

ФИНАНСИРАЊЕ РАСХОДА СИСТЕМА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

мр Милена Кнежевић



У чланку је описано финансирање расхода система одбране. Указано је на специфичност финансирања система одбране која проистиче из његове сложености, динамичаности и отворености, али и строго устројене хијерархијске структуре.

Описани су извори финансирања, као и проблеми у вези са финансирањем потреба система одбране. Анализирано је учешће свих категорија извора финансирања у финансијском плану одбране. Посебна пажња посвећена је исказивању сопствених прихода система одбране. Дат је приказ извршења финансијског плана система одбране са свим фазама и проблема.

Приказане су категорије трошкова система одбране са припадајућим троцифреним контима из Контног плана, на основу којих су анализирана учешћа појединих категорија у укупним расходима одбране за период од 2001. до 2009. године.

*Аутор ради у Ректорату Универзитета одбране

Однос према финансирању одбране, као специфичној и веома важној функцији сваке државе, мењао се кроз историју. Данас може са сигурношћу да се тврди да су давно прошла времена када се сматрало да су образовање и одбрана сувише значајни са политичког, социолошког и људског аспекта да би могли да се подвргну било каквој економској рачуници.

Финансирање Министарства одбране и Војске Србије (у даљем тексту: система од-

бране), као директног корисника буџетских средстава, регулисано је *Законом о буџетском систему Републике Србије*. Наиме, планирање, програмирање, израда финансијског плана система одбране, као и његово извршење, део су процеса израде и извршења буџета Републике Србије. Значи, укупан износ расположивих средстава система одбране утврђен је *Законом о буџету Републике Србије за дату годину*.

Савремени услови пословања носе другачије схватање издвајања финансијских средстава од стране државе, а за потребе одбране.





Наравно, и даље се узима у обзир специфичност финансирања ове функције државе, али се сваки динар издвојених средстава подвргава строгој контроли и дисциплини, како приликом планирања средстава у буџету, тако и приликом његове реализације.

У складу са Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем, класификација издатака државног буџета, према *рачуноводственим фондовима*, повезује изворе финансирања са конкретним расходима. Средства за финансирање издатака одбране Републике Србије планирају се и утврђују, по *рачуноводственим фондовима*¹, за сваку буџетску годину и представљају: средства из буџета, сопствених прихода, донација из иностраних земаља, донација од невладиних организација и појединаца, дотација, нераспоређених вишкова прихода из претходних година, неутрошених средстава донација из претходних година и других. Величина средстава за финансирање издатака одбране ограничена је за сваку буџетску годину у оквиру *Закона о буџету Републике Србије*, и може се мењати само *Законом о изменама закона о буџету*, то јест ребалансом буџета у скупштинској процедури.

Начелно, извори за финансирање система одбране деле се на изворе у мирнодопском периоду и изворе за финансирање рата. Део укуп-

не вредности производње државе у текућем периоду, и то оног дела који се може издвојити за јавну потрошњу друштва, представља извор финансирања одбране у мирнодопском периоду. Према др Николи Чубри, изворе за финансирање рата представљају: „друштвени производ остварен у току рата, расположиво друштвено богатство, инострани зајмови, бесплатне помоћи и плен.”²

Како систем одбране представља директног корисника буџетских средстава, инструмент финансирања система одбране представља државни буџет, којим се исказују сви приходи и примања државе као њени расходи. Однос прихода и расхода државе у оквиру буџета треба да буде такав да је увек у равнотежи. Уколико дође до неравнотежног стања у буџету, неопходно је, када су приходи државе мањи од њених расхода, задуживањем успоставити равнотежно стање и супротно.

Да ли су планирана средства за финансирање потреба одбране у потпуности и реализована, као и податак да ли су расположива средства довољна за подмирење свих потреба одбране, утврђује се тек приликом извршења

¹ У оквиру система одбране термин буџетски фонд се не користи, већ је уместо њега у употреби термин извор финансирања.

² Чубра, Н., *Економика општеномудне одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 1979, стр. 92

његовог финансијског плана. У складу са тим извршењу финансијског плана приступа се на један другачији и савременији начин, чему ће се у овом чланку посветити посебна пажња.

Посматрајући тренутно стање у области јавних финансија Републике Србије тешко је дугорочно предвидети укупна издвајања за систем одбране у будућности, јер држава путем Фискалне стратегије за буџетску годину са пројекцијама за још две године даје прогнозе за издвајања за одбрану за 1+2 године.

Анализирајући укупна издвајања за одбрану у претходном периоду, произилази да су убудуће неопходна реално већа издвајања за систем одбране од досадашњих, превасходно за инвестиције (опрема, модернизација и инфраструктура), и то у драстично већем износу. Да ли би то била посебно издвојена средства за одбрану у буџету Републике Србије, задуживањем државе у иностранству или међудржавним „компензацијама“ за систем одбране није од превеликог значаја, али је веома важно да се та средства обезбеде у што краћем периоду.

Идеалан модел војног буџета, према расположивим подацима, има Норвешка. У тој држави издваја се за персоналне трошкове 40%, а за оперативне трошкове и инвестиције по 30% буџета одбране. Међународни стандард којем тежи и Министарство одбране Републике Србије, јесте 50% за персоналне трошкове, 30% за оперативне, а 20% за инвестиције. О месту система одбране у односу на наведену структуру трошкова биће речи у даљем тексту.

СПЕЦИФИЧНОСТ ФИНАНСИРАЊА

Војска је организована оружана снага која брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са Уставом Републике Србије, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Отуда и проистиче специфичност финансирања система одбране.

Војска, као и читав систем одбране, веома је сложена, хијерархијски устројена организација. Она је специфичан систем у оквиру великог друштвеног система и представља његов



подсистем. Као и друге велике системе, карактеришу је:³

- сложеност,
- отвореност,
- динамичност,
- строга хијерархијска устројеност и
- двосмерност односа.

На сложеност система одбране утиче већи број фактора, јер обухвата велики број елемената-подсистема организованих у секторе, управе, јединице и установе различитог нивоа сложености, високог нивоа условљености и зависности.

Према општој теорији система „отворени систем је сваки систем који са својим окружењем размењује материју, енергију и информације који утичу на посматрање карактеристика система”.⁴ Иако су многи склони да систем одбране називају затвореним, са сигурношћу се може рећи да је он ипак отворен систем. С обзиром на то да је данас веома тешко опстати самостално и без размењивања материје, енергије и информација, онда је импликација отвореност система одбране недвосмислена.

При томе се, наравно, под отвореношћу било које делатности система одбране не подразумева омогућавање сазнања о подацима који представљају службену, односно војну тајну, али се под изговором чувања таквих података и када они то, према одговарајућим прописима нису, не сме затворити било који део система одбране, јер тај систем превасходно постоји ради грађана који га, у крајњем и финансирају.

³ Жугић, Р., *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, ВИЗ, Београд, 2008., стр. 18

⁴ Петровић, Р. и др., *Системи у природи и друштву*, Институт за научно-техничку документацију и информације, Београд, 1969, стр. 14.

