

СИСТЕМ ФИНАНСИРАЊА РАСХОДА ОДБРАНЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Др Милош Милетић, пуковник*

На основу анализе садашњег стања финансирања расхода одбране Републике Србије у раду су презентована, с једне стране, теоријска сазнања и искустава о буџету као инструменту финансирања расхода одбране, с друге стране, наша искуства поређена су са суседним земљама и чланицама НАТО. Посебна пажња је посвећена одређењу појма и циља финансирања расхода одбране.

Кључне речи: *финансије, финансирање, расходи одбране, категорије расхода одбране, бруто домаћи производ (БДП), буџетски систем и буџет.*

Увод

Захтевани ниво спремности и способности система одбране за његову ефикасну употребу, диктирају дефинисани циљеви и задаци, који су израз политичких опредељења, потреба и могућности државе усмерене на заштиту утврђених интереса. Достижање потребног нивоа спремности и његово одржавање, зависи пре свега од расположивих средстава за финансирање расхода одбране.

За лакше разумевање финансирања расхода одбране, неопходно је објаснити опште економске појмове: финансије и финансирање. *Финансије* у најширем смислу означавају укупне новчане односе, акте и радње на којима се заснивају имовинско правни односи изражени у новцу. Финансије значе новчану страну сваког привредног посла и новчану страну свих токова националне привреде.¹ За разлику од финансија, *финансирање*² означава све облике формирања и употребе новчаних средстава ради задовољења

* Аутор је запослен у Управи за буџет и финансије Министарства одбране Републике Србије.

¹ *Економска и пословна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1994. стр. 377.

² Финансирање [фр. financer], плаћати, правити финансијске операције, Вујаклија, М.: Лексикон страних речи и израза, Просвета, Београд, 1974. стр. 1011.

многобројних друштвених потреба и остваривање одређених друштвених циљева. Дакле под финансирањем, уопштено говорећи, подразумева се давање новчаних средстава на коришћење и употребу да би се постигао неки одређени циљ.

Финансирање расхода одбране представља новчано изражавање материјалног подмиривања потреба одбране. Ако финансирање одбране посматрамо као систем, он обухвата изворе и методе прикупљања новчаних средстава за задовољење потреба одбране земље, као и носиоце прикупљања и коришћења тих средстава.

За финансирање расхода одбране, неопходно је познавање:

- извора финансирања расхода одбране,
- буџетског система.
- буџета као инструмента финансирања расхода одбране и
- начина утврђивања средстава за финансирање расхода одбране.

Извори финансирања расхода одбране

Извори финансирања расхода одбране могу бити: домаћи, страни, мирнодопски и ратни. Сходно садашњем одређењу наше државе, исказаном у документима одбране,³ домаћи извори финансирања представљају основне изворе финансирања расхода одбране у мирнодопском периоду.

Такође, изворе финансирања расхода одбране можемо посматрати и као 1) основне изворе финансирања расхода одбране и 2) остале изворе финансирања расхода одбране.

Основни извори финансирања расхода одбране

Полазећи од чињенице да је систем одбране део друштвеног система, односно подсистем друштвеног система, самим тим, *основни извори финансирања расхода одбране* морају бити исти као и за финансирања укупне јавне потрошње. Укупна јавна потрошња, највећим делом финансира се из оствареног *брutto домаћег производа* (БДП), самим тим, основни извор финансирања расхода одбране представља БДП.

Будући да се укупна новостворена вредност друштва, намењена крајњој потрошњи, изражава БДП оствареним у текућем периоду, то се извором средстава може сматрати само онај део БДП, који се прерасподелом на нивоу

³ *Стратегија одбране државне заједнице СЦГ, МО, ВИЗ, Београд, 2005, стр. 18.*

друштва може утрошити за расходе одбране. У вези с тим, финансирање расхода одбране директно зависи од економске могућности земље, односно висине БДП оствареним у текућем периоду. Висина БДП, његов реалан раст и инфлација у Републици Србији од 2008. до 2011, приказани су у табели 1.

Табела 1 – Пројекција БДП и инфлације у Републици Србији

Ред. бр.	НАЗИВ	Процена	Пројекција		
		2008.	2009.	2010.	2011.
1.	БДП, у милијардама динара	2.739,6	3.060,0	3.428,0	3.860,8
2.	Реалан раст БДП, у %	7,0	3,5	4,5	6,0
3.	Инфлација, на крају године, у %	9,5	8,0	6,5	6,0

Извор: Министарство финансија Републике Србије⁴

Предвиђена издвајања од оствареног БДП у Републици Србији по функционалној класификацији, од 2009. до 2011. године приказана су у табели 2.

Табела 2 – Предвиђени јавни расходи у Републици Србији

у % БДП

Ред. бр.	НАЗИВ РАСХОДА	Пројекција		
		2009.	2010.	2011.
Укупни расходи		43,3	42,7	42,3
1.	Опште јавне услуге	3,8	3,6	3,6
2.	Одбрана	2,4	2,4	2,4
3.	Јавни ред и безбедност	2,4	2,3	2,3
4.	Економски послови	6,1	6,0	5,9
5.	Заштита животне средине	0,3	0,3	0,3
6.	Станоградња и развој заједнице	1,4	1,4	1,4
7.	Здравство	5,9	5,8	5,8
8.	Рекреација, спорт, култура и вере	0,7	0,7	0,7
9.	Образовање	3,9	3,9	3,9
10.	Социјална заштита	16,4	16,3	15,9

Извор: Министарство финансија Републике Србије⁵

Основни проблем јесте што се у проценту издвајања од БДП за финансирање расхода одбране (табела 2, редни број 2), јављају и средства за финансирање војних пензија. Њихово учешће у 2006. години износило је 0,61% БДП, а у 2007. години, износило је 0,72% БДП, с тенденцијом повећања у наредном периоду. Реални основни извори финансирања расхода одбране у 2006. годи-

⁴ Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2009. годину с пројекцијама за 2010. и 2011. годину у Републици Србији, Министарство финансија Републике Србије, Сл. гласник Републике Србије, бр. 113, Београд, 2008, стр. 9.

⁵ Исто, стр. 19.

ни износили су 1,69% БДП, а у 2007. години износили су 1,72% БДП, а не 2,5% БДП како је забележено у Меморандуму о буџету и економској и фискалној политици за 2007. годину, с пројекцијама за 2008. и 2009. годину.⁶

Учешће основних извора у финансирању расхода одбране у 2006. години износило је 98,52%, а у 2007. 94,41%.⁷ На основу процента учешћа основних извора у финансирању расхода одбране, може да се закључи да финансирање расхода одбране зависи од основних извора финансирања. Самим тим, величина, опремљеност и способност система одбране, да одговори на све изазове, ризике, претње и да оствари циљеве и задатке одбране, у највећој мери зависи од основних извора финансирања расхода одбране.

