

| 0

|

МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ
УНИВЕРЗИТЕТ ОДБРАНЕ
ВОЈНА АКАДЕМИЈА

Formatted: Right: 1,25 cm

РАЗВОЈ МОДЕЛА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА ЗА
ПОТРЕБЕ ОДБРАНЕ

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Ментор:
Проф. др Божидар Раичевић

Коментор:
п у к о в н и к
Проф др Бранко Тешановић

Кандидат:
Војни службеник
мр Милена Кнежевић

0

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

АБСТРАКТАПСТРАКТ

Промене у друштву а самим тим и у држави, које су се одиграле у последњој деценији XX века и првој деценији XXI века, утицале су на то да се мењају укоренењени ставови и мишљења унутар друштва која су остатак старих времена када се сматрало да су образовање и одбрана сувише значајни са политичког, социолошког и људског аспекта да би могли да се подвргну било каквој економској рачуници. Напротив, у ситуацији која је данас, управљачке структуре система одбране морају непосредно да делују па према томе и да доносе конкретне одлуке а, да се при томе, суочавају са проблемом ограничених финансијских средстава.

Додатни проблем за систем одбране на почетку XXI века, јесте, што дотадашњи 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 у систему одбране Републике Србије је у доброј мери била неууређена и потреба за уређењем ове области на квалитативно новим основама се јавила као императив. У то време нису постојали механизми који би пружили довољно информација о томе да ли се утврђени циљеви и задаци система одбране 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 система одбране 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 у систему одбране, али без повратних информација о реализацији истих.

Финансијско планирање, механизми за припрему финансијских планова и правила за извршење истих, 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.

Савремено схватање и гледиште превазилажења проблема све више ограничених прихода и у јавном сектору Владе Републике Србије решење је нашло у „буџету усмереном према резултатима“ или програмском буџету¹. Улога и место државе приликом финансирања система одбране карактерише се у компромисном решавању сукоба: постићи дефинисани циљ уз минимална финансијска улагања. Узрок таквог несклада је пре свега у различитим могућностима раста потреба које захтева одбрамбена функција државе и њених ограничених материјалних и финансијских могућности. Међутим, Влада сваке државе обавезна је да, с једне стране, разматра економску ситуацију земље, а с друге стране, да омогући стабилан систем одбране, рационално користећи ограничене ресурсе.

Управљачке структуре система одбране, као саставни део друштва и проблема у њему биле су суочене већ деведесетих година XX века као и у првој деценији XXI века са једне стране, проблемом преношења обавеза из године у годину, раста дуговања добављачима, трошкова

¹ Програмско буџетирање се темеље на концепцији, методологији и пракси циклуса управљања у пројектно оријентисаним организацијама и препорукама о могућим решењима за примену тог модела у организацијама функционалног типа у које се сврставају институције државне управе.

судских пресуда за кашњења у плаћањима, казна 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.

У систему одбране Републике Србије последњих година се спроводе значајне промене. Општи циљ промена је трансформација система у складу са савременим изазовима и претњама безбедности, односно потребама и могућностима Републике Србије.

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 2008. године уведен систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (РРВИ), као један од модела програмског буџетирања и као нови систем управљања ресурсима одбране и у крајњем финансирања програма и пројеката развија система одбране.

Кључне речи: промене, буџетирање, рационална расподела ресурса, програмски буџет, систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења и развој система одбране.

ABSTRACT

Changes in society and therefore in state, that occurred in the last decade of the 20th century and in the first decade of the 21st century, have influenced by the fact that the rooted attitudes and opinions have changed within the society which are a relic of old times when it was thought that the education and defense are too important from a political, sociological and human aspect to be able to undergo some kind of economic calculations. On the contrary, in the today's situation, management structure of the system of defense must act immediately and make concrete decisions according that and, also, being faced with the problem of limited resources.

The additional problem for the defense system of the early 21st century, is that the previous system of financial resources, particularly budgeting, was not sufficiently effective and did not correspond to the complex requirements that were demanded of the management structure of the defense system of Serbia. The planning area of the defense system of Serbia was largely undeveloped and the need to regulate this in a qualitatively new basis was reported as an imperative. There were no mechanisms to provide sufficient information if the planned goals and objectives of the defense system would successfully implemented, and whether if an appropriate allocation of the resources for the realisation of the planned objectives would carried out.

Managing of financial resources was reduced to an allocation of available financial resources, without interconnections between the tasks of defense and financial plans. Also, there is problem of converting strategic objectives into financial plans that can be linked to budget resources. The fact is, of course, that many aspects of pre-defined objectives are implemented within the regular activities in the defense, but without feedback.

Financial planning, mechanisms for the preparation of financial plans and regulations for their enforcement haven't, until recently, provided sufficient information on whether the defined objectives have implemented successfully in practice. Because of this it was very important to improve the links between financial plans and strategies, to provide appropriate mechanisms for monitoring the effectiveness of their implementation and consideration of future needs. The

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

introduction of functional programmatic dimension into the existing budget classification was one of those mechanisms.

The modern view and the view of overcoming problems of increasingly limited incomes also in the public sector of the Serbian government, found the solution in the 'budget directed to results' or program budget². The role and place of the state in financing defense system is characterized by compromise in conflict resolution: to achieve the defined goal with minimal financial investment. The cause of this discrepancy is primarily the needs of the various growth opportunities that defense functions of the state require and its limited material and financial resources. However, the government of every state is obliged to, on the one hand, consider the economic situation of the country, and on the other hand, to give stable defense system, rationally using limited resources.

Management structures of the defense system, as an integral part of society and its problems were faced, already in the 20th century and in the first half of 21th century, on the one hand, with the problem of transmission of liabilities from year to year, rising debts to suppliers, costs of court judgements for the delay in payments, penalty and interests for late payments of accrued liabilities, and on the other hand, with limited and insufficiently available financial resources. What necessarily required news and changes in management of financial and other resources of defense.

The significant changes have been implemented in the system of defense of The Republic of Serbia in recent years. The overall objective of the changes is the transformation of the system in line with modern security challenges and threats, that is needs and opportunities of The Republic of Serbia.

In order to ensure continuous growth in the quality of defense capabilities, increase efficiency of execution of the defense tasks, rational use of available resources, ensuring adaptability and flexibility of the process executing the defense tasks and coordination of development components of the defense system with the overall development of the State in the Ministry of Defense and the Army of Serbia in 2008. the system of planning, programming, budgeting and execution (PPBE) was introduced as a new management system of defense resources and in the final funding of developing programs and projects of defense system.

Key words: changes, budžetirinja, rational resource allocation, program budgeting, planning, programming, budgeting and execution and development of the defense system.

² Program budgeting is based on the concept, methodology and practice of cycle management in project oriented organizations and recommendations of possible solutions of that model in the organizations of functional type in which belong the institutions of state administration.

СПИСАК СКРАЋЕНИЦА

БДП - бруто домаћи производ
ВБА – Војно безбедносна агенција
ВиПВО – Ваздухопловство и прозивваздухопловна одбрана
ВОА – Војно обавештајна агенција
ВС - Војска Србије
ВТИ – Војно технички институт
ГОП - Годишње оперативно планирање
ГП - главни програм
ГШ - Генералштаб
GAO - Government Accountability Office (Агенција за одговорност савезне Владе)
ДЗ СЦГ – Државна заједница Србија и Црна Гора
DIPD - the Defence Integrated Planning Directorate (Директорат одбране за интегрисано планирање)
ДПР - Дугорочног плана развоја система одбране
DPG - Defence Planning Guidance (Смернице за планирање одбране)
ЕУ - European Union (Европска унија)
ZBB - Zero Based Budgeting (Буџетирање са нултом базом)
ИО – Инспекторат одбране
IMF GFS Yearbook 2000 - Government Finance Statistics Yearbook(Статистички финансијски годишњак Владе САД).
ЈНА – Југословенска народна армија
КзО – Команда за обуку
КиМ – Косово и Метохија
КОВ – Копнена Војска
КОСТМОД 4.0 – Модел за дугорочну прогнозу трошкова система одбране
МО и ВС – Министарство одбране и Војска Србије
МФО – материјално-финансијски орган
NATO North Atlantic Treaty Organisation (Северно атлантски пакт)
НВО- Наоружање и војна опрема
НГШ – Начелник Генералштаба
НИД - Научно истраживачка делатност
НИП - Национални инвестициони план
НИР - Научно истраживачка рад
NMS - the National Military Strategy (Национална Војна стратегија)
NSS - the National Security Strategy (Стратегија националне безбедности-СНБ)
OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (Организација за економску сарадњу и развој)
ОЈ МО и ВС – организационе јединице Министарства одбране и Војске Србије
OSCE - Organisation for Security and Cooperation in Europe (Организација за безбедност и сарадњу у Европи)
PEST(LE) - Political (Политички), Economic (Економски), Social (Социјални), Technological (Технолошки), док је њена шира верзија PEST(LE) настала од додатих енглеских речи Legal (Правни), Environmental (Еколошки)
ПзМ Партнерство за мир
ПМ - Програм менаџери
PPBS – Planning (планирање), Programming (програмирање), Budgeting(буџетирање) и System (систем)
PPBES –Planning (планирање), Programing (програмирање), Budgeting (буџетирање) and Evaluation System (и извршења систем)

