

KONCEPT FINANSIJSKOG OBEZBEĐENJA OPERACIJA VOJSKE SRBIJE

*Tihomir Radanović**

Ministarstvo odbrane Republike Srbije

Rade Slavković

Univerzitet odbrane u Beogradu

Zoran Mačak

Ministarstvo odbrane Republike Srbije, Uprava za strategijsko planiranje

U radu su data osnovna pojmovna određenja operacija Vojske Srbije i njihova klasifikacija, sa specifičnostima koje su od uticaja na njihovo finansijsko obezbeđenje. Predstavljeno je finansijsko obezbeđenje Vojske Srbije prema važećim normativnim i doktrinarnim dokumentima u uslovima redovnog funkcionisanja Ministarstva odbrane i Vojske Srbije. Ključni deo rada predstavlja koncept finansijskog obezbeđenja operacija Vojske Srbije, koji podrazumeva uspostavljanje svih sadržaja obezbeđenja na nivou operativne komande odgovorne za planiranje i izvođenje konkretne operacije. Istaknute su specifičnosti finansijskog obezbeđenja operacija iz kojih proističe neophodnost elastičnosti u postupanju čitave društvene zajednice i budžetskog sistema Republike Srbije za stvaranje pretpostavki za realizovanje operacija.

Ključne reči: operacije Vojske Srbije, finansijsko obezbeđenje Vojske Srbije, koncept finansijskog obezbeđenja operacija Vojske Srbije

Uvod

Operacije koje planira i izvodi Vojska Srbije karakteriše visok stepen neizvesnosti u smislu verovatnoće nastanka okolnosti koje zahtevaju formiranje odgovarajućeg operativnog sastava, predviđenog trajanja operacija, naprežanja društvene zajednice uopšte za stvaranje uslova za izvođenje operacija i slično.¹ Funkcija odbrane finansira se iz budžeta Republike Srbije, kao jedan program sa usvojenom strukturom programskih aktivnosti i samostalnih projekata. Ministarstvo odbrane je, prema propisima koji uređuju budžetski sistem, direktni korisnik budžetskih sredstava. Zbog specifičnosti orga-

* radanovict@ptt.rs

¹ Jedino operacije koje se planiraju i izvode u mirnodopskim uslovima, u sklopu planiranih vežbi operativnih sastava Vojske Srbije, u potpunosti su predvidive i obuhvataju se redovnim planskim dokumentima za upotrebu snaga koje ulaze u privremeni operativni sastav, ili na drugi način im mogu biti dodeljeni odgovarajući zadaci u vezi sa operacijom.

nizacije Ministarstva odbrane i Vojske Srbije, finansijsko obezbeđenje, kao jedno od obezbeđenja Vojske Srbije, planira se i ostvaruje neprekidno na svim nivoima finansijskog poslovanja, od Ministarstva odbrane do komande bataljona, odnosno druge ekvivalentne jedinice. Kroz sadržaje finansijskog obezbeđenja, finansijsko poslovanje, vođenje poslovnih knjiga i evidencija, kontrolu zakonitosti raspolaganja, upravljanje i korišćenje sredstava, stvaraju se pretpostavke za efikasno izvršavanje dodeljenih zadataka. Uslov je i poštovanje opštih zakonskih normi za postupanje državnih institucija, korisnika budžetskih sredstava, u postupku planiranja i trošenja sredstava dodeljenih u budžetu Republike Srbije za te namene. Sadržaje finansijskog obezbeđenja ostvaruju stručni organi komandi, jedinica i ustanova Vojske Srbije.

Važeća doktrinarna dokumenta, kao i propisi iz oblasti finansijskog poslovanja, u potpunosti uređuju funkciju finansijskog obezbeđenja u redovnim okolnostima. Međutim, za planiranje i izvođenje operacija, sa svim njenim fazama, u uslovima kada operacija nije unapred planirana, što će najčešće i biti slučaj, neophodno je utvrditi odgovarajući koncept finansijskog obezbeđenja operacija Vojske Srbije. Operacije Vojske Srbije neretko mogu zahtevati finansijska sredstva u obimu koji može biti višestruk u odnosu na sredstva dodeljena za redovno funkcionisanje jedinicama i ustanovama koje ulaze u operativni sastav koji izvodi konkretnu operaciju. Finansijsko obezbeđenje operacija podrazumeva stvaranje organizacionih i tehničkih pretpostavki za sprovođenje zakonske procedure obezbeđivanja finansijskih sredstava iz budžeta Republike Srbije za ove namene, kao i za stvaranje i evidentiranje obaveza i finansiranje rashoda. Za planiranje i izvođenje operacija Vojske Srbije odgovorne su komande operativnih sastava koje se razvijaju za konkretne slučajeve. Činjenica da se komandantu operativnog sastava dodeljuju odgovornosti, podrazumeva i davanje odgovarajućih nadležnosti iz različitih domena, pa i finansijskog obezbeđenja.

Pojam i klasifikacija operacija koje izvodi Vojska Srbije

Prve definicije vojne operacije vezuju se sa kraj šesnaestog i početak sedamnaestog veka, odnosno period uvođenja magacinskog snabdevanja. Tada je vojna operacija predstavljala „pokret vojske ka prostoriji izvođenja bitke“. U odnosu na prvobitnu definiciju savremene definicije vojne operacije se značajno razlikuju po svom obimu i sadržaju. Ovo je navedeno samo kao uporednik sa usvojenim definicijama operacije u strategijsko doktrinarnim dokumentima Republike Srbije i definicijama savremenih teoretičara u ovoj oblasti i u daljem radu istorijski razvoj ovog pojma neće biti detaljnije razmatran.

Operacija Vojske Srbije predstavlja skup borbenih i/ili neborbenih aktivnosti, pokreta i drugih akcija koje se preduzimaju po jedinstvenoj zamisli, samostalno ili u saradnji sa drugim snagama odbrane, radi ostvarivanja opšteg cilja različitog značaja.²[3] U Doktrini operacija Vojske Srbije, navodi se da: „Vojne operacije u oružanim sukobima predstavljaju osnovni oblik upotrebe oružane sile ili pretnje upotrebe oružane sile radi nametanja sopstvene volje i ostvarenja određenih ciljeva“.³ [5]

² *Doktrina Vojske Srbije*, Medija centar „Obrana“, Beograd, 2010, strana 75.

³ *Doktrina operacija Vojske Srbije*, Medija centar „Obrana“, Beograd 2012, strana 12.

Savremeni domaći teoretičari pristupaju definisanju vojne operacije kroz razradu definicije projekta. Često citirana definicija projekta da: „... predstavlja veoma složen poduhvat sa velikim brojem aktivnosti i učesnika; projekat ima sve elemente poslovnog procesa; to je poduhvat koji je jedinstven, odnosno neponovljiv; projekat je vremenski ograničen i jednodimenzionalan; projekat sadrži konačne ciljeve koje treba postići; to je poduhvat u kojem učestvuju ograničeni ljudski i materijalni resursi; to je poduhvat koji zahteva koordinaciju u realizaciji i njime se mora upravljati da bi se efikasno realizovao“ i analiza sadržaja pojma vojne operacije potvrđuju ovakav pristup.⁴ [18] Vojna operacija ima sve odrednice projekta. Planiranje, organizovanje, komandovanje, koordinacija i kontrola, kao funkcije komandovanja i rukovođenja u Vojsci Srbije, kao i proces operativnog planiranja operacija koji je ustanovljen u Vojsci Srbije potvrđuju prethodno navedeno.⁵ [19]

Klasifikacija operacija koje planira, priprema i izvodi Vojska Srbije u važećim doktrinarnim dokumentima izvršena je po više kriterijuma, u skladu sa mogućnostima i strategijsko doktrinarnim opredeljenjima Republike Srbije u vezi izvršavanja misija i zadataka Vojske Srbije. Osnovna podela operacija Vojske Srbije izvršena je prema kriterijumu načina ispoljavanja dejstava koje se izvode u njima. Po tom kriterijumu operacije se dele na borbene i neborbene.

