

СТРАТЕГИЈА ВОЂЕЊА ТРОШКОВА У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ

Мр Милена Кнежевић*
Мр Срђан Благојевић**

У условима светске финансијске кризе, сложених политичких, војно-безбедносних и других околности, предуслов за успешну реализацију друштвене улоге војске јесте довођење у равнотежно стање њених потреба и могућности. Дугорочно посматрано, систем одбране постиже усклађеност (све мањих могућности, с једне стране, и захтева који су везани за неопходне активности, с друге стране) вођењем трошкова на одговарајући начин. Вођење трошкова, као концепт, примењује се ради ефикаснијег управљања ресурсима, а посебно у ситуацијама када постоји значајан несклад између потребног стања и постојећег. Остварује се применом одређених стратегија, али и оперативном ефикасношћу и ефективношћу.

С обзиром на комплексност система одбране, веома је тешко, током процеса вођења трошкова, водити се само једном дефинисаном стратегијом, већ је неопходно у складу са променама у окружењу, применом оперативних способности, одговарајућим балансом између ефективности и ефикасности (*trade-off*), у конкретним условима, обезбедити успешну реализацију дугорочних циљева. Циљ дефинисања и имплементације стратегије вођења трошкова садржан је у тежњи за добијањем података који се односе на планирање мисија и задатака Војске у складу са могућностима, то јест, како би се могле донети реалне одлуке.

У чланку су презентовани резултати о стратегији вођења трошкова и моделу дугорочне прогнозе трошкова на основу анализе теоријских сазнања и искустава. Посебна пажња је посвећена одређењу појма стратегије и њеног циља, вођењу трошкова и *trade-off*.

Кључне речи: *стратегија, трошкови, trade-off*.

* Ауторка (milena.knezevic@mod.gov.rs) је запослена у Управи за стратегијско планирање Министарства одбране Републике Србије.

** Аутор (srdjan.blagojevic@mod.gov.rs) је запослен у Управи за стратегијско планирање Министарства одбране Републике Србије.

Увод

Живимо и радимо у веку у којем промене у потребама и навикама становништва, нове технологије и померања до којих се долази, захтевају од организација да непрестано спроводе иновације и да иницирају подухвате ради успешног надметања и „преживљавања“. Утицај технологија је, од свих осталих промена, први на ранг листи када се посматра утицај и интерног и екстерног окружења. Упркос томе, менаџмент и даље остаје важна компонента сваке организације и један је од кључних елемената војне организације.

У систему одбране Републике Србије последњих година се спроводе значајне промене. Општи циљ промена јесте трансформација система у складу са савременим изазовима и претњама безбедности, односно потребама и могућностима Републике Србије.

Систем одбране Републике Србије суочава се са великим проблемима, као, уосталом, и системи одбране земаља у окружењу и развијених земаља света. Светска финансијска криза није заобишла ни Републику Србију па су могућности за финансирање система одбране смањене. У складу с тим и потребе Републике Србије у погледу система одбране се мењају, односно тренд је у свету да се издвајања за одбрану смањују.

Ограниченост средстава намеће прихватање другачијег, у основи економског, становишта које карактерише:

1. потреба за најбољим искоришћењем средстава са којима се располаже за одређене намене;
2. утицај последица донетих одлука на квалитет развоја у будућности;
3. неопходност да се буде ефикасан, што одговара бризи да се утврђени циљеви остваре са адекватним реално расположивим средствима и
4. обавеза да се законито располаже и перманентно контролише утрошак средстава за остваривање планираних потреба.

Дугорочним прогнозама трошкова баве се системи одбрана свих развијених земаља у свету. Код нас је дошло до дисконтинуитета у праћењу и предвиђању трошкова у периоду након распада СФРЈ. Потреба за дугорочним предвиђањима трошкова у условима светске финансијске кризе јесте више него очита. Недопустиво је да се распоређују средства сходно искуству из претходних година, а не према потребама.

Стратегије вођења трошкова и модели дугорочних прогноза трошкова саставни су део свих дугорочних планова развоја система одбрана развијених земаља. Непредвиђени догађаји у окружењу, неочекивана ограничења средстава или промена у захтевима доносиоца одлука могу да доведу до тога да неки делови већ формулисане стратегије у току њене импле-

ментације остану неостварени. С друге стране, ефикасни доносиоци одлука искористиће увек нову шансу у окружењу, чак иако она није део полазних намера.

Поред наведеног, управљачке структуре система одбране суочавају се са неодређеношћу и несигурношћу које су неизбежне код дугорочног планирања па самим тим и код планирања стратегије. Овим проблемима управља се на основу прикупљених чињеница и спровођене анализе, или активним коришћењем нових прилика из окружења, чак иако оне нису део полазних намера, ради успешне имплементације дате стратегије и реализације дефинисаног циља. У вези с тим, стварање одрживе стратегије представља изазов за доносиоце одлука система одбране јер се суочавају са тренутним слабостима и снагама система, али и са могућностима и претњама из спољњег окружења. Дефинисање утицаја из окружења, како унутрашњег тако и спољашњег, представља један од почетних задатака доносиоца одлука на путу стварања одрживе стратегије. Међутим, стратегија сама за себе није циљ нити је сврха функционисања система одбране. Она треба да допринесе да се, дугорочно посматрано, циљеви система одбране реализују уз одговарајући баланс ефикасности и ефективности, то јест уз *trade-off*.

Стварање одрживе стратегије и *trade-off*

Савремене војске у свету друштвену улогу реализују у комплексним, нестабилним и динамичним условима. Готово свакодневно се суочавају са новим захтевима и задацима, а величина буџетског издвајања за њихове потребе, истовремено, бележи тренд сталног смањења.¹ У таквим околностима, један од предуслова за обезбеђење и очување потребног нивоа борбене готовости јесте дефинисање одговарајуће стратегије вођења трошкова, чиме се постиже да систем одбране Републике Србије буде сагласан са потребама, могућностима и стандардима у безбедносним интеграцијама. Како се циљеви система одбране могу реализовати и оперативном и стратегијском ефикасношћу и ефикасношћу не би их требало занемаривати нити у једном тренутку.

Међутим, дугорочно посматрано циљеви система одбране могу се реализовати само у погледу стратегијске ефективности и ефикасности, односно на основу дугорочних анализа, одлука и активности. Ова три процеса,

¹ Стојковић, Д.: „Стратегија организационог реструктурирања војске“, *Војно дело*, бр. 4, Београд, 2004, стр. 88–104.

у пракси, који се често називају стратегијска анализа, у погледу формулисања стратегије и њене имплементације, показују висок степен међузависности.

Стратегијски менаџмент укључује и препознавање неопходног баланса (*trade-off*) између ефективности и ефикасности, што значи да је неопходно постојање свести да систем одбране стално настоји да ради и ефективно и ефикасно. И док доносиоци одлука морају мудро да доносе одлуке у вези с расподелом и коришћењем ресурса, истовремено морају да усмере своје напоре ка постизању свеукупних циљева система одбране.

Према Мајклу Портеру може се говорити о три основне генеричке стратегије:

1. стратегија вођења трошкова,
2. стратегија диференцијације и
3. стратегија фокусирања.

