

Finansiranje i modernizacija Jugoslovenske narodne armije

General-potpukovnik *prof. dr* NIKOLA ČUBRA

Modernizacija JNA obuhvata najveći deo oblasti i delatnosti, među kojima su najznačajnije: organizacijsko-formacijsko usavršavanje; sistem rukovođenja i komandovanja; tehnička modernizacija; kadrovsko usavršavanje; naučnoistraživački i razvojni rad, i usavršavanje i usklađivanje borbene obuke sa potrebama razvoja oružanih snaga.

Za modernizaciju ovih delatnosti posebno je značajno stabilno finansiranje JNA. Dugogodišnja nepovoljna privredna i ekonomska kretanja u zemlji nisu mogla ostati bez negativnih posledica na ukupnu, a posebno na tehničku modernizaciju Armije. Zbog toga se u Armiji preduzimaju izuzetni naponi u ekonomisanju, štednji i selekciji prioriteta razvoja oružanih snaga, kako bi se nedostatak finansijskih sredstava što više ublažio. Međutim, u pogledu racionalisanja i ekonomisanja došlo je do granice kada bi svaka dalja restrikcija dovela u pitanje stepen obučenosti i borbene osposobljenosti Armije.

Rešenja ovih izuzetno složenih problema finansiranja JNA treba tražiti u izgradnji adekvatnog sistema obezbeđenja sredstava. Pored dosadašnjih izvornih prihoda budžeta federacije amandmanima na Ustav SFRJ predviđeno je da se uvede poseban porez na promet, a ako to nije dovoljno i ostali porezi predviđeni osnovama poreskog sistema zemlje. Na taj način obezbeđivao bi se samo redovniji priliv sredstava, a njihov ukupan obim i dalje bi bio utvrđivan u procentu od ostvarenog nacionalnog dohotka u društvenom planu Jugoslavije za srednjoročni period.

Osnovni ciljevi i težišta modernizacije Jugoslovenske narodne armije definisani su dugoročnim i srednjoročnim planom razvoja za određeni period, i usklađeni su sa koncepcijom opštenarodne odbrane, operativnim potrebama upotrebe jedinica i, na kraju, materijalnim mogućnostima društva. Modernizacija Armije je širok pojam, i obuhvata najveći deo oblasti i delatnosti. Srednjoročnim planom razvoja JNA za period od 1986. do 1990. godine, modernizacija obuhvata devet oblasti, i to: (1) organizacijsko-formacijsko usavršavanje; (2) sistem rukovođenja i komandovanja; (3) tehničku modernizaciju; (4) kadrovsko usavršavanje; (5) naučnoistraživački i razvojni rad; (6) modernizaciju namenskih kapaciteta; (7) usavršavanje pozadinskog obezbeđenja; (8) usklađivanje objekata uređenja teritorije i ostale infra-

strukture, i (9) modernizaciju, usavršavanje i usklađivanje borbene obuke sa potrebama razvoja oružanih snaga.

Međusoban razvoj ovih delatnosti je usklađen i konzistentan, zbog čega svaki poremećaj u realizaciji bilo kog od navedenih segmenata ima nepovoljan uticaj na ukupnu modernizaciju oružanih snaga. Različiti su faktori koji generišu ove poremećaje, a ima ih i subjektivnog i objektivnog karaktera. Od svih njih najznačajniji i najteže rešiv faktor je finansiranje Jugoslovenske narodne armije.

Poznato je da se u finansiranju Jugoslovenske narodne armije već desetak godina javljaju ozbiljni problemi, koji se ispoljavaju u neobezbeđenju planiranog obima sredstava i neredovnosti njihovog priliva u toku godine, što sve rezultira smanjenjem realne vrednosti materijalnih okvira razvoja JNA. Taj problem se reflektuje u još oštrijoj formi, ako se ima u vidu stalno rastući trend troškova izvršenja zadatka redovnog života i rada jedinica i ustanova, kao i nužna preraspodela u strukturi smanjenog obima sredstava u njihovu korist.

