

Materijalna osnova odbrambenog sistema i ekonomska kriza u Jugoslaviji

Pukovnik dr SRETEN ČUPIC

Osnovna karakteristika ekonomske krize jeste stagnacija ili opadanje obima proizvodnje, što znači da se smanjuju mogućnosti zadovoljenja povećanih potreba društva, pa i potreba odbrane. Međutim, krizno stanje povećava rizik od spoljnog i unutrašnjeg ugrožavanja bezbednosti, što zahteva veće i opremljenije snage odbrambenog sistema, za što su potrebna veća sredstva, a mogućnosti za izdvajanje tih sredstava zbog ekonomske krize drastično se smanjuju. Raskorak između potreba i mogućnosti prouzrokuje ozbiljne teškoće u finansiranju potreba odbrane, ne samo u pogledu obima izdvajanja već i u pogledu dinamike i izvora, a naročito valorizacije sredstava, s obzirom na izuzetno visok nivo inflacije i porast cena. Pri određivanju veličine društvenih izdvajanja za odbranu mora se poći od dva ključna faktora: stepena ugroženosti zemlje i ekonomskih mogućnosti. Obim izdvajanja za odbranu može se optimalno odrediti samo u određenim varijantama interakcije ova dva faktora.

S obzirom na aktuelno stanje u zemlji i međunarodni politički i geostrategijski položaj Jugoslavije, izdvajanje od oko 5 odsto od ostvarenog nacionalnog dohotka za potrebe JNA je minimalna veličina kojom se obezbeđuje stabilno finansiranje Armije, odnosno obezbeđuju najneophodnije potrebe borbene gotovosti i izvršenja njenih osnovnih funkcija. U uslovima krize i pojačane opasnosti od ugrožavanja bezbednosti zemlje, naročito od unutrašnjeg neprijatelja, dalja restrikcija obima izdvajanja sredstava još više bi povećala rizik po njenu bezbednost. Stoga je radi izlaska iz krize neophodno dalje jačanje odbrambenih mogućnosti zemlje.

Kriza koja već duže vremena karakteriše društvene odnose u Jugoslaviji, naročito u protekloj deceniji, prirodno nije mogla da zaobiđe ni naš sistem opštenarodne odbrane. Mnogostruki oblici te krize ispoljavaju negativne uticaje na širokom prostoru počev od fundamentalnih teorijskih postavki koncepcije i doktrine opštenarodne odbrane, pa sve do elementarnih delova u strukturi odbrambenog sistema i konkretnih područja njegovog funkcionisanja.

Krizno stanje koje se održava u dužem vremenskom periodu, sa izraženim trendom stalnog zaoštavanja, nužno je nametnulo potrebu preispitivanja postojećih rešenja u bezmalo svim segmentima društvenog organizovanja, sa ciljem da se otkriju uzroci krize i odrede putevi za izlazak iz nje.

Taj proces još traje i za sada je teško predvideti njegov kraj, mada se već može reći da je faza utvrđivanja uzroka uglavnom pri kraju, a intenzivira se faza koncipiranja i operacionalizacije puteva i rešenja koja vode ka izlasku iz krize.

Opštenarodna odbrana, kao društvena oblast, odnosno sistem opštenarodne odbrane kao institucionalni oblik organizovanja društva za odbranu, po svojoj društvenoj ulozi, ciljevima koje ostvaruje i zadacima koje izvršava jeste prvenstveno sastavni deo političkog sistema, a po ulozi koju ima u procesu proizvodnje, raspodele i potrošnje dobara i deo privrednog sistema. Otuda proces analitičkog preispitivanja postojećih i iznalaženja novih rešenja u političkom i privrednom sistemu, nezaobilazno obuhvata i određena rešenja u oblasti opštenarodne odbrane. Tim procesom su zahvaćena sva relevantna pitanja iz ove oblasti, počev od globalnih ciljeva i zadataka sistema sa opštedruštvenog stanovišta, do konkretnih organizacijskih i funkcionalnih rešenja unutar samog sistema. U ostvarivanju tog procesa u ovoj oblasti, kao uostalom i u drugim društvenim oblastima, dominiraju dve opšte karakteristike.

Prva je masovno učešće društvenih subjekata. U procesu učestvuju brojne društvene institucije, kao što su izvršni organi društveno-političkih zajednica, skupštine, forumi i organi društveno-političkih organizacija, naučne i obrazovne organizacije, sredstva javnog informisanja, pa i brojni pojedinci. To je svakako rezultat visokog stepena područstvljenosti poslova u ovoj oblasti, što je inače opredeljenje naše koncepcije opštenarodne odbrane.

Široko društveno organizovano razmatranje problema odbrane, pa i onih najznačajnijih, na način kako se razmatraju i drugi društveni problemi, svakako je veliko dostignuće našeg samoupravnog sistema. Treba tu, međutim, biti realan jer narodna odbrana je ipak specifična društvena oblast. Ta specifičnost određena je, pre svega težinom negativnih posledica koje mogu nastati ukoliko se usled nedovoljne rigoroznosti i analiza i procenama donesu pogrešne odluke.

Prema tome, odgovornost za kvalitet analiza i procena, kao i rizik od posledica pogrešno donetih odluka u ovoj oblasti veći su nego u drugim društvenim oblastima. Upravo zbog toga, širina i brojne forme učešća u tom procesu istovremeno mogu biti način za ispoljavanje veće ili manje

destrukcije, a ponekad čak i »pomoći« da se donesu pogrešne odluke. Zbog toga se, bez osporavanja širine i demokratske suštine u sprovođenju tog procesa ili upravo zbog toga što se to ne osporava, sa više razloga nego kada su u pitanju druge društvene oblasti moraju kritički procenjivati i *kompetencije* i *namere* učesnika.¹

Druga karakteristika sastoji se u tome što se, pored velikog broja pitanja koja se u ovoj oblasti tretiraju, pažnja uglavnom koncentriše neposredno na ekonomske aspekte problema.

Zbog toga se sva ta razmatranja i pitanja sintetizuju u ključno i osnovno pitanje: *koliko odbrambeni sistem košta, tj. koliko treba da košta društvenu zajednicu da bi u datim uslovima uspešno izvršio svoj društveni zadatak.*

Ovako uprošćenom načinu postavljanja problema može se štošta prigovoriti, počev od toga da između društvene zajednice i odbrane ne postoji kupoprodajni odnos, pa se prema tome i ne može govoriti ni o kakvoj ceni, pa sve do toga da odbrana zemlje u smislu odbrane slobode i nezavisnosti nema i ne može imati cene itd. Međutim, ponekad je neophodno, pogotovo u radovima ovakve vrste i u vremenu u kome se o tom problemu raspravlja, ovo pitanje postaviti krajnje uprošćeno s ciljem da se lakše i razumljivije sagleda njegova suština.

Danas veliki broj nedobronamernih učesnika u ovakvim raspravama, a posebno najagresivniji, na razne načine napadaju naš odbrambeni sistem, pri čemu se ti napadi sve više koncentrišu upravo na ovo pitanje. Namera je manje-više jasna, a sastoji se u tome da se korišćenjem objektivnih teškoća koje proizvodi kriza, potkopava njegova materijalna osnova, što je najkraći put za rušenje, odnosno onemogućavanje funkcionisanja bilo kojeg pa i ovog sistema. U meri u kojoj se to uspeva, sistem postaje sterilan, tj. neefikasan u funkciji ili se raspada, sa svim posledicama koje iz toga nastaju po okolinu. Upravo zbog toga, verbalni napadi na finansiranje odbrane, pa i neke aktivnosti na tom planu u institucijama političkog sistema, danas objektivno jesu u funkciji rušenja odbrambenog sistema. I zato

¹ Razmatranju pitanja kompetencija i namera, značajan doprinos dao je general-pukovnik u penziji dr Zlatko Rendulić u svom članku *Ko kleveće JNA*, objavljenom u časopisu »GALAKSIJA« br. 199, jul 1988. godine.

su »napadi na armijski budžet... po svojim posledicama najopasniji od svih dosadašnjih napada...«²

Imajući to u vidu, a prvenstveno zbog velikog broja dobronamernih, ali možda nedovoljno kompetentnih učesnika u raspravama koji ovakvim neprincipijelnim napadima mogu biti dovedeni u nedoumice, pa i sumnje u pogledu opravdanosti društvenih izdvajanja za odbranu, korisno je i na ovaj način još jednom izložiti izvore, mehanizme i uslove u kojima se donose odluke o visini tih izdvajanja.

DRUŠTVENI PROIZVOD – OPŠTA MATERIJALNA OSNOVA

Poznato je da društveni proizvod podrazumeva konačnu količinu svih roba koje je privreda određene društvene zajednice, odnosno države proizvela u toku jedne godine. U principu, ta država ili zajednica ne može u toj godini potrošiti više roba nego što je proizvela, dakle proizvodnja i potrošnja moraju biti jednake.