Остале земље у нашем окружењу, имају већи и мањи проценат издвајања од БДП за финансирање расхода одбране, што зависи од политике, циљева и задатака система одбране.⁸

Државни органи у складу са законом, могу да врше потребне измене процента издвајања из БДП за финансирање расхода одбране. Али исто тако, треба да постоји трајно утврђена политика издвајања од БДП за финансирање расходе одбране.

Остали извори финансирања расхода одбране

У остале изворе финансирања расхода одбране спадају: приходи, кредити, зајмови и други извори. Остале изворе финансирања расхода одбране у Републици Србији чине:

- *приходи по Мастер плану*,⁹ од продаје непокретних средстава на коришћењу у систему одбране, који нису неопходни за функционисање система одбране. Овај извор финансирања је уведен као подршка реформи система одбране и побољшања материјалног положаја припадника система одбране;
- *средства Националног инвестиционог плана*¹⁰ чине приходи остварени у поступку приватизације и приходи од других извора, који се планом дедељују буџетским корисницима за реализацију појединих пројеката и
- *донације и помоћи*, приходи од домаћих или страних лица и институција.

⁶ Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2007. годину с пројекцијама за 2009. и 2010. годину у Републици Србији, Министарство финансија Републике Србије, Сл. гласник Републике Србије, бр. 101, Београд, 2006, стр. 35.

⁷ Извор података: МО, Управа за буџет и финансије.

⁸ Процент издвајања из БДП за финансирање расхода одбране у 2005. години износио је: Мађарска 1,6%; Румунија 2,1%; Бугарска 2,4%; Албанија 1,3%; Босна и Херцеговина 2,0%; Хрватска 1,8%; Словенија 1,6%; Грчка 3,1% и Италија 1,7%. Извор података The Military Balance 2005–2006.

⁹ Закључак Владе Републике Србије, од 22. јуна 2006.

¹⁰ Закон о буџетском систему, Сл. гласник, бр. 9, Београд, 2002; бр. 85, 2006, члан 2, тачка 37.

У 2006. години, расходи одбране финансирани су из осталих извора са свега 1,48% и то од:¹¹

- прихода по Мастер плану – 0,07%,
- средства из националног инвестиционог плана – 1,40% и
- донација и помоћи – 0,01%.

У 2007. години, расходи одбране финансирани су из осталих извора са 5,59% и то од:¹²

- прихода по Мастер плану – 0,72%,
- средства из националног инвестиционог плана – 4,86% и
- донација и помоћи – 0,01%.

На основу изнетих података, очигледно је да су остали извори финансирања расхода одбране у 2007. години повећани у односу на 2006. годину. Међутим, њихово учешће у финансирању укупних расхода одбране је веома мало. У наредном периоду, у систему одбране очекује се повећање учешћа осталих извора финансирања расхода одбране, посебно од *Мастер плана* и *Националног инвестиционог плана*.

Суседне земље (Румунија, Хрватска и Бугарска) ради убрзања реорганизације система одбране, за финансирање расхода одбране од осталих извора финансирања, користиле су и спољне кредите. Постојећим нормативним документима у Републици Србији није предвиђено коришћење спољних кредита за финансирање расхода одбране. У наредном периоду, државно руководство могло би размотрити и могућност коришћења кредита, као извора финансирања куповине нове опреме за потребе система одбране.

На основу изнетих података може се закључити да се остали извори финансирања система одбране могу користити у ситуацијама када се обимом новостворене вредности друштва не могу задовољити потребе система одбране. Да би се убрзала реорганизација система одбране, неопходна су додатна средства, односно повећање осталих извора у финансирању расхода одбране.

Буџетски систем

Буџетски систем може да се дефинише као скуп прописа, институција и односа који чине јединство буџетског финансирања. Буџетски систем представља начин финансирања државних функција из државног буџета, па самим тим зависи од друштвено-економских односа и циљева, које држава жели да оствари у политици буџетске потрошње. Сваки буџетски систем садржи скуп прописа, институција и односа у систему буџетског финансирања.

¹¹ Извор података: МО, Управа за буџет и финансије.

¹² Извор података: МО, Управа за буџет и финансије.

У савременим државама не постоји јединствени образац буџетског система и свака држава обликује свој буџетски систем. Дефинисање буџетског система зависи од друштвено-економских односа (система државне власти, степена централизације и децентрализације, компетенције државних органа у извршавању државних функција) и циљева који су задати да се реше буџетским системом. Буџетски систем се заснива на утврђеним принципима (начелима) – припреме, предлагања, усвајања, извршавања и контроле буџета, као елемента буџетског система.

Уставом Републике Србије¹³ утврђено је да се финансирање права и дужности Републике обавља из буџета, а приходи буџета обезбеђују се из пореза и других законом утврђених прихода. Почетком 2002. године, усвојен је Закон о буџетском систему Републике Србије,¹⁴ који је заменио Закон о јавним приходима и јавним расходима у његовим појединим одредбама.

Интегритет буџетског система, обезбеђен је заједничком правном основом, јединственом буџетском класификацијом, употребом јединствене буџетске документације за израду нацрта буџета и финансијских планова, јединственим системом буџетског рачуноводства, јединственим критеријумима за буџетску контролу и ревизију, преносом статистичких извештаја и података с једног нивоа буџета на други и принципима на којима се заснива буџетски поступак. На основу буџетског система дефинисан је буџетски циљ за припрему и извршење буџета – обавезним постизањем макроекономске стабилности, смањењем финансијског ризика и поштовањем буџетских принципа.

У октобру 2006, буџетским системом уведено је програмирано буџетирање (програмски буџет, стратешке области, главни програм, пројекат, активност, национални план).¹⁵

На основу изнетог, може да се закључити да је буџетски систем Републике Србије нормативно у потпуности прилагођен за увођење савременог система планирања расхода одбране.

Буџет као инструмент финансирања расхода одбране

Речи *буџет* спада у интернационалне појмове који су настали сеобом речи из једног језика у други. Она је у све светске и европске језике пренета из енглеског, где је најпре означавала кожно торбу благајника, а настала је трансформацијом француског деминутива *bougete* (торбица). Француска

¹³ Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, Београд, број 6, 2008, члан 91 и 92.

¹⁴ Закон о буџетском систему, Сл. гласник РС, Београд, бр. 9, 2002; број 85, 2006.

¹⁵ Исто.