Postojeći problemi i smanjeni materijalni okviri razvoja Jugoslovenske narodne armije, kao i dugogodišnja nepovoljna privredna i ekonomska kretanja u zemlji, nisu mogli ostati bez negativnih posledica na ukupnu, a posebno na tehničku modernizaciju Armije. One su se ispoljavale već u fazi utvrđivanja planova i programa razvoja, a posebno u njihovoj realizaciji. Ishod toga je smanjenje obima razvojnih zadataka i nemogućnost osposobljavanja značajnog dela borbenih sistema u odnosu na stvarne operativne potrebe i tempo tehničke modernizacije oružanih snaga drugih zemalja.

Već u fazi donošenja tekućeg srednjoročnog plana razvoja i analize dostignutog nivoa tehničke modernizacije zapažena su određena zaostajanja u odnosu na armije nekih zemalja sa kojima se upoređujemo. Ta zaostajanja su jednim delom posledica kašnjenja nekih naučnoistraživačkih i razvojnih programa, a najvećim delom nedovoljnog izdvajanja finansijskih sredstava za realizaciju programa modernizacije Armije. Zbog nedovoljnih finansijskih sredstava već pri izradi tekućeg srednjoročnog plana razvoja JNA nabavka naoružanja i vojne opreme planirana je za samo 60 odsto u odnosu na operativne potrebe, iako se već tada znalo da će to smanjenje nepovoljno delovati na iskorišće-

nost kapaciteta vojne industrije. Negativni privredni tokovi u zemlji i poznati problemi obezbeđenja sredstava za finansiranje Armije još su više usložili ovaj problem.

UZROCI I KARAKTER PROBLEMA U FINANSIRANJU JUGOSLOVENSKE NARODNE ARMIJE

Uzroci problema koji su se javljali u finansiranju Jugoslovenske narodne armije mogu se podeliti u dve karakteristične grupe. Prva je u domenu dugogodišnjih nepovoljnih privrednih kretanja i ekonomske krize u kojoj se zemlja nalazi, a druga grupa je vezana za neadekvatan sistem finansiranja Jugoslovenske narodne armije.

Usporavanje, stagnacija, pa čak i pad privredne proizvodnje do koje je došlo u drugoj fazi našeg posleratnog razvoja¹ usloveli su i plansko smanjenje obima sredstava za finansiranje Armije od 6,17 odsto nacionalnog dohotka, u periodu od 1971. do 1975. godine; na 5,80 odsto, u periodu od 1976. do 1980. godine; odnosno na 5,20 odsto u tekućem planskom periodu. Usled redovno veće stope inflacije od planirane (na osnovu koje se utvrđuje budžet federacije) i neadekvatne revalorizacije sredstava za finansiranje JNA u toku godine sa pomenutim kretanjima, nije u potpunosti obezbeđivano ni ovako smanjeno učešće u nacionalnom dohotku. U periodu od 1971. do 1975. obezbeđeno je 5,59 odsto sredstava od nacionalnog dohotka, a od 1976. do 1980. godine 4,50 odsto. Posebni problemi su se javljali u pojedinim godinama, kada su sredstva obezbeđivana u proseku samo 73 odsto od planiranog iznosa. Pored toga, treba imati u vidu i činjenicu da je u nekoliko godina dolazilo i do pada realne vrednosti društvenog i nacionalnog dohotka koji služe kao osnovica za utvrđivanje sredstava za finansiranje Armije.

U 1987. i 1988. godini sredstva za finansiranje Jugoslovenske narodne armije planirana su u visini od 4,94 odsto nacionalnog dohotka, a obezbeđena su u 1987. u visini 4,76 odsto a u 1988. godini 4,26 odsto.²

Prostor za ovakvo smanjivanje sredstava nije realno postojao, jer sve računice pokazuju da u sadašnjim uslovi-

¹ Od 1952. do 1965. godine Jugoslavija je imala rast društvenog proizvoda između 10-12 odsto. Do 1980. godine ovaj rast je blaži i kreće se oko 6 odsto. Posle toga, dolazi period stagnacije rasta, a u pojedinim godinama i do njegovog realnog pada.

