

SISTEMUL DE PLANIFICARE A APĂRĂRII

– EVOLUȚII ȘI PERSPECTIVE –

Corneliu Dobrițoiu *

Abstract

Like other former Central & East European communist countries, Romania has inherited a Cold War-type defence planning system, characterized by rigidity and excessive centralization, with an inadequate correlation between allocated financial resources and settled missions. To implement a new defence planning system was not an easy task. Although we had a model to follow, we also have to learn from our own mistakes. PPBES has provided the framework for institutional changes within the MoD with a clear division of responsibilities between civilian and military structures. Based on the lessons learned from the first PPBES cycles, we have managed to overcome the gap created by the lack of coordination between structures at horizontal level, as well as by an overoptimistic planning of a large number of objectives assumed without being co-related with the allocated resources. We have also learned to use a qualitative approach in shaping the armed forces restructuring and reform process, focusing on the development of capabilities that finally allowed us to be a credible and reliable partner for NATO.

1. Introducere

Similar celorlalte țări foste comuniste din Europa Centrală și de Est, România a moștenit un sistem de planificare a apărării specific perioadei Războiului Rece, caracterizat prin rigiditate și centralizare excesivă și printr-o lipsă a corelației dintre resursele financiare alocate și misiunile armatei. Forțele erau cu precădere nedislocabile – în înzestrare regăsindu-se cantități considerabile de echipamente uzate moral și fizic – incapabile să facă față noilor riscuri și amenințări apărute ca urmare a schimbărilor majore produse în mediul de securitate.

Sistemul de planificare a apararii înaintea aderarii la NATO

- rigiditate
- centralizare excesiva
- slaba/lipsa corelatiei între resurse si misiuni
- structura de forte supradimensionata si nedislocabila
- cantitate considerabila de echipamente în exces/depasite moral

* Secretar de stat și șef al Departamentului pentru politica de apărare și planificare

2. Planificarea apărării în perioada de preaderare la NATO

În cadrul procesului de restructurare și modernizare a forțelor armate, planificarea apărării a fost considerată un domeniu prioritar, perceput corect în România ca fiind de maximă importanță pentru succesul reformei armatei, în general, și pentru eforturile de aderare la NATO, în special. Participarea României, începând cu anul 1995, în cadrul procesului PARP/PfP a contribuit semnificativ atât la realizarea unor capacități militare de bază, în măsură să opereze eficient cu cele ale NATO, cât și la realizarea graduală a interoperabilității în domeniul procedurilor și metodologiilor de planificare a apărării.

Sistemul de planificare a apărării
înaintea aderării la NATO

Prioritati MAP

- Reducerea personalului
- Restructurarea și operationalizarea forței
- Pregătirea personalului
- Perfectionarea managementului resurselor umane
- Perfectionarea managementului spațiului aerian
- Participarea la misiuni în sprijinul păcii
- Îmbunătățirea sprijinului națiunii gazda
- Planificarea apărării**
- Achiziții pentru apărare

Primii pași pentru implementarea unui nou concept de planificare a apărării au fost destul de dificili. În special în acest domeniu conservatorismul, rigiditatea, gândirea dogmatică – în general „rezistența la schimbare” – s-au manifestat accentuat. În anii '90, nivelul de expertiză civilă în domeniul planificării apărării era foarte redus iar controlul civil asupra armatei încă în faza incipientă.

Începând cu anul 1998 a fost stabilit cadrul legal pentru implementarea unui nou sistem de planificare a apărării, compatibil cu cel al NATO. A fost dezvoltat un sistem de planificare, programare, bugetare și evaluare (SPPBE), după modelul PPBS (Planning, Programming, and Budgeting System) utilizat la nivelul Departamentului Apărării al SUA. În acea perioadă asistența oferită din partea experților americani (reprezentanți ai Institutului de Analize pentru Apărare și ai echipei CUBIC) a fost extrem de utilă. În același context trebuie, de asemenea, menționate efortul și expertiza consilierilor străini (civili și militari) din țări NATO (Marea Britanie, Germania, Franța, Turcia, Grecia), în sprijinul proceselor de reformă și restructurare ale Ministerului Apărării. O contribuție importantă la creșterea expertizei personalului militar și civil implicat în planificarea apărării au avut-o și cursurile organizate de Școala Navală Postuniversitară de la Monterey, Centrul European (NATO/SHAPE) pentru studii de securitate “George C. MARSHALL” și nu în ultimul rând, Centrul Regional de Pregătire în domeniul Managementului Resurselor pentru Apărare înființat la Brașov.

