

Kritički osvrti

Kompleksan prilaz sistemu planiranja razvoja i finansiranja oružanih snaga SFRJ

(Jovan Matović, *Planiranje razvoja i finansiranje oružanih snaga*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd, 1990)

Pukovnik mr *MIRKO IVANČEVIĆ*

U knjizi *Planiranje razvoja i finansiranje oružanih snaga*, autor mr Jovan Matović razmatra specifičnosti finansiranja oružanih snaga uopšte, i analizira vojne izdatke u svetu i njihov uticaj na privredne tokove zemalja, upečatljivo odslikavajući sa ekonomskog aspekta pogubnost trke u naoružavanju, koja je kulminirala osamdesetih godina ovoga veka. Međutim, šteta je što za tu analizu autor nije koristio novije podatke o vojnim izdacima.

Dalje, u knjizi se analizira dosadašnji razvoj sistema planiranja i finansiranja JNA, počev od tipičnog budžetskog do savremenog integralnog planiranja razvoja organizacije, materijalne osnove i kadra, dajući, pri tome, bez dovoljno osnova, Ustavu iz 1974. godine ključnu ulogu i značaj u promeni sistema planiranja i finansiranja u JNA. Autor posebno analizira mesto i ulogu Vojnog servisa u sastavu Narodne banke Jugoslavije, koji obavlja bankarske poslove za potrebe narodne odbrane. Potom istražuje mogućnosti i pravce daljeg usavršavanja sistema planiranja razvoja i finansiranja JNA, uzimajući kao oslonac tog istraživanja savremeni sistem planiranja, programiranja i pripreme budžeta (sistem 3 PB), koji se koristi u oružanim snagama SAD i drugim zemljama Zapada.

U knjizi je prikazana kompleksna problematika sistema planiranja razvoja i finansiranja oružanih snaga, a izvršena istraživanja dobra su podloga za dalji rad na usavršavanju tih sistema, čime je knjiga mr Jovana Matovića opravdala svoje izlaženje.

Knjiga *Planiranje razvoja i finansiranje oružanih snaga*, autora mr Jovana Matovića, general-potpukovnika u penziji, verovatno će zainteresovati starešine koji se profesionalno bave problemima planiranja i finansiranja oružanih snaga, posebno JNA, ali i druge čitaoce koji su svedoci sve većih teškoća u finansiranju JNA i obezbeđenju stabilnih izvora sredstava finansiranja. O toj oblasti se relativno malo piše, te

iz nje ima malo stručnih radova u kojima se analiziraju problemi i tako doprinosi njihovom rešavanju. Zato je svako delo iz te oblasti dobrodošlo, pogotovu ako autor zadovolji interes čitalaca na pravi način.

Sa tog stanovišta, pokušaćemo da kritički ocenimo navedeno delo, odnosno da sagledamo koliko je odgovorilo aktuelnim problemima planiranja razvoja i finansiranja oružanih snaga, posebno JNA, i kakva nam rešenja nudi. Taj kriterijum možda nije potpuno objektivan, možda postavlja isuviše stroge, pa i specifične zahteve, iz kojih će neminovno proizići i stroža kritika nekih delova knjige, što, nadamo se, neće umanjiti njenu ukupnu vrednost.

U *predgovoru* autor kaže da je rad pokušaj da se kritički oceni sistem planiranja razvoja i finansiranja u našim oružanim snagama i sagledaju tendencije razvoja tog sistema. U osnovi, on to i jeste, u većoj ili manjoj meri, zavisno od oblasti ili perioda na koji se odnosi. Negde je autorovo izlaganje za čitaoca potpuno jasno, precizno, potkrepljeno pravim činjenicama i podacima, a zaključci su logični i predlozi prihvatljivi. Međutim, neka izlaganja su nejasna i površna, a mestimično se analiziraju i zastareli podaci. Na nekoliko mesta pogrešno su ispisani brojevi, pa se može steći utisak da su matematičke operacije nekorektno urađene (što se moglo izbeći brižljivim iščitavanjem teksta u korekturi ili pratećim ispravkama uz knjigu).

Autor je knjigu podelio na četiri dela, sa deset poglavlja. *Prvi deo* nosi naziv *Specifičnosti finansiranja oružanih snaga, vojni izdaci i njihov uticaj na ekonomiju zemlje*. U njemu autor prvo navodi neophodne definicije i sistematizacije finansijskog i fiskalnog sistema u svetu i u nas kao osnovu za shvatanje sistema finansiranja oružanih snaga.

Jugoslovenski koncept finansijskog sistema, u širem smislu, obuhvata monetarne, kreditne, bankarske, poreske i budžetske mere i instrumente za regulisanje tekuće ekonomske politke, uključujući poslovne finansije i finansije osiguranja. U užem smislu, finansijski sistem obuhvata javne prihode i javne rashode, odnosno budžetski sistem i javne fondove. Finansijski sistem treba da ostvaruje sopstvenu ravnotežu, koja je preduslov za ravnotežu ekonomskog sistema.

Fiskalni sistem, kao podsistem finansijskog sistema, obuhvata poreski i budžetski sistem. On zahvata novčane tokove

između društveno-političkih i interesnih zajednica, s jedne, i privrednih organizacija i pojedinaca, s druge strane. Proces otpočinje stvaranjem javnih prihoda, a zatim se nastavlja stvaranjem javnih rashoda. Time se javni prihod, zahvaćen iz dohotka i akumulacije privrednih organizacija i pojedinaca, reintegriše u nacionalne ekonomske tokove putem javnih rashoda.

