

Ekonomski položaj Vojske Jugoslavije u novim ekonomskim i političkim uslovima

General-major dr *SRETEN ČUPIC*

Autor u članku razmatra promene ekonomskih i političkih uslova nakon burnih događaja u Centralnoj i Istočnoj Evropi, kao i na Balkanu, s posebnim osvrtom na buduće uslove i njihov uticaj na ekonomski položaj Vojske.

U članku je veoma stručno i argumentovano izložena uporedna analiza ekonomske moći zemlje i projektovane veličine Vojske Jugoslavije. Autor je analitički ukazao na nesklad između ta dva parametra i na neophodnost da se usklade u toku 1993. godine, kako bi u tekucem i narednom srednjoročju bila povoljnija struktura trošenja vojnog budžeta. Naravno, uz poštovanje osnovnih principa na kojima se zasniva proces transformacije Vojske Jugoslavije.

Uvod

Na prostoru bivše SFRJ, kao i na prostoru čitave istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza, započete su velike promene, u kojima dominiraju dva uporedna procesa: prekompozicija država i promena društvenog poretka u njima. Prema širini zahvata i dubini prodiranja u društvena tkiva tih zemalja te promene su *istorijske*, a prema prostoru na kojem se dešavaju mogu se označiti kao *svetski proces*.

Kao rezultati tih promena, na prostoru bivše SFRJ sada postoji pet nezavisnih država, u kojima je u toku proces transformacije društvenog uređenja iz nasleđenog socijalističkog u „savremeni“ ili „moderni“ kapitalizam, čije bi osnovne karakteristike trebalo da budu demokratija, poštovanje ljudskih prava i tržišna ekonomija. U okviru toga, Savezna Republika Jugoslavija u sadašnjim granicama nesporna je činjenica. Uz odgovarajuću ustavnu reformu (što je osnov državnog programa predsednika Čosića), ona će se izgrađivati kao demokratska država tipa moderne i efikasne federacije, sa višestranačkom parlamentarnom vlašću i ekonomskim sistemom zasnovanim na pravnoj državi i tržišnim principima privređivanja. Na osnovu tih karakteristika, ona bi doista trebalo da postane nova država, sa novom geografijom, novim ekonomskim potencijalima i bogatstvom, novom političkom i društvenom strukturom i novim sistemom funkcionisanja vlasti i privrede. Takvoj novoj državi očigledno treba i nova politika odbrane, nova vojna doktrina i strategija, a time i nova organizacija njenih oružanih snaga i odbrambenog sistema. Neke od tih „novina“, naročito one neodložne i pragmatične, kao što su opšta struktura i režim službe u Vojsci,

osnove sistema odbrane zemlje, materijalno obezbeđenje procesa transformacije Vojske itd., već su definisane i nalaze se u pravnoj proceduri. Međutim, veći i značajniji deo, koji se odnosi na politiku, doktrinu i strategiju, a posebno na konkretnu organizacijsku strukturu i veličinu (razvoj) Vojske, tek treba istraživati i nalaziti najbolja rešenja.

VALORIZACIJA EKONOMSKIH ČINILACA – ISKUSTVA I POSLEDICE

Istraživanje ekonomskih činilaca i ograničenja ne može se zaobići, bez obzira na to što na sve oblasti ne utiču podjednako, odnosno kao neposredno relevantni. Međutim, njihov uticaj, pogotovu u oblastima u kojima ekonomija, na prvi pogled, ne utiče značajano na izbor rešenja (kao što su, na primer, vojna doktrina i strategija) neophodno je istražiti, jer to omogućava usklađivanje izabranih rešenja s mogućnostima za njihovu materijalizaciju. Veze između neposrednog i posrednog uticaja najbolje se mogu ilustrovati na generalnom primeru.

Ekonomski činioци (zajedno sa drugim) neposredno utiču na izbor rešenja o veličini i strukturi vojske, a činilac veličine i strukture vojske (opet zajedno s drugim činioциma) neposredno utiče na izbor doktrinarnih opredeljenja i stratejskih rešenja. Radi se, dakle, o posrednom uticaju ekonomskih činilaca na doktrinu i strategiju. Ti uticaji mogu biti, a najčešće i jesu, dvosmerni, tj. može se govoriti i o tome da izbor strategije opredeljuje veličinu i strukturu vojske, a onda se za „zadatu“ veličinu i strukturu traže ekonomska rešenja. U tom slučaju radi se o posrednom uticaju vojne strategije na ekonomiju. Sve to je odavno poznato i generalno važi za sve vojske i države. Međutim, u uslovima potpune dominacije ideologije i politike, posebno u primenjenim istraživanjima, ekonomski činioци su često zanemarivani, a ponekad i zloupotrebljavani, da bi se i s tog aspekta „potvrdilo“ neko ideološko stanovište ili politička odluka. U tome je, uglavnom i naše loše iskustvo u vrednovanju realnih ekonomskih činilaca, jer se takva politika, uz retke izuzetke, sprovodila ne samo u istraživanjima vojnih problema već i u tekućoj politici odbrane, tj. donošenju konkretnih odluka u toj oblasti. Posledice takve politike su poznate, a među njima se naročito ističu neke strukturne neusklađenosti u bivšoj Jugoslovenskoj narodnoj armiji.¹

Te neusklađenosti, uz neke nove teškoće, koje su nastale kao posledica rata, ispoljavaju se kao gotovo nerešivi problemi. I sada, kada

¹ U poslednjih nekoliko godina JNA ozbiljno se suočavala s problemima preglomazne infrastrukture, prevelikim upravnim aparatom i predimenzioniranim školstvom, naučnoistraživačkim kapacitetima, tzv. tercijarnim delatnostima u vojsci (ugostiteljstvo, trgovina i sl.), vojnom industrijom itd.

se „u hodu“ transformiše Vojska Jugoslavije i, istovremeno, započinju rasprave o svim osnovnim opredeljenjima na planu doktrine, strategije i organizacije vojske, ekonomski činioци i ograničenja još uvek se nedovoljno respektuju. To nas ponovo može odvesti na istu stranputicu, tj. da se opredeljujemo za rešenja koja „vise u bezvazдушnom prostoru“, van realnog života zemlje i njenih sadašnjih i potencijalnih mogućnosti, što bi ih ponovo svelo na nerealne konstrukcije, bez izgleda da u odsudnom trenutku daju traženi rezultat. Posle svega, bilo bi apsurdno ponoviti iste greške, pa se, najzad, da bismo to izbegli, moramo početi suočavati s realnim činjenicama, ma koliko one bile neprijatne. U vezi s tim, mora se odreditи ekonomski položaj Vojske u novim uslovima i ukazati na implikacije osnovnih činilaca od kojih taj položaj zavisi.

ČINIOCI EKONOMSKOG POLOŽAJA VOJSKE

Suštinu ekonomskog položaja bilo kojeg društvenog ili državnog subjekta čini materijalna osnova kojom raspolaže za obavljanje svoje društvene funkcije i na osnovu koje zasniva ekonomske odnose s drugim subjektima. Prema toj opštoj definiciji, suštinu ekonomskog položaja vojske čini materijalna osnova koja joj se stavlja na raspolaganje radi obavljanja zadataka u funkciji odbrane zemlje i na osnovu koje zasniva ekonomske odnose s drugim subjektima. Pošto je vojska državna institucija (u nas je institucija savezne države), njenu materijalnu osnovu čini *vojna imovina* (kojom vojska upravlja u ime države) i *deo društvenog proizvoda iz tekuće proizvodnje* koji joj se sukcesivno stavlja na raspolaganje za podmirivanje potreba redovnog života i rada i za obnavljanje, odnosno uvećavanje vojne imovine. Budući da se vojna imovina (objekti, oružje, oprema) kao trajan činilac materijalne osnove vojske može obnavljati, odnosno uvećavati samo iz tekuće društvene proizvodnje, njen ekonomski položaj zavisi, u osnovi, upravo od veličine dela društvenog proizvoda koji svake godine vojska može da potroši za svoje izdržavanje i opremanje. Dobro poznati instrument kojim se određuje ta veličina jeste *vojni budžet*. Dakle, *ekonomski položaj vojske neposredno zavisi od veličine vojnog budžeta*.