Međutim, već više stotina godina, države i njihove privrede ne mogu opstati bez međusobne trgovine, pa se u agregate društvenog proizvoda obavezno uključuje i saldo te razmene. Otuda je moguće da društvena potrošnja bude veća od proizvodnje ako je saldo međunarodne razmene negativan (izvoz manji od uvoza), odnosno manja od proizvodnje, ako je taj saldo pozitivan (izvoz veći od uvoza). To su sasvim poznate kategorije, one nisu sporne i na tom nivou i nema nikakvih problema. Problemi nastaju u raspodeli raspoložive proizvodnje za potrošnju na pojedine segmente društvene zajednice.

Proces stvaranja i realizacije društvenog proizvoda obavlja se putem četiri osnovne ekonomske aktivnosti društva: proizvodnje, raspodele (i preraspodele), razmene i potrošnje. Za ovo razmatranje posebno je interesantna faza raspodele.

Predmet raspodele je društveni proizvod, i to u njegovom materijalnom izrazu, tj. kao određena količina proizvoda. Pošto se radi o konačnoj, tačno određenoj količini, on je opšti okvir i konačno ograničenje za potrošnju, dakle on je materijalna osnova celokupne društvene zajednice.

To, međutim, ne važi kada su u pitanju pojedine namene u potrošnji tih proizvoda, odnosno društvene orga-

² General-pukovnik Veljko Kadijević, *Bezbednost i odbrana SFRJ u svetlu savremenih svjetskih zbivanja*, »Vojno delo« br. 5/1988, str. 21.

nizacije i institucije koje tu potrošnju treba da realizuju. Sve te namene, odnosno organizacije u konačno mogućoj potrošnji mogu učestvovati u različitim proporcijama koje su promenljive kako u međusobnim relacijama, tako i po vremenu. Radi se, dakle, o tome kako tu konačnu količinu proizvoda raspodeliti po namenama, odnosno delatnostima (koje su sa organizacijskog stanovišta reprezentanti tih namena), tako da svaka izvrši svoj društveni zadatak i ulogu na optimalan način.

U fazi raspodele se utvrđuje odnos (proporcija) potrošnje na četiri ključne namene: *reprodukcionu potrošnju* (investicije), što je pretpostavka za novi ciklus proizvodnje, *ličnu potrošnju* kojom se obezbeđuje životni standard stanovništva, *opštu potrošnju*, u okviru koje se podmiruju potrebe državne uprave, sudstva, odbrane, bezbednosti itd. i *zajedničku potrošnju* u okviru koje se podmiruju zajedničke potrebe društva, kao što su socijalno osiguranje, zdravstvena zaštita, obrazovanje i nauka, kultura itd.

Glavni problem koji se ovde postavlja jeste određivanje globalne proporcije u raspodeli između proizvodne (investicije) i neproizvodne potrošnje. Obim proizvodne potrošnje se određuje prema razvojnim i tržišnim parametrima, ali tako što se obezbeđuje da se u svakom sledećem ciklusu proizvede veći obim dobara nego u prethodnom. To je vrhunski kriterijum, jer od obima ukupne proizvodnje zavisi i obim zadovoljavanja svih drugih potreba društva. Zato proizvodna potrošnja ima apsolutni prioritet u odnosu na neproizvodnu.

Potrebe narodne odbrane se najvećim delom podmiruju u okviru opšte potrošnje, a instrument pomoću koga odbrambeni sistem u svom institucionalnom obliku organizovanja stiče pravo na potrošnju određenog dela društvenog proizvoda jesu budžeti i fondovi društveno-političkih zajednica i radnih organizacija.

MEHANIZMI I OPŠTI KRITERIJUMI ZA RASPODELU

U najopštijem smislu, mehanizam raspodele predstavlja skup društvenih normi pomoću kojih se utvrđuje način sticanja i obima ostvarivanja prava pojedinih članova društva i društvenih institucija na potrošnju određenog dela društvenog proizvoda. To su, dakle, pravne ili sa-

moupravne norme koje im obezbeđuju legalitet, tj. konstituišu *pravo* na potrošnju određenog dela društvenog proizvoda.

Osnove mehanizma raspodele utvrđene su Ustavom SFRJ, a njihova dalja razrada izvršena je ustavima socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina, kao i brojnim zakonima, podzakonskim i samoupravnim aktima koji se donose na svim nivoima društvenog organizovanja. Može se reći da svaki zakon ili društveni normativi, odnosno samoupravni akt, kojim se reguliše neka delatnost ili rad u nekom društvenom segmentu sadrži odredbe o finansiranju te delatnosti ili rada, što predstavlja njegovo legalno pravo na potrošnju određenog dela društvenog proizvoda.

Prema tome, u normativnom sistemu (koji obuhvata i pravnu i samoupravnu regulativu) ustanovljen je veoma složen mehanizam raspodele u kome se obezbeđuje veliki broj najraznovrsnijih društvenih potreba i u kome učestvuje veliki broj društvenih subjekata.

Složenost, kao osnovna karakteristika tog mehanizma, uz još neke slabosti u ukupnom političkom sistemu, već duži niz godina je osnovni uzrok negativnih efekata u raspodeli. Zbog toga se i ne može uspostaviti efikasna društvena kontrola i uticaj na raspodelu sa stanovišta optimuma na nivou celokupne društvene zajednice – dakle Jugoslavije kao celine.³

Osnovni instrumenti pomoću kojih se efektivno raspodeljuje društveni dohodak jesu: u oblasti opšte potrošnje – budžeti društveno-političkih zajednica koje donose njihove skupštine, dakle akti koji se donose u okviru državne organizacije društva, a u oblasti zajedničke potrošnje – odluke odgovarajućih interesnih zajednica koje na osnovu zakona donose njihove skupštine, dakle akti koji se donose u okviru samoupravne organizacije društva, na principu slobodne razmene rada.

Pod kriterijumima za raspodelu podrazumeva se skup opredeljenja, stavova, načela ili uslova koji se odnose na potreban i mogući obim zadovoljenja određenih društvenih potreba. Osnovni instrumenti u kojima su sadržani kriterijumi raspodele su društveni plan Jugoslavije i društve-

³ Našim mehanizmom raspodele omogućeno je da se odluke o obimu zadovoljenja nekih društvenih potreba donose na više od 5.000 mesta.

ni planovi, odnosno drugi samoupravni i razvojni dokumenti društveno-političkih zajednica, delatnosti, grana, grupacija, sve do osnovnih društvenih subjekata, tj. privrednih i neprivrednih radnih organizacija i zajednica, državnih i drugih društvenih institucija, kao i dokumenti kojima se utvrđuju mere tekuće ekonomske politike na svim nivoima. Kriterijumi utvrđeni ovim instrumentima predstavljaju osnovne ulazne parametre za normativno regulisanje raspodele.

Pod uslovom da se procesi planiranja i društvenog dogovaranja i sporazumevanja izvršavaju korektno – što uglavnom podrazumeva naučnu zasnovanost i realnost, normalno bi bilo očekivati da ti kriterijumi predstavljaju rezultat usaglašenih potreba i mogućnosti, i da saglasno tome budu ugrađeni u mehanizam raspodele kao realni parametri. U tom slučaju bio bi raspodeljen realno ostvareni društveni dohodak, tj. onaj koji je identičan vrednosnom izrazu društvenog proizvoda. To je, međutim, ipak samo teoretska konstrukcija. U realnom životu na sadašnjem nivou razvoja društvenih proizvodnih snaga potrebe su uvek veće od mogućnosti, što je posledica činjenice da društvo još uvek proizvodi manje roba nego što treba i može da potroši. Otuda i ta večita »borba« da se u raspodeli učestvuje u što povoljnijoj proporciji, dakle da se zahvati što je moguće veći deo od inače ograničenog društvenog proizvoda.

Prema tome, zanemarujući brojne druge razloge, činjenica da je veličina društvenog proizvoda ograničena pretpostavlja da se proces raspodele ne može celishodno sprovesti bez *rangiranja* prioriteta potrošnje za pojedine namene na nivou celokupne društvene zajednice. Ukoliko se to na adekvatan način ne obezbedi mehanizmom raspodele dolazi do brojnih negativnih posledica. Među njima najnegativniji efekti se iskazuju kada se (u želji za nominalnim zadovoljenjem svih ili nekih potreba) raspodeli dohodak veći od vrednosti društvenog proizvoda. Budući da se taj dohodak realizuje preko tržišta, stvara se veća tražnja, koja se niveliše porastom cena. Takva raspodela, dakle predstavlja neposredan generator inflacije. U tim uslovima podstiče se i »borba« za zahvatanjem što većeg dela »nepostojećeg dohotka« jer se tako na parcijalnom nivou realizuje veći obim potrošnje, a negativne posledice se preko tržišta raspoređuju na celu društvenu zajednicu.

