

**УНИВЕРЗИТЕТ „УНИОН-НИКОЛА ТЕСЛА” У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ЗА ПОСЛОВНЕ СТУДИЈЕ И ПРАВО У БЕОГРАДУ**



ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА
БУЏЕТСКО ФИНАНСИРАЊЕ СИСТЕМА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ
СРБИЈЕ И МОГУЋНОСТИ УНАПРЕЂЕЊА

Ментор:

проф.др Бранко Тешановић

Кандидат:

Миодраг Радивојевић

БЕОГРАД 2023. ГОДИНЕ

**UNION-NIKOLA TESLA UNIVERSITY IN BELGRADE
FACULTY OF BUSINESS STUDIES AND LAW IN BELGRADE**



DOCTORAL THESIS

**BUDGET FINANCING OF THE DEFENSE SYSTEM OF THE
REPUBLIC OF SERBIA AND OPPORTUNITIES FOR IMPROVEMENT**

Supervisor:

dr Branko Tešanović

Candidate:

Miodrag Radivojević

BELGRADE in 2023

КОМИСИЈА ЗА ОДБРАНУ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

Председник комисије	проф. др Милан Радосављевић Факултет за пословне студије и право, Београд
Ментор	проф. др Бранко Тешановић Факултет за пословне студије и право, Београд
Члан комисије	доц. др Радован Дамњановић, Војна академија, Универзитет одбране

ЗАХВАЛНОСТ

Веома сам срећан и почаствован што после вишегодишњег труда и рада, научној и стручној јавности могу да презентујем своју докторску дисертацију под називом „Буџетско финансирање система одбране Републике Србије и могућности унапређења“. У дисертацији су дате нове научне информације и идеје којима се унапређује буџетско пословање система одбране Републике Србије, али има простора за даље унапређење ове области.

Захвалност дугујем ментору мог докторског рада проф.др Бранку Тешановићу, који ми је помогао са својим сугестијама, спремношћу на заједнички рад, као и усмеравањем на прави пут којим треба даље наставити.

Велику захвалност дугујем доц.др Радовану Дамњановићу, који ми је годинама уназад помагао својом стручношћу, знањем и искуством и уливао позитивну енергију да наставим правим путем.

Захвалност дугујем председнику и члановима комисије као и опонентској комисији на свим сугестијама и подршци током израде ове докторске дисертације. Смернице које сам добијао током израде дисертације су биле од великог значаја и у функцији подизања квалитета дисертације.

Захваљујем Декану проф.др Милану Радосављевићу као и осталим професорима са Факултета за пословне студије и право који са великом стручношћу извршавају своје радне задатке.

Посебену захвалност дугујем свим колегама који раде у министарству Одбране и Војсци Србије који свој посао обављају часно и пожртвовано и који су своје знање и способности ставили у функцију одбране отаџбине. Част је и привилегија бити припадник министарства Одбране и Војске Србије.

Велику захвалност дугујем својој породици која је била уз мене од почетка до краја докторских студија.

РЕЗИМЕ

Менаџмент одбране, нема надлежност да искључиво командује оружаним снагама у датој ситуацији, приликом извођења неке операције, неопходно је вршити дугорочно планирање ангажовања одбрамбених капацитета земље, како би оружане снаге биле у функцији одбране земље.

Како је предмет докторске дисертације буџетско финансирање система одбране и могућности унапређења, сврха предмета истраживања се огледа у адекватној примени финансијско-рачуноводственог система као алату за увођење менаџмента знања и економског начина размишљања у буџетском пословању система одбране. Сврха увођења новог финансијско-рачуноводственог система у програмско буџетирање система одбране, доприноси унапређењу функције извршења буџета, која као последња, сублимира све претходне функције, обезбеђује достизање дугорочно планираних циљева без непотребних трошкова и тиме унапређује буџетско финансирање система одбране.

Буџетско пословање система одбране мора бити засновано на економским принципима, јер је то основни услов опстанка у окружењу пуном изазова и претњи

Развијени модел одбрамбеног планирања заснованог на ресурсима и модерном финансијско-рачуноводственом систему, омогућава подизање квалитета буџетског пословања система одбране, кроз аутоматизацију пословних процеса, децентрализацију одговорности и контроле и кроз унапређење економичности и ефикасности буџетског пословања.

Како су основни предмети у изучавању војне економике, ефикасност и ефективност у војној организацији, истраживање је показало да је економски начин размишљања једини начин за унапређење пословања система одбране у условима ограничених ресурса. Ово је значајно, јер се у војној организацији предност даје ефикасности на рачун ефикасности, тј. да је најбитније остварити дефинисани циљ, често не улазећи у то колике економске жртве то остварење кошта. Највећа успешност се остварује кроз синергију, која резултира интегралном приступу, чији су резултати већа ефикасност и ефективност, тј. да се раде праве ствари на прави начин, што је у свакој организацији важно, а посебно у одбрамбеној организацији која је комплексна и специфична. Испоставља се да се сваки циљ може остварити, али се и систем одбране налази пред посебним изазовом, како битне циљеве остварити уз најниже трошкове. Ово утолико пре што је одбрамбена организација велики корисник (потрошач) националног буџета, па и маргиналне уштеде и рационалније пословање доводе до позитивних резултата, јер већ данас, а посебно ће у будућности јавност тражити одговор, како се троши динар у одбрамбеном систему. У наведеном контексту

потребно је да командно руководећи кадар (топ менаџмент) система одбране располаже већим квантумом економских знања јер она знатно заостају иза техничке сфере, која је на завидном нивоу.

У складу са претходним је свакако примена новог буџетског финансирања и рачуноводствено финансијске методе управљања расходима од највиших до најнижих нивоа хијерархијске пирамиде. Финансијско рачуноводствени систем одбрамбеног система је врло сложен али је и подлога на којој се реализују и сви финансијски токови. Овај систем треба да обезбеди економију војног пословања, али и повећану транспарентност и одговорност у коришћењу буџетских средстава намењених одбрани. Буџетирање треба схватити као технологију која има своја правила, тј. да се буџетирање спроводи на нивоу појединих војних програма, а не само по категоријама расхода који су предвиђени одговарајућим контним, или другим оквирима. Програме у наведеном смислу треба схватити као активности које имају неких заједничких карактеристика и који се спроводе у циљу остварења конкретних одбрамбених циљева, као што су уређење територије, или побољшање техничке, логистичке делатности, обука кадрова, и сл. Наведено је могуће остварити и новим техникама финансијско рачуноводственог система, што је и приказано у раду. Ове технике омогућавају да се ефикасно контролише пуњење и трошење војног буџета, повећава транспарентност у управљању средствима, али и представља основу за нове циклусе планирања. У наведеном контексту потребно је систем буџетирања и финансирања као и финансијско рачуноводствене технике модернизовати уз коришћење савремених софтвера. Војни буџет се доноси и усваја на годишњем нивоу на основу циљева које треба остварити у тој години, по прописаној процедури, при чему се узимају у обзир глобалне и(ли) регионалне опасности и претње, а у последње време и тероризам. У овој докторској дисертацији су кроз SWOT анализу приказане опасности и претње систему одбране Србије, као основе буџетског планирања и финансирања.

Кључне речи: Унапређење, планирање, буџетирање, извршење, финансирање, финансијско-рачуноводствени програм, систем одбране.

SUMMARY

The management of defense financial resources is a complex and dynamic process that significantly affects the functioning of defense in the future. It is also a big challenge for decision-makers in the Ministry of Defense, but also for the Government of the Republic of Serbia. As the subject of the doctoral dissertation is budgetary financing of the defense system and the possibilities of improvement, the purpose of the research subject is reflected in the adequate application of the financial and accounting system in efficient and rational planning and use of available financial resources and the harmonization of the development of the components of the defense system with the overall development of the state. The purpose of introducing a new financial and accounting system into the program budgeting of the defense system, contributes to the improvement of the budget execution function, which, as the last one, sublimates all previous functions, ensures the achievement of long-term planned goals without unnecessary costs and thus improves the budget financing of the defense system.

Therefore, the real task of the management of the defense system, as its management component, is to rationally and efficiently manage financial resources, connecting them with the defined goals of the development of the defense system. The developed model of defense planning based on resources and a modern financial accounting system is not only a budget reform, but it is a new analytical approach and a competition between alternative programs, the renewal of combat systems and, finally, multi-year program goals. This defense planning system compared to the previous one is better defined, structured and rationalized for making strategic and other important decisions in the defense system.

Since the basic subjects in the study of military economics are efficiency and effectiveness in the military organization, the research showed that the economic way of thinking is the only way to improve the operation of the defense system in conditions of limited resources. This is significant, because in the military organization, efficiency is preferred over effectiveness, i.e. that the most important thing is to achieve the defined goal, often without considering how many economic sacrifices this achievement costs. The greatest success is achieved through synergy, which results in an integral approach, the results of which are greater efficiency and effectiveness, i.e. to do the right things in the right way, which is important in any organization, and especially in a defense organization that is complex and specific. It turns out that every goal can be achieved, but the defense system also faces a special challenge, how to achieve important goals with the lowest costs. This is because the defense organization is a large user (consumer) of the national budget, and marginal savings and more rational operations lead to positive results, because already

today, and especially in the future, the public will ask for an answer as to how dinars are spent in the defense system. In the aforementioned context, it is necessary for the commanding staff (top management) of the defense system to have a greater amount of economic knowledge, because they lag significantly behind the technical sphere, which is at an enviable level.

In accordance with the previous one, the application of the new budget financing and accounting and financial methods of managing expenditures from the highest to the lowest levels of the hierarchical pyramid is certainly in line. The financial accounting system of the defense system is very complex, but it is also the basis on which all financial flows are realized. This system should ensure the economy of military operations, but also increased transparency and responsibility in the use of budget funds intended for defense. Budgeting should be understood as a technology that has its own rules, ie. that budgeting is carried out at the level of individual military programs, and not only by categories of expenditures that are provided for by appropriate accounting or other frameworks. Programs in the aforementioned sense should be understood as activities that have some common characteristics and are carried out with the aim of achieving specific defense goals, such as the arrangement of the territory, or the improvement of technical and logistical activities, personnel training, etc. The aforementioned can be achieved with new techniques of the financial accounting system, which is shown in the paper. These techniques make it possible to effectively control the filling and spending of the military budget, increase transparency in the management of funds, but also represent the basis for new planning cycles.

In this context, it is necessary to modernize the system of budgeting and financing as well as financial accounting techniques with the use of modern software. The military budget is passed and adopted on an annual basis based on the goals to be achieved in that year, according to the prescribed procedure, taking into account global and/or regional dangers and threats, and recently terrorism. In this doctoral dissertation, the dangers and threats to the defense system of Serbia are shown through a SWOT analysis, as the basis of budget planning and financing.

Key words: Improvement, planning, budgeting, execution, financing, financial and accounting program, defense system

САДРЖАЈ

1. Увод.....	1
2. Теоријска основа докторске дисертације.....	3
3. Предмет истраживања.....	10
4. Значај истраживања.....	11
5. Циљеви истраживања.....	12
6. Истраживачке хипотезе.....	14
7. Методологија истраживања.....	16
8. Остварени резултати и научни допринос.....	17
9. Опис садржаја и структура докторске дисертације.....	19
10. Резултати досадашњих истраживања.....	21
I ОДБРАМБЕНО ПЛАНИРАЊЕ И БУЏЕТСКО ФИНАНСИРАЊЕ У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ.....	25
1. БУЏЕТСКИ СИСТЕМ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	26
1.1. Буџетско финансирање система одбране Републике Србије.....	27
1.2. Нормативна уређеност одбрамбеног буџетирања.....	37
2. ОДНОС ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАКА НЕУТРАЛНОГ ВОЈНОГ СТАТУСА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	40
2.1. Организација договора о колективној безбедности ОДКБ.....	43
2.2. Тренутна ситуација у којој се Србија налази.....	45
2.3. Неутралност Републике Србије.....	45
2.4. Србија између НАТО и ОДКБ.....	48
2.5. Предности и недостаци чланства у НАТО.....	48
2.6. Предности и недостаци чланства у ОДКБ.....	53
2.7. Закључак.....	55
II АНАЛИЗА ОСНОВНИХ ПОЛАЗИШТА И ПРИМЕНА БУЏЕТИРАЊА У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ.....	57

1. ПРОБЛЕМИ ФИНАНСИРАЊА СИСТЕМА ОДБРАНЕ	58
1.1. Принципи одбрамбеног планирања и буџетског финансирања.....	60
1.2. Специфичности одбрамбеног буџетирања.....	64
1.3. Анализа финансирања система одбране по изворима	66
1.4. Подела одбрамбених трошкова.....	70
1.5. Потреба јединственог уређења.....	72
1.6. Проблеми у организацији планирања, програмирања, буџетирања и извршења .	73
1.7. Планирање, програмирање, буџетирање и извршење у теорији и пракси земаља са демократским уређењем власти и тржишном привредом.....	79
1.8. Нови економски видови буџетирања	82
2. ПРОГРАМСКО БУЏЕТИРАЊЕ.....	84
2.1. Разлози за увођење програмског буџетирања.....	85
2.2. Основни елементи програмског буџета	86
2.3. Фазе у изради програмског буџета.....	87
2.4. Примери програмског буџетирања у Црној Гори	88
2.5. Какав би програмски буџет требало да буде.....	88
2.6. Дилеме програмског буџетирања.....	89
2.7. Трошкови као мера висине улагања.....	90
3. ПРИМЕНА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	97
3.1. Карактер одбране као јавног добра.....	97
3.2. Нужност издатака за одбрану.....	99
3.3. Приступ буџетирању одбране	101
III УПРАВЉАЊЕ ПРОМЕНАМА У ФУНКЦИЈИ УНАПРЕЂЕЊА МЕНАџМЕНТА СИСТЕМА ОДБРАНЕ	107
1. УПРАВЉАЊЕ ПРОМЕНАМА У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ	108
1.1. Суочавање војног менаџмента са проблемима	108

1.2. Суочавање војног менаџмента са променама и доношење одлука.....	110
1.3. Утицај ефикасности, ефикасности и стручних лица из колектива на доношење одлука	116
1.4. Карактеристике доброг менаџера у систему одбране (какав би менаџер требао да буде)	119
1.5. Извори менаџерске енергије у систему одбране.....	122
1.6. Узајамно поштовање и поверење	123
1.7. Животни циклуси организација фазе раста и старења.....	125
1.8. Институционализовање предузетништва и спречавање старења организација .	130
1.9. Организациона архитектура.....	133
1.10. Хијерархијска структура надлежности	135
2. УНАПРЕЂЕЊЕ ФИНАНСИЈСКОГ ПОСЛОВАЊА СИСТЕМА ОДБРАНЕ	136
2.1. Финансијско управљање и контрола.....	137
2.2. Контролно окружење, управљање ризиком и интерна контрола.....	138
2.3. Успостављање система интерне контроле	143
2.4. Проблеми у функционисању финансијског управљања и контроле.....	146
2.5. Функционисање финансијског управљања и контроле у систему одбране.....	147
3. УПРАВЉАЊЕ БУЏЕТСКИМ ПОСЛОВАЊЕМ СИСТЕМА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	150
3.1. Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (ППБИ).....	150
3.2. Анализа одбрамбеног планирања.....	152
3.3. Одбрамбено планирање као континуирани процес	152
3.4. Функционисање одбрамбеног планирања.....	155
3.5. Управљање финансијским ресурсима одбране	160
3.6. Програмирање у систему одбране, анализа и структура програмског буџетирања	164
3.7. Финансијски план система одбране	169

IV УНАПРЕЂЕЊЕ МЕНАЏМЕНТА ЗНАЊА И УВОЂЕЊЕ ИНОВАЦИЈА У ЦИЉУ УНАПРЕЂЕЊА БУЏЕТСКОГ ПОСЛОВАЊА СИСТЕМА ОДБРАНЕ	174
1. Буџетирање система одбране	175
1.1. Процес израде финансијског плана система одбране	175
1.2. Извршење као фаза одбрамбеног програмског буџетирања	179
1.3. Извршење буџетирања система одбране	180
1.4. Буџетско финансирање система одбране	182
1.5. Екстерни фактори буџетирања система одбране	191
1.6. Унапређење фазе извршења одбрамбеног планирања	191
1.7. Мерење утицаја спољних фактора на буџетско финансирање система одбране	200
1.8. Мерење утицаја унутрашњих (интерних) фактора на буџетско финансирање система одбране	203
Закључак	220
ЛИТЕРАТУРА	223
БИОГРАФИЈА СА БИБЛИОГРАФИЈОМ	228
Научно-истраживачка делатност кандидата:	229

СПИСАК ТАБЕЛА, СЛИКА И ГРАФИКОНА

Табеле

Табела 1. Предност и недостаци уласка Србије у НАТО.....	52
Табела 2. Предност и недостаци уласка Србије у ОДКБ.....	55
Табела 3. Издавања за одбрану по годинама развијених земаља и Србије у милијардама долара.....	100
Табела 4. Финансирање функције одбране појединих земаља.....	104
Табела 5. Неинтегрисана и интегрисана организација.....	117
Табела 6. Раст насупрот старењу.....	129
Табела 7. Буџет за одбрану у проценту од БДП-а.....	158
Табела 8. Приказ програмског буџетирања у систему одбране.....	167
Табела 9. Финансијски план Војске Србије за 2022. и 2023. годину.....	171
Табела 10. Буџетски календар.....	175
Табела 11. Финансирање одбране у проценту од БДП-а.....	183
Табела 12. Отворене ставке настале као последица неефикасности у пословању.....	187
Табела 13. PEST анализа.....	202
Табела 14. SWOT анализа система одбране.....	204
Табела 15. SWOT анализа генералштаба Војске Србије.....	207
Табела 16. SWOT анализа инспектората одбране.....	208
Табела 17. SWOT анализа Команде за Обуку.....	209
Табела 18. SWOT анализа Копнене војске.....	210
Табела 19. SWOT анализа Ратног Ваздухопловства и Противваздухопловне Одбране...	211
Табела 20. SWOT анализа Сектора за Буџет и Финансије министарства Одбране.....	213
Табела 21. SWOT анализа Сектора за Људске Ресурсе министарства Одбране.....	214
Табела 22. SWOT анализа Сектора за Материјалне Ресурсе министарства Одбране.....	215
Табела 23. SWOT анализа Сектора за Политику Одбране министарства Одбране.....	217
Табела 24. SWOT анализа Војно Безбедносне Агенције министарства Одбране.....	218
Табела 25. SWOT анализа Војно Обавештајне Агенције министарства Одбране.....	219

Слике

Слика 1. Организација министарства Одбране.....	29
---	----

Слика 2. Приказ дезинтегрисаног и интегрисаног система.....	75
Слика 3. Доношење квалитетних одлука и њихово ефикасно спровођење.....	112
Слика 4. Карактеристични исходи доношења и спровођења одлука.....	112
Слика 5. Животни циклуси организације.....	125
Слика 6. Приказ процеса планирања, програмирања, буџетирања и извршења.....	151
Слика 7. Цикличност одбрамбеног планирања.....	153
Слика 8. Активност процеса планирања.....	156
Слика 9. Интегрисано рачуноводство немачке армије.....	199
Графикони	
Графикон 1. Буџет за одбрану по годинама у проценту од БДП-а.....	159
Графикон 2. Процес праћења извршења финансијског плана министарства Одбране....	181

1. Увод

У савременим условима, када се Република Србија труди да унапреди националну економију као основну формулу општег прогреса и када покушава да увећа БДП и висину издвајања за одбрану, управљачке структуре система одбране морају размишљати на економски начин и смањивати непотребне трошкове.

Буџетско финансирање система одбране треба да буде ефективно и ефикасно, односно прво треба изабрати праве циљеве а онда стремити ка њима тако да се одржи или унапреди квалитет уз штедљив утрошак ресурса.

Постављање циљева се реализује кроз дугорочна и средњорочна планска документа. Некада је то у бившој Југославији реализовано кроз одбрамбено планирање где је на највишем државним нивоу тачно било дефинисано шта се ради на нивоу република и покрајина а шта на нивоу јединица локалних самоуправа и предузећа и није било већих проблема. Постојао је војни контни план и квоте, па се реализација задатака пратила, без обзира што су се новчана средства трошила по више конта економске класификације.

Проблем који је у то време био присутан али и разумљив због техничке заосталости је непостојање финансијско-рачуноводног програма који би обезбедио модернији и савременији начин праћења трошкова. По распаду бивше државе овај концепт је напуштен и неко време је функционисао линијски утрошак финансијских средстава, који је подразумевао да се у току календарске године утроше одобрена новчана средства за реализацију задатака који обезбеђују оперативне и функционалне способности јединица и установа министарства Одбране и Војске Србије. При томе, због недостатка дугорочних и средњорочних планских докумената нису постојали ни дугорочни ни средњорочни циљеви па су се ионако недовољна новчана средства трошила углавном за текуће пословање и персоналне трошкове (плате запослених) а за инвестиције готово да није било новца.

На основу искустава из оружаних снага развијених земаља (САД и друге земље) усвојен је концепт ППБИ (планирање, програмирање, буџетирање и извршење). Овај концепт представља унапређење процеса буџетског финансирања система одбране у односу на линијско буџетирање јер је његовом употребом почео да се отклања проблем недостатка везе између задатих циљева и крајњих резултата.

Донета су дугорочна и средњорочна планска документа развоја система одбране у којима су дефинисани циљеви и временски период у коме треба да се испуне. Планирање је

континуирана фаза која увек траје и као почетна фаза представља први корак у реализацији свих задатака и активности у систему одбране. Ова фаза је детаљно разрађена у систему одбране и о њој ће бити речи у дисертацији. Из ове фазе произилази друга фаза а то је програмирање, односно израда програма за извршење задатака који су дефинисани плановима и циљевима у првој фази. Ова фаза се у систему одбране врши системски и у њој се на стручан начин дефинишу карактеристике, обим, састав и потребе о извршењу неког задатка. У фази програмирања је неопходно израдити програмска документа која морају бити у складу са стандардима одбране Републике Србије. На основу разрађених активности кроз планирање и програмирање врши се буџетирање пројеката. Буџетирање пројеката је уско везано за финансијску функцију система одбране и у овој фази се врши додељивање новчаних средстава за извршење задатака. Буџетирање се врши спровођењем набавки, радова, добара и услуга односно реализацијом финансијског плана по одговарајућим контима-рачунима. Буџетирање се сматра краткорочним планом јер је уско везано за финансијски план који се реализује у периоду од једне године. Буџетирање није нова функција у систему одбране, одувек је постојало, само што се некад звало финансирање одбране. Свака јединица и установа система одбране има своју шифру финансијског плана. Шифре финансијског плана су димензионисане по нивоима:

- Први ниво је Министарство одбране и генералштаб Војске Србије,
- Други ниво су Управе министарства одбране, генералштаба Војске Србије и јединице оперативног нивоа (команда копнене војске, команда ратног ваздухопловства и противваздухопловне одбране и команда за обуку),
- Трећи ниво су јединице и установе ранга бригаде и базе,
- Четврти ниво су јединице и установе ранга самостални батаљон, дивизион, батерија или ескадрила.

На овај начин је организована и финансијска служба система одбране. По хијерархији је највиши први ниво па редом остали нивои. Све активности по питању буџетирања система одбране се прате на овај хијерархијски начин на коме је и заснован систем одбране. Виши нивои имају увид у функционисање нижих нивоа и имају обавезу да врше контролу потчињених нивоа ради спречавања неправилности у раду.

Напокон, дошли смо до последње фазе а то је извршење. Ова фаза је континуирана као и прва фаза-програмирање, али је недовољно обрађена у систему одбране и овој фази у претходном периоду није било пружено довољно пажње. Као последња фаза у великом систему буџетирања одбране представља крајњу карику ланца који представља везу између

циљева дефинисаних највишим планским документима и реализацијом задатка на терену. Ова последња карика је можда и најзначајнија, јер ако она није обрађена и дефинисана као што је то случај у систему одбране онда је цео концепт у проблему. Извршење је логичан наставак буџетирања и као такво је уско везано за финансијску функцију система одбране. Да би се унапредила функција извршења и на тај начин заокружио процес у пуном смислу, односно да би се на прави начин повезали циљеви из планова са извршењем и да би државно и војно руководство имало на дневном нивоу увид у реализацију циљева потребно је унапредити финансијско рачуноводствени програм система одбране. Финансијско рачуноводствени систем би требало организовати на поменутом хијерархијском нивоу.

2. Теоријска основа докторске дисертације

Функционисање буџетског (финансијског) и материјалног пословања, финансијског и материјалног књиговодства система одбране прописано је следећима прописима:

- Законом о буџету и Законом о буџетском систему,
- Правилником о финансијском пословању у министарству Одбране и Војсци Србије,
- Правилником о материјалном пословању у министарству Одбране и Војсци Србије,
- Упутством о материјалном књиговодству у Војсци Србије,
- Правилником о поступку за утврђивање постојања, висине и накнаде штете и условима и начину преношења овлашћења за одлучивање о накнади штете на старешине Војске Србије,
- Правилником о ППБИ (планирању, програмирању, буџетирању и извршењу).

Сви ови прописи који регулишу буџетско финансирање система одбране и функционисање финансијског и материјалног пословања су добрим делом рецидив прошлости и описују пословне процесе какви су били 90-их година 20 века. Преко је потребна измена ових прописа у складу са новонасталим променама и у складу са актуелним приликама. Неопходно је потребно код припадника система одбране подићи свест о потреби економског начина размишљања, смањења трошкова и штедње где год је то могуће. Све организације морају размишљати на економски начин без обзира да ли су у приватној или друштвеној својини. Савремени трендови се крећу ка томе да се врши аутоматизација пословних процеса избацивање ручног (људског рада) где је то могуће и

увођење роботизације, дигитализације и аутоматизације. Све ово се ради да би се избегле грешке у раду и да би се повећала продуктивност. Не постоји таква организација која има неограничене ресурсе (људске, материјалне, финансијске, енергетске) да би могла себи да дозволи неекономско понашање. Систем одбране Републике Србије мора бити оперативан, функционалан и његово буџетско пословање мора бити засновано на строгим основама економског понашања.

Како постоји потреба и у другим великим организацијама за увођењем савременијих рачуноводствених информационих система, ова потреба постоји и у систему одбране. Овде је потребан савремен и модеран рачуноводствени информациони систем који даје одговоре на савремене захтеве финансијског и материјалног пословања и који би био инсталиран у рачуноводственом центру сектора за буџет и финансије Министарства одбране (РЦ СБиФ МО), као главном носиоцу финансијске функције, обрачуна плата, пореза и реализације плаћања у систему трезора народне банке Србије. Посматрајући структуру задатака које финансијско-рачуноводствени информациони систем мора испунити, како би систем одбране функционисао без застоја, јасно је да се само увођењем најсавременијих средстава информатике може брзо доћи до информација о жељеном пројекту и извршити правовремено и рационално реализовање горе наведених задатака. Међутим, данашња стварност је таква да се све изразитије манифестује противречност рачуноводственог финансијско-информационог система да пружи правремене, поуздане и потпуне информације органима командовања.

Другим речима актуелна организација рачуноводственог финансијског информационог система има бројне недостатке. Рачуноводствено финансијски информациони систем који је тренутно инсталиран, није интегралан систем, односно не покрива сва подручја. То значи да постоје бројне компоненте које се развијају потпуно самостално и не уклапају се у јединствен систем. Данас имамо рачуноводствени центар сектора за буџет и финансије министарства одбране (РЦ СБиФ МО) који представља извршни орган финансијске службе и обавља послове везане за читав систем одбране. Тако на пример можемо рећи да је за финансијско и материјално пословање и финансијско књиговодство (оперативна евиденција, статистика, обрачун и исплата плата и накнада, кадровска евиденција) лако могуће успоставити принцип јединствености. Другим речима информације о сваком припаднику министарства Одбране и Војске Србије могу се прикупљати, сређивати, ажурирати свакодневно у органу за обрачун и исплату плата, а

исто тако и у органу за кадровску евиденцију. Потребно је да ова два органа имају приступ истој бази података, коју ће обезбедити јединствен информациони систем.

Финансијско пословање у министарству Одбране и Војсци Србије обавља се комбиновано: Децентрализовано преко организационих јединица финансијске службе у јединицама и установама на различитом нивоу организације материјалног и финансијског пословања (у даљем тексту: корисници средстава) и централизовано преко информационог подсистема у РЦ СБиФ МО¹.

У организационим јединицама корисника средстава којима су решењем министарства Одбране одобрена средства на непосредно трошење, израђује се документација која се доставља на реализацију у РЦ СБиФ МО и у појединим случајевима, готовинске исплате. Наредбе за исплату за безготовинско плаћање са рачунима, уговорима итд, документа за правдање утрошка готовог новца, благајнички извештаји и привремене признанице шаљу се у РЦ СБиФ МО који врши унос података и обавља платни промет електронски, преко информационог система за плаћање (извршење буџета) Управе за трезор министарства финансија (у даљем тексту: ИСИБ). Преко информационог подсистема РЦ СБиФ МО централизовано се води годишњи план финансирања, обрачунавају се плате и друга новчана примања запослених и ангажованих лица, води финансијско књиговодство за потребе свих организационих јединица министарства Одбране и Војске Србије.

Пословање (плаћање и приходовање) РЦ СБиФ МО обавља преко управе за трезор министарства финансија са добављачима и купцима где се контролишу и проверавају дужничко-поверилачки односи, осталим правним и физичким лицима укључујући и остале државне институције и организације у сарадњи са организационим јединицама министарства Одбране и Војске Србије. Често се примају захтеви за нестандартним извештајима и обавештењима и често се доносе измене закона и прописа којима се мења начин пословања.

Тренутно се функционисање финансијског пословања у јединицама и установама министарства Одбране и Војске Србије реализује на застарео и превазиђен начин, што ће се у блиској будућности променити и овај сегмент система одбране значајно унапредити.

¹ Миодраг Радивојевић, „Примена новог рачуноводственог информационог софтвера у систему одбране“, у: проф. др Маја Анђелковић (ур.), Седма међународна конференција – Примена нових технологија у менаџменту и економији АНТИМ 2020, Универзитет Унион – „Никола Тесла“, Београд, 2020, стр. 601-602.

Највећи проблем у финансијском пословању система одбране је непостојање менаџмента знања и квалитета и непостојање стручног управљања ресурсима одбране. Наиме, менаџмент система одбране не поседује знања из области управљања трошковима одбране и није заинтересован за усвајање нових концепата управљања финансијама заснованих на достигнућима економски моћних компанија. Познати светски економски гиганти своје финансијско пословање заснивају на најмодернијим научним достигнућима из области менаџмента знања и квалитета.

Може се закључити да је набавка новог рачуноводственог информационог софтвера за систем одбране преко потребна. Тиме би се постојећи пословни процеси ефикасније обављали са тежиштем да се пословање са рачуноводственим исправама и извештајима у папирном облику у највећој мери замени аутоматизацијом пословних процеса. Неопходно је да се уведе електронска размена података и електронско управљање документима.

Развој рачуноводственог информационог система треба да се одвија у правцу који ће обезбедити успостављање јединственог информационог система због чега се више неће морати ручно сравњивати стање између одељења за плате и накнаде, одељења за платни промет и одељења за рачуноводство у оквиру РЦ СБиФ МО. Потребно је обезбедити да јединице и установе министарства Одбране и Војске Србије достављају документацију на контролу у РЦ СБиФ МО у електронском облику а не у папирном облику. Ово ће обезбедити скраћење времена потребног за обраду, контролу и прослеђење података у управу за трезор министарства финансија где се врши плаћање. На тај начин ће се обезбедити да се контрола документације лакше реализује, а потребно је обезбедити да и сам софтвер јавља грешке и нелогичности које би у супротном лице морало ручно да детектује. Такође, на овај начин би се извршила аутоматизација уноса и обрачуна плата, накнада и других примања.

Обезбедио би се свакодневни и аутоматски увид у стање реализације финансијског плана у РЦ СБиФ МО. Такође и корисници средстава би могли на свом нивоу да имају свакодневни увид у степен реализације финансијског плана за своје шифре плана. Свако прекорачење одобреног финансијског плана би аутоматски било немогуће јер би то софтвер логички препознавао као немогући догађај и о томе би постојала евиденција.

Обезбедило би се аутоматско повезивање између одељења у оквиру РЦ СБиФ МО и унапредило би процес израде образаца који се сада врши ручно, да се они аутоматски генеришу и штампају. Корисници средстава би свакодневно имали податке о отвореним

ставкама у финансијском књиговодству и ажурне податке о стању и кретању покретних ствари и њиховим вредностима.

Поред тога у одељењу за обрачун плата и накнада аутоматски би били генерисани подаци о лицима, њиховим личним подацима (јединствени матични број грађанина, текући рачун, степен стручне спреме, коефицијент за обрачун плате и други подаци) на основу којих би софтвер аутоматски обрачунавао плате и накнаде. Приликом реализације одређених плаћања, постоји потреба у складу са Законом да се изврши обрачун и плаћање пореза на додату вредност и других пореза, у овом случају се то више не би радило ручно него аутоматски и могућност да се догоди грешка била би равна нули.

Применом новог рачуноводственог система у министарству Одбране, велики део обавеза био би пребачен на финансијску и правну службу корисника средстава (јединице и установе министарства Одбране и Војске Србије) што би дало на значају овим службама и изискивало би обавезу да лица која раде ове послове у јединицама и установама министарства Одбране и Војске Србије морају бити веома стручна и да прате прописе. Такође било би потребно присуство лица из службе информатике ради одржавања рачуноводственог информационог система.

На овај начин би се ефикасније располагало ресурсима и обезбедиле менаџменту правовремене и валидне информације потребне за успешно управљање ресурсима и доношење правовремених одлука. Истовремено би било могуће вредносно праћење пословних промена у финансијском рачуноводству и материјалном књиговодству, по одговарајућим контима економске класификације (набавка, отуђење, пријем, слање, издавање, прекатегоризација и преименовање). Књижење пословних промена у интерној и главној књизи би се реализовало на основу електронских докумената које израђују корисници средстава и електронски их достављају у РЦ СБиФ МО на реализацију. Нови рачуноводствени информациони систем био би намењен аутоматизацији пословних процеса финансијске службе министарства Одбране и Војске Србије у мирнодопским и ратним условима и успостављање јединствене евиденције стања средстава, употребе и исплате новчаних средстава. Рачуноводствени информациони систем треба да аутоматизује пословне процесе финансијске службе и повеже материјално и финансијско пословање у министарству Одбране и Војсци Србије.

Пуна примена савременог електронског пословања је неопходна у циљу смањења ангажовања кадра, значајних уштеда свих ресурса као и ефикаснијег обављања пословања.

Аутоматизација, дигитализација и модернизација пословних процеса у финансијском пословању система одбране, представља унапређење менаџмента знања и квалитета који је кроз модерна сазнања и научна достигнућа економски развијених земаља допринео примени менаџмента знања и квалитета у пракси, а ефекти овог процеса се огледају кроз унапређење управљања ресурсима одбране. Самим тим нови рачуноводствени информациони систем мора да буде развијан и конципиран модуларно, како би ефикасно могао да прати потребна прилагођавања са накнадно наметнутим обавезама.

Материјално и финансијско пословање у министарству Одбране и Војсци Србије се води по јединственом информационом систему који је наменски развијан. Извештавање се врши по наменском софтверу и власник овог софтвера је министарство Одбране.

Међутим, постојећи информациони систем је застарео, одржаван је и дограђиван у складу са функционалним захтевима у вези са материјалним и финансијским пословањем. Платформа и алати у којима је развијен постојећи информациони систем су „технолошки превазиђени” односно достигнуте су границе могућности даљег развоја и примене савремених ИТ решења.

Проблем у функционисању менаџмента система одбране је у погрешном схватању лидерске позиције, где су увек на управљачко место унапређивани припадници који ни по којој врлини не завређују пажњу него искључиво по питању подобности по било ком основу. Такви кадрови у улози менаџера немају потребна знања и способности да би управљали ресурсима одбране. Под ресурсима одбране се подразумевају људски, материјални, финансијски ресурси и знање као најважнији ресурс.

Поред тога, систем одбране као и други сегменти српског друштва није спреман за увођење иновација, које су покретач крупних промена од економског, привредног и опште друштвеног значаја, не само на нивоу једног привредног субјекта него на нивоу целокупне националне економије. Због ове чињенице економски развијене земље највећу пажњу у свом развоју придају иновацијама, за шта се издвајају највећа финансијска средства и очекују највеће добити. Државе које су одлучиле да економски подрже своја предузећа која су кренула путем иновирања својих привредних активности су данас економски најјаче и најбогатије, иако нерасполажу готово никаквим природним ресурсима. Такође ове земље су прилагодили своја законодавства и институционални оквир који имају задатак да у стопу прате иновативне и развојне концепте предузећа.

По правилу информатичке, техничке и технолошке иновације се брзо примењују и дају резултате у кратком времену, међутим промене у законодавству, друштвеној пракси, бирократској процедури су спорије од технолошких иновација и требало би да прате технолошке иновације и да буду у функцији њихове што боље имплементације. Овај проблем је присутан како у систему одбране тако и у другим деловима јавног сектора Републике Србије. Већ је одавно постојала идеја да се иновира финансијско-рачуноводствени систем одбране али су застарела правна регулатива и организациони оквир били кочница напретку. У циљу што бољег имплементирања иновативних идеја у систему одбране, неопходно је аутоматски мењати и бирократске и правне процедуре које треба да буду у функцији новог финансијско-рачуноводственог система и помогну његовом што бољем имплементирању.

Систем одбране као и сви други делови српског друштва морају масовно кренути са применама иновативних технологија које су подстакнуте развојем интернета, неопходно је уводити системе засноване на роботизацији, уводити дроне и електричне системе (аутомобиле) а то мора да буде праћено и променама у правном, организационом и управљачком сегменту ових организација. Када се масовно почну примењивати нове технологије многи послови који сада постоје тада неће постојати, а вероватно ће употреба савремених система допринети формирању нових радних места која пре нису постојала. Због тога ће бити неопходно прилагођавати и друштвено-економски и правни систем једне државе.

У данашње време када је тржишна утакмица актуелнија више него икад, неопходне су иновације које стварају нову вредност стављањем нових иновативних идеја у функцију привредног и економског развоја.

„Искуства показују да се са повећањем потреба и жеља код људи, повећава и број, али и значај иновација. Показује се да иновације у повратниј спреси, креирају и нове потребе, што је њихова додатна вредност”².

² М. Анђелковић, М. Радосављевић, А. Анђелковић, С. Пајић, „Неки проблеми и препреке у примени иновација и нових технологија у Србији”, у: проф.др Маја Анђелковић (ур.), Седма међународна конференција – Примена нових технологија у менаџменту и економији АНТИМ 2020, Универзитет Унион – „Никола Тесла”, Београд, 2020, стр. 54.

3. Предмет истраживања

Предмет докторске дисертације јесте буџетско финансирање система одбране и могућности унапређења. У систему одбране као великој организацији, заснованој на строгим принципима и правилима, приликом буџетирања одбрамбених потреба, долази до расипања ресурса, што је недопустиво са аспекта економске науке. Предуслов за унапређење буџетског финансирања система одбране је примена менаџмента знања и квалитета на свим нивоима и усвајање прогресивних иновативних идеја као замајца једног новог развоја и прерастања у организацију која учи. „Интернет технологија, електронске мреже, летећа роботика до електромобила је променила дизајн организација и донели су бројне погодности и удобности у раличитим сферама. Парарлелно са технолошким, уводе се производне, маркетиншке, организационе и друге иновације, различитог степена утицаја од инкременталних до радикалних и фундаменталних промена"³.

Систем одбране као и све друге организације на располагању има лимитиране ресурсе и неопходно је да менаџмент одбране има другачије ставове који се одликују:

1. буџетирањем одбрамбених потреба уз поштовање економских принципа,
2. обавезом да се иновирају пословни процеси увођењем нових технологија, што мора бити праћено адекватном нормативном, правном и организационом регулативом;
3. планирањем задатака на основу реалних потреба и финансијских средстава у функцији достизања оперативних и функционалних способности јединица и установа,
4. поштовањем динамике реализације финансијског плана и плана јавних набавки у току краткорочног планског периода од једне године.

Менаџмент одбране мора у процесу командовања применити економске принципе, јер је сваки командант у систему одбране, принуђен због недостатка ресурса (људских, материјалних и финансијских) прво да буде економиста, а онда лидер и наредбодавац.

³ М. Анђелковић, М. Радосављевић, А. Анђелковић, С. Пајић, „Неки проблеми и препреке у примени иновација и нових технологија у Србији", у: проф. др Маја Анђелковић (ур.), Седма међународна конференција – Примена нових технологија у менаџменту и економији АНТИМ 2020, Универзитет Унион – „Никола Тесла”, Београд, 2020, стр. 57.

Сврха увођења новог финансијско-рачуноводног система у програмско буџетирање система одбране, јесте модернизација постојећег застарелог система, који не може да одговори савременим изазовима и претњама, склон је грешкама и није у функцији давања квалитетних улазних података доносиоцима одлука, што може имати далекосежне негативне економске последице. У контексту наведеног, нови дигитализовани и аутоматизовани систем финансијског пословања, унапређује буџетско финансирање, јер смањује непотребне трошкове који у систему одбране настају на многим реурсима и обезбеђује одбрамбене потребе у складу са планираним циљевима.

Неопходност унапређења буџетског финансирања система одбране представља сврху предмета истраживања и огледа се у адекватној примени финансијско-рачуноводног програма на бржој реализацији финансијских припадности припадницима система одбране, на дневном нивоу, без кашњења и плаћања камата, што доводи до уштеда, а финансијска средства добијена кроз уштеде се могу инвестирати у друге сврхе.

За потребе финансирања одбране, држава издваја велика финансијска средства која су увек недовољна, јер је цена коштања одбране висока, због тога буџетирање одбрамбених потреба мора бити крајње економично и ефикасно, јер и најмање уштеде представљају могућност и шансу за друге у јавном сектору.

4. Значај истраживања

Како су основни предмети у изучавању војне економике, ефикасност и ефективност у војној организацији, истраживање је показало да је економски начин размишљања једини начин за унапређење пословања система одбране у условима ограничених ресурса. Ово је значајно, јер се у војној организацији предност даје ефикасности на рачун ефективности, тј. да је најбитније остварити дефинисани циљ, често не улазећи у то колике економске жртве то остварење кошта. Највећа успешност се остварује кроз синергију, која резултира интегралном приступу, чији су резултати већа ефикасност и ефективност, тј. да се раде праве ствари на прави начин, што је у свакој, а посебно у одбрамбеној организацији која је комплексна и специфична. Испоставља се да се сваки циљ може остварити, али се и организациони систем одбране налази пред посебним изазовом, како битне циљеве остварити уз најниже трошкове. Неспорно је то да систем одбране мора претрпети промене у виду усвајања иновација које засноване на научној основи и менаџменту знања, доприносе унапређењу управљања ресурсима, а исто тако су базиране на једноставности

своје употребе, бољој контроли и проверљивости. Међутим често се због устаљених бирократских процедура, стечених навика и монополског положаја, од стране менаџмента система одбране коче иновативни процеси. „Сврха сваке државе је да побољша квалитет живота својих грађана и да им омогући што већу удобност за остварење овог циља. Зато грађани и плаћају државу и њене институције. Ипак искуства говоре да у великом броју случајева, држава за своју мисију нема грађане, или пословни бизнис, већ да често саботира, или недовољно поклања пажњу држања корака са светом. Ово се посебно односи на државе земаља у транзицији, укључујућу у те и Р. Србију. Колико је ово питање актуелно у Р. Србији може се видети и по бројним констатацијама да је држава као институција на терету грађана, али и пословних организација“⁴.

Кроз дисертацију је истражен значај иновирања финансијско-рачуноводственог система одбране Републике Србије у циљу унапређења његовог пословања, али и проблеми у вези са тим почевши од организационих, правних и бирократских који би требали да аутоматски створе услове за имплементацију иновација, међутим у стварности бирократске процедуре коче иновативне процесе. Предложен је нови модел функционисања финансијског пословања у систему одбране, заснован на иновацијама, неоптерећен бирократским процедурама који унапређује пословање система одбране.

Далеко већи домет модернизације буџетског финансирања кроз увођење финансијско-рачуноводственог софтвера представља обезбеђивање ефективности пословања војне организације.⁵ Ефективност подразумева избор правих циљева и настојање да се изабрани циљеви максимално реализују. Неэффективност је пратећа појава бирократских организација. Ефективност се често представља као екстерни проблем војне организације и кључ је успеха сваке организације.

5. Циљеви истраживања

Развијени модел одбрамбеног планирања заснованог на ресурсима и модерном финансијско-рачуноводственом систему унапређује планске процесе у систему одбране и

⁴ М. Анђелковић, М. Радосављевић, А. Анђелковић, С. Пајић, „Неки проблеми и препреке у примени иновација и нових технологија у Србији“, у: проф. др Маја Анђелковић (ур.), Седма међународна конференција – Примена нових технологија у менаџменту и економији АНТИМ 2020, Универзитет Унион – „Никола Тесла“, Београд, 2020, стр. 60

⁵ проф др Живота Радосављевић, „Војна економика, како ефикасно и ефективно управљати војном организацијом“, Војна академија, Београд, 2001, стр. 34-35.

омогућава им да буду максимално ефикасни и рационални у трошењу ресурса за потребе успостављања квалитетних одбрамбених способности оружаних снага.

Истраживање је показало да када се врши анализа изазова и претњи по безбедности систем као и наших снага и слабости, да одговоримо свим задацима, нови економски приступ менаџменту ресурса, економских знања и менаџменту квалитета уз иновирани економске процесе у систему одбране, даје боље резултате, односно обезбеђује бољи квалитет услуга које одбрамбени систем испоручује држави и јавном мњењу. Веома добар одговор даје и приликом анализе шанси које у одређеном тренутку можемо искористити, јер принцип штедљивости ресурса оставља простор да се средства инвестирају за дугорочне користи.

Систем одбране без финансијско-рачуноводственог система, ствара губитке и непотребне трошкове, а употребом модерлизованог, аутоматизованог и дигитализованог финансијско-рачуноводственог система остварује уштеде. Неоспорно је установљена разлика у корисности примене савременог финансијско-рачуноводственог система. Посебан нагласак је на решавању проблема који су настали укидањем одсека за планирање, програмирање, буџетирање и извршење (у даљем тексту ППБИ) на нивоу генералштаба Војске Србије, а то је довело до занемаривања постигнутих резултата ППБИ у систему одбране. Узроци који су довели до ове ситуације налазе се у томе што менаџмент одбране не поседује вештине и знања из области управљања финансијским ресурсима и бирократска процедура која гуши напредак и модернизацију процеса. Савремени приступ управљању ресурсима заснован на провереним постулатима економски развијених земаља је неопходан да би државни врх који је одговоран за улагање новчаних средстава у систем одбране, могао да има увид у израду планова наоружавања и опремања система одбране, као и њихову разраду кроз програме и реализацију кроз буџетирање и повеже уложена новчана средства са достигнутим циљевима. Требало би донети нови Правилник о ППБИ и јасно одредити да организатор и носилац ППБИ-а буде финансијска служба и логистика а одговорност за израду планова и програма делегирати свакоме из своје надлежности.

Приказан је процес буџетирања у армијама развијеног света које финансирање своје одбране сагледавају у реалнијим оквирима. Буџетско финансирање одбране развијених земаља засновано је на реалним економским показатељима, који узимају у обзир све околности у којима се држава налази, економској и привредној снази, могућности инвестиција у наоружање и војну опрему, при чему су економски показатељи резултат научних анализа и процена оправданости улагања у одбрану.

6. Истраживачке хипотезе

Буџетско финансирање система одбране функционише уз непотребне трошкове који настају на многим местима, а узроци за то се налазе у томе што менаџмент одбране на свим нивоима нема потребна сазнања из области управљања ресурсима, управљања знањем и квалитетом. Такође, менаџмент одбране из потребе да управља системом, уз помоћ бирократских процедура унификације и стандардизације пословних процеса, гуши иновације и увођење модерних технологија, што за последицу има назадовање буџетског финансирања. Такође, кочењем иновативних процеса, припадници система одбране који се баве пословима буџетирања остају ускраћени за информације и сазнања о модерним светским кретањима и токовима финансија, не усавршавају се и не усвајају нове технологије.

Генерална (општа) хипотеза истраживања гласи: У којој мери ће менаџмент система одбране рационалније управљати ресурсима одбране, ако буџетско финансирање буде засновано на управљању знањем, квалитетом и применом иновација.

Трендови у економски развијеним земљама и њиховим армијама се крећу ка децентрализацији послова и одговорности, јер се показало да то води ка ефикаснијем извршавању задатака. У том смислу, припадницима оружаних снага ових земаља, обезбеђена је сва могућа логистика да успешно и непогрешиво изврше своје задатке, али је реализација послова на нивоу непосредног извршиоца искључиво у његовој надлежности, као и одговорност. Интеграцијом рачуноводствено-информационог система по нивоима организације финансијске службе у систему одбране, пребацују се послови и одговорност на кориснике буџетских средстава, односно на основне јединице система одбране што им даје могућност утицаја на послове и процесе у својој организацији, а тиме се доприноси унапређењу опште ефикасности пословања система одбране.

Све напред наведено је потврђено кроз сва четири дела дисертације, а посебно у завршном делу (унапређење менаџмента знања и увођење иновација у циљу унапређења буџетског пословања система одбране).

Прва посебна хипотеза гласи: Потребно је рационалније управљати ресурсима одбране како би се унапредило буџетско финансирање система одбране.

Анализа основних полазишта и примена буџетирања у систему одбране (други део дисертације) и управљање променама у функцији унапређења менаџмента система одбране (трећи део дисертације) искориштени су у сврху доказивања прве посебне хипотезе. Истраживање је указало да се управљање расположивим финансијским средствима и осталим ресурсима одбране не врши рационално, јер менаџмент одбране не поседује потребна економска знања за управљање пројектима и трошковима одбране. Услед недостатка менаџмента знања и праксе управљачких структура одбране да се у буџетском пословању не примењују иновације него се процеси унифицирају и загушују бирократским процедурама ради лакше реализације процеса, управљање ресурсима одбране је нерационално, долази до расипања и непотребних трошкова. Као последицу имамо не извршавање задатих циљева, јер су за то потребна додатна новчана средства и тада се бирократским поступцима приказује да је финансирање система одбране рестриктивно и недовољно.

Као засебан проблем у реализацији буџетског финансирања одбране, јављају се јавне набавке. Поступци јавних набавки се реализују у складу са Законом о јавним набавкама у циљу прибављања потребних радова, добара и услуга за потребе нормалног функционисања јединица и установа министарства Одбране и Војске Србије. Закон о јавним набавкама је обавезао све актере тржишне утакмице да га се придржавају у циљу транспарентности, спречавања злоупотреба и сукоба интереса. Такође, сврха примене овог закона је и да се прибављена материјална добра плате по што нижим ценама како би се оствариле уштеде. Међутим из доказане праксе се види да бирократска процедура која се мора спроводити и која је прописана Законом о јавним набавкама доводи до супротног ефекта, односно уопште се не остварују уштеде него се добра прибављају по скупљим ценама. Ово је још један доказ нерационалног управљања ресурсима и потребе да се унапреди буџетско финансирање одбране.

Друга посебна хипотеза гласи: Потребно је унапредити менаџмент знања и квалитета у буџетском пословању система одбране кроз увођење финансијско-рачуноводственог система.

Трећи део дисертације (управљање променама у функцији унапређења менаџмента система одбране) и четврти и завршни део (унапређење менаџмента знања и увођење иновација у циљу унапређења буџетског пословања система одбране) искоришћени су за потврђивање друге посебне хипотезе. Евидентно је да је буџетско пословање система одбране нерационално и да постоје проблеми непоседовања потребних економских знања,

тако да је кроз другу посебну хипотезу приказана могућност функционисања у оквирима расположивих ресурса без потребе за додатним ресурсима за остваривање циљева одбране. Кључ решења проблема је у иновирању пословних процеса система одбране са новим технологијама које на најјефтинији начин доводе до извршавања задатака уз избацивање непотребних бирократских процедура које отежавају процесе, у децентрализацији буџетског пословања на основне јединице и установе система одбране. Такође решење се налази и у унапређењу менаџмента економских знања који ће довести до бољег управљања трошковима одбране. Искуства на овом плану вишеструко су потврдила консеквентност и исправност таквих поступања.

7. Методологија истраживања

Функционисање система одбране је специфично у односу на друге сегменте друштва. Реализација задатака на припреми за одбрану земље представљају важну државну функцију, па се извршавање послова спроводи кроз принципе хијерархијског позиционирања и путем командовања и субординације. Свака јединица и установа система одбране има своје задатке у целокупној организацији и извршава их на јединствен начин у односу на друге јединице и установе. Због наведеног, немогуће је финансијско-рачуноводствени систем одбране, поредити са оваквим системима у другим деловима јавног сектора, али је коришћењем искустава из дугогодишњих изазова, претњи и употребом сопствених снага војног менаџмента, предложен нови финансијско-рачуноводствени систем који ће бити у функцији командовања и извршавања задатака.

У првом поглављу дисертације исказан је проблем који постоји у буџетском финансирању система одбране, нормативна уређеност буџетског финансирања као и тренутна политичка и економска ситуација у којој се Република Србија налази, а која има велики утицај на буџетско пословање система одбране Републике Србије. Буџетирање система одбране се реализује кроз програме и програмске активности који се на годишњем нивоу одређују и који за систем одбране представљају одбрамбене циљеве које треба испунити како би се земља адекватно припремила за одбрану. Одбрамбени циљеви се дефинишу на основу процене безбедносних утицаја, изазова и претњи по систем одбране. У контексту наведеног, безбедносни и војни утицаји и претње настају због тога што Република Србија није чланица ни једног војног савеза и војно је неутрална али се у политичком и економском смислу определила за чланство у ЕУ. У првом поглављу је дат оквир на основу ког се формира буџет система одбране и назире се проблем који настаје

приликом реализације буџета, услед недостатка интегрисаности принципа ефикасности и ефикасности, односно да се праве ствари раде на прави начин.

Статистички и компаративни метод су коришћени у другом и трећем делу дисертације приликом поређења издвајања за одбрану у проценту од БДП-а и по годинама, земаља у окружењу и економски развијених земаља. Такође, овде су коришћени статистички и компаративни метод да се прикажу издвајања држава за одбрану ако се узме у обзир однос величине државе по броју становника, броју војника и издвајања по глави становника и војника за одбрану. *Статистичким и компаративним методама* у трећем и четвртном делу дисертације утврђен је степен корисности примене менаџмента знања кроз увођење иновација у буџетско финансирање у виду примене финансијско-рачуноводственог система.

8. Остварени резултати и научни допринос

Остварени научни допринос овог докторског рада се огледа у томе што су кроз истраживање продубљена и унапређена научна сазнања из области војне економије а тиме и економске науке у целини. Како су основни предмети у изучавању војне економије ефикасност и ефикасност у војној организацији, истраживање је показало да је економски начин размишљања једини начин за унапређење пословања система одбране у условима ограничених ресурса. Ово је значајно, јер се у војној организацији предност даје ефикасности на рачун ефикасности, тј. да је најбитније остварити дефинисани циљ, често не улазећи у то колике економске жртве то остварење кошта. Највећа успешност се остварује кроз синергију, која резултира интегралном приступу, чији су резултати већа ефикасност и ефикасност, тј. да се праве ствари на прави начин, што је у свакој, а посебно у одбрамбеној организацији која је комплексна и специфична. Испоставља се да се сваки циљ може остварити, али се и организациони систем одбране налази пред посебним изазовом, како битне циљеве истог остварити уз најниже трошкове. Ово утолико пре што је одбрамбена организација велики корисник (потрошач) националног буџета, па и маргиналне уштеде и рационалније пословање доводе до позитивних резултата, јер већ данас, а посебно ће у будућности јавност тражити одговор, како се троши динар у одбрамбеном систему. У наведеном контексту потребно је да командно руководећи кадар (топ менаџмент) система одбране располаже већим квантумом економских знања јер она знатно заостају иза техничке сфере, која је на завидном нивоу.

У складу са претходним је свакако примена новог буџетског финансирања и рачуноводствено финансијске методе управљања расходима од највиших до најнижих нивоа хијерархијске пирамиде. Финансијско рачуноводствени систем одбрамбеног система је врло сложен али је и подлога на којој се реализују и сви финансијски токови. Овај систем треба да обезбеди економију војног пословања, али и повећану транспарентност и одговорност у коришћењу буџетских средстава намењених одбрани. Буџетирање треба схватити као технологију која има своја правила, тј. да се буџетирање спроводи на нивоу појединих војних програма, а не само по категоријама расхода који су предвиђени одговарајућим контним, или другим оквирима. Програме у наведеном смислу треба схватити као активности које имају неких заједничких карактеристика и који се спровode у циљу остварења конкретних одбрамбених циљева, као што су уређење територије, или побољшање техничке, логистичке делатности, обука кадрова, и сл.

Наведено је могуће остварити и новим техникама финансијско рачуноводственог система, што је и приказано у раду. Ове технике омогућавају да се ефикасно контролише пуњење и трошење војног буџета, повећава транспарентност у управљању средствима, али и представља основу за нове циклусе планирања. У наведеном контексту потребно је систем буџетирања и финансирања као и финансијско рачуноводствене технике модернизовати уз коришћење савремених софтвера. Војни буџет се доноси и усваја на годишњем нивоу на основу циљева које треба остварити у тој години, по прописаној процедури, при чему се узимају у обзир глобалне и(ли) регионалне опасности и претње, а у последње време и тероризам. У овој докторској дисертацији су кроз SWOT анализу приказане опасности и претње систему одбране Србије, као основе буџетског планирања и финансирања.

Докторски рад унапређује одбрамбену економију као науку кроз продубљивање економског аспекта у одбрамбеном амбијенту код носиоца војно-економских, односно материјално-финансијских органа и даје визију војном руководству (топ менаџменту) на значај финансијско рачуноводствене функције у одбрамбеној организацији, без које се не може замислити успешно управљање, односно руковођење и командовање. Јасно је да наведено треба посматрати са становишта стицања нових знања, вештина и искустава, као и имплементације у комплетном систему одбране.

Научни допринос ове докторске дисертације је несумњив јер да би се применио нови финансијско-рачуноводствени систем истраживање је показало да је неопходно повећати компетентност система одбране, односно руководећег и командног кадра који доносе пре свега стратешке, али и друге одлуке по дубини и ширини организације. То је у ствари нови

појавни облик војног менаџмента који добија нове димензије у: изради стратегије, управљању људским потенцијалима са акцентом на развоју и мотивацији, планирањем и контроли, ефикасним каналима комуникације и управљању ризицима. Применом менаџмента знања и квалитета кроз увођење иновација у буџетско пословање система одбране представља практичну примену нових економских знања и најмодернијих достигнућа менаџерске професије.

Поред научног, докторска дисертација има и друштвени значај, јер се обезбеђењем веће економије у трошењу финансијских и других средстава смањују потребе за оружаним снагама, што омогућава држави да та средства уложи за задовољење друштвено социјалних, и других потреба. Буџетско финансирање омогућава и већу транспарентност у располагању војним буџетом, што повећава поверење друштва у војну организацију, посебно уколико се истима располаже на рационалан начин и уз висок степен одговорности.

9. Опис садржаја и структура докторске дисертације

У почетном поглављу дисертације исказан је проблем који постоји у буџетском финансирању система одбране, нормативна уређеност буџетског финансирања као и тренутна политичка и економска ситуација у којој се Република Србија налази, а која има велики утицај на буџетско пословање система одбране Републике Србије. Буџетирање система одбране се реализује кроз програме и програмске активности који се на годишњем нивоу одређују и који за систем одбране представљају одбрамбене циљеве које треба испунити како би се земља адекватно припремила за одбрану. Одбрамбени циљеви се дефинишу на основу процене безбедносних утицаја, изазова и претњи по систем одбране. У контексту наведеног, безбедносни и војни утицаји и претње настају због тога што Република Србија није чланица ни једног војног савеза и војно је неутрална али се у политичком и економском смислу определила за чланство у ЕУ. У првом поглављу је дат оквир на основу ког се формира буџет система одбране и назире се проблем који настаје приликом реализације буџета, услед недостатка интегрисаности принципа ефикасности и ефективности, односно да се праве ствари раде на прави начин.

У другом поглављу дисертације приказани су проблеми у финансирању система одбране и дате су могућности за њихово превазилажење. Објашњена је специфичност финансирања система одбране која се огледа у сталном недостатку новчаних средстава што представља последицу бирократског начина управљања војном организацијом уз непоштовање економских принципа у пословању. Неспремност на увођење иновација које

ће унапредити буџетско пословање система одбране, представља бирократски механизам гушења менаџмента економских знања и менаџмента квалитета. Без примене савремене стратегије управљања односима, менаџмента знања и квалитета, не може се замислити управљање великим организацијама где се убраја и систем одбране Републике Србије. У систему одбране је неопходно успоставити нови начин буџетског финансирања и рачуноводствено финансијске методе управљања расходима од највиших до најнижих нивоа хијерархијске пирамиде. Финансијско рачуноводствени систем оружаних снага је комплексан и представља алат за праћење финансијских токова. Имајући у виду да су оружане снаге велики потрошач буџетских средстава неопходно је да њихов финансијско рачуноводствени систем функционише строго у складу са економским принципима али и принципима транспарентности и одговорности у коришћењу буџетских средстава намењених одбрани.

У трећем поглављу дисертације указано је на обавезу управљања променама и суочавања војног менаџмента са проблемима и потребом брзог реаговања и доношењем одлука. Указано је на стратегију управљања организацијом, изворима менаџерског ауторитета као и неопходношћу подмлађивања система одбране као организације. Млада организација без обзира колико година постоји је она организација која је спремна на промене и флексибилна је, организација која постане трома, нефлексибилна и неосетљива на промене постаје стара организација и ако се не промени прети јој фаза бирократизације и изумирање односно нестајање. У контексту наведеног флексибилност војне организације и њено „подмлађивање“ подразумева модернизацију финансијско рачуноводственог система, односно увођење аутоматизованог и дигитализованог система који ће обезбедити највиши ниво ажурности у праћењу финансијских токова.

Такође, нови финансијско рачуноводствени систем и начин буџетског програмирања и финансирања, обезбедиће највиши ниво војне економије и транспарентности у буџетирању и реализацији одбрамбених циљева.

У четвртм и завршном поглављу докторске дисертације применом SWOT анализе извршено је упоређивање и мерење спољашњих утицаја на систем одбране, где је сагледано како се ови утицаји одражавају на снаге и слабости система одбране. Такође сагледани су и унутрашњи утицаји на систем одбране и приказано како се они рефлектују на шансе које систем одбране може остварити и које су претње које могу угрозити пословање система одбране. На овакав начин дошло се до закључка да се мора максимално унапредити менаџмент знања и стратегија управљања организацијом кроз управљање односима међу запосленима. Неопходно је унапређење менаџмента квалитета извршавања

задатака у систему одбране, увођење иновација, дигитализација, електронског пословања, модернизовање управљачких система. У циљу унапређења буџетског пословања система одбране неопходно је увести нови финансијско-рачуноводствени систем који представља иновацију засновану на менаџменту економских знања и менаџменту новог квалитет буџетског пословања система одбране.

10. Резултати досадашњих истраживања

Употребом оружаних снага у складу са менаџментом знања, коришћењем природних погодности терена и економијом оружаних снага у познатом делу „Умеће ратовања" бавио се „Сун Цу" 500 година пре нове ере⁶. Познати древни кинески писац и мислилац је рекао да је највећа мудрост ратовања ако се рат избегне. Наиме, он је био свестан погубности оружаних сукоба и вођења рата и знао је да се рат добија дипломатијом, економијом и другим поступцима који доводе до победе пре него што војске изађу на бојно поље. Сун Цу је рекао да је најбољи онај војсковођа који непријатеља побеђује у тренутку док он смишља стратегију, осредњи војсковођа непријатеља побеђује пред битку, а лош војсковођа напада непријатеља и креће у рат. Сва истраживања у познатом делу „Умеће ратовања" заснована су на томе да се оствари успех и победа без непотребних губитака у људству и материјалним добрима. Ово није ништа друго до употреба менаџмента економских знања у управљању војном организацијом. На основу исконских искустава човека о предностима поштовања закона природе, конфигурације терена, водотокова, познавања управљања односима међу људима могу се сачувати економске снаге и победити у било ком сукобу.

Истраживање др Николе Чубре из области „Економике општенародне одбране" заснивало се на објашњавању функционисања одбрамбеног система Југославије у периоду кроз други светски рат, после другог светског рата па све до распада ове државе 1990. године. Објашњене су околности и узроци настанка економске службе у оружаним снагама током другог светског рата, као и начин прибављања добара и финансирања оружаних снага у ратним околностима. У периоду после рата објашњен је концепт општенародне одбране, односно економско пословање оружаних снага у околностима у којима се наша тадашња држава под утицајима блоковске поделе света. У области „Планирања развоја општенародне одбране" др Никола Чубра је истраживао потребу да се развија домаћа одбрамбена индустрија како би се смањила зависност у погледу наоружавања одбрамбеног

⁶ Клири Томас: „Сун Цу Умеће ратовања" 2004. година

система Југославије из иностранства. Одбрамбено планирање у то време је подразумевало израду дугорочних планова развоја и буџетирања оружаних снага у трајању од 10 година где би се сваке године планови допуњавали по питању висине буџетских средстава због инфлације, а задаци се нису мењали. Такође је било прописано да се на годишњем нивоу издваја 4 % од БДП-а за потребе финансирања одбране. Одбрамбено планирање је било засновано на војном контном плану који је пратио утрошак новчаних средстава за реализацију одређених задатака (обука, вежбе и маневри) а извештавање је било засновано на резултатима извршених задатака. Новчана средства за реализацију ових задатака су се трошила по различитим контима и наменама (електрична енергија, комуналне услуге, гориво, артифиције, резервни делови и дневнице).