Овакав приступ питању пословних стратегија веома је значајан јер на поуздан начин указује на то у којем правцу треба да се усмере управљачки напори.

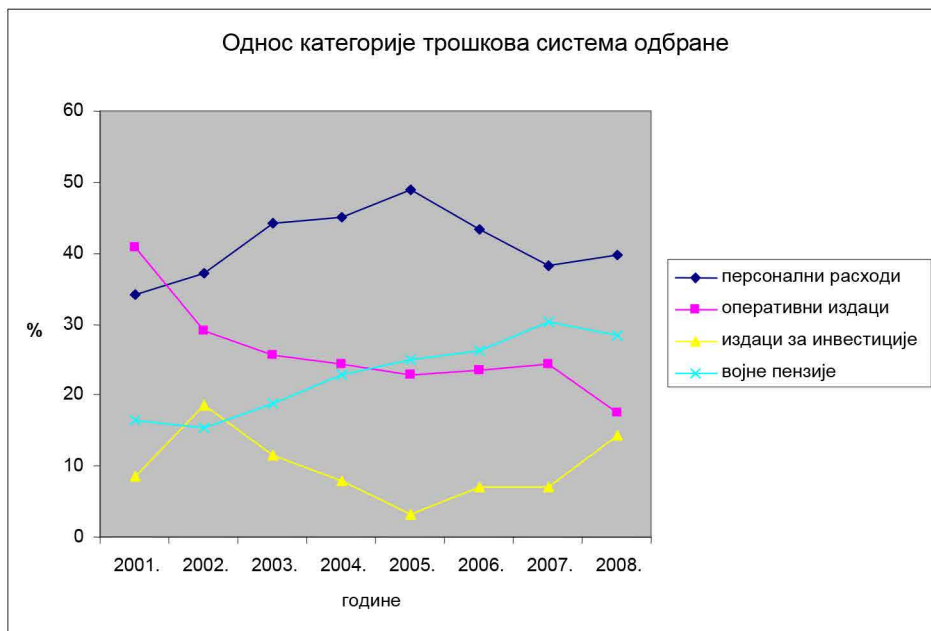
Како савремени услови функционисања система одбране намећу потребу смањења трошкова (расположиви ресурси су углавном све мањи) стратегија вођења трошкова заузима водеће место међу стратегијама које се користе у превазилажењу насталих проблема и стварању услова за дугорочан успех. Доносиоци одлука у систему одбране могу да се одреде само за редукацију или вођење трошкова у односу на доносиоце одлука организација које послују на тржишним принципима и које могу да бирају врсту стратегије.

Истраживање доступне литературе је показало да се при избору стратегија, које се баве трошковима и њиховим утицајима на *trade-off*, користе различити приступи и то:

1. смањење трошкова и
2. вођење трошкова.

Приступом који је заснован на смањењу трошкова, директно се утиче на политику развоја система одбране. У вези с тим, смањење трошкова утиче на реализацију мисија Војске и њених задатака, јер су на тај начин умањене могућности за изградњу неопходних способности Војске.

Другим приступом, који је заснован на вођењу трошкова, односи између одређених категорија трошкова усклађују се и воде кроз одређени период до циљем дефинисаних резултата.



Слика 1 – Приказ категорија трошкова система одбране Републике Србије

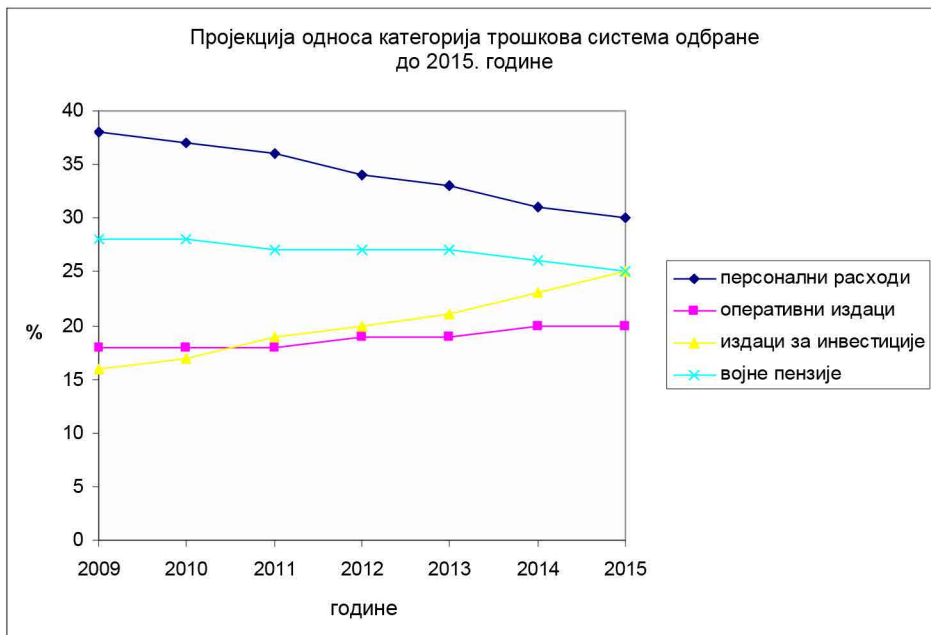
Наиме, ако се узму у обзир подела трошкова у систему одбране и њихов однос по годинама (слика 1) доносилац одлука може закључити да је њихов однос неповољан. Стога је неопходно управљати односом категорија трошкова до дефинисаног циља, у складу са савременим изазовима и претњама безбедности, поштујући (као узор) међусобни однос тих категорија трошкова у системима одбране развијених земаља (слика 2).²

Однос посматраних категорија трошкова јесте крајње неповољан – персонални расходи чине готово 75% укупних расхода система одбране у 2005, оперативни издаци приближно 23% и издаци за инвестиције око 2%. У таквој констелацији односа трошкова, бесмислено је да се планира развој система одбране. Зато је неопходно да се дефинише један од дугорочних циљева система одбране, којим би се усмеравали односи посматраних категорија трошкова до неке „подношљиве“ границе за развој система.

Међутим, „кретање“ трошкова ретко кад се добро разуме. Често се, у великој мери, разилазе мишљења о стварним трошковима система одбране и његовим основама. Испитивање трошкова обично се концентрише на ди-

² Трошкови могу да се воде и у апсолутном износу за одређене категорије.

ректне трошкове (као што су приликом набавке одређене опреме – само трошкови те опреме), а занемарује се утицај других активности на стварне трошкове (на пример, активности набавке, сервисирања и инфраструктуре).



Слика 2 – Пројекција трошкова система одбране Републике Србије

Трошкови појединачних активности анализирају се секвенцијално, без обзира на везу између активности које могу да утичу на стварне трошкове. Велики проблем за сложене системе као што је систем одбране јесте процена трошковног положаја система одбране у окружењу и шире, која је веома важна за процену сопственог релативног положаја. Зато оне често прибегавају просечним поређењима трошкова по категоријама:

1. персонални расходи,
2. оперативни издаци и
3. издаци за инвестиције.