PLANIRANJE RAZVOJA I FINANSIRANJE OPŠTENARODNE ODBRANE – OSNOVNI MEHANIZAM ZA UTVRĐIVANJE OBIMA IZDATAKA ZA NARODNU ODBRANU

Materijalnu osnovu odbrambenog sistema čini deo društvenog proizvoda namenjen potrebama narodne odbrane u materijalnom obliku, odnosno njegov vrednosni ekvivalent sadržan u budžetima i fondovima društvenopolitičkih zajednica, radnih i drugih organizacija. Veličina tog dela u odnosu na ukupan društveni proizvod ili, što se u praksi češće iskazuje, u odnosu na nacionalni dohodak, predstavlja meru u kojoj društvena zajednica zadovoljava tu društvenu potrebu.⁴

Izdaci za narodnu odbranu obezbeđuju se u okviru ukupnih društvenih izdataka za opštu potrošnju, gde važi pravilo da svaka društveno-politička zajednica u svom budžetu utvrđuje obim sredstava za te potrebe, a u okviru toga i za potrebe opštenarodne odbrane.

Po tom principu, sredstva za finansiranje JNA i odbrambenih priprema organa i organizacija federacije utvrđuju se u budžetu federacije, a sredstva za finansiranje Teritorijalne odbrane, civilne zaštite, službe osmatranja, kao i za odbrambene pripreme privrede i društvenih službi u budžetima republika, pokrajina i opština, odnosno u fondovima radnih i drugih organizacija.

Time je uspostavljen dosta razuđen ali dovoljno precizno uređen i konzistentan mehanizam kojim se opštenarodna odbrana uključuje u celokupni mehanizam raspodele društvenog proizvoda. Taj mehanizam funkcioniše, uslovno rečeno, automatski kada su u pitanju izvori i način distribucije sredstava, ali ne sadrži potrebne kriterijume i parametre za utvrđivanje obima sredstava. Ti kriterijumi i parametri, kao i kod drugih delatnosti, obezbeđuju se u sistemu planiranja, a konkretno za narodnu odbranu u sistemu planiranja razvoja opštenarodne odbrane.

U sistemu opštenarodne odbrane, a posebno u njegovom ključnom delu oružanim snagama, razvijen je savremen sistem planiranja razvoja u okviru kojeg se na razli-

⁴ U ekonomskoj i vojnoj terminologiji naziv tog agregata poznat je u više varijanti: izdaci za odbranu, vojni izdaci, vojni budžet, budžet odbrane itd. Kad se misli na odbrambeni sistem u celini, kod nas je uobičajen naziv »izdaci za odbranu«, a kad je u pitanju JNA obično »sredstva za finansiranje JNA«. Precizne definicije pojmova »društveni proizvod« i »društveni dohodak« i »nacionalni dohodak« vidi: dr Gojko Grdić, *Sistem narodno-pri vrednih bilansa*, »Savremena administracija«, Beograd, 1971, str. 58–86.

čitim nivoima vremenske periodike utvrđuju svi potrebni parametri i kriterijumi pomoću kojih se može odrediti obim društvenih izdataka za odbranu.

Osnovne karakteristike tog sistema su: primena savremenih naučnih metoda i postupaka u analizama, naučna zasnovanost organizacije i konzistentna povezanost metodologije i tehnike planiranja. U takvom sistemu do kriterijuma i parametara koji određuju potrebna finansijska sredstva, kao što su veličina snâga, organizacija (struktura), vrste i količine naoružanja i vojne opreme, itd. dolazi se nakon rigoroznih postupaka, analiza i proračuna podložnih višestrukim proverama. Zbog toga je sistem u stanju da prezentira rezultate u više modeliteta i varijanti, što ga čini elastičnim i adaptivnim na relativno česte promene uslova iz okruženja, pre svega, društveno-ekonomskih i vojno-političkih.

Pri određivanju veličine društvenih ulaganja u odbranu zemlje, dakle stvaranju određene materijalne osnove za uspešno funkcionisanje sistema opštenarodne odbrane, polazi se, kao i u svim drugim delatnostima, od postavljenih zadataka koji se izvršavaju i značaja rezultata koji se time postižu sa stanovišta razvoja društvene zajednice kao celine.

Kao što je poznato, osnovni zadatak sistema opštenarodne odbrane je odbrana zemlje od spoljnog i unutrašnjeg neprijatelja. Taj zadatak u ukupnom fondu društvenih zadataka ima veoma visok rang, koji proizlazi iz činjenice da je sloboda i nezavisnost zemlje, kao i opšta bezbednost, *conditio sine qua non* društvenog razvoja uopšte, jer bez ovih uslova društveni razvoj nije ni moguć. Nije, dakle, sporno da je odbrana zemlje vrhunski društveni interes i da kao društveni zadatak ima vrhunski rang. Iz toga proizlazi da i društvena izdvajanja za potrebe sistema koji taj zadatak izvršava ima vrhunski društveni prioritet.

Ovakva opšta pozicija obezbeđuje odbrambenom sistemu, u odnosu na druge društvene delatnosti, određenu prednost, ali se time značajnije ispoljava i odgovornost za iznalaženje optimalne mere društvenog naprezanja na ovom planu. Jer preveliko društveno naprezanje koje bi poremetilo normalne procese reprodukcije moglo bi biti kontraproduktivno i za odbrambeni sistem.

Imajući sve to u vidu, očigledno je da se pri odmeravanju veličine društvenih izdvajanja za odbranu nezaobilazno mora poći od dva ključna faktora: *stepena ugroženosti*

zemlje i ekonomskih mogućnosti. Obim izdvajanja za odbranu može se optimalno odrediti samo u određenim varijantama interakcije ova dva faktora.

Proces utvrđivanja obima izdvajanja za odbranu započinje analizom stepena ugroženosti zemlje od spoljnog i unutrašnjeg neprijatelja i utvrđivanjem ukupnih mogućnosti za zadovoljavanje tih potreba zemlje. Međutim, do potrebnog obima izdvajanja dolazi se na osnovu kriterijuma i parametara o veličini, strukturi i načinu upotrebe odbrambenih snaga, koji se određuju na osnovu i zavisno od ocena o stepenu i karakteru ugroženosti zemlje.

Zbog opšte ograničenosti resursa, čak i u uslovima potpune političke stabilnosti zemlje i ekonomskog prosperiteta, potrebe su uvek veće od mogućnosti. Zato se, radi iznalaženja jednoznačnog rešenja, tj. usaglašenog obima izdvajanja pristupa postupku preispitivanja na oba pravca, tj. istražuju se mogućnosti redukcije kriterijuma, odnosno povećanja mogućnosti izdvajanja.

U tom postupku, prvo se pristupa preispitivanju ocena o stepenu ugroženosti zemlje, tj. vrši se selekcija indikacija ugroženosti sa ciljem da se eliminišu neki aspekti opasnosti koji su manje verovatni, a zatim kao rezultat toga redukuju se odgovarajući parametri (veličina, struktura, način upotrebe snaga), što u novom proračunu daje manji obim ulaganja. Na drugoj strani se razmatraju odnosi između pojedinih namena i istražuju mogućnosti povećavanja sredstava za odbranu bilo realokacijom između pojedinih namena ili promenama prioriteta po vremenu, što kao rezultat daje veći obim mogućeg izdvajanja. Na taj način, u dve ili više ponovljenih procedura dolazi se do *optimalne veličine* izdvajanja, koja se utvrđuje srednjoročnim planom razvoja, a realizuje godišnjim planovima.

Za postizanje optimalnog obima izdvajanja za odbranu u uslovima političke stabilnosti i ekonomskog prosperiteta postoje izuzetno povoljni uslovi. Što se tiče mogućnosti, ekonomski prosperitet rezultira stalnim povećavanjem društvenog proizvoda kako po obimu proizvedenih roba tako i po kvalitetu, a naročito po asortimanu. Kao rezultat novousvojenih tehnologija, sve je više novih roba visokog stepena obrade i sve su veće mogućnosti zadovoljavanja strogih zahteva u potrebama odbrane, proizvodima sopstvene izrade. U uslovima političke stabilnosti opasnost od spoljnog ugrožavanja po pravilu se zadržava na dugoročno

utvrđenom nivou, a opasnosti od unutrašnjeg ugrožavanja svode se na minimum. U takvim uslovima stižu se svi uslovi za obezbeđenje dovoljnog obima sredstava, a njihova upotreba u unutrašnjoj strukturi sve više se namenjuje istraživanju i razvoju novih sredstava i opremanju koje na duži rok znači držanje koraka sa najsavremenijim sistemima u svetu, a posebno sa onima koji mogu potencijalno postati akteri spoljnog ugrožavanja zemlje.

