

БУЏЕТИРАЊЕ КАО ФАЗА ПРОЦЕСА  
ППБИ У МИНИСТАРСТВУ ОДБРАНЕ

Мр Милена Кнежевић\*

Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (ППБИ) јесте процес управљања ресурсима одбране који на савремен, систематичан и ефикасан начин повезује циљеве и резултате. Једна од значајнијих карика процеса планирања, програмирања, буџетирања и извршења јесте фаза буџетирања. Буџетирањем се исказују потребна финансијска средства за реализацију планираних активности, пројеката и програма у оквиру главних програма. Буџет представља највиши финансијско-правни документ којим се предвиђају, сваке године, јавни расходи и јавни приходи.

У чланку је дат критички осврт на досадашњи начин израде финансијског плана Министарства одбране, теоријска сазнања и искуства о буџетирању као интегралном делу система планирања, програмирања, буџетирања и извршења. Посебна пажња посвећена је одређењу појма буџетирање и његовог циља, објашњењу његовог процеса, опису начина избора трошкова система одбране и њиховој структури, као и специфичностима управљања изразом и извршењем финансијског плана.

*Кључне речи:* планирање, програмирање, буџетирање, финансијски план, ППБИ, систем одбране.

## Увод

На процес планирања развоја и издржавања система одбране у претходном периоду имао је одређеног утицаја достигнути ниво развоја система и методе планирања у армијама развијених земаља света уопште, као и систем планирања у нашем друштву. Увођењем система планирања, програмирања, буџетирања и извршења (у даљем тексту: ППБИ) наставља се тај тренд, јер је овај процес компатибилан са пројектом Владе о Годишњег оперативном

\* Аутор је запослен на Правном факултету Универзитета у Београду.

планирању, системима управљања ресурсима одбране у већини развијених армија света и оружаним снагама у нашем непосредном окружењу. Постизање интероперабилности у управљању ресурсима одбране са осталим системима одбране, али и нашим друштвом, изiskивало је огромне промене у самом процесу управљања у Министарству одбране (у даљем тексту: МО) и Војсци Србије (у даљем тексту: ВС). Управљање ресурсима веома је сложен процес који битно утиче на будућу ефективност и ефикасност менаџмента МО и ВС. Он треба да омогући развој и одржавање способности које су неопходне систему одбране за реализацију додељених мисија и задатака.

Систем ППБИ састоји се из четири фазе које се међусобно прожимају, које су повезане и које се стално надопуњују. Према Правилнику о ППБИ у МО и ВС (Службени војни лист бр 31/2008) то су:

- 1. планирање** – прва фаза процеса ППБИ која представља стални управљачки процес одређивања циљева и начина њихове реализације;
- 2. програмирање** – комплексан, стални и итеративни процес којим се усвојени планови преводе у програме за одређени период у оквирима расположивих ресурса, а ради остварења циљева дефинисаних у плановима;
- 3. буџетирање** – процес израде финансијског плана ради исказивања новчаних средстава потребних за реализацију планова и програма и
- 4. извршење** – континуирани процес реализације планова, програма, пројеката и активности и предузимање корективних радњи ради одржавања и изградње потребних способности.

## Појам, циљ и карактеристике процеса буџетирања

Буџет у савременој парламентарно уређеној држави има централно место у финансијском систему и веома је значајан инструмент у расподели или прерасподели друштвеног производа. Стога стручно и теоријско објашњење буџета представља основу познавања науке о финансијама уопште, а посебно јавних (државних) финансија, па тиме и финансија у области одбране. Према Ричарду Мусgrave (*Richard Musgrave*): „Интелигентно управљање државом захтева разумевање постојећих економских односа. Економиста може – помажући то разумевање – да допринесе бољем друштву. Због тога ми се област јавних финансија чинила од посебног интереса“.

Реч буџет (потиче од енглеске као и француске речи *budget*, италијанске речи *bulgia* или латинске речи *bulga*) значи кожна кеса, новчаник. Постоје различите дефиниције буџета. Многи теоретичари, међутим, избегавају да дефинишу буџет, јер сматрају да је дефинисање буџета сложена ствар и да је веома тешко да се појам буџета стави у одређене оквири.

Међутим, у свим тим дефиницијама заједничко је то што је буџет акт којим се предвиђају и одобравају приходи и расходи државе за одређени будући период – за једну годину. Буџетом се предвиђају и распоређују расходи и приходи ради осигурања континуитета финансирања јавних функција и усклађивања потрошње државе са економском политиком и могућностима. Буџет се доноси актом представничког тела државе, који има законску и административну снагу. Из њега произлазе овлашћења и обавезе за све органе који извршавају буџет. Министарство одбране као директни буџетски корисник дужно је да реализује буџетом предвиђене приходе и да се придржава висине и намене расхода фиксираних у буџету.