Caracteristicile principale ale acestui sistem au generat un nou mod de abordare prin: planificarea centralizată a obiectivelor și limitelor financiare (“top-down”), dar delegarea responsabilității către directorii de programe pentru stabilirea alternativelor viabile și execuție („bottom-up”); crearea competiției pentru resurse între directorii programelor și prin creșterea flexibilității sistemului de a răspunde unor cerințe neplanificate.

Progrese semnificative s-au făcut începând cu anul 2002, când bugetul apărării a fost elaborat pe baza a 8 programe majore aflate în directă

responsabilitate de execuție a 8 directori de programe (3 programe specifice categoriilor de forțe ale armatei și 5 cu rol de sprijin/administrative). Prin documentul principal de planificare a apărării elaborat la nivelul ministerului – Directiva de Planificare a Apărării (DPA) – au fost stabilite programele și structura acestora, repere ale dezvoltării structurii de forțe, obiective generale și specifice privind gradul de operaționalizare a forțelor, precum și resursele alocate fiecărui program.

Pe baza prevederilor DPA și în urma analizei desfășurate la nivelul structurilor proprii de planificare a apărării, directorii de programe au elaborat programele majore supuse aprobării Consiliului de Planificare a Apărării și apoi finanțate prin bugetul aprobat (DPA a fost elaborată pentru a acoperi o perioadă de planificare de 6 ani, cu posibilități de revizuire anuală, luând în considerare modificările produse/potențiale în mediul de securitate și privind alocarea resurselor). Adoptarea planificării pe bază de programe a constituit de fapt elementul esențial care a permis înlocuirea planificării pe bază de buget anual, care avea ca date de intrare nevoile însă fără luarea în considerare a obiectivelor, priorităților, misiunilor sau a unei analize de afordabilitate.

Noul sistem de planificare a permis crearea cadrului general pentru o serie de schimbări instituționale la nivelul ministerului apărării prin redefinirea într-un mod mult mai clar a responsabilităților între structurile civile și militare. Astfel, elaborarea politicilor și planificarea resurselor pentru apărare au devenit elemente ale controlului civil, în timp ce părțile militare au continuat să-i revină ca responsabilități principale planificarea strategică, operațională și planificarea armamentelor.

Același sistem de planificare a apărării a reprezentat un instrument esențial pentru realizarea obiectivului de reducere a efectivelor, inclusiv din punct de vedere al programării resurselor financiare pentru reducerea efectelor sociale negative asociate acestui proces. În același timp, adoptarea noului sistem de planificare a apărării a permis, *inter alia*, printr-un mai bun management al resurselor, creșterea participării la misiuni internaționale, de la mai puțin de 200 de militari în anul 2000, la peste 1.000 la sfârșitul anului 2002 și aproximativ 2.250 planificați pentru 2008, cu un accent deosebit pe forțe luptătoare dislocabile.

În perioada de pre-aderare la NATO (în cadrul proceselor PARP și MAP), utilizarea mai eficientă a resurselor disponibile a permis o creștere semnificativă a ratei de implementare a Obiectivelor de Parteneriat. Într-un context mai larg, SPPBE a permis parcurgerea unor etape importante pentru trecerea graduală de la conceptul rigid al apărării teritoriale, la cel al forțelor dislocabile, expediționare.

Progresele au continuat cu integrarea completă a sistemului în anul 2002 la nivelul Ministerului Apărării și al Statului Major General. Bugetul apărării a fost stabilit la valoarea de 2,38% din PIB pentru perioada 2002-2004, reprezentând un angajament reflectat în Programul de Guvernare. O

nouă lege a planificării apărării a fost adoptată de Parlament în noiembrie 2004.