Borbene operacije se najčešće planiraju, pripremaju i izvode u uslovima ratnog stanja, dok u pojedinačnim slučajevima Vojska Srbije može izvoditi borbene operacije i u uslovima vanrednog stanja.⁶ [25] Bobbene operacije dalje se klasifikuju na: operacije preventivnog razmeštaja snaga, protivterorističke operacije, protivpobunjeničke, napadne, odbrambene i pomoćne operacije. Prema kriterijumu vida borbenih dejstava dejstava operacije mogu biti napadne i odbrambene. Napadne operacije izvode se radi nametanja volje neprijatelju upotrebom oružane sile. Odbrambene operacije izvode se sa ciljem slamanja napadne moći neprijateljskih snaga i stvaranja pretpostavki za prelazak sopstvenih snaga u napad. Ukoliko se operacija izvodi u okviru kampanje ona može biti glavna ili pomoćna.

Neborbene operacije planiraju se, pripremaju i izvode u mirnodopskim uslovima, u uslovima vanrednog ili ratnog stanja, samostalno ili u sklopu borbenih operacija. Doktrinarno je definisano da Vojska Srbije ima mogućnosti da planira, priprema i izvodi sledeće neborbene operacije: informacione operacije, operacije civilno-vojne saradnje i operacije podrške civilnim vlastima u suprotstavljanju neoružanim pretnjama bezbednosti.

Prema kriterijumu pripadnosti snaga Vojska Srbije izvodi operacije združenih snaga, operacije Kopnene vojske, Ratnog vazduhoplovstva i protivvazduhoplovne odbrane, operacije specijalnih snaga i operacije teritorijalnih snaga. Posebne operacije koje izvode jedinice Vojske Srbije su multinacionalne operacije, u sklopu preuzetih međunarodnih obaveza Republike Srbije na polju doprinosa kolektivnoj bezbednosti, što je i strategijsko opredeljenje

⁴ Slavković, R. i Talijan, M.: *Vojna operacija kao projekat*, članak, Vojno delo leto/2012, Vojnoizdavački zavod, Beograd, strana 130.

⁵ Videti detaljno u: Slavković, R., Talijan, M. i Jelić, M.: *Projektovanje vojnih operacija*, članak, Vojno delo zima/2012, Vojnoizdavački zavod, Beograd, strana 129-139.

⁶ Članom 200. Ustava Republike Srbije propisano je da Narodna skupština Republike Srbije, kada javna opasnost ugrožava opstanak države ili građana, proglašava vanredno stanje. Narednim članom utvrđena je nadležnost Narodne skupštine za proglašavanje ratnog stanja. Članom 4. Zakona o odbrani definisano je vanredno stanje kao stanje javne opasnosti u kojem je ugrožen opstanak države ili građana, a posledica je vojnih ili nevojnih izazova, rizika i pretnji bezbednosti. Dalje je u istom članu ratno stanje definisano kao stanje opasnosti u kojem je oružanim delovanjem spolja ugrožena suverenost, nezavisnost i teritorijalna celovitost zemlje, odnosno mir u regionu, koje zahteva mobilizaciju snaga i sredstava za odbranu.

Republike Srbije. Ove operacije se dele na: operacije očuvanja i izgradnje mira, sprečavanja sukoba i uspostavljanja mira, zajedničke odbrambene operacije, operacije pružanja pomoći u otklanjanju posledica međunarodnog terorizma, kao i humanitarne operacije.

Ovakvo složena klasifikacija operacija proističe iz ustavnih odgovornosti i nadležnosti Vojske Srbije, strategijskih opredeljenja i usvojenih koncepcija za izvršavanje postavljenih misija koje izvršava Vojska Srbije, kroz realizaciju zadataka.⁷ Ujedno, ovakva detaljna klasifikacija osnov je za dalje doktrinarno i normativno uređivanje oblasti upotrebe Vojske Srbije, kroz definisanje misija i zadataka.

Uloga i sadržaj obezbeđenja Vojske Srbije

Obezbeđenja Vojske Srbije su preduslov za realizovanje njenih misija i zadataka u miru, u uslovima vanrednog stanja ili ratnog stanja. Obezbeđenja se planiraju na svim nivoima, kako na strategijskom, tako na operativnom i taktičkom nivou i neprekidnost njihovih ostvarivanja je imperativ. Obezbeđenjima Vojske Srbije u miru stvaraju se pretpostavke za funkcionisanje komandi jedinica i ustanova i izvršavanje njihovih zadataka na očuvanju i razvoju operativnih i funkcionalnih sposobnosti, shodno predviđenoj nameni i usvojenim planovima upotrebe. Takođe, obezbeđenjima se stvaraju pretpostavke za realizovanje misija i zadataka kroz izvođenje operacija u miru. Obezbeđenje Vojske Srbije u uslovima vanrednog stanja, a naročito ratnog stanja, znatno je složenije od obezbeđenja u miru, zbog većeg utroška sredstava sa drugačijom dinamikom utroška, kao i zbog drugačijeg uticaja na bezbednost i živote ljudi i imovine i izvršavanje postavljenih zadataka. Obezbeđenja Vojske Srbije, prema Doktrini Vojske Srbije su:

- kadrovsko obezbeđenje,
- obaveštajno obezbeđenje,
- bezbednosno obezbeđenje,
- telekomunikaciono-informatičko obezbeđenje,
- protivnuklearno, protivhemijsko i protivbiološko obezbeđenje,
- geotopografsko obezbeđenje,
- meteorološko i navigaciono obezbeđenje,
- pravno obezbeđenje
- **finansijsko obezbeđenje** i
- logističko obezbeđenje.⁸ [3]

Analizom sadržaja svakog od pomenutih obezbeđenja, koje se ostvaruje prilikom angažovanja jedinica i ustanova Vojske Srbije u miru, izvršavanja zadataka i misija u okviru operacija u miru, u uslovima vanrednog ili ratnog stanja, može se zaključiti da je u svakom od navedenih slučajeva svako od obezbeđenja potrebno prilagoditi konkretnim okolnostima i mogućnostima. Nedvosmisleno je jasno da je najteže realizovati pojedina obezbeđenja u uslovima ratnog stanja, pravovremeno, neprekidno i potpuno, kako je deklarirano usvojenim doktrinarnim stavovima.

⁷ Članom 97. Ustava Republike Srbije, kao najvišeg pravnog akta Republike, uređene su nadležnosti i obaveze Vojske Srbije.

⁸ *Doktrina Vojske Srbije*, Isto, strana 111.

Finansijsko obezbeđenje Vojske Srbije

U Doktrini Vojske Srbije definisano je da finansijsko obezbeđenje obuhvata finansijsko poslovanje, vođenje poslovnih knjiga i evidencija i kontrolu zakonitosti raspolaganja, upravljanja i korišćenja sredstava u Vojsci Srbije.⁹ Ovo su ujedno i sadržaji finansijskog obezbeđenja. Ovakvim stavom je određen odnos pojmova finansijskog obezbeđenja i finansijskog poslovanja, kao odnos rodnog i pojma vrste, iako se u pojedinim slučajevima finansijsko obezbeđenje i finansijsko poslovanje navode kao sinonimi. Takođe u Doktrini je definisano da sadržaje finansijskog obezbeđenja ostvaruju stručni organi komandi, jedinica i ustanova Vojske Srbije.

Za finansiranje rashoda Ministarstva odbrane i Vojske Srbije obezbeđuju se finansijska sredstva u okviru budžeta Republike Srbije.¹⁰ [27]

Finansijsko poslovanje

Finansijsko poslovanje Ministarstva odbrane i Vojske Srbije normativno je uređeno Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srbije, Zakonom o budžetu Republike Srbije kojim se utvrđuju primanja i prihodi budžeta, rashodi i raspored sredstava po korisnicima sredstava za konkretnu budžetsku godinu, Zakonom o odbrani i Pravilnikom o finansijskom poslovanju u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije. Finansijsko poslovanje u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije obuhvata pripremanje predloga finansijskog plana, izvršenje finansijskog plana, analizu izvršenja finansijskog plana i izveštavanje o izvršenju finansijskog plana.