реч од које је настао деминутив гласи *bouge* (кожна торба), а потиче од латинске речи *bulga* (истог значења). Неки педантни етимолози опет тврде да дошавши до латинске речи *bulga* још нисмо стигли до коначног порекла речи буџет, те да је латинско *bulga* заправо келтског порекла.

Како га данас третира финансијска наука, буџет настаје на оном степену друштвеног развоја када потреба за финансијским обезбеђењем и извршењем одређених потреба државе постаје доминантна. Прве потребе које су биле везане за буџет односиле су се на финансирање одређених функција државе, где је његова улога била везана искључиво за обављање и финансирање тзв. класичних функција државе, без тежње да се преко њега оствари утицај на креирање и усмеравање укупних друштвено-економских токова.

Буџет је релативно нови финансијски инструмент,¹⁶ јер се појавио тек када су се испуниле многе правне, економско-финансијске и политичке претпоставке које су омогућиле његову примену као инструмента финансирања. У мери у којој су се стицали карактеристични услови за настанак и појаву буџета, везане су и одређене дефиниције које дају основна обележја државног буџета, а заједнички им је финансијски аспект који подразумева приходе и расходе државе утврђене за одређено раздобље.

Термин *државни буџет* први пут је употребљен у француском законодавству 1806. године.¹⁷ За дефинисање државног буџета с финансијског аспекта, најчешће је преузимања дефиниција француског аутора *Rene Stourm*, према којој буџет представља „акт којим се предвиђају приходи и расходи државе за период од године дана“.¹⁸ Оваква дефиниција посебно апострофира финансијске аспекте, уз потпуно занемаривање економских, што је и разумљиво с временске дистанце када је ова дефиниција и презентирана. „Код неких аутора, присталица класичног схватања, у дефиницији буџета највише је изражен финансијски елемент буџета и зато они буџет дефинишу као акт финансијског планирања активности државе“¹⁹ или под појмом државни буџет може се сматрати „план прихода и расхода државе утврђен за одређено временско раздобље“.²⁰

Да би се обезбедило финансирање јавних расхода државе, у свакој савременој држави постоји уређен систем инструмената, преко којих се распоређују средства на поједине кориснике. Током историјског развоја постојало је низ институција, односно инструмената, најзначајнији су: буџети, бу-

¹⁶ Jelčić, B.: *Nauka o financijama i finansijsko pravo*, Informator, Zagreb, 1983, стр. 461.

¹⁷ Јовановић, М.; Ђуровић, Ј.: *Финансијска теорија и политика*, Економски факултет Ниш, Ниш 2003. стр. 142.

¹⁸ Stourm, P.: *Le budget*, 7 edition, Paris 1913. Према: Томљановић, Д.: *Финансијска теорија и политика*, исто, стр. 181.

¹⁹ Матејић, М.: *Буџет у теорији и пракси*, Савезни завод за јавну управу, Београд, 1965, стр. 9.

²⁰ Jelčić, B.: *Nauka o financijama i finansijsko pravo*, исто, стр. 463.

џетски фондови, финансијски програми, посебни рачуни, подрачуни и слично,²¹ преко којих је вршено финансирање јавних расхода. Један од најважнијих инструмената за финансирање јавних расхода државе јесте буџет. У свим савременим државама, државни буџет је основни, а у неким и једини инструмент финансирања јавних расхода државе.

Будући да је буџет основни инструмент за финансирање јавних расхода државе, он је и основни инструмент за финансирање расхода одбране, што је одређено и документима одбране. Према усвојеној Стратегији одбране, државни буџет, одређен је као основни инструмент за финансирање расхода одбране.²² Буџет као претпоставка за финансирање расхода одбране обухвата: 1. приходе и расходе буџета; 2. поступак израде буџета; 3. структуру буџета по категоријама расхода; 4. извршење буџета и 5. контролу извршења буџета.

Приходи и расходи буџета

Сваки буџет има своје приходе и расходе. Структура прихода и расхода буџета регулише се законом. По Закону о буџетском систему Републике Србије прецизно је утврђена структура прихода и расхода буџета.²³ Пројектована структура прихода и расхода буџета Републике Србије од 2009. до 2011. године приказана је у табелама 3 и 4.

Табела 3 – Консолидовани јавни приходи Републике Србије

(у % од БДП)

Ред. бр.	НАЗИВ ПРИХОДА	2009.	2010.	2011.
1.	ПОРЕСКИ ПРИХОДИ	36,4	36,4	36,4
1.1.	Царине	1,7	1,3	1,1
1.2.	Порез на доходак грађана	4,8	4,8	4,8
1.3.	Порез на добит предузећа	1,6	1,7	1,9
1.4.	ПДВ	11,1	11,1	11,1
1.5.	Акцизе	4,3	4,4	4,5
1.6.	Порез на имовину	0,7	0,7	0,7
1.7.	Остали порески приходи	0,6	0,6	0,6
1.8.	Доприноси за социјално осигурање	11,7	11,7	11,7
2.	НЕПОРЕСКИ ПРИХОДИ	5,5	5,2	5,2
3.	КАПИТАЛНИ ПРИХОДИ	0,0	0,0	0,0
УКУПНИ ПРИХОДИ		41,9	41,6	41,6

Извор: Министарство финансија Републике Србије²⁴

²¹ Раичевић, Б.: *Јавне финансије*, Чугура принт, Београд, 2005, стр. 317.

²² *Стратегија одбране државне заједнице СЦГ*, НИЦ Војска, Београд, 2005, стр. 18.

²³ *Закон о буџетском систему*, Сл. гласник РС, бр. 9, Београд, 2002, бр. 85, 2006, члан 12.

²⁴ Извор: *Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2009. с пројекцијама за 2010. и 2011.* Сл. гласник Р, бр. 113, Београд, 2008, стр. 18.

Табела 4 – Консолидовани јавни расходи у Републици Србији

у % од БДП

Ред. бр.	НАЗИВ РАСХОДА	2009.	2010.	2011.
1.	УКУПНИ РАСХОДИ	43,3	42,7	42,3
2.	Расходи за запослене	10,1	9,8	9,7
3.	Куповина роба и услуга	7,0	6,7	6,3
4.	Отплата камата	0,9	0,9	1,0
5.	Субвенције	2,1	2,0	2,0
6.	Социјална помоћ и трансфери становништву	18,2	18,0	17,6
7.	Остали текући расходи	0,7	0,7	0,8
2	Капитални расходи	3,7	4,1	4,4
8.	Нето буџетске позајмице	0,7	0,5	0,5

Извор: Министарство финансија Републике Србије²⁵

На основу пројектованих прихода (табела 3) и расхода (табела 4) буџета види се да је планиран дефицит буџета од 2009. до 2011. године.

