

# Aktuelni problemi planiranja i finansiranja oružanih snaga SFRJ

General-potpukovnik prof. dr NIKOLA ČUBRA

U članku se ukazuje na to da finansiranje JNA već duže vremena opterećuje neadekvatan tretman izvora finansiranja i neredovan priliv finansijskih sredstava, što se nepovoljno odražava na sve vidove razvoja oružanih snaga. U takvim nestabilnim uslovima bilo kako dobro postavljen i realizovan sistem planiranja nije u stanju da ublaži ili anulira spoljne negativne faktore, usled čega tehnička modernizacija i drugi zadaci iz života i rada JNA značajno zaostaju i vremenski se neprestano prolongiraju. Ukazujući na evidentne manjkavosti dosadašnjeg načina finansiranja oružanih snaga, autor komentariše nova ustavna rešenja koja treba da dovedu do smanjenja dosadašnjih slabosti u načinu finansiranja JNA.

Autor opravdano navodi nužnost promena i dogradnje armijskog sistema planiranja većim korišćenjem savremenih metodologija rada, obezbeđenjem veće integrisanosti u razvoju pojedinih segmenata sistema, stvaranjem šire i pouzdanije baze podataka za planiranje razvoja oružanih snaga, te izgradnjom mehanizama neophodne kontrole tokova realizacije planova i programa.

Planiranje kao jedna od osnovnih i inicijalnih funkcija rukovođenja razvojem oružanih snaga i finansiranje kao proces stvaranja materijalnih pretpostavki toga razvoja u savremenim uslovima sve više su međusobno uslovljeni. Postoji više činilaca koji na to utiču i koji istovremeno i planiranje i finansiranje sve više usložavaju, a u našim uslovima se svode na sledeće:

- savremeno organizovani vojni sistemi postaju sve složeniji i dinamičniji a, s tim u vezi, troškovi njihovog razvoja i funkcionisanja stalno rastu. Rezultat toga je povećanje vojnih rashoda, kao i zahteva za njihovo racionalno i ekonomično angažovanje, što nije moguće bez efikasnog funkcionisanja sistema planiranja;

- usled ekonomske krize u kojoj se naša zemlja našla i neadekvatnih sistemskih rešenja, već desetak godina sredstva za finansiranje JNA nisu obezbeđivana u planira-

nom obimu, što je negativno uticalo na tempo njenog razvoja i posebno tehničke modernizacije;

– promene u privrednom i političkom sistemu zemlje koje su predviđene amandmanima na Ustav SFRJ, privredna reforma i druga zakonska rešenja stvaraju objektivne uslove (i nameću potrebu) da im se prilagodi način planiranja i finansiranja JNA. Cilj toga prilagođavanja trebalo bi da bude, pre svega, otklanjanje dosadašnjih nedostataka i povećanje efikasnosti izvršenja ovih funkcija;

– sadašnja ekonomska situacija i njen razvoj u dogledno vreme, nameću potrebu racionalnog i ekonomičnog ulaganja sredstava izdvojenih za odbranu, kao i za sve druge društvene potrebe.

Cilj ovoga priloga jeste da se analizom navedenih činilaca ukaže na probleme planiranja i finansiranja Jugoslovenske narodne armije u savremenim uslovima i na pravce njihovog rešavanja.

## PLANIRANJE I FINANSIRANJE RAZVOJA ORUŽANIH SNAGA U SAVREMENIM USLOVIMA

Naučno-tehnološki progres i njegova primena u proizvodnji naoružanja i vojne opreme<sup>1</sup> rezultirali su stalnim rastom njegovih taktičko-tehničkih osobina. Povećanje performansi ratne tehnike logički je zahtevalo i povećanje troškova njihove proizvodnje i cena nabavke. Održavanje i upotreba tako složene tehnike nisu mogući bez visokostručnog kadra, skupih objekata infrastrukture, dužih procesa obučavanja vojničkog sastava i kvalitetne vojne organizacije u celini. Takvi kvalitativni trendovi u tehničkoj, kadrovskoj i organizacijskoj komponenti oružanih snaga nisu mogli ostati bez uticaja na stalno povećanje troškova razvoja i funkcionisanja oružanih snaga, a time i vojnih izdataka.

Primeru radi navodi se da su u poslednjih deset godina (od 1978. do 1988) vojni izdaci u svetu porasli sa 418 na preko 1.000 milijardi dolara ili za 236 indeksnih poena. Prema podacima Međunarodnog instituta za strategijske

<sup>1</sup> Pored čisto vojnih ciljeva, razvojem vojne industrije teži se doprineti naučno-tehnološkom i privrednom razvoju zemlje, kao i poboljšanju platno-bilansne situacije s inostranstvom.

studije u Londonu, koji izdaje publikaciju »The Military Balance«, početkom osamdesetih godina ubrzan je rast vojnih rashoda u svetu. Oni su rasli po stopi od 12 odsto godišnje nominalno, odnosno 3,5 odsto realno. Prema istom izvoru procenjuje se da svet izdvaja u proseku 6,1 odsto svoga društvenog bruto-proizvoda. Po pojedinim zemljama to se kreće u rasponu od 1,5 pa do 30 odsto u zemljama koje se nalaze u ratu. Maksimalna izdvajanja za potrebe odbrane u zemljama koje se ne nalaze u ratu iznose do 15 odsto društvenog bruto-proizvoda. Svakako da su procenti relativni odnosi i da oni daju različite realne vrednosti, zavisno od ekonomske razvijenosti i vrednosti društvenog proizvoda. Smatra se da je za jednu nacionalnu ekonomiju granica izdržljivosti izdvajanja za odbranu oko 7 odsto društvenog proizvoda.

