планирања.

1.4. Концепти и приступи менаџменту

Крај XX и почетак XXI века карактеришу динамичне промене услова, односно окружења у којима функционишу савремене организације. Ради прилагођавања променама окружења, остварења и одржања конкурентске предности, као и спречавања изненађења, креирани су различити концепти стратегијског менаџмента као што су: Вредносно оријентисано управљање, Балансирана мерила перформанси, Реинжењеринг пословних процеса, Менаџмент тоталним квалитетом, Лин, Сикс сигма, ТРИЗ, Планирање, програмирање, буџетирање и извршење и други.

Суштина концепта Вредносно оријентисаног управљања (енгл. Value-based Management) јесте повећање вредности организације повећањем стопе приноса у односу на цену капитала. С обзиром на то, постоје три могућа исхода: стопа приноса мања од капитала, стопа приноса једнака капиталу и стопа приноса већа од капитала. Циљ вредносно оријентисаног управљања управо јесте трећи исход – стопа приноса већа од капитала.

За примену овог концепта значајно је спроводити првенствено финансијску анализу. Предмет финансијске анализе јесу извештаји, а првенствено редовни финансијски извештаји за одређени временски период. Циљеви анализе финансијских извештаја могу бити *општи*, који се односе на сагледавање способности зарађивања и финансијског положаја организације и *посебни*, који се односе на задовољење информационих потреба заинтересованих страна (Кнежевић, Станишић, & Миздраковић, 2013).

Концепт Балансираних мерила перформанси представља нови приступ стратегијском менаџменту креиран крајем XX века. Изворни назив тог концепта јесте Balanced Scorecard (у даљем тексту Концепт БСЦ), а његови творци су Роберт Каплан (Robert Kaplan) и Дејвид Нортон (David Norton).

За разлику од Вредносно оријентисаног управљања, основно полазиште Концепта БСЦ јесте да се организационе перформансе не посматрају само из угла (перспективе) финансија, већ и из других перспектива. Каплан и Нортон предложили су четири перспективе (Kaplan & Norton, 2001):

- Финансијска перспектива која одговара на питање *Како организацију виде њени акционари;*
- Перспектива потрошача одговара на питање *Како организацију виде клијенти;*

- Перспектива интерних процеса омогућава одговор на питање *Шта организација може да ради изврсно и*
- Перспектива иновација и учења одговара на питање *Може ли организација континуирано побољшавати и стварати вредност.*

Балансирана мерила перформанси формирају се на основу стратегије организације одређивањем перспектива, циљева за сваку перспективу и мерила за све одређене циљеве. На тај начин творци су идеју – *Ако нешто не можете мерити, ви тим не можете управљати, а ако не можете тим управљати то не можете побољшати* – спровели у праксу и омогућили спровођење стратегије. Начин спровођења стратегије приказан је на Слици 7.



Слика 7: Спровођење стратегије

Крај XX века обележила је појава и новог концепта стратегијског менаџмента – Реинжењеринг пословних процеса. Основи циљ овог концепта јесте оптимизација ефикасности и ефективности, а манифестује се смањењем трошкова, унапређењем квалитета, повећањем обима производње и повећањем брзине рада. Реинжењеринг је усмерен на кључне процесе организације, а у складу са формулисаном стратегијом и подразумева (Ћировић, Милисављевић, Покрајац, Машић, & Хелета, 2009):

- промене ћелија рада (од функционалних одељења ка радним тимовима);
- промене садржаја рада (максимално искоришћење радног времена);
- промене улоге запослених (од контролисаних ка овлашћеним актерима);
- промене у припреми за рад (од тренинга ка образовању);

- промене у мерењу радних перформанси (од активности ка резултатима);
- промене критеријума напредовања (од перформанси ка способностима);
- промене система вредности и корпоративне културе (радити за клијенте, а не за претпостављеног);
- промене улоге менаџера (од супервизора ка тренеру и ментору);
- промене организационе структуре (смањење хијерархијских нивоа);
- промене одговорности извршних руководиоца (од надгледника ка лидеру).

Реинжењеринг је првенствено усмерен на процесе који су у директној вези са мисијом, основне процесе, подржавајуће процесе, процесе који су у вези са законом или етиком, као и процесе који су у вези са традицијом.

Концепт менаџмента тоталним квалитетом у суштини подразумева достизање изврсноности и јединствености савладавањем утврђених пословно-технолошких, организационих, квалитативних, културних разлика и разлика у разноликости и друштвеној организацији (Ћировић, Милисављевић, Покрајац, Машић, & Хелета, 2009).

Једна од основних вредности Менаџмента тоталним квалитетом јесте оријентисање од функционалне ка процесној организацији. Процесна организација представља хоризонталну и мултифункционалну организацију пословних процеса где је клијент на почетку и крају процеса, потребе клијента видљиве су у целом процесу уз успостављање везе клијент-испоручилац, а утврђени су власници делова и именовани руководиоци процеса. Сви процеси у организацији могу се груписати у четири врсте процеса: процеси менаџмента, пословни процеси, процеси побољшања и иновација и процеси за подршку (Ћировић, Милисављевић, Покрајац, Машић, & Хелета, 2009).

Лин (енгл. Lean) приступ настао је у Јапану, а основна идеја јесте препознавање активности које производе вредност и активности које не производе вредност, а ради елиминисања активности које не производе вредности чиме се смањују производни трошкови. Сикс-сигма (енгл. Six sigma) приступ у првом плану има смањење грешака и базира се на квалитету. Најчешће се у пракси Лин и Сикс-сигма приступи примењују заједно. ТРИЗ приступ заснован је на иновативном решавању проблема организације применом инжењерских метода. Сва три приступа усмерена су ка квалитету уз различиту оријентисаност: Лин – смањење расипања, Сикс-сигма – смањење варијабилности, а ТРИЗ – повећање инвентивности (Ћировић, Милисављевић, Покрајац, Машић, & Хелета, 2009).

Сваки од наведених концепта примењен је у пракси, а организације су постигле организациону успешност применом конкретног концепта или комбинације различитих концепата. Један од концепата, који се задржао више од пола века, усавршава се и примењује у многим државама и савременим организацијама јесте концепт планирања, програмирања, буџетира и извршења.

1.5. Концепт планирања, програмирања, буџетирања и извршења

Концепт планирања, програмирања, буџетирања и извршења настао је шездесетих година XX века. Систем ППБИ првобитно је настао и имплементиран у Министарству одбране САД-а и назван је Систем планирања, програмирања и буџетирања (енгл: Planning, Programming and Budgeting System, у даљем тексту: ППБС). Систем ППБС настао је као одговор на проблеме недостатка инструмената за управљање и доношење јасних одлука по важним питањима националне безбедности. У основи, Систем ППБС био је коришћен у процесу доношења одлука ради одређивања организационих циљева, избора мера за њихово праћење и примене изабраних варијанти деловања. Основни циљ Система ППБС био је унификација функција планирања, програмирања и буџетирања (DonVito, July 1969).

Тај систем је омогућавао одређивање циљева, алокацију ресурса и усмеравање програма ка одређеним циљевима. У међувремену систем је еволуирао, а најзначајније модификације извршене су 1981. и 2003. године. Копнена војска оружаних снага САД-а 1981. године додала је фазу *извршење* чиме је Систем ППБС еволуирао у Систем планирања, програмирања, буџетира и извршења (енгл: Planning, Programming, Budgeting and Execution System, у даљем тексту Систем ППБЕС).

У практичној примени Система ППБЕС уочено је да то није само систем, него и процес. Тако је 2003. године у оквиру Министарства одбране САД-а и Копнене војске оружаних снага САД-а створен процес планирања, програмирања, буџетирања и извршења, процес ППБИ и представљао је шестогодишњи циклични процес састављен од фаза планирање, програмирање, буџетирање и извршење.

Првобитни Систем ППБС еволуирао је у Систем ППБЕС и процес ППБИ. На тај начин, у савременој примени, концепт ППБИ посматра се и као систем и као процес. Због позитивних искустава у примени и система и процеса, концепт ППБИ нашао је широку примену у системима одбране великог броја држава, али и у највећим светским организацијама.

1.5.1. Искуства у примени концепта ППБИ

Примена Система ППБИ у САД-у

Као што је речено, концепт ППБИ настао је, имплементиран и примењује се у САД-у од 1962. године. Процес започиње фазом планирања ради утврђивања потреба система одбране и израде буџета. Планирање започиње 16 месеци пре почетка фискалне године за коју се израђује буџет.

Полазна основа, односно документ јесте Стратегија националне безбедности (енгл: National Security Strategy), коју израђује савет за националну безбедност (енгл: National Security Council). Стратегијом националне безбедности одређује се позиција САД-а у глобалним светским односима и креира стратегија одбране, а ставови се даље операционализују израдом докумената нижег хијерархијског нивоа. Основна документа планирања којима се операционализују ставови изнети у Стратегији националне безбедности јесу: Национална војна стратегија (енгл: National Military strategy), Четворогодишњи преглед одбране (енгл: The Quadrennial Defence Review), Стратегија националне одбране (енгл: National Defence Strategy), Смернице за стратегијско планирање (енгл: Strategic Planning Guidance), Смернице за здружено програмирање (енгл: The Joint Programming Guidance).

Националну војну стратегију доноси начелник Здруженог Генералштаба и одређује војне циљеве, формулише стратегије за достизање војних циљева и одређује способности које су потребне за достизање војних циљева. У овом документу предлаже се ангажовање оружаних снага ради достизања циљева одређених у Стратегији националне безбедности и подноси се Конгресу САД-а сваке парне године до 15. фебруара.

У складу са ставовима Националне војне стратегије, а ради обезбеђења правца развоја датог Четворогодишњим прегледом одбране израђује се Стратегија националне одбране којом се одређују циљеви одбране и способности потребне за њихово достизање. Стратегију националне одбране израђује Канцеларија секретара одбране, која израђује и Смернице за стратегијско планирање.

Кључни документ планирања јесу Смернице за стратегијско планирање које се израђују у почетном периоду фазе планирања. Њима се дају смернице за развој одбрамбених програма. Финални документ фазе планирања су Смернице за здружено

програмирање које садрже систематизоване смернице за програмирање са фискалним ограничењима и критеријумима за вредновање учинка програма.

У фази програмирања формулишу се варијанте структуре снага, система наоружања и система подршке заједно са њиховим вишегодишњим потребама за ресурсима потребним за достизање одређених циљева, врши се анализа и оцена тих варијанти. Програмирањем се превode смернице и циљеви у акцију стварања борбених способности правовременом и балансираном расподелом ограничених ресурса, а према утврђеним приоритетима.

Кључни документ фазе програмирања који користе видови за подношење предлога програма јесте Меморандум о циљевима програма (енгл: The Program Objective Memorandum). Меморандум о циљевима програма се израђује се у парним годинама и садржи: анализу мисија, циљеве, начин за постизање циљева и расподелу ресурса. То је шестогодишњи плански документ организован у програмске категорије као што су: снаге, људство, обука, набавка, истраживање и развој, инфраструктура, логистика и слично.

Ради усклађивања процеса са двогодишњим буџетским циклусом уведен је нови документ, Предлог измене програма (енгл: The Program Change Proposal), а бави се хитним питањима које је неопходно решити током непарних година. Меморандум о циљевима програма детаљно се проверава и преиспитује, а резултати провере објављују се у Меморандуму о програмској одлуци (енгл: The Program Decision Memorandum). Меморандум о програмској одлуци је финални документа процеса програмирања који садржи одлуке секретара одбране везане за програме и ресурсе.

У фази буџетирања израђује се предлог буџета, врши одобравање предлога и извршава одобрени буџет. Основни документ за приказивање процена буџета видова и одбрамбених агенција јесте Предлог процене буџета (енгл: The Budget Estimate Submission). Свака буџетска процена заснована је на програмима и фискалним смерницама које се налазе у Меморандуму о циљевима програма и укључује претходну, текућу и две буџетске фискалне године. Подаци за четири године после буџетске године се изводе из Програма одбране за наредне године (енгл: Future Years Defence Program). У парним буџетским годинама развијају се сопствене процене унутар буџетских ограничења и припремају документа за Предлог процене буџета. У непарним буџетским годинама, припрема се и подноси Предлог измене буџета.

Предлоге процене буџета и Предлоге измене буџета проверава Канцеларија секретара одбране и Канцеларија за менаџмент и буџет, а резултати провере објављују се у документу Одлука о буџету програма (енгл: The Program Budget Decision).

Фаза извршења буџета почиње када председник потпише Закон о додели средстава, односно са почетком фискалне године 1. октобра. Након потписивања Закона о додели средстава Трезор издаје трезорске гаранције и Канцеларија за менаџмент и буџет распоређује додељена средства МО. Основне категорије расподеле средстава су: Истраживање, развој, тестирање и оцена; Набавке; Изградња бродова и конверзија; Операције и одржавање; Људски ресурси; Војна грађевинска делатност и Активни акумулациони фонд одбране.

Резултати сваког програма проверавају се квартално, поређењем постигнутих резултата са очекиваним. Уколико се утврде одступања планирају се мере и активности ради отклањања уочених недостатака. Праћење извршења реализује Канцеларија подсекретара одбране и Директор за анализу и оцену програма (енгл: The Program Analysis and Evaluation Director). Праћење извршења омогућава проверу расподеле ресурса и процену достигнутоги циљева одређених у фази планирања.

Примена Система ППБИ у Румунији

У оружаним снагама Румуније примењен је класичан концепт ППБИ подржан од стране НАТО-а и основни је инструмент за осигурање финансијске одрживости структуре система одбране. Почетна фаза јесте планирање у којој се израђују стратегијски документи и смернице потребне за прелазак на наредну фазу – програмирање.

Основни документи планирања јесу Стратегија националне безбедности, Бела књига националне одбране, Национална војна стратегија и Смернице за планирање одбране. Полазни документ планирања јесте Стратегија националне безбедности којом се утврђују политички захтеви у вези са националном безбедношћу и одбраном, процењује међународно безбедносно окружење, идентификују интерни и екстерни ризици, одређују национални безбедносни интереси и циљеви, утврђују смернице за остваривање националне безбедности и одређују средства за осигурање безбедности.

На основу Стратегије националне безбедности израђује се Бела књига националне одбране коју доноси Влада ради подршке и операционализације Стратегије националне безбедности. У њој се одређују циљеви и задаци јавних институција укључених у систем националне безбедности, мере и активности које је потребно реализовати ради

јачања националне безбедности, ресурсе који су потребни за реализовање одређених мера и активности и обука снага безбедности.

Употребна вредност Беле књиге националне одбране је тројака:

- алат Парламента за праћење развоја оружаних снага Румуније;
- контрола коришћења ресурса за потребе осигурања националне безбедности и
- контрола послова одбране.

Националну војну стратегију израђује Министарство националне одбране чиме се изражавају циљеви и основе војне политике Румуније, а усклађена је са Стратегијом националне безбедности. Тим актом процењују се изазови, ризици и претње безбедности којима је изложен систем одбране, одређују и се распоређују потребни ресурса, утврђује се структура снага (мисије, организација, опрема, ниво обучености, инфраструктура и слично) и обавезе оружаних снага у односу на међународну војну сарадњу, партнерства и савезе. Националну војну стратегију одобрава Влада и обнавља се сваке четири године.

