

ПЛАНОТ ЗА ОДБРАНА КАКО ПРОИЗВОД НА ПЛАНИРАЊЕТО НА ОДБРАНАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Кратка содржина

За целосно разбирање што претставува планирањето, а што планот потребно е да се согледа заедничката детерминираност и непосредните врски меѓу процесот на планирање и плановите. Планот не е ништо друго освен резултат на процесот на планирање и во основа тој ги специфицира исходите и дава конкретни насоки за акција.

Во планот, исто така, се објаснуваат активностите што ќе се преземат, потоа, зошто тие активности ќе бидат преземени и се утврдуваат приоритетите, со оглед на лимитираноста на факторите кои го условуваат остварувањето на задачите. Со тоа планот претставува инструмент на процесот на управувањето, односно инструмент за поставување на задачи за работа во наредниот период, како и инструмент за одредување на правци и динамика на активности и организирање на работата. Сите плански задачи во планот се материјално, финансиски и кадровски избалансирани, со тоа што планот е единствена одлука за акција кој се темели врз принципите на еластичност, континуитет и прецизност.¹

Појдовна основа за изработка на планот претставуваат анализата на работењето во минатиот период и предвидувањето на факторите на работењето и состојбите во околината, односно прогнозирањето на идниот амбиент. Планот се темели врз јасно дефинирани цели, едноставно поставени задачи, утврдени стандарди за анализа и ги користи расположивите ресурси.²

Изработката на плановите претставува административно техничко обликување на планската одлука и нејзино претставување низ еден или повеќе плански документи. Во плановите се внесуваат сите елементи на одлуката, како што се целите, зада-

¹ Шуклев Б., *Деловно планирање*, Економски факултет, Скопје, 2002, стр. 230-231.

² Исто., стр. 135; и Стаменковски А., *Планирање на одбраната*, Ѓурѓа, Скопје, 1996, стр. 107.

чите, силите, средствата, просторот, роковите и сл. Со планот мора да се предвиди и можноста за промена на планските задачи, доколку дојде до важни промени на околностите во кои организацијата ја извршува својата дејност. Затоа процесот на планирање не завршува со донесување на планскиот документ, туку планирањето се врши континуирано. Со планот се одредуваат и неопходните материјални средства и кадри за остварување на предвидената цел. Доколку постои големо несогласување меѓу средствата и кадрите со кој располага организацијата и оние кој се неопходни за остварување на предвидената цел, со планот се предвидува начинот на кој ќе може да се дојде до кадрите и средствата што недостасуваат, за да се оствари целта.³

Во однос на одбраната, кога се говори за планот за одбрана, тој како и останатите планови претставува конкретизација на целите на политиката и со него се конкретизираат непосредните задачи за извршување, како и непосредните субјекти кои што ќе бидат ангажирани за извршување на самите задачи. Сите досегашни истражувања потврдуваат дека планот за одбрана е своевиден елаборат на документи во облик кој е претходно формализиран, со усогласени цели и политика на дејствување.

Клучни зборови: ПЛАНИРАЊЕ ПРОДУКТИ, ПРОДУКТИ, ПЛАН, ОДБРАНА, ЕВАЛУАЦИЈА, ПЛАН ЗА ОДБРАНА

1. План за одбрана

Самиот назив „план за одбрана“ упатува на констатацијата дека се работи за исклучително сложен, комплексен и динамичен документ, и дека неговото осмислување е мошне сериозна, сложена и тешка работа зашто треба да ги интегрира поединечните решенија како своевиден заеднички одговор на целокупниот напор на државата. Тоа значи дека одбранбените механизми на државата се подготвени толку колку што се силни нејзините елементи одделно. Незамисливо е еден механизам да толерира било какви импровизации во однос на субјектите, решенијата и подготовките затоа што тоа во крајна линија ќе биде мерено и со човечки животи. Оттука, суштината на одбранбените подготовки не е ништо друго туку согледување на реалните состојби кои укажуваат на потреба за брзо ангажирање на субјек-

³ Dragišić Z., *Bezbednosni menadment, Službeni glasnik i Fakultet bezbednosti*, Beograd, 2007, str. 82.