Printre principalele realizări pe timpul procesului de aderare la NATO, ca urmare a implementării SPPBE au fost posibile:

- Desființarea/restructurarea unui număr semnificativ de unități militare, precum și operaționalizarea altora, conform planurilor stabilite;
- Reducerea numerică a personalului, în special a ofițerilor, militarilor în termen până la profesionalizarea completă a armatei și creșterea numărului subofițerilor și a militarilor angajați pe bază de contract;
- Îmbunătățirea nivelului de cunoaștere a limbii engleze, prin participarea la cursuri atât în țară cât și în străinătate (capacitățile interne de pregătire în domeniul limbii engleze s-au dublat);
- Participarea la întregul spectru de activități PfP, cu accent pe cele cu o contribuție semnificativă la creșterea interoperabilității și la dezvoltarea inițiativelor de cooperare militară regională;
- Creșterea interoperabilității tehnice în special în domeniile comunicațiilor, informaticii (înzestrarea cu prioritate a forțelor dislocabile cu echipamente de radio-comunicații compatibile) și ale managementului spațiului aerian (COAP);
- Creșterea participării în teatrele de operații (de la operațiuni în sprijinul păcii la operațiuni conduse de NATO, sub egida ONU și OSCE).

Statutul de țară invitată pentru aderarea la NATO a generat intensificarea eforturilor și asumarea de noi responsabilități pentru a reflecta progresul realizat, precum și viabilitatea planurilor de obținere a statutului de membru NATO cu drepturi depline.

3. Evoluții și perspective ale planificării apărării după aderarea la NATO

Implementarea noului sistem de planificare a apărării în România a avut ca efecte pozitive imediate întărirea controlului civil asupra modului de formulare și implementare a politicilor în domeniul apărării, stabilirea priorităților și coordonarea realizării obiectivelor specifice cu resursele disponibile, precum și construcția și repartiția bugetului pe bază de programe. Acesta nu a fost totuși un obiectiv simplu de realizat.

Chiar dacă a existat un model de urmat, au apărut și erori care au trebuit să fie corectate. Pe baza lecțiilor învățate pe parcursul primelor cicluri de planificare, au fost depășite deficiențele generate de lipsa de coordonare între structuri și de supraevaluarea posibilităților de realizare a unui număr prea mare de obiective asumate fără o corelare cu resursele ce pot fi alocate.

O primă soluție a constat în formularea unor obiective clare, ierarhizate în funcție de priorități, cu luarea în considerare a resurselor disponibile. Pasul următor îl va constitui accentul pe latura calitativă în abordarea procesului de restructurare și reformă, pentru dezvoltarea de capacități.

Odată cu aderarea la NATO, începând cu 1999 și continuând cu 2004, toate noile țări membre s-au confruntat cu dificultăți de integrare. Experiența primelor trei țări (Cehia, Ungaria și Polonia) a demonstrat că există mari diferențe între declarațiile politice (ceea ce o țară declară că poate realiza) și realitate (ceea ce o țară poate pune la dispoziția Alianței). Au fost identificate nu mai puțin de șapte domenii deficitare specifice: inadvertențe în planificarea forței; constrângeri bugetare; restructurarea personalului militar; constrângeri/limitări constituționale și ale sistemului legislativ; concepte de „securitate națională”, „apărare națională”; complicații ale sistemelor de planificare a apărării și scăderea sprijinului populației în favoarea armatei.

Accentul planificării apărării NATO începând cu anul 1999 a fost translatat în domeniul dezvoltării de capacități, pentru a micșora cât mai rapid aceste diferențe. Acest lucru devine tot mai elocvent ca urmare a multiplelor inițiative (NRF, „usability”, transport aerian strategic, elicoptere), care au ca scop final obținerea de capacități. Această nouă abordare (implementarea unui sistem de planificare a apărării pe bază de capacități), reprezintă schimbarea cea mai semnificativă de la introducerea în anii 60’ a sistemului de planificare, programare bugetare și evaluare (SPPBE).