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

РРВИ - Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења
РРВ - систем планирања, програмирања и буџетирања
ПТТ – пошта-телеграф-телефон
РС – Република Србија
РСД – Републике Србије динар
РЦ МО – Рачуноводствени центар Министарства одбране
САД - Сједињене Америчке Државе (United States of America)
СБФ МО - Сектор за буџет и финансије Министарства одбране
СГ - Службени гласник
СНБ – Стратегија националне безбедности
СО - Стратегија одбране
СПО МО - Сектор за политику одбране Министарства одбране
СПП - Средњорочни план и програм
СРЈ – Савезна Република Југославија
ССС - Стратегија за смањење сиромаштва
СФРЈ – Социјалистичка Федеративна Република Југославија
SWOT - Strengths (Јачина), Weaknesses (Слабости), Opportunities (Шансе) и Threats (Претње)
ФУК - финансијско управљање и контрола
СММС - Civil-Military Соо (цивилно-војна сарадња)
СРМ - Critical Path Method (метода критичног пута)
С4ISR - systems for security, interoperability, horizontal and vertical integration, cooperation with civil sector and the use of civil resources for security and defense (системи за безбедност, интероперабилност, хоризонталне и вертикалне интеграције, сарадњу са цивилним сектором и коришћење цивилних ресурса за безбедност и одбрану)
ШРО – Школа резервних официра
\$ - амерички долар

АБСТРАКТАПСТРАКТ

1. Српска верзија
2. Енглеска верзија

УВОД

1. Значај и предмет истраживања
2. Циљеви истраживања
3. Хипотеза истраживања
4. Глобална структура истраживања
5. Методолошко - информативна подлога
6. Резултати досадашњих истраживања

I АНАЛИЗА ОСНОВНИХ ПОЛАЗИШТА И ПРИНЦИПА ПРИМЕНЕ БУЏЕТИРАЊА ИЗДАТАКА ОДБРАНЕ

1. Анализа система одбране као нужног јавног добра 22
 - 1.1. Одбрана и финансирање одбране као јединствене и недељиве класичне државне функције 22
 - 1.2. Карактер одбране као јавног добра 24
 - 1.3. Нужност издатака за одбрану 25
 - 1.4. Однос према издацима за одбрану ~~26~~27
 - 1.5. Систем одбране, планирање и буџетирање потреба и извршавање расхода одбране – међусобни однос и значај 29
2. Проблеми у финансирању система одбране 35
 - 2.1. Проблеми приликом примене начела у планирању и буџетирању потреба и извршавању расхода одбране ~~36~~37
 - 2.2. Специфичност финансирања система одбране ~~38~~40
 - 2.3. Анализа финансирања система одбране по изворима ~~41~~43
 - 2.4. Анализа прихода система одбране ~~47~~49
 - 2.5. Проблеми у вези са класификацијом расхода одбране ~~50~~52
3. Неопходност јединственог уређења начина планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране ~~55~~56
 - 3.1. Разлози за јединствено уређење ~~55~~56
 - 3.2. Проблеми у примени принципа јединственог уређења ~~56~~57
 - 3.3. Планирање, буџетирање и извршење у класичној теорији и пракси земаља са парламентарним уређењем власти ~~67~~68
 - 3.4. Новија економска схватања државног буџетирања и извршења буџета ~~69~~71

II АНАЛИЗА ИСКУСТАВА У ПРИМЕНИ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА У СВЕТУ

1. Историјат настанка и примене програмског буџетирања у свету ~~73~~74
 - 1.1. Искуства увођења програмског буџетирања у САД ~~75~~76
 - 1.2. Процес планирања, програмирања, буџетирања и оцене програма одбране Републике Румуније ~~77~~78
 - 1.3. Анализа дефинисања структура програма ~~82~~84
 - 1.4. Анализа програма у неким од одабраних земаља ~~87~~89

III ПРОГРАМСКО БУЏЕТИРАЊЕ КАО МОДЕЛ ЗА ЕКОНОМИЧНО И РАЦИОНАЛНО УПРАВЉАЊЕ ФИНАНСИЈСКИМ РЕСУРСИМА ОДБРАНЕ

1. Управљање финансијским ресурсима одбране	9396
1.1. Функционисање система одбране у савременим условима	9699
1.2. Анализа стања у области планирања пре увођења програмског буџетирања	98
<u>102</u>	
1.3. Концепт програмског буџетирања (са структуром)	102106
1.4. Анализа кључних карактеристика процеса програмског буџетирања	107111
1.5. Увођење програмског буџетирања у систем одбране	109113
1.6. Анализа фаза модела програмског буџетирања	1163
2. Анализа планирања као прва фаза модела програмског буџетирања	115118
2.1. Планирање – континуирана функција	115119
2.2. Основне активности процеса планирања	117121
2.3. Планирање као фаза управљања финансијским ресурсима одбране	1240
2.4. Документа фазе планирања у систему одбране Републике Србије	1284
3. Програмирање као друга фаза модела програмског буџетирања	129133
3.1. Анализа структуре програма одбране	130133
3.2. Анализа програмирања као фаза система РРВИ	131134
3.3. Анализа процеса израде главних програма у систему одбране Републике Србије	133137
4. Анализа буџетирања - треће фазе модела програмског буџетирања	139143
4.1. Анализа процене издатака и расхода по активностима, пројектима и програмима	140143
4.2. Анализа структуре програмског буџета система одбране	141145
4.3. Анализа процеса израде финансијског плана система одбране	145149
4.4. Проблеми приликом израде финансијског плана система одбране	148153
5. Анализа извршење као последња фаза модела програмског буџета	150154
5.1. Анализа извршења програмског буџета	150155
а) Анализа извршења планова и програма	155
б) Анализа извршења финансијског плана	157
5.2. Анализа рада носиоца извршења програмског буџета и носилаца функција	153158
5.3. Модел извршења програмског буџета система одбране	15638
5.4. Анализа извршења програмског буџета	161165

IV ПРОБЛЕМИ РАЗВОЈА КОНЦЕПТА ЦЕЛИСХОДНОГ МОДЕЛА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА ИЗДАТАКА ОДБРАНЕ

1. Анализа проблема садржаних у концепту програмског буџетирања издатака одбране у сврху развоја новог модела	-1744
1.1. Анализа проблема носилаца функција и носилаца главних програма за превазилажење истих	172175
1.2. Анализа предлога носилаца функција и носилаца ГП за превазилажење истих	180183
2. Анализа екстерних фактора од утицаја на буџетирање издатака одбране	184187
2.1. Анализа амбијента у коме се буџетирају издаци одбране	185188
2.2. Анализа правно нормативне регулативе у области програмског буџетирања у Републици Србији	189192
2.3. Анализа организације програмског буџетирања јавних издатака Републике Србије	190193
2.4. Програмски буџет – инструмент економске политике	192195
2.5. Анализа структуре програмског буџета са кључним карактеристикама	195198

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Russian

Formatted: Indent: First line: 2,12 cm, Right: 0,04 cm, Space Before: 0 pt, After: 0 pt, Line spacing: single, No bullets or numbering

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font color: Black

Formatted: Bullets and Numbering

3. **Анализа интерних фактора од утицаја на буџетирање издатака одбране** **198201**
- 3.1. **Анализа правно-нормативне регулативе у систему одбране у области буџетирања** **198201**
- 3.2. **Анализа организације система РРВИ у МО и ВС** **203206**
- 3.3. **Анализа организационе културе система одбране у односу на примену постојећег система РРВИ** **20107**
4. **Анализа садашњег стања од утицаја на буџетирање издатака система одбране** **208211**
- 4.1. **Примери мерења утицаја екстерних фактора на Програмско буџетирање издатака система одбране** **209211**
- 4.2. **Примери мерења утицаја интерних фактора система одбране на Програмско буџетирање** **210213**
5. **Анализа функције контроле извршења програмског буџета у систему одбране** **213216**
- 5.1. **Анализа финансијског управљања и контроле корисника јавних средстава** **214217**
- 5.2. **Систем интерних финансијских контрола у систему одбране** **215219**
- 5.3. **Извештавање о функционисању унутрашњих контрола у систему одбране** **218222**
- 5.4. **Систем спољашњих финансијских контрола система одбране** **219223**

У НОВИ МОДЕЛ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА И АНАЛИЗА ЊЕГОВОГ УТИЦАЈА НА ЕФИКАСНОСТ УПРАВЉАЊА ФИНАНСИЈСКИМ РЕСУРСИМА ОДБРАНЕ

1. **Концепт развијеног модела програмског буџетирања** **222227**
- 1.1. **Предлог концепта програмског буџетирања у систему одбране** **222227**
- 1.2. **Предлог и развој новог модела програмског буџетирања издатака одбране** **225230**
- 1.3. **Промене у оквиру фазе планирања** **227232**
- 1.4. **Промене у организацији и структури програма одбране** **228233**
- 1.5. **Промене у процесу израде програма одбране** **237+**
- 1.6. **Промене у оквиру фазе буџетирања издатака одбране** **236242**
2. **Симулација примене развијеног модела програмског буџетирања у систему одбране** **237243**
- 2.1. **Реализација издатака система одбране за потребе текућег функционисања** **239245**
- 2.2. **Симулација промена програмског буџетирања у оквиру текућег функционисања** **240246**
- 2.3. **Реализација издатака система одбране за потребе опремања и изградње** **245251**
- 2.4. **Симулација промена програмског буџетирања у оквиру инвестиционих издатака** **247253**
3. **Остала питања усавршавања програмског буџетирања у сврху постизања ефикасности управљања финансијским ресурсима система одбране** **250256**
- 3.1. **Праћење и анализа реализације финансијских планова** **254257**
- 3.2. **Успостављање веза реализације финансијских средстава са реализацијом**

циљева

253259

3.3. Дефинисање одговарајућих конта економске класификације за реализацију планираних активности у сврху повећања ефикасности реализације буџета

257263

4. Значај развоја новог модела Програмског буџетирања у погледу транспарентности и контроле јавне потрошње

259265

4.1. Примена развијеног модела програмског буџетирања у систему одбране

263269

4.2. Оптимизација трошкова инфраструктурног пројекта

264271

4.3. Очекивани резултати примене програмског буџетирања

268275

ЗАКЉУЧАК

2706

Прилог 1

285

Прилог 2

287

У В О Д

Свако истраживање специфично је по томе што мора да реши одређени проблем, а добијено решење окончава истраживање. Бескорисно је прикупљати „чињенице“ ако не постоји проблем за који се оне везују и у којем су садржане. Наиме, не може се развити модел програмског буџетирања за потребе одбране док се претходно у постојећем моделу буџетирања не уочи *проблем* који тражи решење.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Left, Right: 0 cm

Formatted: English (U.S.)