тите и нивниот активен придонес во остварување на конкретните задачи што во крајна линија ќе значи и придонес во вкупната одбранбена подготвеност на државата.

Генерално, од степенот на одбранбената подготвеност зависи во која мера ќе бидат реализирани планираните задачи, а услов за ефикасно извршување на самите задачи е постоење на плански служби кои ќе знаат како да дојдат до соодветните решенија за креирање на добро разработени патишта за планирање, преку кои ќе се материјализираат клучните претпоставки за реализирање на конкретните задачи. Оттука, ако луѓето кои се ангажираат во процесот на изработка на планот целосно и аналитички пристапат кон изработка на самата проекција на планските обврски (пропорции, проверување и ребалансирање на планот) ќе се создадат потребните претпоставки кои ќе укажуваат дека е направен добар и квалитетен план. Тоа во основа ќе значи дека ако нема програмирани активности во кој ќе се подредат по некаков логичен редослед активностите, субјектите и нивната меѓузависност нема да може да се согледа дали сите потребни работи се опфатени целосно и дали во плановите се земени предвид сите субјекти и поединци, како и дали е целосно реализирана потребната пропишана динамика која се врзува при извршување на планираната работа. Мора да се потенцира дека имањето односно немањето на целосна и квалитетна програма за работа во извршување на потребните подготовки е важна претпоставка за ефикасно раководење. Исто така, имањето на комплетна програма која е услов за добро раководење ќе продуцира во крајна линија и конкретни обврски и одговорности. Оттука, кога ќе се програмира работата треба да се направи програм, понатаму треба да се определи кој ќе си ја земе обврската да го дефинира планот за одбрана во форма на своевиден пресек на активности за неколку години, но и да се определи кој ќе го прави потребното прилагодување, односно ажурирање за да постојано има реални индикатори за согледување на вкупната состојба во која се наоѓа државата.

Значи, планот за одбрана ги разработува основните патишта на планирање, но не е долгорочно ориентиран, затоа што тој по својата суштина претставува оптимално планирање за рационално искористување на вкупните ресурси со кои располага државата во дадениот момент, односно планот за одбрана не е ништо друго освен своевиден збир на мерки, задачи, сили, средства и постапки за континуирано, навремено, целосно и систематско ангажирање на потребните ресурси за упорно, еластично и жилаво функционирање на одбранбениот систем во новонастанатите видеоизменети услови предизвикани од непосредна воена опасност, од војна или од други вонредни околности.

Според тоа една од позначајните задачи на земјава во нејзиното одбранбено подготвување е изработката на планот за одбрана. Тој претставува своевиден елаборат составен од мноштво документи кои чинат една целина, насловена како План за одбрана на Република Македонија.⁴

Со планот за одбрана на Република Македонија се обезбедуваат основните претпоставки за остварување на функциите на државата во оваа многу значајна и суптилна област и особено се обезбедува:

- успешно одбранбено-заштитно организирање и функционирање на државата во мирновременски услови;
- организиран и без поголеми нарушувања премин од мирновременски во воени услови на работа и функционирање на државата;
- успешно функционирање на државата, нејзината одбрана и останатите дејности во услови на воена состојба доколку до неа дојде;
- најрационално ставање во функција на одбраната и заштитата на расположливите човечки и материјални ресурси на државата, доколку таа биде загрозна;
- ефикасно и навремено мобилизирање на силите и средствата со кои располага РМ и нивно ставање во функција на нејзината одбрана и заштита.⁵

Во планот за одбрана на Република Македонија се разработени, најнапред, врз основа на процената на воените и другите ризици и закани, состојбата која може да се најде земјата и мерките и постапките со кои ќе се обезбеди премин на државата од мирновременска во воена состојба. Овие активности се разработени со мерките за приправност и со активностите на мобилизацијата.⁶ Потоа се разработени активностите и задачите за справување со конкретната состојба.

1.1. Процена на можната загрозеност како предуслов за изработка на квалитетен план за одбрана

Во основа процената е суд или одреден заклучок кој се базира врз некоја претходно спроведена постапка. Според тоа, ако се обидеме да дефинираме што е безбедносна процена, тогаш, аналогно на искажаната кон-

⁴ Гоцевски Т., и Бакрески О., *Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Македонија*, Филозофски факултет, Скопје, 2005, стр. 244.