Postoji dosta razloga da se zaključi da su ta ulaganja i veća jer se velika izdvajanja za vojsku realizuju van zvaničnih budžeta (bespovratna ulaganja u infrastrukturu, snabdevanje određenom opremom preko resornih ministarstava, ulaganja u razvoj naoružanja od korporacija koje ih proizvode, pa i država iz namenskih sredstava i dr.). Povećanje složenosti i dinamičnosti vojne organizacije, kao i sredstava za finansiranje njenog razvoja i funkcionisanja, razlog su stalnog usavršavanja sistema planiranja i finansiranja. Ovde navodimo samo osnovne karakteristike toga usavršavanja.

*Planiranje*, kao sastavni deo i inicijalna funkcija rukovođenja razvojem oružanih snaga, u savremenim uslovima postaje sve značajnije. U najvećem broju ekonomski razvijenih zemalja ono se konstituiše kao sistemski proces odlučivanja, usmeren prema utvrđivanju i realizaciji optimalnog koncepta razvoja vojne organizacije. Na osnovama integralnog sistema planiranja – programiranja – budžetiranja, koji je razvijen šezdesetih godina u SAD i koji je vrlo brzo našao primenu u zapadnoevropskim zemljama, razvijen je ceo arsenal metoda i tehnika koje se koriste u sistemskom pristupu planiranju razvoja oružanih snaga. Njihova široka primena u praksi je poznata kao analiza sistema, a u teoretskoj razradi kao teorija sistema. Ono je poslednjih godina obogaćeno projektnim planiranjem, metodama predviđanja budućnosti, kompleksnim determinističkim modelima, raznovrsnim scenarijima, analizom vrednosti, informacionim i drugim modelima, što sve služi da

se utvrde optimalni ciljevi razvoja i najpovoljniji načini njihovog ostvarivanja.

Danas se u procesu planiranja i pripreme odluka koriste brojne naučne discipline. Planovi i programi razvoja su rezultat timskog rada eksperata iz vojnih, tehničkih, ekonomskih i drugih naučnih disciplina. Oni su najneposredniji saradnici vojnih i državnih organa nadležnih za odlučivanje o razvoju pojedinih segmenata oružanih snaga. Pored istraživanja optimalnih, za date uslove najpovoljnijih varijanata razvoja, sve više se primenjuju ekspertizne ocene pojedinih razvojnih projekata koje imaju za cilj da smanje rizik koji se preuzima donošenjem odluke o njihovoj realizaciji.

Pri planiranju i rukovođenju realizacijom razvojnih projekata, kao i pri praćenju ostvarivanja planova u celini široku primenu imaju automatizovani informacioni sistemi. Razvoj računarske tehnike, sredstava za prenos informacija i kibernetiskog načina upravljanja omogućio je radikalne promene ne samo u procesu pripreme planskih odluka nego i u rukovođenju realizacijom planova i programa razvoja u celini.

Primena svih ovih savremenih dostignuća nauke i tehnike u procesu planiranja i rukovođenja razvojem zahteva nova znanja i ponašanja stručnog i rukovodećeg kadra, čija se uloga ne smanjuje već, naprotiv, iz dana u dan povećava. Stručni kadar mora stalno sticati nova znanja i usavršavati metod rada. Ovlašćenja i odgovornost rukovodećeg kadra se ne smanjuju jer nikakve metode i tehnike ne mogu zameniti čoveka u ulozi donosioca odluke. On mora biti odgovoran za odabrane ciljeve, akcije koje se preduzimaju i rezultate koji se njima postižu.

Za finansiranje oružanih snaga drugih zemalja karakteristično je da se, pored povećanja obima sredstava, povećava i sigurnost njihovog obezbeđenja. Bez obzira na to da li se vojni budžeti utvrđuju posebno ili u okviru državnog budžeta, ovaj postupak je različit u odnosu na ostale rashode budžeta. Vojni budžeti po strukturi i metodologiji, čak i kad su sastavni deo državnih budžeta, iskazuju se različito u odnosu na rashode državne administracije. Obrazlaganje i odbrana vojnih budžeta u parlamentima i drugim državnim institucijama uvek se sprovode odvojeno. To omogućuje da budu utvrđeni i u slučaju da se ne donese državni budžet.

U toku predlaganja novih rešenja za finansiranje JNA, u okviru pripreme amandmana na Ustav SFRJ, izučena su iskustva iz utvrđivanja vojnih budžeta u većem broju zemalja, a posebno onih koje su organizovane na federalnom principu. Bitno je istaći da parlamenti tih zemalja direktno utvrđuju sredstva za finansiranje oružanih snaga, i to iz najsigurnijih poreskih izvora, što obezbeđuje sigurnost i stabilnost programa razvoja. To je slučaj i sa deficitarnim finansiranjem budžeta.

### PROBLEMI KOJI SU SE JAVLJALI U PLANIRANJU I FINANSIRANJU ORUŽANIH SNAGA

Najozbiljniji problemi koji su se javljali u planiranju i finansiranju JNA u prošlih deset godina proizlazili su iz toga što se nije obezbeđivao planirani obim sredstava u budžetu federacije, što je negativno uticalo na stabilnost planova, obim planiranih zadataka i celokupno poslovanje Armije. Uzrok tome su, s jedne strane, neadekvatna sistem-ska rešenja, a s druge, ekonomska kriza u kojoj se naša zemlja našla.