Термин буџетска дисциплина значи да држава, предузеће или појединац смеју да троше само онолико средстава колико могу да финансирају. Равнотежа у оквиру укупно одобрених финансијских средстава и потрошње истих, увек мора да постоји. Како је буџет у свакој земљи „нервни центар“ целокупног јавног, односно државног сектора да би то и остао, али у улози која је ближа месту које у приватном сектору има тржиште, с једне стране, процес буџетирања непрекидно се усавршава и прилагођава променама у економском животу земље, с друге стране, оно изазива и подстиче промене. Једна од могућности јесте и промена у начину доношења буџета, али и његовог извршења.

Одбрана као саставни део друштва, а самим тим и државе, дужна је да мења укоренење ставове и мишљења унутар система, а који су рептил старих времена када се сматрало да су *образовање и одбрана сувише значајни са политичког, социолошког и људског аспекта да би могли да се подвргну било каквој економској рачуници*. Међутим, у ситуацији када менаџмент система одбране мора непосредно да делује па према томе и да доноси конкретне одлуке и када се, у томе, суочава са ограниченим средствима он је тада принуђен да напушта такво гледиште. Савремено схватање и гледиште превазилажења таквих проблема у јавном сектору Владе Републике Србије решење је нашло у „буџету усмереном према резултатима“ или програмском буџету.

Наиме, програмски буџет јесте фаза у оквиру процеса ППБИ, која представља свеобухватнији и ефикаснији систем управљања ресурсима одбране – систем праћења резултата (*performance management system*). Кључна црта програмског буџета је у промени буџетског тежишта са ангажованих средстава на краткорочне и дугорочне резултате и постигнуте циљеве програма система одбране. Циљеви израде програмског буџета:<sup>1</sup>

1. унапредити капацитете и системе комуникације у систему одбране израдом програмског буџета;

<sup>1</sup> Смернице за израду годишњег оперативног плана (ГОП), Влада Републике Србије, Београд, 2007.

2. осигурати ефикаснију расподелу средстава, како буџетских средстава тако и ванбуџетских, у складу са одбрамбеним приоритетима;

3. створити услове за стандардизовано праћење извршења планова и извештавање о реализацији планова унутар система одбране – корисника средстава као и на нивоу МО и

4. обезбедити предуслове за већу одговорност у спровођењу одбрамбених планова.

*Главни циљ програмског буџетирања јесте успостављање везе између ангажованих ресурса и предложених, односно постигнутих резултата.*

Ограниченост средстава намеће, прихватање другачијег, економског становишта, које карактерише.<sup>2</sup>

– потреба за најбољим искоришћењем средстава са којима се располаже за одређене намене;

– утицај последица донетих одлука у садашњости на квалитет развоја у будућности;

– неопходност да се буде ефикасан, што одговара бризи да се утврђени циљеви остваре са адекватним реално расположивим средствима и

– обавеза да се законито располаже и перманентно контролише утрошак средстава за остваривање планираних потреба.

Како менаџмент МО може бити ефикасан само у условима довољности финансијских средстава за подмирење потреба, неопходност промене у сфери буџетирања долази све више до изражаја. У супротном, пажња и време менаџмента усмерени су на обезбеђење финансијских средстава за подмирење редовних потреба система одбране и губе на ефикасности извршавања основних задатака.

Од шездесетих година прошлог века систем планирања, програмирања и буџетирања уведен је у Армији САД, а касније је уведен и у другим армијама света. На нашим просторима тај облик планирања финансијских средстава датира од седамдесетих година 20. века. Значи, само десет година после САД и ми смо имали сличан систем планирања, програмирања и буџетирања са намером да се исти перманентно усавршава и развија. Међутим, деведесетих година 20. века дошло је до дисконтинуитета и дезинтегрисаности у процесу одбрамбеног планирања па самим тим и буџетирања. С тим у вези, о буџетирању биће нешто више написано у наставку рада, баш из тог разлога да се види где смо били након увођења система ППБИ и где би требало да будемо.

<sup>2</sup> Ђорђевић, Р.: *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условима*, докторска дисертација, Београд, 1999, стр. 71.

## Критички осврт на досадашње стање процеса буџетирања

Од деведесетих година двадесетог века процес управљања ресурсима одбране сводио се на расподелу расположивих ресурса, првенствено финансијских. Систем одбране функционисао је на граници егзистенције, расположива финансијска средства су трошена углавном за текуће функционисање. Развој као примарна функција опстанка организација и система какав је и систем одбране била је минорна, тако да је морало доћи до промена у начину управљања ресурсима у складу са савременим изазовима и претњама безбедности односно потребама и могућностима Републике Србије (у даљем тексту: РС).