Formatted: Left, Right: 0 cm

Formatted: Font: Not Bold

Formatted: Font: Not Bold, English (U.S.)

Formatted: Font: Not Bold

Formatted: Russian

Управо највећи проблеми приликом буџетирања издатака одбране настају када нема довољно финансијских средстава за реализацију планираних активности дужи низ година. Таква ситуација се догодила у последњој деценији XX века и првој деценији XXI века у систему одбране Републике Србије. Међутим, таква ситуација задржала се дужи период, да ли због неспремности тадашњег менаџмента система одбране да одговори савременим изазовима у друштву а због дотадашње успаваности и повлашћеног статуса приликом финансирања издатака одбране или нешто друго показује чињенице. Историјски посматрано, то је био период када се планирало како да се потроше одобрена средства а не како да се планирају средства за достизање одређеног нивоа способности.

Следећи ништа мање вредан проблем јесте, не постојање разрађених механизма за оптималну потрошњу расположивих средстава која се знатно разликују од претходно планираних. У ситуација када се номинални износ одобрених средстава разликује од планираних и неопходних потребно је разрадити механизме да се реализују приоритетне активности без чије реализације би безбедност државе била угрожена. Уколико би пак, номинални износ одобрених средстава био већи од планираних такође треба имати разрађене механизме за њихову рационалну потрошњу.

Поред претходно наведених проблема у буџетирању издатака одбране постојали су и други попут борбе унутар система одбране за део „колача“ приликом расподеле средстава што је била последица неуређености ове области али и недостатка средстава за реализацију активности за одржавање постојећег нивоа способности.

Како је проблем био све израженији и већи, дошло се до закључка да процес планирања и буџетирања финансијских средстава који је био заступљен у буџетском систему Републике Србије, између осталог и за потребе одбране, није одговарао савременим изазовима друштва и улоге система одбране у њему, те да га је било неопходно што пре мењати.

Значај и предмет истраживања

Значај увођења и развоја модела програмског буџетирања резултира у унапређењу веза између финансијских планова и стратегија, обезбеђујући одговарајуће механизме за праћење успешности њиховог спровођења и у крајњем, рационалном сагледавању будућих потреба. Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране произилази из новог начина буџетирања, као одговора савременим ризицима и недостацима друштва и државе која је надлежна за финансирање одржавања способности система одбране тако и развоја нових способности које су у складу са савременим изазовима и ризицима у окружењу.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Предмет докторске дисертације јесте Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране. Сам предмет произилази из новог начина буџетирања, као одговора савременим ризицима и недостацима друштва и државе која је надлежна за финансирање како редовних потреба система одбране тако и процеса његове реформе. Међутим, као што је већ наведено, финансијска средства која држава издваја за систем одбране нису довољна ни за редовно финансирање потреба система одбране а камоли за његову реформу.

Ограниченост средстава намеће, наиме, хтело се то или не, прихватање другачијег, у основи економског становишта, које се карактерише:

1. потребом за најбољим искоришћењем средстава са којима се располаже за одређене намене;
2. утицајем последица донетих одлука у садашњости на квалитет развоја у будућности;
3. неопходношћу да се буде ефикасан, што одговара бризи да се утврђени циљеви остваре са адекватним реално расположивим средствима и
4. обавезом да се законито располаже и перманентно контролише утрошак средстава за остваривање планираних потреба.

Управљање финансијским ресурсима одбране представља сложен и динамичан процес који битно утиче на функционисање одбране у будућности. То је уједно и велики изазов за доносиоце одлука у Министарству одбране, али и за Владу Републике Србије.

Сврха увођења програмског буџетирања, као механизма за управљање финансијским ресурсима може позитивно утицати на: обезбеђење непрекидног раста нивоа квалитета одбрамбених способности, повећање ефикасности извршења одбрамбених задатака, рационално коришћење расположивих ресурса, обезбеђивање адаптивности и флексибилности процеса извршавања одбрамбених задатака и усклађивање развоја компоненти система одбране са укупним развојем државе, али и са развојем оружаних снага у окружењу.

Како је предмет докторске дисертације развој модела програмског буџетирања за потребе одбране сврха његовог развоја најбоље се огледа у ефикасном и рационалном планирању и коришћењу расположивих финансијских ресурса и усклађивању развоја компоненти система одбране са укупним развојем државе.

Стога је прави задатак менаџмента система одбране, као његове управљачке компоненте, да рационално и ефикасно управљају финансијским ресурсима, повезујући их са дефинисаним циљевима развоја система одбране. Јер, држава која је надлежна да обезбеди средства, након периода транзиције из кога у потпуности није ни изашла трпи последице

светске економске кризе и сама пролази кроз финансијску кризу, те није у могућности да у потпуности обезбеди неопходне ресурсе за развој система одбране.

Организациона решења, методе и поступци који су у планирању, буџетирању и извршавању јавних односно државних потреба и расхода и, у оквиру њих, потреба и расхода одбране примењивани у појединим периодима наше земље (још у доба СФРЈ, СРЈ, ДЗ СЦГ) били су различити. Ту различитост су диктирале промене у буџетском систему које су, пре свега, биле условљене решењима у политичком и економском систему земље, што је случај и данас. Ова решења су, код нас у великој мери била обогашена нашим „специфичностима“, како у односу на земље које су примењивале класичан систем државног планирања, буџетирања и извршења буџета тако и у односу на развијене земље у којима је функционисао или се за обављање тих послова поступно уводио систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења (РРВИ). У свему томе је и код нас свакако било решења која су коегзистирала са решењима развијених земаља, али је, у исто време, било доста свету непознатих, по правилу нерационалних решења од којих, на жалост, нека још увек егзистирају.

Програмско буџетирање, као део система планирања, програмирања, буџетирања и извршења буџета, представља процес селекције најбољих програма, одређивањем приоритета међу њима, финансирања само квалитетних програма система одбране са акцентом на „пробијање једногодишњих буџета“ и фискалних ограничења путем усвајања вишегодишњих програма у скупштинској процедури. На тај начин процес модернизације и опремања Војске Србије који је одавно због дугогодишњих проблема у финансирању постао недостижан, постаје могућ и стваран.

Програмско буџетирање је још од 60-их година прошлог века развијено у оруженим снагама САД, касније и у осталим армијама света. На нашим просторима тај облик планирања финансијских средстава датира од седамдесетих година XX века. Значи само десет година после САД и ми смо имали сличан систем планирања, програмирања и буџетирања са намером да се исти перманентно усавршава и развија.

Парадигма да менаџмент може бити ефикасан само у условима довољности финансијских средстава за подмирење потреба, у супротном, пажња и време менаџмента усмерено је на обезбеђење финансијских средстава за подмирење елементарних потреба система одбране, у условима примене програмског буџетирања губи на значају. Значи да, и у условима недовољности средстава менаџмент може ефикасно да доноси одлуке помоћу дефинисаних критеријума и приоритета у оквиру планираних активности, пројеката и програма система одбране. Такође у условима промене финансијских средстава повећањем

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

расположивих финансијских средстава, чак и смањењем, од стране надлежних институција државе, менаџмент може ефикасно да доноси одлуке и да исто тако успешно управља системом одбране.

Данас смо у ситуацији да развијемо модел програмског буџетирања, као механизма за ефикасно управљање не само финансијским ресурсима него и уопште системом одбране. Овај научноистраживачки рад би требало да да пун допринос на повећању квалитета тог задатка Министарства одбране Републике Србије. Задатак је тежи утолико што и Република Србија уводи Програмско буџетирање као нови начин управљања јавним финансијама и још увек није дефинисала критеријуме, ограничења и факторе од утицаја на ефикасност реализације програмског буџета.

Програмски буџет ставља тежиште на планирање, односно на очекиване резултате, као и праћење онога што је у претходним периодима остварено коришћењем одобрених средстава. Такође, програмским буџетом јасно се уводи компонента одговорности за споровођење програма и самим тим унапређење управљања програмом. Конкретно, програмско буџетирање значи и увођење делотворног механизма за праћење остварења дефинисаних циљева.

