



Демократска цивилна контрола војске – механизам потрошње буџетских средстава

УДК: 355.1.072.6/7
355.3.078.3/4

Проф. др *Бранко Тешановић*, пуковник*
др *Раде Жугић*, пуковник**

Истраживање демократске цивилне контроле војске кроз механизам потрошње буџетских средстава веома је сложен и мултидисциплинаран задатак. Он се може операционализовати на различите начине, са различитим степеном апстракције, са мање или више развијеним апаратом, методама анализе и синтезе, као и класичним и модерним поступцима. Општа карактеристика операционализованости истраживања те врсте везана је за чињеницу да се разматрања демократске цивилне контроле војске и механизма буџетске потрошње не могу апстраховати у односу на утицај стратегије развоја државе и функционисања економског и политичког система земље.

Кључне речи: демократска цивилна контрола војске, интерна контрола, екстерна контрола, буџет, материјално-финансијско пословање, трезор, потрошња.

Увод

Демократска цивилна контрола војске део је укупне демократске контроле, али се, због важности система одбране државе, сматра једним од основних принципа демократије. Погрешно би било националну безбедност мерити новцем, ако ни због чега другог оно због тога што се не може процењивати оно што је од непроцењиве вредности – слобода грађана и одбрана територије. Међутим, ако се жели говорити о квантитативним показатељима, онда се мора говорити о новцу израженом кроз буџет, јер свака политичка одлука, пре или касније, мора да буде представљена у облику буџетских средстава.

* Аутор је наставник у Војној академији.

** Аутор је запослен у Министарству одбране.

Војна делатност, као и све остале делатности, зависи од економских могућности земље. Значај финансијских чинилаца у специфичној војној делатности одређује се на основу компромиса у вези с два супротстављена захтева: постићи дефинисани циљ уз минимизирање финансијских улагања. Узрок таквом нескладу је, пре свега, у расту потреба за одбрамбену функцију земље и њеним ограниченим материјалним и финансијским могућностима. У демократским земљама војни лоби обично није „јак“ и не представља оруђе у рукама политичке олигархије, па је и смањивање буџета постало популарно политичко средство појединаца и странака, нарочито у предизборном периоду. Међутим, менаџмент сваке државе обавезан је да, с једне стране, разматра економску ситуацију и планира развој земље, и да, с друге стране, омогући стабилан систем одбране ефикасним коришћењем ограничених ресурса.

Значај и врсте демократске цивилне контроле војске са аспекта потрошње буџетских средстава

Контрола је процес упоређивања резултата са очекивањима заснованим на прецизно утврђеним захтевима, критеријумима, постављеним циљевима, законском регулативом, принципима економичности, и слично. Иако је то једна од стратешких управљачких функција, дуго је занемаривана и сматрана „нужним злом“. Такав приступ процесу контроле огледа се у њеном изостанку, недовољности или неадекватним поступцима и неизбежно резултира нежељеним ефектима који се не могу исправити, или изискују непотребне и нове трошкове. Контрола не сме да буде сама себи циљ јер може да изазове и нежељене ефекте.

Под буџетском контролом подразумева се организована и стручна контрола у области материјално-финансијског пословања ради утврђивања примене закона и наменског коришћења средстава, као и оцене економичности и ефикасности пословања буџетског корисника. Спроводи се у свим фазама буџетског пословања. Значај контроле буџета за потребе војске може да се посматра с *правног, економског, политичког и војног аспекта.*

Правни аспект контроле буџета заснован је на акту са законском снагом који, на предлог извршне власти (влада, на основу овлашћења која има у вези са буџетом) доноси скупштина као највиши орган законодавне власти у држави. Та овлашћења позната су под називом буџетска права, која произлазе из уставног права скупштине да доноси буџет. Буџетска права се састоје од права на доношење буџета и права на коришћење овлашћења у поступку усвајања и контроле извршења буџета. Буџетско право доношења и измене буџета, као и овлашћења која произилазе из тог права, имају правни значај и поти-

чу из устава. Због тога је буџетска контрола коју спроводи скупштина и важна, и потребна – произлази из њеног јасно дефинисаног уставног и законског оквира, као и из друштвене потребе да се извршна власт учини одговорном пред законодавном влашћу.

Буџетска контрола може да се посматра и са *економског аспекта*, односно како се преко буџета прерасподељује и троши значајан део националног производа, због чега је у савременој парламентарној пракси одавно заживело начело одобравања буџета истовремено са усвајањем предложене економске политике владе за ту годину. Буџетском политиком остварују се бројни циљеви и задаци у вези са алокацијом привредних ресурса, економском стабилизацијом, расподелом и прерасподелом националног производа, привредним развојем, запосленошћу, и другим. Ефикасном буџетском политиком долази се до оптималне синтезе у коришћењу јавних прихода и расхода. Држава врши трансфер расположивих прихода за јавне потребе. На тај начин доноси се стратешки оквир за дефинисање приоритета, повезивање секторских политика и расподеле средстава буџетским корисницима. Преко буџета, као инструмента економске политике, остварују се бројни циљеви и задаци у области фискалне политике и политике јавне потрошње, монетарне политике, политике економских односа са иностранством и, нарочито, социјалне политике, која не обухвата само социјалну заштиту вишкова радне снаге него и подршку за њено продуктивно запошљавање.