Недостаци у процесу управљања ресурсима одбране у наведеном периоду свде се на следеће:

- нису постојали стратегијски документи, тако да се у процесу планирања нису могли дефинисати јасни циљеви, који су неопходни за успешно успостављање планске функције. Одавно нема дугорочног плана развоја система одбране, док је последњи средњорочни програм развоја био од 1996. до 2000. године;

- дисконтинуитет и дезинтегрисаност у процесу планирања, који су последица непостојања дугорочних и средњорочних планова одбране;

- непостојање нормативних и других механизма за прорачун средстава за поједине намене. Ово је нарочито долазило до изражаја услед реорганизације Војске и промена у њеној величини и распореду. Наиме, статистички подаци о потрошњи у погледу расхода са увећањем за проценат инфлације нису могли да буду реални. Потребно је било нешто много боље да би се сагледали будући трошкови за ову намену, зато што су дислокације одређених јединица и напуштање појединих гарнизона смањивали поједине групе трошкова на минимум (енергетски трошкови и трошкови инфраструктуре) и

- потрошачка структура финансијских планова. Наиме, за „већ предвиђени“ износ средстава планирано је како да се потроши, уместо да се планирају трошкови.

Проблеми који су настајали у том периоду таложили су се без обзира на могућности да се реше и увођења промена како у сферу планирања тако и целокупног процеса управљања ресурсима одбране. Како превазићи ситуацију када су издвајања из буџета одбране за персоналне расходе достигла невероватних 74% од укупних финансијских средстава намењених Министарству, док су у исто време издаци за развој система (инвестиције) били само 3% истих.

За остваривање одбрамбених и војних циљева и даље се издваја и троши значајан део светских финансијских средстава без обзира на то што се под окриљем многобројних организација стално улажу напори за изналажење мирољубивих путева за решавање спорова. Значајан део бруто друштвеног производа који се издваја за потребе и расходе одбране, релативно високо учешће тих трошкова у укупним јавним расходима, значајно ангажовање производних, услужних и радних капацитета у производњи наоружања и војне опреме, утицај издатака за одбрану на привредни и целокупни друштвени развој, инфлацију, запосленост, инфраструктуру, унутрашњу и спољнотрговинску размену, напредак у већем броју привредних грана уопште условили су, не само пажљивије проучавање конкретних економских ефеката на нивоу друштва и, с тим у вези, увођење годишњег оперативног планирања, већ и увођење промена у сфери планирања и буџетирања на нивоу система одбране.

Да би се отклониле наведене и друге негативности у досадашњем начину израде финансијских планова и у извршавању потреба и расхода одбране и створили услови за обезбеђење веће ефикасности система одбране у остваривању утврђених циљева одбране са оскудним ресурсима, уведен је нов систем управљања ресурсима одбране – систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (ППБИ).

## Процес буџетирања као фаза ППБИ у систему одбране

У земљама у којима се у планирању, буџетирању и извршавању потреба и расхода одбране, па и шире, примењује савремени динамички систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења, буџетирање се све више схвата „као процес за систематско повезивање трошења фондова за остварење планираних циљева“, а буџет као „документ који садржи речи и цифре које изражавају намењене издатке за дате категорије и/или сврхе“.<sup>3</sup> Истиче се да се у буџету речима описују предмети (или сврхе), то јест, намене за које су предвиђени одговарајући новчани издаци, док се цифрама које су придодате речима исказују новчани износи тих издатака. Органи и институције који су задужени за прорачун буџетских прихода и расхода и за израду буџета у целини желе да обезбеде непосредну везу између онога шта буџет садржи и будућих догађаја. Тај законски плански документ је, према томе, израз намераваног понашања у периоду извршавања буџета.

<sup>3</sup> Schick, A.: The Road to PPB; „Stages of Budget Reform“, *Public Administration Review*, London, 26, 4. dec. 1966.

Стога савремени буџет треба да буде „веза између финансијских ресурса и људског понашања ради остварења зацртаних циљева“, а планирање, буџетирање и извршавање државних потреба и расхода посредством буџета – „трансформација финансијских ресурса у људске сврхе“.<sup>4</sup>

Неопходност систематског програмског повезивања трошења буџетских средстава са остваривањем планираних јавних односно државних потреба и расхода и, у оквиру њих, потреба и расхода одбране, налаже потребу да се знатно већа пажња поклања функцијама оперативног планирања и управљања реализацијом планова и програма, чији је основни задатак да обезбеде да се ограничени обим средстава која су буџетом опредељена за одређене намене користе са највишим могућим степеном економске рационалности у циљу обезбеђивања ефикасног остваривања планираних потреба према њиховим друштвено оправданим и, у влади и скупштини, верификованим приоритетима.