Функционисање буџетског финансирања одбране увек је било тема за истраживање и постављање питања да ли се оно може на неки начин унапредити. Истраживање др Србобрана Стојиљковића довело је до издавања књиге „Модел аутоматизованог финансијско-рачуноводственог информационог система у ЈНА" 1987. године. Наиме, у то време у ЈНА буџетско финансирање система одбране је било оптерећено великим бројем промена, платни промет је функционисао преко службе друштвеног књиговодства (СДК) а књиговодство у јединицама и установама система одбране се водило ручно. У то време када још нису били актуелни системи информационих технологија (компјутери) у овој књизи истраживач се визионарски осврнуо на потребу увођења иновација у буџетско финансирање одбране што представља намеру да се покрене расправа о потреби менаџерског приступа управљању великим организацијама заснованом на напредним економским сазнањима.

На почетку XXI века у тренутку када се у Војсци Југославије почиње размишљати на економски начин пуковник проф.др Живота Радосављевић је 2001. године на Војнотехничкој академији Војске Југославије у Београду објавио књигу „Војна економика како ефикасно и ефективно управљати војном организацијом?”. Ова књига представља увод у један нови правац и нови начин размишљања у менаџменту одбране. Овде је економија одбране као наука на прагматичан начин постављена у функцију економичног и ефикасног управљања војном организацијом, што представља почетак коришћења менаџмента знања и квалитета у управљању војном организацијом. Одбрана као функција државе заснована на принципу командовања и субординације била је систем који није у свом функционисању имао на високом нивоу агенду управљања организацијом, засновану на економским принципима. Међутим, савремени начин пословања, промене које се у светској економији дешавају на дневном нивоу имају глобални и свеобухватни утицај, а систем одбране као део

државе није остао имун на глобалне економске промене. Управљачке структуре почињу да размишљају на бази економских принципа, менаџмент одбране је заснован на управљању ресурсима и на њиховој штедњи.

Када се на основу искустава из економски развијених земаља, дошло на идеју у систему одбране Републике Србије да се уведе програмско буџетирање, које представља циљно орјентисано планско буџетирање, др Саша Трандафиловић и др Милена Кнежевић издали су књигу „Финансирање система одбране и програмско буџетирање" 2013, године. Овде је објашњена улога савремене државе у макроекономији, финансирање система одбране као јавне функције, објашњен је значај бруто домаћег производа као веома важне макроекономске категорије за систем одбране, буџет и буџетски систем Републике Србије. Истражена је могућност увођења програмског буџетирања по угледу на економски развијене земље. Такође је истражена могућност планског програмирања које има задате циљеве чије достизање представља унапређење оперативних и функционалних способности јединица и установа министарства Одбране и Војске Србије. Ово истраживање је претходило увођењу система планирања, програмирања, буџетирања и извршења које је реализовано у систему одбране Републике Србије 2015. године. Увођење програмског буџетирања у систем одбране представљало је унапређење буџетског финансирања, јер је пре тога било засновано на линијском текућем пословању које је за циљ имало финансирање текућих задатака у току године. Међутим, програмско буџетирање је обезбедило да се новчана средства планирају за достизање циљева који унапређују систем одбране, а планови се реализују кроз пројекте и програме који пролазе кроз велики број нивоа провере и обезбеђују достизање циљева.

Дуго година био је проблем несавршености постојећег система буџетског финансирања одбране. План јавних набавки и финансијски план се не реализују предвиђеном динамиком, јединице и установе пробијају квоте новчаних средстава одређених од стране министарства Финансија за систем одбране, што за последицу има плаћање камата, затезних камата, ненаплаћена потраживања, нереализовани аванси, плаћање штета и пенала због непоштовања и пробијања рокова из уговора и књижења великих износа нерасправљених уплата у финансијском књиговодству система одбране у деценијском низу а све ово је завршавало у Војном правобранилаштву система одбране. Због недовољних капацитета Војног правобранилаштва и постојања великог броја спорова које систем одбране има са добављачима као и штете коју систем одбране прави због бирократских пропуста који се систематски понављају долази до расипања великих сума новца који представљају губитке и непотребне трошкове.

Узроци леже у непостојању економских знања и савремене стратегије управљања ресурсима код менаџерских структура одбране. Систем одбране изискује извршавање задатака на припреми земље за одбрану за шта су потребни ресурси. Управљање ресурсима одбране треба препустити менаџерима који су се школовали за овај посао и који могу бити различитих струка, али је најзаступљенија економска струка.

Последице овакве праксе су велике штете које се плаћају из буџета намењеног за одбрану. Да би се ублажили ефекти вишедеценијског неекономског понашања у систему одбране, јединице и установе приморале на поштовање процедура и динамике утрошка финансијских средстава, спречило плаћање камата и затезних камата, буџетско финансирање система одбране мора претрпети иновације финансијско-рачуноводственог система, засноване на савременим економским достигнућима и знањима. Ово ће допринети аутоматизацији процеса у области буџетског финансирања, увести праксу да се наредбодавци јединица и установа система одбране понашају као менаџери у економском смилу ове речи а не као бирократе.

**I ОДБРАМБЕНО ПЛАНИРАЊЕ И БУЏЕТСКО ФИНАНСИРАЊЕ У
СИСТЕМУ ОДБРАНЕ**

1. БУЏЕТСКИ СИСТЕМ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Држава врши финансирање својих организационих делова на сличан начин као што то чини систем одбране, хијерархијски структурирано и димензионисано по нивоима и надлежностима. Буџет локалне власти подразумева: буџет аутономне покрајине, буџет града Београда, буџети градова и буџети општина^{7 8}.

Финансирање јавног сектора, односно функција у надлежности државе, регулисано је законима и прописима, реализује се на основу зацртаних циљева у дугорочним планским документима, кроз средњорочне планове и програме. Дугорочним планским документима дати су оквирни циљеви који се кроз средњорочне планове и програме дефинишу као задаци и активности којима се додељују новчана средства по контима економске класификације. Све планиране активности се извршавају кроз краткорочне планове и програме, утрошком финансијских средстава за достизање циљева, праћењем и контролом утрошка, као и извештавањем о реализованим задацима и утрошеним финансијским средствима⁹. Законом о буџетском систему Републике Србије одређени су буџетски циљеви:

- Финансијска средства се могу реализовати строго наменски у складу са Законом о буџетском систему Републике Србије, контима економске класификације и морају бити у функцији средњорочног планског програмирања, односно у функцији достизања дугорочних циљева које је прописала Влада Републике Србије. Ниво одобрених финансијских средстава за сваки сегмент јавног сектора и његове организационе саставе је прописан и не могу се стварати обавезе преко дозвољеног нивоа.
- Новчана средства су одобрена за реализацију задатака, чиме се постижу циљеви који су од виталног државног значаја. У случају да неки од циљева постану приоритетнији од других, мора се извршити прилагођавање средњорочних и краткорочних планова и програма за достизање ових циљева и то се мора реализовати на ефикасан и ефикасан начин.
- Такође, приликом реализације наведених задатака, мора се водити рачуна да се на достизању нових циљева не утроше већа финансијска средства него што је то било првобитно планирано, а то се постиже обезбеђивањем ниже цене по јединици производа

⁷ М. Миљковић, Д. Крстић, Буџетски систем и нормативно уређење финансирања расхода одбране, Универзитет Одбране, Војна академија, Београд, Одитор, 2018.

⁸ Закон о територијалној организацији Републике Србије, Службени гласник РС, број 18/2016.

⁹ Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, број 54/2009.....103/2015, члан 3.

на тржишту. Овде се мора водити рачуна од подстицању домаће производње, о праведној алокацији ресурса и родно одговорном буџетирању¹⁰.

1.1. Буџетско финансирање система одбране Републике Србије

Одбрана и финансирање одбране – функције и међусобна повезаност одбране и финансирање одбране представљају искључиве, јединствене и недељиве државне функције - делатности, односно утврђених државних органа и институција. Оне су утемељене уставом, као највишим правним актом државе, без обзира на облик друштвеног уређења.

Одбрана Републике Србије је државна функција и због тога се финансира из државног буџета. Носиоци планирања и извршења одбране државе су Министарство одбране и Војска Србије, али у мисији извршења одбране земље, учествују и други делови државног апарата. У складу са тим, сваки сегмент државе, мора имати лица која су задужена да се баве пословима у вези са припремама за одбрану земље. Ова лица у случају рата координишу послове са Министарством одбране и извршавају задатке који су у функцији одбране земље. У економски развијеним земљама и приватни сектор узима учешће у одбрани земље, помажући систем одбране финансијским и материјалним средствима или на друге начине.¹¹

Функција одбране је уставна категорија, јер је као таква дефинисана у Уставу Републике Србије. Поред тога, реализација свих послова који се тичу одбране Републике Србије дефинисана је Законом о одбрани и Законом о Војсци Србије. У оквиру система одбране постоји разрада функција које су дефинисане у поменутих кривним законима у вези са одбраном земље.

Правилником корисника јавних средстава¹², Министарство одбране је дефинисано као директан буџетски корисник. Унутрашњом организацијском поделом, Министарство одбране је разврстано по организационим и функционалним нивоима.

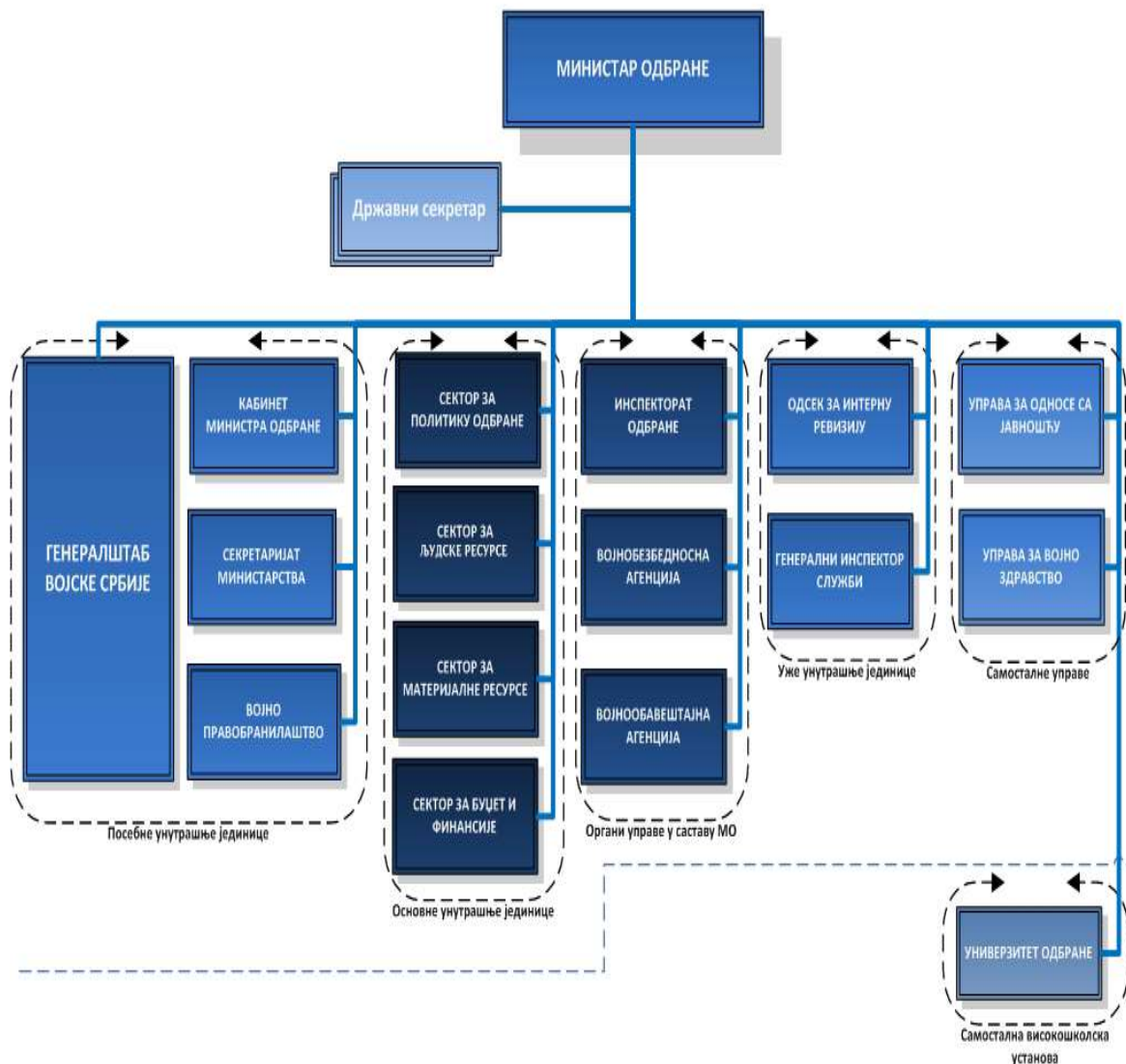
Министарство одбране је директни буџетски корисник, а министар одбране решењем о финансирању система одбране, распоређује средства опредељена Законом о буџету за одређену годину органима у саставу Министарства одбране, према шеми са слике

¹⁰ Закон о буџетском систему, Службени гласник РС, број 54/2009.....103/2015, члан 4

¹¹ Жутић, Р., Цивилна контрола војске - контрола буџета, Војноиздавачки завод, Београд 2007., стр. 123-129.

¹² Службени Гласник РС бр. 112/2015, члан 3.

1. У оквиру Министарства одбране а на основу смерница које се добијају од Министарства финансија врши се распоред финансијских средстава по јединицама и установама Министарства одбране и Војске Србије. Финансијски план се распоређује на надлежност јединицама и установама система одбране по нивоима организације финансијске службе. Најнижи ниво је IV ниво што представљају јединице ранга батаљона, дивизиона, батерије, ескадриле и њима равне јединице, III ниво су бригаде, базе и установе овог ранга, II ниво су оперативни састави, управе Министарства одбране и генералштаба Војске Србије, а I ниво је Министарство одбране.



Слика број 1. Организација Министарства одбране

Извор: сајт Министарства одбране Републике Србије mod.gov.rs. приступљено 24.12.2022. године.

Свака јединица и установа система одбране има своју специфичну делатност коју реализује у складу са начелима употребе и неопходно је да делатност сваког сегмента система одбране, односно њихова оперативна и функционална способност, буде на потребном нивоу да може одговорити свом задатку у функцији одбране земље. Да би се оперативна и функционална способност одржавале на нивоу потребном за готовост

јединица за одбрану земље, неопходно је трошити буџетска средства у складу са дугорочним, средњорочним и краткорочним плановима одбране.¹³

Подела јединица система одбране се врши и према времену за које оне могу бити доведене у стање да се употребе у борби. У складу са тим, постоје јединице првог, другог и трећег нивоа. Јединице првог нивоа су јединице специјалне намене, падобранске, диверзантске и извиђачке јединице. Ове јединице морају бити опремљене најсавременијом борбеном опремом, почевши од личног наоружања, преко опреме која је саставни део личног наоружања, комплета униформе, система веза и телекомуникација, даљински пилотираних апарата, уређаја за ноћно осматрање и остале софистициране опреме. Ове јединице се прве ангажују за потребе одбране земље и због тога њихова оперативна способност мора бити на највишем нивоу. У циљу оспособљавања ових јединица да изврше своје задатке, неопходно је кроз дугорочна и средњорочна планска документа припремити елементе како би се краткорочним плановима извршило опремање ових јединица са неопходном опремом. Поред наведеног, велика финансијска средства се морају планирати и издвајати за обуку ових јединица која је специфична и разликује се од обуке осталих јединица Војске Србије. У контексту наведеног, потребно је обучити и опремити и остале јединице, другог и трећег нивоа, како би се у каснијој фази адекватно прикључили реализацији борбених задатака.

Припрема земље за одбрану не подразумева само исказивање потреба за људским, финансијским и материјалним ресурсима који су неопходни за припрему одбране, него подразумева и њихову употребу која мора бити димензионисана на односу између квалитета, квантитета и остварених резултата, односно подразумева њихову оптималну употребу. Ресурси нису неисцрпни па се морају ангажовати у правилном односу наведених категорија, како би се најбоље искористио њихов потенцијал и постигли најбољи резултати у припреми и реализацији одбране земље¹⁴.

Не постоји организација и друштво на свету који имају ресурса на претек да их могу трошити у изобиљу не размишљајући о могућности исцрпљивања ресурса. Свако улагање новчаних средстава у повећање одбрамбених капацитета земље, набавку наоружања и војне опреме, мора бити засновано на научним анализама и полазиштима. Ресурси се морају штедети, па се приликом трошења финансијских средстава за потребе система одбране, увек мора постављати питање да ли се са сваком набављеном јединицом

¹³ Кнежевић М. и Тешановић Б. - Програмско буџетирање и развој система одбране, SYMOPIS, Београд 2011., стр. 162-166

¹⁴ Кнежевић М. - Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране, докторска дисертација, Војна академија, Београд 2015., стр. 32.

наоружања или борбене опреме повећава безбедност Републике Србије. Ако је одговор на ово питање да се са сваком набављеном јединицом наоружања не повећава безбедност земље, онда је улагање новчаних средстава беспредметно. Свака новонабављена јединица наоружања и борбене опреме мора давати свој допринос одбрани земље како би се уложена новчана средства могла оправдати. Научна истраживања су показала да количина набављеног наоружања утиче на повећање количине уништених непријатељских циљева само до одређеног износа, након тога количина муниције или ракета које се испалују да униште циљ немају више квалитетан утицај јер се њихова ефикасност смањује. У контексту наведеног, научно је доказано да није увек паметно трошити новчана средства за набавку што веће количине оружја, оруђа, муниције, ракета и војне опреме, него је потребно утрошити новчана средства за набавку оптималне количине поменуте опреме, што ће довести до максималне ефикасности употребе наоружања и војне опреме у борбеним дејствима.¹⁵

Поред тога што је неопходно ефективно и ефикасно трошити ресурсе за потребе припремања и реализације одбране земље, на исти начин је потребно ангажовати оруђа и оружја, средства борбене технике, борбена возила, тенкове, авионе и друге одбрамбене капацитете јер се и њихови ресурси троше, а одржавање поменуте технике је скупо.

Како је већ наведено, није довољно само ефективно и ефикасно трошити ресурсе за одбрану земље и ангажовати средства борбене технике на оптимално ефективан и ефикасан начин, неопходно је и знати меру, односно имати у виду моћ националне економије, број становника и површину територије Републике Србије и према томе набављати средства ратне технике која се могу на оптималан начин употребити за одвраћање агресије на нашу земље. Републике Србија се налази у таквом окружењу да је неопходно да има што снажније оружане снаге, што боље опремљене средствима ратне технике, модернијом опремом, даљински пилотираним ваздухопловима, већим учешћем савремене електронске и рачунарске опреме, али је најважније да оружане снаге Републике Србије буду фактор одвраћања потенцијалног непријатеља од агресије на нашу земљу. То се постиже моћном, савремено опремљеном и наоружаном Војском Србије, тако да потенцијални непријатељ приликом планирања агресије на нашу земљу, схвати да ће ако буде извршио агресију, имати такве губитке који ће анулирати евентуалне користи.

Одлучивање о висини финансијских средстава која ће се издвајати из буџета Републике Србије за потребе финансирања одбране, предмет су скупштинске расправе на

¹⁵ Кнежевић М. и Тешановић Б.: Програмско буџетирање и развој система одбране, SYMOPIS, Београд 2011., стр. 162-166.

највишем нивоу. Народни посланици расправљају о овој теми у Народној скупштини Републике Србије и често је ова расправа веома жучна, присутна су и стручна лица из система одбране, која иначе учествују у реализацији задатака на припреми одбрамбених капацитета да исти буду у функцији одбране земље. Одређивање процента који ће се издвајати из бруто домаћег производа (БДП-а) за потребе буџетирања одбране зависи од снаге националне економије. У последњих десет година приметно је повећање процента издвајања од БДП-а Републике Србије за потребе финансирања одбране. У овом периоду приметно је јачање националне економије, снижава се ниво јавног дуга и драстично се повећава ниво директних страних инвестиција. Већа издвајања се одређују не само за потребе одбране, него и за потребе осталих делова јавног сектора: здравства, просвете, судства и унутрашњих послова. Износ јавне потрошње је већи, али је ниво јавног дуга мањи, што је добро и шаље позитивне сигнале о стању у националној економији пре свега страним привредницима, који размишљају где да уложе свој капитал и на тај начин га увећају. Структура јавне потрошње није на нивоу економски развијених земаља, код којих је удео потрошње за софистицирану технологију, вештачку интелигенцију и информационе технологије највише заступљен у јавној потрошњи. Ови савремени видови технологије представљају праве инвестиције, јер ће се уложена новчана средства у поменуте пројекте вишеструко исплатити у будућности. Структура јавне потрошње у Републици Србији се карактерише трошковима за изградњу инфраструктурних објеката: путева, саобраћајница мостова и аутопутева што у савремено доба представља превазиђене инвестиције, али свакако неизбежне и потребне, јер нису реализоване у време када је то током 20. века извршено у економски развијеним земљама.

У времену пре 2011. године, економија Републике Србије је била слаба, издвајања за потребе одбране су била ниска, а ниво јавног дуга превисок, тако да новчана средства која су се одређивала за потребе одбране су углавном могла да се користе за персоналне трошкове, односно плате запослених и за текуће пословање и функционисање а за инвестиције није било финансијских средстава. У периоду од 2012. до 2022. године, економија Републике Србије је у порасту, све више новчаних средстава из буџета се издваја за потребе одбране, више је финансијских средстава која се одређују за инвестирање. Оваква ситуација није само у систему одбране, видљиво је јачање инвестиција у свим сегментима јавног сектора, али је приметно и економско јачање приватног сектора. Узимајући у обзир да се Република Србија налази на путу ка пуноправном чланству у ЕУ, да одржава партнерске односе са западним економски развијеним земљама, али да има

специјалне економске и политичке везе са Русијом и Кином доприноси побољшању економске ситуације у Републици Србији.

Међутим, немају све земље исти поглед на буџетирање одбране и на питање безбедности земље као што то има Република Србија. Постоје западне економски развијене земље, које би у складу са својом снажном економијом могле да издвајају већа средства за потребе безбедносних и одбрамбених снага али то не чине. Разлог за овако њихово поступање, лежи у томе да су се одлучиле да буду у НАТО алијанси и да своју безбедност повере великим и моћним земљама чланицама овог савеза. Као последицу овакве одлуке, ове земље релативно мало издвајају за потребе одбране, али имају малобројне, добро опремљене, наоружане, обучене и ефикасне оружане снаге, а целокупну економску активност земље су подредиле интересима великих и моћних транснационалних компанија, које имају буџет већи од буџета неких држава. Економска снага ових земаља је у функцији даљег снажења приватног сектора и максимизације профита. Разлика између Републике Србије и ових западноевропских земаља је у традицији коју српски народ баштини, а то је слободарска традиција и право да сам уређује своју економију и политику. Такође, историјске околности које је проживео српски народ, иду у прилог оваквом српском карактеру, јер је територија на којој живи српски народ од великог геополитичког и геостратешког значаја, где су се увек велике силе надметале да остваре право да управљају овим простором, становништвом које ту живи и да искоришћавају природне ресурсе који су на овом простору заступљени.

Финансијски план система одбране Републике Србије се израђује на основу смерница добијених од Министарства финансија. Основ за израду финансијског плана који је у суштини краткорочни, једногодишњи план је средњорочно планско програмирање. Средњорочно планско програмирање је процес у којем се за период од три наредне године планирају активности које свака јединица и установа система одбране мора реализовати уз додељивање финансијских средстава за реализацију планираних задатака. У систему одбране постоје носиоци функција, који су одговорни за реализацију задатака и финансијских средстава на достизању циљева за своје функције. Носиоци функција су: логистика, финансије, обука и доктрина, људски ресурси, телекомуникације и информатика, развој и опремање. Новчана средства се реализују кроз поменуте функције за реализацију задатака којима се постижу општи циљеви одбране. Циљеви одбране које треба остварити приказују се кроз програме, програмске активности и пројекте који представљају израз потреба одбране на годишњем нивоу, додељују им се новчана средства која се

реализују и прати се извршење одређеног програма, односно прати се однос утрошених новчаних средстава у функцији реализације пројекта.

На основу смерница од Министарства финансија, носиоци функција у систему одбране знају колико новчаних средстава имају на располагању по контима економске класификације на нивоу целокупног система одбране. Носиоци функција ову информацију достављају по дубини свим корисницима буџетских средстава, односно свим јединицама и установама, које имају задатак да у оквиру средњорочног планског програмирања изврше планирање трогодишњих активности и потребних финансијских средстава за њихову реализацију. Носиоци функција достављају свим јединицама ниво расположивим новчаних средстава по свим контима економске класификације што представља новчана средства у лимиту, али ако постоји потреба за реализацијом неког приоритетног и важног пројекта, за шта су потребна већа новчана средства од расположивих онда се новчана средства исказују ван лимита и чека се ребаланс буџета да би се обезбедила новчана средства за реализацију ових активности. Међутим ако се испостави да је потребно неки пројекат реализовати јер је од виталног интереса за одбрамбени систем, због тога што се реализацијом овом пројекта унапређују одбрамбени капацитети оружаних снага, онда се може одустати од неког раније испланираног пројекта како би се обезбедила новчана средства за поменути пројекат.

У складу са раније изнетим податком да се у последњих дванаест година издвајају већа финансијска средства за потребе одбране, програми, програмске активности и пројекти који се на нивоу система одбране усвајају представљају модернизацију, унапређење оружаних снага и опремање са најмодернијим технологијама које имају и знатно моћније економије и њихове оружане снаге.

У време бивше Југославије издвајања за потребе система одбране су се кретала око 4 % од националног БДП-а и то је била константа, која се није тако лако мењала, средњорочно планирање у то време је подразумевало период од десет година у коме су се планирале активности, задаци и пројекти за изградњу и јачање борбене готовости оружаних снага. Из године у годину, планови се нису мењали, од пројекта се није одустајало, само су се евентуално мењала одобрена новчана средства за висину инфлације пројектоване за посматрану годину. У то време се план одбране доносио на највишем државном нивоу- федералном нивоу, а изводи из тог плана су се радили за нивое република, аутономних покрајина, градова, општина, локалних заједница и радних организација. Како је у то време био заступљен концепт наоружаног народа као вид општенородне одбране, у складу са тим свака радна организација је морала имати одређену групу људи који су били задужени за послове одбране. Ова група људи је имала обавезу да припрема раднике из своје

организације за потребе одбране и у ту сврху су имали контролу припрема, извођења обуке и опште припремљености за одбрану.

Овакав начин организовања одбране у тадашњој држави је био у складу са тадашњом државном одлуком да се не буде ни у једном од постојећих блокова у то време, али и да се не преузме одговорност неутралне државе, па је формиран блок несврстаних земаља чији је Југославија била оснивач. У то време била је већа и снажнија држава, која је имала веома јаку одбрамбену индустрију, па се опремање тадашње војске, реализовало углавном из домаћих извора. Сматрало се да је боље развијати домаћу одбрамбену индустрију, јер се на тај начин држава ослањала на сопствене капацитете у снабдевању оружаних снага и није зависила од страних снабдевача оружјем. Ако држава дође у ситуацију да набавља оруђе, оружје и војну опрему из иностранства, онда од ових држава постаје зависна и за потребе одржавања ратне технике али се то сведе и на политичку и војну зависност од држава добављача оружја. Ипак и у то време било је мањих набавки борбених система из иностранства, јер домаћа одбрамбена индустрија то није производила, али се тежило да у каснијем периоду домаћа одбрамбена индустрија освоји ову производњу како не би била зависна од иностраног произвођача оружја.

Република Србија је знатно мања од бивше државе и има мање капацитете сопствене одбрамбене индустрије, али се у последње време чине напори да се оснажи домаћа одбрамбена индустрија, која све више производи оружје, оруђе, борбену технику, опрему и муницију и велики део ових артикала извози на инострано тржиште. Велики део производног програма домаће одбрамбене индустрије се израђује за потребе домаћих оружаних снага, али због немогућности да се сложени борбени системи и ратна техника производе у земљи, исти се увозе из иностранства за потребе домаћих оружаних снага. У последњих десет година оружане снаге Републике Србије су веома квалитетно опремљене са борбеном техником, која је веома софистицирана и долази од иностраног добављача, али и домаћа одбрамбена индустрија улаже напоре да производи ова средства.

Како је у последње време сложена безбедносна ситуација у земљи, окружењу и у свету, Република Србија све више осавремењује своје оружане снаге, из домаћих извора али и од иностраних добављача.

Како је раније било речи да су трендови у савременим армијама децентрализација одлучивања и давање могућности непосредним извршиоцима да преузму део одговорности за своје задатке, ови трендови се морају применити и у систему одбране Републике Србије, али и у целокупном српском друштву. Задаци планирања одбране, програмирања задатака које треба реализовати и буџетирати да се достигну планирани циљеви, нису до краја

заокружени ако се не узме у обзир на који начин се све ово наведено извршава, односно мора се извршити контрола реализације задатака на најнижим нивоима, где најнижи извршиоци у систему одбране реализују своје задатке. Може се извршити реформа буџетског финансирања система одбране на највишем нивоу, могу се донети закони и прописи, устројити планови и програми, али то су козметичке промене, дубинске промене се састоје у томе да се изврши реформа извршног дела целокупног буџетског пословања система одбране, где у ствари и настају проблеми, долази до одлагања извршења задатака, пробијања рокова и плаћања казни, пенала и камата. Сваки проблем се мора решавати на извору настанка, а извор настанка проблема у буџетском пословању система одбране је у недефинисаној извршној функцији, због чега и долази до финансијске недисциплине. Јасно је да проблеми настају у извршавању буџетирања, али се у овој функцији огледају све претходне функције, па када дође до проблема у извршној функцији, онда је цео пројекат мањкав. Буџетско финансирање система одбране се реализује на застарео начин, материјална, финансијска и исплатна документација се доставља на реализацију у Рачуноводствени центар сектора за буџет и финансије Министарства одбране у папирном облику и целокупна контрола достављених предмета се овде реализује. Ако се узме у обзир територијална разуђеност јединица Министарства одбране и Војске Србије које су размештене на целокупној територији Републике Србије, онда цео поступак постаје у толико сложенији, јер није могуће обезбедити да извршиоци буџетског пословања буду на целој територији земље а да се контрола реализује у кратком року. Због тога долази до проблема у виду кашњења плаћања обавеза, контрола буџетског пословања удаљених јединица се не може извршити на дневном нивоу, а последица тога је обрачун камата и затезних камата од стране добављача и плаћање пенала.

Међутим како постоји тренд у систему одбране да се задаци реализују а да се не обраћа пажња на економске аспекте функционисања организације, са оваквом праксом ће се прекинути увођењем новог рачуноводног информационог система, који ће бити инсталиран код свих корисника буџетских средстава, односно у свим јединицама и установама система одбране. Сврха увођења овог новог финансијског и рачуноводног система је да се обезбеди могућност свим организационим саставима система одбране да на дневном нивоу врше унос електронских података за плаћање у виду електронске наредбе за исплату односно налога и да се плаћање вршу у року до два дана од настанка пословне промене, чиме ће се обезбедити ажурност у финансијском и материјалном пословању система одбране, али и обезбедити да буџетско пословање система одбране оствари уштеде јер неће долазити до плаћања камата и пенала. Овакав начин буџетског пословања система

одбране представља модернизацију, дигитализацију и аутоматизацију пословних процеса, што представља примену менаџмента економских знања и менаџмента квалитета кроз увођење иновација.

Постоје изазови и претње са којима ће се суочити јединице и установе система одбране, али треба искористити сопствене снаге и предности када је у питању модернизација буџетског пословања. Изазови се састоје у томе да ће одговорна лица у јединицама система одбране вршити унос података у финансијско-рачуноводствени систем, да ће лица задужена за контролу у Рачуноводственом центру сектора за буџет и финансије Министарства одбране само вршити евидентирање пословне промене, а целокупна контрола буџетског пословног процеса остаје у надлежности основних јединица које ће сносити одговорност за сопствену реализацију. Претње се састоје у томе да постоји могућност злоупотребе, али у ту сврху постоје контроле материјалног и финансијског пословања из претпостављених јединица и инспекцијски надзор материјалног и финансијског пословања који реализује Инспекторат одбране. Потребно је искористити снагу коју имау припадници система одбране, кад је у питању колективитет, спремност на тимски рад, сваку врсту помоћи и преношења знања и информација битних да процес рада функционише у складу са прописима. Предности војне организације су дисциплиновано извршавање свих постављених задатака, тако да ће одговорна лица у складу са војном дисциплином која је присутна у јединицама и установама система одбране, извршавати све своје задатке из области буџетског пословања¹⁶.

1.2. Нормативна уређеност одбрамбеног буџетирања

Одбрамбено буџетирање је процес који започиње одобравањем новчаних средстава за потребе буџетирања система одбране. Народна скупштина Републике Србије одобрава буџет система одбране, који је приказан кроз програме, програмске активности и пројекте. За сваки од ових сегмената буџета система одбране, односно за сваки програм, програмску активност и пројекат, се израђује посебна процедурална документација која се доставља на одобрење Влади Републике Србије, па тек након одобрења се уврштавају у буџет система одбране. Нормативна уређеност одбрамбеног буџетирања се даље заснива на законима и прописима и другим нормативним актима, којима се уређују државне финансије, а то је Закон о буџетском систему.

¹⁶ Жугић Р. - Цивилна контрола војске, контрола буџета, Војноиздавачки завод, Београд 2007., стр. 211-212.

Поред наведеног закона, регулациони оквир финансирања расхода одбране чине и остала законска и подзаконска регулатива – уредбе, правилници и остали прописи, као и стратешка документа из области одбране Републике Србије¹⁷.

Закон о буџетском систему представља крвни закон на основу ког се дефинише начин израде државног буџета, као и принцип поделе поменутог буџета на саставне делове државног апарата, ради финансирања свих функција које држава обавља. У складу са наведеним законом доноси се и буџет одбране Републике Србије на годишњем нивоу. Када се донесе буџет одбране Републике Србије, то представља полазну основу, односно оквир за дефинисање програма, програмских активности и пројеката који ће се реализовати и финансирати средствима опредељеним за систем одбране. Углавном, годишња транша буџетских средстава представља део активности планираних средњорочним планским документима.

Нормативна уређеност буџетирања одбрамбених активности земље дефинише се и Стратегијом одбране као и Доктрином одбране. У овим кључним стратешким и доктринарним документима одређују се правци развоја оружаних снага, степен обучености и опремљености, односно одређују се дугорочни циљеви које треба постићи и већ се у овим документима назиру потребе за ресурсима, неопходним за припремање и реализацију одбране земље. Законом о буџетском систему Републике Србије, систем одбране добија улазне податке о висини буџетских средстава опредељених за потребе одбране. Извори буџетских средстава које одбрана користи су различити, тако да финансијска средства могу имати порекло из буџета Републике Србије, од сопствених прихода које одређене јединице и установе система одбране наплаћују, односно приходују финансијска средства из специфичне делатности, као и од донација. На основу свих улазних података дефинисаних стратешким и доктринарним документима, као и улазних података добијених Законом о буџетском систему Републике Србије, одговорна лица у систему одбране приступају изради планског програмирања и буџетирања потреба одбране. Програми, програмске активности и пројекти на нивоу система одбране се устројавају у складу са потребама система одбране за сваку календарску годину. Поједини од ових програма, пројеката и програмских активности могу трајати и више година у зависности од сложености активности које они подразумевају и приоритета одбрамбених потреба. Наведени сегменти планског програмирања и буџетирања, односно пројекти, програми и активности морају да буду садржани у дугорочном планском програмирању, где су пројектовани дугорочни циљеви

¹⁷ Hrustić, H. (2006) *Javne finansije i poresko pravo*, Beograd: Službeni glasnik.

одбране у општим цртама. Активности из дугорочног планског програмирања се детаљније разрађују у средњорочном планирању и програмирању и дефинишу као конкретни задаци са конкретним финансијским износима за достизање планираних циљева.

Годишње активности, односно програми, пројекти и задаци који се реализују кроз набавке или на остале начине прибављају, а за то се троше финансијска средства су у функцији достизања средњорочних и дугорочних планова и циљева¹⁸.

У циљу адекватне припреме одбрамбених активности, прибављања потребних радова, добара и услуга за потребе система одбране, нормативни документ који се примењује у систему одбране је и Закон о јавним набавкама. На основу овог закона се реализују набавке за потребе одбрамбеног система како би се функционисање припрема и одбрамбених активности оружаних снага одвијале неометано. Примена Закона о јавним набавкама директно утиче на реализацију финансијског плана одбране, односно утиче на буџетско финансирања система одбране. Како је обавеза свих учесника на тржишту било да су у улози набављача или добављача поретних ствари функционисање у складу са поменутиим законом, систем одбране се у највећем броју случајева појављује као наручилац, а у мањем броју случајева као добављач покретних ствари. За потребе снабдевања система одбране разним атриклима од којих зависи функционисање целокупном система као што су набавка: електричне енергије, комуналних услуга, прехранбених производа, резервних делова и склопова и одржавање моторних возила и сложене борбене технике, Министарство одбране склапа уговоре односно споразуме са одређеним фирмама на тржишту које ове услуге испостављају свим организационим деловима Министарства одбране и Војске Србије. Услов да би привредни субјекти могли да ступе у овакав начин сарадње са системом одбране је да имају безбедносне провере, односно, провере безбедносних служби које гарантују безбедносну сигурност сарадње са овим фирмама, као и сертификате о контроли квалитета. Наравно да овде постоје и додатне гаранције као што су производни капацитет предузећа, које мора имати потребна број радника и капацитет производње да може и квантитативно одговорити захтевима одбране. Ако се добра, услуге и радови не могу прибавити у Републици Србији у обзир долази и сарадња са иностраним фирмама, а ако се узме у обзир да се покретање јавне набавке и одлука о избору најповољнијег понуђача објављује на интернету, јасно је да су на основу начела транспарентности сви учесници на тржишту равноправни, без обзира да ли долазе из Републике Србије или из иностранства. Када се набавке реализују од добављача из иностранства, неопходне су увозне и извозне

¹⁸ Schneider, F., Williams, C. (2013) *The Shadow Economy*, London: The Institute of Economic Affairs.

дозволе, па се често може десити да се добију увозне дозволе од органа Републике Србије, али се не добију извозне дозволе земље добављача што већ представља политичко питање када се ради о наоружању и војној опреми.

2. ОДНОС ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАКА НЕУТРАЛНОГ ВОЈНОГ СТАТУСА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Свака држава на свету без обзира на величину територије и бројност становништва у данашње време мора процењивати своје окружење, обавештајне и безбедносне изазове и потенцијалну ратну опасност.

У складу са проценом о евентуалним изазовима и претњама, релативно мале земље као што је наша, морају своју спољнополитичку активност прилагодити земљама са којима деле заједничке интересе.

У контексту наведеног, мале државе су историјски гледано, покушавале да у савезништву са великим и моћним државама, обезбеде заштиту свог суверенитета и интегритета.

Република Србија је војно неутрална и као таква, реализује планове сарадње са НАТО савезом и са Организацијом договора о колективној безбедности (ОДКБ) што је доводи у још комплекснију позицију.

Узевши у обзир сложену војно-политичку ситуацију у којој се Србија налази, треба размотрити све опције које се нуде Србији и донети одлуку о евентуалном чланству у НАТО или ОДКБ. Да би се оваква одлука донела, мора се извршити опсежна анализа шта држава добија у једном, а шта у другом случају.

Како би се размотрило питање савеза или савезништва неопходно је ове појмове објаснити, па се може рећи да је савез „договор о повезивању две или више држава у намери да се ојача одбрана сваке од њих против војног напада из вана или пак да се припреми напад на неку трећу државу“¹⁹. Војни савез је пакт или „међународни уговор војног, односно војно-политичког карактера, између две и више држава, којима се регулишу питања од посебне важности за уговорене стране“²⁰. Војни савез представља веома тесну сарадњу у војним питањима између држава или „однос у коме се у исто време ратује против заједничког непријатеља“²¹. Намеће се закључак да војни савези нису засновани на емоцијама него искључиво на интересу. Разлог формирања војних савеза је обезбеђивање

^{19 2 3} О. Зорић, И. Ранчић, Х. Бериша, Србија између НАТО и ОДКБ, Војно Дело 1/2019 стр. 22

колективне безбедности земаља учесница савеза. Државе које су у савезу, међусобно су закључиле уговор у којем су дефинисане обавезе уговорних страна, док то није случај са државама које су у међусобном савезништву. Приликом склапања војних савеза дешавале су се и неке аномалије, које су се огледале у непостојању санкција за земље које се нису придржавале уговора, јер такав начин поступања није био предвиђен уговором.

Због тога се дешавало да неке државе без последица изађу из војног савеза или да се не придржавају предвиђених клаузула у уговору о савезу. Узрок за овако понашање лежи у томе да савези нису вечни, него су само вечни интереси.

Савезништво које је било актуелно у другом светском рату, распало се одмах по окончању рата, што је довело до геополитичке и војне конфронтације сила победница.

САД и западноевропске земље су на СССР гледали са подозрењем, због могућности ширења идеолошких утицаја на њихове просторе, али и војних претњи и изазова које им је СССР представљао.

У контексту наведеног, западне земље суочене са претњама и изазовима који су долазили са истока, одлучиле су да формирају војни савез.

У складу са чланом 51. Повеље УН, где је дефинисано право на формирање војног савеза у случају војне претње, Велика Британија, Француска, Холандија, Белгија и Луксембург склопиле су тзв. Бриселски споразум. Овај документ је орочен на 50 година како би обезбедио заједничку одбрану чланица, али и њихов политички, економски, друштвени, културни и сваки други напредак. У суштини, носилац ове идеје су биле САД, па је у складу са њиховим тежњама на састанку који се одржао 4. априла 1949. године у Вашингтону, формиран НАТО (North Atlantic Treaty Organization) савез. Том приликом 12 држава оснивача овог војног савеза су потписале уговор, а земље потписнице уговора поред наведених су биле и САД и Канада. Касније су се НАТО савезу придружиле и многе друге државе, међу којима су Грчка и Турска 1952. године, СР Немачка 1955. Године, а Шпанија 1982. године. По распаду Варшавског уговора, СССР-а, СФРЈ и Чехословачке, бивше чланице Варшавског уговора су изразиле жељу да постану део НАТО пакта²².

НАТО савез се проширио 2004. године након пријема Румуније, Бугарске, Словачке, Словеније, Литваније, Летоније и Естоније.

НАТО је политичко-војни али и економски савез, који се приликом одлучивања руководи консензусом. Војно и политичко седиште се налази у Бриселу од 1967. године. Овде се налази генерални секретар савеза као и стална представништва држава чланица.

²² О. Зорић, И Ранчић, Х. Бериша, Србија између НАТО и ОДКБ, Војно Дело 1/2019 стр. 23

Цивилни органи структурирања су Северноатлантски савет (служи за решавање заједничких политичко-безбедносних питања), Група за нуклеарно планирање (решава питања употребе нуклеарног оружја) и Комитет за планирање одбране (решава питања заједничке одбране).

Генерални секретар алијансе председава свим поменутиим структурама НАТО пакта. Поред наведене структуре НАТО алијансе, постоји и међународни секретаријат који има задатак да решава питања нижег значаја.

Као посебно саветодавно тело формиран је међународни секретаријат који је задужен за активности комитета на нижим нивоима. Најбитнији органи војне структуре су: Војни комитет, Савезничка команда за операције и Савезничка команда за трансформације. Поменуте команде су распоређене по територијалном принципу, где је дефинисано да део команди има надлежности у Европи а део у северном Атлантику.

Међународни војни секретаријат је засебно саветодавно тело Војног комитета и има задатак да координира рад потчињених сектора. Државе чланице овог савеза су се обавезале да ће делити одговорност за претње, ризике и заједничку одбрану и сагласиле су се да неће деловати противно одредбама уговора. Државе потписнице су преузеле обавезе које се тичу индивидуалне и колективне безбедности како је и дефинисано чланом 51. Повеље УН.

На основу потписаног уговора у члану 5. прецизиране су обавезе где се каже „ оружани напад на једну (државу чланицу) или више њих, биће сматран за напад против свих њих и следствено томе саглашавају се да ће свака од њих, ако се такав оружани напад догоди помоћи страну или стране уговорнице које су нападнуте, предузимајући одмах, индивидуално и у заједници са другим странама, акцију ако буду сматрале за потребно, укључујући употребу оружане силе, у циљу успостављања и одржавања безбедности северноатлантске области“.²³ Други чланови овог уговора регулишу питања од значаја за индивидуалне и заједничке одбрамбене активности. Без обзира на значај, величину или снагу државе, одлуке у НАТО-у се доносе на бази једнакости. НАТО снаге нису нека посебна војна формација, него су интегрисане у националне одбрамбене капацитете, а опет представљају војне ефективе које су стављене у функцију колективне безбедности односно безбедности НАТО територије.

²³ Водич кроз ПЗМ, II допуњено издање, ISAC, Београд, 2008, стр. 12

2.1. Организација договора о колективној безбедности ОДКБ

По распаду Варшавског пакта и СССР-а, настале су нове државе на овом простору и појавио се безбедоносни вакуум, што је за последицу имало формирање новог безбедоносног савеза чија је окосница Руска федерација.

Процес дезинтеграције бившег СССР-а је био праћен ратним сукобом у Молдавији и Грузији и неком врстом револуције у Украјини и Киргизији²⁴, што је био додатни показатељ потребе за формирањем безбедоносног савеза. Поред свих наведених чињеница присутна је и тенденција приближавања НАТО пакта постсовјетском простору.

Организација договора о колективној безбедности (ОДКБ) формирана је као војни савез чије су чланице новонастале државе бившег СССР-а са задатком јачања колективне безбедности и заједничке одбране. Договор о колективној безбедности формиран је 15. маја 1992. у Ташкенту (Узбекистан) од стране Русије, Казахстана, Узбекистана, Таџикистана и Јерменије. У септембру 1993. године придружио им се Азербејџан, а у децембру и Грузија и Белорусија.²⁵ Уговор је за земље потписнице постао важећи у априлу 1994. године и важио је наредних пет година. У априлу 1999. године део чланица потписује анекс о продужетку уговора, док Узбекистан, Азербејџан и Грузија одлучују да не потпишу. У 2002. години сва потписана документа постају важећа и одлучено је да званични назив савеза буде „Организација договора о колективној безбедности“. Током 2004. године ОДКБ добија статус сталног посматрача у Генералној скупштини УН. На почетку 2009. године ОДКБ успоставља снаге за брзо реаговање (КСОР) чија је мисија била да брзо реагују на безбедносне изазове и претње. Током 2010. године наставља се заједничка сарадња Организације УН и ОДКБ-а првенствено на пољу ширења утицаја и политике мира у свету. Статус кандидата у ОДКБ-у добили су Србија и Авганистан, што говори да се утицај овог војног савеза шири и на земље које не припадају постсовјетском простору.

Шефови држава чланица ОДКБ-а су се договорили 2008. године да се састанци СКБ-а одржавају у Москви. Председник СКБ-а је шеф државе која је председавајућа Организацијом. Консултативни и извршни органи ОДКБ-а су: Савет за колективну безбедност, Савет министара спољних послова, Савет министара одбране и Комитет секретара савета безбедности.²⁶ Највиша функција у ОДКБ-у је Генерални секретар који

²⁴ З М. Младеновић, З. Јефтић и Г. Мандић, Организација уговора о колективној безбедности између илузије и анти-Нато, Члан 4. Уговора о колективној безбедности, Војно дело 1/2015, Београд, стр. 83

²⁵ З М. Младеновић, З. Јефтић и Г. Мандић, Организација уговора о колективној безбедности између илузије и анти-Нато, Члан 4. Уговора о колективној безбедности, Војно дело 1/2015, Београд, стр. 83

²⁶ З М. Младеновић, З. Јефтић и Г. Мандић, Организација уговора о колективној безбедности између илузије и анти-Нато, Члан 4. Уговора о колективној безбедности, Војно дело 1/2015, Београд, стр. 83

руководи Секретаријатом организације. СКБ има мандат да бира Генералног секретара који да би био изабран на ту функцију мора бити држављанин земље чланице. Између два заседања СКБ-а координацијом и извршавањем одлука органа ОДКБ-а руководи Стални савет при Организацији чији су чланови овлашћени представници држава чланица. Приликом реализације ових састанака присутан је и Генерални секретар ОДКБ-а.

Радна тела ОДКБ-а која функционишу у континуитету су Секретаријат и Заједнички штаб Организације. Функционисање ОДКБ-а је засновано документима у којима се гарантује мир, глобална и индивидуална безбедност, независност, суверенитет, уставни поредак и територијални интегритет држава чланица, а постизање уговорених клаузула се углавном реализује политичким средствима а у мањем обиму и војним средствима.

По угледу на НАТО колективна безбедност држава чланица је кључно питање којим се бави ОДКБ „Ако се једна од чланица подвргне агресији од стране било које државе или групе држава, то ће се сматрати као агресија против свих чланица потписница овог Уговора“.²⁷

Поред наведеног, у случају агресије на неку од држава чланица, сматраће се као напад на све државе чланице савеза, тако да све остале државе имају обавезу да држави на коју је извршена агресија пруже војну и сваку другу помоћ, а у складу са чланом 51. Повеље УН. Све напред наведено представља члан 4. Уговора и исти се сматра најважнијим делом документа, иако није мање значајан ни члан 2. по којем: „У случају угрожавања безбедности, територијалне целовитости и суверенитета једне или више чланица, или угрожавања међународног мира и безбедности, чланице ће хитно задејствовати механизам заједничких консултација с циљем координације позиција и доношења мера за уклањање настале опасности.“ У новије време јавља се велики број безбедносних изазова и претњи на које треба ОДКБ да одговори па у складу са тим СКБ је развио механизме за борбу против елементарних непогода али и за борбу са незаконитим миграцијама и нелегалном трговином наркотицима.

Када се упореде организациона документа једног и другог савеза може се уочити да су начини реаговања у случају агресије на неку од држава чланица веома слични, али сам повод за формирање обих савеза је веома различит. Ситуација у свету је била другачија у тренутку формирања НАТО савеза, тако да се овај савез морао прилагођавати измењеној ситуацији, а ОДКБ је у тренутку настајања прилагодио своје деловање актуелним приликама у свету. Ни један од савеза не третира други савез као непријатељски, али оба савеза тврде да су формирану у складу са Повељом УН.

²⁷ З. М. Младеновић, З. Јефтић и Г. Мандић, Организација уговора о колективној безбедности између илузије и анти-Нато, Члан 4. Уговора о колективној безбедности, Војно дело 1/2015, Београд, стр. 84

2.2. Тренутна ситуација у којој се Србија налази

Актуелна ситуација у којој се Републике Србија налази мора се сагледавати у контексту постојеће законске регулативе и међународних уговора које су српски званичници прогласили, донели или потписали.

Опредељење Републике Србије је већ на неки начин дефинисано самим тим што је децембра 2006. године потписан оквирни споразум за придруживање програму Партнерство за мир.

Након тога Република Србија је предузела даље кораке у формулисању своје војне позиције, тако што је у децембру 2007. године званично себе прогласила војно неутралном земљом према актуелним војним савезима.

Политику војне неутралности на коју су се државни званичници одлучили, подржала је и Народна скупштина Републике Србије усвајањем резолуције.

Резолуција о неутралности је усвојена мада ни у једном документу није детаљно дефинисано шта овакав статус државе подразумева.

У контексту испуњавања услова за придруживање ЕУ, политичари оправдавају овакав курс војне неутралности чињеницом да постоје чланице ЕУ које су војно неутралне и нису чланице НАТО савеза.²⁸

Како би се стекао јаснији увид у узроке проглашења статуса војне неутралности потребно је извршити анализу околности и услова код којима је све то реализовано и приступљено Партнерству за мир.

2.3. Неутралност Републике Србије

Појам сталне неутралности појавио се током хладног рата. Постоје државе које су сопственим законодавством регулисале своју војну неутралност а постоје и државе које су то питање регулисале међународним уговорима. Такође, за питање војне неутралности веома је битно како је то прихваћено од стране великих и моћних држава.

Термин војне неутралности у савременом облику успостављен је у Италији у Првом светском рату, када је Италија имала дилему да ли треба да уђе у рат и којој страни да се приклони.

²⁸ McCormick, J. (2010) *Razumijeti Evropsku uniju*, Zagreb: Mate.

Током хладног рата ово питање је додатно продубљено када су се појавиле државе које нису желеле да се прикључе ни једном од постојећих војних савез али нису желеле ни да преузму обавезе неутралних држава.

У то време се појавио Покрет несврстаних земаља који је веома близак неутрализму али са јасном разликом да државе које су биле чланице Покрета несврстаних су морале активно да учествују у Покрету и да заговарају ванблоковску политику.

Поставља се питање да ли је неутралност Републике Србије права неутралност или несврстаност, међутим одговор на ово питање се може дати сагледавањем услова у којима је проглашена неутралност пред највишим законодавним телом у држави.

После НАТО агресије на СРЈ, политичка ситуација у земљи је била таква да народ и политичари нису према НАТО алијанси гледали на позитиван начин, али после политичких промена у земљи дошло је до промене политичког курса и става по питању НАТО савеза.²⁹

Донета је одлука о сарадњи са НАТО савезом и то је била најбитнија спољнополитичка делатност.

У то време дошло је до побуне албанаца на југу Србије, државне власти су успеле да смире побуну, а улога НАТО-а у свему томе је била позитивна, што је довело до промене става према овом савезу код већег дела становништва.

Тадашње државно руководство започело је са процесом евроатланских интеграција већ са почетком сарадње у оквиру програма НАТО-а Партнерство за мир (ПЗМ).

Током 2006. године дошло је до почетка преговора о коначном статусу „Косова“ и када је 2007. године презентован план специјалног изасланика Генералне скупштине УН Мартија Ахтисарија, државно руководство је направило радикалан заокрет у спољној политици. Државно руководство је схватило да запад планира да „Косово“ постане независна држава, тако да се Србија у својој спољној политици окренула према Руској федерацији и Кини.

У контексту наведеног уследиле су одређене државне мере које се огледају у доношењу Резолуције о установљавању војне неутралности у Народној скупштини Републике Србије дана 27.11.2007. године.

Народна скупштина Републике Србије је донела резолуцију о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка државе која гласи:

²⁹ Тешановић Б. (2009) *Исхрана војске у рату – логистички приступ: Војна академија, Београд*,

„Због укупне улоге НАТО, од противправног бомбардовања Србије без одлуке Савета безбедности УН до Анекса 11 одбаченог Ахтисаријевог плана, у коме се одређује да је НАТО „коначан орган“ власти у „независном Косову“, Народна скупштина доноси одлуку о проглашењу војне неутралности Републике Србије у односу на постојеће војне савезе до евентуалног расписивања референдума на којем би се донела коначна одлука по том питању.“ Приликом доношења Резолуције о неутралности Србија је била ангажована у оквиру ПЗМ, тако да је могућност коначног дефинисања статуса расписивањем референдума веома значајна у контексту евентуалног придруживања неком од савеза.

Од тада је прошло 15 година, али за већину јавног мњења није јасно шта се подразумева под појмом војне неутралности Републике Србије, које су обавезе и права и шта такав државни статус може у будућности да имплицира.

Увођење неутралног војног статуса се може оправдати жељом државе да избегне евентуалне ратове или војне сукобе.

У том смислу држава поступа, односно доноси законе и прописе који промовишу и дефинишу овакав државни статус и који регулишу спољнополитичко деловање државе како би у будућности и међународна заједница признала овакав статус државе.

Када би се извршила анализа резолуције о војној неутралности према томе како се држава одредила према актуелним војним савезима може се видети да овакав концепт војне неутралности не дефинише обавезе у спољнополитичкој сфери.

Према документацији која тренутно дефинише неутралност Србије, није искључена могућност да земља постане члан неког новоформираног савеза, што дискредитује саму неутралност земље.

Приликом доношења резолуције о неутралности Србија је на територији Аутономне Покрајине Косова и Метохије имала стране војне трупе и војне базе и није третирала њихов статус што доводи у питање сам концепт војне неутралности.

Такође у усвојеној резолуцији остављена је могућност да грађани Републике Србије на референдуму одлуче да држава приступи неком од актуелних војних савеза или новоформираном савезу што такође доводи у питање концепт неутралности.

Ако се изврши даља анализа концепта неутралности Републике Србије може се видети да највећи део стратегијских докумената Републике Србије, која су уследила после усвајања поменуте резолуције: Стратегија националне безбедности и Стратегија одбране

Републике Србије³⁰ нису третирали неутралност у смислу предвиђања могућности за поступање у будућности.

2.4. Србија између НАТО и ОДКБ

Република Србија, будући да се још увек налази у транзицији има многобројне проблеме. Држава је суочена са актуелним и потенцијалним безбедносним изазовима у оквиру државе кроз јачање сепаратистичких идеја и у окружењу кроз угрожавање статуса српског становништва, такође евентуално приступање неком од савеза може представљати безбедносни изазов. Војна неутралност земље у ситуацији када се на делу државне територије налазе стране војне базе се може посматрати само кроз призму формалне неутралности. Када се врши анализа да ли је за Србију боље да постане део неког војног савеза или да буде неутрална, морају се узети у обзир сви постојећи војни савези. Када се нека држава одлучи да постане члан неког војног савеза, томе претходи анализа о потреби удруживања са великим силама због немогућности самосталне одбране у случају рата.

Чланство у војним савезима има за циљ јачање колективне безбедности па се поставља питање да ли евентуално учлањење Србије у НАТО или ОДКБ унапређује безбедност државе или је угрожава и компликује. Учлањење државе у неки од војних савеза није само безбедносно, политичко и војно питање него пре свега економско, па у сврху анализе предности и недостатака учлањења у неки од војних савеза неопходно је извршити SWOT анализу предности и недостатака евентуалног учлањења Републике Србије у НАТО и ОДКБ.

2.5. Предности и недостаци чланства у НАТО

Део српских политичких званичника има позитиван став око приступања земље НАТО савезу, а део има негативан став. Позиција Републике Србије према НАТО алијанси зависи од спољнополитичких активности земље које су дефинисане кроз сарадњу са НАТО у оквиру програма ПзМ. Републике Србија се налази у позицији у којој околности које би могли да узмемо као релевантне у анализи имају велики број међузависности и тешко је бити објективан.³¹ У јавном мњењу Србије приустан је велики број аргумената за и против прикључења НАТО савезу па их је потребно све анализирати у циљу стицања јасне слике.

³⁰ Стратегија националне безбедности, Службени гласник бр. 88, Београд, 2009; Стратегија одбране Републике Србије, Службени гласник бр. 88, Београд, 2009.

³¹ М. Глишић, Ангажовање Републике Србије у Програму Партнерство за мир, Војно дело, Београд, 4/2008, стр. 12.

Процес приступања НАТО савезу није само војно питање него и политичко јер је то војно-политички савез али је и економско питање јер је већина земаља у нашем окружењу које су приступиле овом савезу имала и економске користи. Први разлог је чињеница да је НАТО најјачи војни савез и учлањењем би се избегао сукоб са овим савезом. Најјача војна сила у оквиру НАТО савеза и уједно и најјача економска сила са највећим војним буџетом на свету су САД. У оквиру сарадње са западом и програма ПЗМ у великој мери је извршена реорганизација оружаних снага по угледу на западне армије, тако да процес придруживања не би представљао компликовану процедуру. Доказ овој тврдњи је и доктринарни захтев који је постављен пред оружане снаге „интероперабилност“ односно „способност ВС да са оружаним снагама других земаља изводи ефективну обуку, вежбе и операције, у заједничким мисијама и задацима.“³² У оквиру сарадње са НАТО савезом део старешинског кадра Војске Србије (ВС) је школован у НАТО земљама, тако да и ово иде у прилог наведеној тврдњи. Део припадника ВС је био ангажован у оквиру заједничких вежби са НАТО снагама тако да може стечена искуства применити у оквиру самог процеса придруживања. Битна чињеница је и програм концепта оперативних способности³³ на основу којих је део јединица војске декларисан за учешће у заједничким активностима са НАТО-ом а који се обучавају у складу са њиховим стандардима. Сви ови наведени разлози за учлањење Србије у НАТО су сагледавање из војног аспекта који није једини, веома битан је и безбедносни аспект. Учлањењем у НАТО савез, Република Србија би била у истом савезу са свим својим суседима и не би требала да брине о сопственој безбедности у односу на њих. Све наше суседне земље су чланице НАТО ³⁴ што представља додатну потврду претходно изнете тврдње. Додатан мотив за чланство било које земље у НАТО савезу је члан 5. уговора који гарантује свакој чланици помоћ осталих чланица у случају напада на неку од њих. Учлањењем Републике Србије у НАТО њена безбедност не би била гарантована само на регионалном него и на глобалном нивоу. На овај начин би се повећала безбедност Републике Србије што је основа привлачења директних страних инвестиција јер велике мултинационалне компаније са крупним капиталом долазе у земље које немају безбедносне ризике и изазове. Економски аспект учлањења земље у НАТО алијансу је кључан јер су Србији потребне веће стране инвестиције, које највећим делом долазе са запада, а западном капиталу чланство у НАТО-у представља сигурност за уложени капитал. Уласком у НАТО, страни капитал, који иначе долази из економски развијених земаља, само

³² Доктрина Војске Србије, Медија центар Одбрана, Београд, 2010, стр. 31.

³³ Концепт оперативних способности је механизам ПЗМ који омогућава државама партнерима да оспособљава део јединица у складу са НАТО стандардима и припрема их за заједничке активности са партнерима.

³⁴ Мађарска, Румунија, Бугарска, Хрватска, Албанија, Северна Македонија и Црна Гора.

би још више долазио у Републику Србију. Уласком Републике Србије у овај савез, повећао би се ниво директних страних инвестиција, дошло би до економског прогреса у земљи захваљујући повећању кредитног рејтинга земље и повећала би се безбедност уложеног капитала. Када узмемо пример свих наших суседа које су чланице НАТО савеза видимо да је то најјефтинији начин да се једним потезом обезбеди безбедност земље и економски напредак.³⁵ Директне стране инвестиције су веома потребне привреди Србије, која је у претходном периоду била изложена негативном утицају економске кризе изазване пандемијом вирусне инфекције „Covid-19” а затим негативним утицајима и економским поремећајима услед сукоба Русије и Украјине. Економски напредак Србије довешће до новог запошљавања грађана и тиме до економског просперитета становништва³⁶. Директни економски утицаји уласка земље у НАТО су немерљиви, али су значајни и индиректни економски утицаји који се огледају у обуци кадра, смањења одлива кадрова, јер би млади остајали у својој земљи, заснивали породице и изграђивали своју земљу и на тај начин би се повећали људски реурси земље. Пракса са свим земљама у транзицији као што је и наша земља, била је да су прво морале да уђу у НАТО па тек онда у ЕУ, обзиром да се Србија одлучила за пуноправно чланство у ЕУ овакав сценарио вероватно је неизбежан и за нашу земљу. Како би се поткрепила ова тврдња неопходно је извршити анализу европског пута земаља у нашем окружењу. Бугарска је ушла у НАТО 2004. године а у ЕУ 2007. године, Мађарска је ушла у НАТО 1999. године а у ЕУ 2004. године, Румунија је ушла у НАТО 2004. године а у ЕУ 2007. године и Хрватска је ушла у НАТО 2009. године а у ЕУ 2013. године³⁷. Од суседних земаља Албанија је ушла у НАТО 2009. године али још увек није ушла у ЕУ. Учлањење у ЕУ подразумева коришћење заједничких безбедносних капацитета са осталим чланицама ЕУ и примену заједничке безбедносне политике, што Србију поново доводи у тесну везу са већином земаља чланица ЕУ које су уједно и чланице НАТО савеза. Војна неутралност коју је прогласила Србија није призната међународним уговорима као што је то швајцарска и аустријска неутралност, тако да је ово још један разлог да Србија треба да уђе у НАТО. Србија се налази на таквом геополитичком простору да је тешко да остане неутрална и већи део своје историје је била део неких савеза. Како је кроз програм ПЗМ већим делом усаглашена са НАТО процедурама логично би било да је следећи корак учлањење у овај савез. Придруживање НАТО савезу као и функционисање у оквиру њега

³⁵ Филип Ејдус, Јефтиније је ући у НАТО, Недељни телеграф од 19. септембра 2007

³⁶ Вукотић В. (2019) Дуг и (не) развој, Институт друштвених наука, Центар за економска истраживања, Београд, 2019. година

³⁷ Čučković, N., et al. (2011) *The Privatisation of Public Utilities in Croatia: An Assessment of Major Gains and Pains*, Zagreb: LSEE.

