

УНИВЕРЗИТЕТ СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ – БИТОЛА

ФАКУЛТЕТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ - СКОПЈЕ



Звонко Мицов

**АНАЛИЗА НА ПРОЦЕСОТ НА КРЕИРАЊЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА
НА СТРАТЕГИСКИТЕ ДОКУМЕНТИ ОД БЕЗБЕДНОСТА И
ОДБРАНАТА ПРЕД И ПО ЧЛЕНСТВОТО ВО НАТО**

(магистарска теза)

Скопје октомври 2020

Ментор:

Доц.д-р Марјан Ѓуровски редовен професор на Факултетот за безбедноста – Скопје

Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола

Членови на комисија

проф. д-р Никола Дујовски вонреден професор на Факултетот за безбедноста – Скопје

Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола

Вон. проф. д-р Александар Иванов вонреден професор на Факултетот за безбедноста – Скопје

Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола

ИЗЈАВА

Од Звонко Мицов

Изјавувам дека при изработката на магистерскиот труд ги почитував позитивните законски прописи од областа на заштитата на интелектуалната сопственост и некористев реченици или делови од трудови на други автори без да ги почитувам методолошките стандарди.

Изјавата ја давам под полна морална, матерјална и кривична одговорност.

Изјавил:

Звонко Мицов

АПСТРАКТ

Стратегиските документи од областа на безбедноста и одбраната се од големо значење за заштита и остварување на националните и одбранбените интереси на Република Северна Македонија. Нивниот квалитет, сеопфатноста и функционалноста се условени од процесот на креирање и имплементација.

Процесот на креирање и имплементација треба да биде инклузивен и да овозможи јасно согледување на безбедносните предизвици, ризици и опасности, да ги дефинира националните интереси и безбедносните политики, како и да го дефинира системот и субјектите на национална безбедност. Обезбедувањето на реалните појдовни основи на кој ќе почива целиот процес, треба да биде приоритет на институциите.

Позитивните и негативните искуствата од Процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи од безбедноста и одбраната пред влезот во НАТО треба да бидат основа за побрзо и поквалитетно прилагодување кон НАТО одбранбениот планирачки процес во периодот на интеграција.

Клучни зборови

Процес, стратегиски документи, опасности, интереси, политики, национална безбедност.

ABSTRACT

Security and defense strategic documents are of great importance for the protection and realization of the national and defense interests of the Republic of Northern Macedonia. Their quality, comprehensiveness and functionality are conditioned by the process of creation and implementation.

The creation and implementation process of the security and defence strategic documents must be inclusive and to provide a clear understanding of security challenges, risks and dangers, to define national interests and security policies, and to define the national security system and entities. Ensuring the real starting points on which the whole process will be based should be a priority for the institutions.

The positive and negative experiences from the process of creating and implementing strategic security and defense documents before joining NATO should be the basis for faster and better adaptation to the NATO defense planning process in the period of integration.

Key words

Process, strategic documents, threats, interests, policies, national security.

СОДРЖИНА:

ВОВЕД.....	8
1. СТРАТЕГИСКИ ДОКУМЕНТИ ЗА БЕЗБЕДНОСТ И ОДБРАНА.....	12
1.1 Концептуални решенија.....	12
1.1.1. Национална безбедносна стратегија	13
1.1.2. Бела книга	16
1.1.3. Стратегиски одбранбен преглед.....	17
1.1.4. Стратегија за одбрана	19
1.2 Процес на креирање и имплементација	20
1.2.1.Фаза на креирање.....	21
1.2.2. Фаза на имплементација.....	23
1.2.3. Фаза на евалуација на имплементацијата.....	24
1.3 Хиерархиска поставеност и искуства.....	25
1.3.1.Соединети Американски Држави (САД)	27
1.3.2. Руска Федерација	29
1.3.3. Народна Република Кина	30
1.3.4. Република Хрватска.....	31
<i>Табела бр.4. Хиерархија на стратегиските документи во Република Хрватска</i>	<i>32</i>
1.3.5. Република Босна и Херцеговина.....	32
1.3.6. Република Србија	34
1.3.7. Република Албанија.....	35
2. СТРАТЕГИСКИ ДОКУМЕНТИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	38
2.1 Видови на стратегиски документи	38
2.2 Стратегиски документи од областа на безбедноста и одбраната	42
2.3. Хиерархиска поставеност	43
2.3. Компарација на хиерархиската поставеност на стратегиските документи пред и по измените и дополнувањата на Законот за одбрана од 2020 година	45
3. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ХИЕРАРХИСКАТА ПОСТАВЕНОСТ НА СТРАТЕГИСКО-ДОКТРИНАРНИТЕ ДОКУМЕНТИ ЗА БЕЗБЕДНОСТА И ОДБРАНАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ДРУГИ ДРЖАВИ ...	50

4. ПРОЦЕС НА КРЕИРАЊЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРАТЕГИСКИТЕ ДОКУМЕНТИ ОД БЕЗБЕДНОСТА И ОДБРАНАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ПРЕД ВЛЕЗОТ ВО НАТО.....	55
4.1 ФАЗА НА КРЕИРАЊЕ НА СТРАТЕГИСКИТЕ ДОКУМЕНТИ	55
4.1.1 Безбедносна Проценка значење и карактеристики.....	56
4.1.1.1 Видови на Безбедносни Проценки во Република Северна Македонија	62
4.1.2 Национална концепција за безбедност и одбрана - 2003.....	67
4.1.3 Стратегија за одбрана	70
4.1.3.1 Стратегија за одбрана - 1998.....	71
4.1.3.2 Стратегија за одбрана - 2010.....	72
4.1.3.3 Стратегија за одбрана - 2020	74
4.1.4 Стратегиски одбранбен преглед.....	75
4.1.4.1 Стратегиски одбранбен преглед - 2004.....	75
4.1.4.2 Стратегиски одбранбен преглед - 2018.....	78
4.2 ФАЗА НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРАТЕГИСКИТЕ ДОКУМЕНТИ.....	79
4.2.1 Национална Концепцијата за безбедност и одбрана - 2003.....	81
4.2.2 Стратегија за одбрана - 1998.....	82
4.2.3 Стратегија за одбрана - 2010.....	84
4.2.4 СОП 2004	88
4.2.5 СОП 2018	90
5 ПРОЦЕС НА КРЕИРАЊЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРАТЕГИСКИТЕ ДОКУМЕНТИ ОД БЕЗБЕДНОСТА И ОДБРАНАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ПО ВЛЕЗОТ ВО НАТО	92
5.1 НАТО процес на одбранбено планирање	92
5.2 Методологија на процесот на одбранбено планирање во НАТО	94
5.3 Усогласување на процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи од безбедноста и одбраната по приемот во НАТО	99
6. РЕЗУЛТАТИ ОД СПРОВЕДЕНОТО ИСТРАЖУВАЊЕ СО УЧЕСНИЦИТЕ ВО ПРОЦЕСИТЕ НА КРЕИРАЊЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРАТЕГИСКИТЕ ДОКУМЕНТИ ОД БЕЗБЕДНОСТА И ОДБРАНАТА.....	105
7. ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА	<u>116</u>

ВОВЕД

Процесот на изработката и имплементација на стратегиските документи од областа на безбедноста и одбраната во суштина претставува интерактивен, плански, организиран и временски долг и сложен процес, кој се состои од бројни самостојни и синхронизирани активности и фази во кој се вклучени многу субјекти и поединци. Процесот се одвива во различни временски циклуси кои можат да бидат дефинирани или да се одвиваат согласно потребите. На крај, процесот резултира со изработени и усвоени стратегиските документи, со кои во пракса се овозможува политичка интервенција на државата во насочување на реформите во безбедносно - одбранбениот сектор, а со цел градење на функционален, способен, одржлив и ефикасен безбедносно - одбранбен систем.

Главната цел со изработката на овие стратегиски документи е државите навремено да ги идентификуваат клучните проблеми и недостатоци на безбедносниот и одбранбениот систем, да ги дефинираат долгорочните цели на политиката во областа на безбедноста и одбраната, како и да се создаде визија за правецот на идниот развој вклучително и алокација на финансиските средства. Едно од круцијалните значења на овие документи е искажување на перцепцијата на државата за ризиците и опасностите кои ја загрозуваат индивидуалната, националната, регионалната и меѓународната безбедност, што како факт создава посебни импликации во дизајнирањето на сопствените безбедносно – одбранбени системи. Како посебна дилема со која се соочуваат сите држави при креирањето и имплементација на стратегиските документи од областа на безбедноста и одбраната е дилемата како системот на национална безбедност да се планира, развива и адаптира (а следејќи ги брзите промени во безбедносното опкружување и појавата на нови воени и невоени закани) и истовремено целосно да биде интегриран со националните стратегии за одржлив развој на државите.

Република Македонија¹ од своето осамостојување па до денес има креирано повеќе стратегиски документи од безбедноста и одбраната во различни временски циклуси, а кои на различен начин се креираа и се имплементираа (или сеуште се имплементираат) во контекст на пошироки реформски процеси во безбедносно - одбранбениот сектор.

¹ Со промена на името во 2019 година - Република Северна Македонија, во понатамошниот текст РСМ;

Стратегиските документи од безбедноста и одбраната во РСМ имаат карактер на секторски стратегиски документи кои ги опфаќаат визиите, целите и активностите на субјектите на системот во еден временски период. Тоа подразбира дека поедини министерства или владини институции (како Министерството за одбрана, Министерството за внатрешни работи, Центарот за управување со кризи, Дирекцијата за заштита и спасување, Безбедносно-разузнавачката заедница и слично) се институционални носители на одговорноста и координацијата на процесите за креирање и имплементација на стратегиските документи во одбранбениот и безбедносниот сектор во целина. Секако, и покрај „секторскиот“ пристап, подготовката на овие стратегиски документи има влијание и врз другите сектори во државата, а во насока на интегрирање на нивните ставови, визии, политики и цели во стратегиските документи од безбедноста и одбраната.

Во рамките на овој магистерски труд, централно прашање е истражување на процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи од безбедноста и одбраната. Процесот се анализира како сублимат на три фази и тоа фаза на креирање, фаза на имплементација и фаза на евалуација. Фазите се анализираат постапно, почнувајќи од утврдување на потребата за изработка на вакви документи, па понатаму преку влезните информации и нивна разработка, па до имплементацијата на документите и нивна евалуација како заокружување на процесот. Иако се дел од еден севкупен процес и се меѓусебно поврзани и условени, фазите се анализираат и поединечно. Дополнително, а во насока да се добијат поверодостојни и порелевантни информации во истражувањето, се анализираат и компарираат и искуствата на други држави, а кои како емпириски факти треба да помогнат во адаптирањето на нашиот национален процес на планирање со одбранбеното планирање во НАТО алијансата.

Истражувањето како целина го опфаќа периодот од 1998 до 2020 година, како поширок период во кој се креираа и имплементираа стратегиски документи од безбедноста и одбраната. Со користење на компаративниот метод, во трудот се компарираат процесите на креирање и имплементација на одредени клучни документи и се истакнуваат спецификите на процесите кои се одвивале во различни воено-безбедносни, политички и економски услови на опстојување на државата, а со цел согледување на објективни и субјективни недостатоци на процесите и институционалните слабости и недоследности. Посебно внимание е посветено на периодот од 2017-2020

година, како клучен и многу значаен период за државата и нацијата, а во кој добивме покана за членство во НАТО сојузот и станавме равноправна членка.

Во трудот, користејќи го статистичкиот метод во комбинација со дескриптивниот метод, се објаснува врската помеѓу креирањето и имплементацијата и евалуацијата. Во тие рамки ќе се потврди реалноста на ставот искажан во основната хипотеза, односно дека успешноста на реформските процеси и достигнувањето на поставените цели е во директна корелација со сеопфатноста на процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи, посветеност на субјектите во процесот, институционалната поддршка и објективната евалуација на достигнатото ниво. Тука се анализира и прашањето дали изработката на една и единствена обединета национална безбедносна проценка по утврдена стандардна методологија е предизвик кој треба да се прифати.

Главна цел која треба да се постигне со овој труд е идентификацијата на методолошките слабости во процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи пред влезот во НАТО и согледување на идните потреби и чекори во адаптација на националното одбранбено планирање со одбранбеното планирање на НАТО.

Структурата на трудот е составена од седум глави преку кои се отсликува постапноста во анализата на процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи од безбедноста и одбраната со тежиште на етапите на креирање и имплементација. Првата глава содржи анализа на стратегиските документи преточени во неколку концептуални решенија, анализа на фазата на креирање, фазата на имплементацијата и фазата на евалуација. Во тие рамки се анализира начинот на планирање, организација и спроведување и значењето на фазата за креирање, фазата на имплементација и фазата на евалуација. Во рамките на првата глава се анализира праксата и значењето на хиерархиската поставеност на стратегиските документи од безбедноста и одбраната како многу важно прашање. За реално да се согледаат состојбите во РСМ, се прави и компаративна анализа со состојбите со други држави, односно со САД, Руската федерација, Кина, Албанија, Србија, Хрватска и Босна и Херцеговина. Во втората глава се анализира структурата на стратегиските документи во РСМ пред влезот во НАТО и посебно се анализира состојбата во хиерархиската поставеност на овие документи и влијанието на отсуството на полистратегиски систем на државно ниво врз политичката кохерентност на документите. Истовремено се прави и компаративна анализа на

структурата на стратегиските документи по старото законско решение и структурата на стратегиските документи по измените и дополнувањата на Законот за одбрана од 2020 година. Третата глава со компаративна анализа ги прикажува состојбите со стратегиските документи во РСМ во однос со други држави во светот. Тука се анализирани и компарирани процесите на креирање, методологијата во процесот и нивото на донесување на документите. Резултатите од компаративната анализа се корисни како сознанија кои можат да помогнат во иднина при дефинирање на методологија за реализација на процесот. Во четвртата глава аналитички се обработува секој документ поединечно и тоа во фазата на креирање и во фазата на имплементација. Како предмет на анализата се појдовните основи за креирање, недостатокот на утврдена методологија и амплитудата на институционална поддршка како клучна. Во рамките на оваа глава посебно се анализира значењето на Безбедносната проценка на предизвиците, ризиците и опасностите, а како појдовна основа за фазата на креирање и методологијата за нејзино создавање. Во петтата глава се анализира процесот на одбранбено планирање во НАТО и се даваат, видувања околу важноста на координација и синхронизација на националниот процес за одбранбено планирање со процесот на одбранбено планирање во НАТО, во насока на воспоставување на баланс помеѓу потребите на НАТО алијансата и националните можности и потреби.

Во рамките на трудот спроведено е и истражување со учесници во процесите, а сознанијата и податоците од истото се искористени како потврда на поставените хипотези во трудот. Како техника за прибирање податоци се користеше интервјуто со ограничена примена во однос на статистичкиот примерок. Резултатите од истражувањето се прикажани во шестата глава.

Во седмата глава се прикажани заклучните согледувања со кои се искажуваат ставови во однос на процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи пред влезот во НАТО и ставови околу идните чекори кои треба да се превземат за побрзо интегрирање во планирачкиот систем на НАТО и воспоставување на нов национален процес на креирање и имплементација на стратегиските документи од безбедноста и одбраната кој ќе произлезе од новиот систем на одбранбено планирање.

1. СТРАТЕГИСКИ ДОКУМЕНТИ ЗА БЕЗБЕДНОСТ И ОДБРАНА

1.1 Концептуални решенија

Потребата за безбедност и институционализирање на истата низ национални стратегиски документи, представува клучен предизвик за сите нации во меѓународниот систем во 21 век.² Конкретно, предизвикот е развивање на национални стратегиски документи, кои како такви ќе обезбедат услови за креирање на безбедносни системи на државите како меѓународни чинители. Во таа насока, државите креираат различни формални стратегиски документи, при што кај некои држави претставуваат класифицирани документи и не се отворени за јавноста, додека кај други се полуотворени или целосно транспарентни. Овие документи третираат прашања на национална безбедност, при што се неминовно е да се третира и внатрешната и надворешната безбедност, а со оглед на фактот што националната безбедност не може да се анализира изолирано, без земање на предвид на сите фактори кои влијаат на истата. Во целост, преку овие документи се создава можност за:

- ✓ дефинирање на стратешките визии за развојот на овие сектори,
- ✓ ефикасна проценка моменталното и идното безбедносно опкружување,
- ✓ детерминирање на вредностите на нацијата кои се заштитуваат,
- ✓ креирање на сеопфатна анализа на закани,
- ✓ консолидирање на различните владини политики поврзани со безбедноста,
- ✓ одредување на приоритетни и мерливи цели,
- ✓ идентификација на меѓународните и домашните фактори,
- ✓ трендовите во сферата на безбедноста што ќе влијаат на националните системи на безбедност и одбрана и други прашања.

Овде неминовно се поставува прашањето зошто се потребни стратегиски документи од безбедноста и одбраната кои вообичаено третираат подолг временски период, кога промените се неочекувани, непредвидливи, многу брзи и сето тоа може да ги доведе во прашање валидноста на ставовите, перцепциите и визиите искажани во нив? Сепак, целта на стратегиските документи не е да предвидува конкретни настани, појави

²Alan G.Stolberg; *How to nations states craft national security strategy documents*; US War college; USA; 2013; стр.1;

кои ја загрозуваат националната безбедност и интересите, ниту пак да дадат одговор како да се заштитат и одбранат истите. Нивната намена е да дадат општа перцепција на стратетиското и безбедносното опкружување во која една држава егзистира и ги заштитува своите национални и одбранбени интереси, да воспостават рамки за одлучување и дејствување заради заштита и остварување на националните интереси и да ги утврди основните правци на моментални и идни акции на среден и долг рок. Тоа со други зборови подразбира дека националните стратетиски документи треба да бидат основа за носење на клучни одлуки и дејствување на државата во одредени ситуации значајни за безбедноста и одбраната во рамките на одредени временски периоди и состојби.

Искусствено и на глобално ниво, постојат повеќе различни формални стратетиски документи кои се занимаваат со прашањата на националната безбедност, но фокусот ќе биде даден на најчесто практикуваните документи, односно *Национална безбедносна стратегија*, *Бела книга*, *Стратетиски одбранбен преглед* и *Национална одбранбена стратегија*³. Некои држави го користат и поимот „*Национална Концепција*“, но во суштина не е објаснето дали стратегијата или концепцијата е на повисоко ниво бидејќи стратегијата ја поврзуваат со некои цели, идеали и национални вредности, а концепцијата ја третираат како начин, патоказ во одредени околности⁴.

1.1.1. Национална безбедносна стратегија

„Стратегија“ по дефиниција подразбира план или акција дизајнирана со намера да се стигне до одреден крај, односно до определена цел, заедно со системот на мерки за нејзино постигнување⁵. Во контекст на безбедноста и одбраната (иако изградбата на системот за национална безбедност опфаќа комплекс на задачи), една од првите задачи е да се дефинира стратегијата за национална безбедност како основен политички безбедносен документ кој ги презентира постулатите на надворешната и внатрешната политика на полето на безбедноста. Конкретно, најпрво треба да се дефинира како да се оствари безбедноста на државата, односно дали со сопствен безбедносен систем базиран

³Ibid str. (13)

⁴Дејан Р. Горгевиќ, Владимир К; Војно Дело 3/2016; Белград; стр.132;

⁵Џон Б., Џејмс Вири, Колин Г., Елиот К.; Стратегија на современиот свет; НАМПРЕС; Скопје; 2007; стр. 5;

на националниот потенцијал, дали во соработка со други системи и меѓународни безбедносни институции или нешто трето. Во таа насока, националната безбедносна стратегија (НБС) треба да претставува израз на усогласеноста на релевантните политички фактори, државните институции, невладините организации и граѓаните во утврдување на општиот пристап и начинот на остварување на заштитата на националните интереси во согласност со актуелните и проценетите предизвици, ризици и закани по безбедноста на државата. Со НБС како документ на домашната и меѓународната јавност на транспарентен начин и се презентираат клучните стратегиски определби за јакнење на националната безбедност и определеноста за активен допринос во изградба и унапредување на меѓународната безбедност на сите нивоа. Иако стратегијата за национална безбедност има многу форми на глобално ниво, постојат одредени основни елементи во содржините кои се универзални за сите национални стратегии за безбедност, без кои стратегијата е или нецелосна или е некохерентна⁶. Генерално тие елементи се:

- ✓ Потврда од формални авторитети во државата од високо ниво за потреба и изработка и имплементација на НБС,
- ✓ Јасно дефинирани национални вредности,
- ✓ Јасно дефинирани национални интереси,
- ✓ Концензуална стратегиска визија,
- ✓ Идентификација и проценка на идните предизвици,
- ✓ Проценка на ризикот,
- ✓ Преглед на потребните ресурси,
- ✓ Ефективна временска рамка на важност на документот,
- ✓ Мерки на ефективност.

Покрај овие елементи некои држави вклучуваат и дополнителни елементи во нивните национални безбедносни стратегии како што се:

- ✓ Механизам за повратни информации во форма на континуирани извештаи за време на имплементацијата заради следење на напредокот во спроведувањето на стратегијата, и/или

⁶<https://atlanticcouncil.org/content-series/strategy-consortium/elements-of-national-security-strategy/>
(пристапено на 12.05.2020) (12.05.2020)

- ✓ Објаснување на методологијата што се користи при креирање и имплементација на документот.

Историски гледано НБС првично биле замислени како документи кои ќе овозможат заштита на националната безбедност од воени закани. Денес овој вид на документ има многу пошироко значење и намена, односно НБС во своите содржини вклучува и невоени димензии на опасностите, како што се тероризмот, организираниот криминал, економска безбедност, енергетска безбедност, безбедност на животната средина, еколошка безбедност, безбедност на храна, компјутерска безбедност, опасности од недржавни актери, нарко картели и мултинационални корпорации, како и ефектите од природни катастрофи и пандемии.

Еден од клучните атрибути на НБС е јасноста во искажувањето на стратешката визија на државата преку која се определуваат безбедносните политики, цели и интереси. Безбедносната политика пак, ја претставува перцепцијата на државниот апарат за заканите за безбедноста на државата и нејзиното население и нејзините одговори на овие закани⁷. Тоа подразбира дека со овој документ се идентификуваат безбедносните состојби во опкружувањето, правците за дејствување и потребните ресурсите што треба да се користат за постигнување национални цели. Со НБС, се обезбедуваат насоки на државните институции за буџетирање, планирање и организирање на спроведувањето на националната стратегија и служи како врска помеѓу целите на стратегијата и правците за дејствување. Во зависност од држава до држава, НБС знае да биде реална стратегија која има можност да ги постигне своите цели со расположливите ресурси, но знае да биде и само стратешка алатка која го искажува националниот безбедносен фокус заради информирање на меѓународната јавност и воедно механизам за обезбедување на ресурси на внатрешен и надворешен план. Во целост, НБС е обединувачки концепт што ги води или насочува политиките поврзани со националната безбедност.

Во хиерархиска смисла, НБС претставува највисоко ниво на стратегија во една држава⁸. Тоа подразбира дека НБС е основа за креирање на други стратегии кои се однесуваат на системот за одбрана, внатрешната безбедност, менаџирање со кризи,

⁷<https://www.osce.org/mk/odihr/30709?download=true> (*присметано на 12.05.2020*)

⁸Alan G.Stolberg., *How to nations states craft national security strategy documents.*, US War college 2013(str 15)

цивилна заштита, уредување на меѓународните односи енергетска безбедност и други. Многу држави во светот поседуваат вакви или слични документи од општ и есенцијален значај за државата од сферата на безбедноста, но со различни имиња на документите. Често овие документи се изработуваат и во „две верзии“, односно класифицирани и неклассифицирани, а со цел да ја балансираат отвореноста или тајноста на документот.

Зачестеноста, односно „фреквенцијата“ на креирање на ваквите стратегии или ажурирање на содржините на постоечките пред се е условена од брзината на промените во стратегиското опкружување и појавата на нови форми за ризици и опасности кои можат да ја загрозат националната безбедност. Конкретно, секоја сериозна држава перманентно ја следи и проценува моменталната и перспективната состојба на безбедносен политички и економски план, на глобално и регионално ниво, и согласно своите проценки пристапува кон циклус на ажурирање на Националната безбедносна стратегија.

Националната безбедносна стратегија треба да овозможи лидерите на државите и државниот апарат да носат навремени и исправни одлуки во одредени состојби предизвикани од брзите промени во стратегиското опкружување, а се однесуваат на националната безбедност на државата.

1.1.2 Бела книга

Самиот терминот „Бела книга“ во смисла на безбедноста и одбраната потекнува од Англија, односно познат пример е „Белата книга на Черчил“ од 1922 година, со кој се обелоденува позицијата и ставот на Обединетото кралство во однос на еврејското прашање во Палестина⁹. Терминот потекнува од периодот кога владините документи биле класифицирани по боја за да означат дистрибуција, и достапност, односно со бела боја се означувале документи кои се достапни за јавноста. Денес, документот Бела книга се практикува во многу држави во светот и во суштина претставува алатка за детално и транспарентно презентирање на државните ставови и политики во однос на некоја тема и проблем што ја опкружуваат. Документот е отворен и јавно достапен, а како документ е традиционален и карактеристичен во земјите на Комонвелтот, односно Велика Британија,

⁹<https://www.encyclopedia.com/humanities/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/churchill-white-paper-1922> (пристапено на (03.03.2020))

Австралија, Нов Зеланд и Канада¹⁰. Сепак, од денешен аспект, постои и пракса каде што Белата книга има „тежина“ на Национална Безбедносна Стратегија, како што е карактеристично за Народна Република Кина, а каде што нема Национална Безбедносна Стратегија, туку има објавено повеќе Бели книги на одбраната, а последната е во 2019 година¹¹. Конкретно, Кинеската бела книга на одбраната има сосема поинаква содржина и во принцип таа го опфаќа ставот на Кина за безбедносното опкружување и влијанието врз безбедноста и одбраната, почнувајќи од глобално па до локално ниво, вклучително и влијанието на природните катастрофи врз безбедноста¹². Во неа се искажани политика и начела на користење на сопствените вооружени сили. Со други зборови, а согласно содржините, иако овој документ се нарекува Бела книга, може да се класифицира во групата на Национални безбедносни стратегии.

1.1.3 Стратегиски одбранбен преглед

Во корпусот на стратегиски документи од безбедноста и одбраната, исто така е вклучен и документот Стратегиски Одбранбен Преглед (СОП). Со овој документ вообичаено се постигнува обединување на напорите за поврзување на националните интереси и правци на делување (а пред воените ресурси - сили, персонал, инфраструктура и материјал), а за да се осигура дека нацијата ја поседува воената способност да ја обезбеди својата безбедност¹³. Преку овој вид документ се идентификува стратегиското безбедносно опкружување во кое државата егзистира и согласно на тоа што мора да превземе за да биде подготвена да се спротивстави на предизвиците, ризиците и заканите во насока на заштита на своите национални витални и трајни интереси. Преку СОП се искажува посакуваната воена сила (со капацитети и способности) која државата сака да ја изгради во иднина заради постигнување на одредени стратегиски цели и потребните ресурси за тоа. Најчесто овие документи се изработуваат како потреба за аналитичко согледување на постојните состојби утврдување на слабостите и врз таа основа да се подготвуваат за градат нови цели, нова структура, нови капацитети и способности.

¹⁰Alan G.Stolberg; *How to nations states craft national security strategy documents*; US War college; Carlisle, PA; USA; 2013; *cmp*15;

¹¹<https://www.csis.org/analysis/chinas-new-2019-defense-white-paper> (нпоставено на 03.03.2020)

¹²Дејан Р. Горгевиќ, Владимир К; *Војно Дело* 3/2016; Белград; *стр.*135;

¹³Alan G.Stolberg; *How to nations states craft national security strategy documents*; US War college; Carlisle, PA; USA; 2013; *cmp*.16;

Во пракса, СОП се изработува кога треба да се направат поголеми промени или поопсежни реформи (во безбедноста или одбраната), а заради доведување на сопствената воена сила во готовост за реализација на стратегиските и воените цели во иднина. Процесот на креирање може да биде законски регулирано и да се одвива циклично во одреден временски период, но има многу држави и практики каде што СОП го креираат согласно укажаните потреби за реформи и реструктурирања на вооружените сили. Обединетото Кралство е првата држава креаторот на овој документ во светски рамки и во својата историја има донесено десетици вакви документи. Од друга страна, во САД овој документ се нарекува QDR (Quadrennial Defense Review) и ги анализира стратешките цели и потенцијалните воени закани¹⁴. Документот се однесува на период од четири години и преставува главен јавен документ што ја опишува воената доктрина на САД. Досега САД имаат објавено вкупно пет вакви извештаи. Првиот извештај е објавен во 1996 година кога се случува распадот на СССР и Варшавскиот блок, а како потреба за брзо реорганизирање и изнаоѓање на нов правец на градење на воени сили согласно новонастанатата безбедносна реалност и согласно воениот буџет. Во 2018 година, QDR беше заменет со Националната стратегија за одбрана¹⁵.

Карактеристично е што овие документи не се донесувани врз основа на некоја законска обврска туку врз основа на укажана потреба, а пред се предизвикана од брзите промени во меѓународното опкружување и соодветно прилагодување на сопствените интереси и приоритети кон ново настанатите состојби. Ова докажува дека СОП е многу значаен механизам кој се изработува со унифицирана методологија и кој дава многу реални информации во форма на заклучоци и насоки – предлози врз кои подоцна се превземаат конкретни активности од многу субјекти. Во поддршка на ова е ставот на Обединетото Кралство, кое по излегувањето од Европската Унија официјално најави дека ќе се пристапи на изработка на нов СОП во одбраната и безбедноста со кој ќе се дефинира нов курс на развојот на сопствената одбрана и безбедност и нови приоритети¹⁶. Ваквиот сериозен однос на ОК кон сопствената безбедност предизвикан од еден голем политички

¹⁴<https://dod.defense.gov/News/Special-Reports/QDR/> (пристапено на 04.03.2020)

¹⁵<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/01/21/how-to-read-the-2018-national-defense-strategy/> (пристапено на 04.03.2020)

¹⁶<https://rusi.org/commentary/upcoming-defence-and-security-review-questions-must-be-answered> (пристапено на 04.03.2020)

процес со непознати импликации е клучен момент и одличен пример и искуство кое треба да се анализира како предизвик. Во целост, државите на различен начин ја регулираат обврската за донесување на СОП како документ (ако воопшто го донесуваат), односно некои држави истото го регулираат преку законски решенија и го наметнуваат СОП како обврска на државата (како САД), држави кои го донесуваат на укажана потреба (како ОК), а има и трети (како Полска) кои со помош на СОП вршат анализа и проценка по прашањата на безбедносното опкружување, ризиците и опасностите на период од 15 години.

1.1.4 Стратегија за одбрана

Стратегијата за одбрана е стратегиски документ кој во хиерархијата на стратегиските документи е на второ ниво, и преставува посебен документ кој ги презентира перцепциите, ставовите и визиите за развој на одбранбениот систем на една држава и вооружените сили. Во многу држави таа се поистоветува со Национална воена стратегија или со Воена доктрина.

Стратегиите за одбрана преставуваат понатамошна разработка на НБС во сферата на одбраната заради поддршка во исполнување на општите стратегиски цели и приоритети дефинирани во НБС, односно клучните планирачки претпоставки врз кои се креира стратегијата за одбрана произлегуваат од НБС. Во својата содржина има повеќе области во кои се дефинираат целите и приоритетите, а што зависи од индивидуалните оценки за ризиците и заканите на секоја држава. Воглавно тие цели и приоритети се однесуваат на тоа каков систем треба да се организира во државата за одбрана од надворешна агресија, односно се искажуваат ставови за структурата и обемот на вооружените сили, нивната организација и ешалонирање, одржливост и слично. Посебно се посветува внимание на тоа како и со кои способности и капацитети да се одговори на заканите од недржавни актери и тероризмот, како и со што да учествува во меѓународни операции или операции за поддршка на мирот. Изработката на стратегиите за одбрана најчесто е во надлежност на Министерствата за одбрана во соработка со воените експерти од вооружените сили, но во некои држави тоа е во исклучива надлежност на воените авторитети. Нивото на одобрување на стратегијата е различно од држава во држава во зависност од законските

регулативи, односно во некои држави тоа стратегијата за одбрана ја одобрува парламентот, а во некои држави претседателот на државата или владата.

1.2 Процес на креирање и имплементација

Процесот како дефиниција се опишува како серија на поврзани фази во одредено време при што последната фаза е добивање на производ, односно процесот е правец на дејствување или постапки за да се постигнат одредени посакувани резултати или краен производ¹⁷. Од оваа дефиниција може да се констатира дека процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи е процес преку кој се создаваат и имплементираат стратегиски документи, односно се донесуваат клучни одлуки за стратегиските приоритети и цели на државата, како и алоцирање на соодветни ресурси за истите. Процесот го реализираат субјекти кои имаат свои улоги и одговорности и спроведуваат мноштво на активности кои меѓусебно се интеракциски поврзани и координирани. Процесот се одликува со постапност и генерално преку процесот се овозможува влезните информации да се претворат во мерливи ефекти.

Процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи, вклучително и стратегиските документи од безбедноста и одбраната, опфаќа повеќе фази, односно фаза на креирање, фаза на имплементација и фаза на евалуација на имплементацијата. Фазите ги планираат, организираат и спроведуваат инволвираните субјекти, а добиените резултати во разни форми понатаму се користат како влезни информации во некои следни процеси на креирање и имплементација на други стратегиски документи за постигнување на посакуваните цели. Процесите треба да се нормативно и методолошки регулирани со закони, подзаконски акти и други документи, а со цел да се насочи процесот, да се обезбеди постапноста, да се реализираат приоритетите, да се постигне балансот меѓу потребите и можностите и да се обезбеди принципот на транспарентност и цивилна контрола. Процесот бара време, координација и посветеност и максимална институционална, политичка и материјална поддршка. Управувањето со процесот подразбира квалитетно комбинирање на различните активности, согледување и проценка на одлучувачките фактори, информации и планирачки елементи, кои заедно треба да допринесат до остварување на стратегиските цели. Процесот на креирање и

¹⁷Research papers 98/91 / 15 october 1998

имплементација најмногу зависи од организациската подготвеност, методолошкиот пристап, координацијата, синхронизацијата и посветеноста на различните менаџерски нивоа и нивниот професионален однос.