Да би се у потпуности могао сагледати процес буџетирања са свим његовим предностима и недостацима, неопходно је дефинисати организацију Војске и онај њен део функционисања који се односио на процес финансирања. Организација Војске је специфичан систем, у оквиру великог друштвеног система, који уједно чини његов подсистем. Као и друге велике системе, карактеришу је:<sup>5</sup> сложеност; отвореност; динамичност; строга хијерархијска устројеност и двосмерност односа.

Из наведених специфичности и карактеристика војне организације произлазе и специфичности финансирања с обзиром на финансирање других друштвених делатности. Специфичност потрошње за потребе одбране земље састоји се у следећем:<sup>6</sup>

– будући да се задаци одбране морају извршавати, мора да се финансира и потрошња за извршење тих задатака;

– извршење одређених задатака из области одбране не може да се одлаже, већ мора да се обави у одређеном моменту, па се у вези с тим не може ни одлагати финансирање потрошње за извршење тих задатака и

– извршење задатака одбране земље не може да се преноси са једног субјекта на друге, већ је у томе свако обавезан да обави свој део посла.

Уважавајући наведено, а имајући у виду ограничења Владе Републике Србије и Скупштине, може се констатовати да буџетирање представља исказивање финансијских средстава потребних за персоналне расходе, оперативне издатке и издатке за инвестиције у складу са прописима о одбрани

<sup>4</sup> Wildawsky, A.: *The Politics of the Budgetary Process*. Boston, Little and Brown, 1964, стр. 1.

<sup>5</sup> Жугић, Р.: *Цивилна контрола војске кроз механизам потрошње буџетских средстава*, докторска дисертација, Београд, 2006, стр. 170.

<sup>6</sup> Крупез, Ж.: *Економика општенародне одбране*, ВИЗ, Београд, 1984, стр. 117.

и Војске Србије, односно за извршење главних програма у току једне године. У оквиру процеса ППБИ, фазом буџетирања реализују се главни програмска система путем шест једногодишњих трансхи.

Када се постави питање, зашто ППБИ? Зашто програмско буџетирање? Одговор у слободној форми могао би да буде: да се види за шта се планирају трошити финансијска средства и колико која организациона јединица или програм коштају систем одбране на годишњем нивоу. Приказ трошкова одбране по програмима дат је у табели 1, где се виде главни програми Војске, док су главни програми Министарства сумирани и приказани као „остали“. У конкретном случају у облику главних програма приказана је спремност и способност за ефикасну одбрану, односно заштиту основних програма, највишим актом ( уставом) утврђених интереса земље.

Табела 1 – Приказ финансијских средстава с обзиром на намену и главне програме

у милионима динара

Потребна средства с обзиром на намену и програме	ГШ	КоВ	ВиПВО	КзО	Остали главни програми	Укупно
Персонални расходи	17	48	28	11	48.881	48.985
Оперативни издаци	5.030	3.900	2.600	2.700	6.356	20.586
Издаци за инвестиције	6.300	2.600	1.400	1.400	4.729	16.429
<b>У к у п н о</b>	<b>11.347</b>	<b>6.548</b>	<b>4.028</b>	<b>4.111</b>	<b>59.966</b>	<b>86.000</b>

У приказу финансијских средстава с обзиром на персоналне расходе скоро сва средства су у оквиру осталих главних програма Министарства. Наиме, персонални расходи се воде у оквиру главног програма „Људски ресурси“ (један од главних програма МО) и тренутно не постоје механизми у оквиру Министарства да се планирају и дислоцирају ова средства према свим главним програмима. Тако да се њихово планирање, евиденција и извршење и даље воде централизовано. Остали издаци воде се према свим главним програмима иако се већина од њих до сада водила централизовано, као инвестиција у опрему и инфраструктуру и томе слично.

Такође, подаци из табеле дају приказ финансијског плана система одбране – Финансијски план ВС. Оно што је ново с обзиром на досадашњи начин планирања и финансирања и што се види из ове табеле јесте да се планирају трошкови.<sup>7</sup> Из Финансијског плана МО види се колики његов део

<sup>7</sup> До сада су се само распоређивала додељена финансијска средства и планирала се њихова потрошња.