Документ којим се завршава фаза планирања јесу Смернице за планирање одбране које доноси министар националне одбране. Нацрт Смерница за планирање одбране израђује Директорат за интегрисано планирање у сарадњи са најважнијим учесницима у процесу планирања одбране. Тим актом ствара се законска и политичка подлога за специјализоване структуре Министарства националне одбране, ствара се основа за планирање структуре и способности снага, спајају се ресурси и циљеви и одређују политике и програми сектора. Документ је значајан зато што садржи неопходне смернице за развој програма и идентификовање потреба за ресурсима и обезбеђује се одржавање одговарајућег баланса између потребних и расположивих ресурса.

У фази програмирања одређују се главни програми и њихови програм-менаџери (лица директно одговорна министру националне одбране за израду и извршење програма). На основу Смерница за планирање одбране и у складу са процедурама прописаним у Инструкцији за ППБИ програм-менаџери израђују нацрте главних програма, који се у процесу одобрења анализирају, интегришу и оптимизују. Главне програме одобрава Савет за планирање одбране и они представљају полазну основу за расподелу буџета одбране. Главни програми у оружаним снагама Румуније су: Копнене снаге, Ваздухопловне снаге, Морнарица, Логистичка подршка, Генералштаб/Стратегијска команда, Централна администрација и пензије, Обавештајни сектор и Међународно представљање.

Фаза буџетирања спроводи се сваке године према усклађеној динамици. На основу одобрених главних програма израђује се предлог буџета одбране и 1. маја прослеђује Министарству јавних финансија са детаљно приказаним расходима и приходима за следећу финансијску годину и детаљним објашњењима сваке буџетске ставке и објашњењима одступања у односу на текући буџет.

Последња фаза јесте оцењивање (евалуација), а основно оцењивање прати прве три фазе стварањем оквира за редовно извештавање о постигнутим резултатима у свакој фази система ППБИ. Циљ оцењивања и извештавања јесте уочавање недостатака и предузимање мера ради отклањања уочених недостатака. Повратно оцењивање, као саставни део система и процеса, представља завршни део фазе оцењивања којим се даје коначна оцена процеса планирања, програмирања и буџетирања.

Примена Система ППБИ у Националној ваздухопловној и свемирској администрацији

Систем и процес ППБИ примењује се, не само у оружаним снагама и системима одбране, него и у познатим светским организација. Један од примера јесте Национална ваздухопловна и свемирска администрација (енгл. National Aeronautics and Space Administration, у даљем тексту: НАСА). Пример примене у НАСА-и приказан је на *Слици 8.*



Слика 8: Примена ППБИ у НАСА (према: National Aeronautics and Space Administration, 2006)

Као и у примерима примене у системима одбране САД-а и Румуније, систем ППБИ састоји се из четири фазе-процеса: планирање, програмирање, буџетирање и извршење. Планирање започиње анализом интерног и екстерног окружења и израдом студије. На основу процењеног окружења израђује се стратегијски план којим се одређују циљеви и начин њиховог достизања. У складу са одређеним циљевима одређују се годишњи циљеви перформанси НАСА-е, а примена планирања регулише се Смерницама за стратегијско планирање.

На основу Смерница за стратегијско планирање израђују се Смернице за програм и ресурсе чиме започиње фаза програмирања. У тој фази спроводе се анализе ради подешавања програма, анализира се постојећа инфраструктура ради сагледавања потреба и израђује преглед програма. Излазни резултат ове фазе јесте Меморандум о програмској одлуци чиме се одобравају програми.

Израђени програми представљају основу за наредну фазу, буџетирање, које почиње израдом Програмских и институционалних смерница за израду буџета. На основу програма и тих смерница израђује се предлог буџета. Одобреним буџетом извршена је расподела средстава за финансирање НАСА-е чиме се завршава фаза буџетирања.

На основу буџета и програма израђује се Оперативни план којим се операционализују ставови из та два документа и почиње последња фаза, извршење. Даље се израђују месечни фазни планови, односно планови по секторима, а извршење се прати континуирано. У овој фази анализирају се перформансе и трошкови, врши упоређење остварених резултата са очекиваним и израђује извештај. На основу уочених разлика предузимају се мере ради отклањања недостатака. Систем ППБИ имплементиран је и примењује се и у систему одбране Републике Србије од 2009. године.

2. СИСТЕМ ОДБРАНЕ

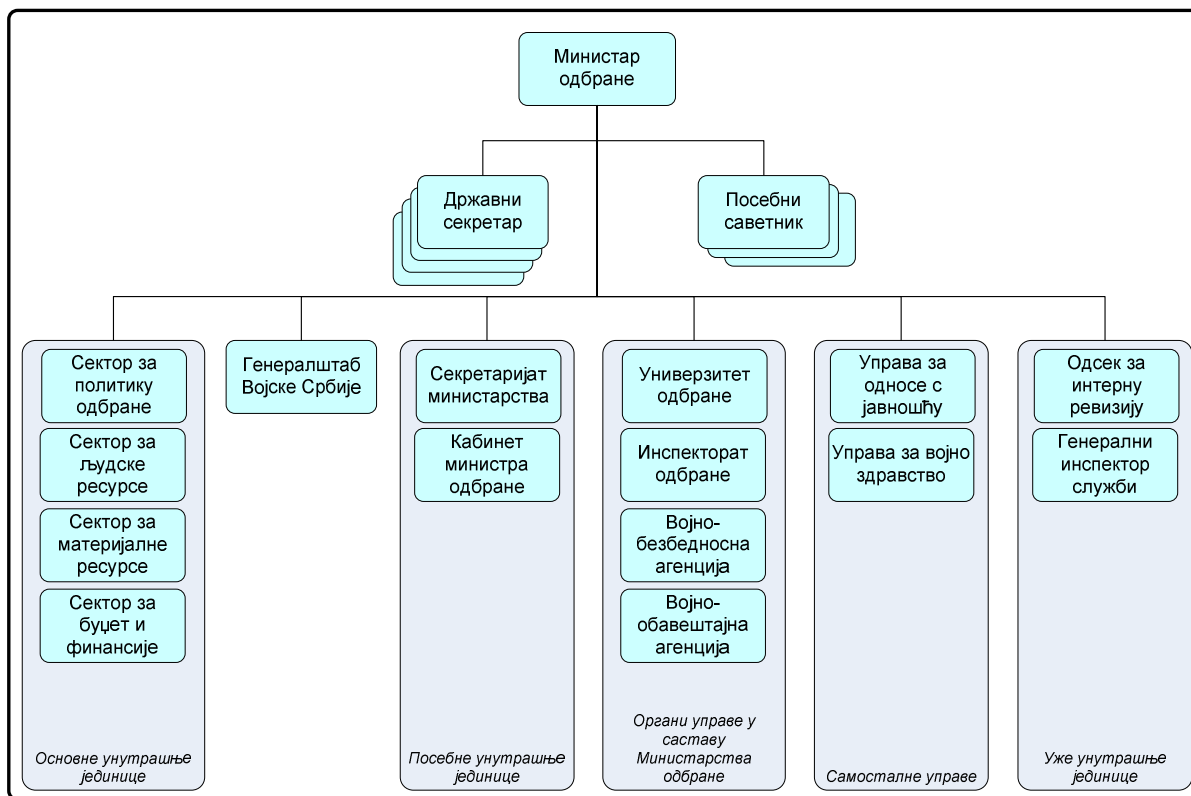
Према Стратегији одбране, систем одбране је део система националне безбедности Републике Србије и представља јединствену, структурно уређену целину снага и субјеката одбране чији је циљ заштита одбрамбених интереса Републике Србије. Снаге одбране јесу људски и материјални потенцијали РС, односно организоване структуре субјеката система одбране, а субјекти система одбране су грађани, државни органи, правна лица, предузетници и Војска Србије.

Структура, управљање и начела функционисања система одбране утврђена су Стратегијом одбране, а на организовање и функционисање стратегијског менаџмента, односно система ППБИ, опредељујуће утиче структура система одбране. Структуру система одбране чине органи законодавне и извршне власти РС, Војска, цивилна одбрана и други субјекти значајни за одбрану.

2.1. Надлежност и организациона структура Министарства одбране

Министарство одбране је орган државне управе, образован Законом о министарствима, а обавља послове који се односе на политику одбране, планирање одбране, планирање и учешће у мултинационалним операцијама, опремање и наоружавање Војске и других снага одбране, безбедност значајну за одбрану, војно школство, здравствену заштиту и здравствено осигурање војних осигураника и научноистраживачки рад и издавачку делатност од значаја за одбрану.

У МО се образују унутрашње јединице које могу бити основне, посебне и уже. Организациону структуру Министарства одбране чине: државни секретари, посебни саветници, четири основне унутрашње јединице, Генералштаб Војске Србије, две посебне унутрашње јединице, четири органа управе у саставу Министарства одбране, две самосталне управе и две уже унутрашње јединице. Организациона структура МО приказан је на *Слици 9*.

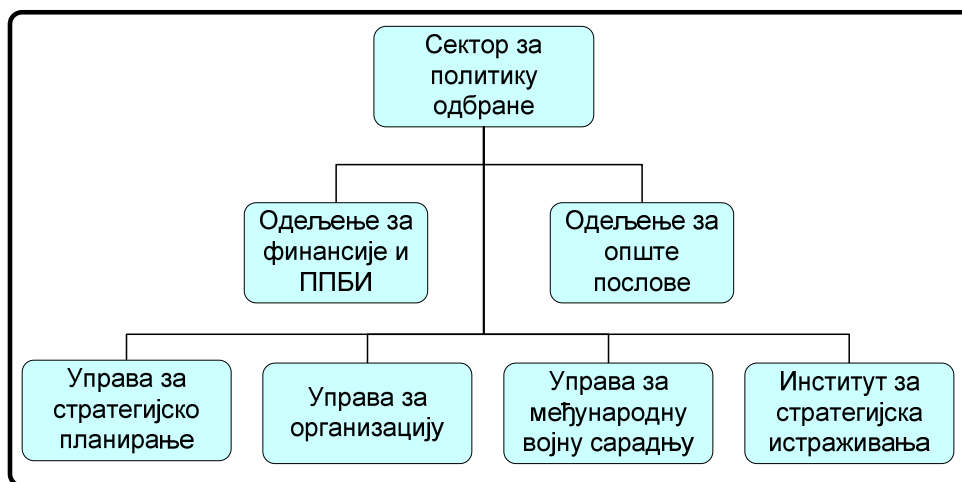


Слика 9: Организациона структура Министарства одбране

Основне унутрашње јединице Министарства одбране надлежне су за спровођење политике одбране, бригу о ресурсима одбране и финансирање одбране.

Политика одбране Републике Србије, као елемент спровођења политике националне безбедности, темељи се на принципима превентивног деловања и војној неутралности у односу на постојеће војне савезе, којима ствара оптималне услове за очување и заштиту националних одбрамбених интереса.

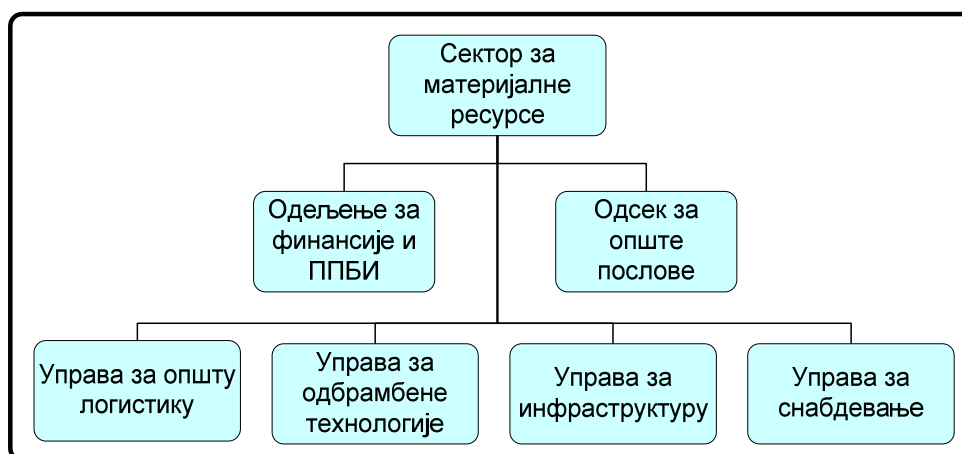
Послове из области политике одбране извршава Сектор за политику одбране који је надлежан за: израду стратегијских и доктринарних докумената; планирање научне делатности; развој система одбране; планирање и организовање међународне војне сарадње; спровођење међународних споразума и конвенција; спровођење међународних интеграција и мисија и војноекономску сарадњу. Организациона структура Сектора за политику одбране је приказана на *Слици 10*.



Слика 10: Организациона структура Сектора за политику одбране

Материјални ресурси у одбрани обухватају природне, привредне, финансијске, информационе и остале потенцијале Републике Србије, који се ангажују за потребе одбране.

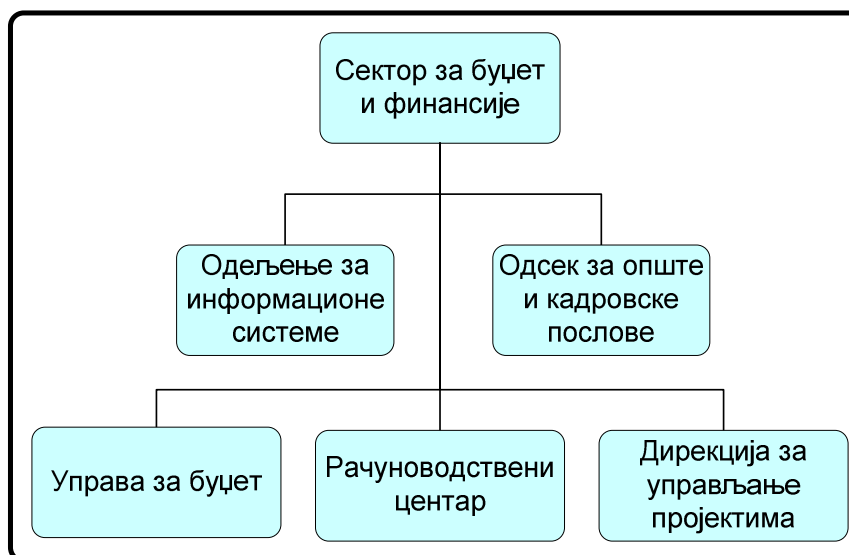
Управно-стручни и надзорни орган, надлежан за планирање, организацију и функционисања система логистичке подршке у систему одбране јесте Сектор за материјалне ресурсе, а његове надлежности су: истраживање, развој, производња и промет наоружања и војне опреме; опремање и наоружавање Војске Србије и других снага одбране; планирање, организовање, надзор и изградња војних објеката и планирање и организовање транспорта за потребе Министарства одбране и Војске. Организациона структура Сектора за материјалне ресурсе приказана је на Сlici 11.