U razmatranju finansijskog i fiskalnog sistema autor se zaustavlja na ustavnim reformama iz 1974. godine. Međutim, bilo bi dobro da je dao kritičku analizu tog sistema, uređenog Ustavom iz 1974. godine, i time barem nagovestio burne promene koje se sada dešavaju u našem ekonomskom sistemu i privrednoj reformi.

Autor se osvrće i na finansiranje funkcija države iz budžeta, tj. na finansiranje javnih potreba (opšte i zajedničke). U većini država u svetu tokom ovog veka rast državnih rashoda je brži od rasta nacionalnog dohotka, što je posledica ne samo povećanja javnih potreba već i povećanja ekonomskih funkcija države. Ima neka racionalna granica opterećenja nacionalnog dohotka državnim rashodima. Neki ekonomisti, na primer, Pael Samuelson, smatraju da je do 25 odsto, ali nema dokaza da bi izdvajanja i iznad tog procenta od nacionalnog dohotka izazvala diskontinuitet u reproduktivnom ciklusu privrede. Učešće rashoda države u društvenom proizvodu nekih evropskih zemalja kreće se od 14 (Jugoslavija) do 25 (Danska), ili čak 27 odsto (Švedska). Ti podaci odražavaju i opštedruštveni standard tih zemalja, jer državni rashodi, po pravilu, obuhvataju izdvajanja za obrazovanje, nauku, kulturu, zdravstvo, socijalno osiguranje, odbranu i troškove administracije. U našem društveno-ekonomskom i političkom sistemu znatan iznos sredstava opšte i zajedničke potrošnje raspoređuje se preko budžeta na nivoima društveno-političkih zajednica. Učešće budžetskih prihoda društveno-političkih zajednica u nacionalnom dohotku postepeno se smanjuje, počev od 1980. godine. Savezni budžet, koji čini nešto više od 50 odsto ukupnih budžetskih sredstava društveno-političkih zajednica, takođe procentualno opada u nacionalnom dohotku.

Mehanizam planiranja i finansiranja oružanih snaga, kao velikog potrošača budžetskih sredstava, mora biti usklađen s ekonomskim i finansijskim sistemom zemlje, ali mora da

zadrži i svoje specifičnosti, zbog specifične funkcije, zadataka i strukture oružanih snaga. Pre svega, oružane snage nemaju jedinstven izvor finansiranja: Teritorijalnu odbranu finansiraju društveno-političke zajednice i privredne organizacije, a jedinice i ustanove Jugoslovenske narodne armije finansiraju se iz budžeta federacije po jedinstveno utvrđenim principima, nezavisno od toga u kojem se delu zemlje nalaze. Zatim, vojne jedinice i ustanove ne daju svoj „proizvod“ za tržište i vrednost toga rada ne može se iskazati i uporediti sa drugim proizvodima i uslugama. To su neki od razloga za traženje specifičnih rešenja za planiranje i finansiranje vojske da bi se obezbedila što racionalnija upotreba sredstava.

U razmatranju budžeta federacije autor polazi od toga da se savezni budžet formira po modelu kvota, tj. da republike i pokrajine u vidu kvota izdvajaju sredstva za finansiranje funkcija federacije, i daje krikliku tog modela. Međutim, ne može se tvrditi da se sada naš savezni budžet formira po modelu kvota kada se sredstva za finansiranje funkcija federacije pretežno obezbeđuju iz izvornih prihoda federacije (osnovni porez na promet, carina i drugo), a samo preostali deo iz doprinosa republika i autonomnih pokrajina. Taj kvotni deo poslednjih godina čini svega 8–12 odsto ukupnih prihoda budžeta.

Konstatacija (str. 26) da se likvidnost oružanih snaga održava delovanjem Narodne banke Jugoslavije zahteva dodatna objašnjenja, jer navodi čitaoca na pogrešan zaključak da Narodna banka, čim oružanim snagama ponestane finansijskih sredstava, priskače sa svojim sredstvima. U stvari, postoji samo zakonska mogućnost da se, radi premošćavanja neusklađenosti priliva sa planiranim rashodima, federacija, pa i JNA, može zaduživati kod Narodne banke Jugoslavije, ali pod strogo utvrđenim uslovima. Međutim, uvođenjem mera kreditno-monetarne politike u okviru privredne reforme, te mogućnosti su sve manje. Tako je, na primer, u 1990. godini bilo izričito zabranjeno da se federacija zadužuje bilo kod Narodne banke Jugoslavije, bilo kod poslovnih banaka. Stoga je JNA poslednjih godina izuzetno osetljiva na neredovan priliv sredstava u budžet federacije, jer se to neposredno odražava na njenu likvidnost.

U prvom delu knjige najveću pažnju privlači *Treće poglavlje – Vojni izdaci i njihov uticaj na ekonomiju zemlje*. Brojnim

podacima o vojnim izdacima u svetu i njihovom ubrzanom rastu autor i s ekonomskog aspekta upečatljivo oslikava pogubnost trke u naoružavanju, koja je kulminirala početkom osamdesetih godina ovoga veka. Naša zemlja, i pored opredeljenja za nesvrstanu politiku, u takvom okruženju nije mogla a da ne stvara jaku i modernu armiju radi očuvanja svoje bezbednosti. U seriji podataka o izdvajanju sredstava za JNA od 1945. do 1986. godine vidljivo je da učešće tih izdvajanja u nacionalnom dohotku ima tendenciju opadanja, ako se izuzmu krizne vojno-političke situacije u okruženju.