се троши на финансирање ВС. Од укупних финансијских средстава ВС види се колико који главни програм има на располагању финансијских средстава и колико их ВС троши према одређеним наменама – персонални расходи, оперативни издаци и издаци за инвестиције. Наиме, до сада није било могуће утврдити колико систем одбране троши на Војску, а поготово на поједине јединице из њеног састава. Носиоци планирања су расподељивали финансијска средства носиоцима извршења. Носиоци извршења често су централизовано набављали и плаћали одређене робе и услуге тако да није постојала евиденција о томе колико је за коју организациону јединицу система одбране потрошено према одређеним наменама. Посебно је то случај са централизованим набавкама и надлежностима за њихово планирање и извршење. С тим у вези, команданти и наредбодавци организационих целина МО и ВС нису имали податке, о томе, колико се финансијских средстава на годишњем нивоу троши, у оквиру њихових састава, на поједине расходе. Према Правилнику о ППБИ у МО и ВС, Финансијски план Министарства јесте акт који садржи процену обима примања и издатака, укључујући примања и издатке из сопствених прихода у бруто износу за буџетску годину. Финансијски план МО доноси се у поступку, роковима и динамици који је прописан Законом о буџетском систему.

*Веза између фазе програмирања и фазе буџетирања.* Министарство одбране на првом месту треба да има свој текући средњорочни – шестогодишњи план и програм потреба и расхода који одражава дотадашње селекције у вези са алокацијом средстава за потребе одбране. Ово би требало да буде у сагласности са националним, односно стратегијским циљевима одбране – заштите основних интереса земље. Главни програми одбране треба да представљају такву комбинацију одбрамбених могућности која се сматра адекватном за остварење утврђених одбрамбених циљева имајући, при томе, у виду постојећу доктрину у вези са улогом војне силе у њиховом остварењу.

Када питање спецификације потреба одбране за следећу годину почне да улази у жижу интересовања, да трасира пут за чврсту одлуку и за прецизирање буџетских средстава за следећу годину текућег главног програма, тада морају да се разраде потребе изражене у физичким, односно натуралним показатељима као и финансијски трошкови исказани путем буџетских расхода. То се чини побољшањем и ажурирањем ранијих прогноза из постојећег главног програма. Тако побољшан и ажуриран главни програм представља жељену суму средстава за буџетску годину. Главни програми раде се за период од шест година, с тога је веома важно да се Финансијски план МО ради за једну буџетску годину и то за прву годину програма. Процес превођења програма у буџет приказан је у табели 2.

Табела 2 – Процес превођења програма у буџет

ГЛАВНИ ПРОГРАМ					
2009	2010	2011	2012	2013	2014
12	14	16	17,5	19	20

Милл дин

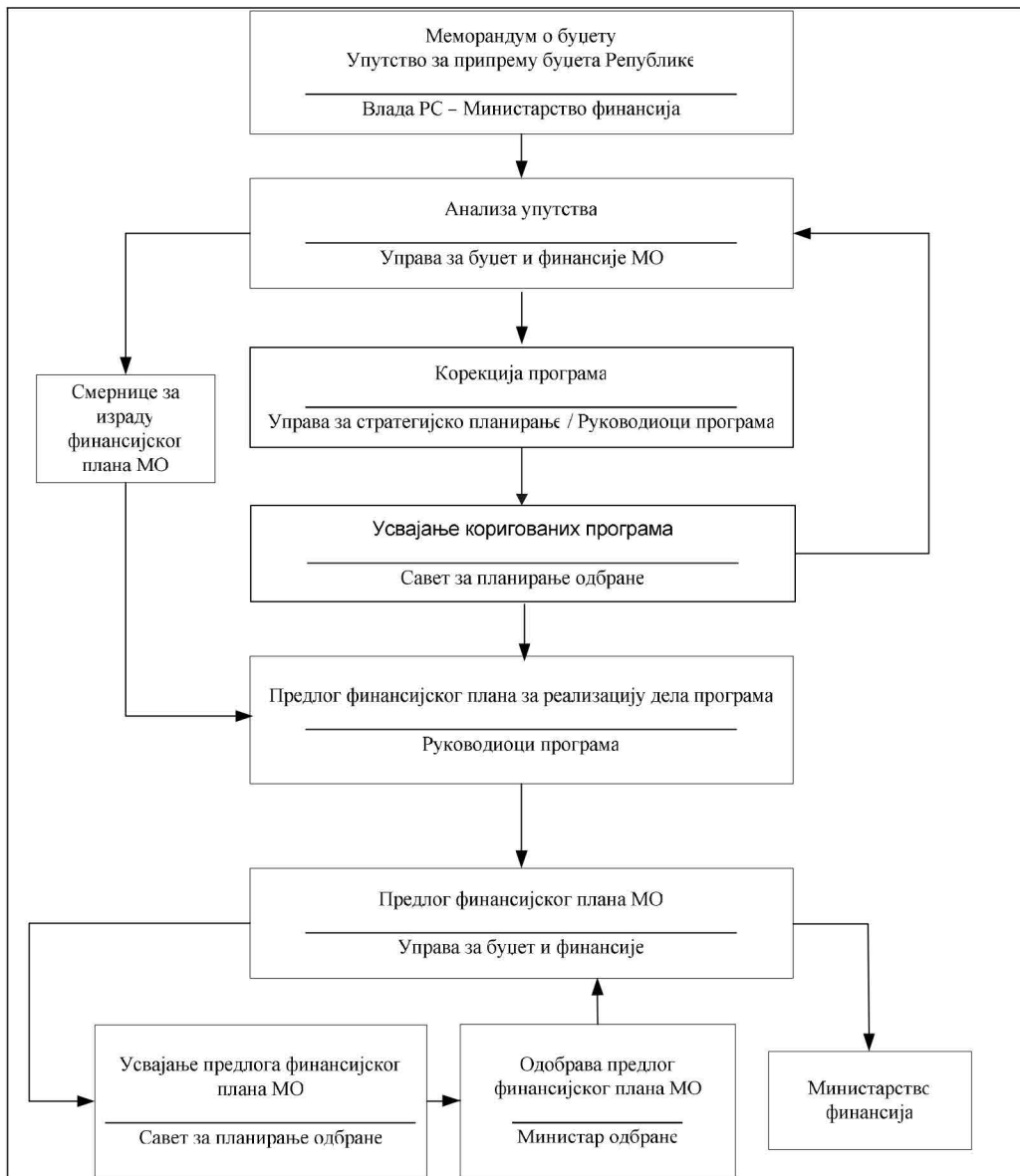
Прва година одобреног програма представља основу за израду нацрта Финансијског плана тог програма