У складу са системом планирања, програмирања, буџетирања и извршења (ППБИ) свака активност, пројекат и програм имају сопствену структуру трошкова према наведеним категоријама, на чије понашање може да утиче низ фактора, како у самом систему одбране, тако и изван њега.

Непостојање системског оквира за анализу трошкова у систему одбране додатно наглашава те проблеме. На њих се углавном гледа сувише уско и

на кратак рок. Популарна средства, као што су лоша искуства, у анализама трошкова често се погрешно користе. Иако може да послужи као полазиште, лоша искуства не узимају у обзир многе значајне узорке понашања трошкова и замагљује њихове важне међусобне односе.

Анализе трошкова се често претерано ослањају на постојеће рачуноводствене системе. Мада заиста садрже корисне податке за анализу, рачуноводствени системи могу да ометају стратешке анализе трошкова. Они трошкове сврставају по ставкама-расходима и то може да замагли основне активности које систем одбране обавља и доводе до спајања трошкова активности с веома различитим циљевима. У вези с тим, системи одбране развијених земаља користе различите моделе за дугорочну прогнозу трошкова. Тренутно, у систему одбране Републике Србије на коришћењу је Норвешки модел за дугорочну прогнозу трошкова – *KOSTMOD 4.0*.

Модел за дугорочну прогнозу трошкова

Према Лорду Келвину: „Када оно о чему говорите можете измерити и изразити бројевима, онда о томе нешто знате. Не можете ли оно о чему говорите мерити нити изразити бројевима, ваше је знање оскудно и незадовољавајуће. Можда је то почетак знања, али својим сте мислима једва закорачили у свет науке“. Развој метода и модела за прорачун трошкова и његову процену један је од услова за ефикасност и ефективност у раду доносиоца одлука система одбране.

Дугорочно планирање трошкова система одбране јесте део стратегијског планирања одбране који битно утиче на њену будућу ефективност и ефикасност. Оно треба да омогући доносиоцима одлука у систему одбране да на основу планираних мисија и задатака, прорачунају потребне снаге и средства, односно неопходне трошкове. Оно је оријентисано ка релативно далекој будућности и суочава се са бројним тешкоћама које су последица неизвесности и неодређености у будућности. Неизвесност и неодређеност у прорачуну трошкова представљају велики изазов за планере у систему одбране, као и за доносиоце политичких одлука.

Метод планирања трошкова на научним основама јавља се прво у развијеним земљама. Планирани трошкови су унапред утврђени оквирни трошкови према изабраној методи, нормама и стандардима, и у функцији је њихове контроле.

Корак напред у пружању реалније основе за контролу трошкова и ефикасније функционисање представљају предвиђени, планирани трошкови. У којој мери ће планирани трошкови представљати реалну подлогу за оцену и

контролу остварених трошкова, а у вези с тим и базу за детерминисање адекватних одлука, зависи од тога с колико је реалности утврђено предвиђање трошкова.

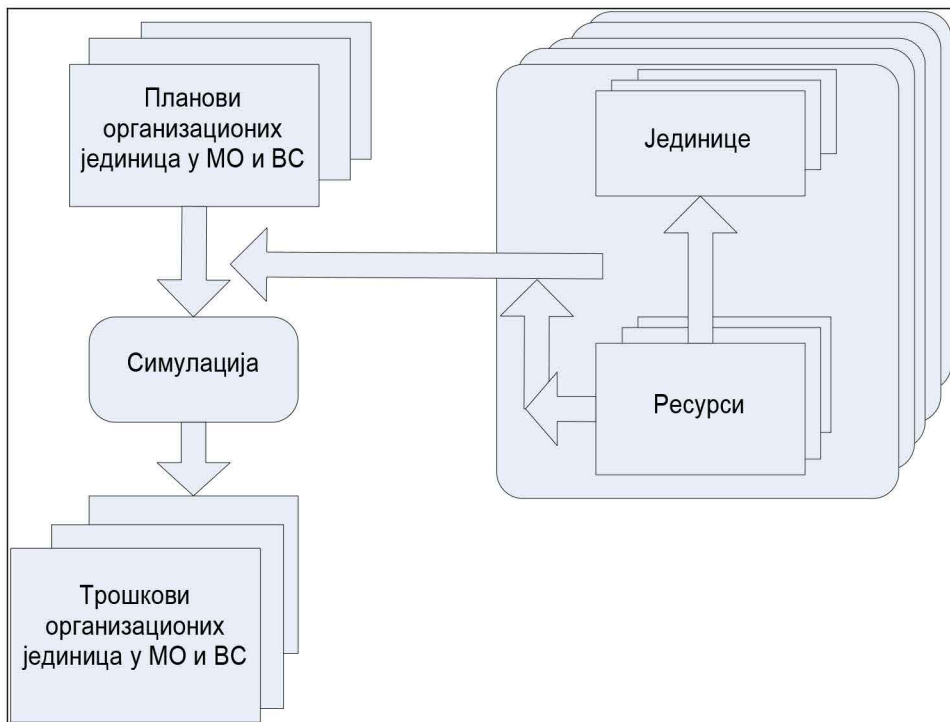
Постоје четири основна разлога због којих је неопходно планирати и процењивати трошкове система одбране. Први, планирањем и проценом трошкова могуће је дугорочно усмеравање деловања доносиоца одлука и осталих припадника система одбране. Други, смањење несигурности. Планирање „приморава“ доносиоце одлука да гледају у будућност, предвиђају расположива средства, разматрају утицај процењених трошкова и осмишљавају одговарајући одговор. Трећи, довођење у равнотежно стање расположивих средстава и планираних трошкова система одбране. Када дође до несклада између расположивих ресурса и планираних трошкова на доносиоцима одлука јесте да реше настали проблем. Четврти, планирање и процена трошкова система одбране потребни су и због тога што се тиме успостављају „стандарди“ који се користе у процесу контроле. Информације које се односе на одступања стварних трошкова у односу на стандарде, пружају основу за сагледавање узрока који су утицали на та одступања и на дефинисање ефикаснијих одлука.

Ради лакшег планирања трошкова у систему одбране развијен је посебан алат за подршку стратегијског планирања и дугорочну анализу трошкова система одбране *KOSTMOD* (слика 3). Његова сврха јесте идентификација главних изазова који се дешавају током времена, као дела процеса одбрамбеног планирања. У Министарству одбране Норвешке од 1998, у употреби је верзија 3.0, док је модернизована верзија 4.0 развијена на Факултету организационих наука Универзитета у Београду и у употреби је од 2008. године.

Овај програм оријентисан је и једноставан за коришћење са MS подршком. Има могућност праћења огромних количина информација у различитим комбинацијама, чувања основних података у систему, креирања извештаја као и изузетно велике могућности дугорочног планирања трошкова система одбране. *Овај алат се не користи у пословима годишњег буџетирања.*

KOSTMOD омогућава процену трошкова различитих структура у моделу. Сваки ресурс у моделу садржи следеће информације:

1. трошкове инвестирања,
2. ескалацију трошкова инвестирања,
3. оперативне трошкове,
4. ескалацију оперативних трошкова,
5. очекивани животни век и
6. историјски приказ куповине ресурса.