Osnove sistemskih rešenja finansiranja JNA utvrđene su članom 279. Ustava SFRJ. Po tim odredbama funkcije i obaveze federacije finansiraju se putem jedinstvenog budžeta, u kojem se utvrđuju svi prihodi i rashodi federacije za jednu godinu. Prihod federacije čini deo osnovnog poreza na promet, carine i doprinosi republika i autonomnih pokrajina. Utvrđivanje ukupnog obima budžeta federacije u nadležnosti je Veća republika i pokrajina, a definitivno donošenje budžeta u nadležnosti je Saveznog veća Skupštine SFRJ, što ima i slabosti. Istim članom Ustava utvrđeno je da se sredstva za finansiranje JNA obezbeđuju u budžetu federacije prema srednjoročnom planu razvoja, izgradnje i opremanja JNA, utvrđenom u skladu s društvenim planom Jugoslavije. Time se htelo da Armija, s obzirom na njen specifičan karakter kao zajedničke sile svih naroda i narodnosti i svih radnih ljudi i građana u sistemu opštenarodne odbrane, finansijska sredstva može angažovati za više godina unapred, a da se prilikom utvrđivanja i rebalansa budžeta federacije za svaku godinu ne vode rasprave o mogućnostima i politici njenog razvoja. Na žalost, zbog ukupnog odnosa u federaciji ta rešenja nisu dosledno spro-

vođena. Bile su česte, a u dosta slučajeva i negativne raspave o obezbeđenju sredstava za finansiranje JNA. To je i jedan od osnovnih razloga što su ona obezbeđivana u manjem obimu nego što je planirano, o čemu će biti reči kasnije.

Polazeći od ustavnih odredaba u Zakonu o finansiranju federacije, predviđeno je da se sredstva za finansiranje JNA utvrđuju u skladu sa srednjoročnim planom njenog razvoja,<sup>2</sup> u procentu nacionalnog dohotka Jugoslavije u tekućim cenama u godini za koju se donosi budžet federacije. Taj procenat se utvrđuje društvenim planom Jugoslavije za period od pet godina. Njegovom primenom na planiranu vrednost nacionalnog dohotka u godini za koju se donosi budžet utvrđuje se obim sredstava za finansiranje Armije. Ako odstupanja ostvarenog od planiranog nacionalnog dohotka u toku godine budu veća ili manja od 5 odsto, vrši se rebalans budžeta za iznos utvrđene razlike. Takođe je predviđeno da se po isteku godine za koju je budžet federacije donesen vrši konačno obračunavanje sredstava za finansiranje JNA na osnovu ostvarenog nacionalnog dohotka. Primenom procenta od nacionalnog dohotka za utvrđivanje sredstava za finansiranje JNA postiže se da ona deli sudbinu ukupnih privrednih i ekonomskih kretanja u toku godišnjeg i srednjoročnog planskog perioda. Takva rešenja trebalo bi da obezbede valorizaciju sredstava u skladu s kretanjem nominalnih ekonomskih agregata (cene, troškovi života, kurs dinara i lična primanja), koje JNA mora da prati u svom planiranju i poslovanju. Bez toga nije moguće obezbediti realizaciju planiranog fizičkog obima zadataka, stabilnost planova i programa modernizacije i ispunjenje ugovorenih obaveza dobavljačima u zemlji i inostranstvu, posebno u uslovima visoke stope inflacije.

Osnovni problemi koji se, usled neadekvatnosti postojećih ustavnih i zakonskih rešenja, javljaju u finansiranju JNA jesu sledeći: 1) nepostojanje neophodne stabilnosti i sigurnosti izvora sredstava i nemogućnost njihovog obezbeđenja u odnosu na planiranu realnu vrednost i dinamiku, i 2) komplikovanost i dugotrajnost procedure njihovog utvrđivanja u budžetu federacije.

Na osnovu *Analize uzroka nesigurnosti i nestabilnosti finansiranja JNA* može se zaključiti da je osnovni razlog što

<sup>2</sup> Prema članu 106. Zakona o opštenarodnoj odbrani, planove razvoja JNA donosi Predsedništvo SFRJ.

se ne ostvaruje planirani obim sredstava i što kasni njihov priliv – neadekvatnost izvornih prihoda budžeta federacije (deo osnovnog poreza na promet proizvoda, deo prihoda od carina i drugih uvoznih dažbina). Usled izmene strukture prometa robe i usluga i smanjenja obima i strukture uvoza, kao i zbog usmeravanja prihoda od carina za druge namene, oni postaju sve nestabilniji i nesigurniji. Na osnovu odredbi Ustava SFRJ druge izvore prihoda za finansiranje JNA nije moguće utvrditi.

Opređenjenje *Dugoročnog programa ekonomske stabilizacije* da se porezi na promet smanje, logično je jer je on po svom karakteru, pre svega, instrument ekonomske i socijalne politike, a fiskalna uloga treba da bude sekundarna. Zbog svega toga treba očekivati dalje realno smanjenje prihoda po tom osnovu na račun drugih izvora i zaključiti da porez na promet ne predstavlja dovoljan i siguran izvor prihoda.

Prihodi od carina i drugih uvoznih dažbina ovise o ostvarenom obimu i strukturi uvoza, kretanju kurseva stranih valuta, oslobađanju određenih vrsta robe od plaćanja carine i dr. Dobar deo prihoda ostvarenog po tom osnovu vraća se privredi. I carine, kao i porez na promet, imaju prvenstveno ekonomski, a ne fiskalni karakter. Zbog toga i taj izvor prihoda budžeta federacije nije dovoljno stabilan i siguran.