Систем одбране карактеришу и *динамички процеси* условљени утицајима окружења, променама у окружењу, као и прилагођавањима система одбране променама и утицајима окружења. Промене и утицаји окружења могу бити: политичког карактера, техничко-технолошке, социјалне, економске и друге. На пример, под утицајем економских промена у друштву долази до промена у начину, нивоу и квалитету финансирања одбране,



Снимио М. АТЛАГИЋ

што опет утиче на развој и изградњу способности система одбране и његових делова.

Строга *хијерархијска* *устројеност* заснива се на принципима једностарешинства и субординације.⁵ Командовање у војсци заснива се на начелима јединства у погледу употребе снага и средства и обавезе извршавања одлука, заповести и наређења претпостављеног старешине. Виши нивои доносе одлуке на основу којих се регулише функционисање нижих нивоа. Овакав систем не искључује утицај нижих нивоа при дефинисању одлука на вишем нивоу кроз предлоге, запажања, примедбе, сугестије, мишљења и друго.

Двосмерност односа огледа се у односу човек – човек и човек – техника, како унутар система одбране, тако и према екстерном окружењу. Ова карактеристика није специфична само за систем одбране, већ постоји и у другим системима и организацијама, али није тако изражена. За војне организације, па самим тим и за систем одбране, двосмерност односа представља битан елемент успешности у припреми и вођењу оружане борбе.

Из наведених специфичности и карактеристика војне организације произилазе и специфичности финансирања у односу на финансирање других друштвених делатности. Специфичност финансирања одбране једне земље састоји се у следећем:

- задаци одбране, с тим у вези, реализација одређених активности одбране је не-

одложног карактера, тако да мора постојати перманентност њиховог финансирања и

- реализација утврђених циљева одбране у стратегијским и другим планским документима једне земље је непреносивог карактера, у којима је јасно одређена улога свих чланица друштва, а нарочито система одбране.

Финансирање система одбране у највећој мери зависи од могућности државе да издвоји средства из бруто домаћег производа у одређеном износу за финансирање потреба одбране, али и од расположења политичких чинилаца у држави, као интерних фактора друштва.⁶ Финансирање система одбране једне државе зависи и до екстерних фактора попут геополитичког амбијента окружења и слично. Величина средстава намењених финансирању одбране такође и зависи од низа других фактора, као што је степен „угрожености“ државе, као и од савремених схватања и тренда финансирања одбране у државама из окружења.

⁵ Жугић, Р., *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, ВИЗ, Београд, 2008, стр. 19.

⁶ Чињеница да се *Закон о буџету* усваја и доноси у скупштинској процедури довољно указује на то да од тренутног односа политичких снага, као и од њиховог „расположења“ према одбрани, као функцији државе, зависи и колики ће бити њен буџет.

Табела 1. Финансирање функције одбране суседних земаља

Држава	Активни састав ⁷	Трошкови одбране за 2007.(мил.\$) ⁸	Издаци по војнику (\$)
Словенија	7.000	706	100.857
Мађарска	20.000	1.509	75.450
Словачка	18.000	1.738	68.778
Хрватска	18.000	1.065	58.167
Пољска	150.000	7.841	52.273
Румунија	76.000	3.019	39.724
Србија	28.117	1.055	37.522
Црна Гора ⁹	2.400	52	21.667
Босна и Херцеговина	12.624	204	16.160
Македонија	10.890	172	15.794
Албанија	15.150	182	11.780

УЛОГА ДРЖАВЕ У ФИНАНСИРАЊУ ИЗДАТАКА ОДБРАНЕ

Улога и место државе и њених органа и институција приликом финансирања система одбране карактерише се у компромисном решавању сукоба: постићи дефинисани циљ уз минимална финансијска улагања. Узрок таквог несклада је, пре свега, у различитим могућностима раста потреба које захтева одбрамбена функција државе и њених ограничених материјалних и финансијских могућности. Међутим, влада сваке државе обавезна је да, с једне стране, разматра економску ситуацију земље, а с друге стране да омогући стабилан систем одбране, ефикасно користећи ограничене ресурсе.

Посматрајући државе непосредног окружења у 2007. години, као што се види у табели



Снимио Д. БАНДА

1, од 11 посматраних држава по издацима по војнику Република Србија је била на седмом месту. Од бивших држава, које су настале распадом СФРЈ по издацима по војнику Република Србија је била на трећем месту, иза Словеније и Хрватске, али испред Црне Горе, Босне и Херцеговине и Македоније.

Финансирање система одбране директно зависи од економског положаја и развоја државе, али и од расположивог буџета. Зато се и логично намеће потреба највеће одговорности оних који су овлашћени да расположива буџетска средства у одређеном периоду употребе за најважније приоритете државе, као и потребу највише контроле располагања и употребе тих средстава. Финансирање система одбране Републике Србије, као директног корисника буџетских средстава, врши се у складу са процедурама које су регулисане законском и другом нормативно-правном регулативом државе.

ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА

Полазећи првенствено од чињенице да је систем одбране подсистем друштвеног система и да чини сегмент друштвено-економске структуре, логично је да и извор његовог финансирања мора потицати из извора финансирања укупне друштвене репродукције. Како се укупна друштвена репродукција једног друштва може финансирати из домаћих и страних извора, приликом разматрања извора финансирања одбране мора се, првенствено, размотрити овај аспект.¹⁰

Финансирање система одбране из *домаћих извора* представља императив политике финансирања сваке државе. Међутим, дозвољено је и ангажовање *иностраних извора* у ситуацијама када је претња интегритету државе таквог интензитета да се не може обезбедити

⁷ Процена за НАТО земље према: NATO-Russia compendium of financial and economic data relating to defence, December 2006., prepared by NATO International Staff

⁸ Подаци за суседе који су у програму ПЗМ дати према The Military Balance 2007.

⁹ Процена

¹⁰ Радуловић Д., *Извори и инструменти финансирања Војске Југославије*, магистарски рад, Економски факултет, Београд, 1996. стр. 43.

Табела 2. БДП и средства намењена финансирању одбране

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.
Износ БДП-а	762,2	972,9	1.133	1.384,3	1.687,8	1.980,2	2.362,8	2.790,9	2.881,1
% учешћа у БДП	4,41	4,55	4,32	2,97	2,56	2,56	2,56	2,41	2,28
Средства за одбрану	33,63	44,22	48,94	41,16	43,21	50,63	60,46	67,39	65,66

* износи су у милијардама долара

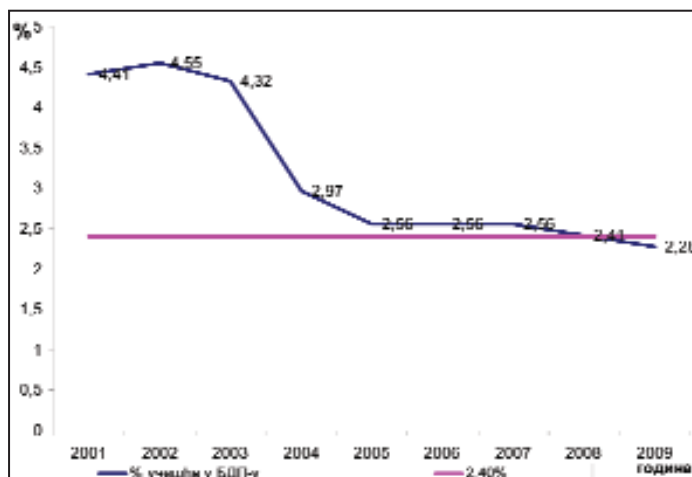
потребно финансирање из домаћих извора или ако се налази у савезним и савезничким мисијама или другим специфичним односима, који подразумевају разне облике сарадње и помоћи, укључујући и финансијску. Јасно је да је одлука о томе да ли ће се користити инострани извори финансирања и у коликој мери политички акт, опредељен многим факторима.

