

UNAPREĐENJE NAČINA FINANSIRANJA UNIVERZITETA ODBRANE SA STANOVIŠTA STRATEGIJSKOG UPRAVLJANJA

Dragić B. Marić*

Univerzitet u Prištini (Kosovska Mitrovica), Ekonomski fakultet

Aleksandar S. Neševski

Univerzitet odbrane u Beogradu, Vojna akademija

Univerzitet odbrane u Beogradu organizaciono pripada sistemu odbrane, za čije potrebe težišno obrazuje kadrove. Iz te posebnosti, u odnosu na druge univerzitete, proističe i značajna činjenica da ovaj univerzitet skoro u potpunosti posluje sredstvima u državnoj svojini. Radi uspešnog funkcionisanja potrebno je obezbediti redovnost i pravovremenost njegovog finansiranja kao budžetskog korisnika. Cilj istraživanja u ovom radu je dokazivanje da bi se finansiranje Univerziteta i njegovo poslovanje znatno poboljšalo ukoliko bi mu se dodelio status direktnog budžetskog korisnika. Takav stav autori zasnivaju na sagledavanju međusobne povezanosti faza sadašnjeg procesa finansiranja: planiranja novčanih sredstava, odobravanja planova rashoda, donošenja planova nabavki i realizacije, odnosno utroška odobrenih sredstava. Ocenjuju da je taj postupak dugovremen, usporen, dakle neodgovarajući sa stanovišta potreba Univerziteta koje su podložne bržim promenama. U pripremi rešenja za postavljeni problem istraživanja sagledana su strana iskustva po pitanju statusa vojnoobrazovnih institucija – univerziteta odbrane SAD, Republike Rumunije i Republike Češke. Takođe, predstavljen je status posebnih organa državne uprave u sastavu Ministarstva odbrane – Inspektorata odbrane, Vojnoobaveštajne i Vojnobezbednosne agencije. Razmatranje položaja navedenih organa državne uprave omogućilo je zasnivanje stava o potrebi takvog statusa i za Univerzitet odbrane Republike Srbije. Ipak, pre konačnog predloga, sprovodi se i empirijsko istraživanje, metodom ispitivanja i tehnikom anketiranja. Predstavljenim rezultatima u zaključku rada potvrđena je zasnivajuća hipoteza o potrebi dodele Univerzitetu odbrane statusa direktnog budžetskog korisnika. On bi omogućio unapređenje faze planiranja i izvršenja odobrenih budžetskih sredstava, celishodniju upotrebu sopstvenih prihoda, kao i druge povoljnosti po pitanju finansijskog poslovanja Univerziteta. Time bi se, po uverenju autora, ostvarile znatne uštede u trošenju budžetskih sredstava, kao i povoljnije mogućnosti njihovog strategijskog upravljanja.

Ključne reči: finansiranje Univerziteta odbrane, strategijsko upravljanje, direktni budžetski korisnici, sopstveni prihodi

* Doc. dr Dragić B. Marić je pukovnik u penziji. dragic.maric@pr.ac.rs

Univerzitet odbrane u Beogradu je samostalna visokoškolska ustanova koja obavlja delatnost visokog obrazovanja kroz akademske studije prvog, drugog i trećeg stepena, iz više naučnih oblasti u okviru obrazovno-naučnih polja društveno-humanističkih, tehničko-tehnoloških i medicinskih nauka [1, 2].¹ U okviru delatnosti visokog obrazovanja Univerzitet obavlja i naučnoistraživački rad kroz osnovna, primenjena i razvojna istraživanja koja su u funkciji unapređenja i osavremenjivanja obrazovanja u sistemu odbrane. Univerzitet integriše funkcije visokoškolskih jedinica u svom sastavu – Vojne akademije i Medicinskog fakulteta Vojnomedicinske akademije. Obe visokoškolske jedinice imaju svojstvo pravnog lica i izvode akreditovane studijske programe iz područja navedenih obrazovno-naučnih polja. Pored 22 studijska programa na osnovnim, master, integrisanim, specijalističkim i doktorskim akademskim studijama Univerziteta odbrane, na Vojnoj akademiji realizuju se i ostali oblici usavršavanja kadra i to: Visoke studije bezbednosti i odbrane, Generalštabno usavršavanje, Komandno-štabno usavršavanje i Osnovni komandnoštabni kurs. Univerzitet odbrane ima zaključene sporazume o saradnji sa brojnim obrazovnim institucijama u zemlji i okruženju: sa državnim univerzitetima u Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Kragujevcu, Novom Pazaru, kao i sa Univerzitetom Singidunum, univerzitetima u Banja Luci i Istočnom Sarajevu, Internacionalnim univerzitetom Brčko i Univerzitetom odbrane u Brnu (Češka Republika). Saradnja se odvija kroz realizaciju zajedničkih studijskih programa na svim nivoima školovanja, razmenu studenata i nastavnika, realizaciju zajedničkih projekata, razvoj zajedničkih baza podataka koje se odnose na relevantnu literaturu i predavače, organizaciju i održavanje naučno-stručnih skupova, izdavanje stručnih publikacija i slično. Može se zaključiti da se Univerzitet odbrane uspešno implementirao u obrazovni sistem Republike Srbije, delom i van njegovih formalnih granica, ostvarujući doprinos školovanju i usavršavanju kadra za sistem odbrane, kao i šire državne potrebe. Povećanje broja stranih studenata i slušalaca na svim nivoima školovanja Univerziteta često se koristi kao potvrda činjenice da Univerzitet odbrane izrasta u lidera po pitanju vojnog obrazovanja u regionu [2, 72].

Za potpunije shvatanje uloge i položaja Univerziteta neophodno je uzeti u obzir i njegove posebnosti. U tom pogledu je značajno, uz kvalifikaciju „samostalne visokoškolske ustanove”, imati u vidu i državno vlasništvo nad Univerzitetom. Nadalje, njegov položaj je drugačiji od položaja ne samo privatnih, već i drugih državnih univerziteta. Za ilustraciju te posebnosti Univerziteta odbrane dovoljno je podsetiti se njegove organizacione pripadnosti – Ministarstvu odbrane, kao tipičnom državnom ministarstvu („sile”).² – Ostali državni univerziteti su, po pravilu na vezi ministarstva prosvete (nauke i tehnološkog razvoja), tj. tradicionalni su činioci društvene sfere visokog obrazovanja.

Bavljenje autora članka finansijskim pitanjima u sistemu odbrane dugi niz godina, od čega skoro deceniju na Vojnoj akademiji – kasnije Univerzitetu odbrane, omogućilo je uočavanje znatnih povoljnosti koje proističu iz jasne uređenosti finansijskih tokova u navedenom sistemu. Takođe, autori i više stručnjaka uočili su i određene mogućnosti poboljšanja finansijskog poslovanja Univerziteta odbrane. To se, pre svega, odnosi na us-

¹ Univerzitet je osnovan Odlukom Vlade Republike Srbije 05, broj 612-1204/2011 od 24. februara 2011. godine.

² Pri tome je već na slici uočljiva određena izdvojenost UO iz ostale strukture MO, zajedno sa drugim netipičnim organima uprave (Inspektoratom odbrane, Vojnobezbednosnom i Vojnobaveštajnom agencijom).

kladiavanje i ubrzavanje faza sadašnjeg procesa finansiranja: planiranja novčanih sredstava, odobravanja planova rashoda, donošenja planova nabavki i realizacije, odnosno utroška odobrenih sredstava. Smatra se da je taj postupak dugovremen, usporen, dakle neodgovarajući sa stanovišta potreba Univerziteta koje su podložne bržim promenama. Takođe, finansiranje Univerziteta odbrane treba unaprediti sa aspekta strategijskog upravljanja. Pod njim se u članku podrazumeva proces potrebnog prilagođavanja Univerziteta promenljivom okruženju. Radi unapređenja modela finansiranja Univerziteta odbrane sprovedeni su primeri odgovarajućih vojnootobrazovnih institucija u inostranstvu, kao i relevantnih državnih organa iz sistema odbrane. Sproveden je i odgovarajući istraživački postupak. Njime se potvrđuju stavovi autora o prednostima predloženog modela finansiranja Univerziteta odbrane, zasnovanog na statusu posebnog državnog organa u Ministarstvu odbrane, odnosno direktnog budžetskog korisnika, ali i kroz preuređenje finansijske funkcije Univerziteta, kao i mogućnosti korišćenja sopstvenih prihoda.

