

# ИНТЕРНА КОНТРОЛА У МИНИСТАРСТВУ ОДБРАНЕ И ВОЈСЦИ СРБИЈЕ

Др Раде Жугић, пуковник<sup>\*</sup>  
доц. Милан Црноглавац, пуковник<sup>\*\*</sup>

У овом раду објашњена су само нека питања контроле располагања и коришћења средстава у Министарству одбране и Војсци Србије, у свери реформе јавних финансија. И Министарство одбране и Војска, као део јавног сектора, обухваћени су, с једне стране, реформом јавних финансија и, са друге стране реформом система одбране. Улога и место финансијских чинилаца у специфичној војној делатности одређују се у компромисном сучељавању два захтева: постићи дефинисани циљ што мањим финансијским улагањима. Зато је влада сваке земље обавезна да, с једне стране, разматра економску ситуацију и планира развој земље и, са друге стране, омогући стабилан систем одбране, ефикасним коришћењем ограничених ресурса. Ако се жели да државни, односно национални приоритети, каква је безбедност земље (основна претпоставка унапређења људских права и слобода, успешног економског развоја и укупног просперитета), буду правилно одређени и добију општедруштвени пристанак, неопходно је успоставити такво управљање и механизме пословања који ће обезбедити законито, економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава у Министарству одбране и Војсци.

Због тога се и логично намеће потреба највеће одговорности оних који су овлашћени да располажу државним средствима и користе их у одређеном периоду, употребе их за најважније приоритете земље, као и потреба највише контроле располагања и употребе тих средстава. Успостављање савременог система управљања није могуће без адекватног интегрисаног система интерне контроле који ће омогућити Министарству одбране да обезбеди оптималан склад потреба и могућности државе, а Војсци несметано извршавање своје мисије.

Кључне речи: *јавне финансије, јавни сектор, Министарство одбране, Војска, буџет одбране, интерна контрола.*

<sup>\*</sup> Начелник Одељења за буџет и финансирање у Управи за буџет и финансије МО.

<sup>\*\*</sup> Директор Дирекције за издавачку и библиотечко-информациону делатност МО, више година радио у Инспекторату одбране.

## Увод

Радикалне и свеобухватне реформске промене у земљи, региону и свету захтевају значајну реформу сектора одбране. Реформе у области јавних финансија непосредно утичу и на реформе у области система одбране, пре свега у делу који се односи на располагање и коришћење средстава за потребе одбране. При томе је посебно важно успостављање оптималне организације која ће укључити све видове контроле као јединствен интегрисани систем интерне контроле. Само тако успостављен систем контроле може бити у функцији ефикасног управљања системом одбране.

## Нормативна регулатива интерне контроле у јавном сектору

Полазећи првенствено од чињенице да је систем одбране у оквиру друштвеног система и да чини сегмент укупне друштвено-економске структуре земље, логично је да и извор финансирања одбране мора потицати из извора финансирања укупне друштвене репродукције. При томе, материјалну основу чини државна имовина која је дата на коришћење Министарству одбране и управљање у име државе и део бруто домаћег производа који се сукцесивно (сваке године) ставља на располагање. Из тога се може закључити да је *извор средстава за финансирање војске у мирнодопском периоду део укупне вредности производње земље у текућем периоду, и то оног дела који се може издвојити за јавну потрошњу друштва*. Логично се намеће закључак да финансирање одбране директно зависи од економске могућности земље, односно висине бруто домаћег производа и пропорционалног апсолутног раста трошкова одбране у границама од око 2,4% (табела 1).<sup>1</sup>

Табела 1 – Пројекција бруто домаћег производа и расхода одбране

	Процена	Пројекција		
	2009.	2010.	2011.	2012.
БДП по текућим тржишним ценама (милиона динара)	2.994.915	3.241.726	3.594.694	4.008.443
Издвајања за расходе одбране, у %	2,4	2,4	2,4	2,4

<sup>1</sup> Извор: Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2010. годину са пројекцијама за 2011. и 2012. годину Републике Србије, Министарство финансија Републике Србије.

Теорија и пракса савремених држава познају бројне институције јавних финансија, од којих су најзначајнији буџети, буџетски фондови, финансијски програми, посебни рачуни и подрачуни и слично.<sup>2</sup> Да би се обезбедило финансирање државних функција, у свакој савременој држави треба да постоји уређени систем инструмената преко којих се распоређују средства на поједине кориснике. Основни инструмент за финансирање њених функција јесте буџет. Због тога је посебан и веома значајан део буџетске процедуре свакако буџетска контрола.

