

# КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА ТРОШКОВА СИСТЕМА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И ЗЕМАЉА ЧЛАНИЦА НАТО-А

Милан Михајловић\*

Јелена Пековић\*\*

Иван Вељковић\*\*\*

Достављен: 13. 03. 2023.

Кориговано: 14. 06 и 18. 08. 2023.

Прихваћен: 31. 08. 2023.

Језик рада: Српски

Тип рада: Прегледни рад

DOI број: 10.5937/vojdela2303013M

Анализом тренутног стања буџетских средстава која се издвајају за потребе финансирања система одбране Републике Србије, у раду су, с једне стране, приказана теоријска сазнања о буџетској процедури, а, с друге стране, извршена је компаративна анализа трошкова система одбране наше земље и трошкова одбране суседних држава и појединих земаља чланица НАТО-а. Због специфичности финансирања одбране кроз буџетска издвајања, а тиме и строго финансијску дисциплину и контролу, циљ рада јесте да сагледа могућност ефикаснијег коришћења средстава јавних расхода, како кроз призму планирања, тако и кроз реализацију и извршења средстава у систему одбране. Такође, указано је на проблеме у извршењу буџета, неопходност доброг планирања и адекватне расподеле буџетских средстава, као и на важност постојања повољне структуре одбрамбених расхода, ради побољшања постојећег стања у Министарству одбране и Војсци Србије. Закључци спроведеног истраживања иницирају да се дугорочан успех у реализацији циљева у погледу вођења расхода и ефикасног решавања отворених ставки може остварити само помоћу дефинисања и имплементације одговарајуће финансијске стратегије.

Кључне речи: *буџет, буџетски систем, финансирање, расходи, трошкови*

\* Универзитет одбране у Београду, Војна академија, Београд, Република Србија, milan.mih83@gmail.com, <http://orcid.org/0000-0002-4975-9742>

\*\* Универзитет одбране у Београду, Војна академија, Београд, Република Србија, <https://orcid.org/0000-0002-7528-8286>

\*\*\* Министарство одбране Републике Србије, Сектор за људске ресурсе, Београд, Република Србија, <https://orcid.org/0009-0005-6556-9091>

## Увод

Систем финансирања трошкова одбране проучава се кроз историју људског друштва и обухвата истраживање одбрамбених проблема различитих привредних области. Генерално, одбрана се третира као јавно добро националне економије, али се, такође, мора имати у виду да одбрамбена економија анализира и међузависност између одбране и националне привреде у различитим аспектима.

После хладног рата, смањење издатака за одбрану сматрано је такозваном „мировном дивидендом“, а издвајање средстава за финансирање трошкова одбране сматрало се теретом за привреду. Међутим, у данашње време свет се све чешће суочава са неконвенционалним сукобима, као што су терористички напади, који изискују разматрање система одбране са нове тачке гледишта и промену мера безбедности. Након ере мировног бонуса, глобални војни расходи су нагло ескалирали упркос одређеном паду војног особља широм света.

Потреба за достизањем највишег нивоа спремности и способности система одбране за његову употребу условљена је одлукама државног врха изражених кроз националне интересе. Реализација овако постављеног циља условљена је ограничењима финансијске природе. Финансирање система одбране Републике Србије, као директног корисника буџетских средстава, превасходно је регулисано Законом о буџетском систему Републике Србије, јер се утврђује Законом о буџету Републике Србије за дату годину.

Овај рад има двоструки циљ. Основни циљ истраживања јесте да се компаративном анализом трошкова система одбране Републике Србије, њених суседних држава и појединих земаља чланица НАТО-а сагледају могућности за ефикасније и ефективније коришћење јавних расхода који се издвајају за потребе система одбране док је посебан циљ да се утврди проблем расподеле буџетских средстава и укаже на структурирање повољнијег распореда одбрамбених расхода ради унапређивања постојећег стања у Министарству одбране и Војсци Србије.

У првом делу рада детаљно су описана буџетска процедура и њене фазе, у другом делу тежиште је на изворима финансирања система одбране и класификацији расхода одбране према врстама издатака, док је у трећем делу извршена компаративна анализа трошкова система одбране Републике Србије са трошковима одбране суседних држава и појединих земаља чланица НАТО-а у 2021. години. У закључку рада сагледан је актуелни тренд у структури расхода одбране и дате су препоруке за његово унапређивање.

## Буџетска процедура у фази расподеле финансијских средстава систему одбране

Буџетски систем у Републици Србији уређен је Законом о буџетском систему, а детаљније је разрађен низом подзаконских аката, којима се уређује класификација прихода, примања, расхода и издатака, буџетско рачуноводство и

друго. На тај начин обезбеђује се интегритет буџетског система Републике Србије путем заједничког правног основа (Stanojević & Milunović, 2020). Буџет је финансијски израз свеобухватних планова у којем су изражени приходи и расходи планирани за једну годину, а који се користе за постевалуацију перформанси организације (Gates & Germain, 2015). Буџетска процедура је законски одређена делатност овлашћених органа за поступак састављања, утврђивања, доношења и извршења буџета. Чини је неколико фаза (Pešić & Miljković, 2020):

1. припрема и израда буџета (буџетска иницијатива, планирање расхода и прихода буџета, израда нацрта и предлога буџета),
2. доношење буџета,
3. извршавање буџета,
4. контрола извршавања буџета.

### *Припрема и израда буџета*

Рад на нацрту буџета је важна фаза због тога што свака влада кроз овај процес прецизира начела и дефинише природу буџетске политике и утврђује сврху и интензитет интервенција у јавни и привредни сектор (Arsić et al., 2009).