Sadašnji način finansiranja Univerziteta odbrane

Sa slike 1 može se izvesti zaključak o uobičajenoj strukturi Univerziteta odbrane, sličnoj po ključnim delovima sa ostalim (državnim) univerzitetima.

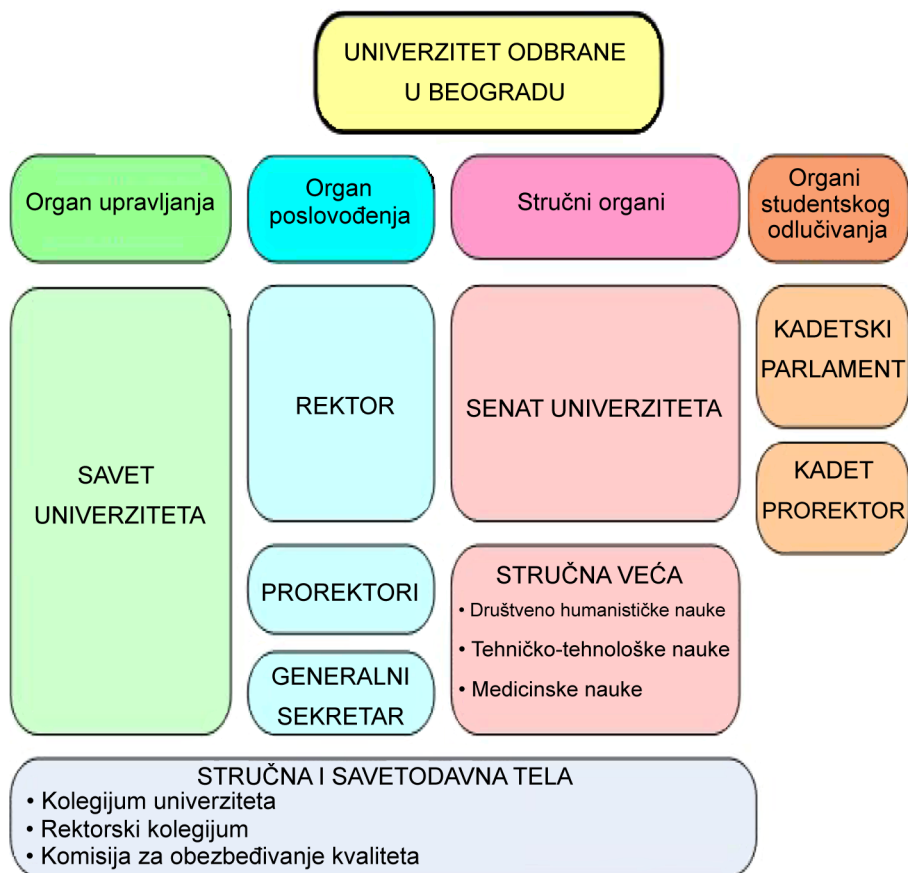
Međutim, ekonomska priroda Univerziteta odbrane višestruko je specifična u odnosu, na primer, na privatni ili državni univerzitet, a pogotovo na tržišno orijentisani poslovno-proizvodni subjekt [3, 123]. Već je pomenuta jedna od značajnijih posebnosti Univerziteta – njegov status budžetskog korisnika.

Izvori finansiranja Univerziteta odbrane

Po osnovu statusa budžetskog korisnika Univerzitet stiče sredstva za obavljanje svoje delatnosti iz sledećih izvora:

- 1) budžetska sredstava za potrebe obrazovanja u sistemu odbrane – iz obima sredstava Ministarstva odbrane opredeljenih zakonom o budžetu Republike Srbije;
- 2) školarine;
- 3) donacije;
- 4) sredstava za finansiranje naučnoistraživačkog i stručnog rada;
- 5) sredstva za projekte i ugovore u vezi sa realizacijom nastave, istraživanja i konsultantskih usluga;
- 6) naknade za komercijalne i druge usluge;
- 7) osnivačka i prava iz ugovora sa trećim licima i
- 8) drugi izvori, u skladu sa zakonom [1, 96].

Glavni izvor sredstava za finansiranje Univerziteta odbrane predstavlja, naravno, budžet Republike Srbije, odnosno onaj deo budžetskih sredstava koji je rešenjem ministra odbrane opredeljen za finansiranje Univerziteta. Ostali izvori finansiranja zastupljeni su u veoma malom procentu. To su ona sredstva koja Univerzitet i visokoškolske jedinice u njegovom sastavu ostvare naplatom školarina, pružanjem usluga trećim licima, davanjem u zakup nepokretnosti, prijemom poklona, prijemom donacija i ostali prihodi i primanja. Ova sredstva čine prihod Univerziteta, odnosno visokoškolske jedinice u njegovom sastavu.



Slika 1 – Opšta struktura Univerziteta odbrane
(Izvor: www.uo.mod.gov.rs, datum pristupa 16.02.2014.)

U tabeli 1 dat je pregled odobrenih finansijskih sredstava Rektoratu Univerziteta i Vojnoj akademiji za 2012–2014. godinu. (Medicinski fakultet Vojnomedicinske akademije finansijski je većim delom oslonjen na samu VMA).

Podaci iz tabele 1 potvrđuju da je učešće ostalih izvora finansiranja Univerziteta odbrane veoma nisko. U 2012. godini ostali izvori finansiranja učestvovali su sa 7,3% u ukupno odobrenim sredstvima za finansiranje Vojne akademije, u 2013. godini sa samo 0,11%, a u 2014. godini sa 3,4%. Uočljivo izuzetno nisko učešće ostalih izvora finansiranja u 2013. godini – svega 0,11%, objašnjava se nemogućnošću budžetskih korisnika u pomenutoj godini da koriste sopstvene prihode za pokriće pojedinih rashoda. Naime, odredbama člana 16. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetu Republike Srbije³

³ Službeni glasnik RS, broj 93/12.

i članova 2. i 47. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu,⁴ od 29. septembra 2012. godine, ukinuti su prihodi korisnicima budžetskih sredstava, tako da su sopstveni prihodi budžetskih korisnika postali opšti prihod budžeta. Međutim, takva praksa nije dugo trajala. Naknadnim zakonskim izmenama ponovo je omogućeno organizacionim jedinicama MO i VS da koriste deo ostvarenih prihoda i tako nadomeste manjak finansijskih sredstava odobrenih budžetom. Korišćenje sopstvenih prihoda treba da olakša funkcionisanje i Univerziteta odbrane.

Tabela 1 – Pregled osnovnih i ostalih izvora finansijskih sredstava UO

	Izvor sredstava	2012. godina	2013. godina	2014. godina
Rektorat Univerziteta	iz budžeta	6.913.000	4.761.000	3.216.000
Vojna akademija	iz budžeta	1.087.264.000	1.400.239.000	1.486.781.000
	ostali izvori	85.938.000	1.484.000	51.740.000
Ukupna sredstva		1.180.115.000	1.406.484.000	1.541.737.000

(Izvor: radni materijal UO)

Organizacija i zadaci finansijske službe UO

U MO i VS nadležna finansijska služba priprema i izrađuje predlog finansijskog plana, vodi poslovne knjige, sastavlja finansijske izveštaje, vrši kontrolu računovodstvenih isprava i rukuje novčanim sredstvima [4, 5]. Finansijska služba je nosilac analize izvršenja finansijskog plana i popisa.