Слика 11: Организациона структура Сектора за материјалне ресурсе

Основни предуслов за успешно извршавање послова Министарства одбране и мисија и задатака Војске јесте одговарајуће финансирање одбране. Основна унутрашња јединица Министарства одбране која обавља послове из области финансирања одбране јесте Сектор за буџет и финансије, који је између осталог надлежан за: припрему нацрта прописа из области финансијског пословања; планирање, организовање,

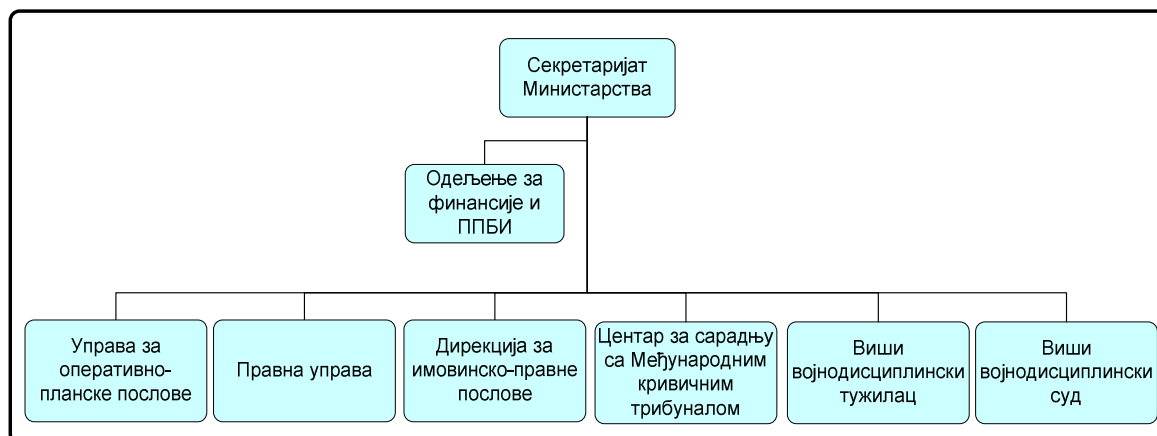
извршење и контролу материјално-финансијског пословања; финансијску политику Министарства одбране; планирање буџета одбране; планирање, програмирање, буџетирање и спровођење финансијског плана за потребе Министарства одбране и организовање информационог система из области планирања, финансирања и материјално-финансијског пословања. Организациона структура Сектора за буџет и финансије приказана је на *Слици 12*.



Слика 12: Организациона структура Сектора за буџет и финансије

Посебне унутрашње јединице Министарства одбране надлежне су за оперативно-техничке и административне послове за потребе министра, планирање рада Министарства одбране, усклађивање рада Министарства одбране и заштиту имовинско-правних и других интереса Министарства одбране.

Секретаријат Министарства је посебна унутрашња јединица Министарства одбране која обавља послове: планирање рада Министарства одбране; обезбеђивање усклађености и законитости општих и појединачних аката које доноси министар одбране; ефикасност и усклађеност рада унутрашњих јединица Министарства одбране; заштита имовинско-правних и других интереса Министарства одбране. Организациона структура Секретаријата Министарства приказана је на *Слици 13*.



Слика 13: Организациона структура Секретаријата Министарства

Поред основних и посебних унутрашњих организационих јединица, у организационој структури Министарства одбране налазе се четири органа управе (Универзитет одбране, Инспекторат одбране, Војнобезбедноса агенција и Војнообавештајна агенција), две самосталне управе (Управа за односе са јавношћу и Управа за војно здравство) и две уже унутрашње јединице (Одсек за интерну ревизију и Генерални инспектор служби).

У организационој структури Министарства одбране налази се и Генералштаб Војске Србије као највиши стручни и штабни организациони део Војске надлежан за њену припрему и употребу у миру и рату.

2.2. Надлежност и организациона структура Војске Србије

Војска је организована оружана снага која брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Организована је на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу у команде, јединице и установе, а организациона структура и бројна величина одређује се у зависности од процене угрожености безбедности Републике Србије, додељених мисија и задатака, расположивих ресурса и усвојених стандарда. Мисије и задаци Војске приказани су у Табели 1.

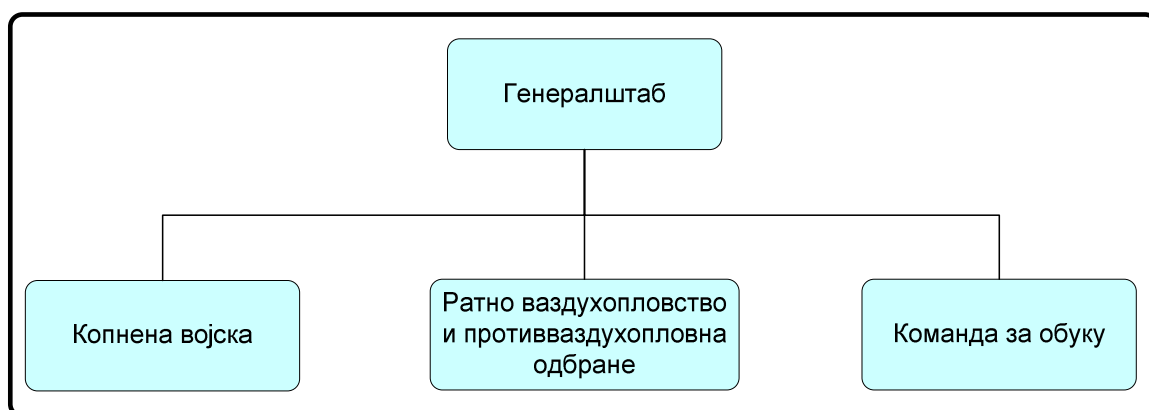
Табела 1: Мисије и задаци Војске Србије

МИСИЈА	ЗАДАТАК
Одбрана Републике од оружаног угрожавања споља	- Одвраћање од оружаног угрожавања и других војних изазова, ризика и претњи безбедности; - Одбрана територије; - Одбрана ваздушног простора.
Учешће у изградњи и очувању мира у региону и свету	- Учешће у међународној војној сарадњи; - Учешће у мултинационалним операцијама.

МИСИЈА	ЗАДАТАК
Подршка цивилним властима у супротстављању претњама безбедности	- помоћ цивилним властима у супротстављању унутрашњем угрожавању безбедности, тероризму, сепаратизму и организованом криминалу; - помоћ цивилним властима у случају природних непогода и техничких и технолошких и других несрећа.

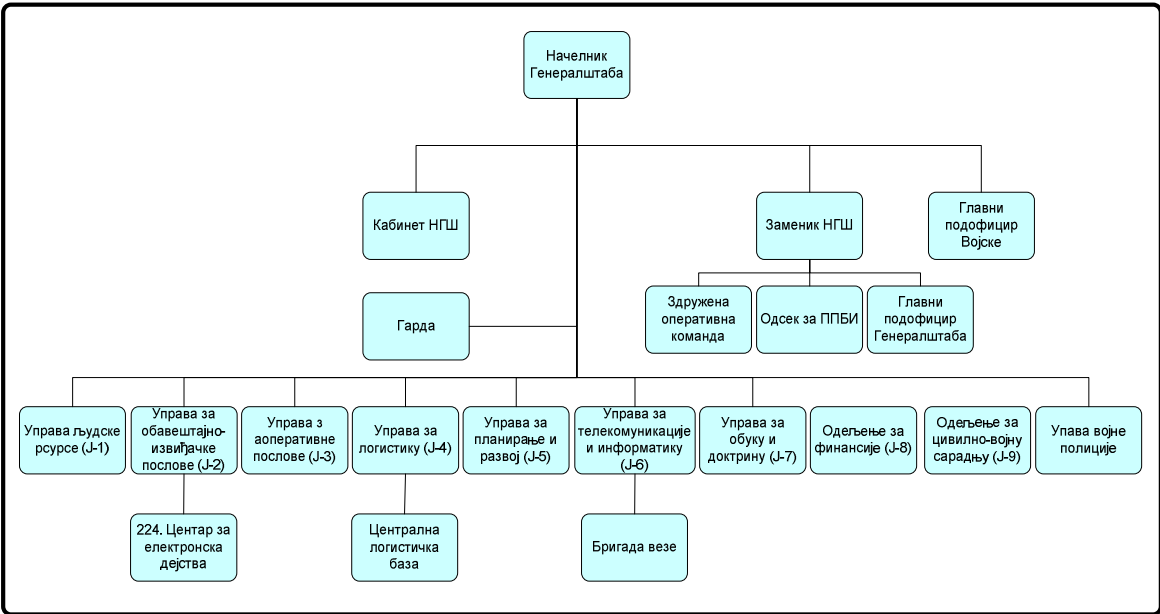
Мисије и задатке Војске дефинише Народна скупштина Републике Србије у складу са Уставом и на основу неотуђивог права Републике Србије на индивидуалну и колективну одбрану, сагласно члану 51. Повеље УН и основним принципима међународног права који регулишу употребу силе.

Војска је организована на стратегијском, оперативном и тактичком нивоу у команде, јединице и установе. Стратегијски ниво Војске практично представља посебна унутрашња јединица МО – Генералштаб Војске Србије. Оперативни ниво чине команде Копнене војске Ратног ваздухопловства и противваздухопловне одбране и Команде за обуку, а тактички ниво бригаде и батаљони. Организациона структура Војске приказана је на *Слици 14*.



Слика 14: Организациона структура Војске

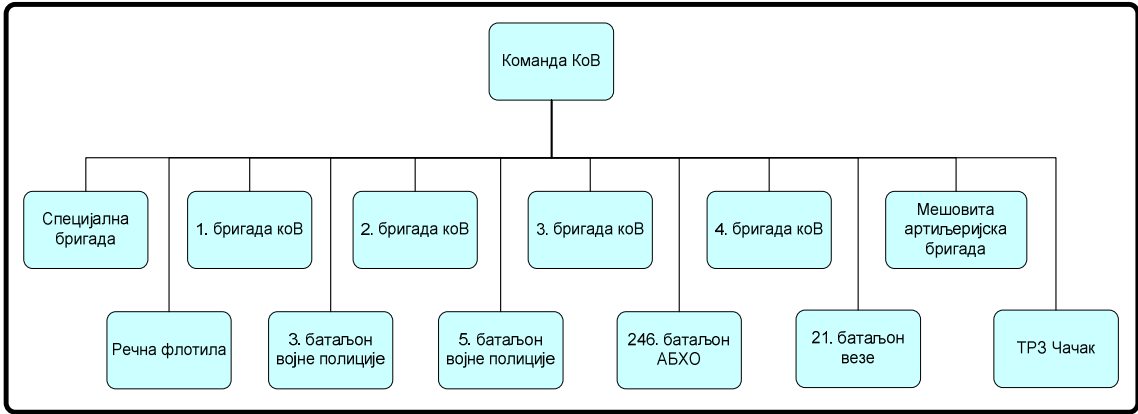
Генералштаб је највиши стручни и штабни организациони део Војске надлежан за њену припрему и употребу у миру и рату, а у његовом саставу налази се 11 организационих целина и четири јединице. Организациона структура и хијерархија приказани су на *Слици 15*.



Слика 15: Организациона структура Генералштаба Војске (прилагођено: www.vs.rs)

Генералштаб Војске Србије је у саставу Министарства одбране и врши послове из своје надлежности, у складу са законом и овлашћењима председника Републике и министра одбране који се односе на израду доктринарних докумената, планирање употребе и мобилизације Војске Србије и друге послове и задатке.

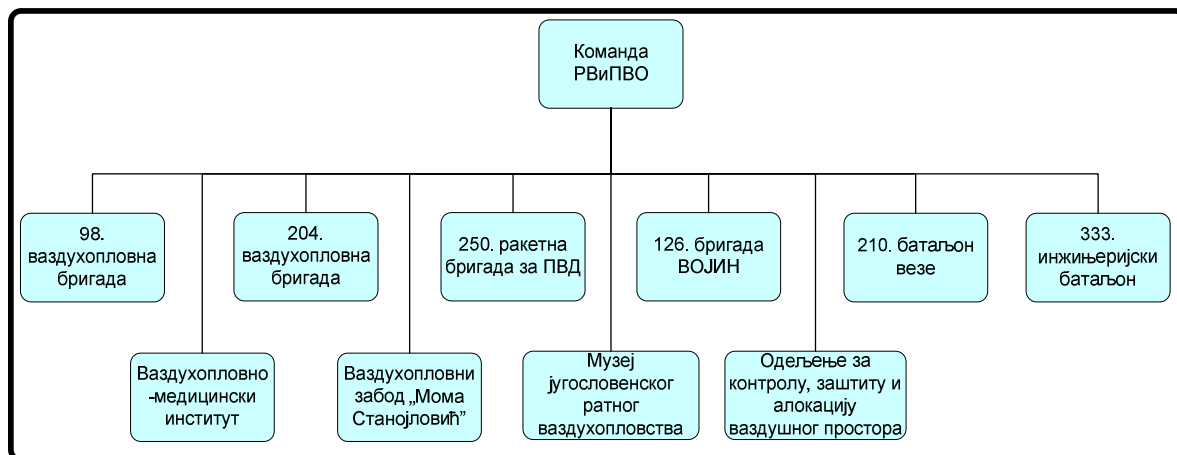
Копнена војска је најмасовнији и најстарији вид војске, а својом организацијом, саставом о опремом прилагођена је додељеним мисијама и задацима, првенствено на копну. Организациона структура Копнене војске приказана је на *Слици 16*.



Слика 16: Организациона структура Копнене војске (прилагођено: www.vs.rs)

Основни задаци Копнене војске су: одвраћање од оружаног угрожавања, одбрана територије, обезбеђење услова за мобилизацију и развој Војске и других субјеката одбране, учешће у мировним операцијама и међународној војној сарадњи и подршка цивилним властима у супротстављању невојним изазовима, ризицима и претњама.

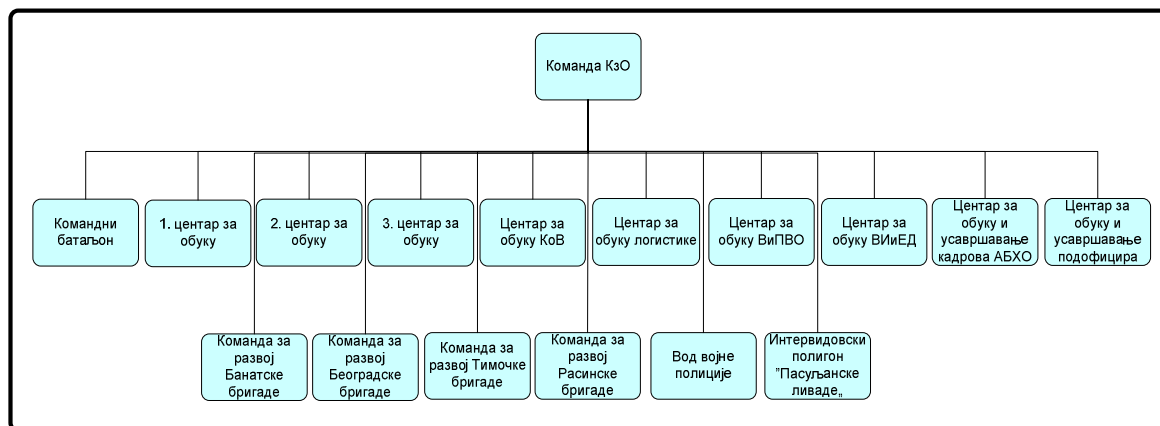
Ратно ваздухопловство и противваздухопловна одбрана је вид Војске који обједињава родове и службе чији су организација, састав, оружје и опрема прилагођени извођењу борбених дејстава по циљевима у ваздушном простору и на земљи. Организациона структура Ратног ваздухопловства и противваздухопловне одбране приказана је на *Слици 17*.