има своју цену коштања, али су политичке, економске, технолошке и многе друге користи знатно веће тако да у сваком случају бити део овог савеза представља ослонац, подршку и доноси многоструке предности. Кроз долазак страних инвестиција и улагање у унапређење привредног процеса у Србији добија се и технолошка корист, јер економски и технолошки прогрес носе са собом савремене процесе производње који су засновани на најсавременијим економским достигнућима западних земаља.³⁸ Када је у питању политички аспект чланства у НАТО савезу то такође треба гледати са позитивне стране, јер би Србија на равноправним основама са другим чланицама утицала на политичке одлуке које могу утицати на будућност земље. Негативне аспекте учлањења у НАТО може представљати то што би на тај начин Србија прећутно дала легитимитет агресији НАТО алијансе на СРЈ 1999. године као и одлукама о коначном статусу Косова и Метохије. Уласком у НАТО, Србија би довела у питање легитимност одбране од НАТО током агресије, погоршала би односе са Русијом а постојала би опасност и од терористичких акција због обавезе учествовања у НАТО операцијама, па се намеће закључак да је ЕУ довољан гарант безбедности³⁹.

³⁸ Dimitrijević, B., Fabris, N. (2012) *Ekonomska politika - teorija i analiza*, Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.

³⁹ X. Бериша, Предности и недостаци уласка Србије у НАТО, Мегатренд ревија бр. 2/2014, Мегатренд универзитет, Београд, стр. 282.

Табела број 1. Предност и недостаци уласка Србије у НАТО SWOT анализа

ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ УЛАСКА У НАТО	
Снага (S)	Слабост (W)
Избегава се могућност директног сукоба са НАТО	Учлађење у НАТО је скупо
Србија би била у истом савезу у ком су скоро сви суседи и могућност сарадње са суседима на вишем нивоу	Ангажовање МО и ВС у кризним жариштима
Србије би повећала своју безбедност јер би НАТО бранио Србију у случају напада	Терористички напади
предлог нове организационе структуре која је у нацрту	
Шансе (O)	Претње (T)
Обавеза интероперабилности, Србија се обавезала да изводи заједничку обуку са земљама НАТО ради ефикасности обуке	Дали би легитимитет агресији на СРЈ
Србија је чланица партнерства за мир, где сарађује са земљама НАТО	Признање независности „Косова“
Повећање обима страних директних инвестиција	
Повећање кредитног рејтинга Србије и економски напредак земље	
Обука кадрова и смањење њиховог одлива	
Повећање животног стандарда становништва	

Извор: Резултат истраживања докторанда.

2.6. Предности и недостаци чланства у ОДКБ

ОДКБ је савез који је релативно скоро основан и за који јавност у Србији много мање зна него што је то случај са НАТО савезом.

Обзиром да је Русија водећа земља у ОДКБ савезу, релације између Србије и овог савеза треба посматрати кроз односе Србије са Русијом, јер су односи Србије са осталим чланицама ОДКБ-а мање битни.

Србија има интерес да буде у добрим односима са Русијом због њене улоге као велике и моћне земље, сталне чланице Савета безбедности, главног снабдевача енергентима као и традиционалних и историјских односа две земље.

Анализа евентуалном приступању Србије ОДКБ савезу се мора реализовати сагледавањем како војних и политичких тако и економских, технолошких и свих других аспеката. Код дела становништва Србије и даље постоје негативна сећања на НАТО савез због агресије и жртава које су народ и земља поднели, а схватање ОДКБ-а као савеза у старту није негативно јер нисмо ратовали са чланицама овог савеза. Предност приступању ОДКБ може бити и чињеница да је већина борбене технике ВС совјетског порекла и да је већи део сложене технике старије производње са истеклим ресурсима и неопходна је набавка нових борбених система. Наоружање и војна техника руске производње су јефтинији од западне војне опреме, а учлањењем у ОДКБ савез могли би сложену борбену технику набављати по јо нижим ценама. Најважнија предност коју би Србија могла да има учлањењем у ОДКБ савез је политичка и дипломатска јер овај савез поштује територијални интегритет Србије и сматра Косово и Метохију саставним делом Републике Србије. Русија је стална чланица Савета безбедности УН и као таква би спречавала свако настојање нарушавања интегритета, независности и територијалне целовитости Србије. Дипломатским утицајем Русије, спречили би се покушаји „Косова“ да се учлани у међународне организације (нпр. UNESCO и сл.). Русија је велики извозник енергената, пре свега нафте и гаса, власници су највеће нафтне компаније у Србији (НИС) и у тренуцима енергетске кризе Србија би сигурно по том питању била збринута. Кроз Републику Србију пролази део гасовода тзв. „турски ток“ а вероватно да постоје и многе друге варијанте за нове гасоводе што Србији доноси енергетску стабилност. Један од разлога доласка страних инвестиција у Србију је и ниска цена гаса и осталих енергената. Србија би могла да повећа билатералну економску сарадњу и робну размену са овим великим тржиштем и да пласира велику количину својих производа на ово тржиште. Такође повлашћен положај у односу на Русију би могао да привуче западне инвестиције у српску привреду ради заједничког извоза на руско тржиште. Током 2000. године Руска федерација и тадашња СРЈ су потписале

Споразум о слободној трговини и на тај начин су билатералне односе подигле на виши ниво⁴⁰. У складу са наведеним споразумом 99% производа ослобођено је плаћања царине у међусобном промету уз обавезу да су производи најмање 51% домаћег порекла. У Нишу је смештен руско-српски хуманитарни центар који поседује опрему за борбу против елементарних непогода и који је у току поплава пружио помоћ не само Србији него и земљама региона. Осим предности учлађења Србије у ОДКБ то са собом носи и негативне конотације. Негативна страна учлађења у овај савез је то што Србија нема копнену границу са чланицама ОДКБ-а и једина веза је река Дунав и Црно Море. Следећа негативност је то што су нама суседне земље које имају природну везу са земљама ОДКБ-а Румунија и Бугарска земље чланице НАТО савеза, тако да је немогуће користити њихову територију и ваздушни простор. Наведени разлози су довољни за објашњење немогућности војне сарадње и снабдевања Србије војним ефективама од стране ОДКБ савеза. Следећа негативност је та што се Војска Србије под утицајем чланства у ПзМ реорганизовала и прилагодила западним стандардима, тако да би придруживањем ОДКБ-у систем одбране Републике Србије морао да претрпи поновну реорганизацију и усклађивање са источним стандардима. Ови проблеми изазвали би проблеме у планирању и организацији употребе оружаних снага и вишегодишње усаглашавање закона и регулативе у складу са ОДКБ стандардима. ОДКБ је савез који још није до краја формулисан јер се у нормативном погледу и даље устројава, а Србија је чланица ПзМ и налази се на путу ка ЕУ. Чланице НАТО нама суседне земље нису до краја искористиле почетне предности и пораст страних инвестиција да развију сопствене капацитете за привредну активност, а земље чланице ОДКБ нису на високом нивоу економске и технолошке развијености и нема улагања страног капитала у економије ових земаља. У ситуацији када се компликују односи између НАТО и Русије ако би се Србија налазила у ОДКБ-у могла би да буде нападнута од стране НАТО алијансе а са друге стране као чланица НАТО у складу са чланом 5. уговора могла би се наћи у рату са Русијом⁴¹.

⁴⁰ Dimitrijević, B., Fabris, N. (2009) *Makroekonomija*, Sremska Kamenica: Univerzitet Educons.

⁴¹ Fukujama, F. (2002) *Kraj istorije i poslednji čovek*, Banja Luka: Romanov.

Табела број 2. Предност и недостаци уласка Србије у ОДКБ SWOT анализа

ПОЗИТИВНЕ И НЕГАТИВНЕ СТРАНЕ УЧЛАЊЕЊА У ОДКБ	
Снага (S)	Слабост (W)
Сарадња са Русијом и спречавање признавања Космета у УН	Мали ниво трговинске размене са земљама ОДКБ Србија се ослања на Европску унију
Чување територијалног интегритета	Не граничимо се са Русијом мале су шансе да нас заштити у случају рата
Шансе (O)	Претње (T)
Ремонт наоружања и технике руског порекла	Трн у оку НАТО-у собзиром да су сви у окружењу у НАТО

Извор: Резултат истраживања докторанда.

2.7. Закључак

Ако се узму у обзир сви релевантни подаци и закључци добијени на основу ове SWOT анализе, може се закључити да постоји више економских користи од учлањења Републике Србије у НАТО него у ОДКБ, јер учлањењем у НАТО се шаље јасна порука западним инвеститорима да је Србија безбедна земља за њихов капитал. Таква одлука би знатно повећала ниво страних директних инвестиција будући да оне углавном долазе са запада. Обезбедио би се већи кредитни рејтинг земље, бољу економску ситуацију у земљи и могућност запослења, смањење одлива становништва ка земљама западне Европе и САД⁴².

Вероватно би дошли у ситуацију да Космет постане независна држава, али би као пуноправна чланица НАТО и ЕУ могли да заштитимо српско становништво на војни и економски начин.

Учлањењем у ОДКБ обезбедили би да Руска федерација у СБ УН гласа за нас по питању независности Космета, то значи да Космет не би постао независна држава, али би ситуација за српски народ била још гора. На економском плану ово не представља добру одлуку собзиром да економски сарађујемо углавном са земљама ЕУ.

⁴² Dimitrijević, B. (2009) *Inflacija i nezaposlenost*, Sremska Kamenica: Univerzitet Educons.

Ако се узме у обзир да неутрални статус Републике Србије није одржив, јер нам неутралност није призната на међународном плану, а да још ни једна земља из нашег окружења није ушла у ЕУ а да пре тога није ушла у НАТО и да је за Србију од великог значаја економски напредак, може се рећи да би улазак Републике Србије у НАТО била боља опција.

**II АНАЛИЗА ОСНОВНИХ ПОЛАЗИШТА И ПРИМЕНА БУЏЕТИРАЊА У
СИСТЕМУ ОДБРАНЕ**

1. ПРОБЛЕМИ ФИНАНСИРАЊА СИСТЕМА ОДБРАНЕ

Буџетирање одбране реализује држава и то је дефинисано Законом о буџетском систему Републике Србије. Дефинисање планирања и буџетирања система одбране је процес који је саставни део процеса припремања и одобравања буџета Републике Србије. За сваку годину се на нивоу Народне скупштине Републике Србије доноси закон о буџету Републике Србије у оквиру ког се поред осталих сегмената друштва дефинише колико је одобрено новчаних средстава за потребе финансирања одбране. Одобравање финансијског плана система одбране дефинисано је како законима на нивоу државу тако и законима у оквиру система одбране.

У оквиру цивилне контроле војске у савременим демократски развијеним државама се уложена новчана средства у одбрану посебно третирају, успостављена је демократска контрола цивилних структура у односу на војну елиту и свака уложена новчана јединица по војнику или по глави становника се образлаже и „брани“ у парламентима ових држава. Ова строга контрола уложених новчаних средстава је присутна како у фази планирања одбране тако и у фази реализације задатака и утрошка финансијских средстава.⁴³

Систем одбране је директан буџетски корисник и основни извор финансирања одбране је буџет Републике Србије односно приходи из буџета Републике Србије. Постоје и други извори финансирања као што су сопствени приходи који произилазе од делатности коју обављају одређени организациони делови Министарства одбране и Војске Србије⁴⁴.

Када се новчана средства одобре за потребе финансирања система одбране, да ли су одобрена у потребном и довољном износу и да ли су реализована не може се знати унапред, него тек на крају године када се изради завршни рачун и установи проценат извршења финансијског плана. Није само битно да се новчана средства у току календарске године утроше, него је битно који су циљеви кроз утрошена средства унапређени, а такође је битно да се новчана средства троше дефинисаном динамиком и у складу са плановима који се прописују решењем о финансирању Министарства одбране и Војске Србије.

Република Србија издваја за потребе одбране новчана средства у складу са својим могућностима и у складу са договором који се одвија на нивоу Народне скупштине Републике Србије. Као резултат демократске процедуре која се одвија у парламенту

⁴³ Congress, Civilian Control of the Military and Nonpartisanship 2020. year, 11 june 2020. year. Congressional Research Service, Washington d.c.

⁴⁴ Grgić, R.(2010) *Menadžment javnih finansija*, Beograd: Panevropski univerzitet Aperion.

израђује се Извештај о фискалној стратегији који предвиђа пројекцију одобрених новчаних средстава за потребе одбране за текућу годину и за наредне две године⁴⁵. Извештај о фискалној стратегији представља трогодишње односно средњорочно планирање али је у овим условима тешко извршити планирање за наредни период јер не знамо шта се може догодити на нивоу европске и светске економије. Некада у време бивше Југославије се средњорочно планирање заснивало на нивоу од 10 година, тако да се на нивоу федералне државе израђивао десетогодишњи план у који би била унета потребна новчана средства за финансирање одбране за период од десет година. У наредним годинама промене су вршене само за проценат инфлације, односно за тај проценат су увећавана потребна новчана средства за одбрану. У данашње време се доноси средњорочни план финансирања одбране за наредне три године који тешко да може бити израђен а да не претрпи велики број промена што због актуелне ситуације у свету по питању безбедносне политике а и по питању економије али и због тога што је сада држава знатно мања него тада и има мање економске, политичке, безбедносне и капацитете у ресурсима.

У то време се опремање оружаних снага реализовало углавном из домаће одбрамбене индустрије која је била веома развијена али и из иностраних извора углавном мањим делом. У данашње време се опремање врши такође из домаће одбрамбене индустрије која није развијена као у време бивше државе али се опремање врши углавном из иностранства када су у питању средства и техника која је битна за одвраћање непријатеља од потенцијалне агресије на нашу државу.

У данашње време се крупна средства наоружања и војне опреме набављају из иностранства и то углавном из кредита које држава узима и на тај начин у зависности од кога се набављају средства ратне технике, држава постаје и политички зависна од добављача. Првенствено због тога што се касније на ову државу ослањамо и за одржавање ратне технике и набавку резервних делова а и због обуке посада за рад на средствима ратне технике.

Када је у питању буџетирање система одбране мора се имати у виду да није битно само реализовати оперативне и персоналне издатке веома је битно издвајање новчаних средстава за инвестиције у средства, наоружање, образовање и обуку што би требало да у наредном периоду побољша функционисање система одбране.

⁴⁵ Dieter B. (2005) *Public Enterprise Economics*, Amsterdam: North-Holland.

1.1. Принципи одбрамбеног планирања и буџетског финансирања

Применом планирања, програмирања и буџетирања на модерним основима на економичан и ефикасан начин у складу са демократском процедуром на нивоу целокупног друштва у оквирима реалних економских могућности, обезбеђује се извршење задатака из стратегије одбране а то су у ствари задаци чијом реализацијом се обезбеђује ефикасна одбрана земље у случају рата.

Поред тога потребно је примењивати најсавременија научна достигнућа у области економије али и поштовати законе услед чега се штеде новчана средства намењена одбрани која су у ствари ускраћена јавној потрошњи за добробит грађана, тим пре издвајања за потребе одбране морају бити у истој функцији.

У буџетирању система одбране потребно је примењивати буџетска начела⁴⁶ што значи инвентивну делатност великог броја научних метода које се манифестују кроз анализирање, операциона истраживања и друге методе анализе и предикције.

Посебно је битна предикција која се заснива на истраживању онога што је било, узрочно последичне везе са актуелном ситуацијом, из чега се могу извући поуке и предикције за будућност а које могу имати значајне економске персонификације. Ако се будућност не предвиђа на реалан начин постоји опасност да се у будућности донесу штетне одлуке по целокупну економију⁴⁷.

У функционисању планирања, развоја и буџетирања одбране веома је битно да се финансијско-рачуноводствени подаци који се заснивају на књиговдственим променама валидно евидентирају у рачуноводствене системе јер се неисправни рачуноводствени подаци манифестују кроз погрешан биланс стања и завршни рачун.

Стратегијом одбране који представља полазни документа за процес планирања, програмирања и буџетирања у систему одбране се дефинишу циљеви које систем одбране мора да достигне у наредном периоду. Да би се ови циљеви даље разрадили морају се дефинисати планови за њихово достизање. Када се израђују планови потребно је већ тада да се има у виду са колико новчаних средстава одбрана располаже и тада је потребно почети усклађивањем потреба са могућностима. Ако се ово не буде радило одмах на почетку процеса неће моћи адекватно да се реализују остале фазе овог процеса што доводи у питање

⁴⁶ С. Трандафиловић, М. Кнежевић, Финансирање система одбране и програмско буџетирање, Медија Центар „Одбрана“ 2013. године, 57. страница.

⁴⁷ Радивојевић М., Тешановић Б., Мајсторовић М., Унапређење ефикасности пословања јавног сектора Републике Србије, ЛЕММА 2021. зборник радова, страна 133-147

извршење задатих циљева. Када се израде планови за одбрану, наступа друга фаза а то је програмирање. У овој фази се кроз израду програма даље разрађује поступак да се дође до задатог циља. У овој фази је веома битно израдити потребне количинске и вредносне пројекције о средствима, опреми техници, униформи и другој опреми. Све ово је потребно урадити у складу са стандардима који су прописани на нивоу Републике Србије и ускладити са програмима. У овој фази се такође врши испитивање опреме јер војна опрема и техника мора бити отпорна на разна оптерећења и утицаје као што су ниска и висока температура, влага, чврстина и други. Испитивање је процес који може да траје и по неколико година па је онда то потребно дефинисати као средњорочни задатак. Када се заврше сва потребна испитивања и опитовања опреме, може се рећи да је фаза програмирања завршена. Такође и у овој фази је неопходно пратити актуелну економску ситуацију и бити чврсто на својим ногама, односно бити реалан у захтевима и бити свестан финансијске ситуације и објективних економских могућности. Када се све ово заврши наступа фаза буџетирања која подразумева поступак финансирања одбране кроз утрошак новчаних средстава која су одбрани додељена финансијским планом који је у ствари једногодишњи план и програм.

Начело реалности у планирању и буџетирању потреба и извршавању расхода одбране подразумева да се те активности обављају у складу са стварним финансијским могућностима земље и у оквиру реално постојећих услова.⁴⁸ При томе се под реалним условима не подразумевају само материјалне могућности, већ и људски, инфраструктурни, организациони и управни чиниоци, како постојећи тако и они који у наредном планском периоду треба да се дограде, односно унапреде и међусобно избалансирају.

У складу са тим веома је битно да се јавни расходи за потребе одбране у буџету Републике Србије што реалније и коректније прикажу. То је један од постулата транспарентне финансијске политике државе.⁴⁹

Постоји могућност да се направи грешка да се испланирају потребе већег обима количински и вредносно неого што су реалне могућности националне економије и да се не одреди приоритет реализације циљева а висина одобрених новчаних средстава је у вези са могућношћу реализације задатака по приоритетима. У том случају дошло би до ситуације

⁴⁸Трандафиловић С., Кнежевић М., Финансирање система одбране и програмско буџетирање, Медија Центар „Одбрана“ 2013. године, 57. страница.

⁴⁹ Радичић М., Раичевић Б.: Јавне финансије, теорија и пракса, Дата статус 2011. године. стр. 222-223.

да се израђени планови не могу остварити што би довело до колапса целокупног планирања, развоја и буџетирања одбране земље.⁵⁰

Проблеми у планирању одбране настају онда када лица која планирају реализацију задатака у циљу припремања одбране а то су углавном активни официри система одбране, предлажу задатке који изискују финансијске трошкове а не консултују економске стручњаке па долази до непотребних трошкова. Нема сумње да су предложени задаци неопходни у циљу свеобухватних припрема земље за одбрану али се они предлажу без обзира на финансијске лимите који су ограничавајући фактор у реализацији овог веома битног и одговорног задатка. Потребно је да се задаци предлажу на начин да се констатно врши усклађивање са реалним економским оквирима и да се предложене активности реализују и финансирају по утврђеним приоритетима.

Начело економичности је најважније начело у буџетирању припрема земље за одбрану.⁵¹ У ситуацији када су увек за потребе одбране одобрена недовољна средства за припрему, планирање и реализацију задатака на обезбеђивању успешне одбране земље још више се мора примењивати начело економичности и пазити где одлази сваки динар. Утрошак новчаних средстава за одбрану мора бити транспарентан јер је под будном присмотром јавног мњења посебно овај сегмент друштва у савременим условима када је веома битно од кога се купује наоружање и војна опрема чија је намена одбрана земље. Због тога је начелно економичности примарни постулат функционисања буџетирања система одбране. Сваки део система одбране односно његова организациона јединица има своје обавезе и задатке које мора да испуни у циљу припрема за одбрану. Свака од организационих јединица система одбране има своје специфичне задатке чијом реализацијом се постиже укупан обим припрема земље за одбрану. Такође свака од ових организационих јединица има свој финансијски план који реализује у функцији припрема земље за одбрану а потребно је да се свако на свом нивоу руководи начелом економичности што у целости доводи до позитивног ефекта на нивоу целокупног система одбране.

У последње време се поправила ситуација у погледу финансирања система одбране у смислу да више има новца за инвестиције што у дужем временском року доводи по остварења резултата. Раније када није било довољно новца приликом реализације набавки за потребе одбране, искључиви критеријум којим су се руководиле комисије је била цена

⁵⁰ Кнежевић М.: Буџетирање као фаза процеса ППБИ у Министарству одбране, Војно Дело, број 4. 2008. година. стр.95-110.

⁵¹ Тешановић Б. (2014) *Економија логистике одбране, Војна академија, Београд,*

што је доводило до пада квалитета. Међутим у последње време се више новчаних средстава одваја за потребе одбране и више је новца за инвестиције у опрему и наоружање што доприноси успешном постизању циљева на дуге стазе. Када се врше набавке опреме и наоружања за потребе одбране није више критеријум цена него квалитет али се брине о економичности утрошка финансијских средстава.

У свим пословима које реализује систем одбране учесници свих активности на припреми, организацији, планирању и буџетирању одбране морају се придржавати закона и прописа који су дефинисани на нивоу државе као и закона и прописа на нивоу једног сегмента државе а то је систем одбране. У противном се примењују законом прописане санкције за лица која се не придржавају свих ових закона. Такође законитост говори о томе да нико није изнад закона и да нико не може по својој вољи да ствара обавезе на штету целокупне организације.

У обављању послова планирања, буџетирања и извршавања задатака у припреми и планирању одбране земље од значаја је примена свих наведених начела, јер једна овако важна функција државе као што је одбрана мора бити транспарентно организована и сви трошкови сведени на минимум уз максимизацију јавне услуге⁵². Свако терећење финансијског плана, стварања обавеза на терет финансијског плана Министарства одбране односно утрошак финансијских средстава, праћен је израдом документације у којој се позива на одредбе закона и иза кога стоје наредбодавци јединица и установа система одбране који сnose одговорност за све активности у својим организационим саставима. Сви ови послови из делокруга материјалног и финансијског пословања система одбране подложни су честој контроли претпостављених јединица али и контроли материјално финансијске инспекције инспектората одбране. Такође лица која врше вирманску контролу пре извршења плаћања прегледају сву исплатну и материјалну документацију како не би дошло до грешке. Контрола у систему одбране је вишеслојна и успостављена је у више димензија тако да се недозвољава самовоља и спречавају се радње које би биле у супротности са законом.

У складу са међународним рачуноводственим стандардима и демократском праксом развијених западних демократија у систем одбране уведен је елеменат који се бави ревизијом пословања. Ревизија пословања на нивоу Министарства одбране успостављена је у складу са праксом коју је одредила Народна скупштина Републике Србије, Државна

⁵² Трандафиловић С., Кнежевић М., Финансирање система одбране и програмско буџетирање, Медија Центар „Одбрана“ 2013. године, 157. страница.

ревизорска институција и Централна јединица за хармонизацију. Ревизија није исто што и контрола и њена улога је да на независан начин изврши пресек стања у Министарству одбране, да предложи мере за унапређење стања али нема могућност да примени санкције према онима који се не придржавају закона и прописа. Санкције би требало по налогу ревизије да примењују наредбодавци ових јединица у којима се крше прописи. Међутим за ревизију буџетског пословања надлежна је Државна ревизорска институција која буџетску инспекцију односно ревизију врши у установама Министарства одбране које се баве буџетским пословима.

Основни начин функционисања јавне потрошње односно државне потрошње као и потрошње за потребе одбране је да се ни један динар не може утрошити а да за то нема законом прописаног овлашћења.⁵³

1.2. Специфичности одбрамбеног буџетирања

Војска је оружана сила једног народа која делује у оквиру дефинисаних мисија:

- Одбрана земље од оружаног угрожавања споља,
- Помоћ цивилним властима у борби против организованог криминала,
- Помоћ цивилним властима у спречавању елементарних непогода.

Узимајући у обзир напред наведене мисије војске и чињеницу да је то организована хијерархијски димензионисана организација која своје задатке извршава у складу са Уставом Републике Србије, законом и међународним правом онда се може одговорити на питање због чега је финансирање одбране специфично.

Војска је специфичан систем у оквиру великог друштвеног система и представља његов подсистем. Као и друге велике системе, карактеришу је:⁵⁴

- сложеност,
- отвореност,
- динамичност,
- строга хијерархијска устројеност и
- двосмерност односа.

⁵³ Жугић, Р., Цивилна контрола војске, контрола буџета, Војноиздавачки завод, Београд, 2007. године, стр. 123-129.

⁵⁴ Жугић Р., Водич кроз буџет, финансијски план одбране, Војноиздавачки завод Београд, 2008. година стр. 18.

Војна организација, као део система одбране, је сложена, из чега недвосмислено проистиче да је и систем одбране сложен. Систем одбране и војска су састављени од великог броја организацијских јединица које су међусобно повезане и представљају подсистем једног великог система.⁵⁵

Систем одбране и војска су отворени систем јер размењују материју, енергију и информације са окружењем, како са осталим државним органима тако и у оквиру својих организацијских делова. Многи су склони да кажу да је систем одбране затворен систем, међутим то није тачно, јер да би се успешно извршило планирање, развој и буџетирања одбране земље, систем одбране мора да размењује материју, енергију и информације са својим окружењем и реално не би могао да опстане у друштву као затворен систем.

Наравно, подразумева се да одређени послови који се обављају у систему одбране степеновани су ознаком тајности и представљају војну тајну која мора да се чува и не може бити доступна јавности. Али се не смеју под војном тајном скривати информације и подаци који нису тајни, јер се одбрана земље мора заснивати на поверењу према грађанима јер и они учествују у одбрани земље и финансирају одбрану земље.

Систем одбране је изложен динамичним процесима јер је изложен утицајима из окружења и у обавези је да се њима прилагођава. Промене и утицаји који динамизирају процесе у систему одбране су политичког, економског, техничко-технолошког карактера. Најбитнији су економски утицаји јер они највише мењају ситуацију и делују на процесе у систему одбране. Сви ови динамични утицаји могу доћи из спољашњег окружења и из унутрашње средине.

Војска је хијерархијски устројена организација и функционише по принципу једностарешинства и субординације.⁵⁶ Функционисање командовања се заснива на извршавању наређења претпостављеног старешине од стране потчињеног, при томе потчињени треба да предлаже начине извршења одређеног задатка. Успешан командант слуша предлоге свог штаба по свим питањима, од персоналних, организацијских, логистичких, обавештајних па на основу свих предлога доноси одлуку која се мора извршити. Командовање у војсци је веома битна и одговорна активност јер неодговоран командант који није донео праве одлуке може да угрози животе својих људи.

⁵⁵ Локсимић С. и Кнежевић М.: Програмско буџетирање као модел управљања финансијским ресурсима одбране, *Symoris* 2010, Соко Бања, 2010. године, стр. 1-4.

⁵⁶ Жутић, Р. Водич кроз буџет, финансијски план одбране, Војноиздавачки завод Београд, 2008. година, стр.19.

Систем одбране није организација сама за себе, нити може да функционише на тај начин, одбрана као државна функција је дефинисана да буде у служби Републике Србије, њених грађана и њихове имовине и као таква је традиционално упућена на државу и народ и увек је делила њихову судбину.

Због разних утицаја, војна организација је специфична јер постоји велики број подсистема у оквиру једног таквог система и не може се поредити са било којим државним органом. Специфичност одбране се карактерише и у погледу њеног финансирања јер су неубичајене активности и задаци на припреми одбране и огледају се у следећем:

- Задаци на припреми одбране се морају извршавати, па из тога произилази да се мора финансирати и потрошња за њихово извршење,
- Такође поједини задаци на припреми одбране не могу се реализовати када буде новчаних средстава него се морају извршавати у одређеном тренутку, што подразумева и утрошак новчаних средстава у датом моменту,
- За потребе припреме планирања одбране тачно је прописано ко је за шта одговоран и ко извршава који задатке и то не може урадити неко други, свако мора да обави свој део посла.

Да би се планирало и извршило буџетирање одбране, држава мора бити спремна да издвоји средства из јавне потрошње и да их усмери на одбрану. Висина новчаних средстава у проценту од бруто домаћег производа често је предмет скупштинских расправа и зависи од политичких схватања овог питања од стране учесника у расправи а највише од владајуће гарнитуре. Висина издвајања финансијских средстава за одбрану зависи и од тежине безбедносне ситуације у којој се држава налази. У колико земљи прети угрожавање ратом од стране неке друге државе, издвајања за одбрану се нагло повећавају. Неки сматрају да улагања у одбрамбену индустрију представљају генератор привредног развоја и да повећавају запошљавање становништва. Ово може бити случај на краће стазе, али на дужи период уплитање државе у привредна кретања може да буде погубно.

1.3. Анализа финансирања система одбране по изворима

Полазећи од тога да је систем одбране део јавног сектора односно део државе а функција одбране је државна функција, онда је логично да се систем одбране као и његов надређени систем а то је држава, финансирају из извора опште друштвене репродукције. Постоје државе као што је наша, које су по питању финансирања одбране условљене

потребом самосталности у доношењу одлука па и по питању одбране. То значи да наша земља тежи да буде економски независна што се може приказати као:⁵⁷

- суверенитет земље по питању располагања националним природним и другим богатствима,
- природно право земље да одлучује о властитом расту и развоју,
- жељу народа и државе да самостално уређују националну привреду и економију,
- потребу земље да самостално одлучује с ким ће ступати у економске и друге односе.

У време бивше Југославије, финансирање одбране савезне државе из домаћих извора био је императив којем и данас треба тежити.⁵⁸ У то време је инвестирано у домаћу одбрамбену индустрију како би се највећи део средстава борбене технике производио у Југославији, што је било у складу са политичком одлуком тадашњих власти да земља не припада ни једном од постојећих блокова него је ишла путем несврстаности. Набавка наоружања и војне опреме од иностраних добављача, подразумева ослоњеност на добављаче по питању одржавања средстава ратне технике и по питању набавке резервних делова, што увек у условима сложене безбедносе ситуације у окружењу и у свету има политичке конотације, које некада могу бити позитивне али и негативне.

Материјалну основу система одбране чини имовина која му је дата на управљање и располагање као и део јавне потрошње који држава одваја за потребе одбране.⁵⁹ Извор за финансирање система одбране у мирнодопско време је из бруто домаћег производа.⁶⁰

Поред тога што је главни извор финансирања одбране буџет Републике Србије, део организационих јединица система одбране приходује финансијска средства од продаје специфичних производа и услуга и на тај начин обезбеђује финансијска средства, а делом постоји могућност финансирања из донација, које могу бити из иностранства или из Републике Србије.

⁵⁷ Жугић, Р. Водич кроз буџет, финансијски план одбране, Војноиздавачки завод Београд, 2008. година, стр. 22-25.

⁵⁸ Жугић, Р., Цивилна контрола војске, контрола буџета, Војноиздавачки завод, Београд, 2007. године, стр. 129-135.

⁵⁹ Blanchard O.: Makroekonomija, Massachusetts Institute of Technology, MATE, Zagreb 2005.стр. 22-26.

⁶⁰ Жугић, Р., Водич кроз буџет, финансијски план одбране, Војноиздавачки завод Београд, 2008. година, стр. 22-25.

Новчана средства која се издвајају за одбрану, зависе од ситуације у свету и актуелним трендовима издвајања за ову намену.⁶¹ Повећани утицај државе на економску ситуацију и тржишне прилике се догађа у кризним временима, у време ратова, елементарних непогода, поплава, земљотреса, мигрантских криза, па и великих епидемија каква је била пандемија вируса „Covid-19”. У поменутих ситуацијама држава повећава јавну потрошњу и посебно повећава издатке за потребе одбране, као и за потребе осталих безбедносних система или у случају пандемије за потребе здравственог система. Међутим, проблем настаје по окончању ових кризних ситуација, јер се повећана јавна потрошња државе не смањује, што се оправдава потребом за санирање последица кризних ситуација, па се поставља питање који је то тренутак када држава смањује јавну потрошњу, која је ионако велика.⁶²

Буџетирање система одбране је углавном везано за финансијска средства која се на основу Закона о буџетском систему додељују одбрани на располагање. Међутим, у новије време услед експанзије науке и научних достигнућа у ери интернета отварају се нове могућности за приходовање система одбране, које се не огледају само кроз продају и приходовање од специфичних делатности појединих јединица и установа. Део установа система одбране имају статус научно-истраживачких организација и баве се научно-истраживачким радом за потребе унапређења функционисања Министарства одбране и Војске Србије, а научни радници који се баве истраживањем у великој мери доприносе развоју и унапређењу средстава борбене технике, опреме и наоружања. Научни пројекти на унапређењу војне опреме и технике у великој мери се могу употребити у цивилне сврхе, односно, војна научна достигнућа могу имати и цивилну примену за унапређење квалитета живота широких маса становништва. Тренутно се војни научни пројекти финансирају средствима из војног буџета, али је јасно да инвеститори из редова грађанства могу финансирати војне пројекте, који могу имати војну примену за потребе одбране земље, али и цивилну комерцијалну примену. У економски развијеним земљама где се сви послови обављају на бази економских принципа, односно штедње ресурса, ефективности и ефикасности, рентабилности и повећања квалитета производа и максимизације профита, дошло се до закључка да није ефикасно трошити ресурсе на војне истраживачке пројекте који неће имати ни једну другу сврху. Углавном се истраживања усмеравају за унапређење науке и пројеката који ће имати више примена, али и између осталог продајну односно

⁶¹ Радичић М., Раичевић Б.: Јавне финансије, теорија и пракса, Дата статус 2011. године, стр. 38-41.

⁶² Тешановић, Б., Имамовић, Н., и Костић, Р., Допринос анализи обезбеђења и потрошње буџетских средстава у систему одбране, Војно дело број 04/2008, Београд стр. 8.

комерцијалну компоненту. На овој бази је заснован и војно-индустријски комплекс у САД, који искључиво производи софистицирано наоружање за комерцијалне сврхе на првом месту, а тек онда за потребе одбране. У овом смеру потребно је да крене домаћа наука у области одбрамбених научних достигнућа јер је то једини пут за одрживи развој и опстанак у тешкој тржишној борби⁶³.

Проблеми који се јављају у буџетирању система одбране су недостатак буџетских средстава, јер се увек испостави да је за потребе финансирања одбрамбених програма, пројеката и активности, потребно више новчаних средстава него што је планирано, па се чека ребаланс буџета, да се одобре додатна финансијска средства за потребе финансирања одбрамбених припрема земље. Међутим ако би се одбрамбена научна достигнућа ставила у функцију комерцијалне производње производа, који су резултат научно-истраживачког рада, сигурно да би од тога финансијске користи имала држава и систем одбране.

У економски развијеним земљама света, покретач и замајач економског развоја је увек била наука, јер су научна достигнућа основ од кога се креће у процес производње и комерцијализације, односно профитирања од продаје производа. На овај начин се покреће и целокупна национална економија, која постаје мотор развоја и унапређења целог друштва па и одбрамбеног система. Пример за наведено могу бити кинези, који су мукотрпним радом, трудом и прегалаштвом, јефтином радном снагом, великим асортиманом производа и ниском ценом, успели да се пробију готово на свим тржиштима света. Веома је тешко успети у условима беспштедне борбе на тржишту, велике конкуренције, а најтеже је доспети на тржишта у западним земљама, које имају дугу традицију тржишног привређивања. Кинески народ, вођен старом источњачком мудрошћу, схватио је да је потребно улагати напор у производњу јер свака роба има свог купца, на тај начин се унапређује национална економија, а у земљама које имају снажну економију све функције државе имају високе стандарде функционисања и у њих се улажу велика финансијска средства.

⁶³ Жутић, Р., Цивилна контрола војске, контрола буџета, Војноиздавачки завод, Београд, 2007, стр. 129-135.

1.4. Подела одбрамбених трошкова

Систем одбране реализује своје активности које изискују финансијске трошкове углавном од финансијских средстава која воде порекло из буџета Републике Србије. Буџетска средства се деле на⁶⁴:

1. персоналне расходе,
2. оперативне издатке и
3. издатке за инвестиције.

У персоналне расходе спадају плате запослених, додаци на плату по разним основима и социјална давања која се исплаћују на терет послодавца.

Поред наведеног у персоналне расходе спадају и остале припадности које се исплаћују сходно специфичним функцијама које се у систему одбране обављају.

У периоду пре 2012. године, економија Републике Србије је била слаба, није било довољно економских активности и било је недовољно финансијских средстава за финансирање државних функција. Овако слаба економија није била у стању да адекватно финансира функцију одбране, недовољна буџетска средства су издвајана из буџета Републике Србије за одбрану. У контексту поделе расхода одбране у то време, може се рећи да је једва било новчаних средстава за финансирање персоналне функције, односно за плате запослених и оперативне функције, а о инвестицијама није било ни говора јер није било довољно финансијских средстава. Међутим, после 2012. године, долази до економског опоравка Републике Србије, БДП је стално у порасту и има више простора да се издвоје финансијска средства за финансирање државних функција, међу њима и функције одбране. Инвестиције у одбрамбене капацитете су повећане, у последње време је набављена велика количина војне опреме, средстава борбене технике, оруђа и оружја, што ће допринети унапређењу оперативних и функционалних способности оружаних снага у врло кратком времену.

Ситуација и окружење у коме се земља налази, опредељују начин деловања државних органа, односно налаже потребу за набавком наоружања и војне опреме, имајући у виду да Републике Србија није чланица ни једног војног савеза, војно је неутрална и не може очекивати помоћ од било кога у случају оружаног угрожавања, тако да је у безбедносном смислу ослоњена искључиво на сопствене безбедносне капацитете. У том безбедносном смислу веома је много изазова и претњи, на које држава мора бити спремна

⁶⁴ Šimac, N.(2002) *Europski principi javne uprave: od vladanja do služenja građanima*, Zagreb: Udruga za demokratsko društvo.

да одговори, јачање националне економије је евидентно али још увек недовољно од онога што је Србији потребно. Безбедносни изазови и претње нису више само војна претња, односно претња од оружаног угрожавања, у новије време безбедносне претње се мултиплицирају па се ту могу сврстати и економске санкције, миграције, терористичке претње, као и штетно деловање појединаца. Како Републике Србија није чланица НАТО алијансе и не може да се ослони на безбедносне капацитете овог савеза, мора самостално да развија сопствене безбедносне капацитете и да јача безбедносне могућности земље.

Додатан безбедносни изазов је и ситуација на територији АП Косова и Метохије, где привремене институције власти формиране од стране албанског народа по противправно самопрокламованој независности, угрожавају српско становништво које вековима овде живи.

За потребе јачања безбедносних капацитета Републике Србије неопходно је снажење националне економије. Унапређење стања у економији Републике Србије је услов за опстанак у сложеним и комплексним приликама. Целокупно српско друштво мора почети са економским начином размишљања на свим пољима, јер је то основна формула функционисања људског друштва у савременим условима⁶⁵.

Како је водиља у капиталистичком начину привређивања невидљива рука тржишта, где се произвођачи утркују да произведу што квалитетнији производ, са што мањим утрошком ресурса, који ће имати што нижу цену коштања и приступачну продајну цену, а користи од тога ће имати трећа лица, односно купци, на тај начин се мора понашати целокупно српско друштво, односно да се труди да понуди што квалитетнији производ по што нижој цени, а резултат ће бити унапређење квалитета живота грађана Републике Србије. Сваки човек је пре свега економиста па тек онда професионалац у својој делатности којом се бави. Командант војне јединице је прво економиста, односно менаџер у својој организацији, па тек онда наредбодавац, командант и лидер. Сваки менаџер ће тежити да обезбеди функционисање своје организације тако што ће се изборити да она послује у складу са економским принципима, јер само на тај начин може обезбедити раст и развој предузећа.

Пример за постизање бољих економских резултата се може наћи у древној источњачкој мудрости и филозофији коју је развио кинески филозоф Сун Цу у свом делу „Умеће ратовања“, а живео је око 500. године пре нове ере. Примери ове древне мудрости

⁶⁵ Stiglitz J., J. (2013) *Slobodan pad*, Novi Sad: Akademska knjiga

која потиче од кинеског народа се могу наћи и данас код источњачких народа, а најприметнија и најприсутнија је код јапанаца, јер су они дуго времена били затворено друштво и применили су најрадикалнији приступ филозофији живота.

У јапанској традицији постоји приступ да сваки човек мора бити вредан, јер само такав човек може бити део неке заједнице, а човек који није вредан не завређује никаву пажњу и заслужује да буде изопштен из друштва. Сваки јапанац се јако труди да се квалитетно школује, како би се запослио у што квалитетнијој фирми, познато је да млад човек у Јапану не може бити на високом положају него се мора доказати. У Јапану нема протекције, свако мора да испољи свој допринос и не постоји култ личности као на западу неко култ заједништва, односно извршења заједничких радних задатака и циљева.

На западу се развија култ личности, власници фирми се труде да покажу да су капиталисти и да други раде за њих, док у Јапану власници фирми понекад раде најниже рангиране послове да би показали својим запосленима да им је стало до тимског духа и до заједничког циља, а то је ради резултат.

Целокупно јапанско друштво функционише по принципу да све што радимо има вишу примену и виши циљ, тако да овакав приступ филозофији живота и економског начина функционисања људског друштва може бити пример за све⁶⁶.

1.5. Потреба јединственог уређења

Постоји потреба за унифицираним регулисањем одређених организационих решења система планирања, програмирања, буџетирања и извршења. Потреба јединственог организацијског решења система планирања, програмирања, буџетирања и извршења је неопходна јер је овај систем подсистем већег система који се зове одбрана земље, који такође функционише по принципу хијерархије и субординације у доношењу одлука и планирању и буџетирању одбране земље. Ако се узме у обзир значај квалитетне припреме земље за одбрану у толико је потреба јединственог уређења буџетирања планирања и извођења припрема за одбрану земље већа. Квалитетном реализацијом планирања, припремања и буџетирања одбране земље ствара се материјална база за инсталирање одбрамбених капацитета што доприноси успешнијем извршењу уставног и државног задатака а то је одбрана земље.

⁶⁶ Grbić, V. (2005) *Ekonomija Evropske unije*, Beograd: Megatrend univerzitet primenjenih nauka.

Планирање, програмирање и буџетирање као процес који се реализује у оквиру система одбране представља функцију одбране која је незаменљива и можда најбитнија функција. Планирање одбране је од виталног интереса за народ и земљу и уставна је обавеза сваке државе. Овако важна уставна и државна обавеза као што је одбрана земље мора бити организована на адекватан начин. Финансирање одбране је можда најважније у целом процесу планирања и припремања одбране, јер је потребно утрошена новчана средства оправдати кроз обезбеђење адекватне јавне услуге а то је у случају одбране висок ниво оперативних и функционалних способности оружаних снага. Да би се обезбедио висок ниво употребљивости оружаних снага потребно је инвестирати у савремена средства ратне технике у оруђа и оружја али и у обуку људства за руковање новим средствима ратне технике. Утрошак новчаних средстава за ове активности мора бити транспарентан јер је увек велико интересовање медијског окружења за трошкове које држава има за потребе набавке наоружања и војне опреме.

Функционисање система планирања, програмирања и буџетирања у оквиру реализације задатака за одбрану земље било је организацијски успостављено као одсек у оквиру генералштаба Војске Србије и у оквиру оперативних састава као што су команда копнене војске, команда ратног ваздухопловства и противваздухопловне одбране и команде за обуку. Међутим ови органи за планирање, програмирање, буџетирање и извршење су укинута и не постоје више у оквиру система одбране, али није укинута ова функција, јер она због своје важности не може бити укинута. Остало је не дефинисано ко је носилац функције планирања, програмирања и буџетирања а услед новонасталих промена у смислу да се тренутно увелико ради на модернизацији, аутоматизацији и дигитализацији процеса командовања и размене информација у оквиру система одбране, потребно би било унапредити, дефинисати и организовати и ову функцију.

1.6. Проблеми у организацији планирања, програмирања, буџетирања и извршења

Проблеми у организовању система планирања, програмирања и буџетирања се огледају у томе да је до сада у највећем делу истражена функција планирања, као и функције програмирања и буџетирања али није довољно истражена функција извршења. Због ове чињенице долази до проблема прекорачења рокова приликом достављања докумената на реализацију и на плаћање, што доводи до зарачунавања камата и затезних камата од стране добављача и непотребног трошења финансијских средстава. Као излаз из ове ситуације је

унапређење постојећег финансијско рачуноводственог система у Министарству одбране и Војсци Србије.⁶⁷

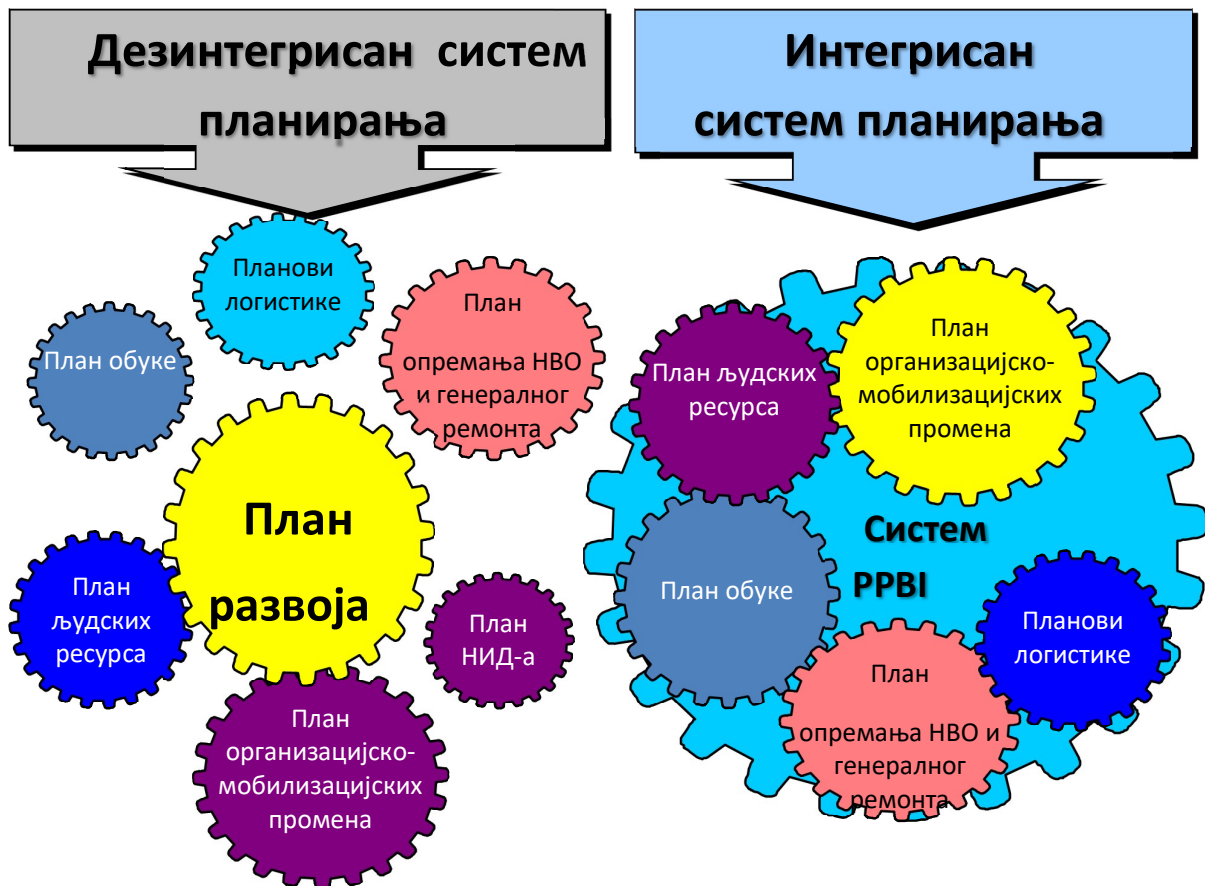
Како постоји потреба и у другим великим организацијама за увођењем савременијих рачуноводствених информационих система, ова потреба постоји и у систему одбране. Систему одбране је потребан савремен и модеран рачуноводствени информациони систем који даје одговоре на савремене захтеве финансијског и материјалног пословања и који би био инсталиран у Рачуноводственом центру сектора за буџет и финансије Министарства одбране, као главном носиоцу финансијске функције, обрачуна плата, пореза и реализације плаћања у систему Трезора народне банке Србије. Поред тога што финансијско-рачуноводствени софтвер у систему одбране мора бити савременији, дигитализован и аутоматизован, мора бити чвршће увезан са Управом за трезор Министарства финансија. Постоји потреба да финансијско и материјално пословање буде ефикасније у целокупном јавном сектору. Приватни сектор је много напредовао у циљу унапређења ефикасности пословања јер им је циљ максимизација профита. Јавни сектор Републике Србије у својој намени да задовољи јавне интересе грађана, мора унапредити свој финансијско-рачуноводствени систем и учинити га ефикаснијим јер је то пут ка стабилизацији економских прилика у земљи, смањењу дефицита у буџету и смањењу јавне потрошње. Ефикасним и рационалним пословањем целокупног јавног сектора унапредиће се економска ситуација у националној економији. Неопходно је потребно да сви ентитети јавног сектора поседују модерне и ефикасне финансијско-рачуноводствене системе који ће међусобно бити увезани и остваривати међусобну електронску комуникацију. У овакав начин финансијског надзора би требало уључити јавна предузећа и јединице локалне самоуправе. Такође мора да постоји инстанца у Министарству финансија где ће се сливати рачуноводствено-финансијске информације из свих ентитета јавног сектора која ће имати надзорну и контролну функцију над пословањем јавног сектора. На овај начин би се остварила могућност да се прати пословање свих ентитета јавног сектора на дневном нивоу и да се располаже информацијама у реалном времену. Такође контролном функцијом могу се на дневном нивоу отклањати недостаци који доводе до неефикасности у пословању⁶⁸.

⁶⁷ Mihajlović, L. (2000) *Privredni sistem i ekonomska politika*, Novi Sad: Poljoprivredni fakultet.

⁶⁸ Радивојевић М. Тешановић Б. Балабан И., Структурне промене и развој рачуноводствених информационих софтвера у систему одбране стр. 149-167, Структурне промене и развој – Монографија. Универзитет Унион Никола Тесла, Београд 2021. година.

Поред тога у систему планирања програмирања буџетирања и извршења постоје проблеми који се огледају у томе да се успостави функционисање на бази принципијелног поступања, односно да се дефинишу одређена правила у примени планирања, програмирања и буџетирања. То су принципи интегралности, комплексности, конзистентности, отворености и одговорности.

Интегралност је основни принцип у функционисању планирања, програмирања, буџетирања и извршења и он говори о томе да ППБИ мора функционисати на организован и системски начин, али је ипак он подсистем већег система који се зове одбрана земље. Тако да систем ППБИ мора бити интегрисан као подсистем у систем одбране и мора свим својим снагама бити у функцији система одбране у циљу изградње одбрамбене способности земље.



Слика 2. Приказ дезинтегрисаног и интегрисаног система планирања⁶⁹

⁶⁹ Кнежевић М. и Тешановић Б., Програмско буџетирање и развој система одбране, Суморис 2011. Београд 2011. стр. 162-165.

Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршавања се не може посматрати као систем за себе. У систему одбране он је укључен у процес командовања и руковођења и има обавезу да допринесе овом процесу. Другим речима, систем планирања, програмирања, буџетирања и извршавања је у функцији командовања и руковођења односно изградње оперативних и функционалних способности оружаних снага за одбрану земље.

На основу напред наведеног може се закључити:

1. Потребе и трошкови одбране се планирају у јединицама и установама система одбране,
2. Команданти јединица и установа су одговорни за прецизност исказаних захтева
3. У јединицама и установама система одбране на основу исказаних захтева у складу са приоритетима се одобравају финансијска средства, али наредбодавци имају обавезу да управљају са овим средствима, да ли се извршавају у складу са предвиђеном динамиком, да ли се њиховим извршавањем постижу планирани циљеви и имају обавезу да предлажу измене тих планова. Практично наредбодавац има улогу ревизора пословања своје организационе јединице. Детаљну ревизију пословања би требало да изврши одсек за ревизију министарства одбране⁷⁰.

Комплексност значи да је потребно приликом реализације задатака из области планирања, програмирања, буџетирања и извршавања сагледати у целости систем одбране и његову специфичност. Постоје разне организационе јединице и установе система одбране које на различите начине доприносе одбрани земље. Установе су углавном организациони састави који својом функцијом доприносе одбрани, баве се производњом, одржавањем система или ремонтом као на пример одбрамбена индустрија, а јединице доприносе својом оперативном способношћу да изврше борбене задатке у рату. Чак и јединице нису све исте тако да постоје специјалне јединице чија оперативна способност највише долази до изражаја и друге јединице чији борбени додир са непријатељем није физички контакт.

⁷⁰ Радивојевић М. Тешановић Б., Пети научни скуп Политехника „Екстерна ревизија у функцији управљања пословним ризицима и континуитетом пословања” 2019. године, Београд. стр. 481 до 485.

Конзистентност подразумева да сваки од подсистема планирања, програмирања, буџетирања и извршавања функционише у складу како би овај систем извршио своју мисију и функцију. У досадашњим истраживањима детаљно су разрађени планирање, програмирање и буџетирање али функција извршења није довољно обрађена. Сматрало се да се системом ППБИ остварује веза између циљева дефинисаних стратешким документима, што је и било тачно гледано са врха. Међутим приликом реализације новчаних средстава због непостојања адекватног, савременог и аутоматизованог рачуноводствено информационог система долазило је до преношења обавеза у наредну годину, до плаћања камата и штета и уопште настајали су непотребни трошкови а финансијска средства су лимитирана. Међутим министарство одбране је набавило модеран и дигитализован финансијско рачуноводствени систем који ће унапредити буџетско финансирање одбране.⁷¹

Континуелност подразумева да се поступцима планирања, програмирања, буџетирања и извршавања успоставе везе између потреба система одбране и постигнутих циљева у континуитету и у складу са лимитираним новчаним средствима. У висини одобрених новчаних средстава потребно је обезбедити оптимални ниво оперативних и функционалних способности оружаних снага за одбрану земље од сваког вида угрожавања.

Отвореност у планирању, програмирању, буџетирању и извршавању у систему одбране значи да послови материјалног и финансијског пословања морају бити у складу са цивилним прописима који регулишу ову област. Поред тога буџетско пословање система одбране потребно је унапредити увођењем савремених решења који обезбеђују аутоматизовану и дигитализовану обраду података како се то већ ради у организацијама у свету. Лица која се баве припремањем одбране одговорна су за исказивање потреба за расходима за ову активност. Без обзира што се сматра да одбрана нема цену, ипак је потребно ресурсе трошити крајње рационално, смањивати непотребне трошкове а повећавати корисност ефеката кроз задатке који се обављају. Губици у трошковима за одбрану су присутни у свим сферама, почевши од губитака у енергентима, комуналним услугама, енергији па и у грађевинској и финансијској сфери. Потребно је да се на највишим нивоима у систему одбране почне са економским начином размишљања јер је економија основна формула функционисања људског друштва.

⁷¹ Радивојевић М. Тешановић Б. Балабан И., Структурне промене и развој рачуноводствених информационих софтвера у систему одбране стр. 149-167, Структурне промене и развој – Монографија. Универзитет Унион Никола Тесла, Београд 2021. година.

Одговорност у планирању, буџетирању и извршавању значи оно што и иначе припадници Министарства одбране и Војске Србије морају да испољавају у реализацији својих задатака. Одговорност за реално исказане материјалне и финансијске потребе за финансирање расхода одбране, а такође неопходно је испољити и одговорност приком утрошка ових ресурса у процесу припреме одбране. Ниједан подсистем система одбране не може да функционише сам за себе и мора да буде у функцији одбране, тако је и са системом планирања, програмирања, буџетирања и извршавања расхода одбране. Одговорност припадника система одбране који се баве буџетирањем мора се огледати и у повећању економске свести припадника овог сегмента државе у погледу штедње ресурса, унапређења квалитета крајњег производа односно оперативних и функционалних способности оружаних снага, као и смањења непотребних трошкова⁷². Као што је у нашем народу присутна свест о потреби за слободом и не доводи се у питање потреба за постојањем оружаних снага, тако исто треба развијати свест о потреби за штедњом ресурса, јер не постоји таква организација на свету која има свих ресурса у изобиљу да не треба да се бави економисањем и штедњом. Одговорност је постулат свих постулата, не постоји већи пропуст у функционисању неке организације, веће или мање, сиромашније или богатије него тај да је воде недговорни људи. Неодговорност је карактеристика људи који не желе да чују савете других људи и не желе да признају грешку. Неодговорни су спремни и да за своје пропусте окриве друге људе, и углавном су то особе које на положај нису дошле својим знањем, радом и залагањем него на друге мање популарне начине. Као што су родитељи одговорни за своју децу, па када успеју у свом васпитном раду и изградње од своје деце људе, тако исто припадници организационих целина система одбране треба да се опходе према својим упошљеницима, ресурсима и свим капацитетима које држава издваја за потребе припреме и изградње одбране земље.

Узимајући у обзир улогу коју одбрана земље има у нашем друштву а то је да се обезбеди ефикасна одбрана и да се заштите интереси државе и народа, неодговорност, себичност, погрешне одлуке не могу се оправдати ни на који начин. Успешно командовање јединицама и установама Министарства одбране и Војске Србије подразумева перманентно едуковање комадног кадра из области права, прописа, као и из области економије.

Систем одбране је организован на хијерархијски начин а односи су на принципу једностарешинства и субординације. У складу са тим, систем планирања, програмирања, буџетирања и извршавања мора бити изграђен на начин да буде у функцији овакве организације

⁷² Dušanić, J., Bošnjak, M. (2008) *Monetarne i javne finansije*, Beograd: Beogradska poslovna škola.

јер је њен део. Организација и буџетирање одбране је у свакој држави важна функција, о којој се расправља на највишем нивоу у Народној скупштини Републике Србије, тако да овај систем мора обезбедити унапређење буџетског финансирања одбране како би одбрана била ефикаснија, ефективнија и квалитетнија.

1.7. Планирање, програмирање, буџетирање и извршење у теорији и пракси земаља са демократским уређењем власти и тржишном привредом

Без обзира на традиционалну поделу земаља на оне са већом улогом државе у привреди и на оне са већом улогом приватног сектора, савремена улога државе надилази ова традиционална схватања. Све више су привредни субјекти организовани тако да су у служби државе, извршавају налоге државе али имају уређење класичних приватних организација. Оваква мешовита организација је карактеристична за већину западних, економски развијених демократија, чији привредни гиганти, концерни имају годишњи обрт капитала већи него БДП неких држава и који својом активношћу утичу на државу, обезбеђују држави све што јој је потребно али заузврат држава њима обезбеђује тржиште политичким и другим средствима. Међутим у кризним временима појачава се улога државе у одређеним сегментима привредних активности а по окончању кризних тренутака не престаје тренутно активност државе у овој сфери. Ово је карактеристично било за време пандемије вируса COVID-19, за време елементарних непогода, као што су поплаве, пожари, али и за време ратова. Такође улога државе се повећава за време економских криза, рецесија и пада привредне активности изазване разним узрочницима као што је раст цена енергената, када држава повећава своју улогу и утицај на целокупну привредну активност.

У оваквим ситуацијама настају и многе приватне активности за чији настанак се може рећи да је заслужна држава.⁷³

Улога државе се огледа у томе да донесе законе који ће обезбедити приватном сектору да се развија на принципу закона тржишта, а то значи да се за неки производ утркују произвођачи да га произведу уз што мање трошкове производње а већи квалитет. Успешнији у овој трци имаће нижу цену производа а корист од тога има трећа страна односно потрошач. Државна активност може се огледати у:

- 1) производњи роба, услуга и добара
- 2) организацији, реализацији и подстицању приватне производње

⁷³ Blanchard O.: Makroekonomija, Massachusetts Institute of Technology, MATE, Zagreb 2005. стр. 22-26. стр. 360-364.

3) набавци роба, услуга и добара (од најсавременијих и најсофистициранијих до најједноставнијих) и

4) алокацији - прерасподели националног дохотка, тј. давањима, као што су социјална давања и давања за незапослене.⁷⁴

Активности које држава реализује могу бити димензионисане на више нивоа у зависности од државног уређења. Ове активности се могу спроводити како на нивоу републике тако и на нижим нивоима власти као што су окрузи, општине и јединице локалне самоуправе. Међутим приход који држава убира, односно порез, углавном се убира на нивоу државе, мада може бити и другачије организован.

Узимајући у обзир да је систем одбране део јавног сектора, односно део државе, али је и део државног и друштвено-економског система, онда је јасно да се систем одбране мора финансирати у оквиру целокупне друштвене репродукције из извора финансирања који ми називамо буџет.

Буџет у демократски уређеним западним демократијама је веома важно средство и инструмент у расподели и алокацији друштвеног производа. Познавање буџета је неизбежно у бављењу економском науком а посебно финансијама. Од када је човек престао са трампом и увео новац и кренуо са робно новчаном разменом уведен је и термин буџета. Како је појам буџета значајан у целокупном економском систему државе, тако је значајан и у систему одбране.

Потребе система одбране за прибављањем добара, радова и услуга и друге потребе за које је неопходно трошити финансијска средства реализују се буџетирањем, а сам појам за систем одбране представља једну од функција одбрамбеног планирања и утрошак финансијских ресурса. Сваки процес у систему одбране почиње са планирањем реализације неких задатака, где се дефинишу циљеви и начин доласка до циљева али су сви кораци у овом сегменту оквирни и недоречени. Детаљније се процеси разрађују у фази програмирања где се израђују програми за достизање планираних циљева и детаљније се описују кораци који воде ка реализацији ових циљева. Тека на трећем месту долази буџетирање које представља операционализацију фаза планирања и програмирања, односно у овој фази се троше финансијска средства за остварење циљева.

⁷⁴ J.Stiglitz, Економија јавног сектора, Универзитет у Београду, Економски факултет, треће издање 2013. година.стр. 26.

Класично планирање, програмирање и буџетирање подразумева процес који је исти како на нивоу целе државе тако и на нивоу њених сегмената па и система одбране као дела државе. Планирају се приходи који треба да се остваре, као и расходи неопходни за функционисање државног система односно система одбране. Процес програмирања је ужи појам од процеса планирања и више је везан за појединачне процесе који се одвијају у државним организацијама. Кроз програмирање се даље разрађује поступак реализације зацртаног циља. Буџетирање је једногодишњи посао, односно буџет се доноси на период од једне године. Доношењу буџета претходи посао састављања плана наплате буџетских прихода и планирање буџетских расхода. Када се на нивоу државе донесе закон о буџету односно када се овај закон усвоји у скупштини у оквиру буџета који је усвојен на државном нивоу постоји део буџета који је одређен за потребе буџетирања система одбране. Приликом реализације буџета у календарској години за коју је усвојен постоји и буџетска контрола која се спроводи као механизам за предупредивање неправилности и као полуга за контролу целокупног процеса буџетирања.

Процес припреме и доношења буџета Републике Србије може се описати кроз реализацију припреме и доношења предлога финансијског плана Министарства одбране, а Министарство одбране је класичан корисник буџета Републике Србије.⁷⁵ Министарство финансија доставља свим надлежним министарствима упутство за припрему буџета Републике Србије. Овај акт долази у Управу за буџет сектора за буџет и финансије Министарства одбране која је надлежна за послове финансија у Министарству одбране. На основу овог упутства Министарства финансија, Управа за буџет доставља смернице за израду предлога финансијског плана, свим носиоцима функција у Министарству одбране, а смернице су засноване на средњорочном плану развоја система одбране. На основу достављених предлога финансијског плана од свих носиоца функција у Министарству одбране, Управа за буџет сагледава достављене предлоге, проверава да ли су исти израђени у складу са средњорочним планом развоја и буџетирања система одбране и што је најважније да ли се уклапају по висини захтеваних новчаних средстава са овим планом. Након тога када Управа за буџет изврши све неопходне провере и сагледа могућности, израђује предлог финансијског плана Министарства одбране. Приликом израде предлога финансијског плана Управа за буџет проверава висину предложених новчаних средстава и да ли се са овим новчаним средствима могу реализовати планирани циљеви. После тога овај предлог финансијског плана иде на савет за планирање, који такође прегледају валидност предложених новчаних средстава. Када савет за планирање

⁷⁵ Just, R. E., et all, (2004) *The Welfare Economics of Public Policy- a Practical Approach to Project and Policy Evaluation*, Cheltenham: Edward – Elgar Publishing Limited.

одбране одобри предложени финансијски план, он се доставља министру одбране на одобрење, најкасније до 15. августа текуће године.

Предлог финансијског плана који је израђен у Министарству одбране и одобрен од стране министра, секретаријата Министарства одбране, прослеђује исти Министарству финансија, најкасније до 1. септембра текуће године, што је обавеза и осталих буџетских корисника. Министарство финансија сагледава све предлоге финансијских планова, достављене од свих буџетских корисника, упоређује их са финансијским могућностима земље и после свих ових радњи обједињен предлог финансијског плана до 1. октобра доставља Народној скупштини Републике Србије⁷⁶. У Народној скупштини Републике Србије износи се овај предлог буџета Републике Србије, који се даје на увид народним посланицима који о томе дебатују. Све активности у Народној скупштини Републике Србије се морају завршити до 15. децембра текуће године када се мора донети закон о буџету Републике Србије.