Šta se, međutim, sa ova dva ključna faktora događa u uslovima društvene krize?

Osnovna karakteristika krize na ekonomskom planu jeste stagnacija ili opadanje obima proizvodnje. To znači da se smanjuju mogućnosti zadovoljenja rastućih potreba društva, pa prema tome i potreba odbrane. Ovaj problem zaoštavaju dospeća rastućih inostranih dugova što imperativno zahteva povećanje izvoza, čime se obim raspoložih roba za domaću potrošnju još više smanjuje. Na planu raspodele, sve više se povećava raskorak između potreba i mogućnosti, ponekad do nivoa ugrožavanja i proste reprodukcije, a na području razmene razorno deluje inflacija, što u domenu potrošnje, naročito lične, dovodi do dubokih socijalnih raslojavanja, jer veliki deo stanovništva živi na ivici siromaštva. Naravno, ovo su samo elementarni pojavi oblici ekonomske krize, jer postoje još mnogi drugi oblici i efekti koji ekonomsku krizu čine veoma složenom društvenom pojavom.

Na bezbednost zemlje svi faktori deluju u pravcu povećanja rizika.

Iz istorijskog iskustva, a i nekih novijih primera, poznato je da mnogi agresori čekaju upravo takvu situaciju (a najčešće strpljivo i dugoročno rade na potpomaganju da se takva situacija stvori) za agresiju, ocenjujući da u tim uslovima imaju velike izgleda na uspeh. S druge strane, poznato je da su krizna stanja idealan ambijent za delovanje destruktivnih unutrašnjih snaga svih orijentacija koje u takvim uslovima počinju da deluju krajnje drsko i agresivno, često se obilato oslanjajući na moralnu, pa i materijalnu podršku istorodnih snaga u inostranstvu.

Prema tome, u uslovima krize značajno se povećava raskorak između potreba i mogućnosti. Rastući rizik od spoljnog i unutrašnjeg ugrožavanja zahteva veće i opremljenije snage odbrambenog sistema, za što su potrebna

veća sredstva, a mogućnosti za izdvajanje sredstava se zbog ekonomske krize drastično smanjuju.

U normalnim prilikama vojna i ekonomska ograničenja su figurirala u modelu ravnopravno, a u ovim uslovima je očigledno da ekonomska imaju veću težinu. Zbog toga se na pravcu vojnih kriterijuma i parametara mora ići na redukcije sve do *minimuma* ispod koga bi ulaganja vodila drastičnom smanjenju sposobnosti sistema za funkciju, pa i raspadu sistema. Taj *minimum sredstava* mora da zadovoljava bitne zahteve za uspešno funkcionisanje odbrambenog sistema, odnosno ne sme bitno da smanjuje njegovu sposobnost. Ali se pri tom mora realno računati sa određenim nepovoljnim efektima na duži rok, naročito u pogledu držanja tempa i usklađenosti razvojnih programa i tehničke opremljenosti sistema prema potencijalnim agresorima. *Zato se ovaj minimum s pravom može nazvati »prag rizika«.*

Na osnovu ovih razmatranja može se zaključiti da što je zemlja više u krizi to je veća potreba za jačanjem njenog odbrambenog sistema. Zato je zemlja najranjivija u doba krize, jer ima najmanje mogućnosti da u tim uslovima pojačava svoju odbranu.

Pošto se svaka zemlja koja je u krizi, pa i naša, čvrsto opredeljuje za određene programe izlaska iz krize, od fundamentalnog značaja je da se obezbedi da se proces izlaska iz krize odvija u uslovima pune bezbednosti od spoljnog i unutrašnjeg ugrožavanja zemlje. Štaviše, to može biti odlučujući faktor za uspeh tog procesa.

UTICAJ KRIZE NA FINANSIRANJE ODBRANE

Prema mnogim analitičarima, početak jugoslovenske krize nije novijeg datuma. Prvi znaci krize počeli su se javljati polovinom 60-ih godina, kada se zbog toga i pristupilo privrednoj reformi koja je sprovedena samo delimično i nikada nije dovršena. Međutim, negativni efekti krize su u periodu između 70-ih i 80-ih godina uspešno odloženi zahvaljujući značajnom imputu inostrane akumulacije, tj. zaduživanjem u inostranstvu. To je omogućilo da period u kome je kriza trebalo da se manifestuje svom žestinom, postane period u kome se živelo relativno lagodno na zavidnom nivou životnog standarda i u kome se spolja mo-

gao steći utisak da vlada doba ekonomskog rasta i prosperiteta.

Kad je, međutim, došlo vreme vraćanja dugova (početkom osamdesetih) za veoma kratko vreme kriza se manifestovala na najdirektniji način. I mada su u početku mnogi uporno izbegavali da izgovore reč »kriza« (upotrebljavao se pojam »privredna nestabilnost« i preduzimane su razne mere za »stabilizaciju privrede«), njeni negativni efekti su se gomilali takvom snagom i brzinom da je uskoro svima postalo jasno da, pre svega, jugoslovenska privreda, a zatim i celo društvo preživljava duboku krizu.

Takvo stanje u privredi i društvu odrazilo se na adekvatan način i na finansiranje opštenarodne odbrane.

U periodu do početka 80-ih godina, dakle do početka ispoljavanja negativnih efekata krize, finansiranje narodne odbrane se odvijalo sa manje teškoća. I upravo to je period u kome se, zahvaljujući tome, kao i izuzetno racionalnoj upotrebi sredstava i uz veoma dobre naučnoistraživačke i razvojne programe, opštenarodna odbrana razvijala intenzivno, konstituišući se u savremen i efikasan odbrambeni sistem. To posebno važi za ključnu komponentu tog sistema, oružane snage, koje su se u tom periodu razvile u veoma savremenu, adekvatno organizovanu, visoko tehnički opremljenu, obučenu i moralno-politički stabilnu oružanu silu sposobnu da se uspešno odupre svakom agresoru i da samim tim veoma efikasno preventivno deluje na sve moguće pokušaje ugrožavanja nezavisnosti zemlje.

Problemi u finansiranju potreba odbrane, a posebno u finansiranju JNA počinju ozbiljno da se ispoljavaju od početka 80-ih godina, dakle od vremena kada je ekonomska kriza počela da drastičnije ispoljava svoje negativne implikacije. Od 1981. godine do danas, ključni faktori za određivanje veličine izdvajanja za potrebe odbrane ponašaju se skoro identično ranije izloženom teorijskom modelu.

Na planu vojnih kriterijuma i parametara osnovno pitanje je stepen spoljne ugroženosti zemlje. Iako je upravo u ovom periodu došlo do nekih pozitivnih pomaka u odnosima supersila i blokova, opšte su procene da »i pored izvesnog smanjenja napetosti u međunarodnim odnosima opasnost po bezbednost naše zemlje izvana i dalje postoji«. To svakako može da znači da ako opasnost nije uma-

⁵ General-pukovnik Veljko Kadijević, *Bezbednost i odbrana SFRJ u svetlu savremenih svjetskih zbivanja*, »Vojno delo«, br. 5/1988, str. 14.

njena u uslovima kada je s obzirom na stanje u širem okruženju mogla biti, da je ona u stvari relativno povećana, što je prirodna posledica krize. Međutim, ono što je posebno karakteristično za ovaj period jeste činjenica da je došlo do značajnog povećanja opasnosti od ugrožavanja zemlje iznutra.

Već eksponirane neprijateljske snage, pre svega separatističke snage na Kosovu, u čitavom ovom periodu vode smišljene i organizovane akcije sračunate na razbijanje Jugoslavije. Na širem planu, brojno manje ili više do tada potisnute i duboko kamuflirane destruktivne i neprijateljske snage počinju sve otvorenije da ispoljavaju neprijateljske aktivnosti. Te snage sačinjavaju pripadnici raznih, u ratu i revoluciji poraženih snaga ili ideologija, kao i nekih snaga čiji su programi i ideologija novijeg datuma. Te snage se pokušavaju organizovati u razne demokratske i socijaldemokratske saveze, kvazi organizacije za zaštitu ljudskih prava, razne kleronacionalističke i mnoge druge organizacije i grupe najraznovrsnijih, ali svakako reakcionarnih ideoloških i programskih opredeljenja. Sve te snage imaju krajnji cilj rušenje Jugoslavije. Po njihovim procenama najkraći put za to je razbijanje JNA koja upravo svojom snagom i moralno-političkom čvrstinom predstavlja najmoćniji integrativni faktor u Jugoslaviji. I upravo zato, naročito u zadnjih nekoliko godina svoje napade usmeravaju na JNA, a posebno na sistem njenog finansiranja, procenjujući da je to najkraći put za njeno rušenje, potkopavanje i sužavanje njene materijalne osnove.⁶

Ova kratka analiza promena u ključnim faktorima od kojih zavisi obim finansiranja odbrane, pokazuje da su u ovom periodu svi vojno-politički kriterijumi i parametri upućivali na potrebu značajnijeg jačanja odbrambenog sistema zemlje, pre svega jačanjem materijalne osnove tog sistema. S druge strane svi ekonomski parametri nedvosmisleno pokazuju da su ekonomske mogućnosti zemlje za sve, pa i ovu potrebu, značajno smanjene.⁷

⁶ Primer takvog delovanja u novije vreme najbolje pokazuje članak mr Teodora Geršaka, objavljen u časopisu »Naša obramba«. Detaljnije o tome vidi u članku mr pukovnika Radovana Matijaševića, *Tendenciozna razmišljanja*, »Vojno-politički informator« br. 3/1989.