Важно је истаћи да коришћење неких извора финансирања у мирнодопском периоду не значи њихово искључивање у предратном и ратном периоду, док је коришћење појединих извора финансирања у ратном периоду разграничено од коришћења у мирнодопском периоду. У савременим условима, као извори за финансирање рата користе се домаћи производ остварен у току рата, расположиво друштвено богатство, инострани зајмови, бесплатне помоћи и плен.¹¹

Материјалну основу система одбране чини имовина која му је дата на коришћење и управљање у име државе, као и део бруто домаћег производа који се sukcesивно ставља на располагање. Из тога се може закључити да је извор средстава за финансирање система одбране у мирнодопском периоду део укупне вредности производње државе у текућем периоду, и то оног дела који се може издвојити за јавну потрошњу друштва. Логичан је закључак да финансирање одбране директно зависи од економских могућности државе, односно висине бруто домаћег производа (БДП) и процентуалног удела трошкова одбране у њему.

Колико ће бити учешће трошкова одбране у расходима државе предлаже Влада, а пред-

виђа се у оквиру документа који она издаје под називом Извештај о фискалној стратегији за буџетску годину са пројекцијама за још две године,¹² а утврђује *Законом о буџету*. Као што је приказано у табели 2, износ бруто домаћег производа помножен са процентуалним уделом трошкова одбране у њему даје укупан износ средстава намењених финансирању одбране. Процентуално учешће издатака одбране у БДП последњих година је у границама око 2,4%. На графикону 1 приказно је процентуално учешће издатака одбране у периоду од 2001. до 2009. године, из кога је јасно видљиво да је у периоду од 2001. до 2005. године проценат учешћа издатака одбране у



Графикон 1. Приказ процентуалног учешћа издатака одбране у БДП

¹¹ Чубра, Н., *Економика општенародне одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 1979, стр.92

¹² До 2012. године пројекције издвајања из БДП приказивале су се у Меморандуму о економској и фискалној политици уместо садашњег Извештаја о фискалној стратегији.

брuto друштвеном производу имао тренд негативног раста, док се након тога приближио предвиђањима Владе Републике Србије, на око 2,4% издатака буџета државе. Неопходно је нагласити да се ради о анализи финансијских средстава утврђених на почетку буџетских година.

С обзиром на то да су средства за финансирање одбране добијена из бруто домаћег производа, проистиче да су она и ограничена његовим растом у текућој години. За финансирање потреба одбране, средства одређена буџетом државе нису довољна за потребе одр-

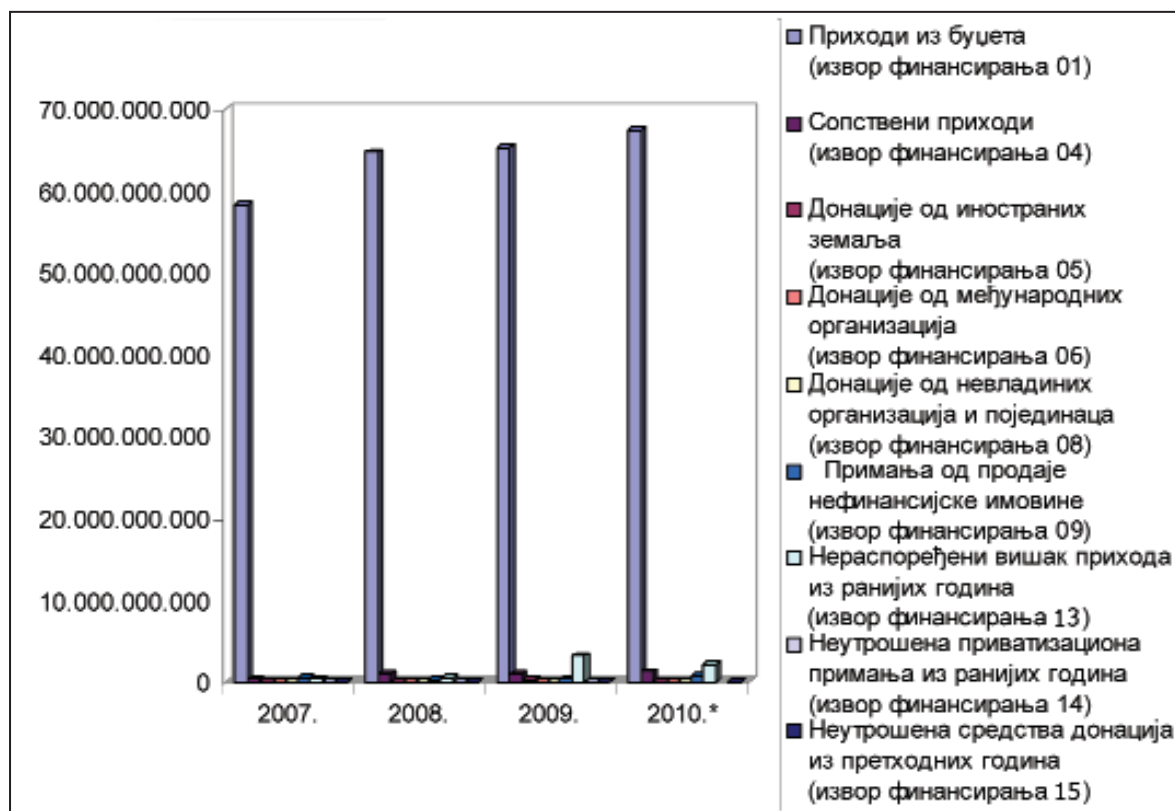
жавања, али нарочито изградње способности система одбране. Зато је Влада Републике Србије донела закључак по којем је усвојен Мастер план располагања непокретностима на територији Републике, које нису неопходне за функционисање одбране, а ради прибављања неопходних средстава за подстицање и подршку реформе и функционисање система одбране Србије, као и за побољшање његовог материјалног положаја. При томе, приходи остварени продајом, као и приходи од накнаде за пренето право коришћења војних непокретности, уплаћују се на рачун буџета, а средствима рас-

Табела 3. Учешће рачуноводствених фондова из којих се финансирају издаци одбране у периоду од 2007. до 2010. године

