



Политика управљања војном потрошњом СР Југославије

Пуковник др *Никола Петровић*

Аутор указује на чињеницу да су све земље у свету у периоду повећане опасности по сопствену безбедност повећавале своје издатке за одбрану на основу процене те опасности. Савезна Република Југославија мора уважавати та искуства, па се

Војска Југославије мора лишити ризика и неизвесности у остваривању неодложних развојних планова и неодгодивих текућих активности. Јер, заостајање у техничкој модернизацији, обучавању и оспособљавању војске не може се надокнадити у периоду непосредне ратне опасности и у току рата, без обзира на то колико је тадашње финансијско напрезање друштва.

У чланку су, поред осталог, разматрани одбрамбено-економски критеријуми у пројектовању задатака и синхронизацији планова развоја Војске Југославије.

Детерминанте војне потрошње

Политичка независност било које земље значајна је претпоставка динамичког развоја (примереног конкретним условима и потребама) и укупне друштвене стабилности. То, ипак, не значи да се стицањем политичке независности отклањају све препреке за просперитетан развој земље. Политичка независност се стиче као једнократан чин, док се унутрашња стабилност остварује као дугорочан процес, условљен дејством бројних унутрашњих и спољних чинилаца. Без унутрашње стабилности политичка независност нема свог основног садржаја. Нематеријализована, она задржава само формалан значај, уз опасност да у конфликтним унутрашњим условима нестане и то обележје.

Најважнији чинилац независности и безбедности земље, дакле, јесте стање унутрашњих односа. Стабилна друштва (у политичком, економском и сваком другом погледу), сама по себи, нису конфликтна до саморазарања (бесконфликтних друштава нема). У њима, као таквим, не постоје разлози за унутрашње угрожавање. У случају, пак, спољне агресије, она могу да се ефикасно супротставе због могућности ангажовања укупно расположивих ресурса. Та чињеница наводи на закључак да је одвраћање од спољне агресије сразмерно степену друштвене стабилности. Друштва оптерећена економском кризом, уз то и

политички нестабилна, не само да не делују снагом одвраћања већ и подстичу агресивне аспирације споља.

У нестабилним земљама одбрана путем одвраћања губи практичан смисао, а значај добија јачање војне моћи. Са смањењем стабилности територијални интегритет и независност земље постају предмет међународног преиспитивања, а убрзо и оспоравања. Непосредно након тога, или истовремено, унутрашњи напори на дестабилизацији чине се уз благослов и директну подршку спољних чинилаца. Отуда и закључак да је јачање одбрамбене способности нужно свакој земљи која улази у фазу повећане друштвене нестабилности. У тим условима, војна моћ је све мање у функцији одвраћања, а све више у функцији заштите земље од различитих облика угрожавања.

Јачање одбрамбено-заштитног система неодвојиво је од економског развоја и расположивости производних чинилаца (становништво, природно богатство и основни производни фондови). Управо је у економском развоју садржан материјални оквир одбране и безбедности земље. На све успоренијем привредном расту и сиромашнијој материјалној основи друштва постаје немогуће дугорочно јачање свих компонената система одбране. На краatak рок, међутим, чак и у тим условима, опасности по независност и безбедност основне су детерминанте напрезања друштва у погледу издвајања средстава за потребе одбране. Тада, не само што се многи важни економски циљеви потискују у други план или се, напросто, жртвују већ се и функционисање друштвеног система прилагођава остваривању одбрамбено-заштитне функције. Биолошки опстанак становништва и опстанак државе не могу се изразити динарским износима. Али, ни безбедност земље не може служити као покриће за некорисно трошење буџетских средстава, нити за расипање расположивих ресурса. Економске последице повећања буџета или покривања државног мањка, дакле, имају другоразредни значај у односу на очекиване ефекте јачања одбране у случају повећања опасности по безбедност земље или непосредне угрожености њеног територијалног интегритета. Свако смањење износа финансијских средстава за те потребе које се неће одразити на одбрамбену способност или се постиже рационалним трошењем прихватљиво је и економски оправдано. Лимитираност средстава може се знатно ублажити обазривим избором, тј. селекцијом циљева развоја система одбране, уз обавезу да се они рангирају према степену значаја за јачање његове ефикасности. Настојање, пак, да се смањење војне потрошње оствари по сваку цену – макар и у периоду изражених спољних претњи – носи опасност да се изгубе независност и слобода.