Слика 17: Организациона структура ратног ваздухопловства и противваздухопловне одбране (прилагођено: www.vs.rs)

Основни задаци ратног ваздухопловства и противваздухопловне одбране су: контрола ваздушног простора, одвраћање од агресије ваздухопловних снага и спречавање изненађења, противваздухопловна одбрана територије и снага Војске, ваздухопловна ватрена подршка, извиђање из ваздушног простора, превозење ваздушним путем, учешће у мировним операцијама и међународној војној сарадњи и подршка цивилним властима у супротстављању невојним изазовима, ризицима и претњама.

Основна намена Команде за обуку јесте организовање и извођење општевојне обуке и војностручног оспособљавања припадника Војске свих структура од војника до официра, као и припадника других снага одбране и припадника страних армија. Организациона структура Команде за обуку приказана је на *Слици 18*.



Слика 18: Организациона структура Команде за обуку (прилагођено: www.vs.rs)

Као што се види, систем одбране је сложен организациони систем намењен за заштиту виталних одбрамбених интереса Републике Србије. Управљање овако сложеним организационим системом представља изазов за руководство система одбране и знатно утиче на организовање и функционисање стратегијског менаџмента, односно система планирања, програмирања, буџетирања и извршења.

3. ППБИ У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ

На основу теоријског приступа концепту ППБИ, као и искустава у примени тог концепта у системима одбране, као и светским организацијама, тај концепт може да се посматра двојако: као систем и као процес. Концепт ППБИ може да се посматра као систем јер има своју структуру и правила функционисања, а као процес јер је континуиран и састоји се из четири фазе: планирање, програмирање, буџетирање и извршење. С тим у вези, а ради разумевања концепта ППБИ у систему одбране, сагледана је организација система ППБИ и извршена анализа тог концепта као процеса.

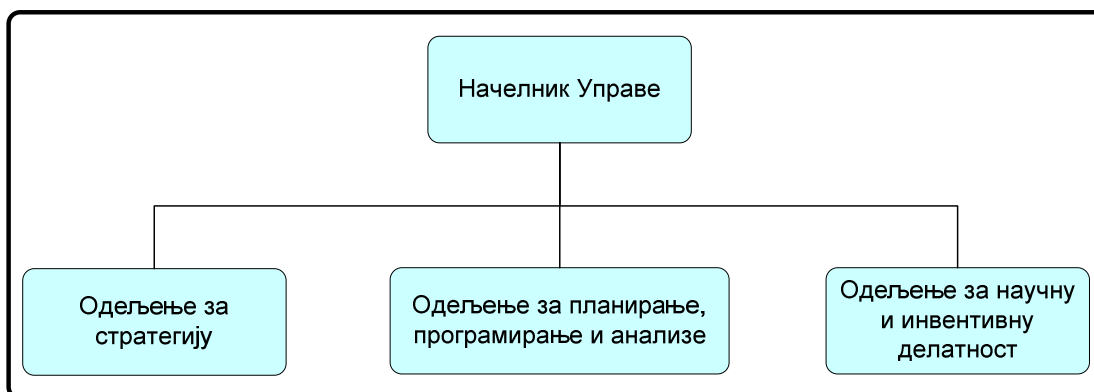
3.1. Организација система ППБИ у систему одбране

Систем ППБИ организован је на стратегијском и оперативном нивоу. На стратегијском нивоу организован је у МО, а на оперативном у командама Копнене војске, Ратног ваздухопловства и противваздухопловне одбране и Команде за обуку. Највиши стручни орган за планирање, програмирање и извршење јесте Управа за стратегијско планирање, а за буџетирање Управа за буџет.

Управа за стратегијско планирање је организациона јединица Сектора за политику одбране надлежна за стратегију, развој система одбране и планирање научноистраживачке и инвентивне делатности. Основни задаци које обавља из домена стратегијске и доктринарне функције јесу (Министарство одбране, 2016):

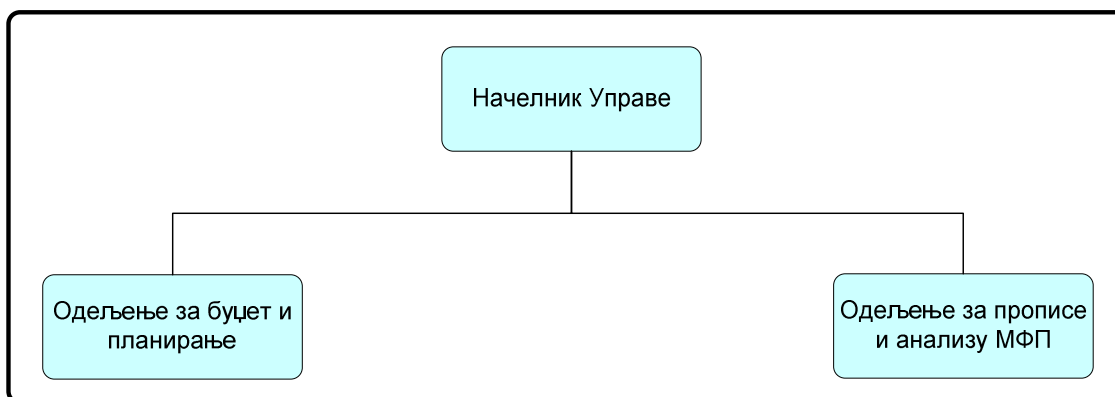
- обављање студијско-аналитичких, нормативних, планских, организационих, статистичко-евиденционих, управно-стручних, стручно-оперативних и оперативно-техничких послова који се односе на стратегијско планирање у области система одбране;
- израда предлога стратегијских докумената за систем одбране;
- иницирање и учешће у припреми закона и подзаконских аката који се односе на систем одбране;
- израда предлога смерница, упутстава и других аката за стратегијско планирање система одбране;
- израда стратегијских студија, анализа и процена за потребе система одбране;
- израда Стратегијског прегледа одбране.

Организациона структура Управе за стратегијско планирање састоји се од три одељења: Одељење за стратегију, Одељење за планирање, програмирање и анализе и Одељење за научну и инвентивну делатност (Слика 19).



Слика 19: Организациона структура Управе за стратегијско планирање (прилагођено: Министарство одбране, 2016)

Управа за буџет је ужа организациона јединица Сектора за буџет и финансије, а обавља послове који се односе на: припрему предлога прописа из области финансијског пословања, анализу пословања јединица и установа Министарства одбране и Војске; планирање и извршење буџета одбране; усклађивање потреба Министарства одбране са средствима за финансирање одбране утврђеним у буџету; планирање, програмирање, буџетирање и извршење планова, програма и пројеката. Организациона структура приказана је на Сlici 20.



Слика 20: Организациона структура Управе за буџет (прилагођено: Министарство одбране, 2016)

Извршне органе система ППБИ на стратегијском нивоу чине организационе јединице за финансије и ППБИ у основним и ужим организационим јединицама. На оперативном нивоу формиране су организационе јединице за ППБИ у командама Копнене војске, Ратног ваздухопловства и противваздухопловне одбране и Команде за обуку.

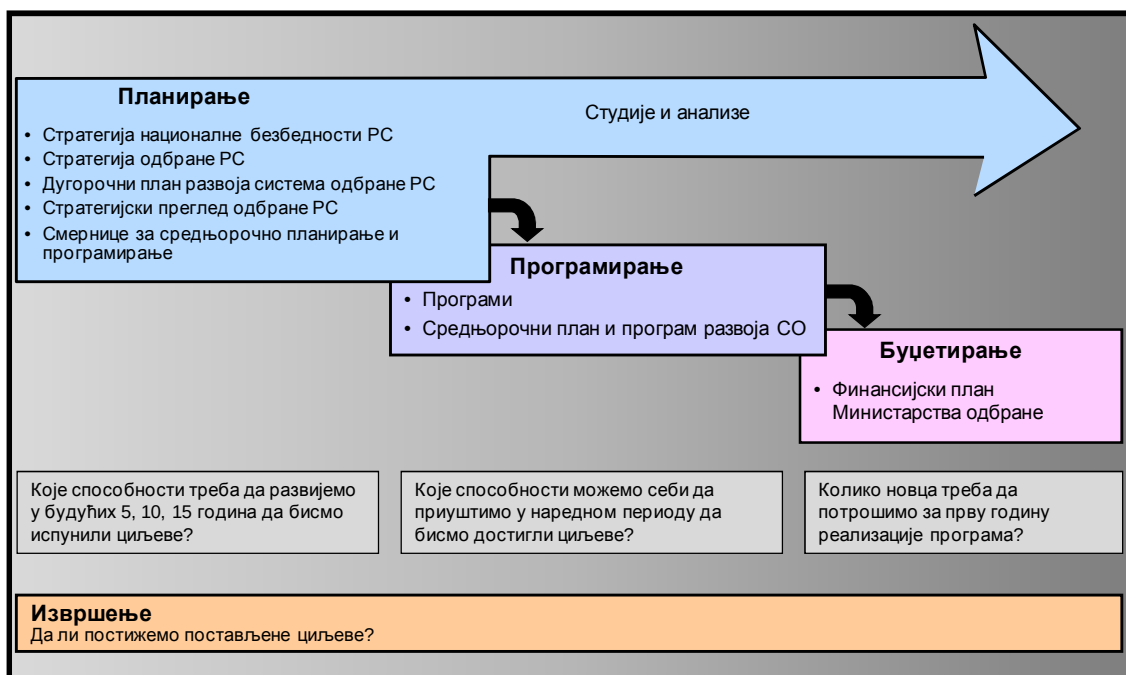
Организационе јединице на стратегијском и оперативном нивоу учествују у свим фаза, а директно су надлежне за израду предлога програма, програмских

активности и пројекта за основне и уже организационе јединице и оперативне саставе. Активна улога тих организационих јединица долази до изражаја у процесу извршења, односно реализовања програма, програмских активности и пројекта, праћењу реализације и извештавању о резултатима.

Планирање, програмирање, буџетирање и извршење у систему одбране представља и процес. Ради потпуног сагледавања примене концепта ППБИ у систему одбране извршена је анализа процеса ППБИ, његових фаза и излазних резултата.

3.2. Процес планирања, програмирања, буџетирања и извршења

Као што је речено, планирање, програмирање, буџетирање и извршење може да се посматра и као сложен, вишефазан процес. Процес ППБИ састоји се од четири фазе које су међусобно повезане и почетак једне условљен је завршетком друге. Међусобна повезаност фаза процеса ППБИ приказана је на *Слици 21*.



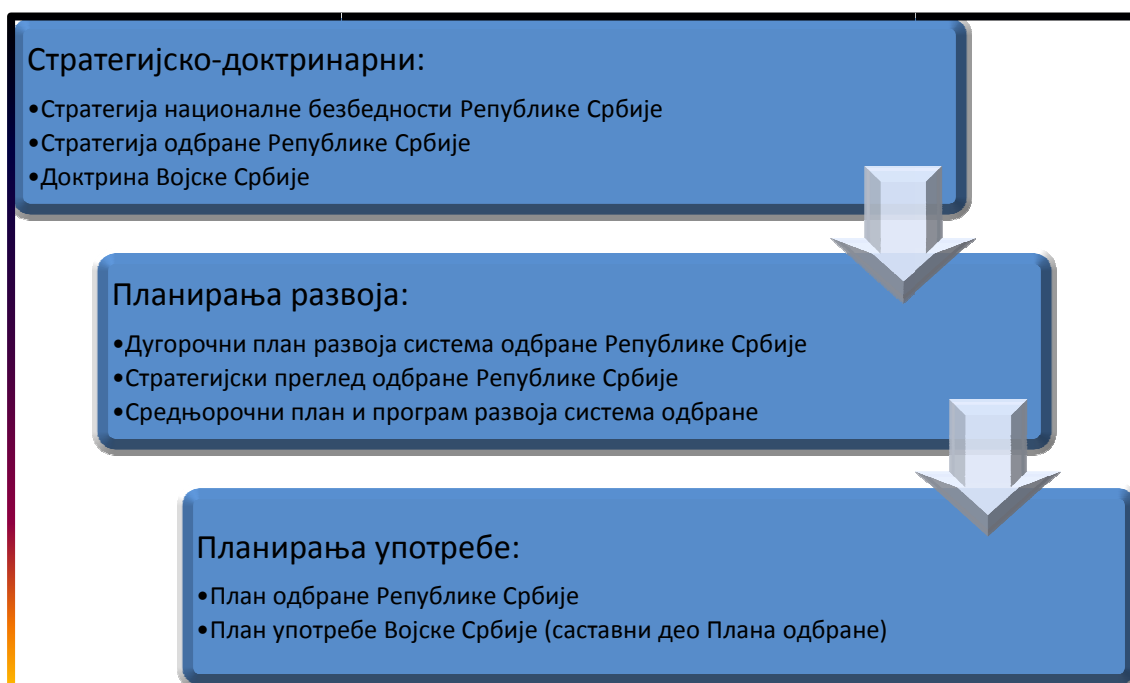
Слика 21: Фазе процеса ППБИ

Као што се види планирање започиње израдом докумената дугорочног планирања и завршава израдом Смерница за средњорочно планирање и програмирање, које представљају основу за програмирање. Израдом Средњорочног плана и програма завршава се фаза програмирања и започиње фаза буџетирања чији је резултат Финансијски план. Фаза извршења практично обухвата време трајања претходне три фазе, односно обухвата извршење свих докумената донетих у тим фазама.

Међутим, у пракси не може се јасно одредити завршетак једне, а почетак друге фазе, већ се врло често активности преклапају (посебно програмирање и буџетирање). Ради разумевања процеса ППБИ извршена је детаљна анализа свих фаза процеса.

3.2.1. Планирање

Планирање је регулисано Законом о одбрани и представља функцију управљања системом одбране чијом реализацијом се одређују циљеви у области одбране и начини остваривања тих циљева, а реализује се израдом стратегијско-доктринарних докумената, планирањем развоја и планирањем употребе снага. Основни документи планирања одбране приказани су на *Слици 22* (Стратегија одбране Републике Србије, 2009).