За послове прибављања информација, њихову обраду и припрему плана расхода и расхода одређена је надлежна државна служба (Rouanet, 2023). У Републици Србији, као и у већини земаља, за то је задужено министарство надлежно за послове финансија, односно министарство финансија. На нивоу општина и градова то је посао секретаријата или службе за финансије. Уобичајено је да полазна основа, ипак, буде завршни рачун за претходну годину, бар што се тиче буџетских позиција. Међутим, „ваљани буџет” полази од основних принципа фискалне политике једне земље (Dash & Ansari, 2022; Ivanova & Ristić, 2020). Он је најчешће сродан са осталим економским и финансијским законима донетим у претходном периоду, а на основу пројектоване економске политике. У принципу, за планирање буџета користе се три методе (Roseen & Gauer, 2011: 51):

- метода аутоматског планирања, која се састоји у директном преношењу ставки из претходног буџета у нови (пошто није валидна одбачена је у пракси),
- метода директног процењивања, где је полазна тачка претходни буџет и то онај остварени део прихода и расхода, уз корективне факторе (раст индустријске производње, трговински биланс, бруто доходак, инфлациони индекси),
- индиректна метода, која на основу претходног буџета узима у обзир и податке прибављене од корисника буџетских расхода, за шта се користи предрачун. Корисници средстава су дужни да доставе податке као што су обим и структура запослених, обим и врста материјалних трошкова, ниво средстава намењених текућем и инвестиционом одржавању, као и ниво средстава потребних за нове инвестиције.

У новије време, постоји тенденција повезивања фазе припреме буџета са општом економском политиком планираном за дужи рок (пар или неколико година), како би се створила кохерентна основа и за буџетско планирање и за економску политику (Golubović & Janković, 2023). Министарство финансија изра-

ђује нацрт буџета и доставља га Влади на разматрање. Она овај нацрт разматра и доноси одлуку о буџету. Нацрт буџета садржи предрачун прихода, предрачун расхода, биланс, посебан и нормативни део. Поступак припреме буџета започиње израдом меморандума о економској и фискалној политици за одређену буџетску годину, а завршава се законом о буџету који доноси Народна скупштина Републике Србије (Marjanović & Radojević, 2011).

### *Одобрење и доношење буџета*

Влада доставља предлог буџета Народној скупштини, а затим га посланицима образлаже представник Министарства финансија. У пракси Републике Србије, овде је реч о предлогу закона који може претрпети измене амандманима. Тада се гласа за буџет и, по његовом изгласавању, објављује се у Службеном гласнику. Неопходно је да буџет буде донет пре почетка буџетске године (Morgan, 2022), јер ће се, у супротном, примењивати, реципрочно, постојећи буџет, о чему Влада доноси одлуку. У пракси овај период траје најдуже три месеца.

У процесу извршења буџета може се констатовати неправилност донетог буџета. У том случају Влада припрема предлог измена – ребаланс буџета и доставља га Народној скупштини на усвајање. Постоје бројни контролисани и неконтролисани фактори који утичу на одлуку о доношењу буџета и сваки од њих мора бити оцењен и узет у разматрање у процесу (Isaac et al., 2015).

Фискална година у Републици Србији поклапа се са календарском годином и траје од 1. јануара до 31. децембра. Ипак, буџетски процес је дуготрајан и припрема Закона о буџету Републике за наредну годину почиње већ 15. фебруара текуће године, када министар надлежан за послове финансија даје инструкције буџетским корисницима како да дају предлоге приоритетних области за финансирање у наредној години. Поступак припреме и доношења буџета и финансијских планова извршава се према буџетском календару, а треба да се заврши до 15. децембра, како би буџетска година отпочела на време, од 1. јануара (Vladisavljević & Pešić, 2018).

### *Извршење буџета*

Извршење буџета представља остваривање прихода, с једне стране, и финансирања потреба корисника буџетских средстава, с друге, како је буџетом предвиђено (Baas et al., 2018). Буџет се може примењивати тек након његовог усвајања (Pešić & Miljković, 2020: 25). Уколико је буџет добро припремљен може да се реализује, али уколико је лоше припремљени он се, готово без изузетка, лоше реализује (Anđelković, 2010). Уколико је донет пре почетка буџетске године примењиваће се на почетку године. Буџет донет у току године може се примењивати тек након његовог доношења и објављивања у Службеном гласнику.

Процес извршења буџета започиње првом уплатом у корист јавних прихода. Обезбеђивањем средстава стварају се услови за извршење расходне стране, о че-

му се старају надлежни органи, односно органи државне управе који воде рачуна о буџетском извршавању и имају право да располажу прикупљеним средствима (Khudaykulova et al., 2022). Они ће, на основу плана извршења, преносити средства корисницима буџета који могу бити директни и индиректни. Индиректни корисници обично корисници добијају ова средства посредством надлежног министарства, фондова или заједничких организација. Ове организације акумулирају средства и преносе их индиректним корисницима на основу посебног одобрења. На тај начин постиже се непосреднија контрола трошења буџетских средстава.

Зависно од функције коју обављају у процесу извршења буџета, органи државне управе могу имати улогу наредбодавца или рачунополагача. Наредбодавци имају овлашћења да располажу средствима у буџету. Они доносе наредбе за исплату средстава, то јест распоређивање уплаћених јавних прихода. Рачунополагачи су органи државне управе који прикупљају средства, извршавају расходе по налогу наредбодавца или рукују буџетским средствима (Kostić, 2020). Ова овлашћења су подељена између неколико органа државне управе, а њихов највећи део припада органима Министарства финансија, и то Управи за трезор и Пореској управи. Они могу управљати средствима само на основу налога наредбодавца.

Распоређивање средстава одвија се на основу периодичних планова. Најпре се израђују тромесечни планови, а, по потреби, месечни планови. Надлежни органи воде рачуна и о динамици уплате јавних прихода. У периоду слабе наплате одређених облика јавних прихода, односно тренутног буџетског дефицита, Влада мора интервенисати задуживањем код Народне банке или предлогом за повећање одређених акциза или других буџетских прихода. Овај предлог се подноси Народној скупштини у облику закона о изменама и допунама закона.