U pogledu sadašnje organizacije finansijske službe Univerziteta treba, takođe, da se istakne izvesna specifičnost – obe visokoškolske jedinice u sastavu Univerziteta odbrane – Vojna akademija i Medicinski fakultet VMA, imaju svojstvo pravnog lica i finansijske funkcije su im nezavisne. Naime, **obe visokoškolske jedinice predstavljaju zasebne materijalno-finansijske organe** četvrtog nivoa, dok je **rektorat Univerziteta treći**, samostalni materijalno-finansijski organ, u okviru integrisanog Univerziteta odbrane. Kao samostalni materijalno-finansijski organi – Rektorat, Vojna akademija i Medicinski fakultet Vojnomedicinske akademije, u okviru svoje nadležnosti, izvršavaju sledeće zadatke: 1) pripremaju podatke za izradu predloga finansijskog plana; 2) vode evidenciju izvršenja finansijskog plana, izrađuju mesečne, periodične i godišnje izveštaje i analiziraju izvršenje finansijskog plana; 3) vrše kontrolu nad upravljanjem, raspolaganjem i upotrebom stvari i novčanih sredstava i učestvuju u pripremi odluka za njihovo angažovanje; 4) rukuju novčanim sredstvima, neposredno ili preko ovlašćenog lica, sastavljaju blagajničke izveštaje, izrađuju dokumenta za uplatu i podiza-

⁴ Isto.

nje gotovine; 5) vode evidenciju hartija od vrednosti i staraju se o ispravnosti i zakonitosti rukovanja njima; 6) vrše kontrolu računovodstvenih isprava; 7) vrše kontrolu i dostavljaju Računovodstvenom centru radne liste o vremenu provedenom na radu, izveštaje o privremenoj sprečenosti za rad i druga dokumenta koja utiču na obračun i visinu primanja zaposlenih; 8) vrše obračun naknada plata zaposlenima za vreme privremene sprečenosti za rad po propisima o zdravstvenom osiguranju; 9) staraju se da se blagovremeno obezbede odobrena novčana sredstva za isplate novčanih primanja vojnicima, učenicima i kadetima vojnoškolskih ustanova i licima na drugom stručnom osposobljavanju za oficire i podoficire; 10) staraju se o blagovremenoj naplati potraživanja i predlažu način rešavanja otvorenih knjigovodstvenih stavki u roku predviđenom u računovodstvenoj dokumentaciji; 11) u saradnji sa nadležnim službama, staraju se o ispravnom, ažurnom i tačnom vođenju poslovnih knjiga i pravilnom sastavljanju računovodstvenih isprava; 12) vode evidenciju manjkova i oštećenja, izrađuju izveštaje, vrše analize i predlažu mere za raspravljanje štete; 13) saraduju i pružaju stručnu pomoć u izradi predloga plana popisa i naređenja za popis, komisijama i računopolagačima dostavljaju izvod iz plana popisa i izrađuju plan sravnjenja stanja pokretnih stvari sa stanjem u poslovnim knjigama; 14) organizuju i sprovode stručnu obuku lica koja rade u finansijskoj službi i lica ovlašćenih za vršenje određenih finansijskih poslova i vrše nadzor i kontrolu nad njihovim radom; 15) pripremaju i organizuju aktivnosti iz nadležnosti finansijske službe u vezi sa prestankom poslovanja organizacione jedinice svog sastava; 16) obavljaju i druge poslove u skladu sa propisima o budžetskom računovodstvu [4, 9].

Upoređivanjem Univerziteta odbrane sa relevantnim obrazovnim institucijama u inostranstvu često se dolazi do zaključka njihove sličnosti u pogledu namene, položaja i organizovanja. Sa stanovišta ovog članka interesantno je pitanje sličnosti njihovih načina finansiranja.

Način finansiranja stranih obrazovnih institucija

Posebno značajno je razmatranje načina finansiranja stranih obrazovnih institucija vezanih za sistem odbrane. U tom pogledu odabrani su univerziteti odbrane Sjedinjenih Američkih Država, Republike Češke i Republike Rumunije. Relevantnost primera navedenih zemalja zasniva se na brojnim činjenicama. Teorija i praksa vojnog obrazovanja SAD u znatnoj meri je uticala na vojno obrazovanje u velikom broju zemalja; poslednjih decenija intenzivna vojna saradnja kao određena vrsta preduslova za učlanjenje u relevantne evropske i svetske integracije odvijala se i sa Republikom Srbijom. Sistemi obrazovanja navedenih zemalja, uključujući i vojno obrazovanje, koncipirani su na principima Bolonjske deklaracije, što je slučaj i sa značajnim delom domaćeg (vojno)obrazovnog sistema. Iako je institucija univerziteta odbrane u Beogradu postojala i više od dve decenije unazad, u zasnivanju nje-gove savremene organizacije korišćena su iskustva iz organizovanja odgovarajućih institucija navedenih zemalja, posebno Univerziteta odbrane Republike Češke.

Nacionalni univerzitet odbrane (NUOd) SAD osnovan je 1976. godine radi „konsolidovanja odbrane zemlje i razvoja intelektualnih resursa nacije”. Vizija NUOd je da postane vodeća obrazovna institucija nacionalne bezbednosti usmerena na unapređenje zajedničkog obrazovanja, razvoj lidera za sistem odbrane i stipendiranje polaznika.⁵ Svrha i

⁵ www.ndu.edu, datum pristupa 30.08.2014. godine.

misija NUOd je obrazovanje, nacionalna bezbednost i razvoj lidera koji će imati sposobnost da rade u nepredvidivom i složenom okruženju, kao i podržavanje projekta zajedničkog stručnog vojnog obrazovanja za pripadnike oružanih snaga SAD i oružanih snaga partnerskih država. Osnovni principi NUOd predstavljeni su kroz saradnju, rast, integritet, raznolikost, akademske slobode i akademski uspeh.

Finansiranje univerziteta. Glavni izvor finansiranja Univerziteta predstavljaju direktna budžetska sredstva Ministarstva odbrane SAD, u okviru poglavlja „Operacije i menadžment”. U fiskalnoj 2013. godini Direkcija za upravljanje resursima,⁶ kao organ NUOd odgovoran za finansijsko poslovanje, raspolagala je rashodima i izdacima u ukupnom iznosu od 110,9 miliona dolara. Sredstva su obezbeđena iz različitih izvora. U tabeli 2 prikazana su sredstva po izvorima finansiranja i troškovi po kategorijama za 2013. godinu.

Tabela 2 – Finansijska sredstva NUOd SAD u fiskalnoj 2013. godini (u mln. \$)

Kategorija	Direktna sredstva	Nadoknadiva – povratna sredstva	Ukupno troškovi po kategorijama
Obrazovanje/razvoj lidera	29,6	14,1	43,7
Školarine	6,1	11,9	18,0
Institucionalni troškovi	41,3	7,9	49,2
Ukupno po finansijskim izvorima	77,0	33,9	110,9

(Izvor: Godišnji izveštaj za 2013. godinu (Annual report), www.ndu.edu, datum pristupa 30.08.2014.)

Uočava se da nadoknadiva (povratna) sredstva, kao vid ostalih izvora finansiranja, učestvuju sa preko 30% u ukupno odobrenim sredstvima u 2013. godini. Direktna budžetska sredstva i dalje predstavljaju glavni izvor finansiranja.

Univerzitet odbrane (UOd) Republike Češke ima izraženih sličnosti sa Univerzitetom odbrane Republike Srbije, posebno u pogledu obrazovno-naučnih polja, ali i organizaciono-strukturalnih svojstava. Na njemu se odvijaju akreditovani studijski programi na osnovnim, master i doktorskim studijama, i to na ekonomskim, tehničkim, medicinskim i smerovima vojnog menadžmenta. Univerzitet je odgovoran za obrazovanje vojnih profesionalaca i drugih stručnjaka angažovanih na polju nacionalne bezbednosti i odbrane na osnovu zahteva vojske Republike Češke, državne administracije i ugovornih obaveza za drugim demokratskim zemljama. Obrazovanje se zasniva na najnovijim saznanjima o vojnim veštinama, istraživanju i razvoju u nacionalnim i međunarodnim razmerama. Univerzitet zauzima istaknutu poziciju u Češkom obrazovnom sistemu univerzitetskog nivoa, uz uporedivost diploma sa civilnim fakultetima.

Finansiranje univerziteta. Osnovni izvori finansiranja su sredstva koja se izdvajaju iz državnog budžeta (budžetska sredstva) i sredstva finansiranja iz drugih izvora (vanbudžetska sredstva).⁷ U budžetu Ministarstva odbrane poseban deo predstavljaju sredstva odobrena

⁶ Isto.

⁷ www.unob.cz, datum pristupa 01.07.2014. godine.