Za razliku između izvornih prihoda budžeta federacije (dela osnovnog poreza na promet i carina) i rashoda budžeta federacije angažuju se doprinosi republika i autonomnih pokrajina. Zbog heterogenosti njihovih izvornih prihoda i bilansnih problema, skupštine republika i autonomnih pokrajina mnogo lakše daju saglasnost na obim budžeta federacije ako u strukturi njihovih prihoda više učestvuju izvorni prihodi federacije. Ovaj izvor prihoda treba zadržati i dalje, ali ne kao dominantan već kao dodatni izvor u strukturi budžeta federacije. Potrebno je naglasiti da nijedna savezna država na svetu nije uvela nešto slično, tj. da joj federalne jedinice kotizacijom obezbeđuju sredstva za izvršenje funkcije iz nadležnosti federacije.

Znatne teškoće i problemi finansiranja JNA proističu iz komplikovanog i dugotrajnog postupka utvrđivanja budžeta federacije. Ovaj postupak se sprovodi u dve faze: prilikom utvrđivanja nacrti i predloga budžeta i prilikom njegovog rebalansa usled valorizacije sredstava zbog većeg

porasta inflacije i više ostvarenog nacionalnog dohotka od planiranog.

Za utvrđivanje ukupnog obima rashoda budžeta federacije, kao i njegovog rebalansa, a time i sredstava za finansiranje JNA, neophodna je saglasnost skupština republika i autonomnih pokrajina. Često se zbog nesaglasnosti o iznosu sredstava za druge korisnike dovodi u pitanje donošenje budžeta u celini, a time i pravovremeno utvrđivanje sredstava potrebnih za finansiranje JNA. Dovoljno je da jedno veće skupštine republike ili autonomne pokrajine ne da saglasnost na obim budžeta federacije pa da se time dovede u pitanje finansiranje Armije i izvršenje njenih zadataka. To je bio slučaj prilikom rebalansa budžeta federacije za 1987. i utvrđivanja budžeta za 1988. godinu.

Pored toga, dosadašnja praksa da se u postupku pripreme i donošenja, a i prilikom rebalansa budžeta federacije, svake godine vode duge rasprave, nije u skladu ni sa ustavnim opredeljenjima da se sredstva za finansiranje JNA mogu angažovati za više godina unapred, što je neophodno s obzirom na karakter zadataka koje ona izvršava. Programe razvoja i proizvodnje naoružanja i vojne opreme u zemlji, nabavke iz inostranstva, izgradnja objekata infrastrukture i slično nije moguće realizovati bez dugoročnog ugovaranja i finansiranja kao klasične budžetske potrebe.

Postojeći mehanizam obezbeđivanja sredstava za finansiranje JNA, svake godine nameće ponovne i duge diskusije, te nije prihvatljiv ni sa stanovišta stabilnosti planova i programa razvoja, ni zbog utiska koji se, svesno ili nesvesno, stvara u javnosti da JNA svake godine traži povećanje sredstava. To je posebno karakteristično u vreme rasprava o rebalansu budžeta federacije kada, zbog nepoznavanja ili nedovoljnog ulaženja u razloge za valorizaciju sredstava za finansiranje JNA, jedan broj sredstava javnog informisanja nepotpuno i neobjektivno informiše javnost. Pri tome se nedovoljno ili uopšte ne navodi da su osnovni indikatori od kojih se polazilo pri utvrđivanju budžeta federacije potcenjeni i da rebalans predstavlja samo valorizaciju koja treba da obezbedi realnu vrednost ranije utvrđenog iznosa sredstava.

Na taj način se u javnosti stvara utisak da se radi o povećanju, odnosno obezbeđivanju dodatnih sredstava za fi-

nansiranje JNA, što do sada to nije bio slučaj. Činjenica je da JNA nikad nije tražila, niti joj je dato više nego što je bilo utvrđeno plansko-finansijskim dokumentima za tu godinu. Sve to upućuje na zaključak da se postojeći sistem obezbeđenja sredstava za finansiranje JNA pokazao vrlo nesigurnim i nepodobnim, s obzirom na ekonomske probleme društva, način prikupljanja prihoda, način i vreme odlučivanja o rebalansu budžeta, kao i na objektivno različite interese privredno razvijenih i privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina.

Problemi u pogledu utvrđivanja obima sredstava za JNA počinju od 1978. godine, tako da je već u srednjoročnom planskom periodu od 1976. do 1980. godine, umesto Društvenim planom Jugoslavije predviđenih 6,17 odsto nacionalnog dohotka, za finansiranje Armije obezbeđeno prosečno godišnje 5,59 odsto ili realno manje za 9,4 odsto.

U periodu od 1981. do 1985. godine situacija je bila mnogo teža. Društvenim planom Jugoslavije predviđeno je izdvajanje od 5,80 odsto nacionalnog dohotka za finansiranje JNA. Uviđajući svu težinu ekonomske situacije u zemlji i očekujući da će ona biti relativno brzo ublažena, Savezni sekretarijat za narodnu odbranu je predložio, a Predsedništvo SFRJ prihvatilo, da se uspori realizacija jednog broja programa razvoja i da se taj procenat za period od 1983. do 1985. godine smanji na 5,20 odsto nacionalnog dohotka. Međutim, zbog već spomenutih objektivnih a i subjektivnih razloga, u tom srednjoročnom planskom periodu za finansiranje JNA obezbeđeno je svega prosečno godišnje 4,51 odsto nacionalnog dohotka ili realno manje za 22,2 odsto.