APSURDNOST TRKE U NAORUŽAVANJU

Godišnja stopa izdvajanja iz nacionalnog dohotka za vojne rashode u svetu povećava se po stopi od 10 do 12 odsto. Za vojne potrebe 1983. godine izdvojeno je u svetu oko 800, a za zdravstvo, na primer, oko 80 milijardi dolara. U 1988. godini vojni izdaci su već dostigli 1.000 milijardi dolara. Međutim, to su samo nominalni budžetski izdaci za vojne potrebe. Ukupni vojni troškovi su mnogo veći ako se uzme u obzir i okruženje, angažovanje na vojnim programima proizvodnje, zatim oduzimanje radne snage privredi, gubitak proizvodnih radnih časova, i drugo. Vojni izdaci obuhvataju sve društvene delatnosti, dobijaju poseban tretman i postaju posebna sila, povezujući se ne samo kao vojna već i kao tehnička, tehnološka, naučna, politička i industrijska struktura, stvarajući na taj način vojnoindustrijski kompleks. Navedeni podaci pokazuju da je vojna mašinerija narasla toliko da direktno ugrožava sopstvenu ekonomiju, koju navodno treba da zaštiti od spoljnog agresora, čija armija takođe ugrožava ekonomiju svoje zemlje. Tu besmisao trke u naoružavanju autor naziva apsurdom ove planete, a svojim sopstvenim analizama i analizama drugih autora razotkriva neke zablude o korisnom uticaju vojnih izdataka na privredni razvoj zemlje. Nemačko i japansko iskustvo je pokazalo da je u vreme dok te zemlje nisu imale izdatke za vojne potrebe privredni razvoj bio u usponu (iako to nije bio jedini razlog). Već pedesetih godina, kada je Nemačka formirala oružane snage, nastali su poremećaji u proizvodnim faktorima, a naročito na tržištu

radne snage. Ne može se poreći korelacija između kretanja broja radnika za vojne potrebe i broja stranih radnika u Nemačkoj u periodu od 1960. do 1967. godine. Analiza uticaja vojnih izdataka na sektore nacionalne ekonomije nameće zaključak da samo u uslovima nezaposlenosti proizvodnih kapaciteta i kada tržište ne može da apsorbuje proizvedenu robu vojna potrošnja deluje stabilizirajuće na privredne tokove.

O uticaju vojnih izdataka na tehnički progres i inovacije oprečna su mišljenja vojnih stručnjaka i ekonomista. Vojni stručnjaci tvrde da sva značajnija otkrića i tehnička saznanja potiču od istraživanja za vojne potrebe, odnosno da su se ta saznanja kasnije koristila za civilne potrebe, što je znatno uticalo na promenu tehnologije rada i povećanje produktivnosti rada u svim sferama društvene delatnosti. Zastupnici te teze smatraju da se na taj način kompenzuju negativni uticaji vojnih izdataka na druge faktore proizvodnje i da su oni neznačajni u odnosu na efekte koje obezbeđuju vojni izdaci putem tehnoloških inovacija.

Nasuprot tome, veći broj ekonomista u svetu zastupa tezu o neproductivnosti i nekorisnosti vojnih izdataka. Tehnički pronalasci mogli bi se ostvariti i bez držanja ogromnih armija, koje neproductivno troše znatan deo nacionalnog dohotka. Autor zaključuje da se u ime tehnološkog razvoja ne može pravdati nezapamćeno gomilanje oružja, koje preti da uništi svet.

Autoru se može donekle zameriti što u tom poglavlju mestimično koristi i analizira neke stare podatke o vojnim izdacima (od pre 20, pa i 30 godina) i što se poziva na literaturu iz tog perioda. Jer, u uslovima brzog tehnološkog razvoja, rasta vojnih izdataka i velikih promena u međunarodnoj vojnoj i političkoj situaciji takvi podaci brzo zastarevaju i analize postaju neaktuelne.

PRENAGLAŠEN ZNAČAJ USTAVA IZ 1974. GODINE U SISTEMU PLANIRANJA U ORUŽANIM SNAGAMA

U drugom delu knjige autor prikazuje i analizira sadašnji sistem planiranja razvoja i finansiranja Jugoslovenske narodne armije. Pri tome, čitav posleratni razvoj sistema planiranja i

finansiranja u Jugoslovenskoj narodnoj armiji deli na period do donošenja Ustava 1974. godine i period posle donošenja Ustava. Time je Ustavu iz 1974. dao osnovnu ulogu i značaj u promeni sistema planiranja i finansiranja u JNA. Mislimo da za takav pristup nema osnova. Ustav iz 1974. godine i na osnovu njega doneti Zakon o narodnoj odbrani i Zakon o osnovama sistema društvenog planiranja značajno su uticali na sistem planiranja opštenarodne odbrane u smislu područstvljavanja njene funkcije planiranja i finansiranja do najsitnijih društvenih ćelija (osnovne organizacije udruženog rada i mesne zajednice), na osnovama samoupravnog sporazumevanja i društvenog dogovaranja. Međutim, ti zakoni i metodologije planiranja donete na osnovu njih nisu značajno uticali na sistem planiranja razvoja JNA, pa ni oružanih snaga u celini. Sistem planiranja razvoja JNA usavršavao se i razvijao prema zahtevu stalne racionalizacije organizacije i metodologije, koristeći iskustva stranih armija i dostignuća u razvoju naučnih metoda i tehnika analiza i planiranja. Više je slučajna podudarnost donošenja Ustava s uvođenjem savremenog sistema planiranja razvoja u naše oružane snage, čije su izučavanje, razrada i uvođenje obavljani u periodu od 1971. do 1975. godine. Prema tome, temelji sadašnjeg sistema planiranja razvoja JNA i OS u celini postavljeni su 1975. godine, i od tada su samo usavršavani i dograđivani prema razvoju organizacija oružanih snaga, metoda i tehnika analiza i planiranja i informacione osnove. Zbog nepoštovanja takvog toka događaja u razvoju sistema planiranja u JNA javljaju se i pogrešna obeležavanja karakterističnih sistema planiranja po periodima. Tako se, na primer, u poglavlju o karakteristikama sistema planiranja posle 1970. navode, u stvari, karakteristike sistema koji je uveden od 1975. godine; zatim je prelomna godina čas 1975, čas 1974, i slično. Sve to zbunjuje čitaoca, jer često ne zna koji se sistem prikazuje i analizira. No, ako se zanemari ta vremenska nesistematičnost i ako se četvrta i šesta glava razmatraju kao celina, u knjizi je dobro prikazan celokupni razvoj sistema planiranja u JNA, naglašene su njegove značajne karakteristike i navedene kritičke ocene.