Univerzitetu, što obezbeđuje značajnu autonomiju u pogledu njihovog raspolaganja. Rektor UOd, kao rukovodilac institucije, odgovoran je ministru za utrošak opredeljenih novčanih sredstava. Predlog za raspodelu izdvojenih sredstava sastavlja zamenik rektora za finansijske poslove (prorektor za finansije),⁸ koji je odgovoran rektoru za efikasno korišćenje finansijskih sredstava i pravilno upravljanje imovinom. Vanbudžetska sredstva UOd ostvaruje kroz naplatu sopstvenih prihoda (školarine, naučno-istraživački rad, izdavačka delatnost, realizacija ugovora i dr.), kao i sredstva obezbeđena putem donacija i sponzorstava.

Univerzitet nacionalne odbrane (UNO) Republike Rumunije – „Kerol 1” osnovna je državna vojnoobrazovna institucija i deo nacionalnog sistema obrazovanja Republike Rumunije.⁹ Osnovna svrha UNO je početna i kontinuirana obuka komandanata, generalštabnih oficira i polaznika, vojnih i civilnih, na osnovnom studijskom programu „Vojnih i obaveštajnih nauka”. Polaznici se školuju za najviše vojne i državne funkcije. Univerzitet organizuje i sprovodi naučne studije i naučnoistraživačke aktivnosti potrebne svim nacionalnim institucijama. Univerzitet je integrisan u nacionalni, evropski i evroatlantski obrazovni sistem u duhu zahteva Bolonjske deklaracije, zadržavajući pritom elemente i identitet rumunskog visokog vojnog obrazovanja. Kroz razmenu nastavnika i studenata, UNO učestvuje u obrazovanju i istraživačkim aktivnostima na zajedničkim projektima sa mnogim evropskim institucijama. Razvija obrazovnu ponudu za rumunsko i strano vojno okruženje, kao i za domaće civilno okruženje, kroz kontinuirano ažuriranje i modernizaciju nastavnih planova i programa, naučni i interdisciplinarni karakter obrazovanja, kao i njegovu praktičnu primenu.

Finansiranje univerziteta, kao javne ustanove, sprovodi se iz državnog budžeta, kao i iz sopstvenih izvora. Ustanova ima svoj budžet kao deo budžeta ministarstva nacionalne odbrane i finansira se iz poglavlja „Obrazovanje”. Uvedeno je plaćanje školarine za poslediplomske, master i doktorske studije za lica iz javnih institucija, osim onih iz sistema odbrane, javnog reda i nacionalne bezbednosti. Odlukom Vlade, sredstva od naplate školarina, koja predstavljaju sopstveni prihod Univerziteta, moguće je koristiti za finansiranje ostalih aktivnosti. Univerzitet ostvaruje sopstvene prihode i kroz naučnoistraživački rad, konsalting, studijske takse, izdavačke usluge i bibliotekarstvo.

Zajedničke karakteristike za ova tri univerziteta su **znatna autonomija u raspolaganju odobrenim budžetskim i vanbudžetskim sredstvima, znatan broj civilnih i stranih studenata i veliko učešće ostalih izvora finansiranja** (sopstveni prihodi od školarina, taksi, izdavačkih usluga, donacija i dr.). Ove prednosti proističu iz statusa ovih institucija **kao direktnih budžetskih korisnika u okviru ministarstva odbrane pomenutih zemalja**.

Način finansiranja posebnih državnih organa u MO Republike Srbije

U okviru Ministarstva odbrane od 2008. godine, kao posebni organi državne uprave određeni su Inspektorat odbrane, Vojnobezbednosna i Vojnoobaveštajna agencija. Posebnim organima državne uprave u sastavu Ministarstva odbrane dodeljen je status direktnih budžet-

⁸ Isto (Statut Univerziteta odbrane Češke Republike, član 28).

⁹ www.unap.ro, datum pristupa 08.05.2014. godine.

skih korisnika. Predviđeni obim sredstava za finansiranje ukupnih rashoda i izdataka pomenutih organa za srednjoročni period od 2011. do 2013. godine, predstavljen je u tabeli 3.

Tabela 3 – Sredstva odobrena posebnim organima državne uprave u okviru MO

Godina	Naziv budžetskog korisnika	Iznos sredstava (u hilj. din.)
2011.	Inspektorat odbrane	109.434,00
	Vojnobezbednosna agencija	733.401,00
	Vojnoobaveštajna agencija	614.410,00
Svega:		1.457.245,00
2012.	Inspektorat odbrane	109.958,00
	Vojnobezbednosna agencija	767.386,00
	Vojnoobaveštajna agencija	686.000,00
Svega:		1.563.344,00
2013.	Inspektorat odbrane	116.931,00
	Vojnobezbednosna agencija	785.910,00
	Vojnoobaveštajna agencija	962.651,00
Svega:		1.865.492,00

(Izvor: zakoni o budžetu Republike Srbije za 2011, 2012. i 2013)

S obzirom na status direktnih korisnika budžetskih sredstava, sredstva za finansiranje zadataka iz delokruga rada ovih organa za 2008. godinu, npr. bila su im utvrđena Zakonom o budžetu u okviru „razdela 9 – Ministarstvo odbrane”, kao posebne glave – „9.1, 9.2 i 9.3”. Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2013. godinu sredstva za finansiranje pomenutih organa državne uprave nalazila su se u okviru „razdela 18 – Ministarstvo odbrane”, kao posebne glave „18.1, 18.2 i 18.3”.

U odnosu na ostale korisnike sredstava u MO i VS uočljive su znatne pogodnosti koje imaju ovi organi.

1. Prva prednost ispoljava se u skraćanju perioda planiranja i odobravanja planova. Predlog godišnjeg plana po rashodima ovi organi podnose Sektoru za budžet i finansije MO, dok ostali korisnici sredstava predlog plana dostavljaju nosiocima funkcija u MO i VS. Nosiocima funkcija dodeljena su konta ekonomske klasifikacije i oni su odgovorni za praćenje realizacije plana po kontima iz svoje nadležnosti. Nosioci funkcija dostavljaju svim korisnicima sredstava u sistemu odbrane instrukcije za izvršenje raspoređenih sredstava po kontima iz svoje nadležnosti. Korisnici sredstava tek po prijemu instrukcija mogu početi sa realizacijom nabavki dobara, radova i usluga. Ovako nastali vremenski jaz, često od više meseci, prouzrokuje znatne probleme u izvršenju plana nabavki, posebno kod rashoda za infrastrukturu i opremanje.

2. Druga prednost ogleda se u autonomnom raspolaganju odobrenim sredstvima za operativne rashode. Kako ova vrsta sredstava u sadašnjem periodu čine oko 95% ukupno odobrenih sredstava za finansiranje navedenih organa, znači da oni, u stvari, imaju gotovo potpunu autonomiju nad trošenjem odobrenih sredstava;

3. Prednost položaja posebnih organa u MO jeste i mogućnost da samostalno vrše izmene po četvorocifrenim kontima, o čemu obaveštavaju Sektor za budžet i finansije MO. Ostali korisnici nemaju mogućnosti da vrše izmene na kontima ekonomske klasifikacije već, ukoliko se ukaže potreba za izmenama, zahteve dostavljaju nosiocima funkcija. Period od podnošenja zahteva do odobrenja izmena često je izuzetno dug, čime se dodatno usložava poslovanje i kontinuitet utroška sredstava.

Nadalje, ovakvim položajem posebnih organa državne uprave u MO povećana je odgovornost u planiranju obima potrebnih sredstava i samog izvršenja. Inače, generalni inspektor službi vrši nadzor nad njihovim radom, uz civilnu kontrolu poslovanja i transparentnost u trošenju budžetskih sredstava. Vojnoobaveštajna i Vojnobezbednosna agencija podnose šestomesečne izveštaje Skupštinskom odboru za rad službi bezbednosti (VBA, VOA i BIA).

Predlozi za poboljšanje načina finansiranja Univerziteta odbrane

Veoma ograničena budžetska sredstva Republike Srbije, samim tim i Ministarstva odbrane u predstojećem periodu, neće se znatnije povećati. Naprotiv, na delu je smanjenje – u okviru mera fiskalne konsolidacije koje je preduzela Vlada u 2014. godini. Sa druge strane, finansiranje Univerziteta odbrane treba da bude redovno i da omogućí njegovo nesmetano funkcionisanje i pri ograničenim resursima. Nameće se pitanje dovoljnosti budžetskih sredstava za finansiranje svih rashoda i izdataka proisteklih iz poslovanja Univerziteta. Iz njega proističe i pitanje održivosti sadašnjeg načina finansiranja Univerziteta odbrane, odnosno njegovog unapređenja, posebno sa stanovišta strategijskog upravljanja (usmeravanja) sredstava.