⁷ Generalno uzevši, ova konstatacija je bez sumnje tačna. Bilo bi, međutim, korisno analizirati postojanje značajnih rezervi u postojećim neracionalnostima u svim segmentima društvenog organizovanja, počev od »promašenih« investicija pa sve do neracionalne državne i uopšte društvene organizovanosti.

Prema tome, raskorak između potreba i mogućnosti, u periodu u kome se kriza ispoljavala najvećim efektima, značajno se proširio. To je, svakako, prouzrokovalo ozbiljne teškoće u finansiranju potreba odbrane, ne samo u pogledu obima izdvajanja, već i u pogledu dinamike i izvora, a naročito valorizacije sredstava, s obzirom na izuzetno visok nivo inflacije i tempo porasta cena.

FINANSIRANJE JNA U PERIODU OD 1981. DO 1988. GODINE

Osnovna karakteristika finansiranja JNA u ovom periodu je svakako nizak nivo ostvarenja u odnosu na planirane veličine.

U odnosu na nominalno ostvareni nacinadni dohodak u tim godinama ostvareno je prosečno izdvajanje od 4,6 odsto što predstavlja 79 odsto od planiranog u periodu do 1985. godine (5,80 odsto), odnosno 88 odsto od planiranog za period od 1985. do kraja tog petogodišta (5,20 odsto). Na grafičkom prikazu (sl. 1) uočava se da godišnje veličine osciliraju između 4 i 5 odsto bez ikakve uočljive pravilnosti, iako bi bilo logično očekivati postepeno opadanje zbog dužine perioda dejstva krize i stalnog pojačavanja njenih negativnih efekata. To se može objasniti pre svega time da ekonomski faktori nisu u svim godinama bili dominantni, već da su uvažavani odbrambeni kriterijumi, naročito kada su bili u pitanju tekući programi modernizacije, izvršavanje dugoročnih obaveza JNA prema inostranstvu i sl.

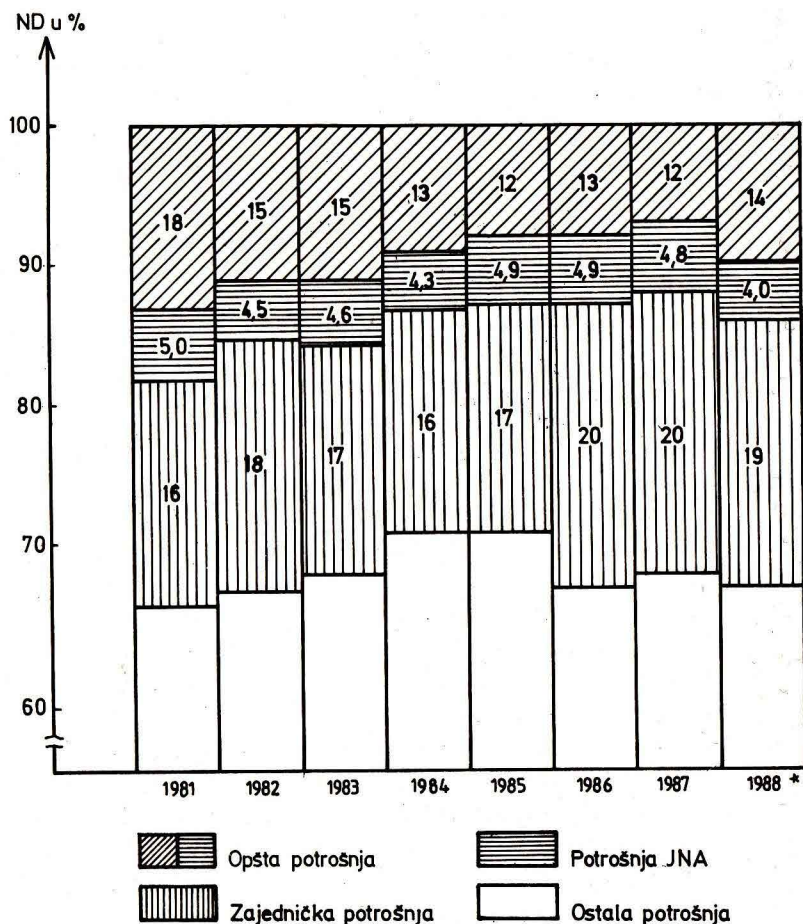
Izdvajanja za odbranu u ovom periodu pokazuju dosta stabilan odnos prema opštoj i zajedničkoj potrošnji. Prosečno učešće u opštoj i zajedničkoj potrošnji, uzevši ih zajedno, iznosi 14,4 odsto, dok je prosečno učešće samo u opštoj potrošnji oko 33 odsto.

Planirane veličine izdvajanja na nivou 5,80 odsto od nacionalnog dohotka predstavljale su optimum sa stanovišta vojnih i ekonomskih ograničenja u normalnim okolnostima (bez krize). Učešća izdataka za JNA utvrđena su kao

Prema nekim neproverenim procenama samo ukupna vrednost šteta koje nastaju kao rezultat aljkavog i neodgovornog rada, nediscipline i sl. (kao što su požari većih razmera u industrijskim i drugim objektima, velike saobraćajne nesreće i havarije složenih i skupih postrojenja itd.) premašuju godišnji iznos izdataka za odbranu.

realne veličine, tj. kao učešća u realno ostvarenom nacionalnom dohotku. Na grafičkom prikazu (sl. 2) vidi se odnos realnih veličina. Isprekidana kriva pokazuje nivo planiranog realnog učešća, a puna izlomljena linija realno ostvarena učešća. Ceo prostor između te dve krive jeste podbačaj u ostvarenju planiranih veličina koje su utvrđene kao planski optimum i koje bi da su ostvarene u realnom iznosu obezbedile optimalan razvoj JNA u svakom pogledu.

Pošto se u uslovima krize ne može računati sa optimalnim veličinama koje se određuju u normalnim okolnos-