Sistem planiranja je prolazio kroz više faza – od tipičnog budžetskog planiranja rashoda do savremenog integralnog planiranja razvoja organizacije, materijalne osnove i kadra, sa

potrebnom decentralizacijom funkcije planiranja, do osnovnih jedinica četvrtog nivoa, saglasno decentralizaciji rukovođenja i komandovanja. Funkcija planiranja je u neposrednoj nadležnosti komandanta, koji je odgovoran i za sprovođenje planova. Funkcijom planiranja obezbeđuje se plansko usmeravanje razvoja svakog elementa pojedinačno i oružanih snaga u celini. Metodologijom je obezbeđeno da se srednjoročni planovi razvoja i godišnji planovi zadataka i finansiranja izrađuju po jedinstvenoj strukturi zadatka, što omogućuje primenu informatike i praćenje sprovođenja planova po delovima i u celini. U planiranju zadataka i finansijskih sredstava primenjuje se bilansni metod, tj. zadaci i sredstva potrebna za njihovo obavljanje planiraju se u okviru raspoloživih sredstava. Kao posledica takvog opredeljenja definisani su standardni zadaci, koji su nosioci troškova. Vezivanjem troškova za zadatke postiže se njihovo vrednosno dimenzionisanje, što je omogućilo da se zadaci redovne delatnosti u potpunosti normiraju i planiraju na osnovu brojnih stanja jedinica normiranja.

VOJNA JEDINICA ILI USTANOVA – INTEGRALNI SISTEM RESURSA

Autor u šestoj glavi opisuje i analizira *sistem planiranja* koji je uveden 1974. godine, ne uzimajući u obzir dosadašnja važna usavršavanja tog sistema, posebno 1979. i 1984. godine. Stoga su neke njegove ocene i kritike prevaziđene i neaktuelne. Međutim, tačna je ocena da standardni planski zadaci postavljeni klasifikacijom ne mogu (samo oni) biti osnova za ocenu borbene efikasnosti vojne jedinice, niti se njena borbena gotovost može dovoditi u odnos s uloženim sredstvima po zadacima važeće klasifikacije. Autor smatra da zadatak vojske nije ishrana, odevanje, smeštaj, održavanje i remont itd. Vojni zadatak u smislu planiranja trebalo bi da bude kombinacija sredstava, ljudstva, materijala, i infrastrukture, koja čini određeni vojni potencijal, vojnu silu, vojnu podršku ili drugu vojnu izvršnu funkciju. Iz toga proizlazi da bi zadatak trebalo da predstavlja vojna jedinica ili ustanova, kao integralni sistem resursa. Tu postavku autor kasnije koristi kao polazište za predlaganje daljeg usavršavanja sistema planiranja.

Uporedo s analizom sistema planiranja, autor izlaže i analizira *sistem finansiranja* u JNA. Pri tome dobro uočava i objašnjava organsku vezu između planiranja i finansiranja. Ako planiranje u Armiji ima zadatak da svojim principima, metodama, modelima, sistemima i tehnikama objedini vojne resurse (organizacijski, ljudski, materijalni itd.) kroz zadatke i jedinice, onda finansiranje svojim mehanizmima (organizacija, tokovi, instrumenti) treba da omogući strujanje novčanih sredstava kroz sve kanale armijskog organizma. Sistemu planiranja prilagođava se finansijska organizacija, finansijski tokovi i finansijski instrumenti. Finansijska služba, koja obavlja sve funkcije finansijskog poslovanja za potrebe mirnodopske i ratne armije, razvijala se uporedo sa razvojem Armije i prema razvoju sistema planiranja. Do 1983. godine imala je karakteristike klasične finansijske službe.

U 1983. godini spojeni su planiranje i finansiranje u jedinstvenu funkciju, čime je omogućeno valjanije vrednovanje i uvažavanje ekonomskog činioca u svim fazama izrade i sprovođenja planova. Organi te objedinjene službe locirani su na svim nivoima planiranja i materijalno-finansijskog poslovanja, od najvišeg do četvrtog nivoa. Izvršno-finansijske funkcije obavljaju računovodstveni centri, koji su formirani pri SSNO, komandama armija (sada vojne oblasti) i njima ravnim komandama.