Политички аспект буџетске контроле чини кључна улога скупштине у усвајању закона којима се регулишу права и дужности грађана, одређују место и овлашћења других државних органа и доноси буџет. Усвајање предложеног буџета и економске политике владе није ништа друго него изгласавање поверења влади. То буџетско право парламента јесте и најефикаснији инструмент, у најширем, за учешће грађана, као пореских обвезника, у расподели укупних расположивих средстава, као и контроли њихове употребе. Таквим односима сужава се простор за злоупотребу финансијских средстава која је типична за аутократске режиме, јер се под парламентарном контролом подразумевају одређивање буџета, његова транспарентна реализација и контрола трошења.

Будући да су потребе најзначајније за сваку земљу, у условима ограничених финансијских средстава намеће се потреба највеће одговорности оних који су овлашћени да располажу буџетским средствима за потребе одбране, у чему је и садржан значај буџетске контроле *с војног аспекта*. Развој и реформа система одбране непрекидан су процес у свакој држави, јер чињеница да живимо у модерном друштву значи и потребу да се војска стално прилагођава стварним изазовима и претњама како би се обезбедио ефикасан систем одбране и активан допринос очувању мира у окружењу. Највећи проблем Војске Србије

у последњој деценији био је управо недостатак средстава. Застарела борбена техника, одлив најстручнијег кадра, у који је држава улагала значајна средства, угрожен стандард њених припадника, мала издвајања за одбрану по глави становника (претпоследње место у Европи) и многе друге последице нису само војни већ и државни проблем, и проблем сваког грађанина.

У теорији и пракси разликују се унутрашња или интерна контрола и спољна или екстерна контрола. Иста подела важи и за контролу буџетског пословања. Интерна контрола треба да обезбеди свакодневно уочавање и отклањање недостатака у коришћењу средстава. Таква контрола има, пре свега, превентивни карактер и организована је као систем поступака и одговорности свих лица укључених у финансијске послове корисника буџетских средстава.

„Систем интерне контроле састоји се из мреже која чини једну организацију, чији је циљ да обезбеди:

1. примену закона, прописа, правила и процедура;
2. успешно пословање;
3. економично, ефикасно и наменско коришћење средстава;
4. чување средстава и улагања од губитака, превара, неправилности или корупције;
5. интегритет и поузданост информација, рачуна и података“.¹

Најважнију контролну улогу у органима који користе буџетска средства имају наредбодавци, рачунопологачи и унутрашња контрола. Наиме, тек када надлежни рачунопологач утврди да је ангажовање средстава засновано на закону и у оквиру намена које су предвиђене законом о буџету, наредбодавац ће одобрити исплату. Интерна контрола се обавља унутар корисника буџетских средстава и заснива се на контроли укупног материјално-финансијског пословања.

Екстерна контрола допуњује интерну контролу ради отклањања недостатака интерне контроле. Та контрола долази споља, преко финансијских инспектора и ревизора и надлежних институција за контролу материјално-финансијског пословања. По правилу, она не може да спречи незаконитости у располагању буџетским средствима, али, ако се утврде незаконитости и неправилности, може да обезбеди покретање одговорности и надокнаду штете, и да на тај начин утиче на законито располагање буџетским средствима. Буџет евидентира и контролише орган који је надлежан за послове финансија. У Републици Србији то је регулисано на следећи начин: „Послове буџетске инспекције и ревизије обавља Министарство, са циљем вршења инспекције и ревизије над:

- 1) директним и индиректним корисницима буџетских средстава;
- 2) организацијама обавезног социјалног осигурања;

¹ Закон о буџетском систему, чл. 66, став 2, (Службени гласник РС, бр. 9/2002, 87/2002 и 66/2005).

3) јавним предузећима, основаним од стране Владе, правним лицима основаним од стране јавних предузећа, односно правним лицима над којима Република има директну или индиректну контролу над више од 50 одсто капитала или више од 50 одсто гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50 одсто укупног прихода“.²

Право да контролише буџет има и орган који га је одобрио – скупштина, која спроводи контролу приликом усвајања завршног рачуна буџета. Тада се утврђује да ли су се кроз извршење буџета и колико остварили циљеви економске политике земље. Међутим, скупштина се у многим земљама не ослања само на завршни рачун као инструмент контроле већ задржава и право да контролу у току извршења буџета обављају одређени одбори у скупштини. На пример, одбор за буџет и финансије треба да има коначну реч о питањима буџета свих буџетских корисника, укључујући и буџет за одбрану, затим одбор за јавне рачуне прегледа ревизорске рачуне читавог буџета итд.