To što nisu obezbeđena sredstva za finansiranje JNA u planiranom obimu u protekla dva srednjoročna perioda, a naročito u periodu od 1981. do 1985. godine, višestruko se negativno odrazilo na realizaciju programa organizacijskog, tehničkog i kadrovskog razvoja JNA i na njeno ukupno borbeno osposobljavanje, kao i na životni standard pripadnika JNA.

S obzirom na to da su zadaci redovnog života i rada (ishrana, odevanje, obuka, održavanje tehničkih sredstava, lična primanja i sl.) usklađivani s kretanjima ovih vidova potrošnje u društvu i da su morali biti finansirani na do-

njoj granici ispod koje se više nije moglo ići, najviše su trpeli programi razvoja. To je imalo za posledicu smanjenje obima ili odustajanje od nabavki naoružanja i vojne opreme u zemlji i u inostranstvu, odlaganje istraživačko-razvojnih programa, nemogućnost izgradnje i modernizacije dela kapaciteta za proizvodnju i remont naoružanja i vojne opreme, restrikcije u izgradnji objekata infrastrukture i drugih vidova potrošnje. U toku celog tog perioda vršena su prestrukturiranja planova u skladu s utvrđenim prioritetima i raspoloživim sredstvima i preduzimane su najšire mere štednje i racionalnog izvršavanja zadataka. Ostvarenim uštedama delimično su ublažavane negativne posledice smanjenja finansijskih sredstava, ali se njima objektivno nisu mogle nadoknaditi tako velike razlike između planiranog i stvarno obezbeđenog obima sredstava.

Finansiranje JNA u protekla dva srednjoročna planska perioda, a i u proteklom delu tekućeg planskog perioda, ukazuje na izuzetno složene i nepovoljne uslove materijalnog razvoja Armije. Na osnovu publikovanih podataka Međunarodnog instituta za istraživanje mira (SIPRI) u Stokholmu, Jugoslavija se prema izdvajanju za oružane snage, kako po vojniku tako i po glavi stanovnika, nalazi na samom začelju od 25 evropskih zemalja koje se upoređuju.

Pri finansiranju Teritorijalne odbrane javljaju se slični problemi, jer su sistemska rešenja finansiranja ove komponente oružanih snaga različita. U najvećem broju društveno-političkih zajednica Teritorijalna odbrana se finansira putem budžeta, a u nekima su uvedeni i fondovi, što se pokazalo kao dobro rešenje.

Obim sredstava za finansiranje Teritorijalne odbrane takođe je različit. Opredeljenje Društvenog plana Jugoslavije za prošle planske periode bilo je da se za finansiranje opštenarodne odbrane izdvaja 0,5 odsto nacionalnog dohotka, a u tekućem planskom periodu 0,4 odsto. Polovina ovih sredstava trebalo je da bude obezbeđena za finansiranje Teritorijalne odbrane, što se nije poštovalo u svim republikama i autonomnim pokrajinama. To je, pored objektivnih ekonomskih teškoća, bio jedan od razloga što se pri finansiranju razvoja i borbenog osposobljavanja Teritorijalne odbrane javljaju ozbiljni problemi.

Iako je, po opštoj oceni, razvijen i uspostavljen efikasan sistem planiranja razvoja naših oružanih snaga, koji je

usklađen sa sistemom društvenog planiranja i zasnovan na teoretskim osnovama i praktičnim iskustvima savremenog načina planiranja, on ipak u nepovoljnim uslovima materijalno-finansijskog obezbeđenja nije mogao dati odgovarajuće rezultate. Analize pokazuju da u sistemu planiranja ima još prostora i mogućnosti za njegovo dalje usavršavanje. Posebno se ističe nedovoljna integralnost razvoja međusobno zavisnih elemenata oružanih snaga, kao što je povezanost organizacijsko-formacijskih promena s opremanjem naoružanjem i vojnom opremom, infrastrukturom i kadrovskim mogućnostima.

Mada je u izgradnji informacione osnove planiranja, uključujući i automatizovanje obrade podataka, učinjeno dosta ipak ima još puno nerešenih pitanja. To se naročito odnosi na formiranje banke podataka koja bi se koristila u procesu pripreme razvojnih odluka. Tome treba dodati i uspostavljanje adekvatnog informacionog sistema za utvrđivanje ostvarenih rezultata u toku realizacije programa razvoja i izvršenja funkcionalnih zadataka jedinica i ustanova. Postoji potreba da se obezbedi automatska obrada podataka na nižim nivoima rukovođenja i komandovanja, kao i dogradnja informacione osnove za planiranje u Teritorijalnoj odbrani koja za sada ne zadovoljava.

Već duže vreme se ukazuje potreba za izgradnjom efikasnijeg sistema rukovođenja programima razvoja, osvajanja i proizvodnje složenih sistema naoružanja i vojne opreme. Dobra iskustva u tome postignuta su u razvoju domaćeg tenka.

Metodologiju dugoročnog predviđanja i planiranja razvoja kadra neophodno je dalje usavršavati. To je oblast gde je planska funkcija nedovoljno razvijena, posebno kada se radi o dužim vremenskim periodima za koje je objektivno teško sagledati sve promene koje će se događati u prilivu, odlivu i strukturi kadra.

Određeni problemi se javljaju i pri usklađivanju planova razvoja Jugoslovenske narodne armije i Teritorijalne odbrane, zbog različitih načina finansiranja ove dve komponente oružanih snaga, neusklađenosti rokova za utvrđivanje godišnjih planova u oružanim snagama sa rokovima kada se planira u društveno-političkim zajednicama i nedovoljna saradnja jednog broja organa.