У савременим парламентарним демократијама, које су и економски најразвијеније државе света веома је изражена пракса детаљног сагледавања потреба, избегавања непотребних трошкова, као и планирање у складу са реалним потребама одбране земље. У свакој од ових држава се буџетска средства за потребе одбране одобравају након детаљних анализа да се са сваким новим оружјем, борбеним системом или оруђем унапређује безбедност земље. САД имају праксу да се увек одобравају новчана средства за потребе одбране на тај начин да буду довољна за вођење два рата истовремено. Такође у САД се практикује да новац који се опредељује за научно-истраживачку делатност у области одбране буде употребљив и у цивилне сврхе тако да се постиже двоструки допринос. У свим западним демократијама се одбрана финансира на начин да ефекти који се постижу већим издвајањима за одбрану буду у функцији унапређења целокупног привредног, политичког и економског стања државе.

1.8. Нови економски видови буџетирања

У већини савремених и развијених западних демократија и економија где је већ дуже време у употреби систем савременог планирања, програмирања, буџетирања и извршења, буџетирање се види као „поступак систематског повезивања утрошка новчаних средстава са остваривањем планираних циљева” а буџет као „званични акт у којем су исказана финансијска средства по изворима и контима економске класификације са исказаном наменом за шта ће се утрошити ова новчана средства” У буџету се у ствари исказује намена односно сврха утрошка финансијских средстава, тако да је намена описана речима које су употпуњене цифрама које

⁷⁶ Влада Републике Србије (2019) Програм економских реформи 2019-2021, www.gov.rs.

означавају финансијска средства. Одговорна лица за планирање потреба за приходима у области одбране као и за планирање расхода имају за задатак да прикажу везу између онога што буџет садржи а то су описи, намене и финансијска средства исказана кроз цифре са циљевима који треба да се постигну.⁷⁷ Овај званични акт који се доноси у највишем законодавном телу државе а то је скупштина представља намеру која ће се извршити у посматраном периоду. Буџет у савременом друштву је у ствари линк између економских могућности земље и крајњег резултата, који мора бити остварен највише ангажовањем људског потенцијала, памети и искуства, а планирање, буџетирање и извршавање државних потреба и расхода кроз буџетирање – „преображај финансијских ресурса у људске потребе. ” Неминовно је да постоји потреба планирања прихода и расхода за потребе одбране, али се намеће и закључак да се овај посао мора радити на организован и систематски начин како би се програмским активностима повезали планови са циљевима а тиме се обезбеђује и јасан увид утрошка финансијских средстава односно то обезбеђује јасан увид у ефекте улагања. У глобалу то је до сада и била пракса, односно плановима и програмима су трасирани циљеви, а буџетирањем је реализовано финансирање циљева. Међутим овим увођењем програмског буџетирања унапређено је стање буџетирања на највишем доктринарном нивоу, међутим, остваривање зацртаних циљева се реализује кроз функцију извршења. Када се у овој фази десе неке непредвиђене околности целокупан процес се доводи у питање, јер је извршење можда последња карика у ланцу али не и најмање битна. Стиче се утисак да се мора унапредити функција извршења како би се планови и програми на реализацији зацртаних циљева остваривали на предвиђен начин и у складу са дефинисаном динамиком. Међутим због људске несавршености и због недостатка свести о потреби економског „домаћинског" начина понашања у трошењу ресурса долази до непотребне и прекомерне потрошње свих ресурса па и финансијских. Ово непотребно трошење финансијских ресурса се огледа у плаћању камата, затезних камата, пенала и казни добављачима због неблаговремено плаћених рачуна и фактура што је у условима ограничених ресурса недопустиво понашање. Не постоји таква организација на свету која има свих ресурса на претек, па да не мора бринути о економском утрошку ресурса и штедњи на свим нивоима где за то постоје услови.⁷⁸

Буџет одбране је подељен на више програма у зависности од потреба система одбране. Сваки од тих програма има специфичне циљеве које мора испунити, а сви циљеви заједно чине општи циљ одбране. Адекватним испуњењем сваког циља подпрограма доприноси се

⁷⁷ Paunović, B. (2009) *Privatizacija javnih preduzeća u Srbiji*, Doktorska disertacija, Beograd: Univerzitet Singidunum.

⁷⁸ Krugman, P.(2010) *Okončajte ovu depresiju. Odmah!*, Beograd: Heliks.

испуњењу свеопштег циља одбране. Због тога је преко потребно да се финансијска средства додељена појединачним програмима реализују на економичан и ефикасан начин у складу са приоритетима и у функцији постизања циљева, али и у складу са законима и прописима. Правилном реализацијом буџетских средстава на свим нивоима доприноси се стабилности националне економије, привреде као и друштва у целини.⁷⁹

Програмски буџет представља унапређење процеса општег планирања у државним органима па тиме и у Министарству одбране. Унапређење процеса општег планирања реализације задатака праћено је унапређењем процеса планирања прихода и расхода одбране. У ствари програмским буџетским финансирањем одбране се разрађује процес стратегијског планирања и распоређивања ресурса одбране за остваривање краткорочних и средњорочних циљева у оперативном планирању. Унапређењем краткорочног и средњорочног планирања задатака одбране и њиховом бољом реализацијом доприноси се квалитетнијој операционализацији дугорочних циљева одбране.

Линијски начин буџетског финансирања је подразумевао утрошак финансијских средстава по апропријацијама у складу са контима економске класификације, односно било је битно да се додељена новчана средства утроше наменски у односу на конта и била је битна реализација у календарској години у којој су новчана средства одобрена. Међутим, програмски начин буџетског финансирања је усмерен на циљеве који се остварују уз помоћ свих ресурса (финансијских, материјалних и људских). Програмски начин финансирања је успоставио везу између доступних употребљених ресурса и задатих односно остварених циљева.

2. ПРОГРАМСКО БУЏЕТИРАЊЕ

Програмско буџетирање подразумева да се финансијска средства алоцирају по одређеним целинама – програмима – који су успостављени у складу са зацртаним циљевима политика у различитим секторима.⁸⁰ У том смислу, програмско буџетирање представља значајан заокрет у односу на традиционални – линијски – начин приказивања буџета, који су институције у Србији примењивале пре 2015. године. Линијско буџетирање одвија се по економским класификацијама, односно према потребним средствима за рад, али се из линијског приказивања не види како ће та средства бити утрошена. С друге стране, у програмском буџету

⁷⁹ Радичић М., Раичевић Б., : Јавне финансије, теорија и пракса, Дата статус 2011. године, стр. 220-222.

⁸⁰ К. Ђокић, Програмско буџетирање у сектору безбедности, Београдски центар за безбедносну политику, 2014. година, стр. 1.

финансијска средства алоцирана су по планираним резултатима, тако да је могуће видети за шта се колико новца троши.

Програмско буџетирање често се изједначава са буџетирањем заснованим на учинку (енг. performance-based budgeting). Ово, међутим, није сасвим тачно: буџетирање засновано на учинку значи да се новац за следећу годину распоређује искључиво на основу постигнутих резултата из претходних година. Примера ради, ако је реч о програму „високо образовање у области безбедности”, буџетирање на основу учинка значило би да се програму новац додељује сразмерно броју студената који су у току протеклих година дипломирали или, на пример, сразмерно броју дипломаца који су се запослили у струци (наравно, зависно од тога како се дефинишу жељени резултати у оквиру програма). Програмско буџетирање не мора да буде засновано на учинку, али информације о прошлом или очекиваном учинку појединих програма узимају се као један фактор одлучивања о томе колико новца ће нечему бити додељено.

2.1. Разлози за увођење програмског буџетирања

Програмско буџетирање уводи се због захтева да се повећа ефикасности и одговорност јавног сектора, израженог доктрином новог јавног менаџмента (new public management) крајем осамдесетих година прошлог века. Нови јавни менаџмент поставља се према грађанину као према клијенту и тежи повећању ефикасности и ефикасности јавног сектора.⁸¹ Осим унутрашњег притиска, увођењу програмског буџетирања допринели су и спољни утицаји. Реч је, пре свега, о потреби да се достигну међународни стандарди, а у случају земаља које су у процесу преговора за учлањење у Европску унију, о захтевима да се испуне стандарди ЕУ који се односе на буџет и фискалну политику.⁸² Постоји више разлога због којих је увођење програмског буџета значајно за сектор безбедности. Прво, програмско буџетирање омогућава повезивање стратешких докумената са планирањем издатака. На тај начин могуће је циљано усмеравати средства ка развоју неопходних капацитета за супротстављање дефинисаним безбедносним претњама, изазовима и ризицима. Друго, програмско буџетирање олакшава приоритизацију издатака, што је нарочито важно у условима економске кризе, када су расположива финансијска средства знатно ограничена и када није могуће одговорити на све уочене потребе унутар институција. Конкретно, у области набавки приоритизација подразумева куповину онога што је најпотребније. Треће, на овај начин повећава се транспарентност буџетирања, пошто грађани могу не само да виде на шта ће њихов новац бити потрошен (нпр.

⁸¹ К. Ђокић, Програмско буџетирање у сектору безбедности, Београдски центар за безбедносну политику, 2014. година, стр. 2.

⁸² К. Ђокић, Програмско буџетирање у сектору безбедности, Београдски центар за безбедносну политику, 2014. година, стр. 2.

плате, потрошни материјал) већ и у које сврхе (нпр. учествовање у мултинационалним операцијама или видео надзор у саобраћају). То омогућава преиспитивање не само законитости јавних расхода већ и њихову сврсисходност. Тиме се повећава одговорност институција, односно одлучилаца: министара, државних секретара и Владе у целини. Важно је напоменути да програмски буџет није користан само грађанима већ и државним институцијама које врше спољни надзор над сектором безбедности, нарочито Народној скупштини и Државној ревизорској институцији. Кад је реч о скупштинском надзору, програмско буџетирање даје Одбору за одбрану и унутрашње послове основу да свеобухватно преиспита у којој мери планирање у Министарству одбране и Министарству унутрашњих послова одражава приоритете безбедносних политика.

2.2. Основни елементи програмског буџета

Програмско буџетирање подразумева израду свеобухватних финансијских планова који би требало да садрже циљеве рада институције, очекиване резултате, опис активности које ће бити предузете у наредном периоду, временске рокове за реализацију активности, индикаторе резултата, организациону структуру, задужења и лица одговорна за реализацију како програма у целини, тако и појединих активности. Ови елементи не убацују се насумично у план, већ би требало да буду логички повезани, тако да активности воде остварењу резултата који пак воде остварењу дугорочних циљева. Циљ је крајњи исход или жељено стање које би требало остварити спровођењем одређене политике, а резултат је конкретно постигнуће. За остваривање резултата потребно је спровести одређене активности, а за њих су потребни одговарајући ресурси (људски и материјални), који се често означавају као инпути (енг. inputs). Директни производи активности означавају се као аутпути (енг. Outputs)⁸³.

Током планирања за сваки резултат дефинишу се индикатори – показатељи. Они показују у којој мери је постигнут жељни резултат. Индикатори су веома важни јер омогућавају институцији, али и спољним надзирачима (посланицима, ревизорима, новинарима, грађанима) да прате и процењују учинак њеног рада. Ради остваривања сваког циља, формулише се одговарајући програм. Министарство финансија Србије дефинише програм као скуп мера које корисници буџета спроводе у складу са кључним надлежностима и утврђеним средњорочним циљевима. Програм се састоји од текућих делатности – програмских активности (нпр. административна делатност, инспекцијски послови) и временски ограничених пословних активности – пројеката (нпр. изградња хангара). Ова класификација активности Министарства

⁸³ К. Ђокић, Програмско буџетирање у сектору безбедности, Београдски центар за безбедносну политику, 2014. година, стр. 3

финансија слична је подели програма на програме оријентисане на резултате (енг. Results based program) и програме подршке (енг. support program).⁸⁴ Програми оријентисани на резултате директно воде остваривању резултата које је институција себи поставила (нпр. опремање копнене војске), док програми подршке обухватају администрацију и активности које не служе директно остваривању циљева, већ унапређењу рада институције (нпр. обука запослених за примену нових законских прописа).

2.3. Фазе у изради програмског буџета

Израда програмског буџета „преводи” релевантне стратегије, законске надлежности институција и међународне обавезе у одговарајуће циљеве и резултате, а преко њих и у јавне расходе. Стога се она састоји из најмање три фазе.⁸⁵ Фаза планирања, у овој фази утврђује се листа потреба и приоритета, а затим се дефинишу циљеви које дугорочно треба остварити. 2. Фаза програмирања, дефинишу се активности и врши њихово груписање у програме на основу којих ће циљеви бити реализовани, 3. Фаза буџетирања, у овој фази се расположива финансијска средства распоређују у складу са дефинисаним програмима. Фокусираћемо се на сектор одбране како бисмо схватили значај фазе планирања и програмирања. Програм одбране може се дефинисати као интегрисани план употребе расположивих и очекиваних ресурса (финансијских, људских, материјалних итд.) ради остваривања резултата, односно ради изградње и одржавања одбрамбених способности. Програми трају више година. Резултат фазе планирања јесу документа планирања одбране. Највиши документи планирања одбране су стратегијско-доктринарни документи. У Србији су то Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране и Доктрина Војске Србије⁸⁶. У Стратегији националне безбедности дефинисане су претње, ризици и изазови по националну безбедност и начини одговора на њих. Стратегија одбране пружа анализу безбедносног окружења и државне ставове о најважнијим питањима безбедности и одбране, стратегијском концепту одбране, те планирању и финансирању одбране⁸⁷. Развој система одбране требало би да се одвија у складу са позицијама које су заузеле у стратегијско-доктринарним документима. Документи планирања развоја садрже дугорочне и средњорочне циљеве развоја система одбране, финансијски оквир за развој система одбране и преглед стања одбрамбених способности. На овом нивоу, документи планирања омогућавају да се жељено стање упореди са постојећим и да се донесу закључци о

⁸⁴ К. Ђокић, Програмско буџетирање у сектору безбедности, Београдски центар за безбедносну политику, 2014. година, стр. 4

⁸⁵ Тешановић Б. (2012) *Микроекономија, Војна академија, Београд*.

⁸⁶ Стратегија одбране Републике Србије, Београд, 2009. године

⁸⁷ Стратегија одбране Републике Србије, Београд, 2009. године

томе које одбрамбене способности недостају или које нису задовољавајућег квалитета или квантитета. Осим тога, они би требало да дефинишу на који начин ће уочени недостаци бити превазиђени. Из овога је јасно да квалитетно и заокружено планирање знатно олакшава спровођење друге фазе програмског буџетирања – фазе програмирања.

Фаза програмирања представља фазу „филтрирања” бројних захтева који се намећу на крају фазе планирања. Стратешки документи могу предвидети различите потребе развоја одбрамбених способности, које држава не може одједном остварити. Стога би део програмирања требало да буде приоритизација на највишем нивоу. Из програмирања би требало да произађе не само реалистичан финансијски план већ и план набавки, као и планови управљања материјалним и људским ресурсима. Тако се комплетно управљање ресурсима усклађује са приоритетним циљевима развоја система одбране.

2.4. Примери програмског буџетирања у Црној Гори

У Стратегијском прегледу одбране Црне Горе каже се да ће нагласак обезбеђења суверенитета на мору бити „на стицању потребних способности Морнарице, интеграцији националног система поморске безбједности, регионалној сарадњи и евроатлантским интеграцијама.” Могуће импликације ове констатације су издвајања за набавке наоружања и војне опреме за морнарицу, али и за друге врсте улагање ради развоја интероперабилности са суседима, чланицама ЕУ и НАТО (нпр. набавком одређених софтвера или курсевима језика за припаднике морнарице).⁸⁸

2.5. Какав би програмски буџет требало да буде

Програмско буџетирање превасходно омогућава директан увид у то на шта се новац троши. Да би оно остварило своју сврху, потребно је да се приликом планирања, програмирања, буџетирања и спровођења буџета поштују одређени принципи. На општијем нивоу, програмски буџет би требало да буде: а. кредибилан (реалистичан); б. заснован на одговарајућим политикама владе; ц. извршавање буџета би требало да буде предвидиво; д. транспарентан и подложен контроли – информације о буџету су доступне грађанима и постоје механизми за контролу управљања буџетом (унутрашња и спољна ревизија, скупштински надзор). За учинковитост програмског буџетирања пресудно је важан квалитет програма. У Бугарској се предлажу следећи принципи⁸⁹ (који су применљиви и на друге секторе): 1. Програми би требало

⁸⁸ Стратегија одбране Црне Горе, 2019. година.

⁸⁹ Tagarev Todor, Introduction to Program-Based Defense Resource Management, The Quarterly journal, 2006. year,

да пружају што јаснију везу између трошкова и производа (односно, одбрамбених способности чији се развој финансира). 2. Програми би требало да буду свеобухватни: не би смеле да постоје активности и расходи изван програмских оквира, односно програми би требало да покрију све расходе за одбрану, укључујући у то и оне који се финансирају из небуџетских извора (нпр. од донација). Осим тога, одлуке о финансирању програма требало би да се доносе у исто време како би била могућа анализа приоритета (шта ће бити финансирано, а шта неће). 3. Програми би требало да омогуће реалистичну расподелу одговорности између програмских менаџера. 4. Програмска структура и процедуре требало би да омогуће објективну процену тога где је и у којој мери је неопходно да буду распоређени ресурси. Наведени принципи истовремено пружају спољним надзирачима (Народна скупштина, Државна ревизорска институција, организације цивилног друштва, институти) критеријуме за праћење и процену успешности програмског буџетирања.

2.6. Дилеме програмског буџетирања

Неизвесност: Околности у којима се програми имплементирају могу се знатно разликовати од оних околности под којима је планирање и програмирање извршено. На пример, економска криза може осујетити улагања пројектована у тренутку економског узлета. Како би се умањила неизвесност, скраћује се период за који се врши програмирање – програми се не праве за период од неколико година, већ за две године или чак годину дана (тзв. *roll-on programming*). Неизвесност, такође, може пратити и имплементацију буџета. На пример, губитак хеликоптера може захтевати спровођење једне неочекиване, а скупе набавке. У том смислу, може се јавити потреба да се анализирају и ажурирају програмске одлуке током фазе буџетирања и током имплементације буџета како би се што ефикасније прерасподелила финансијска средства. Како оцењивати успешност у достизању циљева: У области јавне и националне безбедности циљеви нису увек лако мерљиви. Осим тога, на достизање циљева не утиче само делатност институција сектора безбедности већ и низ других фактора. Стога, многе земље не оцењују учинковитост својих јавних расхода у области безбедности на основу степена постигнутости циљева, него на основу аупута спроведених активности. На пример, Влада Новог Зеланда, једне од земаља за које се сматра да су најдаље стигле у буџетирању на основу учинка, увела је тзв. *output-budgeting*, буџетирање по резултатима.⁹⁰ Тако се учинак расхода за полицију не мери на основу успеха постигнутих у снижавању стопе криминалитета, него на основу нивоа полицијских услуга, програма безбедности у заједници итд. Овакав приступ

⁹⁰ Lane, E. J. (2000) *New Public Management*, London: Routledge.

садржи, међутим, ризик да ће трошење буџетских средстава бити евалуирано по строго формалним критеријумима, а да ће се из вида изгубити разлози због којих се новац заправо троши. Поједини аутори упозоравају да не би требало копирати новозеландски приступ у земљама у развоју, у којима још нису успостављене чврсте основе буџетског система. Како алоцирати администрацију и људске ресурсе по програмима: Да би програмски буџет заиста могао да покаже које су његове предности у односу на линијски, препоручљиво је да што мањи удео трошкова потпада под програме подршке⁹¹. Институције, међутим, морају да користе одређене ресурсе ради остваривања функција које индиректно служе постизању свих резултата и циљева – на пример, електрична енергија, канцеларијски материјал и одржавање зграда министарстава. Осим тога, исти људи могу бити укључени у спровођење различитих програма. То се не односи само на службенике министарстава. На пример, аустралијско Министарство унутрашњих послова предвидело је програме превентивног деловања полиције и реактивног деловања (одговор на почињена кривична дела – хватање починилаца, истрага и сл.). Убрзо се, међутим, испоставило да је немогуће тачно одредити колико сати дневно сваки полицијски службеник посвећује превентивном деловању у заједници, а колико одговарању на пријаве кривичних дела. Како избећи замку недовољне припремљености за увођење и спровођење програмског буџетирања: Недовољна припремљеност учиниће програмско буџетирање неефективним. У међународној пракси до сада су уочени следећи проблеми:

- буџетирање претходи планирању иако би требало да буде обратном;
- недостатак координације између Министарства финансија и ресорног министарства;
- средњорочно планирање буџета је исувише „флуидно” или није свеобухватно;
- недостатак централне координације – различити делови институције имају различито разумевање планирања, програмирања и буџетирања;
- непоуздани информациони системи услед недостатка стандардизоване терминологије или стандардизованог метода за прикупљање података из различитих организационих јединица.

2.7. Трошкови као мера висине улагања

Полазећи од тога да се ефикасност извршења задатака у било којем систему друштвене заједнице изражава односом резултата које конкретни систем постиже и улагања које су

⁹¹ Flynn, N. (2002) *Public Sector Management*, Edinburgh: Pearson Education Limited.

последица његовог развоја и рада, долази се до закључка да се ефикасност извршења задатка у оружаном снагама, у односу на економски критеријум, изражава односом борбене способности јединица, односно радном способношћу јединица (оперативном и функционалном способношћу) у односу на улагања. Проблем мерења ефикасности је организационо-методолошке природе и изражава се у тешкоћи обухватања и свођења на заједничку меру резултата и улагања. Проблематика изражавања и мерења борбене способности оружаног снага донекле је превазиђена у Војсци Србије када је недавно уведено да се на основу прописаних параметара врши оцењивање оперативних и функционалних способности на годишњем нивоу.

Трошкови су ценовни израз утрошка ресурса (материјала, рада, енергије). Утрошак је природна (физичка) количина ресурса, која се утроши за извршење задатка. Расходи су шири појам од трошкова и обухватају укупна улагања неке организацијске јединице. Када се говори о издацима мисли се на количину исплаћеног новца.⁹²

Оружане снаге неких земаља (Шведска) истовремено воде трошкове по јединицама и издатке по носиоцима извршења појединих задатака. То уједно значи да се сви задаци и средства за њихову реализацију планирају јединственим планом јединице или установе, а касније се врши њихово преношење на извршиоца (централни или логистички орган). Без обзира на то где су трошкови настали, они се алоцирају распоредом на јединице и установе за које се извршавају задаци.⁹³

Трошкови се могу поделити по различитим критеријумима. Најчешће се деле према могућности укалкулисања трошкова на директне и индиректне и према обиму искоришћења капацитета на фиксне и варијабилне. Под директним трошковима подразумевамо трошкове које је могуће непосредно укалкулисати на одређени задатак (на пример трошкови потрошног материјала за обуку војника). Индиректни трошкови су они за које се у моменту настанка не зна на који се задатак односе (на пример трошкови осветљења касарне). Фиксни трошкови се у укупном износу не мењају са променом обима задатка (карактеристичан пример личних примања сталног састава). Варијабилни су они трошкови који расту са променом обима задатака, а опадају са смањењем (на пример, кретање трошкова исхране, зависно од броја војника)⁹⁴.

⁹² Тешановић Б. (2016) *Основи економије, Војна академија, Београд*,

⁹³ Holcombe R. (2006) *Public Sector Economics*, London: Pearson Education.

⁹⁴ Giddy, I. H. (2004) *Corporate Financial Restructuring*, New York: New York University Press.

Улагања у развој организацијско-формацијске структуре, снабдевање наоружањем и војном опремом, обезбеђење и развој кадрова, изградња објеката инфраструктуре и извршење свих осталих задатака јединица и установа најбоље се могу приказати трошковима, као ценовним изразом утрошка и ангажовања људских, материјално-техничких и финансијских ресурса у оружаним снагама. Такође се упоређивањем планиране и остварене борбене способности јединица и установа, као и оружаних снага у целини, одговарајућом висином трошкова могу оцењивати њихова ефикасност у фази одлучивања о политици и правцима даљег развоја и контроли резултата који се постижу. Побољшање односа борбене способности и трошкова у оружаним снагама основна је суштина примене економских принципа у овој области.

На основу утврђене организацијско-формацијске структуре и норматива припадања и потрошње мирнодопских и ратних јединица и установа, могуће је установити врсту и количину неопходних ресурса тзв. људске и материјалне формације. Ако се тако природно изражени ресурси помноже са њиховим ценама, могуће је утврдити и трошкове набавке, развоја и издржавања појединих врста ресурса. Сумирањем трошкова свих ресурса у једној јединици или установи долази се до укупних улагања у једном временском периоду.

По истој логици то се може учинити и за оружане снаге у целини. Систематизација и утврђивање трошкова ангажовања и утрошка ресурса појединих јединица и установа и оружаних снага у целини омогућавају и ефикасно утицање на њихово рационално и економично трошење. Познавањем трошкова и резултата, обезбеђује се мерење ефикасности и позитивно утиче да се средствима која се издвајају за потребе оружаних снага обезбеди максимална борбена способност.

Достигнути ниво развоја оружаних снага и објективне могућности које произлазе из развоја науке и технике намећу потребу и стварају могућност за проналажење квалитетно боље и савременије примене трошкова у процесу одлучивања и контроли постигнутих резултата у извршењу задатака. То уједно значи да се третирању и примени трошкова мора прилазити са више аспеката.⁹⁵

Посматрање трошкова само на основу њиховог књиговодственог обухватања не може задовољити када се ради о одлукама о усмеравању активности и сагледавању релевантних фактора развоја оружаних снага. Такво посматрање трошкова значајно је приликом утврђивања

⁹⁵ Piketty, T. (2014) *Capital u XXI veku*, Novi Sad: Akademska knjiga,.

ефикасности извршења задатака, односно приликом контроле постигнутих резултата у односу на улагања у протеклом периоду. Врло често се за књиговодствене концепције обухватања трошкова наводи да су то историјске методе, које санкционишу позитивне и негативне резултате у претходном периоду.

Према карактеру задатака које извршавају оружане снаге и могућности обухватања и контроле трошкова, они се могу поделити у две карактеристичне групе: задаци развоја и задаци редовног живота и рада јединица и установа. Излагање проблематике трошкова извршиће се према овим групама задатака.⁹⁶

Трошкови редовног живота и рада јединица и установа, су ценовни израз утrophка за реализоване задатке редовног живота и рада јединица и установа, а којима се обезбеђује функционисање оружаних снага на достигнутом степену развоја. Њиховим извршењем обезбеђује се: исхрана, одевање, смештај, здравствено збрињавање, културно-забавни рад, одржавање непокретности и техничких средстава, лична примања и слично. Однос између трошкова редовног живота и рада и трошкова развоја оружаних снага зависи од већег броја чинилаца, од којих су најважнији: величина средстава која се одваја за потребе финансирања оружаних снага, бројно стање ратне и мирнодопске армије, интензитет модернизације, ниво животног стандарда припадника оружаних снага и ефикасност извршења задатака. За покривање трошкова редовног живота и рада, у већем броју армија у свету издваја се преко 50 % од укупно расположивих средстава.

За обухватање и контролу трошкова редовне делатности треба углавном обезбедити следеће:

- Реално планирање средстава потребних за редовни живот и рад и објективну расподелу средстава по јединицама и установама (утврђивање тзв. новчаних квота). Ако се реално утврде потребе редовног живота и рада, тада је при познавању висине средстава које стоје на располагању оружаним снагама у одређеном временском периоду утврђен и износ средстава који се може ангажовати и у развоју.
- Предузимање мера за снижење трошкова рационалнијим извршењем задатака у јединицама и установама. Без показатеља о трошковима који ће настати усвајањем најповољније варијанте код извршења једног задатка није могуће изабрати начин извршења који ће обезбедити тражени квалитет и рокове, уз најниже трошкове. Исто

⁹⁶ Swianiewicz, P. (2001) *Public Perception of Local Governments*, Budapest: Open Society.

тако да би извршилац задатка предузимао мере (рационализирао поступке и штедео средства) ради економичнијег извршења задатка, неопходно је да зна колико то кошта у нормалном поступку. Ако извршилац задатка не зна нормирану висину трошкова, није реално да ће се код њега јављати иницијативе за снижење трошкова, као ни одговорност за њихово прекорачење.

- Оцена ефикасности, односно резултата који постижу јединице и установе (повећавају борбену способност и готовост) у односу на утрошена средства (висину трошкова). Методолошки приступ утврђивању трошкова за редовну делатност може бити различит. У пракси се најчешће примењују ови методи:
- Да се трошкови а у вези са тим и висина новчаних средстава која се додељују јединицама утврђују на основу реализације у протеклом периоду (најчешће је то претходна година). Утврђивање трошкова на овај начин има извесних недостатака од којих се наводе два основна: прво утврђивање трошкова на основу њихове висине у претходном периоду, практично се толеришу недостаци у извршењу задатака који су се појављивали у том периоду, и друго у том случају не постоје утврђени нормативи (висина трошкова) који би послужили за анализу при избору најповољнијег начина реализације задатака.

Утврђивање трошкова на основу перспективних норматива, које није могуће новчано покрити у целини. Укупни трошкови и новчана средства утврђују се тако што надлежни степени руковођења и командовања одлучују у којем ће износу покрити коју врсту норматива. Основни критеријум који се при томе примењује је утицај извршења појединих задатака на борбену способност и готовост.⁹⁷

- Недостатак тог начина утврђивања трошкова огледа се у томе што се, као и у првом случају, када се висина средстава и трошкова планира на основу прошлог периода, располаже подацима за анализу извршења задатака. Поред тога, том се праксом нормирања и утврђивања трошкова отежава утврђивање износа средстава потребних за валоризацију пораста цена до којих долази у току извршења задатка.
- Најповољнији начин утврђивања трошкова и новчаних средстава јесте на основу реалних норматива, које је могуће потпуно покрити новчаним средствима. Претпоставка реалног планирања и утврђивања новчаних квота, ефикасне примене анализе у процесу

⁹⁷ Spicker, P. (2000) *The Welfare State – a General Theory*, London: SAGE Publications.

одлучивања о начину извршавања задатака и оцене постигнутих резултата у извршавању задатака је управо постојање тог система нормирања и утврђивања трошкова задатака редовног живота и рада.

Трошкови за извршавање редовних задатака могу се планирати и пратити:

- По јединицама и установама, које те задатке извршавају, ближе речено оперативне јединице планирају само трошкове својих функционалних задатака, а задатке логистичког обезбеђења планира орган задужен за извршавање ових задатака (Централна логистичка база – ЦЛоб) који праве изводе из тог плана. Ти органи имају трошкове само свог функционисања, а за задатке које извршавају за потребе других јединица и установа (исхрана, одржавање средстава и превоз), евидентирају само расходе. Непосредним везивањем једног дела расхода који се могу директно везати за задатке и јединице и распоредом према најповољнијем кључу, утврђују се укупни трошкови за извршење задатака јединица или установа. Предност ових начина везивања трошкова је у томе што се зна колико средстава која јединица троши (колико кошта), а тиме се објективније може утврдити ефикасност њеног извршења задатака. Ако се изради адекватан информациони система, на чему се сада ради, тај начин везивања трошкова може имати знатних предности⁹⁸ у односу на до сада прихваћени систем везивања трошкова за јединицу или установу (логистички орган) која извршава задатке.

Имајући у виду постојеће стање планирања, нормирања материјално-финансијског пословања и развоја логистичког и информационог система у Министарству одбране и Војсци Србије, даље усавршавање система обухватања трошкова редовног живота и рада јединица и установа Министарства одбране и Војске Србије требало спроводити према следећем:

- За све задатке усвојене и класификоване јединственим контним планом извршити анализу реалности и новчане покривености норматива. Постојеће а и све нове нормативе требало би усагласити са расположивим средствима, која се издвајају за поједине задатке, што би значило да се пре усвајања било ког норматива од органа задуженог за расподелу средстава (утврђивање новчаних квота) обезбеђује већа могућност новчаног покривања предложеног норматива. Када се норматив усвоји на основу стварних могућности обезбеђења средстава, тада би он био основа за распоред средстава по јединицама (утврђивање новчаних квота),

⁹⁸ Радивојевић М, Тешановић Б, Мајсторовић М, Дигитализација рачуноводствених система као менаџерски изазов, Конференције „Дигитализација и сајбер безбедност као менаџерски изазов” Битољ Северна Македонија 2020. година

као и за оцену могућности новчаног покривања предложеног норматива. Вероватно би требало предвидети могућност диференцирања норматива зависно од специфичности извршења задатака у појединим јединицама. То значи да би све јединице и установе у нашим оружаним снагама требало да се баве нормативном делатношћу, како би у оквиру норматива и средстава добијених од претпостављене команде или управе, спроводиле даљу разраду, прилагођавање норматива и расподелу средстава јединицама и установама из свог састава.

- Ради лакшег утврђивања трошкова за поједине задатке и новчаних средстава које је потребно обезбедити за редовну делатност јединица и установа, све нормативе на основу којих се планирају трошкови требало би класификовати према јединственом декадном систему номенклатуре и повезати за задацима који су утврђени контним планом на које се они односе. То би омогућило уношење задатака и норматива (неутралних и вредносних) за њихово извршење у меморију рачунара, а тиме би се осигурало израчунавање трошкова према задацима и носиоцима аутоматизованим поступком обраде података.⁹⁹
- Ради лакшег ажурирања норматива и корекције новчаних квота, нормативе би требало урадити тако да се одреде природни утрошци појединих елемената (тзв. природни нормативи). Множењем утрошка у природном облику са ценама одобравали би се вредносни износи утрошака (трошкови или новчани нормативи). Природни делови норматива мењали би се приликом повећања или што би био ређи случај смањења стандарда у извршењу неког задатка. Ако би дошло до пораста цена аутоматизованим поступком обраде извршило би се утврђивање норматива множењем природних делова норматива са новим ценама, и валоризација новчаних средстава по јединицама и установама.

Поред номенклатуре задатака, норматива и ажурног стања норматива, у меморији финансијско-рачуноводственог система, било би неопходно располагати елементима потребним за утврђивање обима редовних задатака јединица и установа (бројним стањем људства, техничких средстава). Множењем суме норматива за извршење јединице мере једног задатка (на пример, трошкова који се предвиђају у структури норматива исхране једног војника) са обимом тога задатка (броја војника које је потребно хранити) дошло би се аутоматизованим поступком до утврђивања новчаних квота. Тиме би се олакшало кориговање квота приликом измене бројних стања, омогућило утврђивање укупних трошкова за редовни живот и рад јединица и установа и омогућила израда извода задатака и средстава које би требало пренети

⁹⁹ Stiglitz J., (2002) *Protivrečnosti globalizacije*, Beograd: SBM-x.

на логистичке органе аутоматизованим поступком обраде података. Такав приступ захтева постојање интегралног финансијско-рачуноводственог информационог система, односно могућност повезивања информација о бројним стањима људства и материјалних средстава за важећим нормативима потрошње и припадања средстава за њихов живот и рад, односно за њихово одржавање¹⁰⁰.

Важећи нормативи и њихове корекције из финансијско-рачуноводственог информационог система у коме би се вршила централна евиденција норматива могли би се аутоматизованим поступком обраде података преносити у финансијско-рачуноводствене системе непосредно потчињених носилаца планирања (команди или управа) у којим би се такође аутоматизованим поступком обраде података уз евентуална претходна кориговања норматива (примену валоризационих фактора) утврђивали трошкови и висина квота финансијских средстава потчињених јединица и установа.

За анализу извршења појединих задатака и остваривању увида у то да ли се они извршавају у оквиру нормативних трошкова, могли би се аутоматизованим поступком штампати изводи норматива. Постоји могућност да се у саставу Рачуноводственог центра сектора за буџет и финансије Министарства одбране (РЦ СБиФ МО) отвори стална служба која би обезбеђивала потребне информације о важећим нормативима у електронском облику. Те информације би се могле преносити по дубини у оквиру Министарства одбране и Војске Србије кроз мрежни систем (РАМКО – војни интранет). Отварање терминала у претпостављеним командама и штабовима, омогућило би врло брзо добијање података о важећим нормативима и брзо планирање трошкова приликом анализе извршења неког задатка. То би олакшало примену економске анализе у процесу одлучивања .

3. ПРИМЕНА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

3.1. Карактер одбране као јавног добра

Одбрана сваке државе на свету спада у чисто јавно добро, односно, одбрана представља јавну функцију где држава кроз систем одбране има обавезу да брани све грађане на својој територији као и њихову имовину без обзира на њих саме. Чиста јавна добра обухватају јавна

¹⁰⁰ Радивојевић М, Тешановић Б, Структурне промене и развој рачуноводствених информационог софтвера у систему одбране, Монографија Структурне промене, Тешановић Б, Универзитет Унион Никола Тесла Факултет за пословне студије и право, 2021, године.

добра која није могуће обезбедити у довољним количинама применом принципа тржишне ефикасности и она имају два карактеристична својства¹⁰¹:

- прво, реч је о добрима у чијој потрошњи нема искључивости,
- друго, реч је о добрима у чијој потрошњи нема ривалитета.¹⁰²

Коришћење одбране од стране појединаца не може да буде на рачун других грађана, нити може да буде ограничено. Уз то, јавна чиста добра могу се уживати без ограничења њихове употребе, за разлику од приватних, а да се ништа не плати. Нико од постојећих корисника неће бити оштећен ако би се, при датој количини јавних добара, појавио још по неки корисник. Код приватних добара присутни су и искључивост и ривалитет. Та се добра могу понудити на тржишту, па свако ко не жели да плати цену за њихово коришћење може бити искључен из употребе.¹⁰³

Одлуку о формирању система одбране и сопствене војске која ће служити за одбрану земље, као и колика ће бити њена бројност и ког обима и снаге, не доноси појединац нити мања група људи, већ се та одлука доноси у складу са проценом угрожености и опште безбедносне ситуације у окружењу и у свету.

О одбрани се наравно одлучује на највишем државном нивоу у складу са потребама земље али и у складу са историјским наслеђем. Величина одбрамбених (оружаних снага) одбрамбена индустрија, самосталност у доношењу одлука и њен капацитет су у директној вези са економском снагом земље.¹⁰⁴ Што је земља економски снажнија има веће могућности да самостално развија своје одбрамбене капацитете и у погледу одбрамбене индустрије и кроз величину, опремљеност, наоружање и развијеност оружаних снага.

Међутим, са друге стране богатство неке земље које сеже неколико стотина година уназад, не мора да буде показатељ да та земља има сопствене одбрамбене капацитете, да има бројну и опремљену војску. Издвајања за одбрану представљају смањење издвајања за јавну потрошњу грађана. Најбоље би било да нема издвајања за одбрану, јер би више новца остајало за унапређење разних других напреднијих сегмената друштва. Ова новчана средства би могла да се искористе за унапређење општег економског стања у земљи. Међутим поднебље у коме живимо и актуелна безбедносна ситуација у окружењу и у свету налажу да се морају издвајати

¹⁰¹ Ivanić, M. (2002) *Principi ekonomije*” Banja Luka: Ekonomski fakultet Banja Luka.

¹⁰² Радичић М., Раичевић Б.: Јавне финансије, Дата статус 2011. година, стр.25

¹⁰³ Радичић М., Раичевић Б.: Јавне финансије, Дата статус 2011. година, стр.26

¹⁰⁴ Жугић, Р., Цивилна контрола војске, контрола буџета, Војноиздавачки завод Београд, 2007. година. стр. 123-129.

средства за одбрану. Висина издвајања средстава за одбрану су често предмет дебата у Народној скупштини и представљају велико оптерећење за сваку државу.

Код неких народа, какав је и наш народ, постоји традиција да се високо цени слобода да се самостално одлучује о сопственој судбини, сведочанство о томе су и бројне жртве које је наш народ поднео за своју слободу.

3.2. Нужност издатака за одбрану

Наравно да је боље да не постоји потреба да се издвајају новчана средства из буџета за одбрану, јер би та новчана средства била искориштена за унапређење јавне економије. Међутим, собзиром на актуелну безбедносну и политичку ситуацију у свету издвајања за потребе одбране у свету су у порасту, па се ови трендови преливају и на Републику Србију. Увек се поставља питање колико је потребно финансијских средстава издвојити за одбрану и о овом питању се воде расправе. На ово питање се различито реагује у друштву, али се коначна одлука мора донети у оквиру демократске парламентарне расправе¹⁰⁵.

Издавања за одбрану су издвајања за јавну потрошњу и чине њен велики део. Све више земаља у свету повећавају издвајања из буџета за одбрану и чине то нерадо јер се одричу других могућности за јавна улагања. Висина издвајања за одбрану углавном се сматрају „војном тајном” и многе земље скривају колико издвајају за потребе одбране.¹⁰⁶

Потрошња за потребе система одбране је део укупне јавне потрошње, која је намењена да се постигну одређени циљеви који су задати од стране државе а испуњава их систем одбране у циљу планирања и припреме земље за одбрану. Она има одређене специфичности.¹⁰⁷

- већи део материјалних средстава има посебну сврху, употребљава се за потребе одбране земље;
- велики део материјалних средстава обезбеђује се набавком од одбрамбене индустрије, чија је производња од почетка до краја (од улазних сировина до финалног производа) намењена одбрани;
- у складу са светским трендовима да се не расипају ресурси, истраживања за војне потребе могу бити употребљена и у јавној потрошњи у цивилне сврхе;

¹⁰⁵ Жугић, Р., Цивилна контрола војске, контрола буџета, Војноиздавачки завод Београд, 2007. година стр. 211-212.

¹⁰⁶ Радичић М., Раичевић Б.: Јавне финансије, Дата статус 2011. година, стр. 38-41.

¹⁰⁷ Тешановић, Б. Имамовић, Н. и Костић, Р., Допринос анализи обезбеђења и потрошње буџетских средстава у систему одбране, Војно Дело број 4. 2008. година. стр.7-8.

- поред одбрамбене индустрије за потребе одбране ради и велики број цивилних предузећа што даје послове овим привредним субјектима, запошљава раднике и унапређује националну економију.

У последње време под утицајем неолибералног капитализма променили су се ставови људи према личном благостању. Сматра се да је повећање личног благостања у животу неког човека увећање његове имовине, капитала и новчаних средстава којима располаже. Наши преци су о овом питању имали другачије схватање и имали су другачији скуп вредности. У складу са овим променама, изменио се и став по питању одбране, промене које су наступиле су неповратне и друштво треба да се прилагођава њима.

Табела 3. Издвајања за одбрану по годинама развијених земаља и Србије у милијардама долара

Држава/година	Француска	Немачка	Велика Британија	САД	Русија	Мађарска	Р. Србија
2012	46,254	41,400	37,030	807,53	61,622	1,135	0,864
2013	45,954	39,800	36,372	745,42	64,626	1,073	0,836
2014	46,754	39,900	35,942	699,56	69,261	1,057	0,845
2015	48,033	40,600	35,255	683,68	74,649	1,189	0,813
2016	49,895	42,300	35,664	681,58	80,027	1,358	0,806
2017	50,551	43,500	36,209	674,56	68,848	1,473	0,865
2018	49,304	44,700	37,399	694,86	62,404	1,721	0,795
2019	50,119	49,000	38,093	734,34	65,201	2,051	1,144
2020	52,700	52,800	61,500	778,00	61,700	2,463	1,086

Извор: сајт data.worldbank.org приступљено 23.01.2022. године

Поред тога што се све више издваја за потребе одбране, велики део јавне потрошње одлази и на образовање, здравство и социјалну заштиту. Вечита је борба око тога колики део јавне потрошње треба реализовати на неки од наведених делова јавног сектора. Постоји велики политички притисак да се све више издваја на образовање и социјалну заштиту, али се такође не одустаје од квалитетне одбране, па је велики проблем владајућих елита да помире ове противречне захтеве.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Попов, Ђ. (2011) *Procesi u svetskoj privredi i Srbija*, Novi Sad: Pravni fakultet.

Анализирајући податке наведене у табели 3., може се закључити да земље ЕУ а то су Француска, Немачка и у већем делу посматраног периода Велика Британија, постепено повећавају своје буџете за одбрану, а САД су имале на почетку посматраног периода већа издвајања, затим су издвајања смањена и напослетку, поново се постепено повећавају. Може се видети да су издвајања САД за одбрану 10 пута већа него руска, иако се зову издвајања за потребе одбране САД, она то нису, јер се ресурси користе за вођење ратова широм света. Русија после пада у издвајањима 2016. године, почиње такође да повећава новчана средства намењена за финансирање одбране. Буџет за одбрану Републике Србије је низак, али се у последње време повећава и стабилно се одржава на том курсу. Ако упоредимо са издвајањима Мађарске, нама сличне земље по величини, броју становника и одбрамбеним капацитетима, може се закључити да Мађарска са дупло више новчаних средстава финансира функцију одбране него што то Србија чини.

3.3. Приступ буџетирању одбране

У табели број 3. се може видети приступ буџетирању одбране неких од економски развијених земаља у поређењу са издвајањем за одбрану Републике Србије. Може се видети да је буџет САД највећи на свету по свим параметрима. Ако се погледа структура буџета одбране САД може се јасно уочити разлика у приступу буџетирању одбране, али и различита стратегија, па чак и другачије друштво у односу на приступ буџетирању одбране Русије¹⁰⁹.

САД производе софистицирано високо прецизно наоружање за комерцијалну продају широм света и максимизацију профита. Интерес војноиндустријског комплекса САД је профит и константно изазивање ратова широм света, где би се њихово наоружање тестирало, евентуално би се утрошили стокови старог наоружања, да се исцрпљују ресурси земаља и да се обнавља производња новог наоружања. За овакво поступање, неопходно је да стално изазивају кризе широм света, а зарађеним странама ће се продавати застарело наоружање које ће бити уништено, а од акумулираног капитала ће се произвести ново наоружање.

На први поглед делује да је буџет одбране Русије низак и недовољан, међутим немају исти начин приказивања буџета одбране САД и Русија. Русија се базирала на масовну производњу наоружања, војне опреме, оруђа, оружја, средстава борбене технике и приоритет је одбрана земље. Наравно да и Русија тестира своје наоружање у ратовима по свету, такође постоји и на руској страни интерес да се наоружање продаје и да од тога држава зарађује огромне профите. Русија има доступност велике количине разних ресурса, енергетике, гаса и

¹⁰⁹ Kessides, I. (2004) *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, Washington DC: World Bank and Oxford University Press.

нафте, као и других ресурса и производи јефтиније оружје које је такође квалитетно. Земље које политички не зависе од САД, купују руско оружје, које је квалитетно и јефтиније је од западног оружја. Русија има велике индустријске капацитете сопствене наменске производње какве нема ни једна држава на свету за масовну производњу наоружања и војне опреме за сопствене потребе и за продају широм света. Француска, Немачка и Велика Британија имају релативно високе буџете одбране у односу на Русију али мале у односу на САД. Структура њихових одбрамбених буџета је слична као и у САД, стим што су ове три западноевропске земље ипак своје безбедносне гаранције уступиле САД. Услед тога што Велика Британије и Немачка на безбедносном плану веома зависе од САД, јер иако имају релативно велике војне буџете оне немају моћне армије и безбедносну агенду су препустиле САД, слична ситуација је и са Француском, која традиционално покушава да има засебну позицију у НАТО алијанси, коју је на неки начин у време хладног рата и могла да има, али у тренутној ситуацији Француска дели судбину свих европских земаља чланица НАТО савеза.

Систем одбране мора имати уравнотежен однос са целокупним државним системом, јер средства која се добијају за одбрану никад нису довољна већ су рестриктивна, зато је потребно успоставити такву организацију да се уз одобрена финансијска средства обезбеди највиша могућа одбрамбена способност државе¹¹⁰.

То подразумева примену и увођење метода планирања, програмирања, буџетирања и извршења, како би се на најоптималнији начин уз ограничене ресурсе обезбедила квалитетна одбрана земље. Са увођењем таквих решења започело се почетком шездесетих година двадесетог века у Сједињеним Америчким Државама.

Програмско буџетирање је механизам уз помоћ ког менаџмент система одбране може обезбедити ефикасније управљање организацијом, односно то је полуга за ефикаснији менаџмент и унапређење буџетског финансирања система одбране.

Савремене методе управљања ресурсима представљају менаџерски приступ, који је неопходан за функционисање организација. Менаџмент сваке организације па и војне организације, мора имати економска знања за управљање трошковима организације, управљање ресурсима, управљање односима међу људима и људским емоцијама, које ће све ставити у функцију јачања организације и колектива.

¹¹⁰ Жугић, Р., Цивилна контрола војске, контрола буџета, Војноиздавачки завод Београд, 2007. година стр. 123-129.

Неопходно је применити унапређење пословних процеса, иновирање процеса буџетског пословања и уопште модернизације и успостављања командно-информационих система¹¹¹.

У табели 4. се могу видети подаци развијених земаља света, где је приказан однос броја становника, површине земље, броја војника, издвајања за потребе одбране у проценту од БДП-а, издвајања за потребе одбране по становнику и по војнику и број војника на км². Приметно је да САД издвајају за потребе својих оружаних снага највише по сваком параметру. Имају убедљиво највећи буџет одбране у номиналном износу, највише издвајају за сопствене оружане снаге по становнику и по војнику.

¹¹¹ Heming R. (2002) *Privatization and Public Enterprises* Washington: IMF.

Табела 4. Финансирање функције одбране појединих земаља

Држава	Припадници ОС*	Површина (км ²)	Број војника на км ²	Број становника	Трошкови одбране за 2020. г. у мил. US \$*	% из БДП (2020)	Издаци по становнику 2020. г. (US \$)	Издаци по војнику 2020. г. (US \$)
Велика Британија	153,290	242,495	0.63	67,081,000	61,500	2.2	917	401,200
Индија	1,455,550	3,166,414	0.46	1,352.642.000	72,900	2.9	53	50,084
Кина	2,185,000	9,640,821	0.22	1.411.778.774	252,000	1,7	178	115,332
Немачка	184,500	357,027	0.52	83,190,556	52,800	1.4	634	286,179
Русија	900,000	17,075,200	0.05	146.171.015	61,700	4.3	422	68,556
САД	1,346,400	9,629,047	0.14	331,893,745	778,000	3.7	2,344	577,837
Француска	204,700	543,965	0.37	67,413,000	52,700	2.1	782	254,450
Белгија	24,979	30,528	0.82	11,492,641	5,461	1.1	475	218,623
Бугарска	32,400	110,994	0.29	6.875.040	1,247	1.8	181	38,487
Грчка	107,600	131,957	0.82	10.678.632	5,301	2.8	496	49,266
Данска	48,700	43,098	1,13	5.850.189	3,892	1.4	665	79,918
Литванија	20,521	65,300	0.31	2.775.810	1,135	2.1	409	55,309
Мађарска	37,650	93,030	0.40	9.730.000	2,463	1.6	253	65,418
Словачка	18,531	49,033	0.38	5,449,270	1,778	1.8	326	66,789
Чешка	26,621	78,866	0.34	10,701,777	3,187	1.4	298	119.718
Србија***	34,000	88,361	0.38	6.921.547	1,086	2.1	157	31.941

Извор: сајт data.worldbank.org приступљено 23.01.2022. године

САД немају највећи број војника, већи број војника од њих имају Кина и Индија, стога имају релативно мали број војника по км² територије. Као што је већ речено, САД се по питању оружаних снага издвајају од других држава по свим показатељима, па и по питањима употребе истих. Док Кина, Русија и Индија употребљавају своје оружане снаге искључиво за одбрану сопствене територије и народа, односно имају обавезу да буду фактор одвраћања од спољашњег угрожавања, САД користе сопствене оружане снаге за вођење великог броја ратова у свету.

Кина и Индија имају велика издвајања за потребе одбране у номиналном износу, али због високог укупног БДП-а и бројности оружаних снага, мало издвајају у проценту од БДП-а. Мало издвајају по глави становника због великог броја становника и мало издвајају по војнику због великог броја припадника оружаних снага. Код ове две многољудне земље приметно је да мало издвајају по војнику што се одражава на опремљеност, обученост и оспособљеност војника и малу заступљеност софистициране опреме без које се не може замислити ефикасно извршавања задатака у савременим ратовима.

Може се приметити да земље западне Европе као што су (Велика Британија, Француска и Немачка) имају релативно мале оружане снаге али много издвајају за исте у номиналном износу, по глави становника и по војнику. Овај показатељ нам говори да бројност оружаних снага у савремено доба не игра значајну улогу, него добро опремљене, добро обучене и плаћене оружане снаге, бројности примерене сопственим потребама, могу да одговоре свим задацима који се пред њих постављају на ефикасан начин.¹¹²

Руска федерација релативно мало издваја за потребе оружаних снага по свим параметрима и то представља велики проценат од БДП-а, што нам говори да и оваква недовољна издвајања представљају велико оптерећење за националну економију. Руска федерација према свим показатељима, употреби софистициране војне технологије, модерне војне опреме за ефикасно вођење рата, морала би знатно више да издваја за потребе одбране, јер масовност застареле технике и опреме, не може да буде фактор за ефикасну употребу оружаних снага.

НАТО земље имају офанзивну доктрину и због тога производе савремену модерну технику и опрему, у малим количинама и високом ценом коштања, што може да буде ефикасно у кратком року за постизање краткорочног циља. Међутим Русија, такође производи савремену, софистицирану опрему, технику и технологију, али је карактер руске доктрине одбрамбеног,

¹¹² Оте, М. (2009) *Slom dolazi*, Banja Luka: Romanov.

дефанзивног карактера, па је и већина опреме дефанзивне намене. Руску одбрану карактерише масовна производња технике, опреме, муниције за потребе дуготрајног одбрамбеног рата и не постоји земља на свету која толико производи масовно за потребе оружаних снага.

У табели 4. се може сагледати обим војних издатака и других европских држава које су чланице НАТО и ЕУ, а по броју становника, величини територије и броју војника су приближне Републици Србији. Може се видети да све ове земље имају веће војне буџете од Србије и више издвајају по глави становника и по војнику, осим Републике Бугарске која има сличне показатеље по овим питањима као и Република Србија.

**III УПРАВЉАЊЕ ПРОМЕНАМА У ФУНКЦИЈИ УНАПРЕЂЕЊА МЕНАџМЕНТА
СИСТЕМА ОДБРАНЕ**

1. УПРАВЉАЊЕ ПРОМЕНАМА У СИСТЕМУ ОДБРАНЕ

1.1. Суочавање војног менаџмента са проблемима

Систем одбране као и све друге организације има своје проблеме, које прво треба детектовати и формулисати а онда их решавати. Како би се образложили проблеми које систем одбране Републике Србије има, прво треба војни менаџмент, односно управљачке структуре система одбране да схвате суштину проблема како би могли да започну њихово решавање. Проблеме у систему одбране не може детектовати и отклонити неко други, који није део система одбране, ваћ управо војни менаџмент, који добро познаје функционисање ове организације.

Војни менаџмент мора формулисати проблеме на лак, једноставан и разумљив начин, јер само на тај начин може обезбедити да и потчињени разумеју проблеме и да следе свој менаџмент у њиховом решавању. Ако менаџмент одбране успе у томе да их потчињени следе у решавању проблема, онда то неминовно води ка успеху.

Проблеме не може решавати једна особа, него тим стручњака, који могу да се не слажу око начина решавања проблема, могу да имају међусобно супротстављене ставове, али њихов рад мора бити тимски, заснован на сарадњи и комуницирању, на узајамном поштовању и поверењу.

Свет око нас се константно мења, убрзано се мења и начин пословања, па и систем одбране није имун на сталне промене. Менаџмент мора да зна да се неке промене догађају без нашег утицаја, односно дешавају се промене које нисмо ми креирали и које су нам наметнуте, па нас могу и изненадити, неке промене се могу наслутити, а за неке смо сигурни да ће се догодити¹¹³. Савремени менаџмент се мора ухватити у коштац са свим променама и прилагођавати се новонасталој ситуацији, а према променама се односити на активан и проактиван начин.

Није лако пратити све промене које се око нас дешавају, а оно што нас спутава у томе су наши краткорочни, текући послови и задаци, као и брз темпо самих промена.

Посао највишег менаџмента одбране је управо активан и проактиван однос према променама, приликом чега би требали да се држе следећих констатација¹¹⁴:

- При данашњем поретку ствари извесно је да све оно што ће у великој мери опредељивати пословање и пословне одлуке у наредне три године постоји већ

¹¹³ Радосављевић М., Радосављевић Ж., Менаџмент, теорија и пракса, Универзитет Унион „Никола Тесла“ Факултет за пословне студије и право, Београд, 2015. година.

¹¹⁴ Isak Adžes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 5.

данас. Наш први задатак је да препознамо „сигнале раног упозорења" и да та сазнања искористимо, а не само да их констатујемо.

- Данас у свету постоји не мали број организација које се професионално баве „ловљењем трендова" и предвиђањем будућности. Праћење и упоређивање резултата њихових истраживања може много да нам помогне у сналажењу у свету који је у многим аспектима постао сувише компликован.

У циљу припреме менаџмента да брзо делује и преузме ону улогу која му припада неопходно је да се придржава следећих савета¹¹⁵:

- Да имамо брз увид у будућност која се управо појављује,
- Да препознамо сигнале раних упозорења,
- Да схватимо суштину тренда,
- Да будемо информисани о снагама које делују у нашем подручју рада,
- Да припремимо себе и сараднике за будућност,
- Да будемо корак испред конкурената,
- Да имамо више сигурности приликом доношења одлука,
- Да стекнемо нове идеје о инвестирању и уштедимо новац,
- Да можемо балансирати циљеве,
- Да будемо информисани о снагама које делују у разним областима на светској сцени.

Темпо промена се експоненцијално увећава, иако је било појава у људској цивилизацији да дође до успона и падова, за сада се не види могућност застоја бар у наредних 20 година, напротив догађаће се све већи притисци на менаџмент због пословања као и због живота уопште. Промене које се око нас дешавају великом брзином за менаџмент представљају изазов и претњу, да би опстале, организације морају функционисати флексибилније, са већим степеном интеграција и контроле сопствених процеса.

Брзе промене око нас усложњавају процесе, а тиме се повећава рањивост организација јер се смањује њихова поузданост.

У свету има велики број примера за напред наведено, где и поред тога што економски најразвијеније земље света поседују најсофистициранију технологију доживљавају мање или веће неуспехе када откаже један сегмент односно карика која је била интегрисани део неког система.

¹¹⁵ Isak Adžes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 6.

На основу ових примера менаџмент мора да схвати и извуче поуку да је неопходно да поједностави процесе и процедуре, да их учини разумљивим и доступним свима, али да не угрози ефективност и ефикасност процеса рада у организацији.

Прошло је много времена од како је човек живео изолован на одређеним просторима где су информације биле ограничене као и њихова доступност, тренутно живимо у „глобалном селу и сајбер простору“ чија су основа информационе и комуникационе технологије.

Када је човек био на нивоу хомосапиенса имао је један облик свести, међутим данашњи човек има девет нивоа психосоцијалне свести и то га чини много комплекснијим бићем него што је некада био.

Одувек је тренд био да се алокација ресурса односно друштвена расподела ресурса врши равномерно у оквиру неког друштва. Међутим у савременом начину пословања дошло је до губљења „златне средине“ јер је нормалну алокацију (расподелу) заменила бимодална расподела. Дошло је до још веће поларизације на развијене и неразвијене, на богате и сиромашне. Људи се све више деле на оне који не знају шта ће са собом због вишка слободног времена и на оне људе који немају слободног времена због посла. Продају се само они производи који су јефтини и намењени су широком кругу потрошача и скупи софистицирани производи намењени богатима, а такође у свету постоји тренд извлачења профита из екстрема где менаџери најфинијим и најтананијим методама извлаче екстра профите где неки други нису видели никакву зараду¹¹⁶.

Може се приметити тренд у последње време у свету да расте број фирми поготово мањих, са малим бројем запослених, тако да се број запослених прелива са великих на мале фирме, али се такође догађа то да се смањује број менаџерских позиција због аутоматизације и дигитализације процеса. Унапређење пословања и развоја предузећа у свету је неминовно условљено увођењем нових технологија, иновацијама и менаџментом знања и квалитета.

1.2. Суочавање војног менаџмента са променама и доношење одлука

Наше окружење се толико брзо мења да немамо времена много да размишљамо и морамо у кратком временском року донети одлуку. Задатак менаџмента одбране је да се суочи са променама, што за систем одбране може да представља и шансу односно изазов и претњу, међутим када не би било промена не би ни било посла за менаџмент. Промене се могу огледати

¹¹⁶ Isak Adžes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda, Adžes Southeast Europe, 2003. godina, str. 8.

у новим законима, новим технологијама и свака шанса чак иако не представља опасност она представља проблем, јер се менаџер пита како је досегнути и како је искористити, тако да свака опасност је уједно и проблем.

Промене, проблеми и решења представљају низ феномена који прате наш свакодневни живот у свим доменима – на послу у породичном животу и личном плану. Сви људи, све групе, све организације, било мале или велике садрже овај универзални ланац збивања¹¹⁷.

Наш ум треба да буде непрестано отворен према променама. Треба се поставити тако да нам промене буду добродошле и да нам иду у корист. Напредовати може само онај који непрестано проверава и преиспитује своје ставове и идеје.

Од памтивека човек је суочен са променама, размишља о њима па се могу извући неке константе: Промене су свугде присутне, оне су једина константна појава, немогуће их је зауставити и промене значе живот.

Проблеми се не смеју „гурати под тепих“ али се никада не могу решити сви проблеми. Неопходно је одабрати кључне проблеме који су од највеће важности за наш посао и њих решавати. Уместо три лоша решења предложена на брзину, боље је да за исто време креирамо једно квалитетно решење. Уместо да једног менаџера оптеретимо истовремено са 10 проблема, боље је да 10 менаџера заједничким напорима квалитетно реше један кључни проблем¹¹⁸.

Када се суочимо са неким проблемом и успешно га решимо, потребно је још нашег ангажовања да то решење заживи, дакле није довољно само успешно решити проблем него и обезбедити да решење буде стављено у функцију односно да се по њему поступа.

Разлика између успешних и неуспешних менаџера, као и између успешних и неуспешних организација је у томе што прве проналазе адекватна решења за кључне проблеме и ефикасно их спроводе, док друге¹¹⁹:

- Избегавају да се суоче са проблемима,
- Решавају погрешне проблеме,
- Креирају лоша решења,
- Добра решења неефикасно спроводе.

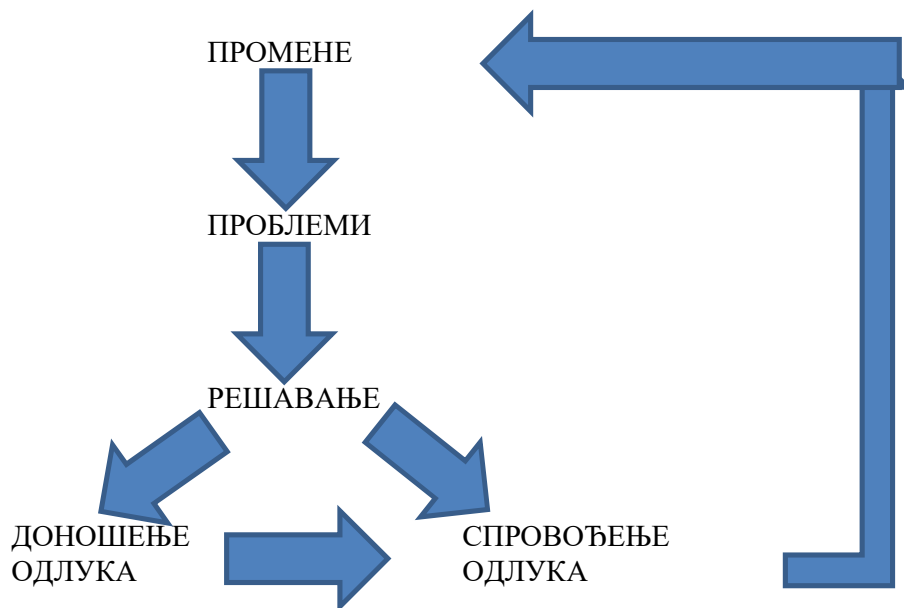
Како би менаџери смањили проблеме који се јављају у војној организацији могу покушати да смање темпо промена, што је немогуће јер то не зависи од нас, значи морају научити да брже и квалитетније решавају проблеме.

¹¹⁷ Isak Adžes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 12.

¹¹⁸ Isak Adžes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 13.

¹¹⁹ Isak Adžes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 13.

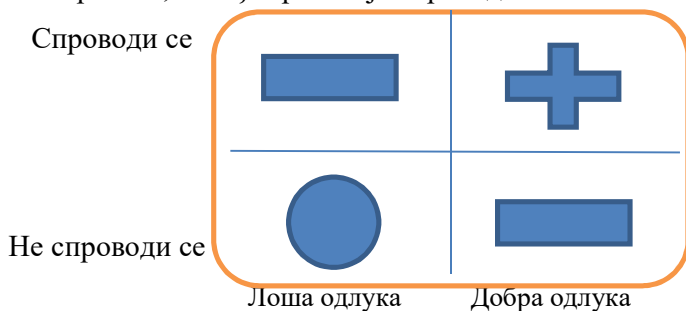
Успешност војног менаџмента се огледа у томе да доноси квалитетне одлуке и да ефикасно спроводи те одлуке.