Budžet je državni akt koji donosi najviši organ vlasti u državi, tj. skupština. Izražava se u novcu i odobrava u apsolutnom iznosu za namene koje se, po pravilu, utvrđuju zakonom i propisom. Pošto se u procesu potrošnje (ono što se zove *izvršenje budžeta*) transformacija sredstava iz novčanog u robne oblike obavlja preko cena na tržištu, budžet je, u stvari, „uputnica“ na potrošnju određenog dela društvenog proizvoda. Zbog toga se pri određivanju veličine budžeta radi o veličini dela društvenog proizvoda koji će vojska potrošiti. Međutim, vojska je samo jedan od „potrošača“ društvenog proizvoda. Najpoznatiji globalni

sektori potrošnje društvenog proizvoda su: *lična potrošnja* (opredeljena zaradama zaposlenih u materijalnoj proizvodnji), *investiciona potrošnja* (višak proizvoda ili akumulacija), *javna potrošnja* (troškovi države i socijalna davanja) i *izvoz*.

Prema definiciji, državni (i u njemu vojni) budžet spada u javnu potrošnju i, po pravilu, obuhvata sve vidove te potrošnje, koju finansira država. Prema tome, veličinom budžeta se, u stvari, dimenzionira *javna potrošnja*. Dva osnovna vida javne potrošnje su *opšta potrošnja* (potrošnja vojske, policije, sudstva, državne uprave i intervencije države u privredi) i *zajednička potrošnja* (troškovi socijalne zaštite, zdravstva, školstva, nauke, kulture i dr.). Iz toga proizilazi da vojni budžet, kao deo državnog budžeta, u procesu raspodele ima dvostruku, odnosno dvostepenu konkurenciju. Prvo, kao javna potrošnja ima konkurenciju u ostalim globalnim sektorima potrošnje, i drugo, unutar javne potrošnje, u ostalim vidovima te potrošnje. U toj konkurenciji, moguća veličina svakog vida potrošnje u opštem slučaju zavisi: od raspoloživog ukupnog ekonomskog potencijala, koji se izražava veličinom društvenog proizvoda, i od značaja svakog segmenta potrošnje, tj. delatnosti koja troši, u opštem sistemu rangiranja njihovih društvenih, odnosno ekonomskih prioriteta. Prema tome, veličina vojnog budžeta neposredno zavisi od dva osnovna činioca: ekonomskog potencijala zemlje i stepena opasnosti od njenog mogućeg vojnog ugrožavanja, što opredeljuje značaj vojske u opštem sistemu vrednovanja društvenih prioriteta.

Pošto oba ta činioca (prvi ekonomski i drugi vojnostrategijski), u stvari, svaki za sebe čine skup većeg broja „promenljivih“, koje su međusobno u složenim i višestrukim odnosima međuzavisnosti i međuticaja, veličina vojnog budžeta bi trebalo da se dobije kao „rešenje“ nekog „modela optimizacije“. Naravno, matematička terminologija se upotrebljava samo radi lakšeg shvatanja prirode i težine problema, a ne znači bukvalnu primenu matematičkog modeliranja.² Ali, sasvim je sigurno da on zaslužuje „istraživački prilaz“, odnosno temeljito, metodološki naučno (dakle, realno) i svestrano razmatranje oba ta činioca i njihovih uticaja na veličinu vojnog budžeta, što uvek podrazumeva i razmatranje uticaja realno mogućeg budžeta na život i organizaciju vojske.³

² Misli se konkretno na ovaj članak. Inače, nema ozbiljnijeg razloga da se ta metoda ne koristi u analizama ovog problema, jer je upravo ovo područje pogodno za primenu takvih metoda.

³ U radu je učinjen pokušaj da se jednostavnim računicama, na osnovu dostupnih podataka, prikaže uticaj ekonomskog činioca na veličinu vojnog budžeta u narednih nekoliko godina sa stanovišta već promovisanih opredeljenja o veličini Vojske Jugoslavije (autoru nije poznato da li je prilikom verifikacije tih opredeljenja uzimana u obzir i odgovarajuća ekonomska analiza). Zbog potrebe za pojednostavljivanjem, drugi činilac (strategijski) biće predstavljen samo veličinom i globalnom strukturom vojske, kao reprezentativnim činiocem koji je proizišao iz vojno-političkih i strategijskih analiza Generalštaba. Taj činilac će se u ovom radu uzimati samo kao parametar „kvantiteta“

STANJE EKONOMSKIH POTENCIJALA SR JUGOSLAVIJE NA KRAJU 1992. I PERSPEKTIVE DO 1996. GODINE

Kao nova država, Savezna Republika Jugoslavija se prostire na površini od 102.173 km², na kojoj živi 10,6 miliona stanovnika.⁴ Prema broju stanovnika, spada u red manjih evropskih država (Belgija, Grčka, Bugarska, Mađarska, Švedska), ali je najveća na prostoru bivše SFRJ i po prostoru i po broju stanovnika. Ekonomski potencijal SR Jugoslavije, prema nekim procenama, kreće se od 40 do 45 odsto potencijala bivše SFRJ. Prema podacima Saveznog zavoda za statistiku, na prostoru sadašnje SR Jugoslavije ostvaren je u 1990. godini društveni proizvod u vrednosti od 361.062 milijarde dinara (cene iz 1990. godine)⁵, što preračunato prema prosečnom godišnjem kursu od 11,32 dinara za 1 USD iznosi 31,84 milijarde USD.⁶ To je bila i poslednja godina u kojoj je bivša SFRJ, kako-tako, funkcionisala kao jedinstvena država. Već 1991. godine započet je faktički raspad države, a sredinom godine – prvo na prostoru Slovenije, a zatim Hrvatske, pa Bosne i Hercegovine – izbili su sukobi, koji još nisu obustavljeni. Već do tada, a naročito od početka oružanih sukoba, nastupile su po jugoslovensku privredu gotovo katastrofalne posledice. Prema procenama savezne vlade⁷, „privredni rast u Jugoslaviji *'de facto'* je završen 1979. godine. Od tada počinje jugoslovenska ekonomska kriza, kao posledica brojnih činilaca, među kojima je najznačajniji neadekvatan i neefikasan privredni sistem. Kriza se produbljuje sredinom 1991. godine, kada je započeo rat na tlu bivših jugoslovenskih republika, a dodatno se ubrzava u 1992. godini“.

Početkom jeseni 1992. ekonomska situacija u Jugoslaviji dobila je obeležja privredne katastrofe. Dva od njih su osnovna: *prvo*, mesečni priraštaji cena od početka godine su takvi da se inflacija na godišnjem nivou meri desetinama hiljada, s realnom opasnošću da se krajem godine meri i stotinama hiljada procenata, i *drugo*, industrijska proizvodnja svedena je na manje od polovine proizvodnje iz 1989. godine. „Čitavi kompleksi proizvodnje su zaustavljeni ili se nalaze neposredno pred zaustavljanjem“.