Рачуноводствени фонд из којег се финансирају издаци одбране	2007.		2008.		2009.		2010.*	
	Износ	%	Износ	%	Износ	%	Износ	%
Приходи из буџета (извор финансирања 01)	58.266.063.979	97,92%	64.734.114.153	97,34%	65.302.304.395	93,18 %	67.370.408.471	94,30%
Сопствени приходи (извор финансирања 04)	337.320.917	0,57%	981.537.033	1,45%	938.871.290	1,34 %	1.284.681.152	1,80%
Донације од иностраних земаља (извор финансирања 05)	0	0,00%	1.830.761	0,00%	308.913.606	0,44 %	45.153.236	0,06 %
Донације од међународних организација (извор финансирања 06)	0	0,00%	1.804.952	0,00%	1.888.105	0,00 %	0	0,00 %
Донације од невладиних организација и појединаца (извор финансирања 08)	0	0,00%	701.930	0,00%	5.722.572	0,01 %	2.420.128	0,00 %
Примања од продаје нефинансијске имовине (извор финансирања 09)	524.802.997	0,88%	298.688.654	0,45%	323.689.980	0,46 %	690.501.918	0,97 %
Нераспоређени вишак прихода из ранијих година (извор финансирања 13)	338.474.121	0,57%	504.108.284	0,76%	3.197.388.980	4,58 %	2.049.057.829	2,87 %
Неутрошена припатизациона примања из ранијих година (извор финансирања 14)	37.096.580	0,06%	0	0,00%	0	0,00 %	0	0,00 %
Неутрошена средства донација из претходних година (извор финансирања 15)	0	0,00%	890.482	0,00%	810.914	0,00 %	560.019	0,00 %
СВЕГА:	59.501.758.574	100,00 %	66.503.874.229	100,00 %	70.078.585.822	100,00 %	71.442.782.751	100,00 %

* Подаци за 2010. годину су са стањем на дан 27. 12. 2010. године

Извор података: Управа за Трезор Министарства финансија Републике Србије



Графикон 2. Структура прихода система одбране

полаже Министарство одбране, као директни корисник буџетских средстава. Мастер план реализује Дирекција за имовину Републике Србије, у сарадњи са Министарством одбране.

Највећи део укупним средствима финансирања буџета система одбране чине *средства из буџета*. Из табеле 3 може се видети да у периоду од 2007. до 2010. године средства из буџета у укупним средствима финансирања одбране чине 93–98%. Дакле, највећи део средстава за финансирање система одбране чине средства из буџета.

Расходи и потребе одбране финансирали су се до септембра 2012. године¹³ и из сопствених прихода које је остваривао систем одбране у току буџетске године и који су представљали други по величини извор из којег су се финансирали издаци система одбране. Сопствене приходе систем одбране остварује као и пре септембра 2012. године, продајом вишка роба и услуга, неперспективне опреме, из најмљивањем пословног простора, као и реализацијом Мастер плана.

Следећи извор из којег се финансирају издаци система одбране, по проценту учешћа у укупним средствима одбране, јесте *нераспоређени вишак прихода из ранијих година*. Ова врста прихода буџета одбране настаје тако што се остварен приход у претходним годинама не утроши и преноси у „текућу” буџетску годину.

Примања од продаје нефинансијске имовине представљају следећи извор из којег се финансирају издаци система одбране по учешћу у укупним финансијским средствима његовог буџета. Као што и сам назив каже, ова врста прихода одбране настаје продајом вишка и неперспективне нефинансијске имовине система одбране.

Од свих извора из којих се финансирају издаци система одбране, међу овим последњим тешко је одредити који има веће учешће у буџету одбране, јер представљају мале износе

¹³ Почев од септембра 2012. године сопствени приходи више не припадају директном кориснику буџетских средстава, већ буџету Републике Србије.



Снимио М. АТЛАГИЋ

средстава и управљачке структуре система одбране не могу утицати на њихову величину.

Донације од иностраних земаља. Овај извор из којег се финансирају издаци система одбране јесте занемарљив, али, оно што је карактеристично за њега јесте да средства добијена по овом основу имају веома висок проценат реализације, јер се углавном и доирају са већ одређеном наменом. Такође, важно је истаћи да се уплата донација иностраних земаља врши у облику девизних средстава на подрачун одбране у оквиру Управе за трезор Министарства финансија Републике Србије.

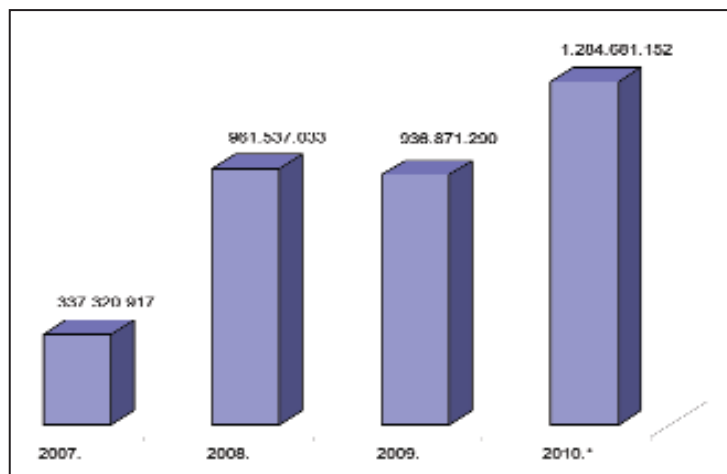
Донације од невладиних организација и појединаца, као и претходна врста прихода финансијског плана система одбране, има веома мали проценат учешћа у финансирању одбране и није предвидив.

Донације од међународних организација представљају рачуноводствени фонд из којег се финансирају издаци система од-

бране, као и претходна два, са веома малим процентом учешћа у финансирању одбране и несигурне је предвидивости.

Неутрошена приватизациона примања из ранијих година представљају приход буџета одбране, који је настао у претходним годинама, али није сасвим утрошен тада и, као такав, пренет је у буџетску годину.

Неутрошена средства донација из претходних година, као и претходна врста прихода финансијског плана система одбране представља



Графикон 3. Сопствени приходи система одбране



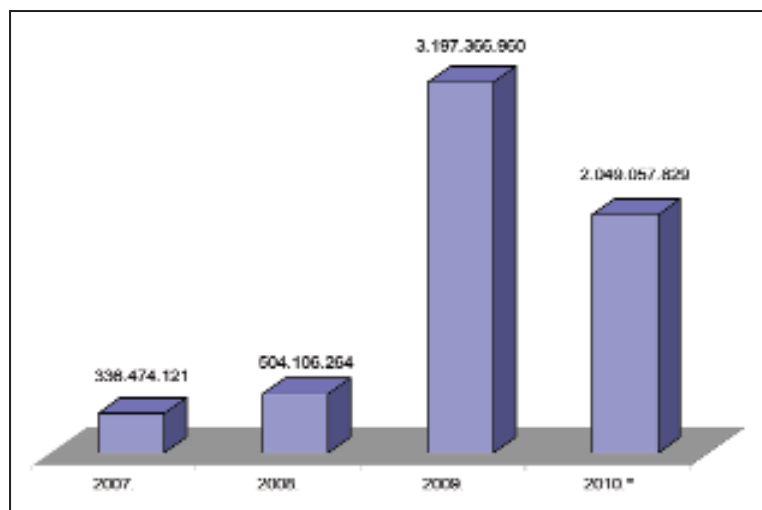
Снимио Д. БАНДА

врсту прихода који је настао у претходним годинама од донација, али није сасвим утрошен тада и, као такав, пренет је у буџетску годину.