Korisnici budžeta, prema odredbama Zakona o budžetskom sistemu su direktni korisnici budžetskih sredstava, indirektni korisnici budžetskih sredstava i korisnici sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje.¹¹ [8] Direktni korisnici budžetskih sredstava, prema navedenom zakonu, su organi i organizacije Republike Srbije, odnosno organi i službe lokalne vlasti. Ministarstvo odbrane, kao organ uprave u okviru Vlade Republike Srbije - nosioca republičke izvršne vlasti, je direktni korisnik budžetskih sredstava. Pravilnikom o finansijskom poslovanju u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije predviđeno je da se u Ministarstvu odbrane organizuju korisnici sredstava i finansijska služba na pet nivoa, kojima se odobravaju finansijski planovi za budžetsku godinu.¹² Korisnici sredstava i finansijska služba Ministarstva odbrane i Vojske Srbije organizuje se po nivoima, i to:

– centralni nivo – organizaciona jedinica Ministarstva odbrane nadležna za budžet i finansije;

– prvi nivo – odeljenja i odseci za finansije u organima uprave u sastavu Ministarstva odbrane, sektorima Ministarstva odbrane, Sekretarijatu Ministarstva odbrane i Generalštabu Vojske Srbije;

⁹ Raspolaganje, upravljanje i korišćenje sredstava su termini koji se ne mogu tretirati sinonimima u smislu odredaba zakonskih akata kojim je uređena oblast imovine Republike Srbije.

¹⁰ Pod pojmom budžeta, u opštem smislu, podrazumeva se spisak planiranih prihoda i rashoda pojedinaca, organizacije, lokalne zajednice ili države za određeni period, najčešće za jednu godinu. U tom slučaju taj period se karakteriše kao budžetska godina. Videti više na: <https://sr.wikipedia.org/sr>, <http://www.bos.rs/materijali/EkonomijaA-Z.pdf>.

¹¹ Zakon o budžetskom sistemu "Službeni glasnik Republike Srbije" broj 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 92/2012, 62/2013, 63/2013, 108,2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015 i 99/2016, član 2.

¹² U Republici Srbiji se Budžetska godina, prema odredbama Zakona o budžetskom sistemu, poklapa sa kalendarskom godinom.

– drugi nivo – odseci, grupe odnosno samostalni izvršioci za finansije u upravama Ministarstva odbrane i Vojske Srbije i njima ravnim sastavima i odeljenja za finansije u komandama operativnih sastava;

– treći nivo – odseci za finansije u komandama brigada i njima ravnim sastavima;

– četvrti nivo – grupe odnosno samostalni izvršioci za finansije u komandama bataljona – diviziona i njima ravnim sastavima.

Ovim je prepoznata specifičnost nivoa komandovanja i organizacije Ministarstva odbrane i posebno Vojske Srbije, kao i neophodnost dodeljivanja ovlašćenja za korišćenje sredstava Republike Srbije naredbodavcima tih organizacionih jedinica i sastava, u okviru delegiranja utvrđenih nadležnosti i odgovornosti.¹³ [15]

Pripremanje predloga finansijskog plana

Zakonom o budžetskom sistemu utvrđena je dinamika obaveza, odnosno pregled aktivnosti sa rokovima za postupanje odgovornih organa i organizacija u postupku donošenja Zakona o budžetu za nivo Republike Srbije. Priprema i donošenje Zakona o budžetu, prema utvrđenom pregledu, je kontinuiran proces koji počinje početkom kalendarske godine, davanjem instrukcije ministarstva nadležnog za finansije za predlaganje prioriternih oblasti finansiranja korisnika budžetskih sredstava, a okončava se donošenjem Zakona o budžetu Republike Srbije za narednu godinu. Pregled obaveza, sa nosiocima aktivnosti (organima vlasti Republike Srbije) i rokovima predstavljen je u sledećoj tabeli.

Tabela 1 – Pregled obaveza organa vlasti Republike Srbije utvrđen Zakonom o budžetskom sistemu, sa nosiocima i rokovima pojedinih aktivnosti u postupku donošenja Zakona o budžetu Republike Srbije

R. br.	Obaveza iz budžetskog kalendara	Odgovorni organ	Rok za postupanje
1	2	3	4
1.	Davanje instrukcija za predlaganje prioriternih oblasti finansiranja za korisnike budžeta	Ministarstvo finansija	15. februar
2.	Izrada predloga prioriternih oblasti finansiranja za budžetsku i naredne dve fiskalne godine	Direktni korisnici budžetskih sredstava	15. mart
3.	Dostavljanje Vladi RS na razmatranje Nacrta fiskalne strategije, sa ekonomskom i fiskalnom politikom Vlade.	Ministarstvo finansija	15. april
4.	Davanje saglasnosti Ministarstvu finansija na Nacrt fiskalne strategije	Vlada	25. aprila
5.	Dostavljanje Nacrta fiskalne strategije Fiskalnom savetu	Ministarstvo finansija	30. april
6.	Davanje mišljenja na Nacrt fiskalne strategije	Fiskalni savet	15. maj

¹³ Prema odredbama Pravilnika o finansijskom poslovanju u Ministarstvu odbrane i Vojski Srbije naredbodavac je rukovodilac odnosno starešina korisnika sredstava, odnosno lice koje je odgovorno za upravljanje sredstvima, preuzimanje obaveza, izdavanje naloga za plaćanje koji se izvršavaju iz sredstava korisnika, kao i za izdavanje naloga za uplatu sredstava koja pripadaju Ministarstvu odbrane, u skladu sa propisima donetim na osnovu zakona i aktom o prenosu ovlašćenja.

1	2	3	4
7.	Dostavljanje Vladi Predloga fiskalne strategije na usvajanje	Ministarstvo finansija	1. jun
8.	Usvajanje i dostavljanje Fiskalne strategije Narodnoj skupštini na razmatranje	Vlada	15. jun
9.	Dostavljanje komentara i preporuka u vezi sa Fiskalnom strategijom Vladi	Narodna skupština	30. jun
10.	Dostavljanje direktnim korisnicima sredstava budžeta uputstva za pripremu nacrtu budžeta.	Ministarstvo finansija	5. jul
11.	Izrada i dostavljanje predloga srednjoročnog i finansijskog plana Ministarstvu finansija	Direktni korisnici budžetskih sredstava	1. septembar
12.	Usvajanje revidirane Fiskalne strategije.	Vlada	1. oktobar
13.	Dostavljanje Narodnoj skupštini revidirane Fiskalne strategiju	Vlada	5. oktobar
14.	Dostavljanje Vladi Nacrta zakona o budžetu.	Ministarstvo finansija	15. oktobar
15.	Usvajanje i dostavljanje Narodnoj skupštini Predloga zakona o budžetu.	Vlada	1. novembar
16.	Donošenje Zakona o budžetu Republike Srbije za narednu budžetsku godinu	Narodna skupština	15. decembar

Za finansiranje rashoda direktnih korisnika budžetskih sredstava utvrđuju se sredstva u Budžetu Republike Srbije donošenjem odgovarajućeg zakona u redovnoj skupštinskoj proceduri. Ministarstvo odbrane je, kroz izvršavanje obaveza predviđenih za direktnog budžetskog korisnika u navedenom pregledu obaveza, već od početka godine uključeno u postupak planiranja i donošenja Zakona o budžetu za narednu budžetsku godinu. Stručni nosilac u Ministarstvu odbrane organizuje postupak izrade predloga finansijskih planova potčinjenih korisnika sredstava i objedinjuje njihove zahteve.¹⁴ Nakon izvršavanja potrebne korekcije predloga finansijskih planova dobijenih od strane korisnika sredstava stručni nosilac vrši upodobljavanje predloga finansijskog plana Ministarstva odbrane sa zadatim fiskalnim ograničenjima, i dostavlja predlog svog srednjoročnog i finansijskog plana Ministarstvu finansija Republike Srbije u ostavljenom roku na nadležno postupanje (01. septembar).

Finansijsko poslovanje, kojim se realizuje finansiranje Ministarstva odbrane i Vojske Srbije, njihovih zadataka koji su predviđeni i za čije finansiranje su utvrđena sredstva u predlogu finansijskog plana, razlikuje se u odnosu poslovanje u vezi sa izvršavanjem zadataka i obaveza iz okvira dodeljenih zadataka (naročito u uslovima vanrednog ili ratnog stanja) za koje nisu predviđena finansijska sredstva u sklopu redovne izrade predloga finansijskog plana Ministarstva odbrane.