У укупном амбијенту у којем функционише привреда економске могућности земље су базични, али не и довољни критеријум вођења политике расподеле националног дохотка. Други незаобилазан основ те расподеле јесу опасности по независност и безбедност земље (како тренутне, тако и потенцијалне, посебно оне с већим степеном извесности). То су вредности које се увек штите и бране, првенствено када

земљи прете највеће опасности или је непосредно угрожена. Агресија споља и унутрашње угрожавање не могу се уговорати, нити се може тражити њихово изузеће. Проблем постаје деликатан и веома сложен зато што с економском и укупном нестабилношћу опасности по независност и безбедност нарастају, а смањују се могућности друштва за финансирање увећаних потреба одбране. Према проценама угрожености, нарочито у периоду рата или ванредног стања, приступа се корекцијама уобичајених мирнодопских пропорција у расподели националног дохотка у корист војне потрошње. Тада се привреда и целокупан економски потенцијал прилагођавају потребама одбране земље. Пракса потискивања економских, зарад одбрамбених интереса у тим условима потврђена је у многим земљама света. Све то, међутим, не значи да је одбрана земље ванекономска категорија, односно да се у финансирању одбране може искључиво полазити од опасности од угрожавања земље. Без обзира на то каква је промена у наменској расподели националног дохотка у корист војне потрошње, увек се економска снага друштва појављује као чинилац ограничења и основна детерминанта димензионирања војне потрошње. Односно, не може се издвајати нешто чега нема, па се одбрана не може финансирати изван економских могућности друштва ни у рату, ни у периоду који му претходи. Али, и у најтежим условима за земљу морају се имати одрживе пропорције у расподели националног дохотка у корист војне потрошње. Невођење рачуна о томе значило би, по много чему, накарадну политику, с ефектима додатног отежавања безбедности земље. Осиромашено становништво, остављено без најелементарнијих животних потреба, не би могло активно да учествује у одбрани, без обзира на његову родољубивост и патриотска осећања. Постоји опасност и од тога да се макар део тог становништва пасивно односи према рушилачким активностима, не искључујући ни могућност њихове солидарности са спољном интервенцијом ради рушења уставног поретка. И у условима потпуне угрожености земље мора се, значи, водити рачуна о томе да се не пређе критична граница расподеле националног дохотка. Разлог за то је веома прост: спремност подношења високог финансијског оптерећења није без граница. Животни стандард становништва не сме да се доведе испод границе објективне издржљивости, јер би то разарајуће утицало на његов борбени морал. Непоштовање граничног (допустиво) оптерећења националног дохотка могло би бити веома ризичан потез државе, што значи да се обезбеђење средстава за финансирање одбране у миру, у периоду непосредне ратне угрожености и у рату заснива на економској снази као незаобилазном оквиру за задовољавање тих и осталих потреба друштва.

Упоредна анализа војне потрошње

С обзиром на опасности по безбедност СР Југославије, које постоје од њеног проглашења, као и на учесталост претњи поводом рата у бившој Босни и Херцеговини, подизање ефикасности одбране и јачање

војног положаја неодложна је потреба наше земље. У складу с тим је и захтев за обезбеђење стабилних извора притицања новчаних средстава. Тако значајан сегмент потрошње не сме бити изложен ризику од неправовременог прилива новца чак ни у периоду када се процењује да не постоје директне опасности по безбедност. У супротном, реализација развојних планова и текућих активности Војске може бити отежана или онемогућена, што не може остати без последица по борбену готовост јединица. Без материјалног покрића у одговарајућим, доктрини примереним средствима ратне технике и врхунске обучености људства Војска Југославије не би могла да обави своје уставне обавезе. Издатке у том домену, а полазећи од опасности по безбедност, не само да не треба смањивати, већ треба стално преиспитивати могућност за повећања њиховог учешћа у укупним јавним расходима и у националном дохотку земље.