1.2.1.Фаза на креирање

Во основа, креирањето значи создавање нешто ново, а во овој контекст подразбира создавање на стратегиски документи од безбедноста и одбраната со кои се дава визијата за развојот на националните безбедносно одбранбени системи и кои понатаму ќе преставуваат фундамент за градење на политиките во насока на остварување на стратешките цели и приоритети во безбедноста и одбраната. Креирањето на документите е првата фаза од така наречениот „животен циклус на документот“, а кој ги опфаќа сите активности од почетокот на работа на нацрт документот, па се до неговото усвојување. Оваа фаза опфаќа повеќе активности како што се одлука за активирање на процесот, анализа на безбедносна проценка на стратегиското опкружување, формулирање на интересите и целите, формулирање на политиките, одредување на системот, изработка на нацрт документ и на крај негово усвојување на тој нацрт документ. Имајќи ја предвид природата на овие документи и нивниот интересорски карактер, креирањето на стратегиските документи треба да биде од страна на мешовита интересорска група, максимално координирана и синхронизирана.

Креирањето на стратегиските документи започнува во моментот кога се анализира и утврдува реалната потребата од создавање на стратегиски документи во контекст на предизвиците, потребите, можностите, економските, технолошките, политичките и безбедносните услови. Одлуката за креирање на стратегиски документи треба да биде образложена и сериозно разгледана од страна на надлежни државни институции, органи, времено овластени тела или поединци. Фазата на креирање започнува со донесување на официјален акт на надлежниот орган овластен за реализација на процесот, а со кој се регулира составот, задачите, роковите, носителите, начинот на заштита на податоците и документите, известувањата за напредокот и друго. Фаза на креирање не е формална туку

суштинска, и преставува нов приод на размислување. Таа треба да е сеопфатна, инклузивна и политички кохерентна¹⁸.

Со креирањето на стратегиските документи во безбедноста и одбраната потребно е да се даде одговор на повеќе прашања, а кои понатаму ќе понудат ефикасани и економичени начини за достигнување на целите за одреден временски период и во одредени општествено политички и безбедносни околности. Конкретно,

- Одговор на прашањето *Каде сме сега?*, - во суштина е анализа на постојната состојба и основа за подготвувањена документот. Најчесто овие информации се сметаат за познати, но со продлабочување на анализата се откриваат информации за кои претходно не сме размислувале на структуриран начин. Затоа колку подетално се направи анализата на постоечките состојби, толку подобра ќе биде основата за планирање на активностите кои треба да се превземат во иднина во однос на сите прашања¹⁹. Ваквата анализа преставува и влезна информација за понатамошните чекори во оваа етапа.
- Одговор на прашањето *Каде сакаме да бидеме?* - произлегува од визијата и перспективите што сакаме да постигнеме и оствариме во иднина. Визиите треба да бидат засновани на реални проценки во корелација со вистинските можности и потреби, во спротивно можеме да предизвикаме нереални и преамбициозни очекувања кои никогаш нема да ги оствариме.
- Одговорот на прашањето *како да стигнеме до таму?*, е всушност креирање на стратегијата, активностите, ресурсите кои ќе бидат неопходни за остварување на поставените цели. Секако било каков документ нема да има свое значење ако не се изработи и документ- акционен план за негова реализација.

Круна на фазата на креирање е усвојувањето на стратегиските документи и нивните акциони планови за реализација од страна на надлежните. Усвојувањето на документот е процедура која е различно регулирана во многу држави, со разни законски решенија и модели. И нивото на кое се усвојува документот е различно и зависи од националните одлуки, нормативната регулатива, уставното уредување или поделбата на власта.

¹⁸Документите кои се креираат да бидат во склад со другите документи на централната власт како што се стратешките приоритети, стратегиите за развој, буџетите, хармонизација со други стратегиски документи од други ресори.

¹⁹Прирачник за стратешко планирање на Владата; Јануари 2014;

1.2.2 Фаза на имплементација

Имплементацијата всушност е активирање на стратешките документи кои претходно се дефинирани и усвоени со цел да се изврши одредена стратешка промена, односно да се реализираат поставените цели и приоритети. Таа конкретно е преточување на визиите во оперативни документи, планови, програми, политики и практични активности поткрепени со ресурси, во насока на остварување на целите и приоритетите. Фазата на имплементација е многу интензивна фаза која бара високо ниво на координација, синхронизација и широка институционална поддршка. За успех на фазата за имплементација, задолжително е да се има соодветен механизам за следење, надгледување и известување.

Фазата на имплементација мора да се изведе доследно и согласно акционите планови. Во фазата на имплементација учествуваат многу субјекти на различни нивоа со различни задолженија и одговорности, а нивните активности можат да се одвиваат паралелно или парцијално (во различни временски периоди и временски различно да траат), но сепак мора да се поврзани со целта која треба да се оствари, а за што е потребна е стабилна координација и синхронизација на сите инволвирани субјекти. Заради тоа, пред да се отпочне со имплементацијата, потребно е да се изработат соодветни акциони планови кои ќе преставуваат оперативни документи и кои ќе ги содржат сите важни елементи во врска со имплементацијата. Тие планови треба да ги опфаќаат мерките и активностите кои треба да се спроведат, носителите и временските рокови. Во пракса овие планови се изработуваат пред да се усвои стратешкиот документ и пожелно е и тие планови да се разгледаат и усвојат заедно кога се усвојува и стратешкиот документ како негов составен дел.

Механизмот за следење и надгледување на имплементацијата овозможува навремено реагирање во услови кога се јавуваат одредени застои и проблеми кои треба да се надминат. Исто така, механизмот за следење и надгледување овозможува измени или прилагодување на стратешките документи согласно новонастанатата состојба.

Известувањето за достигнатото ниво на имплементацијата на документите се регулира со одлуки на авторитетите или со методологија за следење и известување. Со помош на овие извештаи се постигнуваат мулти ефекти кои се значајни и корисни. Конкретно, се анализира достигнатиот напредок, се компарира со реализацијата на

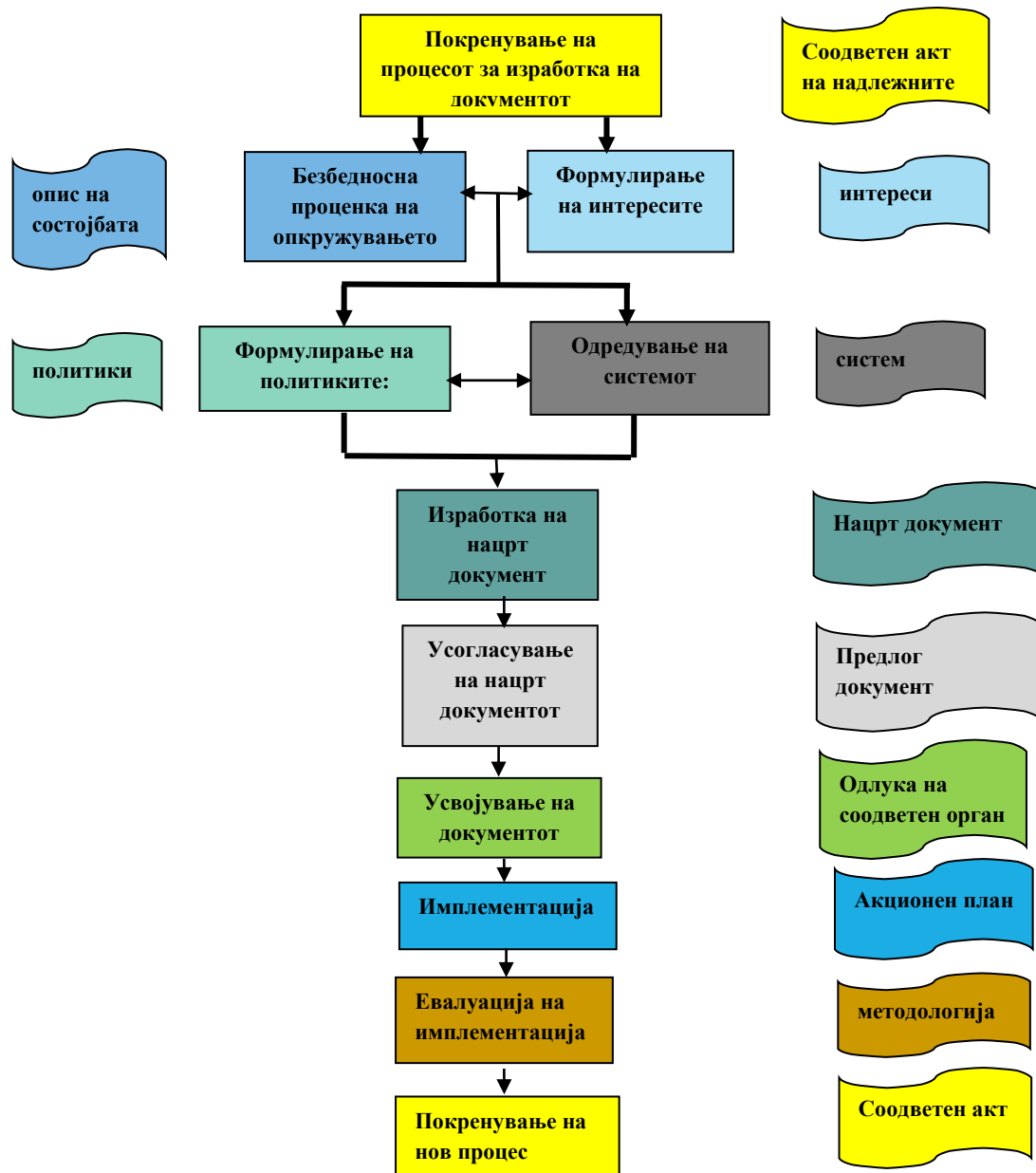
визиите, приоритетите и целите, се воочуваат слабостите и недостатоците на имплементацијата, како и врз основа на извештаите се препорачуваат и се превземаат активности за корегирање на процесот или отпочнување на нов циклус на креирање и имплементација.

1.2.3 Фаза на евалуација на имплементацијата

Суштински прашања кога станува збор за евалуацијата на имплементацијата е *кој, кога и како да ја планира, организира и спроведе евалуацијата на имплементацијата, како и врз основ на која методологија*. Отсуството на методологија за евалуација може да доведе во состојба да се има квалитетно дефинирани документи со одлични решенија и стратегии но лоша имплементација, а што може директно да доведе до отсуство на очекуваниот ефект.

Евалуацијата се спроведува со цел да се утврди дали се постигнати поставените цели и на кое ниво на реализација, да ги утврди негативните ефекти во етапата на имплементација, како и да препорача понатамошни мерки и активности за продолжување на процесот. Начинот, односно методологијата и процедурите со кои се врши евалуацијата и презентацијата на резултатите во пакет со предлозите, можат да се дефинираат преку разни подзаконски акти, упатства, насоки и стандардни оперативни процедури.

При евалуацијата треба да се користат разни алатки и техники и научни методи за да се добие издржана и научно заснована евалуација. Суштински, од евалуацијата како последна фаза на имплементацијата се очекува да се добие одговор на прашањето - *Каде сме сега?* Со одговор на ова прашање фактички се стекнуваме со верификувани оценки за достигнувањата и се утврдуваат потребите кои треба да продолжат да се реализираат. Со евалуацијата се естрахираат појдовни информации и елементи кои ќе преставуваат планирачки претпоставки за започнување на нов циклус на креирање и имплементација на стратегиските документи од безбедноста и одбраната. Тоа подразбира старт на нов циклус на креирање и имплементација со нов документ или документи во насока на подобрување или надополнување на развојните процеси.



Слика број 1. Процес на креирање и имплементација на стратегиските документи од безбедноста и одбраната

1.3 Хиерархиска поставеност и искуства

Од денешен аспект на гледање, во светот не постои единствено гледиште и пракса во врска со хиерархискиот поставеност на стратегиско - доктринарните документи од секторите безбедност и одбрана, но општа тенденција е да се воспостави одреден ред на тие документи. Во таа насока, стратегиските документи за национална безбедност мора да бидат хиерархиски поставени, да постои јасна динстикција и подредување по значењето и

општоста на стратегиските документи, како и да постои врска меѓу различите нивоа во поставеноста. Конкретно, секое повисоко ниво треба да управува со нивото подолу, односно повисокото ниво претставува извор на информации врз кои се базира планирањето на стратегиските документи на пониско ниво²⁰. Хиерархијата треба да се базира на нивоата на општоста, посебноста и поединечноста во искажување на ставови, визии, цели. Таа подразбира последователност во креирањето на документите кој документ му претходи на другиот документ со цел да се избегне конфузијата во искажување на ставовите, визиите и оценките. Теоретски, Националната безбедносна стратегија треба да послужи како стратешки стандард за изработка на сите други документи, кои треба да бидат логички поврзани.

Во пракса, како ќе се постават документите во националните системи на хиерархија е индивидуално прашање на секоја држава и не може да се даде одговор на прашањето кој е „најдобар“ пристап, рецепт, методологија или процедури за развивање и хиерархиска поставеност на овие документи. Национално прашање на државите е дали ќе практикува стандардни или општо прифатени процеси за креирање на овие документи или ќе креира сопствени пристапи за развој на национална безбедносна стратегија. Сепак, секогаш мора да се води грижа за сеопфатна координација и транспарентност на процесот помеѓу сите државни институции и агенции, вклучително и невладиниот сектор.

За таа цел, во продеолжение на овој труд, со компаративна анализа на поставеноста на стратегиските документи од безбедноста и одбраната во неколку држави, ќе се побара одговор на прашањето *Дали постои единствено гледиште односно единствена методологија во врска со воспоставување на хиерархијата на документите?*, односно *Кои се разликите?* Врз основа на компарацијата, ќе се добијат и сознанија за местото на РСМ по ова прашање, односно кои искуства се применливи и во кој правец треба да се одвиваат работите. Во анализата ќе се опфатат САД, Руската Федерација, Кина, Хрватска, Босна и Херцеговина, Србија и Албанија.

²⁰Alan G.Stolberg., *How to nations states craft national security strategy documents.*, US War college 2013(cmp.16).

1.3.1.Соединети Американски Држави (САД)

Во САД постои долгогодишна воспоставена пракса да се креира и усвои нова Стратегија за национална безбедност со доаѓањето на новиот претседател на власт и воспоставувањето на нова извршна власт. Стратегија за национална безбедност ја подготвува, донесува и усвојува Советот за национална безбедност на чело со претседателот на САД. Во таа стратегија се искажуваат основните ставови во врска со безбедноста и надворешната политика на државата²¹. Последователно, а како резултат на оваа стратегија се носи Воена стратегија на САД, во која се дефинирани основните цели и задачи на вооружените сили на САД. Оваа стратегија ја донесува и усвојува Министерството за одбрана²². Како новост, а за време на вториот мандат на Претседателот Буш, се воведува уште едно ниво на стратегија меѓу Националната стратегија за безбедност и Воената стратегија, односно се имплементира Стратегија за национална одбрана, а на Воената стратегија и е додадена е синтагмата Национална воена стратегија²³. Карактеристично е што одредени делови содржини и прилози од овие документи се класифицирани и не се публикувани во јавноста, односно се публикуваат само скратени содржини на документите во форма на резиме. Денеска хиерархискиот систем на стратегиско-доктринарните документи во САД го сочиниваат четири нивоа и тоа :

	Документ	Ниво	Изработува/Усвојува	Донесува
1	СТРАТЕГИЈА ЗА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ	I	Совет за безбедност	Претседател
2	СТРАТЕГИЈА ЗА НАЦИОНАЛНА ОДБРАНА	II	Министерство за одбрана	Секретар за одбрана
3	НАЦИОНАЛНА ВОЕНА СТРАТЕГИЈА	III	Министерство за одбрана	Секретар за одбрана
4	Воени доктрини - здружена - видовска - родовска -функционални	IV	Началник на здружен штаб на вооружените сили на САД	Секретар за одбрана

Табела бр. 1 Хиерархија на стратегиските документи од безбедноста и одбраната во САД

²¹<http://nssarchive.us/national-security-strategy-reports-overview/>(прусманено на 22.03.2020)

²²<http://nssarchive.us/national-military-strategy/> (прусманено на 23.03.2020)

²³МирковиќТ. Војна стратегија администрације преседника Обаме, Војно Дело 2010 Београд. Стр.83

Ваквата хиерархиска поставеност на стратегиските документи во САД даваат јасна слика на постапноста во процесот на креирањето на документите. Конкретно, со Стратегијата за национална безбедност на Претседателот се обезбедува визија и стратегија за унапредување на интересите на нацијата, универзалните вредности и меѓународниот поредок заснован на правила. Исто така, таа ги утврдува принципите и приоритетите што опишуваат како САД ќе го води светот кон поголем мир и нов просперитет. Стратегија за Национална Одбрана која ја донесува Секретарот за одбрана, дава пак визија како Министерството за одбрана ќе придонесе во поддршката на спроведувањето на Националната стратегија за безбедност на Претседателот на САД. На крај, Националната воена стратегија и Воените доктрини кои ги подготвуваат Министерството за одбрана и Здружениот штаб на Вооружените сили на САД, а во консултација со пониските нивоа на штабови во вооружените сили ги даваат стратешките цели на вооружените сили и размислувањата како најдобро да се операционализира Стратегијата за Национална Одбрана. Стратегијата за Национална Одбрана задолжително се доставува и до Конгресот на САД.

Ваквата јасна поставеност на стратегиско доктринарните документи во САД подразбира дека тие се меѓусебно поврзани и условени. Тоа значи дека секоја промена во Стратегијата на национална безбедност предизвикува домино ефект врз другите документи. Непостои можност да се креира нов стратегиски документ од овој сектор без претходно да не се промени Стратегијата за Национална безбедност. Со ваква хиерархиска организација и јасни процеси и процедури се овозможува креирање на интегрален систем на националната безбедност на САД од страна на политички чинители со сеопфатно учество на експерти од безбедносно одбранбениот сектор но и јасна одговорност со јасни надлежности на чинителите.

Во САД постојат и други поединечни стратегии од сферата на безбедност кои се однесуваат на поедини сегменти од безбедносниот сектор, односно националното разузнавање, контраразузнавање, борба против тероризмот, борба против наркотици, миграција, пролиферација на оружје за масовно уништување и други.

1.3.2 Руска Федерација

Руската федерација за првпат во 1997, а потоа и во 2000 година донесе национален документ од областа на безбедноста наречен Концепција за национална безбедност. Пред овој документ, РФ креираше само Воена доктрина која ги опфаќаше само одбранбените аспекти.

Од денешен аспект, Руската Федерација подготвува Стратегија за национална безбедност на РФ, кој е документ кој ги содржи основите на руската економска, социјална, надворешна и одбранбена политика за период од 10 години. Стратегијата ја донесе Претседателот на РФ во 2009 година, за период до 2020 година. Значаен факт е дека креатори на Стратегијата за национална безбедност се членовите на Советот за безбедност на РФ со кој раководи Претседателот на РФ (слично како и во САД) и членовите на Научниот совет во Советот за безбедност на РФ. Научниот совет го сочинуваат преку 150 академици, професори, членови на академија, декани на факултети, раководители на научни институции²⁴. Овој факт укажува дека РФ посветува максимално внимание дава огромен значај и има мошне сериозен пристап кон овој национален документ.

Во надлежност на Советот за безбедност на РФ е и усвојување на сите други документи кои ги донесува Претседателот, а се однесуваат на многу области од безбедносниот сектор²⁵. Важно е да се истакне податокот дека Претседателот на РФ ја донесува и Концепцијата за долгорочен економско - социјален развој на РФ, од причина што Стратегијата за национална безбедност во РФ е тесно и неодвоиво поврзана како суштински така и временски со таа концепција. Ваквата поврзаност произлегува од политиките на РФ дека функционирање и развојот на националната безбедност на РФ пред се се базира на перформансите на социјално- економски сфера на општеството. Стратегијата за национална безбедност на РФ и Концепцијата за долгорочен економско социјален развој на РФ се документи кои ја отсликуваат визијата на РФ како да обезбеди опстанок на државата и нацијата и како да обезбедни економско социјален развој што во суштина се цели кои треба да ги постигне системот наречен држава. Тие документи се

²⁴Дејан Ѓ., Владимир К., Компаративна анализа стратегијско-доктринарних документатта у сфери безбедности и одбране., Војно дело, Београд 3/2016 (стр. 132)

²⁵Ибид (стр. 133) прикажани во табела бр. 5

политичко кохерентни меѓусебно. Доколку се обединат двата документа фактички се добива Државна стратегија која е на врвот на секој полистратегиски систем.

Стратегијата за национална безбедност на РФ е основа за креирање на многу други стратегии, концепции, доктрини и политики во различни области во рамките на националната безбедност. Тие стратегии се однесуваат на воена и одбранбена индустриска безбедност, меѓународна безбедност, економска безбедност, државна и јавна безбедност, антитерористички активности и информациска безбедност.²⁶

	Документ	Ниво	Изработува/ Усвојува	Донесува
1	СТРАТЕГИЈА НА НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ	I	Совет за безбедност	Претседателот
	ВОЕНА ДОКТРИНА	II	Совет за безбедност	Претседателот
2	Стратегии за: - воена и одбранбена индустриска безбедност, - меѓународна безбедност - економска безбедност - државна и јавна безбедност - антитерористички активности - информациска безбедност	II	Совет за безбедност	Претседателот

Табела бр. 2. Хиерархија на стратегиските документи од безбедноста и одбраната во Руската Федерација

Во секторот - одбрана, Воената доктрина на РФ во минатото била единствениот документ кој бил изработуван, но денеска тој произлегува од Стратегијата за национална безбедност на РФ.

1.3.3 Народна Република Кина

Народна Република Кина до денеска нема публикувано јавно достапен документ - Стратегија за национална безбедност. Највисок јавен стратегиско доктринарен документ е Белата Книга на одбраната, која се донесува во просек на секој две години²⁷.

Народна Република Кина има долгогодишно искуство со креирање на еден ваков документ кој преставува јавно и транспарентно искажување на намерите за зачувување и јакнење на националната безбедност и заштита на своите интереси во регионот и пошироко, а наспроти интересите на САД во тој регион кои се искажуваат во Националните стратегии за безбедност на САД. Во суштина Белата книга е традиционален документ во НР Кина со кој се преставени политиката и принципите на употребата на

²⁶<http://www.scrf.gov.ru/> (пристапено на 24.03.2020)

²⁷http://eng.mod.gov.cn/publications/2019-07/24/content_4846452.htm

вооружените сили на НР Кина во заштита на својата безбедност и националните интереси. Преку овој документ се презентира во јавноста кинеското согледување на безбедносното опкружување кое влијае на нивната безбедност и одбрана почнувајќи од глобалните тенденции и проблеми па до регионални и локални како и прашања на внатрешен план кои влијаат на безбедноста како што се природните катастрофи. Посебно се разработува прашањето на предизвиците, ризиците и заканите како и стратегиските определби на НР Кина. Ваквата содржина на Белата книга укажува дека станува збор за повисок стратегиски документ од Стратегијата за одбрана односно по многу елементи и содржини, а посебно по значајот може да се рангира како Стратегија за национална безбедност на НР Кина.²⁸

Со други зборови, Народна Република Кина иако е светска сила на глобално ниво и воено-политички и економски фактор во светот, на едноставен начин само преку еден документ наречен Бела книга ги искажува јавно своите ставови и визии поврзани со националната безбедност, односно нема воспоставено хиерархија на стратегиско доктринарните документи.

	Документ	Ниво	Изработува	донесува
1	БЕЛА КНИГА	I	Државен Совет на НР Кина	Државен Совет на НР Кина

Табела бр.4. Хиерархија на стратегиските документи НР Кина

1.3.4 Република Хрватска

Во втората половина на деведесетите години, по осамостојувањето на Република Хрватска, се појавува вакум на искуство и експертиза во Република Хрватска (слично како и во РСМ), во однос на тоа дали се потребни национални стратегиски документи од безбедноста и одбраната, на кој начин да се креираат и имплементираат, кој треба да ги донесе и од кои претпоставки и насоки треба да отпочне²⁹. Притиснати од ваквата состојба, Хрватска донесува во брза постапка неколку стратегиски документи кои не одговараат целосно на потребите и го немаат потребниот квалитет³⁰. По влегувањето на

²⁸Дејан Ѓ., Владимир К., *Комапаративна анализа стратегијско-доктринарних документатта у сфери безбедности и одбране ., Војно дело, Београд 3/2016 (стр. 135)/*

²⁹Марјан Ѓ. *Безбедносна политика и концепти фондација Конрад Аденауер во РМ Факултет за безбедност-Скопје Унверзитет “Св Климент Охридски“ Битола Винсет графика ДОО Скопје 2017 (стр.301)*

³⁰*Ибид стр. 302*

Хрватска во НАТО алијансата и прифаќањето на обврските како членка во рамките на НАТО планирачкиот процес, Хрватска креираа и имплементираа нови национални стратегиски документи од безбедноста и одбраната. Денеска во Република Хрватска постои етаблирана хиерархиска поставеност на документите од безбедноста и одбрана и сето тоа е верификувано и пропишано со Законот за одбрана³¹. Според Законот за одбрана на Хрватска како фундаментални документи во делот на одбраната се Стратегија за одбрана, Воена стратегија, Стратегиски преглед на одбраната, Долгорочен план за развој на вооружените сили и Планот за одбрана³². Сите овие документи од одбраната се разгледуваат во Одборот за одбрана, а ги изработуваат и донесуваат други институции. Како највисок стратегиски документ од сферата на безбедноста во Хрватска е Стратегијата за национална безбедност која ја донесува Собранието на Хрватска по претходно разгледување од страна на Советот за национална безбедност³³. Овој документ се изработува во Министерството за одбрана. Хиерархијата на стратегиските документи обезбедноста и одбраната во Република Хрватска е следната:

	Документ	Ниво	Изработува	Мислење	Донесува
1	Националната стратегија за безбедност	I	Министерството за одбрана во соработка со посебни мешовити групи	Влада-Совет за национална безбедност	Собранието
2	Стратегија за одбрана	II	Министерството за одбрана и ГШ на вооружените сили	Влада-Претседател Совет за одбрана	Собранието
3	Воена стратегија	III	ГШ на вооружените сили	Министерство за одбрана-Влада	Претседател
4	Стратегиски одбранбен преглед	IV	Министерство за одбрана	Министер	Влада
5	Долгорочен План за развој на вооружените сили	IV	Министерството за одбрана	Владата	Собранието
6	План за одбрана	IV	Министерството за одбрана	Владата	Претседателот

Табела бр.4. Хиерархија на стратегиските документи во Република Хрватска

1.3.5. Република Босна и Херцеговина

Босна и Херцеговина по прашање на хиерархијата на стратегиските документи од безбедноста и одбраната се разликува од многуте држави во регионот, пред се заради тоа

³¹<https://www.zakon.hr/z/334/Zakon-o-obrani> (пристапено на 25.03.2020)

³²Член 4 од законот за одбрана на Р. Хрватска.

³³Член 4 точка 5 од Закон за безбедносно разузнавачки состав на Р.Хрватска

што стратегиско доктринарните документи се усвојувани врз основ на претходно усвоени клучни документи кои ја дефинираат безбедносната и одбранбената политика. Тие документи се „Политика на одбраната на Босна и Херцеговина“ и „Политика на безбедноста на Босна и Херцеговина“. Со овие документи се детерминираат политиките од сферата на безбедноста и одбраната, а што подразбира дека прво се усвоени документите “Одбранбена политика на БиХ“ како понизок документ и документот “Безбедносна политика на БиХ “ како повисок документ³⁴.Откако ќе се усвои Политиката на одбраната непосредно потоа се усвојува и Воената доктрина како стратегиско доктринарен документ³⁵.

Следен стратегиско доктринарен документ од сферата на одбраната е Белата книга. Тоа е документ кој го усвојува колективното Претседателство на Босна и Херцеговина како највисоко колективно тело. Овој документ е донесен врз основа на документите за одбранбената политика и безбедносната политика на БиХ, Законот за одбрана и други документи. Тоа е највисокиот стратегиско доктринарен документ од сферата на безбедноста и одбраната во БиХ. Откако ќе се донесат сите овие документи се креира Воената стратегија. Тоа е документ со кој се тежнее да се достигнат поставените цели од одбранбената политика и безбедносната политика и е снова за изработка на Воената доктрина.

	Документ	Ниво	Изработувач	Мислење	Донесува
1	Безбедносна политика на БиХ		Не е регулирано како законска обврска (мешовити работни групи	Не е регулирано	Колективно Претседателство
2	Одбранбена политика на БиХ		Министерство за одбрана	Не е регулирано	Колективно Претседателство
3	Бела книга на одбраната	I	Министерството за одбрана со посебни мешовити групи	Не е регулирано	Колективно Претседателство
4	Воена стратегија	II	Здружен штаб на вооружените сили	Министерство за одбрана	Здружен штаб на вооружените сили
5	Воена доктрина	III	Здружен штаб на вооружените сили	Министерство за одбрана	Здружен штаб на вооружените сили

Табела бр.5. Хиерархија на стратегиските документи во Република БиХ

³⁴Дејан Ѓ., Владимир К., Комапаративна анализа стратегијско-доктринарних документатта у сфери безбедности и одбране ., Војно дело,Београд 3/2016 (стр. 136)

³⁵http://www.mod.gov.ba/dokumenti/odbrambeni_dokumenti/?id=21743

1.3.6. Република Србија

Во Република Србија согласно позитивната законска регулатива Стратегијата за национална безбедност е највисокиот стратегиски документ од сверата на безбедноста и одбраната. Според полистратегискиот ситем на Србија, кој патем не е доуреден, таа завзема централно место помеѓу другите државни стратегии и претставува основа за изработка на другите стратегии кои се од различно значење, општост и содржина³⁶. Стратегијата за одбрана е исто така документ кој произлегува од Стратегијата за национална безбедност и е највисок стратегиски документ од сверата на одбраната.

Со Законот за одбрана на Србија е регулиран целиот процес на креирање и се запазува тростепеноста на процесот на креирање односно изработувач предлагач и ниво на усвојување. Практиката во Србија укажува дека Собранието ги донесува двете стратегии и таа за национална безбедност и за одбрана со што се дава значај на двата документи иако Стратегијата за национална безбедност е на повисоко ниво.

Следен стратегиско доктринарен документ во хиерархијата на документите од сферата на безбедноста и одбраната е Доктрина на Војската на Србија која ги операционализира ставовите од Стратегијата за национална безбедност и Стратегијата за одбрана³⁷.

Една од важните карактеристики на состојбите во Србија во однос на хиерархијата на стратегиските документи од безбедноста и одбраната се недостатоците на јасен хиерархиски однос, недефинирани и неусогласени содржини и цели. Тоа значи дека постои недостаток на политичка конзистентност помеѓу стратегиските документи од безбедноста и одбраната кои се во голем број и се изработени од други министерства. Како една од главните причини за ваквата состојба е непостоење на едно национално тело од областа на безбедноста кој би бил задолжен за усогласување на стратегиските документи³⁸.

Во Србија постои Советот за национална безбедност кој е создаден како потреба за да на едно место се собираат носителите на секторот безбедност и меѓусебно да се

³⁶Дејан Ѓ., Владимир К., Комапаративна анализа стратегијско-доктринарних документатта у сфери безбедности и одбране ., Војно дело,Београд 3/2016 (стр. 129 и 130).

³⁷<http://www.mod.gov.rs/cir/4349/zakoni-4349>

³⁸Ибид стр (131)

координираат по клучни безбедносни прашања. Советот за национална безбедност нема никаква законска надлежност по ова прашање ниту пак било кој друг орган или тело. Ваквата состојба многу наликува на состојбата кај нас особено во однос на непостоење на соодветно државно тело за координација на креирањето на стратегиските документи од безбедноста и одбраната и надлежностите ингеренции и овластувања на Советот за безбедност по овие прашања.

Во Србија изработена е и Бела книга на одбраната како документ на Владата на Србија и не е дел од хиерархијата на стратегиските документи. Документот е креиран и донесен од страна на Министерството за одбрана и произлегол како потребата за транспарентно презентирање и приближување на процесите, достигнувањата, проекциите во развојот на системот за одбрана на Србија на најшироката домашната и странската јавности преставува збир на генерални информации.

	Документ	Ниво	Изработувач	Мислење	Донесува
1	Стратегија на национална безбедност	I	Министерство за одбрана	Влада	Парламент
2	Стратегија за одбрана	II	Министерство за одбрана	Влада	Парламент
3	Доктрина на Војската на Србија	III	Генералштаб на Војската на Србија	Министерство за одбрана	Претседател

Табела бр 6. *Хиерархија на безбедноснооодбранбенитестратегиски документи во Србија*

1.3.7 Република Албанија

Трансформацијата на безбедносно одбранбениот сектор на Република Албанија тесно е поврзана за процесот на приклучување кон НАТО и во тој контекст и креирањето на стратегиските документи е поврзан со истиот. Во соработка со партнерите од НАТО, Р.Албанија креираше неколку стратегиско доктринарни документи како што се Стратегијата за национална безбедност, Националната одбранбена стратегија и Национална воена стратегија. Националната одбранбена стратегија и Националната воена стратегија се преклопуваа во голема мера во своите содржини, визии, ставови, решенија. Согласно решенијата понудени во Стратегијата за национална безбедност, редефинирањето на ставовите требаше да се врши на секои три години.

По влезот во НАТО во 2009 година се пристапи кон изработка на нови документи, но првиот ревидиран и усогласен документ со новиот Концепт на НАТО беше Национална

стратегија за безбедност која се донесе дури во 2015 година. Денеска званично Република Албанија според изворите на Министерството за одбрана има два стратегиски документа кои се од ресорот на безбедност и одбрана и се во фаза на изработка. Тие документи се Стратегијата за национална безбедност и Национална воена стратегија.³⁹

Република Албанија има изработено и неколку Стратегиски одбранбени прегледи, но не како стратегиско доктринарни документи туку како аналитички документи кои дават информација за достигнатото ниво на имплементација на стратегиските документите пред се на Националната одбранбена стратегија и Националната воена стратегија.

Република Албанија многу сличности со Република Северна Македонија во соочување со потешкотии на почетокот на градење на демократско општество и особено на нов безбедносно одбранбен систем. Институциите се судрија со проблемот на неискуство и недостаток на експертиза особено во организацијата на процесите за креирање на вакви стратегиско доктринарни документи, а посебно со постојаната политизација на безбедносните институции.