Може се закључити да од расположивог дела бруто домаћег производа зависи колико ће систем одбране имати на располагању средстава за финансирање својих издатака. Од извора из којих се финансирају издаци одбране највише су заступљена средства из бу-

џета (видети графикон 2), затим сопствени приходи, приходи остварени по основу продаје покретне и непокретне имовине која је систему одбране дата на коришћење. Наравно, и средства из осталих извора служе за финансирање издатака одбране и део су буџетских процедура државе.

ИСКАЗИВАЊЕ ПРИХОДА

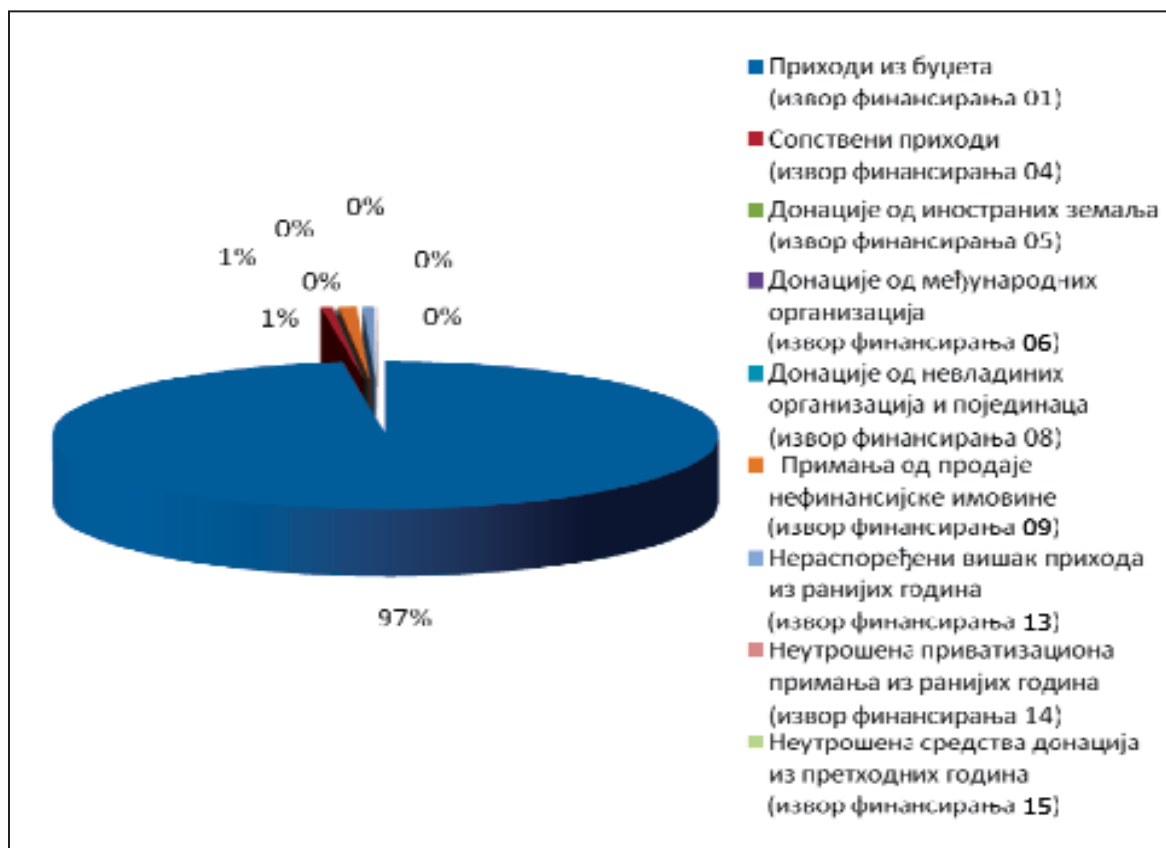


Графикон 4. Примања система одбране од продаје нефинансијске имовине

Као што је већ наглашено, финансирање система одбране у анализираним периоду вршило се делимично и из остварених сопствених прихода: донација, дотација неутрошених средстава из претходних година и слично. Систем одбране исказује приходе као:

- сопствене приходе и
- примања од продаје нефинансијске имовине.

Као приходи система одбране, у акту о буџету, односно финансијском плану, исказују се јавна средства и приходи које



Графикон 5. Приходи система одбране

систем одбране оствари својом активношћу, односно продајом роба и вршењем услуга, у складу са законом.

Приходи система одбране планирају се и исказују у финансијском плану и као такви приказују се и у *Закону у буџету*. Приходи система одбране у периоду од 2007. до 2010. године приказани су на графикону 3, где се види да они представљају значајан фонд прихода система одбране са трендом позитивног раста из године у годину.

Поступак и начин коришћења средстава од прихода које систем одбране и остали корисници буџетских средстава остваре својом активношћу, односно продајом роба и вршењем услуга, прописани су законском и другом регулативом из дате области.

У складу са *Законом о буџетском систему*, неутрошена финансијска средства из сопствених прихода у току буџетске године могу се пренети у наредну буџетску годину евидентирањем кроз извор „13” – Нераспоређени вишак прихода из ранијих година. Иако соп-

ствени приходи више не припадају Министарству одбране, за систем одбране веома је пожељно да остварује што је могуће веће сопствене приходе, а да то битније не утиче на развој његових способности, како би се створила боља стартна позиција приликом креирања буџета за наредне године.

Као примања од продаје нефинансијске имовине, у финансијском плану система одбране исказују се јавна средства и примања које систем одбране оствари својом активношћу, односно продајом вишка и неперспективне нефинансијске имовине, у складу са законом.

Примања система одбране од продаје нефинансијске имовине планирају се и исказују у финансијском плану као извор финансирања 09 и као такви се и приказују. Примања система одбране од продаје нефинансијске имовине у периоду од 2007. до 2010. године приказани су на графикону 4, где се види да они представљају све више значајан извор при-



Снимио М. АТЛАГИЋ

хода система одбране и стога веома битан извор финансирања издатака одбране.

Као што је приказано на графикону 5, за финансирање издатака одбране у највећем проценту користе се приходи из буџета, затим сопствени приходи и примања од продаје нефинансијске имовине. Остале категорије прихода крећу се у распону од 0 до 1% укупних средстава буџета и стога неће бити посебно разматрана.

Исказивањем средстава по изворима финансирања у Финансијском плану система одбране и групама економске класификације по којима се одобравају средства за финансирање издатака одбране омогућује се детаљан преглед и увид у структуру прихода и расхода система одбране. При томе, укупан збир свих средстава система одбране по изворима финансирања треба да буде једнак укупном збиру издатака по групама економске класификације.

У току буџетске године остварена средства у оквиру буџетских фондова система одбране нису увек идентична планираним, али се тежи да буду приближно једнака. То је нарочито карактеристично за средства из сопствених прихода и слично. Јер, систем одбране није доходна институција већ првенствено државна ин-

ституција за потребе одбране, класификована као директни буџетски корисник средстава, што је и један од разлога за измене прописа о буџетском систему да сопствени приходи директних буџетских корисника припадну буџету Републике Србије.

Да ли је остварен приход буџета одбране једнак планираном или не, може се утврдити тек приликом извршења буџета. О ситуацијама када средства из буџета одговарају или не одговарају потребама система одбране биће нешто више речи у опису извршења финансијског плана система одбране.