Kao neposredni uzrok hiperinflacije Vlada označava nekontrolisanu emisiju novca. Gotovo kompletan savezni budžet od jula 1992. napajan je iz primarne emisije, a novac se emituje i mimo legalnih

i služice, uglavnom, za ustanovljavanje kvantitativnih odnosa. Pri tome je jasno da kvantitet, iako važan, nije odlučujući, jer se izostavlja takođe važan činilac – kvalitet. Međutim, za to bi bila potrebna „strukturna analiza“ oba činioca, a to je problem za poseban istraživački projekat.

⁴ „Statistički godišnjak Jugoslavije 1992“, izdanje SZS, avgust 1992.

⁵ Isto.

⁶ Prema jednom analitičkom materijalu savezne vlade, društveni proizvod u toj godini, računat prema realnom kursu od 15,88 dinara za 1 USD, iznosi 22,73 milijarde USD.

⁷ „Privreda Jugoslavije u 1992. godini“, interni materijal Savezne vlade, oktobar 1992.

emisionih kanala, čime se iz primarne emisije umnogome finansira ne samo javna već i lična potrošnja.

Na pad proizvodnje kumulativno su delovali: dugoročno odsustvo investicione tražnje, slom istočnoevropskog i iračkog tržišta, zatvaranje republičkih tržišta, prekid platnog prometa i raspad monetarne vlasti (upadi republika u monetarni sistem,) a zatim rat koji je prouzrokovao raspad celokupne infrastrukture, što se manifestovalo kao fizička barijera ekonomskoj razmeni. Najzad, proizvodnju je pogodila *ekonomska blokada*, koja je dovela do njenog sloma (samo u prva tri meseca blokade industrijska proizvodnja je redukovana za novih skoro 40 odsto). Smatra se, stoga, da fizički obim industrijske proizvodnje na kraju godine neće preći polovinu fizičkog obima iz prethodne godine, uz mogućnost da bude i znatno manji.

Na osnovu takvih kretanja, Vlada je procenila da se u 1992. godini može očekivati ostvarenje društvenog proizvoda u vrednosti od najviše 14 milijardi USD, što je za oko 12,5 odsto manje od polovine društvenog proizvoda ostvarenog 1990. godine. Ukoliko su procene tačne (a nema razloga da se u njih sumnja), taj nivo proizvodnje činiće startnu poziciju jugoslovenske privrede za 1993. godinu. Međutim, realno je očekivati da 1993. godina protekne u otklanjanju posledica blokade, tj. u ponovnom uspostavljanju zaustavljenih proizvodnih procesa, obnovi kanala i tokova snabdevanja sirovinama i uspostavljanju spoljnotrgovinske razmene, uz istovremeno prestrukturiranje i vlasničku transformaciju privrede. To upućuje na zaključak da su mali izgledi da se već u 1993. godini ozbiljnije poveća fizički obim proizvodnje, a time i društveni proizvod. Prema tome, u tekućoj godini, u najpovoljnijoj varijanti, može se računati s društvenim proizvodom od najviše 15 milijardi USD, ali pod uslovom da nam međunarodna zajednica ukine blokadu i sankcije.

Značajnije povećanje proizvodnje moguće je tek od 1994. godine. Prema procenama većeg broja eksperata, ostvarenje društvenog proizvoda na nivou 1990. godine može se očekivati za oko tri godine, tj. tek 1996. godine, a za to bi bio potreban rast po stopi od oko 30 odsto godišnje. Pošto se ne radi o privrednom rastu, već o obnavljanju proizvodnje i njenom dovođenju na nivo za koji privreda već ima potrebne kapacitete, ti procenti rasta su realni, naravno uz navedene pretpostavke.

Kao polazna osnovica za određivanje veličine vojnog budžeta, na osnovu navedene projekcije, mogu se uzeti sledeće veličine društvenog proizvoda izražene u USD: u 1993 – 15 milijardi, u 1994 – 19,5, u 1995 – 25,3, i 1996. godine – 32,9 milijardi dinara.⁸

⁸ Za dalja razmatranja potrebno je, na osnovu poznatih podataka i standarda o veličini i strukturi vojske, odrediti „poteban budžet“. Za to ćemo koristiti podatke o veličini i strukturi vojske koji su utvrđeni u dokumentima o transformaciji Vojske Jugoslavije, a

POTREBNA VELIČINA BUDŽETA ZA VELIČINU VOJSKE UTVRĐENU DOKUMENTIMA O TRANSFORMACIJI VOJSKE JUGOSLAVIJE

Veličina Vojske je određena u rasponu od 100.000 – 120.000 vojnika, a globalna struktura tako da oko 50 odsto, tj. 50.000 – 60.000, čine vojnici na redovnom odsluženju vojnog roka, a drugih 50 odsto profesionalni vojnici, tj. profesionalni oficiri i podoficiri, civilna lica na službi u Vojsci i vojnici po ugovoru. Kao standard za proračun uzima se godišnje ulaganje „po vojniku“ u USD, koje je u proseku ostvarila bivša JNA u periodu 1975 – 1990. godine, a koje je iznosilo oko 13.000 USD. Međutim, pošto je u projektovanoj veličini Vojske Jugoslavije učešće profesionalnog, tj. plaćenog dela povećano u odnosu na takvo učešće u JNA, to zahteva i povećana ulaganja po vojniku. Prema nekim globalnim proračunima, tu razliku bi podmirilo dodatno ulaganje od 1.000 USD po vojniku godišnje, pa se kao dovoljno pouzdan parametar o potrebnom ulaganju po vojniku za Vojsku Jugoslavije na nivou standarda iz 1990. godine može uzeti iznos od 14.000 USD. Kada se taj parametar primeni, proizilazi da bi za vojsku od 100.000 ljudi bio neophodan budžet od 1,4 milijarde USD, a za veličinu 120.000 vojnika – 1,68 milijardi. Za te veličine budžeta trebalo bi u prvom slučaju izdvojiti 4,39, a u drugom 5,27 odsto društvenog proizvoda ostvarenog u SR Jugoslaviji 1990. godine. Struktura tih budžeta u slučaju da se kao standard strukture bužeta uzmu ostvarena prosečna učešća u periodu 1975–1990. godine, prikazana je u tabeli 1.

Tabela 1

U milionima USD

	Plate (22%)	Materijalni troš. i usluge (29%)	Opremanje (34%)	Izgradnja nepokretnosti (15%)	SVEGA
VARIJANTA „A“ (100.000 vojnika)	308	406	476	210	1.400
VARIJANTA „B“ (120.000 vojnika)	370	487	571	252	1.680

Osnovna karakteristika navedene strukture jeste globalna srazmera u kojoj se za redovan život i rad vojske prosečno trošilo oko 51, a za razvoj 49 odsto budžeta. Činjenica da se u tom periodu za razvoj

koji su već više puta, različitim povodima, saopšteni najširoj javnosti. Kao standardi za proračune uzeta su ulaganja „po vojniku“ i globalna struktura budžeta koje je bivša JNA ostvarivala, prosečno, u periodu od 1975. do 1990. godine (*Uticaj materijalne potrošnje JNA na jugoslovensku privredu*, studija, novembar 1991, interni materijal CVŠ).

izdvajalo prosečno 49 odsto budžeta može se objasniti samo malim izdvajanjem za plate. Dakle, na račun ekonomskog položaja profesionalnog kadra.⁹ Za odgovor na pitanje koliko bi takva namenska struktura vojnog budžeta zadovoljavala sadašnju strukturu vojske potrebna je detaljnija analiza. Međutim, gruba provera nekoliko osnovnih parametara mogla bi uputiti i na neke određene zaključke.