Денеска во Р. Албанија се дефинирани кои институции и тела – комисии и комитети во рамките на Парламентот, Владата и Претседателот се надлежни за иницирање, креирање и спроведување на стратегиските документи⁴⁰. Во согласност со законската рамка донесена од Парламентот на Р. Албанија одговорноста – надлежноста за донесување на стратегиските документи за безбедноста и одбраната е во хиерархиски редослед и тоа по следново: Парламент, Претседател на државата, Советот на министри, Премиер, министер за одбрана, Генералштаб, Началник на ГШ, команданти на КоВ, ВВ и Морнарица⁴¹. Во оваа хиерархија Парламентот ги одобрува стратегиските документи од безбедноста и одбраната од национално значење.

Во рамките на полистратегискиот систем на Р. Албанија постојат и многу други документи кои не се со општо стратегиски доктринарен карактер туку се посебни и поединечни документи кои се однесуваат на посебни и поединечни сегменти од националната безбедност и одбрана како што се: Документ за одбранбена политика на

³⁹<http://www.mod.gov.al/eng/index.php/security-policies/strategic-documents> (пристапено на 07.04.2020)

⁴⁰Enri Hide, Geron Kamberi., Security Policies in the WesternBalkans: Albania Belgrade Centre for Security Policy, 2010.(стр.18)

⁴¹Ибид. (Стр.18)

Албанија, Стратегија на Министерството за одбрана, Национална стратегија за интегрирано гранично управување, Стратегија за јавен ред и мир и државна полиција, Стратегија за борба против организиран криминал и трговија со луѓе и тероризам.⁴²

	Документ	Изработува	Предлага	Донесува
1	Стратегија на национална безбедност	Министерство за одбрана	Влада	Парламент
2	Национална воена стратегија	Генералштаб на ВС на Албанија	Министерство за одбрана	Парламент

Табела бр 7. Хиерархија на безбедносно одбранбените стратегиски документи во Албанија

⁴²Ибид. (Стр.10)

2. СТРАТЕГИСКИ ДОКУМЕНТИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

2.1 Видови на стратегиски документи

Редот по правило подразбира и хиерархија односно класификација на процесите, поимите и појавите на општи посебни и поединечни, воспоставува ред односно хиерархија на различни нивоа на општост⁴³. Пред отпочнување на процесот на креирањето и усвојувањето на документите најцелисходно е да се знае кои документи е потребно да се усвојат односно кој документ му претходи на следниот. Непостоењето на јасна дефиниција на хиерархијата на стратегиските документи кои треба да ги креираме и усвоиме носи конфузија во нивната имплементација во пракса.

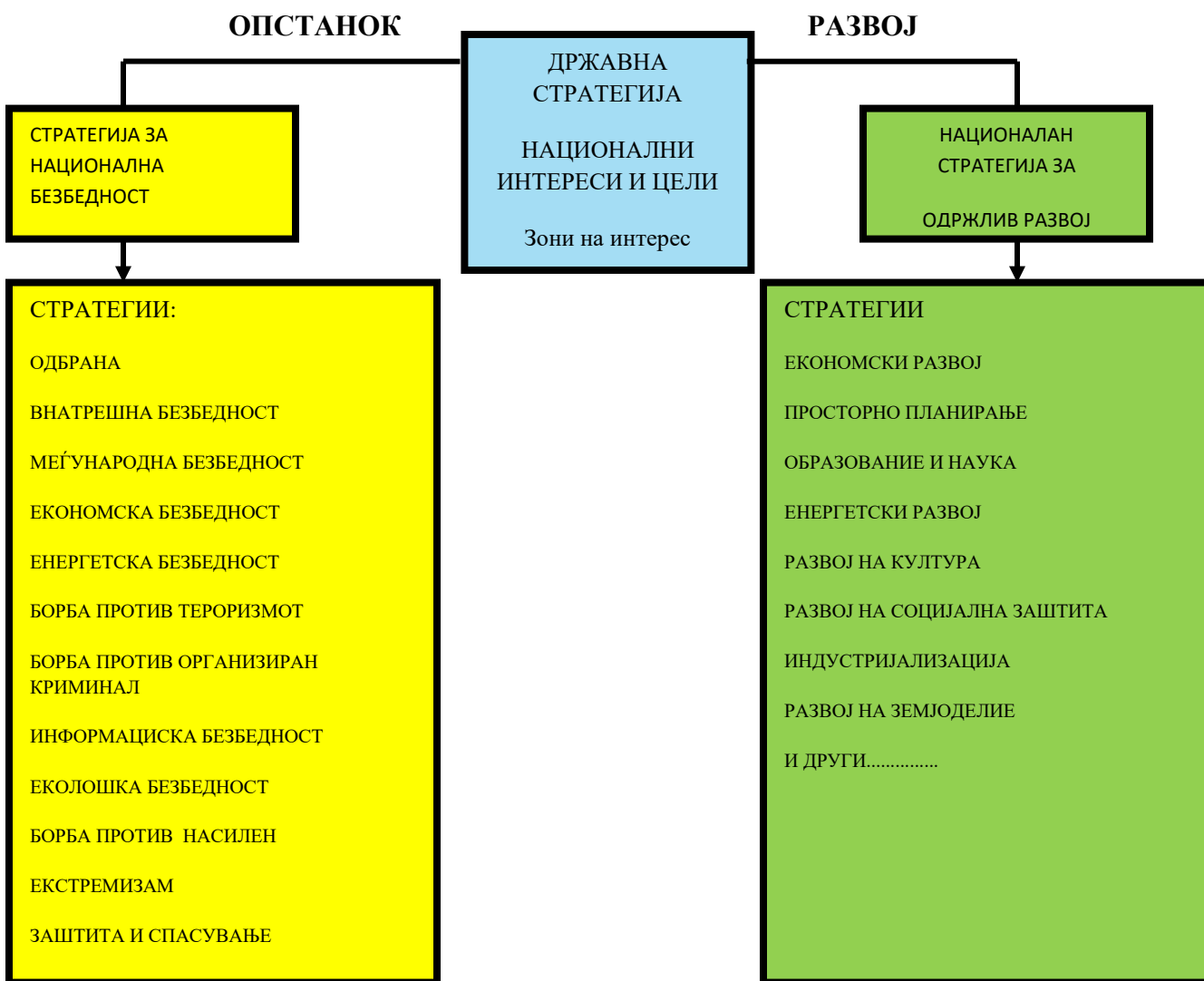
Одредени држави во светот имаат свои Национални Стратегии или т.н. “Државни стратегии,, како највисок хиерархиски документ кои ги содржи националните вредности, националните интереси кои треба да се остваруваат и целите кои треба да се достигнат во одреден период и ги детерминираат зоните на интерес на државата.

Токму ваквата Државна Стратегија треба да биде појдовна основа за создавање на хиерархија на пониските документи и нивите односи, и појдовна основа за создавање на полистратегиски систем и рангирање на посебните секторски стратегии⁴⁴. Тоа подразбира дека од Државната стратегија врз основа на определените националните интереси и цели се дефинираат и интересите и целите на националната безбедност.

Тргувајќи од двете клучни функции на секоја држава како систем да обезбеди сопствен опстанок и сопствен развој логично се наметнува заклучокот дека Државната Стратегија треба да биде најопштиот стратегиски документо еден национален полистратегиски систем “ матица“ од кој ќе произлезат сите други стратегии за безбедност и развој на една држава.

⁴³Форца Б., Стојковиќ Б., *Хиерархији стратегиских документата*, Воено дело-2013 Београд стр. 146

⁴⁴Вишиниќ Д., *Стратегија државе како судбина нације*, Институт за ратне вештини Београд 2005 стр. 342.



Слика бр. 2. Начелна шема на Полистратегиски систем

Во периодот од осамостојувањето до денеска во РСМ нема креирано Национална стратегија или Државна стратегија како основна појдовна точка за креирање на останатите секторски стратегии ниту пак имало било какви иницијативи од политичко или експертско ниво. Кога ја анализираме хиерахиската поставеност на стратегиските документи во РСМ треба да почнеме од Уставот на државата кој по дефиниција претставува највисок правен акт кој ги дефинира основните прашања на државното и општественото уредување, организација на државата, основните права и слободи на граѓаните безбедноста и одбраната и друго. На конечната содржина на Уставот влијаат и економски и политички

фактори, националните стратешки определби, меѓународната положба и геостратешката поставеност. Во Уставот се дефинирани некои од најважните национални интереси и цели. Една од основните улоги на Уставот е улогата на “појдовна точка“ за воспоставување на другите подсистеми кои се насочени кон заштита на националните интереси, вредности и цели заради опстанокот на државата и подсистеми кои ќе обезбедат развој на државата. Тие подсистеми перманентно созреваат и се развиваат согласно потребите и визиите кои се искажуваат низ разни стратешко развојни документи. Меѓутоа Уставот ја нема улогата на Државна Стратегија туку може да биде само нејзина основа.

Обврската за стратешкото планирање односно создавање на стратешки документи во РСМ произлегува од Законот за Влада, Законот за буџети, Деловникот за работа на Владата, Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата, Упатството за формата, содржината и начинот на подготовка на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа. На национално ниво во РСМ постојат 32 национални стратешки документи кои ги донесува Владата⁴⁵. Тоа се документи со кои се планира курсот на делување на Владата во оставување на своите политики и цели во повеќе области. Во таа насока, а со цел брзо, ефикасно и темелно спроведување на политиките на Владата во различни ресори една или повеќе институции можат да предложат национална стратегија за извесна политика. Владата на седница одлучува за усвојувањето на одредена национална стратегија, а по усвојувањето го известува Собранието.

Покрај овие стратешки документи од национално значење ресорните министерства или органи на државната управа креираат и имплементираат и многу други посебни секторски и подсекторски стратешки документи кои не се од национален карактер туку се однесуваат на секторите и подсекторите и воглавно се насочени кон конкретен развој и реализација на сопствените приоритети и политики, а преку нив секое министерство или орган на државна управа ја остварува својата мисија.

Меѓутоа во РСМ постојат национални стратешки документи и планови од областа на безбедноста и одбраната кои не се во надлежност на Владата туку ги носи Собранието

⁴⁵<https://vlada.mk/nacionalni-strategii>(пристапено на 26.02.2020)

и Претседателот на Републиката како што се Националната концепција за безбедност и одбрана (со Законот за изменување и дополнување на Законот за одбрана Национална стратегија за безбедност и одбрана), Стратегискиот одбранбен преглед, Долгорочниот план за развој на одбранбените способности⁴⁶, Стратегијата за одбрана, Национална стратегија за заштита и спасување. Се работи за документи кои се исклучиво од областа на безбедноста и одбраната и имаат круцијално значење за опстанокот на државата, нејзино навремено и планско прилагодување кон можните ризици и опасности на долг рок, а произлезени од непредвидливоста и брзите промени во непосредното и поширокото безбедносно опкружување. Овие документи се носат за период од 5 до 10 години, што значи покриваат подолг временски период во однос на останатите стратегиски документи од другите ресори кои покриваат период од три години⁴⁷. Тоа укажува дека процесот на креирање и имплементација на документите од безбедноста и одбраната е поразличен посензитивен и подолгорочен.

Непостоењето на уреден полистратегиски систем во РСМ, односно непостоење на ред-хиерахија на стратегиските документи на државно ниво и неускладеноста на временските периоди и циклуси на планирање доведува до појава на недоследности, дискоординација, нереално планирање, нереални визии големо ниво на волунтаризам, непочитување на политичка кохерентност и инклузивност, а сето тоа го обременува процесот на креирањето на документите и нивна имплементација. Како најочигледен пример е состојбата кога се усогласуваат проекциите за одбранбените буџетите на период од 10 години согласно потребите за развој на способности и капацитет на МО и Армијата од една страна и од друга страна неможноста на Министерството за финансии да ги потврди планираните проекции на МО затоа што нивните методологии можат да проценуваат раст на БДП само на три години. Ваквата состојба реално постои но и отсуството на желба, намери и напори за промена на таа состојба е дополнителен отежнувачки фактор. Тука станува збор пред се за отсуство на свест за важноста на еден ваков полистратегиски систем на државно ниво. Непостоењето на концензуална волја со која би се воспоставила национална хиерархија и национален полистратегиски систем, овозможува влијание на дневната политика во развојот на секторите во државата.

⁴⁶Член 17 став 10 од Законот за одбрана

⁴⁷Точка 7.3. Прирачник за стратешко планирање на Владата 2014 год.

2.2 Стратегиски документи од областа на безбедноста и одбраната

Националната безбедност и одбраната преставуваат една од најважните области за опстанокот и развој на секоја држава и од тие причини тие се сметаат за најкомплексни области на делување на современите држави. За да се развива и одржува безбедноста и одбраната мора претходно да се знае што се сака да се постигне, односно да се дефинираат целите, визиите, активностите и ресурсите, односно истите да се искажат преку стратегиските документи. Неимплементирањето на овие документи и отсуството на институционална поддршка создава состојба која ги исклучува позитивните ефекти врз развојот на безбедносно-одбранбениот систем на државата и ја прави државата ранлива. Во РСМ Концептот на национална безбедност се потпира врз историскиот континуитет од периодот на осамостојување и промовирање на нејзиниот меѓународен правен субјективитет се до најновите политички и стратешки ангажмани во рамките на меѓународните организации и на поширок план⁴⁸. Во тој контекст во Република Северна Македонија од своето осамостојување па до денеска донесени се повеќе стратегиски документи од безбедноста и одбраната и во основа тие ја сочинуваат стратегиско доктринарната рамка.

	ДОКУМЕНТИ	ДОНЕСЕНИ
1	Национална Концепција за безбедност и одбрана	2003
2	Стратегија за одбрана	1998/2010/2019
3	Стратегија за национална безбедност	2008
4	Стратегиски одбранбен преглед	2004/2018
5	Бела книга	1998/2005/2012
7	План за одбрана	1998
8	Национална стратегија за интегрирано гранично обезбедување	2003/2009/2015
9	Стратегија за реформи во полицијата	2003/2004
10	Национална стратегија за заштита и спасување 2014/2018	2014
11	Национална стратегија за сајбер безбедност	2018
12	Национална стратегија за борба против тероризмот	2018
13	Национална стратегија за справување со насилан екстремизам	2018

Табела бр. 8. Преглед на донесени стратегиски документи од секторот безбедност и одбрана⁴⁹

⁴⁸Марјан Ѓ. Безбедносна политика и концепти фондација Конрад Аденауер во РМ Факултет за безбедност-Скопје Универзитет “Св Климент Охридски“ Битола Винсет графика ДОО Скопје 2017 (стр.137)

⁴⁹Извори се службените сајтови на Владата, МО, МИО, МВР.

Карактеристично е што сите документи имаа цел да создадат политички концензус на сите чинители во државата за сеопфатни, континуирани и повеќе етапни интегрирани реформи во безбедносниот сектор и создавање на нов структуриран систем на безбедност и одбрана со нови субјекти со свои мисии, задачи, јасно дефинирана структура, хиерархија и субординација. Покрај оваа регулатива планирањето во секторот одбрана е законска обврска на институциите од системот предвидена во Законот за одбрана⁵⁰.

2.3. Хиерархиска поставеност

Со оглед на неизградената хиерархија на стратегиските документи од оваа област недоволно претходно искуство за планирање и организација и реализација на процесите на креирање и имплементација како појдовни основи се користеа Уставот, законите, емпириските искуства од пријателски и партнерски земји, сопствено национално и индивидуално искуство и разни други документи. Во периодот од осамостојувањето до денска во РСМ не се воспостави формална хиерархска рамка на стратегиските документи од безбедноста и одбраната. Тоа овозможи да се влегува во процеси на креирање на стратегиско доктринарни документи од безбедноста и одбраната без да се води грижа за постапноста и општоста на процесите и значењето на документите. Доколку постои хиерархија во голема мера ќе помогнеше и во процесот на креирање со запазување на постапноста. На ваков начин ќе се спречи инпровизацијата во процесот и тој ќе добие форма на утврдена методологија која ни недостасува во овој цел период.

Праксата ни покажува дека се креираат документи кои условно се на пониско ниво на општост и значење, а клучниот документ од кој се црпат целите, насоките и планирачките претпоставки останува неажуриран подолг период без разлика на мноштвото промени на геополитички, геоекономски и безбедносен план. Легитимно се поставува прашањето чии ставови изразуваат стратегиските документи од пониското ниво и како е дојдено до концензус во градењето и прифаќањето на тие ставови и визии. Потребата за создавање на стратегиска рамка и хиерархија на стратегиските документи со кои ќе се дадат основите за организирање на безбедносно одбранбен систем и јавно ќе се декларираат нашите определби стана неодложна потреба. Процесот на создавањето на

⁵⁰Глава XII член 142,143 и 144 од Законот за Одбрана

оваа рамка се одвиваше во две периода⁵¹. Првиот период се карактеризира со превземање на неадекватни постапки за започнување на креирање на стратегиско доктринарна рамка. Вториот период се карактеризира со создавање на поголем број на стратегиски документи од безбедноста и одбраната со што започнува да се создава и стратегиско доктринарна рамка. Процесите на креирање и имплементација на овие документи евидентно е дека не се одвивале постапно и плански. Тоа се потврдува со недостаток на хиерархија во креирањето на документите па така во 1998 година се носи првата Стратегија за одбрана која е само израз на политичка волјата за реформи во одбранбениот сектор без да се согледа реалната потребата за создавање на повисок и сеопфатен стратегиски документ како политичка основа за една целосна интегрална реформа на безбедносно- одбранбениот сектор.

Нашата држава по осамостојувањето во 1991 година не поседуваше каков било специфичен модел или план за дизајнирање креирање на стратегиско доктринарна рамка. Стратегиските документи во тоа време не беа креирани според еден базичен план туку секој од нив поседуваше специфични причини или потреби за негово креирање за што често наидувааше на реакции на околината⁵². Денеска најдобар начин е да се дефинираат преку Законот за одбрана каде ќе бидат опишани содржините на документите и нивната општост со што практички ќе се формира хиерархија по вертикала. Тоа подразбира ако документот содржи најопшти национални ставови и визии толку е повисоко на врвот на хиерархијата и фактички е документ кој мора да се креира и имплементира како прв чекор затоа што е основа од каде ќе се црпат потребните информации и ќе се преточуваат во посебните документи, а од нив во поединечните документи. Ниедно законско решение не ги опишува документите по хиерархија туку ја определува обврската за изработка и надлежноста за одобрување на стратегиските документи. Со измените и дополнувањата на Законот за одбрана во 2020 само таксативно се набројуваат стратегиските документи на одбраната по кои треба да се остварува одбраната на Републиката и направени сеодредени

⁵¹Марјан Ѓ., Безбедносна политика и концепти фондација Конрад Аденауер во РМ Факултет за безбедност- Скопје Унверзитет“Св Климент Охридски“ Битола Винсет графика ДОО Скопје 2017 (стр.93)

⁵²Ибид стр.92

измени во нивото на одобрување- донесување но тоа не значи дека е определена хиерархија.⁵³

2.4.Компарација на хиерархиската поставеност на стратегиските документи пред и по измените и дополнувањата на Законот за одбрана од 2020 година

Ако направиме анализа на состојбите во хиерархиската поставеност на документите согласно Законот за одбрана пред неговите измени и дополнувања може да заклучиме дека: Закон за одбрана пред измените и дополнувањата немаше целосна регулатива околу обврските и надлежностите на државните органи околу креирањето, и имплементацијата на стратегиските документи. Во периодот пред измените и дополнувањата на Законот за одбрана покрај законско регулираните стратегиски документи се донесоа и документи кои не се пропишани како обврска на институциите како што се Националната стратегија за безбедност, Бела книга, Стратегиски одбранбен преглед. Фактот дека не е законска обврска на институциите да ги носат претходно наведените стратегиски документи и фактот дека за одредени други стратегиски документи не е прецизирано до крај кој ги изработува, кој дава мислење, кој ги предлага и кој ги донесува се поставува прашањето која е причината за нивно креирање и низ каков процес се креирани и во колкава мера биле запазени постапноста, транспарентноста, инклузивноста, во процесот и каде е нивното место во хиерархијата.

Класичен пример е процесот на креирање на Националната концепција за безбедност и одбрана од 2003 каде што е регулирано со закон дека Собранието е надлежно за усвојување на истата но не е регулирано кој ја изработува и кој дава претходно мислење и кој воопшто го координира процесот. Дали тоа значи дека принципот на тростепеност во креирањето и принципот на инклузивност во процесот на креирање се занемарени. Од изнесените податоци во табелата бр. 9 се заклучува дека Законот за одбрана пред измените и дополните на истиот не регулирал процедура на тростепено креирање кај сите стратегиски документи и не регулирал хиерархија на документите .

⁵³Член 1 став 8 од Законот за изменување и дополнување на Законот за одбрана од 16 февруари 2020

	ДОКУМЕНТ	ИЗРАБОТУВАЧ	МИСЛЕЊЕ	ГО ДОНЕСУВА	забелешка
1	Национална Концепција за безбедност и одбрана	<u>Не е регулирано</u>	<u>Не е регулирано</u>	Собранието	
2	Стратегија за одбрана	Министерство за одбрана	Владата	Претседателот	
3	План за одбрана	Министерството за одбрана	Влада	Претседателот	
6	Долгорочен План за развој на одбранбените способности	Нејасна законска регулатива. Неговата изработка е пропишана во Правилникот за ППБИ кој е подзаконски акт како обврска на МО. Но во членот 17 точка 10 од Законот за одбрана е предвидено како надлежност на Собранието за донесување на вакви и слични планови за развој. Многу нејасно и непрецизно дефинирано.			

Табела бр. 9. Преглед на стратески документи и надлежности на државните органи пред измените и дополнувањата на Законот за одбрана

Ако направиме компаративна анализа на решенијата од Законот за одбрана пред измените и дополнувањата со решенијата понудени во Законот за изменување и дополнување на Законот за одбрана очигледно е дека во Законот за измени и дополнувања на Законот за одбрана во член 1 се таксативно наброени стратеските документи како основа за остварување на одбраната и тоа може да се прифати како обиди за некакво формално воспоставување на хиерархиски ред на документите. Во тој контекст Националната концепција за безбедност и одбрана е заменета со национална Стратегија за безбедност, а како стратески документи се дефинирани и Долгорочниот план за развој на одбранбените способности, Стратескиот одбранбен преглед и Планот за одбрана. Во член 6 во член 8 и член 9, од Законот за измени и дополнувања на Законот за одбрана се внесени одредени новини во однос на надлежноста на донесување на документите но повторно не е регулирано кој го изработува највисокиот национален документ од областа на безбедноста и одбраната Националната стратегија за безбедност од која треба да произлезат останатите документи.

	ДОКУМЕНТ	ИЗРАБОТУВАЧ	МИСЛЕЊЕ ПРЕДЛОГ	ДОНЕСУВА
1	Националната стратегија за безбедност	<u>Не е регулирано</u>	Владата	Собрание
2	Стратегија за одбрана	Мин. за одбрана	Владата	Претседател
3	Стратески одбранбен преглед	Мин. за одбрана	<u>Не е регулирано</u>	Влада
4	Долгорочен план за развој на одбранбените способности	Мин. за одбрана	Владата	Собрание
5	План за одбрана	Мин. за одбрана	Владата	Претседател

Табела бр. 10. Преглед на стратески документи и надлежности на државните органи согласно Законот изменување и дополнување на Законот за одбрана од 16.02.2020 год

Прашање на кое подолго време се наметнува е врз основа на кои критериуми треба да се дефинира поединечното значење на стратегиските документи од безбедноста и одбраната и како да ги подредиме во една хиерархиска рамка. Емпириските искуства укажуваат дека оние документи кои ги операционализираат и формулираат општите витални национални интереси ги идентификуваат поединечните интереси и цели кои се однесуваат на националната безбедност може да се сметаат како документи кој е на хиерархискиот врв⁵⁴. Тоа подразбира дека содржината на документот и опфатноста во содржината е првиот критериум за местото на документот во хиерархиската поставеност. Кај нас тоа беше Националната Концепција за безбедност и одбрана од 2003, а со новите измени и дополнувања тоа е Национална Стратегија за безбедност која сеуште не е изработена. Значењето на овој документ ја согледуваме во фактот дека тоа е појдовна основа за уредување на остварувањето на функциите на безбедноста на државата на сите нивоа но и појдовна основа за изработка на други посебни и поединечни стратегии од доменот на надворешната политика, внатрешната безбедност, одбраната, кризен менаџмент и други.

Воедно овие документи се појдовна основа и за нормативното уредување во рамките на националната безбедност. Логична констатација на претходно искажаното е дека Собранието како највисок орган на законодавна власт го донесува највисокиот документ. Тоа преставува уште еден индикатор кој потврдува дека нивото на органот кој го донесува документот треба да се земе во предвид при креирањето на хиерархијата на документите. Овој факт може да се прифати како втор критериум во градењето на хиерархиската рамка.

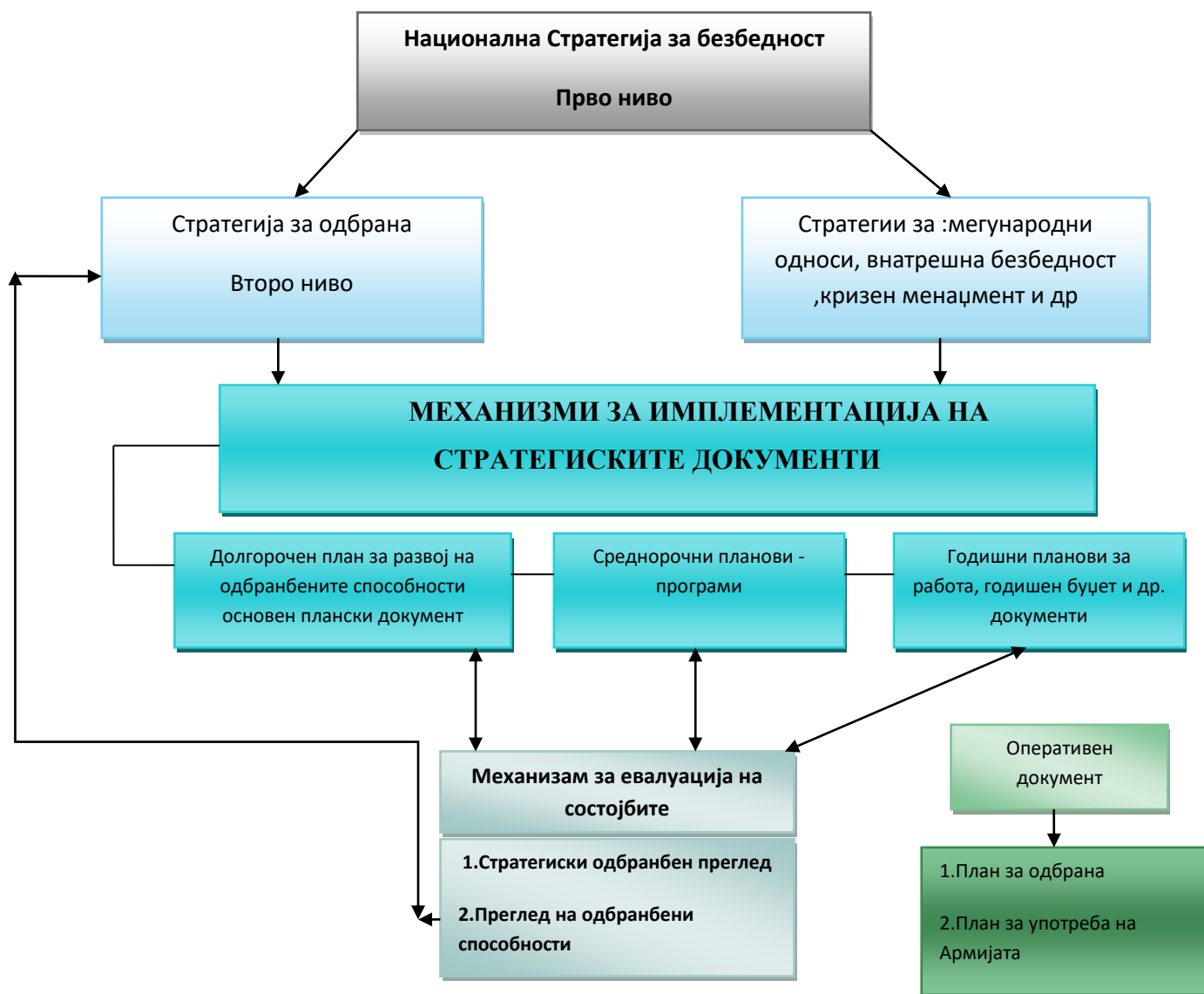
Постои отворена дилема околу тоа дали може “Долгорочен план за развој на одбранбените способности“ (ДПРОС) и Планот за одбрана да бидат стратегиски документи подредени во една хиерархија. Тие се суштински документи кои имаат атрибути на оперативни планови во кои се планирани, активности, носители рокови, ресурси, и други оперативни и практични решенија кои се варијабилни и се во причинско последична врска со ставовите искажани во Стратегијата за одбрана.

⁵⁴Се користат различни називи Концепции, Стратегии, Доктрини

Во суштина ДПРОС е документ кој се креира по донесувањето на Стратегијата за одбрана и се користи како механизам за имплементација на насоките дадени во Стратегијата за одбрана и покрива период од десет години⁵⁵. Тој ги опфаќа областите: одбранбена политика, одбранбени способности и капацитети, структура на силите, персонал опремување, обука, инфраструктура и финансии. Од целите определени во ДПРОС потоа се разработуваат среднорочните планови кои покриваат 1+3 години, а се ажурираат на две години. Двата плана се дел од долгорочното и среднорочното планирање во одбраната. Долгорочното планирање се разликува од стратегиското планирање и во основа е планирање кое се одвива во стабилно опкружување, стабилни услови, околности, и информации за спроведување на приоритетите и целите или збир на за пет до десет години. Стратегиското планирање е динамично и променливо планирање во променливо опкружување каде што се носат одлуки кои треба да обезбедат успешно справување со промените во опкружувањето.

Планот за одбрана на државата е збир на оперативни решенија кои се менливи и зависат од многу други фактори кои се надвор од наше влијание. Планот не искажува никакви визии и ставови туку дава оперативни решенија. Ако се водиме од погоре изнесените факти и правиме хиерархијата на документите од безбедноста и одбраната тогаш би имале две нивоа на стратегиски документи, оперативни документи како механизам за имплементација, документи како механизам за евалуација и оперативни документи (слика број 2).

⁵⁵ Член 21 од Правилникот за планирање програмирање, буџетирање и извршување во Министерството за одбрана; Јануари 2019



Слика бр. 2. Хиерархија на стратешките документи од безбедноста и одбраната

3. КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА ХИЕРАРХИСКАТА ПОСТАВЕНОСТ НА СТРАТЕГИСКО-ДОКТРИНАРНИТЕ ДОКУМЕНТИ ЗА БЕЗБЕДНОСТА И ОДБРАНАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА И ДРУГИ ДРЖАВИ

Врз основа на компаративната анализа прикажана во табелата бр.11 на усвоени и важечки стратегиско доктринарни документи во сферата на безбедноста и одбраната може да се заклучи дека непостои единствено гледиште и пракса во врска со хиерархискиот систем на стратегиско доктринарните документи па дури и во рамките на НАТО алијансата. На врв на хиерархискиот систем најчесто се наоѓа Стратегијата за национална безбедност освен во Кина и Босна и Херцеговина каде што Белата Книга има таков значај но од сосема различни причини.

Помеѓу осумте наведени држави во табелата кај најголем број на држави постојат три нивоа на стратегиско доктринарните документи што преставува гледиште од општо преку посебно до поединечно со преставени точно три нивоа каде што општа е Националната Стратегија за безбедност или Белата Книга на одбраната, посебно ниво е Стратегијата за одбрана или Воената стратегија, а поединечно ниво е Воената доктрина и други стратегии како што се стратегиите за борба против тероризмот, организираниот криминал, перењето пари и многу др. Од анализираните држави единствено САД имаат четири нивоа, РФ и Албанија имаат по две нивоа, а Кина званично едно ниво. Кај Албанија согласно званичните податоци нема Стратегија за одбрана иако во минатото ја имала но во голема мера се преклопувала со Националната воена стратегија и затоа денеска се изработуваат само Национална безбедносна Стратегија и Национална Воена стратегија. И покрај тоа што постојат евидентни разлики може да се воочи тенденцијата на воспоставување на слични хиерархии особено кај земјите членки на НАТО.

Руската Федерација има свој сопствен хиерархиски систем на стратегиски документи од безбедноста и одбраната но нејзиното гледање е слично со другите европски држави. Посебно треба да се истакне дека РФ во минатото изработувала и донесувала Концепции но денеска се насочува на донесување на стандардни стратегии од сверата на безбедноста и одбраната.

Стратегиски документи според законската регулатива	САД	РФ	Кина	Хрватска	БиХ	Србија	Албанија	РСМ
Национална Стратегија за безбедност	✓	✓		✓		✓	✓	✓
Стратегија за одбрана	✓			✓		✓		✓
Војна Стратегија	✓			✓	✓		✓	
Воена доктрина	✓	✓			✓	✓		
Бела Книга			✓		✓			
Стратегиски одбранбен преглед								✓
Долгорочен план за развој на одбранбените способности како стратегиски документ								✓
План за одбрана како стратегиски документ								✓
Други специјализирани посебни и поединечни стратегии од безбедноста по области	има	има	има	има	има	има	има	има

Табела бр 11. *Компаративна анализа на стратегиско доктринарните документи во областа на безбедноста и одбраната*

Со компаративната анализа може да се констатира дека Република Северна Македонија со своите стратегиско доктринарни документи не отстапува од општите тенденции во оваа сфера во однос на непосредното опкружување и во однос на земјите членки на НАТО. Повторно се воочува дилемата кој произлезе од Законот за измени и дополнувања на Законот за одбрана од 2020 во однос на давањето на статус на стратегиски документи на Стратегиски одбранбен преглед, Долгорочен план за развој на одбранбените способности и План за одбрана како стратегиски документ. Праксата покажува дека многу други држави во соседството и пошироко и во рамките на државите членки на НАТО и ЕУ ги изработуваат овие документи но немаат статус на стратегиски документ туку имаат статуси на планско оперативни и аналитички документи и механизми со кои се имплементираат стратегиите.