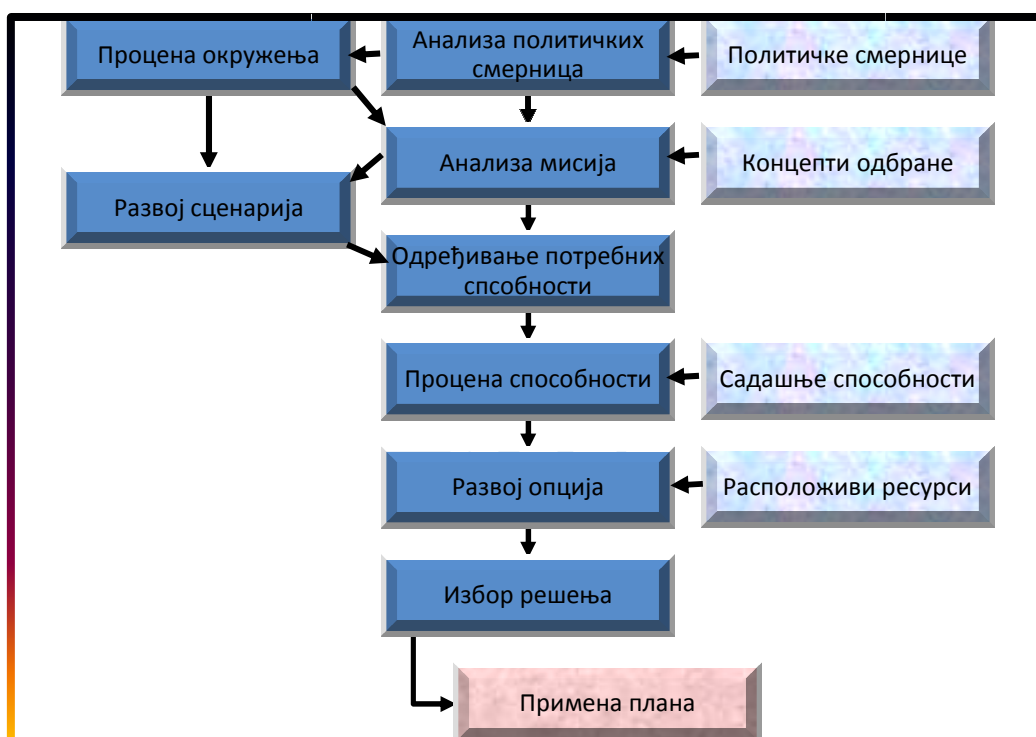
Слика 22: Основни документи планирања одбране (према: Закон о одбрани)

У односу на временски хоризонт планирање може бити: дугорочно, средњорочно и краткорочно. Дугорочним планирањем одређују се дугорочни циљеви система одбране и начини за њихово остваривање, а основни документи дугорочног планирања јесу Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране и Дугорочни план развоја.

Аналогно претходном, средњорочним планирањем одређују се средњорочни циљеви система одбране и начини њиховог остварења, а основни документи средњорочног планирања јесу Стратегијски преглед одбране и Средњорочни план и програм развоја.

Краткорочно планирање није одређено Законом о одбрани, међутим то не значи да је мање значајно за систем одбране. Основни документи краткорочног планирања јесу Министарско упутство, годишњи планови носилаца функција у систему одбране и годишњи планови организационих јединица МО и Војске. Краткорочним планирањем одређују се краткорочни циљеви система одбране и начини за њихово остварење. Такође краткорочним циљевима операционализују се средњорочни циљеви система одбране, а средњорочним циљевима операционализују се дугорочни циљеви система одбране (Ковач, Основне поставке пројектовања и увођења система планирања, програмирања, буџетирања и извршења, 2008).

Процес дугорочног планирања развоја система одбране састоји се од осам фаза: анализа политичких смерница, процена окружења, анализа мисија, развој сценарија, одређивање потребних способности, процена способности, развој опција и избор решења. Резултат овог процеса јесте Дугорочни план развоја (Слика 23).



Слика 23: Процес дугорочног планирања развоја (prema: Stojkovic & Bjorn, 2007)

Дугорочно планирање започиње анализом политичких смерница и треба да одговор на питање *Шта држава жели од система одбране*. Одговор на ово питање добија се сагледавањем политике одбране и утврђивањем ограничења, мисија и нивоа амбиције.

За процес дугорочног планирања значајна је процена окружења ради утврђивања могућих изазова, ризика и претњи безбедности. Резултат ове фазе јесу стратегијске ситуације, које репрезентују будуће стање.

Анализом мисије добија се одговор на питање *Шта треба да се уради ради достизања циљева одбране*. Одговор на ово питање добија се преко постојећих оперативних концепата.

На основу утврђених стратегијских ситуација развијају се сценарији употребе снага, односно хипотетичке ситуације у којима снаге одбране могу бити ангажоване. За сваку стратегијску ситуацију развија се потребан број сценарија, а користан алат за развој сценарија јесте морфолошка анализа.

Једна од најзначајнијих и најтежих фаза јесте одређивање потребних способности. Приликом одређивања потребних способности потребно је увек имати на уму дефиницију способности – *могућност за постизање жељених ефеката под специфичним стандардима и условима кроз комбинацију снага, средстава и начина извршења задатака* (Ковач & Стојковић, Стратегијско планирање одбране, 2009).

Када су познате потребне способности, врши се поређење са постојећим способностима ради утврђивања разлике између потребних и постојећих способности. Резултат те фазе јесу разлике у способностима, а исходи могу бити: постојеће способности једнаке су потребним, постојеће способности мање су од потребних, постојеће способности веће су од потребних и не постоје способности. Приликом процене способности потребно је имати у виду временску димензију, односно проценити способности за цео плански период.

Након утврђене разлике у способностима, потребно је предузети мере ради отклањања те разлике или њеног смањења. У том смислу развија се потребан број опција којима се покушавају ускладити потребе (потребне способности) и могућности (ограничења). Посебан изазов јесте реално проценити трошкове свих развијених опција, као и користи који се њима добијају. Превазилажење недостатака у способностима реализује се предузимањем мера у домену чинилаца способности: стратегија и доктрина, организација, наоружање и опрема, образовање, обука, кадрови и инфраструктура.

Последња фаза процеса јесте избор решења, односно избор између једне од развијених опција. У овој фази примењују се различите методе вишекритеријумског одлучивања. Излазни резултат процеса дугорочног планирања јесте Дугорочни план развоја.

Средњорочно планирање исходи из дугорочног и операционализује ставове из Дугорочног плана развоја. Основни документи средњорочног планирања јесу Средњорочни план и програм развоја система одбране и Смернице за средњорочно планирање и програмирање. У Средњорочном плану и програму одређују се средњорочни циљеви развоја система одбране, начини њиховог достизања и програми.

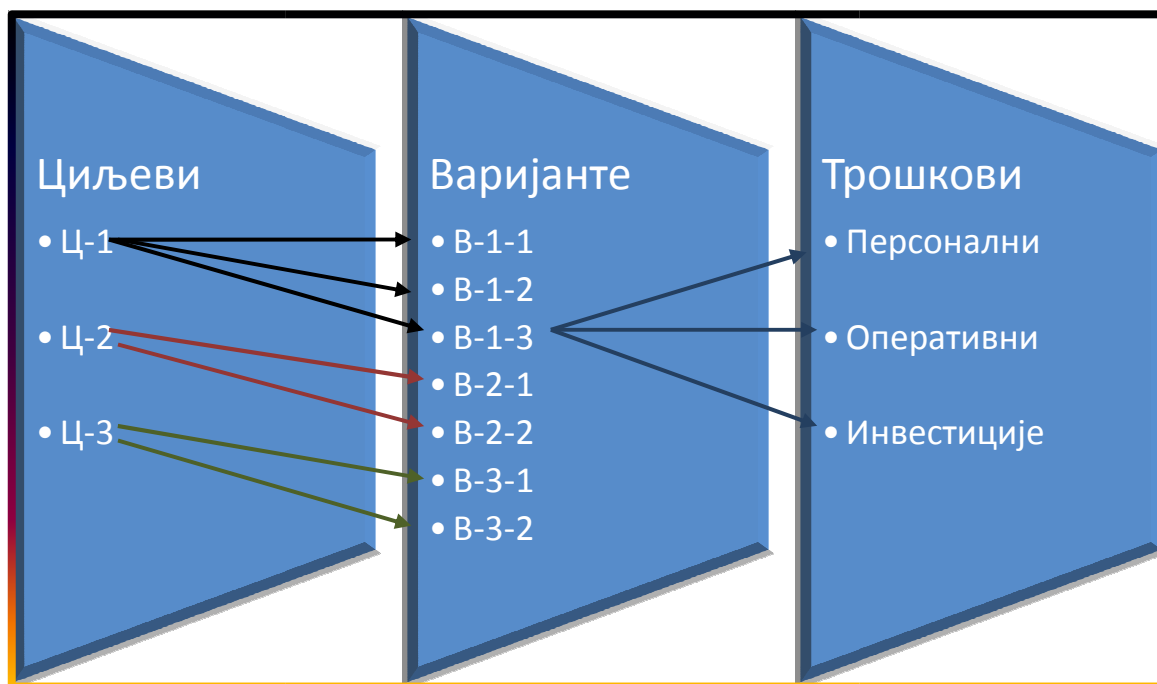
У процес планирања укључене су највише институције РС: Народна скупштина, председник Републике, Влада и министар одбране. Народна скупштина усваја Стратегију националне безбедности, Стратегију одбране и Дугорочни план развоја. За усвајање Доктрине Војске Србије и Плана употребе Војске Србије надлежан је председник Републике. Влада је надлежна за усвајање Стратегијског прегледа одбране, Плана одбране Републике Србије (осим Плана употребе Војске Србије) и Средњорочног плана и програма. Министар одбране доноси Министарско упутство и Смернице за средњорочно планирање и програмирање.

Као што се види планирање је сложен и значајан процес у којем учествују највише институције РС и у ком се утврђује шта систем одбране треба и жели да уради, односно одређују се циљеви развоја система одбране, а избором опција одређује се шта је потребно предузети ради остварења одређених циљева, као и начини достизања тих циљева. Друга фаза процеса ППБИ јесте програмирање које се реализује ради операционализације Дугорочног плана развоја.

3.2.2. Програмирање

У процесу програмирања, усвојени планови преводе се у програме за одређени временски период у складу са расположивим ресурсима. Израђени програми су у директној вези са одређеним циљевима и користе се за достизање тих циљева, односно представљају начин за њихово остварење. Може се рећи да се програмирањем успоставља веза између потребних способности система одбране (одређених у процесу дугорочног планирања) са финансијским средствима опредељеним за финансирање система одбране.

Резултат процеса програмирања јесу програми МО и Војске, а процес започиње анализом Смерница за средњорочно планирање и програмирање ради схватања циљева и уочавања приоритета и других усмерења за израду програма. Након тога развијају се различите варијанте остварења сваког циља и одређују се трошкови које генерише свака варијанта (*Слика 24*).



Слика 24: Начин развоја варијанти за реализацију програма

Свака варијанта остварења циља генерише персоналне (плате и друга примања запослених) и оперативне (текући: комунални, одржавање и слично) трошкове, као и издатке за инвестиције (набавка нових средстава наоружања и војне опреме). Следећи корак у реализацији процеса програмирања јесте анализа развијених варијанти.

Анализа варијанти спроводи се у смислу изводљивости резултата који се њиховом применом постижу и у смислу трошкова које генеришу. Изводљивост подразумева могућност да се варијанта примени. Уколико се утврди да варијанта није изводљива, односно не може да се примени, одбацује се. Значајна карактеристика варијанте јесте резултат који се њеном применом постиже. Анализом резултата практично се утврђује ефекат који се постиже, односно степен достизања циља. Већи ефекат значи да је варијанта боља, односно плодотворнија. Последњи аспект који се анализира јесу трошкови које генерише варијанта. За разлику од ефеката овде се подразумева да је мање боље – уколико варијанта генерише ниже трошкови значи да је боља у односу на друге.

У овом кораку примењују се различите методе, а једна од корисних метода јесте анализа користи и трошкова (енгл. *Cost-benefit analysis*). Након спроведене анализе варијанти, доносилац одлуке, руководиоца програма, врши избор оптималне варијанте.

Програми МО и Војске структурирани су тако да обезбеђују везу између одређених циљева и ресурса, а број програма зависи од броја циљева. Начелно за сваки одређени циљ треба да се изради програм који ће омогућити достизање тог циља.

Приликом одређивања програма и њихове структуре потребно је уважити следеће препоруке (Стојковић, Програмирање функционисања и развоја система одбране, 2008):

- програми треба да обезбеде јасну везу између способности и трошкова система одбране;
- програми и њихова структура треба да буду свеобухватни;
- одређени програми треба да обезбеде одговарајућу расподелу одговорности између њихових руководилица и
- структура програма треба да обезбеди објективну расподелу ресурса.

Структуру програма МО и Војске чине програмска активност (текућа делатност МО и Војске чијим спровођењем се постижу циљеви који доприносе достизању циљева програма) и/или пројекат (временски ограничен пословни подухват МО и Војске чијим спровођењем се постижу циљеви који доприносе достизању циљева програма).

Као што је речено, сваки одређени програм треба да обезбеђује достизање једног од циљева и одређује се руководилац програма. У складу са потребама развија се структура програма и одређују руководиоци програмских активности и пројеката, односно врло је битно да се одреде одговорна лица за сваки елемент програма.

Међутим, програми могу бити савршено одређени и структурирани и подељена одговорност, али ако ти програми немају потребне ресурсе - циљеви неће бити остварени. Начин одређивања потребних ресурса има исти правац, али супротан смер у односу на начин одређивања структуре програма. Потребни ресурси одређују се програмским активностима и/или пројектима тако да сума потребних ресурса за реализовање програмских активности и/или пројеката представља потребне ресурсе за програм.

Повезивањем одређених циљева система одбране и програма МО и Војске, као начина за њихово достизање, добија се излазни резултат процеса – Средњорочни план и програм. Израда средњорочног плана и програма у директној је вези са процесом буџетирања, а процеси програмирања и буџетирања су толико повезани да је у појединим фазама, односно корацима готово немогуће раздвојити та два процеса.

3.2.3. Буџетирање

У процесу буџетирања исказују се финансијска средства потребна за персоналне и оперативне расходе и издатке за инвестиције, а у складу са потребама програма МО и Војске. Програмским буџетирањем успоставља се веза између ангажованих ресурса и

планираних и постигнутих резултата, а финансијска средства се обезбеђују и реализују према конкретним потребама.

Буџетски корисници у Републици Србији су од 2015. године прешли са традиционалног линијског на програмски буџет. Усмереност линијског буџета била је на расходима на основу економске класификације, који не пружају довољно информација о функционисању система одбране.

Насупрот линијском, програмски буџет омогућава видљивост функционисања система одбране у целини, али и његових делова. Посебно омогућава увид у сврсисходност реализовања финансијских средстава, повезаност реализације финансијских средстава са средњорочним циљевима и остварене резултате.