ИЗВРШЕЊЕ ФИНАНСИЈСКОГ ПЛАНА

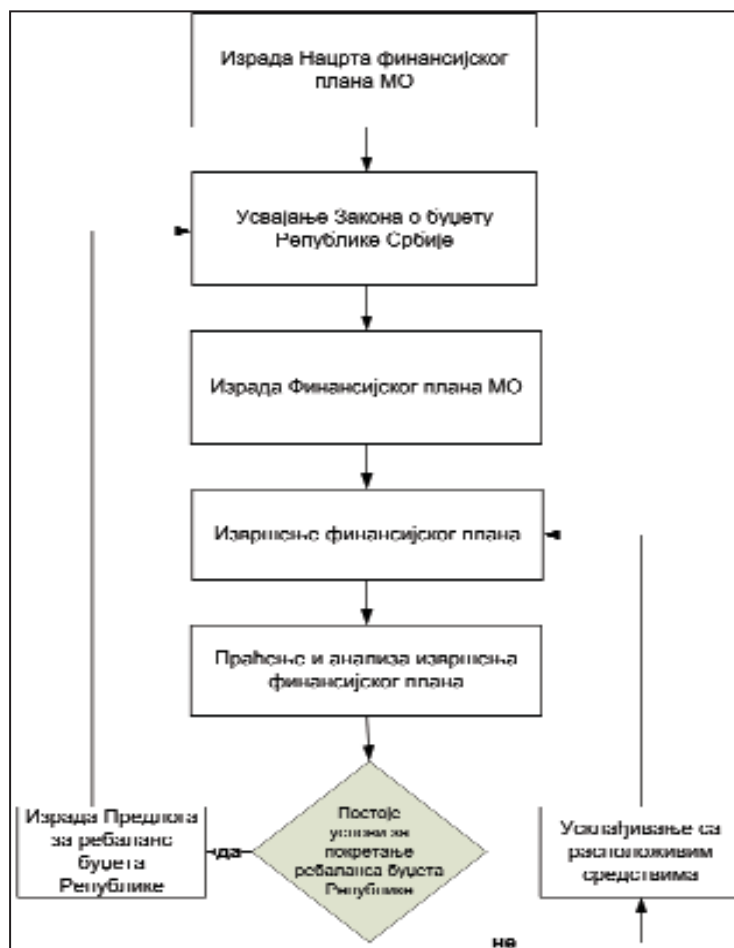
Извршење финансијског плана представља веома важан процес у финансијском пословању. Према једном схватању оно подразумева трошење средстава за одређене потребе и намене. Друго, прихватљивије схватање под извршењем финансијског плана подразумева, поред трошења средстава, и наплаћивање прихода током године.¹⁴

¹⁴ М.Радичић, Б.Раичевић, *Јавне финансије*, ДАТА СТАТУС, 2008, Београд, стр. 59

Основни циљ извршења финансијског плана јесте финансирање одобрених активности, пројеката и програма садржаних у усвојеним главним програмима. Специфичност управљања извршењем финансијског плана Министарства одбране на тај начин и финансијских планова главних програма огледа се у томе да се финансијска средства одобрена по апропријацијама и квотама морају „поклапати“ са динамиком извршења планова развоја система одбране. Са друге стране, динамика извршења зависи од низа специфичности условљених Законом о јавним набавкама, Законом о буџетском систему и другим законским ограничењима, али и од активности самих чинилаца извршења.

Према Правилнику о ППБИ у МО и ВС¹⁵, извршавањем финансијских планова организациона јединица Министарства одбране надлежна за буџет и финансије, у сарадњи са Рачуноводственим центром Сектора за буџет и финансије, дужна је да планира ликвидност готовинских токова средстава Министарства одбране, у складу са методологијом и у роковима које прописује министар надлежан за послове финансија. Рачуноводствени центар Сектора за буџет и финансије евидентира и прати реализацију средстава по усвојеним главним програмима, програмима, пројектима и активностима. Наведена евиденција треба да садржи назив корисника средстава који реализује главни програм, програм и пројекат са организационом ознаком, планира средства за спровођење и степен реализације.

Процес извршења финансијског плана система одбране функционише у зависности од услова у окружењу. Наиме, уколико су утицаји окружења такви да се подударају са планираним стањем, извршење финансијског плана функционише готово идеално. Међутим, ути-



Шема 1. Процес праћења извршења финансијског плана Министарства одбране

цаји из окружења постоје, и то углавном непланирани, што проузрокује одступања у извршењу финансијског плана. При томе, зависно од узрока евентуалне разлике између стварног и планираног стања извршења финансијског плана система одбране, доносиоци одлука могу да предузму акције у два правца, као што је приказано на шеми 1.

Прво, уколико се оцени да су узроци разлика у извршавању финансијског плана последица нереалног планирања и уколико се оцени да је поступак за покретање ребаланса буџета Републике Србије немогућ, то јест да не постоје услови за ребаланс услед недостатка буџетских прихода који не могу да се обезбеде додатним порезима, царинама, таксама и другим

¹⁵ Службени војни лист број 9/2011

инструментима – одлучује се да се приступи усклађивању годишњег плана потреба и расхода одбране са расположивим буџетским средствима, у складу са већ одређеним приоритетима финансирања расхода система одбране.

Друго, уколико услед дешавања на тржишту дође до инфлације цена или слично, што има за последицу немогућност финансирања свих планираних активности, пројеката и програма и уколико се створе услови за покретање ребаланса – одлучује се да се покрене поступак за ребаланс буџета Републике Србије.

У првом од наведених случајева, који се најчешће и догађа, усклађивање са расположивим средствима је једино могуће путем избора приоритета, тако да се извршењем финансијског плана финансирају само оне активности, пројекти и програми којима се обезбеђује функционисање система одбране у правцу одржавања постојећих способности система одбране. Уколико се ипак створе услови за ребаланс буџета Републике Србије и уколико се донесе Закон о измени Закона о буџету, поступак израде Финансијског плана Министарства одбране одвија се као на шеми 1.

Настале промене у било ком од наведених случајева повратно утичу на извршење одговарајућих програма, пројеката и активности, па и на реализацију финансијског плана система одбране. Стога, приликом израде финансијског плана система одбране треба успоставити одговарајуће механизме, тако да одступања и корекције његовог извршења не утичу битно на одржавање, али и на развој способности система одбране.



АНАЛИЗА ОДНОСА КАТЕГОРИЈА ТРОШКОВА СИСТЕМА ОДБРАНЕ

Средства за финансирање одбране, утврђена *Законом о буџету за текућу годину*, исказују се по изворима финансирања и по месту извршења, али и по троцифрним категоријама економске класификације. Системи одбрана земаља које су чланице НАТО-а и ПЗМ, али и осталих класификују трошкова на:

- персоналне расходе,
- оперативне издатке и
- издатке за инвестиције.

Конта економске класификације која се примењује у систему одбране, у складу са Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем Републике Србије, подељена су по категоријама трошкова система одбране, тако да се анализе издатака одбране могу лакше пратити у даљем тексту.

*Персонални расходи обухватају:*¹⁶ расходе за плате, додатке и накнаде стално запослених, плате приправника, плате привремено запослених, плате по основу судских пресуда у бруто износу, као и социјалне доприносе који се исплаћују на терет послодавца,

¹⁶ Жугић, Р., *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, ВИЗ, Београд, 2008, стр. 63–67.