Веза између система РРВИ који се примењује у систему одбране и програмског буџета који развија држава јесте директна и перманентна, током читавог циклуса. Јер систем одбране чини део система јавних финансија. Систем РРВИ се састоји из четири фазе: планирања, програмирања, буџетирања и извршења, а које уједно чине и фазе програмског буџета. Једина суштинска разлика а која не утиче на процес њихове примене јесте у временском периоду пројекције истих. Наиме, систем одбране програме израђује на период од 6 (шест) година док држава пројектује програмске буџете директних корисника буџета на период од три године. Фаза планирања је веома важна за програмско буџетирање и представља његову прву фазу. Затим следи израда програмског буџета као средњорочног документа. Извршење програмског буџета можда има највећи утицај на ефикасност менаџмента и зато му треба дати посебан значај у овом раду и истражити све аспекте његовог утицаја.

Посебно је важно нагласити да током програмског буџетирања, у току фазе планирања која је заснована на резултатима се користи логички методолошки приступ који се читава у дефинисању свих параметара логичке матрице и њихових узрочно последичних веза, укључујући и предвиђене механизме праћења реализације плана и извештавања о реализацији плана као основних инструмената за доношење одлука, односно управљања.

Циљеви истраживања

Развијени модел одбрамбеног планирања заснованог на ресурсима не представља само буџетску реформу, већ је то нови аналитички приступ и надметање између алтернативних програма, занављања борбених система и, коначно, вишегодишњих програмских циљева. Овакав систем одбрамбеног планирања у односу на претходни је боље дефинисан, структуриран и рационализован за доношење стратегијских и других важних одлука у систему одбране. На основу полазних основа овог рада могу се дефинисати општи и посебни циљеви развоја модела програмског буџетирања.

Општи циљ истраживања је унапређење начина планирања у Министарству одбране како за квалитетнију тако и квантитативно већу искоришћеност расположивих финансијских средстава, што би у крајњем имало позитиван утицај на ефикасност управљања финансијским ресурсима одбране. Овакав систем одбрамбеног планирања треба да обезбеди најбољу структуру Министарства одбране и Војске Србије (структура снага, опреме и подршке) која се може добити у оквиру фискалних ограничења. Посебних циљева има више и њиховом реализацијом доприноси се достизању општег циља овог рада.

Истраживање треба да укаже на критичне тачке разлика у политици планирања финансијских средстава у систему одбране применом линијског и програмског буџетирања. То јест, да се утврди разлика у корисности њихове примене. Посебан нагласак биће на утврђивању надлежности и одговорности у систему одбране између „програма“ и „носиоцима функција“, што је данас велики проблем. Наравно, сви наведени аспекти истраживања треба да укажу на разлике у утицају на ефикасност управљања финансијским ресурсима система одбране.

Такође, истраживање треба да укаже на процесе планирања, програмирања и буџетирања у армијама развијеног света. Посебно је дат нагласак на САД који се сматра творцем оваквог начина буџетирања, али и на земље из нашег непосредног окружења, које су постале чланице Партнерства за мир. Искуства њихових армија као и предности и недостаци коришћења Програмског буџетирања треба да се користе као информације од значаја за рад и примену у нашем систему одбране.

Хипотезе истраживања

Истраживање треба да укаже на нужност финансирања издатака одбране са неопходношћу јединственог уређења начина планирања, буџетирања и извршења потреба и расхода одбране. На почетку истраживања користиће се искуства САД које су прве увеле један овакав систем управљања ресурсима одбране, али и искуства одбрамбених система

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

земаља у окружењу које имају различите приступе управљања ресурсима одбране и које су такође засноване на систему PPVI.

Анализа основних полазишта и принципа примене буџетирања издатака у систему одбране користиће у сврху доказивања истраживачке хипотезе *корисности примене програмског буџетирања издатака одбране*. Истраживање треба да укаже на критичне тачке разлика у политици планирања финансијских средстава у систему одбране применом линијског и програмског буџетирања. То јест, да се утврди разлика у корисности њихове примене.

Програмско буџетирање као модел за економично и рационално управљање финансијским ресурсима одбране представља свеобухватан приказ свих фаза програмског буџетирања у сврху доказивања истраживачке хипотезе: *корисности примене планирања, програмирања, буџетирања и извршења у управљању финансијским ресурсима одбране*.

Посебан нагласак биће на утврђивању надлежности и одговорности у систему одбране између „програма“ и „носиоца планирања“, што је заиста велики проблем. Наравно, сви наведени аспекти истраживања треба да укажу на разлике у утицају на ефикасност управљања финансијским ресурсима система одбране.

Истраживање треба да укаже на критичне тачке разлика неких до сада претпостављених чињеница о утицају финансијске кризе и других фактора на развој система управљања ресурсима одбране. Искуства на овом плану вишеструко ће потврдити консеквентност и исправност таквих поступања.

У том смислу, истраживачка хипотеза гласи: *у којој ће мери управљачке структуре система одбране рационалније управљати ресурсима одбране, посебно у условима финансијске кризе, и како ће се то одразити на одржавање и изградњу способности Министарства одбране и Војске Србије полазећи од низа лимитирајућих околности, применом програмског буџетирања*.

Увођење такве хипотезе исказати ће, с једне стране, могућност рационалнијег и ефикаснијег пословања управљачких структура система одбране, а, с друге стране, у могућности повећања одбрамбених способности у Републици Србији. Наравно, исплативост таквог пројекта ће се увек доводити у питање, а у савременим условима пословања нарочито.

Глобална структура истраживања

Однос према финансирању одбране, као специфичне, али, веома важне функције сваке државе се мењао кроз историју. Времена када су издвајања државе за потребе одбране била императив, када је било доста средстава не само за одржавање способности него и за

њихов развој давно су прошла. Под утицајем, дешавања на овим просторима деведесетих година прошлог века а потом услед дејства ефеката светске економске кризе, издвајања за потребе одбране су све мања и једва довољна за одржавање постојећих способности система одбране.

Што се тиче правне регулативе финансирање Министарства одбране и Војске Србије (система одбране), као директног корисника буџетских средстава, регулисано је Законом о буџетском систему Републике Србије. Наиме, планирање, програмирање, израда финансијског плана система одбране као и његово извршење део су процеса израде и извршења буџета Републике Србије. Значи, укупан износ расположивих средстава система одбране утврђен је Законом о буџету Републике Србије за сваку годину.

Савремени услови пословања носе другачије схватање на издвајање финансијских средстава од стране државе, а за потребе одбране. Наравно и даље се узима у обзир *специфичност финансирања* ове функције државе, али се сваки динар издвојених средстава подвргава строгој контроли и дисциплини, како приликом планирања средстава у буџету, тако и приликом његове реализације. Тако да ће у **првом делу** нагласак истраживања бити на образложењу нужности финансирања система одбране, као јединствене и недељиве функције државе. Али, и неопходности јединственог уређења начина планирања, буџетирања и извршења потреба и расхода одбране, као последице недовољности средстава за финансирање расхода и потреба система одбране.

У **другом делу** рада у фокусу уређења финансирања ове функције државе истражене су основне поставке о буџетирању али и постојећи начини буџетирања, да би се утврдило који је тренутно најповољнији за исказивање потреба система одбране. Посебно су проучена искуства САД и Румуније у програмском буџетирању одбрана њихових земаља, да би се позитивни учинци њихових искустава применили у нашем систему одбране а негативни избегли. Потом су наведене структуре програма одбране, неких од земаља које су већ у свој буџетски систем увеле програмско буџетирање као начин планирања и реализације финансијских средстава.

У **трећем делу истраживања** се пошло од чињенице да је Република Србија започела процес увођења програмског буџетирања и да је опредељење државе да се у потпуности пређе на овај начин буџетирања од 1. јануара 2015. године. Описано је функционисање финансирања једне државне функције *одбране* у савременим условима. Детаљно су образложене све фазе програмског буџетирања са нагласком на финансирање потреба одбране.

Упркос чињеници да програмско буџетирање није још увек у потпуности заживело у

Републици Србији и да се буџет државе углавном израђује као линијски буџет, систем одбране је започео још 2006. године процес увођења система планирања, програмирања, буџетирања и извршења и у току је примена његове измењене верзије. Прво модел система РРВИ који је развијен у нашем систему одбране у својој структури имао је 13 *главних програма*, док измењени модел који је у примени од 2011. године се састоји из шест *програма*. Иако је први модел програмског буџетирања имао низ недостатака који су проузроковали проблеме у току процеса његовог увођења, нарочито у фази буџетирања потреба и издатака одбране, начињен је велики искорак у управљању ресурсима одбране у целини. У тежњи да се превазиђу проблеми у функционисању модела програмског буџетирања у **четвртом делу истраживања** су анкетирани све организационе целине система одбране задужене за РРВИ да анализирају садашње стање система одбране. Резултати датих анализа су у прилогу рада. На крају, као последња функција менаџмента, анализирана је контрола. Наравно, контрола извршења програмског буџета у систему одбране, како законитости и ефикасности и рационалности извршења тако и према месту контроле то јест као интерна и екстерна.