За самофинансирање расхода одбране, није битна структура прихода и расхода буџета, али је битно да ли постоји суфицит или дефицит буџета. Уколико постоји суфицит буџета, под условом да су урађене пројекције кретања економске и фискалне политике, онда је то добра претпоставка за укупну реализацију планираног буџета одбране. Међутим, уколико постоји дефицит буџета, као што је случај за анализирани период, тада се најчешће не реализује укупан планиран буџет државе и њених директних корисника, у које спада и систем одбране, тако да остане неизвршен део планираних задатака у току године.

Поступак израде буџета одбране

Сам поступак израде буџета приближно је исти у скоро свим земљама које су оријентисане ка тржишној економији. Он се спроводи једном годишње када Влада подноси предлог буџета Народној скупштини, након чега се води расправа. Расправа се не води само о предлогу Закона о буџету за наредну годину, већ и о свим пореским законима којима се обезбеђују приходи буџета. При изради буџета учествују сви директни буџетски корисници, који треба да се финансирају из њега.

²⁵ Исто, стр. 19.

Директни буџетски корисници израђују предлог финансијског плана, који на бази задатака и постављених циљева исказује укупне потребе за финансијским средствима. Носиоци и рокови израде буџета прецизно су утврђени буџетским календаром.

Поступак израде буџета Републике Србије, започиње с Меморандумом о буџету, који усваја Влада (до 30. априла текуће године) и исти доставља свим корисницима буџетских средстава за израду буџета. Он садржи следеће податке:²⁶

- средњорочни макроекономски и фискални оквир;
- податке о економској и фискалној политици за буџетску и две наредне фискалне године;
- препоруке у погледу буџетске стратегије и опредељења и
- предложени распоред средстава према функционалној класификацији.

Након усвајања Меморандума, Министарство финансија, свим корисницима буџетских средстава доставља упутство за припрему нацрта буџета. Оно садржи:

- поступак и динамику припреме буџета и финансијских планова директних корисника буџета и
- предлог обима средстава у финансијским плановима директних корисника буџетских средстава за буџетску годину и наредне две фискалне године.

Као директни корисник буџетских средстава, систем одбране, конкретно Управа за буџет и финансије МО, добија Упутство за припрему буџета одбране у којем су дате смернице за израду. Управа за буџет и финансије МО доставља свим носиоцима функције планирања у систему одбране извод из упутства уз инструкцију министра одбране за припрему дела буџета за који су надлежни.

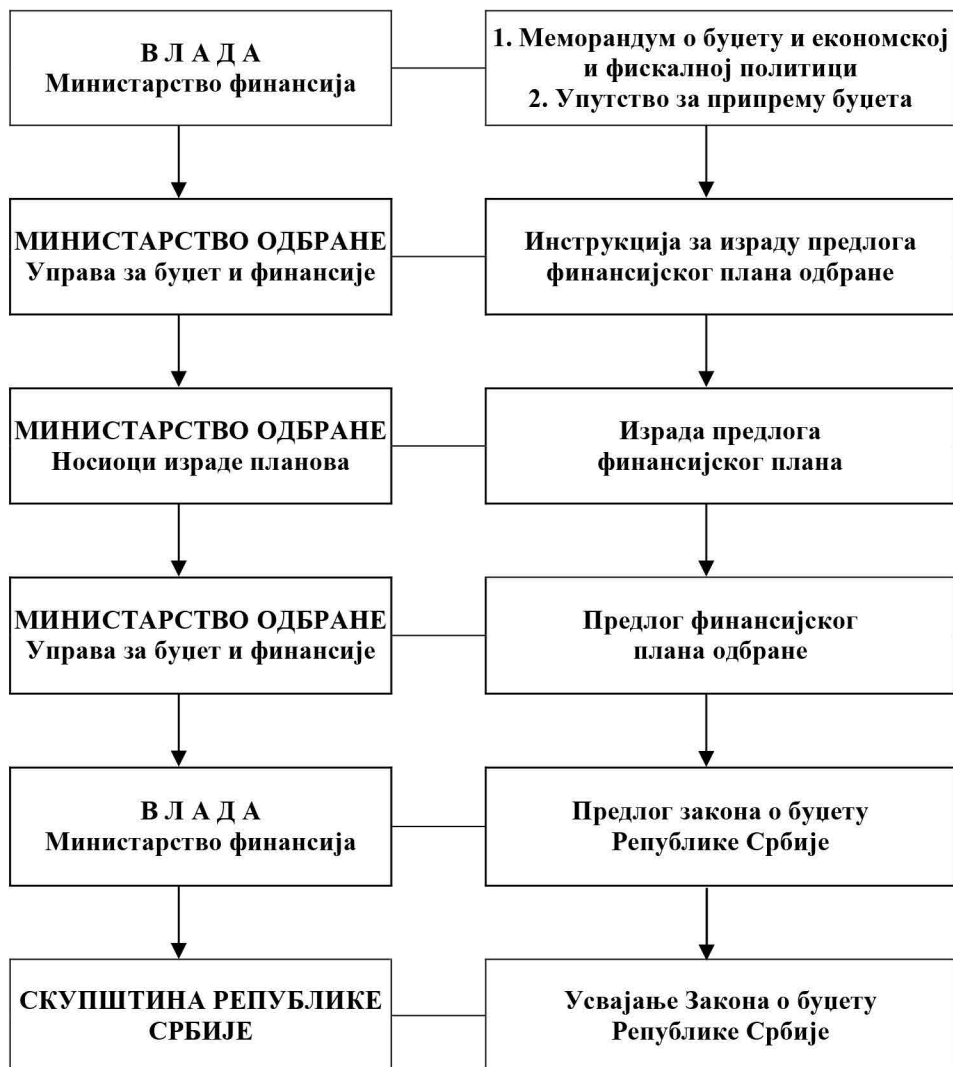
На основу датих смерница, елемената, норми норматива и критеријума, планираних задатака и слично, носиоци функције планирања расхода одбране у МО и ГШ израђују и достављају Управи за буџет и финансије МО своје предлоге финансијских планова.²⁷ На основу исказаних потреба носилаца планирања и у складу са Упутством и инструкцијом, Управа за буџет и финансије МО израђује Предлог финансијског плана одбране и доставља га Министарству финансија.

Предлог финансијског плана одбране израђује се за буџетску годину с пројекцијама плана за наредне две године и то укупно за систем одбране и по буџетским позицијама. Предлог финансијског плана и пројек-

²⁶ Закон о буџетском систему, Сл. гласник Републике Србије, бр. 9, Београд, 2002, број 86, 2006, члан 16.