Izvršenje finansijskog plana korisnika sredstava u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije

Zakonom o budžetu, u posebnoj razdelu koji se odnosi na funkciju odbrane Republike Srbije (vojne odbrane, civilne odbrane, odbrane neklasifikovane na drugom mestu) odobravaju se sredstva u okviru jednog programa za finansiranje rashoda odbrane po

¹⁴ Sektor za finansije i kontroling.

brojčanim oznakama i nazivima konta po kojima korisnici sredstava su obavezni da u knjigovodstvu iskazuju imovinu, obaveze, izvore sredstava, prihode i druga primanja, rashode i druge izdatke i finansijski rezultat. Kontni plan sačinjavaju klase, kategorije, grupe i konta (sintetička, analitička i subanalitička).¹⁵ Sredstva za finansiranje odbrane u budžetu planiraju se i odobravaju po grupama rashoda (apropriacijama) na trećem nivou ekonomske klasifikacije kontnog plana za budžetski sistem.

U narednoj tabeli prikazane su klase u okviru kojih su po kategorijama i grupama rashoda odobravaju sredstva Zakonom o budžetu za potrebe finansiranja rashoda odbrane.

Tabela 2 – Pregled klasa, kategorija i grupa rashoda po kojima se Zakonom o budžetu Republike Srbije odobravaju sredstva za finansiranje Ministarstva odbrane i Vojske Srbije

R. br.	Klasa	Kategorija	Grupa	Naziv
1	2	3	4	5
1	4			TEKUĆI RASHODI
2		41		Rashodi za zaposlene
3			411	Plate, dodaci i naknade zaposlenih (zarade)
4			412	Socijalni doprinosi na teret poslodavca
5			413	Naknade u naturi
6			414	Socijalna davanja zaposlenima
7			415	Naknade troškova za zaposlene
8			416	Nagrade zaposlenima i ostali posebni rashodi
9		42		Korišćenje usluga i roba
10			421	Stalni troškovi
11			422	Troškovi putovanja
12			423	Usluge po ugovoru
13			424	Specijalizovane usluge
14			425	Tekuće popravke i održavanje
15			426	Materijal
16		47		Socijalno osiguranje i socijalna zaštita
17			472	Naknade za socijalnu zaštitu iz budžeta
18		48		Ostali rashodi
19			482	Porezi, obavezne takse, kazne i penali
20	5			IZDACI ZA NEFINANSIJSKU IMOVINU
21		51		Osnovna sredstva
22			511	Zgrade i građevinski objekti
23			512	Mašine i oprema
24			515	Nematerijalna imovina. ¹⁶ [7]

¹⁵ Korisnici sredstava su obavezni da poslovne promene u budžetskom računovodstvu vode po propisanim subanalitičkim (šestocifrenim) kontima.

¹⁶ Podaci preuzeti iz Zakona o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu.

Sektor za finansije i kontroling Ministarstva odbrane priprema rešenje ministra odbrane kojim se sredstva odobrena u okviru aproprijacija u Zakonu o budžetu (budžetska sredstva) raspoređuju na programske aktivnosti i projekte na četvrtom nivou ekonomske klasifikacije kontnog plana koji se primenjuje za budžetski sistem – sintetička konta.¹⁷ Rukovodilac programa u skladu sa odobrenim aproprijacijama donosi rešenje kojim se vrši raspored budžetskih sredstava korisnicima sredstava. Za izvršenje finansijskog plana Ministarstva odbrane uslov je da se donese šifarnik knjigovodstvenih i izveštajnih šifara, za svakog korisnika sredstava što je u nadležnosti Sektora za finansije i kontroling. Shodno ustanovljenom šifarniku korisnici sredstava kojima su rešenjem nosioca programa odobrena finansijska sredstva za finansiranje rashoda u budžetskoj godini, korisnici sredstava u ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije donose svoja rešenja kojim se sredstva dalje raspoređuju potčinjenim jedinicama i ustanovama određenim korisnicima sredstava, sve do nivoa korisnika i organa finansijske službe na četvrtom nivou. Evidentiranjem podataka iz rešenja o odobravanju finansijskih sredstava u poslovnim knjigama, koje za svakog korisnika vodi nadležni računovodstveni centar, stvaraju se pretpostavke za stvaranje obaveza i isplate po tom osnovu od strane naredbodavaca korisnika sredstava.¹⁸ Korisnik sredstava stvara obaveze prema propisima kojima se uređuje materijalno i finansijsko poslovanje u Ministarstvu odbrane i Vojski Srbije. Korisnik je ovlašćen da stvara obaveze do iznosa odobrenih sredstava koja su mu odobrena po odnosnoj nameni.

Sredstva za finansiranje rashoda iz kategorije 41 Kontnog plana za čitav sistem dodeljeni su na izvršenje stručnom nosiocu za pitanja u vezi statusa i prava iz radnog odnosa zaposlenih radi centralizacije.¹⁹ Takođe, sredstva za finansiranje rashoda iz kategorije 51 Kontnog plana po važećem rešenju o finansiranju MO i VS dodeljeni su na realizaciju stručnom nosiocu za materijalne resurse.²⁰

Vođenje poslovnih knjiga i evidencija

Poslovne knjige su evidencije u kojima se evidentiraju poslovne promene korisnika sredstava i pružaju uvid u stanje i promenu stanja sredstava, obaveza, potraživanja, izvora finansiranja, rashoda, izdataka, prihoda i primanja. Drugačije, poslovne knjige su sveobuhvatne evidencije o finansijskim transakcijama korisnika sredstava koje obezbeđuju uvid u stanje i promene stanja na sredstvima, potraživanjima, obavezama, izvorima finansiranja, rashodima, izdacima, приходima i primanjima. Finansijske poslovne knjige vode se za period od jedne budžetske godine, izuzev pojedinih pomoćnih knjiga koje se mogu voditi za period duži od jedne godine, u slučajevima koji su predviđeni važećim propisima. Propisane poslovne knjige koje se vode u domenu finansijskog poslovanja su dnevnik, glavna knjiga, pomoćne knjige i evidencije. Dnevnik je hronološka evidencija

¹⁷ Prema trenutno važećoj programskoj strukturi u okviru programskog budžeta Ministarstvo odbrane obaveze iz svoje funkcionalne nadležnosti izvršava kroz jedan program – Operacije i funkcionisanje Ministarstva odbrane i Vojske Srbije, sa više programskih aktivnosti i projekata u okviru programa.

¹⁸ Računovodstveni centar Sektora za finansije i kontroling Ministarstva odbrane.

¹⁹ Programska aktivnost Administracija i upravljanje, u okviru programa Operacije i funkcionisanje Ministarstva odbrane i Vojske Srbije.

²⁰ Sektor za materijalne resurse Ministarstva odbrane.

poslovnih promena, a glavna knjiga se vodi analitički po kontima ekonomske klasifikacije. Evidentiranjem promena u ove dve evidencije postiže se poštovanje obaveze vođenja dvojnog knjigovodstva, po opštem pravilu u računovodstvenoj teoriji. Glavnu knjigu za Ministarstvo odbrane vodi Trezor Ministarstva finansija, kao i za ostale direktne budžetske korisnike, dok dnevnik i internu glavnu knjigu vodi Računovodstveni centar SFiK MO. Pored navedenih, Računovodstveni centar za potrebe korisnika sredstava vodi i pomoćne knjige za potrebe korisnika sredstava.

Važećim propisima kojima je uređeno finansijsko i materijalno poslovanje u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije predviđeno je da korisnik sredstava vodi pomoćne knjige osnovnih sredstava i zaliha. Propisan je postupak i u toku je izrada softverskog rešenja kojim bi se integrisali podaci iz pomoćnih materijalnih i finansijskih knjiga i evidencija, u skladu sa principima budžetskog računovodstva. Tako objedinjen sistem praćenja stanja sredstava, njihove vrednosti i obaveza dobra je osnova i za praćenje troškova u sistemu odbrane po vrstama zadataka koje jedinice i ustanove Ministarstva odbrane i Vojske Srbije izvršavaju.