⁵ Гоцевски Т., *Основи на системот на националната одбрана*, Филозофски факултет, Скопје, 2006.

⁶ Стаменковски А., *Планирање на одбраната*, Ѓурѓа, Скопје, стр. 153.

статацијата дека процената е суд или заклучок од аспект на безбедноста и одбраната, самата проценка би била суд за безбедносната состојба во која се наоѓа државата, а истата е определена како резултат на согледување на неколку клучни индикатори кои укажуваат на одредени ризични или кризни ситуации, како и спецификите на овие состојби и нивното влијание врз безбедноста и одбраната на државата.

Процената води до заклучоци базирани на анализа на податоците и фактите достапни во одредената ситуација. Во поново време со процесот на глобализација т.е. со движењето на луѓе, капитал и технологии, настанува глобализација на ризиците и заканиите. Поради тоа често заканиите и ризиците на глобално ниво се застапени директно или индиректно и на регионално и национално ниво.⁷

Оттука, при правењето на процената на национално ниво треба да се согледаат реалните претпоставки и индикатори за опасностите по безбедноста на државата и каква би била можноста од загрозување од воени и други видови загрозувања. Од реалното согледување на овие индикатори во голема мера ќе зависи и проценувањето на сопствените можности и начините за спротивставување и функционирање на државата во такви видоизменети услови.

Во основа, процената треба да се темели на сестрани научни и стручни анализи, како и соодветни прогнози и во неа треба да се вклучени сите лица кои можат да дадат сопствен придонес во изготвувањето на процената. Ова треба да даде и појдовни претпоставки за можните воени и други загрозувања на независноста и територијалниот интегритет на земјата, да ги даде претпоставените видови на закани и ризици, да определи можни начини на дејствување, да ги определи начините на справување со опасностите и слично. Процената на можните загрозувања на независноста и територијалниот интегритет треба да тргне од согледувањето на општите состојби во околината во која се наоѓа земјата, согледувањето на односите и положбата на соседите и ставовите на меѓународната заедница за однесувањето на соседите кон земјата и друго.⁸

Значи, најкомплексниот дел од работата на самите одбранбени подготовки е како да се направи што е можно пореална проценка за можната загрозеност на државата од разните форми и облици на загрозување. За таа цел сите инволвирани субјекти секој од својата автентична позиција треба реално да пристапи на проблемите за да направи од свој аспект соодветна

⁷ www.army.forces.gc.ca/caj/documents/vol_05/iss_4/CAJ_vol5. (20:20, 26.01.2010)

⁸ Ѓорески В., Планирање на одбраната во Република Македонија - модел и методологија согласно системот за планирање, програмирање и буџетирање (докторска дисертација), 2005, стр. 160-170.

процена која ќе биде составен дел од широката платформа врз основа на која ќе се овозможи широко согледување на вкупната загрозеност на државата.

По проценувањето на условите во кои ќе се најде и ќе функционира државата треба да се предложат можни решенија со кои ќе се определи како државата треба да ја води одбраната, посебно ако се најде во состојба (1) силите и средствата да бидат во најголем дел ангажирани за извршување на нивната основна дејност; (2) дел од силите и средствата да бидат ангажирани во одбраната, заштитата и отстранувањето на последиците од борбените дејства.⁹

Според нашите согледувања процената треба да се состои од повеќе делови кои треба да упатат на следните прашања битни за изработка на Планот за одбрана:

1. Првиот дел треба да се однесува на можноста од воени загрозувања, но и од други ризици и закани по мирот и безбедноста на државата;
2. Вториот дел од процената треба да се однесува на условите и можностите за мобилизација и ангажирање на државните органи, безбедносните сили на сите расположливи ресурси;
3. Третиот дел треба да даде проценка на условите и можностите за функционирање на економскиот систем и општествените дејности во видоизменети услови;
4. Проценка на објекти и капацитети од посебно значење за функционирање на системот на национална одбрана;
5. Следниот дел од процената би требало да се однесува на проценка на состојбите кои можат да бидат предизвикани од вонредни опасности и согледување на улогата на кризниот менаџмент, и на улогата на силите за заштита и спасување во справување со такви опасности. Во овој контекст проценка треба да прави Центарот за управување со кризи со што ќе се овозможи постојано проценување на ризиците и опасностите по државата и предлагање мерки за справување со кризната ситуација;
6. Еден дел од процената треба да се однесува на можноста за загрозување на државните органи, економските субјекти, значајните личности и сл., од дејствувањето на разни безбедносни и разузнавачки служби на нашата територија итн.¹⁰

⁹ Исто., стр/160-170.