²⁷ Предлог плана за сваки појединачни захтев састоји се од писменог објашњења и финансијског захтева.

ције финансијских планова у себи садрже: захтев за текуће издатке, захтев за додатна средства и захтев за основна средства. Поступак израде буџета одбране и пројекција буџета за наредне две године приказани су на слици 1.



Слика 1 – Поступак израде буџета одбране

Министарство финансија на основу ажурираних макроекономских оквира после 30. априла, а пре израде нацрта буџета, ревидира Меморандум о буџету. Министар финансија доставља Нацрт буџета до 15. октобра Влади Републике Србије. Влада може да тражи од министра финансија додатне информације или објашњења, која се тичу нацрта буџета, одлучује о изменама нацрта буџета Републике, утврђује предлог буџета Републике Србије и доставља га до 31. октобра Народној скупштини, заједно са Меморандумом о буџету на разматрање и усвајање. Народна скупштина усваја и доноси буџет до 15. децембра.

Уколико се до краја године не донесе буџет за наредну годину, обавља се привремено финансирање – од (најдуже) три месеца фискалне године (јануар – март). Ако се у току фискалне године издаци повећају или примања смање, тада Влада на предлог министра финансија може да обустави или смањи динамику извршења појединих издатака, али не дуже од 45 дана. Уколико се на основу спровођења привремених мера извршење буџета не уравнотежи, Скупштина на предлог Владе може да усвоји ребаланс буџета, којим се обавља усклађивање примања и издатака.

Структура буџета одбране по категоријама расхода

У систему одбране Републике Србије сви расходи одбране начелно су сврстани у три категорије. То су:²⁸

1. персонални расходи,
2. оперативни расходи и
3. инвестициони расходи.

Начелно се може рећи да су прихваћене три категорије расхода одбране. Основни проблем је у томе, што ни у једном документу одбране који је усвојен није извршена прецизна подела свих расхода по напред наведеним категоријама. Тако на пример: у *Нацрту Стратегијског прегледа одбране*, извршена је начелна подела расхода одбране по напред наведеним категоријама, а у *Правилнику о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије*, који представља основ за планирање расхода самим тим и за израду буџета одбране, у текстуалном делу нигде се не наводе категорије расхода одбране, осим у „Обрасцу ГП-3“ Правилника.

Структура буџета одбране, по категоријама расхода говори о тежишту финансирања система одбране. У табели 5, приказана је структура буџета одбране Републике Србије од 2001. до 2007. године, по категоријама расхода.

²⁸ *Нацрт Стратегијског прегледа одбране*, МО, Управа за стратегијско планирање, Београд, 2006. и *Образац ГП-3, Правилника о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије*, СВЛ, бр. 31, Београд, 2008.

Табела 5 – Структура буџета одбране Републике Србије по категоријама расхода²⁹

Категорија расхода	Процент учешћа по годинама						
	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Персонални расходи	50,50	52,48	55,09	68,94	71,51	68,59	68,70
Оперативни расходи	40,87	29,00	27,76	23,56	21,86	24,56	24,30
Инвестициони расходи	8,63	18,52	17,15	7,50	6,63	6,85	7,00
Укупни расходи	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

У анализираном периоду дошло је до значајног повећања категорије *персоналних расхода* (плате и војне пензије), с 50,50% колико су износили 2001. године, на 68,70% у 2007. години. Истовремено, у истом периоду значајно је смањено учешће категорије *инвестиционих расхода* у укупном буџету одбране са 18,52%, колико су износили 2002. године на 7,00%, у 2007. години. Ови подаци указују да систем одбране Републике Србије нема довољно средстава за финансирање инвестиционих расхода, пре свега, за куповину нове опреме и наоружања.

У земљама НАТО савеза проценат учешћа *персоналних расхода* у укупном буџету одбране, износи до 55%, што је далеко мање учешће, него наш буџет одбране. Такође *инвестициони расходи* у укупном буџету одбране чланица НАТО, учествују с најмањим процентом од 16% и више (табела 6), што је далеко веће учешће, него наш буџет одбране.

Табела 6 – Структура буџета одбране чланица НАТО по категоријама расхода

Категорија расхода	Процент учешћа по чланицама НАТО			
	НАТО суседне државе	НАТО Европа	НАТО С. Америка	НАТО
Персонални расходи	54	56	40	55
Оперативни расходи	30	24	38	25
Инвестициони расходи	16	20	22	20
Укупни расходи	100,00	100,00	100,00	100,00

Извор: Управа за Стратегијско планирање МО.

Структура буџета одбране по категоријама расхода *значајна је за чланство наше државе у Програму Партнерство за мир или НАТО*. Земље кандидати за чланство и чланице савеза морају тежити да у што краћем року достигну структуру буџета одбране по категоријама расхода, које имају земље чланице НАТО.

²⁹ Извор: Управа за буџет и финансије.

Извршење буџета одбране

Извршење буџета такође представља важан процес у буџетском пословању. За објашњење извршења буџета постоје два становишта. Према првом становишту, извршење буџета подразумева трошење средстава за одређене намене и потребе, а по другом, садржајнијем, извршење буџета обухвата активности које су регулисане законом о буџетском систему.³⁰

За извршавање буџета³¹ одговорна је Влада, а за законито коришћење средстава директних буџетских корисника одговоран је надлежни орган буџетског корисника, односно органи јавне управе. С обзиром на функције које обављају, лица одговорна за извршење буџета, деле се на наредбодавце и рачунополагаче, а због специфичности послова које обављају, *ове функције су одвојене једна од друге.*

Под наредбодавцима се подразумевају корисници буџетских средстава, државни органи, којима је на основу закона дато право да располажу средствима у буџету. Наредбодавци су обично руководиоци појединих министарстава, односно владиних ресора. За средства која су у буџету утврђена за потребе система одбране, наредбодавац је министар одбране. Поред министра одбране, наредбодавци могу бити и руководиоци организацијских састава система одбране, које овласти министар одбране. Наредбодавци су одговорни за закониту, наменску, економичну и ефикасну употребу и коришћење одобрених буџетских средстава. Они су овлашћени да управљају државном имовином, да се старају о прикупљању јавних прихода и да одлучују о расподели финансијских средстава за односну годину на основу Закона о буџету. Наредбодавци имају право да стварају обавезе и да овлашћују друга лица да рукују новцем и материјалним вредностима. У том смислу, одређују рачунополагаче за извршење буџета.