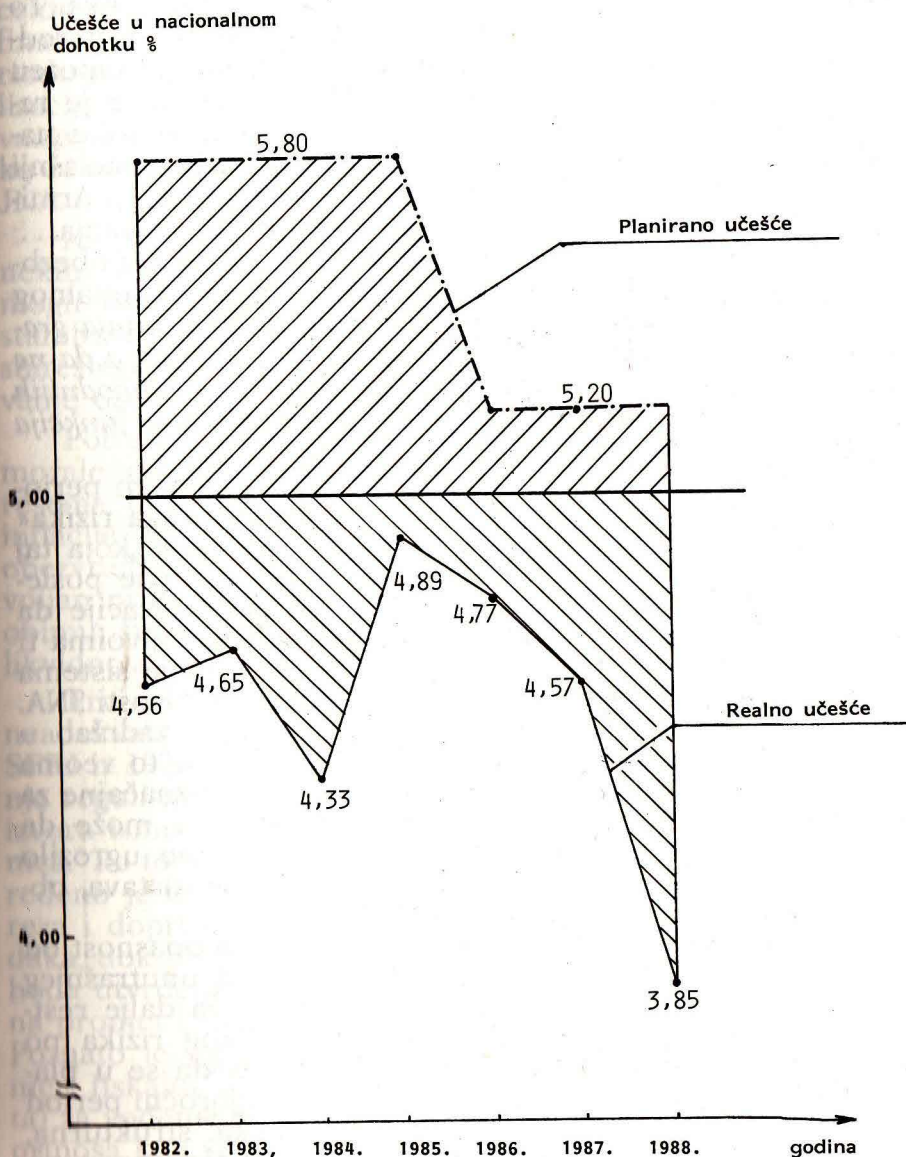


Sl. 1. Učešće potrošnje JNA u nacionalnom dohotku (ND)

* Prethodni podaci

Izvor: Statistički godišnjaci i saopštenja Saveznog zavoda za statistiku

tima, pooštravala su se ograničenja, naročito ekonomska. To je već učinjeno u procesu planiranja, pa je nivo izdvajanja od 5,80 odsto smanjen na 5,20 odsto u periodu od 1986. godine do kraja tog planskog perioda.



Sl. 2. Učešće planiranog; nominalnog i realnog iznosa sredstava za finansiranje JNA u nacionalnom dohotku (1982-1988 godina)

Međutim, sve procene ukazuju na to da, s obzirom na sadašnji i dugoročni vojno-politički položaj Jugoslavije i realne opasnosti od spoljnog i unutrašnjeg ugrožavanja zemlje, prag rizika objektivno predstavlja nivo izdvajanja od oko 5 odsto realno ostvarenog nacionalnog dohotka. To je, sasvim određeno, potvrdio i savezni sekretar za narodnu odbranu general-pukovnik Veljko Kadijević u eksponatu u Skupštini SFRJ 24. novembra 1988. godine, kada je rekao: »Osnovni cilj koji je neophodno ostvariti u toku naredne budžetske godine, ako se žele otkloniti dosadašnji problemi u ostvarivanju planova i programa razvoja Armije, jeste obezbjeđenje stabilnosti njenog finansiranja... Samo se na taj način može osigurati da se stvarno i obezbjedi realna vrijednost sredstava od 4,94 odsto nacionalnog dohotka. *To je prema svim našim procjenama... donja granica ispod koje ni u kom slučaju ne bismo smjeli ići a da ne dovedemo u pitanje obezbjeđenje ne samo najneophodnijih potreba borbene gotovosti već i izvršenje redovnih funkcija Armije*«. (podvukao SC.).

Očigledno je, prema tome, da je u dosadašnjem periodu realno ostvaren obim finansiranja ispod »praga rizika« (na dijagramu to je područje ispod srednje linije koja taj »prag« označava). To je već moglo imati negativne posljedice na određenim segmentima armijske organizacije da određenim merama SSNO-a i komandi na svim nivoima ti efekti nisu amortizovani i preusmereni na delove sistema od kojih neposredno ne zavisi nivo borbene gotovosti JNA. Međutim, ukoliko bi se ovaj nivo finansiranja zadržao u dužem periodu u budućnosti, sigurno je da bi se to veoma negativno odrazilo na fundamentalne elemente značajne za efikasnost sistema (tehnička opremljenost koja može da parira eventualnim agresorima) i da bi ozbiljno ugrozilo dostignute standarde (starešinskog i vojničkog sastava, obuke, održavanja i remonta tehnike itd.).

Prema tome, u uslovima kada se pojačava opasnost od ugrožavanja bezbednosti zemlje, naročito od unutrašnjeg neprijatelja, logično je da nema mogućnosti za dalje restrikcije obima izdvajanja sredstava bez velikog rizika po bezbednost zemlje. To naravno pretpostavlja da se u planovima razvoja za naredni, pa i sledeći srednjoročni period istraže i definišu odgovarajuća organizacijska, strukturna, tehnička i druga poboljšanja odbrambenog sistema, s ciljem da se datim sredstvima (po svemu sudeći minimalnim – na granici »praga rizika«) postignu isti ili bolji efekti.

PROBLEMI IZVORA I REVALORIZACIJE SREDSTAVA ZA FINANSIRANJE JNA

U prethodnom razmatranju je istaknuto da su u skoro celom posmatranom periodu od osam godina potrebe JNA finansirane realno ispod »praga rizika«. Da nisu u tom periodu u JNA preduzimane krajnje rigorozne mere racionalizacije i štednje na svim mestima potrošnje radi amortizovanja negativnih efekata, takav način finansiranja bi svakako rezultirao opštim opadanjem odbrambene sposobnosti JNA.

Naravno, do takvog »rezultata« nije došlo iako se na nekim sektorima života i rada u JNA negativni efekti nisu mogli izbeći, kao što je na primer usporjena i smanjena stambena izgradnja, realno opadanje životnog standarda starešinskog sastava i građanskih lica u JNA, lošije održavanje objekata i mirnodopske tehnike itd.

Potrebno je, međutim, reći da su se svim tim merama morale savladavati i dodatne teškoće. Krajnje neelastična rešenja u sistemu finansiranja, u uslovima brzo rastuće inflacije zbog koje se već obezbeđena sredstva dodatno obezvređuju, u praksi su se ispoljavala kao trajno nedovoljan priliv sredstava iz budžeta federacije po vremenu i obimu, što je JNA dovodilo u stanje skoro neprekidne nelikvidnosti.

Prvi od razloga nestabilnosti sistema finansiranja jeste neadekvatno rešenje u pogledu izvora sredstava. Ustavom SFRJ iz 1974. godine finansiranje opšte i zajedničke potrošnje regulisano je na principu podele prihoda iz određenih izvora između federacije i užih društveno-političkih zajednica.⁸ Po tom rešenju društveno-političkim zajednicama određeno je da najveći deo svojih prihoda ostvaruju od poreza i doprinosa koji se plaćaju iz dohotka i ličnih dohodaka, dok prihode federacije čine carine i drugi izvori prihoda utvrđeni saveznim zakonima (što su uglavnom porez na promet i razne takse) i doprinosi republika i pokrajina. Poznato je da porez na promet i carine imaju u manjoj meri fiskalni, a u većoj meri karakter poluga (instrumenta) za vođenje ekonomske politike, dok je kod poreza i doprinosa koji se plaćaju iz dohotka i ličnih dohodaka situacija obrnuta. Doprinosi republika i pokrajina utvrđuju se

⁸ Član 266. i 279. Ustava SFRJ, »Službeni list SFRJ«, Beograd, 1974. godine.

kao stavke u budžetima tih društveno-političkih zajednica i nemaju precizno određeni izvor.

Zbog neizbežnosti da se u procesu vođenja ekonomske politike putem carina i poreza na promet utiče na određene privredne tokove u toku budžetske godine, prihodi iz ovih izvora se smanjuju ili povećavaju u skladu sa privrednim potrebama, što znači da sa stanovišta obima postaju nestabilni. U uslovima krize, kada se smanjuje proizvodnja i povećava inflacija, po pravilu dolazi do smanjenja i domaćeg i međunarodnog prometa, što onda znači da se ta nestabilnost uglavnom pokazuje kao nedovoljan priliv sredstava po obimu. Pošto se u tom slučaju ne mogu obezbediti potrebe korisnika, a posebno JNA kao najvećeg, obično se u nedostatku drugog izlaza (doprinosi republika i pokrajina se obično ponašaju kao »konstanta«, tj. utvrđeni odnosi se teško menjaju i dogovori o tome u veću republika i pokrajina su veoma složeni i dugo traju) povećavaju stope poreza na promet, carine i takse. Tako se često događa da sprovođenje mera ekonomske politike preko ovih instrumenata poništava očekivane efekte na prihode federacije, a zatim mere za povećanje tih prihoda poništavaju efekte mera ekonomske politike.