Autor opisuje i prikazuje tokove novčanih sredstava i njihovo kruženje u toku godine, raspodelu sredstava prema nameni (režim novčanih sredstava), zatim karakteristike finansiranja jedinica i ustanova, nabavki naoružanja i vojne opreme, finansiranja naučnoistraživačkog rada, stambene izgradnje, kapaciteta za proizvodnju naoružanja i vojne opreme, penzionog, invalidskog i zdravstvenog osiguranja. Režim novčanih sredstava razvio se od klasičnih budžetskih partija i pozicija do podele sredstava na osnovne namene: za razvoj i opremanje, za redovnu delatnost i za posebne namene. Autor kritikuje takvu podelu, naročito to što su u sredstva za redovnu delatnost svrstana i sredstva za izgradnju vojnograđevinskih objekata, koja su osnovna sredstva i spadaju u kategoriju investicija. Zato smatra da je bolja podela i usmeravanje finansijskih sredstava na dve glavne delatnosti i namene: borbenu gotovost i elemente standarda.

U finansiranju vojnih jedinica i ustanova primenjuju se dva osnovna načina: putem budžeta i po principu sticanja i raspodele dohotka. Jedno vreme (od 1970. do 1975. godine) primenjivan je i kvotni način, koji je, u stvari, bio budžetski, s elementima stimulativnijeg nagrađivanja i vezivanja troškova za zadatke. Kvotni način finansiranja imao je brojne slabosti, zbog čega je ukinut, a ustanove su prešle na budžetski način finansiranja. Način finansiranja po principu sticanja i raspodele dohotka (kod ustanova koje se bave proizvodnom ili uslužnom delatnošću) autor smatra stimulativnijim od budžetskog, jer se mogu ispoljiti ekonomski principi kao rentabilnost, produktivnost i ekonomičnost. Autor, međutim, ne ulazi u dublje analize i ne dokazuje svoje tvrdnje, pa se može postaviti pitanje da li su one tačne, naročito u sadašnjim uslovima, koje nameće privredna reforma i smanjeni obim sredstava za finansiranje Armije.

Analizirajući i ocenjujući sistem finansiranja i materijalno-finansijsko poslovanje, autor posebnu pažnju posvećuje načinu naturalnog snabdevanja jedinica na tzv. vojnom tržištu, putem veza pozadinskog obezbeđenja (skladišta, baze, servisi itd.). Smatra da su u takvom sistemu obračunski odnosi i veze između jedinica i tih pozadinskih ustanova veoma složeni, iako se ne vrši efektivno plaćanje, već se dugovno-potražni odnosi knjigovodstveno probijaju i prenose sredstva sa plana jedinice na plan snabdevačke baze, i da je to najveći nedostatak sadašnjeg sistema finansiranja i poslovanja.

Povodom izlaganja sistema finansiranja mogla bi se dati navedena primedba da će čitalac lakše pratiti razvoj tog sistema i sagledati njegovu celinu ako čita u kontinuitetu odgovarajuća poglavlja iz četvrte i šeste glave. Pri tome, ipak mu ostaje neshvatljivo detaljno opisivanje i prikazivanje sistema finansiranja iz, na primer, 1965, dok sisteme posle 1975. godine gotovo nije prikazao, a pogotovu ne sadašnji sistem. Čitaocu ne može biti jasno ni zašto se prilikom prikazivanja ulaganja za borbenu gotovost i elemente standarda navode podaci za neke strane armije za period od 1967. do 1972. godine (za italijansku armiju za 1963, a za JNA za 1975. godinu), i kako se na osnovu tako neuporedivih podataka izvodi zaključak da su ti odnosi u nas najpovoljniji.

UTICAJ SAVREMENOG SISTEMA PLANIRANJA NA PLANIRANJE RAZVOJA I FINANSIRANJE U NAŠIM ORUŽANIM SNAGAMA

Treći deo knjige ima, po našem mišljenju, najveću vrednost s aspekta istraživanja mogućnosti i pravaca daljeg usavršavanja sistema planiranja razvoja i finansiranja Jugoslovenske narodne armije. Kao osnovu za to istraživanje autor uzima savremeni sistem planiranja razvijen u oružanim snagama SAD, a kasnije i u drugim zemljama Zapada, poznat pod nazivom *Planiranje, programiranje i priprema budžeta (3 PB)*. U tom sistemu osnovni proces se odvija prema sledećem: utvrđuju se ciljevi i zadaci oružanih snaga; za svaki zadatak i postizanje određenog cilja određuje se sistem (organizaciona celina materijalno-tehničkih sredstava, ljudstva i infrastrukture) ili više sistema koji su osposobljeni za obavljanje zadataka; za svaki sistem izrađuje se program, raščlanjuje se na sastavne delove (potprogrami i elementi programa), a za svaki elemenat programa procenjuju se potrebni resursi za period od pet godina i za svaku godinu pojedinačno. U dinamičkom sistemu taj proces se stalno preispituje, analizira i traže najpovoljnija rešenja. Zato je analiza sistema, kao skup analitičkih metoda i tehnika za iznalaženje optimalne varijante kojom se postiže cilj, nezaobilazna u sistemu 3 PB. Autor ocenjuje da postojeći sistem planiranja koji se primenjuje u nas ima mnogo elemenata sistema 3PB, na primer, klasifikacija zadataka, sistem obračuna između jedinica, integralnost planiranja, decentralizacija, i drugo.