Буџет је детаљан финансијски план (по програмима, пројектима и активностима по кварталима, контима и подконтима) за имплементацију прве године програма

ФИН. ПЛАН ГЛАВ. ПРОГРАМА 2009					Милл дин
	I	II	III	IV	Укупно
	3	2	5	2	12
Прој 1	0	1	1	2	4
Прој 2	3	1	4	0	8
	.....	.....	.....	.....	.....

Прва година главног програма представља основу за израду нацрта финансијског плана програма. Буџет је детаљан финансијски план према програмима, пројектима и активностима (у табели 2, приказана су два од више програма са трошковима према кварталима у оквиру једног главног програма). Жељена сума средстава у вези са постојећом шемом циљева одбране за одређену буџетску годину исказана у оквиру свих главних програма према кварталима и расходима, представља Нацрт финансијског плана Министарства.

*Процес израде финансијског плана.* На основу Упутства министра надлежног за послове финансија за припрему Нацрта буџета РС и Средњорочног плана и програма (ако је неопходно и коригованих програма), Управа за буџет и финансије МО припрема Смернице за израду Финансијског плана Министарства. Управа за буџет и финансије предлог Смерница за израду Финансијског плана МО доставља Савету за планирање (у даљем тексту: Савет) на усвајање.



Слика број 1 – Поступак израде и доношења буџета<sup>8</sup>

Као што је приказано на слици број 1, након добијене сагласности, Управа за буџет и финансије Смернице за израду Финансијског плана Министар-

<sup>8</sup> Развој и вођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења, студија, Министарство одбране Републике Србије, Београд, 2007, стр. 49.

ства доставља руководиоцима главних програма и носиоцима функција у МО и ВС, организује и координира рад, пружа стручну помоћ и доставља неопходне елементе за израду нацрта финансијских планова (смернице, закључке, критеријуме за исказивање расхода и издатака и слично). Та управа обједињава нацрте финансијских планова главних програма, обавља процену исказаних потреба и могућности и израђује предлог Финансијског плана Министарства.<sup>9</sup> Она је, такође, обавезна да у прописаним роковима обезбеди израду нацрта Финансијског плана Министарства и достави га Савету. Буџетски циклус приказан је на графикону бр. 1. Руководиоци главних програма су обавезни да Управи за буџет и финансије у прописаним роковима доставе нацрте финансијских планова. За организацију, отпочињање и спровођење поступка израде нацрта Финансијског плана главног програма одговоран је руководилац главног програма. Управа за буџет и финансије, министру одбране доставља на усвајање предлог Финансијског плана Министарства, најкасније до 15. јула текуће године. Предлог Финансијског плана Секретаријат Министарства одбране доставља у писаном и електронском облику Министарству финансија, најкасније до 1. августа текуће године.



Графикон број 1 – Буџетски циклус

На основу Закона о буџету РС и одобрених апропријација, Управа за буџет и финансије израђује Финансијски план Министарства и доставља га министру одбране на одобрење, најкасније у року од 30 дана од дана ступа-

<sup>9</sup> Финансијски план Министарства одбране доноси се за период од једне фискалне године и важи за годину за коју је донет, осим средстава обезбеђених у оквиру Националног инвестиционог плана која се планирају за једну или више година.