U obe navedene varijante prosečna bruto-plata profesionalnog (plaćeni) dela vojske iznosila bi 514 USD mesečno, odnosno neto (sa odbitkom poreza i doprinosa od oko 45 odsto) 283 USD. Ako bi se odnos najnižih i najviših zarada u vojsci uspostavio u srazmeri 1:4 (što se može smatrati prihvatljivim za naše uslove), najniža mesečna zarada bi iznosila oko 113 USD, a najviša oko 452 USD. To znači da bi najmanje plaćeno lice u vojsci imalo godišnji prihod oko 1.350 USD, a najviše (na primer, načelnik Generalštaba) oko 5.400 USD. To su višestruko niži iznosi od onih koji se ostvaruju u armijama zapadnih zemalja sa kojima se upoređujemo.

Za „materijal i usluge“, što obuhvata svu dosadašnju tzv. redovnu delatnost bez plata (ishrana, odevanje, smeštaj, lečenje, remont, održavanje, obuka, funkcionalni rashodi i sl.), obezbedilo bi se u obe varijante oko 5.800 USD godišnje po vojniku (vojnici na redovnom odsluženju roka i vojnici po ugovoru). U okviru toga, samo za intendantsko i zdravstveno obezbeđenje, koje je u ukupnom budžetu u navedenom petnaestogodišnjem periodu prosečno učestvovalo sa oko 12,5 odsto, obezbedilo bi se oko 2.500 USD godišnje po vojniku, tj. 208 USD mesečno.¹⁰ Za sve ostale potrebe redovnog života i rada vojske ostalo bi u varijanti „A“ oko 231, a u varijanti „B“ oko 277 miliona USD, tj. oko 16,5 odsto budžeta. Prema standardima potrošnje iz 1990. godine, od toga bi za obuku trebalo izdvojiti 2,5 odsto budžeta, tj. oko 35 u varijanti „A“, odnosno 42 miliona USD u varijanti „B“, što bi po vojniku iznosilo oko 500 USD godišnje, odnosno oko 1,4 USD dnevno. Pošto je obuka osnovni zadatak vojske u miru, u uslovima većeg stepena profesionalizacije kadra njeno težište će se pomerati sve više ka intenzivnijem obučavanju jedinica i komandi, što je znatno

⁹ U čitavom posleratnom periodu vodila se u oblasti plata politika u kojoj je dominirao stav da se plate „usklađuju sa kretanjima u društvu“, odnosno da AVL moraju u toj oblasti da „dele sudbinu radnih ljudi“, i slično. Pri tome su AVL ograničavana u odnosu na „radne ljude“. Na primer, nisu imali mogućnosti za dopunske zarade putem privatnog posla ili od rada na zemlji, zatim za povoljne stambene i druge kredite, povremeni rad u inostranstvu itd. Sada AVL, prema svim pokazateljima, spadaju u sloj siromašnog dela stanovništva. Većina od njih (kao i vojni penzioneri) nema nikakve respektivnije imovine u privatnom vlasništvu. Imaju samo stanove (oni koji imaju), a od trajnih potrošnih dobara najčešće samo nameštaj i automobile, stare prosečno 10–15 godina.

¹⁰ I taj pokazatelj potvrđuje da su plate profesionalnog dela vojske bile izuzetno niske. Prosečna mesečna plata „profesionalca“ veća je od prosečnih „troškova života“ vojnika samo za oko 36 odsto, a on platom najčešće izdržava manju ili veću porodicu.

skuplje od obuke pojedinaca. Zbog toga će nivo izdvajanja za te namene očigledno biti ispod potreba.¹¹

Najveći problem, svakako, jesu izdaci za remont i održavanje oružja i opreme. U navedenom petnaestogodišnjem periodu za te namene trošeno je, prosečno, oko 6,2 odsto budžeta, što bi u varijanti „A“ iznosilo oko 87, a u varijanti „B“ oko 105 miliona USD. Pri takvim standardima potrošnje, u skoro svim završnim računima je naglašavano da se stepen ispravnosti tehnike kontinuirano pogoršavao. U sadašnjim uslovima, taj pokazatelj je krajnje nepovoljan zbog visokog stepena neispravnosti i istrošenosti tehnike, naročito one koja je upotrebljavana u ratnim dejstvima. Zbog toga, a i zbog verovatne krajnje redukcije mogućnosti za nabavku novog NVO, taj nivo izdvajanja za tu namenu je apsolutno neodrživ. Prema procenama stručnih organa, minimalna sredstva kojima bi se postojeća tehnika dovela i održavala u koliko-toliko zadovoljavajućem stanju ispravnosti iznose oko 160 miliona USD, što bi u varijanti „A“ iznosilo oko 11,5, a u varijanti „B“ oko 9,5 odsto ukupnog budžeta. U uslovima ograničenih mogućnosti nabavke novih sredstava NVO taj nivo izdvajanja bi morao da ima visok prioritet.

Prema navedenim pretpostavkama o potrebnim utrošcima (pre svega, za remont i održavanje) za sve ostale funkcionalne potrebe vojske (koje inače imaju karakter tzv. opšte režije) ostalo bi u varijanti „A“ oko 46, a u varijanti „B“ oko 75 miliona USD, što čini oko 3,2 u varijanti „A“, odnosno 4,5 odsto budžeta u varijanti „B“. U prethodnom petnaestogodišnjem periodu za te namene je trošeno prosečno 8,4 odsto budžeta, što znači da je taj standard nedostižan uz navedene prioritete.

Parametri koji su za pojedine namene izvedeni prema navedenim pretpostavkama upućuju na barem dva opšta zaključka: *prvo*, standardi potrošnje koji se odnose na redovni život i rad vojske znatno su ispod nivoa sadašnjih potreba, što je, pre svega, posledica niskog nivoa ulaganja po vojniku koji je ostvarivan u bivšoj JNA.¹² To pokazuje da je i tada brojna veličina JNA bila značajno nesrazmerna s mogućnostima države za izdvajanje za vojne izdatke; i *drugo*, da ostvarena globalna srazmera izdataka za redovan život i rad vojske od 51 odsto budžeta i za razvojne zadatke od 49 odsto budžeta ne odgovara novoj strukturi Vojske Jugoslavije, u kojoj profesionalni (plaćeni) kadar čini oko 50 odsto ukupnog broja. Tu situaciju otežavaju i novi prioriteti, nastali kao posledica rata (stambeni problemi i materijalna pomoć izbeglim

¹¹ U dosadašnjoj praksi, planirana sredstva za obuku često su smanjivana redukovanjem broja zajedničkih vežbi jedinica, komandno-štapskih vežbi, komandno-štapskih ratnih igara, i slično.

¹² Ulaganje od 13.000 USD po vojniku JNA bilo je među najnižim u Evropi. Poređenja sa zapadnim zemljama pokazuju da je u 1990. godini samo Grčka imala to izdvajanje na nivou 14.800 USD, a u svim ostalim bilo je znatno više, na primer: Belgija 42.000, Danska 69.000, Norveška 56.000, Španija 20.000, Austrija 30.000, Finska 58.000, Švedska 74.000, Švajcarska 152.000 USD itd.

i premeštenim pripadnicima VJ iz otcepljenih republika) i materijalnog obezbeđenja viška kadra kao posledice smanjenja i strukturne transformacije Vojske. Najveći problem u toj oblasti jeste položaj AVL i CL koji su zbog povlačenja JNA sa teritorija otcepljenih republika ostali bez stanova, a većina njih i bez celokupne pokretne imovine. Život tih ljudi i njihovih porodica je izuzetno težak, a mnogi od njih žive u uslovima koji se graniče s krajnjom bedom i siromaštvom. Nijedna rasprava o prioritetima raspodele bilo kojeg budžeta taj problem ne može zaobići. Šta više, on mora biti visoko rangiran. Vojska Jugoslavije ima moralnu obavezu da tim ljudima (koji su u takav položaj dospeli bez ikakve svoje krivice) i njihovim porodicama obezbedi sve uslove za normalan život. To bi, pored ostalog, bila i najznačajnija „moralna investicija“ za buduće pripadnike Vojske Jugoslavije.