Očigledno da takav sistem nije mogao da u praksi funkcioniše stabilno i to je bio osnovni razlog za to da se u procesu izmena Ustava SFRJ pokuša naći bolje rešenje, koje bi bilo zasnovano na utvrđivanju povoljnije kombinacije izvora prihoda za finansiranje JNA, uz istovremeno iznalaženje efikasnije procedure za utvrđivanje budžeta federacije u delu koji se odnosi na finansiranje Armije. U tom pogledu, međutim, u ovoj fazi postignuta su samo poboljšanja u proceduri čime će se poboljšati sigurnost i stabilnost finansiranja JNA, ali će se i dalje u većoj ili manjoj meri javljati problemi u vezi sa obimom i revalorizacijom, jer je i nakon izmene Ustava zadržan postojeći princip podele prihoda i njihovih izvora između federacije i drugih društveno-političkih zajednica.⁹

U predstojećim aktivnostima na izradi novog ustava SFRJ, ova pitanja će svakako biti predmet temeljitih razmatranja i to će biti prilika da se bolje reše i preostala pi-

⁹ O tome videti detaljnije: Amandmani XXXII i XXXVIII na Ustav SFRJ u časopisu »Savremena praksa« br. 1, »Savremena administracija«, Beograd, 1989. godine.

tanja za koja u ovoj fazi nije bilo ni dovoljno vremena, a rekli bismo ni razumevanja na pojedinim mestima.

Drugi značajan problem jeste pitanje revalorizacije sredstava za finansiranje JNA u toku budžetske godine. U periodima dok se inflacija kretala u granicama do 10 odsto ovaj problem nije izazivao značajne poremećaje u finansiranju i izvršavanju zadataka Armije. Međutim, brzim porastom stope inflacije taj problem postao je veoma akutan izazivajući ozbiljne poremećaje u poslovanju JNA, a i šire u poslovanju privrede uopšte.

Mehanizam finansiranja koncipiran je, da se slikovito izrazimo, za »normalne uslove«, tj. za uslove bez inflacije ili sa inflacijom na niskom nivou. Ne ulazeći u druge aspekte ovog sistema, njegova rešenja koja se odnose na valorizaciju pokazuju se u uslovima visoke inflacije kao izuzetno neelastična. Sistemom je predviđena institucija rebalansa budžeta u toku budžetske godine i konačni obračun nakon njenog isteka.

Kada cene mesečno rastu po deset, dvadeset pa i više procenata, obezvređivanje sredstava za finansiranje JNA je tako intenzivno da se u praksi iskazuje kao skraćenje perioda finansiranja.

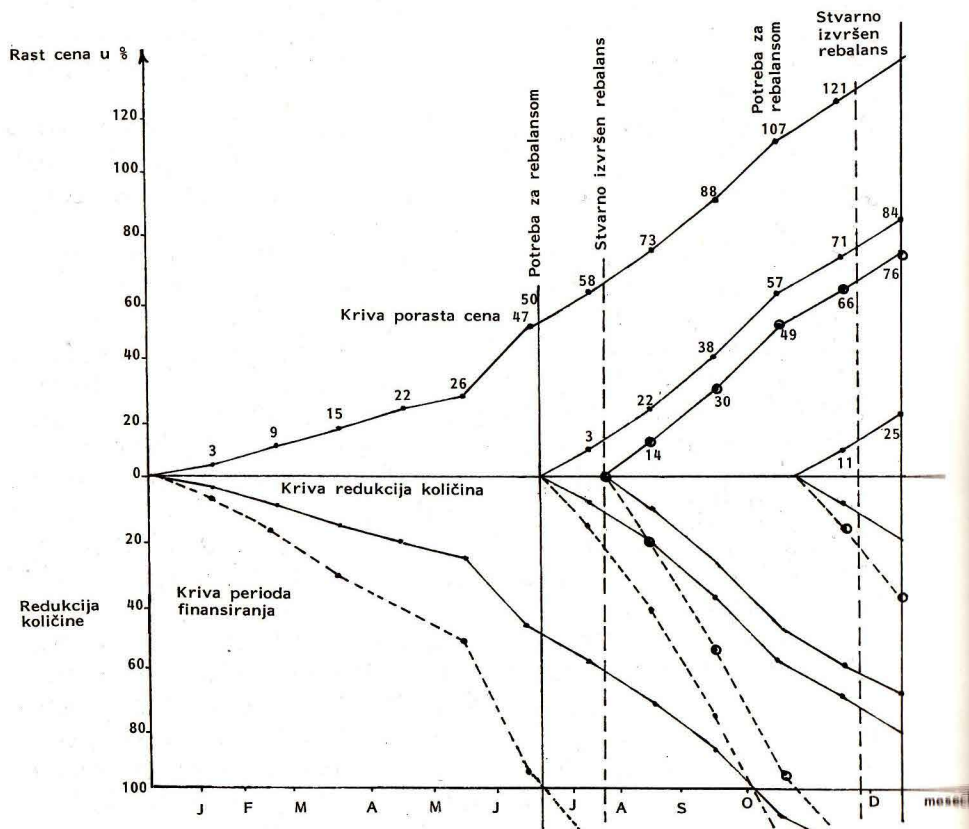
Na grafičkom prikazu (sl. 3) kojim je ilustrovan uticaj porasta cena na finansiranje JNA u 1988. godini to se može najbolje pokazati.

Srednja linija na grafikonu (prava) pokazuje nivo idealnih mesečnih iznosa finansijskih sredstava, odnosno mesečnih količina roba i usluga koje se na tržištu mogu kupiti po cenama na osnovu kojih je računat budžet federacije, odnosno sredstva za finansiranje JNA. Kriva iznad srednje linije pokazuje mesečni nivo porasta cena kumulativno, što znači da na svakom mestu te krive, razmak između nje i srednje linije odražava razliku u cenama u odnosu na početak perioda finansiranja.

Kriva ispod srednje linije je potpuno simetrična onoj iznad (kao odraz u ogledalu) i očigledno je da pokazuje meru obezvređivanja novca. Ona istovremeno pokazuje količine roba koje se mogu kupiti istom količinom novca, odnosno za koliko se moraju reducirati količine s obzirom na smanjenu vrednost novca. Zbog toga ona pokazuje i koliki će biti period finansiranja (tj. koliko vremena ćemo uopšte imati sredstva za nabavke) pod uslovom da se mesečno nabavljaju samo one količine koje se datim sredstvima mogu

nabaviti, tj. ako se vrši striktna redukcija količina. Kriva koja polazi od početka perioda finansiranja (1. januara) konkretno pokazuje da bi pod ovim uslovima sredstva za finansiranje JNA bila iscrpljena negde polovinom oktobra, kada bi istovremeno i količine koje se mogu nabaviti pale na nulu.

Poznato je, međutim, da je JNA veliki sistem, pa analogno tome i veliki potrošač roba i usluga. Zbog toga je »elastičnost tražnje« koju formiraju potrebe JNA u intervalu kražem od godinu dana minimalna. Nabavni organi u JNA nužno moraju zaključivati ugovore za celu godinu (jer zbog veličine aranžmana na kraće rokove ne pristaje ni privreda), a za neka složenija sredstva, naročito iz uvoza



Sl. 3. Uticaj porasta cena na obim i dinamiku finansiranja jugoslovenske narodne armije

moraju se zaključivati i višegodišnji ugovori. Dakle o reduciranju količina u mesečnom ritmu ne može biti ni govora (pogotovo ako se radi o hrani, odeći, obući lekovima i sl.), i nabavke se vrše uglavnom u potrebnim količinama koje su utvrđene planovima. U takvim uslovima povećava se obim utroška finansijskih sredstava čime se period finansiranja još više skraćuje. To pokazuje isprekidana kriva ispod srednje linije.

Prema tome, u uslovima kada se nabavljaju količine predviđene planom i kada bi se te nabavke redovno plaćale, sva sredstva za finansiranje JNA bila bi iscrpljena već u prvoj dekadi jula. U tom slučaju bi JNA ostala bez sredstava, što znači da bi tada trebalo izvršiti revalorizaciju sredstava (rebalans) i nadoknaditi deo sredstava koji je obezvređila inflacija. Tada bi započeo i novi period finansiranja. Da je to učinjeno tada, period finansiranja bi se produžio do polovine oktobra, što pokazuje isprekidana kriva koja polazi iz novog početka perioda finansiranja (jul).

Međutim, stvarni rebalans je izvršen mesec dana kasnije, tj. početkom avgusta, pa je period finansiranja produžen do početka novembra, kada se javlja potreba za drugim rebalansom kojim bi se konačno obezbedila sredstva za finansiranje do kraja budžetske godine. Taj drugi rebalans je, kao što se vidi, izvršen početkom decembra, dakle takođe sa mesec dana zakašnjenja.