Ради побољшања финансијске дисциплине Законом о изменама и допунама закона о буџетском систему,³² знатно су повећане казне за наредбодавце, директне и индиректне кориснике буџетских средстава, који створе обавезу преко износа утврђеном у буџету. Будући да је МО директни корисник буџетских средстава, ове казне примењиваће се и на наредбодавце из система одбране. Применом ових мера требало би да се повећа финансијска дисциплина у систему одбране, што би било значајно за увођење новог система Планирања програмирања и буџетирања³³ (ППБС) расхода одбране.

³⁰ Закон о буџетском систему, Сл. гласник РС, бр. 9, Београд, 2002, број 86, 2006, члан 31–50.

³¹ Извршење буџета се обавља месечно по одобреним квотама, које одобрава Министарство финансија Републике Србије.

³² Закон о буџетском систему, Сл. гласник РС, бр. 86, Београд, 2006, члан 74а и 75.

³³ Planning, Programming and Budgeting System.

Рачунопологач је дужан да се стара о државној имовини и о трошењу одобрених буџетских средстава. За свој рад, рачунопологачи одговарају наредбодавцу и финансијском органу управе. За разлику од наредбодавца, рачунопологачи немају право да ангажују буџетска средства. Они су одговорни за наменско коришћење одобрених средстава, у складу са важећим прописима. У том својству, рачунопологачи контролишу рад наредбодавца. Теорија јавних финансија заступа правило да су функције наредбодавца, рачунопологача и интерних контролора неспојиве (инкомпатибилне).

Такође, поред наредбодавца и рачунопологача, за примену савременог система ППБС расхода одбране значајан је и проценат извршења буџета система одбране у односу на планирани буџет. У већини земаља, ретко се дешава да се планирани буџет обави у потпуности. По правилу, проценат извршења буџета је увек мањи од планираног, али та одступања не смеју бити већа од 5%. Међутим, у Републици Србији, проценат неизвршења буџета одбране у односу на планирани буџет износио је, 2003. године, преко 12% (табела 7). Због високог процента неизвршења буџета, а и због недовољно одобрених средстава за финансирање расхода одбране, систем одбране је из године у годину преносио знатна средства на име створених, а неплаћених обавезе на терет буџета за наредну годину. Међутим, 2007. године (табела 7), није било пренетих обавеза у наредној години.

Табела 7 – Процент извршења буџета одбране и износ пренетих обавеза³⁴

НАЗИВ	Процент извршења буџета одбране						
	Износ пренетих обавеза у милионима динара						
	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
Извршење буџета	100,00	100,00	87,10	99,40	99,90	96,10	96,54
Пренете обавезе	3.142	2.517	2.767	4.073	4.568	1.116	0,00

По Закону о буџетском систему и буџету Републике Србије, неутрошена средства у текућој години, не могу се пренети у наредну годину. Исти је случај и код свих земаља у окружењу. Међутим, код најразвијенијих земаља (САД, Немачке и других), неутрошена средства по буџету, могу се пренети у наредну годину.

Контрола извршења буџета одбране

Да би се осигурало извршење буџета, на начин како је то планирано и усвојено од органа законодавне власти, у свим савременим државама организована је контрола и ревизија извршења буџета.³⁵ Контрола буџета од-

³⁴ Управа за буџет и финансије.

³⁵ Закон о буџетском систему, Сл. гласник РС, бр. 9, Београд, 2002, број 86, 2006, члан 66–71.

бране спроводи се у процесу извршавања буџета Републике Србије, како би се обухватили сви органи у извршавању буџета и све фазе кроз које пролазе средства јавних прихода, самим тим и систем одбране. Реализација контроле зависи од:³⁶ времена извршења, органа који обавља контролу и од садржаја контроле.

Према времену извршења, буџетска контрола може бити претходна или превентивна и накнадна или репресивна.

Претходна контрола спречава незакониту исплату из буџета, јер она претходи свакој исплати средстава из буџета. Исплата на терет буџета може се извршити кад надлежни органи за контролу исплатне документације одобре исплату из буџета. Претходну контролу спровode органи финансијске службе директних корисника буџетских средстава и рачуноводствена служба трезора.

Накнадна контрола се обавља након извршене исплате из буџета. Она не спречава незаконито располагање средствима, али ако се утврде неправилности, омогућава кажњавање починилаца штете и подношење захтева за накнаду. Ова врста контроле назива се и буџетска контрола и спроводи је буџетска инспекција, која врши контролу наменског коришћења буџетских средстава, односно јавних прихода.

Према органима који обављају контролу, буџетска контрола може бити управна или административна, рачунско-судска и политичка.

Административна контрола заснива се на хијерархијској основи, где највиши орган државне управе контролише њему подређеног органа. Највиши орган управе буџетске контроле јесте Министарство финансија, које контролише директне кориснике буџетских средстава. И ова контрола може бити претходна и накнадна.

Рачунско-судску контролу обављају органи који су потпуно одвојени и независни од Владе и других органа државне управе. У нашој земљи, ову контролу обавља Народна банка Србије.

Политичку контролу обавља представничко тело (Скупштина), која одобрава буџет и која има право контроле извршавања буџета. Ова контрола назива се још и скупштинска, представничка или парламентарна буџетска контрола. Спада у накнадну контролу, јер се по правилу спроводи приликом разматрања завршног рачуна буџета, где се поред контроле законитости извршења буџета цени и целисходност, односно друштвена оправданост у трошењу буџетских средстава.

Контрола буџета одбране, повећава финансијску дисциплину, законитост и наменско коришћење средстава буџета одбране.

³⁶ Јовановић, М., Ђуровић – Тодоровић, Ј.: *Финансијска теорија и политика*, Економски факултет, Ниш, 2003, стр. 151–152.

Начин утврђивања средстава за финансирање расхода одбране

Расходи одбране финансирају се из оствареног националног дохотка, који се исказује у државном буџету као основном инструменту за финансирање друштвених потреба. Да би се обезбедила реалност у планирању, програмирању и буџетирању расхода одбране, неопходно је утврдити средства за финансирање истих. Утврђивање средстава за финансирање расхода одбране обавља се пре почетка процеса планирања, програмирања и буџетирања расхода одбране.

Висина средстава за плански период зависи од: пројектоване висине и раста БДП, пројектоване инфлације и пројектованог процента издвајања за потребе расхода одбране.

Утврђена средстава за финансирање расхода одбране, представљају основну претпоставку (оквир) за планирање, програмирање и буџетирање расхода одбране, обезбеђују реалност дугорочних планова, средњорочних програма и буџета одбране.