Структура програмског буџета утврђује се у складу са хијерархијским функцијама буџетских корисника и њиховим циљевима. Програмску структуру корисника буџета чине три програмске категорије: програм, програмска активност и пројекат. Елементи структуре програмског буџета треба да садрже (Министарство, 2014):

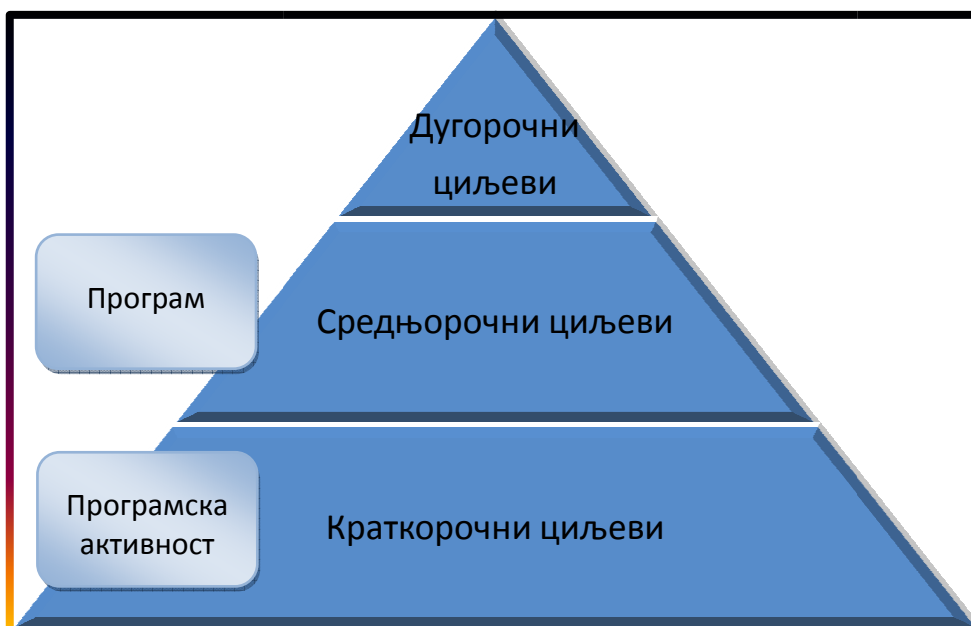
- *сврху* програма, програмске активности или пројекта којом се исказује опис друштвених и/или економских ефеката који треба да се постигну у дужем временском периоду;
- *основ* програма укључује информације о правном основу, средњорочном плану и/или стратегији на основу којих су утврђени циљеви програма, програмских активности и пројекта који им припадају;
- *циљ* програма представља крајњи исход који треба остварити у периоду од три до пет година;
- *циљ* програмске активности или пројекта односи се на крајњи исход који се остварује спровођењем програмске активности или пројекта у периоду од једне до две године и
- *индикатори* учинка, исхода или излазног резултата.

Преко индикатора учинка добијају се информације о ефективности и ефикасности програма, програмских активности и пројекта. Индикатори учинка одређују се за циљеве и изражавају се на мерљив начин (да ли се циљ достиже).

Индикатор исхода пружа информације о крајњем достигнућу програма, програмске активности или пројекта (остваривање друштвених или економских промена). Информације о непосредним производима и услугама који су пружени

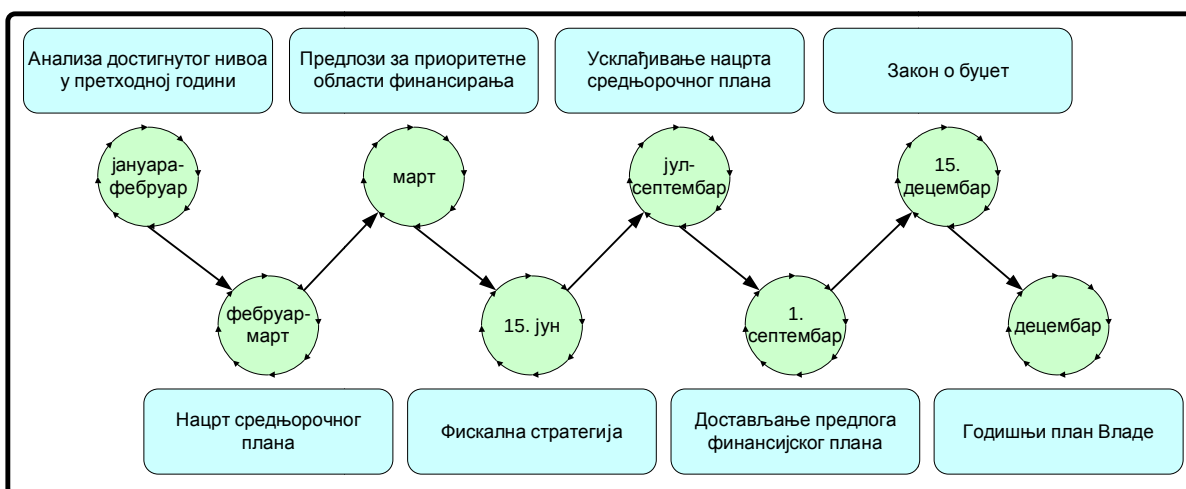
спровођењем програмске активности или пројекта пружају индикатори излазног резултата (квантитет, квалитет или ефикасност пружања јавне услуге).

Програмски буџет омогућава усклађивање средњорочног планирања и распоређивање буџетских средстава. Та усклађеност огледа се у усклађености, односно усмерености програмског буџета на достизање циљева, као и синхронизованости процеса. Програми су усмерени на достизање средњорочних циљева, а програмске активности на достизање краткорочних циљева (Слика 25).



Слика 25: Усклађеност програмског буџета са циљевима (прилагођено: Министарство, 2014)

Поред усмерености програмског буџета ка достизању средњорочних и краткорочних циљева, процеси израде програмског буџета и планирања су у потпуности синхронизовани. Процес и планирања и буџетирања започиње у јануару, завршава се у децембру месецу, а реализује се у осам корака (Слика 26).



Слика 26: Синхронизованост процеса израде програмског буџета и процеса планирања

Процес израде програмског буџета започиње у јануару текуће године анализом реализованих програма, програмских активности и пројеката у претходној години. У овом кораку утврђује се достигнути ниво и разматрају мере које је потребно предузети ради отклањања уочених недостатака.

У другом кораку анализира се постојеће стање ради утврђивања степена достигнутог одређених циљева и реализације мера за њихово достизање. Поред утврђивања степена достигнутог циљева, сврха ове анализе јесте и утврђивање остварљивости тих циљева, односно да ли је потребно мењати циљеве. Резултат овог корака јесте нацрт средњорочног плана.

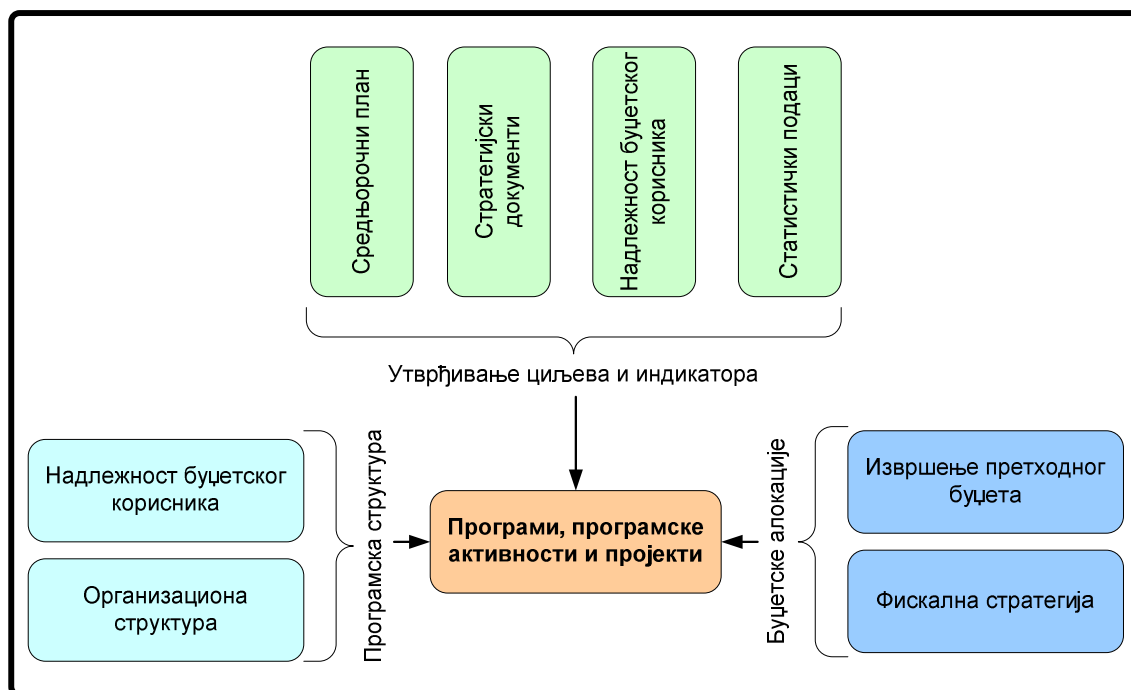
На основу израђеног нацрта средњорочног плана, у трећем кораку предлаже се промена програмске структуре (укидање појединих програмских активности или одређивање нових) и распоређивање финансијских средстава у складу са програмском структуром. Предлагање наведеног реализује се у оквиру утврђивања приоритетних области финансирања.

У четвртном кораку, а на основу предлога за приоритетне области финансирања одређују се ограничења буџетских корисника. Излазни резултат четвртог корака јесте Фискална стратегија.

Пети корак процеса израде програмског буџета подразумева усклађивање нацрта средњорочних планова са ограничењима буџетских корисника датим у Фискалној стратегији. У наредном кораку, а у складу са средњорочним планом и ограничењима буџетских корисника израђује се предлог финансијског плана буџетског корисника.

Последњи корак у процесу израде програмског буџета јесте усвајање буџета и доношење Закона о буџету Републике Србије за наредну годину. На овај начин усклађују се потребе и могућности буџетских корисника.

У процесу израде програмског буџета потребно је имати у виду могућност коришћења средстава Европске Уније (у даљем тексту: ЕУ) за приступну помоћ (ИРА пројекти). С тим у вези, сваки ИРА пројекат се уграђује у програмску структуру и омогућава се праћење реализације тих пројеката, као и једноставније одобравање потребних средстава за њихово реализовање. Начин успостављања програмске структуре приказан је на *Слици 27*.



Слика 27: Успостављање програмске структуре (извор: Министарство, 2014)

Ради лакшег повезивања програмске структуре са средствима за финансирање, као и праћења реализације финансијских планова и буџета програми, програмске активности и пројекти садрже следеће податке (Министарство, 2014):

- *програм*: припадност (сектор), шифру, назив, сврху, основ, опис, одговорно лице, циљеве (1-5), индикаторе исхода (1-3 за сваки циљ), вредност за базну годину и наредне три, извор верификације за сваки индикатор исхода, списак корисника буџета који користе програм и списак програмских активности и пројеката унутар програма;
- *програмска активност*: припадност (програм), шифру, назив, функцију, сврху, основ, опис, одговорно лице, циљеве (1-3), индикаторе исхода/излазних резултата (1-3 за сваки циљ), вредност за базну годину и наредне три, извор верификације за сваки индикатор, ознаку да ли програмска активност укључује мере везане за поглавља о приступању ЕУ, расходе и издатке који су директно везани за програмску активност и изворе финансирања;
- *пројекат*: припадност (програм), шифру, назив, функцију, сврху, основ, опис, одговорно лице, трајање (година почетка и завршетка пројекта), циљеве (1-3), индикаторе (1-3 за сваки циљ), вредност за базну годину и наредне три, извор верификације за сваки индикатор, ознаку да ли је пројекат капитални, ознаку да ли је пројекат IPA, ознаку да ли се спровођењем

пројекта спроводе мере везане за поглавља о приступању ЕУ, расходе и издатке који су директно везани за пројекат и изворе финансирања.

Такав приступ буџетирању омогућава поређење степена реализације финансијских средства исказаних програмским буџетом и степена реализације програма, утврђивање одступања и разлоге тих одступања. У том смислу могу се уочити три могућа одступања:

- степен реализације програма једнак је степену реализације финансијских средстава;
- степен реализације програма мањи је од степена реализације финансијских средстава и
- степен реализације програма већи је од степена реализације финансијски средстава.

Процес буџетирања у систему одбране прилагођен је процесу израде програмског буџета, али одступа у погледу броја програма. Наиме, према Упутству за израду програмског буџета препорука је да једно министарство има пет до седам програма, а МО има само један програм. У систему одбране процес буџетирања спроводи се у четири корака.

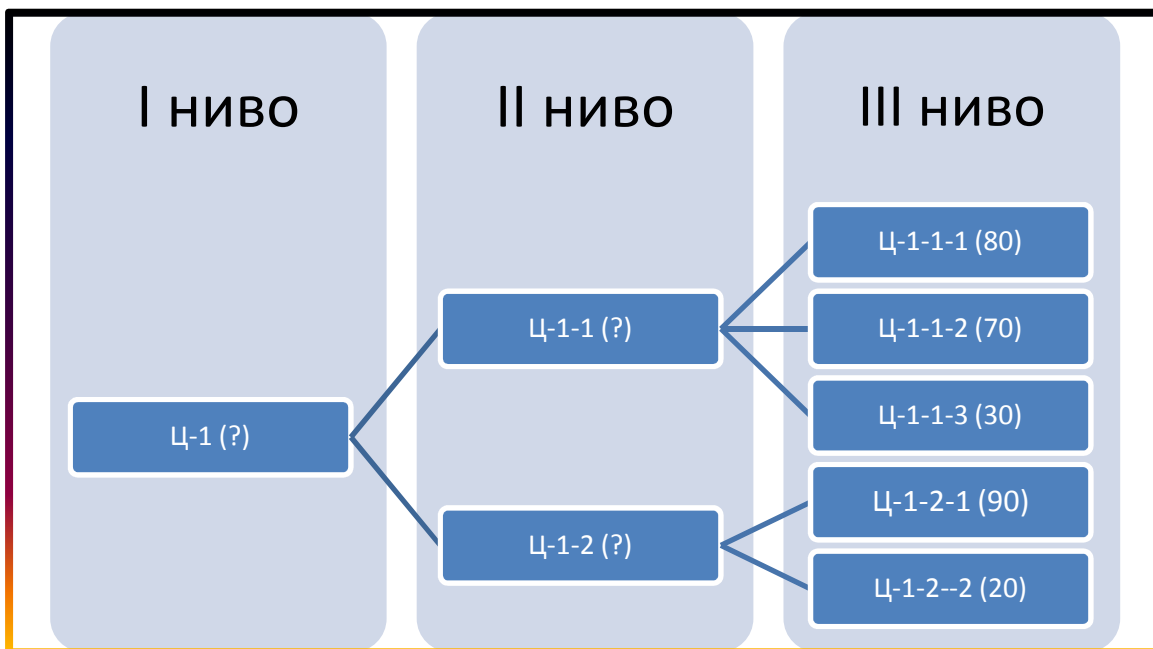
У првом кораку се анализирају степен реализације циљева и степен реализације финансијских средстава. Утврђивање програмске структуре реализује се у другом кораку и израђују се приоритетне области финансирања. На основу приоритетних области финансирања израђује се Фискална стратегија и одређују ограничења система одбране. У последњем кораку израђује се предлог Финансијског плана МО за наредну годину. Излазни резултат процеса буџетирања јесте Финансијски план Министарства одбране. Након одређених циљева, начина за њихово достизање и обезбеђених финансијских средстава створени су услови да се програми реализују.