Савезна Република Југославија, сада и у догледно време, не може се игнорантски односити према пракси земаља у сличним ситуацијама. Све су оне, у годинама пре рата и у току самог рата, радикално повећавале учешће војних буџета у друштвеном производу и издатке по војнику. И наша земља, полазећи од туђих искустава, свој војни буџет мора да димензионира сагласно опасностима од угрожавања. Јер, од самог почетка борбених дејстава на просторима СФРЈ непрекидно се оспорава интегритет СРЈ и упућују директне претње оружаној интервенцијом, уз настојање иностранства да за остваривање стратешких циљева активира и унутрашње сепаратистичке снаге. Такође, претње интервенцијом готово су редовно претходиле оружаним агресијама, због чега се оне респектују и као класичан пример опасности по безбедност. Свако другачије понашање земље било би непримерено стварним условима, тј. због неприпремљености земље за рат независност и територијални интегритет били би препуштени вољи иностранства. Стога издатке за одбрану треба процењивати с обзиром на те опасности и праксу других земаља у сличним ситуацијама.

Ради процене стварне оптерећености нашег друштва издацима за одбрану сачињен је преглед података о војним трошковима неких земаља пре, у току и после рата (индијско-пакистански, египатско-израелски и ирачко-ирански), мада је тежиште закључака те анализе на издацима уочи ратних сукоба. Иако суседне земље нису биле изложене директним опасностима споља, индикативни су и њихови подаци, јер: (1) ради се о ближем окружењу, и (2) они показују опредељеност тих земаља да, и у тим условима, непрекидно јачају своју војну моћ.

Упоредни преглед је сачињен према индикаторима који су најчешће коришћени за процену нивоа економске оптерећености друштва војним издацима:

- површина (km^2) по војнику;
- учешће војних издатака у друштвеном производу;
- војни издаци на km^2 површине;
- издаци по војнику;