С обзиром на сложеност и обимност процеса извршења буџета, контрола може да се повери и другој специјализованој институцији. Такве институције постоје, на пример, у Великој Британији (*Exchequer and Audit Act*), Немачкој (*Bundesrechnungshof*), Француској (*Cour des Comptes*), Румунији (Верификациони финансијски суд) итд. Тај вид буџетске контроле разликује се од осталих видова контроле по томе што се обавља у току извршења буџета, што је веома значајно са аспекта правременог и ефикасног спречавања незаконитог и не-наменског ангажовања средстава.

Једно од најважнијих питања и најтежих проблема са којим морају да се суоче сваки председник, парламент и влада јесте усклађивање економско-финансијских могућности са политиком националне безбедности. То питање прожима мноштво других питања везаних за безбедност државе и развој друштва. Кроз контролу буџета, као стожера јавних (државних) финансија, рефлектују се вештина и начин управљања државом. У вези с тим, Р. А. Мазгрејв истиче: „Интелигентно управљање државом захтева разумевање постојећих економских односа. Економист може, помажући то разумевање, да доприне се бољем друштву. Због тога ми се област јавних финансија чинила од посебног интереса“.³

Јачањем цивилне контроле у области потрошње буџета за потребе одбране, сасвим сигурно, јача се поверење грађана и домаћих и страних поверилаца у домаћи финансијски систем, подиже се ниво његове ефикасности, спречавају незаконитост и нерационалност у располагању новчаним средствима, војска чини одговорнијом и ефикаснијом, и развија се демократија и јача грађанско друштво.

² Закон о буџетском систему, чл. 67, став 1, (Службени гласник РС, бр. 9/2002).

³ R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, McGraw Hill, New York, 1959, p. 1.

На основу законских решења која регулишу питања саме организације, војска спроводи контролну функцију кроз свакодневни надзор и контролу борбене готовости, командовања, обучености, мобилизацијске спремности, материјално-финансијског пословања, морала итд.

Таква контрола је неопходна војној организацији због тога што су добијени резултати изузетно значајни за доношење појединих одлука и наређења. Чак и у случајевима када цео систем успешно функционише контрола је неопходна: унутрашња контрола у војсци у функцији је командовања и хијерархијски је распоређена тако да јој је у надлежности контрола потчињених јединица.

Будући да је буџетско планирање законска обавеза буџетског корисника да процени обим текућих прихода и осталих примања и обим текућих расхода и осталих издатака за период од једне године, буџетски надзор и унутрашња контрола законска су обавеза која се остварује ради сагледавања законитог и наменског трошења буџетских средстава. Дакле, одобрени финансијски планови и њихова реализација чине основу за контролу законитог и наменског коришћења буџетских средстава. Зависно од тога да ли се информације користе за сагледавање учинка у неком протеклом времену или за предвиђање, односно предупређење проблема и невоља, разликују се две врсте унутрашње контроле:

– *превентивна контрола* или „контрола унапред“, која је усмерена на покушај да се неправилности и незаконитости унапред предвиде и спрече;

– *накнадна контрола* или „контрола уназад“, која се обавља када је неки процес завршен или када је окончана нека активност.

Превентивном контролом, треба да се пре или у току обављања активности утврде чињенице и оцени да ли је у питању планско и законито поступање. На основу тога, превентивна контрола може да се користи и као метод у управљању финансијама.

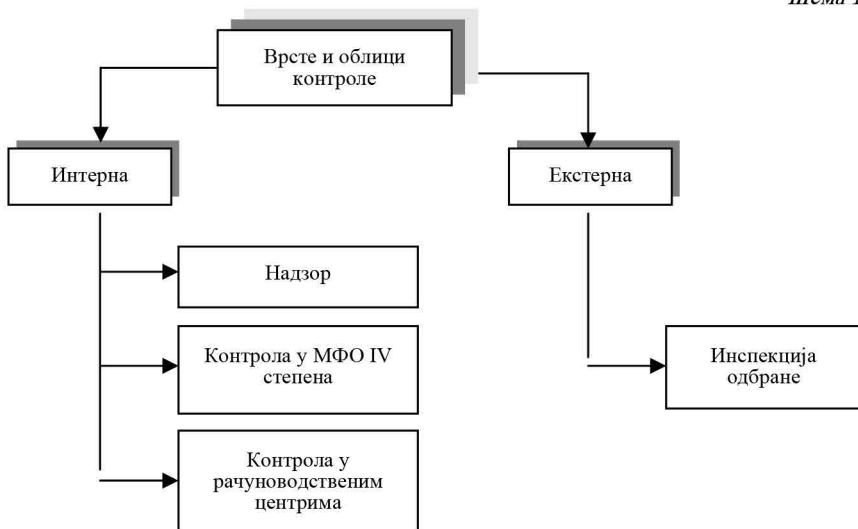
Накнадном контролом, после обављеног посла, треба да се утврде чињенице у вези са обављањем тог посла, као и да се утврди да ли су законито и наменски коришћена новчана средства. Највећа слабост и проблем накнадне контроле обично је кашњење, па није могуће правовремено предузимање одговарајућих мера ради исправљања или поништавања почињених грешака. У сваком случају, та контрола је неопходна, иако се са закашњењем утврђује неправилно, незаконито и ненаменско коришћење финансијских средстава.