## *Контрола извршавања буџета*

Огромна буџетска средства која захватају око половине националног дохотка представљају, у основи, његову прераспodelу и потрошњу. Благовремено прикупљање тих средстава и оптимално задовољавање друштвених потреба, као и њихова рационална употреба, штедња и планирање, захтевају специфичну контролу над свим органима којима је поверено прикупљање, руковање и трошење јавних средстава (Kurniawan & Soediantono, 2022). У извршењу буџета постоји могућност појаве прекорачења, нерационалне употребе средстава, промене намене у коришћењу, расипање друштвених средстава и сл., па је неопходна специфична контрола приликом њиховог формирања и коришћења. У Републици Србији буџетску контролу врши буџетска инспекција, а ревизију надлежна ревизорска институција (Stoilkov & Ivanova, 2017).

С обзиром на све фазе кроз које пролази буџет, од иницијативе до извршења, те бројне и разноврсне новчане токове, његова контрола се није могла препустити једном органу, јер *„да би била ефикасна – она мора бити вишеструка“* (Lovčević, 1975). С друге стране, она мора да се врши у свим фазама буџетског циклуса, да би се могли обухватити сви органи ангажовани у извршењу буџета и све фазе

кроз које пролазе финансијска средства. Влади и другом представничком органу дата су пуна овлашћења да одобрава и извршава буџет. Међутим, у свим државама законодавац задржава право контроле, како би се уверио у правилно коришћење средстава буџета. Право контроле обично припада оном органу који га је и донео. Како је то обично парламент, обично се организује одређено тело које ће припремити материјале за контролу и извршити је у име парламента.

Основни облици контроле извршења буџета, према времену и начину деловања, јесу превентива – претходна и накнадна контрола (Grbić & Jovanović, 2020). Послови контроле употребе средстава за финансирање јавних расхода обављају се у оквиру Министарства финансија, односно надлежног органа управе за послове финансија (буџетска инспекција), коју врши буџетски инспектор. Ради обезбеђења законитог и правилног извршења буџета, буџетска инспекција обавља непосредну контролу утрошка средстава за поједине намене, као и контролу финансијског и материјалног пословања корисника средстава буџета. Под непосредном контролом утрошка средстава за поједине намене подразумева се контрола обрачунавања, исплаћивања, преноса и наменског коришћења средстава (Röhl et al., 2023). Уколико се непосредном контролом утврде одређени недостаци, буџетска инспекција ће предложити кориснику средстава мере и рокове за њихово отклањање. Ако у предвиђеном року корисник не поступи по предложеним мерама, спровешће их орган надлежан за ревизију јавних расхода. О извршеној контроли надлежни контролни орган подноси извештај уз завршни рачун.

По истеку године у којој је буџет примењиван приступиће се изради завршног рачуна буџета, који представља контролу буџетске године (период од 1. јануара до 31. децембра). Нацрт завршног рачуна саставља Министарство финансија у форми закона. Нацрт закона се доставља Влади до краја фебруара наредне године за претходну годину, а влада доставља предлог закона Скупштини на разматрање и усвајање. На тај начин завршни рачун представља и инструмент контроле извршења буџета од стране Народне скупштине.

## Извори финансирања система одбране

Императив политике финансирања сваког друштва јесте финансирање система одбране из домаћих извора. Међутим, у ситуацијама када је угроженост земље таквог интензитета да се не могу обезбедити потребна средства из домаћих фондова, дозвољено је и ангажовање иностраних извора (Kostić et al., 2018). Финансирање расхода одбране представља новчано изражавање материјалног подмиривања потреба одбране (Miletić, 2009). Извори финансирања издатака система одбране могу се поделити на мирнодопске и ратне, с једне стране, односно на основне и остале изворе финансирања расхода, с друге стране. Основни вид финансирања расхода јесу приходи из буџета (Emad Fadoul et al., 2023), док остали извори финансирања обухватају сопствене приходе, донације, помоћи, зајмове и остале изворе.

Уколико се у разматрање узме чињеница да систем одбране представља део друштвеног система, основни извори његовог финансирања морају бити исти као и за финансирање укупне јавне потрошње, односно извор његовог финансирања је друштвени бруто производ остварен у текућем периоду. Кентор и Кик су у свом истраживању из 2008. године доказали да повећање војних издатака по војнику повећава друштвени бруто производ по глави становника (Kentor & Kick, 2008). У својој веома опсежној студији Андо је навео податке 109 економија, од којих је тридесет земаља било чланица Организације за економску кооперацију и развој и утврдио да економије расту са повећањем издатака за одбрану (Ando, 2009).

### *Расходи система одбране и њихова класификација према врстама издатака*

Основно опредељење у пројектовању финансирања система одбране јесте да се обезбеди изградња потребних способности елемената система одбране уз што повољнију структуру расхода (Fischer et al., 2023). Расходи одбране у већини земаља разврставају се кроз три дела: они који се односе на персонал, на оперативне трошкове и на инвестициона издвајања. Оптималном структуром расхода подразумева се однос 40% : 30% : 30% (персонални/оперативни/инвестициони), док се повољним сматра и однос 50% : 30% : 20% (Kostić et al., 2018). Све што је изнад 50% за персоналне издатке сматра се преобимним, као и што је све испод 20% за инвестиције – недовољно.

Буџет система одбране извршава се као део буџета Републике Србије и на основу Правилника о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу. Он се прати кроз три групе:

- персоналне расходе (плате, додаци, накнаде и поједина социјална давања запосленима);
- оперативне расходе (живот и рад јединица и установа);
- издатке за инвестиције (*издаци за инфраструктуру*: куповина, изградња и капитално одржавање зграда и објеката, *издаци за опремање* наоружањем и војном опремом, модификација средстава НВО, генерални ремонт и робне резерве).

Структура трошкова којој се тежи треба да омогући већи удео у укупним трошковима дела који се односи на инвестиције и оперативне трошкове, уз истовремено смањење учешћа персоналних трошкова. Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (ППБИ) јесте процес управљања ресурсима одбране који на савремен, систематичан и ефикасан начин повезује циљеве и резултате. Најзначајнији део процеса ППБИ-а јесте фаза буџетирања којом се исказују потребна финансијска средства за реализацију планираних активности, пројеката и програма у оквиру главних програма (Knežević, 2008).