а који нису саставни део бруто плата или појединачних давања која се обезбеђују запосленима по другом основу; обезбеђивање стамбеног простора запосленима, кредите за возила за приватне потребе војних изасланика, превоз запослених на посао и с посла (маркица); опоравак професионалних припадника (пилоти, рониоци, подморничари и др.), уколико је то прописано, припада запосленима у одређеној новчаној вредности; исплата накнада за време одсуствовања с посла на терет фондова за породилско боловање, боловање преко 30 дана и инвалидност рада другог степена; отпремнине приликом одласка у пензију и у случају отпуштања с посла; накнаде трошкова за одвојени живот од породице, накнаде трошкова за превоз на посао и са посла (у новцу), накнаде трошкова за смештај изабраних, постављених и именованих лица, накнаде за селидбене трошкове запослених као и остале накнаде трошкова запослених; награде запосленима. Бонуси и остали посебни расходи могу настати само уколико су прописани услови за стицање права запосленог и ако су обезбеђена средства за ту намену.

У персоналне расходе такође спадају разне врсте накнада, које су регулисане прописима система одбране. То су: накнаде из буџета за децу и породицу, накнаде за незапосленог брачног друга и допринос за продужено пензијско осигурање брачног друга, солидарна помоћ у случају смрти и једнократна новчана помоћ, накнада трошкова за време школовања и студентске и ученичке стипендије, накнада дела трошкова уређења стана ради примопредаје, накнада трошкова приликом пријема у војну службу и накнада дела трошкова за школовање детета.

Оперативне издатке система одбране¹⁷ чине: трошкови дневница на службеном путу, трошкови превоза на службеном

путу у земљи и иностранству (авион, аутобус, воз и сл.), трошкови смештаја на службеном путу и остале услуге службеног превоза. Обухватају и накнаде за трупна путовања, копнену зону безбедности, укрцање, посебне војне објекте, уништавање убојних средстава и превоз: војника, ученика, кадета и војних обвезника. Затим, ту су трошкови закупа имовине и опреме, трошкови осигурања имовине и запослених, поштанске, телеграфске, телефонске услуге, трошкови платног промета и банкарских услуга, трошкови транспорта, трошкови путовања у оквиру редовног радног времена, накнада трошкова превоза која која немају карактер службених путовања.

У оперативне издатке спадају и трошкови услуга за електричну енергију, водовод и канализацију, услуге редовног одржавања и остале комуналне услуге, трошкови грејања, издаци за гориво и остали материјал за превозна средства, трошкови услуга за домаћинство и угоститељске услуге, услуге превозије, рачуноводствене и друге административне услуге, услуге за израду софтвера, услуге одржавања рачунара и друге компјутерске услуге. Што се тиче директних оперативних издатака за запослене у систему одбране финансирају се услуге образовања и усавршавања запослених, котизација и друге услуге образовања и усавршавања запослених, културе и спорта. Новчана примања кадета и ученика, војника на служењу

¹⁷ Жугић, Р., *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, ВИЗ, Београд, 2008, стр. 63–67.



Снимио М. АТЛАГИЋ



Снимио Г. СТАНКОВИЋ

војног рока, накнаде војних обвезника позваних ради војне обавезе у Војсци. Здравствена заштита за пружене услуге кадета, ученика, војника на служењу војног рока, сушалаца Курса за резервне официре и војних осигураника у цивилним здравственим установама. Затим, услуге штампања, информисања јавности и односа с јавношћу, рекламе и пропагандне и медијске услуге, ревизије, адвокатске, правне, финансијске и остале стручне услуге, као и послужења, пригодни ручкови и вечере, поклони, венци, оглашавање због смрти.

Од издатака за науку и еколошке намене ту спадају услуге заштите и очувања животне средине, науку и геодетске услуге, заштите животиња и биља, издаци за материјале за метеоролошка мерења, за истраживање и развој, за тестирање ваздуха, воде и тла, за геодетски и хидрографски премер и израду карата.

Оперативни издаци у чисто војне сврхе су: услуге електронских дејстава, специјализоване услуге и текуће поправке и одржавање минско-експлозивних средстава, наоружања и војне опреме. Општи оперативни издаци су: текуће поправке и одржавање покретних ствари опште намене, зграда и осталих објеката; издаци за канцеларијски материјал, одећу, обућу и униформе, као и остали административни материјал; издаци за публикације, часописе, гласила и материјале за образовање; издаци за

материјале за културу и спорт, медицинске и лабораторијске тестове, за вакцинацију, имунизацију, лекове на рецепт, ортопедски материјал; издаци за хемијска средства за чишћење, инвентар за одржавање хигијене, храну и намирнице за припремање хране. Ту спадају и издаци за храну за животиње, стоку за експерименте, природна и вештачка ђубрива и сл., семе, биљке и остали материјал за пољопривреду и посебне намене.

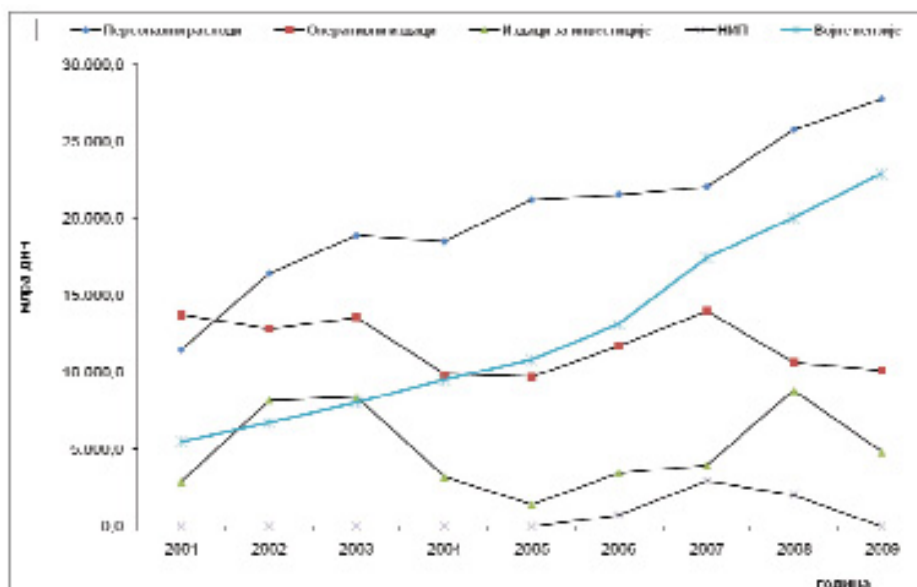
На терет оперативних издатака система одбране финансирају се накнаде штете за повреде или штету коју се нанели државни органи. Ова категорија издатака последњих година знатно оптерећује буџет одбране.

Трошкови по основу републичких, покрајинских, градских, општинских и судских такси, као и регистрација возила такође спадају у оперативне издатке система одбране.