У **завршном, петом делу** рада је на основу искустава примене дотадашњих модела развијен суштински и потпуно нов модел програмског буџетирања издатака одбране као и резултати утицаја програмског буџетирања на ефикасност планске функције управљања у систему одбране, али и на ефективност примене појединих категорија трошкова у укупним расходима одбране. Затим су наведени позитивни али и негативни ефекти програмског буџетирања. На крају, приказан је развијени модел програмског буџетирања у систему одбране – фаза извршења са свим предностима и резултатима примене.

Методолошко - информативна подлога

Методолошки приступ истраживању примерен је предмету и циљевима рада као и претходно наведеним основним полазиштима односно хипотезама. Фокус интересовања усмерен је на проучавање и испитивање односно одређивање својстава особености и вредности феномена модела програмског буџетирања и његовог утицаја на ефикасност управљачких структура како у систему одбране тако и шире.

Имајући у виду целину истраживања описану у пројекту истраживања, а ради достизања постављених циљева и верификације појединих хипотеза, у истраживачком

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: English (U.S.)

Formatted: Indent: First line: 1,27 cm, Line spacing: 1,5 lines

Formatted: English (U.S.)

поступку је неопходна примена метода које се уобичајено користе за истраживање у економским наукама. Најпре ће бити кориштен историјски метод у циљу анализе достигнутог развоја модела Програмског буџетирања у развијеним земљама света, њиховим Армијама, докле се дошло са тим у нашој земљи, која треба да послужи за адекватну разраду проблема, тј. за установљавање принципа идентификације и анализе модела Програмског буџетирања са становишта функције планирања у систему одбране.

Према томе, кроз истраживачки поступак од метода истраживања користиће се **опште научне методе** - из скупа општенаучних метода биће коришћене *методе моделовања, статистички и компаративни метод*.

Кроз процес *моделовања* спознаје се структура модела програмског буџетирања, док се функционисање модела као процеса који тече у континуитету може посматрати применом неког другог модела попут: *експеримента, посматрања* или применом *метода операционих истраживања*. *Статистичким и компаративним методама* утврдиће се степен корисности примене некадашњег модела линијског буџетирања али и програмског буџетирања у систему одбране Републике Србије.

Кроз истраживачки поступак од метода истраживања користиће се **посебне научне методе** - за потпуну спознају предмета истраживања, при обради појединих целина. Тако ће бити примењене *методе анализе* (структурна, функционална, узрочна) приликом анализирања свих фаза програмског буџетирања као и проблема садржаних у концепту програмског буџетирања. *Методе синтезе* примењиваће се приликом праћења извршења буџета.

Посебне научне методе се ретко појављују појединачно, јер нису довољне за истраживање било које појаве. Применом посебних научних метода се ефикасније омогућава дефинисање равнотежног нивоа између расположивих средстава и обима планираних циљева и активности за реализацију истих по годинама.

Метода билансирања укупних трошкова система одбране пре и након примене програмског буџетирања користиће се за утврђивање корисности примене концепта програмског буџета.

На крају, кроз истраживачки поступак од метода истраживања користиће се **методе решавања оперативних проблема** – за разлику од претходних метода које су само спознајне, помоћу метода решавања оперативних задатака та стварност се не само сазнаје него и усмерава, па и мења. Применом ових метода долази се до рационалних сазнања о надлежности и одговорности у систему одбране између „носилаца програма“ и „носилаца функција“.

Следећи рационалан утросак простора, ресурса и времена, али и истражујући

функционисање развијеног модела програмског буџетирања неизбежна је примена *метода операционих истраживања*. Применом ове врсте истраживања доприноси се решавању проблема развоја модела програмског буџетирања у оперативне сврхе. На тај начин, применом модела програмског буџетирања, оптимизује се утрошак средстава, користећи методе (не)линеарног и мрежног програмирања. Резултат примене метода операционих истраживања треба да буде реализација оптималног броја циљева и активности система одбране уз минималне трошкове.

Велику подршку пружале су и бројне технике садржане у виду савремених информационих средстава, техника и технологија, које омогућавају већу доступност резултата секундарних истраживања с овог поља и утичу на већу транспарентност литературе савременог начина управљања ресурсима одбране применом програмског буџетирања као и ефеката његове примене

Како је реч о покушају да се изнесу сопствени мотиви и ставови везани за истраживачку проблематику са намером да се развије модел програмског буџетирања са позитивним утицајем на ефикасност управљачких структура у систему одбране, истраживање се може окарактерисати као мотивационо квалитативно истраживање. Комбинацијом свих ових метода створиће се предуслови за принципијелну и свеобухватну анализу истраживања проблема који је предмет докторског рада.

Резултати досадашњих истраживања

Досадашња истраживања су углавном базирана на искуствима САД и неких Европских земаља које су овакав модел буџетирања увеле још у 20. веку. На нивоу система одбране Републике Србије постоје писани трагови истраживања др Николе Чубра који је написао књиге: *Економика општенародне одбране* 1979. године и *Планирање развоја општенародне одбране* 1983. године.

Потом наступа период дисконтинуитета у погледу истраживања програмског буџетирања издатака одбране и тек крајем XX века следи наставак истраживања који резултира докторском дисертацијом 1999. године пуковника Радише Ђорђевића са темом: *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условима*.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: English (U.S.)

У првој деценији XXI века у Управи за стратегијско планирање МО наставља се процес истраживања програмског буџетирања са намером увођења истог у систем одбране Републике Србије. Тада настаје *Студија развоја и увођења система РРВИ, Правилник о РРВИ у МО и ВС*. Тадашњи начелник Управе за стратегијско планирање генерал-мајор Митар Ковач је 2009. године са потпуковником Дејаном Стојковићем објавио је књигу са насловом *Стратегијско планирање одбране*.

Начелник Управе за финансије Генералштаба Војске Србије, пуковник Милош Милетић одбранио је 2007. године докторску дисертацију под називом „Планирање, програмирање и буџетирање расхода одбране“ а 2013. године потпуковник Саша Милутиновић докторирао је са дисертацијом „Процедура израде и извршења главног програма у процесу планирања, програмирања, буџетирања и извршења.“

Резултати свих досадашњих истраживања представљају:

- унапређење буџетског процеса као дела шире реформе управљања јавним финансијама,
- нагласак на утврђивање приоритета и оптимизацију потрошње у циљу подстицања привредног раста и
- ефикасног пружања квалитетних услуга јавне управе.

У Републици Србији је тек почетком 21. века, тачније 2005. године започео процес имплементације програмског буџетирања јавних издатака и расхода. Одређено је само пет министарстава који су имали обавезу пробне израде програмског буџета. Такав модел програмског буџетирања није проширен на више министарстава и донета је одлука да се одустане од његове даље примене.

Паралелно са државном управом Републике Србије и систем одбране је развијао компатибилан модел програмског буџетирања под називом систем РРВИ. Прва верзије модела програмског буџетирања имала је 13 главних програма и рађена је за буџетску 2010. годину. Убрзо су схваћени сви недостаци овог модела и уведен је у примену модел са шест програма у систему одбране.

Систем одбране представља део државне управе и паралелно са променама у управљању јавним издацима у држави мења се и управљање финансијама у систему одбране. Тако да је у складу са најновијим мерама државне управе а у вези са применом новог модела програмског буџетирања и систем одбране уведене новине тако да се уместо досадашњег система РРВИ уводи изворни модел програмског буџетирања од 1. јануара 2015. године са два програма: Управљање и централна подршка (Министарство одбране) и Операције и функционисање Војска Србије, док трећи и четврти програми: образовање (Универзитет

одбране) и Здравство чекају усвајање Закона о војном образовању и Закона о војном здравству и највероватније ће се увести годину дана после првобитно наведених.

Истраживања су доказала да прва верзија система РРВИ у систему одбране као и модел програмског буџетирања из 2005. године у Републици Србији нису били савршени за неко дуге време. Значи, систем планирања, програмирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране Републике Србије треба, као и сваки други динамички организациони систем, непрекидно да буде отворен за сваку квалитетну промену, усклађивање и непрекидно усавршавање, са основним циљем да се са расположивим средствима у реалним економским и укупним друштвеним условима у сваком тренутку има неопходан ниво спремности и способности за ефикасно извршавања мисија и задатака система одбране у сваком тренутку када је то потребно.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

I АНАЛИЗА ОСНОВНИХ ПОЛАЗИШТА И ПРИНЦИПА ПРИМЕНЕ БУЏЕТИРАЊА ИЗДАТАКА ОДБРАНЕ

1. **Анализа система одбране као нужног јавног добра**

Formatted: Font: Bold

Систем одбране посматран у овом раду, као што је у уводном делу већ наведено, подразумева његов ужи део, са припадајућим организационим деловима.

Функционисање система одбране условљено је величином и квалитетом финансирања његових потреба. О величини издвајања средстава из буџета државе за потребе одбране, не би требало посебно истраживати, јер је јасно уочљива директна веза, између, расположивих финансијских средстава и нивоа одржавања и развоја способности одбране.³

Квалитет финансијских средстава или финансирања потреба одбране подразумева адекватну структуру расхода која ће обезбедити не само одржавање способности, већ и њихов

³ Борђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 10-14.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

развиј. Наравно, правовременост расположивости средства систему одбране једна су од карактеристика њиховог квалитета.

1.1. Одбрана и финансирање одбране као јединствене и недељиве функције државне

Одбрана земље и финансирање одбране су *par excellence* искључиве, јединствене и недељиве функције (делатности, надлежности) државе, односно највишим правним актом (уставом) државе утврђених државних органа и институција, без обзира да ли се ради о унитарној или о федералној (савезној) држави.