Слика 3: Доношење квалитетних одлука и њихово ефикасно спровођење

Извор: Isak Adžes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 14

Како би војни менаџмент успешно превазишао проблеме који се јављају у систему одбране, мора се непрестано управљати овом организацијом. Добро управљати војном организацијом, значи доносити квалитетне одлуке и ефикасно их спроводити. Највећа грешка менаџмента система одбране би била када би се донела изузетно квалитетна одлука али се не би спровела, такође грешка је спроводити неквалитетну одлуку.



Слика 4: Карактеристични исходи доношења и спровођења одлука.

Добре одлуке ефикасно спроводити

Извор: Isak Adžes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 14

Када менаџмент система одбране буде доносио изузетно квалитетне одлуке и исто тако квалитетно их примењивао моћи ћемо да кажемо да менаџмент система одбране добро управља војном организацијом.

Квалитет донешених одлука се може мерити кроз ефекат који одлуке постижу и да ли се са донешеним одлукама постиже жељено стање, односно зацртани циљ. Ефикасност донешених одлука се може мерити напором који је утрошен да се достигну жељени циљеви. Такође у војној организацији квалитет донешених одлука се може мерити утрошеним временом и новцем за постизање жељеног циља.

Програмско буџетирање у систему одбране је уведено као менаџерски механизам за ефикасније управљање војном организацијом. Пре увођења буџетског програмирања буџетско пословање система одбране се заснивало на линијском-традиционалном буџетирању, где нису постојали циљеви које треба постићи, него се финансијски план реализовао за задовољење текућих потреба.

Поучени искуством економски развијених земаља, да се прво морају донети квалитетне одлуке које се онда на квалитетан начин морају имплементирати, у систем одбране је уведено програмско буџетирање. Програмско буџетирање се ради на средњорочном периоду од три године, јер се за овај период већ могу назрети промене које очекују систем одбране и у складу са тим извршити планирање потреба¹²⁰.

Овај вид буџетирања је уведен не само као менаџерска полуга за квалитетније управљање системом одбране, него зато што је то контролни механизам Владе Републике Србије да се види ефикасност донетих одлука. Влада Републике Србије доноси буџет одбране, односно издваја финансијска средства из буџета Републике Србије за потребе одбране и жели да види ефикасност у извршавању финансијских средстава, односно да се виде резултати донешених одлука, уложених буџетских средстава и постигнутих циљева¹²¹.

Није довољно само донети квалитетну одлуку, једнако је важно и квалитетну одлуку на квалитетан начин имплементирати и тек тада се може очекивати да донешена одлука на ефикасан начин доведе до жељеног резултата.

Велики је број примера у свету да квалитетне одлуке нису угледале светлост дана, а у исто време се спроводе неке одлуке које су лоше и онда не можемо очекивати да решимо проблеме организације. Као на пример када донесемо одлуку да престанемо да пушимо или да смањимо телесну тежину, што су у основи добре одлуке, али ако их не спроведемо у дело на

¹²⁰ Kecman-Šušnjar, A. (2012) *Efekti privatizacije preduzeća od strateškog interesa u privredi Srbije*, doktorska disertacija, Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.

¹²¹ Jovanović, A. (2008) *Fiskalna harmonizacija u Evropskoj uniji*, Niš: Ekonomika-Sven.

квалитетан начин, нећемо постићи наш циљ. Ово је доказ да за успешно решавање проблема што представља успешно управљање, односно менаџмент, поред квалитетних одлука мора постојати и њихова квалитетна имплементација која ће довести до постизања жељеног резултата.

Постоји низ евидентних доказа и примера за то у војној организацији, када командант војне јединице или установе у циљу решавања неког проблема добије пројекат или предлог од својих стручних органа (органа логистике, финансијске службе и правне службе) да реши проблем, али командант овај пројекат стави у ладицу и проблем никада не буде решен или не буде решен на ефикасан и прописан начин.

Команданти јединица и установа у систему одбране уче у војним школама како да доносе одлуке и неки науче да доносе квалитетне одлуке, али је мали број оних који науче како да квалитетне одлуке на прави начин спроведу у дело.

Карактеристика западних демократија је да постоји слобода говора и штампе, слобода политичких партија да излажу своје програме, слобода изражавања и то је наравно демократски систем где се и одлуке доносе на демократски начин. Када постоји слобода изношења мишљења тада се на демократски начин доносе праве одлуке и то је заправо предуслов за доношење квалитетних одлука. Приликом доношења одлука треба да постоји сукоб мишљења, јер ће то изродити квалитетније одлуке. Међутим, демократски начин није пут за квалитетну имплементацију одлука. Ако би приликом имплементације одлука било сукоба и супротстављених мишљења то би довело до недисциплине у спровођењу одлука. То значи да ако желимо да квалитетно применимо одлуку морамо применити диктатуру. Приликом доношења одлука неопходно је применити демократију а погубно диктатуру, а приликом имплементације одлука неопходно је применити диктатуру а погубно је применити демократију.¹²²

Команданти јединица и установа система одбране треба да знају да не смеју сами „преко колена“ доносити одлуке, него треба да пусте свој штаб да износи предлоге и да укључе све релевантне стручњаке у свом колективу да слободно износе мишљења, да се ставови и мишљења сучељавају и сукобљавају, јер ће донети квалитетнију одлуку. Ово је посебно битно када се јединица налази у борбеним дејствима па од те одлуке зависе животи људи. У том случају квалитетан командант, односно менаџер ће саслушати ставове свих органа команде: персоналца, оперативца, обавештајца, логистичара, финансисту, војног полицајца и друге органе команде да заједнички донесу одлуку од које зависи будућност јединице и животи људи.

¹²² Subotić, D. (2010) *Uvod u metodologiju naučnog istraživanja*, Sremska Kamenica: Fakultet poslovne ekonomije.

Када се одлука донесе, више нема демократије у спровођењу одлуке, него се одлука извршава дисциплиновано, на време, темељно, свака недисциплина се санкционише, јер је диктаторски начин једини начин да се квалитетна одлука квалитетно реализује.

Добро управљање захтева демократију при доношењу одлука и диктатуру за време спровођења. Професор Адигес то назива демократуром. У приватном животу то значи да појединац треба да буде отвореног духа док доноси одлуку, треба да слушамо, одмеравамо супротна становишта, разматрамо их и онда доносимо одлуку. Под овим не подразумевамо само слушање других већ такође „демократичност“ у слушању сопствених мисли и осећања.

Када командант неке јединице треба да донесе одлуку која ће бити обавезујућа за све припаднике јединице, треба да саслуша предлоге целокупне команде и да чује ставове свих на демократски начин, али када крене да спроводи одлуку, она се мора спроводити на војнички начин.

Многи људи су демократични за време доношења одлука али исто тако настављају да буду демократични и за време њиховог спровођења.

Они мењају сопствено становиште за време спровођења због чега се њихова стратегија „срозава“ на ниво тактике и њихова „политика“ постаје безвредна. Друга грешка је диктаторска настројеност за време доношења одлука и демократичност за време њиховог спровођења¹²³.

Ово се типично може илустровати када наредбодавци, односно команданти јединица и установа система одбране предлажу финансијски план и план јавних набавки за своју организацију, ако се приликом предлагања односе на демократски начин, потчињени ће реално сагледати потребе јединице, предложити одговарајуће задатке који на реалан начин одражавају потребе јединице и тада ће и план јавних набавки и финансијски план бити реално исказани и бити у функцији унапређења оперативних и функционалних способности јединице или установе. Међутим ако се менаџмент јединице према потчињенима односи на диктаторски начин, без уважавања њиховог става и мишљења, онда ће стручни органи и командири непосредно потчињених састава доставити предлоге само да би задовољили форму и неће се удубљивати у реалне потребе својих јединица, тако да ће предложени план јавних набавки и финансијски план бити списак „лених жеља“ које немају везе са стварношћу.

Када јединица добије план јавних набавки и финансијски план, команданти и наредбодавци односно менаџмент, морају ове планове да спроведу у дело. Ако менаџмент јединице, поменуте планове крене да спроводи на демократски начин, да свако ради шта хоће, без дисциплине и поштовања временских рокова и законских процедура, онда реализација

¹²³ Isak Adigēs, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adigēsovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 16.

плана јавних набавки и финансијског плана неће имати никаквог ефекта, неће бити у функцији унапређења стања оперативних и функционалних способности јединице него само да се утроше финансијска средства да би се задовољила форма. Међутим, ако менаџмент јединице заузме диктаторски став приликом реализације поменутих планова, прати рокове извршења, санкционише недисциплину у извршавању задатака, план јавних набавки и финансијски план ће осликавати домаћинско пословање јединице и њихово извршење ће позитивно утицати на достизање планираних циљева.

1.3. Утицај ефективности, ефикасности и стручних лица из колектива на доношење одлука

Бити ефикасан значи радити праву ствар, у војној организацији је то обука јединице и унапређење оперативних и функционалних способности, а бити ефикасан значи радити то на прави начин, односно постићи резултат уз минимално ангажовање ресурса. Ова два фактора имају велики утицај на успех организације и само ако се њихов ефекат стави у квалитетан однос организација може бити успешна.

Одлуке које се доносе у војној организацији морају бити квалитетне и краткорочно и дугорочно да би биле добре. Ако су одлуке квалитетне само краткорочно или само дугорочно велика је вероватноћа да то неће бити добре одлуке.

Да би војна организација успешно пословала, менаџмент мора доносити квалитетне одлуке. Одлуке које се доносе у систему одбране су квалитетне ако припадници система одбране или целокупан систем одбране, захваљујући овим одлукама постане ефикасан и ефикасан краткорочно и дугорочно.

Постоје четири кључне улоге стручних лица у јединицама и установама система одбране: (Р) То је улога онога ко се бави производњом или пружањем услуге, када се ради о војној организацији то су лица на терену и оперативци. Ови органи у војној организацији својим деловањем и радом треба да обезбеде доношење ефективне одлуке, односно одлуке која ће оправдати основни циљ јединице а то је изградња оперативних и функционалних способности јединице и она задовољава потребу због које смо је донели. Ова лица омогућују краткорочну ефикасност.

Следећа улога је (А) и она подразумева администрирање и књиговодство, односи се на систематичност, дисциплину, организованост, поштовање процедура и штедњу ресурса, а у војној организацији су то финансијска служба и логистика и њихова је улога да се основни циљ јединице постигне на прави начин, односно уз минималан утрошак ресурса, а да се обезбеди потребан ниво квалитета. Обавеза ове улоге је да обезбеди краткорочну ефикасност.

Улога (Е) представља предузетништво и планирање на проактиван начин. Овакво планирање не доноси одлуку о томе шта ћемо радити сутра, већ шта ћемо радити данас у светлу онога што очекујемо од сутрашњице, односно морају бити способни да предвиђају сутрашњицу. У војној организацији то би требао да буде командант јединице и установе, као и обавештајни органи. То значи да је улога ових органа да припреме војну организацију и да представе концепт шта је то што ћемо радити данас у светлу онога што се десеило јуче, односно да извлаче поуке из претходних збивања. Обавеза ове улоге је дугорочна ефективност, јер ови органи морају да обезбеде способност јединице на дужи рок.

Следећа улога је (И) интегратор, односно онај који брине о моралу јединице, који изграђује тимску свест и тимски дух, онај који креира културу и заједништво, подстиче на међусобну сарадњу, упућеност једних на друге, на размену информација и помаже да се оствари синергијски ефекат у јединици што је више од простог збира људи и опреме. У војној организацији то су орган кадровске службе и моралиста и њихова је улога да обезбеде дугорочну ефикасност јединице.

Табела 5. Неинтегрисана и интегрисана организација

Неинтегрисана организација	Интегрисана организација
Не може да се промени без спољашње интервенције	Прилагођава се без спољашње интервенције
Свако ради само за себе	Међусобно зависни елементи и тимски рад
Индивидуалистичка клима, истичу се појединци, а не тимови и колектив	Кооперативна клима, међусобна сарадња, размена информација и идеја
Супарнички односи, унутрашња нездрава конкуренција и нетрпељивост	Синергетски учинци, резултат је већи од збира појединачних доприноса чланова

Извор: Isak Adžes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 20.

Карактеристика добрих организација, а циљ ове дисертације је да побољша систем одбране да буде боља организација, је да се све одлуке доносе тимски али и да се спроводе тимски. Нико није савршен, али сваки од лица који се нађе у некој од наведене четири улоге треба да пружи свој максимум, да унапреди своју организацију и то је менаџмент. У ставри

менаџмент је скуп поменутих лица у њиховим улогама који као једна породица тимски доносе одлуке и на тај начин унапређују систем одбране¹²⁴.

Менаџерски процес доношења одлука је сувише компликован, за било ког појединца јер он не може све време по питању свих ствари да се истиче у све четири кључне улоге. Појединачно, сви ми смо мање или више лоши менаџери и углавном се разликујемо по степену застрањивања у шаблоне лошег управљања¹²⁵.

Праве одлуке се доносе у менаџерском тиму који је комплементаран, где између различитих улога постоји противуречност и неслагање, али и узајамно поштовање и поверење.

Све улоге у штабу неке организационе јединице система одбране су специфичне и људи су углавном орјентисани и разумеју се у једну од њих, али морају поштовати и разумети и друге улоге и струке, што је основ за успешан менаџмент.

Комплементаран тим доноси добре одлуке, зато што га чине различити људи, људи који заступају различите ставове али који су комплементарни. Овакав тим треба да буде основа за функционисање јединица и установа система одбране.

Менаџери који не дозвољавају својим тимовима да искажу своја мишљења, своје ставове, да укрсте своја знања и сматрају да тимови морају увек да подржавају њихова мишљења, не управљају организацијама, него умишљају да управљају.

У војној организацији команданти не смеју самоиницијативно доносити одлуке него морају имати тим који ће укрстити своје ставове и мишљења, а као резултат тога он ће добити комплементарну одлуку.

Конфликти чланова тима су неопходни да се донесе квалитетна одлуке и самим тим неопходни су за квалитетно управљање организацијама. Међутим исто тако као што конфликти могу бити конструктивни за организацију, могу постати и деструктивни.

Разлика између конструктивног и деструктивног конфликта потиче од начина на који третирамо неслагања, односно од нивоа узајамног поштовања.

Командант јединице мора имати комплементаран тим односно команду, где ће свако у оквиру својих надлежности износити ставове, који ће се сучелавати, такође чланови команде треба да размењујући мишљења да дођу у кофликт, који ће команданту обезбедити да донесе конструктивну одлуку. Наравно, услов је да се чланови команде узајамно поштују, да цене своју професију, знање и искуство али и да имају уважавање и поверење према другој професији.

¹²⁴ Kostandinović, S., Kostandinović, R. (2008) *Upravljanje javnim sektorom*, Niš: Visoka strukovna škola za menadžment u saobraćaju.

¹²⁵ Извор: Isak Adžes, *Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda*, Adžes Southeast Europe, 2003. godina, str. 22

Никада се у једној команди или установи неће десити да њени чланови не уважавају једни друге и да дође до конфликтне ситуације.

Из супротстављених ставова чланова команде, командант јединице учи и док год има овакву команду од које може да научи, моћи ће да доноси квалитетне одлуке, а када командант више не може да научи од чланова команде то више није тим за доношење одлука.

Када се конфликтна ситуација приликом сучељавања ставова претвори у деструктивну то се догађа због тога што учесници расправе не поштују и не уважавају једни друге. Приликом оваквих ситуација до конфликта долази због форме а не због садржаја.

Из личног искуства знамо да ако смо некада имали конфликтну ситуацију, памтимо како смо се посвађали односно начин на који смо се посвађали, али не памтимо садржај односно око чега смо се посвађали.

Земље које имају веома развијену економију као што је Јапан, познате су по високом степену културе и узајамног поштовања. Култура јапанаца подразумева да је прикладније другој особи приликом упознавања наклонити се него руковати се, такође они се захваљују и кад чине услугу. Јапанци када штрајкују и тада раде и извршавају своје обавезе према менаџменту, али на рукаву држе црни појас, што има за циљ да пошаље поруку менаџменту да се не слажу са ставовима својих претпостављених менаџера. Међутим постоје народи, који и када желе да изразе слагање са неким, они то чине на непристојан начин.

Да бисмо управљали било чиме, морамо доносити одлуке. Квалитет одлука је функција квалитета људи комплементарних стилова који учествују у доношењу одлука и нивоа њиховог узајамног поштовања¹²⁶.

1.4. Карактеристике доброг менаџера у систему одбране (какав би менаџер требао да буде)

Нико од припадника система одбране који се налазе на менаџерским функцијама није увек и у свакој ситуацији био савршен менаџер, јер такав менаџер не постоји. Мора постојати комплементаран менаџерски тим где ће се сваки од чланова тима пронаћи у једној од већ спомињане четири улоге и бити изузетно стручан у свом послу, тако да скуп четири врсте стручњака остварује синергијски ефекат који представља менаџмент. Дакле, не постоји идеалан менаџер, него добар менаџер који то постаје захваљујући сарадњи и комплементарности менаџерског тима, који захваљујући својим стручним знањима, уважавањима, међусобном

¹²⁶ ¹¹⁴ Извор: Isak Adžes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 25

поверењу и размени мишљења проналазе конструктивне и квалитетне одлуке које су предуслов за успех менаџмента и организације коју предводи. Карактеристике доброг менаџера су¹²⁷:

- Може да извршава све четири улоге и истиче се бар у једној,
- Зна своје способности и слабости,
- Може да прихвати „feedback”,
- Има уравнотежен став о животу,
- Прихвата своје способности и слабости и не покушава да буде оно што није,
- Може да утврди врлине код других и када то нису његове јаче стране,
- Прихвата мишљење осталих у областима где су они способнији,
- Може да ради са особама различитих стилова и потреба,
- Ствара окружење погодно за учење и развој.

Добар менаџер је зрела добро уравнотежена особа. Добар менаџер је особа која није забринута за своју каријеру него за каријере особа које раде за њега. Када менаџер не буде бринуо о себи него о људима који раде за њега његов успех је загарантован.

Како је већ познато да је ефикасност радити прави посао, а ефикасност радити тај посао на прави начин уз минималан утрошак ресурса постићи што бољи квалитет, добар менаџер мора знати да комбинује ефикасност и ефикасност, краткорочно и дугорочно, како би квалитетне одлуке биле примењене на прави начин и како би дале очекивани резултат.

Свака улога у штабу од поменуте четири улоге, има своју димензију и свака димензија има свој утицај на менаџерску односно командантову одлуку. Ако се промени нека од ових димензија које су саставни елементи командантове одлуке, мења се и сама одлука јер то више није иста одлука.¹²⁸

Прва димензија је (Р) произвођач, односно у војној организацији војници на терену и оперативци, они приликом реализације својих задатака постављају питање шта треба да се уради, затим друга димензија је (А) администратор, а у систему одбране то су лица која су систематична, ефикасна, труде се да штеде ресурсе уз постизање квалитета и то су органи финансијске службе и логистике, а они при извршавању својих пословних задатака постаљају питање како треба нешто урадити. Трећа димензија су предузетници, односно менаџери који планирају дугорочно и брину о дугорочној ефикасности, а у војној организацији су то органи за планирање и развој и обавештајно-извиђачки органи, који постављају питање када и зашто

¹²⁸ Rejnhart, K., Rogof, K., (2011) *Ovog puta je drugačije*, Beograd: Službeni glasnik.

то треба да се уради и четврта димензија су интегратори који брину о дугорочној ефикасности, воде рачуна о људским ресурсима и то су персонални органи.

Успешан командант, односно менаџер у војној организацији, мора уважити ставове све четири димензије како би његова одлука била квалитетна, а касније предузимањем адекватних мера да се одлука имплементира обезбеди у потпуности извршавање задатака, постизање циљева и напредак војне организације.

Свака менаџерска односно командантова одлука мора бити јасна свима који треба да је реализују, односно њима мора бити јасно шта треба да ураде, али им мора бити јасно и шта не треба да ураде. Ако је запосленима јасно шта треба да ураде а није им јасно шта не треба да ураде онда могу грешком урадити и нешто што није требало. Свака одлука која се може погрешно разумети, она ће се погрешно разумети.

Добар менаџмент непрестано преиспитује своје одлуке, анализира их како би у потпуности био сигуран да је донео добру одлуку, која ће довести до унапређења стања у организацији коју води.

Када менаџмент донесе неку нову одлуку, односно када командант неке војне јединице донесе одлуку коју до дата није доносио, а потчињени је не изврше одмах, то не значи да су припадници јединице глупи и неспособни, него не знају шта, како, када и ко треба нешто да уради. Такође припадници јединице који извршавају командантову одлуку морају знати, односно мора им бити јасно, шта не треба радити, како не треба радити, када не треба радити и ко не треба да ради и тек тада командант се може поуздати да ће његова одлука бити реализована на квалитетан начин. Командантова одлука може бити ефективна и ефикасна само онда када потчињенима буду јасне смернице шта треба радити и која су ограничења.

Када је одлука овако дефинисана, она тада прераста у задатак који ће највероватније бити успешно извршен, међутим команданти приликом дефинисања одлуке немају увек све релевантне информације од значаја за формирање одлуке, јер да имају потпуно све информације то не би била одлука него закључак.

Питање „зашто“ игра кључну улогу приликом покретања послова, додељивања задатака и уопште приликом доношења одлука. Менаџмент система одбране који ради на унапређењу стања буџетског пословања система одбране, прво питање које буде поставио приликом формирања одлуке биће питање зашто?

Особа која не зна зашто нешто ради је свеједно шта ради и како ради. Онај коме је јасна сврха и пред собом има јасан циљ, са много више пажње и резона бира и шта ће да ради и са ким¹²⁹.

Добар командант односно менаџер ће увек знати да цени свој комплементарни менаџерски тим који му помаже да заједнички донесу конзистентне одлуке, од којих значи будућност јединице а у ратним временима и животи људи.

Стога ће увек знати да постави права питања свакој од четири менаџерске односно стручне улоге, јер се на основу њихових одговора формира заједничка одлука.

Када се поставе права менаџерска питања зашто нешто радимо или зашто нешто не радимо, одговори на ова питања морају садржати јасан разлог, морају имати дубљу потку у којој ће бити садржан разлог због чега нешто хоћемо а нешто нећемо радити.

Када се овако поставе ствари онда можемо рећи да је менаџер на добром путу, да јасно креира процесе и да ће донети праву одлуку. Ако није у менаџерској моћи да открије истину треба да следи оно што ће се према његовом искуству и осећају највероватније догодити.

Менаџмент система одбране пре свега треба да се бави аспектом зашто нешто радимо, а аспект зашто нешто не радимо служи да се предупредује девијације. Све слабости и недостатке који нам се могу догодити можемо проценити на основу искуства менаџерског тима односно искусне команде јединице или установе.

Свака одлука команданта јединице мора бити квалитетно анализирана од стране његовог стручном тима односно команде, мора бити стављена на папир, како се не би догодило да се тактика претвори у стратегију или политику и мора бити јасно назначено до када важи.

1.5. Извори менаџерске енергије у систему одбране

Менаџер у систему одбране мора да користи моћ и утицај, јер ови фактори представљају кључне полуге које менаџери користе за успешно спровођење одлука. Ови фактори представљају изворе менаџерске енергије, односно енергије команданта или наредбодавца у систему одбране.

Менаџери у систему одбране су овлашћена лица и имају овлашћења односно формални ауторитет, а то је формално право које му је дато постављењем на одређено радно место или преношењем овлашћења од стране вишег менаџмента. Поред тога менаџмент у систему одбране поседује и моћ, а то је право да неког казни, награди или да му ускрати награду.

¹²⁹ Извор: Isak Adžes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda, Adžes Southeast Europe, 2003. godina, str. 29.

Ауторитет менаџера односно његова моћ се огледа у следећем¹³⁰:

- Увек када очекујемо од некога нешто, та особа има моћ над нама,
- Обим његове или њене моћи над нама у директној је вези са тиме колико су нам он или она потребни за задовољење наших потреба,
- Свако ко може да помогне или спречи оно што бисмо ми желели има моћ над нама,
- Потпуна слобода када нико над нама нема моћ, наступа када нам ни од кога ништа није потребно,
- У организацијама због међусобне зависности увек нам је неко потребан да обавимо посао,
- Моћ представља исконску могућност кажњавања или награђивања, а не право да се то чини,
- Многи људи у организацијама имају право да не дају награду, тиме што не сарађују, без обзира што немају права да то раде, у том случају они имају моћ,
- То значи да менаџери треба да разматрају начине како да придобију људе који су им неопходни за извршавање задатака.

Ствар је у томе да у радним организацијама не постоје слободни људи, увек зависимо од неког другог, што значи да он има моћ над нама, особа за коју радимо има моћ над нама, али и ми имамо моћ над том особом.

Командант у војној организацији има три извора енергије, односно власти а то су моћ (ауторитет), утицај и овлашћења и не користи их одвојено него су ови фактори испреплетани у функцији менаџера односно команданта.

1.6. Узајамно поштовање и поверење

У било којој организацији па и у војној организацији, за успешно пословање веома су битни узајамно поштовање и поверење запослених. Узајамно поштовање и поверење директно утичу на изградњу позитивне атмосфере у колективу, ако нема оваквог односа међу колегама, онда се додатна енергија троши за савлађивање препрека у комуникацији, тако да нема довољно енергије за постизање радних резултата односно пословног успеха.

Постоје две врсте интеграција, а то су спољашња и унутрашња. Спољашња интеграција подразумева колико је организација успела да се интегрише у спољном окружењу. Кад је у питању војна организација на територији Републике Србије, можда ова

¹³⁰ Извор: Isak Adizes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adizesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 34

интеграција и нема велики значај, јер се подразумева да ће Војска Србије бити интегрисана у домаћој јавности. Међутим припадници Војске Србије који обављају задатке у оквиру неке од мисија које Република Србија има у свету, схватају значај доброг маркетинга војне организације код домицилног становништва.

Енергија коју војна организација троши да би постигла унутрашњу сарадњу представља улагање у унутрашњу интеграцију. Она је у функцији узајамног поштовања и поверења у оквиру организационе културе.

Организација која нема унутрашње интеграције, нема културу сарадње, узајамног поштовања и поверења у оквиру организационе културе, неће имати ни пословног успеха јер запослени нису упућени једни на друге, осећа се негативна енергија и оваква организација нема светлу будућност.

Успех неке организације може се предвидети на основу односа времена енергије и средстава које њени чланови улажу у унутрашњи и спољашњи маркетинг.

Организације које су успеле да се добро позиционирају у свом окружењу имају добру репутацију и о њима се шири „добар глас“. Такође организације које су успеле да унутрашњу енергију, сарадњу запослених, судбинску упућеност једних на друге, доведу до савршенства, овакве организације ће имати квалитетнији, конкурентнији и бољи производ а самим тим и пословни успех.

Замислите два теретна брода истих спољашњих димензија која обављају превоз на истој траси. Ако су конструкције бродова и материјали од којих су направљени такви да је сопствена тежина једног брода два пута већа од тежине другог брода, сасвим је јасно који брод ће моћи да превезе више терета. Власник лакшег брода има очигледну преност која му омогућује да буде успешнији превозник¹³¹.

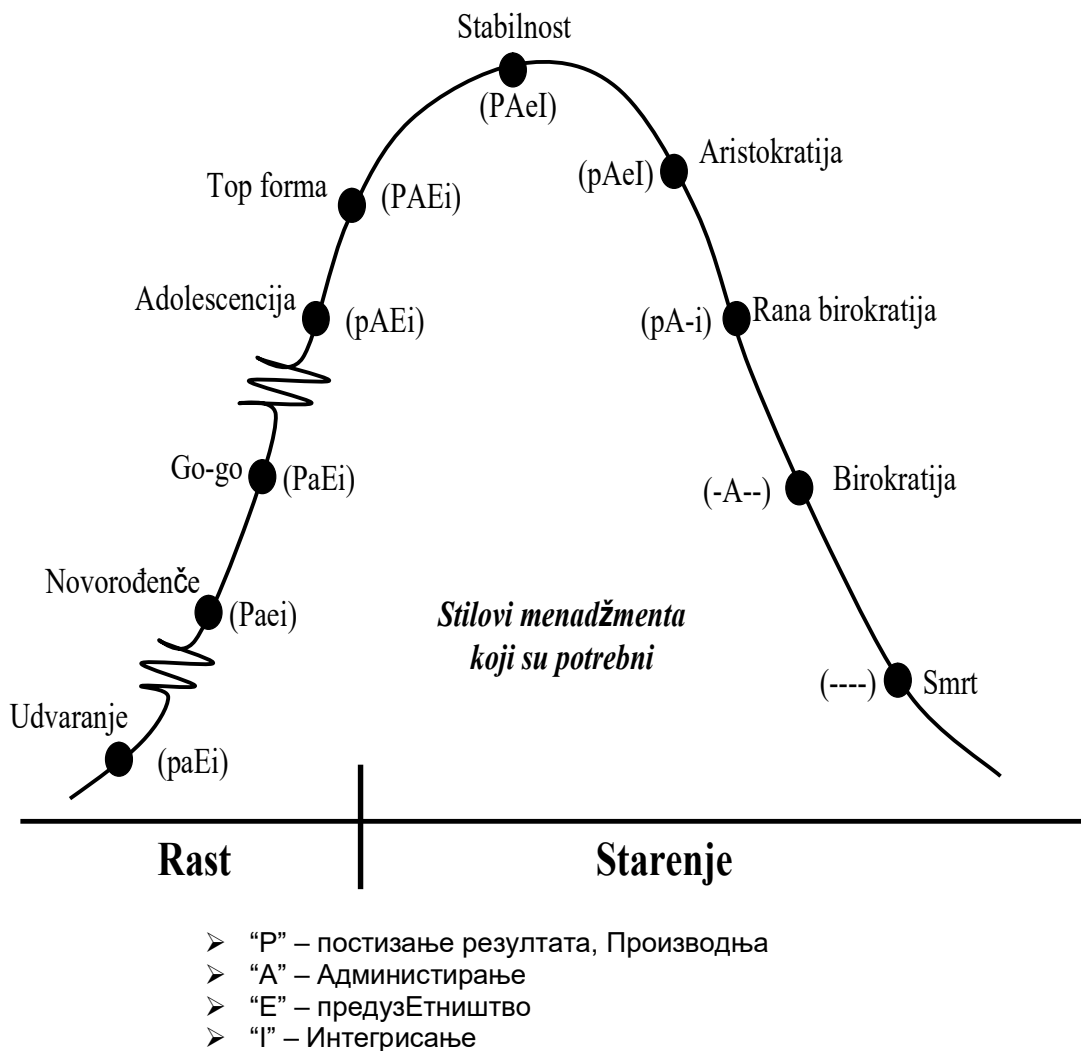
Такав је случај и са организацијама, па ако уместо бродова замислите предузећа јасно је у којој организацији влада боља атмосфера, која фирма се боље позиционирала у својој средини, има бољу унутрашњу атмосферу и прави квалитетнији производ. Од суштинског значаја су спољашњи и унутрашњи маркетинг, правила маркетинга се морају примењивати како би организација била успешнија, боља и напреднија од конкуренције, имала бољи производ и већи пословни успех.

Најуспешније компаније у Јапану су оне које су успеле да створе заједнички осећај судбине коју деле сви запослени.

¹³¹ Извор: Isak Adizes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adizesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 39

1.7. Животни циклуси организација фазе раста и старења

Као и код свих живих организама, раст, развој и старење организације се може посматрати кроз комбинацију два фактора, флексибилности организације и могућности контроле процеса. Када су организације младе оне су флексибилне али их је тешко контролисати, а кад су организације старе лако их је контролисати али су оне нефлексибилне.



Слика 5. Животни циклуси организације

Извор: Isak Adičes, *Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adičesovog metoda*, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 43

Када се каже да је компанија млада то не значи да нема искуство и традицију и да је основана пре неколико година, постоје и стогодишње младе компаније, а постоје и

петогодишње старе компаније. Под термином млада организација значи да је флексибилна и да се може лако носити са променама и брзо променити, а стара организација значи да се лако може контролисати али да није флексибилна на промене и тешко излази на крај са променама.

Не постоји такав организам нити организација, било да је људска или техничко-технолошка која у исто време може да има максималну могућност флексибилности односно склоности ка променама и максималну контролу процеса. Међутим време када организација достигне максималну могућу флексибилност на промене и способност контроле процеса зове се топ форма организације и то је оптимални однос посматраних категорија.

У сваком од стадијума развоја организације јављају се проблеми, међутим потребно је разликовати нормалне проблеме од патолошких који могу изазвати пропаст организације.

Прва фаза у развоју организације је доба удварања, када организација још није рођена. Карактерише је узбуђење, нагласак је на идејама и могућностима које нуди будућност. Оснивачи су често оптимистички расположени, могу дати обећања која се касније тешко могу испунити и могу деловати неодговорно.

Тада постоји опасност од патолошких проблема као што је флерт, када се може догодити да организација умре а још није ни рођена.¹³²

У фази рађања предузећа мора се размишљати о четири менаџерске функције односно морају се смишљати идеје, мора се размишљати о резултатима, спровођењу идеја и способностима да се заједничким снагама иде напред. Ако оснивач одбија да погледа реалности у очи и да се суочи са проблемима тада предузеће долази у проблем и прети му опасност од пропасти.

Међутим ако предузеће савлада доба удварања и крене напред онда се може прећи на фазу повоја, време када је предузеће већ основано и када се мора размишљати о даљим корацима. То је време када је фирма рођена, улази се у ризик, потребно је брзо напредовање од идеја ка резултатима, неопходан је прилив готовине за обртни капитал и потребни су брзи резултати да се покрије ризик.

У најбољем случају контрола трошкова је слаба, јављају се проблеми везани за квалитет робе, сви су задејствовани и сви раде. Описи послова и ако постоје су вишезначни, мањак је пословног простора јер су канцеларије пренатрпане. Нема довољно информација и смерница, примењују се несофистициране методе менаџмента. Јављају се проблеми да организација једва саставља крај са крајем и сваки мањи проблем представља кризу.

¹³² Krugman, P. (2010) *Povratak ekonomije depresije i svetska kriza 2008.*, Beograd: Heliks.

Организацијом се управља уз помоћ кризе, недовољно се планира, а оно што организацију спречава да пропадне је оданост оснивача. Овде се могу јавити патолошки проблеми а то је смрт новорођенчета односно пропаст организације.

Следећа фаза је го го фаза и она настаје када фирма успе да превазиђе фазу повоја. У фази го го организација је почела да развија визију, има већи удео на тржишту и свој производни програм и види нове могућности. Карактеристике ове фазе су да има много могућности да је конфузна организацијска структура и не зна се тачно ко коме подноси извештај. У овој фази обично све води један човек што је и пут за настајање патолошких проблема. Патолошки проблеми су да не постоји институционализовано руководство организације, недовољан и монополизован приступ информацијама угрожава и отежава управљање. Не постоји буџетско планирање и ароганција менаџера спречава било какву расправу о проблемима. Сви су преангажовани а оснивач меша лични интерес са интересом компаније. Нису јасне појединачне одговорности и у овој фази раст предузећа је лимитиран оснивачевим тренутним способностима.¹³³

У овој фази предузеће можда неће пропасти али се неће ни развити у свом пуном капацитету.

Следећа фаза је адолесценција и то је период преласка предузећа из предузетничке фазе у професионални менаџмент. Карактеристике ове фазе су да иако постоје унутрашњи конфликти и неслагања међу партнерима, међусобно поштовање и поверење су на високом нивоу. У овој фази није јасно ко је водећи први човек па је организација оптерећена са борбом око те позиције. Јавља се синдром староседеоца и дошљака а систем награђивања је или недовољно изграђен или не постоји. Компанија је орјентисана на профит, има много нефункционалних састанака и не постоји доследно планирање. Патолошки проблеми који овде могу настати су развод, односно особе које се налазе на водећим положајима се разилазе у ставовима и не подносе се. Староседеоци воде герилски рат против придошлица и не постоји систем вођења трошкова. Може се десити да компанија често мења менаџера не чекајући да види резултате његовог рада и радници напуштају компанију, што значи да је отпочети посао веома лако, али га је тешко одржати.

Следећа фаза је топ форма и то је време када је менаџмент орјентисан на резултате рада, следи системе и политике, развија планове и поштује их. Предузеће у овој фази постаје агресивна организација која се развија, стално расте и бележи рентабилност у раду. Испољава

¹³³ Mladenović, Z., Nojković, A.(2005) *Analiza vremenskih serija: primeri iz srpske privrede*, Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.

неке симптоме полетне гого фазе али се понаша на предвидљив начин. Почине да генерише нову „новорођенчад“ односно оснива нове фирме и често нема довољно менаџера за даљи раст и развој.

Патолошки проблеми који се овде могу јавити су осећај да се налази у зениту снаге и да више никада неће бити тако снажна и јака. Организација ће почети да улази у низ промена које ограничавају њену снагу и раст.

За организацију све више постаје изазов да остане у топ форми, мање је оријентисана на ризик, више је конзервативна, мање је креативна и почиње да опада.

После топ фазе наступа фаза стабилности коју карактерише смањење жеља за даљим растом и развојем, не очекује се освајање нових тржишта, више је интереса за међусобни однос него за ризике. Мање је креативности и предузетништва, награђују се они који раде шта им се каже и који се не издвајају од осталих. Усредсређује се на то што је постигнуто у прошлости уместо на визије будућности, очекује се оно што се добија. Што је организација већа и јача то је веће слепило њеног менаџмента.¹³⁴

Следећа фаза у животном циклусу организација назива се аристократија, коју карактерише то да је већи нагласак на то како се ради него на то шта се ради, води се рачуна о облачењу, ословљавању, употреби просторија, објектима, организационим ритуалима и церемонијама. Мото је „не таласај“ а људи као појединци су забринути због постојећег стања, али као група се заваривају да ствари иду својим током, новац се троши на контролне системе, награде, скупе просторије, луксузне аутомобиле. Састанци са детаљним дневним редом испуњавају дане, новца има довољно, а мало је унутрашњих иновација. Купују се нове компаније гого да би се стекле нове идеје, компанија је потенцијална мета нових власника. Цене се подижу да би се одржала или подигла рентабилност што представља вештачку корективну акцију менаџмента.

Фаза ране бирократије наступа после фазе аристократије, у овој фази долази до тражења кривца, ко је крив за неуспехе, долази до честих промена менаџмента, нико никоме не верује, људи су параноични долази до „лова на вештице“.

Све више је сукоба међу запосленима и унутрашњих напада, фокус пажње је на унутрашњим сукобима а не како да се победи конкуренција, клијенти се осећају као да их је компанија заборавила. После ове фазе наступа фаза бирократије, која се карактерише мирном и уљуљканом атмосфером, нема одговорности за резултате, људи не раде много, али нису ни плаћени довољно, компанија је изгубила контакт са тржиштем и клијентима. Савршени

¹³⁴ Skidelsky, R. (2009) *Keynes, the Return of the Master*, London: Penguin Books Ltd.

бирократа, било где да се налази, је човек који управља тако што не доноси никакве одлуке и избегава сваку врсту одговорности¹³⁵.

После фазе бирократије наступа смрт предузећа, чије су карактеристике скупо одржавање организације у функционалном стању, нико није посвећен раду у организацији и њеној будућности, банкротирање и престанак пословања организације.

Табела 6. Раст насупрот старењу

1. Руководство ствара полет	1. Руководство је вођено инерцијом
2. Руководство управља организацијом	2. Организација управља руководством
3. Нагласак на садржини (шта се ради)	3. Нагласак на форми (како се ради)
4. Став узми оно што желиш	4. Став жели оно што добијеш
5. Политичку моћ има сектор за маркетинг и продају	5. Политичку моћ има рачуноводство, финансијски и правни сектор
6. Поступа се по интуицији	6. Поступа се на основу процене
7. Нагласак је на функцији у односу на форму	7. Нагласак хе на форми у односу на функцију
8. Проблеми се сагледавају као могућности	8. Могућности се сагледавају као проблеми
9. Организација задржава оне који јој доприносе, без обзира на њихове карактерне особине	9. Организација задржава људе због карактерних особина, без обзира на њихов допринос организацији
10. Потребни су консултанти	10. Потребни су инсултанти
11. Успех се заснива на преузимању ризика	11. Успех се заснива на избегавању ризика
12. Никад довољно новца	12. Довољно новца
13. Промена руководства може да изазове промене у организационом понашању	13. Промена система је нужна да би дошло до промене у организационом понашању
14. Производни сектор има главну реч	14. Администрација има главну реч

Извор: Isak Adizes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adizesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 56

¹³⁵ Извор: Isak Adizes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adizesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 53

1.8. Институционализовање предузетништва и спречавање старења организација

У почетку када се тек оснује предузеће, углавном је нагласак на производњи и предузетничком духу, а администрације има веома мало. Како предузеће расте, повећава се ниво администрације у свим сегментима предузећа.

Са растом предузећа расте број запослених, предузетници су увек на врху пирамиде, али се повећавају хијерархијски нивои менаџмента што у ствари представља администрацију, а радници који у ствари производе и од којих највише зависи цело предузеће остају на дну пирамиде.

На тржишту се често догађа да велика фирма купи мању фирму, тако да се предузетник из мале фирме сада може наћи негде у средини хијерархијске пирамиде, окружен администрацијом, ако остане на овом месту и сам ће постати део администрације, а често се догађа да овакви предузетници оснују нову фирму или почну да се понашају као да су администрација.

Како организација расте, долази до раста и хијерархијских нивоа, па ако неко са дна пирамиде жели да уведе неку иновацију којом би реално могао да буде унапређен производни процес, он је спречен у свом науму, јер не може да дође до врха организације где се налазе предузетници односно лица која одлучују.¹³⁶

У најнижим јединицама система одбране где се реално изводи обука, где су војници корисници опреме, наоружања или учествују у процесу извођења обуке и они су ти који су први „на удару“, они знају мане и предности опреме и наоружања, али не могу да дођу до нивоа на којима се одлучује а имали би конструктивне предлоге за увођење иновација ради једноставнијег коришћења опреме и постизања бољих резултата.

У оваквој ситуацији у организацијама губи се предузетнички дух, односно дугорочна ефикасност и губи се интегративни процес односно дугорочна ефикасност.

Када је фирма мала, предузетнички дух је веома присутан и сви га осећају, међутим са порастом фирме губи се предузетнички дух због повећања хијерархијских нивоа и администрације а разлог за то је што предузетнички дух није институционализован.

¹³⁶ Simpson, R. (2000) *Vital Networks - A study of public utilities in Bulgaria, Macedonia, Czech Republic and Slovakia*, London: Consumers International.

Ово је знак старења организације, јер када предузеће превазилази капацитете једног човека, а свакако да нико није савршен нити идеалан менаџер, предузетништво мора постати институција.

У војној организацији командант који инсистира да о свему буде извештен и о свему да води рачуна није добар командант, јер нико није савршен менаџер, због тога постоје нивои и због тога постоје њему потчињени команданти и командири где ће свако на свом нивоу организовати посао.

Основно решење за овај проблем је делегирати предузетнички дух и допустити људима на нижим нивоима да буду предузетници и да одлучују и спроводе решења.

Амерички војници који се налазе на терену имају сву могућу подршку од најсавременије опреме за надзор из сателита, ноћних нишана, камера и друге опреме, али је опет делегирана моћ и остављено је војнику право, да на терену у конкретној ситуацији сам одлучује шта ће урадити. Највећи бирократа постаје предузетник када решава проблеме на свом радном месту. То значи да је потребно формирати такозвану паралелну структуру (партиципативни организациони савети) која омогућује флексибилност и стално држи тензију у организацији на решавању проблема. То значи креирање и формално постављање тимова који значајно побољшавају међуфункционално хоризонтално и вертикално комуницирање у циљу успостављања флексибилније и креативније организације¹³⁷.

На овај начин се доприноси подмлађивању организације и доприноси се томе да организација остане флексибилна на промене и брзо доношење одлука.

Разлози за старење организација и губљење предузетничког духа су различити али су основни разлози због тога што долази до промене монополисте јер је свако предузеће везано на неки начин за неког монополисту или због тога што унутар предузећа долази до раскидања партнерских веза а тиме и до предузетничких идеја.

Најважније за промену културе у предузећима је предузетнички дух. Предузетнички дух је функција односа између жељеног и оствареног¹³⁸. Међутим постоје и екстерни фактори који утичу на старење организација а то су: окружење, технологија, тржиште и политичке промене. Сви ови фактори могу да убрзавају старење организација и при томе доводе до прескакања фаза животног циклуса предузећа.

¹³⁷ Извор: Isak Adžes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 62

¹³⁸ Извор: Isak Adžes, Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 63

Највећа одговорност је на руководству, које мора да се суочи са проблемима и крене у отклањање недостатака који муче организацију.

Без обзира како се понашао први човек фирме у различитим фазама животног циклуса организације, све запослене треба усмеравати да се понашају и размишљају као менаџери. Свако друго понашање у организацији може довести до проблема који могу да узрокују смрт односно нестанак предузећа.

Предузетници, односно први људи у некој организацији морају се и у приватном животу понашати као предузетници и размишљати на принципу жељено кроз остварено иначе могу да буду кочничари напретка организације.

Када организација постане највећа у некој области да од ње нема веће, она је већ остарила, ако организација постане самозадовољна и нема нову мисију и визију то је више него очигледно. Због тога је потребно редефинисање организације у производном и тржишном смислу и постављање изазовних циљева које треба достићи.

Променом мисије и релативног тржишног удела, организација се може подмладити. Међутим, краткорочно понашање руководства је реакција на ударе који долазе из окружења, али ако је и организација структурирана тако да генерише краткорочно понашање, то доводи до старења.

Међутим успешни менаџери могу предузети мере да организација не остари. Да би се спречило старење организације треба применити портфолио принцип, односно разбацавање одговорности. Као што је битно имати производе у различитим фазама животног циклуса, тако је битно имати и организационе јединице у различитим фазама животног циклуса. Ако после топ форме предузеће не изврши реорганизацију по профитној логици и остане функционално организовано али велико, старење је неминован процес.

Портфолио принцип значи пустити своју одговорну децу да одрасту, али под контролом и тада управљати са њима. Када се направи оваква породица организационих јединица, она може остати у топ форми.

Делегирање је процес који обухвата трансфер задатака на ниже нивое организационе хијерархије без губитка контроле и креирања осећаја решености да се ти задаци изврше. Делегирање ауторитета је тактичке природе ако је задатак спровођење већ донете одлуке¹³⁹.

Старење организације се може избећи кроз формирање организационе породице где постоје различита деца, односно формира се портфолио организационих јединица.¹⁴⁰

¹³⁹ Извор: Isak Adžes, *Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda*, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 65

¹⁴⁰ Milanović, B. (2006) *Odvojeni svetovi. Merenje međunarodne i globalne nejednakosti*, Beograd: Fond Ujedinjenih Nacija za razvoj.

У оквиру организационе породице долази до проблема названог организациони колонијализам када долази до сукоба циљева између надређених и подређених организационих јединица.

1.9. Организациона архитектура

Све организације теже да буду ефикасне и ефективне, дугорочно и краткорочно. Организације то покушавају користећи константан износ енергије на најефикаснији могући начин. Фактори који све то одређују развијају се и заокружују се у предвидив образац. Тај образац је животни циклус. Да ли ће животни циклус пратити дужи или краћи пут зависи од тога колико је систем интегрисан, што он има више интеграције мање је потребно енергије. Докле постоје промене постојаће и проблеми, а сви проблеми настају због дезинтеграције. Дезинтеграција настаје зато што се делови и функције организације не мењају синхронизовано.

Улога вође организације је да води промене, интегрише да би се савладали проблеми настали услед промена и припрема организације за следећу дезинтеграцију која ће доћи са следећом променом. Интеграција предвиђа раст или старење система.

Систем одбране Републике Србије као и његов менаџмент су пред великим изазовом због потребе да се примене економске методе пословања, у циљу унапређења стања у одбрамбеном систему, а то подразумева мењање система из корена¹⁴¹.

Синергетска дијагноза је прва и незаобилазна фаза организационе терапије и организационе трансформације. Ради се увек са највишим руководством предузећа, уз присуство људи који могу да дају додатне релевантне информације.

У овој фази синергетске дијагнозе се установљава план акције и формирају тимови за решавање приоритетних проблема у виталним подсистемима: маркетинг, продаја, развој, производња, набавка, финансије. Формирани тимови за решавање проблема називају се синергетски тимови или синертимови. Формирани тимови раде на отклањању проблема у наведеним сегментима предузећа, а надзире их колегијум односно партиципативни оперативни савет. Овај орган најмање једном месечно заседа са синертимовима од којих добија детаљан извештај. Партиципативни оперативни савет заједно са синертимовима у предметном предузећу, постаје паралелна структура управљања и има улогу паралелног менаџмента, који надзире функционисање предузећа од предузетничког нивоа преко сплетова хијерахијских нивоа администрације до најнижег радничког нивоа и има задатака да прати рад предузећа и отклања све недостатке и слабости.¹⁴²

¹⁴¹ Извор: Isak Adžes, *Upravljanje promenama-Konceptualne osnove Adžesovog metoda*, Adizes Southeast Europe, 2003. godina, str. 68

¹⁴² Ulbrich, H. (2003) *Public Finance in Theory and Practice*, Mason: Cengage Learning.

Рад овог контролног механизма има улогу да помогне предузећу јер се прати спровођење извршних одлука, превазилазе се отпори организационим променама, промене се институционализују, повећава се узајамно поверење и поштовање чланова менаџерског тима, на организован начин се успоставља комуницирање „од доле ка горе“ што се често запоставља.

Креирање будућности предузећа подразумева усаглашавање визија менаџера предузећа и њихово претварање у заједнички циљ. Да би се израдила документа са визијама предузећа претходно је потребно спровести истраживања односно извршити дијагнозу предузећа као и информације из пословног и ширег окружења.

Менаџмент предузећа мора прво дефинисати делатност предузећа у наредне три године, да дефинише главне изворе прихода који треба да проистекну из делатности предузећа, такође је потребно дефинисати циљну групу потрошача и географско подручје, односно тржиште у оквиру ког ће деловати.

Из напред наведених анализа треба да проистекне визија предузећа и пословна политика, као и техничко-технолошка подршка која треба да буде ослонац предузећа у пословању.

Веома је битно да се дефинише политика предузећа која се обично дели на општу, унутрашњу у спољашњу, али и на политике: маркетинга, продаје, набавки, финансија и кадровске функције.

Успостављање мисије предузећа подразумева дефинисање неколико циљева које предузеће мора да постигне за наредне три године.

Циљеви се морају дефинисати за сваки сегмент предузећа, како за производњу, набавку, предузетништво, маркетинг, тако и за администрацију, финансије и продају.

У суштини мисија је непрекидан процес, када постигнемо одређене резултате, задајемо друге, односно подижемо лествицу коју треба да достигнемо.

Конкретизација циљева се врши у складу са усвојеном стратегијом предузећа. У мисији односно циљевима се одређује шта треба да се уради, како ће се утврдити и мерити постизање циља, до ког датума циљ треба да се оствари, ко је одговоран за овај посао и колика су средства предвиђена за његову реализацију.

Када се дефинише мисија и стратегија предузећа и хијерархијске надлежности, приступа се одређивању тактичких послова за сваки посебан задатак. Реализацијом сваке тактичке радње све смо ближи постизању циља односно реализацији мисије.

Предузеће ће моћи да функционише у складу са нормама и правилима, кроз дефинисане поступке и неће бити лутања а конкретни бонитети за предузеће су дефинисане норме и опредељења за наредне три године.

Поред тога дефинисани су принципи и норме по којима поступају предузетници, односно власници предузећа, администрација и радници и то се зове пословна политика од које нема одступања.

1.10. Хијерархијска структура надлежности

Хијерархијска структура надлежности треба да пружи јасне одговоре на питања ко шта у предузећу ради, ко коме за шта одговара. Хијерархијска структура представља скелет било које организације, започиње одређивањем надлежности, а најпре треба дефинисати оне надлежности које се баве управљањем ресурсима, односно управљањем приходима, трошковима и профитом.¹⁴³

Хијерархијска структура је основ војне организације, где је тачно прописано ко је коме потчињен, дефинисане су надлежности и делокруг рада, одговорност и контрола.

Међутим, недостак војне организације се огледа у непостојању свести о потреби пословања на економским принципима, потреби управљања ресурсима и стварању што бољих резултата и квалитета пословања у оквиру постојећих ресурса.

Затим се усклађују функције предузећа кроз одређивање делокруга функционисања подсистема предузећа. Подсистеми предузећа представљају менаџмент, продају, финансије, администрацију и маркетинг. Организација представља структурирану институцију, а уколико није таква онда она представља само гомилу људи.

Свака функција у предузећу има своју ефективну односно дугорочну позицију као и ефикасну односно краткорочну позицију. Маркетинг је дугорочна позиција а продаја је краткорочна, развој људских ресурса представља дугорочну позицију, а персонални послови краткорочну. Финансије које се баве управљањем капиталом су дугорочна функција, а рачуноводство и евидентирање пословних промена краткорочна.¹⁴⁴

Најважније је да се приликом спајања функција не деси да се у оквиру истог шефа споје дугорочна и краткорочна функција, без обзира што се ради о истој струци, јер краткорочна функција својом активношћу подрива дугорочну.

Такође је неопходно административне функције (финансије, рачуноводство, правни послови) објединити на нивоу ових функција посебно када је предузеће у фази раста а посебно када је предузеће у фази старења.

¹⁴³ Šolak, Z. (2003) *Ekonomika asimetričnih informacija*, Novi Sad: Futura.

¹⁴⁴ Kiš, T. i dr. (2005) *Kvantativni metodi u ekonomiji*, Subotica: Ekonomski fakultet u Subotici.

Након успостављања хијерархијске структуре у предузећу је неопходно установити и одговарајућа овлашћења како не би долазило до застоја у одлучивању и у раду предузећа.

Овлашћења се морају упарити према задацима менаџмента који на достизању циљева троши финансијска средства, тако да се може пратити остварење циљева и утрошак финансијских средстава на њиховом достизању.

Како би све наведене промене биле у функцији раста и развоја предузећа, односно како би менаџмент могао неометано да планира циљеве и задатке предузећа, неопходно је и да се успостави нови концепт награђивања. Систем награђивања подразумева и санкционисање понашања која су супротна политици раста и развоја предузећа и напора менаџмента да се унапреди пословање организације.

Спектар награђивања је у функцији спајања краткорочне и дугорочне ефикасности као и давања спољашњих новчаних и неновчаних награда за радне резултате, али и унутрашњих награда у виду ауторитета да се уређују односи, послови и креирају одређени задаци.

Успостављањем јасних критеријума награђивања постиже се то да радници добијају плате и додатке за веће радне учинке, посебне надокнаде и погодности, удео у добити профитне јединце или предузећа и могућност запосленима да постану акционари и да имају удео у власништву предузећа.

2. УНАПРЕЂЕЊЕ ФИНАНСИЈСКОГ ПОСЛОВАЊА СИСТЕМА ОДБРАНЕ

Финансијско пословање система одбране одувек је било оптерећено обавезом наредбодаваца, органа финансијске службе и логистике у јединицама система одбране, да воде рачуна о законитости и исправности утрошка финансијских средстава, а мање обавезом да се иста реализују уз поштовање економских принципа, ефикасности, економичности и рентабилности. Међутим у светлу придруживања Републике Србије Европској унији и примене праксе економски развијених држава, неопходно је у државним органима Републике Србије а тиме и у систему одбране, започети са праксом управљања ресурсима одбране, односно на првом месту водити рачуна о ефикасности, ефикасности и економичности утрошка свих ресурса, па и финансијских¹⁴⁵.

¹⁴⁵ М. Милуновић, Унапређење финансијског управљања и контроле у систему одбране, Војно дело број 4 од 2010. године, 257. страница.

2.1. Финансијско управљање и контрола

Финансијско пословање система одбране организовано је по нивоима, тако да постоје органи финансијске службе првог нивоа што представља Министарство одбране и генералштаб Војске Србије, другог нивоа-унутрашње управне јединице Министарства одбране и генералштаба Војске Србије и јединице оперативног нивоа, трећег нивоа бригаде и четвртог нивоа батаљони и њима равне јединице. Контрола финансијског пословања је вишеструка, обавља се на нивоу претпостављена-потчињена јединица, Рачуноводствени центар Министарства одбране врши контролу законитости и исправности материјално финансијске документације, као и материјално-финансијска инспекција инспектората одбране.

Поред наведеног, контролу финансијског пословања врши и интерна ревизија, која има задатак да независно од командовања или од других нивоа који врше ову контролу, изврши сагледавање стања пословања јединица и установа система одбране али ако установи недостатке нема право предузимања санкција против одговорног лица. Улога интерне ревизије је да установи проблеме и недостатке и предочи их наредбодавцу који ће на свом нивоу предузети мере да унапреди буџетско пословање своје организације.

Међутим, буџетско пословање система одбране није само ствар органа финансијске службе и органа логистике, не реализује се буџетско пословање искључиво кроз утрошак финансијских средстава, набавку добара, или кроз утрошак осталих ресурса система одбране, буџетско пословање се одвија у свим сегментима система одбране, где бораве људи и где се реализују задаци прописани годишњим планом рада и осталим актима којима се регулише живот и рад организационих делова система одбране.

Узимајући у обзир наведено, неопходно је успоставити систем финансијског управљања и контроле у јединицама и установама система одбране као системски приступ који ће обавезати све припаднике система одбране, без обзира на род, службу, вид или специјалност да управљају ресурсима одбране на ефикасан, ефикасан и економичан начин, о томе се информичу, подносе извештај претпостављенима и помажу им у управљању организацијом.

Систем финансијског управљања и контроле се састоји од: визије, мисије, кључних пословних процеса, листе пословних процеса, потпроцеса и активности пословног процеса са детаљним описом¹⁴⁶.

Визија представља обавезу корисника буџетских средстава да ресурсе одбране дугорочно планирају и реализују за потребе унапређења оперативних и функционалних

¹⁴⁶ М. Милуновић, Унапређење финансијског управљања и контроле у систему одбране, Војно дело број 4 од 2010. године, 258. страница.

способности својих организација уз неопходну примену управљања ресурсима кроз ефективност, ефикасност и економичност.

Мисија представља систематске активности на управљању ресурсима јединице, на које ће бити обавезани сви припадници и успостављено управљање ризиком пословања у функцији помоћи менаџменту система одбране.

Кључни пословни циљеви су системи интерних контрола који се спроводе политикама, процедурама и активностима, а које наредбом успоставља менаџмент јединице односно наредбодавац.

Главни пословни циљеви су:

- Пословање у складу са законима, прописима, уговорима и процедурама,
- Реалност и транспарентност финансијског пословања и извештаја да се зна где је утрошен сваки динар,
- Буџетско пословање засновано на принципима ефикасности, ефикасности и економичности
- Заштита тајности података, собзиром да се ради о војним подацима постоји обавеза заштите тајности војних података¹⁴⁷.

2.2. Контролно окружење, управљање ризиком и интерна контрола

Контролно окружење има задатак да се успостави позитивна атмосфера и односи поштовања и уважавања међу припадницима јединице. Циљ је да се изгради интегритет појединца у војном колективу и поштовање етичких принципа, примена кодекса части припадника Војске Србије у складу са традиционалним српским војничким вредностима, моралним врлинама, истрајности, пожртвованости, чојства и јунаштва, поштовања личности што представља универзалне вредности које стављене у функцију система финансијског управљања и контроле могу допринети буџетском пословању целокупног система одбране.

У буџетском пословању система одбране као и у пословању других организација јављају се проблеми и постоје ризици, ствар је у томе да не треба ризике схватати као претњу него као изазове да се унапреди пословање система одбране, па је неопходно управљање ризицима¹⁴⁸.

Неопходно је подмладити систем одбране али не у смислу довођења млађег кадра по годинама живота, него успоставити мере и процедуре које ће помоћи организацији да постане

¹⁴⁷ М. Милуновић, Унапређење финансијског управљања и контроле у систему одбране, Војно дело број 4 од 2010. године, 258. страница

¹⁴⁸ Holcombe R. (2006) *Public Sector Economics*, London: Pearson Education.

флексибилнија и тиме прилагодљивија на промене. Како тренутно ствари стоје стиче се утисак да систем одбране као једна велика, гломазна организација, која представља функцију од државног значаја, ипак одаје утисак старе организације, лако се може контролисати али није спремна да прихвати промене које се дешавају у окружењу и у свету.

Поред тога управљање ризиком је потребно предузети када се примети да су одређене контроле непотребне, јер не постижу никакву сварху а уводе се и појачавају контроле где је то потребно.

Приликом управљања ризицима, најважније је пре него што се дефинишу мере за стављање ризика под контролу, да се одреди ко је одговоран за управљање ризицима, односно кога ће наредбодавац одредити за ову сврху и ко ће да предузима мере у вези са тим.

Кораци у управљању ризиком су:

- Прво је неопходно установити и идентификовати ризик,
- Затим је неопходно извршити процену ризика и његовог значаја за организацију,
- Управљање ризиком се своди на успостављање тактике за стављање ризика под контролу,
- Преглед ризика представља ажурирање тактике управљања ризиком и евентуална дорада тактике у складу са новим ситуацијама¹⁴⁹.

Ризици који се јављају у јединицама и установама система одбране су таквог интензитета да могу угрозити финансијско и материјално пословање, па се циљано предузимају контроле материјалног и финансијског пословања ради предупредивања или у најгорем случају ублажавања последица ризичног случаја.

Ако дође до настанка проблема у функционисању материјалног и финансијског пословања, може се управљати и таквом ситуацијом, али са аспекта спречавања даље ескалације и предузимања хитних мера на отклањању недостатака.

У циљу управљања ризицима успостављени су стандарди за оцењивање ризика који се јављају у функционисању финансијског и материјалног пословања који се огледају у идентификацији ризика, њиховом мерењу и рангирању, анализи ризика у смислу утицаја на пословне процесе ради стицања рутине, препоруке за праћење ризика и формирање регистра ризика за сваки ризик.

Интерна контрола која се реализује у систему одбране има за циљ да унапреди економски начин размишљања у јединицама и установама система одбране и да обезбеди ефективност, економичност и ефикасност буџетског пословања.

¹⁴⁹ М. Милуновић, Унапређење финансијског управљања и контроле у систему одбране, Војно дело број 4 од 2010. године, 259. страница

Интерна контрола се реализује на основу улазних података које лица која врше ову контролу могу добити од стране одговорних лица у Рачуноводственом центру сектора за буџет и финансије Министарства одбране.

На основу ових улазних података лица која врше интерну контролу могу да се упознају са буџетским пословањем контролисане јединице или установе система одбране пре него што оду у контролу. На овај начин могу да дођу до података о реализацији финансијског плана, стању отворених ставки у финансијском књиговодству јединице и евиденцији хартија од вредности. Отворене ставке су незавршене финансијске конструкције за које је потребно додатно чињење да би се исте затвориле.

На основу ових почетних података лица из интерне контроле одлазе у јединице система одбране и врше контролу буџетског пословања која представља пресек или сагледавање стања после редовних контрола, односно на неки начин то представља ревизију буџетског пословања система одбране.¹⁵⁰

Свака контрола у систему одбране мора да има сврху, односно мора постојати већа корист од реализације контроле него што је учињена штета. Да би се организовала било која контрола, то подразумева утрошак ресурса, финансијских и материјалних, тако да је неопходно да користи и ефекти контроле буду већи од учињене штете која се огледа у утрошеним ресурсима за организовање контроле.

Према смерницама ревизије међународне федерације рачуновођа, систем интерне контроле обухвата контролно окружење, контролне поступке, план и организацију, као и све методе и поступке које је донело руководство правног субјекта као помоћ у управљању организацијом¹⁵¹.

Систем интерне контроле покрива све сегменте делатности конкретне организације и на тај начин организацију припрема и чини је јачом од конкуренције приликом надметања на тржишту.

Поред тога интерна ревизија обезбеђује интегритет пословних и рачуноводствених информација, спречавање грешака и злоупотреба, тачност и потпуност рачуноводствене евиденције, употребу међународних финансијских и рачуноводствених стандарда приликом евидентирања рачуноводствених података.

Интерна ревизија има можда и једну од најбитнијих улога а то је улога синергије, односно ствара се синергијски ефекат међу запосленима а то је много већи ефекат од простог

¹⁵⁰ Ognjanović, V. (2004) *Javne finansije*, Beograd: Vojnoizdavački zavod.

¹⁵¹ М. Милуновић, Унапређење финансијског управљања и контроле у систему одбране, Војно дело број 4 од 2010. године, 260. страница.

збира појединаца у колективу. Синергијски ефекат се постиже на тај начин што се сви припадници јединице без обзира на припадност роду, служби, виду или специјалности, чину, положају, полу или годинама живота, стављају у исту позицију по питању права и обавеза, одговорности и дужности, па према томе како се постављају приликом решавања радних задатака и третирају приликом остваривања привилегија.

На неки начин уз примене система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије остварује се контролни механизам који менаџменту даје пресек стања припадника јединице не само по питању радних квалитета, него људских и моралних снага, што је за менаџмент битнији података, од тога да ли је неко доставио неки извештај у складу са задатим роком.

Интерна контрола тера припаднике војне организације да сами себе контролишу, као и да контролишу своје колеге да не дођу у заблуду и начине свесну или несвесну грешку или злоупотребу. Овакав вид контроле је незаменљив и јефтин, нема трошкова за организацију и не може се поредити са неком организованом контролом која троши ресурсе, а питање је која је њена сврха. Сврха контроле треба да има неки ефекат, контроле треба предузимати ради унапређења суштине буџетског пословања а не ради задовољења форме.