U metodološkom pristupu primeni sistema 3PB u JNA, prema autorovom predlogu, plan razvoja JNA sastojao bi se od određenog broja glavnih programa, programa, potprograma i elemenata programa. Takvo klasiranje zadataka značajno menja sistem planiranja. Sa planiranja troškova prešlo bi se na planiranje razvoja borbene efikasnosti jedinica i ustanova, pri čemu alternativni troškovi pojedinih programa služe kao indikator za izbor najpovoljnije varijante. Lista glavnih programa trebalo bi da bude takva da se dobije sistematičan pregled oružanih snaga. Tako, na primer, za glavne programe autor predlaže: sistem komandovanja, KoV,

RV i PVO, RM, škole, naučnoistraživački rad i opitne centre. Programi i potprogrami bi bili veće organizacione celine u okviru glavnih programa. Osnovna planska veličina bio bi elemenat programa koji bi odgovarao, na primer, jedinici – ustanovi ranga puka – brigade ili drugoj osnovnoj organizacionoj celini ljudstva, tehničkih sredstava i infrastrukture namenjenoj za obavljanje određenih zadataka u funkciji odbrane. Na osnovu fizičke strukture elementa programa utvrđuju se vrste i obim troškova za svaku godinu u periodu od pet godina, na primer, plate i drugi lični izdaci, podrška ljudstva, nabavka borbenih sistema, remont, izgradnja objekata itd. Značajno je da se za elemenat programa vežu svi troškovi i ulaganja, a od elementa programa polaze svi podaci, i za resurse i za vrednosti, dok se kumuliranje obavlja u glavnom programu.

Navedeni metodološki pristup primeni sistema planiranja, programiranja i pripremanja budžeta u RV i PVO izgleda prihvatljiv, i ne mogu mu se staviti neke primedbe. Međutim, pristup je dat uopšteno, kao globalni model, pa je teško uočiti mnoštvo problema koji bi se javili u praktičnoj primeni. Bilo bi dobro da je autor istražio koliko je postojeća organizacijska struktura JNA pogodna za primenu modela programa kao zaokruženih organizacijskih celina, jer je, na primer, sektor pozadine jednim delom intervidovski, Generalštab je intervidovski i zajednički za oružane snage u celini, organizacijsko-formacijska struktura jedinica je veoma promenljiva i nestandardna, šema pozadinskog obezbeđenja je veoma složena itd. Sve to uslovljava da model *3PB* u predviđenoj primeni izgubi svoj osnovni instrument: mogućnost primene analize i ocene troškova – efikasnosti za svaki program, za svaku jedinicu. Radi informisanja čitalaca treba reći da su u dogradnji sistema planiranja činjeni pokušaji da se uvede programski model planiranja, ali iz navedenih razloga i poteškoća koje iz toga proizilaze nije mogao praktično da se sprovede. No, to nije razlog da se umanju autorov doprinos u toj oblasti. Naprotiv, on je mnoge elemente sistematizovao, definisao uslove i polazišta i stvorio dobru podlogu za dalje napore u tom pravcu.

Prema predloženom modelu planiranja, i sistem finansiranja bi morao da se prilagodi finansiranju programa i njihovoj realizaciji. Finansijska sredstva za redovnu delatnost, prema tome modelu, dodeljivala bi se elementu programa (puk,

brigada, i druga organizaciona celina tog nivoa) u vidu kvote preko žiro-računa vojnoračunovodstvenog centra. Ostala finansijska sredstva usmeravala bi se na armijske strukture koje su, prema nadležnosti, određene za centralizovanu realizaciju tih planova. Tako, na primer, na prvom i najvišem nivou objedinjavale bi se i centralizovano realizovale potrebe u opremi i naoružanju, a za sredstva redovne delatnosti jedinice bi koristile usluge jedinica baze i skladišta. Pri tome bi se, takođe, koristio knjigovodstveni obračun između jedinica i ustanova, bez efektivnog plaćanja.

Opisani model finansiranja, u suštini, odgovara sadašnjem načinu finansiranja. U završnici njegovog opisa autor zahteva da: „Na kraju godine, kada se sastavlja završni račun, elemenat programa vrši ukupno bilansiranje stanja sredstava i poslovanja i ceni efikasnost obuke i borbene gotovosti, stavljajući u odnos ukupno utrošena sredstva sa postignutim rezultatom i upoređujući te pokazatelje sa drugim sličnim jedinicama“. To je najvažniji zahtev i ključ za efikasnu primenu celokupnog modela *3PB* u planiranju razvoja, ali i najveći problem u pogledu izvodljivosti. Stoga je trebalo, umesto što se zadržao samo na načelnom opredeljenju, da ga autor dalje metodološki razradi i konkretizuje.

MESTO I ULOGA VOJNOG SERVISA U BANKARSKIM POSLOVIMA ZA POTREBE NARODNE ODBRANE

Petu glavu knjige autor je posvetio razmatranju sadašnjeg mesta, uloge i zadataka Vojnog servisa kao specijalizovane organizacije u sastavu Narodne banke Jugoslavije, koji obavlja bankarske poslove za potrebe narodne odbrane. Iako se nalazi u sastavu Narodne banke Jugoslavije, on ima izdvojeno poslovanje i posebno knjigovodstvo na principima poslovne banke. Na pitanje da li u budžetskom mehanizmu putem koga se finansira Armija treba banka, daje se potvrđan odgovor. Armija se finansira po složenoj šemi, koja zahvata budžetske, ali i investicione tokove. Tu se ukrštaju planovi, programi, proizvodnja, promet, uvoz, izvoz, složena domaća i međunarodna kooperacija, višegodišnja i mnogostruka. U tako složene odnose mora se ubaciti bankarska institucija da prihvati