Издаци за инвестиције деле се на инфраструктуру и опремање. Издаци система одбране за инфраструктуру обухватају: куповину стамбеног простора, пословних зграда и пословног простора и осталих објеката; изградњу стамбеног простора, пословних зграда и пословног простора, саобраћајних објеката, водоводне инфраструктуре и осталих објеката; капитално одржавање стамбеног простора, пословних зграда и пословног простора, саобраћајних објеката, водоводне инфраструктуре и осталих објеката; планирање и праћење пројеката, процене изводљивости, идејни пројекат, стручну оцену и коментаре и пројектну документацију.

Издаци система одбране за опремање обухватају: опремање наоружањем и војном опремом, генерални ремонт, модификације и слично, издатке за опрему за саобраћај, пољопривреду, за заштиту животне средине, за образовање, науку, културу и спорт, за јавну безбедност, као и административну и медицинску опрему.

Графикомом 6 приказане су све категорије трошкова система одбране у периоду од 2001. до 2009. године. Оно што је карактеристично за



Графикон 6. Трошкови система одбране у периоду од 2001. до 2009. године

структуру трошкова у посматраном периоду јесте да је веома неповољан однос између свих категорија трошкова. Наиме, персонални расходи чине највећи део трошкова система одбране. У случају када се посматрају персонални расходи без војних пензија, што појединачно чини највећи део укупних трошкова система одбране, они бележе апсолутни раст из године у годину.

Војне пензије у наведеном периоду такође имају позитиван тренд раста, још израженији од персоналних расхода. Укупни персонални расходи са војним пензијама превазилазе 70% укупних трошкова система одбране, што значи да мање од 30% трошкова система одбране остаје за оперативне и инвестиционе издатке. Оперативни издаци су у периодима од 2002. до 2003. и од 2005. до 2007. године бележили тренд позитивног раста, док у осталом периоду имају негативан раст, што се одражава и на текуће функционисање система одбране. Међутим, од 1. јануара 2012. године персонални расходи за пензије нису део Финансијског плана Министарства одбране, већ Републичког Фонда за пензијско и инвалидско осигурање.

Издаци за инвестиције су најнижи од свих категорија трошкова система одбране, као последица недовољности укупних средстава за финансирање потреба одбране. Као што је приказано на графикону 6, било је периода по-

зитивног, али и негативног раста ове категорије трошкова. Међутим, чињеница је да су она недовољна за развој способности система одбране и што пре треба да се промени однос према финансирању потреба одбране, тако да се инвестира у модернизацију, опремање, али и инфраструктуру (слика 9).

Тренутни однос појединих категорија трошкова система одбране у претходном периоду још увек није у складу са тенденцијама датих односа у оружаним снагама развијених земаља света. Међутим, тежња система одбране Републике Србије јесте да успостави међународни стандард, односно 50% за персоналне трошкове, 30% за оперативне, а 20% за инвестиције, као што је већ наведено.

Закључак

Данас се систем одбране Републике Србије суочава са проблемом са којим се суочавају и системи одбрана земаља у окружењу, али и развијених земаља света, неке у већој мери, неке у мањој. Наиме, економска криза светских размера није заобишла ни Републику Србију. Оно што је резултат тога јесте да су могућности за финансирање система одбране Републике Србије смањене. У складу с тим, и потребе Републике Србије у погледу одбране се мењају.

С друге стране, реформа система одбране неминовно изискује адекватно побољшање квалитета опреме и модернизацију, што захтева одговарајућа финансијска средства. Држава која је и сама суочена са проблемом недостатка финансијских средстава није у могућности да адекватно одговори овом изазову. На тај начин неопходно је крајње рационално и ефикасно управљање финансијским средствима која су Министарству одбране на располагању.

Финансијски план система одбране у савременим условима треба да служи за успостављање везе између ангажованих средстава и предложених, односно постигнутих резултата. Стога је у систему одбране Републике Србије у току увођење механизма за праћење реализације постигнутих циљева, што је новина и предност у односу на стање до сада.

Извршење финансијског плана система одбране јесте сложен, динамичан, интероперабилан и интегрисан процес. Основна сврха овог процеса јесте управљање ради одржавања и изградње способности Министарства одбране и Војске Србије за остваривање циљева одбране Републике Србије. Коначно, сврха процеса управљања финансирањем система одбране јесте и обезбеђивање услова за остваривање мисија и задатака система одбране.

Процес финансирања одбране никако није само техничка процедура, већ и важан политички процес. У случају да не постоји политичка воља и доследност у погледу одрживости планираних и предвиђених величина, постоји ризик да се финансирају углавном персонални расходи, а да за развој способности система одбране нема довољно расположивих средстава.

Бројна су светска искуства, а и разлози, који упућују на закључак да у структури јавне потрошње одбрана не може имати третман који имају остали корисници буџетских средстава. Она се мора лишити ризика неизвесности, односно непланираног необезбеђења утврђеног обима средстава и њиховог нередовног прилива, не само због опасности угрожавања њених развојних планова већ и текућих (мирнодопских) активности. У том смислу, потребу за дугорочним и средњорочним планирањем развоја Војске и годишњег утврђивања износа средстава за њено финансирање не треба доводити у питање. Управо због тога, као и због очувања стабилности средстава, укупни износ средстава за финансирање одбране и даље треба везати за остварени бруто домаћи производ.

На крају, може се закључити да средства за финансирање одбране, приказана кроз изворе финансирања, могу бити домаћег и страног порекла. Наравно, пожељно је да буду домаћи извори и реално што већи. Стога, део домаћег бруто производа намењен финансирању издатака одбране треба да буде већи него до сада, како би се могао финансирати развој способности система одбране.

Литература

1. Dess G., Lumpkin G. and Eisner A., *Strategijski menadžment. Data status*, Beograd, 2007.
2. Ђорђевић, Р. *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условима* докторска дисертација, Војна академија, Београд, 1999.
3. Чубра Н., *Планирање развоја оружаних снага*. Војна економска академија, Београд, 1973.
4. Чубра, Н. *Економика општенародне одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 1979
5. Јоксимовић С. и Кнежевић М., *Модел краткорочног одбрамбеног планирања*, XXXV Симпозијум о операционим истраживањима SYM-OP-IS 2008.
6. Ковач М. и Стојковић Д. – *Стратегијско планирање одбране*. Војноиздавачки завод Београд, 2009.
7. Кнежевић, М. *Буџетирање као фаза процеса ППБИ*, Војно дело бр.04, Београд, 2008.
8. Крупез, Ж. *Економика општенародне одбране*, ВИЗ, Београд, 1984
9. Петровић, Р. и др. *Системи у природи и друштву*, Институт за научно-техничку документацију и информације, Београд, 1969.
10. Радичић М., Раичевић Б. *Јавне финансије*, ДАТА СТАТУС, Београд, 2008.
11. Robbins S. and Coulter M. *Management. 9th edition*, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2007.
12. Nordhaus, S. *Економија*. MATE, Zagreb, 2007.
13. Министарство одбране Републике Србије, *Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарства одбране и Војсци Србије*. Београд, 2010.
14. Влада Републике Србије, *Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину са пројекцијама за 2012. и 2013. годину*, Београд, август 2010.
15. Стојковић, Д. *Програмирање функционисања и развоја система одбране*, Војно дело бр. 2, Београд, 2008.
16. Жугић, Р. *Водич кроз буџет*, финансијски план одбране, ВИЗ, Београд, 2008.