Kontrola zakonitosti upravljanja i korišćenja sredstava u VS

Materijalno i finansijsko poslovanje korisnika sredstava u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije podleže kontroli zakonitosti upravljanja i korišćenja sredstava. Kontrola se organizuje i izvršava u nekoliko nivoa. Interna kontrola korisnika sredstava obavlja se od strane računopolagača odgovornih za finansijsko i materijalno poslovanje. Kontrolu poslovanja kod korisnika vrše i nadležni organi pretpostavljenog naredbodavca. Na nivou Računovodstvenog centra Sektora za finansije i kontroling uspostavljena je prethodna kontrola dokumentacije po kojoj se vrši plaćanje dobavljačima i isplata ličnih prinadležnosti zaposlenih. Na nivou Ministarstva odbrane uspostavljena je funkcija interne revizije, sa svojim nadležnostima. Vojnoobaveštajna agencija i Vojnobezbednosna agencija podležu nadzoru Inspektora službi bezbednosti. Za Inspektorat odbrane, kao organ uprave u sastavu Ministarstva odbrane, Zakonom o ministarstvima predviđeno je da obavlja inspeksijske poslove u vezi sa usklađivanjem priprema za odbranu, sprovođenjem odluka i akata Predsednika i Vlade Republike Srbije, stanjem operativnih i funkcionalnih sposobnosti Vojske Srbije i drugo.²¹ [10] Iako ova nadležnost nije direktno definisana pomenutim zakonom, Inspektorat odbrane vrši i kontrolu jedinica i ustanova Ministarstva odbrane i Vojske Srbije i po pitanjima materijalnog i finansijskog poslovanja. Od spoljnih kontrolnih institucija Ministarstvo odbrane podleže reviziji poslovanja od strane Budžetske inspekcije, Državne revizorske institucije i Skupštinskog odbora za bezbednost.

Uspostavljene procedure u domenu finansijskog obezbeđenja, koje su prethodno navedene, omogućuju redovno funkcionisanje jedinica i ustanova Ministarstva odbrane i Vojske Srbije za koje su predviđena sredstva u redovnom ciklusu finansijskog planiranja. Pojedine vrste operacija koje izvode jedinice Vojske Srbije, kao što su vežbovne operacije koje se unapred planiraju, mogu biti finansirane kroz navedene mehanizme. Jedinice koje u takvim slučajevima ulaze u sastav privremenog operativnog sastava u svojim redovnim godišnjim planovima imaju odobrena finansijska sredstva po ovoj nameni.

²¹ Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik RS⁶ broj 44/2014, 14/2015, 54/2015 i 96/2015, član 12, stav 2.

Kada su u pitanju operacije koje su posledica odgovora na nepredviđene situacije, bilo u uslovima mira, vanrednog ili ratnog stanja, u prilogu navodu da je potrebno razviti odgovarajuće mehanizme za finansijsko obezbeđenje može se istaći sledeće:

- operacije Vojske Srbije mogu se organizovati na taktičkom, operativnom ili strategijskom nivou;

- troškovi operacija često višestruko prevazilaze iznose koji su u finansijskim planovima odobreni za finansiranje redovnih rashoda jedinicama (bataljonima i jedinicama istog ranga) koje ulaze u sastav privremenog operativnog sastava;

- finansijsko obezbeđenje operacija u potpunosti podleže propisima kojima se uređuje budžetski sistem i drugim propisima iz ove oblasti;

- angažovanje jedinica i ustanova Ministarstva odbrane i Vojske Srbije u ovakvim okolnostima povezano je sa visokim stepenom neizvesnosti i mogućim odstupanjima u odnosu na planove upotrebe;

- neophodno je komandantu operativnog sastava dodeliti nadležnost za angažovanje finansijskih sredstava za potrebe izvođenja operacija u cilju poštovanja principa da dodeljivanje nadležnosti prethodi delegiranju odgovornosti, prema opštoj teoriji menadžmenta;

- angažovanje u operacijama ne znači mogućnost odustajanja od načela finansijske održivosti koje je utvrđeno doktrinarnim dokumentima;

- za potrebe ovakvih operacija neophodna je primena propisa o javnim nabavkama kroz koju se centralizovano obezbeđuju potrebe Ministarstva odbrane i Vojske Srbije;

- ovakve operacije po pravilu zahtevaju i angažovanje lica iz rezervnog sastava i pokretnih stvari iz popisa, kao i značajno veći obim utroška materijala i opreme u odnosu na uobičajenu mirnodopsku upotrebu jedinica koje ulaze u operativni sastav i sl.

Imajući u vidu navedeno i normativno doktrinarna ograničenja u vezi sa finansijskim obezbeđenjem uopšte u nastavku će biti detaljno razrađen mogući koncept finansijskog obezbeđenja operacija Vojske Srbije koje su većeg obima, a čije izvođenje nije planirano u okviru redovnog planskog ciklusa upotrebe jedinica Vojske Srbije i redovnog budžetskog planiranja, koji je prethodno opisan. Koncept će biti razrađen kroz propisane aktivnosti korisnika sredstava u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije u vezi sa finansijskim obezbeđenjem, po fazama operacije.

Koncept finansijskog obezbeđenja operacija

Pitanje finansijskog obezbeđenja operacija veoma je kompleksno i od značajnog je uticaja na planiranje operacija i donošenje odluka komandanta, naročito u delu koji se odnosi na način postizanja utvrđenih ciljeva i rezultata koji se očekuju. U Doktrini operacija Vojske Srbije definisano je da se planiranjem „definišu ciljevi i očekivani rezultati, načini njihovog dostizanja, namere i odluke komandanata“.²² [5] Ciljevi i očekivani rezultati su nametnuti od strane državnih autoriteta, dok je način dostizanja ciljeva u nadležnosti komandanta operativnog sastava. To podrazumeva ulogu operativne komande da obezbedi efektivno i efikasno postizanje postavljenih ciljeva.

²² Doktrina operacija Vojske Srbije, Isto, strana 55.

Efektivnost i efikasnost su pojmovi iz teorije menadžmenta. Postoji veliki broj definicija ova dva pojma. Efektivnost upućuje na težnju odgovornih lica da postignu postavljene ciljeve, dok efikasnost podrazumeva postizanje tih ciljeva uz minimalan utrošak resursa. Teoretičari ističu da upravljačke strukture trebaju respektovati zahteve efektivnosti, kroz bavljenje pravim poslom i efikasnosti, kroz obavljanje posla na pravi način.²³[22] Planiranje i izvođenje operacija podrazumeva obezbeđivanje sredstava za isplatu ličnih i materijalnih rashoda koji proističu iz realizacije operacije. Takođe, neophodno je da se obezbede kadrovske i tehničke pretpostavke za uspešno finansijsko obezbeđenje operacija. Zbog toga se operacije s pravom predstavljaju kao projekti, sa svim njihovim specifičnostima, od neponovljivosti, neophodnosti ostvarivanja rezultata u ograničenom vremenskom okviru i sa ograničenim raspoloživim budžetom, sa visokom stopom rizika za uspešno izvođenje, zbog veoma velikog broja faktora koje je teško predvideti i kvantifikovati njihov uticaj na izvođenje operacije.

Finansijsko obezbeđenje operacija podrazumeva niz aktivnosti koje je neophodno realizovati u sklopu pojedinih faza operacije.²⁴ [3] Sistematizacijom i opisom pojedinih aktivnosti može se predstaviti mogući koncept finansijskog obezbeđenja operacija Vojske Srbije.

Aktivnosti finansijskog obezbeđenja u fazi pripreme operacije

Faza pripreme operacije, u domenu organizovanja i sprovođenja finansijskog obezbeđenja, opterećena je nizom nepoznanica i veoma često je pod imperativom brzine sticanja uslova za izvođenje operacije. S druge strane, ovu fazu operacije karakteriše niz aktivnosti u domenu finansijskog obezbeđenja.