Контрола законитости, управљања, коришћења и располагања државном имовином регулисани су *Законом о имовини*⁴ на следећи начин: министар одбране има обавезу и одговорност за спровођење функције надзора и контроле, што је посебно регулисано законским актом о извршењу буџета. Међутим, у материјално-финансијском пословању у Војсци наслеђени су сви видови контроле који постоје у последњих неколико деценија, од СФРЈ и ЈНА, преко СРЈ и ВЈ и државне заједнице СЦГ и ВСЦГ, до Србије и Војске Србије. Најчешћи облици контроле са аспекта располагања буџетским средствима били су:

- *надзор*, који је формулисан као текућа, свакодневна контрола средстава и рада коју су обављале претпостављене старешине;
- *контрола законитости докумената*, коју су обављали органи стручних служби и финансијски органи у јединицама;
- *контрола у рачуноводственим центрима* (раније су армијске области, Ратно ваздухопловство и противваздушна одбрана и Ратна морнарица имали посебан рачуноводствени центар за јединице из свог формацијског састава);
- *инспекција одбране*, као највиши орган контроле, у чијој је надлежности била и контрола материјално-финансијског пословања.

С обзиром на критеријуме од којих је зависила врста контроле, посебно са аспекта врсте субјекта који обавља контролу, овлашћења за обављање контроле, предмета контроле, времена и санкција које су органи контроле могли да примене, досадашњи облици и врсте контроле приказани су на *шеми 1*.

Шема 1



Врсте и облици контроле буџетских средстава у војсци

⁴ Чланови 6–8 и 45–48, *Службени лист СРЈ*, бр. 41/93.

У поређењу са цивилном и демократском контролом војске у савременим, демократским земљама, али и према јавним финансијама као посебној научној дисциплини, код нас сви досадашњи и постојећи видови контроле буџетских средстава за потребе одбране и војске, чине интерну, унутрашњу контролу. Начелно, до сада је постојала само формална скупштинска контрола у свим сегментима, па и у области потрошње државног буџета, садржана у праву и могућности посланика, као појединаца или групе, да покрену иницијативу за спровођење контроле. Не постоји закон о скупштинској истрази којег имају неке земље у транзицији (на пример, Мађарска и Румунија). Такође, не постоји ни институција омбудсмана, или слична, која може да буде веома значајна за контролу јавног апарата (на пример, Немачка, Холандија, Мађарска). Зато се повремено јавља потреба за формирањем анкетних одбора, који су се у пракси показали као неефикасни. Да би скупштина као законодавна власт и представник народа обављали контролу у области потрошње буџета, неопходно је формирање независне институције која ће подносити извештаје о раду. Код нас још увек недостаје независна институција која ће контролисати Министарство финансија и Владу, буџет и, у оквиру њега, део који се односи за потребе одбране, и извештаје и налазе достављати највишој власти у земљи – скупштини, органу који је буџет и одобрио.

Систем демократске цивилне контроле Војске кроз механизам потрошње буџетских средстава остварује се преко институција Трезора и буџетске инспекције и ревизије које се налазе у саставу Министарства финансија. Посебан значај има увођење институције Трезора у састав Министарства финансија, јер је основна намена система Трезора праћење и контролисање потрошње буџетских средстава. Отуда систем трезора треба да обезбеди:

- да се апропријације евидентирају према усвојеном буџету;
- да се апропријације користе до износа утврђених *Законом о буџету* за поједину намену;
- да промене у апропријацији одобри одговарајући ниво власти (Скупштина, односно Министарства финансија), као што је прописано *Законом о буџетском систему*;
- да промене у апропријацији нису у супротности са *Законом о буџету*.

Ради ефикаснијег рада и остваривања дисциплине у планском вођењу политике јавних расхода, Трезор свим буџетским корисницима (и Министарству одбране), по одобрењу буџета, доставља месечне квоте извршења буџета, којима треба да се обезбеде:

- поштовање *Закона о буџету* и одлука Владе везаних за буџет;
- основа за планирање и управљање готовинским средствима;

– контрола прекомерне потрошње путем резервисања износа у оквиру апропријација и квота пре куповине роба и услуга и доспећа обавеза за плаћање.⁵

Одговарајућа свакодневна контрола коју спроводи систем Трезора у вези са плановима извршења буџета и квотама посебно је важна ради спречавања прекорачења буџета и да би се обезбедила потрошња у оквиру расположивих средстава. Дакле, Трезору су поверене значајне функције, које чине:

1. финансијско планирање (свакодневно праћење прилива и захтева буџетских корисника везаних за издатке, како не би долазило до непредвиђених краткорочних дефицита услед текуће неликвидности);

2. управљање готовином (могућност Трезора да се ради постизања ликвидности вишак расположивих средстава пласира уз камату или, ако постоји краткорочни дефицит, премошћује краткорочним позајмицама);

3. контрола расхода (овлашћење Трезора да правовремено обави контролу преузимања обавеза буџетског корисника и превентивно спречи евентуално незаконито задужење);

4. управљање дугом (ефикасније и прецизније вођење евиденција о зајмовима, позајмицама, и другом);

5. буџетско рачуноводство и извештавање (систем извештавања за све буџетске кориснике према државној финансијској статистици на основу међународно прихваћене методологије *GFS – Government Finance Statistics*;

6. управљање финансијским информационим системом.

Систем Трезора је још у фази развоја, али је сигурно да ће његов значај за стабилност, ефикасност и дисциплину у вођењу политике јавних расхода у будућности бити све већи, како би се спречиле негативне појаве из прошлости (прекомерно трошење буџетских средстава, непланско исплаћивање буџетских расхода, недовољно обезбеђење средстава једном министарству, док друго министарство одобрена средства држи у банци, итд.).

У буџетском систему Републике Србије регулише се увођење, по први пут у нашој савременој пракси, буџетске инспекције и ревизије. У њиховој надлежности је накнадна контрола законитости и наменског трошења буџетских средстава. Основне функције и послови буџетске инспекције и ревизије су:

⁵ Квоте су месечна ограничења потрошње евидентирана у систему Трезора и израђују се на основу плана извршења буџета. План извршења буџета чини месечно предвиђање буџетских прихода и издатака који се финансирају из буџетских прихода (*Стручно упутство о раду трезора*, Министарство финансија и економије, Република Србија, Београд, 2003, стр. 4).

1) провера и оцена система функционисања интерне – унутрашње контроле;

2) контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и законитог и наменског коришћења буџетских средстава;

3) ревизија рачуноводствених докумената у вези са расходима, приходима и уговореним обавезама;

4) успостављање сарадње са другим контролорима који долазе „споља“ (на пример, контрола коју обавља Скупштина).

Буџетска инспекција и ревизија доставља министру финансија детаљан извештај о обављеној инспекцији и ревизији, са налазима, предлозима и одговарајућим мерама. Министар финансија је обавезан да извештај достави Влади, која га подноси Скупштини, чиме се испуњава обавеза извештавања законодавне власти од стране извршне власти. Међутим, буџетска инспекција и ревизија није још увек у потпуности заживела, па контролу трошења буџетских средстава, у суштини остварује Трезор.

С обзиром на једногодишње извршење буџета и сложеност система одбране, посебно се поставља питање компетентности контролора за области које треба да контролишу. Због тога, основним предусловом успешности контроле сматра се врхунска обученост контролора и, посебно, поштовање принципа правремености и економичности у обављању контроле. На основу *Закона о буџетском систему Републике Србије* може се закључити следеће:

1) Министарство одбране, и Војска као његов део, има делимично успостављен систем унутрашње контроле располагања и коришћења буџетских средстава;

2) Министарство финансија обавља контролу коришћења буџетских средстава искључиво преко Трезора и повремено преко буџетске инспекције;

3) Државна ревизорска институција⁶ не спроводи уставну регулативу о контроли буџета за потребе одбране, односно, није успостављена врховна ревизорска институција која би контролисала потрошњу буџета, располагање и коришћење буџетских средстава и завршног рачуна и достављала извештаје Народној скупштини као највишем законодавном органу.

Идентификација кључних контролних области за демократску цивилну контролу војске кроз механизам потрошње буџетских средстава

Сложеност и динамика војног система објективно онемогућавају спровођење потпуне контроле у свим његовим видовима у једном периоду. Због тога се при дефинисању контролних система јављају из-

⁶ Устав Републике Србије, члан 92.