Слика 3 – Упростијени модел система KOSTMOD

Приказани модел омогућава извршење одређених симулација, а симулација представља директан улаз у друге анализе трошкова на оперативном и стратешком нивоу.

Суштина дугорочног планирања и анализе трошкова система одбране Републике Србије јесте у утврђивању стварних трошкова по јединицама за различите степене коришћења капацитета. Циљ јесте да се за различите мисије и задатке система одбране у посматраном периоду, коришћењем неопходних ресурса добију цене коштања или укупни трошкови.

Предност оваквог модела садржана је у томе, што за потребе изградње способности за извршавање додељених мисија и задатака даје могућност процене трошкова различитих структура. На основу добијених резултата о процени трошкова и расположивих средстава стварају се услови за доношење ефикаснијих одлука у погледу развоја система одбране.

Пред доносиоцима одлука система одбране, најчешће, јавља се несклад између пројектованих мисија и задатака и евентуално³ расположивих сред-

³ У Републици Србији не постаји изграђена способност за дугорочну прогнозу БДП и дефинисање издвајања у посматраном периоду за одбрану.

става у посматраном периоду. Задатак доносиоца одлука система одбране јесте дефинисање одређене стратегије вођења трошкова, како би се дугорочни циљеви система одбране реализовали упркос ограничењима и претњама из окружења.

Стратегија вођења трошкова

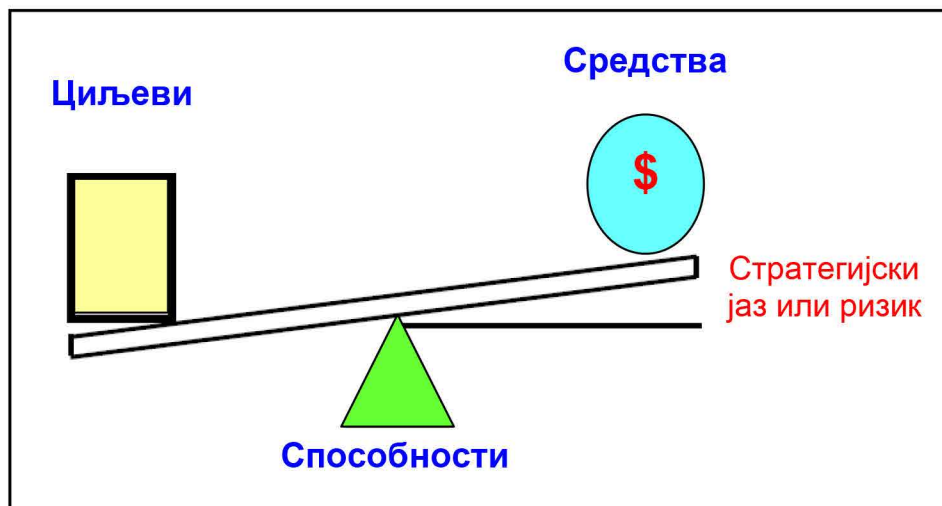
Војска је само један од „потрошача“ буџетских средстава. Знатна финансијска средства која се издвајају за финансирање општедруштвених потреба и „непомирљиви сукоб“ између њихових потреба и ограничених материјалних могућности у свим, па и најбогатијим земљама, доводили су до све гласнијих захтева за преиспитивањем постојећег начина планирања, утврђивањем и трошењем новчаних средстава.⁴

Унутар система одбране, аналитика, предвиђања, могућности и вођство усмерени су према побољшању способности и компетенцијама. Аналитика је усмерена према кључним питањима о постојећим и жељеним компетенцијама и начину како оне доприносе стварању жељених способности. Предвиђања у систему одбране служе за потребе развијања компетенција, али не у смислу краткорочног повећања способности. Вођство нужно тражи усклађивање борбених функција, припадности и врста операција.

Приликом избора компетенција и способности система одбране неопходно је да се размотре и могућности Републике Србије. Оне представљају њену способност да, у складу са дефинисаним потребама, у потпуности подржи развој и реализацију циљева система одбране. Дефинисањем дугорочних циљева развоја система одбране, дефинишу се његове компетенције и способности, односно потребе Републике Србије.

Међутим, усклађивањем могућности и потреба система одбране настају проблеми. Недостатак средстава и неодговарајућа веза расположивих средстава с избором компетенција и способности система одбране које треба достићи у наредном периоду, може да резултира, у најбољем случају, немогућношћу достизања дате способности. Ако се при дефинисању дугорочних циљева и изградњи одређених способности не узму у обзир и расположива средства нема сврхе ни тежити њиховом остварењу. Доносиоци политичких одлука, при дефинисању циљева, треба да узимају у обзир расположиве ресурсе ако желе да изграде дату способност система одбране (слика 4).

⁴ Жугић, Р.: *Цивилна контрола војске – контрола буџета*, ВИЗ, Београд, 2007. стр. 190.



Слика 4 – Равнотежни ниво способности и могућности⁵

Равнотежно стање може да буде успостављено или корекцијом пројектованих циљева система одбране или повећавањем расположивих средстава, односно ресурса. Кориговање пројектованих циљева је, углавном, у надлежности доносиоца одлука система одбране те је на њих лакше утицати. С друге стране, повећање расположивих средстава јесте у надлежности Владе и Народне Скупштине Републике Србије утицај доносиоца одлука у систему одбране, на њих, јесте миноран.

Померањем равнотежног нивоа, без обзира на „смањења“ дугорочних циљева система одбране и „повећања“ расположивих средстава успоставља се, такође, равнотежни ниво. У вези с тим, мења се и ниво способности које треба да се изграде у систему одбране.

У случају да доносиоци одлука у систему одбране задрже неравнотежни ниво између дугорочних циљева и расположивих ресурса као последица појавиће се стратегијски јаз између онога што је потребно и онога што се може постићи. Тај стратегијски јаз може бити прихваћен као ризик од надлежних државних органа.

С друге стране, схватање да је боље планирати развој мањег обима компетенција и способности, него што то могућности дозвољавају, па тиме обезбедити резерву средстава за неке непредвиђене активности, пројекте и програме система одбране јесте разумно, али у условима ограничених ресурса то нема смисла. Развој способности и компетенција у систему одбране у условима ограничених ресурса мора бити реално планирано, уз занемарљиву компоненту времена, које се у датом окружењу посматра дуго-

⁵ Ковач, М. и Стојковић, Д.: *Стратегија планирања одбране*, ВИЗ, Београд, 2009, стр. 391.