Кога би се обиделе да ги поставме во една хиерархиска рамка по нивоа, а при тоа водејќи се од емпириските искуства во другите држави наведените документи неможеме да ги рангираме на соодветно ниво со било која стратегија или доктрина.

Дополнителна конфузија создава и неусогласеноста на новиот Правилник за ППБИ донесен 2019 година со Законот за измените и дополнувањата на Законот за одбрана⁵⁶. Тоа укажува дека измените и дополнувањата во Законот за одбрана и измените во Упатството и Правилникот за ППБИ не се синхронизирани и се направени по обратен редослед. Прво се направени измените во Упатството и Правилникот за ППБИ па потоа измените и дополнувањата на Законот за одбрана што методолошки не соодветно. Второ прашање кое произлегува од компаративната анализа е поврзано со нивото – институцијата кое ги одобрува стратегиските документи. Воглавно со некои исклучоци Националната безбедносна стратегија се донесува од страна на Парламентите на државите. Стратегијата за одбрана кај поголемиот број држави ја донесува Парламентот. Тоа решение овозможува преку Парламентот да се остварува принципот на транспарентност и контрола на трошењето на финансиите за одбраната и принципот на цивилна контрола врз одбраната и вооружените сили.

Во РСМ Стратегијата за одбрана ја донесува Претседателот на државата иако тој е само врховен командант на Вооружените сили на РСМ, а одбраната е подсистем на државата и функција на државата во која се вклучени голем број на субјекти врз кои Претседателот нема ингеренции па дури и во услови на војна. Согласно нашиот систем за ППБИ, Стратегијата за одбрана е документ кој е производ на сеопфатен процес на стратегиско планирање и треба да се имплементира преку Долгорочниот план за развој на одбранбените способности и други документи на пониско оперативно ниво. Со старото но и со новото законско решение Долгорочниот план за развој на одбранбените способности го верификува Парламентот. Ваквата состојба создава нелогична ситуација каде што Стратегијата за одбрана ја одобрува Претседателот, а Долгорочниот план за развој на одбранбените способности кој е нејзиниот производ и механизам за нејзина имплементација го донесува Парламентот. Логично се наметнува размислувањето дека и Стратегијата за одбрана треба да е во надлежност на Парламентот, а Претседателот како дел од извршната власт да дава свое мислење. Како дополнителен аргумент на оваа констатација е фактот дека Собранието одлучува за буџетските инвестиции на одбраната кои се пресудни за

⁵⁶ Наведените документи во Член 4 од Правилник за планирање програмирање, буџетирање и извршување во Министерството за одбрана бр.01-793/1 од 28.01.2019 се разликуваат од наведените документи во законското решение.

имплементација на стратегиските визии и цели и развој на капацитетите на системот, додека Претседателот нема влијание врз тој сегмент.

Како долгогодишен недостаток е сетот на воени доктрини. Воената доктрина е клучна во однос на утврдување на начинот на менаџирање и употреба на ресурсите и способностите на Армијата како организирана вооружена сила, дел од народот наменет за извршување на уставни и законски мисии и задачи. Постојат повеќе дефиниции за Воената доктрина, но во основа се сведува на тоа дека Воената доктрина е збир на темелни начела и принципи по кои вооружените сили или нејзини делови се насочуваат да дејствуваат во насока на поддршка на националните цели⁵⁷.

Во суштина Армијата ја искажува способноста на државата за водење на вооружена борба во широк спектар на операции строго дефиниран со Воената доктрина. Системот за одбрана ја искажува спремноста на државата да одврати евентуални агресори и да се брани со вооружени и други облици на отпор. Искуството на други држави во процесот за развојот на сетот на воени доктрини е иста како и кај стратегиските документи. Постои една Национална воена доктрина со општи начела од кои се развиваат доктрините на видовите (доктрина на копнена војска, доктрина на воено воздухопловство, доктрина на воена морнарица и др.) како посебни документи. Потоа од овие доктрини на видовите се развиваат доктрини на родовите и службите како поединечни, а од нив се развиваат голем број на правила. Воената доктрина редовно се ажурира во зависност од стратегиските одлуки и политики на државното раководство искажани во Стратегиите за одбрана и од техничко технолошкиот развој на воената опрема и вооружените системи. По тој процес потоа по вертикала се вршат и дополнителни промени и ажурирања.

Секако ова е сериозен проблем за нас кој егзистира долго време со кратки обиди за некаков почеток но без успех. Незаинтересираноста на клучниот персонал во Министерството и Армијата за надминување на оваа состојба и немање иницијатива дополнително ја обременува состојбата. Недостатокот на сетот на воени доктрини суптилно но многу интензивно и константно влијае врз развојот на капацитетите и способностите на Армијата. Сведоци сме дека со години одредени состојби во Армијата се навидум нерешливи и во тој контекст тешко се носат одлуки и тешко се одвиваат

⁵⁷<https://mwi.usma.edu/what-is-army-doctrine/> (нпуштено на 15.04.2020)

процесите во делот на изнаоѓање на соодветна економски оддржлива формациска структура на Армијата со двете компоненти. Тоа предизвика заостанување во техничко технолошки развој на единиците на Армијата поради немање на стабилна и долгорочна визија што мораме да градиме и оддржуваме, а што посакуваме. Развојот на основните и посакуваните способности и капацитети на Армијата е на незадоволително ниво. Недостасува долгорочна визија за водење на ефикасни персонални политики, недостаоци во организација и поддршка на соодветна и соодветна обука и инфраструктура за обука. Посебен проблем кој произлегува од немање на соодветни воени доктрини на пониско ниво е недостатокот на дефиниран механизам за одржувањето на нивото на борбената готовост на Армијата како на базенот на декларираните единици така и на останатите единици на Армијата.

Недостатокот на воените доктрини посебно влијае врз логистичка поддршка, финансиска поддршка, научно-истражувачката и инфраструктурна поддршка. Со оглед на фактот дека во формацијата на Армијата постои Команда за обука и Доктрини овој проблем може и мора да се надмине од причина што членството во НАТО носи нови предизвици и бара брзо и често прилагодување на ново настанати состојби, а особено бара флексибилна мултинаменска интероперабилна Армија. Сето тоа да се прати мора да се развиваат доктрини во најголем дел компатабилни со доктрините на земјите членки на НАТО. Со воените доктрини ќе ги одредиме потребните и посакуваните перформанси на Армијата и нејзините компоненти, ќе ги дефинираме можностите и лимитите на ресурсите и што е најбитно ќе дефинираме како, кога, каде и под кои услови ќе ја употребуваме Армијата што е од суштинско значење.

4. ПРОЦЕС НА КРЕИРАЊЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРАТЕГИСКИТЕ ДОКУМЕНТИ ОД БЕЗБЕДНОСТА И ОДБРАНАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ПРЕД ВЛЕЗОТ ВО НАТО

4.1 ФАЗА НА КРЕИРАЊЕ НА СТРАТЕГИСКИТЕ ДОКУМЕНТИ

Креирањето на стратегиските документи од безбедноста и одбраната е прва фаза во процесот на креирање и имплементација на истите. Тоа е сложена фаза која е интерактивна преку која се идентификуваат проблемите, се дефинираат целите на безбедносната политика се поставуваат стандарди и ги планираат временските рамки на активностите за остварување на истите. Во понатамошната анализа на трудот ќе се анализираат спецификите на креирањето на Националните стратегиските документи од безбедноста и одбраната во период од 1998 до 2020 година. Тие специфики произлегуваат од посебностите на општествено политичките и воено безбедносните услови во периодите кога е утврдена потребата за креирање на такви документи. Методолошките пристапи во креирањето на документите за секој документ е сличен но во исто време и посебен и не се карактеризира со универзалност.

Во креирањето на сите документи во периодот 1998-2020 како појдовна планирачка основа се користи безбедносната проценка на можните ризици и опасности по безбедноста на државата. Методологиите на изработката, содржината и опфатноста на проценката нејзиното реално влијание врз визиите и ставовите за развој на безбедносно одбранбен систем на државното раководство е различна за секој документ и варира во зависност од периодот и условите и нејзината намена. Недостатокот на евалуација од имплементацијата на претходните документи преставува голем недостаток во процесот на креирање. Таквата состојба го наметнува прашањето како се креирале следните документи ако непостои евалуација на реализацијата од претходните документи. Тоа укажува на несериозен пристап во фазата на креирање на стратегиските документи од страна на институциите и поединците.

4.1.1 Безбедносна Проценка значење и карактеристики

Стратегиското опкружување на секоја држава е од суштинско значење за просперитетот на секоја држава. Опкружувањето се дефинира како збир на меѓусебно поврзани односи на безбедносни, политички, економски, социјални, технолошки и други фактори кои на различен начин и форма влијаат на безбедноста на една држава. Проценката на стратегиското опкружување се изработува заради согледување на состојбите, трендовите, факторите на стратегиското опкружување и нивните ефекти врз националната безбедност. Проценката на стратегиското опкружување опфаќа и проценка на предизвиците, ризиците и опасностите по безбедноста на една држава и истите ги класифицира и анализира по карактер, интензитет, веројатност.

Содржината, обемот, и веројатноста на исполнување на предизвиците, ризиците и опасностите по безбедноста и одбраната на државата непосредно влијае врз утврдување на безбедносно одбранбената политика и изградбата на национални способности и капацитети за заштита и одбрана на трајните и виталните интереси. Политичко безбедносните процеси во опкружувањата како и внатре во државите влијаат врз состојбата на безбедноста. Имајќи ја во вид и перманентната промена на изворите на загрозување изразена низ разни и брзо променливи форми и амплитуди на интензитетот ги принудува државите да создадат константен методолошки процес на анализа и проценка на сите можни, ризици и опасности. Во тој контекст следењето, анализата и проценката на ризиците и опасностите по безбедноста на една држава преставува континуирана обврска која има пресуден значај во изработката на безбедносната проценка, во функција на навремена подготовка за одбрана и заштита на највисоките интереси на државата. За да си го овозможат ова државите изработуваат сопствени методологии преку кои се градат концензуални заклучоци за одредени безбедносни прашања и се градат национални безбедносни стратегии како државата да се подготви соодветно за да ги превенира или соодветно да се заштити, и одбрани. Таа методологија во основа ги обврзува сите субјекти од различни ресори кои учествуваат во процесот на креирање на проценката да се усогласат во градењето на заеднички ставови и заклучоци.

Безбедносната проценка на ризиците и заканите во многу држави е класифицирана со највисок степен на класификација и нејзиното креирање е долг процес во кој се вклучени многу чинители и има највисок степен на експертиза на национално ниво и се

примануваат повејќе научни методологии. Особено специфичен момент е нејзиното верифицирање односно концензуално одобрување на истата на највисоко ниво во државата. Со безбедносната проценката се искажуваат ставови во врска со безбедноста на државата, можностите, веројатноста, дometот и актерите на загрозувањето како последица на континуирано или изненадно исполување на непредвидливи активности⁵⁸. Таа има за цел да презентира квалитетни и објективни безбедносни информации за ризиците и опасностите врз кои ќе се овозможи адекватно извршување на обврските на државните органи надлежни за безбедност и одбрана во насока на подготовка на сите чинители за извршување на задачи во кризна, вонредна и воена состојба.

По својот карактер на содржината таа претставува нужна претпоставка и иницијален документ за изработка на стратегиските документи од општ значај, а во некоја подоцнежна фаза и на оперативно развојните документи од безбедноста и одбраната. При изработката на проценката се врши анализа на потенцијалот на ризиците опасностите и заканите и нивно влијание врз безбедноста на државата, нејзините граѓани, материјалните и културните добра и животната средината и анализа на сопствените можности за соодветен одговор. Структурата на проценката може да биде различна и да варира во зависност од побарувањата на носителите на одлуки, целта која треба да се постигне и чинителот кој ја изработува. Во тој контекст генерално се дефинираат два вида на безбедносни проценки и тоа општа и селективна⁵⁹. Општата проценка се однесува за целата територија на една држава и во неа се анализираат и обработуваат, сите ризици, опасностите и заканите кои во тој момент се присутни или се проценува дека може да бидат присутни на краток среден и долг рок и можат да имаат импликација врз безбедноста и одбраната на државата. Селективната проценка по својот карактер е со ограничен обем како по опфатот на територијата на државата така и по бројот и видот на предизвиците, ризиците и опасностите.

Составен дел на проценката се заклучоците. Тие се производ од анализата на сопствените можности расположливиот човечки и материјален потенцијал и потребите за нивен развој и оддржување во однос на моменталните или очекуваните перформанси на актерите и појавите кои се препознаваат како ризици и опасности. Во суштина тоа е и

⁵⁸Драган Т.Војно Дело 2011(стр. 42)

⁵⁹Ибид (стр.43)

најбитниот елемент на проценката врз кој подоцна се градат стратегии, концепции, планови, визии и ставови за создавање на отпорен безбедносно одбранбен систем со соодветни капацитети и способности за превентива, заштита и одбрана.

Обврската за изработка на ваков вид на проценки во многу држави се предвидува со закон и се одредуваат посебни тела, државни органи и институции, се определува методологијата и роковите на изработката. Како еден методолошки опфатен и добро организиран процес за креирање, оценување и верифицирање на една национална безбедносна проценка е “Националната разузнавачка проценка на САД”. Таа претставува најважен документ на Сојузната Влада на САД која ја изработува разузнавачката заедница на САД во еден точно определен фазен процес. Во неа се обработуваат најважните национални прашања поврзани со безбедноста на САД и дава потребни информации на чинителите кои се надлежни за креирање на безбедносните политики на САД. Креаторите на политиката и креаторите на одлуките редовно доставуваат барања по кои разузнавачката заедница треба да обезбеди и анализира релевантни информации како би можеле правилно, соодветно и навремено да донесуваат одлуки и да креираат политики за заштита на своите интереси. Целта на носителите на одлуки поврзани со безбедноста е да ги идентификуваат заканите, навремено но тоа не е секогаш можно, и затоа некои закани мора да се проценат квалитативно врз основа на предвидувања и претпоставки⁶⁰. Процесот е крајно регулиран, координиран и синхронизиран со точно определени надлежности, одговорности и временски рамки. Националниот совет за разузнавање ја креира Националната разузнавачка проценка по консултации со сите членови на Разузнавачката заедница во еден меѓуагенциски процес, а директорот на Националното разузнавање ја верификува.

Националната разузнавачка проценка претставува мост на поврзување на разузнавачките служби и носителите на политиката заснована на длабока и суштинска експертиза за клучните национални прашања. Таа има за цел да обезбедни независни и непристрасни информации ослободени од било какво политичко влијание без оглед на националните интереси на САД во одредено време и одреден простор. Секако таа проценка подлежи на редовен контролиран процес за утврдување на точноста,

⁶⁰ Karim H Vellani Strategic Security Managment, a risk assasment guide for decision makers.,Copyright © 2007, USA Linacre House, Jordan Hill, Oxford OX2 8DP, UKElsevier Inc (pg. 30)

квалитативно подобрување и експертско надградување. Таа улога на иницијатор за перманентно ажурирање ја има Конгресот на САД. Покрај оваа улога Конгресот има овластување да декласифицира одредени делови и истите да ги направи достапни на јавност, но секако најосетливите содржини се чуваат како класифицирани.⁶¹

Ваквиот процес на креирање на безбедносна проценка изгледа прилично комплициран и сложен, но е многу плодотворен и пред се создава квалитетни предвидувањата со релативно висок степен на точност. Најсуштествено е тоа што во процесот на изработка на безбедносната проценка точно се одредени улогите, одговорноста, односите, подреденоста на чинителите и што е најбитно методологијата овозможува експертизата да дојде до израз во полно светло ослободена од дневно политичко влијание.

Ваквото креирање на безбедносна проценка овозможува носителите на безбедносната политика на национално ниво во секое време и во сите услови да имаат релевантни информации според кои ќе се носат одлуки, ќе се градат безбедносни и развојни политики и истите ќе ги вградуваат во националните стратешките документи од безбедноста и одбраната. Кога овој процес ќе се поврзе со процесот на креирање на националните стратешки документи од безбедноста на САД ќе се воочи дека и во двата процеса вклучени се истите актери кои продолжуваат во континуитет со процесите. Ова е одлична пракса која треба да се следи, адаптира и применува.

Вториот пример на анализа ќе биде безбедносната проценка на предизвиците, ризиците и заканите изработена во 1998 година во РМ која послужи како појдовна основа за креирање на Стратегијата за одбрана 1998 година. Генерално на Безбедносна проценка и недостасува сеопфатна експертиза за реалната безбедносната состојба, а тоа се должи пред се на недоволно развиена и многу слаба разузнавачка заедница составена од персонал од поранешни припадници на сојузните и републичките безбедносни служби на СФРЈ.

Тука беа и проблемите врзани за самата проценка на безбедносното опкружување на РМ во тоа време, а се однесуваа на нејасни одговори на прашањето од кого и како треба да се брани земјата, односно немаше јасно дефиниран противник што пак директно

⁶¹<https://www.belfercenter.org/publication/national-intelligence-estimates> (пристапено на 21.04.2020)

влијаеше на креирање на форамциската структура на АРМ, немаше реална перцепција на внатрешните политички превирања и немаше јасно согледување на потребата за создавање на многубројни воени сили како манифестација на решеноста за одбрана на РМ и механизам за одвраќање на евентуалниот агресор⁶².

Доколку реално се анализираа ризиците и заканите и согласно таа анализа се дефинираа реални заклучоци со препораки во голема мера ќе се допринесеше да се превенираат одредени случувања, навремено ќе се подготвуваше системот во превентивна насока, а реформите на системот за безбедност и одбрана и Армијата ќе се одвиваа со соодветна динамика, постепено и согласно приоритетите за тој временски период.

Многу важна карактеристика и клучен факт за состојбите од тој период кој се превиде или се премолчи од страна на безбедносните служби е фактот дека заканите во тој период небеа само од вообичаена воена природа, туку претставуваа закана за идентитетот⁶³. Оваа констатација укажува дека безбедносните појави, предизвиците, ризиците и опасностите на краток и среден рок биле на ниво на висок интензитет.

Како клучни безбедносни случувања во период од 1992 до 2001, а кои можат да се третираат како индикатори за нејасна па дури и нарушена безбедносна состојба која подоцна ескалира во вооружен конфликт на етничка основа се претставени во табела бр 12 подолу во текстот.

⁶² Бакрески О., Петровски Д., Реформи во одбраната 2015., Министерство за одбрана на Република Македонија., Јофи Скен Скопје (стр. 44 и 45)

⁶³ Цвете Конеска – Македонија: Извештај за анализа на постајбата на реформите во безбедносниот сектор 1991 – 2008 Издавач: Аналитика Тинк Тенк 2011 Скопје. стр. (11)

ИНДИКАТОРИ ЗА НАРУШЕНА БЕЗБЕДНОСНА СОСТОЈБА				
	ГОДИНА	СЛУЧУВАЊА	ЗАКАНИ	ПОСЛЕДИЦИ
1	1995	Атентат на Претседателот Киро Глигоров	Влијание на странски разузнавачки служби и организиран криминал.	Политичка нестабилност и попречување на осамостојувањето на РМ .
2	1992-2019	Проблемот со Р. Грција во врска со името	Економско политички притисок	Економско ембарго, намалување на стандардот, нестабилност
3	1992-1996	Не обележана меѓународната граница помеѓу РМ и СРЈ	Ограничен воен судир и тензии	Политичка нестабилност несигурност кај населението
4	1992-1996	Порозна граница со СРЈ во делот на Косово	Организиран криминал пролиферација на оружје наркотици акцизна стока, луге	Пораст на организираниот криминал и влијание врз економијата на РМ.
5	1997	Вооружена побуна во Албанија и граѓански немири од огромен карактер	Пролиферација на оружје и пограничен криминал	Дел од оружјето подоцна се користеше во конфликтот во 2001.
6	1997	Настаните во Гостивар и Тетово	Национализам, радикализам, екстремизам	Судири на етничка основа поради нарушени односи и недоверба
7	1998	Во СРЈ во делот на Косово големи воено полициски операции од страна на вооружените сили на СРЈ против ОВК	Можно прелевање на судири. Македонски граѓани од албанска националност организирано се вклучија во тие дејствија на страна на ОВК ⁶⁴ .	Територијата на РМ се користеше како простор за организирање на центри за обука, логистички бази и транзит на оружје и луге, а со тоа станавме потенцијална легитимна воена цел .
КЛУЧНИ БЕЗБЕДНОСНИ СЛУЧУВАЊА НА КРАТОК РОК КОИ НЕ СЕ ПРЕДВИДОА				
8	1999	Развојот на состојбите на Косово и воена операција на НАТО против СРЈ	Опасност од инволвирање во воен конфликт, голем бран на избеглици Влијание на странски разузнавачки служби.	Голема можност за прелевање на судири во РМ.граѓанска незадоволство и нарушена безбедносна состојба, етничка недоверба.
9	2001	Етнички вооружениот конфликт во РМ	Меѓуетнички судири, радикализам национализам	Нарушени меѓуетнички односи и недоверба човечки жртви и материјални штети.

Табела бр 12. Преглед на значајни безбедносни случувања период 1992-2001

Анализата на клучните безбедносни случувања од денешна временска дистанца укажува дека станувало збор за сериозни закани кои не беа третираны како сериозни ни од страна на државниот врв во ниту од креаторите на безбедносната проценка. Тука се наметнуваат прашањата за методологијата на процесот која очигледно непостоеа, местото и улогата на експертите од безбедноста, улогата на политичарите во државниот, местото и улогата на државните институции и нивната одговорност. Ваквите состојби подоцна се одразија негативно врз планираните реформи на системот за одбрана, а особено на Армијата. Целиот сет на реформи особено кај Армијата заостануваа и се

⁶⁴<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00297190/document> (пристапено на 01.05.2020)

одвиваа со споро темпо без видливи ефекти што во 2001 година се потврди кога државата беше приморана да ја довооружува АРМ на брза рака без одобрен план, а при тоа да троши буџетски пари и пари од приватизациите на општествените компании кои требаше да се користат за економски и социјален развој.

Ако ги компарираме двата случаја на креирање на безбедносните проценки изнесени погоре во трудот може да се констатира дека проценката е есенцијален документ врз кои се градат, интересите, политиките, системите на безбедност и одбрана и политиките од таа сфера. Со високо реална проценка се создава доверба и сигурност кај државните лидери кои треба да носат клучни одлуки во одредени моменти. Секоја сериозна држава мора да создаде релевантна стабилна и нормативно правно регулирана методологија за изработка на проценката да воспостави систем на верификација на истата и контрола над начинот на користење. Од суштинско значење е да се овозможи експертите да си ја одработат својата работа, а нивниот „производ“ да биде заштитен од дневно политички влијанија со верификација од страна на највисоки институции во државата.

Секако денеска постојат различни пристапи, методологии и процеси за изработка на националните безбедносни проценки на предизвиците, ризиците и закани на државите. Тие пред се се условени од геостратешката положба, меѓународниот статус, националните интереси и зоните на интереси. Доколку тие проценки се изработуваат континуирано со утврдена методологија која ќе предвиди во процесот да има повеќе контролни и верификаторски точки се зголемува одговорноста на поединецот експерт на институцијата но и на политичарите. На тој начин се овозможува проценката на предизвици, ризици и закани да е пореална, а со тоа на понатамошниот процес му се создаваат реални планирачки претпоставки и реални појдовни основи.

4.1.1.1 Видови на Безбедносни Проценки во Република Северна Македонија

Денеска во РСМ согласно законските решенија треба да се изработуваат три различни специјализирани безбедносни проценки од страна на три различни институции и истите се верификуваат од страна на различни политички авторитети во хиерархијата на власта. Состојбата е следна:

	Вид на проценка	Обврска произлезена од	носител	соработува	донесува
1	Проценка на можните воени и други опасности со кои се загрозува суверенитетот, самостојноста и територијалниот интегритет на Републиката.	Законот за одбрана	<u>Со новите измени и дополнувања на Законот за одбрана нема предвидено кој е носител.</u> ⁶⁵	Прецизирано е во Одлуката за Методологијата за изработка на проценката на претседателот ⁶⁶	Претседател
2	Проценка на загрозеност на безбедноста на Република Македонија	Законот за управување со кризи ⁶⁷	Центар за управување со кризи на предлог на Групата за проценка	Пропишано е во Методологијата за изработка на Проценката донесена од Владата	Влада
3	Проценка за загрозеност на Република Македонија од природни и други несреки.	Закон за заштита и спасување	Дирекција за заштита и спасување.	Во соработка со надлежните органи на државната управа	Влада

Табела бр 13. Преглед на видови на проценки кои се изработуваат во РСМ

Проценка на можните воени и други опасности со кои се загрозува суверенитетот, самостојноста и територијалниот интегритет на Републиката е основа за креирање на Планот за одбрана и истата е класифицирана со највисок степен на класификација. Таа ги идентификува индикаторите на можните воени загрозувања видови на можни воени опасности, потенцијални цели, и очекуваниот начин на дејствување на потенцијалниот агресор заканите пред се од воен карактер и ги проценува капацитетите за одговор и врз основа на тоа носи заклучоци со предлог мерки кои треба да се превземат. Проценката во принцип се изработува во еден организиран процес на постојана комуникација, координација и размена на податоци, информации и документи на Министерството за одбрана со органите на државна управа од областа на одбраната, безбедноста, разузнавањето, надворешни работи и Управување со кризи и во зависност од потребата се вклучуваат и други органи од државната управа. Тој процес се организира и спроведува согласно Одлуката на Претседателот на државата за Методологија на изработка на проценката⁶⁸. По својата содржина таа неможе да има статус на една општа проценка врз која би се изработувала Националната стратегија за безбедност. Оваа проценка во најголем

⁶⁵Со старото законско решение тоа беше Министерството за одбрана.

⁶⁶Одлуката на Претседателот за Методологијата за изработка на проценката е класифицирана. Таа е изработена во согласност со стариот Закон за одбрана и не е усогласена со измените и дополнувањата.

⁶⁷Член 45 од Законот за управување со кризи

⁶⁸Одлука за методологија за спроведување на подготовки во одбраната (Сл. Весник бр.4 од 9 јануари 2013)

дел е фокусирана на воената безбедност и воените закани кон интегритетот и суверенитетот и на нашите можности, капацитети и форми за одговор. Останатиот дел на ризици и закани кои ги загрозуваат внатрешната безбедност економската, социјалната, политичката, еколошката социјалната и друга безбедности не се опфатени суштински. Денес кога сме полноправна членка на НАТО ваквата проценка е надмината бидејќи се заснива на застарени тези и нуди застарени неприменливи оперативни решенија кои не вклучуваат анализи и заклучоци произлезени од концептите на НАТО Алијансата. Паралелно и Планот за одбрана треба да доживее трансформација во современ план кој ќе се остварува низ ново концепиран интегриран безбедносно одбранбен систем.

Проценка на загрозеност на безбедноста на РМ ја изработува Центарот за управување со кризи на предлог на Групата за проценка и истата се разгледува на Управувачкиот комитет, а ја донесува Владата⁶⁹. По својата содржина таа ги анализира и проценува ризиците и опасностите по добрата и животната средина, здравјето и животот на луѓето и животните и растенијата, имотот и други материјални добра од поголем обем, стабилноста, функционалноста на државата и нејзиниот поредок утврден со Уставот за кои непостои можност да се прогласи воена или вонредна состојба. Ризиците и опасностите за кои се врши проценката се дефинирани во член 3 точка 2 од Законот за управување со кризи. Според Методологијата која ја пропишува Владата проценката откако ќе се изработи и усвои се доставува целосно или нејзини изводи до сите определени субјекти во системот на управување со кризи за понатамошно користење.

Врз основа на оваа проценка се изработува План за заштита и спасување кој го одобрува Владата⁷⁰. Како и претходната безбедносна проценка така и оваа проценка сама по себе не може да биде основа за изработка на Националната стратегија за безбедност од истите причини. Сеопфатноста и содржината на анализата на заканите и ризиците не овозможува покривање на сите моментални и идни безбедносни ризици и опасности од различен карактер, што е неопходно за креирање на Национална стратегија за безбедност.

Проценка за загрозеност на Република Македонија од природни и други несреќи се изработува од страна на Дирекцијата за заштита и спасување како законска обврска во

⁶⁹Член 45 од Законот за управување со кризи Сл. Весник на РМ бр.29/05 од 04.05.2005 година

⁷⁰ Член 10 од Законот за заштита и спасување Сл. Весник на РМ, бр.36 од 10.06.2004 година

соработка со надлежните органи на државната управа⁷¹. Проценката на загрозеност е квалитативна и квантитативна анализа на податоците за можните ризици за настанување на природни непогоди, епидемии, епизоотии, епифитотии и други несреќи, со предвидување на можниот натамошен тек и последиците од истите, со предложениот степен на заштита од опасностите, како и со предлог за превентивни и други мерки за заштита и спасување⁷². Проценката ја донесува Владата. Станува збор за секторска и селективна проценка која е строго наменска. Реално делови од нејзините содржини и заклучоци треба да се користат при креирањето на Националните стратески документи од безбедноста и одбраната, но сама по себе не може да биде основа за креирање на повисок национален документ од безбедноста и одбраната.

Анализата на состојба со расположливите проценки нивните содржини и карактеристики укажува дека сите три проценки имаат безбедносен карактер и покриваат различни области на безбедноста и просторно се однесуваат за целата територија на РСМ. Со оглед на тоа дека се работи за селективни проценки од различни безбедносни сфери се поставува прашањето која проценка може да ја има „ексклузивната улога“, на општа безбедносна проценка која ќе понуди релевантни и непристрасни информации за изработка на Национална безбедносна стратегија. Секако ниедна од трите проценки не може да одговори на барањата кои се потребни за една проценка да биде основа за креирање на Националната безбедносна стратегија и други стратески документи од безбедноста и одбраната. Како клучен недостаток е различниот методолошки пристап кон анализата на ризиците и опасностите и нивната селективност во анализата на ризиците и заканите.

Врз база на изнесеното се наметнува потребата од создавање на една општа национална безбедносна проценка како сублимат на анализи и проценки на сите можни ризици и опасности. Таа проценка би преставувала основа за понатамошно стратеско планирање во функција на подготовка на системот за безбедност на државата наспроти ризиците и опасностите искажани во стратески документи од општо и посебно ниво. Секако на ова се надоврзува и потребата од формирање на едно времено или трајно тело на национално ниво кое ќе се занимава со ова прашање и ќе работи на една интегрирана

⁷¹ ибид Член 18

⁷² ибид Член 11

безбедносната проценка на ризиците и заканите согласно претходно утврдена методологија. Тоа исто тело ќе биде одговорно и за координација на целиот понатамошен процесна креирањето на Националните стратески документи од безбедноста и одбраната. На ваков начин ќе се избегне можноста или ќе се намали влијанието на дневната политика врз безбедносната проценка кое го имавме во минатото, а можностите за погрешни проценки ќе се сведе на минимум⁷³.

Едно од можните решенија е со законски измени на Советот за безбедност на Претседателот на државата да му се доделат поголеми ингеренции и во неговиот состав да има постојана органска структура составена од постојани и повремени експерти и преставници од научната и образовната заедница и невладините организации. Со ваков пристап и решение се искажува сериозност кон овие процеси, централизација и канализирање на процесот на креирање на националните стратески документи од безбедноста, почитување на методологијата, поголема координација, синхронизација и обезбедување на високо ниво на експертиза за вакви сериозни и клучни прашања што подолг период недостасуваат.

Недостатокот на политичка волја, несериозноста и незаинтересираноста на клучните политички чинители да се надминат состојбите по ова прашање за жал се потврдија и продлабочија со новите законски измени и дополнувања на Законот за одбрана од 2020 година. Повторно е креирано едно чудно нефункционално и недоречено законско решение по прашање на изработката на Проценката на можните воени и други опасности, но повторно не се согледа потребата од една општа интегрирана национална безбедносна проценка. Решението е креирано на брза рака унилатерално без претходни анализи и дебати со сите засегнати чинители. Согласно тие измени и дополнувања Министерството за одбрана од главен носител сега е само учесник во изработката, а Претседателот на државата ја донесува проценката. Клучното што недостасува е кој е носител на процесот за изработка и координацијата, усогласувањето и понатамошно ажурирање и надградување што е суштинско. Повторно не е прецизирано кој ќе биде

⁷³Раде.Р., Градење безбедносна политика :Случајот на Република Македонија., Фондација Конрад Аденауер, Канцеларија Скопје/ Македонија Факултет за безбедност – Скопје / Универзитет „Св. Климент Охридски” – Битола 2014 (стр.122)

корисникот на истата, и во какви цели ќе се користи имајќи во вид дека сега сме равноправна членка на НАТО алијансата и на многу ризици и опасности можеме да одговориме на сосема поинаков начин. Советот за безбедност го задржа истиот статус на маргинализирано тело без било какви овластувања. Ваквата улога на Советот за безбедност е неодржлива и покрај долгогодишното негативно искуство на негово формално постоење. Советот реално според составот има статус на тело каде што државниот и политичкиот врв разгледуваат клучни прашања од безбедноста и одбраната но нема ингеренции за координација, контрола следење и неможе да влијае врз ниеден процес. Новиот систем кој допрва треба да се воспостави во РСМ треба да ги надмине овие системски недостатоци и конечно да се етаблира како пракса сериозен приод, координација, синхронизација помеѓу сите државни научни и невладини институции во државата кон процесот на изработката на интегрирана национална безбедносна проценка.

4.1.2 Национална концепција за безбедност и одбрана - 2003

Националната концепција за безбедност и одбрана се донесе од страна на Собранието во 2003 година и тој претставува основен документ од областа на безбедноста и одбраната. Таа е заснована врз проценката на меѓународното опкружување и положба на Република Македонија, загрозувањата по нејзината безбедност и врз основа на усогласени цели и насоки за водење на национална безбедносна политика⁷⁴. Со ваквиот документ се создадоа темелните предиспозиции за профилирање на национална безбедност и одбрана но и нејзино вклопување во наднационалните интегративни проекции, олицетворени во НАТО и европскиот безбедносен идентитет⁷⁵

Во однос на Националната концепција за безбедност и одбрана барем според законските решенија не е пронајдена постапка или начин за нејзино дејствување⁷⁶. Тоа подразбира дека законодавецот пропишал само која инстанца го донесува документот и го озваничува притоа неводејќи сметка кои други чинители треба да се вклучат во процесот на креирање и имплементација на ваков суштински национален документ.