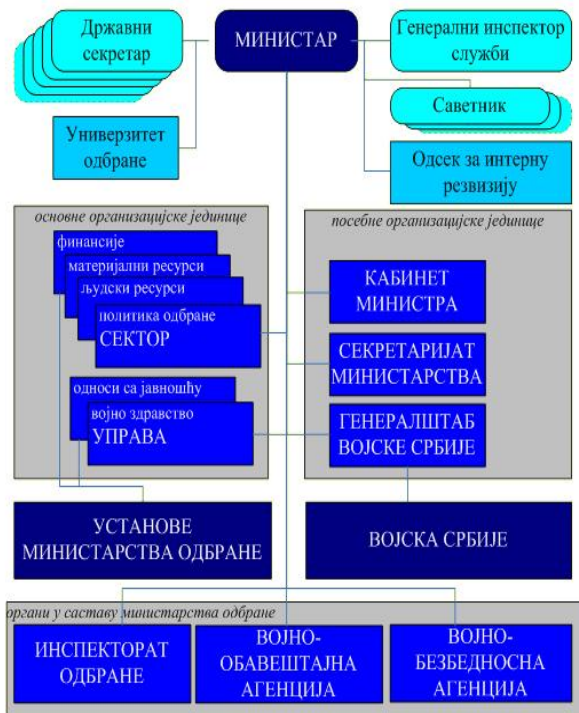
У складу са класичним државним концептом одбране и финансирања одбране, на адекватан начин се институционализују и конкретна уставна и законска овлашћења и одговорности надлежних државних органа, организација, институција и овлашћених лица у вези са пословима планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране која чине уставно-правни основ за формулисање и примену одговарајућих организационих решења, метода и поступака за обављање тих послова.⁴

Конкретна законска овлашћења и одговорности надлежних државних органа, организација, институција и појединачно овлашћених лица у вези са пословима планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране у Републици Србији лоцирана су у више законских и подзаконских прописа.⁵ Најважнији прописи о томе су: *Закон о одбрани*, *Закон о Војсци Србије*, *Стратегија националне безбедности*, *Стратегија одбране*, *Дугорочни план развоја система одбране*, *Стратегијски преглед одбране*, *Закон о раду*, *Закон о буџетском систему*, *Закон о буџету Републике Србије (за конкретну годину)*, *Закон о производњи НВО*, *Закон о јавним набавкама*, *Закон о планирању и изградњи*, *Закон о пензијском и инвалидском осигурању*, *Закон о научноистраживачкој делатности*, *Закон о здравственој заштити*, *Закон о здравственом осигурању*, *Правилник о РРВИ у МО и ВС*, *Правилник о материјалном пословању*, *Правилник о финансијском пословању и финансијској служби*, *Правилник о опремању и генералном ремонту средстава НВО*, *Правилник о опште логистичким потребама и др.*

Слика 1. Организациона шема система одбране

⁴ Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр. 123-129.

⁵ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 10-14.



Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Извор: www.mod.gov.rs

У складу са *Законом о буџету Републике Србије* у оквиру система одбране постоје четири директна буџетска корисника:

1. Министарство одбране,
2. Инспекторат одбране,
3. Војнообавештајна агенција и
4. Војнобезбедносна агенција.

Посматрајући организациону шему на **Слици 1**, може се уочити да набројана последња три директна корисника буџетских средстава, представљају органе у саставу Министарства одбране, што их чини директним буџетским корисницима. Интерним прописима је регулисан начин планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода свих набројаних буџетских корисника у оквиру система одбране на савремен и јединствен начин, али и њихов међусобни однос.

1.2. Карактер одбране као јавног добра

Одбрана земље је по свом карактеру чисто јавно добро због чињенице да одбрану сви

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

грађани користе подједнако без обзира да ли су појединачно платили или нису платили порез или желе или не желе да је користе. Чиста јавна добра обухватају јавна добра која није могуће обезбедити у довољним количинама применом принципа тржишне ефикасности и она имају два карактеристична својства:

- прво, реч је о добрима у чијој потрошњи нема искључивости,
- друго, реч је о добрима у чијој потрошњи нема ривалитета.⁶

У ствари коришћење одбране од стране појединаца не може да буде искључиво – 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.⁷

Да ли ће једна земља, да има сопствени одбрамбени сектор и војску, као сопствену ефективну одбрамбену снагу, и, какав ће бити њихов капацитет, не одлучују интереси приватног благостања појединаца или мањих група већ општи степен постојања и уочавања могућих конфликта и, у оквиру тога, природе и распона претњи чијим би се остварењем угрожени основни интереси свих грађана, односно земље у целини.

О одбрани се, према томе, не одлучује појединачно, са становишта интереса појединачног приватног благостања. То је ствар јавне политике државе, свакако у оквиру ширег међународног окружења, важећих међународних принципа и критеријума и, пре свега – сопствених економских и укупних друштвених услова и могућности.⁸

С друге стране, веће богатство земље као целине није условљено нужним постојањем сопственог одбрамбеног сектора, односно ниво јавног богатства земље и њених грађана (који се не мери благостањем само једне генерације) не може да се одреди сазнањем да у земљи постоји или не постоје издаци за одбрану, без обзира што податак о висини тих издатака има посебну тежину при парламентарном одлучивању о државном буџету.

Највећи број народа високо цени своју одбрану и безбедност. То може лако да се докаже жртвама које су многе земље спремне да поднесу када су доведени у питање њихова сувереност, територијална целокупност, независност и други основни државни интереси.

1.3. Нужност издатака за одбрану

⁶ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр.25

⁷ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр.26

⁸ Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр. 123-129.

Питање потребе за сопственим одбрамбеним сектором као општим добром целокупне државне заједнице и нужности постојања издатака за одбрану није, према томе, дискутабилно. Питање: „Колико је довољно за одбрану?“ је један од многих никада до краја разрешених проблема институционалне и јавне расправе о издацима земље за њену одбрану. Према том питању се појединци и различите групе људи односе са различитим степеном интезитета, тако да једни реагују претерано а други недовољно. Помирење различитих схватања у вези са издацима за одбрану остварује се у оквиру демократске парламентарне расправе о том питању.⁹

Иначе, у највећем броју земаља та врста јавних расхода представља значајан део укупних јавних расхода, иако се често њихов стварни билансни значај прикрива („војна тајна“).¹⁰

Потрошња за потребе система одбране је део укупне јавне потрошње, која је срачуната на остваривање циљева за извршење задатака одбране. Она има одређене специфичности:¹¹

- већи део материјалних средстава има посебну намену, јер служи задовољењу потреба одбране земље;
- добар део материјалних средстава се обезбеђује кроз посебну организацију, од производње до места потрошње;
- постоји могућност да се део војних истраживања користи за цивилне потребе;
- реализација војних програма подразумева кооперативни однос са цивилним фирмама, што даје замах производном процесу.

Данас су, наиме, ставови према личном благостању знатно другачији него раније. Уопштено узев, људи очекују да се током живота њихово имовно стање побољшава. Данашњи човек рачуна и мери свој успех према увећању своје личне имовине из године у годину. То је сасвим другачији склоп вредности од онога који су имали наши преци. Од те реалности не може и не треба да се бежи без обзира на сопствени морални суд о том питању.¹²

Табела 1. Функционална структура буџетских расхода неких земаља OECD и РС

Расходи	Француска	Немачка*	Велика Британија	САД**	Мађарска	Р. Србија
Опште заједничке	6	3	3	8	7	13.3

⁹ Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр. 211-212.

¹⁰ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр. 38-41.

¹¹ Тешановић, Б., Имамовић, Н., и Костић, Р., *Допринос анализи обезбеђења и потрошње буџетских средстава у систему одбране*, стр.7-8.

¹² Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 14-19.

услуге						
Одбрана	7	5	8	19	8	10.9
Заштита реда, јавна безбедност	1	0,3	3	1	3	7.5
Образовање	7	1	4	2	8	17.9
Здравство	15	17	14	17	5	1.3
Социјално осигурање и брига	41	49	37	29	37	13.6
Култура, верске заједнице	0,5	0,2	1	0,3	3	23
Привреда	5	8	6	6	10	6
Остало	13,5	10,5	17	3,7	11	4,5
Отплата камата	4	6	7	14	8	2

* без покраинског нивоа

** савезна влада

Извор: Прорачун докторанда на основу IMF GFS Yearbook 2000 и Закона о буџету РС за 2000.

Ако су конкурентске алтернативе употреби средстава за финансирање по правилу високо вреднованих циљева одбране земље и потреба њене војске такве делатности јавног сектора као што су образовање, здравство или социјална заштита са такође високо вреднованим циљевима и потребама и ако у исто време, све већи број људи преферира личном благостању, неминовно је увећање политичког притиска за заштиту таквих тежњи. На тај начин се, наравно, не артикулишу захтеви за минимизирање сопствене одбране и безбедности, али се свакако изражава тежња за ефикасном одбраном уз истовремени економски и укупни друштвени развој и просперитет.

Анализирајући податке наведене у Табеле 1, може се закључити да је у 2000. години проценат издвајања за опште и заједничке потребе, образовање и културу у Републици Србији био знатно већи од осталих посматраних земаља. Са друге стране, проценат издвајања за социјална давања и здравство је значајно мањи у односу на издвајања у тим земљама. Издвајања за потребе одбране у 2000. години у Републици Србији била су изнад просека посматраних земаља, само мања од САД, али, треба имати у виду чињеницу да је то година након ратних сукоба на нашем простору 1999. године и да је у свим наредним и претходним годинама овај проценат знатно нижи.