## PRAVCI PROMENA SISTEMSKIH REŠENJA PLANIRANJA I FINANSIRANJA ORUŽANIH SNAGA

Da bi se otklonile teškoće pri utvrđivanju i obezbeđivanju sredstava za finansiranje JNA, Predsedništvo SFRJ predložilo je izmene odredaba Ustava SFRJ koje se odnose na finansiranje Armije. Prema tom predlogu se, pored postojećih, utvrđuju novi izvori prihoda za finansiranje JNA i pojednostavljaju postupci za donošenje i rebalans budžeta federacije u delu koji se odnosi na sredstva za tu namenu. Pored postojećih, obezbeđuju se i drugi izvori prihoda, a samim tim i veća sigurnost i stabilnost finansiranja Armije. Tu se misli na porez iz dohotka organizacija udruženog rada i iz ličnih dohodaka. Ako nominirani izvori prihoda ne budu dovoljni da obezbede planirani obim sredstava, mogu se za finansiranje JNA koristiti i svi drugi porezi koji postoje u poreskom sistemu SFRJ. Ako se dosledno primeni ova ustavna odredba u saveznim zakonima, sigurno bi bili prevaziđeni nedostaci dosadašnjeg sistema finansiranja i obezbeđena veća sigurnost i stabilnost priliva sredstava.

Prilikom uvođenja novih izvornih prihoda federacije za finansiranje JNA bitno je imati u vidu sledeće:

- njima se ne povećavaju ranije planirana sredstva za finansiranje JNA, kao ni opšta i zajednička potrošnja, a to znači da se ni privreda dodatno ne opterećuje. Suština je u prestrukturiranju izvora prihoda i njihovom preusmeravanju po namenama rashoda u društveno-političkim zajednicama, ovisno pre svega o uvedenim porezima i doprinosima na dohotke i lične dohotke. Drugim rečima, to znači da bi opštine, republike i autonomne pokrajine trebalo da deo prihoda koje sada ostvaruju po osnovu poreza na dohodak i lične dohotke i koji bi se uplaćivao za finansiranje JNA zamene drugim izvorima;

- predloženim rešenjem federacija bi, u skladu s prethodno utvrđenim obimom sredstava za finansiranje JNA, uz saglasnost skupština republika i autonomnih pokrajina, direktno utvrđivala izvore ovih sredstava čime bi se prevazišla dosadašnja praksa po kojoj ona odgovara za razvoj i finansiranje Armije a da nije nadležna, osim u slučajevima vanrednih okolnosti da samostalno utvrđuje sredstva za njihovo finansiranje. Nelogično je da sve društveno-političke zajednice mogu samostalno utvrđivati sredstva za

finansiranje funkcija iz svoje nadležnosti sem federacije koja to pravo nema ni u slučaju finansiranja Armije;

– predložena rešenja su u skladu s opredeljenjima Dugoročnog programa ekonomske stabilizacije o većem učešću neposrednih u odnosu na posredne poreze, a koja pretpostavljaju uvođenje adekvatnijeg poreskog sistema i, posebno, instrumenata ekonomske i fiskalne politike.

Praksa je i u drugim zemljama da državni i vojni budžeti nemaju fiskalni karakter već su značajni instrument razvoja i ekonomske politike. Zbog toga se sve više nastoji koristiti neposredno (direktno) oporezivanje (porez na dohodak – profit preduzeća, porez na dohodak građana, porez na imovinu), a napušta se posredni (indirektni) način oporezivanja (porez na promet proizvoda, carine i sl.). Sve savezne države direktno utvrđuju izvore prihoda vojnih budžeta i onih funkcija koje nisu u nadležnosti federalnih jedinica.

U pogledu stabilnosti finansiranja JNA vrlo je značajno da će se ukupni obim rashoda JNA utvrđivati u procentu od nacionalnog dohotka Jugoslavije za period za koji se donosi srednjoročni društveni plan Jugoslavije. Time se postiže da se sredstva za finansiranje JNA utvrđena u procentu od nacionalnog dohotka, stvarno i obezbede u toku budžetske godine i da se to učešće ne može menjati godišnjim aktima o ostvarivanju plana i ekonomskoj politici, već samo izmenom društvenog plana Jugoslavije. To znači da bi skupština republika i autonomnih pokrajina u okviru utvrđivanja društvenog plana Jugoslavije,<sup>3</sup> utvrđivale i materijalne okvire razvoja JNA, izraženo u procentu nacionalnog dohotka. Na osnovu utvrđenog procenta od nacionalnog dohotka za srednjoročni planski period i njegovog umnoška s procenjenim vrednostima nacionalnog dohotka za konkretnu budžetsku godinu, nadležni organi federacije bi utvrdili iznos sredstava koji po toj osnovi pripadaju za finansiranje JNA. Savezno veće Skupštine SFRJ bi u okviru svoje nadležnosti definitivno utvrđivalo ta sredstva, kao i sve što je neophodno za njihovu realizaciju.