ња на снагу Закона о буџету РС. Финансијским планом Министарства исказују се приходи, примања, расходи и издаци МО и ВС за текућу буџетску годину с обзиром на изворе финансирања и место извршења. Уколико се Законом о буџету РС за финансирање одбране одреде средства која се разликују од предложених, одлуку о прерасподели средстава доноси министар одбране, на предлог Савета. *Програмским буџетирањем свака ставка буџета, нарочито трошкова, мора да буде оправдана доприносом у остваривању циљева.* То значи да сваки програм МО одговара за прорачуне трошкова према ставкама и економским класификацијама, а у складу са законском и нормативном регулативом.

Програмски буџет унапређује и заокружује процес циљно оријентисаног планирања и значајно доприноси успешности и рационалности планирања буџетских прихода и расхода. Он представља операционализацију процеса стратегијског планирања, односно распоређивање потребних ресурса на остваривање конкретних краткорочних (до средњорочних) циљева утврђених у поступку оперативног планирања. С обзиром на досадашњи начин планирања буџета, чије је основно тежиште на апропријацијама према економској класификацији, тј. планирање буџета према ставкама расхода, у жижи програмског буџета налазе се резултати који се остварују, односно циљеви који се постижу ангажовањем свих предвиђених ресурса (материјалних и људских). Дакле, програмски буџет је приступ, односно процес, чији је циљ успостављање везе између ангажованих ресурса и предложених, односно постигнутих резултата.

## Извршавање финансијских планова система одбране

Усклађивањем предлога финансијског плана Скупштине Републике Србије са усвојеним буџетом и у оквиру њега средствима за потребе одбране у наредној буџетској години не завршава се процес ППБИ. Тај процес се наставља и током године у којој се реализује финансијски план, то јест током реализације планираних природних потреба путем ангажовања распоређених буџетских средстава и стварајући обавезе за исплату, као и исплатом створених обавеза, односно коначном потрошњом буџетских средстава према годишњем плану.

У оквиру процеса ППБИ фаза извршења веома је сложена и представља извршење планова, програма и буџета. Ова фаза даје динамичност целокупном процесу. Извршавањем финансијских планова Управа за буџет и финансије дужна је да одржава ликвидност готовинских токова средстава Министарства одбране, у складу са методологијом и роковима које прописује министар финансија. За праћење и евидентирање реализације средстава

према усвојеним главним програмима, програмима, пројектима и активно-стима надлежан је Рачуноводствени центар Министарства одбране. Евиденција садржи назив корисника средстава који реализује главни програм, програм, пројекат, активност, шифру, назив програма и пројекта са организационом ознаком, планирана средства за спровођење и степен реализације.

У фази буџетирања равнотежа у оквиру укупно одобрених финансијских средстава и реализације истих, увек мора да постоји. С тим у вези, обавезе које преузимају овлашћена лица у Министарству одбране и овлашћене старешине у Војсци Србије морале би да одговарају апропријацији одобреној за ту намену Министарства одбране за буџетску годину.

Овлашћена лица у Министарству одбране и овлашћене старешине у Војсци Србије могу да стварају обавезе и плаћају до висине издатака (квота) које за тромесечни или неки други период одреди министар финансија.

Специфичност управљања извршењем финансијског плана Министарства и финансијских планова главних програма огледа се у томе да би ограничења наметнута од Министарства финансија (апропријација и квоте) морала да се „поклапају“ са динамиком извршења, а која опет зависи од низа специфичности условљених како Законом о јавним набавкама, Законом о буџетском систему и другим законским ограничења тако и од активности самих чинилаца извршења. На пример, ситуација у вези са реализацијом средстава намењених за инвестиције у опрему и инфраструктуру – она је, углавном, ограничена поменутиим Законом о јавним набавкама и законом о буџетском систему. Тендери се отежу у недоглед, може и да се деси да уопште не дође до њихове реализације и у најгорем случају (због још једне специфичности која се огледа у обавезној реализацији средстава из буџета у току те буџетске године), финансијска средства да се врате у буџет и реализација с обзиром на ову намену буде веома ниска, а организационе јединице Министарства остану без планиране набавке опреме. Када су у питању инвестиције у инфраструктури, поред већ поменутих специфичности и ограничења у вези са набавком опреме и динамика реализације планираних активности, такође, један је од већих ограничавајућих фактора од утицаја на реализацију финансијских средстава према овој намени.

Наравно, као и у животу тако и у спровођењу финансијског плана Министарства постоје ситуације, супротне већ описаној. То су ситуације када долази до „пробијања буџета“. У оружаним снагама САД то стање описују када се на њиховом парламенту усвоји вишегодишњи план набавке војне опреме након усвајања буџета одбране. На тај начин они поред одређеног издвајања за редовне потребе и набавке опреме добијају, у наредним годинама, додатна финансијска средства за набавку тако усвојене војне опреме (то је био случај са набавком двадесет тенкова за наредних пет година). Касније се још

више „пробија буџет“ јер су неопходна додатна средства за обуку управљања истима, складиштење, одржавање и транспорт истих. Тако да се овај ефекат мултипликује. Код нас би то могла бити слична ситуација када би се неки пројекат реализације набавке војне опреме за наредних пет или шест година усвојио у скупштинској процедури након усвајања буџета.