novčane tokove i da im da prave i ekonomski efikasne tokove. Banka se u čitavom mehanizmu pojavljuje kao akcelerator, a to znači da postojeću novčanu masu u kanalima vojnih struktura ubrzava i, na taj način, njima ekonomiše. Globalno strujanje finansijskih tokova je tako podešeno da sredstva koja miruju odmah upadaju u tokove Vojnog servisa, koji im daje nove „zadatke“ i ubrzava tok. To je osnovna ekonomska prednost ubacivanja banke u finansijski sistem Armije. Sva slobodna sredstva na žiro-računima vojnih jedinica i ustanova koncentrišu se preko filijala SDK i stvaraju kreditni potencijal Vojnog servisa za kratkoročno kreditiranje vojnih porudžbina. Sredstva JNA namenjena za razvojne zadatke, koji imaju investicioni karakter, koncentrišu se u SSNO i deponuju na račune Vojnog servisa. Od tih sredstava, zatim od sredstava ustanova koje posluju po principu sticanja i raspodele dohotka, radnih organizacija koje proizvode naoružanje i vojnu opremu, štabova Teritorijalne odbrane itd., formira se kreditni potencijal Vojnog servisa, a njegov najveći deo čine sredstva JNA. Zbog specifičnosti Vojnog servisa, koji ima elemente poslovne banke a nalazi se u sastavu Narodne banke Jugoslavije, njegovu poslovnu politiku utvrđuje Savet Vojnog servisa, uz saglasnost saveznog sekretara za narodnu odbranu i Saveta guvernera Narodne banke. Autor smatra da za utvrđivanje poslovne politike Vojnog servisa nisu samo zainteresovani SSNO i Narodna banka Jugoslavije nego i proizvođači naoružanja i vojne opreme, te da u Savet Vojnog servisa treba uključiti i predstavnike tih proizvođača. Uz to se kritički osvrće i na način donošenja odluka o kreditnoj alokaciji sredstava Vojnog servisa. Odluke se donose na tri mesta: u pojedinim vojnim organima za investiciona ulaganja, u stručnim službama Vojnog servisa za kratkoročno kreditiranje, a za ostale kredite odluke donosi kreditni odbor Vojnog servisa. Pri tome, kriterijumi za alokaciju resursa nisu dovoljno definisani, niti se valjano primenjuju, što sve umanjuje ekonomsku efikasnost sredstava. Autor na kraju zaključuje da je, sa stanovišta mehanizma finansiranja oružanih snaga, Vojni servis akcelerator novčane mase i da, donekle, vrši multiplikaciju te mase, što utiče na ekonomičnost i racionalnost novčanih tokova i uvećava kreditne mogućnosti armijske ekonomike.

U posebnoj, *osmoj glavi* autor posmatra *mesto i ulogu Vojnog servisa Narodne banke Jugoslavije u savremenijem*

sistemu planiranja i finansiranja Armije i razmatra funkcije koje bi trebalo još više razviti u mobilizaciji finansijskih sredstava. Smatra da se može povećati potencijal Vojnog servisa na sledeći način: usmeravanjem štednje vojnih i građanskih lica preko štedne službe, koja bi se formirala u okviru Vojnog servisa; vezivanjem sredstava fabrika koje proizvode naoružanje i vojnu opremu; usmeravanjem dela sredstava namenjenih za kreditiranje izvoza naoružanja i vojne opreme, i usmeravanjem sredstava koja se odvajaju za potrebe Teritorijalne odbrane. Kvalitet izvora povećao bi se tako što bi se sva namenska sredstva Armije usmeravala preko posebnih računa, dobijala fondovske karakteristike i uključivala u potencijale Vojnog servisa. U vezi s donošenjem kreditnih odluka, autor predlaže da se svi zahtevi za dodelu kredita usmere preko Kreditnog odbora Vojnog servisa, koji bi te odluke donosio ili davao stručna mišljenja i preporuke organima koji donose odluke. U definisanju kriterijuma kreditne alokacije Vojnog servisa, za potpuno poštovanje vojnih prioriteta, moraju se uvažavati i ekonomski kriterijumi koji važe u poslovnim bankama u privredi. To su: tehničko-tehnološki kriterijumi, kriterijumi rentabilnosti i likvidnosti i kriterijumi zaduženosti, a autor ih prikazuje matematičkim izrazima i primerima.

O SISTEMU FINANSIRANJA TERITORIJALNE ODBRANE

Četvrti deo knjige (deveta i deseta glava) obuhvata osnovne karakteristike sistema planiranja razvoja i finansiranja Teritorijalne odbrane. U uvodnom izlaganju autor se vraća isuviše daleko u prošlost, pa neke postavke zvuče anahrono. No, tome je uzrok ne toliko greška autora, koliko brzina razvoja događaja i promene shvatanja u svetu i u nas. Međutim, nema opravdanja autorovo zadržavanje na detaljnoj analizi problema planiranja i finansiranja Teritorijalne odbrane od pre 30 godina da bi samo pomenuo aktuelne probleme, koji se pojačavaju u uslovima ekonomske krize i osiromašenja subjekata finansiranja. U vezi s daljim usavršavanjem sistema planiranja i finansiranja, autor smatra da postoje svi realni

uslovi da se *sistem planiranja, programiranja i pripreme budžeta* primeni i u Teritorijalnoj odbrani. Glavni programi bi bili na nivou republike, programi na nivou opština, a elementi programa bi bile jedinice i ustanove Teritorijalne odbrane.