Начин утврђивања средстава за финансирање средњорочних програма

Код земаља, које користе савремене системе ППБС расхода одбране, поступак утврђивања средстава за финансирање расхода одбране, спроводи се у више фаза и то:³⁷

1. *државна (владина)*, где се врши процена укупних средстава која ће у следећем петогодишњем периоду вероватно бити расположива за задовољавање свих потреба у земљи, јавних и приватних, цивилних и одбрамбених;
2. *одлучивање о пропорцији расподеле* где се утврђују укупно расположива средства за јавну (државну), односно буџетску потрошњу и за приватну потрошњу (привреда и становништво), укључујући и одлучивање о избору извора и инструмената за остваривање јавних прихода, имајући у виду потребу за очувањем равномерног и стабилног економског развоја;
3. *алоцирање средстава*, која су опредељена за јавну потрошњу према приоритетима у задовољавању јавних односно државних потреба, где спадају и потребе одбране земље;

³⁷ Опширније – Ђорђевић, Р.: *Економисањем до ефикасне одбране*, ВИЗ, Београд, 2000, стр. 114.

4. *распоређивање (конкретно алоцирање) средстава*, која су одређена планом одбране земље и другим актима надлежних државних органа за стратегијско планирање, утврђених циљева одбране и предвиђене делатности за остваривање тих циљева, на приоритетне потребе унутар система одбране.

Прве три фазе утврђивања средстава за финансирање расхода одбране спроводе државни органи, а четврту фазу спроводе органи из система одбране. Расположива средства се утврђују смерницама за планирање, програмирање и буџетирање расхода одбране.

Утврђена средства за финансирање свих јавних издатака, а самим тим и расхода одбране, у савременим системима ППБС расхода одбране, за средњорочни плански период објављују се у Белој књизи о јавним издацима. Објављивање се спроводи три месеца пре почетка наредне буџетске године. Бела књига садржи *Програм јавних издатака (расхода) за следећи петогодишњи период* за следеће четири године, јер је прва година у њему текућа. Тако, на пример, у Белој књизи о јавним издацима која је објављена три месеца пред почетак буџетске 2007. године, приказани су следећи подаци:

- прва година (2006), текућа буџетска година (ревидирани предрачун);
- друга година (2007), наредна буџетска година (предлог предрачуна);
- трећа година (2008), оквирно;
- четврта година (2009), прогноза и
- пета година (2010), прогноза.

Подаци, у владиној Белој књизи, за *преу годину* представљају основу за припрему предлога државног буџета за ту буџетску годину, који ће да се упути Парламенту на разматрање и усвајање. Подаци за *трећу годину* представљају оквирне бројеве за ту буџетску годину, али бројеви који одражавају чврсте намере и самим тим дозвољавају веома ограничене могућности за измене. Подаци који се односе на наредне две године (*четврта година и пета година*), сматрају се прогнозама и представљају вредности у вези с којима се Влада у много мањој мери сматра обавезном.

Од када Програм јавних издатака постоји у наведеном облику, који је јасно приказан у веома упрошћеној форми, тај програм постаје референтна тачка за настављање планирања државних потреба и расхода, све док не буде замењен новим програмом, за следећи петогодишњи период из којег се избацује *прва година*, а уноси се наредна буџетска година из тзв. пројекционог државног плана, а у односу на систем одбране – из дугорочног плана одбране земље.

На основу изнетог, може се закључити да се код земаља које користе савремене системе ППБС расхода одбране, утврђивање расположивих средстава за финансирање средњорочних програма *обавља континуирано*, као и процес

планирања, програмирања и буџетирања расхода одбране, чиме се обезбеђује поузданост процене утврђених средстава за финансирање расхода одбране.

За разлику од земаља које користе савремене системе ППБС расхода одбране, у нашој земљи (до 2000. године), средства за финансирање средњорочног плана развоја утврђивана су *дисконтинуирано*, на почетку планског периода за читав плански период. Подаци о процењеном БДП, по елементима програма развоја, достављани су носиоцима планирања уз наређење за израду предлога програма развоја заједно са подацима о:³⁸ планским ценама, планским квотама финансијских средстава, програмима и годинама средњорочног периода.

Средства за финансирање средњорочног плана развоја, утврђивана су *само за једну категорију расхода* „Инвестициони расходи“. За остале категорије расхода (персонални и оперативни) нису утврђивана средства за њихово финансирање. У укупном проценту издвајања од БДП, за финансирање система одбране од 1996. до 2000. године, расходи из плана развоја чинили су свега 1,00% БДП, односно од 13,32% до 20,01% укупних расхода одбране (табела 8).

Табела 8 – Процент издвајања од БДП за финансирање одбране и програма развоја.

Година	Процент издвајања од бруто друштвеног производа (БДП)			
	Укупно за систем одбране ³⁹	Програм развоја ⁴⁰	Разлика (2–3)	Процент (3:2)
1	2	3	4	5
1996.	5,72	1,00	4,72	17,48%
1997.	5,94	1,00	4,94	16,84%
1998.	4,98	1,00	3,98	20,01%
1999.	7,51	1,00	6,51	13,32%
2000.	5,30	1,00	4,30	18,87%

Основни проблеми оваквог начина утврђивања расположивих средстава за финансирање средњорочног плана развоја су:

1. утврђена средства се не исказују у номиналним износима, већ само у проценту издвајања од БДП;
2. укупна средства за финансирање система одбране не утврђују се по свим категоријама расхода (персоналним и оперативним) и
3. средства се утврђују само на почетку планског периода (дисконтинуирано), тако да се јавља раскорак између планираних потреба и стварно обезбеђених буџетских средстава за њихово финансирање.

³⁸ Методолошко упутство за израду студија и анализа развоја и средњорочних и годишњих планова расхода и прихода ВЈ, ВШ ВЈ, Сектор за оперативнo-штабне послове, Београд, 1998, тачка 35.

³⁹ Извор: Управа за буџет и финансије.

⁴⁰ Извор: Закон о утврђивању средњорочног програма развоја система одбране СРЈ, од 1996. до 2000. и обезбеђење средстава за његово извршење, СЛ СФРЈ, бр. 61, Београд, 1995.

Данас Министарство финансија Републике Србије, пре израде предлога буџета, на основу података о економској и фискалној политици предвиђа укупне јавне расходе за буџетску годину и пројекције јавних расхода за наредне две године за све буџетске кориснике, па самим тим и за систем одбране.⁴¹ Предвиђања се врше у проценту од БДП. Ови подаци се могу користити за израду средњорочних планова или програма одбране али само за период од две године. Међутим, проблем јесте што је кратак рок предвиђања (утврђивања) средстава за израду средњорочних планова који обухватају период до пет година и што се средњорочни планови, за сада, још увек израђују дисконтинуирано на почетку планског периода за читав период, а не израђују се континуирано сваке године за читав плански период, као што је то случај код савремених система ППБС које користе чланице НАТО.