Prva aktivnost je uspostavljanje organa finansijske službe i logističke podrške, sa organima stručnih službi, u postupku formiranja komande operativnog sastava koji planira i izvodi konkretnu operaciju. U slučaju da je nosilac operacije Združena operativna komanda (intervidovska operacija), sastav komande se popunjava sa potrebnim kadrovima po svim specijalnostima neophodnim za uspešno ostvarivanje postavljenog zadatka. Združena operativna komanda u mirnodopskim uslovima ima uspostavljene službe logistike i finansijsku službu primerenu upotrebi u redovnim okolnostima. Druga aktivnost je utvrđivanje potrebnih finansijskih sredstava za izvođenje operacije, ili, drugačije iskazano, utvrđivanje cene koštanja operacije. Ovo je ključna tačka i zbog navedenog utvrđivanje cene koštanja operacije je predmet narednog podpoglavlja.

Kroz narednu aktivnost realizuje se obezbeđivanje sredstava za finansiranje troškova operacije u budžetu Republike Srbije, kroz redovne zakonske procedure. To prvenstveno podrazumeva da organ finansijske službe operativnog sastava priprema predlog za odobravanje finansijskih sredstava za finansiranje rashoda operacije, po kontima klasifikacije koja se primenjuje za budžetski sistem, sa detaljnim tekstualnim obrazloženjem. Predlog usaglašen na nivou operativne komande dostavlja se nadležnim putem organizacijskoj celini Ministarstva odbrane nadležnoj za finansije i budžet na nadležno postupanje (Sektoru za finan-

²³ Todorović, J., Đurićin, D. I Janošević, S.: *Strategijski menadžment*, Institut za tržišna istraživanja, Beograd, 2000, strana 157.

²⁴ Prema doktrini Vojske Srbije operacije Vojske Srbije sastoje se iz faza: pripreme, izvođenja i stabilizacije i dezangažovanja snaga (strana 55).

sije i kontroling). Sektor sagledava dostavljeni predlog i vrši analizu mogućnosti da se navedena sredstva obezbede preraspodelom iz postojećeg budžeta na nivou Programa i, ukoliko postoji takva mogućnost, preuzima mere iz svoje nadležnosti da se donese Rešenje o izmeni rešenja o finansiranju Programa – Operacije i funkcionisanje Ministarstva odbrane i Vojske Srbije.²⁵ Ukoliko Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije ne raspolažu kapacitetima da sredstva za potrebe finansiranja operacije obezbede iz raspoloživih sredstava, Ministarstvo odbrane upućuje predlog Ministarstvu finansija da se dodatna sredstva po ovom osnovu odobre Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije kroz neki od dostupnih mehanizama - rebalans budžeta ili finansiranje iz stalne budžetske rezerve. Nije uputno da se u Zakonu o budžetu operacija Vojske Srbije kvalifikuje kao projekat, iako ona ispunjava sve pretpostavke za navedeno, jer je zakon javni dokument i eksplicitno navođenje ovih podataka može otkriti „meki stomak“ snaga koje učestvuju u operaciji, što protivnička strana može vešto iskoristiti.

Stvaranje organizacionih pretpostavki za finansijsko obezbeđenje na nivou operativnog sastava koji realizuje operaciju je četvrta neophodna aktivnost za uspešno finansijsko obezbeđenje operacije. Ovo podrazumeva otvaranje knjigovodstvene i izveštajne šifre (šifara) za potrebe operativnog sastava – korisnika sredstava, i formiranje pomoćnih finansijskih knjiga u Računovodstvenom centru Sektora za FiK. Takođe, na nivou komande operativnog sastava formira se materijalno knjigovodstvo i uspostavljaju pomoćne knjige pokretnih stvari (osnovnih sredstava i zaliha), odnosno preduzimaju se mere da se postojećom šemom logističke podrške i njenim izmenama obezbedi da pomoćne materijalne knjige za potrebe komande operativnog sastava vodi jedinica sa teritorije na koju se ta komanda po ovim pitanjima oslanja. Finansijsko poslovanje obavlja se na način kako je propisano važećim propisima i prethodno opisano.

Utvrđivanje troškova operacije kao pretpostavka za efektivno i efikasno finansijsko obezbeđenje operacija

Neophodan uslov za realizovanje finansijskog obezbeđenja operacija Vojske Srbije je utvrđivanje potrebnih finansijskih sredstava za realizaciju operacije, tj. utvrđivanje troškova, odnosno cene koštanja operacije. Utvrđivanje troškova operacije vrši se u fazi pripreme operacije, pre njenog početka. Ovaj postupak, uprkos njegovoj složenosti, je neophodno sprovesti u kratkom roku.²⁶ [13] Uopšte, pod pojmom troškova podrazumeva se finansijski izraz utrošenog rada, svih sredstava i dobara i drugih davanja u cilju ostvarivanja određenih učinaka. Troškovi se, znači, utvrđuju anticipativno i osnov su za donošenje odluka.

Troškovi, odnosno cena koštanja operacije, prema pojedinim autorima, iskazuju se po:

- bruto principu i
- neto principu.²⁷ [26]

²⁵ Ministarstvo odbrane i Vojska Srbije, prema usvojenom modelu programskog finansiranja, finansira se kroz jedan program „Funkcionisanje MO i VS“.

²⁶ O složenosti ovog postupka videti šire u: Mihajlović, M., Slavković, R. i Stojanović S.: *Model utvrđivanja cene koštanja borbene operacije Vojske Srbije*, članak, Vojno delo zima/2014, Vojnoizdavački zavod, Beograd, strana 191-202.

²⁷ Videti u: Ćirković, D. i drugi, *Projektni menadžment i manevarski elementi vojnih operacija*, Zbornik Radova: *Ekonomska analiza cene koštanja operacija Vojske*, Univerzitet odbrane u Beogradu, Vojna akademija, Beograd, 2014, strana 275.

Prema navedenom u cenu koštanja operacije, po bruto principu, uključuju se svi troškovi angažovanih resursa potrebnih za ostvarivanje misije (utrošak postojećih sredstava iz magacina, uništavanje i amortizacija postojeće tehnike, troškovi postizanja operativnih sposobnosti modularnih jedinica koje ulaze u sastav operativne grupe i drugo) i neto cena koštanja operacije. Pod neto cenom koštanja operacije, po mišljenju pomenutih autora, podrazumevaju se troškovi koji proističu iz realizacije operacije, a tiču se troškova operativnog razvoja, dodatne obuke i podizanja nivoa operativnih sposobnosti jedinica, kupovine dodatne tehnike i materijala, isplate pripadajućih naknada licima angažovanim iz rezervnog sastava, troškova upotrebe sredstava iz popisa, isplata šteta i drugo što proističe direktno iz izvođenja konkretne operacije.

Ovakva klasifikacija troškova u slučaju utvrđivanja troškova operacija, sa aspekta računovodstvene teorije i značenja pojma bruto i neto troškova, nije primenljiva. Naime, pojam bruto (brutto) u sintagmi bruto trošak podrazumeva uključivanje svih troškova koji idu na osnovnu - neto cenu (porezi, transport, carinski troškovi, ambalaža, osiguranje i slično).²⁸ [28] Analizom pojma zaključuje se da ovakva klasifikacija troškova operacije nije prihvatljiva.

Ako se izvrši podela troškova sa aspekta budžeta, njihovog nastajanja i promene u slučaju planiranja i izvođenja operacije Vojske Srbije, troškovi se mogu klasifikovati na:

- fiksne (stalne) i
- varijabilne (promenljive) troškove.²⁹ [12]