MOGUĆA VELIČINA VOJNOG BUDŽETA U ODNOSU NA DRUŠTVENI PROIZVOD I POTREBE VOJSKE JUGOSLAVIJE

Navedeni budžet Vojske Jugoslavije, s izvedenim parametrima za pojedine namene, zasnovan je na veličini društvenog proizvoda ostvarenom u 1990. godini. Međutim, taj nivo društvenog proizvoda moći će da se dostigne tek 1996. godine. To znači, rešenja za veličinu budžeta u sledeće tri godine moraju da se traže u okviru manjih mogućnosti. U vezi s tim, najkritičnija će biti 1993. godina, u kojoj se može očekivati realno ostvarenje društvenog proizvoda u iznosu od oko 15 milijardi USD. Zbog mogućnosti potpunog sloma privrede, koji bi mogao nastati ako se sadašnja kretanja nastave, društveni proizvod u 1993. godini mora biti raspodeljen prema kriterijumima kojima će se obezbediti srazmerno učešće pojedinih sektora potrošnje, što će omogućiti početak oživljavanja proizvodnje. U antiinflacionom programu Vlade, kao osnovna mera koja treba da obezbedi takav ishod, predviđeno je ograničavanje javne potrošnje na nivo od 40 odsto društvenog proizvoda. Taj nivo se označava kao najviša gornja granica kojom se, uz ostale mere ekonomske politike, omogućava oživljavanje proizvodnje, što je glavni cilj programa. Predložena struktura javne potrošnje u tom okviru je sledeća: za Vojsku Jugoslavije četiri, za rad državnih organa 2,5 i za intervencije u privredi 10 odsto, čime se nivo opšte potrošnje ograničava na ukupno 16,5 odsto. Zatim, za penzije devet, za zdravstvenu zaštitu 3,5, za finansiranje nezaposlenih četiri i za obrazovanje, nauku, kulturu i ostalo sedam odsto, čime se nivo zajedničke potrošnje ograničava na ukupno 23,5 odsto društvenog proizvoda. Smatra se da bi tim proporcijama javne potrošnje bila obezbeđena relativna socijalna sigurnost, a time i neophodni socijalni mir, kao i elementarno preživljavanje tih delatnosti do „boljih vremena“. Analitički rezultati koji su korišćeni kao osnova za navedeno opredeljenje su realni, a obrazloženja

Vlade ubedljiva. Ako se pođe od tih opredeljenja, mogući vojni budžet u 1993. godini iznosiće oko 600 miliona USD. Primenjivanjem standarda ulaganja po vojniku od 14.000 USD, proizilazi da su ta sredstva dovoljna za vojsku veličine oko 43.000 vojnika.

Razmatranje strukture sredstava određenih na osnovu izdvajanja od četiri odsto za navedeni nivo veličine vojske skoro je besmisleno. Tim sredstvima se mogu pokriti u varijanti „A“ samo plate i oko 70 odsto rashoda za materijal i usluge, a u varijanti „B“ samo plate i svega 47 odsto izdataka za materijal i usluge. O opremanju i investicijama u građevine nema ni govora. S druge strane, ako se dosledno ostane na opredeljenjima o veličini vojske, za vojni budžet bi se moralo odrediti učešće u raspoloživom društvenom proizvodu od 9,33 u varijanti „A“, i 11,2 odsto u varijanti „B“. Prema tome, više je nego očigledno da se oba ta opredeljenja, tj. izdvajanja od četiri odsto društvenog proizvoda i veličina vojske od 100.000, odnosno 120.000 vojnika, nalaze na krajnjim, ekstremnim tačkama raspona unutar kojeg se mora tražiti rešenje. To znači da se veličina budžeta mora odrediti s izdvajanjem iz društvenog proizvoda u rasponu od 4 do 11,2 odsto, uz istovremeno određivanje odgovarajuće veličine vojske u rasponu od 43.000 do 120.000 vojnika. Pošto je smanjenje vojske u tako kratkom roku i u tom obimu praktično nemoguće (a i kad bi bilo moguće, sasvim je sigurno da u ovakvoj situaciji ne bi bilo oportuno) rešenje se mora tražiti u povećanju izdvajanja za vojsku. Mogućnosti za to su prvenstveno u preispitivanju strukture unutar javne potrošnje, a možda i celog odnosa javne prema ostalim sektorima potrošnje. To će zahtevati nove, temeljite analize i preispitivanje celokupnog ekonomskog programa Vlade. Međutim, nije isključeno da će ozbiljni razlozi u sektoru proizvodnje i u socijalnoj sferi postaviti granicu izdvajanja za vojsku, koja će, ipak, zahtevati određeno redukovanje njene brojne veličine. U tom slučaju, sasvim je izvesno da će morati da se preduzimaju i neke ozbiljnije mere restrikcije u samoj vojsci, pre svega u okviru boljeg iskorišćavanja raspoloživih resursa (oružje, oprema, objekti i dr.), barem bok se društveni proizvod ne vrati na nivo iz 1990. godine. Prema tome, osnovno je pitanje opremanja vojske novim oružjem, NIR u toj oblasti i, u vezi s tim, pitanje položaja vojne industrije. Za rešenje tog problema potrebne su odluke na najvišem državnom nivou. Međutim, pre toga, trebalo bi organizovati ozbiljnu, stručnu i naučnu raspravu, a neke teze za tu raspravu same se nameću. Za naredne dve – tri godine to su:

- 1) u 1993, a i u nekoliko narednih godina, privredni potencijal zemlje neće moći u toj oblasti da zadovolji ni minimalne zahteve;

- 2) u narednih nekoliko godina Vojsku bi trebalo u celini preoružati pretežno oružjem četvrte generacije. Međutim, takvo oružje je u svetu izuzetno skupo, a sopstveni razvoj bi bio verovatno skuplji. Uz to, taj program bi i vremenski znatno bio prolongiran;

3) Vojska sada ima dovoljno oružja, istina pretežno treće generacije, ali i sa njim, kada bi bilo dovedeno u potpuno ispravno stanje, uz dobro održavanje, mogli bi se svakom agresoru naneti neprihvatljivi gubici, a u nekim varijantama i dobiti rat.

U perspektivi, nametnuće nam se i sledeća pitanja:

1) koje vrste NVO i u kojem obimu treba i može racionalno da proizvodi zemlja veličine i ekonomskih potencijala SR Jugoslavije, i

2) kako da se definiše položaj vojne industrije u ekonomskom i odbambenom sistemu zemlje? U okviru toga, osnovna su pitanja transformacije vlasničke strukture kapitala u preduzećima vojne industrije i da li vojna industrija treba da bude organizovana i povezana kao „vojnoindustrijski kompleks“.