⁷⁴Национална концепција за безбедност и одбрана (Сл. Весник на РМ 07/2824/1 од 2003 година)

⁷⁵Зоран Н., Современа македонска одбрана ., Министерство за одбрана .Форумпринт Д.Е. Куманово 2004 (стр8)

⁷⁶Марјан Ѓ., Безбедносна политика и концепти фондација Конрад Аденауер во РМ Факултет за безбедност- Скопје Унверзитет“Св Климент Охридски“ Битола Винсет графика ДОО Скопје 2017 (стр.137).

Вакумот од отсуството на клучни стратегиски документи од областа на безбедноста што се создаде од периодот на осамостојувањето (1991) до моментот на донесувањето на Стратегијата за одбрана на Република Македонија (3.9.1998 година) и „статус кво“ состојбата до донесувањето на Националната концепција за безбедност и одбрана (11.6.2003 година) создаде впечаток за нејасна визија на стручната и на политичката елита за безбедносните приоритети и аспирации на државата. Причините за одолговлекувањето и неносењето на Интегрираната стратегија за национална безбедност на Република Македонија се објаснети преку две можни варијанти: прво, дека Владата требала да ја донесе планираната интегрирана стратегија за национална безбедност како нормален тек на настаните при донесувањето на безбедносните стратегиски документи и второ, дека тоа не требало воопшто да се предвидува како стратегиска задача во Националната концепција за безбедност и одбрана, ако Собранието на Република Македонија сметало дека е доволна само Националната концепција за безбедност и одбрана⁷⁷.

Анализата на фазата на креирање покажува дека основа за нејзино креирање е Проценката на меѓународното опкружување, положбата на државата, загрозувањата, целите и насоките на националната безбедносна политика што методолошки е коректно. Претходното искуството во креирањето на Стратегијата од 1998 година укажува токму на овој круцијален пропуст по прашање на валидноста на проценката на ризици и опасности врз која се креираше таа стратегија за одбрана. Долгата отсутност на ваков клучен Национален документ ја ставаше државата во неформална позиција на држава која „неводи многу грижа за својата национална безбедност“ иако изминавме период на многу вооружени конфликти во непосредното опкружување и внатрешни политички кризи. Ваквите состојби обременети со нефункционалноста и неупотребливоста на Стратегијата од 1998 година беа повод да се размислува за еден ваков документ. Одбранбеното осамостојување на државата, пристапувањето кон иницијативата Партнерство за мир (ПЗМ) и пристапувањето кон Акциониот план за членство во НАТО, а паралелно со тоа и

⁷⁷Раде.Р., Градење безбедносна политика :Случајот на Република Македонија., Фондација Конрад Аденауер, Канцеларија Скопје/ Македонија Факултет за безбедност – Скопје / Универзитет „Св. Климент Охридски“ – Битола 2014 (стр.124)

превземените обврски како држава, вршеа дополнителен притисок за отпочнување на еден процес на креирање и имплементација на еден општ национален безбедносен документ.

Дополнителен катализатор беше потпишувањето на Охридскиот рамковен договор и обврската за негово имплементирање во сите сфери на општеството. Преку Рамковниот договор всушност се обезбеди и внатрешна институционална поддршка за креирање на еден ваков документ што е од суштинско значење за државата како мултиетничка заедница со дефинирани и непроменливи граници. Во постконфликтниот период и спроведувањето на Рамковниот договор покрај НАТО интегративните процеси посебна улога одигра и Европската унија преку операционализирање на Спогодбата за стабилизација и асоцијација.⁷⁸

Со креирање на еден национален документ од безбедноста и одбраната се отворија и можностите за креирање на други документи од областа на безбедноста и одбраната на пониско посебно и поединечно ниво и градење на еден полистратегиски систем во овој ресор. Овие процеси обезбеднија и надворешна поддршка и поттик за креирање на Концепцијата за национална безбедност и одбрана. Со Концепцијата се утврди интегралната безбедносна политика како сублимат на повеќе национални политики од областа на надворешните работи, внатрешната безбедност, кризниот менаџмент, областа на одбраната, економијата и други државни политики. Националната Концепција за безбедност и одбрана јасно укажа дека безбедноста е наша обврска и дека покрај одбранбените цели треба да ги оствариме и целите кои произлегуваат од еколошката, економските, внатрешно безбедносните, социјалните, надворешната и други политики. Документот беше усвоен со политички концензус во Собранието на РМ во 2003 година со што јасно се изрази заложбата на државата за градење на безбедносни политики во контекст на јакнење на парламентарната демократијата, јакнење на довербата помеѓу етничките заедници, заштита на своите вредности и спремност за градење на безбедносно одбранбен систем за поддршка, заштита и одбрана на своите национални интереси но и интересите на меѓународната заедница во напорите за градење на глобален мир. Во принцип Националната Концепција за безбедност и одбрана беше создадена како основа

⁷⁸Зоран.Н., Игор.Ѓ., Горан.З., Талат Џ.Стратегиските Концепти на НАТО и Република Македонија Скопје Каелес 2016. Стр.(187)

за понатамошен процес на креирање и на други документи заради надминување на долгогодишниот вакум и одсуство на вакви документи.

Во рамките на анализата многу е битно да се согледа реалноста дека согласно новиот Закон за измена и дополна на Законот за одбрана од 2020 година Националната концепција за безбедност и одбрана престанува да постои како национален документ, а се воведува нов документ „Национална стратегија за безбедност“⁷⁹. Согласно измените и дополните на Законот за одбрана Националната стратегија за безбедност ќе ја донесува Собранието на РСМ на предлог на Владата⁸⁰. Тука имаме почиста методолошка ситуација и двостепено поврзување на чинители во процесот но повторно недостасува одредбата кој ја подготвува Националната стратегија за безбедност, со кого координира и кој е одговорен за ажурирање на истата во одредени временски периоди под кои услови и по кои параметри. Креирањето на Концепцијата за национална безбедност и одбрана од 2003 година методолошки генерално задоволува. Појдовна основа за креирање е безбедносната проценката. Обезбедена е институционална поддршка на документот и што е најбитно обезбеден е политички концензус на сите политички чинители во државата за нејзино усвојување и имплементирање. Документот е поддржан и од нашите партнери од меѓународната заедница. Во периодот потоа Концепцијата за Национална безбедност и одбрана беше третирана како највисок општ документ од сферата на безбедноста и одбраната.

4.1.3 Стратегија за одбрана

Стратегијата за одбрана претставува документ кој дава стратегиски насоки за развој и функционирање на системот за одбрана и ги дефинира најважните прашања во таа област. Тоа е секторски документ фокусиран на одбраната во насока на создавање на организиран одбранбен систем за одбрана на територијалниот интегритет и суверенитет на државата. Во периодот од 1992 до 2020 креирани се три стратегии за одбрана. Правната рамка и законска обврска за донесување на сите три стратегии за одбрана е предвидена со Законот за одбрана.

⁷⁹член 1 од Закон за изменување и дополнување на Законот за одбрана бр. 08-1414/1 од 16 .02.2020

⁸⁰ Ibid член 6 и член 8.

4.1.3.1 Стратегија за одбрана - 1998

Првата Стратегија за одбрана е донесена 1998 година од страна на Претседателот на Републиката воедно и врховен командант на Армијата согласно член 15 точка 1 од Законот за одбрана од 1992. Стратегијата беше донесена шест години подоцна од донесувањето на Законот за одбрана иако согласно член 128 од истиот закон сите прописи од секторот одбрана требаше да се донесат во рок од шест месеци по донесување на истиот⁸¹.

Во однос на политичко безбедносните услови во овој период се случуваа големи турбуленции на безбедносен, политички, економски план како во регионот така и внатре и ја затекна државата во состојба на недоволна подготвеност и искуство за менаџирање со тие состојби и предизвици, а на безбедносниот сектор, не му беше посветено посебно внимание од носителите на таа функција. По повлекувањето на Југословенската народна армија (ЈНА) од овие простори, РМ немаше оформено своја Армија. Оттаму, создавањето на Армија стана највисок приоритет бидејќи претставуваше важен елемент за основање на полн суверенитет и контрола над територијата, како и потреба во време и регион на изразена нестабилност и безбедносни закани. Армијата на Република Македонија (АРМ) беше создадена од припадници на ЈНА и други безбедносни сили кои се придружија на АРМ. Несигурната регионална средина во комбинација со слабите домашни институции и нарушените меѓуетнички односи создаваа нестабилна безбедносна средина. Ваквата политичко безбедносна состојба во голема мера влијаеше врз потребата за создавањето на “брза рака” некаков одбранбен концепт и организација на сопствен безбедносно одбранбен систем. Овој период го одбележаа основањето на независната македонска држава, како и превземените чекори во реформите и создавањето на клучните безбедносни институции, како Армијата и полицијата, вклучувајќи ги разузнавачките служби. Од сегашна временска дистанца во однос на креирањето на самата содржина на Стратегијата за одбрана од 1998 година може да се заклучи дека таа има свои слабости⁸². Тие слабости се согледуваат во недоволна експертска конкретизација и согледувања на

⁸¹Стојан Кузев., Основи на стратегијата за одбрана на Република Македонија (општа стратегија)-Скопје., Југо реклам -2001., (стр.100)

⁸²Стојан Кузев., Основи на стратегијата за одбрана на Република Македонија (општа стратегија)-Скопје., Југо реклам -2001., (стр.116)

ризиците и опасностите како од надвор така и од внатре на краток, среден и долг рок, а тоа пак влијае на создавање на нереални визии за понатамошни реформи на системот за одбрана и Армијата.

Во тој период беа и проблемите врзани за безбедносната проценка на опкружувањето на РМ особено во перцепцијата од кого и како треба да се брани државата односно немаше јасно „дефиниран противник,, од што зависеше и определувањето на организациско формациската структура на АРМ, немаше јасна слика за внатрешнио политички превирања и недостасуваа реални согледувања за потребата за создавање на воени сили како механизам за одвраќање и презентирање на решеност за одбрана⁸³. Недоволното искуство и недостатокот на претходни општи стратегиски документи кои се повисоки во хиерархијата во кои се изразуваат и декларираат децидно општествените вредности, националните интереси како објекти на безбедноста и одбраната дополнително ја усложнуваа состојбата.

Стратегијата од 1998 година се донесе многу подоцна од обврската определена со Законот за одбрана. За сметка на пренагласениот колективен аспект на одбраната се занемарил националниот аспект што во суштина е основната причина која допринела да безбедносната проценка искажана во стратегијата е непотребно извлечена од поширокиот безбедносен амбиент наместо директно и експлицитно да се презентираат ризиците и опасностите.

4.1.3.2 Стратегија за одбрана - 2010

Стратегија за одбрана 2010 година се донесе 12 години подоцна во однос на првата што преставува долг период со оглед на многуте безбедносни, политички економски промени кои се случија во меѓувреме во регионот и пошироко. Креирањето на Стратегијата за одбрана од 2010 започна без претходно да се направи евалуацијана на ефектите од имплементацијата на СОП 2004 за да се утврдат вистинските приоритети и не реализирани цели. Претходно не се согледа сериозно потребата од ажурирање на Националната концепција за безбедност и одбрана особено од аспект каде и како да се

⁸³ Бакрески О., Петровски Д., Реформи во одбраната. Министерство за одбрана., Јофи Скен Скопје 2015 стр (44, 45)

продолжи со развивање на систем за одбрана и вооружените сили по ветото за прием во НАТО во 2008 година.

Стратегијата од 2010 овозможи продолжување на планирачкиот процес за развој на одбранбениот систем во целина со етаблирање на издржани стратески насоки за развој и функционирањето до 2015 година и потоа. Правно политичка рамка за Стратегијата од 2010 година беа Уставот на РМ, Законот за одбрана Стратегијата за национална безбедност од 2008 и стратеската определба на Владата за интеграција во НАТО алијансата изразена преку стратеските приоритети на Владата на РМ.

Методолошки гледано, Стратегијата за одбрана од 2010 година иако се донесе по подолг временски период може да се смета како континуитет во градењето на одбранбената политика односно последователен документ на СОП 2004 и Стратегијата за национална безбедност од 2008 година. Стратегијата за одбрана 2010 беше временски лимитирана на пет години со намера истата да се ажурира и дополни по тој период согласно Системот за планирање, програмирање, буџетирање и извршување.

Организациски процесот ги вклучи сите чинители кои се одговорни за организација и развој на одбранбениот систем во согласност со законските решенија. Во процесот на креирање на Стратегијата од 2010 година советодавно се вклучи НАТО преку НАТО советодавниот тим во Министерството за одбрана и преставници од Американската организација “ Буз Ален Хамилтон,, од САД. Во фазата на креирање не се организираше поширока научно стручна дебати со вклучување академската и стручната јавност по примерот на дебатата организирана две години подоцна за Белата Книга од 2012 година.

Генерално може да се заклучи дека процесот на креирање на Стратегијата се одвиваше тростепено. Министерството за одбрана ја изработи во тесна соработка со Генаралштабот на АРМ преку формирање на мешовити работни тимови. Владата согласно Законот за одбрана даде свое мислење особено околу можноста сите предвидени реформски чекори и визии да се поткрепат финансиски преку соодветен прогресивен раст на одбранбениот буџет, а Претседателот на државата воедно и врховен командант ја одобри истата.

4.1.3.3 Стратегија за одбрана - 2020

Креирањето на Стратегијата од 2020 доцнесе цели пет години иако Министерството за одбрана беше обврзано да го отпочне процесот во 2015 година. Во период 2015-2018 се правеа одредени спорадични обиди за креирање на нова стратегија но сето тоа не беше институционално поткрепено и се завршуваше на обиди и декларативни изјави. Во 2018 година започна процесот на креирање на Стратегијата за одбрана кој се одвиваше паралелно со процесот на изработка на СОП 2018 што од методолошка гледна точка е дискутабилно од неколку аспекти.

Првиот аспект е во однос на појдовните основи за креирање на Стратегијата за одбрана. Новата Стратегија за одбрана 2020 е креирана во услови каде што недостасуваше евалуацијата на нивото на постигнатите резултати од имплементацијата на претходните стратегиски документи која во суштина преставува детерминанта по која треба да се продолжи со понатамошно планирање заради одржување на континуитет и поврзување на претходните процеси со идните процеси. Дополнително во процесот на креирање на Стратегијата за одбрана не се земаа во превид анализата и заклучоците од СОП 2018 кои беа верификувани на три највисоки нивоа Министерство за одбрана, Владата на РСМ и Парламентот. Тие се временски и содржински репери за сите понатамошни активности и процеси во рамките на реформите во секторот одбрана, а во тој контекст и појдовна основа за креирање на стратегиски документи за понатамошен развој.

Вториот аспект е во однос на постапноста во процесот. Постапноста налага прв чекор да биде креирање на нова Националната Концепција за безбедност и одбрана или Национална безбедносна стратегија па потоа да се пристапи кон креирање на посебните и поединечните документи. Согласно на тоа се наметнува прашањето од каде произлегоа визиите и ставовите во врска со развојот и реформите во одбранбениот систем кога Националната Концепција за безбедност и одбрана од 2003 и Националната безбедносна Стратегија од 2008 година како повисоки стратегиски документи не кореспондираат со новите реални состојби во непосредното и поширокото опкружување, а нови не се изработија. Исто така се наметнува и прашањето дали е можно да се планираат и изведуват на среден и долг рок посебни реформи во одбранбениот сектор без да се реформира безбедносниот систем како целина.

Третиот апсепт е во однос на нашите обврски кон НАТО и побарувањата од Алијансата кон нас. Во временскиот период во кој се одвиваше процесот на креирање сеуште РСМ небеше полноправна членка на Алијансата и небеше отпочнат процесот на интеграција иако во долгогодишниот ПАРП процес се дефинираа дел од нашите обврски. Вградувањето на механизмите за исполнување на обврските кон НАТО роковите и временската динамика, целите и начинот на балансирање и прилагодувањето на нашиот систем за одбрана кон потребите на НАТО, алокација на ресурсите е суштината која треба да се содржи во Стратегијата за одбрана. Генерално Стратегијата за одбрана 2020 е стратешки документ креиран во еден процес поттикнат повеќе од политички отколку од функционални причини во престрет на членството во НАТО. Преку овој документ сакавме да ја искажеме и нашата сериозна намера и подготвеност за исполнување на своите обврски како идна членка на Алијансата. Со полноправното членство во НАТО и отпочнувањето на процесот на интеграција кој ќе биде долг и интензивен ќе се создаде и потребата за отпочнување на еден нов циклус на креирање на национални стратешки документи од безбедноста и одбраната заради насочување и поддршка на реформските процеси и интеграција. Во тие рамки ќе мора во еден разумен рок да создадеме најпрво Стратегија за национална безбедност, а потоа останатите посебни стратешки документи меѓу кои и нова прилагодена Стратегијата за одбрана.

4.1.4 Стратешки одбранбен преглед

4.1.4.1 Стратешки одбранбен преглед - 2004

Стратешкиот одбранбен преглед (СОП) како документ е изработен во 2004 и 2018 година. Креирањето на СОП се наметна како потреба од една сеопфатна и длабинска анализа на состојбите во одбранбениот сектор со цел продолжување на реформските процеси за развој на институционални и оперативни способности на Министерството за одбрана (МО), Армијата и одбранбениот систем во целина. Стратешкиот одбранбен преглед од 2004 година беше креиран кога освен Националната Концепција за безбедност и одбрана другите документи од оваа област беа надминати од времето⁸⁴. Документот произлезе како потребен механизам за да се овозможи воспоставување на еден

⁸⁴Владимир Ѓ., Современа Македонска одбрана 2003 (стр73)

универзален планирачки процес базиран на погледите, ставовите и насоките дадени во Националната концепција за безбедност и одбрана, а која е заснована врз проценката на новите стратегиски реалности, меѓународното опкружување и положбата на РМ како и загрозувањата на нејзината безбедност⁸⁵.

Уставните промени, Охридскиот рамковен договор, научените лекции од конфликтот во 2001, емпириското искуство на некои земји членки на НАТО и потребата од напуштање на доктрината на “ народна одбрана“ и потребата од дизајнирање структура на вооружени сили опремена и обучена за одбрана не само од конвенционални закани туку и од асиметрични закани дополнително ја поддржаа и ја истакнаа потребата од ревизија на националните одбранбени можности. Потребата од обезбедување на ефективна и одржлива одбрана преставуваше дополнителна причина за отпочнување на процесот на креирање на СОП 2004.

Овие факти ни укажуваат дека процесот на креирање на СОП 2004 година е логичен и методолошки исправен чекор по донесувањето на Концепцијата од 2003 произлезен од потребата за целосно редефинирање на безбедносно одбранбениот систем. Тој се одвиваше по еден редослед и планирана динамика со сеопфатни насоки од највисокото државно ниво. Процесот на реализација на СОП 2004 започна со донесување на Програмата за реализација на СОП од страна на Владата⁸⁶. Главна карактеристика на процесот на креирање на СОП беше постојаната соработка и координација помеѓу Министерството за одбрана, Генералштабот, Министерството за надворешни работи, како дел од извршната власт и Претседателот на Републиката во својство на врховен командант, како и Собранието и неговите соодветни комисии. Прегледот е воден според проверена методологија (СОП на Обединетото кралство) и во постојани консултации со Алијансата, САД и партнерите⁸⁷.

Процесот беше поддржан преку Политичката рамка која воедно представуваше и прва фаза. Со неа се обезбедни многу битниот национален политички концензус потоа транспарентност на процесот и транспарентност на насоките од политичкиот врв и одговор на прашањето каков безбедносен и одбранбен систем треба да градиме. Втората

⁸⁵Стратегиски одбранбен преглед 2004 Политичка рамка., Октомври 2003 (стр.7)

⁸⁶Одлука бр.23-3084/1 од 23.06.2003

⁸⁷Зоран Н., Игор Ѓ. Управување со системот за одбрана на Република Македонија –Скопје: Филозовски Факултет ,2013 (стр. 99)

фаза го опфати креирање на оценките на потребните вооружени сили, нивна структура, нивни способности, капацитети опремување и модернизација, логистичка и друга поддршка. Финалната фаза беше со изработката на Стратегија за трансформација на одбраната и Армијата.

Севкупниот процес на креирање на СОП 2004 имаше реална и отворена институционална поддршка од Собранието и Владата. Во процесот беа искористени на максимално ниво сите домашни ресурси и интелектуални капацитети. Самиот процес на креирањето се одвиваше транспарентно и на еден начин беше тестиран во најширок можен форум со цел да биде прифатен како правилна одбранбена политика. Во тие рамки идентификацијата на потребите, нивото, видот, типот и областите на соработка, на предлог на меѓуресурска група на Владата и Основната група за СОП во министерството ги одобруваше министерот за одбрана. Програмата за трансформација на одбраната и Армијата се базираше на погледите, ставовите и насоките дадени во Национална концепција за безбедност и одбрана, ставовите и насоките дадени во Политичката рамка и Претпоставките за одбранбено планирање и други анализи и решенија кои се однесуваа на мисиите на одбраната, задачите, подзадачите потребните способности и капацитети на вооружените сили структурата на сили, опрема, персонал, поддршка, обука и потребни буџетски средства.

Процесот на креирање е “школски пример“ на методологија како треба да се организира и води еден сложен процес за да се добие квалитетен и концензуално прифатен ефект. Процесот на креирање се базираше на научни методи и широка политичка рамка. Планирачката и организациската фаза на подготовка на процесот, координацијата помеѓу чинителите во текот на процесот, синхронизацијата на активностите, постапноста, насочувањето на процесот од повеќе нивоа, нивото на експертизата, формите на институционалната поддршка се мошне позитивен пример како треба да се планира и реализира еден процес. Ваквиот пример на организација и реализација може да се користи како базичен модел со флексибилни карактеристики во многу слични процеси на креирање на други стратегиски документи. Со овој документ се отворија можностите за интересорска соработка во реформските процеси.

4.1.4.2 Стратегиски одбранбен преглед - 2018

Стратегискиот одбранбен преглед 2018 се донесе во една по различна процедура и временски пократок процес во однос на СОП од 2004 година и во однос на искуствата во други држави⁸⁸. Креирањето на СОП 2018 година се одвиваше во координација со ГШ на АРМ, Министерството за внатрешни работи, МНР, Министерството за транспорт и врски, Министерство за економија, Министерство за здравство, ЦУК, ДСЗ, АР и Владата и комисиите во Собранието на РСМ. Од првичните анализи и изнесените ставови на координативните состаноци со претставниците на другите министерства, агенции, ЦУК и ДЗС за одбележување е нивното нагласено очекување за значителна поддршка со ресурси на одбраната.

Целиот процес имаше институционална концензуална поддршка на три нивоа и доби атрибут на национален документ кој треба да овозможи надминување на крајно лошите состојби во одбраната со цел подобра подготовка во престрел на влезот во НАТО. Документи врз кои се отпочна креирањето на СОП 2018 беа Проценката на ризици и закани на краток средн и долг рок, Иницијална анализа како евалуација на дотогаш постигнатите резултати во реформите, Правилникот за ППБИ, планирачки претпоставки, Министерски насоки и предлози на другите институции. Стратегискиот одбранбен преглед се одобри од страна на Собранието на РСМ со што се заокружи фазата на креирање на документот како основа за понатамошно реализирање на фаза на имплементација.

Изработката на СОП 2018 имаше огромна меѓународна поддршка изразена во разни форми од НАТО алијансата, советници од Обединетото кралство, Словенија, СР Германија, Бугарија и невладини експертски организации од САД. Владата редовно беше информирана за текот на процесот и преку давање на директни задолженија се остваруваше брза координација со останатите чинители што за самиот процес беше мошне корисно и делотворно. Внатрешно во Министерството за одбрана сите клучни одлуки се носеа согласно процедурите предвидени во системот за ППБИ⁸⁹. Процесот на креирање во

⁸⁸Емпириските искуства укажуваат дека процесот на изработка на СОП трае од 18-до 24 месеци. СОП 2018 се изработи за неполни 9 месеци.

⁸⁹Упатство и Правилник за планирање програмирање, буџетирање и извршување во Министерството за одбрана бр.01-610/1 од 23.01.2007 и бр. 5062/1 од 14.07.2010

најголем дел беше транспарентен и беше презентираан во неколку наврати и пред воените аташеа акредитирани во РСМ. Документот не беше изложен на јавна академска дебата туку преку писмена комуникација документот беше доставен до повеќе научно образовни институции во РСМ, поедини експерти и невладини организации од делот на безбедноста од кои добивме дополнителени мислења и сугестии.

Целиот процес на креирање е добар пример на организирана и координирана и транспарентна работа на повеќе државни институции и пример кога документот има институционална поддршка и национален консензус резултатот е квалитетен и применлив. Вреди да се забележи дека Стратегискиот одбранбен преглед 2018 година е основа за изработка на Националната Програмата за продолжени реформи за членство во НАТО од 2019 година во делот на одбраната.

4.2 ФАЗА НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРАТЕГИСКИТЕ ДОКУМЕНТИ

Управувањето со процесот на имплементација на стратегиските документи подразбира квалитетно комбинирање, на различните фактори и субјекти кои заедно треба да придонесат во остварување на стратегиските цели. Имплементацијата на стратегиските документи од безбедноста и одбраната е механизам кој започнува да функционира откако истите ќе се усвојат заедно со акционите планови за имплементација но и со креирање на други механизми во форма на планови, методологии и програми кои се користат за имплементација во рамките на одредени реформи. Тој механизам содржи соодветни аранжмани на институциите и благовремено и квалитетно следење, надгледување и поднесување на извештаи.

Генерално носечки институции кои се вклучени во имплементацијата на стратегиските документи од безбедноста и одбраната се ресорните министерства кои воедно се и носители на севкупната активност за имплементација, потоа разни мегуресорски координативни тела комисији или одбори кои се формираат по потреба или се постојани и секако Владата. Ресорното министерство е одговорно за континуирано следење на имплементацијата на усвоените стратегиски документи и тоа превзема акција за благовремено и делотворно извршување на активностите кои се утврдуваат во акционите планови. Акционите планови во суштина се временски планови со временски

рамки кои мора да се почитуваат но истовремено се и флексибилни и планови кои ја помагаат координацијата и синхронизацијата на напорите.

Клучните функции во имплементацијата на ресорното министерство се воспоставување на делотворен механизам за следење и известување во согласност со условите и барањата за следење и известување потоа собирање на информации за имплементацијата од сите инволвирани на различни нивоа, подготовка на периодични и годишни извештаи за имплементацијата, покренува иницијативи за решавање на одредени проблематични прашања и објавување на редовни извештаи заради запознавање на Владата, одговорните лица и стручната и друга јавност околу имплементацијата. Доколку е потребно ресорното министерство иницира создавање на меѓуресорско тело со цел да се обезбеди редовно следење на имплементацијата на стратегиските документи и евалуација на истата.

Како највисок орган кој управува со имплементацијата е Владата која преку насочување на напорите на ресорните но и другите институции, решавање на одредени прашања и со усвојување на мерки го подобрува целиот процес на имплементација на стратегиските документи. Со помош на следењето на имплементацијата се собираат информации кои подоцна се обработуваат и се презентираат во разни временски извештаи.

Извештаите можат да бидат периодични (месечни, тромесечни, квартални, полугодишни) и еден годишен сублимиран извештај. Ваквата структура на извештаи е законски и правилски регулирана во Министерството за одбрана но и на ниво на Влада⁹⁰. Периодичните извештаи се однесуваат на реализација на активностите предвидени во акционите планови за наведените периоди и тие содржат информации за напредокот, доцнењето, ризиците како и следни чекори. Извештаите ги креира ресорното министерство се разгледуваат и усвојуваат на соодветните тела во рамките на министерството и потоа се запознава Владата доколку тоа е потребно. Годишните извештаи се креираат со цел да се добие сублимирана и целосна слика за степенот на имплементација на стратегискиот документ односно да се согледа прогресот во процесот на имплементација. Тој извештај е многу битна алка во целиот процес на

⁹⁰Прирачник за стратешко планирање., Влада на Република Македонија МИОиА Скопје 2014

имплементацијата од причина што врз основа на тој извештај подоцна се носат одлуки, препораки, се превземаат соодветни активности или конкретни акции на институциите. На крајот на периодот на имплементација ресорното министерство треба да подготви еден завршен сеопфатен извештај за напредокот во имплементацијата, реализираните цели во однос на визиите, отстапувањата, проблемите, идните потреби и идните чекори.

Извештаите се битни од повеќе аспекти. Тие се користат од страна на институциите па и поединци кои носат одлуки особено по прашање на недостатокот на ресурси пред се финансиски одредени недоречености и несогласувања. Тие се инструмент за обезбедување на одговорност и видливост во динамиката на имплементација, видливост во резултатите во реформите. Суштинско е овие извештаи да бидат со аналитички приод и да се фокусирани на резултатите, да има повејќе валидни и проверени податоци искажани преку разни алатки, а не само да содржат административни информации кои најчесто се некорисни во понатамошната обработка.

Една најбитни активности откако ќе заврши имплементацијата е евалуацијата на успехот на имплементацијата на стратегиските документи каде што се идентификува што е добро направено во однос на реализација на приоритетите, поддршката со ресурси реалноста на целите, кои активности и задачи треба да се доработат и што не е добро направено и од кои причини. Врз основа на евалуацијата се носат одлуки поврзани со понатамошниот процес во смисла на тоа дали постоечките документи треба само да се ажурираат во одредени сегменти или да се отпочне процес за повторно креирање на нови стратегиските документи.

Фазата на креирање и фазата на имплементација се поврзани и преставуваат едена целина на еден процес кој непрестанува туку се обновува и развива циклично. За да ја согледаме имплементацијата на стратегиските документи од безбедноста и одбраната во РСМ ќе се направи анализа во која ќе провладува дескриптивниот метод со повејќе критички осврти кон одделни решенија, состојби.

4.2.1 Национална Концепцијата за безбедност и одбрана - 2003

Во тој период Концепцијата преставуваше прв доктринарен документ со кој се дефинираа националните ставови и определби за развивање на национален безбедносно одбранбен систем. Документот се донесе по еден период од 11 години од

осамостојувањето како потреба за обединување и насочување на напорите за градење на безбедносно одбранбен систем со соодветни капацитети и способности. Перспективно, Концепцијата преставуваше основа за креирање на нови стратегиски документи и нова правна регулатива која ќе им даде нови права и обврски на чинителите во системот за безбедност и одбрана, но и за градење на нов национален интегрален безбедносно одбранбен систем. Дополнителен мотив за нејзино креирање беше и Охридскиот рамковен договор со кој започнаа реформите во општеството, а во тој контекст и во безбедноста и одбраната.

Првиот чекор во имплементацијата на Националната Концепција за безбедност и одбрана започна со процесот на креирање на СОП 2004. Анализата за имплементацијата на Концепцијата укажува дека истата не е целосно спроведена. Како пресек може да се земе 2008 година кога добивме вето за прием во НАТО. Моментот на ветото за прием во НАТО требаше да биде сигнал и повод за државното раководство да пристапи кон ажурирање на Концепцијата од 2003 и да се одредат нови визии, насоки и нови цели и приоритети околу организирање на безбедносно одбранбен систем но тоа не се случи, туку напротив институционалната поддршка на имплементацијата се сведе на минимум.

Може да се констатира дека имплементацијата на Концепцијата е индиректно стопирана по 2008 иако подоцна се креираа два посебни стратегиски документа Стратегија за безбедност 2008 и Стратегија за одбрана 2010 кои воопшто недопринесоа за понатамошна имплементација на Концепцијата.

4.2.2 Стратегија за одбрана - 1998

Имплементацијата на Стратегијата за одбрана од 1998 како прв национален стратегиски документ не ги оствари очекувањата и не го постигна посакуваниот ефект.

Периодот од 1992-1995 година е назначен како прва фаза на трансформацијата на Армијата кој се карактеризира со настојувања за задржување на концептот на робусна армија.⁹¹ Ваквата состојба се должи на ставовите за концептот на “тотална одбрана” и масовност во одбраната како рецидиви од СФРЈ, недоволното ново експертско искуство, недостаток на јасна и реална безбедносна проценка на предизвиците, ризиците и заканите и недостаток на визија каква армија сакаме и можеме да одржуваме.

⁹¹Николовски И., Современа македонска одбрана 2003 (стр. 59)

Периодот од 1995-1999 година се смета за втора фаза која по прашање на концептот на одбраната и организациската поставеност на Армијата има одредени нови современи видувања. Ова е период кога РМ ја интензивира меѓународната воена соработка и се појавија одредени размислувања за професионализација на Армијата но недоволно продорни и афирмативни. Во тој период се направи посериозен обид за реформи во одбраната особено со вклучување на РМ во “Партнерството за мир” и со ангажирање на првите советодавни странски тимови. Во вакви услови се донесе и Стратегијата за одбрана 1998 која допринесе за одредени промени во визиите за приоритетите во реформите и дефинираа одредени постулати врз кои ќе го градиме и организираме и финансираме системот за одбрана и Армијата. Заради разработка и имплементација на Стратегијата за одбрана 1998 беше утврдена обврската на Министерството за одбрана за организирање, подготовка и креирање на одредени планови и други документи⁹². Тие документи требаше да бидат механизам за имплементација на Стратегијата за одбрана низ еден реформски процес.

Имплементацијата на целите дефинирани во стратегијата особено кои се однесуваа на Армијата во суштина беа само продолжување на нешто што е започнато во 1992 година, но сега се пренасочуваат напорите во насока на исполнување и применување НАТО стандардите бидејќи дотогашните реформи особено на структурата и мисиите беа по примерите на Југословенската Народна Армија (ЈНА). Согласно плановите за трансформација на МО и ГШ на АРМ имплементацијата требаше да трае десет години но се одвиваше само до 2001 година. Во овој период имплементацијата на Стратегијата за одбрана и реформите дополнително беа забавени со почетокот на бегалската криза и интервенцијата на НАТО врз СФРЈ при што системот на одбрана и АРМ без ставени на “проба” во смисла како ќе реагираат и функционираат во ново настанатата ситуација⁹³. Иако се изработија одредени планови за реформи во Армијата тие не беа соодветно финансиски поддржани. Преструктурирањето на Армијата кое требаше да се случи многу порано се одолговлечи а тоа предизвика негативни импликации врз способностите и капацитетите на АРМ.