УПОРЕДНИ ПРЕГЛЕД

Земља	Година	Површина у км ²	Број становника	Друштвени производ (у млрд. УСД)	Друштвени производ по ста- новнику	Број војника	Површина (км ²) по војнику	Војни буџет (у млрд. УСД)	Учешће у друштв. произв.			По војнику (УСД)			Стопа из- датака по станов. (УСД)
									10=9:5	11=9:3	12=9:7	13=9:4	14=(13:6)х100		
1	2	3	4	5	6=5:4	7	8=3:7	9	10=9:5	11=9:3	12=9:7	13=9:4	14=(13:6)х100		
ИНДИСКО - ПАКИСТАНСКИ РАТ															
ИНДИЈА	1970.	3.268.090	550.000.000	42,0	76	930.000	3,51	1,5	3,5	449	1.613	3	3,95		
	1971.	3.280.483	557.000.000	49,0	88	980.000	3,35	1,6	3,4	505	1.633	3	3,41		
	1972.	3.280.483	571.000.000	49,4	86	960.000	3,42	1,8	3,7	554	1.875	3	3,49		
ПАКИСТАН	1970.	946.716	128.400.000	15,5	121	324.500	2,92	0,6	4,0	660	1.849	5	4,13		
	1971.	803.943	126.300.000	16,0	127	392.000	2,05	0,7	4,5	888	1.786	5	3,94		
	1972.	803.943	51.300.000	17,0	331	395.000	2,03	0,4	2,4	504	1.013	8	2,42		
ЕГИПАТСКО - ИЗРАЕЛСКИ РАТ															
ЕГИПТАТ	1970.	1.001.449	33.300.000	6,3	189	288.000	3,48	1,3	20,2	1.270	4.514	39	20,63		
	1971.	1.001.449	35.700.000	7,5	210	298.000	3,36	1,7	23,2	1.734	5.705	46	22,86		
	1973.	1.001.449	38.040.000	11,7	307	342.500	2,92	4,8	41,5	4.852	14.015	128	41,04		
ИЗРАЕЛ	1970.	20.700	2.900.000	4,5	1.552	75.000	0,28	1,1	23,9	51.932	14.667	379	24,42		
	1973.	20.700	3.180.000	6,8	2.138	115.000	0,18	1,5	21,7	71.208	13.043	472	22,08		
	1976.	20.700	3.510.000	12,1	3.447	158.500	0,13	4,2	34,8	203.575	26.498	1.197	34,72		
ИРАЧКО - ИРАНСКИ РАТ															
ИРАК	1970.	434.924	9.000.000	2,8	311	94.500	4,60	0,4	14,3	920	4.233	44	14,15		
	1980.	434.924	12.730.000	15,5	1.217	222.000	1,96	2,0	12,9	4.598	9.009	157	12,90		
	1990.	438.317	19.086.000	58,5	3.065	1.000.000	0,44	13,3	22,7	3.034	13.300	697	22,74		
ИРАН	1970.	1.648.000	28.400.000	8,9	313	161.000	10,24	0,8	9,0	485	4.969	28	8,94		
	1980.	1.648.000	39.330.000	75,1	1.909	415.000	3,97	9,9	13,2	6.007	23.855	252	13,20		
	1990.	1.648.000	52.049.000	447,2	8.592	504.000	3,27	8,8	19,7	5.340	17.460	169	1,97		
СУСЕДНЕ ЗЕМЉЕ															
ГРЧКА	1992.	132.000	10.209.800	67,7	6.631	159.300	0,83	4,3	6,3	32.576	26.993	421	6,35		
	1993.	132.000	10.127.600	76,4	7.544	159.300	0,83	4,4	5,8	33.333	27.621	434	5,75		
БУГАРСКА	1992.	111.000	9.098.000	25,7	2.825	107.000	1,04	1,3	5,1	11.712	12.149	143	5,06		
	1993.	111.000	8.763.000	20,8	2.374	99.400	1,12	1,2	5,8	10.811	12.072	137	5,77		
АЛБАНИЈА	1992.	28.700	3.417.000	3,8	1.112	40.000	0,72	0,1	2,6	3.484	2.500	29	2,61		
	1993.	28.700	3.409.000	2,8	821	73.000	0,39	0,03	1,1	1.045	750	9	1,10		
РУМУНИЈА	1992.	237.500	22.749.000	37,1	1.631	200.000	1,19	0,9	2,4	3.789	4.500	40	2,45		
	1993.	237.500	22.759.000	32,6	1.432	203.100	1,17	0,8	2,5	3.368	3.939	35	2,44		
МАЂАРСКА	1992.	93.000	10.543.800	59,3	5.624	80.800	1,15	1,2	2,0	12.903	14.851	114	2,03		
	1993.	93.000	10.396.000	33,4	3.213	78.000	1,19	1,2	3,6	12.903	15.385	115	3,58		
АУСТРИЈА	1992.	83.900	7.544.400	157,6	20.890	52.000	1,61	1,7	1,1	20.262	32.692	225	1,08		
	1993.	83.900	7.766.000	184,1	23.706	52.000	1,61	1,7	1,9	20.262	32.692	219	0,92		
ИТАЛИЈА	1992.	301.300	1.134.400	1.134,0	19.775	354.000	0,85	21,2	1,9	70.362	59.887	370	1,87		
	1993.	301.300	57.831.000	1.222,5	21.139	344.600	0,87	16,5	1,3	54.763	47.882	285	1,35		
СРЈ	1992.	102.173	10.469.371	13,7	1.308	135.600	0,75	0,9	6,6	8.808	6.637	86	6,57		
	1993.	102.173	10.505.043	9,5	904	136.500	0,74	0,4	4,2	3.915	2.930	38	4,20		

- издаци по становнику;
- стопа издатака по становнику.