3.2.4. Извршење

Последња фаза процеса ППБИ јесте извршење које обухвата реализовање планова и програма и предузимање корективних мера ради одржавања и изградње потребних способности система одбране. Тај процес прати се редовно, а израђују се шестомесечни, деветомесечни и годишњи извештаји. Шестомесечни извештаји омогућавају правовремено предузимање корективних мера, а деветомесечни „фино подешавање” и представљају добру процену и улаз за наредни циклус планирања.

Годишњи извештаји омогућавају увид у реалност планирања, располагање финансијским средствима и однос према програмима.

Праћење реализовања планова и програма није једноставно, а посебан изазов који се поставља пред руководство система одбране јесте процена степена реализације одређених циљева. Степен реализације активности и реализације финансијских средстава, као и циљева нижег хијерархијског нивоа у великој мери је мерљиво. Међутим, процена степена реализације циљева вишег хијерархијског нивоа (средњорочни, дугорочни, циљеви потпрограма и слично) није једноставна и захтева добро структурирање циљева и одређивање релативне важности циљева нижег хијерархијског нивоа. Сложеност процене реализације циљева илустрована је примером на *Слици 28*.



Слика 28: Структура циљева

У наведеном примеру приказана је структура циљева на три нивоа и степен реализације циљева нижег нивоа. Процена степена реализације циљева вишег нивоа првенствено зависи од значаја циљева нижег нивоа и њихове усклађености, али и других фактора. Уколико је значај циљева нижег нивоа једнак, тада степен реализације циља вишег нивоа може да представља аритметичка средина степена реализације циљева нижег нивоа. Међутим, у систему одбране циљеви нижег нивоа углавном немају исти ниво значајности за циљеве вишег нивоа, али су усклађени. У тој ситуацији, процена степена реализације циљева вишег нивоа реализује се кроз три фазе (Канкараш, Димић, & Цветковић, 2013):

- прикупљање података;

- одређивање релативних тежина циљева нижег нивоа и
- одређивање степена реализације циљева вишег нивоа.

У првој фази прикупљају се подаци о степену реализације циљева нижег нивоа и то је, условно речено лакша фаза. Најсложенији део процене степена реализације циљева јесте одређивање релативних тежина циљева нижег нивоа. У том смислу, постоје различите методе: ELECTRE, PROMETHEE, MENOR, VIKOR, метода аналитичких хијерархијских процеса (метода АХП), CRITIC, FANMA, метода ентропије и слично. Од расположивих метода у систему одбране најчешће се примењују метода АХП и CRITIC метода, али и друге у зависности од проблема који се решава.

Један од начина одређивања релативних тежина циљева нижег нивоа јесте примена релацијских индекса. Поступак одређивања релативних тежина заснива се на поређењу циљева нижег хијерархијског нивоа поређењем у паровима. За поређење у паровима користи се Сатијева скала девет тачака која је приказана у Табели 2.

Табела 2: Сатијева скала девет тачака (према: Николић & Боровић, 1996)

СКАЛА	ОБЈАШЊЕЊЕ/РАНГИРАЊЕ
9	Апсолутно најзначајније/најпожељније
8	Веома снажно ка апсолутно најзначајнијем/најпожељнијем
7	Веома снажно ка веома значајном/пожељном
6	Снажно ка веома снажном
5	Снажније више значајно/пожељније
4	Слабије ка више снажнијем
3	Слабије више значајно/пожељно
2	Подједнако ка слабијем више
1	Подједнако значајно/пожељно
0,50	Подједнако ка мањем
0,33	Слабије мање значајно/пожељно
0,25	Слабије ка снажно мањем
0,20	Снажно мање значајно/пожељно
0,17	Снажно ка веома снажно/мањем
0,14	Изузетно снажно мање значајно/пожељно
0,13	Веома снажно ка апсолутно мањем
0,11	Апсолутно најмање значајно/пожељно

Након поређења у паровима одређује се сума редова и колона за сваки циљ нижег хијерархијског нивоа, а на основу односа тих сума израчунавају релацијски индекси за сваки циљ. Релативна тежина циљева представља количник релацијског индекса циља и суме релацијских индекса (израз 3.2.4.1).

$$w_1 = \frac{I_1}{\sum I} \quad (3.2.4.1)$$

где је:

w_i – релативна тежина циља нижег нивоа

I_i – релацијски индекс циља нижег нивоа

Одређивање релативних тежина циљева нижег хијерархијског нивоа може се илустровати примером у Табели 3.

Табела 3: Међусобни однос и релативне тежине циљева (извор: Канкараш, Димић, & Цветковић, 2013)

	Ц ₁	Ц ₂	Ц ₃	Ц ₄	Σ
Ц ₁	0.00	4.00	3.00	4.00	11.00
Ц ₂	6.00	0.00	3.00	2.00	11.00
Ц ₃	7.00	7.00	0.00	8.00	22.00
Ц ₄	6.00	4.00	2.00	0.00	12.00
Σ	19.00	15.00	8.00	14.00	

На основу података из табеле израчунати су релацијски индекси:

$$I_1 = 11/19 = 0,58$$

$$I_2 = 11/15 = 0,73$$

$$I_3 = 22/8 = 2,75$$

$$I_4 = 12/14 = 0,86$$

$$\sum I = 4,92$$

Релативне тежине израчунате су применом израза 3.2.4.1 и износе: $w_1=0,118$; $w_2=0,149$; $w_3=0,559$ и $w_4=0,174$.

Последња фаза процене степена реализације циљева јесте одређивање тог степена, а на основу одређених релативних тежина циљева нижег нивоа и њиховог степена реализације. Степен реализације циља вишег нивоа представља суму производа релативних тежина и степена реализације циљева нижег нивоа и може се представити изразом 3.2.4.2 (Канкараш, Димић, & Цветковић, 2013).

$$S_i = \sum w_i * s_i, i = 1, \dots, n \quad (3.2.4.2)$$

где је:

S_i – степен реализације циља вишег нивоа

w_i – релативна тежина циља нижег нивоа

s_i – степен реализације циља нижег нивоа

Одређивање степена реализације циља вишег хијерархијског нивоа може се илустровати примером где степен реализације циљева износи: Ц1=3%, Ц2=16%, Ц3=34% и Ц4=5%. Применом израза 3.2.42 одређен је степен реализације циља вишег хијерархијског нивоа и приказан је у Табели 4.

Табела 4: Степен реализације циљева нижег хијерархијског нивоа

Циљ нижег нивоа	w_i	s_i	S_i
Ц ₁	0,118	0,30	4%
Ц ₂	0,149	0,70	10%
Ц ₃	0,559	0,60	34%
Ц ₄	0,174	0,30	5%
Степен реализације циља вишег нивоа (S_i)			30%

Наведени начин омогућава релативно објективну и реалну процену степена реализације циљева система одбране уз смањење ефекта „заслепљености”. На основу објективно и реално процењеног степена реализације циљева утврђује се разлог одступања од планираног и предузимају корективне мере ради отклањања уочених проблема.¹

Као што се види, процесом извршења прати се реализација програма, процењује степен реализације и омогућава предузимање корективних мера ради отклањања уочених недостатака.

¹ Уколико је један од циљева нижег нивоа реализован 90%, а други 20% то не значи да је циљ вишег нивоа реализован 55%. Ефекат заслепљености се смањује, а реалност повећава применом релативних тежина. У наведеном примеру степен реализације циља вишег нивоа може бити 48% (ако први циљ има релативну тежину 0,4, а други 0,6) или 62% (ако први циљ има релативну тежину 0,6, а други 0,4).

4. АНАЛИЗА И ИНТЕРПРЕТАЦИЈА РЕЗУЛТАТА ИСТРАЖИВАЊА

Као што је истакнуто систем одбране изложен је бројним изазовима, ризицима и претњама безбедности, а да би им се систем одбране успешно супротставио треба да поседује одређене способности. Достижање потребних способности омогућава се спровођењем процеса стратегијског менаџмента у систему одбране.

Развијено је више различитих концепата стратегијског менаџмента, а у систему одбране примењује се систем ППБИ. Примена тог концепта омогућава развој система одбране достизањем и одржавањем способности потребних за извршавање послова, мисија и задатака. Ради провере наведене тврдње реализовано је истраживање у МО и Војсци, а имајући у виду специфичност система одбране, у истраживању су уведена следећа ограничења:

- систем одбране у смислу овог истраживања подразумева целину коју чине МО и Војска;
- истраживањем су обухваћени документи без степена тајности и доступни документи уз предузимање мера за спречавање отицања тајних података.

Потребни подаци прикупљени су методом анализе садржаја, а истраживањем су обухваћени основни стратегијско-доктринарни документи и документи планирања развоја, акциони планови за спровођење стратегија, шестомесечни и годишњи извештаји, а у домену финансирања система одбране анализиран је садржај закона о буџету Републике Србије.

4.1. Анализа основних докумената планирања одбране

Првом помоћном хипотезом изражена је тврдња да се у процесу планирања одређују потребне способности система одбране, циљеви развоја и начин њиховог достизања. Ради прикупљања података за потврђивање те хипотезе, израђен је арак за анализу садржаја основних докумената планирања одбране (Прилог 1).

Као што је речено, основни документи планирања одбране јесу стратегијско-доктринарни документи, документи планирања развоја и документи планирања употребе. Основни стратегијско-доктринарни документи јесу Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране и Доктрина Војске. У области планирања развоја израђују се Дугорочни план развоја, Стратегијски преглед и Средњорочни план и

програм. Основни документи планирања употребе јесу План одбране Републике Србије и План употребе Војске Србије.

С обзиром на то да нису доступни сви наведени документи, извршена је анализа садржаја само основних стратегијско-доктринарних докумената и основних докумената планирања развоја. Такође, ради заштите тајности података извршена је анализа садржаја само оних јединица анализе садржаја које не могу компромитовати садржај докумената. Истраживањем је обухваћено пет докумената планирања одбране, од чега два стратегијско-доктринарна и три документа планирања развоја, а резултати су приказани у Табели 5.

Табела 5: Резултати анализе садржаја докумената планирања одбране ради потврђивања прве помоћне хипотезе

Категорија	Јединица анализе садржаја	Стратегија националне безбедности	Стратегија одбране	Дугорочни план развоја	Стратегијски преглед	Средњорочни план и програм
Циљ	Политика националне безбедности	*				
	Политика одбране	*	*			
	Развој			*	*	*
Способност	Одбрана и заштита националних интереса	*				
	Одбрана и заштита одбрамбених интереса		*			
	Допринос повољном безбедносном окружењу	*				
	Подршка цивилним властима	*				
	Оперативне		*	*	*	*
	Функционалне		*	*	*	*
	Војна одбрана			*	*	*
	Цивилна одбрана			*	*	*
Начин	Циљ	*	*	*	*	*
	Способност	*	*	*	*	*

Као што се види, у анализираним документима одређују се потребне способности, циљеви и начини њиховог достизања. Међутим, ниво општости на ком се

одређују циљеви, потребне способности и начини за њихово достизање је различит. Највиши ниво општости имају стратегијско-доктринарни документи, која су отвореног карактера, док се тај ниво смањује у документима планирања развоја (та документи нису отвореног карактера).

Стратегијом националне безбедности одређени су циљеви политике националне безбедности, циљеви политике одбране, као и потребне способности система одбране на општем нивоу. Циљеви политике националне безбедности су:

- унапређење безбедности грађана, друштва и државе;
- јачање институција националне безбедности;
- превентивно деловање спровођењем ефикасних мера и активности и
- адекватно решавање ризика и претњи безбедности ради заштите националних интереса.

Да би се достигли одређени циљеви политике националне безбедности потребно је изградити следеће способности:

- способности за одбрану и заштиту националних интереса;
- способности за активан допринос изградњи повољног безбедносног окружења, партнерства и учешћа у мултинационалним операцијама са мандатом Уједињених нација и
- способности за подршку цивилним властима у супротстављању претњама безбедности.

Ниво општости је задржан и у вези са начином достизања одређених циљева и потребних способности. Циљеви политике националне безбедности достижу се спровођењем те политике у областима спољне политике, економске политике, политике одбране, политике унутрашње безбедности, социјалне политике и политике у другим областима друштвеног живота. Изградњи потребних способности доприноси политика одбране.

У Стратегији одбране задржан је ниво општости као у Стратегији националне безбедности. Циљеви националне политике операционализовани су циљевима политике одбране, а наведено је да ће, поред способности наведених у Стратегији националне безбедности, Војска развијати оперативне и функционалне способности команди и јединица.

Основни циљеви политике одбране јесу ефикасан систем одбране, мир и повољно безбедносно окружење и интеграција у европске и друге међународне

безбедносне структуре и учешће у НАТО програму Партнерство за мир. Ти циљеви достижу се реализовањем следећих задатака:

- трансформација и професионализација Војске;
- изградња и унапређење способности Војске;
- реформа и изградња способности институција цивилне одбране;
- ефикасно управљање системом одбране;
- учешће у мултинационалним операцијама;
- ангажовање у активностима европске безбедносне и одбрамбене политике;
- ангажовање у НАТО програму партнерство за мир и
- достизање интероперабилности са системима одбране држава укључених у НАТО програм партнерство за мир.

За достизање циљева политике одбране систем одбране треба да изгради способности одређене у Стратегији националне безбедности, као и оперативне и функционалне способности команди и јединица Војске. Изградња, односно достизање потребних способности обезбеђује се системом планирања, планирања, буџетира и извршења.

Документима планирања развоја одређени су циљеви и способности система одбране на мањем нивоу општости. Циљеви и способности су конкретизовани за војну и цивилну одбрану, односно за Војску и друге субјекте система одбране. Начин достизања одређених циљева, као и достизање и одржавање потребних способности одређен је по нивоима (стратегијски, оперативни и тактички) и у складу са функционалном организацијом система одбране.

Другом помоћном хипотезом изражена је тврдња да се програмирањем омогућава достизање одређених циљева, као и достизање и одржавање потребних способности утврђивањем конкретних активности и повезивањем тих активности са потребним ресурсима. Прикупљање података за потврђивање друге помоћне хипотезе реализовано је анализом садржаја основних докумената планирања одбране, а резултати су евидентирани у арак за анализу садржаја (Прилог 2). Резултати анализе садржаја тих докумената приказани су у *Табели 6*.

Табела 6: Резултати анализе садржаја докумената планирања одбране ради потврђивања друге помоћне хипотезе

Категорија	Јединица анализе садржаја	Стратегија националне безбедности	Стратегија одбране	Дугорочни план развоја	Стратегијски преглед	Средњорочни план и програм
Циљ	Активност			*	*	*
	Ресурс/и			*	*	*
Способност	Активност			*	*	*
	Ресурс/и			*	*	*

На основу резултата анализе садржаја докумената планирања одбране може се утврдити да је програмирање заступљено само у процесу планирања развоја. С обзиром на то да су стратегијско-доктринарна документа високог нивоа општости и практично представљају усмерења за даље планирање одбране, наведени приступ је у потпуности исправан и логичан.