Rasprave koje se sada vode u Ministarstvu odbrane i Generalštabu povodom predračuna budžeta za 1993. godinu i zahtevi koje nosioci planiranja postavljaju pokazuju da još nismo dovoljno shvatili svu ozbiljnost situacije u kojoj se nalazi privreda zemlje, te da još nismo spremni da se suočimo i prihvatimo „neprijatnu“ realnost, čak i kada je očigledna. Konačno, moramo da shvatimo da svaka odgovorna vlada, pa i ona koja je bila „najnaklonjenija“ vojsci, neće u doba mira predložiti vojni budžet čija bi veličina ugrožavala rast proizvodnje i time dovodila u pitanje životni standard stanovništva, opadanje ionako niskog nivoa socijalne zaštite i značajno narušavala rad vitalnih društvenih delatnosti. Takav budžet bi, u krajnjem, i za vojsku bio kontraproduktivan, jer se ne bi mogao realno ostvariti normalnim mehanizmima pomoću kojih funkcionišu privredni sistem i država. Zato se rešenje mora tražiti unutar navedenih raspona, tako da se bez narušavanja osnovnih ekonomskih proporcija društvenog proizvoda zadovolje elementarne potrebe Vojske u sadašnjim uslovima.

S obzirom na to, očigledno je da dosadašnji način raspodele sredstava u finansijskim planovima, zasnovan na zahtevima nosilaca planiranja (koji su, po običaju, znatno veći od realnih potreba i koji se, zbog toga, pretežno linearnom metodom, svode na moguće iznose), ne može to obezbediti. Jer, takva raspodela je umnogome rezultat „kompromisa“, koji koliko-toliko zadovoljava nosioce planiranja, a ne jasno definisanih i kvantifikovanih prioriteta, kojima bi se u uslovima značajno smanjenih sredstava u odnosu na potrebe vojske određene veličine razrešili njeni osnovni problemi. Da bi se to postiglo, neophodno je odrediti prioritete osnovnih namena i kriterijume za kvantifikaciju. Prema našem mišljenju, u svakoj varijanti odnosa u nadležnostima SMO i GŠ VJ, te parametre u fazi pripreme budžeta treba da predlaže Generalštab, odnosno da ih određuje, prema raspoloživim sredstvima, nakon odobrenja budžeta.

Na osnovu navedenih opredeljenja, moraju se uspostaviti dva nivoa prioriteta. Na prvom nivou izdaci za redovan život i rad Vojske moraju

Imati prednost u odnosu na zadatke razvoja, jer se, u protivnom, mora redukovati brojno stanje Vojske. Na drugom nivou su prioriteti u okviru navedenih globalnih namena. Prema našem mišljenju, sve dok raspoloživa sredstva budžeta ne zadovoljavaju osnovni standard (na primer: 14.000 USD po vojniku), izdaci bi se morali podmirivati sledećim redosledom:

1. *Plate profesionalnog dela Vojske.* Najviši prioritet te namene opredeljen je činjenicom da su plate *osnovni činilac motivacije* profesionalnog kadra za službu u Vojsci, a time i jedan od najznačajnijih činilaca *bojne gotovosti* jedinica i Vojske u celini;

2. *Intendantsko i zdravstveno obezbeđenje.* Za prioritet tih namena, pored činioca motivacije povremenog sastava Vojske, veoma je značajna činjenica da se tim izdacima obezbeđuju stabilni materijalni uslovi za mirnodopski život i rad Vojske;

3. *Obuka i vaspitanje.* Obuka je osnovni zadatak vojske u miru i značajan činilac *bojne gotovosti*;

4. *Remont i održavanje TMS.* Zbog krajnje nezadovoljavajućeg stanja ispravnosti oružja i druge borbene tehnike (naročito one koja je upotrebljavana u borbenim dejstvima) i minimalnih mogućnosti za nabavke novog NVO (zbog malog budžeta, ograničenih mogućnosti proizvodnje u zemlji i embarga na uvoz), neophodno je da se u što kraćem roku sva neispravna sredstva NVO dovedu u stanje potpune upotrebljivosti za borbena dejstva;

5. *Održavanje nepokretnosti,* s težištem na održavanju termoenergetskih i elektroinstalacija;

6. *Socijalni program pomoći porodicama pripadnika Vojske koji su izbegli ili premešteni s teritorija otopljenih republika;*

7. *Funkcionalni rashodi Vojske.*

Iznos sredstava za redovan život i rad Vojske direktno zavisi od veličine i strukture Vojske i stanja borbene tehnike, što znači da se može menjati samo promenama tih parametara. Otuda bi smanjenje tih sredstava moralo imati za posledicu smanjenje brojnog stanja Vojske ili promenu prioriteta koji ima remont, i obratno, povećanje brojnog stanja Vojske zahtevalo bi odgovarajuće povećanje tog iznosa. Značajnije odstupanje u bilo kojem pravcu dovelo bi do negativnih posledica koje smo imali u 1992. godini („probijanje planova“ kod namena za redovan život Vojske i visoku nelikvidnost kod namena za razvojne zadatke).

Za razliku od sredstava za redovan život i rad Vojske, sredstva za razvojne zadatke po ukupnom iznosu, ni po namenama, ne zavise od brojnog stanja i strukture Vojske. Zato za raspodelu tih sredstava verovatno postoji više varijanata. Jedna od njih, po našem mišljenju primerena sadašnjoj situaciji, jeste:

- 1) opremanje naoružanjem i vojnom opremom (prvenstveno municijom), NIR i razvoj u oblasti NVO, ulaganja u kapacitete vojne industrije i modifikacije;
- 2) izgradnja i adaptacija vojnograđevinskih objekata iz Programa transformacije;
- 3) ratne materijalne rezerve;
- 4) obezbeđenje privremenog smeštaja porodica izbeglih i premeštenih AVL s teritorija otcepljenih republika (kao drugi deo navedenog socijalnog programa);
- 5) izgradnja i opremanje službenih stanova;
- 6) opremanje najneophodnijim sredstvima i opremom opšte namene.

Raspodela sredstava na osnovu prioriteta i standarda za njihovu kvantifikaciju u uslovima „mladog budžeta“ obezbeđuje bojnu gotovost Vojske postojeće veličine na dostignutom nivou. Eventualni porast bojne gotovosti (bolje rečeno, borbene sposobnosti Vojske) zavisi od veličine ostatka sredstava posle podmirenja izdataka za redovan život i rad Vojske. Posledica koja se u tim uslovima ne može izbeći grafički je prikazana u okviru jedne od varijanata unutar navedenih raspona (grafikon 1).

MOGUĆNOST FINANSIRANJA VOJSKE U PERIODU 1993–1996. GODINA

Ukoliko se dosledno ostane pri opredeljenju da se za Vojsku izdvaja četiri odsto društvenog proizvoda do 1996. godine, mogućnosti za zadovoljenje potreba Vojske, u procentima sledeće su:

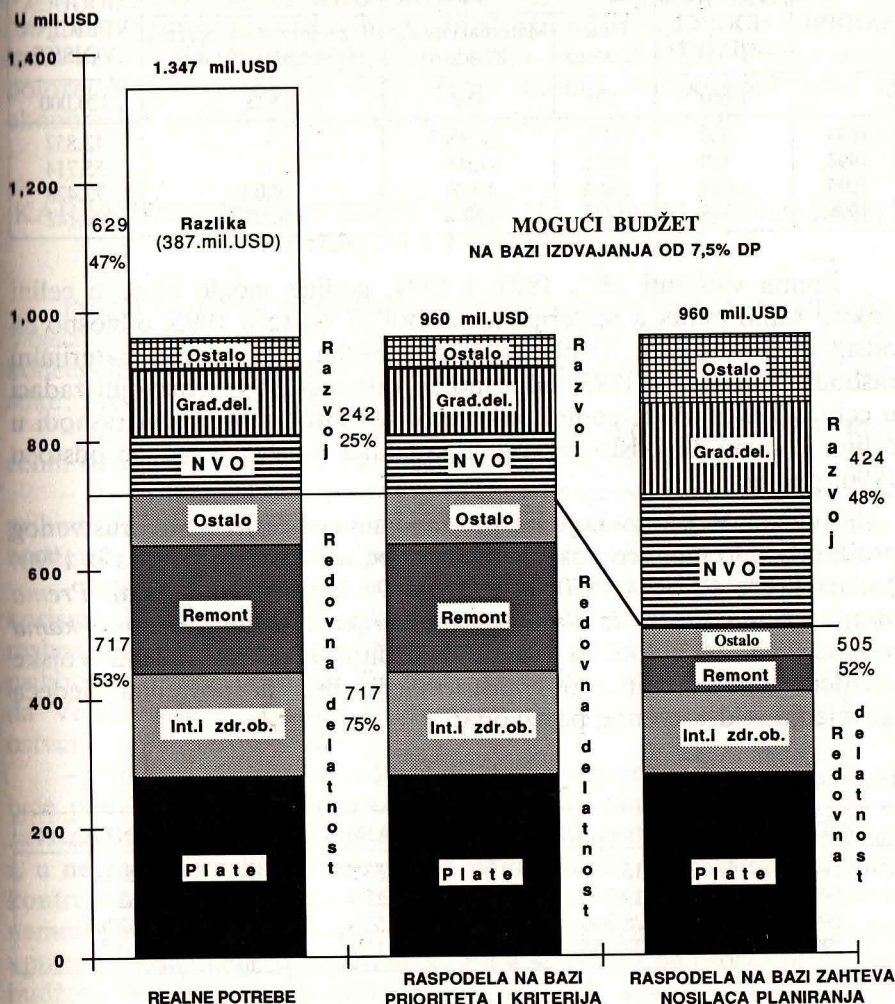
Tabela 2: *VARIJANTA „A“*

U milionima USD

GODINE	POTREBAN/ MOGUĆI BUDŽET	STRUKTURA			MOGUĆA VELIČINA VOJSKE
		Plate 22 odsto	Materijal i usluge 29 odsto	Razvojni zadaci, oprema i građevine 49 odsto	
	1.400	308	406	686	100.000
1993.	600	100%	72%	–	42.857
1994.	780	100%	100%	9,6%	55.714
1995.	1.014	100%	100%	43,7%	72.428
1996.	1.318	100%	100%	88,0%	94.142

Prema navedenoj varijanti, s logičnim redosledom prioriteta (plate, materijal, razvoj), mogao bi se 1993. godine pokriti ceo iznos za plate i svega 72 odsto izdataka za materijal i usluge. Ostalo bi nepokriveno

UPOREDNI GRAFIČKI PRIKAZ RASPODELE BUDŽETA PO NAMENAMA



Grafikon 1

28 odsto izdataka za materijal, usluge i svi zadaci razvoja. Od 1994. do 1996. godine mogle bi se pokrivati plate i materijalni izdaci u celini, a izdaci za razvoj u 1994. svega 9,6; u 1995 – 43,7 i u 1996. godini – 88 odsto. Dakle, i u 1996, u kojoj bi društveni proizvod bio nešto veći od ostvarenja u 1990. godini, zadaci razvoja ostali bi nepokriveni za 12 odsto.

Tabela 3: VARIJANTA „B“

U milionima USD

GODINE	POTREBAN/ MOGUĆI BUDŽET	STRUKTURA			MOGUĆA VELIČINA VOJSKE
		Plate 22 odsto	Materijal i usluge 29 odsto	Razvojni zadaci, oprema i građevine 49 odsto	
	1.680	370	487	823	120.000
1993.	600	100%	47,2%	—	42.857
1994.	780	100%	84,0%	—	55.714
1995.	1.014	100%	100%	19,0%	72.428
1996.	1.318	100%	100%	56,0%	94.142

Prema varijanti „B“, 1993. i 1994. godine mogle bi se u celini pokriti samo plate, a materijalni rashodi 47 odsto u 1993, odnosno 84 odsto u 1994. godini. U obe te godine ostaju nepokriveni materijalni rashodi (53 odsto u 1993, odnosno 16 odsto u 1994) i razvojni zadaci u celini. Tek u 1995. godini pokrile bi se plate i materijalni rashodi u celini, a samo 19 odsto razvojnih zadataka u 1995. i tek 56 odsto u 1996. godini.

Veličina Vojske za koju bi i pri izdvajanju od četiri odsto društvenog proizvoda bilo moguće pokriti sve potrebe na nivou standarda iz 1990. godine kreće se od 42.850 u 1993. do 94.140 u 1996. godini. *Prema tome, veličina Vojske iz obe navedene varijante na tim pretpostavkama nije održiva.* Međutim, ako bi se dosledno ostalo pri veličini Vojske utvrđene dokumentima o transformaciji, bila bi potrebna sledeća izdvajanja iz društvenog proizvoda:

Tabela 4

GODINE	DP u mln. USD	VARIJANTA „A“	VARIJANTA „B“
1993.	15.000	9,33%	11,20%
1994.	19.500	7,18%	8,62%
1995.	25.350	5,52%	6,62%
1996.	32.955	4,12%	5,10%

Prema navedenim pokazateljima, zahtevi za izdvajanjem u obe varijante i u sve četiri godine veći su od četiri odsto, što znači da je na toj pretpostavci izdvajanje od četiri odsto neodrživo. Time se, zapravo, potvrđuje da su opredeljenja o veličini Vojske utvrđena u dokumentima o transformaciji i o izdvajanju za Vojsku na nivou četiri odsto društvenog proizvoda utvrđena u ekonomskom programu Vlade međusobno inkompatibilna ne samo u 1993. godini već i u čitavom periodu zaključno s 1996. godinom. Zato bi trebalo razmisliti da se u 1993. godini izade pred Saveznu skupštinu sa razrađenim programima finansiranja Vojske

za najmanje tri godine, a možda i do 2000. godine. To bi omogućilo i Vladi i Vojsci, tačnije Generalštabu Vojske, da za definisanje tih programa pripreme i realizuju dobar istraživački projekat (ili projekte) kako bi se došlo do najpovoljnijeg rešenja. Na taj način bi i ekonomski položaj Vojske postao za duže vreme stabilna komponenta, kako u ekonomskoj politici Vlade, tako i u njenoj politici odbrane.

KARAKTERISTIKE BUDŽETA PREMA NOVIM ZAKONSKIM REŠENJIMA I POSLEDICE

Prema nacrtima novih zakona koji se odnose na ovu materiju (o Vojsci, finansiranju federacije, državnoj imovini, i dr.), neki aspekti koncepcije budžeta su značajno izmenjeni. Njegove osnovne karakteristike, prema tim rešenjima, biće:

- vojni budžet je (kao i do sada) deo saveznog budžeta, koji je u celini deo javne potrošnje (sadašnja opšta i zajednička);

- izvori finansiranja saveznog (a time i vojnog) budžeta izvorni su prihodi federacije (porezi, carine, savezne takse i prihodi korisnika budžeta), što znači da više ne postoje dosadašnje kotizacije republika;

- budžet će se zasnivati na tzv. bruto-principu, što znači da svi korisnici budžeta (pa i Vojska) sve svoje potrebe iskazuju na strani rashoda, a sve prihode uplaćuju u savezni budžet i iskazuju se na strani prihoda saveznog budžeta. To znači, za razliku od dosadašnje prakse, da Vojska više neće moći autonomno da raspolaže prihodima koje ostvari;

- priprema i izvršenje budžeta od strane svih korisnika, pa i Vojske, biće podvrgnuti, preko procedure usvajanja i periodičnih obračuna i završnog računa budžeta federacije, potpunoj parlamentarnoj kontroli i, u neprekidnom kontinuitetu i na svim nivoima potrošnje, potpunoj kontroli nadležnih organa Vlade, pre svega sa stanovišta zakonitosti i namenske upotrebe sredstava. Već tih nekoliko osnovnih karakteristika upućuje na najmanje dve posledice. Prva se odnosi na proces pripreme budžeta. Zbog mogućih složenih odnosa među snagama u Saveznom parlamentu, predlog budžeta detaljno će ispitivati i analizirati sve stavke, pre svega, stranke opozicije ili njihove koalicije. Zbog toga će i Vlada, naročito ako vladajuća stranka ili koalicija nema u Parlamentu ubedljivu većinu, o tome morati strogo da vodi računa.