1.4. Однос према издацима за одбрану

Посматрајући државе непосредног окружења у 2011. години, као што се види у Табели 2, од шеснаест посматраних држава по издацима по војнику Република Србија је била на последњем месту. Посматрано у истој години издвајања по становнику за потребе одбране наша држава је испред Индије и Бугарске а дели место са Литванијом док су остале посматране државе са већим издацима по становнику.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: English (U.S.)

За остваривање одбрамбених и војних циљева и даље се издваја и троши значајан део финансијских средстава без обзира што се под окриљем многобројних организација стално улажу напори за изналагање мирољубивих путева за решавање спорова. Годишњи светски војни односно одбрамбени издаци за 2008. годину износе око 1.550 милијарди америчких \$.¹³

Значајан део БДП који се издваја за потребе и расходе одбране, релативно високо учешће тих расхода у укупним јавним расходима, значајно ангажовање производних, услужних и радних капацитета у производњи наоружања и војне опреме, утицај издатака за одбрану на привредни и целокупни друштвени развој, инфлацију, запосленост, инфраструктуру, унутрашњу и спољнотрговинску размену, напредак у већем броју привредних грана, платни биланс и друго условили су, наиме, не само пажљивије проучавање конкретних економских ефеката расхода за одбрану већ све више и организационе и методолошке проблематике планирања, програмирања, буџетирања и потрошње средстава за финансирање одбране.

У условима када се у остваривању свих јавних односно државних функција у земљи, па тиме и функције одбране, мора да манипулише са алокацијом недовољних ресурса који могу да се користе и алтернативно јер за ангажовањем ограниченог обима средстава за све јавне потребе постоји велики број међусобно конкурентних захтева, и у планирању, програмирању, буџетирању и потрошњи буџетских средстава за потребе одбране у потпуности је, према томе, примењива дефиниција економике коју је још давне 1932. године дао енглески економиста лорд Robins: „Економика се бави оним аспектом понашања које се појављује услед недовољности средстава потребних за остваривање датих циљева“.¹⁴

Одбрана у савременим условима захтева, у исто време, складан однос са окружењем, посебно са националном економијом, као и такву организацију и функционисање којима се

¹³ Податак је узет из The Military Balance 2010.

¹⁴ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 110-114.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Табела 2. Финансирање функције одбране појединих земаља

Држава	Припадници ОС*	Површина (км2)	Број војника на км2	Број становника**	Оптерећ. популациј е (%)	Трошко ви одбране за 2011. г. у мил. US \$*	% из БДП (2011)*****	Издаци по становник у 2011. г. (US \$)	Издаци по војнику 2011. г. (US \$)	Структура трошкова****		
										Персонални трошкови (%)	Оперативни трошкови (%)	Инвестиције (%)
Велика Британија	192,000	242,514	0.79	62,400,000	0.31%	63,567	2.6	1,019	331,078	35.7	38.2	26.1
Индија	1,325,000	3,166,414	0.42	1,189,172,906	0.11%	48,900	2.7	41	36,906	35.0	28.3	36.7
Кина	2,285,000	9,640,821	0.24	1,336,718,015	0.17%	143,000	2.0	107	62,582	34.0	33.7	32.3
Немачка	205,000	357,027	0.57	82,200,000	0.25%	48,140	1.4	586	234,829	52.3	27.2	20.5
Русија	956,000	17,075,200	0.06	138,739,892	0.69%	71,900	3.9	518	75,209	46.0	24.1	29.9
САД	1,427,000	9,629,047	0.15	313,100,000	0.46%	731,879	4.8	2,338	512,879	41.4	31.0	27.6
Француск а	227,000	543,965	0.42	63,100,000	0.36%	53,444	1.9	847	235,436	49.4	19.7	30.9
Белгија	32,000	30,528	1.05	10,800,000	0.30%	5,541	1.1	513	173,156	75.4	16.5	8.1
Бугарска	29,000	110,994	0.26	7,400,000	0.39%	758	1.4	102	26,138	67.4	24.8	7.8
Грчка	124,000	131,957	0.94	11,400,000	1.09%	6,425	2.1	564	51,815	73.9	18.3	7.8
Данска	18,000	43,098	0.42	5,600,000	0.32%	4,518	1.4	807	251,000	52.2	36.6	11.2
Литванија	9,000	65,300	0.14	3,300,000	0.27%	351	0.8	106	39,000	68.3	19.9	11.8
Мађарска	19,000	93,030	0.20	10,000,000	0.19%	1,378	1.0	138	72,526	55.2	30.6	14.2
Словачка	16,000	49,033	0.33	5,500,000	0.29%	1,065	1.1	194	66,563	69.5	22.4	8.1
Чешка	23,000	78,866	0.29	10,500,000	0.22%	2,448	1.1	233	106,435	56.0	27.9	16.1
Србија***	36,000	77,468	0.46	7,120,666	0.51%	755	1.74	106	20,972	64.4	24.5	11.1

Извор: * The Military Balance 2012

** UN-Statistics Division - The State of World Population 2011 (mart 2012); подаци за Србију не укључују и АП КиМ; за Индију, Кину и Русију извор је "The Military Balance"

*** Подаци о бројном стању су из ДПРСОРС; подаци о трошковима су из извештаја о реализацији СПП 2011-2016. и не укључују војне пензије.

**** За државе чланице НАТО: Financial and Economic Data Relating to NATO Defence, 13 April 2012; за државе чланице ПЗМ: BOA; за Индију, Кину и Русију www.csis.org/files/publication/121005_Berteau AsianDefenseSpending Web.pdf 09.04.2013. у 13.30

***** За државе чланице НАТО: Financial and Economic Data Relating to NATO Defence, 13 April 2012; за државе чланице ПЗМ: BOA; за Индију, Кину и Русију www.sipri.org

обезбеђује највиша могућа одбрамбена ефикасност са реално расположивим средствима.¹⁵ То подразумева поседовање и примену адекватних комплексних организационих решења, метода и поступака за економски рационално планирање, програмирање, буџетирање и извршење по правилу оскудних буџетских средстава за финансирање одбране. Са увођењем таквих решења започело се почетком шездесетих година прошлог века у Сједињеним Америчким Државана. У почетку су новине биле примљене „на нож“, уз основну тврдњу да национална одбрана и безбедност немају цену. При томе, апсурд је да, такве критике нису упућивали грађани којима је одбрана и намењена и који је плаћају, већ углавном они који су главни потрошачи буџетских средстава за одбрану. Када је, међутим, 1966. године извршена прва анализа новоуведеног система планирање-програмирање-буџетирање показало се да је и поред одређених недостатака тог система за пет година уштеђено 14 милијарди долара, уз истовремено повећање ефикасности свих програма наоружања.¹⁶

РРВ су уз даља усавршавања убрзо прихватиле и друге земље (Велика Британија, Француска, Шведска, Шпанија итд.), тако да се врло брзо развио у савремени систем динамичког континуелног планирања, програмирања и буџетирања и извршења који се данас успешно примењује у свим развијеним земљама тржишне привреде, а убрзано се уводи и у земљама бившег реалног социјализма.

На нашим просторима тај облик планирања финансијских средстава датира од седамдесетих година XX века. Значи само десет година после САД и ми смо имали сличан систем планирања, програмирања и буџетирања под називом *одбрамбено планирање* са намером да се исти перманентно усавршава и развија.

1.5. Систем одбране, планирање и буџетирање потреба и извршавање расхода одбране – међусобни однос и значај

Свака земља има многобројне и разноврсне интересе. Ти се интереси остварују и штите практично у свим областима у којима се контактира са другим земљама – спољнополитичким, трговинским, финансијским, саобраћајним, производним, културним, спортским и другим. Када једна земља остваривању сопствених интереса подреди основне интересе друге земље од којих најнепосредније зависи благостање њених грађана и миран

¹⁵ Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр. 123-129.

¹⁶ Борђевић, Р., *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условима*, стр. 23-29.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

и стабилан развој (сувереност, територија и независност) и када, при томе, за остваривање својих циљева употреби агресивне, оружане снаге (војску), тада се заштита основних интереса угрожене земље по правилу ослања на организоване, унапред припремљене сопствени систем одбране, а пре свега на сопствену војску као ефективни оружани део тог система. Овај, према степену одлучности за примену последњи начин одбране основних интереса сваке земље и код нас је, као и у другим земљама, конципиран и припрема се (оспособљава) тако да служи као најчвршћа инстанца за одвраћање, са претњом примене физичке одбране (употребом војске) када одвраћање није успело и дошло је до оружане агресије на земљу.¹⁷

Организовање и припремање система одбране је не само важна већ и врло сложена делатност надлежних државних и, у оквиру њих – војних органа. Та сложеност је вишезначна јер је, поред високе структурне сложености (видовска, родовска, просторна, по делатностима све до појединачних активности), превасходно условљена потребом за сталним одржавањем ефективних одбрамбених (оружаних) снага и целокупног система одбране на нивоу спремности и способности за ефикасну употребу која је примерена реалним опасностима од угрожавања основних интереса земље у сваком тренутку.¹⁸

Ради се, значи, не само о важном већ и о изразито сложеном динамичком систему који мора да буде организован и припремљен тако да је у сваком тренутку спреман, односно мобилан, за употребу на нивоу ефикасности која оправдава сврху његовог постојања. Стога би, са становишта овог рада, а без претензије за неким свеобухватнијим дефинисањем, могло да се каже, да је систем одбране најважнији, класичан део одбране, којим се, путем одвраћања од агресије или оружаног супростављања агресору, на организован начин у сваком тренутку обезбеђује одлучна заштита основних интереса земље (суверености, територије и независности) у циљу очувања сопственог благостања и мирног и стабилног развоја.