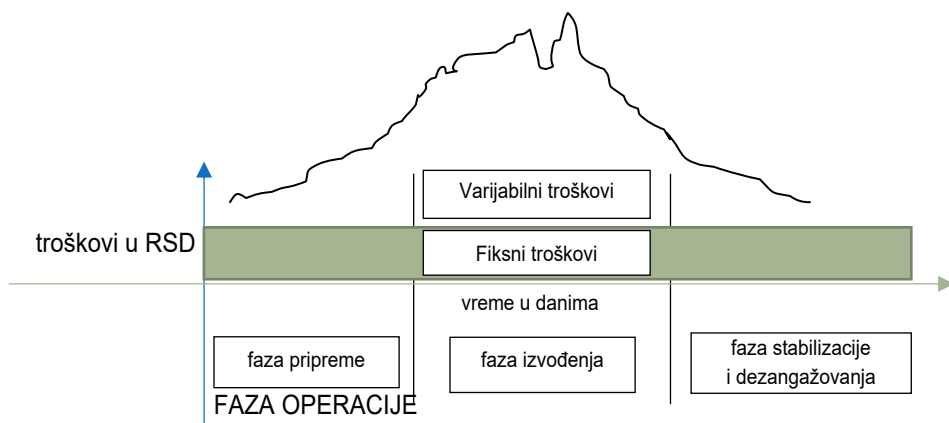
Fiksni troškovi, sa aspekta budžeta, obuhvaćeni su usvojenim zakonom o budžetu i njihova stalnost i obim ne zavise od eventualnog angažovanja jedinica Vojske Srbije u operacijama (troškovi zarada i naknada stalnog sastava, dostizanja i održavanja nivoa funkcionalnih i operativnih sposobnosti jedinica Vojske Srbije i slično). Varijabilni troškovi proističu iz pripreme i izvođenja operacije koju planira i izvodi privremeni operativni sastav koji se formira za konkretnu namenu, za šta nisu predviđena sredstva u redovnom godišnjem budžetu Republike Srbije na razdelu 210 – Odbrana (troškovi angažovanja rezervnog sastava, imovine iz popisa, mobilizacije, nabavke dodatne opreme i materijala, održavanja tehnike, lečenja i drugo). Na slici 1. prikazan je aproksimativni model strukture troškova operacije Vojske Srbije, odnosa fiksnih i varijabilnih troškova posmatranih sa aspekta budžeta, u slučaju planiranja i izvođenja operacije Vojske Srbije.

Sa aspekta finansijskog obezbeđenja operacije ovo je adekvatno klasifikovanje troškova, kao osnov za utvrđivanja i iskazivanja troškova operacije. Pre utvrđivanja obima potrebnih sredstava za izvođenje operacije (varijabilnih troškova) neophodno je da se izvrši utvrđivanje stanja raspoloživih pokretnih stvari i potrošnog materijala koje obezbeđuju modularne jedinice koje ulaze u operativni sastav i jedinice sa teritorije na kojoj se izvodi operacija, za koje je predviđeno da po privremenoj šemi logističke podrške obezbeđuju deo materijala i usluga za potrebe jedinica angažovanih u operaciji. Nosioci planiranja aktivnosti po fazama operacije utvrđuju vrste i obim aktivnosti i u saradnji sa stručnim logističkim službama iskazuju troškove operacije po aktivnostima koje proističu iz donete odluke o angažovanju (varijabilni troškovi). Navedeni troškovi se iskazuju analitički po kontima ekonomske klasifikacije koji su utvrđeni u važećem kontnom okviru koji se primenjuje na budžetski sistem.

²⁸ <https://sr.wikipedia.org/sr/>.

²⁹ Klasifikacija troškova je izvršena prema redovnosti javljanja na redovne (planirani u postupku redovnog donošenja budžeta) i vanredni, koji su posledica posebnih okolnosti. Videti u: Škarić-Jovanović, K. i Radovanović R.: *Finansijsko računovodstvo*, CID, Beograd, 2001, strana 161-163.

U nastavku se vrši obezbeđivanje sredstava za finansiranje troškova operacije u budžetu Republike Srbije, kroz redovne zakonske procedure, kako je prethodno navedeno.



Slika 1 – Struktura troškova operacije (izvor: autor)

Aktivnosti finansijskog obezbeđenja u fazi izvođenja operacije

Ukoliko su realizovane sve predviđene aktivnosti finansijskog obezbeđenja u fazi pripreme operacije, u ovoj, sa svih aspekata ključnoj fazi operacije, finansijsko obezbeđenje sastoji se iz izvršenja finansijskog plana operativnog sastava - korisnika sredstava u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije, kroz stvaranje poslovnih obaveza, vođenja poslovnih knjiga i evidencija, izrade periodičnih izveštaja i analiza i, na kraju, kontrole zakonitosti upravljanja i korišćenja sredstava u Vojsci Srbije.

Korisnik sredstava stvara obaveze prema propisima kojima se uređuje materijalno i finansijsko poslovanje u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije. Korisnik je ovlašćen da stvara obaveze do iznosa odobrenih sredstava koja su mu odobrena po odnosnoj nameni. I u ovom slučaju sredstva za finansiranje ličnih rashoda (kategorije 41 Kontnog plana) za potrebe lica angažovanih u operaciji bili bi dodeljeni na izvršenje stručnom nosiocu za pitanje u vezi statusa iz radnog odnosa radi centralizacije.³⁰ Takođe, sredstva za finansiranje rashoda opremanja i investicija (kategorije 51 Kontnog plana) za nabavku opreme za potrebe operativnog sastava koji realizuje operaciju bila bi dodeljena na realizaciju stručnom nosiocu za materijalne resurse.

Navedene aktivnosti detaljno su opisane u prethodnom poglavlju i u ovom delu rada neće biti ponovo obrazlagana.

³⁰ Programska aktivnost Administracija i upravljanje, u okviru programa Operacije i funkcionisanje Ministarstva odbrane i Vojske Srbije.

Aktivnosti finansijskog obezbeđenja nakon završetka faze stabilizacije i u toku dezangazovanja snaga

U fazi stabilizacije preduzimaju se radnje iz domena finansijskog poslovanja u relativno poznatom okruženju i preduzimaju se radnje na pripremi uslova za sprovođenje prestanka materijalnog i finansijskog poslovanja operativnog sastava po završetku operacije, u postupku rasformiranja komande privremenog operativnog sastava. Za sprovođenje ovog postupka naredbodavac izdaje naređenje o formiranju komisije sa preciznim rokovima i obavezama koje podrazumevaju sledeće:

- kompletiranje dokumentacije o promenama na pokretnim stvarima zaključno sa danom prestanka poslovanja i obezbeđivanje knjiženja,
- plaćanja dospelih obaveza zaključno sa danom prestanka poslovanja,
- obezbeđenje likvidnih isprava za realizovana plaćanja,
- rešavanje otvorenih knjigovodstvenih stavki,
- uplatu neutrošenih sredstva depozita, prihoda,
- regulisanje naplate potraživanja,
- raspravljanje nerešenih predmeta šteta,
- dostavljanje Računovodstvenom centru Sektora za FiK dokumentacije u vezi regulisanja stanja u službi lica angažovanih u privremenom operativnom sastavu,
- preuzimanje radnji iz domena materijalnog poslovanja za predaju pokretnih stvari jedinicama i ustanovama - pravnim sledbenicima,
- svođenje stanja dugovanja pokretnih stvari na nulu i
- preduzimanje drugih radnji koje su propisane u ovakvim slučajevima.

Ovim bi postupak finansijskog obezbeđenja, po izradi propisanih izveštaja, zaključno sa izveštajem o prestanku (likvidaciji) materijalnog i finansijskog poslovanja, bio okončan. Komanda privremenog sastava se rasformirava, ili vraća u okvire uobičajenog poslovanja (združena operativna komanda), a lica kojima je izvršena popuna organa finansijske službe i službi logistike u komandi operativnog sastava prestaje obaveza računopolagača za sredstva dodeljena na korišćenje operativnom sastavu. Za ta lica izrađuju se akta za regulisanje stanja u službi, upućivanjem u matične jedinice.

Zaključak

Komparativnom analizom doktrinarnih dokumenata kojima je uređena Vojska Srbije i operacije Vojske Srbije utvrđeno je da je u njima prepoznat značaj obezbeđenja Vojske Srbije i operacija koje ona izvodi, kao pretpostavka za izvršavanje postavljenih misija i zadataka. U pomenutim dokumentima finansijsko obezbeđenje ima isti sadržaj. Značajna primedba može se uputiti na doktrinarni stav istaknut u Doktrini operacija prema kojem se sva obezbeđenja odnose na fazu izvođenja operacije. Finansijsko obezbeđenje je deo procesa rukovođenja i komandovanja (ili menadžment ciklusa) u svim fazama operacije. U ovom smislu bilo bi neophodno izvršiti neophodne izmene u doktrinarnim dokumentima.