Unapređenje modela finansiranja Univerziteta moguće je suštinski ostvariti na tri načina:

- povećanjem sopstvenih prihoda Univerziteta;
- integracijom (objedinjavanjem) sada neintegriranih finansijskih funkcija Univerziteta odbrane – Rektorata, Vojne akademije i Medicinskog fakulteta VMA i
- obezbeđenjem Univerzitetu statusa posebnog državnog organa u okviru MO, tj. statusa direktnog budžetskog korisnika.

Potrebno je bliže razmatranje svakog od navedenih predloga.

Povećanje sopstvenih prihoda Univerziteta odbrane

Pored novčanih sredstava koja se odobravaju u budžetu, Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije ostavlja se na korišćenje i deo naplaćenih prihoda.

Pravna regulativa u vezi sopstvenih prihoda

Pod prihodima MO i VS smatraju se novčana sredstva ostvorena prodajom stvari i njihovim davanjem u zakup, odnosno ustupanjem na privremeno korišćenje uz naknadu, primanja od otkupa stanova, garaža i poslovnih prostora, prodajom dobara i vršenjem usluga, kamate na plasirana sredstva prihoda i primanja MO i VS, novčane donacije i ostali prihodi i primanja koja se ostvaruju u skladu sa zakonom [4, 42].

Prihode planiraju nosioci planiranja prilikom izrade godišnjeg plana rashoda i prihoda, na osnovu procena o vrsti, količini i ceni sredstava, predviđenih za prodaju ili davanje na korišćenje, kao i utvrđenih cena i obima usluga koje će se vršiti u planskoj godini. Naplata prihoda vrši se preko podračuna konsolidovanog računa trezora. Jedinice i ustanove MO koje imaju na raspolaganju prihode mogu stvarati obaveze samo do iznosa naplaćenih prihoda i to isključivo za namene planirane u budžetu.

Odredbama člana 23. Zakona o budžetskom sistemu regulisano je da budžetu Republike Srbije pripadaju javni prihodi i primanja, i to:

- prihodi od davanja u zakup, odnosno na korišćenje nepokretnosti i pokretnih stvari u svojini Republike Srbije, koje koriste državni organi i organizacije i Vojska Srbije;
- primanja od prodaje pokretnih stvari u svojini Republike Srbije, koje koriste državni organi i organizacije i Vojska Srbije.

Rukovodioci i starešine jedinica i ustanova koji su ovlašćeni za prodaju nepokretnih i pokretnih stvari i vršenje usluga dužni su da, prilikom ugovaranja prodaje nepokretnih i pokretnih stvari i vršenja usluga korisnicima van sistema odbrane, prethodno utvrde bonitet kupca i ugovore rok plaćanja najkasnije do 30. dana od dana isporuke. Ako to nije moguće, dužni su da od kupca zahtevaju odgovarajući instrument obezbeđenja plaćanja [5, 75].

Veoma je važno naglasiti da naredbodavci mogu stvarati obaveze tek nakon izvršene naplate prihoda u gotovu ili nakon uplate na tekući račun Ministarstva odbrane.

Stvari koje privremeno nisu neophodne jedinici odnosno ustanovi, pored prodaje, mogu se davati u zakup pravnim i fizičkim licima. Prilikom davanja stvari u zakup iznos zakupnine određuje se prema tržišnim vrednostima i ne može biti niži od cene u kojoj su sadržani amortizacija i troškovi održavanja. Vojska, svojim kapacitetima i tehnikom, u mogućnosti je i da pruža usluge drugim pravnim i fizičkim licima: zdravstvene usluge, izgradnja puteva, opravka tehnike, naučnoistraživačke usluge i drugo [4, 90]. Ako bi se svi prihodi od tih usluga i prodaje određenih proizvoda uplaćivali u budžet, Vojsci bi se iz budžeta trebali pokriti i svi rashodi koji su u vezi sa tim uslugama. U tom slučaju, ukupan iznos sredstava za finansiranje odbrane ne bi bio realno iskazivan, jer bi se u rashodima za odbranu iskazivala i znatna suma troškova za usluge koje se ne odnose direktno na zadatke odbrane zemlje. Zbog toga se posebnom odlukom Vlade reguliše način korišćenja, knjiženja i uplate prihoda, a deo prihoda koji ostvaruje, Vojska zadržava za svoje potrebe.

Navedeni propisi važe i za Univerzitet odbrane.

Prihodi Univerziteta odbrane

Sredstva koja Univerzitet i visokoškolske jedinice u njegovom sastavu ostvare naplatom školarina, pružanjem usluga trećim licima, davanjem u zakup nepokretnosti, prijemom poklona, prijemom donacija i ostali prihodi i primanja, čine prihod Univerziteta, odnosno visokoškolske jedinice u njegovom sastavu.

Naime, u skladu sa navedenim Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu,¹⁰ počev od 1. 1. 2014. godine, prihodi koje ostvare organizacione jedinice MO i VS, koje se bave delatnošću istraživanja, edukacije, razvoja, modernizacije, remonta, proizvodnje i prometa, ispitivanja, kontrole kvaliteta i kodifikacije naoružanja i vojne opreme, kao i metrološkom delatnošću, zadržavaju karakter sopstvenih prihoda.

¹⁰ "Službeni glasnik RS", br. 62/13, član 16.

Ovako ostvareni prihodi po osnovu navedenih delatnosti, evidentiraju se na kontu 742313 – Prihodi Vojske Srbije od specifične delatnosti. Deo koji ima karakter sopstvenih prihoda odobrava se korisnicima sredstava na neposredni utrošak. Ostali prihodi koje ostvare organizacione jedinice MO i VS predstavljaju opšti prihod budžeta Republike Srbije i ne mogu se koristiti za pokriće rashoda jedinica i ustanova Ministarstva i Vojske.

Tabela 4 – Pregled ostvarenih prihoda i odobrenih budžetskih sredstava Vojne akademije Univerziteta odbrane (u dinarima)

Budžetska godina	Odobrena sredstva iz prihoda	Odobrena budžetska sredstva	Ostvareni prihodi	Odnos prihoda i budžetskih sredstava (%)
2011.	90.955.091	1.238.184.000	97.405.000	7,9 %
2012.	55.070.000	1.351.396.000	82.216.000	4,1 %
2013.	0	1.400.239.000	95.949.940	0 %

(Izvor: radni materijali Univerziteta odbrane)

U tabeli 4 uočljivo je da su odobrena sredstva iz prihoda mnogo niža u odnosu na ostvarene prihode i kreću se oko 70%. Deo prihoda koji u tekućoj godini ostvare jedinice i ustanove MO i VS predstavljaju opšti prihod budžeta Republike Srbije. U 2013. godini nije bilo odobrenih sredstava iz prihoda, kako je navedeno, zato što budžetski korisnici u toj godini nisu imali mogućnost korišćenja sopstvenih prihoda za pokriće pojedinih rashoda. Od 2014. godine zakonski su vraćene mogućnosti da Univerzitet odbrane za finansiranje pojedinih rashoda koristi deo ostvarenih prihoda (naplata školarine, izdavanje diploma, naplata raznih taksi i dr.). Tako su osnovi naplaćenih prihoda Univerziteta odbrane u 2014. godini bili:

- naplaćene usluge grejanja od JKP „Infostan“;
- naplaćene usluge smeštaja na 51. skijaškom poligonu „Kopaonik“ u zimskoj i letnjoj sezoni;
- naplaćene usluge iznajmljivanja parking prostora na 51. skijaškom poligonu „Kopaonik“;
- naplaćene usluge opšte logistike (šišanje, ishrana, stari papir, pomije);
- naplaćene usluge iznajmljivanja Sportskog centra Vojne akademije;
- naplaćene usluge privremenog smeštaja stanara u objektima Vojne akademije;
- naplaćene usluge po osnovu kursa pomoraca;
- preneti sredstva od Ministarstva prosvete radi realizacije zajedničkih projekata;
- naplaćene usluge za izdavanje potvrda i uverenja po osnovu školovanja;
- uplate po osnovu troškova školovanja bivših kadeta Vojne akademije i učenika Vojne gimnazije;
- prihodi ostvareni po osnovu školovanja lica iz građanstva i
- prihodi ostvareni po drugim osnovama.