У разним приликама, па и без непосредног повода, могло се чути да СР Југославија има превише војника, да то наша привреда не може да издржи итд. Из паушално срочених оцена о величини војске формирају се одговарајући закључци и нуде „спасоносна“ решења: смањити бројно стање војске и средства која се по тој основи „ослободе“ – производно ангажовати. Као да се у том смањењу налазе решења за многе наше недаће: од поспешивања производње до побољшања животног стандарда становништва. Заборавља се да се одлука о бројном стању војске не може доносити независно од односа који детерминишу стање безбедности земље. Иако многе земље већ дуже време најављују смањење бројне величине својих армија, ретки су случајеви и да је то учињено, или је то смањење компензирано техничком модернизацијом.

Без обзира на то што су у случају СРЈ знатно прецењени подаци које објављује међународна статистика у односу на стање крајем посматране 1992. и 1993. године, сваки наш војник „обезбеђује“ 0,75, односно 0,74 km² укупне територије. Италија се, с површином од 0,85 (1992) и 0,87 km² (1993) по војнику, приближила нашој земљи, иако њену безбедност нико споља није доводио у питање. То исто важи и за остале нама суседне земље, у којима је тај коефицијент био знатно испод нашег (Албанија – 0,39km² по војнику прошле године) или се приближава нашем (Грчка са 0,83 km² по војнику), мада се у вези с тим не могу посебно издвојити ни друге земље. Међутим, према том показатељу могу се упоређивати само земље приближне густине насељености. Јер, да је Иран имао амбиције да седамдесетих година оствари „попуњеност“ територије војничким саставом попут Италије (према стању 1993. године), имао би 1.938.823 војника, што би одговарало повећању тадашњег броја војника за око 12 пута. Тај закључак постаје утолико апсурднији што би та земља, у том случају, у војничком саставу имала седам одсто ондашњег становништва (уместо 0,57 одсто).

Иако је СР Југославији у последње две године непрекидно прећено споља, мањи смо значај придавали војној потрошњи него неке нама суседне земље. Тако је учешће војних буџета Грчке и Бугарске у друштвеном производу тих земаља било око шест одсто, док војни издаци у друштвеном производу СРЈ учествују са 4,2 одсто (1993), што је за 2,4 процентна поена мање него претходне године. Учешће Мађарске у последње две године скоро је удвостручено, а настави ли се започети тренд, та ће земља у 1994. години бити знатно испред наше земље. У развијеним земаљама (Аустрија и Италија) знатно је ниже учешће војних буџета у друштвеном производу, али номинални износи њихових војних издатака вишеструко премашују војне издатке наше земље. С обзиром на сталне ратне претње споља, упоређивање војних издатака СРЈ с издацима многих земаља у годинама које су претходиле ратовима постаје оправдано, без обзира на то што наша земља није прогласила ратну опасност. Према учешћу војног буџета у друштвеном

производу 1992. и 1993. године СРЈ сасвим се приближила Индији и Пакистану, али знатно заостаје за Ираком и Ираном (2–3 пута), и Египтом и Израелом (око пет пута) током 1970. године.

У погледу учешћа војних издатака на km^2 површине, наша земља је, у поређењу са суседима, скоро на самом зачељу, што не показује могућности за издвајање друштва за одбрану, већ перспективне могућности одбрамбеног јачања територије у целини. С издацима (војни буџет) по војнику, СР Југославија је са 2.930 долара (1993) такође на зачељу – у односу на суседне земље. Иза ње је само Албанија, док се издаци по војнику у осталим земљама крећу у широком распону – од 3.939 (Румунија) до 47.882 америчких долара (Италија).