## Компаративна анализа трошкова система одбране Републике Србије и земаља чланица НАТО-а у 2021. години

Компаративна анализа трошкова извршена је ради сагледавања и поређења одбрамбених параметара Републике Србије са одбрамбеним параметрима суседних држава и земаља чланица НАТО-а које имају приближно исти број становника или површину територије као Република Србија (Белгија, Грчка, Летонија, Литванија, Португал и Чешка). На тај начин стиче се слика о бројној величини и издацима Републике Србије у поређењу са оружаним снагама НАТО земаља и државама из окружења чије су поједине карактеристике приближне вредностима Србије. Оваква компаративна анализа финансирања расхода за одбрану има за циљ да покаже где се налази систем одбране Републике Србија у односу на посматране земље, али и да се сагледају искуства страних земаља. Страна искуства увек су један од фактора утицаја приликом пројектовања војне организације, из најмање два разлога. Прво, због тога што се неке од страних оружаних снага могу сматрати потенцијалним противником и, друго, као искуство које може бити примењено у сопственој пракси.

Последњих година присутан је тренд смањења трошкова одбране у многим државама. Разлози за то су економска криза, COVID-19, али и измењен карактер изазова и претњи безбедности. Ради потпуног сагледавања трошкова одбране појединих држава неопходно је узети у обзир више различитих показатеља, као што су: удео трошкова одбране у бруто домаћем производу, укупни трошкови одбране, трошкови одбране у односу на број становника, трошкови одбране по војнику и структура трошкова система одбране.

За спровођење компаративне анализе одбрамбених параметара подаци су прикупљени методом анализе садржаја из Решења о финансирању МО РС за 2021. годину и доступних извора (GBS, 2023; IMFWE, 2023; NATO, 2023), а приказани су у табели 1.

Табела 1 – Издаци за финансирање система одбране Републике Србије, суседних држава и земаља чланица НАТО-а у 2021. години (\* – у милионима УСД)

Држава	Површина km <sup>2</sup>	Број становника	Активни састав ОС	Трошкови одбране*	% БДП	Издаци по војнику	Издаци по становнику
Белгија	30.528	11.320.515	25.200	5.173	1,10	205.278	457
Грчка	131.940	10.944.407	107.600	4.785	2,58	44.470	437
Летонија	64.589	1.966.176	7.000	722	2,32	103.143	367
Литванија	65.200	2.870.087	16.300	1.118	2,28	68.589	390

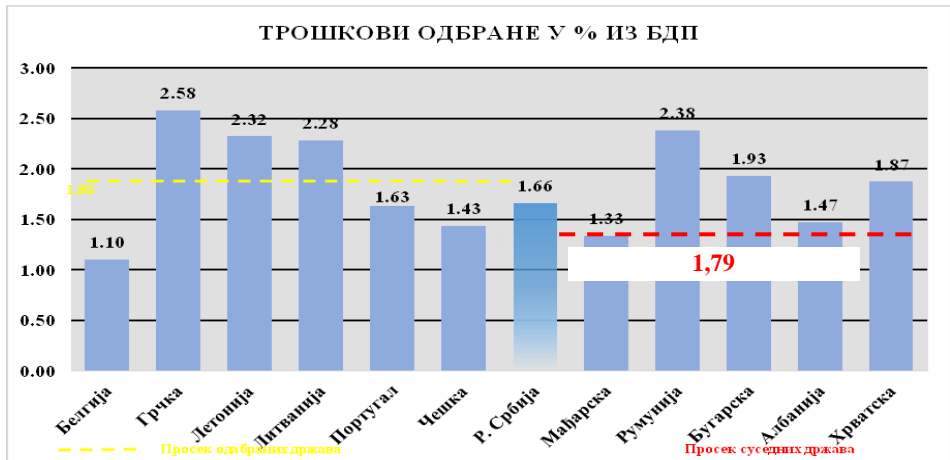


Држава	Површина km <sup>2</sup>	Број становника	Активни састав ОС	Трошкови одбране*	% БДП	Издаци по војнику	Издаци по становнику
Португал	92.391	10.336.503	28.700	3.472	1,63	120.976	336
Чешка	78.866	10.512.400	26.800	3.038	1,43	113.358	289
<b>СРБИЈА</b>	88.499	8.737.371	24.984	1.009	1,66	40.386	115
Мађарска	93.030	9.845.142	22.700	1.829	1,33	80.573	186
Румунија	238.391	19.511.000	64.500	5.498	2,38	85.240	282
Бугарска	110.994	7.134.564	25.600	1.195	1,93	46.680	167
Албанија	28.748	2.876.591	6.700	210	1,47	31.343	73
Хрватска	56.594	4.284.889	15.200	986	1,87	64.868	230

(Извор: Припреми аутор према GBS, 2023; IMFWE, 2023; NATO, 2023)

### Удео трошкова одбране у бруто домаћем производу

На графичком приказу 1 наведени су подаци о процентима друштвеног бруто производа који се издвајају за финансирање трошкова система одбране.