Povećanje prihoda zasnovanih na školarinama može se uočiti na gotovo svim univerzitetima u Republici Srbiji i okruženju. Osnovni razlog tome je ograničenost državnih budžeta, pa tako školarine postaju značajan izvor prihoda širom regiona. Školarine se uglavnom slivaju direktno u budžete univerziteta, koji imaju visok nivo autonomije u odlučivanju o utrošku sopstvenih prihoda [6, 86], što još uvek nije slučaj sa Univerzitetom odbrane. On posebno nema dovoljan nivo autonomije po pitanju utroška onog dela sopstvenih prihoda koji se troši po Zakonu o javnim nabavkama. Tek po odobravanju plana nabavki i po dobijanju instrukcija za utrošak sredstava od strane nosilaca funkcija u sistemu odbrane, Univerzitet može pristupiti trošenju tih sredstava.

Deo prihoda koji Univerzitet odbrane ostvari prodajom dobara, pružanjem usluga trećim licima i davanjem u zakup nepokretnosti, postaju opšti prihod budžeta Republike Srbije i Univerzitet nema mogućnost njihovog korišćenja. Iznos ovako ostvarenih prihoda znatno je veći od iznosa sopstvenih prihoda koji Univerzitet odbrane ostvari naplatom školarina, izdavanjem diploma i sl.

Kako bi sve prihode koje ostvari u budžetskoj godini Univerzitet mogao da koristi kao sopstvene prihode, neophodno bi bilo **izmeniti normativno uređenje** ove oblasti, posebno odredbe Zakona o budžetskom sistemu koje se odnose na prihode i primanja budžetskih korisnika. Naročito treba doraditi normativna akta koja regulišu ovu oblast u sistemu odbrane, pre svega Odluku o ovlašćenjima za nabavku pokretnih stvari, radova i usluga i raspolaganje pokretnim stvarima u MO i VS. Pomenutom odlukom regulišu se ovlašćenja naredbodavaca u vezi s nabavkama i raspolaganjem pokretnim stvarima. Izmenom Odluke Univerzitetu bi se omogućila dodatna ovlašćenja kod nabavki pokretnih stvari, radova i usluga vezanih za sistem obrazovanja. Time bi se znatno olakšao i pojednostavio proces odobravanja i utroška novčanih sredstava, što bi bilo značajno sa stanovišta njihovog strategijskog upravljanja (usmeravanja).

U narednom periodu Univerzitet odbrane treba da preduzme i potrebne mere radi prijema većeg broja samofinansirajućih studenata (civilnih i stranih), kako bi se ostvario viši iznos sopstvenih prihoda kojima bi se finansirao deo operativnih rashoda. To će se ostvariti ukoliko se postojeći studijski programi na svim nivoima školovanja dodatno preurede i učine atraktivnijim za civilne strukture i potencijalne studente i slušaocce iz inostranstva.

Objedinjavanje finansijskih funkcija na nivou Univerziteta odbrane

Prema Statutu Univerziteta odbrane u njegovom sastavu su dve visokoškolske jedinice – Vojna akademija i Medicinski fakultet VMA. Obe jedinice imaju svojstvo pravnog lica i predstavljaju zasebne materijalno-finansijske organe, dok je rektorat Univerziteta treći, samostalni materijalno-finansijski organ u okviru integrisanog Univerziteta odbrane. Tako Rektorat, Vojna akademija i Medicinski fakultet VMA posluju u okviru integrisanog Univerziteta odbrane, ali njihove finansijske funkcije nisu integrisane, s obzirom na to da ove tri institucije predstavljaju samostalne materijalno-finansijske organe.

Objedinjavanjem finansijskih funkcija ova tri organa u jednu funkciju „Vojno obrazovanje“, u velikoj meri će se pojednostaviti i ubrzati faze planiranja, utroška i kontrole trošenja novčanih sredstava. Centralizacija finansijskih funkcija, takođe, doprineće strategijskom upravljanju sredstvima. Time će se stvoriti znatne pogodnosti po pitanju finansiranja Univerziteta odbrane:

- jedinstvenim planiranjem potreba i utroška finansijskih sredstava izbeglo bi se dupliranje pojedinih aktivnosti;
- pojednostavila bi se kontrola materijalno-finansijskog poslovanja;
- novčane prinadležnosti svih kadeta isplaćivale bi se sa jednog konta, što bi pojednostavilo planiranje i praćenje realizacije sredstava namenjenih ovom zadatku;
- nabavke radova, dobara i usluga vršile bi se centralizovano (uspostavljanjem jedinstvenog odeljenja za nabavke ubrzale bi se i pojednostavile procedure javnih nabavki i omogućio veći procenat realizacije odobrenih novčanih sredstava).

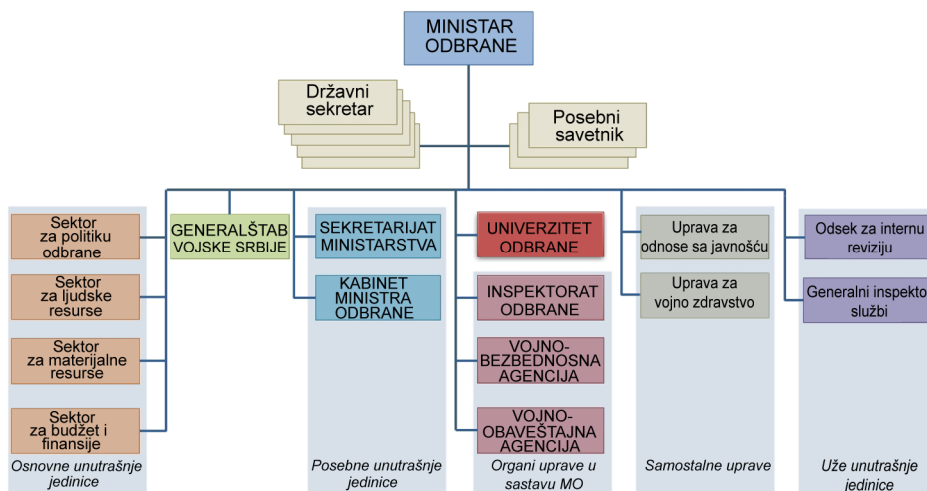
Ključnu mogućnost poboljšanja finansijskog položaja Univerziteta odbrane predstavlja sticanje statusa direktnog budžetskog korisnika – preko ostvarenja položaja posebnog organa državne uprave u okviru MO. Značaj ovog načina sagledava se u posebnom pitanju.

Obezbeđenje Univerzitetu odbrane statusa posebnog organa državne uprave i direktnog budžetskog korisnika

Eventualni položaj direktnog budžetskog korisnika omogućio bi Univerzitetu znatno unapređenje faze planiranja sredstava, odobravanja planova rashoda, kao i trošenja odobrenih budžetskih sredstava. Uslov ostvarenja takvog statusa je sticanje položaja organa uprave u Ministarstvu odbrane.

Zakonom o državnoj upravi¹¹ regulisano je da ministarstvo može da ima jedan ili više organa uprave u svom sastavu. Organ u sastavu obrazuje se za izvršne odnosno inspeksijske i s njima povezane stručne poslove, ako njihova priroda ili obim zahtevaju veću samostalnost od one koju ima sektor u ministarstvu.¹²

Uočava se da je Zakonom o državnoj upravi omogućeno da se u okviru Ministarstva odbrane, pored Inspektorata odbrane, Vojnobezbednosne agencije i Vojnoobaveštajne agencije, formira i četvrti posebni organ državne uprave – Univerzitet odbrane. I na sa- moj organizacionoj strukturi Ministarstva odbrane (Slika-2), Univerzitet je predstavljen kao samostalni organ, pored navedenih organa uprave u sastavu Ministarstva odbrane.