¹⁰ Гоцевски Т., и Бакрески О., *Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Македонија*, Филозофски факултет, Скопје, 2005, стр. 245-246.

Процената не треба да биде статичен документ, туку треба постојано да се ажурира во согласност со новонастанатите состојби и да се дополнува со нови сознанија до кои ќе дојдат надлежните органи. Исто така, таа не треба да се шаблонизира, туку да има таква структура и содржина која во секое време ќе ја одразува конкретната и реална состојба во која се наоѓа Република Македонија од аспект на нејзината загрозеност од било каков вид и во било кој сегмент.¹¹

2. Содржина на планот за одбрана

Планот за одбрана на Република Македонија се состои од документи кои се однесуваат на:

1. Мерките на приправност,
2. Функционирање на органите на државната власт,
3. Употребата на армијата,
4. Заштита и спасување,
5. Мобилизација на резервниот состав,
6. Уредување на територијата итн.¹²

Документите кои се однесуваат на мерките за приправност опфаќаат прилози за извршување на задачите, активностите и постапките за спроведување на мерките на приправност од надлежност на Владата, министерствата и другите органи на државната управа и управни организации, фондовите, Заводот за вработување, судовите, Јавното обвинителство, Уставниот суд на Република Македонија, Народниот правобранител, Народната банка на Република Македонија, како и Армијата на Република Македонија. Со документите за функционирање на органите на државната власт се утврдува начинот на функционирање на Собранието на Република Македонија, Претседателот на Републиката, Владата, министерствата и другите органи на државната управа и управни организации, судовите и јавните обвинителства. Документите кои се однесуваат на употребата на Армијата во воена состојба опфаќаат: мерки за зголемување на борбената готовност, спроведување на мерките за приправност, документи за мобилизација и наредба за употреба на Армијата на Република Македонија.¹³

¹¹ Исто., стр. 246.

¹² Одлука за методологија за спроведување на подготовките за одбрана, Службен весник на Република Македонија, бр. 83/2003.

¹³ Исто., Одлука за методологија за спроведување на подготовките за одбрана.

Документите кои се однесуваат на заштитата и спасувањето опфаќаат: мерки и постапки за заштита и спасување на населението и материјалните добра во воена состојба, извршители на мерките и постапките за спроведување на хуманитарните активности и задачи и дејствување на силите за заштита и спасување, додека, документите кои се однесуваат на мобилизацијата опфаќаат начин за повикување на воените обврзници на силите на Армијата на Република Македонија, силите за заштита и спасување, како и активностите и постапките за физичко, здравствено и сообраќајно обезбедување, а со документите кои се однесуваат на уредување на територијата се уредуваат и усогласуваат просториите, местата и објектите на силите на Армијата на Република Македонија, силите за заштита и спасување и полицијата и органите на државната власт за разместување, дислокација и дисперзија.¹⁴

3. Планот за одбрана како пресек на денешната состојба на развојот на одбраната

Планот за одбрана на Република Македонија како посебна планска одлука е резултат на процесот на планирањето и тој претставува квалитативно и квантитативно изразена задача која треба да се оствари во случај кога е загрошена безбедноста на државата. Со планот за одбрана детално се разработуваат целите, се утврдуваат критериуми за контрола на остварените резултати и тој служи како основа за донесување на одлуки во секојдневните активности. Исто така, планот ги содржи акциите кои треба да се преземат за да се остварат целите и точно да се определи динамиката на акциите. Со него се прецизира одговорноста за преземањето на акции, кој и кога треба да ги преземе акциите, каде и како ќе се преземе акцијата, со што ќе се преземе акцијата и со кои ресурси.¹⁵

Планот за одбрана на Република Македонија има четири димензии: предметна, просторна, квалитативна и квантитативна. Предметната димензија на планот за одбрана ги детерминира задачите и се остварува од страна на носителите на одбраната, а просторната димензија го детерминира подрачјето на кое се однесува остварувањето на планот. Квалитативната димензија ги изразува квалитативните карактеристики и квалитативните

¹⁴ Исто., Одлука за методологија за спроведување на подготовките за одбрана.