Rešenje da Veće republika i autonomnih pokrajina utvrđuje obim sredstava za finansiranje JNA za srednjoročni planski period u procentu od nacionalnog dohotka i da se

<sup>3</sup> Sada se to provodi preko delegacija u Veću republika i pokrajina Skupštine SFRJ.

taj materijalni okvir razvoja Armije ne može menjati van ustavne i zakonske procedure izmene društvenog plana Jugoslavije, što je takođe dužnost Veća republika i autonomnih pokrajina, obezbeđuje da republike i autonomne pokrajine ostvaruju svoju ustavnu funkciju u finansiranju i borbenom osposobljavanju JNA, kao oružane sile svih naroda i narodnosti Jugoslavije. Predviđenom mogućnošću da se obim sredstava za finansiranje JNA menja u okviru promene društvenog plana Jugoslavije obezbeđuje se da Armija deli sudbinu celog društva i da se materijalni okviri njenog razvoja usklađuju s ekonomskim mogućnostima društva. Pri tome se polazi od pretpostavke da bi ozbiljnija odstupanja u ostvarivanju društveno-ekonomskog razvoja od planiranog trebalo sankcionisati izmenom srednjoročnog društvenog plana Jugoslavije. To bi zahtevalo izmene u finansiranju JNA. Poznato je da strategijske odluke o razvoju JNA donosi Predsedništvo SFRJ u okviru svoje funkcije kao Vrhovne komande oružanih snaga SFRJ. Sve upravne poslove, vezane za život i rad oružanih snaga i dalje bi u svemu obavljali nadležni organi Saveznog izvršnog veća i Skupštine SFRJ. Tu je posebna uloga veća Skupštine SFRJ i njegovog odbora za narodnu odbranu.

Utvrđivanjem ukupnog obima sredstava za finansiranje JNA u proporciji od nacionalnog dohotka za srednjoročni planski period i na osnovu toga nominalnog iznosa sredstava u budžetu federacije za svaku godinu, što je u nadležnosti Saveznog veća Skupštine SFRJ, znatno bi se pojednostavio i skratio postupak utvrđivanja sredstava za finansiranje Armije. To bi, kao i do sada, bilo praćeno razmatranjem strukture rashoda i osnovnih programa razvoja, a izbegla bi se dosadašnja praksa da se svake godine nekoliko puta vode duge i nepotrebne rasprave o finansiranju i politici razvoja Armije i sve negativne posledice koje proizlaze iz pogađanja s republikama i autonomnim pokrajinama. Ovako bi se krajem svake budžetske godine nadležnom telu Skupštine SFRJ<sup>4</sup> podnosio izveštaj o izvršenju godišnjeg plana zadataka i finansiranja JNA, što je i sada praksa.

Sistem finansiranja Teritorijalne odbrane treba usavršavati u okviru izgradnje novog poreskog sistema. Njegove osnove bi utvrdile federacija, a razrada sistema bi ostala u

<sup>4</sup> Sada je to Odbor za narodnu odbranu.

delokrugu republika i autonomnih pokrajina, koje su i nadležne za finansiranje ove komponente oružanih snaga.

Sistem planiranja razvoja oružanih snaga i opštenarodne odbrane u celini svakako treba usavršavati, pored ostalog, s promenama u privrednom sistemu, a posebno s novim konceptom društvenog planiranja u Jugoslaviji. Te promene teže punoj samostalnosti privrednih subjekata u pogledu planiranja svoga razvoja. Tome treba prilagoditi i organizacijsko-metodološka rešenja planiranja razvoja odbrane.

Kada je reč o usavršavanju sistema planiranja razvoja oružanih snaga SFRJ, tada se pored privredno-sistemskih rešenja moraju imati u vidu stavovi i zaključci savetovanja o planiranju u oružanim snagama iz 1987. godine. Osnovni pravci koji su tom prilikom utvrđeni su sledeći:

- veća primena savremenih metoda predviđanja, kompleksnih analitičkih metoda, provera na imitacionim modelima, ekspertiznih ocena i kvalitetnih elaborata u procesu pripreme odluka;

- obezbeđenje veće integralnosti u razvoju pojedinih segmenata sistema, što pretpostavlja tešnju saradnju između organizacijskih jedinica Saveznog sekretarijata za narodnu odbranu, komandi i štabova. Tome treba da doprinese i šira i organizovanija primena timskog rada, kao i veće uključivanje naučnih institucija iz društva u procesu koncipiranja optimalnih varijanata razvoja;

- širenje baze podataka neophodnih za planiranje razvoja, ubrzavanje procesa uvođenja automatske obrade podataka i povećanje pouzdanosti i informacija;

- izgradnja mehanizma veće kontrole toka realizacije planiranih zadataka i zaoštavanje planske discipline. Pod tim se naročito podrazumeva striktno izvršenje prioriternih zadataka i namensko i racionalno trošenje finansijskih sredstava.

Usavršavanje organizacije i metodologije planiranja treba da doprinese većoj realnosti planova, racionalnosti i ekonomičnosti u izvršenju planiranih zadataka i povećanju efikasnosti rukovođenja i komandovanja u celini. Postoji i potreba za doslednijom primenom propisa o planiranju i materijalno-finansijskom poslovanju. To je naročito važno u sadašnjoj teškoj ekonomskoj situaciji za koju nije realno očekivati da će se u dogledno vreme bitnije poboljšati.

## MATERIJALNI OKVIRI DALJEG RAZVOJA ORUŽANIH SNAGA

Sigurno je da će, usled dužeg perioda stagnacije u privrednom razvoju<sup>5</sup> i ekonomske krize u kojoj se naša zemlja našla, doći do znatnijeg odstupanja u materijalnim okvirima od kojih se polazilo prilikom dimenzioniranja planova razvoja oružanih snaga, a posebno JNA. To potvrđuju i izuzetno nepovoljna tekuća privredna kretanja, a naročito realni pad proizvodnje i vrlo visoka stopa inflacije, kao i predviđanja nepovoljnih trendova u 1989. godini.