Графички приказ 1 – Удео трошкова система одбране у БДП-у наведених држава у 2021. години

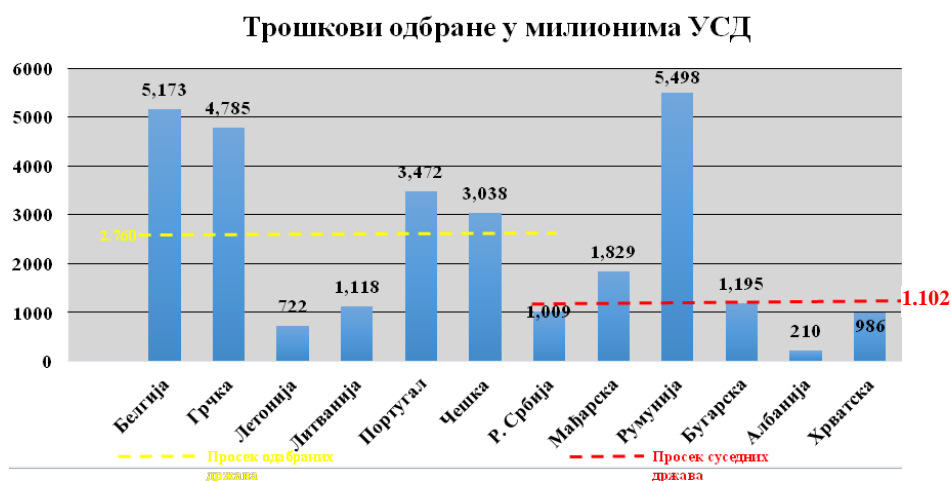
(Извор: Припремио аутор према GBS, 2023; IMFWE, 2023; NATO, 2023)

Од држава које су анализиране за потребе овог истраживања, највећа издвајања за одбрану у БДП-у има Грчка, у висини од 2,58%, а најмања Белгија – 1,10% и Чешка у износу од 1,43% БДП-а. У 2021. години Република Србија је забележила испод просечна издвајања за финансирање трошкова система одбране у односу на суседне земље. Просечан удео трошкова одбране суседних држава износи 1,79% БДП-а. Однос трошкова одбране и БДП-а највећи је у Румунији – 2,38% и Бугарској, где износи 1,93% БДП-а, а најмањи у Мађарској – 1,33% БДП-а. Вредности посматраног параметра који се односи на суседне државе су уједначене; једино израженије одступање забележено је код Мађарске и Албаније, код којих је вредност овог параметра нижа од просека у суседству.

### Укупни трошкови одбране

На графичком приказу 2 наведени су трошкови одбране земаља чланица НАТО-а и суседних држава у 2021. години. Највеће трошкове одбране, на примеру анализираних држава, има Белгија, у износу од 5.173 милиона УСД, а следе је Грчка – 4.785 милиона УСД и Португал са 3.472 милиона УСД. Најмање трошкове за одбрану издвајају Летонија – 722 милиона УСД и Литванија – 1.118 милиона УСД.

Трошкови одбране Републике Србије нижи су од износа трошкова одбране већине анализираних држава, изузимајући Летонију. Узимајући у обзир критеријум за одређивање сличности (површина, број становника), очекивано је да ће се и трошкови одбране кретати у истом распону. Међутим, то није случај ни са једном посматраном државом изузев Летоније, док Белгија, Грчка, Португал и Чешка имају изражено позитивно одступање трошкова одбране у односу на Републику Србију.



Графички приказ 2 – Укупни трошкови одбране наведених држава  
 (Извор: Припремио аутор према GBS, 2023; IMFWE, 2023; NATO, 2023)

Трошкови одбране суседних држава варирају од земље до земље. Најмања издвајања за одбрану има Албанија, у висини од 210 милиона УСД, а највеће Румунија – 5.498 милиона УСД. Трошкови одбране Републике Србије у 2021. години износили су 1.009 милиона УСД.

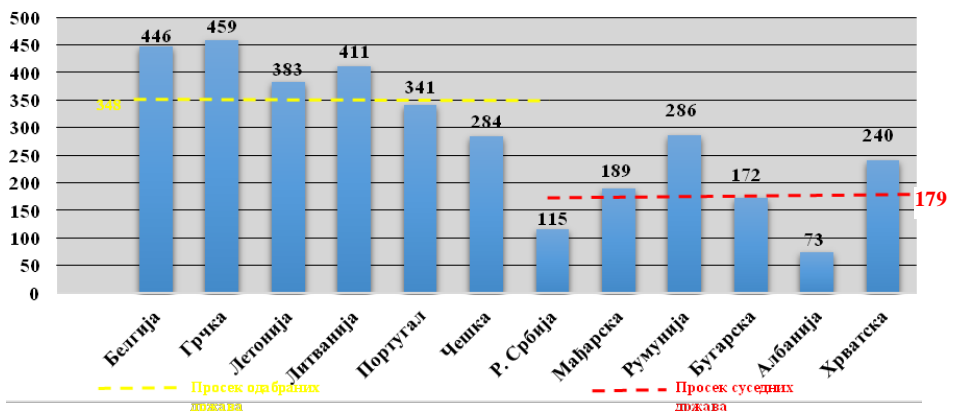
У односу на суседе, Србија има мање трошкове одбране од Румуније, Мађарске и Бугарске, а веће од Хрватске и Албаније. У односу на просечну вредност посматраног параметра за суседне државе које су чланице НАТО-а, а која износи 1.102 УСД, приметна је уједначеност издвајања за одбрану код свих држава, изузев код Румуније код које постоји знатно позитивно одступање од просека и негативно одступање код Албаније. Због великог одступања у трошкови-ма одбране суседних земаља аритметичка средина не показује реалну средњу вредност, па је за просечне трошкове израчуната медијана.

### Трошкови одбране по глави становника

На графичком приказу 3 примећују се разлике у просечним трошковима одбране наведених држава по глави становника. Највеће трошкове по глави становника имају Грчка – 459 УСД и Белгија у износу од 446 УСД, а најмање има Чешка и они износе 284 УСД. Република Србија има убедљиво најмање трошкове одбране по глави становника, чак три до четири пута ниже од просека посматраних држава.

Анализирајући суседне државе по параметру трошкови одбране по глави становника, просечна вредност износи око 179 УСД. Највеће трошкове одбране по глави становника има Румунија – 286 УСД, а следи је Хрватска са 240 УСД. Најмање трошкове има Албанија – 73 УСД, док је Србија прилично испод просека са 115 УСД.