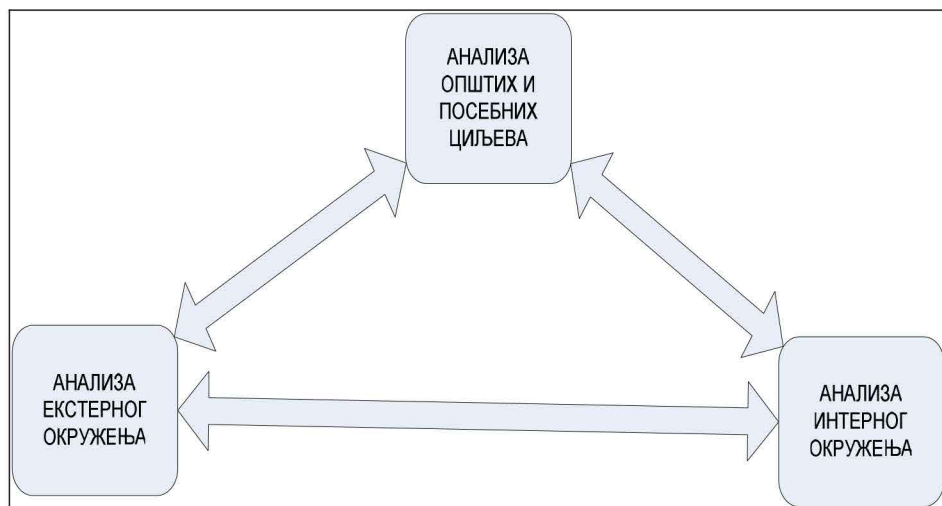
рочно. Предвиђања трошкова у систему одбране морало би да буде прецизно (што је веома тешко), тако да предстоји период развоја и примена одговарајућих модела и стратегија вођења трошкова.

Стратегија заснована на вођењу трошкова јесте можда најјаснија од свих стратегија, јер, у оквиру ње, организација се труди да постане нискобуџетна – за основне потребе троши што мање средстава, тако да би јој што више остало за инвестиције, под условом да се упркос томе систем развија. Стратегију вођења трошкова чине:

1. стратегијска анализа,
2. формулисање стратегије и
3. имплементација стратегије.

1. Стратегијска анализа

Стратегијска анализа може се посматрати као почетна тачка процеса дефинисања стратегије. Она се састоји од „претходног посла“ који се мора урадити да би се стратегије вођења трошкова ефикасно формулисале и имплементирале. Многе стратегије вођења трошкова нису успеле зато што су доносиоци одлука можда хтели да формулишу и имплементирају ту стратегију без пажљиве анализе доминантних циљева ка достизању одређених способности, као и без подробне анализе екстерног и интерног окружења. Графички приказ стратегијске анализе дат је на слици 5.



Слика 5 – Стратегијска анализа

Анализа општих и посебних циљева. Општи циљ вођења трошкова система одбране може бити промена њихове структуре према дефинисаним категоријама и на начин који ће допринети побољшању његових укупних перформанси. Из тако дефинисаног општег циља изводе се циљеви нижег нивоа општости који могу бити веома различити и крећу се од смањења одређених категорија трошкова, побољшања ефикасности до *trade-off*. Када се јасно одреде жељени резултати, постаје много лакше да се креће напред.⁶ У супротном, када нико не зна шта организација настоји да оствари, нико нема идеју о томе шта организација ради. Општи и посебни циљеви, такође, представљају средство за успешну расподелу ресурса.

Анализа екстерног окружења. Екстерно окружење остварује значајан утицај на укупно функционисање система одбране, а самим тим и на спровођење стратегије вођења трошкова. Процена екстерног окружења, у склопу процеса формулисања стратегије вођења трошкова, има за циљ да се утврде шансе, али и опасности за њено успешно спровођење.

На основу истраживања екстерног окружења долази се и до значајних сазнања о основним правцима (стратегијама) вођења трошкова система одбране других држава, а посебну пажњу треба обратити на истраживање праваца вођења трошкова система одбране земаља у окружењу и земаља у транзицији. Информације добијене на основу анализе екстерног окружења кључне су приликом идентификовања повољних прилика и опасности које постоје у екстерном окружењу.

Анализа интерног окружења. Будући да се тек путем сучељавања фактора екстерног и интерног окружења могу ближе одредити критични фактори за успех спровођења стратегије вођења трошкова, истраживање треба да буде усмерено и на анализу расположивих ресурса, односно интерних могућности система одбране. Ова врста анализе помаже да се утврде и јаке стране система одбране и њене слабе стране, које једним делом имају одлучујућу улогу у томе колико ће систем одбране бити успешан. Анализирање јаких страна и веза које постоје међу активностима које су саставни део пројеката, програма и на крају главних програма система одбране, може послужити као средство за откривање потенцијалних извора у којима лежи одређена способност организације.

Полазиште за анализу трошкова система одбране представљају дефинисани нормативи и норме припадања. Приписивање трошкова пословања и средстава активностима, пројектима и програмима у оквиру главног програма система одбране убудуће представљаће основ за сваку врсту анализе трошкова система одбране.

Свака активност, у оквиру пројеката и програма, укључује и трошкове и пословна средства у облику имовине и финансијских средстава. Разне врсте материјала и услуга део су трошкова дате активности, пројекта или програма и могу да утичу и на оперативне трошкове и на трошкове инвестиција. Потреба да се средства расподеле на активности, пројекте и програме

⁶ Dess и др.: *Стратегијски менаџмент*, Дата статус, Београд, 2007, стр. 29.

одражава чињеницу да су количина и ефикасност средстава укључених у једну активност важни за трошкове тог главног програма.

Ради анализе трошкова, дисегрегирање генеричког ланца вредности на појединачне активности, пројекте и програме треба да одражава три принципа који се узајамно не искључују: величину и раст трошкова приказаних по активностима; понашање трошкова активности; разлике у обављању „истих“ активности од носилаца извршења свих главних програма у систему одбране.

У анализи трошкова треба одвојити активности које чине значајан или све већи проценат трошкова система одбране. Као што се, углавном, лако идентификују значајни елементи својих трошкова, већина система често предвиђа мање трошкова, али растуће активности које стварају вредност с временом могу да промене њихову структуру трошкова. Активности које чине мали проценат трошкова или средстава и њен стагнантан део могу да се групишу у шире категорије.

На основу већ прихваћене поделе трошкова и груписања према економским класификацијама у складу са Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем, неопходно је, успоставити везу са активностима система одбране (табела 1). Оперативни трошкови треба да се расподеле на активности у оквиру којих су настали.

Табела 1 – Веза категорија трошкова система одбране и економских класификација

Категорије трошкова	Група економске класификације	
Персонални расходи	411	Плате, додаци и накнаде запослених
	412	Допринос за пензијско и инвалидско осигурање
	413	Накнаде у натури (превоз на посао и са посла (маркица))
	414	Социјална давања запосленима
	415	Накнаде трошкова за запослене
	416	Награде запосленима и остали посебни расходи
	472	Накнада за социјалну заштиту из буџета
	464	Дотације организацијама обавезног социјалног осигурања
Оперативни издаци	421	Стални трошкови
	422	Трошкови путовања
	423	Услуге по уговору
	424	Специјализоване услуге
	425	Текуће поправке и одржавање
	426	Материјал
	441	Отплата домаћих камата
	481	Донације невладиним организацијама
	482	Порези, обавезне казне и таксе
	485	Накнаде штета за повреде или штету нанету од државних органа
Издаци за инвестиције	511	Зграде и грађевински објекти
	512	Изградња зграда и објеката
	611	Отплата главнице домаћим кредиторима

2. Формулисање стратегије

Предуслов да вођење трошкова доведе до значајнијег унапређења перформанси система одбране јесте да стратегија њеног спровођења буде добро формулисана и установљена. Када се полази од систематске анализе фактора екстерног и интерног окружења система одбране и на тим основама установљених циљева вођења трошкова, процес формулисања стратегије обухвата идентификацију, вредновање и избор најбоље стратегијске варијанте за конкретне околности ради реализације тако постављених и дефинисаних циљева.