⁹²Стојан К., Стратегија за одбрана Скопје Југореклам, 2001 (стр. 115)

⁹³Зоран Н., Игор Г., Горан З., Талат Ц., Стратегиските концепти на НАТО и Република Македонија (стр. 205)

Во однос на системот за одбрана и реформите кои требаше да се реализираат врз основа на имплементација на целите од Стратегијата за одбрана во контекст на системот за одбрана почнувајќи од уредување на цивилната демократска контрола врз Армијата, подобрување на местото и улогата на Собранието, Владата, Министерството, редефинирање на цивилната одбрана и цивилната заштита, разузнавањето, меѓународна воена активност подготовка на населението за одбрана, финансирањето на одбраната и Армијата се имплементира многу малку, а одредени активности и цели не се реализираа во целост. Голем проблем преставуваше и недостатокот на реални врски меѓу плановите за реформи и развој и расположливите буџетски средства кои допринесоа за не имплементирање на многу зацртани цели и приоритети. Клучно за овој период на имплементација на Стратегијата за одбрана 1998 е недостатокот на систем за следење составен од реални контролни точки процедури на известување и евалуација на постигнатото.

4.2.3 Стратегија за одбрана - 2010

Имплементација на стратегијата од 2010 година се одвиваше во рамките на Системот за повеќегодишно ППБИ што преставуваше добра претпоставка за успешна имплементација во однос на Стратегијата за одбрана од 1998. Покрај добрите нормативно правни предуслови целиот процес на имплементација е компромитиран и конфузен без посакваните резултати. Во понатамошната анализа ќе се потврдат овие констатации.

Првиот чекор на Имплементацијата на Стратегијата за одбрана од 2010 година започна со преточување на приоритетите и долгорочните цели дефинирани во Стратегијата во Долгорочниот план за развој на одбраната 2011-2020 и среднорочните и краткорочните планови. Усвојувањето на ДПРО 2011-2020 не се реализира во законски прецизираниот процес и недоби институционална поддршка од највисоко ниво Собранието на РМ. Тоа подоцна овозможи со планот да се калкулира и содржински да се менуваше во согласност со дневно политичките потреби. Владата само го утврди текстот но не го донесе бидејќи не е во нејзина надлежност. Согласно Законот за одбрана Владата беше обврзана да го достави во Собранието на усвојување, но не го стори и тоа⁹⁴.

⁹⁴Член 17 точка 10 од Законот за одбрана

Согласно системот за ППБИ плановите и документите за следење и известување за достигнувањата во реформите во суштина се така поставени, меѓусебно зависни и поврзани да преставуваат еден механизам со повејќе намени. Тој механизам овозможува преку анализата на реализацијата на задачите во краткорочните и среднорочните планови кои произлегуваат од ДПРО 2011-2020 фактички да се следи и имплементацијата на Стратегијата согласно временската динамика прецизирана во ДПРО.

Еден од клучните документи со кој се оценува и известува за текот на имплементацијата на стратегиските приоритети и цели е “Прегледот на одбранбени способности“(ПОС) кој согласно тогашниот Правилник за ППБИ се изработуваше еднаш годишно⁹⁵. Покрај овој документ постои и Годишната анализа за борбената готовост на Армијата која ја изработува ГШ на АРМ и шестомесечниот и годишниот извештај за реализација на поставените задачи од годишниот план за работа на МО. Основната цел на изработка на ПОС е да ја презентира состојбата во одбраната на ниво од претходната година и се дава оценка за влијанието на програмите кои патем се дел од среднорочните планови врз остварување на планските цели, и врз развојот одбранбените способности и капацитети. Основа за изработка на ПОС е безбедносната проценка на опкружувањето и достигнатото ниво на одбранбени способности и капацитети утврдена преку анализите за реализација на плановите и програмите од претходната година. Доколку МО процени дека настанале промени во безбедносното опкружување во смисла на зголемена опасност од агресија или се утврди потреба од градење на нови способности и капацитети на Владата и на Претседателот им се предлагаат измени во националните стратегиски документи. Врз база на оценката за безбедносната состојба и анализата за реализацијата на стратешките цели и утврдената состојба искажани во ПОС се носат министерски насоки за ажурирање на долгорочните и среднорочните планови, насоки за буџетирање и реализација на програмите и насоки за изработка на буџетот. На тој начин се контролира имплементацијата на стратегиските документи и се насочуваат напорите и ресурсите.

Од анализата се согледува дека системот на следење известување и евалуација на имплементацијата на стратегиските документи е многу добро концепиран и логичен но само доколку се спроведува согласно Упатството и Правилникот за ППБИ. Меѓутоа

⁹⁵. Член 25 Правилник за планирање програмирање, буџетирање и извршување во МО јули 2010

праксата во периодот 2009 – 2018 ни укажуваат на една поинаква состојба која во суштина е и најголемата причина за неуспешната имплементација на Стратегијата за одбрана 2010. Се поизразената незаинтересираност на државниот апарат за реформи во одбраната, катастрофалниот неразвоен буџет и дневно политички влијанија го блокираа функционирањето на системот за следење, известување и евалуација на реформите. Тоа се потврдува со податокот дека од 2012 година па се до изработката на СОП 2018 година иако тоа беше законска обврска на МО не се усвојуваа на програмска и управна група изработените годишни прегледи на одбранбени способности за 2012, 2013, 2014, 2015 и 2016 година кои беа критички насочени кон состојбите и даваа одредени предлози за надминување на состојбите. Системот за ППБИ тотално се девалвира и со неусвојувањето на среднорочните планови по принципот 1+3 години од 2011 година до 2018 дополнително се опструираше имплементацијата и реформите на системот и Армијата.

По утврдувањето на ДПРО 2011-2020 од страна на Владата и „цврстите гаранции“ дека потребите од раст на буџетот за достигнување на ниво од 2% од БДП за десет години ќе се исполни, започна да се реализира и ДПРО. Со планот се предвидуваа околу 420 милиони евра инвестиции за модернизација и опремување за вкупно 24 проекти⁹⁶. Еден од најскапите проекти кој се имплементира но кој воопшто не беше дефиниран во Стратегијата за одбрана 2010, ниту пак во ДПРО беше дефиниран како висок приоритет е проектот „пилотската школа“. Но и покрај ветувањата на Владата и Претседателот на државата во истата 2011 година на самиот почеток од имплементацијата се изврши ребаланс на централниот буџетот и во тие рамки се намали и одбранбениот буџет особено во делот на модернизација и опремување. Подоцна по старата пракса повторно се намали висината на буџетот за 2012 во однос на 2011 без да се земат во предвид реалните потреби. На ваков начин уште на стартот имплементацијата на Стратегијата за одбрана 2010 преку ДПРО 2011-2020 беше осудена на неуспех⁹⁷.

Овде се наметнува и суштинското прашање како и по која методологија во периодот од 2011 до 2018 година се креирани и трошени годишните буџети на одбраната кога ги немавме разработено среднорочните планови за развој, а паралелно механизмот

⁹⁶ДПРО 2011-2020. Анекс план за модернизација и опремување (класифициран)

⁹⁷СОП 2018- Иницијална анализа., јануари 2018 (стр. 35, прилози 1,2,3,4)

за следење, известување и евалуација на состојбите беше блокиран од 2012⁹⁸. Ова е клучната причина за застојот во фазата на имплементација на Стратегијата за одбрана 2010. Првиот обид да се надмине оваа состојба и да се продолжи со реформите заради имплементација на стратегиските цели се направи со изработка на нов ДПРО 2014-2023 година кој се донесе исто така во не целосна процедура како и ДПРО 2011-2020.

Според ДПРО 2014-2023 се предвидуваше раст до 1,6 % од БДП за десет години и сето тоа беше потврдено од Владата на РМ⁹⁹. Меѓутоа проектите за модернизација и опремување од планот за модернизација и опремување кој е составен дел на ДПРО 2014-2023 беа менувани во не транспарентни процедури од страна на авторитетите во МО и АРМ без сериозни анализи, па се доведовме во ситуација подоцна да се протежираат неразвојни и неперспективни проекти и да се раскинуваат склучените договори за модернизација. Клучен факт е дека повеќе годишен недостатокот на реална, институционална поддршка во најголем мера допринесе за застој на инвестициите во одбраната што се одрази врз способностите и капацитетите на системот и Армијата. Ваквата пракса се наметна со константно намалување на буџетот и држење на ниво од егзистенцијален минимум од една страна и нарушената структура на буџетот 68/20/12 (во просек за тој период) од друга страна¹⁰⁰. Ваквата состојба е флангрантен контрадикторен пример каде што од една страна имаме солиден национален стратегиски документ од одбраната вербално институционално поддржан, а од друга страна неможност за имплементација на истиот заради недостаток на реална институционалната поддршка.

Може да се констатира дека Стратегијата за одбрана од 2010 година имаше формален статус на концензуален национален документ. Стратегијата за одбрана не се операционализира преку долгорочните планови во конкретни проекти, за градење на, нови капацитети и способности на системот и Армијата ниту пак се реализираа приоритетите. Покрај тоа што Собранието, Претседателот, Владата имаат уставни законски надлежности и одговорности за одржување на системот и оперативната готовост на Армијата и нејзиното функционирање и развој тие покажаа само декларативни заложби и

⁹⁸Ибид (стр.34)

⁹⁹Извадок од Нацрт - записникот од Сто осумдесет и втората седница на Владата на РМ од 24.01.2014 година заведена под број 41-10049-1-13 од 27.01.2014

¹⁰⁰ Иницијална анализа СОП 2018., Министерство за одбрана јануар 2018 (прилог 4)

незаинтересираност за имплементација на приоритетите искажани со насоките и визиите во Стратегијата за одбрана 2010.

4.2.4 СОП 2004

Имплементацијата на СОП 2004 ќе се анализира во два временски периода кои се различни по постигнатите резултати и по институционалната поддршка искажана низ одбранбените буџети. Првиот период 2004-2008 година и вториот период 2009-2018 година.

Периодот 2004-2008 година се карактеризира со видлива имплементација на поставените цели и со видливи резултати. Имплементацијата на СОП 2004 се реализираше под институционална контрола, помош и поддршка со редовни известувања и евалуации. Во периодот 2004 до 2008 година темпото на имплементација беше согласно планираната динамика и фактички во тој период се донесоа стратегиски одлуки и се случија големи реформски процеси во безбедносниот систем, а во тие рамки и одбраната како систем и АРМ како вооружена сила. Тоа во основа преставуваше и национален интерес и стратегиска цел искажана во Националната концепција за безбедност и одбрана.

Имплементацијата на СОП 2004 година во суштина значеше започнување по прв пат на сериозно планирана трансформацијата на одбраната на РМ и нејзините вооружени сили од осамостојувањето во 1992. Трансформацијата започна со донесување на Резолуцијата за развој и трансформација на одбраната донесена од страна на Собранието на РМ¹⁰¹. Како главни инструменти за еден насочен целосообразен и долгорочен процес на трансформација односно имплементација на СОП 2004 беа Националната Програма за членство во НАТО, ПАРП процесот за планирање, Индивидуалната Програма за Партнерство, Програмата за реализација на Стратегискиот одбранбен преглед, Политичката рамка и сите документи произлезени од СОП 2004. Со резолуцијата на Собранието фактички се потврди институционалната и концензуалната поддршка на целиот процес на имплементација на СОП 2004 со кој се обезбедува долгорочен развој на одбраната и вооружените сили, се обезбедуваат насоки за транзиција кон хармонизација на законодавството, документите, процедурите за трансформација, изградба и ревизија на одбраната и вооружените сили компатабилни со НАТО.

¹⁰¹ Резолуција за трансформација на одбраната бр 07-2255/1 од 26 мај 2004 година

Програмата за трансформација на одбраната и Армијата преставуваше документ со кој се изрази константна институционална поддршка преку годишните одбранбени буџети и нивните структури¹⁰². Таа програма реално се имплементираше само до 2008 година. Темпото на имплементација во вториот период почнувајќи од 2009 до 2018 година опадна рапидно во однос на институционалната поддршка и во однос на постигнатите резултати во реформите. Во тој период голем број на започнати процеси и решенија кои ги понуди СОП 2004 се напуштија и не се имплементираа. Паралелно драстично и перманентно во периодот 2009-2017 се намалуваа и одбранбениот буџет кој во суштина е клучниот услов за било какви реформски процеси кои се ефект на имплементацијата на СОП 2004 година. Во тој временски период одбранбениот буџет од достигнати 2,15% од БДП во 2007 како најдобра година се сведе на 0,90% од БДП во 2017¹⁰³. Причините пред се треба да се бараат во негативните ефекти на политички план од ветото за прием во НАТО во 2008 година. Тоа предизвика целосна апатија на државните институции надлежни за секторот одбрана, изразена низ перманентно намалување на одбранбениот буџет по разни основи и големи влијанија за дневно политички потреби. Тоа се одрази негативно врз структурата на буџетот и голем дефицит на финансиски средства за опремување и модернизација на единиците на армијата. Армијата се доведе на границите на одржливост со што се доведоа во прашање нејзините реални способности и капацитети за реализација на сопствените уставни мисии и задачи.

Истовремено, се појавија системски застои во процесот на долгорочно и среднорочно планирање, програмирање и буџетирање, манифестирани низ непочитување на законските и правилските обврски од страна на надлежните институции. Ваквата константна состојба во секторот одбрана низа години не се прикажуваше објективно во јавноста. Во тој периодот кога одбраната се занемари и перманентно се намалуваа одбранбениот буџет растеше буџетот на МВР за сметка на намалување на одбранбениот буџет во два наврати¹⁰⁴.

Во 2006 година се донесе Законот за полиција и започнаа реформите во полицијата кои беа поддржани финансиски со многу поголем буџет во однос на одбраната. Најголем

¹⁰² Програма за реализација на стратгискиот одбранбен преглед на РМ 23-3084/1 од 23 јуни 2003год.

¹⁰³ СОП 2018 – Иницијална анализа јануари 2018 (стр. 35)

¹⁰⁴ Цвета К., Билјана К., Македонија: Извештај за анализата на состојбите на реформите во безбедносниот сектор 1991-2008., Аналитика Тинк Тенк Скопје 2011 (стр. 32)

парадокс во 2009 година беше зголемување на буџетот на разузнавачките служби посебно на УБК во период на светска економска криза¹⁰⁵. Ваквиот пример уште еднаш потврдува дека етапата на креирање на стратегиските документи сама по себе не значи ништо доколку не продолжи во континуитет со етапата на имплементацијата се до последната фаза на повторна евалуација на состојбите. Тоа подразбира дека стратегиските документи без разлика колку и да се теоретски квалитетни доколку не се преточат во оперативни документи за имплементација на визиите, насоките и ставовите и доколку не се создаде реален механизам за следење, известување и евалуација тие стратегиски документи немаат никаква употребна вредност и остануваат само на ниво на теорија.

4.2.5 СОП 2018

Имплементацијата на СОП 2018 година започна во втората половина на 2018 година и сеуште е во тек. По неговото одобрување од страна на Собранието, Владата на РСМ го задолжи МО да изработи динамичен план за имплементација. Планот се изработи и одобри со содржина на конкретни проекти и рокови за реализација, начин на соработка, носителите и индикаторите за оценка на реализираност. На база на тој план се креираше и се одобри методологија за имплементација на СОП 2018 која се усвои на Управна група во Министерството за одбрана.

Методологијата ги дефинира начинот на следење, известување на состојбата во реализацијата на задачите произлезени од СОП 2018 година. Согласно таа методологија носителите на проектите доставуваат писмени извештаи еднаш месечно, а некогаш и почесто во зависност од потребите за текот на реализацијата до координативната група за имплементација на СОП.

Врз основа на тие извештаи Координативната групата за имплементација еднаш месечно преку брифирање пред Управната група во МО во проширен состав го запознава клучниот персонал во МО и ГШ на АРСМ за напредокот во имплементацијата и евентуалните застои и пробивања на роковите и причините за тоа. На тие состаноци се врши и тековна координација помеѓу носителите на проектите и активностите. Известувањата кон Владата за текот на имплементацијата се врши во писмена форма со информации за достигнатото ниво на имплементација на СОП 2018 на секои три месеци.

¹⁰⁵Ибид (стр. 31)

Текот на имплементацијата е следен и од страна на НАТО и многу често се асистира во целиот процес. Со оглед на тоа дека процесот на имплементација на СОП 2018 е во тек и треба да се одвива и по 2021 нема да се оди во понатамошна поширока анализа на имплементацијатана документот.

5 ПРОЦЕС НА КРЕИРАЊЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРАТЕГИСКИТЕ ДОКУМЕНТИ ОД БЕЗБЕДНОСТА И ОДБРАНАТА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ПО ВЛЕЗОТ ВО НАТО

5.1 НАТО процес на одбранбено планирање

Целта на Процесот на НАТО одбранбено планирање (NDPP)¹⁰⁶ е да обезбеди рамка во која ќе може да се хармонизираат националните напори на членките за исполнување на целите на способности на нај ефективен начин. Со тоа се овозможува сојузниците да ги обезбедат потребните сили и способности навремено и на најефикасен начин. Во основа НПП преставува усогласување и поврзување на стратешките ресурси со потребните капацитети за постигнување на политичкото ниво на амбиции и други заеднички цели на Алијансата¹⁰⁷.

Процесот го олеснува навременото идентификување на потребниот опсег на сили кои поседуваат способности кои се меѓусебно интероперабилни и соодветно подготвени, опремени, обучени и поддржани за изведување на операции во целиот спектар на мисии на Алијансата. Преку НПП се обезбедува рамка во која Сојузниците ги усогласуваат своите национални планови за одбрана со оние на НАТО без да го загрозат нивниот национален суверенитет. Процесот овозможува секоја земја членка да има своја контрибуција во силите и способностите врз основа на „фер удел“¹⁰⁸.

Алијансата преку процесот на планирање доставува барања кон секоја членка кои цели на способности треба да ги постигне. Тоа го реализира со обезбедување на рамка за усогласување на националните и алијансните активности за планирање на одбраната, насочени кон навремено развивање и испорака на способностите, како воени, така и невоени кои се потребни за исполнување на договорените безбедносни и одбранбени цели кои произлегуваат од Стратешкиот Концепт на НАТО. Како суштински карактеристики на планирачкиот процес можат да се издвојат се следниве¹⁰⁹:

¹⁰⁶Нато одбранбен планирачки процес

¹⁰⁷ The beginners Guide to the NATO defence planning process September 2019

¹⁰⁸https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm пристапено на 10.05.2020

¹⁰⁹Ибид пристапено на 10.05.2020

- ✓ Кохерентен и интегрирачки процес во кој сојузниците се обврзуваат да ги остварат и испорачаат поставените цели на способности за потребите на Алијансата на краток среден рок и долг рок за да алијансата го постигне и осигура нивото на амбиции. Краткиот рок е од 0-6 години и е поврзано со Сојузничката команда за операции. Среднорочното планирање е на период од 7-9 години, а дологорочното или перспективното планирање е на 20 години и потоа¹¹⁰. Долгорочното планирање е специфично и се базира на анализи кои имаат за цел да го престават идното операциско опкружување во кое НАТО може да изведува операции.
- ✓ Пристапот на планирањето е заснован на оценките на можните ризици и опасности и врз основа на тоа Алијансата развива сили и способности потребни за преземање на целиот спектар на мисии и задачи на НАТО како превентива и одговор на ризиците и опасностите.
- ✓ Процесот е доволно флексибилен да одговори на сите околности и промени. Преку процесот Алијанса ги информира и насочува националните планови за одбрана, обезбедува транспарентност, промовира мултинационални пристапи и нуди можности за примена на најдобрите практики. Обезбедува заедничка рамка за интеграција и рационализација на развојот на способноста во сите структури на НАТО.

Процесот идентификува четиринаесет различни домени на планирање, од кои секој е вклучен во развој на способноста до одреден степен¹¹¹.

Тие домени на планирање се :

- ✓ против воздушна и против ракетна одбрана;
- ✓ авијацијата;
- ✓ вооружување;
- ✓ цивилно планирање на итни случаи;
- ✓ консултации, командување и контрола Ц-3;
- ✓ сајбер-одбрана;
- ✓ планирање на сили;
- ✓ разузнавање;

¹¹⁰The beginners Guide to the NATO defence planning process September 2019 (стр. 2)

¹¹¹https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm пристапено на 10.05.2020

- ✓ логистика;
- ✓ воена медицина;
- ✓ нуклеарно одвраќање;
- ✓ ресурси;
- ✓ наука и технологија; и
- ✓ стандардизација и интероперабилност.

Најодговорно тело за спроведување на одбранбеното планирање во НАТО е Комитетот за одбранбена политика и планирање (DPPC). Тоа е висок комитет за планирање на одбраната одговорно за севкупноста на планирачкиот процес¹¹². Тоа тело е одговорно за развој на политиката поврзана со планирањето на одбраната и целокупната координација на активностите на НПП. Комитетот е централното тело што ја надгледува работата на телата и комитетите на НАТО одговорни за различни домени на планирањето на одбраната во име на Северноатлантскиот совет. Ова тело е составено од 30 преставници држави членки на НАТО. Главен оперативен носител на НПП е интернационалниот персонал на НАТО составен од експерти на државите членки на НАТО ангажиран во различните домени во Штабот на НАТО, во Сојузничката команда за трансформација, во Сојузничката команда за операции и во Воениот комитет.

5.2 Методологија на процесот на одбранбено планирање во НАТО

Методологијата на НПП перманентно подлежи на надградување и развивање. Во 2009 година беа преземени иницијативи за подобрување на хармонизацијата на различните области во планирањето и во тие рамки земјите членки имаа можност да ги интегрираат своите активности од националното планирање на одбраната со цел надополнување на планирачкиот процес на НАТО.

Во 2016 година значително се ажурирана и подобри методологија. Суштината на подобрувањето е во воведување на деривација на барањата во пет чекори, четиригодишниот циклус на НПП остана но периодот на планирање се измени и се поделен на краток рок, на среден рок и на долг рок. Процесот на планирање се фокусира на краток и среден рок. Процесот е составен од пет главни чекори кои генерално се

¹¹²https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm пристапено на 10.05.2020

секвенцијални и циклични и треба да се спроведат во период од четири години.¹¹³ Петте чекори генерално се одвиваат последователно, иако четвртиот чекор (олеснување на спроведувањето) е континуирана активност, а петтиот чекор (преглед на резултатите) се спроведува двапати во рамките на секој четиригодишен циклус.

Првиот чекор е дефинирање на политички насоки кои се на највисоко ниво и се однесуваат на тоа за што НАТО алијансата треба да биде подготвена да извршува, во однос на попоставеното нивото на амбиции. Политичките насоки се вградени во единствен унифициран документ изработен од Комитетот за одбрана и планирање и одобрен од министрите за одбрана на земјите членки на НАТО. Политичките насоки се разгледуваат на секои четири години од страна на Комитетот за одбрана и планирање. Тие произлегуваат од повисоки стратешки документи како што е Стратешкиот концепт. Тие се креирани во доволно детали за да ги насочи напорите за планирање во домените за планирањето со цел да се утврдат потребните способности. Политичките насоки го дефинираат бројот, обемот и природата на операциите што Алијансата треба да ги спроведе во иднина.¹¹⁴ Исто така, ги дефинира квалитативните барања за способностите кои се потребни за поддршка на нивото на амбиции и притоа ги насочува напорите за развој на способноста во рамките НАТО и ги дефинира приоритетите и временските рокови. Политичките насоки ги рефлектираат политичките, воените, економските, правните, цивилните и технолошките фактори за кои се проценува дека ќе имаат импакт врз развивање на потребните способности. Во четири годишниот циклус процесот почнува со политичките насоки и на крајот од четвртата година по имплементирање на петтиот чекор оценување на резултатите повторно се изработуваат политички насоки за следниот циклус.

Вториот чекор е одредување на барањата за потребните способности на НАТО и истите се консолидираат во форма на минимални барања за способности. Овие барања се идентификуваат од страна на двете стратешки команди, Сојузничката Командна за Операции и Сојузничката Команда за Трансформација. Барањата се базираат на детални и сеопфатни анализи со цел да се одредат квалитативно и квантитативно потребните способности за исполнување на нивото на амбиции. Процесот е структуриран, во две фази

¹¹³The beginners Guide to the NATO defence planning proces September 2019 (стр. 14)

¹¹⁴Тоа се нарекува Ниво на амбиција на НАТО

и тој е сеопфатен, транспарентен и може да се следи. Во него се користат разни алатки и релевантни експертски анализи на НАТО. Ова се прави еднаш на четири години но по укажана потреба може и надвор во зависност од тоа како диктираат околностите. Првата фаза е базирана на систематски квантитативни и квалитативни воени анализи кои се однесуваат на нивото на амбиции и на останатите елементи од највисоките политички насоки со цел да се дојде до потребната структура за копнените, морнаричките, авијациските, здружените и специјалните сили. Во рамките на таа замислена структура се создава и соодносот на борбените сили, силите за борбена поддршка и силите за борбено сервисна поддршка при тоа земајќи ги во предвид релевантните политики, концепти и доктрини. Во оваа фаза како резултат се добива генерирана иницијална структура на базенот на сили со цел сет на потребни квантитативни и квалитативни способности и капацитети. Фазата два од вториот чекор е рафинирање и потврдување на иницијалната структура и базенот на силите. Карактеристично за оваа фаза е тоа што иницијалната структура и базенот на силите се ставаат на процес кој се наракува „stress-testing“ во кој се врши анализа и евалуација на капацитетите на целата структура и базенот на силите во однос на барањата кои произлегуваат од нивото на амбиции и другите усогласени цели. Тоа се реализира со помош на методот наречен „Метод на сценарија“ каде што воените планери го тестираат влијанието на географскиот фактор, потенцијалните закани и влијанието на различноста на потенцијалните мисии кои треба да ги изведуваат силите определени во првата фаза. По тестирањето се дава оценка за предностите и слабостите на замислената структура и базенот на силите и конечно се дефинираат минимум потребните способности¹¹⁵. Генерално вториот чекор во НПП е суштински и со него се овозможува дефинирање на минимум потребни способности, дефинирање на недостатокот на способности и дефинирање на способности кои треба да се оддржуваат.

Третиот чекор е процес на распределување на барањата и поставување на целите до земјите членки на алијансата. Овој чекор се применува на секој четири години. Процесот на поставување на целите ги распределува минималните побарувања за способност на сојузниците (индивидуални, мултинационални или колективни) во форма на целни пакети. Стратешките команди развиваат целен пакет за секоја земја членка поединечно со

¹¹⁵The beginners Guide to the NATO defence planning proces September 2019 (стр. 23)

приоритети и временски рамки. Целите се изразени во смисла на способност и се доволно флексибилни за да овозможат да се развијат иновативни решенија. Процесот на распределување се базира на политичкиот принцип на правично споделување на обврските при утврдувањето на пакетот за способност за секоја земја членка. Потоа следат консултации за доделените целни пакети каде што земјите членки ги разгледуваат пакетите на цели за време на серија мултилатерални консултации при што се усогласуваат целните пакети за секоја земја членка поединечно врз основа на „консензус минус еден“, што значи дека било која членка индивидуално може да стави вето на она што би била едногласна одлука за сопствениот пакет на цели за способности. Така договорените пакетите на цели за способности се доставуваат од Стратешките команди до Северноатлантскиот совет. Министрите за одбрана се согласуваат со доделените пакети за цели на способности. Тие пакети потоа се вградуваат во националните процеси на планирање на одбраната. На секоја земја членка покрај пакетот и се доставува и извештај со резиме на целите на способности, кој ја вклучува и проценката на Воениот комитет за потенцијалниот ризик и можното негативно влијание врз нивото на амбиција на Алијансата предизвикано од неисполнување на поставените целите на способности од пакетите за испорака.

Четвртиот чекор е олеснување на спроведувањето каде што се асистира на поединечните национални напори во сите домени и стандарди од страна на Алијансата, со цел секоја земја членка да ги исполни договорените цели и приоритети на еден кохерентен начин и навремено. За текот на процесот на олеснување прогресот и евентуалните недостатоци, Комитетот за политика и планирање во НАТО редовно изготвува извештаи за Северно Атланскиот Советот на Министри. Специфично за овој чекор е тоа што тој има континуирана природа за разлика од другите чекори во процесот.

Петтиот чекор има двојна намена. Најпрво се користи за согледување на степенот на постигнатите резултати во исполнувањата на политичките цели, амбициите и поврзаните цели на способноста на НАТО и дава повратна информација и насока за следниот циклус на процесот на планирање на одбраната. Со овој чекор се овозможува формирање на целокупна проценка за степенот на можностите на силите на Алијансата за исполнување на политичките насоки и нивото на амбиција на НАТО. Во рамките на реализација на петтиот чекор се изработува преглед на способности за планирање на

одбраната. Прегледот на способноста ги разгледува и проценува одбранбените политики и планови на земјите членки на Алијансата вклучително и нивните финансиски планови со посебен акцент на достигнатиот развој на целите на способности на НАТО. Тој преглед е алатка на Комитетот за политика и планирање во НАТО за поддршка на севкупниот планирачки процес во НАТО. Преку него се собираат и дополнителни информации, се креираат нови алатки за поддршка на планирачките активности во сите 14 домени. На секои две години, сојузниците спроведуваат еден вид на анкета-истражување со цел собирање податоци за достигнатото ниво на развој на способностите за планирањето на одбраната, за националните планови и политики, вклучително и напори (национални, мултинационални и колективни) за исполнување на целите на способности на НАТО. Во рамките на овие активности исто така се бараат информации за националните капацитети и способности, на вооружените сили вклучително и информации за невоените способности кои потенцијално би можеле да бидат достапни за потребите на НАТО операциите. Посебно се бараат информации за националните одбранбени трошоци и структурата на одбранбениот буџет според трошоците и соодносот на ставките на распределени средства за персоналот, оперативните трошоци, инвестициите во голема опрема и придружните истражувања и развој. Како дел од петтиот чекор е креирање на проценка за ризик од страна на Стратешките команди која проценка е основа за една генерална проценката на ризик и проценката на соодветноста на плановите која ја креира Воениот комитет. Во проценката се вклучени сите можни ризици што би настанале доколку се јават одредени недостатоци во силите и способностите на НАТО во исполнување на нивото на амбиција.

Користејќи ги оценките на индивидуалните можности и планови на земјите членки, Комитетот за политика и планирање во НАТО подготвува генерален Извештај за способностите на НАТО, истакнувајќи го индивидуалниот и колективниот напредок во развојот на способностите. Извештајот за способностите во кој се вклучени одобрените прегледи на секоја земја членка се доставува до Северноатлантскиот совет на НАТО за договор усогласување и одобрување од страна на на министрите за одбрана.

5.3 Усогласување на процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи од безбедноста и одбраната по приемот во НАТО

Од анализата на процесот на одбранбено планирање во НАТО може да се заклучи дека станува збор за еден навидум комплициран процес во кој се вклучени многу субјекти со различни улоги, надлежности и задачи. Меѓутоа методолошки процесот е поврзан логичен и компактен. Сите методи и алатки кои се користат се во насока на што подобра и по реална перцепција за состојбите и истите се достапни за секоја земја членка. Суштински е битно да се напомене дека секоја земја членка на НАТО за да може активно и квалитетно да учествува во процесот за да ги достигне побаруваните цели на способности мора националното одбранбено планирање да го направи компатабилно со НАТО одбранбениот планирачки процес (НОПП).

Република Северна Македонија има претходно долгогодишно искуство преку изработка на Годишната национална програма за членство во НАТО и учество во Процесот на анализа и планирање (ПАРП) но нема искуство како членка на НАТО. Во таа насока во 2019 се донесе ново Упатство и нов Правилник за ППБИ во кои се вградија одредени измени во однос на временските рамки за изработка на документите но и за процесот за ажурирање. Временските рамки се усогласени со временските рамки на НОПП. Паралелно во 2020 се направија одредени измени и дополни во Законот за одбрана каде што во еден дел се опфатени и сегменти на планирањето. Секако дека ова ни од далеку не е доволно. Членството во НАТО не подразбира ангажирање во планирачкиот процес само на структурите на одбраната. Тоа значи дека во идните планирачки одбранбени процеси во одбранбеното планирање, ќе треба да се ангажираат и другите институции кои согласно Законот за одбрана се дел од одбранбениот систем, а се од сферата на кризниот менаџмент, цивилната одбрана, заштита и спасување, надворешни работи, внатрешни работи, финансии, здравство, транспорт и врски, разузнавачката заедница и други. Нивното ангажирање особено ќе дојде до израз во градење на невоени способности потребни за НАТО. Тоа укажува дека РСМ има потреба од создавање на една поширока нормативно правна рамка во која ќе се регулираат надлежностите и обврските на другите субјекти во процесот. Тоа секако ќе предизвика и низа промени и во многу други закони од други сфери на општествениот живот.

Во однос на процесот на креирање и имплементацијата на стратегиските документи од безбедноста и одбраната повеќе од јасно е дека ќе мора да се создаде методологија која ќе го организира целиот процес кој ќе биде компатабилен со НАТО планирачки процес. Имајќи ја во вид сегашната состојба со процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи во РСМ и обврските кои произлегоа од членството во НАТО, а со цел создавање на еден ефикасен процес на планирање компатабилен со НОПП, се наметнува согледувањето дека некои промени би требало да се случат во насока на:

- ✓ Редефинирање на процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи. Во таа смисла ќе мора да се регулира нормативно правно кој поединец, колективно тело, комитет, одбор, совет или институција ќе ги дефинира појдовните насоки, под кои услови и во кој временски период ќе отпочне процесот на креирање на стратегиските документи. Појдовните насоки се на некој начин политички насоки врз кои треба да се заснива целиот процес односно тие треба да се операционализираат низ процесот. Појдовните насоки ја даваат политичката рамка за изработка на документите.¹¹⁶ Тие секогаш ќе мора да произлезат од Политичките насоки на НАТО кои се даваат на четири години и од ускладеноста на важечките национални стратегиски документи со реалните состојби во стратегиското опкружување.
- ✓ Усогласување на законите и подзаконските акти поврзани со безбедноста и одбраната со регулативите, стандардите и процедурите на НАТО.
- ✓ Воспоставување на компатабилен и нормативно правно регулиран процес со точно одредување на носителот за изработка на Национална безбедносна проценката на предизвиците, ризиците и опасности во која ќе се користат сите анализи и проценки од НАТО со оглед на тоа дека територијата и воздушниот простор на РСМ сега се и територија и воздушен простор на НАТО.
- ✓ Дефинирање на „животниот циклус на стратегиските документи, согласно стратегиските концепти и други документи на НАТО. Во тие рамки потребни се

¹¹⁶Во изминатите 28 години на независност само при изработка на СОП 2004 се изработила политичка рамка.