Iz grafičkog prikaza je uočljivo da su stvarni rebalansi sredstava u 1988. godini vršeni sa mesec dana zakašnjenja u odnosu na vreme kada je trebalo da budu izvršeni s obzirom na tempo obezvređivanja sredstava. U tim periodima JNA je ostajala skoro bez ikakvih sredstava, što je izazvalo ozbiljne poremećaje u njenom poslovanju. Za prevazilaženje tih teškoća, SSNO i komande na svim nivoima bile su prinuđene da preduzimaju brojne mere, počev od delimičnih redukcija količina (tamo gde se to može), povećavanja obima trošenja sredstava iz rezervi, sve do odlaganja plaćanja računa i korišćenja pozajmica od Narodne banke Jugoslavije.

Na osnovu ovih razmatranja može se zaključiti da je sadašnji sistem valorizacije sredstava za finansiranje JNA za uslove inflacije nepodesan. Sigurno je da bi za takve uslove, a pogotovo za one normalne, mnogo bolji bio sistem u kojem bi se valorizacija vršila već na izvoru sredstava, kakav je slučaj sa sredstvima za zajedničke potrebe, gde su

izvori pretežno porezi i doprinosi koji se plaćaju na dohodak ili lični dohodak. Poznato je da se u uslovima inflacije u fondove interesnih zajednica, po pravilu, slije više sredstava nego što je planovima i društvenim dogovorima određeno i da se tu pojavljuju problemi vraćanja tih sredstava privredi. To nas, međutim, opet vraća na raspravu o ustavnim rešenjima ove materije, a osnova za takav sistem će se možda moći definisati u sledećoj fazi rada na ustavnim promenama.

*

Umesto zaključka može se reći da snaga odbrambenog sistema zemlje, bila ona u krizi ili ne, u krajnjem zavisi od faktora od kojih zavisi i svaka vojna sila uopšte. Ništa se u tom pogledu nije bitno izmenilo još od vremena klasika marksizma. Engelsove reči da »čitava organizacija i način borbe armija, s time i pobeda i poraz zavise od materijalnih tj. ekonomskih uslova, od ljudskog materijala i oružja, dakle od kvaliteta i kvantiteta stanovništva i od tehnike«¹⁰ upravo znače da snaga opštenarodne odbrane, pored ljudskog faktora, odlučujuće zavisi od njene materijalne osnove.

Zbog toga za našu zemlju koja je očigledno u krizi, ali koja je čvrsto opredeljena da iz nje izađe, održavanje dostignutog nivoa pa i jačanje snage odbrambenog sistema, upravo radi bezbednog izlaska iz krize, nema alternative.

U tom pogledu, jače od bilo kakvih zaključaka deluje vizionarska poruka Josipa Broza Tita izrečena na proslavi 30-godišnjice Prve proleterske brigade 22. decembra 1971. godine u Rudom:

»Našu zemlju ako zatreba, braniće naša Armija – i Srbi i Makedonci na zapadnim granicama i Slovenci i drugi na drugim granicama. I u tom pogledu Armija mora biti jedinstvena, mora biti spremna i sposobna da uvijek i svugdje brani nezavisnost i integritet naše zemlje. Naša armija ima u prvom redu zadatak da brani našu zemlju od spoljnog neprijatelja. Ali njena uloga je i u tome da čuva i brani tekovine naše revolucije unutar zemlje, ako bude trebalo. Kažem to, iako vjerujem da imamo dovoljno snaga i van

¹⁰ Fridrih Engels, *Anti-Diring*, »Kultura«, Beograd, 1964, str. 208.

Armije da možemo obezbijediti naš miran razvitak i da ne treba da strahujemo od nekih većih ekscesa. Ali ako dođe stani-pani, ako treba braniti naše tekovine tu je i Armija. To treba svi da znaju». ¹¹

SUMMARY

MATERIAL BASIS OF DEFENCE SYSTEM AND THE ECONOMIC CRISIS IN YUGOSLAVIA

The basic feature of the economic crisis is a stagnation or decrease of the volume of production, which means that capabilities of economy to satisfy the increased needs of society, and thus also of defence, are becoming reduced. The situation of economic crisis, however, entails an increased risk of external and internal threat against the security of the country, which in its turn demands the existence of larger and better equipped forces of the defence system, for which increased resources are needed, while the abilities of economy for assigning these resources are because of the economic crisis becoming drastically reduced. The discrepancy between the requirements and abilities causes serious difficulties in financing the needs of defence, and not only concerning the volume of assigned financial resources but also concerning the dynamics of their influx, and particularly their valorization, because of the exceptionally high level of inflation and the rate of increase of prices. When the volume of financial resources for defence is being decided two key factors have to be taken into account: the degree of endangerment of the country, and capabilities of economy. The optimum volume of these resources can be set only in variants established by interaction of these two factors.

In view of the actual situation in the country and of the international political and geostrategical position of Yugoslavia, the assignment of about 5 per cent of the realized national income for the needs of the YPA is the minimum volume of resources which ensures a stable financing of the Army, i.e. satisfies indispensable requirements of its combat readiness and its carrying out its basic functions. In conditions of the economic crisis and the increased danger of threatening the security of the country, on the part of internal hostile elements in particular, further restrictions of resources for defence would further increase the risks concerning the security of the country. Therefore is for the purpose of getting out of the crisis necessary to continue with strengthening the defence capabilities of the country.

¹¹ Vasilije Cerović, *Tito o opštenarodnoj odbrani*, »Strategijski problemi«, godišnjak 1988, COSSIS »Maršal Tito«, Beograd, str. 217.

R É S U M É

LA BASE MATERIELLE DU SYSTEME DE DEFENSE ET LA CRISE ECONOMIQUE EN YUGGOSLAVIE

La crise économique est essentiellement caractérisée par la stagnation ou le régression de volume de la production soit par la diminution des possibilités de satisfaire les besoins accrus de la société, et, par conséquent, ceux de la, défense. D'autre part, la situation du crise augmente le risque de voir la sécurité du pays menacée de l'extérieur et à l'intérieur; d'où la nécessité d'augmenter et de mieux équiper les forces du système de défense, ce qui exige des fond importants alors que dans la situation de la crise économique les potentiels et les prélèvements sont dramatiquement diminués. Le décalage entre les besoins et les possibilités entraîne de sérieuses difficultés dans le financement des besoins de la défense, non seulement du point de vue de volume des fonds mais aussi quant au rythme des prélèvements et la nature des ressources, notamment l'évaluation des moyens et des fonds étant donné le taux d'inflation extrêmement élevé et la hausse des prix. Lors de la fixation de volume des prélèvements faits par la société en la matière de défense, il faut avoir en vue deux facteurs-clés: Le degrés auquel le pays est menacé et les capacités économiques du pays. Le volume des prélèvements pour alimenter la défense ne peut être fixé de façon optimale que dans les cadres de l'interaction de ces deux facteurs.

Vu la situation actuelle dans le pays et la position politique internationale et géostratégique de la Yougoslavie, le prélèvement de cinq pour cent sur le revenu national en vue d'alimenter besoins de l'APY représente le volume minimal des fonds nécessaires au financement stable de l'Armée, c'est-à-dire celui qui est indispensable aux besoins élémentaires garantissant la capacité et indispensable aux besoins élémentaires garantissant la capacité de combat et l'accomplissement des fonctions principales de l'Armée.

Р Е З Ю М Е

МАТЕРИАЛЬНАЯ БАЗА ОБОРОННОЙ СИСТЕМЫ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС В ЮГОСЛАВИИ

Основной характеристикой экономического кризиса является стагнация или сокращение объема производства, а это значит, что понижаются возможности удовлетворения увеличивающихся потребностей общества, в частности и потребностей обороны. Однако, кризисное состояние увеличивает риск внешней и внутренней угрозы безопасности, что требует большие и лучше оборудованные силы оборонительной системы, для чего необходимы больше средства, а по причине экономического кризиса возможности для обеспечения этих средств резко сокращаются. Расхождение между потребностями и возможностями вызывает серьезные затруднения в финансировании потребностей обороны, не только в отношении объема средств, но и в отношении динамики и источников, в частности их валоризации, учитывая исключительно высокий уровень инфляции и рост цен. При определении размеров средств, выделяемых обществом для потребностей обороны, надо исходить из двух существенных факторов: степени угрозы, под

которой находится страна, и экономических возможностей. Объем средств, выделяемых для потребностей обороны, можно оптимально определить только в определенных вариантах взаимодействия этих двух факторов.

Учитывая актуальное состояние в стране и международное политическое и геостратегическое положение Югославии, около 5 процентов реализованного национального дохода, выделяемых для потребностей Югославской народной армии, представляют собой минимальную сумму, обеспечивающую самые необходимые потребности боеготовности и выполнения ее основных функций. В условиях кризиса и увеличения угрозы безопасности страны, в частности со стороны внутреннего врага, дальнейшая рестрикция объема средств, увеличила бы еще больше риск для безопасности. Поэтому, чтобы выйти из кризиса, необходимо и в дальнейшем укреплять оборонные возможности страны.