весне дилеме и проблеми. Дилеме су најчешће у вези са одлукама шта треба и колико често контролисати. Уколико се контролише већи број елемената материјалног и финансијског пословања, то без већих ефеката може довести до губитка драгоценог времена, енергије и новца. На пример, у области личних расхода (плате, додаци, накнаде и друга лична примања) појединци су најосетљивији и најинформисанији. Правни основ за лична примања увек је транспарентан – никада није, нити је могао да буде тајна. Од најниже јединице, односно установе, до Министарства одбране постоје органи кадровске службе које у сарадњи с правним органима, доносе сва потребна акта којима се регулишу права у области личних примања. Та акта, заснована на закону, достављају се Рачуноводственом центру на даљу контролу и реализацију. Такав поступак доношења и контроле докумената део је свакодневног система руковођења и командовања, тако да се правовремено и без одлагања реагује на појаве незаконито донетих аката и примедба појединаца или стручних органа. Актуелан је и специфичан „вид контроле“ сваког појединца према старом правилу „како је он то право остварио а ја не, иако испуњавамо исте услове“, што значајно смањује могућност незаконитог признавања права на поједине врсте личних примања. За тај вид војне потрошње сасвим је довољна интерна контрола, јер се постојање екстерне контроле не може оправдати будући да не може комплетно и правовремено да обради све документе. Сви подаци и информације потребни Министарству одбране, Влади и Скупштини у вези са личним расходима могу да се добију свакодневно од Рачуноводственог центра. Зато је неопходно да се контрола заснује на претходно утврђеним *кључним контролним областима* и *важним контролним тачкама* које обухватају највећи утрошак државног новца за потребе Војске. *Кључне контролне области* су области у пословању организације које би требало ефикасно да функционишу да би цела организација била успешна. У њима се, по правилу, одвијају најважније активности у организацији, оне без којих се не могу остварити постављени циљеви, нити организација може да обавља своју мисију. Без тих области отежано је дефинисање контролног система као важне карике система управљања.

Поред кључних контролних области, за обављање контроле потребно је да се утврде *важне контролне тачке*. На пример, са неколико уговора за набавку наоружања и војне опреме или изградњом неколико грађевинских објеката може да се учествује у укупној потрошњи са много већим новчаним износом од износа потребног за свакодневне редовне активности јединица и установа Војске у одређеном периоду. У њима су, дакле, лоцирани и главни центри потрошње буџетских средстава.

Да би се у материјалном и финансијском пословању Војске утврдиле кључне контролне области и важне контролне тачке, треба их дефинисати конкретније и прецизније него што је то учињено у зва-

ничним прописима. У ужем смислу, материјално и финансијско пословање у Војсци је процес обезбеђења финансијских и материјалних средстава и организације буџетског рачуноводства ради постизања високог нивоа борбене готовости јединица и установа. У наведеној дефиницији уочљиве су следеће битне целине: 1) обезбеђење финансијских средстава, 2) обезбеђење материјалних средстава и 3) организација буџетског рачуноводства.

Скупштина и врховна ревизорска институција

Суштина цивилне контроле Војске углавном се изражава кроз два облика: контролу употребе Војске као силе и контролу расподеле и трошења финансијских средстава која се према *Закону о буџету* додељују Војсци. Неопходно је да одбрана у савременим условима има складан однос са националном економијом, уз такву организацију и функционисање да се обезбеђује оптимална одбрамбена ефикасност са расположивим буџетским средствима, која су, по правилу, са аспекта војске увек недовољна. То подразумева изналажење и примену таквих решења, метода и поступака који ће омогућити рационалну потрошњу за потребе одбране.

Утврђено је као неопходно да се демократска цивилна контрола усмери на кључне контролне области и важне контролне тачке које имају највеће учешће у буџетским средствима за потребе Војске. Полазећи од дефиниције материјално-финансијског пословања у војсци, идентификовали смо одређене кључне контролне области и важне контролне тачке на којима треба базирати цивилну контролу. Такође, потврђено је да Скупштина има кључну улогу у утврђивању да извршна власт, и у оквиру ње Министарство одбране, не злоупотребљава јавна средства. При томе, видљивост и одговорност у изради и контроли буџета су *sine qua non* делотворне скупштинске контроле целокупног система одбране. Видљивост је предуслов одговорности, што је само по себи кључно за демократску владавину. С обзиром на то да највиши степен одговорности за буџет Војске и одбране има Скупштина, она треба да наметне своје контролне (надзорне и ревизорске) функције, узимајући у обзир чињеницу да је транспарентно представљање потпуно прегледаних буџетских докумената део демократског процеса и знак добре и ефикасне владавине.

Када заинтересована јавност има увид у рад државних органа, не може се крити нецелисходна и незаконита употреба средстава; не могу се приказивати као урађени – неурађени послови; не може се „трговати“ пропустима политичких противника и гледати у свему „своја“ корист. Такође, не може исти орган да контролише себе и да оцењује свој рад, посебно не квалитет одлука које, фактички, не разматра нико на вишем степену, (иако је то у њиховој искључивој надлежности).

Ревизорска служба кроз *финансијски надзор* треба да потврди да су све финансијске операције обављене према Закону о буџету и прописима о коришћењу буџетских средстава, односно да се новац троши за предвиђену намену. У случају проневере или корупције, ревизорска служба, по службеној дужности, треба да пријављује налазе суду. Кроз *правни надзор* ревизорска служба треба да потврди да су сви издаци и остварени приходи за потребе одбране у складу са Законом. Будући да савремена ревизорска служба функционише у интересу државе и свих њених грађана, треба да обезбеди *ревизију вредности* на основу три основна принципа ангажовања буџетских средстава:

- *економичности* (показује да ли су потребна средства прибављена и да ли се користе уз што мање трошкова);
- *ефективности* (показује да ли су постављени циљеви испуњени, односно остварени резултат);
- *ефикасности* (показује ниво издатака који је остварен по јединици расхода).