¹⁵ Види: Ѓорески В., Планирање на одбраната во Република Македонија - модел и методологија согласно системот за планирање, програмирање и буџетирање (докторска дисертација), 2005, стр. 161.

промени кај планот, додека квантитативната димензија ја изразува големината на одделните елементи од планот и задачата која треба да се оствари.¹⁶

Може да се каже дека во изминатите години Планот за одбрана не беше во чекор со сите реформи кои беа направени во безбедносниот сектор и посебно во одбранбениот сектор. Тоа придонесе да нема негово реално надоградување кое резултира со одредени недоследности како: планот за одбрана не ги отсликува реалните можности и конкретните субјекти по формирањето на Центарот за управување со кризи, Дирекцијата за заштита и спасување, Дирекцијата за безбедност на класифицирани податоци. Овие субјекти сè уште го немаат заземено вистинското место во остварувањето на задачите предвидени со планот. Оваа констатација може да се поткрепи преку примерот со документите кои се предвидени со Одлуката за методологијата за спроведување на подготовките за одбрана донесена во 2003 година, а сега се во надлежност (законска, организациска и институционална) на други органи на државната управа. Исто така, треба да се усогласи и улогата на полицијата со останатите субјекти заради остварување бројни задачи. Ова е потребно за да се обезбеди функционалното единство на сите субјекти кои учествуваат и кои се опфатени со планот.

При конципирањето на решенијата во планот за одбрана секогаш треба да се согледаат актуелните прашања кои треба да бидат присутни на читливи траектории за обезбедување, материјализирање, проверување и ажурирање на елементите на планот за одбрана. Се смета дека тука е суштинско прашањето кое се однесува на процената. Процената е клучен процес за планирање. Поради комплексноста и важноста на овој процес, таа треба да е логично структурирана и треба да претставува основна рамка за изготвување на планот. Тоа значи дека планот треба да произлезе од процената, а не како што е случајот со нашиот план за одбрана, процената да биде составен дел на планот за одбрана.

Исто така, дискутабилно е прашањето со хоризонталниот проток на информации, одлуки и наредби. Различни институции кои се на исто хиерархиско ниво имаат дисперзирани ориентации на специфичните сектори што доведува до потешкотии во обидот да се хармонизираат различните национални и секторски интереси. Оваа неконзистентност во односите доведува и до дилемата за воспоставување на единствен систем на раководење и командување. Со дисперзирањето на одговорноста на инволвираните субјекти ќе се јават големи проблеми. За да се надмине тоа потребно е да има пропишана стандардна процедура (на пример, Министерството за одбрана сега треба да му нареди на Центарот за управување со кризи да го активира единствениот комуникациско-информациски систем, а колку за

¹⁶ Исто., стр. 162-163.

потсетување оваа одговорност пред некоја година беше во исклучителна надлежност на Министерството за одбрана). Воспоставувањето на стандардна процедура треба да овозможи и да биде корисна за органите и телата кои се на исто организациско ниво, бидејќи на извршителите им овозможува да стапуваат во однос на еднакви со себе тела и органи. Со тоа се намалува оптоварувањето на повисоките нивоа и евентуалните непрецизности на надредените се сведуваат на минимум, со што се намалува можноста за грешки или пропусти.

Многу е важно да заживее единствениот комуникациско-информациски систем (112). Посебно е важен аспектот на известување и тревожење, пред сè, треба да овозможува контролиран пристап до виталните податоци и да дозволува пристап до овие податоци само на авторизирани лица.

Следно клучно прашање на планот за одбрана се подготовките. Спроведувањето на подготовките треба да се врши постојано и целосно, а не да бидат затскриени во декларативните заложби. Само во такви околности ќе се создадат услови за спречување на изненадување и ќе се овозможи брзо да се дејствува во видоизменетата состојба, како и ефикасно справување со ситуацијата.