Zakonska i podzakonska rešenja iz oblasti budžetskog sistema, budžeta, finansijskog poslovanja, vođenja evidencija i drugih segmenata, koja se odnose na sistem odbrane i Vojsku Srbije, ista su sa aspekta upotrebe Vojske Srbije u miru, u uslovima vanrednog ili ratnog stanja. Znači da je isti i sadržaj finansijskog obezbeđenja i obuhvata finansijsko

poslovanje, vođenje poslovnih knjiga i evidencija i kontrolu zakonitosti raspolaganja, upravljanja i korišćenja sredstava u Vojsci Srbije. Budžetski sistem predviđa utvrđivanje aktivnosti unapred i mesta troškova korisnika sredstava budžeta, za period od najmanje jedne budžetske godine. Programska struktura korisnika budžetskih sredstava posledica je predviđanja njihovog angažovanja u budućnosti. Unutrašnja programska struktura Ministarstva odbrane i Vojske Srbije, dakle, prilagođena je predviđenoj upotrebi organizacionih celina i jedinica u unapred definisanim okvirima i okolnostima.

Usvojenim doktrinarnim rešenjima predviđeno da Vojska Srbije svoje misije i zadatke izvršava kroz formiranje privremenih operativnih sastava za konkretne namene i detaljno je normiran postupak operativnog planiranja. Operacije koje su planirane i čije je finansiranje predviđeno u ciklusu redovnog finansijskog planiranja i donošenja budžeta Republike Srbije, u delu njihovog finansijskog obezbeđenja, ne pretpostavljaju istupanje iz okvira finansijskog obezbeđenja bilo koje programske aktivnosti ili projekta, odnosno korisnika sredstava, čije potrebe se finansiraju kroz redovne budžetske procedure. Međutim, operacije koje može da planira i izvodi Vojska Srbije u konkretnim okolnostima kao odgovor na rizike i pretnje na koje po ustavnim nadležnostima treba da odgovori sistem odbrane, u uslovima mira, vanrednog ili ratnog stanja, u određenim okolnostima po značaju mogu biti presudne za očuvanje suvereniteta, ustavnog poretka, integriteta, spašavanja ljudi i imovine i slično. Takve okolnosti zahtevaju finansijska sredstva u iznosima koji prevazilaze odobrena sredstva za finansiranje redovnih potreba budžetskih korisnika. Finansijsko obezbeđenje ovakvih operacija takođe podrazumeva poštovanje propisa koji uređuju oblast finansijskog obezbeđenja uopšte. Pretpostavke koje je potrebno ispuniti za realizovanje finansijsko obezbeđenja ovih operacija podrazumeva: uspostavljanje organa finansijske službe i organa logističke podrške sa organima stručnih službi u postupku formiranja komande operativnog sastava koji planira i izvodi konkretnu operaciju, utvrđivanje potrebnih sredstava za finansiranje rashoda operacija, realizovanje finansijskog obezbeđenja u skladu sa odredbama propisa koji uređuju budžetski sistem i, na kraju, sprovođenje postupka prestanka materijalnog i finansijskog poslovanja privremenog operativne komande koja je formirana za potrebe operacije, po njenom okončanju i stvaranje pretpostavki za svođenje poslovanja na nulu i preuzimanje potraživanja i obaveza te komande od strane ustanovljenih pravnih sledbenika.

Predstavljeni ciklus finansijskog obezbeđenja operacija Vojske Srbije je jedan od mogućih koncepata, koji je u skladu sa normativnim aktima koji uređuju budžetski sistem i finansijsko poslovanje u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije, kao i doktrinarnim dokumentima kojima se uređuje finansijsko obezbeđenje operacija i Vojske Srbije uopšte. Izvršen je opis svake od faza tog ciklusa, u obimu koji ovakav rad dopušta. U radu koji bi imao karakter istraživačkog projekta moglo bi se doći do modela finansijskog obezbeđenja operacija Vojske Srbije, koji bi bio osnov za dogradnju doktrinarnih i normativnih akata, opštih i pojedinačnih, koja uređuju ovu oblast, a u cilju jasnog definisanja i stvaranja pretpostavki za efektivno i efikasno finansijsko obezbeđenje operacija koje planira i izvodi Vojska Srbije.

Literatura

- [1] Vujaklija, M.: *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta, Beograd, 1980.
- [2] *Doktrina Vazduhoplovstva i protivvazduhoplovne odbrane*, Medija centar „Obrana“, Beograd, 2012.
- [3] *Doktrina Vojske Srbije*, Medija centar „Obrana“, Beograd, 2010.

- [4] *Doktrina Kopnene vojske*, Medija centar „Obrana“, Beograd, 2012.
- [5] *Doktrina operacija Vojske Srbije*, Medija centar „Obrana“, Beograd, 2012.
- [6] *Doktrina planiranja u Vojsci Srbije*, Medija centar „Obrana“, Beograd, 2012.
- [7] *Zakon o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 99/2016.
- [8] *Zakon o budžetskom sistemu*, „Službeni glasnik Republike Srbije“ broj 54/2009, 73/2010, 10-1/2010, 101/2011, 92/2012, 62/2013, 63/2013, 108,2013, 142/2014, 68/2015, 103/2015 i 99/2016.
- [9] *Zakon o Vojsci Srbije*, „Službeni glasnik RS“ broj 116/2007, 88, 2009, 101/2010 – dr. zakon, 10/2015 i 88/2015 – odluka US104/2009 i 10/2015.
- [10] *Zakon o Ministarstvima*, „Službeni glasnik RS“ broj 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 i 62/2017.
- [11] *Zakon o odbrani*, „Službeni glasnik RS“ broj 116/2007, 88, 2009, 104/2009 i 10/2015.
- [12] Jovanović-Škarić, K. i Radovanović, J.: *Finansijsko računovodstvo*, CID, Beograd, 2001.
- [13] Mihajlović, M., Slavković, R. i Stojanović S.: *Model utvrđivanja cene koštanja borbene operacije Vojske Srbije*, članak, Vojno delo zima/2014, Vojnoizdavački zavod, Beograd, strana 191-202.
- [14] *Pravilnik o materijalnom poslovanju u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije*, „Službeni vojni list“, broj 29/2014 i 9/2017.
- [15] *Pravilnik o finansijskom poslovanju u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije*, „Službeni vojni list“, broj 17/2011, 3/2013, 12/2014 i 9/2017.
- [16] *Pravilnik o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem*, „Službeni glasnik RS“ broj 103/2011, 10/2012, 18/2012, 95/2012, 22/2013, 48/2013, 61/2013, 63/2013, 106/2013, 120/2013, 20/2014, 64/2014, 81/2014, 117/2014, 128/2014, 131/2014, 32/20-15, 59/2015 i 63/2015.
- [17] *Pojmovnik funkcionalnih doktrina i doktrina vidova Vojske Srbije*, Medija centar „Obrana“, Beograd, 2012.
- [18] Slavković, R. i Talijan, M.: *Vojna operacija kao projekat*, članak, Vojno delo leto/2012, Vojnoizdavački zavod, Beograd, strana 130.
- [19] Slavković, R., Talijan, M. i Jelić, M.: *Projektovanje vojnih operacija*, članak, Vojno delo zima/2012, Vojnoizdavački zavod, Beograd, strana 129-139.
- [20] *Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ broj 88, 2009.
- [21] *Strategija odbrane Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ broj 88, 2009.
- [22] Todorović, J., Đuričin, D. I Janošević, S.: *Strategijski menadžment*, Institut za tržišna istraživanja, Beograd, 2000).
- [23] Trandafilović, S. i Knežević, M.: *Finansiranje sistema odbrane i programsko budžetiranje*, Medija centar „Obrana“, Beograd, 2013.
- [24] *Uputstvo o materijalnom knjigovodstvu u Ministarstvu odbrane i Vojsci Srbije*, „Službeni vojni list“, broj 12/2015.
- [25] *Ustav Republike Srbije*, „Službeni glasnik RS“ broj 98, 2006.
- [26] Ćirković, D., Jurišić, I., Tanasković, D. i Stojanović, Lj.: *Projektni menadžment i manevarski elementi vojnih operacija*, Zbornik Radova: *Ekonomska analiza cene koštanja operacija Vojske*, Univerzitet odbrane u Beogradu, Vojna akademija, Beograd, 2014.
- [27] , pristupljeno 24.04.2017. godine i
- [28] <https://sr.wikipedia.org/sr/>, pristupljeno 18.03.2017. godine