Одговор на питање о стварној оптерећености друштва издацима за одбрану најпотпуније се може добити анализом последња два показатеља: војних издатака по становнику и стопе тих издатака. У 1993. години, са 38 америчких долара војних издатака по становнику, СРЈ знатно је заостала за другим земљама. Мање издатке од наше земље једино имају Албанија и Румунија. Остале суседне земље, као и већина анализираних земаља, знатније су оптеретиле становништво војним издацима. Такав закључак недвосмислено потврђују, пре свега, подаци из последње колоне (14) упоредног прегледа. С друштвеним производом од 904 америчка долара по становнику и војним издацима од 38 долара по становнику, стопа војних издатака по становнику за СРЈ износи 4,20 долара. То значи да на сваких 100 долара друштвеног производа по становнику у војну потрошњу одлази 4,20 долара или 0,42 долара војних расхода на сваки долар друштвеног производа по становнику. Према истом показатељу, војним издацима је знатно оптерећеније становништво Грчке и Бугарске, а сви су изгледи да ће Мађарска већ 1994. године надмашити стопу војних издатака по становнику наше земље. У годинама пре избијања ратних сукоба стопа војних издатака по становнику се различито кретала у појединим земљама. Индија је 1970. годину завршила са стопом од 3,95, а Пакистан са стопом од 4,13 долара, по чему им се наша земља приближила. Међутим, остале четири земље (укључене у преглед) у годинама очекивања међусобних ратних сукоба имале су знатно већу стопу војних издатака по становнику од наше земље (Египат – 20,63; Израел – 24,42; Ирак – 14,15 и Иран – 8,94).

Општи је закључак, према подацима из приложеног прегледа, да су војни буџет и бројно стање војника наше земље реално димензионирани – сходно условима у којима се она налазила (у току прошле и претпрошле године) и пракси финансирања војних буџета земаља у годинама очекивања ратних сукоба. Суседне земље се, према укупним показатељима коришћеним у анализи, значајније разликују, или су они неповољнији од оних за нашу земљу. Та чињеница је значајна тим више што директних претњи по њихову независност и безбедност, за разлику од СРЈ, тада није било. Умеренији упоредни показатељи неких суседних земаља (Италија и Аустрија) остварени су захваљујући њихо-

вом знатно другачијем геостратешком положају, а то им омогућава и достигнути ниво економске развијености.

Дакле, димензионирање војске и војног буџета било које земље, па и СРЈ, не може се остварити независно од стања међународних односа, односно од опасности по безбедност. Те опасности не морају бити видљиве, непосредно изражене, па их треба реално процењивати. Уколико се у пројектованој будућности (ближој и даљој) умањује вероватноћа угрожавања безбедности, треба размишљати о свођењу разматраних индикатора оптерећености друштва војним издацима на ниво који ће бити прихватљив у новим условима.

Политика управљања војном потрошњом СРЈ

а) Осврт на систем финансирања ВЈ

Према потребама одбране и безбедности земље, Законом о финансирању СРЈ (чл. 22) предвиђена је и могућност повећања (или смањења) укупног обима савезног буџета. У чл. 9. истог закона записано је: „За потребе одбране и безбедности СРЈ, које настану услед ратног стања, непосредне ратне опасности или ванредног стања, Савезна скупштина може, на предлог Савезне владе, утврдити обим и изворе средстава, односно преузети кредитне и друге обавезе ради обезбеђења тих потреба, ако се средства не могу обезбедити из савезног буџета или из средстава сталне буџетске резерве“.

Војна моћ земље може се, међутим, ојачати не само на основу повећања обима новчаних средстава за те потребе већ и ефектима усавршавања метода рада и функције планирања, као и спровођењем других реформских акција неопходних за ефикасно функционисање војне организације. Истовремено, у томе је начин и за могућност штедње финансијских средстава. Тако се штедња може појавити и као важан елемент у напорима за поваћање ефикасности одбране.

Једнако као и при повећању, у материјализацији ефеката штедње новчаних средстава мора се водити рачуна о одржању равнотеже војне снаге, односно укупног система одбране и опасности по безбедност земље. Значајно је и да се синхронизују опремање, обучавање и развој свих видова, родова и служби, јер је то основна претпоставка реализације јединствене политике одбране и, из ње изведене, доктрине и стратегије одбране. Пројектоване снаге (њихова квантитативна и квалитативна страна) опредељене су циљевима државе, дефинисаним барем на средњи, ако не и на дуги рок. Војни буџет произилази из политичке одбране – он је квантитативни израз те и укупне националне политике. Извршавањем војног буџета политика одбране се преображава у акције којима се реализују прокламовани циљеви.