промени или дополнување на законската регулатива со цел непречено и навремено креирање и ажурирање на потребните стратешки документи¹¹⁷.

- ✓ Ускладување на системот за планирање, програмирање, буџетирање и извршување и негова институционализација и прилагодување кон НОПП во сите сегменти и кај сите учесници во процесот.
- ✓ Подобрување на целокупната интероперабилност меѓу националните чинители во безбедноста и одбраната во согласност со барањата за интероперабилност на НАТО
- ✓ Зајакнување на капацитети за одбранбено планирање во МО и Армијата но и останатите државни институции за спроведување на одбранбено планирање.
- ✓ Утврдување на области од заеднички интерес за понатамошна соработка со агенциите на НАТО.
- ✓ Постепено и нормативно политички регулирано зголемување на ресурсите за финансирање на одбраната преку развивање на реално буџетско планирање во согласност со препораката на НАТО за достигнување на минимум 2% од БДП за одбранбени трошоци.
- ✓ Планирањето на трошоците за одбрана да биде во согласност со планирањето за развој на способноста на АРМ и пакетот на цели за способности за потребите на НАТО.
- ✓ Измена и дополнување на законските регулативи и интерните процедури со цел да се подобри извршувањето на одобрените буџети за одбраната и на процесите за набавка на соодветна опрема.
- ✓ Дефинирање на носители и нивни надлежности во имплементацијата на стратешките документи од безбедноста и одбраната

Секако дека во процесот на интеграција во НАТО ќе се појават и други потреби од промениво зависност од поставените цели кои ќе мораме да ги имплементираме во одреден временски рок. Севкупниот процес на креирање на одбранбено безбедносните политики и креирањето на стратешките документи од безбедноста и одбраната, самиот приодот, опфатноста, приоритетите и целите мора да се планира, организира и изведе како земја членка на НАТО. Тоа подразбира дека во тие документи треба да се вградат и дојдат

¹¹⁷ Период од започнување на креирањето на документот до престанување на важноста на истите.

до израз заедничките потреби, ставови, визии, интереси, цели и приоритети кои ги делиме со Алијансата. Сите промени во политиките на НАТО ќе мора да се рефлектираат и во нашите документи. Секој предизвик ризик или опасност за Алијансата е и наш предизвик ризик и опасност како земја членка на Алијансата каде што се споделуваат заедничките вредности но и обврските и опасностите.

Нашите обврски кон потребите на НАТО во делот за градење на минимум способности мора да ги претвориме во наши национални стратегиски цели кои ќе си ги поставиме во стратегиските документи. Нашите планови за развој на вооружените сили мора да бидат во склад со овие стратегиски цели бидејќи низ НОПП ќе изградиме мултинаменски сили и способности кои ќе се користат и за потребите на Алијансата и за наши национални потреби. Секако дека членките на НАТО покрај градењето на заедничките сили и способности заради остварување на нивото на амбиции на НАТО имаат слобода и право и без никакви ограничувања да креираат и сопствен национален безбедносен систем во сите свери на безбедноста. Изнаогањето на балансот помеѓу исполнувањето на заедничките обврски, потреби и приоритети и исполнувањето на националните потреби и приоритети е уште еден предизвик за планерите.

Тргнувајќи од овој факт РСМ во идните процеси на креирање и имплементација на националните стратегиските документи од безбедноста и одбраната планерите треба да се водат од принципот на рационалноста и да ги користат сите можности кои ги нуди Алијансата во делот на методологија, информации, асистенција, ресурси при градење на националниот безбедносно одбранбен систем. Имплементацијата на стратегиските документи мора да биде во зададените рокови и мора да биде перманентно и стабилно поддржана со ресурси. Секоја несериозност во имплементацијата ќе има одраз и врз Алијансата. Пред нас претстои период на интеграција бидејќи самото членството во НАТО само по себе незначително и интегрираност во НАТО. Тој процес бара сериозен приодна секој поединец на секоја на институциите и на државата во целина.

Секако дека процесот на целосна интеграција на РСМ во НАТО ќе биде подолг период нешто слично како процесите на интеграција на Албанија, Црна Гора, Романија Бугарија и Хрватска. Тоа е период кога ние ќе треба да ги исполниме сите поставени цели кои ќе ги добиеме од НАТО. Искуствата на Црна Гора укажуваат дека процесот траел две години. Тој бил максимално транспарентен и поддржан како од НАТО така и од

јавноста¹¹⁸. Двете главни цели на Црна Гора биле спојувањето на црногорската армија во командната структура и структурата на силите на НАТО и искажување на намери да придонесат во мисиите и задачите на Алијансата во согласност со принципите и процедурите на НАТО. За да ги постигне целите, Армијата на Црна Гора изработила План за интеграција, поддржан од Планот за поддршка на НАТО под водство на Сојузната команда на Алијансата за трансформација, паралелно во тесна соработка со Врховната команда на сојузничките сили на Европа.¹¹⁹ Во јули 2019 званично во Сојузнички команда за трансформацијасе потпишала Декларацијата за завршување на процесот на интеграција на Црна Гора во НАТО. Декларацијата е официјален акт, во кој се наведува дека процесот на интеграција на една држава членка во НАТО е завршен.

Ваквите искуства во врска со процесот на интеграција за РСМ се добродојдени. Во периодот кој следи, а врз основа на еден сеопфатен скрининг на состојбите и можностите ќе ги добиеме целите и роковите кои ќе треба да ги исполниме во периодот на интеграција. Со оглед на состојбата со стратегиските документи нивната нефункционалност, застареност и надминат „животен век“ најверојатно во овој период ќе отпочнеме и со нов сеопфатен и сериозен процес на креирање на нова Национална Безбедносна Стратегија како нај општ национален стратегиски документ усогласена со новата реалност, а потоа ќе следи и изработка на сите други посебни и поединечни ресурсни документи планови и програми за нејзина имплементација по вертикала.

За да отпочне и успешно се одвива еден ваков процес, а при тоа да ги елиминираме сите досегашни слабости ќе мора да се изработи и соодветна методологија која ќе биде нормативно правно регулирана. Паралелно со утврдување на методологијата ќе мора да се размислува сериозно за создавање на една структура во форма на национално тело, комитет, одбор, комисија или совет со постојан или времен состав или комбиниран состав кое ќе има законски ингеренции надлежности и одговорности околу процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи од безбедноста и одбраната.

¹¹⁸<http://www.mod.gov.me/en/news/136946/New-website-on-Montenegro-s-NATO-accession-process-launched.html>

¹¹⁹<https://balkan.eu.com/montenegros-integration-phase-in-nato-completed/> (пристапено на 11.05.2020)

6 РЕЗУЛТАТИ ОД СПРОВЕДЕНОТО ИСТРАЖУВАЊЕ СО УЧЕСНИЦИТЕ ВО ПРОЦЕСИТЕ НА КРЕИРАЊЕ И ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРАТЕГИСКИТЕ ДОКУМЕНТИ ОД БЕЗБЕДНОСТА И ОДБРАНАТА

Целта на истражувањето за процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи од безбедноста и одбраната пред и по влезот во НАТО е да се дојде до нови објективни и проверливи искуствени податоци поврзани со процесот со кои ќе се проверат заклучоците од анализата во трудот, генералната хипотеза и хипотезите од хипотетскиот систем во насока на подобрување на ефикасноста на идните процеси.

Во истражувањето како техника за прибирање податоци беше користено интервјуто со ограничена примена во однос на статистичкиот примерок кој се интервјуираше. Со оглед на тоа дека се работи за специфичен предмет на истражување, примерокот што беше опфатен со интервјуто беше намерен со цел да се добијат податоци од конкретните учесници во процесите во периодот 1998 -2020 година.

Согласно потсетникот беа планирани и доставени 27 прашалници .Вкупно беа реализирани 27 интервјуа. Интервјуто се спроведе по електронски пат во временски период од 02.07. до 10.07.2020 година. Се обработија 135 одговори на пет поставени прашања. Прашањата беа идентични за сите.

Средувањето на податците беше по прашања, со компарирање на сличностите и разликите меѓу одговорите и се користеше анализата на содржините при што се задржа автентичноста на податоците. Нецелосните и недоволно јасните податоци од одговорите не се обработуваа.

Како прв чекор во истражувањето беше подготовка на прашањата кои беа во врска со предметот на истражување и изработка на потсетник за изведување на интервјуто како инструмент за водење на интервјуто. При доставување на прашалникот по електронски пат испитаниците беа детално запознати со кратко упатство со целата на интервјуто и начинот на пополнување на прашалникот.

Тежиштето на истражувањето беше насочено кон утврдување на ставовите и мислењата на испитаниците за процесот и неговите фази, недостатоците, перспективите и потребните измени кои би требало да се направат за да се подобри целиот процес.

При изборот на испитаници се водеше сметка да тоа во најголем број бидат испитаници кои директно учествувале во некои од процесите на креирање на стратегиските документи од безбедноста и одбраната во периодот 1998 до 2020 година.

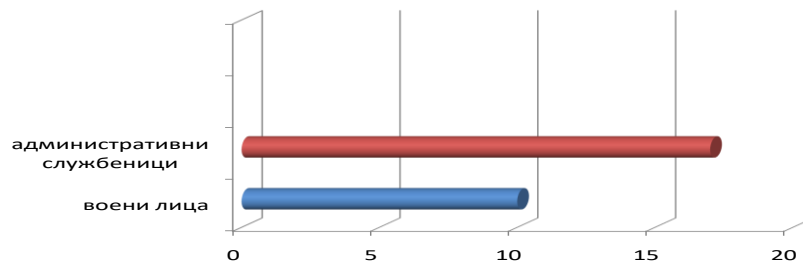
Со истражувањето беа опфатени неколку категории на испитаници и тоа:

1. претставници од Министерството за одбрана од секторите кои работат на стратегиско, долгорочно и среднорочно планирање, креирање на политики следење и финансии.
2. претставници од ГШ на АРСМ кои работат на военото планирање, операции и борбена готовост.
3. сегашни и поранешни претставници на РСМ во НАТО мисијата во Брисел и во други команди.
4. претставници од МО и Армијата кои биле лидери на процесите на креирање и имплементација на одредени стратегиски документи.
5. претставници на воената служба за безбедност и разузнавање.
6. претставници од Дирекцијата за заштита и спасување и
7. претставници од МВР.

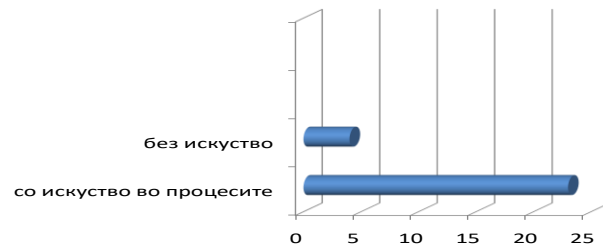
Генерално со истражувањето се постигнаа поставените цели иако се појавија и одредени слабости кои се манифестираа со давање на кратки и содржински недоволно опфатни одговори на дел од поставените прашања.

Структурата на испитаниците со кои се спроведе интервјуто се прикажани на сликите подолу.

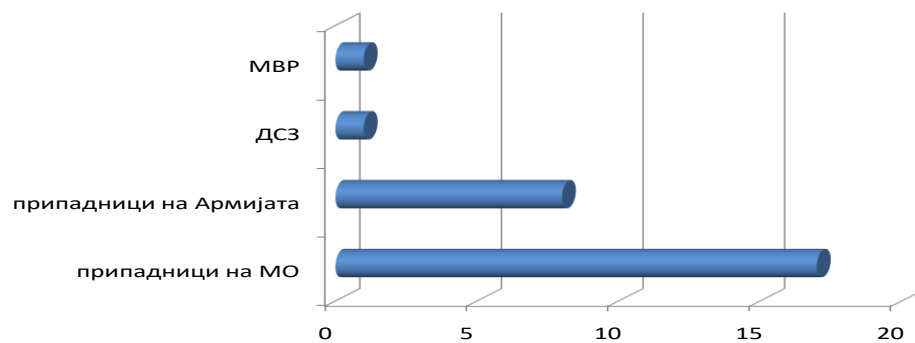
Преглед на структурата на испитаниците



Структура на испитаниците по искуство во процесите



Структура на испитаниците согласно припадноста на институции



Прашањата кои беа поставени на испитаниците како основа за интервјуто беа:

рб	ПРАШАЊА
1	Дали во Република Северна Македонија треба да се воспостави хиерархија на стратегиските документи од безбедноста и одбраната и зошто?
2	Дали сеопфатна и објективна национална безбедносна проценка за ризиците и опасностите е клучна појдовна основа за креирање на стратегиските документи и зошто?
3	Дали креирањето на квалитетни стратегиските документи е во директна зависност од методолошкиот пристап и координацијата на надлежностите на тростепено ниво и зошто?
4	Дали сметате дека успешноста во имплементацијата на стратегиските документи е во директна корелација со дефинирање на алатки за следење, надгледување, известување и евалуација на истата и зошто?
5	Како членка на НАТО кои промени треба да ги направиме во одбранбеното планирање, и како тоа ќе влијае врз процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи?

1. Првото прашање во спроведеното интервју беше дали во Република Северна Македонија треба да се воспостави хиерархија на стратегиските документи од безбедноста и одбраната и зошто. Од добиените одговори кај 100% од испитаниците е добиен потврден одговор за потребата од воспоставување на хиерархијата на документите од безбедноста и одбраната во РСМ. Како причини со најголема фреквенција во низата на одговори на прашањето зошто РСМ треба да организира хиерархија на документите се издвојуваат следниве:

1	за да се регулираат точно обврските и надлежностите на институциите за да се избегне дуализам и преклопување.
2	да се добие поврзаност и усогласеност на документите и континуитет во процесите на креирање и имплементација.
3	да се ешалонираат документи по содржина, значај и приоритет.
4	да има јасна надлежност за авторизација.
5	да се почитуваат принципите на политичка кохерентност, постапност и инклузивност во креирањето и имплементацијата.

Ако се анализираат причините прикажани во табелата ќе се заклучи дека тие во суштина се сегашните недостатоци во процесот на креирање кои мора да се надминат со еден нов методолошки пристап.

Поголемиот дел од испитаниците истакнуваат дека хиерархијата треба да биде законски регулирана заради поголема транспарентност и квалитет на процесите и заради спречување на конфузија во процесите и надминување на досегашната пракса со која се изработуваат документи од пониско ниво пред да се изработат или ажурираат документи од општо национално значење односно документи од повисоко ниво.

На тој начин ќе се дојде и до сеопфатност и квалитет на документите и ќе се спречи дуализмот во процесот, ќе зајакне одговорноста на институциите но и соработката меѓу истите.

Како посебно специфично размислување кое заслужува да се истакне е размислувањето дека покрај хиерархијата на стратешките документи од безбедноста и одбраната потребно е да се направи и таксономија на пониските документи од секторите на внатрешна безбедност, одбрана, кризен менаџмент, заштита и спасување односно на еден начин да се формира каталог на документи кои мораат да се изработат усвојат и ажурираат..

Со воведување на ваков модел во голема мера ќе се подобри квалитетот на процесите, квалитетот на координацијата и соработката помеѓу институциите ќе се воспостави календар и динамика на планирање, организирање и спроведување на процеси за креирање на стратешки документи.

Од горе изнесените податоци може да се констатира дека хиерархиската поставеност на документите од безбедноста и одбраната обезбедува постапност на процесите, политичка кохерентност и инклузивност, а со тоа се подобрува и квалитетот на процесот и на стратешките документи.

2. Второ прашање од интервјуто е дали сеопфатна и објективна национална безбедносна проценка за ризиците и опасностите е клучна појдовна основа за креирање на стратешките документи и зошто.

Од добиените одговори 100% од испитаниците го потврдуваат фактот дека безбедносната проценка е клучна појдовна основа без која неможе да започне креирањето на стратегиските документи ниту пак државното раководство ќе може да гради национални ставови и визии за безбедносниот систем на среден и долг рок ниту да носи рационални одлуки во различни ситуации.

Како најфреквентни причини во одговорите зошто безбедносната проценка е клучна појдовна основа за отпочнување на процесот на креирање се наведуваат следниве:

1	го креира хиерархискиот редослед на можните загрозувања од најверојатен до најмалку веројатен кој е основа за носење на клучни политички одлуки и ставови.
2	го предвидува временскиот период и фреквенцијата на заканите.
3	го предвидува интензитетот на штетите и последиците по државата.
4	ја предвидува амплитудата на интензитетот на заканите на краток, среден и долг рок.
5	ги дефинира сопствените способности и капацитети и начините на одговор кон заканите.
6	ги воочува слабостите на сопствениот систем.

Сите причини наведени во табелата фактички во основа се дел од сетот на планирачките претпоставки за експертите кои преку креирањето на стратегиските документи ги искажуваат визиите, ставовите, роковите, ресурсите за организирање на еден ефикасен безбедносен систем кој ќе биде способен да превенира и ефикасно да одговори на опасностите со цел да ги заштити и одбрани своите интереси и вредности.

Доколку ги нема овие подаоци нема да може да се креираат реални визии и ставови за тоа каков безбедносен систем треба да се организира, развива и одржува и колкави и какви ресурси ќе ни бидат потребни и какви способности и капацитети треба да има самиот систем и неговите елементи.

Од тие причини безбедносната проценка е клучна појдовна основа врз која планерите ги воочуваат опасностите и нивните перформанси и согласно тоа предлагаат приоритети во превенирање на истите, и при тоа настојуваат да го задржат балансот на потребите и можностите на едно разумно ниво..

Интересна констатацијата која се базира на одговорите кај повеќето испитаници е дека во РСМ во иднина треба да се изработува една Интегрална национална безбедносна проценка која ќе се користи за носење на одлуки на државно ниво и за градење на соодветен безбедносен систем кој ќе биде способен да одговори на заканите во воена, кризна и вонредна состојба.

Во однос на методологијата дел од испитаниците посочуваат дека методологиите на изработка на безбедносните проценки кои се користат во денешни услови мора да претрпат измени од причина што како членка на НАТО сите закани кон НАТО се и наши закани во контекст на заедничката одбрана, кооперативната безбедност и кризниот менаџмент. Согласно на тоа и реформите кои треба да ги спроведеме треба да одат во таа насока.

Дел од испитаниците истакнаа дека по примерот на други држави треба да се разгледа можноста да се создаде едно тело кои ќе биде носител на креирањето и ажурирањето на единствена национална безбедносна проценка. Тоа тело во основа треба да биде координатор на процесот во кој ќе учествуваат многу други државни органи. На ваков начин ќе се создаде субликат на интегрирана безбедносна проценка составена од проценки од делот на внатрешната безбедност, одбраната, кризниот менаџмент и заштита и спасување кои ќе бидат појдовна основа за креирање на било кој стратегиски документ од безбедноста и одбраната.

Од горе изнесените податоци може да се констатира дека сеопфатната безбедносна проценка на ризиците и опасностите е клучна и незаменива појдовна основа за креирање на стратегиските документи од безбедноста и одбраната.

3. Третото прашање кое беше поставено во интервјуто се однесува на тоа дали квалитетот на стратегиските документи е во директна зависност од методолошкиот пристап и координацијата на надлежностите на тростепено ниво и зошто.

Анализата на одговорите од ова прашање се поделени во два дела и тоа еден дел за влијанието на методологијата и вториот дел за влијанието на координацијата

Од добиените одговори 100% од испитаниците одговорија потврдно дека квалитетот на документите е директно зависен од правилниот избор на методологија во процесот на креирање. Тие потенцираат дека методологијата е клучната алка која во

најголема мера недостасуваше во минатото и имаше директно влијание врз квалитетот на стратегиските документи, нивната реалност и применливост.

Поголемиот дел од испитаниците сметаат дека методолошкиот пристап во процесите пред се е условен од видот и нивото на документот што се изработува. Тоа подразбира кога се изработува национален документ од прво ниво како што е Национална Стратегија за безбедност и одбрана или сличен документ, методолошкиот пристап треба да е широко опфатен и поразличен отколку кога се изработува стратегиски документ од второ ниво – посебен документ (Стратегија за одбрана, Стратегија за заштита и спасување Стратегија за сајбер безбедност и др).

Испитаниците сметаат доколку се почитува овој принцип ќе се избира вистинската методологија и тоа само по себе ќе го даде и квалитетот на процесот и на документите.

Значајно е да се истакне дека дел од испитаниците особено тие кои учествувале во процесите го потенцираат методолошкиот пристап за изработка на Стратегискиот одбранбен преглед 2004 година како успешен модел на методолошки пристап кој дал одличен документ.

Со анализата на фазата на креирање на репрезентативните документи прикажана во трудот исто така се констатира дека процесот на креирање на СОП 2004 е очигледен пример како вистинскиот методолошки пристап директно влијае врз квалитеот на документите, а подоцна и врз имплементацијата.

Посебно специфично кое треба да се истакне е мислењето на еден дел од испитаниците кои сметаат дека методологијата мора да биде прифатена со концензус за да се обезбедат гаранции за стабилен процес односно да се избегне неовластено менување на утврдената методологија на креирање на документите.

Како најфреквентни причини кои се наведуваат во одговорите во контекст на тоа како методологијата влијае врз квалитетот на документите се :

1	овозможува правилен избор на нај соодветни методи, инструменти и техники за собирањето на податоци, средувањето, анализирање, а со тоа се добиваат реални планирачки претпоставки.
2	ги зајакнува принципите на политичка конзистентност инклузивност и транспарентност.
3	се регулира начинот на градење на концензуални ставови.
4	се одредува профилот и нивото на експертиза која е потребан кај носителите.
5	пореално се алоцираат ресурсите.
6	се регулира динамиката на активностите и соработката со повисоките инстанции.
7	се регулираат надлежностите и координацијата по вертикална и хоризонтална линија.
8	овозможува креирање на концензуално прифатлив документ.
9	се прецизира начинот на соработката со експертската јавност и нивното учество.

Најголемиот дел од испитаниците истакнуваат дека комбинацијата на правилниот избор на методологијата со вистински избор на тимот на соработници нивната квалификуваност и посветеност на задачите и лидерството има пресудна улога за квалитетот на процесите и документите.

Преку одговорите на испитаниците на ова прашање може да се констатира дека методолошкиот пристап кон процесот во голема мера влијае врз квалитетот на документите.

Во однос на координацијата на тростепено ниво, (министерство, Влада, Претседател или Собрание) најголемиот дел од испитаниците посочуваат дека организирањето и почитувањето на координацијата и нејзините принципи треба да произлезе како обврска од законско или подзаконско решение. Најголемиот дел од испитаници констатираат дека кај нас недостасува вистинска политичка координација на повисоко ниво. Во таа насока сметаат дека Владата или некое тело кое Владата ќе го формира и овласти треба да биде носител на координацијата на државно ниво по вертикала и хоризонтала. Со одредување на еден “ ЦЕНТРАЛЕН КООРДИНАТОР“ во голема мера ќе се овозможи вклучување и можност за давање на свој придонес на секој

субјект без разлика на големината и важноста на истиот во хиерархијата на системот. Воедно ќе се создадат услови за полесно надминување на тековните проблеми во планирачкиот циклус особено финансиските. Тие истакнуваат дека со добро организирана координација ќе се избегне дуплирање на напорите, непостапувањето, недонесувањето на одлуки на било кое ниво и ќе се запази динамиката и роковите на активностите, а со тоа ќе се добие на квалитет.

Во дел од одговорите се потенцира и важноста на координацијата на хоризонтално ниво помеѓу субјектите вклучени во процесот што во изминатиот период исто така беше слаба точка на процесот. На овој став се додава и мислењето дека преку методологијата може да се реши и системот на координација на вертикално и хоризонтално ниво.

Денешната пракса во РСМ го препознава овој модел на координација но суштинско е колку тој модел или методологија на координација реално се почитува од страна на инволвираните и колку тие сакаат да дадат квалитетен придонес во содржината на документите. Тоа подразбира дека методологијата и координацијата на сите нивоа се еден од клучните фактори за квалитетот на процесот и документот.

4. Четвртото прашање е фокусирано на процесот на имплементација на стратегиските документи и неговата директната корелација со дефинирањето на алатки за следење, надгледување, известување и евалуација на истата.

Сите испитаници имаат ист став дека имплементацијата не е можна без претходно да се утврдат, прифатат и применуваат алатките за следење надгледување, известување и евалуација. Тие истакнуваат дека тоа се методолошки алатки кои се поврзани и условени меѓусебно и функционално и суштински и мора да се применуваат во контекст на еден сет односно целина. Доколку не се применуваат алатките во низа како врзани садови ќе се загуби реалноста за состојбите во однос на тоа до каде е имплементацијата.

Дел од испитаниците потенцираат дека во нашата пракса има повеќе примери кога поради недостаток на алатките за следење, надгледување и известување или нивно непочитување и неприменување, реформските процеси застанале на одредено ниво, што впрочем и фактичката состојба со постигнувањата во реформите за период од 28 години го потврдуваат тоа.

Во врска со евалуацијата испитаниците мислат дека таа може да се спроведе со разни регулирани методолошки механизми и дека таа треба да тече константно на одредени временски периоди како посебна фаза во процесот и дека таа заедно со безбедносната проценка се клучни појдовни основи за секој следен циклус.

Покрај овој сет на ставови и размислувања поради специфичноста на одговорите и нивната поврзаност со други фактори групирани се одговорите во дополнителни две групи.

Првата група ја сочинуваат одговори кои потврдуваат дека имплементацијата на стратегиските документи е директно зависна од дефинирањето на алатките за следење, надгледување известување и евалуација но додаваат дека дефинираните алатки мора да се однесуваат и на периодот кога системот за безбедност продолжува оперативно да функционира и по имплементацијата на документите низ реформските циклуси затоа што нема граница кога имплементацијата завршува.

Главната поента е дека функционалноста на системот за безбедност и одбрана мора да се следи и проверува и по формалната имплементацијата на целите како задачи од Акциониот план за да се добие потврда дека поставените цели во фазата на креирање и самата имплементација има успешни резултати. Во контекст на ова се издвојува примерот кој дел од испитаниците го истакнуваат со формирањето на ДЗС и ЦУК кои се резултат на имплементацијата на СОП 2004 година. Функционалноста на овие субјекти не е следена, надгледувана и евалуирана цели 15 години па затоа денеска се по отворено се размислува дали овие институции го оправдаа своето постоење и дали тоа биле вистински приоритети во реформите и дали тогашните стратегиски одлуки се вистинските.

Втората група ја сочинуваат одговори кои исто така потврдуваат дека успешноста во имплементацијата е во директна корелација со дефинирањето на алатките но тоа го поврзуваат со човечкиот фактор. Суштината е во нагласување на важноста на изграденоста на лидерите, квалификуваноста и посветеноста на секој експерт поединец на експертски но и на секој политичар на политичко нивоа. Тоа подразбира дека доколку несоодветно се менаџира со сетот на алатки од различни причини и се носат лоши и ненавремени одлуки без поширока консултација и најдобрата методологија и најдобриот пакет на алатки нема да биде функционален.

Генерална констатација од одговорите на испитаниците е дека успешноста на имплементацијата на стратегиските документи е во директна корелација со сетот на алатки за следење, надгледување, известување и евалуација на резултатите.

5. Петтото прашање е во контекст на потребните реформи кои треба да ги направиме во одбранбеното планирање и како тоа ќе влијае врз процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи.

Од анализата на добиените одговори на поставеното прашање заради попрегледно презентирање на ставовите и мислењата се оформија две различни целини на согледувања кои се однесуваат на истото прашање.

Првата целина се однесува на согледувања за тоа што треба да направиме како држава за да го прилагодиме националното одбранбено планирање со НАТО одбранбеното планирање. Во тие рамки се издвојуваат следниве согледувања :

- Хармонизацијата на националното планирање со НАТО одбранбеното планирање мора да се спроведе со сеопфатни и суштински промени и воведување на нови начела и принципи на планирање во областите на кризниот менаџмент, колективната одбрана и кооперативната безбедност што во суштина се и трите основни столбови на НАТО Алијансата.
- Методологијата на НАТО одбранбеното планирање во никој случај несмееме да биде слепа копија туку преку законски и подзаконски измени на системот за планирање, програмирање, буџетирање и извршување треба да ја прилагодиме на наши услови. Во тие рамки потребно е усогласување на планирачките алатки, механизми, методологии.
- Потребна е синхронизација на временската и динамичката рамка на националните циклуси и чекори во одбранбеното планирање со НАТО циклусите и чекорите.
- За реализација на процесот на синхронизација и прилагодување на национално ниво потребен е координиран национален пристап на сите државни институции. Во тој контекст Владата мора да покаже долгорочна посветеност особено во инвестирањето во безбедносно одбранбениот систем и да обезбеди севкупна институционална поддршка на интегративниот процес.

- Во период на целосна интеграција на краток рок мора да се создава национален базен на експерти за потребите на сите институции кои ќе работат перманентно на оваа проблематика.
- При воспоставување на интероперабилен и компатабилен систем на национално одбранбено планирање мора да ја задржиме и посебноста за сопствени потреби заради обезбедување на баланс на националните потреби и можности со потребите на НАТО.

Во однос на втората целина на согледувања како промените во системот на одбранбено планирање ќе влијаат врз процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи од безбедноста и одбраната можат да се издвојат следниве согледувања:

- Како резултат на промените во методологијата и механизмите на одбранбеното планирање задолжително ќе мораме да извршиме редефинирање на хиерархијата на националните стратегиски документи заради усогласување на циклусите.
- Во процесот на градење на националните ставови, визии и политики за тоа каков безбедносно одбранбен систем треба да развиваме мора да ги земе во предвид и ставовите искажано во НАТО стратегиските концепти и политики и да ги прилагодиме во наши услови.
- Во Националните стратегиски документи мора да преовладуваат НАТО политиките за заедничка одбрана во духот на Вашингтонскиот договор.
- Имплементацијата на документите преку реформските процеси во насока на градење на минимум потребни способности кои се дел од Пакетот на цели на способности на НАТО мора сериозно да биде поткрепен со финансиска поддршка.

Сознанијата добиени со интервјуто кои се презентирани во оваа глава ќе се користат како податоци потребни за концепирање на заклучните согледувања во трудот.

7.ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Заклучните согледувања кои се презентираат подолу во трудот се изградени и концепирани врз основа на сознанијата добиени од направените анализи и компаративни анализи, личните емпириски искуства и врз основа на резултатите од спроведеното истражување. Заклучните согледувања се групирани во посебни целини и се во директна врска со хипотетскиот систем кој произлегува од предметот на истражување на овој труд.

1. Со помош на анализите на применуваните методологии во креирањето на репрезентативните документи Националната концепција за безбедност и одбрана, Стратегијата за одбрана и Стратегискиот одбранбен преглед се дојде до заклучок дека истите се креирани по различни методологии и различно ниво на политичка координација помеѓу субјектите.

За разлика од методологиите за креирање на повеќето документи методологијата на креирање на СОП 2004 година се издвојува во позитивна конотација. Суштински факт е дека креирањето на Стратегискиот одбранбен преглед 2004 се базира на проверена методологија користена во Обединетото Кралство и прилагодена на наши услови. Целиот процес на креирање се изведе во неколку фази. Методолошки беше одлично планиран, организиран насочуван и концензуално и институционално поддржан.

Согласно таа методологија најпрво се создаде Политичката рамка како клучен документ во целиот процес ги даваше насоките во креирањето. Методологијата овозможи детална и реална анализа на состојбите од која подоцна произлегоа конкретни насоки и рокови за имплементација. Стратегискиот одбранбен преглед беше оценет од страна на нашите партнери и сојузници. како мошне квалитетен документ базиран на реални аргументи.

Со методологијата се постигна поврзување на визиите и ставовите искажани во Концепцијата за безбедност и одбрана од 2003 година со насоките и заклучоците искажани во СОП. Со користењето на стандардна методологија се создаде реален документ кој подоцна многу полесно се имплементираше. Методологијата која се користеше во креирањето на СОП 2004 треба да биде стандарден модел на методологија која би требало да се користи при креирање на други стратегиски документи.

Секако дека успешноста во процесот на креирање не зависи само од методолошкиот пристап туку подеднакво зависи и од успешноста на политичката координација помеѓу субјектите во самиот процес на национално ниво по вертикална и хоризонтална линија. Тие два фактора се меѓусебно зависни и доколку едниот недостасува нема да се добие посакуваниот резултат.

Координацијата исклучиво е зависна од лидерството, квалификуваноста и можноста за правовремено носење на одлуки. Успешноста во политичката координација помеѓу субјектите во процесот на креирање, а подоцна и во процесот на имплементација на СОП 2004 на национално ниво се потврдува со постигнатите видливи и мерливи резултати.

Поткрепа на фактот дека политичката координација помеѓу субјектите е многу значајна го наоѓаме и во анализата на имплементација на Стратегијата за одбрана од 2010 каде што се анализирани негативните ефекти. Имплементацијата се спроведуваше преку развивање на Долгорочните планови за развој на одбраната во два периода и тоа 2011-2020 и 2014-2023. Самиот факт дека за многу кратко време се креираа два долгорочни плана укажува дека имплементацијата на целите, ставовите и визиите од Стратегијата за одбрана неможеа да се преточат во активности, проекти и други среднорочни планови и програми. Во долгорочното планирање особено беше проблематично усогласувањето односно недостатокот на политичката координација помеѓу МО и Министерството за финансии во делот на растот на одбранбениот буџет согласно потребите но и недостаток на вистинска одлука на повисоко ниво. Тоа беше резултат на отсуство на политичка координација на хоризонтално ниво на Влада.