² Ovaj podatak za 1988. godinu izveden je na osnovu procenjenog nacionalnog dohotka i nakon njegovog definitivnog utvrđivanja može biti i drugačiji.

ma niskog nacionalnog dohotka i pri zahtevima koji se postavljaju pred Jugoslovensku narodnu armiju u pogledu održavanja potrebne borbene gotovosti i udarne snage, okvir od 5,20 odsto od nacionalnog dohotka predstavlja donju granicu. Armija je zbog toga morala činiti, i čini, izuzetne napore kako u pogledu ekonomisanja i štednje tako i u pogledu selekcije prioriteta razvoja, da bi koliko je moguće više ublažila nedostatak ovih sredstava.

Sistemska rešenja koja se odnose na izvore sredstava budžeta federacije, i postupak utvrđivanja budžeta i njegovog rebalansa čine drugu grupu isto tako značajnih, ako ne i izraženijih izvora problema i poteškoća u finansiranju JNA i slabljenja kupovne moći budžetskih sredstava namenjenih za Jugoslovensku narodnu armiju. Prema dosadašnjim ustavnim i zakonskim rešenjima za finansiranje federacije, pa i JNA, kao izvori prihoda se mogu koristiti porez na promet proizvoda i usluga, carine i druge uvozne dažbine i doprinosi republika i pokrajina. Porez na promet i carine kao instrumenti ekonomske politike, a ne fiskalni instrumenti, po svome karakteru su nestabilni i nesigurni izvori, posebno kada usled opadanja kupovne moći dolazi do značajnih promena u dinamici i strukturi prometa i uvoza roba. Iz ovih izvora nije se mogao obezbediti kontinuiran priliv sredstava za finansiranje JNA, tako da je u pojedinim dužim periodima u toku godine Jugoslovenska narodna armija bila nelikvidna i dugovala je znatan iznos sredstava svojim dobavljačima, pa čak i inostranim. Duga procedura utvrđivanja budžeta federacije, i posebno njegovog rebalansa, uzrok su kašnjenja u obezbeđenju sredstava, a time i smanjenja realne vrednosti sredstava za finansiranje JNA i nestabilnosti planova.

UTICAJ PROBLEMA U FINANSIRANJU NA MODERNIZACIJU JUGOSLOVENSKE NARODNE ARMIJE

Višegodišnje smanjenje realne vrednosti obima sredstava za finansiranje JNA i njihovo nepravovremeno obezbeđenje uzrok su odustajanja, odlaganja ili smanjenja obima programa modernizacije i nemogućnosti održavanja zadovoljavajućeg nivoa životnog standarda pripadnika Armije.

Da bi se shvatila suština uticaja problema finansiranja na modernizaciju JNA neophodno je Armiju posmatrati i

kao mnogoljudnu zajednicu koja treba da se hrani, leči, odeva, da stanuje i izmiruje druge potrebe života i rada, čiji troškovi u poslednje vreme enormno rastu. Pored toga, Armija svake godine mora da kvalitetno obučiti čitav regrutni kontingent vojnika i da obezbedi osnovne elemente nje-
ne borbene gotovosti (municiju, gorivo, rezervne delove, ispravnost tehnike i drugo). U toj oblasti, u pogledu racionalisanja i ekonomisanja došlo se na granicu kada bi svaka dalja restrikcija, ispod minimalnih normi, dovela u pitanje kvalitet obučenosti i borbene osposobljenosti, a time u opštem kontekstu i smisao postojanja Armije.

Problemi finansiranja JNA u dužem periodu, i pored široko preduzetih mera za štednju i racionalno i ekonomično raspolaganje sredstvima, doveli su Armiju u situaciju da je ona već tri srednjoročna planska perioda zaostajala u odnosu na planirani tempo modernizacije. Da bi se, makar delimično, ublažio ovakav nepovoljan trend, unutar plana često su vršena prestrukturiranja zadataka, što se u suštini svodilo na restrikciju onih zadataka koji nemaju direktnog uticaja na modernizaciju oružanih snaga. I pored davanja prioriteta tehničkoj modernizaciji u strukturi ukupne raspodele sredstava, ona nije mogla da zadrži neophodni naturalni obim i dinamiku realizacije kako je bilo utvrđeno srednjoročnim planom razvoja JNA.