Sistem finansiranja Teritorijalne odbrane po modelu programa bio bi složeniji, jer se mora uspostaviti finansijski mehanizam preko kojeg bi se prikupljala novčana sredstva od radnih organizacija i opština do republika, i tako prikupljena alocirala na programe. Autor vidi rešenje u mehanizmu samoupravnih sporazuma na nivou opština i društvenog dogovora na nivou republike. Očigledno, takav mehanizam sada više ne bi funkcionisao, pa treba u daljem istraživanju tražiti druge.

*

Na kraju, može se zaključiti da je knjiga mr Jovana Matovića *Planiranje razvoja i finansiranje oružanih snaga* opravdala svoje izlaženje, bez obzira na neke manjkavosti, koje su više tehničke, nego suštinske. Autor je, jasnim i pristupačnim stilom, uspeo čitaocu da prikaže kompleksnu problematiku sistema planiranja razvoja i finansiranja oružanih snaga u nas, a svojim istraživanjima stvorio je dobru podlogu za dalji rad na usavršavanju tih sistema.

S U M M A R Y

A COMPLEX APPROACH TO THE SYSTEM OF PLANNING THE DEVELOPMENT AND FINANCING THE ARMED FORCES OF S.F.R.Y.

In his book *Planiranje razvoja i finansiranje oružanih snaga* (Planning the Development and Financing of the Armed Forces) the author, M Sc Jovan Matović considers peculiarities of financing the armed forces in general, and analyses military expenditures in the world and their impact on economies of countries, vividly depicting from the economic aspect the balefulness of the arms race, which reached its peak in the Eighties. However, it is to be regretted that the author did not use the latest data on military expenditures.

In the book is further analysed the development of the system of planning and development of the Yugoslav People's Army to date, from the conventional budget funding to the modern integrated planning of development

of its organization, material basis and personnel. Thereat the constitution of 1974 is ascribed, although without sufficient justification, the key role and significance in the process of changing the system of planning and financing in the YPA. The author also analyses the place and role of the Military Service Department of the National Bank of Yugoslavia, which carries out banking operations for the needs of national defence. Thereafter he explores possibilities and directions of further development of the system of planning of the build-up and financing of the YPA, starting from the modern system of planning, programming and working out of the budget (system 3 PB), which is used in the armed forces of the USA and other countries of the West.

In the book are displayed complex problems of the system of planning of development and financing of the armed forces, and this research effort makes a sound foundation for further work on the development of these systems, which amply justifies the publishing of this book.

R E S U M E

APROCHE COMPLEXE DU SYSTEME DE PLANIFICATION DU DEVELOPPEMENT ET DU FINANCEMENT DES FORCES ARMEES

Dans le livre „Planification du développement et du financement des forces armées“, auteur Mr. Jovan Matović étudie les points spécifiques du financement des forces armées en général et fait une analyse des budgets militaires dans le monde ainsi que leur influence sur les courants économiques des pays, décrivant impressivement les dangers de la course aux armements, qui a atteint le point culminant durant les années quatrevingt de ce siècle. Le dommage que l'auteur n'a pas utilisé les données plus récentes sur les dépenses militaires.

En suite, il fait l'analyse du système de planification et du financement de l'APY, à partir de la planification budgétaire typique jusqu'à le développement integral de planification de la base matérielle et du cadre, donnant à la Constitution de l'année 1974 le rôle clé pour le changement du système de planification et de financement de l'APY. L'auteur fait analyse particulière du Service militaire de la Banque Populaire Yougoslave qui réalise les affaires bancaires concernant les besoins de la défense populaire. En suite, il fait les recherches des possibilités et des directions de perfectionnement du système de planification du développement et du financement de l'APY, le programmation et les préparatifs du budget (le système 3 P B), qui est en application dans les forces armées des EUA et dans d'autres pays occidentaux.

Dans le livre on a montré les problèmes complexes du système de planification du développement et du financement des forces armées et aussi les recherches faites qui sont la base pour la suite du travail sur le perfectionnement de ces systèmes, ce que prouve que le livre de Mr. Jovan Matović a trouvé la preuve de son appartition.

РЕЗЮМЕ

КОМПЛЕКСНИЙ ПОДХОД К СИСТЕМЕ ПЛАНИРОВАНИЯ
РАЗВИТИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ООУОЖЕННЫХ СИЛ СФРЮ

В книге *Планирование развития и финансирования вооруженных сил* автор канд. наук Йован Миятович рассматривает специфику финансирования вооруженных сил вообще и анализирует военные расходы в мире и их влияние на экономические течения стран, убедительно показывая при помощи экономического аспекта всю пагубность гонки вооружений, достигшей своей кульминации в восьмидесятые года этого века. Жаль, что для этого анализа автор не пользовался более новыми данными о военных расходах.

В дальнейшем в книге подвергается анализу имевшееся до сих пор развитие системы планирования и финансирования ЮНА, начиная с типичного бюджетного, вплоть до современного интегрального планирования развития организации, материальной основы и кадров, придавая при этом без достаточного обоснования Конституции из 1974 года существенную роль и значение в изменении системы планирования и финансирования в ЮНА. Особому анализу автор подвергал роль Военного сервиса в составе Народного банка Югославии, который занимается банковскими делами для потребностей народной обороны. Потом автор исследует возможности и направления дальнейшего совершенствования системы планирования развития и финансирования ЮНА, используя в качестве опоры для этих исследований современную систему планирования, программирования и подготовки бюджета (систему 3 РВ), применяемую в вооруженных силах США и других странах Запада.

В книге показывается комплексная проблематика системы планирования развития и финансирования вооруженных сил, а выполненные исследования являются хорошей основой для дальнейшей работы над совершенствованием этих систем, чем книга канд. наука Йована Матовича оправдывает свой выход на свет.