Во тој контекст иако долгорочните планови се изработија од страна на МО, Владата даде ги утврди но Парламентот не ги верификува ниту со заклучок ниту со резолуција иако тоа е обврска која произлегува од Законот за одбрана. Со таквото незаокружување и верификација на Плановите истите не добија статус на национални документи – планови Тоа подоцна овозможи одредени структури на пониско ниво без претходна координација да ги менуваат долгорочните планови надвор од процедури во делот на приоритетите и проектите, да се намалува неоправдано планираниот одбранбен буџет по години. Со тоа плановите станаа неупотребливи и неприменливи и се доведе во прашање и продолжувањето на реформите.

Резултатите добиени во истражувањето исто така укажуваат дека методолошкиот пристап и политичката координација помеѓу субјектите во процесите на креирање и имплементација се една целина од која директно зависи квалитетот на документот и успехот на процесот.

Согласно изнесеното согледување и резултатите од истражувањето се потврдува хипотезата дека со употреба на стандардна методологија во голема мера се подобрува квалитетот на процесот на креирање и исто така се потврдува и хипотезата дека политичката координација помеѓу субјектите во процесот на креирање и имплементација на документите на национално ниво е многу значајна за подобрување на квалитетот на истиот.

2. Комапаративната Анализата на имплементацијата на СОП 2004 помеѓу периодот од 2004 до 2008 и периодот од 2009-2017 е најдобар модел за потврдување на повеќе хипотзи. Анализата на првиот период укажува дека во тој период фактички се постигнати најголемите резултати во реформите за 28 години независност. Тие реформи овозможија да се формираа ДСЗ и ЦУК како сегменти на безбедносниот систем, се вовеле професионализам во Армијата се укуна служењето на воениот рок, обезбедувањето на границата премина во надлежност на МВР и се отпочна со развој на интегрирано гранично обезбедување, се создаде нова функционална структура на МО и Армијата, се ослободивме од несušтинските дејности, од неперспективна опрема од нефункционалната инфраструктура и перманентно го зголемувавме бројот на припадници на Армијата во меѓународни мисии и др.

Одговорот зошто сето тоа е постигнато во тој период, а не пред тоа или подоцна го наоѓаме во фактите дека државните органи максимално биле посветени на имплементацијата преку максимална и перманентна буџетска поддршка што се потврдува со перманентниот раст на одбранбениот буџетот во наведениот период со кулминација во 2008 година на досега највисокото ниво од 2,2% од БДП. Со компаративната анализа се дојде до сознание дека во периодот 2009-2017 одбранбен буџет од ниво 2,2% во 2008 дојдовме на ниво на буџет од 0.90 % во 2017.

Анализата укажува дека за сметка на тоа намалување на одбранбениот буџет со неиздржани политички одлуки на највисоко ниво, јакнеше буџетската поддршка за

реформите во Министерството за внатрешни работи, УБК и АР, па во одреден период соодносот на буџетите беше двојно поголем во корист на МВР.

На ваков начин се создаде дисбаланс во самиот безбедносен систем на државата што овозможи јакнење на способностите и капацитетите на субјектите на внатрешната безбедност за сметка на одбраната што е евидентна девијација во безбедносниот систем. Тоа создаде состојба во која процесите на реформите започнаа рапидно да стагнираат и се напушти имплементацијата на Стратегијата за трансформација на одбраната и Армијата како инструмент на СОП 2004. Многу проекти за опремување и модернизација се стопираа, нивото на техничко технолошкиот развој на армијата од година во година застаруваше, се потешко се оддржуваа достигнатите способности, опаѓаше нивото на борбена готовост.

Како главен проблем за овој период се дефинира недоволната институционална поддршка на имплементацијата на документот изразена особено низ недоволната поддршката со ресурси, а тоа имаше негативни импликации во развојот па дури и се доведе во прашање опстанокот на системот

Анализата го наметна заклучокот дека посветеноста на државните органи во процесот на имплементација на СОП 2004 е клучна за постигнатиот успех, а сето тоа е остварено преку стабилна и политички независно финансирање, со што е овозможено оддржување и развој на квалитетен безбедносен систем.

Со овие аргументи се потврдуваат две хипотези. Прво се потврдува хипотезата дека ако се воспостави независен систем на перманентна буџетска поддршка за развој на безбедносно одбранбениот сектор ќе се овозможи оддржување и правилен развој на квалитетен безбедносно одбранбен систем и хипотезата дека со посветеност на државните органи во процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи ќе има успешни реформи.

3. Во периодот 1998-2020 години се креираше една Концепција за безбедност и одбрана, три стратегии за одбрана, една стратегија за национална безбедност и два стратешки одбранбени прегледи. Согласно сознанијата од компаративната анализа направена во трудот на хиерархиската структура во повеќе држави во однос на РСМ се заклучува дека ние немаме воспоставено и озванишено хиерархиска структура на документите за разлика од повеќето држави. Ваквата состојба доведува до појава на

одредени аномалии манифестирани перку не почитување на постапноста во креирањето на документите кое пак не овозможува систематско градење на национални ставови и политики и декларирање на националните интереси по вертикала. Сето тоа подоцна има рефлексија во квалитетот и имплементацијата во пракса.

Како аргументи се фактите дека Концепцијата за безбедност и одбрана е донесена во 2003 година цели единаесет години по осамостојувањето. Таа денеска има надминат животен век и не кореспондира со промените во опкружувањето, а нова немаме донесено.

Стратегиите за одбрана се содржински и суштински различни помеѓу себе што подразбира презентирање на различни визии и приоритети кои се градени пред се за маркетиншко -политички потреби без да се има во предвид дали има вистинска потреба од истите во даден временски период што се потврдува со нивната неимплементираност. Во стратегиите за одбрана се изнесуваат ставови и визии кои немаат потпора во валиден хиерархиски повисок документ.

Стратегијата за национална безбедност 2008 која патем е непотребно класифицирана не произлезе како потреба или како законска обврска туку како обврска наметната со Националната концепција од 2003, а притоа немаше ни законска рамка кој ја изработува, кој дава мислење и кој ја донесува.

Од перспектива на НАТО контекст се подразбира дека неминовно е постоењето на "documents' architecture", односно дефинирањето на редоследот на документите, нивната содржина и надлежностите на институциите задолжени за изработка, донесување и имплементација на односниот документ.

Во прилог кон оваа одат и сознанијата од извршеното истражување во рамките на трудот кое вели дека воспоставувањето на хиерархија во стратегиските документи од безбедноста и одбраната е клучно за квалитетно креирање на документите и постапност во процесот. Односно документите треба да бидат „ешелонирани“ за да се знае кој од кој документ произлегува и кое ниво го носи, усвојува, и покренува постапка за изменување на документот. Така креирањето и промената на документите ќе биде како одраз на потреба предизвикана од промените во безбедносното опкружување или од потребата за реструктурирање на внатрешните капацитети и ресурси и би било континуирано односно би се избегнала можноста за кампањско и непостапно менување на документите.

Со истакнатите согледувања во суштина се потврдува хипотеза дека со воспоставена хиерархиска скала на стратегиските документи ќе се допринесе за подобрување на квалитетот на документите и постапноста во процесите.

4. Во процесите на креирање на стратегиските документи често беа вклучувани невладиниот сектор и експертската заедница што во голема мера допринесоа за квалитетот на документите но и за транспарентноста на процесите. Со вклучување на многу субјекти особено од невладиниот сектор со експертиза се допринесува за транспарентноста на процесот. Транспарентноста е мулти корисна и таа е демократска придобивка и вредност која овозможува запознавање на јавноста со намерите и насоките на развој на безбедносниот сектор, запознавање на сопствениот граѓанин како и за што се трошат неговите пари собрани преку даноци но и запознавање на пошироката меѓународна јавност за намерите. Тоа е начин и можност за подобрување на квалитетот на реформите.

Во рамките на трудот се анализирани фазите на креирање на трите клучни документи и од аспект на транспарентноста можат да се издвојат процесите на креирање на СОП 2004 и СОП 2018 година.

Во процесот на креирање на СОП 2004 беше побарано мислење од над 100 владини и невладини институции и експерти како и поранешни министри за одбрана, началници на ГШ, пратеници, членови на собраниските комисии за одбрана и надворешна политика и преставници од Кабинетот на претседателот на републиката.

Со ваквиот пристап документот доби на транспарентност и квалитет. Во целиот процес на креирање, а особено во имплементација на документот сите постигнати резултати во реформите беа транспарентно прикажани и беа предмет на дебати.

Во процесот на креирање на СОП 2018, а врз основа на претходно искуство исто така беа вклучен и невладиниот сектор како од државата така и од странство. Целиот процес беше и медиумски покриен преку разни телевизиски, пишувани и електронски медиуми, а документот беше предмет на јавни дебати во која беа вклучени експерти од експертската заедница од странство и домашни, невладиниот сектор, образовните институции, пратеници членови на комисиите во Собранието на РСМ како и преставници на канцеларијата за врски на НАТО при МО и воени аташеа на повеќе

држави акредитирани во РСМ. Ваквата вклученост овозможи квалитетна јавна експертска дебата и подобрување на квалитетот на самиот документ, а со тоа процесот стана максимално транспарентен.

Врз основа на заклучоците од анализата во трудот и емпириските искуства кои произлегуваат од веќе воспоставената пракса кај нас за вклучување на невладиниот сектор со експертиза се овозможи транспарентност на целиот реформски процес.

Со ова согледување се потврдува хипотезата дека заради транспарентност на процесите на реформи во безбедносниот сектор неопходно е вклучување на невладиниот сектор.

5. Процесите на креирање на стратегиските документи во најголем број се одвиваат се на три нивоа и тоа на ниво на Министерство како изработувач, на ниво на Влада како институција која дава мислење и на ниво на Парламент и Претседателот на државата како институции кои усвојуваат документи. Инклузивноста на процесот овозможува поголем квалитет на документот.

Со сегашното законско решение овие институции се вклучени во креирањето на документите во рамките на своите овластувања и надлежности. Секако во овој контекст значајно прашање е колку денеска обврските и ингеренциите кои произлегуваат од законските регулативи се почитуваат и се користат во позитивна насока за подобрување на процесите и одговорноста. Меѓутоа остануваат прашањата дали има потреба со идни законски измени со кои државните органи ќе добијат поголеми ингеренции и надлежности од сегашниве односно да имаат зајакната улога и колку тоа би влијаело врз ефикасноста на процесот на креирање и имплементација..

За да се даде елабориран одговор потребно е претходно да се извршат измени и дополнувања на Законот за одбрана со кои ќе им се дадат поголеми овластувања на институциите со кои ќе ги зајакнат својата улога, па потоа со компаративна анализа да се анализираат ефектите пред и после законските измени и да се извлечат заклучоци. Тоа може да биде предмет на некое друго истражување.

Од компаративните анализи направени во трудот помеѓу повеќе држави во светот се заклучува дека државните институции од законодавната и извршната власт имаат

слични или исти ингеренции со мали или поголеми разлики условени од тоа дали во државата има парламентарен или претседателски систем на уредување.

Во овој контекст се поставува и прашањето за надлежностите на постоечкиот Совет за безбедност на Претседателот на државата и дали преку законски измени треба да му се зголемат законските ингеренции односно овластувања.

Кога станува збор за Советот за безбедност или Советите за безбедност и одбрана во одредени држави тие се на врвот на пирамидата во експертизата и имаат можност и законски дадена улога да влијание врз креаторите на одлуките и политиките, а со тоа и влијание врз целиот процес на креирање и имплементација на стратегиските документи. Кај нас состојбата е поразлична во однос на Советот за безбедност. Тој има советодавна функција без било какви ингеренции и можности за влијание врз процесите.

Врз основа на изнесеното во рамките на трудот не се дојде до сознанија со кои се потврдува хипотеза дека зајакнувањето на сегашната улога на Собранието, Претседателот и Советот за безбедност и одбрана ќе овозможи ефикасност на креирање и имплементација на стратегиските документи од безбедноста и одбраната. Потребно е да се направи некое друго истражување во иднина.

6. Анализата во трудот потврди дека покрај посветеноста на државните институции и стабилното финансирање успешноста во имплементацијата на стратегиските документи е во директна корелација и со дефинирањето на методологија за која треба да содржи алатки и механизми за следење, надгледување, известување и евалуација на резултатите и постигнатото. Во таа насока се анализирани процесите на имплементација на стратегиите за одбрана 1998, 2010 преку долгорочните планови за развој и стратегиските одбранбени прегледи 2004 и 2018.

Врз база на тие анализи се заклучува дека имплементацијата на стратегиите за одбрана се без посебни ефекти со скромни резултати и мошне ниска ефикасност. Една од клучните причини е недостатокот на методологија за следење известување и евалуација изразена преку Акционен план за имплементација.

Од друга страна методологиите кои се користени за имплементација на СОП 2004 и методологијата која сега се користи за имплементација на СОП 2018 се многу слични и ефикасни. Стратегискиот одбранбен преглед 2004 имаше ефикасна имплементација со

кој се постигнаа видливи и мерливи резултати со високо ниво на реализација. Двете методологии, се базираа на Акциони планови, алатки за редовното следење, надгледување и известување, а со тоа се подобри координацијата и се зголеми флексибилноста на процесот при надминување на тековните проблеми. Во НАТО контекст тоа се нарекува „feedback and assessment mechanism“ (повратни информации и механизам за проценка). Резултатите кои се постигнати со имплементацијата на стратешките одбранбени прегледи се само потврда на успешноста на утврдената методологија.

Резултатите добиени од истражувањето исто така укажуваат дека успешноста на имплементацијата во голема мера зависи од претходно воспоставена методологија и механизми за следење, надгледување, известување и евалуација но и од човечкиот фактор кој треба да располага со експертиза, квалификуваност и отпорност кон политички влијанија.

Од претходно изнесеното се потврдува хипотеза дека со утврдена методологија за следење на имплементацијата се подига нивото на квалитетната реализација на поставените цели и задачи.

7. Членството во НАТО покрај бенифитите носи обврски и ризици. Обврските кои произлегуваат бараат ангажирање на многу институции од разни сектори на општествениот живот во рамките на колективната одбрана, кооперативната безбедност и кризниот менаџмент. Тоа бара брзо адаптирање на стандардите и критериумите на НАТО особено во делот на одбранбеното планирање и подразбира дека заедничките потреби, интереси, цели и приоритети кои произлегуваат од членството во Алијансата мора да ги вградуваме во нашите национални документи како врвни приоритети но и да изградиме баланс со националните потреби и можности.

Од суштинско значење е во најбрз можен рок да го адаптираме нашиот систем за ППБИ и да го направиме компатибилен со НОПП, од причина што нашите обврски во делот за градење на минимум способности мора да ги претвориме во наши национални стратешки цели искажани во стратешките документи, а подоцна преточени во планови и програми заради нивна имплементација. Сето ова бара реструктурирање на капацитетите за планирање и создавање на квалификуван персонал како во

Министерството за одбрана така и во Армијата но и во други институции во државата. Измените во законските и подзаконските акти мора да се одвиваат паралелно со другите измени.

Од есенцијално значење ќе биде трајното регулирање на обврската и посветеноста на Владата во перманентно зголемување на одбранбениот буџет се до достигнување на препораката од НАТО за висина од минимум 2 % од БДП. Обврската и посветеноста на Владата за перманентно зголемување на одбранбениот буџет мора да биде трајно ослободена од дневно политички влијанија и да биде потврдена со концензус на сите политички чинители во државата.

Секако дека како членка на НАТО покрај градењето на заедничките сили можеме да креираме и сопствен национален безбедносен систем. Изнаогањето на балансот помеѓу исполнувањето на заедничките обврски, потреби и приоритети и исполнувањето на националните потреби и приоритети е уште еден предизвик.

Искуствата од некои држави членки на Алијансата укажуваат дека време траењето на процесот на целосна интеграција е директно условена од способноста на државата да создаде интероперабилни одбранбени институции кои ќе бидат способни да организираат и спореведуваат процеси на одбранбено планирање по методологијата, начелата и принципите на НАТО одбранбеното планирање. Со воспоставување на интероперабилен планирачки систем се создаваат предуслови за квалитетни планирачки процеси кои се основа за долгорочни реформи.

Резултатите од истражувањето укажуваат на неколку моменти. Прво дека треба да се воспостави хармонизација на националното со НАТО одбранбеното планирање со законски и подзаконски измени. Со тоа ќе постигнеме усогласување на циклусите на планирање, планирачките алатки, механизми, методологии кои се предуслов за квалитетни реформи во безбедносно одбранбениот систем. Редефинирање на хиерархијата на стратегиските документи како рамка за среднорочното и долгорочното оперативното планирање. Преточување на целите и приоритетите на НАТО во национални обврски при тоа да се води сметка за балансот со националните потреби и ресурсни капацитети.

Со претходно изнесените сознанија и согледувања концепирани врз анализите во трудот, емпиriskите искуства и резултатите од истражувањето се потврдува

хипотеза дека создавањето на интероперабилен национален процес на одбранбено планирање со НАТО одбранбениот процесот на планирање е предуслов за квалитетни безбедносно одбранбени реформи на подолг рок.

8. Во трудот е извршена анализа на безбедносната проценка врз која е креирана првата Стратегија за одбрана 1998. Анализата укажува дека тоа е пример за слаба неквалитетна и недоволно опфатна безбедносна проценка која неуспела да ги препознае опасностите на краток и среден рок пред се заради недоволното искуство на надлежните државни органи, недостаток на методологија, недостатокот на експертско знаење, надворешни влијанија и слабата разузнавачка заедница.

Врз основа на таа проценка се планирале реформи во траење од десет години со тежиште на Армијата. Меѓутоа реформите се спроведоа во минимален обем и тоа во насока на намалување на персоналот во Армијата, а не во насока на градење способности, модернизација и опремување и обука. Во суштина реформите беа спречени поради низата безбедносни случувања кои следствено се одвиваа, а не се идентификуваа како индикатори за опасност по безбедноста на државата. Врз основа на оваа анализа се заклучува дека неквалитетната безбедносна проценка може да има огромен негативен ефект врз целиот процес.

Денеска во РСМ се изработуваат три посебни проценки на национално ниво кои никогаш немале меѓусебен линк. Институциите сеуште ја немаат воочено потреба за обединување на трите проценки во една интегрирана Национална безбедносна проценка која ќе биде основа за креирање на Националната безбедносна стратегија. Дополнително фактот дека сме членка на НАТО не обврзува во своите безбедносни проценки да ги вградуваме и предизвиците, ризиците и опасностите кои се дефинирани како предизвици, ризици и опасности за НАТО но воедно да ги споделуваме и нашите проценки со НАТО.

Во рамките на резултатите од истражувањето добиени се сознанија во врска со значењето на една сеопфатна безбедносната проценка на опасностите за процесот на креирање на националните стратегиски документи од безбедноста и одбраната. Тие сознанија укажуваат на повеќе моменти.

Прво дека има потреба од изработка на една сеопфатна и национална безбедносна проценка како сублимат на сегашните три проценки и дека со тоа се добива можност за

навремен и соодветен одговор во кризна состојба, вонредна состојба и воена состојба. За да се постигне тоа треба да се создаде методологија за изработка на безбедносната проценка и да се направи промена во законската и подзаконската регулатива.

Втор момент е фактот дека сме членка на НАТО и проценката мора да биде сеопфатна и да ги вгради и опасностите кои се детектирани од НАТО како опасности за НАТО просторот и НАТО инфраструктурата. Во тој контекст треба да се одреди и правно уреди критичната инфраструктура која треба да влезе во безбедносната проценка.

Трето безбедносната проценка треба да биде објективна и отпорна на дневно политички влијанија без разлика дали состојбите во безбедносната свера и реалноста на опасностите одат во прилог на државното раководство или не. На ваков начин ќе се создадат реални планирачки претпоставки кои се есенцијален преуслов на успешен процес на креирање на стратегиски документи од безбедноста и одбраната.

Врз основа на заклучоците од анализата во трудот и заклучоците од истражувањето се потврдува хипотезата дека изработката на сеопфатна проценка на опасностите е клучена појдовна основа за отпочнување на процес на креирање и имплементација на национални стратегиски документи од безбедноста и одбраната.

9. Од претходно искажаните заклучни согледувања се потврдува заклучокот дека успешноста на реформските процеси на среден и долг рок директно се условени од успешноста на методологијата за креирање и имплементацијата на документите од безбедноста и одбраната во насока на создавање на објективен и применлив документ поткрепен со ресурси.

Тоа подразбира употреба на методологија која е сеопфатна во создавањето и обезбедувањето на предуслови кои планерите мораат да ги имаат во вид без исклучоци. Тие предуслови кои треба да се исполнат се во подготовката во планирањето, во организирањето, во координацијата во процесот и во спроведување на процесот.

Доколку се создадат сеопфатни, издржани и научно засновани стратегиски документи кои одговараат на реалните состојби во опкружувањето, и создаваат баланс помеѓу реалните потреби и реалните можности резултатите во реформските процеси ќе бидат ефективни.

Согласно на анализите, во трудот емпириските искуства и сознанијата од истражувањето сеопфатноста подразбира реално предвидување на целите и визиите, согледување на сите правни, финансиски политички елементи кои на некаков начин влијаат врз безбедување на максимум услови и експертиза во процесот.

Условите кои треба да се обезбедат за да процесот биде сеопфатен се:

- ✓ Политички концензус во државата околу одлуката за креирање на вакви документи. Тоа подразбира дека апсолвираната потреба за вакви документи мора да биде заеднички став на сите политички субјекти во државата. На тој начин се обезбедува транспарентна институционална поддршка на процесот која е од есенцијално значење.
- ✓ Утврдување и почитување на хиерархиски ред на стратегиските документи од безбедноста и одбраната во еден национален полистратегиски систем. Во тие рамки на хиерархијата потребно е точно да се знае местото и улогата на секој стратегиски документ и нивниот животен циклус. Хиерархијата ја насочува постапноста во фазата на креирање на документите по принципот општо, посебно, поединечно што е клучно за квалитет и функционалост на истите и ја спречува конфузијата во креирањето.
- ✓ Претходно утврдена методологија преку која ќе се управува креирачкиот процес почнувајќи од донесувањето на одлука за создавање на еден стратегиски документ па се до негово усвојување и имплементирање.
- ✓ Точно дефинирање на појдовните основи за успешно спроведување на фазата на креирање. Појдовните основи неизбежно треба да бидат безбедносната проценка на предизвиците, ризиците и опасностите на државата и евалуацијата на достигнатото ниво од имплементацијата на претходните стратегиски документи. Дополнително тоа можат да бидат и разни форми на политички рамки, министерски насоки и други анализи.
- ✓ Тростепеност во креирањето на стратегиските документи од безбедноста и одбраната.
- ✓ Посветеноста на државните институции во обезбедување на независна финансика и други видови на поддршка на целокупниот процес.

- ✓ Изработен и одобрен План за имплементација кој е препорачливо да се донесе истовремено кога се усвојува документот од страна на авторитетите.
- ✓ Дефинирање и обезбедување на алатки за следење, надгледување и известување за текот на реализацијата, на имплементацијата, достигнатото ниво на реализација и резултатите.
- ✓ Утврдување на Методологија за евалуацијата на достигнатото ниво на имплементација на целите дефинирани во стратегиските документи. Евалуацијата како процес создава производ кој во суштина е една од појдовните основи за следен цикличен процес на креирање и имплементација.

Доколку не се создадат и обезбедат горе наведените услови или се создадат делумно во форма на импровизирани услови процесот на креирање и имплементација нема да биде сеопфатен и нетреба воопшто ни да започне од причина што подоцна во текот на реформските циклуси нема да ги постигне посакуваните резултати кои треба да се со видливи и мерливи ефекти. Впрочем и самите анализи на процесите на трите репрезентативни документа во овој труд го потврдуваат тој факт. Поради недоволна опфатност во создавање на предуслови за одвивање на одредени процеси на креирање и имплементација на стратегиските документи од безбедноста и одбраната во одредени временски периоди не се реализирани целосно реформските процеси на безбедносниот систем во РСМ, а особено во реформите на одбранбениот сектор.

Врз основа на заклучните согледувања произлезени од анализите во трудот и сознанијата од истражувањето се потврдува општата хипотеза на истражувањето дека достигнувањето во реформските процеси во безбедносно одбранбениот сектор е во директна корелација со сеопфатноста на процесот на креирање и имплементација на стратегиските документи, посветеноста на субјектите.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Alan G. Stolberg., „How to nations states craft national security strategy documents“, US War college 2013.
2. Alan Bryden and Heiner Hanggi Law D., „Security Sector Reform in the North atlantic area“: unfinished business, in Reform and Reconstruction of the Security Sector“, eds., Geneva: DCAF, 2004.
3. Бакрески О., Петровски Д., „Реформи во одбраната “ 2015, Министерство за одбрана на Република Македонија, Јофи Скен Скопје .
4. Бакрески О., „Координација на безбедносниот сектор, искуства и практики“, Филозофски факултет, Скопје, 2006.
5. Бејлис Ц., Џемс Вирц, Колин Греј и Елион Коен (2007) „Стратегија во современиот свет“, второ издание Oxford University Press- Наипрес Скопје 2009 .
6. The beginners Guide to the NATO defence planning proces September 2019
7. Ванковска Билјана, 2007 „Политички систем “ Бомат графикс Скопје 2007
8. Вујаклија М., „Лексикон страних речи и изрази,, , ИРО „Просвета“, Београд 1980
9. Вишник Д., „Стратегија државе како судбина нације“, Институт за ратне вештине Београд 2005
10. Гоцевски Т., 2006., „Основи на системот на националната одбрана“, Филозофски факултет, Скопје.
11. Георгиева Л., “Менаџирање на ризиците“, Филозофски факултет, Скопје, 2006 година
12. Гергинова Т., (2015) „Глобална безбедност“, Факултет за безбедност Скопје. Ван Гог Скопје
13. Георгиевски, Љ 2001, „Предизвиците и проблемите на патот за имплементација на реформите“, во Институт Отворено Општество Македонија (изд.), *Инвентарот на Македонија 1989-99*, ИООМ, Скопје
14. Димишковски С., „Основи на националната одбрана на Република Македонија“ (воено-политички аспекти), НИП „Глобус“, Скопје 1996.

15. Даскаловски С. „Кризата во Македонија 2001 - Внатрешен вооружен конфликт или војна“, Годишен зборник на Филозофскиот факултет, Скопје, 2005
16. Даскаловски С. „Од покана до приклучување во НАТО“, Научна трибина на Институтот за одбранбени и мировни студии, Скопје, 2006
17. Даскаловски С. „Меѓусебните односи и димензионирањето на видовите во војските на НАТО земјите-состојби и перспективи“, Годишен зборник на Филозофскиот факултет, 2006.
18. Даскаловски С. „Создавање на нови воени сили како одговор на новите закани“, Годишен зборник на Филозофски факултет, Скопје, 2007.
19. Ѓорески В. „Современа Македонска одбрана“ Министерство за одбрана Скопје 2003 година.
20. Ѓоргевиќ Д., Владимир К., Војно Дело 3/2016 Белград., НАМПРЕС Скопје 2007
21. Ѓуровски М., „Безбедносна политика и концепти“, фондација Конрад Аденауер во РМ Факултет за безбедност-Скопје Унверзитет“Св Климент Охридски“ Битола Винсет графика ДОО Скопје 2017
22. Enri Hide, Geron Kamberi „Security Policies in the WesternBalkans“, Albania Belgrade Centre for Security Policy, 2010
23. Ивановски З. и Ангелески М., „Безбедносни системи“, Југореклам Скопје, 2005.
24. Krell, G. „The Development of the concept of security” arbeitspaper 3. Frankfurt: Peace Research Institute. 1979.
25. Кузев С., „Основи на стратегијата за одбрана на Република Македонија“ (општа стратегија)-Скопје., Југо реклам -2001.,
26. Конеска Ц., „Извештај за анализа на состојбата на реформите во безбедносниот сектор“ 1991 – 2008 Издавач: Аналитика Тинк Тенк 2011 Скопје
27. Кузев С. (2001) „Основи на стратегијата за одбрана на Република Македонија“. Скопје. “Југореклам“- Скопје.
28. Кузев С. , „Збирка на документи од областа на безбедноста и одбраната – стратегиски определби“.Југореклам“- Скопје. 2006
29. Мирковиќ Т. „Војна стратегија администрације преседника Обама,, Војно Дело 2010 Београд
30. Митревска, М. „Цивилна одбрана“, Филозофски факултет, Скопје, 2010

31. Милосављевиќ Б. - Војно дело лето Белград 2012.
32. Mangold, P.: "National Security and International Relations". Routledge, New York. 1990.
33. Нацев З., Игор Г., Горан З., Талат Ц., „Стратегиските концепти на НАТО и Република Македонија“ 2015
34. Нацев З., Игор Г. „Управување со системот за одбрана на Република Македонија“ Скопје., Филозовски Факултет, 2013
35. Нацев З., „Современа македонска одбрана“, Министерство за одбрана .Форумпринт Д.Е. Куманово 2004
36. Николовски И., „Современа македонска одбрана“ Министерство за одбрана Скопје 2003
37. Paweł Fleischer Uniwersytet Warszawski Academic Security Forum „NATO DEFENCE PLANNING PROCESS. IMPLICATIONS FOR DEFENCE POSTURE“. 2015
38. Политичка рамка 2003., „Влада на Република Македонија“ 2003
39. Рајковчевски Р., „Градење безбедносна политика: Случајот на Република Македонија“, Фондација Конрад Аденауер, Канцеларија Скопје/ Македонија Факултет за безбедност – Скопје / Универзитет „Св. Климент Охридски“ – Битола 2014
40. Research papers 98/91 / 15 october 1998
41. Стаменковски А., „Менаџмент со одбраната“, Гурѓа, Скопје, 2004
42. Славески С., „The Societal Security Dilemma: „The Case of the Republic of Macedonia“, Macedonian Affairs, Vol. IV, No. 9, March 2003.
43. Славески С., „Интеграцијата на земјите од Западен Балкан во евроатлантските структури“: Прилог кон регионалната безбедност“, во Перспективите на Република Македонија на патот кон НАТО и Европската унија, МО на РМ, Скопје, 2006.
44. Strategic foresight analysis 2017., NATO
45. Tatalović S.a, Anton Grizold, Vlatko Cvrtila: „Suvremene sigurnosne politike: države i nacionalna sigurnost početkom 21. Stoljeća“, Golden marketing / Tehnička knjiga, Zagreb, 4/2008.

46. Трапанс Ј., „Безбедносните реформи во Македонија“, Институт за одбрана и мировни студии (Филозофски факултет) - Скопје и Центар за демократска контрола на вооружените сили - Женева, Скопје, 2003.
47. Трајковиќ Д., Војно Дело Белград 2011.
48. Филипов, С 2005, „Кога интегрирана стратегија за национална безбедност“*Македонско сонце*, Скопје, бр.556.
49. Форца Б., Стојковиќ Б., „Хиерархији стратеских документата“ , Воено дело-2013 Београд
50. Framework for future alliance operations 2018., NATO
51. Vellani X Karim Strategic Security Managment, a risk assasment guide for decision makers., Copyright © 2007, USA Linacre House, Jordan Hill, Oxford OX2 8DP, UK Elsevier Inc

Документи и Закони

1. Деловник за работа на Владата на Република Македонија Сл. Весник на РМ 153/16
2. Долгорочен план за развој на одбраната 2011-2020
3. Долгорочен план за развој на одбраната 2014-2023
4. Закон за изменување и дополнување на Законот за одбрана бр. 08-1414/1 од 16.02.2020
5. Закон за заштита и спасување (Сл. весник бр.36 од 10.06.2004)
6. Законот за управување со кризи (Сл. Весник на РМ бр.29/05 од 04.05.2005)
7. Иницијална анализа СОП 2018 – јануари 2018
8. Извадок од Нацрт - записникот од Сто осумдесет и втората седница на Владата на РМ од 24.01.2014 година заведена под број 41-10049-1-13 од 27.01.2014
9. Национална концепција за безбедност и одбрана (Сл. Весник на РМ 07/2824/1 од 2003 година)
10. Одлука за методологија за спроведување на подготовки во одбраната (Сл. Весник бр.4 од 9 јануари 2013)
11. Правилник за планирање програмирање, буџетирање и извршување во МО јули 2010

12. Правилник за планирање програмирање, буџетирање и извршување во Министерството за одбрана бр.01-793/1 од 28.01.2019
13. Припарчник за стратешко планирање., Влада на Република Македонија МИОиА Скопје 2014
14. Програма за продолжени реформи за членство во НАТО 2019 - одбранбен дел
15. Стратегија за одбрана на РМ, Службен весник на РМ, бр. 30 од 01.03.2010 година
16. Стратегија за одбрана на РМ 1998
17. Одлука бр.23-3084/1 од 23.06.2003
18. Стратегиски одбранбен преглед 2004 - Политичка рамка., Октомври 2003
19. Стратегиски одбранбен преглед 2018.

Интернет извори

1. <http://www.mod.gov.me/en/news/136946/New-website-on-Montenegro-s-NATO-accession-process-launched.html>
2. <https://balkaneu.com/montenegros-integration-phase-in-nato-completed/>
3. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm
4. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm
5. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm
6. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm
7. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00297190/document>
8. <https://www.belfercenter.org/publication/national-intelligence-estimates>
9. <https://mwi.usma.edu/what-is-army-doctrine/>
10. <http://www.mod.gov.al/eng/index.php/security-policies/strategic-documents>
11. http://eng.mod.gov.cn/publications/2019-07/24/content_4846452.htm
12. <https://www.zakon.hr/z/334/Zakon-o-obrani>
13. <http://www.mod.gov.rs/cir/4349/zakoni-4349>
14. http://www.mod.gov.ba/dokumenti/odbrambeni_dokumenti/?id=21743
15. <http://www.scrf.gov.ru/>
16. <http://nssarchive.us/national-security-strategy-reports-overview>
17. <http://nssarchive.us/national-military-strategy/>

18. <https://vlada.mk/nacionalni-strategi>
19. <https://rusi.org/commentary/upcoming-defence-and-security-review-questions-must-be-answered>
20. <https://dod.defense.gov/News/Special-Reports/QDR/>
21. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/01/21/how-to-read-the-2018-national-defense-strategy/>
22. <https://www.csis.org/analysis/chinas-new-2019-defense-white-paper>
23. <https://www.encyclopedia.com/humanities/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/churchill-white-paper-1922>
24. <https://www.osce.org/mk/odihr/30709?download=true>
25. <https://atlanticcouncil.org/content-series/strategy-consortium/elements-of-national-security-strategy/>