Издаци одбране по становнику у УСД



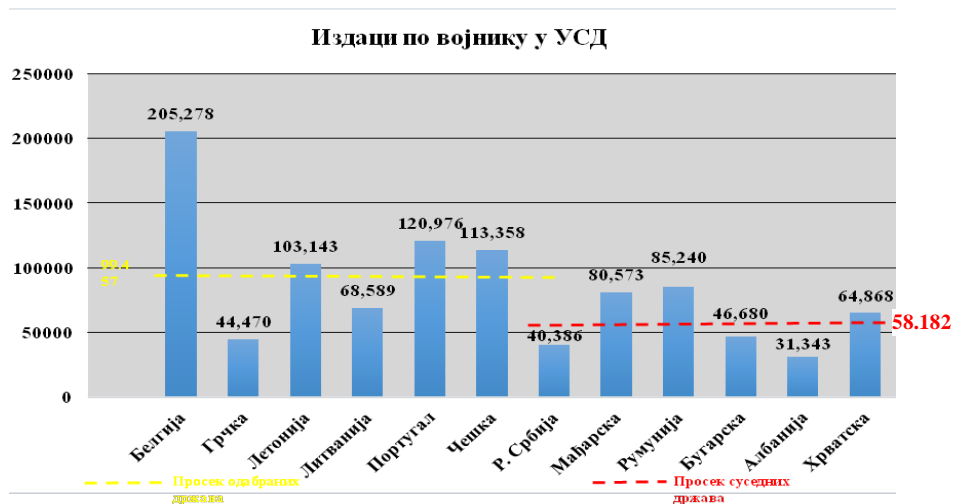
Графички приказ 3 – Просечни трошкови одбране по становнику наведених држава

(Извор: Припремио аутор према GBS, 2023; IMFWE, 2023; NATO, 2023)

## Трошкови одбране по војнику

На *графичком приказу 4* наведени су просечни трошкови одбране по војнику на одабраном узорку земаља. Највеће трошкове одбране по војнику има Белгија – 205.278 УСД, а најмање Грчка – 44.470 УСД. Португал, Чешка и Летонија су на уједначеном нивоу трошкова, док Литванија има испод просечне вредности трошкова.

На примеру суседних држава, приближно исте трошкове у односу на Републику Србију има једино Грчка, док остале државе имају изразито веће трошкове одбране по војнику. У вредности трошкова одбране по војнику за суседне државе предњаче Румунија са 85.240 УСД, одмах затим је следи и Мађарска са 80.573 УСД, док просечан износ трошкова износи 58.182 УСД. Веће трошкове одбране по војнику у односу на Србију имају све суседне државе изузев Албаније.



Графички приказ 4 – Просечни трошкови одбране по војнику у наведеним државама  
(Извор: Припремио аутор према GBS, 2023; IMFWE, 2023; NATO, 2023)

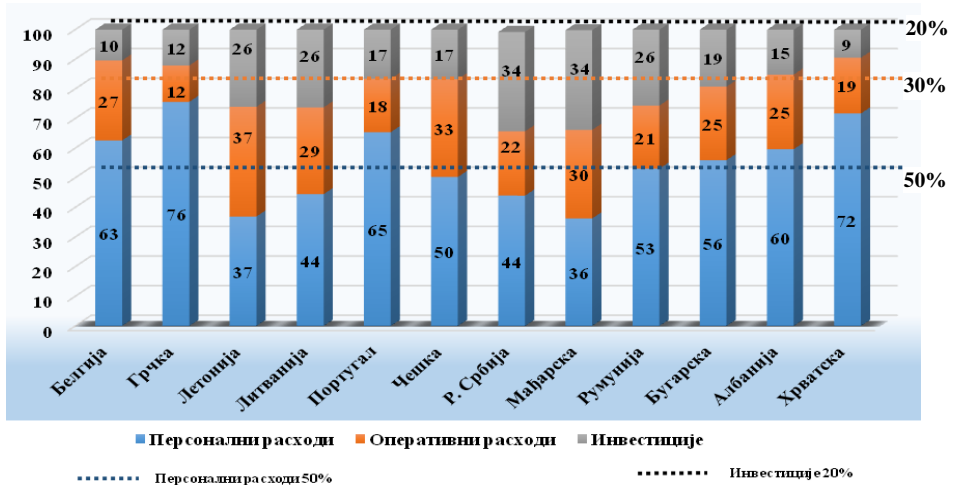
## Структура расхода система одбране

Као што је већ истакнуто, трошкови одбране у већини земаља посматрају се кроз три призме (издаци за персонал, оперативни трошкови и инвестиције), где је одређен њихов међусобни однос кроз оптималну, повољну, односно неповољну структуру у укупној структури расхода. Компаративном анализом расхода одбране посматраних држава, уочено је да повољнију структуру расхода одбране у односу на издатке за одбрану Републике Србије имају једино Литванија и Чешка (персонални трошкови – 44%; оперативни трошкови – 22% и инвестиције – 34%).

Као што се на *графичком приказу 5* може уочити, најповољнију структуру трошкова одбране међу суседним државама има Бугарска (персонални трошкови – 56%; оперативни трошкови – 25% и инвестиције – 19%), а најнеповољнију Хрватска (персонални трошкови – 72%; оперативни трошкови – 19% и инвестиције – 9%).

На висину издвајања средстава за финансирање одбране утичу *екстерни фактори*, попут геополитичког амбијента окружења, степен „угрожености” саме државе, а такође и савремена схватања и тренд финансирања одбране у државама окружења. Међутим, финансирање система одбране у највећој мери зависи од *интерних фактора* друштва, односно могућности државе да издвоји средства из бруто домаћег производа у одређеном износу за потребе одбране. Ако се при томе узме у обзир да су „конкурентске алтернативе” одбрани и средствима за њено финансирање делатности јавног сектора, као што је образовање, здравство или социјална заштита, са високо вреднованим циљевима и захтевима, намеће се потреба да је неминовно увећање политичког притиска за заштиту таквих тежњи.