U okviru sredstava koje je Jugoslovenska narodna armija dobijala od društva uvek je težište bilo na modernizaciji, za šta se izdvaja oko 50 odsto raspoloživih sredstava, od čega samo za tehničku modernizaciju oko 40 odsto. Zbog složenih materijalnih okvira za finansiranje JNA, a radi zapošljavanja vojne industrije, makar na donjoj granici rentabilnosti, i ispunjenja već preuzetih obaveza iz inostranstva svake godine se učešće u strukturi plana opremanja povećava u odnosu na početni plan. Tako, na primer, u ovoj godini učešće zadataka opremanja Jugoslovenske narodne armije naoružanjem i vojnom opremom sa 25,61 odsto, koliko je bilo u početnom planu, povećano je na 33 odsto. Međutim, i pored toga, u narednu godinu biće prenete velike prelazne obaveze za deo proizvedenog a neisplaćenog naoružanja u ovoj godini.

U protekla dva srednjoročna planska perioda, a i prve tri godine tekućeg planskog perioda, nisu mogle biti nabavljene značajne količine naoružanja i ostale opreme, a

time i opremanje jedinica planiranim tempom. Iz istih razloga nije bilo moguće realizovati ni sve planirane istraživačko-razvojne zadatke iz oblasti tehnike, radi čega su oni prenošeni iz jednog u drugi planski period, što je prolongiralo uvođenje savremenog naoružanja domaće proizvodnje u operativnu upotrebu. Odlaganje i osvajanje programa nove proizvodnje i modernizacije postojećih kapaciteta vojne industrije, uz nepravovremeno uklanjanje uskih grla u proizvodnji savremenog naoružanja i prestrukturiranja programa proizvodnje kod nerentabilnih kapaciteta, dovelo je do toga da raspoloživi kapaciteti vojne industrije nisu usklađeni sa potrebama modernizacije Jugoslovenske narodne armije, što se dalje odražava na nedovoljnu iskorišćenost ovih kapaciteta i poskupljenje troškova proizvodnje, a time i na cenu naoružanja i vojne opreme. Nastavljanje trenda smanjenja obima proizvodnje vojne industrije, istraživačko-razvojnih zadataka i osvajanja novih tehnologija, pored ostalog, vrlo se nepovoljno odražava na sprovođenje politike oslanjanja na sopstvene snage u opremanju oružanih snaga. Time se dovodi u pitanje mogućnost upošljavanja velikog broja radnih organizacija, i smanjuje pozitivan uticaj vojne proizvodnje na podizanje tehnološkog nivoa privrede u celini. Pored toga, smanjenje sredstava za razvoj i osvajanje proizvodnje savremenih sredstava naoružanja posebno vrhunskih tehnologija ne može ostati bez negativnih posledica i na devizni efekat koji se po tom osnovu ostvaruje.

Pri svemu tome treba imati u vidu da Armija nije tipičan budžetski potrošač, koji se svrstava u sferu opšte potrošnje. Ona je aktivan učesnik i generator privrednog razvoja i osvajanja novih tehnologija i rasta, pre svega u namenskim proizvodnim kapacitetima, ali i šire. Zatim, Armija obavlja značajan obim privrednih i društvenih delatnosti za potrebe društva u svojim kapacitetima (remontnim, zdravstvenim, turističkim i dr). Ovaj efekat nije zanemarljiv, ali se često gubi iz vida prilikom razmatranja potreba finansiranja JNA. Izgradnja tih kapaciteta ne može se smatrati isključivo vojnom potrošnjom, jer oni supstituiraju izgradnju takvih kapaciteta u društvenom sektoru. Nije zanemarljiv ni obim naturalnih davanja Armije društvu (ustupanje naoružanja Teritorijalnoj odbrani, obezbeđenje municije i dr).