Када су у питању финансијска средства из сопствених извора Министарства, ограничења у реализацији у току исте буџетске године не постоје. За реализацију средстава за инвестиције требало би попут неких развијених земаља увести да се и код нас уговорене вишегодишње набавке и извршавају тако, али на терет буџета из године када се набавка уговорила, ако је то неопходно. На тај начин омогућио би се пренос буџетских средстава у наредне године. Наравно, лимитирао би се број година у које би могле да се преносе буџетска средства. Међутим, правилним управљањем и извршењем финансијског плана Министарства, а самим тим и свих главних програма и носилаца извршења може да се утиче на извршење планова и програма система одбране па тако и на целокупан процес ППБИ. Ово указује на сложеност проблема управљања овим делом фазе извршења. Поред тога, сложеност ове проблематике огледа се у томе што морају да се ускладе потребе и планиране активности система одбране са могућностима Републике Србије, које су исказане путем квота.

## Закључак

Досадашњи систем планирања и буџетирања није био у довољној мери ефикасан и није одговарао сложеним захтевима, који су се постављали пред систем одбране Републике Србије. Стратегијско планирање је дуго година било потиснуто на маргине, а последица тога јесте да нису постојали механизми који пружају довољно информација о томе да ли се дефинисани циљеви и задаци система одбране успешно спроводе, односно да ли је извршена одговарајућа расподела ресурса за реализацију тих циљева. Практично, дугорочно планирање као функција у систему није постојало, већ се свело на једногодишње буџетирање одбрамбених потреба. Изражена је инерција у расподели буџетских средстава према појединим наменама, која се манифестовала појавом да се већ годинама структура буџета одбране није мењала. Посебан проблем је неадекватна структура буџета у којој доминирају персонални трошкови, а додатни проблем представљала је чињеница да се трошкови одбране нису исказивали на уобичајен начин као персонални, оперативни и инвестициони, што је доводило до забуне при комуникацији са партнерима из земаља чланица евроатлантских интеграција.

Увођењем система планирања, програмирања, буџетирања и извршења стање се, у области израде финансијских планова драстично мења. Наиме, долази до једног процеса који се одиграва у континуитету. Сви планови и програми су интегрисани у једну целину. Финансијским планом МО успостављају се везе између ангажованих ресурса и предложених, односно постигнутих резултата. Уводе се механизми за праћење реализације постигнутих циљева што је предност с обзиром на досадашње стање.

Фаза буџетирања у оквиру система ППБИ веома је сложена и динамична, у исто време осетљива на утицаје из окружења, али и унутар система. Првенствено се мисли на ребаланс и кориговање програма. Ипак, то је нов начин израде буџета и у самом друштву тако да се, у предстојећем периоду уз праћење резултата рада, очекују његове корекције и унапређење самог процеса, у сврху стабилног функционисања и одговарајућег развоја система одбране.

## Литература

1. *Смернице за израду годишњег оперативног плана (ГОП)*, Влада Републике Србије, Београд, 2007.
2. Ђорђевић, Р.: *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условима*, докторска дисертација, Београд, 1999.
3. Жугић, Р.: *Цивилна контрола војске – контрола буџета*, ВИЗ, Београд, 2007.
4. Жугић, Р.: *Цивилна контрола војске кроз механизам потрошње буџетских средстава*, докторска дисертација, Београд, 2006.
5. *Закон о буџетском систему*, Службени гласник РС, бр. 9/02, 87/02, 61/05, 66/05, 85/06.
6. Zrnic, B.: *The New Trends In Defence Planning And Their Impact On The Defence Planning Systems In Transitional Countries*, Royal College Of Defence Studies, London, 2007.
7. Крупез, Ж.: *Економика општенародне одбране*, ВИЗ, Београд, 1984.
8. *Развој и вођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења*, Министарство одбране Републике Србије, студија, Београд, 2007.
9. *Pravilnik o načinu planiranja, programiranja, izradi i izvršenju proračuna Ministarstva obrane*, Ministarstvo obrane Republike Hrvatske, Zagreb, 2003.
10. Станић, М., Пекић, Н.: „Концепт изградње система одбрамбеног планирања“, *Војно дело*, бр. 2, Београд, 2007.
11. Чубра, Н.: *Планирање развоја оружаних снага*, Војна економска академија, Београд, 1973.