Начин утврђивања средстава за финансирање дугорочних планова

Период за који се прави процена кретања и расподеле БДП, зависи од развијености земље и њене привреде и стабилности њеног привредног система. Тако на пример, развијене и економски стабилне земље могу пројектовати своју економску и фискалну политику дугорочно, док је то далеко теже у земљама у развоју и земљама које су економски неразвијене.

У нашој земљи, државни органи не спроводе процену кретања БДП и проценат издвајања из БДП за потребе финансирања одбране за дугорочни плански период. У сличној ситуацији су и суседне земље. Будући да савремени системи ППБС расхода одбране, захтевају поуздане податке о висини БДП и проценат издвајања за потребе расхода одбране, поставља се питање, како решити тај проблем.

У Републици Хрватској за потребе израде дугорочног плана развоја система одбране, од 2006. до 2015. године, државни органи нису располагали са подацима о висини и расподели БДП за наведени период. За израду дугорочног плана користили су податке о висини и расподели БДП институција које се баве тим пословима.⁴²

На исти начин и Република Србија може да обезбеди податке о висини и расподели БДП од институција које се баве економским проценама. Тако добијени подаци сигурно би били поузданији, од процена органа система одбране.

⁴¹ Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2009. годину с пројекцијама за 2010. и 2011. годину у Републици Србији, Министарство финансија Републике Србије, Сл. гласник Републике Србије, бр. 92, Београд, 2008, стр. 20.

⁴² *Dugoročni plan razvoja OS RH*, МО, Republika Hrvatska, Zagreb, 2006, str. 68.

Закључак

За финансирање расхода одбране скоро све земље света, а посебно развијене, издвајају значајна финансијска средства. Висина тих средстава одређена је политиком одбране, стањем окружења и економском снагом земље. Међутим, без обзира на економске могућности сваке земље, средства за финансирање расхода одбране увек су ограничена, услед чега долази до раскорака између економске могућности и потреба за финансирањем расхода одбране.

Решење диспропорције између потреба одбране и економске могућности земље за финансирањем расхода одбране тражи се, пре свега, у економисању оскудним расположивим средствима, почев од планирања неопходних људских, материјалних, инфраструктурних и других потреба, преко њиховог превођења у одговарајући обим буџетских расхода, до остваривања планираних потреба са стварно расположивим средствима.

Финансирање расхода одбране, посматрано као систем, обухвата изворе и методе прикупљања новчаних средстава за задовољење потреба одбране земље, као и носиоце прикупљања и коришћења тих средстава. Полазећи од чињенице да одбрана земље чини сегмент укупне друштвено економске структуре, неминовност јесте да и извор финансирања расхода одбране, мора бити исти извор као и код финансирања укупне јавне потрошње. Укупна јавна потрошња највећим делом се финансира из оствареног националног дохотка, који се исказује у државном буџету, као основном инструменту за финансирање друштвених потреба. Самим тим, буџет представља основни инструмент за финансирање расхода одбране. Према усвојеној стратегији одбране, основни извор за финансирање расхода одбране јесте БДП, а основни инструмент за финансирање расхода одбране јесте државни буџет.

Литература

1. Ђорђевић, Р.: *Економисањем до ефикасне одбране*, ВИЗ, Београд, 2000.
2. Јелчић, В.: *Наука о финансијата и финансијско право*, Informator, Zagreb, 1983.
3. Јовановић З. Ђуровић, М.; Тодоровић, Ј.: *Финансијска теорија и политика*, Економски факултет, Ниш, 2003.
4. Матејић, М.: *Буџет у теорији и пракси*, Савезни завод за јавну управу, Београд, 1965.
5. Раичевић, Б.: *Јавне финансије*, Чугура принт, Београд, 2005.
6. Раичевић, Б.: *Фискална структура Републике Србије*, Економске теме, Магна Агенда, Чигоја, Београд, 2002.

Закони и подзаконска акта

1. *Dugoročni plan razvoja oružanih snaga Republike Hrvatske, od 2006. do 2015. godine*, МО, R Hrvatska, Zagreb, 2006.

2. *Закључак Владе Републике Србије*, Београд, од 22. јуна 2006.
3. *Закон о буџетском систему*, Сл. гласник РС, број 9, 2002. и број 85, 2006.
4. *Закон о буџету Републике Србије за 2004*, Сл. гласник РС, бр. 33, 2004. и бр. 115, 2004.
5. *Закон о буџету Републике Србије за 2005*, Сл. гласник РС, бр. 127, 2004. и бр. 66, 2005.
6. *Закон о буџету Републике Србије за 2006*, Сл. гласник РС, бр.106, 2005. и бр. 108, 2005.
7. *Закон о одбрани*, Сл. гласник Р. Србије, бр. 116, Београд, 2007..
8. *Закон о Војсци Србије*, Сл. гласник Р. Србије, бр. 116, Београд, 2007.
9. *Закон о утврђивању Средњорочног програма развоја система одбране Савезне Републике Југославије у периоду од 1996. до 2000. године и обезбеђивању средстава за његово извршавање*, Сл. лист СРЈ, бр. 61, Београд, 1995.
10. „Планирање програмирање и буџетирање расхода одбране“, материјал са међународних семинара у организацији Министарства одбране који су одржани од 2003. до 2006.
11. *Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2007. годину, с пројекцијама за 2008. и 2009. годину*, Сл. гласник РС, бр. 101, Београд, 2006.
12. *Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2008. годину, с пројекцијама за 2009. и 2010. годину*, Сл. гласник РС, бр. 96, Београд, 2007.
13. *Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2009. годину, с пројекцијама за 2010. и 2011. годину*, Сл. гласник РС, бр. 113, Београд, 2008.
14. *Методолошко упутство за израду студија и анализа развоја и средњорочних и годишњих планова расхода и прихода Војске Југославије*, Генералштаб Војске Југославије, Сектор за оперативно-штабне послове, Београд, 1998.
15. *Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије*, СВЛ, бр. 31, Београд, 2008.
16. *Стратегија одбране државне заједнице Србија и Црна Гора*, НИЦ Војска, Београд, 2005.
17. *Стратегијски преглед одбране (нацрт)*, МО, Управа за стратегијско планирање, Београд, 2006.
18. *Устав Републике Србије*, Сл. гласник Републике Србије, бр. 98, Београд, 2006.