Zaključak

Rešenja izuzetno složenih problema finansiranja Jugoslovenske narodne armije treba tražiti u izgradnji adekvatnog sistema obezbeđenja sredstava, utvrđivanju njihovog obima u skladu sa opretnim potrebama i realnim ekonomskim mogućnostima društva, strogoj selekciji prioriteta i najširim merama racionalizacije i štednje.

Amandmanima na Ustav SFRJ predviđeno je da se, pored dosadašnjih izvornih prihoda budžeta federacije, za finansiranje JNA uvede poseban porez na promet i drugi namenski izvori, a ako to nije dovoljno i ostali porezi predviđeni osnovama poreskog sistema zemlje. Ovim načinom bi se obezbeđivao samo redovni prliv sredstava, a njihov ukupan obim bi i dalje bio utvrđivan u procentu od ostvarenog nacionalnog dohotka u društvenom planu Jugoslavije za srednjoročni period. Prednosti koje pružaju amandmani za Jugoslovensku narodnu armiju su i u tome što se sredstva za finansiranje JNA, kada se budžet federacije ili njegov rebalans ne donesu na vreme, mogu utvrđivati nominalno na bazi procenta od nacionalnog dohotka. Predstoji da se ova rešenja u vezi sa izvorima, a i postupkom utvrđivanja sredstava za finansiranje Armije, razrade u zakonima i drugim pravnim aktima.

Kada se radi o obimu sredstava nije realno očekivati da će se u skorije vreme stvoriti realni ekonomski uslovi da se značajnije poveća obim sredstava za finansiranje JNA. To će svakako zavisiti od dinamike oživljavanja proizvodnje i brzine izlaska iz ekonomske krize. Pri tome se mora imati u vidu činjenica da se i u ovako nepovoljnim ekonomskim uslovima moraju izdvojiti najneophodnija sredstva za obavljanje vitalnih društvenih funkcija kao što je odbrana, u čijem organizovanju Jugoslovenska narodna armija ima ključnu ulogu.

Stalno povećanje troškova funkcionisanja i posebno razvoja vojne organizacije, na jednoj strani, i smanjenje ekonomskih mogućnosti, na drugoj, nameću potrebu za još većom selekcijom prioriteta, ciljeva i zadataka razvoja. To se posebno odnosi na programe tehničke modernizacije, s obzirom na činjenicu da su sredstva ratne tehnike i borbeni sistemi sve složeniji i skuplji. Pri tome se moraju u potpunosti izvesti računicе o visini ulaganja i efektima koji se dobijaju realizacijom pojedinih programa.

Sigurno je da ukupna ekonomska situacija nameće da Jugoslovenska narodna armija, kao i ranije, nastavi sa najširim merama i aktivnostima da sve zadatke izvršava racionalno i ekonomično. To, pored ostalog, nameće potrebu povećanja efikasnosti planiranja kao jedne od osnovnih funkcija rukovođenja, primenu ekonomskih principa i analiza u procesu odlučivanja, zaoštavanje planske discipline, racionalizaciju organizacione strukture i načina njenog funkcionisanja i dr. Tome treba dodati i potrebu prilagođavanja vojne privrede novonastalim uslovima.

Samo sinhronizovanim dejstvom u svim ovim pravcima moguće je izbeći veće posledice koje mogu nastupiti u oblasti tehničke modernizacije usled problema koji se javljaju u finansiranju Armije.

S U M M A R Y

FINANCING AND MODERNIZATION OF YUGOSLAV PEOPLE'S ARMY

Modernization of the YPA comprises a substantial number of fields and activities, among which the most significant are: further improvement of organization; command and control system; technological modernization; increasing the professional level of command and control personnel; scientific research and development; and improvement of combat training and its coordination with the requirements set by the development of the armed forces.

A reliable financing of the YPA is of a particular significance for the modernization in these fields and activities. Many years of unfavourable economic trends and developments in the country had a negative impact on the overall modernization of our Army, in the technological field in particular. In our Army are therefore being undertaken great efforts in the domains of economizing and selection of priorities in its development so that the lack of sufficient financial resources would be alleviated to the greatest possible degree. In our rationalization and economizing, however, such a state of affairs has been reached where any further restriction could bring the level of training and combat readiness under the question mark.