Структура трошкова одбране у %



Графички приказ 5 – Структура трошкова одбране наведених држава  
(Извор: Припремио аутор према GBS, 2023; IMFWE, 2023; NATO, 2023)

Расположење политичких чинилаца у држави, као интерних фактора друштва, огледа се и у чињеници да се Закон о буџету усваја и доноси у скупштинској процедури, што указује на то да од тренутног односа политичких снага, као и од њиховог „третмана и расположења” према одбрани, као функцији државе, зависи и то колики ће бити њен буџет. Дакле, финансирање расхода одбране зависи од достигнутог нивоа привредног развоја земље и висине оствареног бруто домаћег произво-

да, али и од споменутих интерних и екстерних фактора. На основу добијених резултата извршене компаративне анализе закључено је да је проценат издвајања из БДП-а за потребе одбране константно испод 2%, али да се бележи тренд позитивног раста, који је у претходним годинама све ближи циљној вредности.

У поређењу са другим земљама, трошкови одбране Републике Србије, процентуално исказани у БДП-у, приближно су на нивоу просека како одабраних, тако и суседних земаља чланица НАТО-а. Међутим, просечни трошкови одбране Републике Србије по становнику и по броју војника знатно су нижи у односу на државе релевантне за поређење, као и већине земаља у окружењу. Када је реч о самој структури, карактеристичне државе имају врло различиту структуру трошкова одбране. Она је код већег броја држава неповољна и не обезбеђује адекватан развој система. Република Србија се налази приближно на нивоу просека суседних држава, са забележеним трендом побољшања односа у самој структури трошкова, као и укупном издвајању за потребе одбране, што је релативно повољно и даје могућност за оптималан развој система одбране, а тиме и војске.

## Закључак

Пројектовани систем одбране треба да буде рационалан, ефикасан и оспособљен да елиминира оружану угрожавање безбедности, да активно допринесе изградњи и јачању повољног безбедносног окружења и унапреди партнерске односе на мултилатералној (НАТО, ОЕБС, УН и др.) и билатералној основи. Да би систем могао да одговори на ове захтеве, војска мора да буде модерно опремљена и организована, економски одржива, примерена потребама друштва које штити и времена у којем делује и способна да успешно реализује додељене мисије и задатке. Како би пројектовани систем одбране био и остварив, неопходно је извршити рационализацију трошкова путем оперативне ефикасности, ефективности и економичности доносиоца одлука система одбране, охрабрен политичком подршком, али и испраћен одговарајућом стратегијом.

Оперативна ефикасност, ефективност и економичност само тренутно решавају проблем. Оне услед неизвесности и неодређености (неминовни пратиоци дугорочних планова и стратегија) помажу да се превазиђу проблеми и ризици који настају на путу реализације дугорочних планова и стратегија. Дугорочно посматрано, успех у реализацији циљева у погледу вођења расхода и ефикасног решавања отворених ставки може се остварити само помоћу дефинисања и имплементације одговарајуће стратегије. Узимајући у обзир сву специфичност финансирања одбране, која проистиче из поменутих карактеристика саме војне организације, менаџмент одбране, у сарадњи са политичким представницима власти, пред собом има задатак да створи повољне услове за дефинисање достижних планова и адекватних стратегија усклађених са реалним финансијским могућностима и неодложним потребама.

Циљ овог рада јесте, пре свега, да укаже на уочене недостатке у финансирању расхода система одбране и идентификовању могућности за његово уна-

пређење, којим би се створила полазна основа за будућа сложенија истраживања по овој проблематици.

Значај рада огледа се у коришћењу резултата до којих се дошло компаративном анализом одбрамбених параметара Републике Србије са параметрима карактеристичних земаља и суседних држава које су чланице НАТО-а. односно да се уочи позиција Републике Србије у односу на посматране земље и сагледа актуелни тренд у структури расхода и издвајању финансијских средстава за потребе одбране, и да се, кроз неко будуће време, сагледају и резултати предузетих мера, уз, свакако, могућност благовремене корекције.

## Литература

[1] Anđelković, M. (2010). *Budžetsko pravo*. Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš.

[2] Ando, S. (2009). The impact of defense expenditure on economic growth: Panel data analysis based on the Feder Model. *The International Journal of Economic Policy Studies*, 4 (8), 141-154.

[3] Arsić, M., Randelović, S. & Altiparmakov, N. (2009). *Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana u Srbiji*. Kvartalni monitor br. 17., FREN, Beograd.

[4] Baas, J., Augustine, S., Marques, G. & Dorne J.L. (2018). Dynamic energy budget models in ecological risk assessment: From principles to applications. *Science of The Total Environment*, Vol. 628–629, 249-260.

[5] Dash, B., & Ansari, M. F. (2022). Self-service analytics for data-driven decision making during COVID-19 pandemic: An organization's best defense. *Academia Letters*, 2.

[6] Emad Fadoul, H., Albano, L. J., Bergman, M. E., Phillips, M. A., & Johnson, M. T. (2023). Assessing the Benefits and Costs of the Hydrogen Cyanide Antiherbivore Defense in *Trifolium repens*. *Plants*, 12(6), 1213.

[7] Fischer, S., Duffield, C., Davidson, A. J., Bolton, R., Hurst, J. L., & Stockley, P. (2023). Fitness costs of female competition linked to resource defense and relatedness of competitors. *The American Naturalist*, 201(2), 256-268.

[8] Gates, S. & Germain, C. (2015). Designing complementary budgeting and hybrid measurement systems that align with strategy. *Management Accounting Quarterly*, 16 (2), 1-9.

[9] Golubović, M., & Janković, G. (2023). Priliv stranih direktnih investicija u funkciji poboljšanja konkurentnosti privrede Republike Srbije. *Održivi razvoj*, 5(1), 19-31. <https://doi.org/10.5937/OdrRaz2301019G>

[10] GPS – Global Population Statistics. (2023). Preuzeto: 19/05/2023 sa <https://www.worldometers.info/population/countries-in-europe-by-population>.