Интерна контрола има задатака да спречава настанак штете на војној имовини и да чува војну имовину. Поред тога повећаће се ажурност буџетског пословања, рачуноводствене исправе ће се сачињавати у прописаним роковима што ће допринети ажурнијим књиговодственим подацима о стању и кретању покретних ствари у материјалном пословању, али ће допринети и ажурнијој изради финансијских рачуноводствених исправа у тренутку њиховог настанка.

Интерна ревизија је формирана у виду одсека на нивоу Министарства одбране и потчињена је директно министру одбране али има и паралелне везе са Државном ревизорском институцијом и Централном јединицом за хармонизацију односа.

Државна ревизорска институција је потчињена Народној скупштини Републике Србије, ради у складу са планом рада који потпише председник Народне скупштине, којој у складу са дефинисаним роковима подноси извештаје о раду.

На основу наведеног јасно је да интерна ревизија буџетског пословања система одбране у оквиру своје надлежности између осталог има обавезу да подноси извештај о ревизији пословања система одбране, који доставља министру одбране и Народној скупштини Републике Србије.

Интерне контроле су најбитније и најзначајније у оквиру контрола спровођења јавних набавки у систему одбране. Набавке добара, радова и услуга у систему одбране се реализују у

циљу прибављања разних средстава за потребе планирања одбране или редовно функционисање јединица и установа система одбране. За реализацију јавних набавки у циљу смањења појединачних цена добара и остварења уштеда, израђују се централни планови јавних набавки на нивоу система одбране, као и уговори и оквирни споразуми.

Приликом наведених поступака у систему одбране, да би се фирме јавиле на захтев за достављање понуда за набавку специфичних добара и услуга од фирми понуђача се захтева да приложе разне сертификате, одобрења, овлашћења која нису јефтина, веома су скупа, тако да неки понуђачи не желе да доставе понуду систему одбране јер их више кошта бирократска процедура него што би реално зарадили од набавке.

Овакве бирократске процедуре можда имају смисла код набавки значајних борбених система и борбене технике али нема разлога да се примењују за све набавке које покреће систем одбране.¹⁵²

Узимајући у обзир наведено, понуђачи који испуњавају услове по питању сертификата су велике фирме и имају монополизван положај у пословању са системом одбране јер знају да мање фирме не могу да задовоље тражене критеријуме и њихове понуде су карактеристичне по високим ценама по јединици робе као и по веома високим ценама на укупном нивоу.

Овде је лако увидети да је циљ био да се остваре уштеде, а у ствари је остварен губитак јер долази до непотребног расипања финансијских ресурса.

Ово је само последица која се у систему одбране јавља на више места, непотребно расипање свих доступних ресурса, материјалних, људских и финансијских, непоштовање економских принципа пословања, економичности, ефикасности и ефективности.

Узроци за напред наведено леже у непостојању менаџмента економских знања, менаџмента квалитета, менаџмента управљања ресурсима, непраћењу светских трендова у области економије.

У систему одбране је задржана пракса да један менаџер мора да има информације о функционисању сложеног система без делегирања менаџмента, одговорности и пословања. Симптоми старе организације су видљиви на сваком кораку, кад се каже „старе организације“ не мисли се на многогодишње постојање организације, него на неспремност да се претрпе промене да система одбране постане флексибилан на утицаје из окружења.

Неопходно је да се процеси, одговорност и менаџмент децентрализују, не треба један менаџер да има информације о целокупном систему, да одлучује и наређује. У сврху функционисања менаџмента система одбране школују се кадрови који иза себе имају

¹⁵² Shiller, J. R. (2006) *Irrational Exuberance*, New York: Random House.

дугогодишње искуство рада у овој организацији и имају ауторитет, знање и способност да изврше неопходне промене у циљу унепређења стања у систему одбране.

Интерне контроле у систему одбране имају тродимензионалну функцију: управљачку, административну и рачуноводствену¹⁵³. То значи да контроли подлежу команданти односно наредбодавци јединица, органи финансијске службе, логистике, правне службе, органи персоналне службе, оперативци, као и рачуновође, књиговође односно благајници.

2.3. Успостављање система интерне контроле

Како би се успоставио систем интерне контроле, неопходно је идентификовати, проценити, пратити и контролисати финансијске ризике. Менаџмент корисника буџетских средстава мора донети правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места.

Овим правилником мора се обезбедити да радна места буду систематизована на начин да осликавају реалне потребе организације и да су у функцији извршења задатака које је наредбодавац и виши менаџмент наменио за конкретну организациону јединицу система одбране.

Поред тога систематизација мора да осликава структуру по питању школе и стручне спреме, распона чинова, хијерархијску структуру и број година радног искуства.

Овај правилник је први писани документ у јединицама корисницима буџетских средстава које су предмет интерних контрола. Приликом писања овог правилника веома је битно дефинисати опис послова и карактеристичне ризике за свако радно место, као и степен одговорности са евентуалним поступцима за предупредивања злоупотреба и штета.

Руководилац корисника буџетских средстава, односно командант јединице или установе дужан ја да оформи комисију која ће бити задужена за успостављање система финансијског управљања и контроле. Комисија треба да буде састављена од лица широког спектра стручности која ће се бавити целокупним пословањем организационе јединице система одбране.

Поменута комисија ће израдити опис пословних процеса за свако радно место и припремити опис могућих пословних ризика, што треба да буде израђено на бази искустава свих који су радили на овим радним местима и то ће остати као стандардна оперативна процедура за извршавања задатака и решавање проблема.

Сачиниће и правилник о интерним контролама и нтерним контролним поступцима који обавезно мора да садржи: управљачке контролне поступке, административне контролне

¹⁵³ М. Милуновић, Унапређење финансијског управљања и контроле у систему одбране, Војно дело број 4 од 2010. године, 261. страница

поступке, рачуноводствене интерне контролне поступке, поступке процене ризика, поступке информисања, поступке комуникације и поступке надгледања¹⁵⁴.

Управљачки контролни поступци представљају процедуре које требају да опишу начин на који управљачке структуре реализују своје послове, односно требају да дају смернице за успешан менаџмент у организацијској јединици система одбране. То би требало да буде чек листа задатака које треба менаџер да изврши сваки дан у циљу унапређења пословања организације којом руководи, контроле непосредно потчињених лица као и сопствену контролу ради предупређивања сопствених грешака и злоупотреба. Ова процедура је предмет контроле материјално-финансијске инспекције инспектората одбране, интерне ревизије и претпостављених команди.

Административни контролни поступци представљају чек листу за самооцењивање и самоконтролу административних органа у посматраној јединици или установи. Административни органи су органи финансијске и правне сужбе и послови које они обављају нису директно везани са основним наменама јединица и установа система одбране, ови послови су у функцији подршке менаџменту за успешно управљање организацијом. Административни послови су повезани са поступањем по законима и прописима, транспарентним пословањем, утрошком финансијских средстава, односно пословима који подразумевају кривичну и материјалну одговорност менаџмента у случају злоупотреба положаја и овлашћења. У вези са тим је јако битно да и ове дужности буду на неки начин процедурално описане кроз чек листу како би административни органи на дневном нивоу могли да изврше самоконтролу односно процену сопственог рада и аутоматског исправљања евентуалних грешака.

Рачуноводствени интерни контролни поступци подразумевају процедуре за самоконтролу свих рачуноводствених послова који се обављају у систему одбране, почевши од највиших као што су контрола исплатне финансијске и материјалне документације у Рачуноводственом центру сектора за буџет и финансије Министарства одбране па до најнижих који се обављају у основним јединицама система одбране. Међутим како је рачуноводство у систему одбране на прагу да се осавремени у смислу да је у плану да се инсталира нови финансијско-рачуноводствени систем који ће бити у употреби у целокупном систему одбране и биће повезан интернетом, још више је неопходно имати рачуноводствене контролне поступке пре свега у основним јединицама система одбране. За сада је пракса да се интерна рачуноводствена контрола исплатне документације врши у Рачуноводственом центру сектора за буџет и финансије Министарства одбране, међутим када се уведе поменути рачуноводствени

¹⁵⁴ М. Милуновић, Унапређење финансијског управљања и контроле у систему одбране, Војно дело број 4 од 2010. године, 261. страница

систем, интерна контрола ће бити у надлежности јединица система одбране. На овај начин ће се обезбедити скраћење пута контроле исплатне документације, убрзаће се процес обраде и реализације налога за плаћање, јер ће налози бити плаћани на дневном нивоу, истог дана када су израђени, контролисани и послати на исплату. Овакви поступци ће у почетку смањити зарачунавање камата према добављачима, а убрзо и у потпуности искоренити непотребно трошење ресурса на плаћање камата и затезних камата јер се неће каснити у исплати обавеза и обавезе ће се плаћати на време у складу са уговорима и валутним клаузулама.¹⁵⁵

План да се уведе нови финансијско-рачуноводствени систем представља корак ка имплементацији менаџмента знања кроз иновације и осавремењивање процеса у систему одбране у циљу постизања конкурентне предности, економичности, ефикасности, ефективности, унапређења буџетског пословања и успешнијег управљања системом одбране.

Поступци процене ризика подразумевају да се за свако радно место изврши процена евентуалних грешака које могу да се десе у циљу да се сваки ризик предупреди и преокрене у корист менаџмента јединице, јер сваки изазов и претња ако се ставе у функцију реализације задатака и постизања циљева могу бити и шансе и успеси.

У светлу увођења новог финансијско-рачуноводственог софтвера у систему одбране, и пребацивања интерне контроле исплатне документације пре исплате на кориснике буџетских средстава, односно основне јединице система одбране, намеће се обавеза да се и за то изврши процена ризика. Нови ризици који се овде могу јавити су навика менаџмента система одбране да неко други врши интерну контролу исплатне документације, тако да сада када интерна контрола буде у надлежности менаџмента основних јединица, исти неће бити спремни на то јер не познају довољно прописе из области финансијског и материјалног пословања и закона о јавним набавкама.

У циљу имплементације менаџмента економских знања, управљачке структуре система одбране ће морати да се едукују из области економије, финансија и рачуноводства, буџетског пословања и књиговодства и тиме ће унапредити своја знања из управљања ресурсима одбране и унапредиће менаџмент одбране¹⁵⁶.

Информисање у процесу рада буџетских корисника је скуп поступака и процедура који подразумевају обавештавање (усмено и писмено) давање података, инструкција и информација са циљем постизања максималне ефикасности, ажурности и законитости у раду сваког

¹⁵⁵ Radić J. (2011) *Ekonomija rada i socijalna politika Evropske unije*, Subotica: Ekonomski fakultet u Subotici.

¹⁵⁶ Радосављевић Ж., Менаџмент знања, Центар за едукацију руководећих кадрова и консалтинг Београд 2008. године.

запосленог, као и доношење одговарајућих одлука и предузимање одређених мера од надлежних институција¹⁵⁷.

Поступци комуникација у оквиру јединица система одбране су уређени хијерархијским односом, линијом субординације и упутством за унутрашњу организацију јединица и установа где је прописана комуникација запослених која треба да буде у функцији извршења задатака и достизања планираних циљева.

2.4. Проблеми у функционисању финансијског управљања и контроле

Извештаји државне ревизорске институције о извршеној ревизији пословања субјеката јавног сектора Републике Србије, између осталог и Министарства одбране, говоре о великом броју пропуста у буџетском пословању контролисаних састава. Пропусти се огледају у недоследности у примени закона, правила и прописа, грешкама, а дешавају се и озбиљне злоупотребе.

Пракса је показала да је због ненаменског утрошка финансијских средстава и осталих ресурса у систему одбране неопходно увођење интерне контроле и да није довољно њено постојање, него је потребно обавезати менаџмент јединица организационих састава система одбране да пропишу систем финансијског управљања и контроле да га ставе у функцију унапређења стања у јединицама система одбране и да га институционализују.

Интерне контроле треба да стекну увид у ком је степену руководство јединице препознало ризике пословања, описало пословне процесе, да ли се циљеви јединице успешно постављају, да ли се успешно реализују и да ли се ресурси са достизање циљева економично троше.

Систем финансијског управљања и контроле није успостављен у свим организационим јединицама система одбране и не реализује се у складу са процедурама, неопходно је исти инсталирати у целокупној организацији, пратити одвијање процеса, остваривање циљева и унапређење стања буџетског пословања у јединицама.

Процедуре око успостављања система финансијског управљања и контроле се не израђују у виду писаних докумената, која ће организована у виду елабората и имати функцију наређења и процедура, јер оно што није написано и прописано у војној организацији, то и не постоји, па је неопходно све процедуре из делокруга успостављања финансијског управљања и контроле израђивати на папиру.

¹⁵⁷ Милуновић, М.. Унапређење финансијског управљања и контроле у систему одбране, Војно дело број 4 од 2010. године, 263. страница

Мањкавост досадшњих контрола у систему одбране је што су по инерцији усмерене на поштовање закона, правила и прописа а не на унапређење ефикасности, ефективности и економичности пословања. Као што је и раније било речи, суштина финансијског управљања и контроле је баш управо управљање ресурсима, односно штедња ресурса, њихов оптимални утрошак уз постизање резултата и квалитета пословања.

Појављују се и други проблеми као што су недовољна обученост органа финансијске службе за реализацију пројекта успостављања новог финансијско-рачуновдственог система јер људство није довољно обучено за рад у програму а негде постоје и техничко-технолошки и информатички као и персонални проблеми, који се огледају у недовољној техничкој опремљености корисника за инсталирање система, а делом и непостојање органа финансијске службе који би се бавили овим пословима.¹⁵⁸

Процес увођења интерних контрола у јавном сектору Републике Србије је обавеза која је преузета у склопу процеса приступања Европској унији што ће бити и предмет скрининга односно сагледавања стања испуњености обавеза у оквиру овог процеса.

По угледу на земље које су чланице ЕУ, Републике Србија је формирала Државну ревизорску институцију и Централну јединицу за хармонизацију односа, што је била и обавеза Републике Србије у току преговора за чланство у ЕУ. Државна ревизорска институција функционише по налогу Народне скупштине Републике Србије и скупштини подноси извештај о раду. Има задатак да врши ревизију пословања организација по налогу скупштине, али нема мандат да извршава санкције, то треба да врше руководиоци организација које су предмет ревизије. У контексту наведеног у свим сегментима јавног сектора па и у систему одбране су оформљени одсеци за интерну ревизију који имају задатак да врше ревизију пословања у својим надлежностима¹⁵⁹.

2.5. Функционисање финансијског управљања и контроле у систему одбране

Свака јединица и установа система одбране има своју специфичну намену, али оно што је заједничка особина целокупног система одбране је организација рада која мора бити у складу са визијама менаџмента. Управљачке структуре морају предложити оно што ће се радити у будућности на основу искустава онога што се тренутно збива. Функционисање јединица система одбране у контексту одговорности карактерише се:

¹⁵⁸ Ostrom, E. (2006) *Upravljanje zajedničkim dobrima*, Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.

¹⁵⁹ М. Милуновић, Унапређење финансијског управљања и контроле у систему одбране, Војно дело број 4 од 2010. године, 268. страница

- Функционисањем у дослуху са законима, правилима и прописима, уговорима и осталим организацијским документима из делокруга буџетског пословања система одбране,
- Реалност, транспарентност и интегритет финансијских и рачуноводствених извештаја,
- Домаћинско управљање ресурсима (ефективност, ефикасност и економичност),
- Спречавање отицања тајних војних података.

Менаџмент система одбране је одговоран за стање у финансијском и материјалном пословању у систему одбране, а команданти, односно менаџмент одбране који су у ставри наредбодавци корисника буџетских средстава одговорни су сваки појединачно за организационе целине система одбране којима управљају, али имају и друге сегменте одговорности, па су самим тим одговорни за функционисање јединице у целини.

Финансијска служба у систему одбране обавља формалну, суштинску контролу, односно контролу законске исправности, комплетности, рачунске тачности финансијских рачуноводствених исправа које представљају финансијску и материјалну документацију о насталим финансијским, рачуноводственим и материјалним пословним променама на финансијским средствима и покретним стварима.

Органи финансијске службе финансијске, материјалне и рачуноводствене исправе контролишу на начин да их оверавају са потписом и датумом, некада се користио и печат „нашао исправно“ али како више печати нису обавезни, довољан је потпис и датум.

Уколико органи финансијске службе приликом контроле финансијске, материјалне, рачуноводствене и исплатне документације установе да иста није у складу са законима, правилима, процедурама и прописима, да није рачунски тачна или да постоји нека друга радња, кривотворење изли злоупотреба, овакве исправе не оверава и враћа их на исправку и дораду органу који их је израдио.

Свака пословна промена на имовини, ресурсима, финансијским и материјалним, на покретним стварима, подразумева израду рачуноводствене исправе у року од два дана од настанка пословне промене.¹⁶⁰

Када органи финансијске службе врате неисправну рачуноводствену исплатну документацију на дораду и исправку због нетачности, грешке или неисправности, орган који треба да изврши исправку поменуте документације, има рок од два дана да изврши исправке. Уколико се исправна финансијска документација не достави на контролу у року од два дана

¹⁶⁰ Milojević, A., Trklja, M.(2000) *Javne finansije*, Srpsko Sarajevo: Ekonomski fakultet.

орган финансијске службе писмено упозорава наредбодавца и обавештава га о природи настанка неисправности рачуноводствене документације и даје објашњење на који начин грешка може да се отклони.

Уколико наредбодавац понови наредбу да се неисправна документација ипак реализује, обавеза органа финансијске службе је да о томе начини службену забелешку и обавести претпостављени орган, који ће формирати комисију, утврдити околности у вези са спорном документацијом и донети одлуку на који начин ће се решити овај проблем.

Систем интерних контрола у систему одбране уведен је као обавеза јединица и установа да извршавају задатке из делокруга финансијског управљања и контроле и дат је у надлежност органима финансијске службе.

Саставни је део контрола усаглашености са законима, правилима и прописима, контрола оперативних и функционалних способности јединица, контрола материјалног и финансијског пословања и других контрола које се организују и спроводе у систему одбране.

Поред финансијске службе у систему одбране и органи логистике су по природи посла уско везани за ефикасност, економичност и ефективност управљања ресурсима одбране и укључени су у систем финансијског управљања и контроле јер израђују део документације као што су опис пословних процеса, ризици којима су изложени органи логистике, процене могућих уштеда материјалних ресурса.

Контроле које се спроводе у систему одбране су вишедимензионалне, али се недовољно спроводе, теме које су предмет контроле су актуелне и добро су одабране али нису све контроле исте, условљене су величином контролисаног састава, задацима које контролисани састав реализује, структуре, живота и рада контролисаног састава, организације и функционисања шеме логистике и финансијске подршке, ниво попуњености кадром и нивоом оспособљености кадра.¹⁶¹

Као резултат контрола које се спроводе у систему одбране, према прописима у систему одбране израђује се наређење са конкретним мерама, роковима, начинима извршења и носиоцима извршења задатака на отклањању недостатака. Контролисани састав када добије наређење за отклањање недостатака, приступа извршавању задатака на отклањању недостатака у складу са задатим роковима. По завршетку овог посла, команди која је извршила контролу, доставља се извештај о реализованим мерама са контроле и контролисана јединица формира елаборат контроле као писани доказ за отклањање недостатака. Приликом било које следеће

¹⁶¹ Mishkin, F. Eakins, S. (2005) *Finansijska tržišta i institucije*, Zagreb: Mate.

контроле, прва питања се односе на отклоњене недостатке са претходне контроле и ту се процес контроле у систему одбране завршава.

3. УПРАВЉАЊЕ БУЏЕТСКИМ ПОСЛОВАЊЕМ СИСТЕМА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

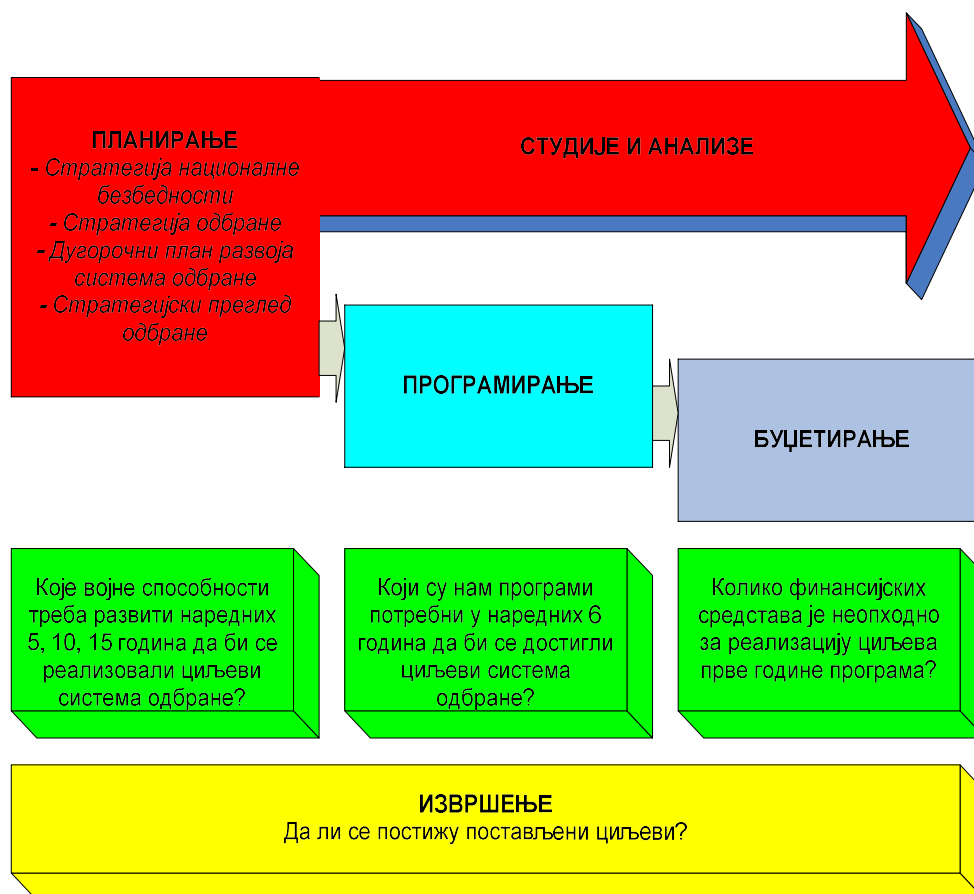
3.1. Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (ППБИ)

Планирање је прва етапа у новом систему који преузима циљеве из стратегијских докумената, односно служи да испланира достизање стратешких планова и државних дугорочних интереса на изградњи и јачању одбрамбених капацитета земље. Израда дугорочних планова на припреми и изградњи одбране земље укључује дубљу анализу политичке и економске ситуације, као и обавештајно-безбедносне ситуације у окружењу и свету и процену ризика и претњи којима је земља изложена. Када се сво ово узме у обзир мора се јасно дефинисати које су то способности које оружане снаге морају да развију.

Програмирање представља средњорочни процес који траје три године за разлику од ранијег периода када је трајао шест година. Служи да дугорочне циљеве и задатке из дугорочних планских докумената преточи у главне програме, програме, пројекте, задатке и активности у циљу достизања дугорочних циљева разрадом кроз средњорочне циљеве у складу са доступним ресурсима.

Буџетирање је у ствари додељивање финансијских средстава постављеним задацима и активностима на достизању циљева, а новчана средства служе као механизам за реализацију поменутих задатака и активности.¹⁶² Програмско буџетирање је помогло да повеже достизање резултата са висином одобрених финансијских средстава, што је у функцији квалитетног сагледавања целокупног стања одбране и презентовања овог стања од стране менаџмента одбране државном руководству земље.

¹⁶² Smith, B. P. Max-Neef, M. (2012) *Raskrinkana ekonomija. Od moći i pohlepe do suosjećanja i zajedničkog dobra*, Zagreb: Izvori.



Слика 6. Приказ процеса планирања, програмирања, буџетирања и извршења.

Извор: Ковач, М., Стојковић, Д., Стратегијско планирање одбране, Војноиздавачки завод, Београд, 2009. године. стр. 446.

Извршење представља последњу етапу у функционисању програмског планирања али не и најмање важну фазу. У досадашњем функционисању програмског планирања ова фаза није била довољно објашњена и разрађена, односно није јој посвећено довољно пажње, што је довело до настанка непотребних трошкова на многим местима и неекономског понашања припадника система одбране, а посебно је то велики проблем приликом извршења одбрамбеног планирања где је веома битно понашање у складу са економским принципима што је пракса у економски развијеним земљама. О проблемима који настају у фази извршења биће више речи у наставку ове дисертације, унапређење програмског буџетирања а тиме и уопште унапређење буџетирања система одбране могуће је остварити кроз реформу фазе извршења на потпуно

савремен и модеран начин увођењем дигитализације и аутоматизације у финансијско-рачуноводствене системе.

3.2. Анализа одбрамбеног планирања

Одбрамбено планирање као термин постоји у нашој литератури и пре увођења система планирања, програмирања, буџетирања и извршења (ППБИ). Планирање као почетна фаза одбрамбеног планирања је веома битна јер се константно одвија без прекида током целокупног процеса ППБИ. Планирање је фаза која је хијерархијски на највишем нивоу јер полази из стратегијских докумената система одбране. Планирање је поступак којим се дефинишу оквирни задаци на достизању циљева и задатака одбране, а тек касније разрадом ових задатака у фази програмирања се операционализују конкретнији задаци на извршавању програма и достизању циљева.¹⁶³

Планирање је битна фаза процеса ППБИ, гледано и из угла да из ове фазе полазе следеће фазе програмирање и буџетирање, а без добро дефинисане почетне фазе не могу ни остале фазе да се развију на адекватан начин који ће бити у функцији припреме државе за одбрану.

3.3. Одбрамбено планирање као континуирани процес

Планирање је процес заснован на моделу од циља ка ресурсима, што значи да не можемо себи дозволити да не знамо у сваком тренутку шта су нам циљеви како бисмо израдили план ангажовања расположивих ресурса за достизање тих циљева. Планирање мора бити засновано на економским принципима како бисмо могли најтачније извагати однос између постављених циљева и доступних ресурса у сврху постизања оптималних резултата.

Одбрамбено планирање је специфичан процес који није зависан само од финансијских ресурса. Овде је потребно упрегнути све могуће државне капацитете, одбрамбену индустрију, односно сопствену производњу наоружања и војне опреме, а такође и набавке из иностранства, како би се квалитетно припремиле оружане снаге за извршавање задатака у сложеним и екстремним условима. То значи да се у току планирања морају размотрити све могуће опције и у складу са доступним ресурсима и одређеном временском периоду донети најбоље одлуке чије извршење ће на најбољи начин допринети постизању зацртаних циљева.

¹⁶³ Šimović, J., Šimović, H. (2006) "Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije", Zagreb: Pravni fakultet.

Планирање је одлучивање између више понуђених опција, као и редоследа примене одређених фаза у реализацији задатка, што све треба да доведе до остваривања постављених циљева.¹⁶⁴

Планирање има циклични ток који непрестано траје. Планирање почиње предикцијом могућих резултата, затим се одлучује за један од више понуђених курсева акције и крај се огледа у праћењу и извештавању постигнутих резултата. Увек постоји бојазан да се донесе погрешна одлука која ће имати далекосежне негативне последице на дужи рок. Због тога процес планирања има своје снаге и слабости, као и шансе и претње, па је потребно у вртлогу свих тих информација донети одлуку која ће бити заснована на реалним претпоставкама како би се донела ваљана одлука која у будућности може значити и заштиту људских живота. Циклична природа одбрамбеног планирања је приказана на слици 7.



Слика 7. Цикличност одбрамбеног планирања

Извор: Тодоровић Ј., Ђуричин Д. и Јаношевић С.: Стратегијски менаџмент, Институт за тржишна истраживања, Београд, 1997. године, стр. 33.

Процес одбрамбеног планирања се разликује у односу на планирање у другим организацијама. У сваком систему планирање је повезано са менаџментом организације, рачуноводством, финансијама, информацијама али у одбрани планирање је засновано на командовању, једностарешинству, субординацији и војној хијерархији. Стимулисање људи функционише на другим принципима, доделом медаља и признања, што често има већи морални утицај на запослене него новчано награђивање. Такође многе касарне носе називе истакнутих припадника Војске Србије који су положили своје животе на олтар отаџбине, тако да свако има моралну обавезу према овим лицима када извршава задатке у објектима који носе имена ових народних хероја. Одбрамбени систем планирања заснован је на функционалној хијерархији и централизованом контроли.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, Mate Zagreb, 2008. str. 229-231.

¹⁶⁵ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, Mate Zagreb, 2008. str. 229-231.

У савременом начину пословања одбрамбено планирање мора да се ухвати у коштац са модерним начином управљања људима. Савремени систем управљања запосленима подразумева употребу емоционалне интелигенције и примену стратегије савременог пословања. Када се доносе тешке одлуке и велики резони запослене о томе треба благовремено и на пригодан начин обавестити, увек када се начини грешка, треба је признати пред свим запосленима, али и показати спремност да се грешка отклони и започне посао из почетка. У функционисању великих организација постоје силни проблеми и велики изазови, менаџмент треба да буде узор својим запосленима, емоције треба показати само онда када се тиме постиже жељени ефекат. Највредније треба јавно награђивати јер ће то позитивно деловати на остале запослене, а најслабије раднике треба охрабривати на акцију и да крену напред. Треба ослушкивати емоције својих запослених, узети емоције у своје руке и каналисати их у смеру који одговара организацији и који ће обезбедити да систем напредује.

Лидерска позиција у свакој организацији је најбитнија. Лидер мора бити спреман на многе недаће и проблеме, мора имати „отворена врата“ за проблеме својих запослених. Није увек лидер највећи стручњак у одређеној области, менаџер односно лидер успешне организације не мора да буде стручњак из одређених делатности али мора да организује запослене и да њима управља на савремен начин. Мора да поведе људе за собом, а то није лако, управљачке способности подразумевају да лидер има многе врлине. Почевши од моралних вредности, преко људских и других квалитета, мора да познаје породично стање и здравствено стање својих запослених и да их разуме. Правом лидеру ће запослени бити верни и одани не само у радно време, него у свако доба, желеће да уложи напор да унапреде своју организацију. Свако од запослених ће у слободно време размишљати о реализованим задацима у току радног времена, да их анализира и увиђа шта је добро урађено а шта погрешно, па ће то следећег радног дана да исправи.

Лидер треба да врши предикцију будућег стања, а то се не може ако се не зна прошлост, тако да се ова искуства искористе као механизам у спровођењу анализа у функционалном смислу.¹⁶⁶ Ако се адекватно предвиди будућност, могу се коришћењем лидерских способности предупредити негативне одлуке и ефикасном употребом ресурса остварити оптимални резултати.

Менаџмент система одбране треба ба примени ове савремене методе управљања сложеним организацијама, где ће се применити децентрализованост у доношењу одлука, јер

¹⁶⁶ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, Mate Zagreb, 2008 str. 321-327.

савремени трендови показују да не може један човек донети правилну одлуку на свим нивоима, па треба препустити да на сваком нивоу искусни у одређеним областима доносе одлуке за свој делокруг посла. Ако се на одређеним позицијама у систему одбране налазе искусни људи, који су те позиције завредили својим радом и квалитетом, треба имати поверења у њих, треба им препустити и одлучивање у својим ресорима. На овај начин се постиже већи квалитет и чврстина колектива који мора бити заснован на поверењу, одговорности, дисциплини и упорности у извршавању циљева и планова.

На сваком нивоу у некој организацији мора да постоји подела рада, кодекс понашања и мора постојати образац деловања како би се планирани задаци и циљеви могли остваривати. Планови и циљеви морају бити реално испланирани, у складу са поделом рада сваки запослени мора дати максималан напор на свом радном месту како би укупном синергијом дали новостворену вредност. Стратешки циљеви се остварују чврстином, упорношћу, свакодневним прегалаштвом свих актера, правилним лидерством и када се остваре стратешки циљеви и планови мора се одати признање свим запосленима а понајвише онима на најнижим позицијама.¹⁶⁷ Сваки резултат је подложен оцени успешности, послове одбрамбеног планирања је потребно константно подвргавати оваквом оцењивању јер само они послови који су константно праћени у току реализације, где је вршено исправљање и корекција доводе до постизања циља уз потребан квалитет.

Када се задају стратешки циљеви то представља стратешко планирање које је битно за систем одбране, али је то висок ниво који се може реализовати само уз константно праћење и усмеравање тактичких циљева и задатака. Постављање задатака пред јединицу, њихово праћење и извршавање је тактички циљ и задатак. Успешним извршењем свих ових тактичких циљева и на крају њиховом синергијом долази се до нове вредности која се зове унапређење одбрамбеног планирања система одбране.

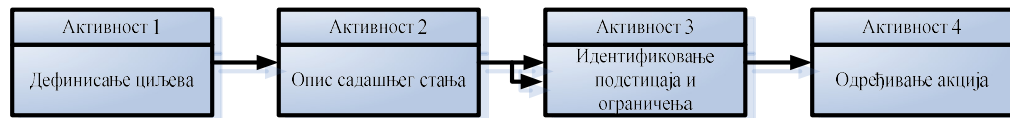
3.4. Функционисање одбрамбеног планирања

Како у другим организацијама тако и у систему одбране приликом реализације одбрамбеног планирања, предикција будућих догађаја је велика вештина, а да би се предупредила будућност треба је изумети. Због ове чињенице, и због изазова и претњи са којима се систем одбране суочава најбоље је претпоставити односно изумети будућност која

¹⁶⁷ Тодоровић Ј., Ђуричин Д. и Јаношевић С.: Стратегијски менаџмент, Институт за тржишна истраживања, Београд, 1997. године, стр. 34-40.

евентуално може да се деси. У одбрамбеном планирању често се дешавају изненађења и непредвиђене околности, зато систем одбране мора бити кадар да одмах изради план да превазиђе ову ситуацију. Одбрамбено планирање је процес који се састоји од следећих активности (Слика 8), као што су:

1. Успостављање циљева,
2. Дефинисање тренутног стања,
3. Дефинисање снага, слабости, шанси и претњи,
4. Дефинисање курса акције.



Слика 8. Активности процеса планирања

Извор: Тодоровић Ј., Ђуричин Д. и Јаношевић С.: Стратегијски менаџмент, Институт за тржишна истраживања, Београд, 1997. године стр. 35.

Одбрамбено планирање не може да функционише без успостављених циљева. Одбрамбено планирање почиње дефинисањем стратешких циљева и задатака. Одређивањем стратешких циљева који су оквирни јер се односе на дужи период, морају се дефинисати и ресурси који су такође оквирни, али се даљом разрадом долази до јасног циља и јасније слике о потребним ресурсима. Сви успостављени циљеви морају бити поређани по приоритету по коме ће и бити извршавани иначе ће доћи до непотребног губитка ресурса.¹⁶⁸

Како је било речи раније, функционисање организације зависи од лидерских способности њеног наредбодавца, у складу са овим становиштем се може и дефинисати одређивање циљева организације. У складу са лидерским способностима наредбодавца, могу се дефинисати циљеви организације или се од тога зазире из раличитих разлога.¹⁶⁹ Управљачке структуре у систему одбране могу бити не заинтересоване да успоставе резервне циљеве своје организације. Када се дефинишу циљеви и резервни циљеви, онда се и сноси одговорност за њихов неуспех, за овакав сценарио многи нису спремни. Бирокуратске елите нису спремне на ризик, немају предузетнички дух, реализују само задатке који према свим показатељима

¹⁶⁸ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: Стратегијски менаџмент, Мате Загреб, 2008. године, стр. 27-32.

¹⁶⁹ Тодоровић Ј., Ђуричин Д. и Јаношевић С.: Стратегијски менаџмент, Институт за тржишна истраживања, Београд, 1997. године стр. 35-40.

сигурно успевају. Често се страх од непредвиђених околности јавља код оних лидера који су нови на својим дужностима, не познају процес рада и не познају запослене и окружење у ком се налазе.¹⁷⁰ Зато је најбоље извршити SWOT анализу односно упоредити снаге и слабости са шансама и претњама. Такође, основни постулат функционисања војне организације је вера у људе и самопоуздање, у супротном долази до отказа у извршавању задатака.¹⁷¹

Циљеви који су се у ранијем периоду дефинисали кроз дугорочна планска документа као што је дугорочни план развоја система одбране рађени су у складу са одлукама Народне скупштине Републике Србије да издвајања за потребе финансирања одбране буду 2 % од БДП-а. Како у ранијем периоду није било довољно новчаних средстава држава је издвајала колико је била у могућности а то је 1,5 % од БДП-а. У последње време се ова пракса мења тако да су сада издвајања за одбрану око 1,9 % БДП-а. Ово је пример раскорака у дефинисању стратешких циљева, као што је било речи, будућност се мора предвидети и дугорочни планови се морају што тачније планирати. Одбрамбено планирање у великој мери зависи од новчаних средстава која ће бити опредељена за финансирање одбране, а раније је тешко било предвидети колика ће бити издвајања за одбрану, тако да је неопходно имати и резервне планове.

Кроз одбрамбено планирање треба да се сагледа садашње стање, да се испланира начин реализације циљева као и недостајући ресурси за реализацију и достизање планираних циљева.¹⁷² Само на бази анализе садашњег стања могуће је предузети одговарајуће акције. Лидери који имају способност да сгледају садашње стање и прошло стање, имају и способност да виде будућност, а потребне податке добијају од запослених на одговарајућим дужностима.

У сваком планирању па и у одбрамбеном планирању увек недостају ресурси за успешну реализацију свих планираних циљева. Зато је неопходно све задате циљеве успоставити тако да се извршавају по приоритету, да се јаз у недостатку финансијских средстава смањи кроз приоритетно извршавање планираних задатака. Одбрамбено планирање ће бити ефикасније ако његови креатори имају свест о потреби економског начина размишљања. Када се ефикасно успостави хијерархија циљева они се извршавају по приоритету, а извршавање циљева на овај начин потпомаже достизању општег циља, тако да се на крају може претпоставити да реализација небитних циљева који немају висок ниво

¹⁷⁰ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, Mate Zagreb, 2008. godine str. 31.

¹⁷¹ Тодоровић Ј., Ђурићин Д. и Јаношевић С.: *Стратегијски менаџмент*, Институт за тржишна истраживања, Београд, 1997. године, стр. 35.

¹⁷² Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, Mate Zagreb, 2008. godine str. 89-98.

приоритета на крају крајева није ни потребна јер би утрошак финансијских средстава за њихову реализацију био неекономичан а они не доприносе достизању крајњег циља.

Економска снага земље зависи од много фактора, али без јаке националне економије немогуће је обезбедити стабилност друштвено-економског система и потребне ресурсе за припрему одбране земље. Због тога је неопходно да Влада Републике Србије предузима кораке на јачању економске стабилности земље порасту директних страних инвестиција и константном расту БДП-а. У таквој ситуацији могуће је вршити предикцију будућег стања без бојазни да неће бити довољно ресурса за јачање одбране земље.

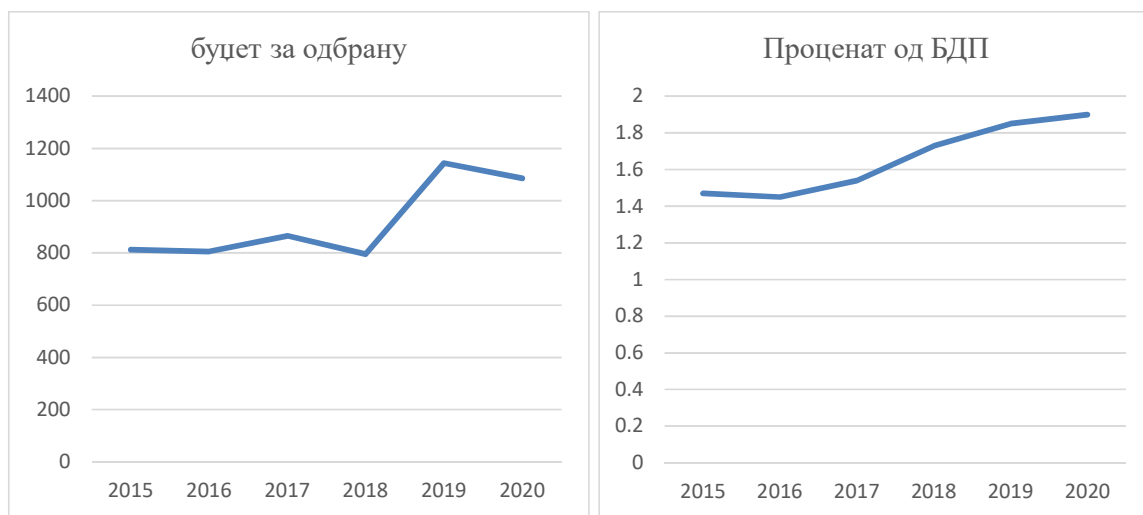
У табели и дијаграмима може се видети пораст буџета за одбрану у периоду од 2015. до 2020. године, који се кретао од 813 милиона евра до 1 милијарде и 86 милиона евра. Такође се може видети и пораст издвајања за одбрану у % од БДП-а који се у посматраном периоду кретао од 1,47 % до 1,90 %.

Табела 7. Буџет за одбрану по годинама у проценту од БДП-а

Буџет за одбрану по годинама у проценту од БДП-а						
у милионима евра						
година	2015	2016	2017	2018	2019	2020
буџет за одбрану	813	806	865	795	1.144	1.086
Процент од БДП	1,47	1,45	1,54	1,73	1,85	1,90

Извор: истраживања докторанда приступ сајту: tradingeconomics.com приступљено 29.01.2022. године.

Графикон 1. Буџет за одбрану по годинама у проценту од БДП-а.



Извор: истраживања докторанда приступ сајту: tradingeconomics.com приступљено 29.01.2022. године.

Када имамо више опција односно курсева деловања, а сваки од њих је везан за ресурсе, материјалне, људске и финансијске у датом тренутку одлучујемо се за најповољнији, који представља најбољу, односно оптималну комбинацију свих инпута и то представља најбољу одлуку која ће нас довести до крајње жељених резултата.

Често у одбрамбеном планирању у систему одбране приликом одабира курсева акције, а избор је заснован на задацима који су приоритетно поређани, донесемо најбољу оптималну варијанту, то значи у пракси да смо се одлучили за финансирање највиших приоритета а за остале ако буде преостало новчаних средстава¹⁷³. За оне задатке за које не буде новчаних средстава од њих се одустаје јер нису у приоритету, њихово финансирање било би расипање ресурса и на њих се заборавља. Међутим у одређеном тренутку у дугорочном или средњорочном планском периоду ако се појави потреба због обавеза припремања одбране да се реализују ови задаци, који су првобитно били одбачени, може се приступити и њиховој реализацији ако се обезбеде ресурси јер у сваком случају постоји сценарио односно разрађен план за њихово активирање.

Међутим није неопходно нужно да се понашамо на претходно наведен начин. У последње време је пракса у одбрамбеном планирању у систему одбране Републике Србије, како

¹⁷³ Cheng, G (2014) Data envelopment analysis, Intellectual Property Publishing House Co. Ltd. Beijing,

је то и иначе пракса у економски развијеним земљама западне Европе да се дефинишу задаци по приоритету али да се сви реализују. Наравно овде је присутан утицај највиших државних органа који када дође тренутак да се мора интервенисати, испоље свој утицај, обезбеде се потребна новчана средства и реализација задатих циљева иде својим током.¹⁷⁴

Програмско буџетирање је уведено да унапреди систем одбрамбеног планирања, процес планирања и извршења су константни и трају током целокупног поступка одбрамбеног планирања, док програмирање и буџетирање имају епизодне улоге и појављују се само кад је њихово време. Међутим фаза извршења као што је било речи није довољно разрађена и постоји велики простор за њено унапређење, тим пре што се у континуитету појављује, описује овај поступак, утиче и на све остале фазе. Како би унапредили буџетирање система одбране, а тиме и одбрамбено планирање мора се унапредити фаза извршења која потпомаже побољшању функционисања свих фаза ППБИ, смањењу трошкова, повећању ефикасности извршења задатака и јачању одбрамбених капацитета Републике Србије за извршење мисија и задатака Војске Србије.

3.5. Управљање финансијским ресурсима одбране

Одбрамбено планирање подразумева дефинисање дугорочних циљева чијим се извршењем систем одбране доводи у стање спремности да се одбрамбени капацитети ставе у функцију одбране земље. Услов де се све наведено реализује јесте постојање ресурса како људских, материјалних, тако и финансијских. Доступни ресурси нису неисцрпни па се морају употребљавати крајње рационално. Утрошак финансијских ресурса за циљ мора имати видан напредак, који се огледа у постизању максималних резултата са минималним утрошком финансијских средстава¹⁷⁵. У оквиру одбрамбеног планирања извршавању задатака треба приступити крајње одговорно, рационално, визионарски, смањивати непотребне трошкове и трудити се да резултат буде постигнут на опште добро свих припадника система одбране. Припадници система одбране у току школовања на војним школама полажу заклетву, што има улогу јачања колектива, дисциплине, моралне чврстине, принципијелности и привржености извршењу свих одбрамбених задатака који се пред нас поставе. Постоје задаци чије извршење не изискује утрошак финансијских ресурса али подразумева утрошак људских или материјалних ресурса. Ако се заклетва полаже у функцији стављања људских ресурса на располагање одбрамбеном систему, онда то може бити случај и са финансијским ресурсима.

¹⁷⁴ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, Mate Zagreb, 2008. godine str. 321-327.

¹⁷⁵ Gaughan, P., A. (2004) *Mergers, Acquisitions, and Corporate Restructurings*, New York: Wiley.

Често се у систему одбране част припадника оружаних снага огледа у извршавању неких задатака на терену, али је још више потребна доследност, част, патриотизам и дисциплина у ангажовању финансијских ресурса у одбрамбене сврхе.

Процес планирања у савременим организацијама које не морају бити у функцији одбране неке земље, заснован је на темељним анализама, окружења, тренутне ситуације, способности, снага, слабости, шанси, претњи и циљева које треба поставити и достићи. На основу овако сагледане ситуације, тимови људи раде на изради стратегије које ће се сви придржавати свугде и на сваком месту. Сви механизми који се користе у војним срединама на изради планова и доктрина одавно нису више само војни, велики конзорцијуми предузимају мере које подсећају на војну доктрину, једино што су задржали од раније је штедња, ефикасност, ефективност и поштовање економских принципа. Ово је доказ да је економија основна формула функционисања људског друштва, а систем одбране треба да научи ову формулу од великих и успешних светских фирми чији је БДП већи од БДП-а неких држава.

Приликом израде планова у оквиру одбрамбеног планирања треба се придржавати тога да планови буду састављени из следећих делова:¹⁷⁶

- Морају имати циљеве које треба достићи,
- Неопходно је да постоје познате активности које ће се реализовати што представља достизање циљева корак по корак,
- Мора се знати ко ће извршавати поменуте активности,
- Потребно је дефинисати на који начин ће се извршити активности,
- Дефинисати место где ће се спроводити активности,
- Морају бити одређени рокови у којима ће се извршавати активности,
- Морају се дефинисати ресурси који ће бити употребљени за достизање циљева
- Успоставити систем провере успешности извршења циљева.

У току процеса планирања врши се усклађивање могућности извршења задатака односно достизања циљева са расположивим финансијским ресурсима. У ранијем периоду приликом израде средњорочног плана када се дефинишу финансијски ресурси за реализацију задатака којима се достижу циљеви углавном се у том средњорочном периоду дешавало да се ревидирају финансијска средства у смислу да се иста смањују због њиховог недостатка што је за последицу имало одустајање од неких циљева одбране. Међутим у последњим средњорочним плановима догађа се да се исти ревидирају јер су одобрена додатна новчана

¹⁷⁶ Ковач, М., Стојковић, Д., Стратегијско планирање одбране, Војноиздавачки завод Београд, 2009. године, стр. 371.

средства па се извршавају и они циљеви нижег приоритета од којих је требало да се одустане. Када се врши ревидирање планова, то није само случај са ревидирањем циљева, него се ревидирају и ресурси, задаци активности, мењају рокови и раде се друге активности у сврху израде добрих и употребљивих планова.¹⁷⁷ Све ово се врши због следећих активности:

1. Често се анализира обавештајно безбедносна ситуација у земљи и свету па се у складу са тим дефинишу мисије Војске Србије и безбедносна политика,

2. Планови се мењају због недовољности финансијских средстава у средњорочном року за извршавање задатака до чега долази због недовољно расположивих средстава или се мењају да би се испланирала већа новчана средства за одређене циљеве када их владајућа гарнитура препозна као битне за одбрану.

Планирање може бити ограничено временским роком, па се према томе дели на дугорочно, средњорочно и краткорочно.

Дугорочно планирање је одређивање дугорочних циљева развоја одбране а да би се ови циљеви постигли морају се успоставити дугорочни планови. Дугорочни циљеви представљају политички приказ изгледа система одбране, који су дефинисале владајуће елите у складу са проценом безбедносне ситуације, са безбедносном политиком коју заступају и у складу са потребама и способностима које систем одбране треба да развије. Дугорочни циљеви су оквирни али планирање треба да буде јасно дефинисано корак по корак, такође и потребни ресурси морају да буду уграђени у планове. Како је дугорочно планирање комплексан задатак неходно је да у ову активност буде укључен велики број лица из различитих области што му даје интердисциплинарни карактер.

Задатак дугорочног планирања је успостављање што реалнијих циљева, познавајући претходно и садашње стање, стремљења и политику државе. То није лак посао јер када се израде дугорочни планови и поставе циљеви на основу извршених свих стручних анализа и експертиза у дугом року а у овако турбулентним временима изазови су велики па је очекивано да се десе непредвиђене промене. Због тога је битно да се извршиоци дугорочних планова држе задате стратегије на достизању постављених циљева током целокупног рока трајања овог дугорочног плана.

Дугорочним плановима обезбеђују се могућности да систем одбране на дужи рок развија одређене способности. Може се рећи да дугорочни планови и дугорочни циљеви представљају инвестиције у погледу способности које је систем одбране развио, узимајући у обзир ресурсе

¹⁷⁷ Robbins S. , Coulter M., Management, 9th edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2007. year, стр. 160.

који су уложени у то. Међутим, дугорочни планови се не извршавају без средњорочних планова, који су доста конкретнији у дефинисању циљева и морају бити прецизнији у дефинисању потребних ресурса.

Средњорочно планирање је дефинисање циљева и планова који ће се реализовати у средњорочном планском периоду. Средњорочни циљеви вуку своје корене из дугорочних циљева, односно они представљају операционализацију извршења дугорочног циља у средњорочном планском року. Средњорочни планови се израђују на нивоу свих организационих састава система одбране, где се дефинишу задаци на достизању средњорочних циљева а тиме и дугорочних циљева. Поред тога дефинишу се и финансијска средства потребна за њихову реализацију. Моћ креирања и лимитирања средњорочних планова у смислу одређивања колико ће ко добити финансијских средстава имају носиоци функција, који имају лимите по контима економске класификације. Сваки носилац функције у систему одбране одговоран је за достизање дугорочних и средњорочних циљева кроз реализацију финансијских средстава из надлежности своје функције по контима за која је надлежан. Није лак посао бити носилац функције и одговорати за реализацију новчаних средстава по функцијама али и овај посао има својих слабости и недостатака и није доведен на потребан ниво. У систему одбране постоје наслеђени проблеми из прошлости да се новчана средства расипају, трошкови настају на многим местима а извршење одбрамбеног планирања и постизање пуних одбрамбених капацитета земље трпи због овога.¹⁷⁸

Основна карактеристика система одбране је униформност и да сви елементи система имају исте услове под којима извршавају своје задатке, али како је човек несавршено биће тако и сваки систем није савршен, па постоје одступања од идеалног, па су неки организациони састави доведени у ситуацију да немају основних средстава за функционисање а други функционишу у изобиљу, таква ситуација тренутно карактерише систем одбране. Одлике система одбране су и једностарешинство и субординација, извршавање задатака под једнаким условима како би људи дали максимум своје радне енергије на извршавање постављених задатака. Неке функције више утичу на достизање циљева како дугорочних и средњорочних тако и краткорочних и није потребно само достићи циљеве у борбеном смислу, односно у смислу припреме оружја и оруђа за борбу, него је у мирнодопским условима потребно обезбедити услове за живот, рад и обуку људства.

Веома је велика вештина одредити праву меру између персоналних, оперативних и издатака за инвестиције. Што је боља економска ситуација у земљи то више има новчаних средстава за

¹⁷⁸ Popović, D., Vlajić, D. (2005) *Ekonomika tranzicije*, Beograd: Evropska agencija za rekonstrukciju.

инвестиције. Инвестицијама се подстиче развијање способности система одбране на дуге стазе, односно да у будућности систем одбране буде способен да изврши задатке које је пред њега поставила држава. У случају да се не изради добар распоред ових сегмената буџета то значи да није добро искоординисан рад носилаца функција са свим организационим саставима система одбране.

3.6. Програмирање у систему одбране, анализа и структура програмског буџетирања

Програмирање представља средњорочни плански документ којим се стратешки односно одобрени дугорочни плански циљеви исказују кроз програме ради операционализације дугорочних циљева и задатака и њиховог довођења до фазе извршења. У фази програмирања се дугорочни плански циљеви и задаци, дефинисани оквирно и уопштено разрађују у програме, одређују се њихове норме и стандарди, врсте материјала, испитују се и уводе у оперативну употребу у одбрамбене сврхе. Програмирањем се решавају системски проблеми, односно задаци и активности, који представљају спону између стратешких задатака и њиховог извршења, а познати су и јасна је њихова структура, али није постојао програм који ће на системски начин структурирати задатке и активности¹⁷⁹.

Приликом реализације програмирања, имајући у виду да је то трогодишњи плански документ, менаџмент одбране треба да усвоји програме који ће у периоду од три године бити у функцији извршавања задатака и достизања циљева одбране.

Одбрамбени програми морају имати садржај, неопходно је да буду у функцији одбрамбених циљева, обавезно су задати у одређеном периоду у коме треба да се изврше и треба да буду дефинисана новчана средства која ће бити утрошена за реализацију одређених задатака и активности, које су структурисане у програму.

Одбрамбени програми у функцији развоја система одбране структурирани су на исти начин као и сам систем одбране. Постоје претпостављени и потчињени програми, што значи да имају хијерархијску организацију и субординацију, односно постоје програми вишег и нижег нивоа и значаја. Програми се не усвајају на једноставан начин, неопходно је потребно да прођу значајне фазе и да буду тема колегијума на више нивоа у систему одбране, како на нивоу основних организационих јединица система одбране тако и на највишем државном нивоу. После овако детаљног сагледавања стања и одређивања задатака и активности које ће ући у

¹⁷⁹ М.Петковић, Н. Јанићијевић и Б. Богићевић: Организација: теорије, дизајн, понашање, промене, Економски факултет Београд, 2006стр.434-435.

програм, доноси се званичан документ, који представља програм. Када се реализују задаци на изради програма мора се водити рачуна о следећим питањима:¹⁸⁰

- Програми морају да обезбеде линк између утрошених новчаних средстава на реализацији задатака из програма и постигнутих резултата,
- Програми морају да укључују све битне информације од значаја за извршење задатака који представљају структуру програма,
- Програми морају да дефинишу одговорност наредбодаваца за извршење предметних програма а они треба да испоље своје лидерске способности на изради и реализацији програма, и
- Програми треба да буду флексибилни да се може њима управљати, структура програма треба да обезбеди адекватну алокацију ресурса (људских, финансијских и материјалних).

Менџмент система одбране користи разне механизме и полуге за управљање одбраном, а програми су додатни механизам у функцији управљања системом одбране. Поред тога што управљачке структуре система одбране кроз реализацију програма ефикасније управљају алокацијом и правилнијом расподелом ресурса, они управљају и реализацијом активности и задатака који су садржај програма. Менаџмент система одбране благовремено добија извештаје о току релизације програма и на тај начин предузима корективне акције које као акцелератор убрзавају процесе и воде их у правцу у којем они желе.

Када се приступа изради програма, као средњорочног планског документа, полази се од фазе планирања, која исказује стратешке и дугорочне циљеве одбране, односно полази се од смерница, које су део фазе планирања. На основу извршене анализе схвата се о каквим се циљевима ради, које кроз програм треба достићи, као и претњама и изазовима који нас очекују у овом послу.¹⁸¹

Програмирање је механизам, односно алат да се утврђени циљеви достигну на најоптималнији начин коришћењем доступних ресурса. Програмирање доводи у везу буџет система одбране са унапређењем одбрамбених способности и капацитета, поједностављује их да буду разумљивији за менџмент система одбране и за државни врх.

Усаглашавање програма подразумева реализацију више активности а то су: сагледавање израђеног програма, да ли је усаглашен са планским документима, као и

¹⁸⁰ Todor Tagarev, Introduction to Program-Based Defense Resource Management, The Quarterly Journal, Volume V, Number 1 Spring-Summer 2006, str. 60.

¹⁸¹ Стојковић, Д., Програмирање функционисања и развој система одбране, Војно дело 02/2008. год., стр. 93-107.

утврђивање економске основе реализације програма. Савет за планирање одбране реализује поменуто усаглашавање, а менаџмент наређује да се евентуално програм доради у складу са предложеним изменама и допунама.

Средњорочни план и програм развоја система одбране је конкретан и прецизан начин операционализације извршења циљева на унапређењу способности одбране. Поред тога што дефинише сваке године реализацију дугорочних и средњорочних циљева, он даје одговоре и на решавање текућих послова и задатака, који су круцијални за живот и рад основних јединца система одбране.

Проблеми углавном не настају праћењем извршавања средњорочних и дугорочних задатака, него проблеми настају када се извршавају свакодневни задаци, а застој у извршавању ових задатака озбиљно нарушава одбрамбену способност система одбране. Због тога је неопходно унапредити механизме за реализацију свакодневних задатака ради подизања квалитета живота, рада и функционисања припадника Министарства одбране и Војске Србије. Ако се не буду отклонили проблеми на највишем нивоу система одбране, то неће имати далекосежне последице и неће имати негативан ефекат на овај систем. Међутим, проблеми у фази извршења, са којом се суочава велики број припадника система одбране, може имати далекосежне негативне последице, јер на основу тога припадници система одбране доносе суд о својим управљачким структурама. Унапређење функционисања и системско решавање основних проблема на извору њиховог настанка је прави приступ решавању проблема, елиминацији негативних ефеката и пласирању потребе за квалитетнијим буџетским финансирањем система одбране. Системски проблеми који нарушавају квалитет живота и рада припадника одбрамбених структура, потреба за смањењем времена на извођењу неких манулених активности, могу се решити аутоматизацијом, дигитализацијом и модернизацијом процеса.

Ресурси који се додељују систему одбране за реализацију одбрамбених задатака су рестриктивни и ограничени, тако да је неопходно реализацију планираних активности и достизање планских циљева извршавати крајње рационално уз примену мера штедње и економских принципа.

Када се реализују сви задаци на успостављању назива програма, пројеката и програмских активности, тада им се додељују финансијска средства која представљају механизам за извршавање свих задатака и активности на годишњем нивоу на основу чега се достижу задати циљеви.¹⁸²

¹⁸² Ristić, Ž. Gudelj, V. (2011) *Javni sektor*, Beograd: Etnostil.

У табели 8. се може видети приказ програма, пројеката и програмских активности у Војсци Србије за 2022. и 2023. годину где се могу видети и новчана средства одређена за поједине задатке, као и поређење колико је новчаних средстава предвиђено за поједине процесе у периоду 2022. и 2023. година. Задаци који су дефинисани као кључни и важни за Војску Србије у одређеном периоду, представљају израз политике државе и показатељ на којим процесима ће бити акценат у циљу припремања одбрамбених капацитета Републике Србије и Војске Србије. У наредној табели се може видети да је акценат на седам програма, пројеката и програмских активности који су од виталног значаја за функционисање Војске Србије, па су у складу са значајем и приоритетом поређане од прве до седме и на тај начин су им додељена и финансијска средства.

Табела 8. Приказ програмског буџетирања у систему одбране

 ГЕНЕРАЛШТАБ ВОЈСКЕ СРБИЈЕ Одељење за финансије (Ј-В)		Финансијски план за 2023. г. из надлежности ВС		
		у хиљадама динара		
Ред. број	Назив програмске активности/пројекта	Одобрено 2022.	Одобрено 2023.	Разлика
1	ПА "Функционисање МО и ВС" - Војска Србије	16.203.981	11.710.662	-4.493.319
		10.643.981	11.710.662	1.066.681
2	ПА "Мултинационалне операције"	1.420.913	1.506.878	85.965
3	ПА "Ванредне ситуације"	13.585	13.500	-85
4	ПА "Систем специјалних веза"	502.212	502.212	0
5	Пр "Попуна РМР"	238.300	240.000	1.700
6	КПЈ "Транспортна и војнополицијска средства ВС"	160.000	390.000	230.000
7	КПЈ "Информатичка и ТкИ опрема МО и ВС"	170.000	500.000	330.000
Војска Србије		13.148.991	14.863.252	1.714.261

Извор: На основу сопственог истраживања и рада докторанда

Прва програмска активност је функционисање Министарства одбране и Војске Србије, која је и најзначајнија и може се видети да је за ову намену у 2022. години потрошено 16,2 милијарди динара а предлог за 2023. годину је 11,7 милијарди динара. Новчана средства за ову активност из 2022. године представљају ресурсе који су већ утрошени, а предложена новчана средства за 2023. годину су мања за 4,4 милијарди динара и вероватно ће у току 2023. године претрпети измене односно одобравање додатних новчаних средстава за ову намену.

Други задатак је програмска активност мултинационалне операције, за ову намену у 2022. години реализовано је 1,4 милијарди динара, а за 2023. годину предложена су новчана средства у износу од 1,5 милијарди динара. Република Србија у складу са међународним споразумима са Организацијом уједињених нација, реализује мировне мисије по свету где за то постоји потреба и на тај начин шири позитивну слику и утицај као и углед Војске Србије и Републике Србије. Неке од мисија у којим учествују припадници Војске Србије су: мисија у Конгу у Африци, Либану на блиском истоку и мисија на Кипру.

Трећи задатак је програмска активност ванредне ситуације за коју намену су у 2022. години утрошена новчана средства у износу од 13,58 милиона динара а у 2023. години су предложена новчана средства у износу од 13,5 милиона динара. Ванредне ситуације су кризне ситуације које не представљају уобичајене активности система одбране у току године по било којој од три мисије које има систем одбране. У случају настанка тежих и дубљих последица ванредних ситуација у току године, могу се одобравати и додатна новчана средства.

Четврти задатак је програмска активност систем специјалних веза за коју намену је у 2022. године утрошено 502 милиона динара а толико је предложено и за 2023. годину. Ако се има у виду да комуникациона технологија у системима одбране развијених земаља постаје све софистициранија, како би систем одбране ишао у корак са светом и за ову намену се морају издвајати новчана средства.

Пети задатак је пројекат попуна ратних материјалних резерви, за коју намену је у 2022. години утрошено 238 милиона динара а за 2023. годину је предвиђено 240 милиона динара. Као што је познато у случају рата, систем одбране мора имати аутономију снабдевања разним потрештинама док се привреда земље и уопште државни систем не прилагоди ратним околностима и индустрија не почне да функционише у ратним околностима, систем одбране мора имати ратне материјалне резерве.

Шести задатак је пројекат транспортна и војнополицијска средства Војске Србије за коју намену је у 2022. години утрошено 160 милиона динара а за 2023. годину је предвиђено 390 милиона динара. Систем одбране поседује сопствене логистичке капацитете које треба обнављати, као и војнополицијска средства.

Седми задатак је пројекат информатичка и телекомуникацијско-информатичка опрема за шта је у 2022. години утрошено 170 милиона динара а у 2023. години ће бити утрошено 500 милиона динара. Као што је било речи раније, искуства заснована на менаџменту знања и иновација уче нас да систем одбране мора имати савремене информационе системе и програме, па у складу са тим се реализује унапређење капацитета финансијско рачуноводственог програма система одбране.

Веома је важно извршити анализу програмског буџетирања система одбране. Анализа мора да сагледа наше снаге које систем одбране у погледу буџетског финансирања и функционисања буџетског пословања има, али такође, морају се сагледати и слабости које има свака организација па и систем одбране. Све ово напред наведено, снаге и слабости представљају унутрашње карактеристике неке организације. Поред тога неопходно је извршити анализу о томе које су нам шансе у складу са актуелном ситуацијом у земљи као и претње. Шансе и претње су утицаји који долазе ван организације. Сагледавањем међусобног односа утицаја који долазе унутар саме организације и утицаја који долазе из спољашњег окружења може се доћи до резултата који дају одговор на питање којим путем кренути у циљу унапређења стања буџетског финансирања система одбране. Ова анализа која је наведена представља SWOT анализу.

Поред поменутих анализа, веома је битно да се у планирање у складу са доступним ресурсима, финансијским и материјалним, унесу активности и задаци који ће се извршавати по приоритету реализације.

Поставља се питање како ћемо знати да су постављени циљеви остварени. Одговор на ово питање су главни очекивани резултати који у ствари представљају резултате свих резултата. Ако ови резултати нису остварени, онда успостављени циљеви нису достигнути.

3.7. Финансијски план система одбране

Буџетирање представља део одбрамбеног планирања одосно система планирања, програмирања, буџетирања и извршења и представља ефикаснији и свеобухватнији начин управљања ресурсима одбране – систем праћења резултата (*performance management system*). Буџетирање је трећа етапа у оквиру модела програмског буџетирања и она је наставак на фазу програмирања а истовремено је предфаза фазе извршења. У пракси ствари изгледају другачије, па се може рећи да је буџетирање континуелна фаза. Када се на почетку израде програма одређују задаци већ тада се брине и размишља о њиховим трошковима, тако да се већ тада примењује буџетирање. Такав је случај и са фазом програмирања, па се може рећи да се ове две фазе извршавају у континуитету.