Solution of these extraordinary complex problems of financing the YPA should be sought in construction of an adequate system of securing the necessary financial resources. In addition to the sources of budget resources of the Federation existing and used heretofore, by the amendments to the Constitution of the SFRY has been foreseen that a special turnover tax will be introduced and that in the case of insufficiency of resources thus created also other taxes foreseen by the tax system of the country would be levied. In this manner only a more stable and regular influx of resources will be secured, while their overall volume will continue to be established as a percentage of the realized national income foreseen by the medium-range social plan of Yugoslavia.

R É S U M É

LE FINANCEMENT ET LA MODERNISATION DE L'ARMÉE POPULAIRE YUGOSLAVE

La modernisation de l'APY porte sur l'ensemble des secteurs et des activités, parmi lesquels notamment: le perfectionnement du point de vue de l'organisation et des formations; le système de direction et de commandement; la recherche scientifique et du développement; le perfectionnement de l'entraînement de combat et l'adaptation de ce dernier aux besoins du développement des forces armées.

En matière de modernisation des activités ci-dessus citées, il importe particulièrement d'avoir un financement continu de l'APY. La situation économique défavorable depuis plusieurs années dans notre pays n'a pas pu être sans conséquences négatives sur la modernisation de l'Armée prise dans son ensemble, notamment au plan technique. C'est pourquoi d'importants efforts ont été faits dans l'Armée en vue d'économiser et de faire une bonne sélection des priorités dans le domaine du développement des forces armées, pour combler au maximum les lacunes en matière de finance. Pourtant, du point de vue rationnel et économique, l'on parvient aux limites où toute restriction rigoureuse serait de nature à mettre en cause le niveau de l'entraînement et des capacités de combat de l'Armée.

Les solutions à ces problèmes particulièrement complexes concernant le financement de l'APY doivent être recherchées par la mise au point d'un système de financement adéquat. Outre les sources de financement assurées actuellement par le budget de la Fédération, les amendements à la Constitution de la RSFY prévoient l'institution d'impôt sur le chiffre d'affaires, et le cas échéant, d'autres taxes ainsi que la réglementation fiscale du pays. Ainsi serait assurée une recette régulière des fonds, leur volume total étant toujours selon le pourcentage à prélever sur le revenu national réalisé d'après le plan social de la Yougoslavie pour une période à moyen terme.

Р Е З Ю М Е

ФИНАНСИРОВАНИЕ И МОДЕРНИЗАЦИЯ ЮГОСЛАВСКОЙ НАРОДНОЙ АРМИИ

Модернизация Югославской народной армии охватывает самую большую часть областей и деятельности, среди которых наиболее значительными являются: организационно-штатное совершенствование; система управления; техническая модернизация; кадровое совершенствование; научно-исследовательская работа и работа по развитию и совершенствованию и согласованию боевой подготовки с потребностями развития вооруженных сил.

Для модернизации этих деятельности особое значение имеет устойчивое финансирование ЮНА. Долголетние неблагоприятные хозяйственные и экономические движения в стране не могли остаться без отрицательных последствий в области совокупной, в частности технической модернизации Армии. Поэтому в Армии прилагаются исключительные усилия в экономии, сбережении и выборе приоритетов в области развития вооруженных сил, с целью максимального смягчения нехватки финансовых средств. Однако,

в отношении рационализации и экономии уже достигнут предел, так что любые дальнейшие рестрикции поставят под вопрос степень подготовленности и боеспособности Армии.

Решение настоящей весьма сложной проблемы финансирования ЮНА надо искать в создании соответствующей системы обеспечения средств. Наряду с имеющимися до сих пор источниками бюджета федерации, предложениями по изменению Конституции СФРЮ предусматривается введение специального налога с оборота, а если это не будет достаточным, тогда и остальные налоги, предусмотренные основами налоговой системы страны. Таким способом предусматривается обеспечить только более регулярное поступление средств, причем их общий объем и в будущем будет утверждаться процентуально от реализованного национального дохода в общественном плане Югославии на пятилетний период.