Као што је приказано на слици 6, систем одбране најчешће на располагању има више варијанти за које се претпоставља да могу да обезбеде реализацију циљева дефинисаних трошкова. Задатак доносиоца одлука у систему одбране јесте да те варијанте на одговарајући начин артикулише и створи услове, односно критеријуме за њихово вредновање.



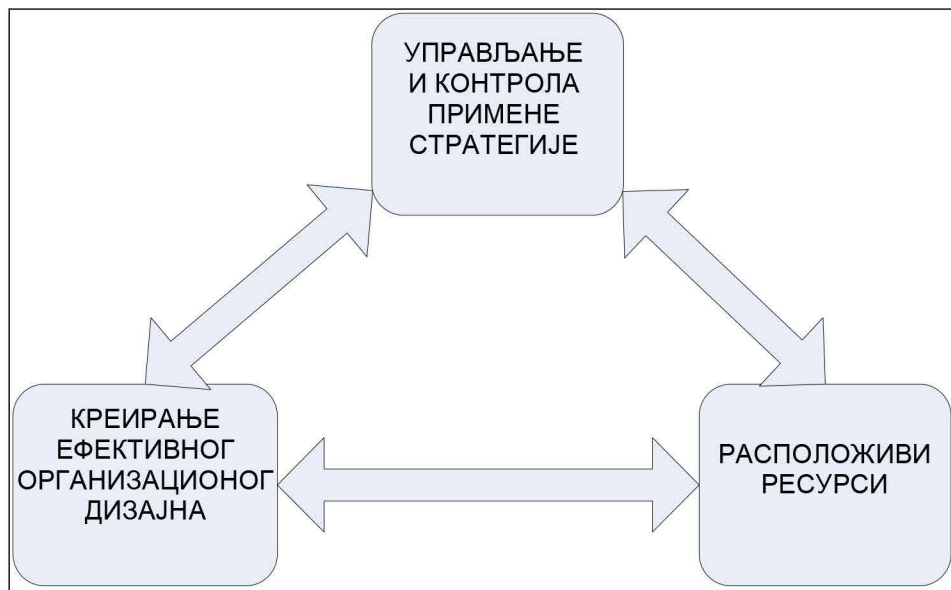
Слика 6 – Формулисање стратегије

Која ће стратегијска варијанта бити изабрана и касније имплементирана зависи од резултата вредновања свих расположивих варијанти. Приликом дефинисања стратегије вођења трошкова система одбране потребно је да вредновање варијанти спроведу доносиоци одлука у систему одбране, али и надлежни државни органи.

Вредновање варијанти стратегије обавља се применом одређених група критеријума. Као резултат вредновања варијанти добија се стратегија за коју се сматра да ће у конкретним условима обезбедити успешно вођење трошкова. Правилно формулисана стратегија је потребан услов, али не и довољан, за дати успех. За унапређење перформанси, као општег циља вођења трошкова система одбране, поред добро формулисане стратегије неопходан је и правилан рад приликом њене имплементације.

3. Имплементација стратегије

Имплементација стратегије подразумева да систем одбране има расположива средства којима ће координирати и интегрисати активности, организациони дизајн као и адекватну стратегијски контролу (слика 7). То подразумева да је систем одбране посвећен развоју изузетних способности, да развија функцију обуке и делује активно користећи нове повољне прилике.



Слика 7 – Имплементација стратегије

Стратегијска контрола и организационо управљање. Да би у потпуности била имплементирана стратегија вођења трошкова система одбране, морало би да се ефективно спроводе две врсте стратегијске контроле. Прва контрола – контрола информација, захтева од система одбране да непрестано надгледа и скенира окружење и да одреагује на све повољне прилике и опасности. Друга контрола – контрола ограничавајућих фактора, служи за одржавање равнотежног стања између посматраних (контролисаних) ограничавајућих фактора и резултата (дефинисаних циљева). Ефикасна контрола информација и ограничавајућих фактора, неопходан је услов да би управљачке структуре система одбране успешно управљале имплементацијом дате стратегије.

Креирање ефективног организационог дизајна. Да би доносиоци одлука у систему одбране успешно имплементирали стратегију вођења трошкова, неопходно је да систем одбране има такву структуру и дизајн који је у складу

са изазовима и претњама дате стратегије. Без обзира на то колико је систем одбране ефективно планирао и дефинисао стратегију вођења трошкова, она не може да буде ефикасна уколико није примењена на прави начин. Наиме, стратегија вођења трошкова јесте само онолико добра колико се примењује.⁷

Имплементација стратегије вођења трошкова у систему одбране, у складу са расположивим средствима за изградњу датих способности, није гарант да ће доћи у потпуности до реализације дефинисаних задатака и мисија Војске, као и њене друштвене улоге уопште. Додељивање средстава према способностима јесте потребан услов, али није довољан. Наиме, „кретање“ трошкова у оквиру дефинисаних категорија, а посебно понашање посматраних категорија трошкова у систему одбране од битног је значаја за реализацију датих мисија и задатака Војске као институције.

Трошкови система одбране према програмима и пројектима

Расподела средстава и трошкова према главним програмима система одбране представља распоред средстава унутар система. Дobar увид могао би да се стекне онда кад би трошкови сваке активности, пројекта и програма били разврстани у три категорије, односно оперативне, персоналне и инвестиционе трошкове. Анализа трошкова главних програма може се приказати тако да одражава расподелу трошкова и средстава по активностима, пројектима и програмима по категоријама трошкова или, још детаљније, по економској класификацији (табела 2 и табела 3).⁸

Трошкови су приказани по активностима, пројектима и програмима у оквиру главног програма и по годинама реализације истих. Трошковни положај система одбране произилази из понашања трошкова његових главних програма и у оквиру њих активности, пројеката и програма. Понашање трошкова зависи од низа структурних фактора који утичу на њихово стварање, а који се називају генераторима трошкова. Трошкове одређене активности обично дефинише неколико њихових генератора. Који генератор трошкова ће бити значајан зависи од дефинисаних мисија и задатака система одбране путем изградње способности.

Поред анализе трошкова у одређеном временском размаку, систем одбране мора да размотри и како се апсолутни и релативни трошкови активности, пројеката и програма током времена мењају, независно од дефинисане стратегије. То представља динамику трошкова.

⁷ Robbins и др.: *Менаџмент*, Дата статус, Београд, 2005, стр. 180–199.

⁸ Према Правилнику о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарства одбране и Војсци Србије, Београд, 2008, стр. 45–47.