Анализом докумената планирања развоја утврђено је да су и за достизање одређених циљева и за достизање и одржавање потребних способности одређене конкретне активности, као и потребни ресурси за реализовање тих активности.

4.2. Анализа финансирања система одбране

Трећом помоћном хипотезом изражена је тврдња да се буџетирањем исказују финансијска средства потребна за реализовање програма према програмској структури, као и да је у потпуности усаглашена са програмским буџетом. МО израђује предлог финансијског плана, а одобрена средства за финансирање МО и Војске приказују се у законима о буџету РС.

С тим у вези, а ради потврђивања треће помоћне хипотезе извршена је анализа посебног дела Закона о буџету Републике Србије за 2015. и Закона о буџету Републике Србије за 2016. годину (у даљем тексту: закони о буџету), раздео који се односи на финансирање МО. За прикупљање података израђен је арак за анализу садржаја (Прилог 3) закона о буџету за 2015. и 2016. годину, као и Упутства за израду програмског буџета (у даљем тексту: Упутство), а резултати су приказани у Табели 7.

Табела 7: Резултати анализе садржаја докумената планирања одбране ради потврђивања треће помоћне хипотезе

Категорија	Јединица анализе садржаја	Закон о буџету за 2015. годину	Закон о буџету за 2016. годину	Упутство
Структура	Програм	*	*	*
	Програмска активност	*	*	*
	Пројекат	*	*	*
Финансијска средства	Програм	*	*	*
	Програмска активност	*	*	*
	Пројекат	*	*	*

Као што се види у табели 7 у Закону о буџету за 2015. и 2016. године структура буџета МО садржи програме, програмске активности и пројекте, као што је предвиђено Упутством, односно структура програмског буџета је у потпуности усаглашена. Такође, за сваки програм, програмску активност и пројекат одређена су средства за финансирање, односно извршено је повезивање структуре програма и финансијских средстава.

4.3. Анализа извештаја о извршењу докумената планирања одбране

Четвртом помоћном хипотезом исказана је тврдња да се у процесу извршења спроводе планови и програми, прати њихово спровођење и предузимају потребне корективне мере ради достизања одређених циљева и потребних способности система одбране. Ради потврђивања те хипотезе реализована је анализа садржаја шестомесечних и годишњих извештаја о реализацији Средњорочног плана и програма, као и извештаји о реализацији акционих планова за спровођење Стратегије националне безбедности (Акциони план за спровођење СНБ) и Стратегије одбране (Акциони план за спровођење СО), а јединице анализе садржаја су одређене у складу са заштитом тајних војних података. Резултати анализе садржаја приказани су у Табели 8.

Табела 8: Резултати анализе садржаја докумената планирања одбране ради потврђивања четврте помоћне хипотезе

Категорија	Јединица анализе садржаја	Акциони план за спровођење СНБ	Акциони план за спровођење СО	Шестомесечни извештај	Годишњи извештај
Праћење	Програм			*	*
	Програмска активност			*	*
	Пројекат			*	*
	Циљ	*	*	*	*
	Способности			*	*
Корективне мере	Програм			*	*
	Програмска активност			*	*
	Пројекат			*	*
	Циљ	*	*	*	*
	Способности			*	*

Као што се види у табели 8 праћење спровођења реализовано је у свим извештајима, али не по свим питањима, односно одређеним јединицама анализе садржаја. Стратегијско-доктринарна документа не садрже програме, програмске активности и пројекте, што значи да не могу ни да се реализују. Потребне способности одређене су на високом нивоу општости и практично достизање било које способности на нижем хијерархијском нивоу може се окарактерисати као достизање способности исказаних у тим документима.

Реално, може се очекивати само достизање одређених циљева у стратегијско-доктринарним документима. На основу резултата истраживања може се уочити да је вршено праћење достизања одређених циљева, као и предузимање потребних корективних мера.

За разлику од стратегијско-доктринарних докумената, документи планирања развоја, поред одређених циљева и потребних способности, садрже и програме,

програмске активности и пројекте. С тим у вези, у процесу извршења спроводе се програми, програмске активности и пројекти, а њиховим спровођењем достижу се одређени циљеви и достижу и одржавају потребне способности система одбране.

У процесу извршења вршено је праћење спровођења програма, програмских активности и пројеката и достизање одређених циљева и потребних способности. Такође, на основу утврђених одступања предузимане су потребне корективне мере.

ЗАКЉУЧАК

Основни циљ истраживања и приступног рада био је опис Система и процеса ППБИ на примеру његове примене у систему одбране. Систем ППБИ примењује се у систему одбране од 2009. године и посматра се као систем и као процес. Као процес састоји се од четири фазе – планирање, програмирање, буџетирање и извршење.

Истраживање је одређено главном хипотезом: *Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења је концепт стратегијског менаџмента који омогућава развој система одбране достизањем и одржавањем способности потребних за извршавање послова, мисија и задатака.* Главна хипотеза операционализована је кроз четири помоћне хипотезе.

Првом помоћном хипотезом исказана је претпоставка да се у *процесу планирања одређују се циљеви, потребне способности и начин достизања одређених циљева и способности.* Ради потврђивања прве помоћне хипотезе извршена је анализа садржаја основних докумената планирања одбране. На основу прикупљених и обрађених података утврђено је сва анализирана документа садрже циљеве, потребне способности, као и начин достизања одређених циљева и потребних хипотеза, али различитог нивоа општости (Табела 5). У складу са наведеним може се закључити да је **потврђена прва помоћна хипотеза.**

Другом помоћном хипотезом исказана је претпоставка да се *програмирањем омогућава достизање одређених циљева, као и достизање и одржавање потребних способности система одбране утврђивањем конкретних активности и повезивањем тих активности са потребним ресурсима.* Потврђивање друге помоћне хипотезе базирано је на анализи садржаја основних докумената планирања одбране. Анализом резултата истраживања утврђено је да сви анализирани документи (осим стратегијско-доктринарних) садрже активности за достизање одређених циљева и потребних способности, као и да су те активности повезане са потребним ресурсима (Табела 6).

Стратегијско-доктринарни документи (Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране) не садрже конкретне активности за достизање одређених циљева и потребних способности због високог нивоа општости. С обзиром на то да документи планирања развоја садрже конкретне активности, може се закључити да је **потврђена друга помоћна хипотеза.**

Трећом помоћном хипотезом исказана је претпоставка да се *буџетирањем* исказују финансијска средства потребна за реализовање програма према програмској структури и у потпуности је усаглашено са програмским буџетирањем у Републици Србији. Ради потврђивања треће помоћне хипотезе анализиран је садржај Закона о буџету за 2015. и 2016. годину, као и Упутства за израду програмског буџета. Анализом резултата истраживања утврђено је да сви документи садрже програме, програмске активности и пројекте, као и средства за њихово финансирање (Табела 7) чиме је **потврђена трећа помоћна хипотеза.**

Четвртом помоћном хипотезом исказана је претпоставка да се у *процесу* извршења спроводе планови и програми, прати њихово спровођење и предузимају потребне корективне мере ради достизања одређених циљева и потребних способности система одбране. Потврђивање те хипотезе базирано је на анализи акционих планова за спровођење Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране и шестомесечног и годишњег извештаја о реализацији средњорочног плана и програма. Анализом прикупљених података утврђено је са прати достизање циљева и способности и реализовање програма, програмских активности и пројеката, као и да се предузимају корективне мере ради отклањања уочених недостатака (Табела 8). Имајући наведено у виду може се закључити да је **потврђена четврта помоћна хипотеза.**

С обзиром на то да су потврђене све помоћне хипотезе може се закључити да је **потврђена главна хипотеза**, односно да Систем ППБИ као концепт стратегијског менаџмента омогућава развој система одбране достизањем и одржавањем способности потребних за извршавање послова, мисија и задатака

У наредном периоду, након довољно искустава у примени програмског буџета, потребно је планирати, организовати и реализовати истраживање утицаја програмског буџета на квалитет планирања у државној управи, односно планирање које реализују сви буџетски корисници. На основу тог истраживања потребно је извршити корекције у примени програмског буџета и ускладити планирање на свим нивоима.

ЛИТЕРАТУРА

1. Coulter, R. S. (2007). *Management, 9th edition*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
2. Department of National Defense, O. (2002). Capability Based planning for the Department of National Defense and the Canadian Forces.
3. DonVito, P. (July 1969). The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System. *The RAND Corporation*, P-4124.
4. Galbraith, J., Downey, D., & Kates, A. (2002). *Designing Dynamic Organizations: A Hands-on Guide for Leaders at All Levels*. New York: Amacom.
5. George, S. A., John, M. B., & Edmund, G. R. (1986). *Management, Policy and Strategy*. New York: Macmillan Inc.
6. Gomez-Mejia, L., Balkin, D., & Cardy, R. (2005). *Management: people, performance, change*. Irwin: McGraw Hill.
7. H. Igor, A., & McDonnell, E. (1990). *Implanting Strategic Management*. Prentice Hall.
8. Higgins, J. M., & Vincze, J. W. (1993). *Strategic Management: Text and Cases*. Harcourt Brace Jovanovich.
9. Johnson, G., & Scholes, K. (1988). *Exploring Corporate Strategy*. Prentice Hall.
10. Kaplan, R., & Norton, D. (2001, March). Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I. *Accounting Horizons*, 87-104.
11. Lumpkin, D. G., & Eisner, G. (2007). *Strategic Management*. McGraw-Hill, Irwin.
12. National Aeronautics and Space Administration, O. o. (2006, July). Planning Programing Budgeting and Execution. *Financial Management Requirements, Volume 4*.
13. Parthasarthy, R. (2007). *Fundamentals of Strategic Management*. Houghton Mifflin Company.
14. Romanian Ministry of National Defence, <http://english.mapn.ro/>.
15. RTO/NATO. (2003). *Handbook on Long Term Defence Planning*. RTO-TR-069.
16. Samuel, C. C., & J. Paul, P. (1991). *Strategic Management: Concepts and Applications*. McGraw-Hill.

17. Stojkovic, D., & Bjorn, R. D. (2007). *Methodology for long term defence planning*. Oslo: Norwegian Defence Research Establishment FFI.
18. Tagarev, T. (2006, spring-summer). Introduction to Program-Based Defense Resource Management. *The Quarterly Journal*, Volume V, number 1 .
19. U.S. department of Defense, <http://www.defense.gov/>.
20. Албијанић, М. (2008). *Стратегијски менаџмент*. Београд: Универзитет Сингидунум.
21. Влада, Р. С. (2008). *Смернице за израду годишњих оперативних планова, Анекс 1 - Речник основних појмова*. Београд.
22. Ерић, Д. (2000). *Увод у менаџмент*. Београд: Чигоја.
23. Канкараш, М., Димић, С., & Цветковић, С. (2013). Процена степена реализације циљева организације. *XL Симпозијум о операционим истраживањима - зборник радова* , 620-625.
24. Кнежевић, Г., Станишић, Н., & Миздраковић, В. (2013). *Анализа финансијских извештаја*. Београд: Универзитет Сингидунум.
25. Ковач, М. (2008). Основне поставке пројектовања и увођења система планирања, програмирања, буџетирања и извршења. *Војно дело број 1* , 48-67.
26. Ковач, М., & Стојковић, Д. (2009). *Стратегијско планирање одбране*. Београд: Војноиздавачки завод.
27. Машић, Б. (2009). *Стратегијски менаџмент*. Београд: Универзитет Сингидунум.
28. Машић, Б., Бабић, Л., Ђорђевић-Бољановић, Ј., Добријевић, Г., & Веселиновић, С. (2010). *Менаџмент - принципи, концепти и процеси, четврто измењено и допуњено издање*. Београд: Универзитет Сингидунум.
29. Милићевић, М., & Жупац, Г. (2012). Објективни приступ одређивању тежина критеријума. *Војнотехнички гласник LX* , 39-56.
30. Министарство одбране. (2016, Фебруар 20). Преузето са http://www.mod.gov.rs/sadrzaj.php?id_sadrzaja=4346
31. Николић, И., & Боровић, С. (1996). *Вишекритеријумска оптимизација*. Београд: Центар војних школа Војске Југославије.

32. Стојковић, Д. (2008). Програмирање функционисања и развоја система одбране. *Војно дело* 2/2008 , 93-107.
33. Стојковић, Д. (2011). *Стратешко планирање у државној управи Републике Србије - приручник*. Београд: Влада Републике Србије.
34. *Стратегија националне безбедности Републике Србије*. (2009). Београд.
35. *Стратегија одбране Републике Србије*. (2009). Београд.
36. Ћировић, М., Милисављевић, М., Покрајац, С., Машић, Б., & Хелета, М. (2009). *Стратешки менаџмент*. Београд: Универзитет Сингидунум.
37. *Упутство за израду програмског буџета* (2014). Београд: Министарство финансија.

ПРИЛОЗИ

Прилог 1: Арак за анализу садржаја ради потврђивања прве помоћне хипотезе.

Прилог 2: Арак за анализу садржаја ради потврђивања друге помоћне хипотезе.

Прилог 3: Арак за анализу садржаја ради потврђивања треће помоћне хипотезе.

Прилог 4: Арак за анализу садржаја ради потврђивања четврте помоћне хипотезе.

Арак за анализу садржаја ради потврђивања прве помоћне хипотезе

Категорија	Јединица анализе садржаја	Стратегија националне безбедности	Стратегија одбране	Дугорочни план развоја	Стратегијски преглед	Средњорочни план и програм
Циљ	Политика националне безбедности					
	Политика одбране					
	Развој					
Способност	Одбрана и заштита националних интереса					
	Одбрана и заштита одбрамбених интереса					
	Допринос повољном безбедносном окружењу					
	Подршка цивилним властима					
	Оперативне					
	Функционалне					
	Војна одбрана					
	Цивилна одбрана					
Начин	Циљ					
	Способност					

Арак за анализу садржаја ради потврђивања друге помоћне хипотезе

Категорија	Јединица анализе садржаја	Стратегија националне безбедности	Стратегија одбране	Дугорочни план развоја	Стратегијски преглед	Средњорочни план и програм
Циљ	Активност					
	Ресурс/и					
Способност	Активност					
	Ресурс/и					

Арак за анализу садржаја ради потврђивања треће помоћне хипотезе

Категорија	Јединица анализе садржаја	Закон о буџету за 2015. годину	Закон о буџету за 2016. годину	Упутство
Структура	Програм			
	Програмска активност			
	Пројекат			
Финансијска средства	Програм			
	Програмска активност			
	Пројекат			

Арак за анализу садржаја ради потврђивања четврте помоћне хипотезе

Категорија	Јединица анализе садржаја	Акциони план за спровођење СНБ	Акциони план за спровођење СО	Шестомесечни извештај	Годишњи извештај
Праћење	Програм				
	Програмска активност				
	Пројекат				
	Циљ				
	Способности				
Корективне мере	Програм				
	Програмска активност				
	Пројекат				
	Циљ				
	Способности				