Polazeći od sasvim realne pretpostavke da u Parlamentu postoji konsenzus o osnovnim pitanjima politike odbrane zemlje, Vlada će morati da pripremi predlog budžeta koji će se podudarati sa sadržinom i suštinom konsenzualnog skupštinskog opredeljenja. Međutim, upravo zbog toga, predlog mora biti jasno definisan, s preciznim ciljevima i efektima koji se postižu. Odnosno, mora biti temeljito obrazložen, pre

svega s osloncem na precizne analize i računice. Naime, težina ekonomskog stanja zemlje u nekoliko narednih godina nametnuće potrebu da se ti zahtevi kako u Parlamentu, tako i u Vladi, zaoštre do krajnjih granica. Budući da vojni budžet čini najveći deo saveznog budžeta, svu težinu i odgovornost za kvalitetnu pripremu vojnog budžeta imaće Ministarstvo za odbranu i Generalštab. Stoga se moramo spremiti i dobro organizovati za taj rad. Najneophodnije je, već sada, da se posebna pažnja posveti razvojnim programima Vojske, koje će, u okviru Plana razvoja, posebno razmatrati i usvajati Skupština. Ti programi, u stvari, obuhvataju zadatke Vojske čija realizacija iz tehničko-tehnoloških ili finansijskih razloga nužno mora da traje više od godine ili koji čine osnovnu strukturnu komponentu budžeta, jer opredeljuju iznos vojnog budžeta koji će biti upotrebljen za materijalni razvoj Vojske (opremanje naoružanjem, građevinske investicije, NIR u oblasti NVO i dr.). Dakle, to su sredstva kojima se obezbeđuje završavanje ili uvećavanje vojne imovine, odnosno tehnička modernizacija Vojske. Usvajanjem u Skupštini ti programi dobijaju finansijsku sigurnost, jer Vlada postaje obavezna da njihove odgovarajuće godišnje delove unosi u tekuće budžete, a Skupština da te iznose u predlozima budžeta prihvati. Međutim, Skupština time utvrđuje višegodišnje obaveze države, pa će se, prilikom razmatranja, tim programima posvetiti posebna pažnja. Saglasno tome, za njih se moraju spremati izuzetno argumentovana obrazloženja, naročito s ekonomskog stanovišta.

S druge strane, za budžetska sredstva namenjena redovnom životu i radu Vojske, pod pretpostavkom da je usaglašena njena veličina i struktura, proračuni će morati da se zasnivaju na parametrima i podacima koji će svakom iznosu pribaviti kvalifikaciju realnosti i proverljivosti. To će zahtevati pripremu potrebne faktografije, koju čine brojna stanja, norme pripadanja i potrošnje, količine raspoloživih zaliha i rezervi materijalnih sredstava, evidencija i pokazatelji stanja nepokretne i pokretne imovine, i drugo. Mnogo toga mi sada ili ne posedujemo, ili je umnogome narušeno i neupotrebljivo. Na taj veliki nedostatak se za dogledno vreme mora računati, ali se mora odmah otpočeti ozbiljan rad na uspostavljanju novih, odnosno na dovođenju u red narušenih, a još uvek upotrebljivih sistema. Najvažniji među njima su finansijsko i materijalno knjigovodstvo, a zatim sintetizovane operativne evidencije sredstava, oružja, opreme, objekata itd.

Druga posledica se odnosi na režim potrošnje. Zbog rigoroznih „filtera“ u fazi pripreme budžeta on će, i po obimu i po strukturi, već biti sveden na realne potrebe u postojećim uslovima. Zbog toga u prvom planu više neće biti razne kampanje, programi i planovi štednje i racionalizacije, na čemu smo se mnogo iscrpljivali u dosadašnjoj praksi. Sada u prvi plan izbija stroga finansijska disciplina u namenskoj upotrebi sredstava i dinamici potrošnje, a posebno zakonitosti u

raspolaganju sredstvima. Dosadašnja, takoreći neograničena ovlašćenja saveznog sekretara za narodnu odbranu (sada ministara odbrane) u toj oblasti biće značajno redukovana i podvrgnuta rigoroznoj kontroli vladinih kontrolnih organa. Saglasno tome, biće redukovana prava raspolaganja i na svim nižim nivoima rukovođenja i komandovanja u Vojsci, uz maksimalno zaoštavanje odgovornosti za zakonitost i namensku upotrebu sredstava. Zbog toga se za izvršavanje vojnog budžeta već u 1993. godini moraju preduzimati hitne mere za precizno pravno regulisanje nadležnosti i ovlašćenja u raspolaganju sredstvima i potrošnji na svim nivoima odlučivanja u sistemu rukovođenja i komandovanja u Vojsci. Uporedo s tim, neophodno je, konkretnim organizacijskim rešenjima i regulativom, osposobiti za takve uslove rada, pre svega, organe u Vojsci nadležne za nabavku materijalnih sredstava, radova i usluga, a zatim i organe i ustanove finansijske službe nadležne za sprovođenje i kontrolu zakonitosti u platnom prometu. Pri tome, posebnu pažnju treba obratiti na *preventivnu kontrolu*, koja mora biti organizacijski i tehnološki ugrađena u sastave tih organa, tako da deluje pre donošenja odluke o angažovanju sredstava (na primer, pre potpisivanja ugovora), odnosno pre likvidacije isplatne dokumentacije po zaključenim ugovorima ili isplatama zasnovanim na propisima, tj. pre efektivne isplate. U tome bi trebalo da znatno veću ulogu imaju i organi vojnog pravobranilaštva.

Inspekcije i revizije, kao metode naknadne kontrole, imaće u novonastalim uslovima veći značaj, pa će i organi inspekcije, sasvim sigurno, dobiti znatno veća ovlašćenja. Zbog toga će naša materijalno-finansijska inspekcija morati organizaciono i funkcionalno da se prilagodi novim uslovima. Prema nekim nagoveštenim zakonskim rešenjima, i ona bi mogla biti podvrgnuta nekoj vrsti „superinspekcije“, pre svega delovanju vladinih inspeksijskih organa iz drugih resora (budžetska, devizna) i monetarne kontrole Narodne banke Jugoslavije. To će, svakako, zahtevati značajne promene u stilu i metodu rada inspekcije. Umesto raznih analiza „racionalnosti“ i „ekonomičnosti“ u trošenju budžetskih sredstava, čime se i ona u dosadašnjoj praksi poprilično bavila, pažnju treba koncentrisati na zakonitost i izricanje konkretnih mera protiv prekršilaca prema dobijenim ovlašćenjima. Zbog toga inspekcija mora imati osposobljen kadar, dobre uslove za rad i obezbeđenu podršku na svim nivoima rukovođenja i komandovanja u Vojsci.