Табела 2 – Преглед укупних трошкова главног програма

Програм / пројекат/ активност	Буџетска година (БГ)	БГ+1	БГ+2	БГ+3	БГ+4	БГ+5	Укупно за програмски период
	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	
ПРОГРАМ	2.520.000,00	925.000,00	1.450.000,00	1.540.000,00	1.850.000,00	2.260.000,00	10.645.000,00
<i>Пројекат 1.1</i>	1.600.000,00						1.600.000,00
<i>Пројекат 1.2</i>	920.000,00	925.000,00	1.130.000,00	1.240.000,00	1.350.000,00	1.460.000,00	7.125.000,00
Активност 1.2.1	120.000,00	125.000,00	130.000,00	140.000,00	150.000,00	160.000,00	825.000,00
Активност 1.2.2	800.000,00	900.000,00	1.000.000,00	1.100.000,00	1.200.000,00	1.300.000,00	6.300.000,00
<i>Пројекат 1.3</i>			320.000,00	300.000,00	500.000,00	800.000,00	1.920.000,00
Активност 1.3.1			120.000,00				120.000,00
Активност 1.3.2			200.000,00				200.000,00
Активност 1.3.3				300.000,00		200.000,00	500.000,00
Активност 1.3.4					500.000,00	600.000,00	1.100.000,00
ПРОГРАМ 2			250.000,00		300.000,00		550.000,00
<i>Пројекат 2.1</i>			250.000,00		300.000,00		550.000,00
УКУПНО	2.520.000,00	925.000,00	1.700.000,00	1.540.000,00	2.150.000,00	2.260.000,00	11.195.000,00

Табела 3 – Преглед укупних трошкова главног програма по категоријама

Категорија трошкова	Буџетска година (БГ)	БГ+1	БГ+2	БГ+3	БГ+4	БГ+5	Укупно за програмски период
	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	
Персонални расходи	120.000,00	125.000,00	130.000,00	140.000,00	150.000,00	160.000,00	825.000,00
Оперативни издаци	800.000,00	900.000,00	1.000.000,00	1.100.000,00	1.200.000,00	1.300.000,00	6.300.000,00
Издаци за инвестиције	1.600.000,00	0,00	570.000,00	300.000,00	800.000,00	800.000,00	4.070.000,00
УКУПНО	2.520.000,00	925.000,00	1.700.000,00	1.540.000,00	2.150.000,00	2.260.000,00	11.195.000,00

Анализа динамике трошкова омогућава организацији да предвиди како генератори трошкова активности, пројеката и програма могу да се мењају и у којој од тих активности, пројекту или програму ће расти значај апсолутних и релативних трошкова или опадати. Само када систем одбране има увид у динамику трошкова, захваљујући предвиђању трошкова и брзом реаговању на њих, може да буде способан и да се позиционира тако да одржи и реализује дефинисане циљеве.

Најчешћи извори динамике трошкова система одбране обухватају:

– *Стварни раст бруто домаћег производа*. Бруто домаћим производом (БДП) називамо укупну тржишну вредност готових роба и услуга произведених у држави у датој години.⁹ Бруто домаћи производ се употребљава у разне сврхе, али најважнији јесте мерење укупних резултата неке државе. Ствара се на основу укупних резултата, тј. укупног производа државе у току године или на основу укупних трошкова. Резултати у оба случаја су исти. У условима светске финансијске кризе као најзначајнији ефекат јавља се пад раста бруто домаћег производа (табела 4).

Табела 4 – *Пројекција основних макроекономских показатеља Републике Србије*¹⁰

	Остварење 2007.	ПРОЈЕКЦИЈА			
		Процена 2008.	2009.	2010.	2011.
БДП, милијарда динара (текуће цене)	2.329,4	2.739,6	3.060,0	3.428,0	3.860,8
БДП по становнику, у еврима	3.954	4.597	4.818	5.080	5.527
БДП – годишње стопе реалног раста, %	7,1	7,0	3,5	4,5	6,0
Инфлација – крај периода, %	10,1	9,5	8,0	6,5	6,0
Стопа незапослености, %	18,8	18,8	19,0	18,7	18,2

Међутим, реформа сектора безбедности и одбране, започета у условима дубоке друштвене кризе и привредне рецесије, отворила је бројна питања функционисања и развоја система одбране. Финансирање одбране јесте једно од најзначајних отворених питања, будући да издаци за њене потребе имају велико учешће у бруто домаћем производу. Због тога је потребно финансирање одбране свести у расположиве економске могућности друштва, али се то не може чинити „по сваку цену“, тј. без респектовања актуелних и потенцијалних ризика по безбедност, уважавајући пре свега околност да нападамо подручју Европе с највећим дугорочним претњама и опасностима.¹¹

Утицај раста бруто домаћег производа на расположива средства за систем одбране, у ситуацији када се дефинише проценат издвајања за одбрану, јесте очигледан и неминован. При дефинисању процента издвајања из БДП за одбрану у Меморандуму о буџету и економској и фискалној полити-

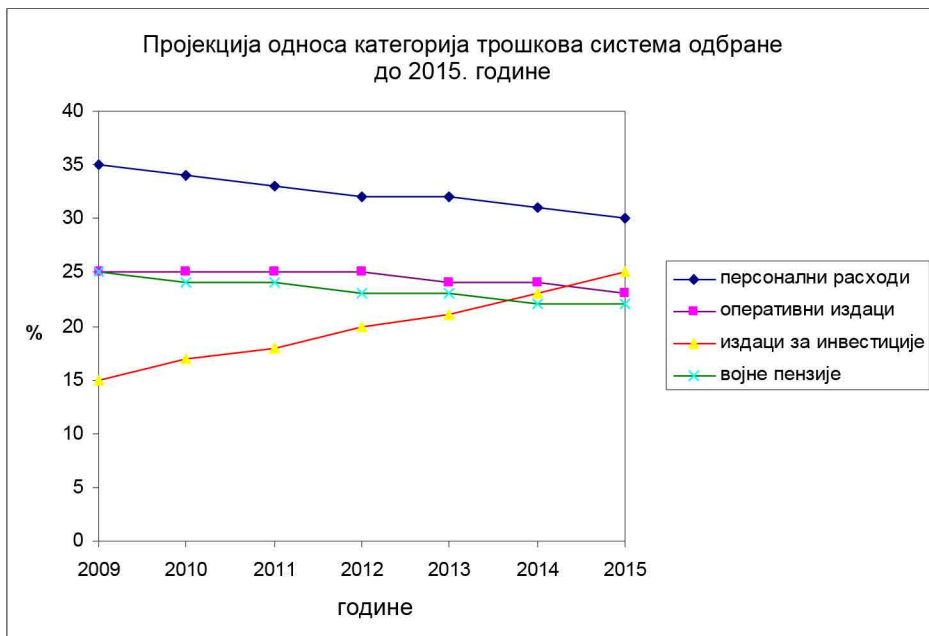
⁹ Nordhaus: *Економија*, МАТЕ, Загреб, 2007, стр. 424.

¹⁰ *Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2009. годину са пројекцијама за 2010. и 2011. годину*, Влада Републике Србије, Београд, децембар 2008, стр. 16.