Slika 2 – Organizaciona struktura Ministarstva odbrane

(Izvor: sajt Ministarstva odbrane Republike Srbije, www.mod.gov.rs, datum pristupa 18.11.2013.)

¹¹ Zakon je objavljen u „Službenom glasniku RS”, broj 79/05, 101/07 i 95/10.

¹² Zakon o državnoj upravi, "Službeni glasnik RS", br. 79/05. član 28.

Imajući u vidu karakteristike finansiranja direktnih budžetskih korisnika u okviru MO, pogodnosti u poslovanju Univerziteta odbrane koje bi iz toga proistekle bile bi znatne.

1. Sredstva za finansiranje Univerziteta bila bi utvrđena Zakonom o budžetu kao posebna glava u okviru razdela Ministarstva odbrane. Ovakvim načinom finansiranja skratio bi se period od donošenja budžeta do odobrenja utroška novčanih sredstava za Univerzitet odbrane (donošenjem Rešenja o finansiranju sistema odbrane). Ovaj period neretko traje i duže od jednog meseca, čime se onemogućuje redovnost poslovanja i realizacija svih planiranih zadataka. Kako je Univerzitet odbrane samostalna visokoškolska ustanova čija je delatnost visoko obrazovanje, kontinuitet nastavnog procesa na svim nivoima školovanja, nijednog trenutka ne bi smeo da bude doveden u pitanje. To je posebno važno iz perspektive strategijskog upravljanja. Redovnost finansiranja i stvaranje jednostavnije i brže procedure od donošenja budžeta odbrane do utroška sredstava predstavlja obavezu za sistem odbrane u celini. Dodeljivanjem statusa direktnog budžetskog korisnika za Univerzitet odbrane, ova dva zahteva bi u velikoj meri bila rešena.

2. Predlog godišnjeg plana po rashodima podnosio bi se direktno Sektoru za budžet i finansije MO, a ne nosiocima funkcija. Svi korisnici sredstava u MO i VS dostavljaju predlog plana nosiocima funkcija. Nosioci funkcija izrađuju srednjoročne i godišnje planove iz svoje nadležnosti, u skladu sa dostavljenim predlozima korisnika sredstava i potrebama funkcionisanja [7, 19]. Nosiocima funkcija su dodeljena konta ekonomske klasifikacije i oni su odgovorni za praćenje realizacije plana po kontima iz svoje nadležnosti. Instrukcije za izvršenje raspoređenih sredstava po kontima iz svoje nadležnosti, nosioci funkcija dostavljaju svim korisnicima sredstava u sistemu odbrane. Tek po prijemu instrukcija, korisnici sredstava mogu početi sa realizacijom nabavki dobara, radova i usluga. Ovako nastali vremenski jaz (često od nekoliko meseci) prouzrokuje znatne probleme u izvršenju plana nabavki, posebno kod rashoda za infrastrukturu i opremanje. Proces sprovođenja postupka javne nabavke, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama,¹³ traje najmanje dva meseca, pa se od korisnika sredstava očekuje da u veoma kratkom periodu realizuju sve planirane nabavke. Zbog toga se dešava da se od pojedinih velikih javnih nabavki odustane, pa tako deo odobrenih sredstava ostane neutrošen u toj godini. U tabeli 5 dat je pregled odobrenih i utrošenih finansijskih sredstava po izdvojenim rashodima za održavanje infrastrukture i održavanje opreme Vojne akademije u prethodne tri godine. Iz te tabele se uočava da se procenat neutrošenih sredstava u posmatranom periodu po godinama kretao od 7% pa sve do 23%. Imajući u vidu ograničena budžetska sredstva, ukupan iznos neutrošenih sredstava po godinama je izuzetno veliki. Razloge tome treba tražiti u izuzetno složenoj i dugoj proceduri javnih nabavki. Potrebno je učiniti izvesne napore kako bi se procenat realizacije neutrošenih sredstava sveo na najmanju meru.

3. Autonomno raspolaganje odobrenim sredstvima za operativne rashode predstavlja osnovnu prednost koju bi Univerzitet odbrane imao kao direktni budžetski korisnik. Odobrena sredstva za operativne rashode čine oko 95% ukupno odobrenih sredstava za finansiranje Univerziteta, što znači da bi on imao autonomiju nad trošenjem gotovo svih sredstava, izuzimajući neznatan iznos odobrenih personalnih i rashoda za investicije i opremanje. Pregled odobrenih rashoda Univerziteta po kategorijama prikazan je u tabeli 6.

¹³ "Službeni glasnik RS", br. 124/12.

Tabela 5 – Odnos odobrenih i utrošenih sredstava po rashodima:
 – 4251 – tekuće popravke i održavanje zgrada i objekata i
 – 4252 – tekuće popravke i održavanje opreme

Budžetska godina	Konto	Odnos odobrenih i utrošenih sredstava u %
2011.	4251	89 %
	4252	93 %
2012.	4251	81 %
	4252	88 %
2013.	4251	77 %
	4252	88 %

(Izvor: radni materijali Vojne akademije UO)

Tabela 6 – Pregled odobrenih rashoda UO po kategorijama u periodu 2011 – 2014. godine (u %)

Rashodi UO po godinama	2011.	2012.	2013.	2014.
Personalni rashodi	0,5	0,61	0,22	0,1
Operativni rashodi	99,2	99,30	99,70	99,9
Rashodi za investicije i opremanje	0,3	0,01	-	-

(Izvor: radni materijali Univerziteta odbrane)

4. Izmene po četvorocifrenim kontima vršile bi se samostalno, o čemu bi se obavestavao Sektor za budžet i finansije MO. U sadašnjem periodu Univerzitet odbrane nema mogućnosti da vrši izmene na kontima ekonomske klasifikacije već, ukoliko se ukaže potreba, zahtevе dostavlja nosiocima funkcija. Period u kojem Univerzitet odbrane dobije odobrenje za izmenom često je izuzetno dug, čime se dodatno usložava poslovanje Univerziteta i kontinuitet utroška sredstava. Pogodnost koju bi Univerzitet odbrane kao direktni budžetski korisnik imao po pitanju izmena po četvorocifrenim kontima, ogledala bi se u praktičnom nepostojanju vremenskog jaza između potrebe za izmenom i same izmene na odobrenim kontima ekonomske klasifikacije. Tako bi se uspostavio kontinuirani proces poslovanja i utroška odobrenih finansijskih sredstava Univerziteta.

Zaključak

U uslovima ograničenih resursa sistema odbrane, ekonomično i racionalno raspolažanje njima sve više dobija na značaju. Kako poslovanje Univerziteta odbrane prouzrokuje trošenje znatnih sredstava odobrenih budžetom, nameće se potreba stalnog preispitivanja i unapređenja ove oblasti. U članku se pošlo od sagledavanja slabosti sadašnjeg načina finansiranja Univerziteta odbrane. One su uočene težišno u samom postupku finansiranja Univerziteta, tj. u praktičnoj sporosti i neusklađenosti faza tog postupka: planiranja novčanih sredstava, odobravanja planova rashoda, donošenja planova nabavki i realizacije, odnosno utroška odobrenih sredstava. Takođe, slabosti sistema finansiranja Univerziteta odbrane uočene su i na planu korišćenja sopstvenih prihoda i organizovanosti same finansijske službe Univerziteta, odnosno odgovarajuće normativne regulative.

Da bi se ponudio valjan predlog unapređenja sadašnjeg modela finansiranja Univerziteta, sagledani su primeri finansiranja relevantnih univerziteta odbrane u inostranstvu – Sjedinjenih Američkih Država, Republike Češke i Republike Rumunije. Zajednička svojstva navedenih stranih vojnoobrazovnih institucija su znatna autonomija u raspolaganju odobrenim budžetskim i vanbudžetskim sredstvima, znatan broj civilnih i stranih studenata i veliko učešće ostalih izvora finansiranja (sopstveni prihodi od školarina, taksi, izdavačkih usluga, donacija i dr.). Ove prednosti proističu iz statusa navedenih institucija kao direktnih budžetskih korisnika u okviru ministarstva odbrane pomenutih zemalja.