Контрола, у најширем смислу речи, представља процес посматрања и упоређивања резултата, заснованих на прецизно утврђеним захтевима, са очекиваним, постављеним циљевима, законском регулативом, принципима економичности и сл. У том смислу, контрола је подједнако важна како у породичном буџету, спортским клубовима, разним организацијама, предузећима, тако и у највећим компанијама и, свакако, у држави. Иако представља једну од стратешких управљачких функција, дуго је занемаривана и сматрана „нужним злом“. Такав приступ процесу контроле, који се огледа у њеном непостојању, недовољности или неадекватним поступцима, неизбежно има за последицу нежељене ефекте који се не могу исправити или пак изискују непотребне и нове трошкове. Контрола не сме бити сама себи циљ јер може изазвати и нежељене ефекте или, како се каже у једном афоризму, „контрола је као отров, у малим количинама лечи, а у великим убија“. Контрола, дакле, треба да буде у функцији управљања системом.

*Под буџетском контролом подразумева се организована и стручна контрола у области финансијског пословања, ради утврђивања примене закона и наменског коришћења средстава, као и оцене економичности и ефикасности пословања буџетског корисника.* Врши се у свим фазама буџетског пословања и њоме треба да буду обухваћена сва лица која манипулишу средствима при извршењу буџета. Контрола буџета је вид државне и друштвене контроле, јер сваки динар који се потроши неефикасно и некорисно није само непотребан издатак него и додатно оптерећење пореским обвезницима, као и непотребно расипање друштвеног богатства, које би могло бити инвестирано у производњу.

Значајна доградња у области контроле у јавном сектору учињена је доношењем новог буџетског система у Републици Србији.<sup>3</sup> Законом о буџетском систему дефинисан је другачији нормативно-методолошки оквир, заснован на међународно признатим принципима и решењима, који од корисника буџетских средстава захтева одговорније учешће у планирању и подели буџета. Нови закон о буџетском систему регулише шири механизам контроле буџета, који обухвата:

- интерну финансијску контролу,
- буџетску инспекцију,
- екстерну ревизију,
- трезор.

<sup>2</sup> Б. Раичевић, *Јавне финансије*, Чугура принт, Београд, 2005, стр. 317.

<sup>3</sup> Закон о буџетском систему „Службени гласник РС“, бр. 54/09).

С обзиром на тему овог рада, биће више речи о интерној финансијској контроли у јавном сектору. „*Интерна финансијска контрола* у јавном сектору обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава;
- 2) интерну ревизију код корисника јавних средстава;
- 3) хармонизацију коју обавља Министарство финансија – Централна јединица за хармонизацију“.<sup>4</sup>

При томе, важно је истаћи да се под контролом код корисника јавних средстава подразумева интегрисани систем интерне контроле, који се спроводи политикама, процедурама и активностима са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће се циљеви остварити кроз пословање у складу са законским прописима, економичним, ефикасним и ефективним коришћењем средстава.

„*Интерна ревизија* успоставља се у директним корисницима буџетских средстава Републике Србије и организацијама за обавезно социјално осигурање. ... Функције интерне ревизије су:

- 1) провера примене закона и поштовања правила интерне контроле;
- 2) оцена система интерних контрола у погледу њихове адекватности, успешности и потпуности;
- 3) давање савета када се уводе нови системи, процедуре или задаци;
- 4) ревизија начина рада (перформанси) која представља оцену пословања и процеса, укључујући и нефинансијске операције, у циљу оцене економичности, ефикасности и успешности;
- 5) успостављање сарадње са екстерном ревизијом;
- 6) вршење осталих задатака неопходних да би се остварила сигурност у погледу функционисања система интерне ревизије“.<sup>5</sup>

## Постојећи облици интерне контроле у Министарству одбране и Војсци Србије

У Министарству одбране „финансијско управљање и контрола је свеобухватан систем интерних контрола, који се спроводи политикама, процедурама и активностима које наредбом успоставља наредбодавац корисника средстава, са задатком да се циљеви остваре:

- 1) пословањем у складу с прописима, унутрашњим актима и уговорима;
- 2) реалношћу и интегритетом финансијских и пословних извештаја;
- 3) добрим финансијским управљањем (ефикасност, ефективност и економичност пословања);
- 4) заштитом средстава и података (информација)“.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Закон о буџетском систему, члан 80 („Службени гласник РС“, бр. 54/09).

<sup>5</sup> Закон о буџетском систему, члан 82 („Службени гласник РС“, бр. 54/09).

<sup>6</sup> Правилник о финансијском пословању и финансијској служби Министарства одбране и Војске Србије, члан 78 („Службени војни лист“, бр. 33/08).

На основу наведених одредаба може се рећи да је интерна контрола законска обавеза, регулисана Законом о буџетском систему и интерним прописима који регулишу начин коришћења средстава Републике Србије која су дата на коришћење Министарству одбране и Војсци Србије. При томе треба истаћи да у средства Републике Србије која су дата на коришћење Министарству одбране и Војсци спадају:

- непокретности,
- покретне ствари,
- новчана средства,
- хартије од вредности,
- друга имовинска права.

Дакле, са аспекта коришћења и управљања средствима Републике Србије, у Министарству одбране и Војсци Србије постоје следећи облици контроле (слика 1):

- *надзор* – текућа, свакодневна контрола средстава и рада коју обављају претпостављене старешине у функцији наредбодаваца;
- *контрола законитости, исправности и састављања исправа о пословној промени*, коју обављају органи стручних служби и финансијски органи у функцији рачунополагача;
- контрола у рачуноводственом центру;
- *инспекцијски послови одбране*, у чијој је надлежности, поред осталих, и контрола финансијског и материјалног пословања.