Dugoročnim društvenim planom Jugoslavije za period od 1986. do 2000. godine predviđen je rast društvenog proizvoda ukupne privrede po prosečnoj godišnjoj stopi od 4,5 odsto. Pri tome je predviđen porast produktivnosti rada od oko 2,6 odsto i sredstava za opštu potrošnju od oko 3,5 odsto. Polazeći od ovih indikatora društveno-ekonomskog razvoja, procenjena su sredstva za finansiranje Jugoslovenske narodne armije i Teritorijalne odbrane, što je poslužilo kao materijalni okvir za koncipiranje Dugoročnog plana razvoja oružanih snaga SFRJ. Neostvarivanje planirane stope rasta realne vrednosti društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka umanjuje i osnovicu od koje se polazi pri utvrđivanju sredstava za finansiranje Jugoslovenske narodne armije i Teritorijalne odbrane.

Smanjenje ukupnog obima sredstava (što je bila dosadašnja praksa) i povećanje troškova na zadacima redovnog života i rada (ishrana, odevanje, komunalne usluge i dr.) neminovno dovode do smanjenja mogućnosti ulaganja u razvoj. To će zahtevati izuzetno velike napore da se obezbedi najneophodniji obim tehničke modernizacije i zaposle postojeći kapaciteti vojne industrije. Tekući trendovi i perspektive izvoza naoružanja i vojne opreme u izuzetno oštroj međunarodnoj konkurenciji neće nam ići u prilog. Proizvodnja i promet naoružanja postaju sve atraktivniji za tehničko-tehnološki i ekonomski razvijenije zemlje koje sužavaju prostor za međunarodni transfer naoružanja malim i nedovoljno razvijenim zemljama. U proizvodnji krupnih i složenih sredstava, s obzirom na rentabilan obim serije, one će sve više morati da kooperiraju s razvijenim zemljama.

<sup>5</sup> Društveni proizvod SFRJ, a i nacionalni dohodak kao osnovica za utvrđivanje sredstava za finansiranje JNA rastao je od 1952. do 1956. godine po izuzetno visokoj stopi od 10 do 12 odsto, a do 1980. godine po umerenijoj stopi od 6 odsto. Od tada je karakterističan vrlo mali rast čak i određena stagnacija. U nekim godinama, pa i u ovoj, on će imati negativan trend.

## SUMMARY

## ACTUAL PROBLEMS OF PLANNING AND FINANCING THE ARMED FORCES OF S.F.R.Y.

The author points out that the financing of the YPA has been for a long time now burdened by inadequate treatment of sources of financing and by irregular influx of funds, which affects all forms of development of the armed forces. In such unstable conditions even the best established and realized planning system is not able to alleviate or nullify the impact of external negative factors. The result of this situation is that technical modernization and other tasks of the life and work of the Army are significantly falling behind and are repeatedly being prolonged or postponed. After presenting a number of obvious deficiencies in the present manner of financing the armed forces, the author comments on new constitutional solutions which should bring about a reduction of these deficiencies.

With good reasons, the author suggests that necessary changes should be introduced into the Army planning system, and that this system should be upgraded by better utilization and application of modern work methodologies, by reaching a higher level of integration in the development of individual segments of the system, by creation of a wider and more reliable data base for planning the development of the armed forces, and by construction of mechanisms of indispensable control of flows of realization of plans and programmes.

## R É S U M É

## PROBLEMES ACTUELS DE LA PLANIFICATION ET DU FINANCEMENT DES FORCES ARMEES DE LA RSFY

Cet article indique que depuis assez longtemps le financement de l'APY est grevé par un traitement inadéquat des sources de financement et par une affluence irrégulière des fonds, ce qui a une conséquence défavorable sur tous les aspects du développement des forces armées. Dans les conditions si instables même le système de planification le mieux conçu et réalisé ne suffit pas pour atténuer ou annuler les facteurs négatifs extérieurs ce qui entraîne d'important à-coup dans la modernisation et dans l'exercice des fonctions de l'APY. Accusant les lacunes évidentes de l'actuel système de financement des forces armées, l'auteur offre son commentaire des formulations constitutionnelles nouvelles devant servir à combler les lacunes du système de financement de l'APY.

L'auteur cite, à just titre, la nécessité de réviser et de parachever le système de planification dans l'Armée par voie d'une meilleure utilisation de méthodologie moderne, par une intégration plus grande des différents segments du système, par la création d'une banque de données plus grande et plus fiable pour la planification du développement des forces armées, et par la mise au point d'un mécanisme de contrôle indispensable au suivi de la réalisation des plans et des programmes.

## Р Е З Ю М Е

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЯ  
ВООРУЖЕННЫХ СИЛ СФРЮ

В статье указывается на то, что финансирование ЮНА уже продолжительное время обременяет несоответствующее отношение к источникам финансирования и нерегулярный приток финансовых средств, что неблагоприятно отражается на все виды развития вооруженных сил. В таких неустойчивых условиях как бы хорошо ни была устроена и реализована система планирования не в состоянии смягчить или аннулировать внешние отрицательные факторы, вследствие чего техническая модернизация и другие задачи из жизни и работы ЮНА значительно отстают и отсрочиваются. Указывая на очевидные недостатки существующего способа финансирования вооруженных сил, автор комментирует новые конституционные решения, которые должны устранить нынешние недостатки в финансировании ЮНА.

Автор обосновывает необходимость изменений и достраивания армейской системы планирования использованием в большей степени современных методологий работы, большим объединением при развитии отдельных сегментов системы, созданием более широкой и надежной базы данных для планирования развития вооруженных сил, а также строительством механизмов необходимого контроля течений реализации планов и программ.