Takođe, sagledan je način finansiranja posebnih organa državne uprave u Ministarstvu odbrane republike Srbije – Inspektorata odbrane, Vojnobezbednosne i Vojnoobaveštajne agencije. Posebni organi državne uprave u sastavu MO imali su status direktnih budžetskih korisnika do 2014. godine. Iz ovakvog statusa proističu brojne prednosti po pitanju finansiranja: znatno skraćenje perioda planiranja i odobravanja planova, autonomno raspolaganje odobrenim sredstvima za operativne rashode (koja u sadašnjem periodu čine oko 95% ukupno raspoloživih sredstava), kao i mogućnost samostalnih izmena po četvorocifrenim kontima (uz obaveštavanje Sektora za budžet i finansije MO).

Provera predloženog modela finansiranja Univerziteta odbrane izvršena je sprovedenim istraživačkim postupkom, težišno metodom ispitivanja, tehnikom anketiranja. Anketa o mogućnostima dodeljivanja Univerzitetu odbrane statusa direktnog budžetskog korisnika izvršena je na uzorku od 38 ispitanika, i to najodgovornijih lica koja se bave finansijskim poslovanjem u sistemu odbrane Republike Srbije (načelnik Uprave za budžet i finansije, načelnici finansijske službe u jedinicama i ustanovama MO i VS, VOA, VBA i drugi). Anketa je sprovedena u periodu od 1. septembra do 10. decembra 2014. godine. Obuhvatila je dve grupe pitanja. Prva grupa bila je vezana za redovnost finansiranja sistema odbrane, odnos osnovnih (budžet) i ostalih izvora finansiranja, problem jednogodišnjeg perioda budžeta (posebno značajan u sučeljavanju sa neophodnošću strategijskog upravljanja, koje podrazumeva dugoročnije projektovanje potreba), kao i normativno uređenje finansiranja odbrane (posebno Zakon o javnim nabavkama). Ova grupa pitanja i odgovori na njih bili su u funkciji sagledavanja konteksta finansiranja Univerziteta odbrane. Druga grupa pitanja odnosila se na finansiranje samog Univerziteta i mogućnost dodeljivanja statusa direktnog budžetskog korisnika za ovu instituciju, neophodnost veće upotrebe sopstvenih prihoda za pokriće pojedinih rashoda i mogućnosti uključivanja Univerziteta odbrane u naučnoistraživačke projekte koje su finansirali drugi državni organi.

REZULTATI ISTRAŽIVANJA:

1) Preko dve trećine (oko 70%) ispitanika smatra da je finansiranje odbrane redovno, ali da odobrena finansijska sredstva nisu dovoljna za izvršavanje funkcionalnih zadataka MO i VS.

2) Više od 90% anketiranih smatra da odnos osnovnih (budžet) i ostalih izvora finansiranja rashoda odbrane nije u odgovarajućoj srazmeri i da se povećanje ostalih izvora finansiranja postavlja kao imperativ pred sistem odbrane.

3) Takođe, oko 90% lica smatra da su se jednogodišnje finansiranje i Zakon o javnim nabavkama pokazali kao izvesni ograničavajući faktor kod efikasnog utroška odobrenih sredstava i prilikom izvršenja planova nabavki dobara, radova i usluga. Pojedine podzakonske akte (pravilnike, uredbе, odluke, uputstva i dr.), vezane za finansijsko poslovanje u MO i VS, trebalo bi uskladiti sa postojećim republičkim zakonima koji regulišu tu oblast.

Drugi deo ankete kojim su obuhvaćeni problemi finansiranja i mogućnost dodeljivanja statusa direktnog budžetskog korisnika za Univerzitet odbrane, kao i neophodnost upotrebe sopstvenih prihoda kako bi se nadoknadio nedostatak budžetskih sredstava, pokazao je sledeće:

4) Više od 80% anketiranih smatra da bi se dodeljivanjem statusa direktnog budžetskog korisnika Univerzitetu odbrane znatno unapredile i ubrzale faze planiranja i odobravanja planova rashoda, planiranja nabavki i faza izvršenja odobrenih budžetskih sredstava.

5) Upotrebom sopstvenih prihoda za pokriće pojedinih operativnih rashoda Univerzitet odbrane može da nadoknadi nedostatak budžetskih sredstava; prijemom većeg broja civilnih i stranih studenata ostvario bi se znatniji iznos sopstvenih prihoda, što je potvrdilo oko 90% ispitanika.

6) Gotovo svi anketirani smatraju da bi veća autonomija Univerziteta odbrane, po pitanju raspolaganja operativnim i investicionim (infrastrukturnim) rashodima, doprinela bržoj i efikasnijoj realizaciji planiranih zadataka.

Anketom je potvrđena zasnivajuća hipoteza, tj. pretpostavka da bi se dodeljivanjem statusa direktnog budžetskog korisnika Univerzitetu odbrane omogućilo unapređenje faze planiranja i izvršenja odobrenih budžetskih sredstava, kao i upotrebe sopstvenih prihoda.

Imajući u vidu da se u narednom periodu budžetska sredstva neće znatnije povećavati, potrebno je preduzimanje mera kako bi se povećali ostali izvori finansiranja. Jedna od najvažnijih mera u tom pravcu, kao i kod većine univerziteta u zemlji i okruženju, bila bi mogućnost prijema većeg broja civilnih studenata. Tako bi se mogao ostvariti znatniji iznos sopstvenih prihoda kroz naplatu školarina, što bi povoljno uticalo na finansiranje operativnih rashoda. Time bi se smanjila i razlika u prinudi na ekonomsko ponašanje i samog Univerziteta odbrane, koji se u tom pogledu u dosadašnjem periodu znatno razlikovao od sličnih institucija koje posluju po tržišnom principu [8, 20].

Naučni doprinos u ovom istraživanju predstavlja sprovedeni opis postojanja, međusobne povezanosti i mogućnosti uticaja predmetnih činilaca na poboljšanje efikasnosti i ekonomičnosti utroška opredeljenih novčanih sredstava za finansiranje obrazovne delatnosti u sistemu odbrane Republike Srbije. Naučni doprinos predstavlja i uočavanje svih relevantnih činilaca koji utiču na praktičnu primenu predstavljenog modela finansiranja rashoda Univerziteta odbrane. Radi se o fazama planiranja novčanih sredstava, odobravanja planova rashoda, donošenja planova nabavki i realizacije, odnosno utroška odobrenih sredstava. Njihova usklađenost omogućila bi sistemu odbrane znatno efikasnije i racionalnije raspolaganje finansijskim sredstvima u uslovima sve manjih mogućnosti za povećanje budžetskih sredstava. Takođe, veća naplata i upotreba sopstvenih prihoda, kao jednog od ostalih izvora finansiranja, predstavljala bi značajnu pogodnost u predloženom modelu finansiranja Univerziteta odbrane i strategijskom upravljanju sredstvima.

Literatura

[1] Министарство одбране, *Статут Универзитета одбране*, "Службени гласник РС", број 24/11, Београд, 2011.

[2] Нешевски, А., *Финансирање расхода одбране – модел финансирања Универзитета одбране*, магистарски рад, Економски факултет у Приштини, са привременим седиштем у Косовској Митровици, К. Митровица, 2015.

[3] Марић, Д., *Примена економских принципа у војним операцијама, докторска дисертација*, Универзитет одбране – Војна академија, Београд, 2011.

[4] Министарство одбране, *Правилник о финансијском пословању у МО и ВС*, "Службени војни лист" број 17/11, Београд, 2011.

[5] Жугић, Р., *Водич кроз буџет*, Војноиздавачки завод, Београд, 2008.

[6] Вукасовић, М. и други, *Финансирање високог образовања у југоисточној Европи*, Центар за образовне политике, Београд, 2009.

[7] Министарство одбране, *Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у МО и ВС*, "Службени војни лист", број 9/11, Београд, 2011.

[8] Милачић, ЛЈ. и Марић, Д., *Economic distinctive features of military-security operations as influential factors in strategic management of traditional state institutions*, „Економски погледи”, број 2/12, Економски факултет у Приштини, са привременим седиштем у Kosovској Mitrovici, К. Mitrovica, 2012.

[9] „Службени гласник Републике Србије”, бројеви: 79/05, 101/07, 95/10, 93/12, 124/12 и 62/13.

[10] Internet sajтови:

– www.uo.mod.gov.rs,

– www.ndu.edu,

– www.unob.cz и

– www.unap.ro.