Највећа предност програмског буџетирања је у промени начина размишљања на тај начин, што више нису приоритет ангажована средства него је битно достићи краткорочне и дугорочне циљеве и резултате. У времену када није постојало програмско буџетирање стално

се бринуло о ангажованим средствима за реализацију задатака. Сада приликом реализације програмског буџетирања се брине о неопходности одобравања финансијских средстава за реализацију програма.¹⁸³

Буџетирање је „процес за систематско довођење у везу реализације финансијских средстава и достизања планираних циљева”, а буџет је „документ у коме су исказани новчани износи за реализацију одређених активности и задатака који су у функцији достизања резултата.”¹⁸⁴

Одговорни за израду буџета у ствари су одговорни да повежу новчана средства са резултатима који треба да се достигну користећи доступне механизме. Овај документ представља годишњи план реализације задатака уз чије извршење су приказани новчани износи који тек треба да се реализују.

У земљама НАТО пакта буџетирање представља приказ новчаних средстава неопходних за финансирање персоналних, оперативних и издатака за инвестиције.

Програмирање у систему одбране је средњорочни процес са трајањем од три године. Финансијски план представљају исказана новчана средства за прву годину програма, буџет је детаљан финансијски план по програмима, подпрограмима, пројектима и активностима.

Финансијски план представља табеларни приказ прихода и расхода Министарства одбране по свим изворима финансирања за посматрану годину. Доноси се на начин и у периоду који је прописан Законом о буџетском систему Републике Србије.¹⁸⁵

Финансијски план је преглед одобрених финансијских средстава по контима економске класификације и представља једногодишњи документ, односно план који се реализује у току једне године. Одобрава се на нивоу целокупног система одбране, али се и расподељује до нивоа основних јединица система одбране. Свака јединица система одбране представља једног корисника буџетских средстава и има шифру плана на којој се књиже одобрена новчана средства у финансијском плану. Шифре плана четвртог нивоа организације финансијског пословања у систему одбране су јединице ранга самосталног батаљона, дивизиона, ескадриле и њима равне јединице. Шифре плана трећег нивоа организације финансијског пословања су јединице ранга бригаде или базе и њима равне а другог степена су унутрашње управе генералштаба и Министарства одбране као и јединице оперативног нивоа. Први ниво организације представља Министарство одбране и генералштаб Војске Србије.

¹⁸³ Костић Р., Кнежевић М., Лепојевић М., Структура расхода за финансирање одбране Републике Србије, Војно Дело 2017.

¹⁸⁴ A.Schick., The Road to PPB; Stages of Budget Reform, PublicAdministration Review, London 1966. str. 26.

¹⁸⁵ Правилник о РРВИ у Министарству одбране и Војсци Србије, Министарство одбране 2008, стр. 27.

Табела 9. Финансијски план Војске Србије за 2022. и 2023. годину

Конто	Економска класификација	Одобрено 2022.	Одобрено 2023.
	Опис		
1	2	3	6
415	Накнаде трошкова за запослене	24,275,000	0
4151	Накнаде трошкова за запослене	24,275,000	0
421	Стални трошкови	3,221,548,000	3,117,550,000
4212	Енергетске услуге	2,682,661,000	2,550,000,000
4213	Комуналне услуге	435,987,000	430,000,000
4214	Услуге комуникација	77,200,000	80,000,000
4215	Трошкови осигурања	15,000,000	12,550,000
4216	Закуп имовине и опреме	10,700,000	45,000,000
422	Трошкови путовања	950,675,000	1,006,835,000
4221	Трошкови службених путовања у земљи	852,175,000	877,835,000
4223	Трошкови путовања у оквиру редовног рада	10,500,000	9,000,000
4229	Остали трошкови транспорта	88,000,000	120,000,000
423	Услуге по уговору	670,667,000	842,698,000
4231	Административне услуге	10,000	10,000
4232	Компјутерске услуге	51,145,000	165,500,000
4233	Услуге образовања и усавршавања запослених	543,063,000	589,130,000
4234	Услуге информисања	5,549,000	4,814,000
4235	Стручне услуге	2,100,000	2,400,000
4236	Услуге за домаћинство и угоститељство	46,900,000	62,694,000
4237	Репрезентација	15,500,000	12,150,000
4239	Остале опште услуге	6,400,000	6,000,000
424	Специјализоване услуге	608,060,000	617,940,000
4241	Пољопривредне услуге	160,000	160,000
4242	Услуге образовања, културе и спорта	3,000,000	4,010,000
4243	Медицинске услуге	200,000	200,000
4246	Услуге очувања животне средине, науке и геодетске услуге	53,600,000	53,600,000
4249	Остале специјализоване услуге	551,100,000	559,970,000

Конто	Економска класификација	Одобрено 2022.	Одобрено 2023.
	О п и с		
1	2	3	6
425	Текуће поправке и одржавање	1,760,294,000	3,130,000,000
4251	Текуће поправке и одржавање зграда и објеката	486,532,000	570,000,000
4252	Текуће поправке и одржавање опреме	1,273,762,000	2,560,000,000
426	Материјал	8,770,192,000	2,719,222,000
4261	Административни материјал	712,500,000	337,100,000
4262	Материјали за пољопривреду	28,200,000	28,200,000
4263	Материјали за образовање и усавршавање запослених	10,424,000	8,700,000
4264	Материјали за саобраћај	6,886,636,000	1,050,000,000
4265	Материјали за очување животне средине и науку	34,000,000	64,000,000
4266	Материјали за образовање, културу и спорт	4,180,000	5,400,000
4267	Медицински и лабораторијски материјали	210,000	210,000
4268	Материјали за одржавање хигијене и угоститељство	1,017,642,000	1,139,642,000
4269	Материјали за посебне намене	76,400,000	85,970,000
472	Накнаде за социјалну заштиту из буџета	13,500,000	13,500,000
4723	Накнаде из буџета за децу и породицу	13,500,000	13,500,000
482	Порези, обавезне таксе и казне	9,770,000	9,770,000
4821	Остали порези	8,640,000	8,900,000
4822	Обавезне таксе	1,130,000	870,000
512	Машине и опрема	134,000,000	202,147,000
5121	Опрема за саобраћај	0	0
5122	Административна опрема	9,000,000	42,147,000
5123	Опрема за пољопривреду	105,000,000	16,000,000
5124	Опрема за заштиту животне средине	10,000,000	25,000,000
5126	Опрема за образовање, науку, културу и спорт	0	0
5128	Опрема за јавну безбедност	0	25,000,000
5129	Опрема за производњу, моторна, непокретна и немоторна опрема	10,000,000	94,000,000
515	Нематеријална имовина	41,000,000	51,000,000
5151	Нематеријална имовина	41,000,000	51,000,000
	Свега:	16,203,981,000	11,710,662,000

Извор: На основу сопственог истраживања и рада докторанда

Може се видети да је финансијски план за 2022. годину који је реализован, одобрен у већем износу од финансијског плана за 2023. годину, јер је буџетирање за 2022. годину завршено, био је ребаланс буџета Републике Србије током 2022. године и одобрена су додатна новчана средства за систем одбране из текуће буџетске резерве. Буџетирање система одбране у 2022. години било је оптерећено макроекономским променама у свету које су условљене ратним дешавањима на истоку Европе у Украјини и поремећајима на глобалним тржиштима енергената.

Финансијски план Војске Србије за 2023. годину је одобрен, за сада у мањем износу од реализованог финансијског плана из 2022. године, али евидентно је да ће и 2023. година бити оптерећена светским економским проблемима који ће се одразити на националну економију у Републици Србији, а тиме и на систем одбране Републике Србије.

**IV УНАПРЕЂЕЊЕ МЕНАџМЕНТА ЗНАЊА И УВОЂЕЊЕ ИНОВАЦИЈА У ЦИЉУ
УНАПРЕЂЕЊА БУЏЕТСКОГ ПОСЛОВАЊА СИСТЕМА ОДБРАНЕ**

1. Буџетирање система одбране

1.1. Процес израде финансијског плана система одбране

У складу са упуштвима Министарства финансија, израђује се финансијски план Министарства одбране, као и средњорочни план и програм извршавања задатака и достизања циљева. Финансијски план Министарства одбране припрема и израђује Управа за буџет, сектора за буџет и финансије Министарства одбране.

Почетак израде финансијског плана у Министарству одбране је када се добију смернице за израду финансијског плана од Министарства финансија. На основу наведеног, Управа за буџет доставља потребне смернице за израду финансијског плана носиоцима програма и функција у систему одбране, који врше израду нацрта финансијског плана за своје функције, што Управа за буџет обједињује у један нацрт финансијског плана система одбране.

Сваки организациони састав Министарства одбране, односно сваки носилац функције у Министарству одбране је одговоран да на време достави предлог средњорочног финансијског плана за своју функцију. Када Управа за буџет обједини све функције и изврши усклађивање финансијских средстава по контима економске класификације, тада се нацрт финансијског плана доставља савету за планирање, који на основу нацрта израђују финансијски план који ће одобрити министар одбране.

Приликом припремања и израде финансијског плана Министарства одбране неопходно је да се реализује планирана динамика која је приказан у табели број 10. где се може видети буџетски циклус активности.

Табела 10. Буџетски календар

Рок	Носилац активности
15. фебруар	министар финансија даје инструкцију за предлагање приоритетних области финансирања
15. март	директни корисници средстава буџета Републике Србије на основу инструкције достављају Министарству финансија предлоге за утврђивање приоритетних области финансирања за буџетску и наредне две фискалне године
30. април	министар финансија у сарадњи са министарствима и институцијама надлежним за економску политику и привредни систем припрема Извештај о фискалној стратегији, који садржи економску и фискалну политику Владе са пројекцијама за буџетску и наредне две фискалне године

Рок	Носилац активности
15. мај	министар финансија доставља нацрт Извештаја о фискалној стратегији Фискалном савету
15. јун	Фискални савет даје мишљење о нацрту Извештаја о фискалној стратегији
1. јул	министар финансија доставља Влади предлог Извештаја о фискалној стратегији на усвајање
15. јул	Влада усваја Извештај о фискалној стратегији и доставља га Народној скупштини на разматрање
1. август	министар финансија доставља упутство за припрему нацрта буџета Републике Србије
31. август	Народна скупштина доставља Влади коментаре и препоруке у вези са Извештајем о фискалној стратегији
15. септембар	директни корисници средстава буџета Републике Србије достављају предлог средњорочног и финансијског плана Министарству финансија
1. октобар	Влада, на предлог министра, усваја ревидирани Извештај о фискалној стратегији, са информацијама о финансијским и другим ефектима нових политика, узимајући у обзир после 30. априла ажурирани макроекономски оквир
5. октобар	Влада доставља Народној скупштини ревидирани Извештаја о фискалној стратегији
15. октобар	Министар финансија доставља Влади нацрт закона о буџету Републике Србије
1. новембар	Влада усваја предлог закона о буџету Републике Србије и доставља га Народној скупштини
15. децембар	Народна скупштина - доноси закон о буџету Републике Србије
до 31. децембра	Министарство одбране - Управа за буџет на основу Закона о буџету за наредну годину доноси Решења о финансирању унутар организационих јединица МО, у складу са Предлогом носилаца планирања

Извор: Закон о буџетском систему Републике Србије

Може се десити да се Законом о буџету Републике Србије, дефинишу други износи новчаних средстава од захтеваних, измену одобрених новчаних средстава одобрава министар одбране.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Ristić, Ž. (2006) *O istraživanju metodu i znanju*, Beograd: Institut za pedagoška istraživanja.

Буџетски циклус који подразумева буџетски календар активности се мора извршавати кроз прописану динамику, јер сваки наредни процес зависи од претходног процеса. У случају да дође до закашњења неког од процеса из буџетског календара то повлачи низ других закашњења и на крају и до кашњења у изради финансијског плана што може имати погубне последице за реализацију задатака у систему одбране па и до нарушавања оперативних и функционалних способности оружаних снага.

Одбрамбеним програмским буџетирањем доприноси се да утрошак финансијских средстава буде у функцији достизања циљева одбране.

На овај начин се побољшава систем одбрамбеног програмског планирања како дугорочног, тако средњорочног и краткорочног. Увођењем нових технологија у процес одбрамбеног планирања омогућава се да процес планирања буде напредан какав је био за време бивше државе и да буде усклађен са цивилним прописима о буџетском пословању.

Некада се у линијском буџетирању планирање заснивало на исказивању новчаних средстава по ставкама буџета, међутим сада је планирање циљно орјентисано, односно реализација новчаних средстава је искључиво приказана у функцији достизања циљева система одбране и постизања резултата.

Како је са увођењем програмског буџетирања унапређен систем одбрамбеног планирања у смислу да су повезани циљеви са ресурсима, то је у време када је програмско буџетирање уведено представљало унапређење. Међутим и поред овог унапређења, постојали су и даље одређени проблеми који су отежавали функционисање буџетског пословања система одбране. Ови проблеми се огледају у отежаном праћењу процеса реализације функција од стране носилаца, јер се функција прати и кроз реализацију задатака и кроз утрошак финансијских средстава. Такође постојали су проблеми око недоречености функције извршења јер долази до кашњења у извршавању задатака због недисциплине у процесу буџетирања система одбране. Како постоји потреба смањења непотребних трошкова кроз смањење или потпуно избацивање праксе плаћања камата добављачима, за шта су непотребно годишње трошене милијарде динара на нивоу система одбране, одлучено је да се уведе нови начин буџетског пословања кроз модернизацију, аутоматизацију и технолошко унапређење процеса.

Када се израђује финансијски план система одбране настају проблеми који се огледају у кашњењу других актера у овом процесу ван система одбране, а то је кашњење у Министарству

финансија. Ако не дође до кашњења у Министарству финансија онда се све активности у систему одбране извршавају благовремено у супротном долази до кашњења свих учесника у ланцу извршења задатака.

Када функционални носиоци израђују средњорочни плански документ у коме поред активности и задатака планирају и новчана средства, њима је веома тешко да испланирају новчана средства за средњорочни период, јер не постоје параметри или квоте на основу којих би се могло извршити средњорочно планирање задатака а још мање за планирање новчаних средстава.

Када се израђује финансијски план мора се јасно планирати да се приоритетни задаци финансирају из финансијских средстава у лимиту, а да се мање приоритетни задаци исказују кроз средства ван лимита. Међутим, на овај начин у ранијем периоду финансирани су само текући послови кроз финансијска средства у лимиту јер новчаних средстава ван лимита није ни било. У последње време, све је више новчаних средстава која се употребљавају за инвестиције и то је добар показатељ, јер трошкови за инвестиције доприносе унапређењу способности одбране на дуге стазе. Нема организације у свету која може трошити ресурсе неограничено, па се систем одбране мора ухватити у коштац са економским принципима и економским начином планирања и реализације задатака.

У функционисању државних активности у претходном периоду било је доста проблема, па је самим тим било тешко постићи одређен нивоу буџетских издвајања за систем одбране од 2 % од БДП-а због инфлације и других економских проблема у нашем друштву који су највећим делом били изазвани унутрашњим економским проблемима. После тог периода може се рећи да је дошло до економске стабилизације унутрашњих прилика у Републици Србији, дошло је до раста БДП-а тиме и висине издвајања за потребе одбране, а као позитивна ствар десило се и смањење удела јавног дуга у националном БДП-у. Међутим у последње време се дешавају нека негативна макроекономска кретања која утичу на економску ситуацију у земљи а нису изазвана нашим негативним деловањем. То је економска криза изазвана скоро трогодишњим застојем у функционисању привреде због пандемије корона вируса, где је ова ситуација у целом свету довела до пада економске активности па и у нашој земљи. Када се сматрало да ће се изаћи из овог проблема десило се рат у Украјини, који је такође изазвао проблеме у функционисању снабдевања енергентима, гасом, нафтом, као и пољопривредним производима, односно житарицама. Ова кризна ситуација у Украјини може довести до већих економских проблема у целом свету, па поред инфлације која је била случај у ранијим кризама, сада може доћи до стагфлације што подразумева да има новчане масе али нема производње односно нема производа на рафовима што је можда и већи проблем од инфлације.

1.2. Извршење као фаза одбрамбеног програмског буџетирања

Извршење није само пука реализација финансијског плана система одбране и извршавање планских дугорочних, средњорочних и краткорочних задатака и циљева, него и извештавање о извршењу ових задатака.

Фаза извршења је директно везана за извршиоце у основним јединицама система одбране, који немају додир за стратешким документима, дугорочним плановима и циљевима, а својим деловањем треба да утичу на достизање поменутих циљева и задатака. Због тога се јављају проблеми у фази извршења јер програмско буџетирање уводи ред само на највишим нивоима одбрамбеног планирања, а извршење је на плећима појединаца који би требали да буду у функцији реализације програмских задатака и подразумева се да јесу, али у пракси се може видети да долази до замагљивања слике и одступања од зацртаних циљева због неекономског начина размишљања.

Услед неекономског понашања извршиоца програмског буџетирања и сложене бирократске процедуре реализације финансијског плана, спровођења јавних набавки, контроле документације, долази до кашњења у плаћању добављачима што доводи до зарачунавања камата и пенала, односно долази до непотребног трошења финансијских ресурса.

Цео процес планирања и реализације циљева завршава се на најнижим нивоима извршавања задатака а то су основне јединице система одбране. Лица одређена за извршавање задатака, службеници за јавне набавке или друга лица, приликом припремања сложене документације и бирократизоване процедуре око спровођења набавки много времена изгубе на овим пословима, око два до три месеца. После тога се ова обимна документација доставља на реализацију у Рачуноводствени центар СБиФ МО, где се документација контролише и враћа на дораду по потреби. У овако сложеној процедури када се достављају предмети у чврстој копији у папиру и враћају се, долази до закашњења у плаћању валуте према добављачу где исти зарачунава камате и затезне камате. На овај начин се непотребно троше новчана средства која су свим плановима, дугорочним, средњорочним и краткорочним, дефинисана да буду у функцији достизања циљева, али како да се кроз ове планове предвиди и камата, која као непотребан трошак не би смела ни да постоји. Због плаћања камата нема довољно новчаних средстава за реализацију приоритетних задатака и због тога има мање новчаних средстава за инвестиције које представљају оспособљавање система одбране и унапређење одбрамбених капацитета да се квалитетно изврше задаци у будућности.

Како ће систем одбране размишљати о набавци новог наоружања и војне опреме, о обуци припадника оружаних снага да рукују са новом опремом, када за те активности нема новчаних средстава због неекономског понашања и плаћања непотребних трошкова.

Као што је раније речено, фаза извршења је последња карика у процесу одбрамбеног планирања и буџетског програмирања али је можда и најважнија карика, јер од ове фазе зависи како ће се цео поступак планирања и програмирања завршити. Због ових разлога и због тога што ова фаза није довољно обрађена, постоји простор за унапређење ове фазе одбрамбеног планирања а тиме и за унапређење стања у буџетском финансирању система одбране.

1.3. Извршење буџетирања система одбране

Буџетирање система одбране није изолован процес, него задатак који је подложен спољашњим и унутрашњим утицајима. Најидеалније је када су спољашњи и унутрашњи утицаји у складу са планираним, односно када је планер приликом предвиђања и планирања пројекта предвидео интензитет утицаја. Међутим, често се приликом реализације планова и програма могу десити непредвиђене околности, као што су проблеми у извршењу због кашњења исплате добављачима па се зарачунавају камате, због ових непланираних утицаја долази до прекомерне и непланиране реализације финансијског плана.¹⁸⁷ У складу са могућношћу да се десе непредвиђене околности, постоје два начина на која се може утицати на ток процеса, како се види на графикону 2:

- Ако се установи да су одступања у планирању у извршавању настала као последица пропуста у планирању и да се не могу одобрити додатна новчана средства ребалансом буџета, мора се одустајати од извршења одређених задатака и реализовати само приоритетни задаци или
- Ако се у току извршавања задатка деси инфлација што за последицу има потребу за додатним новчаним средствима у овом случају би требао да се изврши ребаланс буџета.

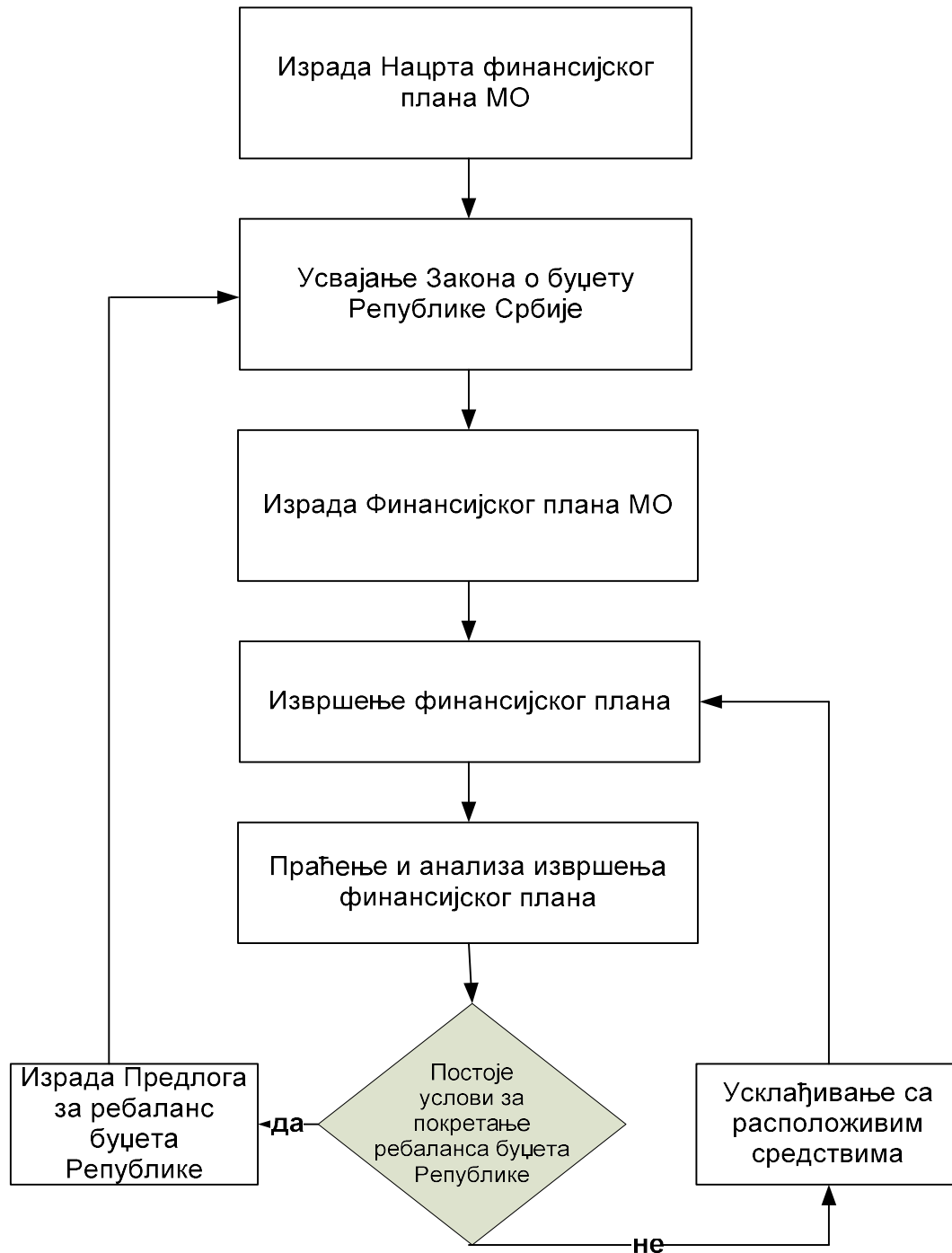
У првом случају се извршавају само приоритетни задаци чијим извршењем се обезбеђује достизање примарних дугорочних циљева и задатака система одбране који се огледају у очувању и развоју одбрамбених способности одбране.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Кнежевић М.,Тешановић Б.и Трандафиловић С., Праћење извршења расхода по утврђеним циљевима и програмима, SYMOPIS 2013, Златибор, 2013. стр.147-152.

¹⁸⁸ Кнежевић М.,Тешановић Б.и Трандафиловић С., Праћење извршења расхода по утврђеним циљевима и програмима, SYMOPIS 2013, Златибор, 2013. стр.147-152.

У другом случају ако се одлучи да се изврши ребаланс буџета, додатна новчана средства се могу обезбедити додатним царинама, порезима, већим дажбинама, али су ове мере непопуларне у друштву. Процес обезбеђења буџетских средстава за реализацију система буџетског финансирања система одбране се може видети на графикону 2.

Графикон 2. Процес праћења извршења финансијског плана Министарства одбране



Извор: Израдио доторанд на основу Закона о буџетском систему Републике Србије

Приликом реализације буџетског финансирања система одбране, неопходно је константно вршити оцењивање успешности планирања и достизања циљева одбране, у случају да се установе недостаци неопходно је да се примене мере корекције и да се слабости отклоне у циљу правилног извршења буџетирања и достизања циљева одбрамбеног планирања.

У циљу анализирања стања буџетског финансирања у систему одбране, врше се анализе финансијског пословања на месечном нивоу и на периодичном нивоу, односно тромесечно, шестомесечно и годишње. С обзиром да још увек нису успостављени механизми веза реализације активности, пројеката и програма са степеном реализације финансијског плана може се констатовати и да анализа извршења програмског буџета још увек није комплетна¹⁸⁹.

Као што је већ наведено, још увек нису успостављени механизми за повезивање праћења реализације финансијских планова са праћењем реализације утврђених циљева система одбране. Јер, нису успостављени механизми за праћење реализације финансијских средстава за програме, пројекте и активности система одбране.

1.4. Буџетско финансирање система одбране

Савремени начин живота потврђује уврежено схватање да се функционисање организација било да се налазе у државном или приватном власништву, не може замислити без примене економских принципа у пословању као основне формуле за опстанак и развој. Данас се управљачке структуре у систему одбране суочавају са потребом функционисања по економским принципима у условима ограничених финансијских ресурса да би реализовале приоритетне задатке и очувале виталност, што оповргава старо схватање да је одбрана сувише битна са политичког, социолошког и људског аспекта, да би се подвргла било каквој економској рачуници.

Додатни проблем је што доскорашњи систем управљања финансијским ресурсима, посебно буџетирањем, није био у довољној мери ефикасан и није одговарао сложеним захтевима који су се постављали пред управљачке структуре система одбране Републике Србије. Област планирања је у доброј мери била неуређена и потреба за уређењем ове области на квалитативно новим основама се јавила као императив. Нису постојали механизми који би пружили довољно информација о томе да ли се утврђени циљеви и задаци система одбране

¹⁸⁹ Radivojevic M., Tesanovic B., Majstorovic M., Application of modern accounting information system as a condition for better economic development, Belgorod, Russian Federation, 2020. Year.

успешно спроводе, односно да ли је извршена одговарајућа расподела ресурса за реализацију постављених циљева. Управљање финансијским ресурсима свело се на расподелу расположивих финансијских ресурса, уз непостојање међусобних веза између задатака и финансијских планова. Такође, идентификован је проблем превођења стратешких циљева у финансијске планове који се могу повезати са буџетским средствима. Чињеница је, наравно, да се многи аспекти већ дефинисаних циљева спроводе у оквиру редовних активности, али без повратних информација о реализацији истих.

Табела 11. Финансирање одбране у проценту од БДП-а

Godina	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Iznos BDP-a	33,83 milijardi EUR	34,03 milijardi EUR	37,77 milijardi EUR	42,80 milijardi EUR	46,03 milijardi EUR	46,88 milijardi EUR
% učešća u BDP	1,47 %	1,45 %	1,54 %	1,73 %	1,85 %	1,90 %
Sredstva za odbranu	498 miliona EUR	494 miliona EUR	583 miliona EUR	737 miliona EUR	852 miliona EUR	875 miliona EUR

Извор: Билтен Јавних финансија, Министарства финансија Републике Србије. www.mfin.gov.rs Ажурирано 09.09.2021.године

Делимично је превазиђен тај проблем, увођењем програмског буџетирања уместо линијског. Низак ниво БДП-а у Републици Србији условио је да буџет који је држава издвајала за одбрану буде скроман. У табели 11. су приказана финансијска средства која Република Србија издваја у проценту од БДП-а за финансирање одбране. Евидентно је да су потребна већа издвајања за одбрану јер је пракса економски развијених земаља да се издваја око 2 % од БДП-а. У периоду од 2015. До 2020. године тренд је да су издвајања у Републици Србији за одбрану у порасту.

У претходном периоду нису постојали никакви планови приликом реализације новчаних средстава него су се новчана средства трошила линијски, да се утроше пре краја календарске године. Финансијско планирање, механизми за припрему финансијских планова и правила за њихово извршење, нису донедавно, пружали довољно информација о томе да ли су се дефинисани циљеви успешно спроводили у пракси. Због тога је било веома важно да се унапреде везе између финансијских планова и стратегија, како би се обезбедили одговарајући механизми за праћење успешности њиховог спровођења и сагледавања будућих потреба.

Увођење функционалне програмске димензије у постојећу буџетску класификацију представљало је један од тих механизма.

У сврху обезбеђења непрекидног раста нивоа квалитета одбрамбених способности, повећања ефикасности извршења одбрамбених задатака, рационалног коришћења расположивих ресурса, обезбеђивања адаптивности и флексибилности процеса извршавања одбрамбених задатака и усклађивања развоја компоненти система одбране са укупним развојем државе у Министарство одбране и Војску Србије је уведен систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (ППБИ), као један од модела програмског буџетирања и као систем управљања ресурсима одбране и у крајњем финансирања програма и пројеката развоја система одбране.

Модел програмског буџетирања у односу на линијско буџетирање представља унапређење система финансирања одбране. Линијско финансирање је подразумевало једноставно утрошак додељених финансијских средстава у току посматраног периода. Програмско буџетирање подразумева да се на основу одређених планова израђују програми о реализацији одређених задатака који се пред војску постављају а онда се тим програмима додељују новчана средства, односно врши се буџетирање. Финансијска средства су увек рестриктивна и неопходно је програме поређати по приоритету од највећег до најмањег приоритета. Прво се финансирају програми вишег приоритета а у складу са расположивим финансијским средствима и остали програми редом по приоритету.

На овај начин је уведено мало реда у ову област, јер су буџетирањем одобрених приоритетних програма, планови на највишем нивоу добили смисао. Доведено је у везу извршење постављених задатака у плановима и програмима са крајњом реализацијом, односно буџетирањем и извршењем.¹⁹⁰

Међутим, увођење система (ППБИ) планирања, програмирања, буџетирања и извршења је само први корак ка унапређењу система буџетског финансирања у Министарству одбране и Војсци Србије. Поред свих ових побољшања и даље је неуређено буџетско финансирање јер не постоји финансијско-рачуноводствени систем који ће на савремен начин пратити реализацију планова и програма кроз буџетирање и извршење. Управљачке структуре система одбране, као саставни део друштва и проблема у њему суочене су са једне стране, проблемом преношења обавеза из године у годину, раста дуговања према добављачима, трошкова судских пресуда за

¹⁹⁰ Mesarić M. (2008) *XXI stoljeće*, Zagreb: Prometej.

кашњења у плаћањима, казни и камата за кашњења у плаћањима доспелих обавеза, а са друге стране, ограниченим и недовољно расположивим финансијским средствима, што је неминовно изискивало новине и промене у начину управљања финансијским и осталим ресурсима одбране.

Увођење финансијско-рачуноводственог програма за целокупан систем одбране, обезбедило би да се на софистициран, бржи и јединствен начин, без грешака које су својствене људском мануелном раду, воде финансијско-рачуноводствене евиденције о имовини Министарства одбране¹⁹¹.

Проблеме треба решавати на извору њиховог настанка а не отклањати последице. Основни извор проблема у буџетирању система одбране је у материјално-финансијским органима IV нивоа (самостални батаљон, дивизион, ескадрила). Увођење новог финансијско-рачуноводственог система почевши од ових најнижих нивоа организације допринеће да наредбодавци ових састава (менаџмент) може на дневном нивоу да добија информације о вредности имовине са којом располаже. Тренутно у систему одбране постоји програм за вођење материјалног књиговодства (ПОМАК) који је застарео јер је креиран још у ЈНА почетком 90-их година 20. века. Овај програм прати стање и кретање покретних ствари по вредности и количини у оквиру материјалног пословања јединице али није повезан са финансијским пословањем да се у једном програму обједини финансијска имовина јединице (финансијска средства, готовина и хартије од вредности) са вредношћу материјалних покретних ствари и да се заједно у једном програму исказају као имовина јединице по контима економске класификације и у новчаном (вредносном) износу. Поред тога у складу са тренутним прописима из области финансијског и материјалног пословања у систему одбране вођење евиденције о стању покретних ствари и кретање покретних ствари између јединица је много неефикасно и функционише на застарео и превазиђен начин који под хитно треба мењати кроз промену прописа и кроз модернизацију финансијско-рачуноводствених система¹⁹². Овакав начин функционисања материјалног књиговодства је недопустив и доводи до велике неефикасности у пословању. Ствара се велики број неверених материјалних листова на нивоу организационих

¹⁹¹ Тешановић Б., Радивојевић М., Мајсторовић М., Application of modern accounting information systems as a condition for better economic development, Belgorod, Russian Federation 2020. страна 372-375.

¹⁹² када се покретне ствари шаљу из једне јединице у другу руковалац израђује материјално-књиговодствену исправу у електронском рачунару у статусу нула. Ову исправу затим преводи у статус један штампа је потписује је, доставља наредбодавцу на потпис и у деловодство на завођење. Она се штампа у неколико примерака. Затим се израђује документ у статусу два који подразумева да је извршена резервација залиха, а статус један и два заједно са покретним стварима се шаље примаоцу покретних ствари. Прималац мора да потпише да је примио покретне ствари и да упише број личне карте. Овакав материјално-књиговодствени документ се сматра неликвидним док се од примаоца не добије материјални лист за пријем у статусу један и статусу три као доказ да су код примаоца задужене покретне ствари.

састава и на нивоу целог система одбране. Велики број неовверених материјалних листова значи да је много покретних ствари чији статус није решен и које нису задужене. Што значи да наредбодавци у јединицама не знају са чиме располажу а још мање знају вредност имовине која им је поверена. Увођењем новог финансијско-рачуноводственог софтвера буџетско пословање система одбране ће добити нови квалитет кроз подизање нивоа дигитализације и аутоматизације процеса. Потребно је новим изменама обезбедити да свака покретна ствар у систему одбране има QR код¹⁹³ и читаче QR кодова које треба поставити код сваког руковооца и књиговође. Када се покретна ствар шаље потребно је са читачем прочитати QR код и аутоматски ће се покретна ствар књижити као послата. Такође када покретна ствар дође у јединицу примаоца покретних ствари читавањем QR кода ће се аутоматски књижити као примљена. Сва документа израђивала би се у папиру као доказ за контролу али се неће слати да се не би стварале неовверене и неликвидне материјално-књиговодствене исправе. На овај начин би се унапредила ефикасност у материјалном пословању и обезбедило би се да наредбодавци располажу са информацијом о вредности имовине на дневном нивоу.

Поред тога, велики је проблем што се јавне набавке чија је реализација неопходна да би јединице и установе система одбране нормално функционисале, не реализују по предвиђеној динамици, што има директан негативан утицај на реализацију финансијског плана, односно на буџетско финансирање система одбране. Предлог плана набавки се израђује код МФО органа IV нивоа, затим се доставља на обједињавање на више нивое који после обједињавања достављају ове предлоге Управи за набавке и продају сектора за материјалне ресурсе Министарства одбране. Овде се израђује јединствен план набавки за цео систем одбране, по броју из плана набавки, контима економске класификације, роковима за реализацију набавки и крајњим корисницима. Међутим, план набавки није унет у финансијско-рачуноводствени програм тако да је остављено на вољу наредбодавцима јединица да реализују набавке које су они предложили кад год они хоће или их уопште неће реализовати и за такво понашање не носе никакве последице. Оваква финансијска недисциплина у систему одбране доводи до неефикасности у буџетском финансирању одбране, пошто нема никаквих санкција за одговорне онда се то понавља из године у годину. Сваке године јединице крше динамику реализације јавних набавки и финансијског плана тако да се све реализује и троши на крају године у новембру и децембру. Међутим тада на крају године често се деси да Трезор народне банке

¹⁹³ QR код (енгл. QR code) је матрични код (или дводимензионални бар-код) креиран 1994. године, створила га је јапанска корпорација Denso-Wave. „QR“ је акроним од Quick Response (брз одзив), пошто је творац намеравао да се садржај изузетно брзо декодира. QR кодови су уобичајени у Јапану, где су тренутно најпопуларнији дводимензионални кодови.

Србије буде неликвидан јер није ни било планирано да систем одбране толико троши на крају године. Последица тога су пренете обавезе у наредну годину, раст дуговања према добављачима, раст трошкова судских пресуда за кашњења у плаћањима, казни и камата за кашњења у плаћањима доспелих обавеза, појава и евидентирање отворених ставки.

Табела 12. Отворене ставке настале као последица неефикасности у пословању система одбране
У хиљадама динара

Ред. Бр.	Конто	Назив	Почетно стање	Текући промет		Стање на дан 31.12.2019.	% учешћа
				Дугује	Потражује		
0	1	2	3	4	5	6 (3+4-5)	7
1.	122111	Потраживања од купаца	2.435.708	1.717.915	1.827.376	2.326.247	58,05
2.	122113	Спорна потраживања од купаца	1.175.235	95.772	68.630	1.202.377	30
3.	122121	Потраживања од купаца у иностранству	1.466	15.131	2.365	14.232	0,36
4.	122132	Потраживања за затезне камате	35.227	3.836	4.540	34.523	0,86
5.	122143	Потраживања по основу накнаде штете	40.492	0	186	40.306	1,01
6.	122144	Потраживања по основу мањкова	688	0	0	688	0,02
7.	122162	Потраживања за преплаћене порезе и зараде и накнаде зарада	28.182	0	0	28.182	0,7
8.	122163	Потраживања за претплаћене доприносе на зараде и накнаде зарада	3.378	0	0	3.378	0,08
9.	122192	Потраживања од фондова по основу исплаћених накнада запосленима	56.344	560.385	371.016	245.713	6,13
10.	122194	Потраживања од других правних и физичких лица	7.362	0	0	7.362	0,18
11.	122198	Остала краткорочна потраживања	97.671	39.104	32.509	104.266	2,6
УКУПНО			3.881.753	2.432.143	2.306.622	4.007.274	100

Извор Извештај са ревизије финансијских извештаја Министарства одбране у 2020. години са стањем на дан 31.12.2019. године.

У табели 12. су приказана ненаплаћена потраживања система одбране на дан 31.12.2019. године и она износе 4 милијарде динара. Ово представља само део отворених ставки које су настале као последица неефикасности у буџетском финансирању, тако да је целокупна слика неефикасности буџетског финансирања система одбране много гора.

Унапређење буџетског финансирања система одбране се може реализовати увођењем новог финансијско-рачуноводственог информационог система који би био инсталиран почевши од јединица МФО IV степена (самостални батаљон, дивизион, батерија, ескадрила) па на више.

Претпостављене јединице би имале увид у финансијско-рачуноводствени систем потчињених јединица и установа, а генералштаб Војске Србије (Одељење за финансије) би имао увид у функционисање овог система у читавој Војсци Србије. Наравно Сектор за буџет и финансије Министарства одбране (Управа за буџет) имао би увид у функционисање овог програма у целом систему одбране. На овај начин органи финансијске службе у јединицама и установама Министарства одбране и Војске Србије би преузели улогу одељења за вирманску контролу Рачуноводственог центра. Тренутно је ситуација таква да се сви финансијски документи достављају у папиру (чврстој копији) на контролу и реализацију у Рачуноводствени центар (у даљем тексту РЦ СБиФ МО) где долази до расипања енергије и времена на ручној контроли достављене документације од стране референата и контролора. Ако би се у целом систему одбране инсталирао модерни финансијско-рачуноводствени софтвер, органи финансијске службе и органи логистике уз помоћ органа правне службе и службе информатике вршили би унос финансијских исплатних докумената (наредби за исплату) у програм на нивоу јединица и установа. На тај начин би свака јединица и установа била одговорна за реализацију свог финансијског плана и плана јавних набавки, јер би се наредбодавци старали да поштују утврђену динамику реализације финансијског плана и плана јавних набавки. Електронски унета исплатна финансијска документа (наредбе за исплату) би се електронским путем достављала на извршење у РЦ СБиФ МО где би обучена лица вршила контролу ових докумената и обједињавање у квоте за плаћање. Као што је познато сваки буџетски корисник доставља Министарству финансија квоте реализације новчаних средстава, тако да ће контролори у РЦ СБиФ МО вршити плаћања достављених наредби према Управи за трезор Народне банке Србије у оквиру дефинисаних квота. На овај начин се не би целокупна документација у чврстој копији (папирна) за одређену исплату (јавна набавка, дневнице, обилазак породице, солидарна помоћ, трошкови превоза) достављала у РЦ СБиФ МО него би остајала да се чува у јединици и установи као доказ материјално-финансијској инспекцији, а у РЦ СБиФ МО би се достављала само електронска наредба за исплату. Сваки наредбодавац би се трудио да поштује прописану динамику и не би дозволио стварање обавеза, камата и затезних камата, јер ће се на нивоу Министарства одбране и генералштаба Војске Србије осликавати пословање сваке јединице и установе. У овом случају се неће губити време на слање документације од јединице и установе до РЦ СБиФ МО када је долазило до кашњења исте због адимистративних пропуста, што је узроковало зарачунавање камата и затезних камата, ненаплаћених потраживања и настанка штета према добављачима а све то је морао да плати систем одбране и нико посебно није био одговоран. Свака јединица и установа ће бити одговорна за своје материјално и финансијско пословање и у случају неекономског понашања о томе ће на дневном нивоу бити обавештени

министар одбране и начелник генералштаба. Према томе сваки наредбодавац ће се трудити да не буде тема на седницама и колегијумима министра одбране и начелника генералштаба.

На овај начин кроз дигитализацију, модернизацију и аутоматизацију финансијско-рачуноводственог програма у систему одбране обезбедило би се да (ППБИ) планирање, програмирање, буџетирање и извршење добије смисао. Унапредило би се буџетско финансирање система одбране јер би цео циклус био затворен, од израде планова система одбране, преко програма за реализацију циљева дефинисаних у плановима до законитог и ефикасног буџетирања и извршења. На најнижим нивоима у јединицама и установама Министарства одбране и Војске Србије повећала би се финансијска дисциплина јер би нови финансијско-рачуноводствени програм који ће бити инсталиран код органа финансијске службе обавезивао наредбодавце да се реализују јавне набавке, финансијски план и друге обавезе у складу са Законом о јавним набавкама и другим прописима који регулишу ову област. Буџетско финансирање система одбране било би ефикасно јер не би било плаћања камата и затезних камата, кашњења у обавезама према добављачима, евидентирања отворених ставки, обезбедило би да систем одбране буде штедљив и да финансијска средства која су издвојена за одбрану буду максимално искориштена.

Развојем новог модела програмског буџетирања расхода и издатака одбране неопходно је уважити позитивна искуства у примени постојећег модела програмског буџетирања али, и специфичности савремених услова пословања. Оно што је карактеристично за све постојеће моделе програмског буџетирања широм света, јесу његове фазе. Оне су опште прихваћене и као такве их не треба мењати. Међутим, процесе и структуру самих фаза треба изменити и увести неке новине ради побољшања самог процеса програмског буџетирања расхода одбране Републике Србије.

Наиме, фаза планирања јесте коректно утврђена са временском димензијама од дугорочног, преко средњорочног планирања па све до краткорочног. Међутим, треба увести као новину у модел програмског буџетирања, концепт да дугорочно планирање у ствари представља фазу планирања, средњорочно планирање представља фазу програмирања а краткорочно планирање је уствари буџетирање.

Промене у организацији и структури програма одбране од организационо-линијског приступа ка функционалном су можда радикалне али неминовне. Поштујући промене у надлежностима ова радикална промена неће изазвати нове проблеме већ напротив. После тога следе промене у самом процесу израде програма одбране.

Промене у оквиру фазе буџетирања нису толико радикалне као у оквиру фазе програмирања, јер су и сада у оквиру ове фазе испоштовани сви постојећи законски и подзаконски акти државе, као што мора да буде и у будуће. Које би биле новине у оквиру ове фазе развијеног модела програмског буџетирања биће више речи у наставку рада. Промене у оквиру фазе извршења финансијског плана система одбране биће у складу са променама у току фазе буџетирања, као и свим законским и подзаконским актима државе и система одбране.

Структура развијеног модела програмског буџета, би била таква, да фигурира један главни програм, који ће се звати Одбрана државе и који ће се састојати из програма развоја, пројеката и активности, што у складу са Законом о буџетском систему Републике Србије омогућује промене апропријација између организационих делова система одбране.

До сада су наведене предности и недостаци концепта програмског буџетирања у свету и код нас. Предности су свакако велике као што су и била очекивања управљачких структура система одбране приликом увођења система планирања, програмирања, буџетирања и извршења, као модела програмског буџетирања код нас.

Као и код свих новина и промена увек се јавља очекивани отпор према њима и остали пратећи проблеми. У наставку рада детаљно ће бити образложени сви проблеми настали увођењем модела програмског буџетирања у систем одбране Републике Србије. Анализом датих проблема и на основу искуства у учествовању развоја и увођења датог модела биће понуђен нови модел другачији од актуелног у организационом смислу.

Фаза извршења би требало да претрпи значајне промене у организационом смислу. Прво, би требало увести нови информациони систем који би омогућио праћење извршења програма, пројеката и активности у односу на реализацију финансијског плана и у вези са праћењем достизања утврђених циљева развоја система одбране, што је до сада било неизводљиво. Друго, треба обезбедити и утврдити механизме за праћење реализације финансијског плана и достизање одређеног нивоа способности. Треће, обезбедити повратну везу између фазе извршења и претходних фаза, ради обезбеђења неопходних информација реализације утврђених циљева и достизања одређеног нивоа способности. На крају, неопходно је извршити обуку кадра перманентно га усавршавати и информисати о свим евентуалним променама и новинама у вези са системом ППБИ у систему одбране и екстерном окружењу¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Радивојевић М, Тешановић Б, Крмпот В, Актуелни трендови иновационог развоја финансијско-рачуноводствених система, АНТИМ 2021

У систему одбрамбеног планирања екстерно окружење представља околности у којима се одвија буџетирање јавног сектора, закони и прописи из ове области, политичка скупштинска гарнитура, снага националне економије и материјална ситуација у народу. Интерно окружење система одбране представљају закони и прописи система одбране, организација и структура, управљачке структуре система одбране, материјални положај запослених.

1.5. Екстерни фактори буџетирања система одбране

Екстерни фактори имају велики утицај на квалитет и квантитет реализације буџетског финансирања система одбране, а тиме и на одбрамбено планирање. Веома је битно окружење јавног сектора у коме се налази систем одбране и у коме се врши његово буџетирање. Одбрамбено буџетирање које је изузетно успешно примењивано у бившој држави је укинато, због распада земље као и због промене друштвено политичког система. После тога, буџетирање система одбране вршено је на линијски начин док се није увело програмско буџетирање. Овај приступ израде програмских буџета је прихваћен и данас је у функцији иако је претрпео значајне промене, потребно је да претрпи додатне промене у смислу унапређења функције извршења јер се у тој функцији завршавају све претходне фазе како планирање и програмирање, тако и буџетирање. Узимајући у обзир напред наведено, фаза извршења је контролна тачка успешности реализације целокупног одбрамбеног планирања. Ако се у фази извршења сви планови не уклапају филигрански прецизно, долази до одступања у достизању планираних циљева па чак и до неизвршења планираних задатака и циљева, што се може десити у било којој фази од ове претходне три, планирање, програмирање и буџетирање али се манифестује и рефлектује у последњој, фази извршења, где можда постоји мало простора да се додатно нешто исправи, ако је пропуштено да се то уради раније¹⁹⁵.

1.6. Унапређење фазе извршења одбрамбеног планирања

Као што је већ споменуто, највећи проблеми у буџетском финансирању система одбране се јављају у фази извршења која представља круну целокупног процеса програмског буџетирања система одбране. У овој фази се виде све грешке начињене током планирања и програмирања и могу се отклонити пре него што се заврши процес извршења. Ако се и поред ових недоречености које су се јављале у претходном периоду догоде пропусти и у фази извршења онда се доводи у питање целокупно буџетско финансирање одбране.

Фаза извршења се огледа у реализацији годишњих циљева и планова односно једногодишњих транши средњорочних и дугорочних циљева, планова и задатака.

¹⁹⁵ Gruber, J. (2010) *Public finance and Public Policy*, New York: Worth Publishers.

Једногодишњи (краткорочни) планови су годишњи план рада, финансијски план и план набавки. Ови краткорочни планови су изведени из средњорочних планских програма и задаци и активности који се кроз њих реализују представљају испуњење средњорочног а тиме и дугорочног плана. Углавном се на почетку календарске године одобравају годишњи план рада, финансијски план и план набавки за текућу годину. Задаци који су планирани да се реализују кроз план набавки подељени су на квартале текуће године и неопходно је да се исти реализују у планираном кварталу јер се одлагањем њиховог извршења нарушава динамика реализације набавки, отежава и усложњава даља реализација овог процеса. Само се део задатака реализује кроз набавке, односно у складу са законом о јавним набавкама, где се врши набавка радова, добара и услуга, неопходних за функционисање система одбране. Одређени задаци се реализују у складу са другим прописима, мимо закона о јавним набавкама, а за неке задатке и активности из годишњег плана рада није потребно ангажовање финансијских ресурса за достизање циљева.

У складу са законом о јавним набавкама целокупан систем одбране се посматра као један наручилац, све организационе целине система одбране имају исти пореско идентификациони број, жиро рачун и матични број предузећа. Процедура покретања набавки је компликована и целокупан процес од покретања набавке до извршења исте, испоруке услуге и плаћања добављачу траје по два месеца, па некада и дуже. Додатно је овај процес усложен јер се већи број набавки у систему одбране морају степеновати ознаком војне тајне, реализују се на специфичан начин као набавке од посебног значаја за одбрану и безбедност земље, а када се врши набавка оружја и оруђа онда се то реализује у потпуној тајности.

Највећи проблем је присутан приликом реализације набавки за текуће пословање и одржавање капацитета система одбране, што представља велики део набавки и значајан део финансијских средстава. Лица која спроводе набавке, морају бити сертификована од стране Министарства финансија као службеници за јавне набавке, а има појава у одређеним организационим јединицама система одбране да се лица ангажују на овим задацима а немају овај сертификат. Због сложености поступка набавки, недоречености закона о јавним набавкама и потребе да лица која се баве овим пословима буду подробније упозната са законима и прописима из поменуте области, основне организационе целине система одбране су препуштене саме себи приликом реализације набавки. Документација која се израђује у складу са законом о јавним набавкама је гломазна, обимна и компликована. Сва ова материјално финансијска документација се доставља на контролу у РЦ СБиФ МО у Београду, одакле се често враћа у јединице на дораду, а мора се имати у виду да је систем одбране размештен на целој територији Републике Србије. У овом „лутању” документације губи се драгоцено време

и долази до прекорачења валуте, односно датума који је одређен за плаћање добара, радова или услуга према добављачима, који наравно зарачунавају законске камате и затезне камате за сваки дан закашњења.

За плаћање камата на нивоу система одбране се издвајају значајна финансијска средства, тако да на овај начин долази до расипања фонда новца који је намењен за достизање циљева система одбране, али није планиран за плаћање пенала и камата. Функционисање буџетског финансирања система одбране се одвија на начин да организационе целине система одбране морају да предвиде реализацију финансијског плана за наредна три месеца у току краткорочног једногодишњег извршног процеса.

Предвиђање утршка финансијских средстава је неизоставан део краткорочног планирања и програмирања као и буџетирања и представља информацију за Министарство финансија. На основу достављене информације из Министарства одбране о висини утршка финансијских средстава за наредна три месеца, Министарство финансија може да планира поуну готовог новца у Управи за трезор Народне банке Србије за финансирање одбране. Ово није случај само са Министарством одбране него са целокупним јавним сектором тако да је ово обавеза свих министарстава. Ако се не достави ваљана информација о потребним новчаним средствима за наредна три месеца, у случају да су планирана мања новчана средства од потребних, онда долази до додатних застоја, јер Управа за трезор Народне банке Србије није ликвидна и нема новца за реализацију створених обавеза. Проблем са неадекватним планирањем односно предвиђањем реализације новчаних средстава у току године представља проблем за Министарство финансија у свим случајевима одступања. У случају да Министарство одбране предвиди утршак мањих средстава а достави на плаћање већи износ од предвиђеног у том случају Министарство финансија и Управа за трезор Народне банке Србије морају да преусмеравају новчана средства од других министарстава да се ове исплате изврше, а често морају и да се задуже на међународном тржишту готовог новца за шта се плаћа камата. Такође је и проблем ако се предвиди утршак већих новчаних средстава а достави на плаћање мањи износ од планираног, у овом случају се одузима новац од других корисника буџета који су предвидели тачан утршак новчаних средстава и који треба да изврше плаћање својих обавеза.

На овај начин неплаћене обавезе се умножавају чиме се зарачунавају и веће камате, тако да се овим поступцима у финансијском рачуноводству система одбране евидентирају отворене ставке које у ствари представљају незатворене финансијске конструкције. У претходном делу дисертације је наведено да је у 2019. години висина отворених ставки

износила око 4 милијарде динара што представља велики износ, који би могао бити употребљен за инвестиције, када не би било недисциплине.

Овако велики износ отворених ставки на годишњем нивоу није резултат недисциплине једног организационог састава неко целокупног система одбране што је недопустиво. Није проблем то што новчана средства нису утрошена, јер се то може схватити и као уштеда, проблем је у недисциплини која доводи до настајања трошкова на многим местима у целокупном систему одбране. Највећи део проблема по питању недисциплине настаје у основним јединицама система одбране, тако да се може рећи да је овде извор проблема. Тренд евидентирања отворених ставки, односно недовршених финансијских конструкција које подразумевају додатна чињења да би се ове ставке затвориле присутан је у континуитету у систему одбране дуги низ година, тако да се отворене ставке у финансијском књиговодству акумулирају у десетогодишњем временском периоду.

Губици система одбране који настају расипањем ресурса су многоструки, долази до расипања финансијских ресурса јер настају многи непотребни трошкови, а расипају се и материјални ресурси као што је електрична енергија, вода, гас, погонско гориво и други енергенти. Предмет ове дисертације је унапређење буџетског пословања система одбране смањењем расипања финансијских ресурса, односно спречавањем настајања непотребних финансијских трошкова у свим организационим саставима Министарства одбране и Војске Србије и могућност да се ови непотребни трошкови анулирају у потпуности.¹⁹⁶

Буџетско пословање система одбране организовано је у складу са законом о буџетском пословању у Републици Србији и другим прописима који регулишу ову област. Међутим, управљањем ресурсима у организационим јединицама одбрамбеног система поверено је официрима логистичких служби и финансијске службе, који по својој вокацији представљају стручна лица која саветују команданте из свог делокруга пословања и предлажу начине за решавање одређених проблема. Међутим, команданти јединица и установа Министарства одбране и Војске Србије су углавном лица припадници родова војске, који немају довољно знања о управљању ресурсима одбране, како материјалним тако и финансијским. Команданти јединица и установа се школују на војним видовима школовања и усавршавања као што је командно штабно усавршавање за команданте батаљона и њима равних јединица и генералштабно усавршавање за команданте бригада. Поред тога за више облике усавршавања

¹⁹⁶ Hindriks, J., Myles, G.(2004) *Intermediate Public Economics*, Cambridge: The MIT Press.

постоји висока школа безбедности одбране. На свим овим војним усавршавањима, оскудна је настава из области управљања ресурсима и из области економије и усмерена је на командовање и употребу јединица, али не и на примену економских принципа у функционисању и раду војне организације. Због оваквог начина школовања већина лица која се налазе на командним дужностима не познаје економске принципе пословања не сматра их битним за функционисање војног система и такав начин пословне комуникације доводи до опште климе која влада у систему одбране а то је непостојање свести о потреби да се управља ресурсима и присуство неекономског начина функционисања. Због свега наведеног, може се закључити да буџетским финансирањем система одбране руководе управљачке структуре које не уважавају економску науку као основни постулат функционисања људског друштва, из чега произилази закључак да је неопходно мењати свест припадника система одбране кроз побољшање школовања и усавршавања, увођењем економских предмета у све видове школовања.

Буџетско пословање основних јединица система одбране огледа се у извршавању краткорочних циљева и планова. Реализација ових једногодишњих циљева и планова је праћена недисциплином у извршавању задатака и реализацији финансијског плана као и плана јавних набавки. Као последица недисциплине у праћењу динамике извршења, реализацији задатих рокова, долази до непотребних трошкова који односе фонд новчаних средстава и доводе до закривљења почетне планске идеје уграђене у дугорочне, средњорочне и краткорочне циљеве и задатке. Из ових разлога због којих долази до расипања финансијских средстава, неопходно је унапредити буџетско финансирање система одбране на начин да се расипање новчаних средстава сведе на најмању могућу меру и да се у наредном периоду системским приступом онемогући.

Приликом реализације финансијског плана у основним јединицама Министарства одбране постоји пракса наслеђена из времена линијског начина извршавања, да се утроше новчана средства у календарској години а да управљачке структуре поменутих састава нису добро извршили анализу неопходности утрошка новчаних средстава. Не треба додељена новчана средства реализовати по сваку цену, неопходно је имати свест о томе да је превасходна намена система одбране припрема, организација и стварање услова за успешну и ефикасну одбрану земље, па је потребно и новчана средства приоритетно реализовати за ову намену.

Такође, свака од основних јединица система одбране располаже са покретним стварима која им је држава дала на руковање и располагање. Често се дешава да неке јединице система одбране набављају одређене покретне ствари, јер немају информацију о томе да исте покретне ствари постоје у систему и на овај начин долази до непотребног расипања новчаних средстава.

Ово се дешава јер не постоји ефикасна и ажурна евиденција о стању и кретању покретних ствари на највишем нивоу у систему одбране. Такође у основним јединицама система одбране као и у целокупном систему одбране није повезано финансијско и материјално књиговодство на једном месту. У систему одбране постоји евиденција реализације финансијског плана и ажурна је, али не постоји на једном месту вредносно исказана имовина јединице, односно не постоји вредносни исказ на једном месту кроз конта економске класификације финансијских средстава и покретних ствари, тако да наредбодавац има података о укупној вредности имовине са којом располаже.

Када се ради о материјалном књиговодству непокретности, зграда и објеката у систему одбране, овде је ситуација много лошија јер не постоји материјално књиговодство непокретности.

Када се сагледа презентовано стање великог броја отворених ставки на износ од 4 милијарде динара што представља незатворене финансијске конструкције због недефинисаности функције извршења приликом реализације финансијског плана, као и велики број неликвидних материјално књиговодствених исправа где је вредност покретних ствари чија је материјална документација неликвидна такође реда величине неколико милијарди динара, онда говоримо о великим губицима, недоречености извршне функције и непотребном расипању ресурса.

Поменуто стање захтева хитно реаговање на унапређењу функције извршења у одбрамбеном планирању односно у систему планирања, програмирања, буџетирања и извршења. Због великих губитака који настају у фази извршења, а имајући у виду да је систем одбране директни буџетски корисник односно корисник јавних финансија која се не смеју расипати и са којима се мора поступати на рационалан начин или достојно субјеката који кроз плаћање пореза држави обезбеђују средства у буџету Републике Србије мора се унапредити функција извршења на начин да се губици финансијских средстава смање а по могућности и да се елиминишу.

Унапређење функције извршења буџетског финансирања система одбране а тиме и целокупан процес буџетског финансирања као и систем одбрамбеног планирања може се реализовати кроз увођење новог финансијско-рачуноводног система у одбрани. Овај нови софтвер је набављен, инсталиран је у РЦ СБиФ МО и опитује се у неколико организационих састава система одбране, а по завршетку опитовања биће инсталиран у целокупном одбрамбеном систему. Када се овај нови систем инсталира у целокупном систему одбране

започеће нови начин функционисања буџетског финансирања односно функције извршења буџетског пословања. Новине ће се огледати у томе да ће се у РЦ СБиФ МО смањити број извршилаца, јер је до сада било неопходно да више десетина лица ручно уносе персоналне податке за припрему плата, жиро рачуне фирми за потребе плаћања добављачима за извршене услуге, обрачун пореза и друге обавезе из делокруга буџетског пословања. Приликом ручног уношења података долази до грешке јер је мануелни људски рад подложен грешкама. Све ове промене ће се уносити у јединицама система одбране које ће бити корисници овог финансијско-рачуноводственог система, подаци се неће уносити ручно и избећи ће се грешке. Свака јединица ће уносити податке за своје потребе а лица у РЦ СБиФ МО ће ове промене чекирати и за то ће бити потребан минималан број извршилаца.

Плаћања од стране РЦ СБиФ МО ће се реализовати на тај начин што ће се документација електронски на дневном нивоу достављати Управи за трезор Народне банке Србије на извршење у складу са одобреним финансијским квотама. Ово ће довести до тога да ће краткорочно планирање утрошка финансијских средстава бити прецизније и неће се дешавати да Министарство одбране предвиди различит утрошак финансијских средстава од реално достављеног на извршење у Министарство финансија. Функција извршења ће бити унапређена на свим нивоима што спречава задуживање на међународном тржишту капитала и спречава непотребно плаћање камата.

Овим унапређењем буџетског пословања неће више постојати отворене ставке које су се евидентирале у финансијском књиговодству у РЦ СБиФ МО за сваку јединицу система одбране. Отворене ставке представљају незавршене финансијске конструкције које настају због нефункционисања и настајања застоја у извршењу буџетског пословања тако да ће на овај начин преко 4 милијарде динара бити враћено у буџетско пословање система одбране које ће моћи да се утроше за инвестиције.

Финансијско-рачуноводствени систем ће бити структуриран тако да ће се на дневном нивоу видети вредност имовине сваког организационог састава у систему одбране вредносно, количински и по контима економске класификације, као и промене на имовини. Увид ће бити могућ у складу са хијерархијским начином функционисања Министарства одбране и Војске Србије. Стање ће бити доступно организационим саставима система одбране и за њихове потчињене саставе како би се омогућио увид ради дневног праћења стања, контроле и надзора.

Наравно, највећа овлашћења у Војсци Србије ће имати Одељење за финансије генералштаба Војске Србије које ће имати увид у буџетско пословање целе Војске Србије на

дневном нивоу, а Управа за буџет сектора за буџет и финансије Министарства одбране ће имати увид у целокупно буџетско финансирање Министарства одбране и Војске Србије. На овај начин ће се обезбедити да највише војно руководство има информацију на дневном нивоу о стању буџетског финансирања система одбране, односно о реализацији финансијског плана.

Имајући у виду овако хијерархијски начин структурирања финансијско-рачуноводственог система, сваки наредбодавац јединице ће се трудити да извршава финансијски план и план јавних набавки у складу са прописаном динамиком јер неће дозволити да неажурно стање буџетског пословања јединице буде тема разматрања на највишем војном нивоу.

Приликом слања и пријема покретних ствари и реализације других књиговодствених радњи у програму ће се евидентирати промене на покретним стварима у количинском и вредносном изразу и у складу са тим ће се мењати вредност расположиве имовине. Наравно, вредност имовине ће се мењати и променама у финансијском плану.

Због несавршености програма за вођење материјалног књиговодства који је сада актуелан у систему одбране не може се адекватно извршити попис имовине. Попис имовине би требало извршити на дан и у час критичног момента, а то је последњи дан у календарској години, али је тешко обезбедити да на тај дан буду прокњижени сви материјално књиговодствени листови, како би стање у материјалном књиговодству било ажурно са стањем у поменутом времену. Међутим када се инсталира нови програм све књиговодствене промене ће се аутоматски евидентирати и прокњижити на критични дан и час, тако да ће се попис имовине реализовати у потпуности у складу са ажурном материјално-књиговодственом евиденцијом.¹⁹⁷

Нови начин функционисања финансијског и материјалног пословања у јединицама и установама система одбране омогући ће командантима да на дневном нивоу имају стање покретних ствари које се налазе у јединици, како би се обезбедио процес командовања на реалним основима заснован на исправним финансијским и књиговодственим информацијама. Командовање и доношење одлука засновано на погрешним улазним информацијама било које природе па и материјално финансијским информацијама, може довести до несагледивих

¹⁹⁷ Swianiewicz, P. (ed). (2004) *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, Budapes: Open Society Institute.

последица по целокупан система одбране, јер ће се погрешним одлукама негативно утицати на економику одбране у целини.

Позитивни примери овако примењених програма могу се видети у земљама НАТО пакта где постоји командно-информациони систем у којем је обједињено управљање људским ресурсима, материјалним ресурсима, логистиком и финансијама. На следећој слици се може видети начин функционисања командно-информационог система немачких оружаних снага. Овај програм је веома савремен и подразумева повезаност и функционалност свих полуга командовања немачких оружаних снага а интегрисан је у НАТО концепт употребе ресурса одбране. То подразумева да командант јединице у немачким оружаним снагама може на основу информација добијених из командно-информационог система донети одлуку која ће бити исправна и оправдана јер је заснована на исправним информацијама. Такође постоји могућност приступа овом информационом систему из оружаних снага САД и других земаља чланица НАТО пакта. На овај начин се обезбеђује ефикасан и ефективан начин употребе ресурса, пословање засновано на економским принципима и за припаднике оружаних снага НАТО пакта се може рећи да су прво економисти а онда војници.