[11] Grbić, M. & Jovanović, D. (2020). Komparativni finansijski sistemi – implikacije za ekonomski rast. *Odlitor*, 6 (1), 49-65.

[12] IMFWE – International Monetary Fund World Economic. (2023). Preuzeto: 19/05/2023 sa <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October>.

[13] Isaac, L., Lawal, M. & Okoli, T. (2015). A Systematic Review of Budgeting and Budgetary Control in Government Owned Organizations. *Research Journal of Finance and Accounting*, 6 (6).

- [14] Ivanova, B. & Ristić, S. (2020). Akumulacija i koncentracija kapitala. *Akcionarstvo*, 26(1), 26-34
- [15] Kentor, J. & Kick, E. (2008). Bringing the military back in: Military expenditure and economic growth 1990 to 2003. *Journal of World Systems Research*, 14 (2), 142-172.
- [16] Khudaykulova, M., Yuanqiong, H., & Khudaykulov, A. (2022). Economic consequences and implications of the Ukraine-russia war. *International Journal of Management Science and Business Administration*, 8(4), 44-52.
- [17] Knežević, M. (2008). Budžetiranje kao faza procesa PPBI u Ministarstvu odbrane. *Vojno delo*, 60 (4), 95-110.
- [18] Kostić, R., Knežević, M. & Lepojević, M. (2018). Struktura rashoda za finansiranje odbrane Republike Srbije. *Oditor*, 4 (1), 171-182.
- [19] Kostić, R. (2020). Revizija ostvarivanja ciljeva budžetskih programa. *Održivi razvoj*, 2(1), 41-52. <https://doi.org/10.5937/OdrRaz2001041K>
- [20] Kurniawan, W., & Soediantono, D. (2022). The Role of Digital Transformation and Leadership Style on Financial Performance of Defense Industries. *Journal of Industrial Engineering & Management Research*, 3(3), 111-119.
- [21] Lovčević, J. (1975). *Institucije javnih finansija*. Novinsko izdavačka ustanova Službeni list, SFRJ, Beograd.
- [22] Marjanović, D. & Radojević, P. (2011). Kontrola budžeta i finansiranje javnih potreba. *Strategijski menadžment i sistemi podrške odlučivanju u strategijskom menadžmentu*, Ekonomski fakultet Subotica.
- [23] Miletić, M. (2009). Sistem finansiranja rashoda odbrane u Republici Srbiji. *Vojno delo*, 61 (2), 126-147.
- [24] Morgan, J. (2022). Systemic stablecoin and the defensive case for Central Bank Digital Currency: A critique of the Bank of England's framing. *Research in International Business and Finance*, 62, 101716.
- [25] NATO – North Atlantic Treaty Organization. (2023). Preuzeto: 19/05/2023 sa [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf).
- [26] Pešić, H. & Miljković, M. (2020). Održivost budžetskih načela i principa. *Održivi razvoj*, 2 (2), 15-29.
- [27] Röhl, K. H., Bardt, H., & Engels, B. (2023). *A new era for the defense industry? Security policy and defense capability after the Russian invasion of Ukraine* (No. 1/2023). IW-Policy Paper.
- [28] Rosen, S. H. & T. Gauer 2011. *Javne finansije*. CID – Ekonomski fakultet, Beograd.
- [29] Rouanet, L. (2023). Foutu maximum: The political economy of price controls and national defense in revolutionary France. *Explorations in Economic History*, 88, 101478.
- [30] Stanojević, S. & Milunović, M. (2020). Okončanje postupka državne revizije. *Akcionarstvo*, 26 (1), 35-48.
- [31] Stoilkov, V. & Ivanova, B. (2017). Finansiranje Ministarstva odbrane i Vojske Srbije sopstvenim prihodima. *Oditor*, 3 (3), 2017, 191-131.
- [32] Vladislavljević, V. & Pešić, H. (2018). Budžetska procedura u Republici Srbiji – izrada, donošenje i usvajanje završnog računa budžeta. *Oditor*, 4 (2), 93-103.



## Резиме

Систем финансирања трошкова одбране проучава се од 60-их година и укључује истраживања о проблемима одбране у различитим економским областима. Генерално, одбрана се третира као јавно добро националне економије, али се мора имати у виду и да одбрамбена привреда анализира међузависност одбране и националне економије у различитим аспектима. После хладног рата, смањење трошкова одбране је, такође, виђено као мировна корист, а издвајање средстава за финансирање трошкова одбране сматрано је оптерећењем за привреду. Међутим, данас се свет све више суочава са неконвенционалним сукобима, попут тероризма, који захтевају сагледавање проблема одбране из новог угла и промену безбедносних мера.

Након глобалног бонуса, глобална војна потрошња је нагло ескалирала упркос одређеном паду војног особља широм света. Потреба да се постигне највиши степен спремности и способности система одбране за његову употребу условљена је одлукама државног врха израженим кроз националне интересе. Остварење овог циља условљено је ограничењима финансијске природе. Финансирање система одбране Републике Србије, као директно коришћење буџетских средстава, првенствено је регулисано Законом о буџетском систему Републике Србије, јер је утврђено Законом о буџету Републике Србије. Србије за дату годину.

Ово истраживање има двоструки циљ. Основни циљ јесте да се сагледају могућности ефикаснијег и ефективнијег коришћења јавних расхода намењених за потребе система одбране, а посебан циљ је да се идентификује проблем расподеле буџета и да се укаже на структурирање повољнијег распореда расхода за одбрану ради побољшања постојећег стања у Министарству одбране и Војсци Србије.

Структуру овог рада чине три дела. У првом је детаљно описана буџетска процедура и њене фазе, други део се фокусира на изворе финансирања система одбране и класификацију издатака за одбрану према врсти расхода, а трећи део представља компаративну анализу трошкова система одбране Републике Србије са трошковима одбране суседних држава и одређених земаља чланица НАТО-а.

Кључне речи: *буџет, буџетски систем, финансирање, расходи, трошкови*

© 2023 Аутори. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