Са аспекта јавног сектора, наведени термини, познати као три „Е“, најбоље показују учинке у јавном сектору. „Наравно, три 'Е' је тешко мерити, али се у сваком случају предузимају мере како би се они у пракси применили. На то посебно приморава, као што је наведено, повећано фискално оптерећење присутно у свим савременим државама“.⁷

Сви рачуни, годишњи извештаји, кључне контролне области и тачке треба да буду прегледани да би послужили као извор за скупштинску процену потрошње новчаних средстава у претходној буџетској години. Без такве контроле и одговорности извршне власти законодавној власти, не може се говорити о успешном успостављању демократије и система одбране, јер оне нису саме себи циљ већ, у основи, треба да раде на добробит свих грађана. Само на тај начин, сматра Хавел, демократија и безбедност добијају своје практично значење: „Сувереност заједнице, области, нације, државе, има смисла само ако исходи из једине истинске суверености, а то је сувереност људског бића“.⁸ Без такве контроле нема ни успешне војске, јер није у стању да успешно обавља своје функционалне задатке и да позитивно утиче на укупну стабилност државе (навешћемо неколико карактеристичних примера, на основу искуства, који могу послужити као релевантни докази за наведену тврдњу).

⁷ Б. Раичевић, *Јавне финансије*, Економски факултет Београд, 2005, стр. 57.

⁸ *Парламентарни надзор безбедносног сектора „приручник за посланике бр. 5–2003*, Женевски центар за демократску контролу оружаних снага, „Гораграф“, Београд, 2003, стр. 15.

Контрола буџета за потребе војске умногоме је сложен процес за сваку скупштину јер се под њом подразумева контрола многих области које су, непосредно или посредно, повезане са системом одбране (на пример, трговина, индустрија, комуникације, услуге, новчане трансакције итд.). Највећи проблем јесте успостављање веза између наведених, наизглед неповезаних делатности. У савременој демократској пракси, у скупштинску процедуру треба да се укључе годишњи извештаји министарства одбране – да се разматрају поједине ставке и да се о њима воде посебне расправе. Према искуству савремених демократски оријентисаних земаља, тежиште рада у скупштинама пребацује се на одборе, што омогућава квалитетније доношење одлука. Зато скупштински одбори за одбрану и безбедност често имају и своје пододборе за буџет, са стручним и искусним посланицима, пропорционално заступљеним према снази политичких странака у скупштини.

Да би скупштински одбор за одбрану и безбедност могао да оствари своју контролну улогу, потребно је да се обезбеде основни услови, као што су: *политичка воља, правна овлашћења* (уставна и законска овлашћења), *стварне могућности* (у смислу постојања стручних и техничких могућности) и *приступ поверљивим документима*. Због тога је неопходно да скупштина има моћ и механизам ефикасног надзора и контроле извршне власти да би остварила и улогу контроле буџета за потребе одбране и војске.

Недостатак *политичке воље* да се спроводи контрола над системом одбране и војске посебно је изражена у земљама које пролазе дуг и тежак пут транзиције и реформе војске. Јавља се као резултат многих околности, као што су недостатак ауторитета скупштине као институције, недостатак праксе цивилне демократске контроле војске и недостатак политичке воље да се приступи свеобухватној реформи система одбране.

У вези са *правним овлашћењима*, уставне одредбе (чл. 92) углавном нису примењене у пракси. Да би тај услов био испуњен, неопходно је да постоје таква овлашћења скупштинског одбора за одбрану и безбедност која ће Скупштини омогућити пресудан утицај у свим фазама буџетског процеса (планирање, одобравање, спровођење и контроле – ревизије).

Скупштински одбор за одбрану и безбедност, у вези са стварним могућностима, треба да буде стручно оспособљен и специјализован за посао који му је намењен. Такође, потребно је да има могућност да користи спољну, објективну и стручну експертизу, независну од извршне, судске или законодавне власти. Наведени примери јасно показују да је скупштина, уколико нису испуњени наведени услови, само параван за извршну власт, која се у одређеним ситуацијама издиже изнад законодавне власти.

Степен тајности у појединим областима система одбране онемогућава *приступ поверљивим документима*, а тиме и информацијама које су значајне за доношење важних и ваљаних одлука. У неким земљама (на пример, Данска и Луксембург), скупштина има приступ свим документима буџета за потребе одбране, у другим државама (на пример, Француска, Грчка и Пољска) једино скупштински одбори за одбрану добијају детаљније податке о ставкама буџета одбране, док се, на пример, у Великој Британији јавности ускраћује само податак о фондовима за тајне операције. Међутим, степен тајности појединих докумената не треба да буде сметња у спровођењу скупштинске контроле буџета. Уравнотежење односа степена тајности и потребе транспарентности, односно успостављање механизма за спровођење скупштинске контроле свих сегмената буџета одбране мора се обезбедити, а један од начина је подела буџетских ставки на следеће нивое поверљивости:

- 1) општи буџет за одбрану, који се подноси скупштини;
- 2) поверљиви капитални и оперативни издаци, које може да прегледа пододбор за буџет одбране и војне трошкове;
- 3) издаци везани за више нивое војне поверљивости које може да разматра репрезентативна група чланова одбора за контролу. Тој групи треба дати приступ поверљивим документима према постојећим процедурама прописаним законом о тајнама.⁹

У контролној функцији, дакле, скупштини треба да помогне надлежни скупштински одбор, који неће чинити „дебатну групу“, нити унутрашњу контролу или инспекцију, већ сам врх контролне мреже законодавне над извршном власти у области контроле војске кроз буџет одбране. С обзиром на обимност, сложеност и значај буџетског процеса за потребе одбране, неопходно је да скупштински одбор има могућност коришћења услуга независне, државне ревизорске институције, која би требало да буде успостављена уставним законом као установа која је независна од законодавне, извршне или судске власти. Зато је важно формирање стручног тела које би било независно у свом раду а извештаје би достављало скупштини. Таква контрола треба да се спроводи преко државне и специјализоване стручне службе и институције којој је потребно посветити много више пажње. Потребно је да институција такве врсте буде у служби општег интереса и да, директно одговара парламенту и јавности. Пројекција система демократске цивилне контроле војске кроз механизам потрошње буџетских средстава, приказана је на шеми 2.

⁹ Исто, стр. 137.



Пројекција система демократске цивилне контроле војске кроз механизам потрошње буџетских средстава

У пракси многих савремених армија, као на пример у Великој Британији (Комитет за јавне рачуне, национална ревизиона канцеларија), Француској (Cour des comptes – независни орган за рачунско-судску контролу, у сваком министарству независни службеници за контролу извршења буџетских расхода), Белгији (независне комисије које формирају и Парламент и Влада), Мађарској (Служба за контролу платног промета, уред Министарства одбране за контролу буџета и заштите на раду) и Словенији (преко Одбора за одбрану и Одбора за буџет и финансије), потврђени су потреба и оправданост постојања независне ревизорске институције за спровођење цивилне контроле у области потрошње буџетских средстава. Наиме, у теорији и пракси до сада није успостављен бољи и ефикаснији механизам помоћу којег скупштина може да оствари потпуну буџетску контролу. Зато је ревизорска служба један од најважнијих механизма скупштинског надзора и контроле. Формирањем врховне ревизорске институције на таквим основама засигурно се суштински операционализује цивилна контрола војске и, уједно, успоставља трајнија и потпунија одговорност институција и органа извршне власти својој скупштини (у домену буџетске одговорности). Таквом пројекцијом цивилне контроле војске кроз механизам потрошње буџетских средстава

успостављају се цивилно-војни односи који на демократски начин, отворено и одговорно, омогућавају развој читавог друштва и смањују безбедносне ризике и вероватноћу сукоба. Без такве цивилне контроле постоје разне опасности, попут оне да војска постане „држава у држави“ или да се доведе на ниво који је спречава да обави своју основну функцију.

Закључак

Контрола буџетских средстава не може да се замисли без добро организоване рачуноводствено-финансијске функције на нивоу постојећег рачуноводственог центра. Постоји потреба да се формира орган који ће спроводити стални надзор и контролу потрошње буџетских средстава за потребе одбране и Војске а Уставом је предвиђено да тај посао обавља државна ревизорска институција.

Државна ревизорска институција треба да буде аутономан и стручан орган за контролу и анализу војне потрошње који ће подносити извештаје Парламенту и председнику. За такву врсту контроле потребан је добро обучен мешовити цивилно-војни кадар, стручан и оспособљен да обавља контролу комплетног материјално-финансијског пословања у области текућих расхода и опремања војске, односно оних кључних контролних области у којима се троши око 70 одсто буџетских средстава. За обављање такве врсте контроле државна ревизорска институција мора да има законом регулисана посебна права и обавезе.

Важно је да се обезбеди да буџет буде транспарентан. На тај начин ће се олакшати доношење буџетских одлука а доносиоци одлука и јавност биће обавештени о стварним последицама смањења или повећања војног буџета. Под цивилном демократском контролом Војске, па и буџета одбране, подразумева се да битне одлуке у војној сфери буду у надлежности демократски изабраних цивилних органа власти.

Литература:

1. Р. Ђорђевић, *Економисањем до ефикасне одбране*, ВИЗ, Београд, 2000.
2. Б. Раичевић, *Јавне финансије*, Економски факултет, Београд, 2005.
3. М. Хаџић, *Реформа војске – искуства и изазови*, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2003.
4. С. Годорић, *Цивилно-војни односи*, ВИЗ, Београд, 2004.
5. *Закон о имовини СРЈ*, Службени лист СРЈ, бр. 41/93, 24/94 и 30/96.