Слика 1 – Врсте и облици интерне контроле у МО и ВС

## Критичка анализа постојећег система контроле у Министарству одбране и Војсци Србије

Као што је показано, новим Законом о буџетско систему Републике Србије, први пут у нашој савременој пракси, детаљно се, поред осталог, регулише успостављање интерне финансијске контроле, која подразумева и формирање интерне ревизије код свих корисника буџетских средстава. Законом је дефинисан другачији нормативно-методолошки оквир, заснован на међународно признатим принципима и решењима, који од корисника буџетских средстава захтева одговорније учешће у извршењу буџета.

У Министарству одбране и Војсци, као што је показано, нормативно је регулисано постојање органа надзора и органа контроле који се налазе у организационој структури јединица и установа који располажу средствима и користе та средства за извршавање задатака (наредбодавци и рачунопологачи), као и у појединим организационим јединицама за извршење контроле (рачуноводствени центар и Инспекторат одбране).

Међутим, у појединим организационим јединицама Министарства одбране која располажу и троше велики део буџетских средстава није извршена адекватна попуна стручних органа (финансијски органи, правни и др.), а тиме није у довољној мери успостављен ефикасан систем надзора од стране компетентних лица. Таква контрола треба да има, пре свега, превентивни карактер и да буде организована као систем поступака и одговорности свих лица укључених у располагање средствима и коришћење тих средстава. Само свакодневне информације о пословању система одбране представљају подршку функцији управљања. Тим информацијама се, поред осталих, обезбеђују подаци који омогућавају:

- увид у стање и кретање средстава и њихових извора, обавеза, потраживања, расхода, прихода;
- увид у резултат пословања;
- праћење извршења финансијског плана;
- праћење рокова доспелих потраживања и обавеза;
- састављање прописаних извештаја;
- распоређивање неутрошених средстава;
- анализу извршења расхода и утврђивање ефеката коришћења средстава и др.

Такође, у Министарству одбране још није у потпуности развијен систем интерне ревизије. Интерна ревизија је још у фази организационог и кадровског конституисања, а стручна едукација кадра сигурно ће изискивати дужи временски период.

Може се стога рећи да је у Министарству одбране и Војсци нормативно и организацијски успостављен систем интерне контроле располагања и коришћења средстава. Међутим, у наредном периоду неопходно је успостављање интегрисаног система интерне контроле, укључујући и интерну ревизију којом ће се свакодневно очувати и отклањати недостаци и неправилности у распо-

лагању и коришћењу средстава. Тако успостављен систем интерне контроле треба да чини један подсистем у систему одбране чији је циљ да обезбеди:

- примену закона, прописа, правила и процедура;
- успешно финансијско пословање;
- економично, ефикасно и наменско коришћење средстава;
- чување средстава и улагања од губитака, укључујући и од превара, неправилности или корупције;
- тајност информација, рачуна и података.

## Закључак

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 једно је од најзначајнијих отворених питања, с обзиром на чињеницу да издаци за њене потребе имају велико учешће у бруто домаћем производу. Зато је питање успостављања интерне контроле у Министарству одбране и Војсци, као и контроле у целокупном јавном сектору, у свим земљама, поготово демократски оријентисаним, једно од најважнијих државних питања. Да би се спречиле разне неправилности и незаконитости, у свим земљама организована је и спроводи се екстерна и интерна контрола располагања и коришћења државних средстава. Постојећа пројекција интерне контроле у јавном сектору дефинисана Законом о буџетском систему, као и постојећи интерни прописи добра су основа за успостављање целовитог интегрисаног система интерне контроле у Министарству одбране и Војсци.

На крају, као конкретан закључак, треба истаћи чињеницу да ову проблематику треба анализирати и стално дограђивати. Развој грађанског друштва и процес демократизације треба да буде сталан процес који, поред осталог, подразумева да ниједан сектор државе не треба да буде ван контроле. Како је сектор одбране одувек један од најзначајнијих за опстанак државе, ефикасна интерна контрола омогућава Министарству одбране да обезбеди законито, економично, ефикасно и ефективно коришћење средстава, Војсци да несметано извршава своју мисију, а држави да спроводи даљу реформу државног сектора.

## Литература

1. Жугић, Р., *Цивилна контрола војске – контрола буџета*, Војноиздавачки завод, Београд, 2007.
2. Жугић, Р., *Водич кроз буџет – финансијски план одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 2008.
3. Раичевић, Б., *Јавне финансије*, Чугура принт, Београд, 2005.
4. Закон о буџетском систему („Службени гласник РС“, бр. 54/09).
5. Правилник о финансијском пословању и финансијској служби Министарства одбране и Војске Србије („Службени војни лист“, бр. 33/08).