¹¹ Жугић, Р.: *Цивилна контрола војске – контрола буџета*, ВИЗ, Београд, 2007, стр. 231.

ци за буџетску годину с пројекцијама за наредне две године, недвосмислено се рефлектује утицај раста БДП на величину расположивих средства за систем одбране. Из чега произилази да је раст БДП директно сразмеран с величином издвајања средстава за одбрану.

– *Релативна инфлација трошкова.* Када трошкови активности, пројекта и програма расту у условима раста незапослености и слабе искоришћености ресурса сматра се да је наступио период инфлације трошкова. Како се стопа инфлације у најзначајнијим елементима трошкова активности често разликује, то може значајно да промени њихове релативне трошкове. Различите стопе инфлације могу једну мање значајну активност да претворе у активност од највећег значаја за дати пројекат или програм. У складу са стратегијским планским документима и предвиђањима структуре трошкова у оквиру њих, без неких великих напора управљачких структура система одбране, инфлацијом одређене категорије трошкова може да се прилагоди реална структура трошкова планираној. Супротно очекивању, може да дође до драстичног одступања од дефинисане стратегије, иако су реализоване све планиране активности. Наиме, услед брзе инфлације цена оперативних трошкова почетком 2009. године (слика 8) у односу на персоналне трошкове и опрему (инвестиције), ако се тај тренд настави долази до померања структуре трошкова у односу на пројектовану структуру.



Слика 8 – Пројекција трошкова система одбране Републике Србије

Резултат бржег раста цена роба и услуга у оквиру оперативних трошкова од реалног раста личних примања запослених, јесте пад реалне вредности персоналних трошкова у укупним трошковима система одбране брже него што је то пројектовано. У исто време долази до раста оперативних трошкова и то до одређеног периода, када се планира стратегијом вођења трошкова њихов пад уз истовремени раст трошкова за инвестиције. Због тога би *trade-off* оперативних трошкова, добио стратешки значај за систем одбране.

– *Старење*. Старење опреме или запослених може да измени релативне трошкове активности, пројеката и програма, али и однос структуре трошкова. На пример, старија опрема захтева одржавање већег обима, док старији запослени изискују веће трошкове за лична примања у оквиру различитих бенефиција.

– *Различите технолошке промене*. Технолошке промене које се одвијају у окружењу недвосмислено утичу на понашање релативне вредности трошкова система одбране. Информационе технологије и информациони системи су неминовност савременог функционисања појединца, а посебно система као што је одбрана. Модел дугорочне прогнозе трошкова који тренутно систем одбране има на располагању функционише захваљујући савременом информационом систему.

Закључак

Потреба за рационалним вођењем трошкова не само у војсци него и у друштву уопште веома је изражена. Вођење трошкова може се остварити путем оперативне ефикасности, ефективности и економичности (3E) доносиоца одлука система одбране, али и одговарајућом стратегијом. Дугорочно посматрано – успех у реализацији циљева војске у погледу вођења трошкова може се остварити само помоћу дефинисања и имплементације одговарајуће стратегије.

Оперативна ефикасност, ефективност и економичност само тренутно решавају проблем. Они услед неизвесности и неодређености (неминовни пратиоци дугорочних планова и стратегија) помажу да се превазиђу проблеми и ризици који настају на путу реализације дугорочних планова и стратегија. У вези с тим, предвиђање будућности и планирање стратегија данас је много сложеније него раније.

Немогућност да се (са сигурношћу) предвиде будући токови учинила је да се снажан акценат стави на технике које омогућавају учесталу промену циљева, а тако и планова. То значи да они који планирају треба да нагласе флексибилност и развијају бројне претпоставке и предвиђања и да буду спремни да их ревидирају. Да ли ће доћи до промене дугорочног циља услед промена у окружењу или ће се променљивим оперативним активно-

стима деловати у правцу реализације првобитно дефинисаног дугорочног циља, зависи од доносиоца одлука у систему одбране и од дефинисаних мисија и задатака војске.

Стратегије вођења трошкова, дугорочно посматрано, морале би се преиспитивати и кориговати применом оперативних способности војске. У конкретним условима, на доносиоцима одлука система одбране јесте да на основу планиране изградње способности за реализацију дефинисаних мисија и задатака система одбране прорачунају трошкове, што коначно, обезбеђује услове за успешну реализацију дугорочних циљева. У савременим условима светске финансијске кризе, сложених политичких, војно-безбедносних и других околности, предуслов за успешну реализацију друштвене улоге војске јесте равнотежа потреба и могућности.

Управљачке структуре система одбране дефинишу стратегију која ће се мењати само онда када она престане да служи остваривању циљева система одбране, када промене у окружењу угрозе постојећу позицију и када ефикасност управљачких структура буде доведена у питање. Ефикасне управљачке структуре делују у стању ограничене нестабилности тако што користе прилике и шансе из окружења, али и претње и недостатке, како би креирале нове обрасце понашања – иновације и нове стратегијске смерове. Управљачке структуре система одбране се, због таквог начина функционисања, суочавају како с предвидљивом краткорочном будућношћу тако и с непрепознатљивом дугорочном будућношћу.

Познавање трошкова система одбране и стратегија вођења трошкова омогућавају управљачким структурама да уоче не само опасности и евентуална редуковања пословног процеса, већ могућности и шансе за постизање дугорочних циљева система одбране. Значајно је то што су опасности и редукације конструктивног карактера на правцу смањења њихове ефикасности, док су могућности и шансе које долазе из окружења практично неограничене и теоријски пружају могућности за остваривање дугорочних циљева.

Подаци добијени применом модела дугорочне прогнозе трошкова служе доносиоцима одлука у систему одбране да би дефинисали реалне дугорочне, тј. остварљиве и достижне циљеве. Да би реализација дугорочних циљева система одбране била ефикасна, ефективна и економична, доносиоци одлука морају да дефинишу одговарајуће стратегије вођења трошкова, односно да предвиде механизме реализације дугорочних планова.

Литература

1. Жугић, Р.: *Цивилна контрола војске – контрола буџета*, ВИЗ, Београд, 2007.
2. Dess и други: *Стратегијски менаџмент*, Дата статус, Београд, 2007.
3. Котлер, Ф.: *Како креирати, овладати и доминирати тржиштем*, Адиджес, Нови Сад, 2003.

4. Ковач, М. и Стојковић, Д.: *Стратегија планирања одбране*, ВИЗ, Београд, 2009.
5. Портер, М.: *Конкурентска предност*, Асе, Нови Сад, 2007.
6. Robbins и други: *Менаџмент*, Дата статус, Београд, 2005.
7. Nordhaus, S.: *Економича*, МАТЕ, Zagreb, 2007.
8. *Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране Републике Србије, Београд, 2008.
9. *Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2009. годину с пројекцијама за 2010. и 2011. годину*, Влада Републике Србије, Београд, 2008.
10. Стојковић, Д.: „Стратегија организационог реструктурирања војске“, *Војно дело*, бр. 4, Београд, 2004.
11. Турбан, Е. и други: *Информациона технологија за менаџмент*, ЗУНС, Београд, 2003.