Висина, а пре свега расподела буџета опредељена је уставним задацима корисника његових средстава у појединим етапама развоја земље. Савезна скупштина усваја буџет, што је и чини одговорном за

стварање претпоставки неопходних за ефикасно остваривање свих надлежности савезне државе – у том оквиру и за одбрану и безбедност СРЈ (чл. 77, т. 7. Устава СРЈ). Сагласно томе, њено је право да остварује увид у наменско трошење одобрених средстава од стране корисника буџета, али и обавеза да информише јавност о резултатима располагања новцем. То је и логично када се зна да буџетском политиком највиши органи власти знатно утичу на све виталне потребе и функције у друштву: на темпо привредног развоја, животни стандард становништва, одбрамбену способност земље итд. Због тога, као и чињенице да издаци за потребе Војске Југославије учествују са око три четвртине у укупној федералној каси, буџетски поступак се користи као ефикасан управљачки инструмент реализације програма у домену националне безбедности.

Војска Југославије се, као и армија било које земље у свету, мора лишити ризика и неизвесности у остваривању њених неодложних развојних планова и неодгодивих текућих активности. Издаци за те потребе морали би имати карактер фиксних издатака, и то с периодом планирања од најмање пет година. Избором одговарајућих инструмената економске политике треба обезбедити сигурност прилива новчаних средстава неопходних за њихово алиментирање. Техничка модернизација Војске, као и обучавање и борбено оспособљавање, не могу се остваривати као кампањске активности и свако заостајање у томе не може се надокнадити у периоду непосредне ратне опасности и у току рата, без обзира на ниво тадашњег финансијског напрезања друштва. С једногодишњим пројекцијама буџета ти ризици се не могу избећи, ако ни због чега другог, онда због тога што време од почетка развоја сложених система наоружања до њиховог увођења у систем одбране износи најмање пет година. Осим тога, годишњим плановима и њима одговарајућим буџетским структурама у суштини се операционализују циљеви и приоритети развоја утврђени барем средњорочним планом. У супротном, губи се сваки смисао средњорочног (и дугорочног) планирања развоја војске. Свакако, елементи планова и њихове буџетске ставке морају се стално дограђивати и ажурирати.

б) Одбрамбено–економски критерији у пројектовању задатака и синхронизацији планова развоја

Савезно министарство за одбрану припрема годишње предрачуне војних расхода у целини. Њима се обухватају средства за:

1) финансирање СМО – текуће потребе и расходи према средњорочним плановима (одбрамбене припреме, улагања у капацитете за производњу НВО и улагања у сопствену техничко-технолошку модернизацију), и

2) финансирање ВЈ – текуће потребе и расходи према средњорочним плановима развоја (материјално опремање ВЈ, изградња војних непокретности и научноистраживачки рад).