Сите плански задачи во планот за одбрана треба да се материјално, финансиски и кадровски избалансирани во согласност со моменталните можности, пресликани од пресекот на ППБ состојбата во годината за која тој се изработува. Тој е единствена одлука за акција која се темели врз принципите на конкретност, сеопфатност, комплексност и континуитет. Конкретноста е значајна карактеристика на планот за одбрана и таа значи конкретизирање на активностите по динамика, носители и организациони делови кои ќе ги извршуваат задачите и слично, а сеопфатноста како карактеристика на планот за одбрана означува опфаќање на сите активности со кои се придонесува за остварување на заштитата на територијалниот интегритет и независност на Република Македонија. Комплексноста го претставува збирот на компонентите кои се земени предвид при изработката на планот, како што се: бројот на варијабли, формулирани алтернативи, избор на определена алтернатива, застапеност на техничките елементи, делливоста на планот на составни делови и слично.¹⁷

¹⁷ Исто., стр. 161-165.

Литература

- Bienien H., Power., 1992. *Economics and Security*, The United States and Japan in Fokus, Westview Press.
- Гоцевски Т. и Бакрески О., 2005. *Политичкиот и економскиот систем и одбраната на Македонија*, Филозофски факултет, Скопје.
- Davis P., 1994. *New Challenges for Defense Planning*, RAND, Santa Monica.
- Directorate of Defense Policy, 1998. *The Strategic Defense Review*, London.
- Dragišić Z., 2007. *Bezbednosni menadžment*, Službeni glasnik i Fakultet bezbednosti, Beograd.
- DeSouza P., 2000. *Economic Strategy and National Security*, A Council on Foreign Relations Book, Westview Press, Colorado.
- Ѓорески В., 2005. Планирање на одбраната во Република Македонија - модел и методологија согласно системот за планирање, програмирање и буџетирање (докторска дисертација), Скопје.
- Ewing D.W., *The Practice of Planning*, Harper and Row Publishers, New York, 1968.
- Landaner C., 1947. *Theory of National Economic Planning*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles.
- Матовиќ Ј., 1990. *Планирање развоја и финансирање оружаних снага*, Војноиздавачки центар, Београд.
- Moskow M., 1987. *Strategic Planning in Business and Government*, Committee for Economic Development, New York.
- Станковиќ Т., 2004. *Планирање*, Факултет за цивилна одбрана, Белград.
- Стаменковски А., 1996. *Планирање на одбраната*, Ѓурѓа, Скопје.
- Stejner G., 1997. *Strategic Planning*, Free Press Paperbacks, Published by Simon Schuster, New York, London, Toronto, Sidney, Singapore.
- Stojanović M., 1988. *Planiranje opstonaodne odbrane i društvene samozaštite*, Privreda Publik, Beograd.
- SSNO, 1990. *Pravilnik o planiranju razvoja oružanih snaga SFRJ u miru i metodologija za izradu planova*, Beograd.
- Шуклев Б., 2002. *Деловно планирање*, Економски факултет, Скопје.
- Одлука за методологија за спроведување на подготовките за одбрана, „Службен весник на Република Македонија“ - Посебен службен весник бр. 6/1993
- Одлука за методологија за спроведување на подготовките за одбрана, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 83/2003

Oliver BAKRESKI

THE DEFENCE PLAN AS A PRODUCT OF THE PLANNING THE DEFENCE IN REPUBLIC OF MACEDONIA

Abstract

The defence plan, as a summary of the planning documents is brought in order to designate the condition in which the subjects will act in a specific and concrete security situation, and respectively, to include as much precise conditions that will occur during the realization of the planned goals. The defence plan, expressed through making more variances, constitutes the basic mechanism that the state headsmen should conduct in case of warfare. Likewise, the defence plan should be focused on well defined goals and should be based on concrete and real conditions so it can connect the level of credibility of its sources, with the need for defined plans.

Key words: PLANNING PRODUCTS, PLAN, DEFENCE, EVALUATION, DEFENCE PLAN