Употребом новог концепта, омогући ће се велике уштеде финансијских средстава које се могу употребити за даље усавршавање система управљања ресурсима, а могу се употребити и за инвестиције у наоружање и опрему за достизање способности оружаних снага за њихову употребу у складу са три мисије система одбране, а то су: борба против непријатеља који споља угрожава земљу, подршка цивилним властима у борби против тероризма и подршка цивилним властима у спречавању елементарних непогода.



Слика 9. Интегрисано рачуноводство немачке армије

Извор: Израђено на основу истраживања докторанда

1.7. Мерење утицаја спољних фактора на буџетско финансирање система одбране

Систем одбране није изолован од других актера друштвено политичког живота Републике Србије, него је ослоњен на све остале државне институције, своје деловање је прилагодио националним интересима и заједно са осталим државним органима ради на њиховом остварењу.

Спољни или екстерни утицаји су значајни јер могу позитивно или негативно утицати на развој одбрамбених способности земље. Како је тема докторске дисертације „Буџетско финансирање система одбране и могућности унапређења" неопходно је успоставити механизам за мерење интензитета и поларитета екстерних утицаја на систем одбране а тиме и на његово буџетско финансирање, ради увиђања негативних утицаја, претњи и изазова који долазе споља, како би се извели закључци за унапређење буџетирања система одбране.

Систем одбране дели судбину државе и народа, према томе сви спољашњи утицаји којима је земља подвргнута, а који долазе из Европе и света и огледају се кроз безбедносне, економске, политичке и културолошке утицаје манифестују се и на систем одбране. Такође се спољашњи утицаји на систем одбране могу посматрати кроз призму специфичних захтева које државно руководство поставља пред руководеће структуре система одбране, а које се огледају кроз захтеве за развијањем одређених способности одбрамбених снага, а при томе су захтеви засновани на савременим трендовима, актуелној безбедносној ситуацији, утицају климатских промена, научним достигнућима као и потреба јавног мњења у Републици Србији. Углавном се сви утицаји на систем одбране свде на потребу да се обезбеде већа финансијска средства за реализацију одбрамбених задатака на развијању способности одбране, а јасно је да буџет одбране зависи о снаге националне економије.

Како је одавно познато да је економија основна формула функционисања људског друштва, онда се и јавност у Републици Србији, посебно у државном апарату мора прилагођавати овој реалности. Није битно само трошити јавне финансије на опремање наоружањем и војном опремом, много је битније да се са сваком уложеном новчаном јединицом повећава безбедност земље, односно да набављена средства буду у функцији достизања потребних нивоа способности да се одговори савременим изазовима и претњама.

У контексту свега наведеног потребно је измерити утицај екстерних фактора како би се њима управљало на начин да се постигну резултати на унапређењу буџетског финансирања система одбране, што је и крајњи циљ ове дисертације.

Више пута је у претходном делу дисертације наведено да се унапређење буџетског финансирања система одбране може реализовати и кроз смањење и уклањање бирократских механизма који су рецидив прошлости а који су присутни у Министарству одбране и Војсци Србије. Овде се мисли на застарела схватања да одбрана земље нема цену и да економија у одбрани нема значаја. У данашње време потребно је мењати ова уврежена схватања, мењати свест припадника одбрамбених структура да почну размишљати по економским принципима, кроз школовања и усавршавања. Није довољно припаднике одбране обучити да користе и рукују са одређеним средствима ратне технике и да науче тактику њихове употребе, веома је битно да науче, да дејство ових система буде засновано на економским принципима, штедњи, рационалности, ефикасности и ефективности, како би одбрана у пуном смилу ове речи испунила своја очекивања.

Приликом израде одевних предмета борбене опреме за припаднике оружаних снага поред тога што је опште познато да се морају издвојити већа новчана средства да би поменута опрема била квалитетнија, много је битније да висина издвојених новчаних средстава ради постизања квалитета буде пропорционална, ономе што се жели постићи, односно способностима које треба достићи.

У оквиру утврђивања утицаја спољашних фактора неопходно је уз помоћ SWOT анализе измерити шансе (opportunities) и претње (threats) које долазе из спољашњег окружења, како бисмо схватили окружење у којем се налазимо, правилно схватили утицаје који нам долазе да бисмо функционисање система одбране усмерили на прави начин.

Мерење утицаја спољашњих фактора на буџетско пословање система одбране али и на било који други сегмент система одбране може се спровести уз помоћ PEST анализе¹⁹⁸. Приликом мерења спољашњих утицаја може се закључити да је утицај економских фактора доминантнији од утицаја осталих фактора, иако се и остали утицаји испољавају у већој или мањој мери.

¹⁹⁸ Назив PEST је настао од почетних слова енглеских речи *Political* (Политички), *Economic* (Економски), *Social* (Социјални), *Technological* (Технолошки), док је њена шира верзија PEST(LE) настала од додатих енглеских речи *Legal* (Правни), *Environmental* (Еколошки). PEST(LE) анализа је техника којом се врши детаљна анализа спољних фактора - политичких, економских, социјалних, технолошких, еколошких и правних који утичу на институцију.

Табела 13. PEST анализа

ФАКТОР	УТИЦАЈ (-5 ДО +5)	ЗНАЧАЈ (1-5)	УКУПНА ОЦЕНА
Политичко-правна димензија			
Стратегијско-доктринарна документа	+4	+5	+20
Нормативно-правна документа	+4	+4	+16
Безбедносно окружење	-3	+5	-15
УКУПНА ОЦЕНА	+5	+14	+21
Техничко-технолошка димензија			
Нова технологија	+4	+4	+16
Непостојање информатичке опреме у јединицама и установама МО и ВС	-2	+3	-6
УКУПНА ОЦЕНА	+2	+7	+12
Социо-културна димензија			
Недостатак радне снаге	-3	+2	-6
Пораст степена образовања	+2	+2	+4
Потреба функционисања система одбране заснованог на економским принципима	+4	+4	+16
УКУПНА ОЦЕНА	+3	+8	+14
Економска димензија			
Тренд повећања издвајања за одбрану у % од БДП-а која се приближавају износу од 2 %	+5	+5	+25
Растом БДП-а Републике Србије обезбедиће се раст националне економије	+5	+5	+25
Већа издвајања за одбрану у % од БДП-а обезбедиће веће инвестиције у СО	+5	+5	+25
Неопходност смањења непотребних трошкова где год је могуће ради уштеде финансијских средстава	+5	+5	+25
Увођење новог финансијско-рачуноводственог система који ће довести до уштеде јер се неће плаћати камате или ће бити значајно смањене	+5	+5	+25
Унапређење ефикасности пословања система одбране кроз смањење трошкова, аутоматизацију, дигитализацију и модернизацију процеса	+5	+5	+25

ФАКТОР	УТИЦАЈ (-5 ДО +5)	ЗНАЧАЈ (1-5)	УКУПНА ОЦЕНА
Уштедом ће се обезбедити НС за инвестиције које представљају постизање дугорочних циљева унапређења одбрамбених способности	+5	+5	+25
УКУПНА ОЦЕНА	+35	+35	+175
УКУПНА ОЦЕНА ЗА ОКРУЖЕЊЕ	+45	+64	+222

ЦИЉ

У којој мери ће менаџмент система одбране рационалније управљати ресурсима одбране, ако буџетско финансирање буде засновано на управљању знањем, квалитетом и применом иновација.

Извор: Истраживање аутора на основу анализа спроведених у Министарству одбране у циљу унапређења буџетског финансирања система одбране

Када се изврши анализа добијених података PEST анализе утицаја спољашњих фактора на буџетско пословање система одбране може се закључити да је утицај економских фактора који наглашавају потребу унапређења буџетског пословања система одбране пресуђујући у односу на друге факторе. Како је било речи раније, фаза извршења буџетског пословања није до сада истражена, међутим кроз ову дисертацију је постало јасно да се само унапређењем извршне функције у којој се огледају све претходне функције може унапредити буџетско финансирање система одбране и омогућити менаџменту одбране да успешније управљају ресурсима одбране у циљу обезбеђивања одбрамбених способности оружаних снага.

1.8. Мерење утицаја унутрашњих (интерних) фактора на буџетско финансирање система одбране

Мерење утицаја унутрашњих фактора спроводимо ради утврђивања унутрашњих снага (Strenghts) и слабости (Weaknesses) одређеног система, уз помоћ SWOT¹⁹⁹ анализе. Неопходно је установити које су то унутрашње снаге система одбране, у чему смо добри, које су нам предности, а такође је битно установити слабости и мане система одбране, односно реалним сагледавањем унутрашње ситуације приказати где су болне тачке овог система, јер само када

¹⁹⁹ Назив **SWOT** је настао од почетних слова енглеских речи Strenghts (Јачина), Weaknesses (Слабости), Opportunities (Шансе) и Threats (Претње).

се погледамо у огледало и суочимо се са истином, можемо очекивати да схватимо недостатке и почнемо их отклањати.²⁰⁰

На овај начин уз помоћ SWOT анализе систем се суочава са својим јаким и slabим странама, односно упознаје себе, а све у циљу оптимизације буџетског пословања и деловања у складу са својим реалним могућностима.²⁰¹

SWOT анализа је алат за сагледавање проблема. Уз помоћ ње се може установити где је систем одбране најбољи тј. које су му боље стране; где је најслабији и које су му лоше стране; да ли постоји могућност за унапређење стања тј. да ли постоји слободан простор за раст и развитак и које му опасности прете и у којој тачки је најслабије. Употребом ове анализе се боље схвата и разуме целокупан државни систем. Подаци који се добију на овај начин могу се користити као помоћ у изради стратешких, односно дугорочних планова и достизања циљева система одбране.

SWOT анализу је најбоље реализовати на начин да се успоставе реални показатељи, односно да се анализи приступи на поштен начин, јер што се коректније сагледа систем и поставе његове одреднице то ће се квалитетнија анализа добити.

За потребе развоја новог финансијско-рачуноводног система урађена је SWOT анализа система одбране, у оквиру свих организационих делова система одбране задужених за материјално и финансијско пословање. У наставку рада, дате су све појединачне SWOT анализе као и обједињена за систем одбране у целини. Утврђене су снаге и слабости система одбране али и шансе и претње из окружења за систем одбране.

УНАПРЕЂЕЊЕ БУЏЕТСКОГ ПОСЛОВАЊА СИСТЕМА ОДБРАНЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ КРОЗ УВОЂЕЊЕ НОВОГ ФИНАНСИЈСКО-РАЧУНОВОДСТВЕНОГ СИСТЕМА

Табела 14. SWOT анализа система одбране

Снага (S)	Слабост (W)
Израђена су стратешка и доктринарна документа која су у функцији достизања дугорочних циљева система одбране	Не поштује се динамика реализације финансијског плана
Буџетирање система одбране је засновано на програмском моделу буџетирања	Не поштује се динамика реализације плана јавних набавки

²⁰⁰ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: Strateški menadžment, Mate Zagreb, 2008.str. 89-98.

²⁰¹ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: Strateški menadžment, Mate Zagreb, 2008. str. 89-98.

Снага (S)	Слабост (W)
У систему одбране се врши средњорочно планирање и програмирање где се утврђују средњорочни планови за достизање циљева система одбране	Долази до закашњења у плаћању обавеза према добављачима и зарачунавања камата
На основу средњорочног планирања и програмирања израђују се краткорочни планови и програми	Велики износ ненаплаћених потраживања као последица неефикасности у пословању МО и ВС
На нивоу система одбране се доносе краткорочни планови за достизање циљева као што су финансијски план и план јавних набавки	Обимна документација се у папирном облику доставља у РЦ СБиФ МО што отежава пословање
Усмереност система одбране на унапређење способности кроз унапређење одбрамбених капацитета	Не постоји ефикасна контрола због непостојања дневног увида у реализацију финансијског плана
Обученост припадника МО и ВС	Недореченост функције извршења у систему ППБИ
Програмско буџетирање система одбране је напредак у односу на линијско буџетирање	Извршење као последња функција ППБИ не обезбеђује везу стратегије и реализације
Реализација финансијског плана система одбране је у функцији постизања краткорочних планова и циљева	Ручни (мануелни рад) контролора финансијске документације подложен је грешкама
Извршавање средњорочних планова је у функцији достизања средњорочних циљева система одбране	Не постоји дневни увид у реализацију финансијског плана у јединицама и установама
Извршавање дугорочних планова је у функцији достизања дугорочних циљева система одбране	Непланираним и непотребним трошењем новца на плаћање камата, одлаже се достизање свих циљева или се достизање циља замагљује
Програмским буџетирањем одбране се доводе у везу зацртани циљеви са њихових извршењем, односно са планираним резултатима	Застарели финансијско-рачуноводствени систем одбране не омогућава аутоматизацију и дигитализацију финансијског пословања
Ради унапређења буџетског финансирања система одбране уведен је ППБИ	У систему одбране настају непотребни трошкови на многим местима
	Краткорочна пројекција реализације финансијског плана за наредна три месеца је некавалитетна што доводи до неликвидности трезора НБС

Шансе (О)	Претње (Т)
Постоји тренд повећања издвајања за одбрану у % од БДП-а која се приближавају износу од 2 %	Непостојање информатичке опреме у јединицама и установама МО и ВС
Растом БДП-а Републике Србије обезбедиће се раст националне економије	Нарушена је општа макроекономске ситуације у земљи и свету због негативног утицаја пандемије вируса Ковид-19
Већа издвајања за одбрану у % од БДП-а обезбедиће веће инвестиције у СО	Изазови са којима се РС суочава на Косову и Метохији
Неопходност смањења непотребних трошкова где год је могуће ради уштеде финансијских средстава	Нарушавање опште макроекономске ситуације у земљи и свету због раста цена енергената
Увођење новог финансијско-рачуноводственог система који ће довести до уштеде јер се неће плаћати камате или ће бити значајно смањене	Вирманска контрола ће се реализовати у јединицама и установама али су лица изложена могућности противзаконитог деловања
Унапређење ефикасности пословања система одбране кроз смањење трошкова, аутоматизацију, дигитализацију и модернизацију процеса	Припадници система одбране не поседују потребна знања за управљање трошковима одбране
Уштедом ће се обезбедити НС за инвестиције које представљају постизање дугорочних циљева унапређења одбрамбених способности	Одбрана је гломазна организација и трошкови настају на многим местима
Обезбеђивање ефикасне контроле финансијског пословања	Менаџмент одбране функционише на бирократски начин

Извор: Истраживање аутора на основу анализа спроведених у министарству одбране у циљу унапређења буџетског финансирања система одбране

Када се упореде снаге и слабости система одбране што у ствари представља унутрашње одлике овог система као и шансе и претње као спољашње утицаје јасно се може извршити SWOT анализа система одбране. На основу наведене анализе види се да су слабости система одбране, карактеристичне за велике системе, који су троми и неефикасни са заступљеним неекономским начином функционисања где се буџетско пословање одвија уз непотребне трошкове и губитке. Може се уочити да постоје реалне шансе да се ова ситуација промени, јер

се све више новчаних средстава из буџета Републике Србије издваја за потребе одбране па је изгледно да се уреди функција извршења.

Наиме, већ је Министарство одбране извршило набавку новог финансијско-рачуноводственог система који се тренутно инсталира у јединице и установе Министарства одбране у Војске Србије и у врло кратком року менаџмент одбране ће добити ефикасан алат за управљање финансијским и другим ресурсима. Циљ је да се унапређењем извршне функције одбрамбеног планирања и буџетског финансирања, смање губици и непотребни трошкови чиме ће се уштедети новчана средства која ће се употребити за достизање планираних дугорочних циљева кроз планска и програмска средњорочна документа и више краткорочних планова.

На овај начин ће се омогућити да управљачке структуре система одбране ефикасно управљају ресурсима и трошковима одбране у циљу обезбеђивања одбрамбених способности и капацитета система одбране.

Табела 15. SWOT анализа генералштаба Војске Србије

ГЕНЕРАЛШТАБ ВОЈСКЕ СРБИЈЕ	
Снага (S)	Слабост (W)
Искусан и квалитетан кадар	Генералштаб функционише у сложеним материјалним и финансијским условима
Кадар спреман на промене	Расположиви кадар није у потпуности оспособљен у складу са захтевима интероперабилности
Кадар је мотивисан за обављање функционалних дужности	Материјални положај кадра није на потребном нивоу
Започете ОМП и унапређење организације	Командовање у реалном времену није подржано
Постоји законски оквир	Није у потпуности успостављен јединствени информациони систем
Нова опрема	
висок ниво терцијалне здравствене заштите	

Шансе (О)	Претње (Т)
Усвојена стратегијско - доктринарна документа у првој години програмског периода	Промена безбедносног окружења
Усвојена нормативно-правна документа	Економска нестабилност

Табела 16. SWOT анализа инспектората одбране

ИНСПЕКТОРАТ ОДБРАНЕ	
Снага (S)	Слабост (W)
развијена организациона шема (инспекција б/г, инспекција заштите на раду и МФТГИ)	техничка опремљеност
образован, стручан и кадар спреман на промене	непостојање јединственог информационог система између организационих целина
позитивна искуства у реализацији досадашњег рада	недовољна попуњеност кадром
предлог нове организационе структуре која је у нацрту	недовољна едукација
	недовољна сарадња са инспекторатом МУП-а
Шансе (О)	Претње (Т)
увођење новог правилника за рад инспектората одбране	политичка и економска нестабилност у земљи
увођење оптималног система рада	организационо-формацијске промене
обучавање кадра	

Извор: Истраживање аутора на основу анализа спроведених у министарству одбране у циљу унапређења буџетског финансирања система одбране.

Табела 17. SWOT анализа Команде за Обуку

КОМАНДА ЗА ОБУКУ	
Снага (S)	Слабост (W)
Успостављен је стабилан систем командовања и управљања обуком,	Мала интероперабилност са снагама партнера,
Израђена су потребна документа за рад и дефинисани циљеви КзО,	Мали број инструктора са сертификатом СТАНАГ 2,
Реализација планова и програма обуке је 99%,	КзО обезбеђује 125 објеката, зашта је ангажовано 383 лица
Формиране, попуњене и обучене снаге за извршење задатака 3.мисије ВС	
Отпочело се са развојем регионалног центра АБХО, и у току је развој центара СнСл и ВтСл	
Шансе (O)	Претње (T)
Доктрина обуке	Повећан број ванредних задатака (нпр. учешће у мировним операцијама),
Упутство за управљање обуком	Непланиран одлив кадра,
План и програм обуке	Промена ОФС КзО: расформирање, преформирање или претпочињавање јединица другим саставима у тој години ће захтевати додатне трошкове и могу да успоре процес реализације,
Стандардизација обуке	Неповољна економска и финансијска ситуација
Потреба за регионалним центрима за обуку	Нерешени имовинско правни односи на ИВП П. Ливаде
Израђени пројекти за регионалне центре	Неповерење и неразумевање снага партнера (смањује степен интероперабилности),
Потребе војске и снага партнера за стручним кадром	

Извор: Истраживање аутора на основу анализа спроведених у министарству одбране у циљу унапређења буџетског финансирања система одбране.

Табела 18. SWOT анализа Копнене Војске

КОПНЕНА ВОЈСКА	
Снага (S)	Слабост (W)
Успостављен је стабилан и функционалан систем командовања	Недовољна интероперабилност са снагама партнера
Израђена су потребна системска и регулативна документа за рад Копнене војске	Неусловност и недостатак објеката за смештај ПС и УБС
Реализација планова и програма је на врло високом нивоу	ПС са истеклим временским и експлоатационим ресурсима (највећи део су м/в)
Попуњеност професионалним официрима и подофицирима у Копненој војсци је на потребном нивоу	Недовољан ниво основног одржавања ПС
Обезбеђена је непрекидност логистичке подршке	Забринутост и незадовољство дела старешина због нерешеног стамбеног питања
Искусан и квалитетан кадар	Није у потпуности успостављен јединствени информациони систем
Кадар је мотивисан за обављање функционалних дужности	Слаба заинтересованост младих за рад у ВС (поједини региони)
Извршењем ОМП унапређена је организација	Недовољна финансијска средства по одређеним расходима
Постоји законски оквир	
Шансе (O)	Претње (T)
Усвојена стратегијско - доктринарна документа	Повећан број ванредних задатака (нпр. учешће у мировним операцијама)
Усвојена нормативно-правна документа за спровођење Закона о одбрани и Закона о Војсци Србије	Непланиран одлив кадра
Достигнут тражени ниво о/с за елеменат „Персонал“	Неповољна демографска структура
Достигнут тражени ниво о/с за елеменат „Ресурси“	Нерешени имовинско правни односи

Шансе (О)	Претње (Т)
Административна линија са КиМ се успешно обезбеђује и контролише се КЗБ	Неповерење (неразумевање) снага партнера (угрозиће интеропераб.)
Правовремено формиране декларисане јединице и са истима започета обука	Недовољна интероперабилност са осталим елементима система одбране
Побољшани ремонтни капацитети за потребе Копнене војске	Недовољан степен координације извршних органа ППБИ на оперативном нивоу
Јединице попуњене професионалним припадницима (ПрВ)	Промена безбедносног окружења
Израђен дугорочни план и програм развоја система одбране	Пројектовани финансијски оквир за наредни период је врло рестриктиван
Израђен средњорочни план и програм развоја система одбране	Нерешен статус КиМ

Извор: Истраживање аутора на основу анализа спроведених у министарству одбране у циљу унапређења буџетског финансирања система одбране.

Табела 19. SWOT анализа РВ и ПВО

РВ и ПВО	
Снага (S)	Слабост (W)
Дневно командовање	Инфраструктура
Квантитативна и квалитативна структура кадра (бројност и обученост).	Слаба интероперабилност
Значај и специфичност РВ и ПВО	Скупо одржавање и занављање НВО
Традиције и морал	Није у потпуности успостављен јединствени информациони систем
	Велики број средстава НВО је са истеклим ресурсима
	Непостојања ремонтних капацитета за ремонт сложених борбених система
	Економски и социјални статус кадра није на потребном нивоу

Шансе (О)	Претње (Т)
Програмска документа за опремање и развој	Регионална нестабилност и промена безбедносног окружења
Студија "Концепт развоја система ПВО Војске Србије"	Нестабилна политичка и економска ситуација
Студије развоја родова и служби	Неповољна демографска структура
Опремање, развој и модернизација	Непланиран одлив кадра
Израђени нацрти доктринарних докумената и Дугорочног плана развоја система одбране, пружају услове за њихово доношење	Нерешен економски и социјални статус највећег дела припадника РВ и ПВО
Заинтересованост и реалне могућности за добијање средстава из страних донација	

Извор: Истраживање аутора на основу анализа спроведених у министарству одбране у циљу унапређења буџетског финансирања система одбране.

Табела 20. SWOT анализа Сектора за буџет и финансије МО

СЕКТОР ЗА БУЏЕТ И ФИНАНСИЈЕ	
Снага (S)	Слабост (W)
Организациона доградња система финансија у складу са дефинисаним надлежностима у оквиру система одбране, кроз формирање Сектора за буџет и финансије	Непостојање јединственог информационог система између УБФ, РЦ и организационих јединица МО и ВС
Стручан и високообразован кадар	Недовољна опремљеност рачунарском опремом и лиценцираним софтвером
Сарадња са Секторима, Управама МО и организационим јединицама ГШ ВС	Физичка раздвојеност између УБФ и РЦ МО
Увођење интерне ревизије у МО	
Урађен Програм развоја финансијске службе	
Шансе (O)	Претње (T)
Постоји тренд повећања издвајања за одбрану у % од БДП-а која се приближавају износу од 2 %	Непостојање информатичке опреме у јединицама и установама МО и ВС
Растом БДП-а Републике Србије обезбедиће се раст националне економије	Нарушена је општа макроекономске ситуације у земљи и свету због негативног утицаја пандемије вируса Ковид-19
Већа издвајања за одбрану у % од БДП-а обезбедиће веће инвестиције у СО	Изазови са којима се РС суочава на Косову и Метохији
Неопходност смањења непотребних трошкова где год је могуће ради уштеде финансијских средстава	Нарушавање опште макроекономске ситуације у земљи и свету због раста цена енергената
Увођење новог финансијско-рачуноводственог система који ће довести до уштеде јер се неће плаћати камате или ће бити значајно смањене	Вирманска контрола ће се реализовати у јединицама и установама али су лица изложена могућности противзаконитог деловања
Унапређење ефикасности пословања система одбране кроз смањење трошкова, аутоматизацију, дигитализацију и модернизацију процеса	Припадници система одбране не поседују потребна знања за управљање трошковима одбране
Уштедом ће се обезбедити НС за инвестиције које представљају постизање дугорочних циљева унапређења одбрамбених способности	Одбрана је гломазна организација и трошкови настају на многим местима
Обезбеђивање ефикасне контроле финансијског пословања	Менаџмент одбране функционише на бирократски начин

Извор: Истраживање аутора на основу анализа спроведених у министарству одбране у циљу унапређења буџетског финансирања система одбране.

Табела 21. SWOT анализа Сектора за људске ресурсе МО

СЕКТОР ЗА ЉУДСКЕ РЕСУРСЕ	
Снага (S)	Слабост (W)
Искусан и квалитетан кадар	Сектор за ЉР функционише у сложеним материјалним и финансијским условима
Кадар спреман на промене	Расположиви кадар није у потпуности оспособљен у складу са захтевима интероперабилности
Кадар је мотивисан за обављање функционалних дужности	Материјални положај кадра није на потребном нивоу
	Није успостављен јединствени информациони систем
Шансе (O)	Претње (T)
усвојени Закони	Непостојање дугорочног плана развоја
Кадар се усавршава у земљи и иностранству	Економска нестабилност
	Глобална финансијска криза

Извор: Истраживање аутора на основу анализа спроведених у министарству одбране у циљу унапређења буџетског финансирања система одбране.

Табела 22. SWOT анализа Сектора за материјалне ресурсе МО

СЕКТОР ЗА МАТЕРИЈАЛНЕ РЕСУРСЕ	
Снага (S)	Слабост (W)
припремљени предлози докумената којима се регулише дугорочни развој логистике	недовршена нормативно правна регулатива
образован и стручан кадар	недовршене организацијско формацијске промене
капацитети и освојене технологије у техничко ремонтним заводима	недовршена трансформација ВДУ
капацитети и интелектуална својина војнотехничког и војногеографског института	нерешени имовинско правни односи за објекте инфраструктуре обухваћене Мастер планом
низ покренутих истраживачких пројеката из области здравства, одбрамбених технологије и геотопографског обезбеђења	застарела НВО
капацитети и могућности војно грађевинских установа	застарела инфраструктура
висок ниво терцијалне здравствене заштите	несанирани објекти од НАТО бомбардовања
Програмско буџетирање система одбране је напредак у односу на линијско буџетирање	капацитети наменске индустрије се недовољно користе
Реализација финансијског плана система одбране је у функцији постизања краткорочних планова и циљева	велики број објеката који није у функцији (трошкови)
Извршавање средњорочних планова је у функцији достизања средњорочних циљева система одбране	присуство већих количина вишкова НВО након ОФП
Извршавање дугорочних планова је у функцији достизања дугорочних циљева система одбране	недостатак високостручног кадра одређених специјалности (фармацеутске, здравствене, информатичке, техничке итд.)
Програмским буџетирањем одбране се доводе у везу зацртани циљеви са њихових извршењем, односно са планираним резултатима	незадовољавајући ниво познавања енглеског и других страних језика,
Ради унапређења буџетског финансирања система одбране уведен је ППБИ	постоји потреба успостављања информационог система по логистичким функцијама
	није успостављен јединствен систем снабдевања

Снага (S)	Слабост (W)
	није успостављен систем управљања залихама УБС, погонског горива, артикала хране, одеће, опреме, санитарских ПС итд
	нерешени проблеми материја које су отровне за људе и штетне за животну средину
	систем одржавања и систем снабдевања р/д захтева концепцијска и технолошка унапређења
	неопходно успостављање подсистема управљање логистичким кадром у оквиру вишег система
Шансе (O)	Претње (T)
усвојени Закони	додатно нарушавање нивоа резерви РМС
већи степен искоришћења капацитета наменска индустрија	минимизирање даље сарадња са ресорним министарствима Р.Србије само на најнужније сегменте
отуђење неперспективних објеката инфраструктуре путем Мастер плана	проблем материја које су отровне за људе и штетне за животну средину значајније нарушава амбијент
отуђење вишкова НВО продајом	даље постојање нерационалног и неефикасног система управљања залихама који перманентно изискује додатне трошкове
успостављање ефикасног и економичног система одржавања и система снабдевања р/д,	нема помака у успостављању и имплементацији националне логистике у ресорним министарствима Р.Србије, што води у скуп и неефикасан систем логистике
велики број домаћих произвођача за испоруку матер. добара	парцијално решавање проблема насупротив кординираном системском праћењу у оквиру функционалног носиоца
Уштедом ће се обезбедити НС за инвестиције	даље продубљивање проблема око стања стручног карда
Обезбеђивање ефикасне контроле финансијског пословања	

Извор: Истраживање аутора на основу анализа спроведених у министарству одбране у циљу унапређења буџетског финансирања система одбране.

Табела 23. SWOT анализа Сектора за политику одбране МО

СЕКТОР ЗА ПОЛИТИКУ ОДБРАНЕ	
Снага (S)	Слабост (W)
Квалитетан и искусан кадар	Не постојање финансијско-рачуноводственог програма
образован, стручан и кадар спреман на промене	Непопуњеност кадром
Нова опрема и довољно пословног простора	Неадекватан образовни профил кадра
Усклађеност организације и процедура са међународним стандардима	Лоше управљање каријером
Постоји законски оквир, започете промене и унапређење организације	Лоши критеријуми организације
	Нефункционална организација
	Јакe неформалне групе
	Лоша законска регулатива
	Непостојање ERP система
	Лоша пратећа инфраструктура
	Нефункционалан распоред објеката
	Нису сви софтвери лиценцирани
	постоји потреба успостављања информационог система по логистичким функцијама
	Не постоје писане процедуре за рад
Шансе (O)	Претње (T)
Урађен нацрт стратегијских и доктринарних докумената	Стална промена политичког оквира и безбедносног окружења
Обука кадра у земљи и иностранству	Нису усвојена стратегијска и доктринарна документа
Развијена међународна војна сарадња	Непостојање дугорочног плана развоја
Политичка и државна подршка	даље постојање нерационалног и неефикасног система управљања залихама који перманентно изискује додатне трошкове
	Признање независности КиМ од стране неких земаља
	Економска криза

Извор: Истраживање аутора на основу анализа спроведених у министарству одбране у циљу унапређења буџетског финансирања система одбране.

Табела 24. SWOT анализа ВБА МО

ВБА	
Снага (S)	Слабост (W)
Прецизно је дефинисана улога и место ВБА у безбедносном систему Републике Србије	Делимично техничко-технолошко кашњење у опремању
Висок ниво сарадње са свим органима безбедности у Републици Србији	Недовољан континуитет у адекватном стручном усавршавању кадра
Успостављена организациона структура у складу са дефинисаним надлежностима у оквиру система одбране и система безбедности Р. Србије	
Релативна самосталност у трошењу одобрених буџетских средстава	
Високо професионалан и обучен кадар ВБА	
Шансе (O)	Претње (T)
Аутоматизацијом и дигитализацијом буџетског пословања да се смањи зависност од недостатка радне снаге	Економска криза изазвана вирусом Covid-19
Ефикасним утрошком финансијских средстава и смањењем граничних трошкова се могу обезбедити новчана средства за безбедносни систем	Економска криза изазвана сукобом Русије и Украјине
сарадња са сродним службама	Процес организационо-формацијских промена у МО и ВС
	Нестабилна политичко-безбедносна ситуација у земљи, окружењу и свету
	Неусаглашена динамика приступања европској унији

Извор: Истраживање аутора на основу анализа спроведених у министарству одбране у циљу унапређења буџетског финансирања система одбране.

Табела 25. SWOT анализа ВОА МО

ВОА	
Снага (S)	Слабост (W)
ВОА је успостављена као директни корисник буџетских средстава	Недовољна техничка опремљеност
Висок ниво свести и координације у успостављању и извршавању дугорочних, средњорочних и краткорочних планова и циљева	Интерни отпор променама које наступају
Квалитетна повезаност и координација са осталим државним и другим органима и организацијама у Републици Србији	Непопуњеност ВОА са одређеним кадровима
Кадрови ВОА су образовани, обучени и оспособљени за посао који извршавају	Због неекономског понашања трошкови настају на многим местима
Шансе (O)	Претње (T)
Усвојена је доктрина одбране и остали кривни закони	Изазовна обавештајна ситуација у окружењу и свету
Дефинисањем функције извршења кроз увођење новог финансијско-рачуноводственог система остварују се уштеде новчаних средстава	Земље из окружења и света све више улажу новчана средства у обавештајне капацитете својих држава
Уштеђена новчана средства се могу уложити у унапређење обавештајних капацитета система одбране	Обавештајно-безбедносни изазови у окружењу и свету директно утичу на смер и интензитет деловања ВОА

Извор: Истраживање аутора на основу анализа спроведених у министарству одбране у циљу унапређења буџетског финансирања система одбране.

Закључак

Данас се систем одбране Републике Србије суочава са проблемом са којим се суочавају и системи одбрана земаља у окружењу али и развијених земаља света, неке у већој, неке у мањој мери, финансијска криза светских размера није заобилазила ни Републику Србију. Оно што је резултат тога јесте да су могућности за финансирање система одбране Републике Србије смањене. У складу са тим и потребе Републике Србије у погледу одбране се мењају.

Као што се може приметити тенденција у свету је наоружавање због поремећене безбедносне равнотеже за шта се издвајају велика новчана средства. Република Србија у складу са безбедносном проценом ризика такође мора предузимати мере на опремању сопствених оружаних снага наоружањем и војном опремом првенствено из сопствених капацитета а онда и набавкама из иностранства. Да би се све ово реализовало потребна је стабилна економска ситуација у земљи и окружењу, раст страних инвестиција, како би се могла из буџета издвојити већа новчана средства за одбрану.

Због финансијске кризе у свету и код нас неопходно је постојеће буџетско пословање система одбране унапредити на начин да се непотребни трошкови и губици који у систему одбране настају на многим местима елиминишу или смање на најмању могућу меру.

Припремање одбране земље је веома важна функција државе и овом задатку се мора посветити велика пажња. У време бивше СФРЈ одбрамбено планирање је било готово најважнији задатак целокупне државе на свим нивоима, од највишег нивоа државе, преко република и аутономних покрајина до јединица локалних самоуправа и радних организација. План одбране је доношен на државном нивоу а сваки од поменутих актера је морао да има за свој ниво извод из плана одбране. Одбрамбено планирање је у то време било готово савршено са аспекта организације и финансирања али је било и идеолошки обојено што је било у складу са временом у којем је функционисало.

По распаду заједничке државе напуштен је концепт одбрамбеног планирања који је до тада био у функцији због цивилне контроле власти, примене цивилних буџетских прописа у буџетском финансирању одбране.

У првим годинама функционисања цивилне контроле власти буџетско пословање система одбране није било у функцији одбрамбеног планирања јер се цивилни буџетски прописи нису никако могли „примити“ у систему одбране који је задржао одређене особине наслеђене из бивше државе које представљају рецидив прошлости и штетиле су буџетском пословању система одбране. Одбрамбено планирање је функционисало на начин да су финансиране само

текуће активности, односно персонални расходи а за оперативне расходе је мало остајало финансијских средстава тако да за инвестиције и није било новца.

Буџетирање према поменутом традиционалном начину односно линијом буџетирању било је погубно, функционисало је уз много губитака нису постојала стратегијска документа односно доктрина одбране, тако да нису постојали ни дугорочни циљеви. Тада се схватило да се морају догодити промене на највишем државном нивоу у смислу да се изradi доктрина одбране и други дугорочни стратешки документи што је почетком 21. века и урађено.

Када су успостављени дугорочни циљеви одбране да би се они реализовали то се није могло извршити кроз линијско буџетирање јер исто не обезбеђује везу између стратегије, циљева и постигнутих резултата. Свака власт је хтела да има увид у то да ли су њихове политичке одлуке спроведене у дело на прави начин, што се једино може сагледати кроз остварене резултате. Тада се по угледу на САД приступило увођењу система планирања, програмирања, буџетирања и извршења (ППБИ) који је у време када је уведен био напредак у буџетском финансирању система одбране. Уз помоћ система ППБИ успостављене су везе на стратешким нивоима у смислу да су постављени дугорочни планови и циљеви који су били оквирни у сваком погледу и давали су благе обресе способности које система одбране треба да развије у дугорочном периоду. Детаљнију разраду способности и задатака које система одбране мора да изврши представљано је кроз средњорочне планове и програме где су дефинисани средњорочни планови и циљеви чијим извршењем су извршавани и дугорочни планови и циљеви. Средњорочни планови и циљеви су извршавани кроз више краткорочних циљева и задатака. На овај начин систем ППБИ је довео у везу резултате са задатим плановима и циљевима на стратешком нивоу.

Међутим систем ППБИ је запоставио функцију извршења која је била последња у овом систему али и најбитнија. У фази извршења се сублимирају све фазе система ППБИ (планирање, програмирање, буџетирање и извршење). Ако је било застоја и проблема у некој од претходне три фазе то се у фази извршења примећивало и једино ту су се могле последњи пут исправити евентуалне грешке настале у претходним фазама. Приликом инсталирања система ППБИ није се обраћала пажња на фазу извршења, јер се подразумевало да ће се сви процеси на крају реализовати и да ће се о томе поднети извештај.

Међутим у фази извршења долази до проблема који су изазвани неекономским начином функционисања система одбране, где долази до расипања свих ресурса и појаве непотребних трошкова и губитака на многим местима. То се најбоље може сагледати кроз реализацију финансијског плана система одбране који као краткорочни (једногодишњи) облик извршавања

задатака, планова и циљева треба да буде у функцији средњорочног планирања и програмирања, а који је у вези са извршавањем дугорочних планова, циљева и задатака. Приликом извршавања финансијског плана односно буџетирања задатака који су у функцији одбрамбеног планирања, долази до кашњења у плаћању обавеза, зарачунавању камата од стране добављача и плаћања истих. Такође због буџетског пословања које није у складу са економским принципима долази до појаве отворених ставки у финансијском књиговодству које представљају незавршене финансијске конструкције и које се као такве понављају десетинама година у назад. Овакав начин некономског понашања приликом буџетирања система одбране доводи до одступања у извршавању свих планова и циљева од дугорочних преко средњорочних до краткорочних, а у најблажем облику до одлагања извршења или понекад и до неизвршења планираног циља.

У време када се свугде у развијеном свету примењује аутоматизација, дигитализација и модернизација процеса то је неопходно спровести и у буџетском пословању система одбране. На овај начин се превазилази проблем недостатка радне снаге који је све више присутан у Републици Србији, будући да се на овај начин смањује број извршилаца, односно смањује се број радних места јер се већи део процеса реализује аутоматизовано а не ручно. Поред тога ручни, мануелни рад доводи до већег броја грешака што је код аутоматизованог начина функционисања готово искључено. Такође на овај начин се уводи нови финансијско-рачуноводствени систем у буџетско пословање система одбране, који подразумева електронско пословање уместо досадашњег достављања документације у папиру, што ће омогућити плаћање добављачима на дневном нивоу, односно у складу са валутом плаћања и неће се зарачунавати камате. Смањиће се и број отворених ставки јер ће се финансијске конструкције затварати на аутоматизован начин.

На овај начин се функција извршења унапређује и ова фаза буџетског финансирања ставља у службу одбрамбеног планирања, а резултати дају праву меру уложених новчаних средстава кроз остварене циљеве, задатке и планове. Само заокружењем циклуса кроз све четири фазе одбрамбеног планирања и кроз унапређење буџетског пословања система одбране се може обезбедити боља структура буџета одбране и смањење непотребних трошкова.

Ово ће омогућити менаџменту система одбране да на дневном нивоу има информацију о стању и кретању имовине одбране у количинском и вредносном смислу што представља могућност да управљачке структуре система одбране рационалније управљају ресурсима одбране што ће се позитивно одразити на одржавање и изградњу способности Министарства одбране и Војске Србије кроз примену финансијско-рачуноводственог система у буџетирању система одбране.

ЛИТЕРАТУРА

1. Adičes I., (2003) *Upravljanje promenama-konceptualne osnove Adičesovog metoda, Adices southeast Europe, 2003. godine.*
2. Анђелковић М., Радосављевић М., Анђелковић А., Пајић С., (2020) „Неки проблеми и препреке у примени иновација и нових технологија у Србији“, у: проф.др Маја Анђелковић (ур.), *Седма међународна конференција –Примена нових технологија у менаџменту и економији АНТИМ 2020, Универзитет Унион-„Никола Тесла“ Београд, 2020. година стр.601-602.*
3. Бериша Х., (2014) „Предност и недостаци уласка Србије у НАТО“, *Мегатренд ревија број 2/2014, Мегатренд Универзитет, Београд, стр.282.*
4. Билтен јавних финансија за јануар 2023. године, Министарство финансија Републике Србије, www.mfin.gov.rs
5. Blanchard O. (2005) *Макроекономија, Massachusetts institute of technology Mate, Zagreb, 2005. година, страна 22-26.*
6. Водич кроз Партнерство за Мир, *Друго допуњено издање ISAC, Београд, 2008. године стр. 12.*
7. Вукотић В. (2019) Дуг и (не) развој, *Институт друштвених наука, Центар за економска истраживања, Београд, 2019. година.*
8. Влада Републике Србије (2019) *Програм економских реформи 2019-2021, www.gov.rs.*
9. Глишић М., (2008) *Ангажовање Републике Србије у Програму партнерство за мир, 2008. године,стр. 12.*
10. Gaughan, P., A. (2004) *Mergers, Acquisitions, and Corporate Restructurings*, New York: Wiley.
11. Giddy, I. H. (2004) *Corporate Financial Restructuring*, New York: New York University Press.
12. Grbić, V. (2005) *Економија Европске уније*, Београд: Мегатренд универзитет применjenih наука.
13. Grgić, R.(2010) *Менаџмент јавних финансија*, Београд: Паневропски универзитет Аперion.
14. Gruber, J. (2010) *Public finance and Public Policy*, New York: Worth Publishers.
15. <https://data.worldbank.org>
16. Доктрина Војске Србије (2010) *Медија центар Одбрана, Београд, 2010. године, стр. 31.*
17. Dieter V. (2005) *Public Enterprise Economics*, Amsterdam: North-Holland.
18. Dimitrijević, B. (2009) *Inflacija i nezaposlenost*, Sremska Kamenica: Univerzitet Educons.
19. Dimitrijević, B., Fabris, N. (2009) *Макроекономија*, Sremska Kamenica: Univerzitet Educons.
20. Dimitrijević, B., Fabris, N. (2012) *Економска политика - теорија и анализа*, Београд: Економски факултет у Београду.
21. Dušanić, J., Вошњак, М. (2008) *Monetarne i javne finansije*, Београд: Београдска пословна школа.
22. Ђокић К., (2014) *Програмско буџетирање у сектору безбедности, Београдски центар за безбедносну политику, 2014. године,стр. 2-5.*
23. Ејдус Ф., (2007) *Јефтиније је ући у НАТО, Недељни телеграф од 19.09.2007. године, Београд,*
24. Жугић Р., (2007) *Цивилна контрола војске – контрола буџета, Војноиздавачки завод, Београд, 2007. године, стр.123-129.*
25. Жугић Р., (2008) *Водич кроз буџет, Финансијски план одбране, Војноиздавачки завод, Београд,2008. године, стр. 22-25.*
26. Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије, број 18/2016.*
27. Закон о буџетском систему Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије, број 54/2009.....103/2015.*

28. Закон о јавним набавкама, *Службени гласник Републике Србије број 124/2012, 14/2015 и 68/2015.*
29. Зорић О., Ранчић И., Бериша Х., (2019) *Србија између НАТО и ОДКБ, Војно дело, број 01/2019, стр. 22.*
30. Ivanić, M. (2002) *Principi ekonomije*” Banja Luka: Ekonomski fakultet Banja Luka.
31. Извештај Државне ревизорске институције са ревизије финансијског пословања Министарства одбране у 2019. години, www.dri.rs.
32. Jovanović, A. (2008) *Fiskalna harmonizacija u Evropskoj uniji*, Niš: Ekonomika-Sven.
33. Just, R. E., et al, (2004) *The Welfare Economics of Public Policy- a Practical Approach to Project and Policy Evaluation*, Cheltenham: Edward – Elgar Publishing Limited.
34. Јоксимовић С., Кнежевић М., (2010): *Програмско буџетирање као модел управљања финансијским ресурсима одбране, SYMOPIS, Соко бања, 2010. године, стр.1-4.*
35. Костић Р., Кнежевић М., Лепојевић М., Структура расхода за финансирање одбране Републике Србије, Војно Дело 2017.,
36. Кнежевић М., Тешановић Б., (2011): *Програмско буџетирање и развој система одбране, SYMOPIS, Београд, 2011. године, стр.162-166.*
37. Кнежевић М., (2015): *Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране- Докторска дисертација, Војна академија, Београд, 2015. година, стр.32.*
38. Кнежевић М., (2008): *Буџетирање као фаза процеса ППБИ у Министарству одбране, Војно дело број 04/2008, 2008. године, стр. 95-110.*
39. Кесман-Šušnjar, A. (2012) *Efekti privatizacije preduzeća od strateškog interesa u privredi Srbije*, doktorska disertacija, Beograd: Ekonomski fakultet u Beogradu.
40. Kessides, I. (2004) *Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation and Competition*, Washington DC: World Bank and Oxford University Press.
41. Киш, Т. и др. (2005) *Квантитативни методи у економији*, Subotica: Ekonomski fakultet u Subotici.
42. Kostandinović, S., Kostandinović, R. (2008) *Upravljanje javnim sektorom*, Niš: Visoka strukovna škola za menadžment u saobraćaju.
43. Krugman, P. (2010) *Povratak ekonomije depresije i svetska kriza 2008.*, Beograd: Heliks.
44. Krugman, P.(2010) *Okončajte ovu depresiju. Odmah!*, Beograd: Heliks.
45. Ковач М., Стојковић Д., (2009): *Стратегијско планирање одбране, Војноиздавачки завод Београд, 2009. године.*
46. Кнежевић М., Тешановић Б., и Трандафиловић С., (2013): *Праћење извршења расхода по утврђеним циљевима и програмима, SYMOPIS, Златибор, 2013. година, стр.147-152.*
47. Клири Томас „Сун Цу-Умеће ратовања" 2004. година.
48. Lane, E. J. (2000) *New Public Management*, London: Routledge.
49. McCormick, J. (2010) *Razumjeti Evropsku uniju*, Zagreb: Mate.
50. Mesarić M. (2008) *XXI stoljeće*, Zagreb: Prometej.
51. Mihajlović, L. (2000) *Privredni sistem i ekonomska politika*, Novi Sad: Poljoprivredni fakultet.
52. Milanović, B. (2006) *Odvojeni svetovi. Merenje međunarodne i globalne nejednakosti*, Beograd: Fond Ujedinjenih Nacija za razvoj.
53. Milojević, A., Trklja, M.(2000) *Javne finansije*, Srpsko Sarajevo: Ekonomski fakultet.
54. Mishkin, F. Eakins, S. (2005) *Finansijska tržišta i institucije*, Zagreb: Mate.
55. Mladenović, Z., Nojković, A.(2005) *Analiza vremenskih serija: primeri iz srpske privrede*, Beograd: Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.
56. Миљковић М., Крстић Д., (2018): *Буџетски систем и нормативно уређење финансирања расхода одбране, Универзитет одбране, Војна академија, Београд, Одитор, 2018. година.*

57. Младеновић М., Јефтић З., и Мандић Г., (2015): *Организација уговора о колективној безбедности између илзузије и анти-НАТО, члан 4. Уговора о колективној безбедности, Војно дело, број 01/2015, Београд, стр. 83.*
58. Милуновић М., (2010): *Унапређење финансијског управљања и контроле у систему одбране, Војно дело, број 04/2010, Београд, 2010. године,*
59. <https://mod.gov.rs>.
60. <https://mfin.gov.rs>.
61. Огњановић, В. (2004) *Javne finansije*, Београд: Војноиздавачки завод.
62. Ostrom, E. (2006) *Upravljanje zajedničkim dobrima*, Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
63. Ote, M. (2009) *Slom dolazi*, Banja Luka: Romanov.
64. Рауновић, В. (2009) *Privatizacija javnih preduzeća u Srbiji*, Doktorska disertacija, Београд: Универзитет Сингидунум.
65. Piketty, T. (2014) *Kapital u XXI veku*, Novi Sad: Akademska knjiga,.
66. Попов, Ђ. (2011) *Procesi u svetskoj privredi i Srbija*, Novi Sad: Pravni fakultet.
67. Поповић, Д., Влајић, Д. (2005) *Ekonomika tranzicije*, Београд: Европска агенција за реконструкцију.
68. Правилник о ППБИ у Министарству одбране и Војсци Србије, Министарство одбране 2008. године.
69. Правилник о финансијском пословању Министарству одбране и Војсци Србије, Министарство одбране 2022. године.
70. Правилник о материјалном пословању Министарству одбране и Војсци Србије, Министарство одбране 2014. године.
71. Правилник о поступку за утврђивање постојања, висине и накнаде штете у Војсци Србије и условима и начину преношења овлашћења за одлучивање о накнади штете на старешине Војске Србије, 20010. година.
72. Петковић М., Јанићијевић Н., Богићевић Б., (2006): *Организација, теорија, дизајн, понашање, промене, Економски факултет, Београд, 2006. године.*
73. Радивојевић М., (2020): „Примена новог рачуноводственог информационог софтвера у систему одбране“ у: проф.др.Маја Анђелковић (ур.) *Седма међународна конференција- Примена нових технологија у менаџменту и економији, АНТИМ 2020, Универзитет-Унион „Никола Тесла“, Београд, 2020. године, стр.601-602.*
74. Радосављевић Ж., (2001): *Војна економика, како ефикасно и ефективно управљати војном организацијом, Војна академија, Београд, 2001. године, стр.34-35.*
75. Радосављевић Ж., (2008) *Менаџмент знања, Центар за едукацију руководећих кадрова и консалтинг Београд, 2008. године.*
76. Радосављевић М., Радосављевић Ж., *Менаџмент, теорија и пракса, Универзитет Унион „Никола Тесла“ Факултет за пословне студије и право, Београд, 2015. година.*
77. Радичић М., Раичевић Б., (2011): „*Јавне финансије, теорија и пракса, Дата статус 2011. године, стр.222-223.*
78. Радивојевић М., Тешановић Б., Балабан И., (2021): *Структурне промене и развој – Структурне промене и развој рачуноводствених информационог софтвера у систему одбране, Монографија, Универзитет Унион „Никола Тесла“, Београд 2021. године, стр. 149-167.*
79. Радивојевић М., Тешановић Б.,(2019): *Пети научни скуп Политехника „Екстерна ревизија у функцији управљања пословним ризицима и континуитетом пословања“ Београд, 2019. године.*
80. Радивојевић М., Тешановић Б., Мајсторовић М., (2020) *Дигитализација рачуноводствених система као менаџерски изазов, конференција Дигитализација и сајбербезбедност као менаџерски изазов, Битољ, Северна Македонија, 2020. године.*

81. Radivojevic M., Tesanovic B., Majstorovic M., (2020) *Application of modern accounting information system as a condition for better economic development, Belgorod, Russian federation, 2020. year.*
82. Радивојевић М., Тешановић Б., Крмпот В., (2021): Актуелни трендови иновационог развоја финансијско-рачуноводствених система, конференција АНТИМ 2021, Универзитет Унион „Никола Тесла“ 2021. године.
83. Радивојевић М., Тешановић Б., Мајсторовић М., Унапређење ефикасности пословања јавног сектора Републике Србије, ЛЕММА 2021. зборник радова, страна 133-147
84. Robbins S., Coulter M., (2007) *Management 9 th edition*, Pearson Prentice hall, Pearson prentice New Jersey 2007. year.
85. Radić J. (2011) *Ekonomija rada i socijalna politika Evropske unije*, Subotica: Ekonomski fakultet u Subotici.
86. Rejnhart, K., Rogof, K., (2011) *Ovog puta je drugačije*, Beograd: Službeni glasnik.
87. Ristić, Ž. Gudelj, V. (2011) *Javni sektor*, Beograd: Etnostil.
88. Ristić, Ž. (2006) *O istraživanju metodu i znanju*, Beograd: Institut za pedagoška istraživanja.
89. Schneider, F., Williams, C. (2013) *The Shadow Economy*, London: The Institute of Economic Affairs.
90. Shiller, J. R. (2006) *Irrational Exuberance*, New York: Random House.
91. Simpson, R. (2000) *Vital Networks - A study of public utilities in Bulgaria, Macedonia, Czech Republic and Slovakia*, London: Consumers International.
92. Skidelsky, R. (2009) *Keynes, the Return of the Master*, London: Penguin Books Ltd.
93. Smith, B. P. Max-Neef, M. (2012) *Raskrinkana ekonomija. Od moći i pohlepe do suosjećanja i zajedničkog dobra*, Zagreb: Izvori.
94. Spicker, P. (2000) *The Welfare State – a General Theory*, London: SAGE Publications.
95. Subotić, D. (2010) *Uvod u metodologiju naučnog istraživanja*, Sremska Kamenica: Fakultet poslovne ekonomije.
96. Swianiewicz, P. (2001) *Public Perception of Local Governments*, Budapest: Open Society.
97. Swianiewicz, P. (ed). (2004) *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*, Budapes: Open Society Institute.
98. Службени гласник Републике Србије број 112/2015 члан.
99. Стратегија националне безбедности Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије број 88/2009 године.*
100. Стратегија одбране Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије број 88/2009 године.*
101. Stiglitz J., (2013) *Економија јавног сектора, Универзитет у Београду, Економски факултет, треће издање, 2013. године.*
102. Stiglitz J., (2002) *Protivrečnosti globalizacije*, Beograd: SBM-x.
103. Stiglitz J., J. (2013) *Slobodan pad*, Novi Sad: Akademska knjiga
104. Стратегија одбране Републике Црне Горе (2019) <https://www.gov.me>.
105. Стојковић Д., Програмирање функционисања и развој система одбране, Војно дело број 02/2008, Београд, 2008. године, стр. 93-107.
106. Schick A.,(1966) *The road to PPV stages of budget reform, public administration review*, London, page 26.
107. Грандафиловић С., Кнежевић М.,(2013) „*Финансирање система одбране и програмско буџетирање*“, Медија центар Одбрана, Београд, 2013. године, стр. 225.
108. Тешановић Б., Имамовић Н., Костић Р., „*Допринос анализи обезбеђења и потрошње буџетских средстава у систему одбране, Војно дело број 04/2008, Београд.*

109. Тешановић Б., Радивојевић М., Мајсторовић М., Application of modern accounting information systems as a condition for better economic development, Belgorod, Russian Federation 2020. страна 372-375.
110. Тешановић Б. (2016) *Основи економије, Војна академија, Београд,*
111. Тешановић Б. (2014) *Економија логистике одбране, Војна академија, Београд,*
112. Тешановић Б. (2012) *Микроекономија, Војна академија, Београд,*
113. Тешановић Б. (2009) *Исхрана војске у рату – логистички приступ: Војна академија, Београд,*
114. Тешановић Б. (2000) *Основе економике Југославије у рату: Војна академија Војске Југославије, Београд,*
115. Tagarev Todor, (2006) *Introduction to Program-Based Defense Resource Management, The Quarterly Journal, Volume V, Number 1 Spring-Summer 2006, str. 60.*
116. Thomson A., Strickland A., Gamble J., (2008) *Strateški menadžment, Mate Zagreb, 2008. godine, str. 321-327.*
117. Тодоровић Ј., Ђуричин Д., Јаношевић С.: *Стратегијски менаџмент, Институт за тржишна истраживања, Београд, 1997. године.*
118. <https://tradingeconomics.com>.
119. Ulbrich, H. (2003) *Public Finance in Theory and Practice*, Mason: Cengage Learning.
120. Flynn, N. (2002) *Public Sector Management*, Edinburgh: Pearson Education Limited.
121. Fukujama, F. (2002) *Kraj istorije i poslednji čovek*, Banja Luka: Romanov.
122. Heming R. (2002) *Privatization and Public Enterprises* Washington: IMF.
123. Hindriks, J., Myles, G.(2004) *Intermediate Public Economics*, Cambridge: The MIT Press.
124. Holcombe R. (2006) *Public Sector Economics*, London: Pearson Education.
125. Hrustić, H. (2006) *Javne finansije i poresko pravo*, Beograd: Službeni glasnik.
126. Congress, civilian control of the military and nonpartisanship 2020. year, 11. june 2020. year, Congressional researche service, Washington d.c. <https://crsreports.congress.gov>.
127. Cheng. G (2014) *Data envelopment analysis, Intellectual Property Publishing House Co. Ltd. Beijing, 2014. year.*
128. Čučković, N., et al. (2011) *The Privatisation of Public Utilities in Croatia: An Assesment of Major Gains and Pains*, Zagreb: LSEE.
129. Šimac, N.(2002) *Europski principi javne uprave: od vladanja do služenja građanima*, Zagreb: Udruga za demokratsko društvo.
130. Šimović, J., Šimović, H. (2006) “Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije”, Zagreb: Pravni fakultet.
131. Šolak, Z. (2003) *Ekonomika asimetričnih informacija*, Novi Sad: Futura.

БИОГРАФИЈА СА БИБЛИОГРАФИЈОМ



Радивојевић Мирослава Миодраг, рођен 09.10.1978. године у Лозници, завршио је Војнотехничку академију, смер финансијске службе, 2002. године и тиме стекао звање дипломираног економисте. Као официр финансијске службе од чина потпоручника до чина капетана у војсци Србије, радио је на дужностима референта и начелника финансијске службе и руководио функционисањем финансијског и материјалног пословања, финансијског и материјалног књиговодства у јединицама војске Србије, реализацијом финансијског плана и плана јавних набавки. Мастер студије из јавних финансија завршио је 2009. године и тиме постао мастер јавних финансија. У складу са стручном спремом, постављен је на више дужности у финансијској служби Војске Србије, где у чину мајора реализује задатке планирања буџета министарства одбране и Војске Србије, учествује у организацији функционисања плана јавних набавки, организује функционисање финансијске службе у складу са Законима и прописима, врши контролу финансијског и материјалног пословања јединица и установа Војске Србије.

Од 2015. године у чину потпуковника финансијске службе долази на дужност начелника финансијске службе у Управу за Обавештајно-Извиђачке послове Генералштаба Војске Србије. На овој дужности учествује у организацији функционисања Финансијске службе Генералштаба Војске Србије и учествује у организацији Рачуноводственог Центра сектора за Буџет и финансије министарства одбране, установи која је задужена за реализацију плата и накнада, исплату набавки, пореза, књиговодствену евиденцију, рачуноводство, вирманска плаћања, финансијску контролу. Од 2018. године се налази на докторским академским студијама – менаџмент и бизнис на Факултету за пословне студије и право Универзитета „Унион-Никола Тесла”.

Научно-истраживачка делатност кандидата:

1. Радивојевић Миодраг, Лугоњић Марија „Примена новог рачуноводственог информационог софтвера у систему одбране“, Међународна конференција „Примена нових технологија у менаџменту и економији“ ANTIM 2020, Универзитет „Унион-Никола Тесла“ Факултет за пословне студије и право, 2020. година, страна 171-174, ISBN 978-86-81400-17-3, COBISS.SR-ID-283946508.
2. Радивојевић Миодраг, Кузмановић Бојан, Crisis prevention of the current US administration, Безбедност и медији у кризним ситуацијама, Међународни тематски зборник, Универзитет „Унион-Никола Тесла“ Факултет за пословне студије и право, 2020. година, страна 323-339, COBISS.SR-ID-15218697.
3. Радивојевић Миодраг, Бишевац Горан, Factors of a perfect strategy for relationships in organization – example of emotional economy, Синтеза 2019. Излагање на конференцији, 2019. година, страна 11-16, COBISS.SR-ID-46925065.
4. Радивојевић Миодраг, Тешановић Бранко, Систем интерне контроле и ревизије у министарству Одбране и Војсци Србије, Безбедност 2020. страна 157-173, година 2020. COBISS.SR-ID-23010825, <http://www.mup.gov.rs>
5. Радивојевић Миодраг, Тешановић Бранко, Екстерна ревизија у функцији управљања екстерним ризицима и континуитетом пословања, Политехника 2019. година, страна 481-485, COBISS.SR-ID-55772169 <http://strucniskup.politehnika.edu.rs>.
6. Радивојевић Миодраг, Структурне промене и развоја рачуноводствених информационог софтвера у систему одбране, Монографија, Универзитет „Унион – Никола Тесла“ у Београду, Факултет за пословне студије и право, 2021. године, страна 149-169, COBISS.SR-ID-37232649.
7. Радивојевић Миодраг, Крмпот Вера, Тешановић Бранко, Current trends of inovative development of financial and accounting systems, Belgorod, Russian Federation 2021, страна 80-91, ISBN-978-5-361-00943-5, COBISS.SR-ID-64442121.
8. Radivojević Миодраг, Примена новог рачуноводственог информационог софтвера у систему одбране, Међународна конференција „Универзитет „Унион-Никола Тесла“ Факултет за пословне студије и право, 2020. година, страна 597-610, COBISS.SR-ID-33439241.
9. Радивојевић Миодраг, Емоционална економија као фактор успешне стратегије управљања односима у организацији, Међународна конференција, право, економија и менаџмент у савременим условима, LEMIMA 2019, страна 267-270 година 2019., COBISS.SR-ID-512798621.
10. Радивојевић Миодраг, Лугоњић Марија, Маринковић Јелена, Емоционална економија као фактор успешне стратегије управљања односима у организацији, страна 215-230 година 2019., COBISS.SR-ID-512835997.

11. Радивојевић Миодраг, Тешановић Бранко, Мајсторовић Марија, Budget Financing of the Defense System and opportunities for improvement, International journal of economics and law, страна 191-203, година 2022. ISSN-2683-3409, COBISS.SR-ID-69296137. <https://economicsandlaw.org>.
12. Радивојевић Миодраг, Тешановић Бранко, Мајсторовић Марија, Унапређење ефикасности пословања јавног сектора Републике Србије, LEMIMA 2021. зборник апстраката, страна 263-266, COBISS.SR-ID-40414217.
13. Радивојевић Миодраг, Тешановић Бранко Мајсторовић Марија, Унапређење ефикасности пословања јавног сектора Републике Србије, LEMIMA 2021. зборник радова, страна 133-147, COBISS.SR-ID-45364233.
14. Радивојевић Миодраг, Мајсторовић Марија, Тешановић Бранко, Дигитализација рачуноводствених система као менаџерски изазов, Дигитализација и сајбер безбедност као менаџерски изазови, 2020. Битољ С. Македонија, страна 327-331, COBISS.SR-ID-46914825, <http://www.bas.edu.mk/dl/zbornicikonferencija>
15. Радивојевић Миодраг, Мајсторовић Марија, Тешановић Бранко, Digitalization of Accounting systems as a Managerial Challenge, страна 81., 2020. година, Битољ С. Македонија, COBISS.SR-ID-26417417.
16. Мајсторовић Марија и Радивојевић Миодраг, Дигитализација и општа уредба о заштити података, Дигитализација и сајбер безбедност као менаџерски изазови, 2021 Битољ С. Македонија, страна 139-144, COBISS.SR-ID-46914057.
17. Мајсторовић Марија, Радивојевић Миодраг, Data protection and information security in the age of Corona virus (Covid-19) as a current problem of economic development, Belgorod, Russian Federation 2020, страна 210-215, COBISS.SR-ID-25866505.
18. Мајсторовић Марија, Радивојевић Миодраг, Digitalization and General Data Protection Regulation (GDPR) Излагање на конференцији, 2020. године, страна 43. COBISS.SR-ID-26407177.
19. Тешановић Бранко, Крмпот Вера и Радивојевић Миодраг, Increasing exports from Serbia as a an urgent problem of economic development, Belgorod, Russian Federation 2020, страна 376-380, COBISS.SR-ID-25903113.
20. Тешановић Бранко, Радивојевић Миодраг, Мајсторовић Марија, Application of modern accounting information systems as a condition for better economic development, Belgorod, Russian Federation 2020. страна 372-375, COBISS.SR-ID-25891081.

БРОЈ 423/23

ДАТУМ 17.07.2023.

Изјава о ауторству

Потписани Миодраг Радивојевић

Број индекса ДД 3/2018

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом:

Буџетско финансирање система одбране Републике Србије и могућности унапређења

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 17.07.2023. год.



Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

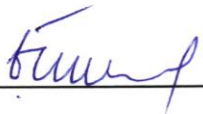
Име и презиме аутора Миодраг Радивојевић

Број индекса ДД 3/2018

Студијски програм: Менаџмент и бизнис

Наслов рада: Буџетско финансирање система одбране Републике Србије и
могућности унапређења

Ментор проф. др Бранко Тешановић

Потписани 

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла Универзитетској библиотеци **Универзитета „Унион-Никола Тесла“ у Београду.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета „Унион- Никола Тесла“ у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 17.07.2023. год.



Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку Универзитет „Унион-Никола Тесла“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Буџетско финансирање система одбране Републике Србије и
могућности унапређења

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета „Унион-Никола Тесла“ могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис аутора

У Београду, 17.07.2023. год.