У оба случаја ради се о плановима који се утврђују одговарајућим савезним законима. Предрачун расхода СМО чини, дакле, јединствену целину у којој појединачно посматрани планови морају бити усаглашени с економским могућностима земље, али и синхронизовани, јер је то услов за функционисање система одбране као недељиве целине. На пример, средњорочни планови улагања у прилагођавање и изградњу капацитета наменске индустрије (које припрема СМО) морају бити усклађени с плановима материјалног опремања ВЈ (које израђује ГШ); планови научноистраживачког рада (делатност ГШ) морају бити усклађени с плановима одбрамбених припрема (што је у надлежности органа СМО) итд. У супротном, имали бисмо планове који се не потпомажу или се, чак, међусобно искључују. Због тога је логично да се СМО појављује као носилац планирања, односно израде предрачуна укупних војних расхода, мада му то право припада и као институцији Савезне владе. Таквим приступом, јединство планирања не доводи у питање ни то што планови МО и ГШ нису представљени заједничком структуром војног буџета (Законом о буџету посебно се утврђују средства за њихове потребе). За реализацију тог изузетно сложеног задатка СМО мора да, поред осталог, планиране циљеве доводи у везу с економским могућностима и задацима свих структура друштва у различитим условима угрожавања безбедности земље. Тачније, мораће да има разрађен поступак анализе ефеката планова који му се достављају на верификацију. Само на тој основи могуће их је ускладити и увезати у јединствен, условно назван, план развоја система одбране земље. Тај задатак СМО неће моћи да оствари без сложеног аналитичког поступка процењивања одбрамбених и трошковних импликација планова и њихових структурних елемената. Усклађивање планова с економским могућностима не може се остварити као прост поступак уравнотежења финансијских захтева и буџета, нити се може завршити као поступак упоређивања агрегатних износа који прелиминарно вреднују појединачне планове. Ако се пође од сасвим реалне претпоставке да су захтевани износи за реализацију свих планова усклађени с економским могућностима земље, то никако не значи да су они, као такви, и прихватљиви. Чињеница да се планови одвојено припремају у надлежним управама СМО и ГШ сасвим је довољна за тврдњу и да су међусобно неусклађени. Може се, чак, поћи и од претпоставке да између њих постоји склад (па и потпуно допуњавање), али трошење друштвених средстава незамисливо је на претпоставкама. Само комплексна анализа планова, пре свега могућности њихове појединачне и укупне материјализације у ефектима одбране, могла би потврдити:

- 1) високу узрочно-последичну зависност планова и њихових елемената, и
- 2) нови, виши квалитет њима пројектованог укупног система одбране земље у будућности.

Сасвим је друго питање усклађивања предлога задатака у оквирима појединачних планова. У поступку њихове израде – до коначног форму-

лисања предлога планова, надлежни органи СМО и ГШ морају имати израђен систем управљања развојем појединих сегмената одбране. Систем који се заснива на војноекономским истраживањима може бити од користи, првенствено ГШ, за процењивање ваљаности решења техничке модернизације, али и за превођење планских категорија у буџетске издатке. Свуда где је то могуће, неопходно је знати да ли ће корист бити вредна улагања у развој НВО и опремање јединица. А мерење ефикасности улагања у пројекте развоја и производње нових, технолошки сложених борбених средстава значајна је претпоставка рационализације трошкова. Даље, у појединачним плановима мора се постићи висок ниво усаглашености њихових структурних елемената. На пример, издвајањем и изолованим посматрањем рачуна видова, родова и служби, не може се управљати одбрамбеним системом који, по логици ангажовања свих његових делова у борбеним дејствима, може егзистирати искључиво као јединствен систем. Тако се Ратна морнарица мора развијати с увидом у могућности за модернизацију Ратног ваздухопловства, а копнене снаге не могу „истрчавати“ или имати аутономну линију развоја. Једноставно, због велике сложености савремених борбених средстава и потребе за остваривањем синхронизованог развоја свих делова система неопходно је да се постигне њихова оптимална равнотежа. Дакле, развој било којег дела Војске може бити условљен развојем осталих делова или може узроковати промене целокупне организације, система командовања, позадинског обезбеђења итд.

Ефикасан управљачки и контролни систем претпоставља изграђен систем информисања потребан за припремање буџета и за праћење реализације планова. Јер, планирати се не може независно од буџетске стварности, али се и на ту стварност мора упозоравати ако се финансијским ограничењима умањује војна ефикасност одбране, а безбедност земље чини неизвесном.

Спајањем функције планирања и расподеле буџета Савезна влада (преко Савезног министарства за одбрану) усмерава и стиче увид у трошење средстава намењених потребама одбране. Претходно пројектовани плански циљеви коригију се према финансијским могућностима земље. Праћењем, пак, процеса реализације ревидираних планова СМО остварује тзв. цивилну контролу трошења буџетских средстава.