O combinație a principiilor planificării pe bază de capacități (CBP) cu cele ale SPPBE ar putea asigura generarea unor forțe flexibile și robuste, capabile să facă față unui spectru tot mai larg de misiuni și amenințări.

Etapile de parcurs ar putea fi:

- **Identificarea scopurilor și obiectivelor** (identificarea capacităților necesare pentru contracararea potențialelor amenințări): pe baza scenariilor de risc se stabilesc scopuri și obiective militare ce au ca finalitate obținerea efectelor planificate (rezultate); evaluarea capacităților planificate pentru fiecare scenariu;
- **Evaluarea alternativelor** (stabilirea variantelor optime – restructurare / modernizare / înzestrare / instruire – pentru realizarea capacităților planificate); translatarea efectelor și capacităților planificate în cea mai eficientă „combinație” de personal, sisteme de armament (forțe/activități);
- **Recunoașterea constrângerilor** (elaborarea și justificarea bugetului apărării față de Guvern și Parlament); translatarea capacităților planificate (personal, armamente și platforme) în costuri și termene de realizare.

4. Concluzii

Optimizarea sistemului de planificare a apărării este un proces continuu; lecțiile învățate în fiecare ciclu de planificare trebuie să genereze soluții și adaptări adecvate. Printre potențialele disfuncționalități, următoarele ar trebui să fie corectate cu prioritate:

- Lipsa de comunicare între structurile cu responsabilități în domeniul coordonării planificării apărării; lipsa de înțelegere comună privind rolul și misiunile unor structuri de la nivelul Ministerului Apărării, Statului Major General, categoriilor de forțe ale armatei, în cadrul sistemului de planificare a apărării;
- Denaturarea rolului directorilor de programe și a structurilor cu rol integrator și de administrare a sistemului de planificare a apărării prin forțarea unor decizii în afara cadrului constituit;
- Lipsa de transparență și inerția în furnizarea unor date și informații specifice, în special în etapa de bugetare și execuție a programelor;
- Planificarea forței pe termen lung și dezvoltarea unor strategii sectoriale dar cu impact major, fără luarea în considerare a priorităților stabilite;
- Existența unui mecanism încă perfectibil de calcul al costurilor;
- Operarea cu un set incomplet sau inadecvat de indicatori de eficiență.

Implementarea completă a unui sistem de planificare integrată a apărării nu se poate realiza peste noapte; aceasta presupune parcurgerea și instituționalizarea unor reforme pe termen lung. De asemenea, un sistem de planificare a apărării și proceduri fundamentate pe practici și realități naționale specifice, adoptate pe bază de consens, vor putea fi mult mai bine menținute și îmbunătățite pe parcurs, comparativ cu cele ale unui sistem „de import”.

Evoluțiile viitoare ale sistemului trebuie orientate către eficientizare, flexibilitate și transparență, în condițiile în care bugetele naționale sunt alocate cu preponderență altor domenii (învățământ, sănătate, infrastructură), considerate prioritare.

Bibliografie

1. *Planificarea pe bază de capabilități (CBP): Reinventarea Sistemului de Planificare, Programare și Bugetare (PPBS)*, dr. Francois Melese profesor de Științe Economice, Institutul de Management al Resurselor pentru Apărare, Școala Navală de Studii Postuniversitare, Monterey, California, SUA.
2. *Optimismul fiscal systemic în planificarea apărării*, dr. Leland G. Jordan Acquisition Review Quarterly - Winter 2000 pag. 47-61.
3. *Planul de Acțiune pentru Aderarea la NATO (MAP) și perspective ale viitoarei runde de largire*, Jeffrey Simon, eseul nr. 58 publicat de Centrul de Studii Est Europene, Centrul Internațional Woodrow Wilson, Washington, DC, SUA.
4. *Planificarea apărării pe bază de capabilități: Construind forța pentru secolul XXI*, Raportul Conferinței organizate de Centrul pentru Conflicte Contemporane și Institutul Cebrowski pentru Informații, Inovații și Superioritate, Information Innovation and Superiority, Școala Navală de Studii Postuniversitare, Monterey, California, sponsorizată de Biroul pentru Transformarea Forței, 21 septembrie 2004.