Оспособљавање и одржавање сложеног система одбране на нивоу спремности и способности за ефикасну употребу у заштити основних интереса земље у сваком тренутку налаже потребу за високим степеном синхронизованог функционисања свих елемената његове структуре. То пре свега значи да се избору природно (количински) изражених потреба и њиховог новчаног израза чије је обезбеђење неопходно за квалитетно обављање делатности које треба да се спроведу у организовању и припремању система одбране (оперативно-штабна делатност, обука, логистика итд.), као и њиховом обиму, мора да

¹⁷ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 110-114.

¹⁸ Кнежевић М. и Тешановић Б.: *Програмско буџетирање и развој система одбране*, стр. 162-166.

приступи плански, на начин којим се обезбеђује синхронизовано функционисање тог система у целини, простору (међусобна усклађеност).¹⁹

За синхронизовано, временски и просторно усклађено функционисање свих елемената система одбране није, довољно да се, у оквиру његовог организовања и припремања, избор и усклађивање структуре и обима потреба и расхода изврши само са професионалног, војног становишта, односно само у оквирима како се то обично назива војног планирања. Такво планирање би било нереално, са високим степеном неизвесности у извршавању планова, а тиме и за синхронизовано функционисање одбрамбеног система као целине.²⁰

Стога се избор и усклађивање структуре и потреба система одбране у циљу квалитетног извршавања мисија и задатака у организовању и припремању сложеног система одбране мора обавити у оквиру стварних, економско и друштвено реалних могућности земље, уз истовремено аналитичко истраживање и изналажење најповољнијих организационих решења, метода и поступака за економски рационално обављање тих делатности. На тај начин функција одбране једне државе се објективизира. Не само због тога, што се тиме, обезбеђује реална и остварива синхронизација свих елемената од утицаја на организовање и припремање ефикасне одбране односно заштите основних интереса земље, већ и због раније наведене чињенице да се у свакој земљи по правилу највише вредновани одбрамбени циљеви остварују са, такође по правилу, оскудним средствима.

Планирање, програмирање и буџетирање потреба за остваривање утврђених циљева одбране земље путем обављања предвиђених делатности на организовању и припремању одбрамбеног система се, према томе, своди на *перманентно усклађивање потреба и могућности*, при чему је, *обим и квалитет остваривања планираних потреба ограничен обимом расположивих средстава за њихово остваривање*.

За систем одбране је, као и за сваки други систем, карактеристичан развојни процес. Процес развоја система одбране може да се посматра као процес мењања његове структуре и начина функционисања који има за циљ да одбрамбени потенцијал (одбрамбену способност система одбране) од постојећег стања (C_0) преведе у ново квалитетније стање (C_1). Ово превођење је сложен и динамичан процес који се, према **Николи Чубри**, симболички може да прикаже на следећи начин:²¹

¹⁹ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 10-14.

²⁰ Локсимовић С. и Кнежевић М.: *Програмско буџетирање као модел управљања финансијским ресурсима одбране*, стр. 1-4.

²¹ Чубра, Н., *Планирање развоја оружаних снага*, стр 25.

а) етапе развоја (превођења) система одбране из једног у друго стање:

$$C_0 \rightarrow C_1 \rightarrow C_2 \rightarrow C_3 \dots \rightarrow C_n \quad (1)$$

б) квалитет система у свакој наредној етапи треба да буде виши него у претходној:

$$K_0 < K_1 < K_2 < K_3 \dots < K_n \quad (2)$$

в) интезитет и брзина развоја показују позитивна кретања:

$$(K_1 - K_0) < (K_2 - K_1) < (K_3 - K_2) < \dots < (K_n - 1) \quad (3)$$

На основу приказаног закључујемо, да се систем развија у континуитету, што значи да није пожељно да се ни једна фаза развоја прескаче. Међутим, прелаз из претходног у наредно стање може знатно да се олакша и убрза ако се, поред осталог, у планирању, буџетирању и извршавању потреба и расхода одбране примене таква организациона решења, методе и поступци којима се и при непромењеним материјалним условима обезбеђује већа ефикасност односно виши степен спремности и способности за одбрану или се, што се своди на исто, уз мањи утрошак средстава за расходе одбране задржи постојећи степен одбрамбене ефикасности који се сматра довољним.²²

У претходно наведеном су садржани и основни циљ и суштина савременог планирања, програмирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране. *Основна мера квалитета је, према томе, не по сваку цену већа ефикасност већ довољна или што је могуће већа ефикасност система одбране у постојећим (реалним, стварно имајућим) економским и укупним друштвеним условима.*

Избор и усклађивање потреба и расхода који су потребни за квалитетно обављање свих делатности на организовању и припремању система одбране у оквирима стварних, економски и друштвено реалних могућности је неопходан али и не довољан услов за ефикасно остваривање утврђених циљева одбране. Квалитет употребе и потрошње расположивих средстава, односно степен економске рационалности, такође има утицаја на ефикасно остваривање утврђених циљева одбране. Што се постиже путем адекватне и савремене нормативно правне уређености финансијске функције система одбране као и квалитетним управљањем ресурсима одбране.

Прилагођавање потреба одбране реалним материјалним односно финансијским могућностима земље треба да се врши перманентно, при чему динамика прилагођавања није једнака на дужи и краћи рок.²³ Услед тога се и планирање и буџетирање одбрамбених потреба и расхода најчешће дели на два међусобно повезана и условљена али, истовремено, према обухвату елемената, сложености извођења и поузданости (степену

²² Кнежевић М. и Тешановић Б.: *Програмско буџетирање и развој система одбране*, стр. 162-166.

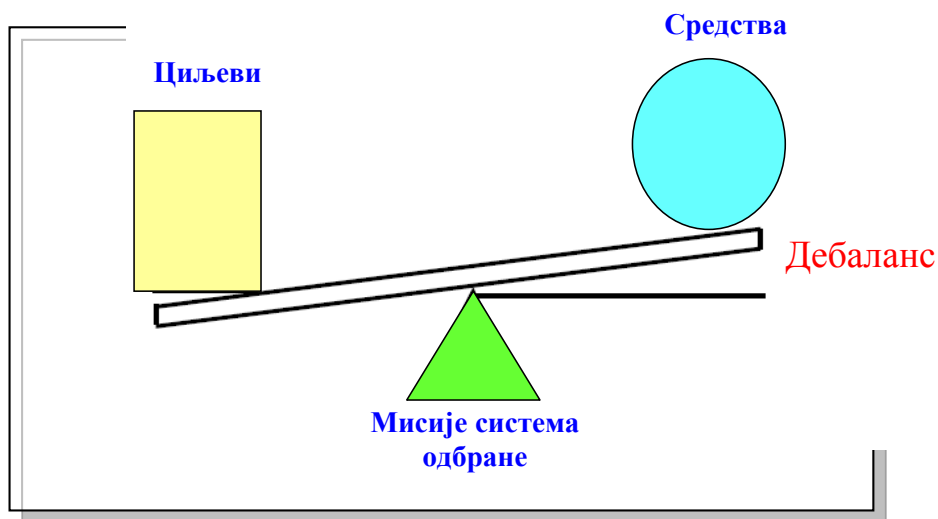
²³ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условима*, стр. 40-43.

неизвесности) у предвиђању, различита дела – планирање и програмирање на дуги и средњи рок и текуће (годишње) планирање. При томе се у планирању и буџетирању потреба и извршавању расхода одбране данас користе најсавременије методе којима се обезбеђује конзистентно функционисање целокупног система одбране – од планирања и буџетирања потреба до извршавања расхода са расположивим средствима.²⁴ Пре свега се користи метод билансирања.

Метод билансирања има за основу биланс који као појам потиче од француске речи „баланс“ (balance) која значи равнотежу, примењено на предмет истраживања овог рада, између потреба (у складу са циљевима и мисијама система одбране) и расположивих средстава за њихово остваривање. Појам биланса као равнотеже две стране узима се као статичко стање, само у тренутку у коме се сачињава и приказује као документ, а у свим осталим тренутцима биланс увек означава тежњу ка равнотежи (динамика биланса).

Дебаланс настаје у случају губитка равнотеже у било ком тренутку, између обима планираних потреба у вези са мисијама и циљевима система одбране и расположивих средстава за њихово остваривање, видети на **Слици 2**. Стога се, да не би дошло до дебаланса, методом билансирања перманентно врши усклађивање планираних потреба одбране са реално расположивим средствима за њихово остваривање.

Слика 2. Дебаланс циљева и мисија система одбране



Извор: Кнежевић М.и Благојевић,С.,Стратегија вођења трошкова у систему одбране, стр. 148-170.

²⁴ Кнежевић М.: *Буџетирање као фаза процеса ППБИ у Министарству одбране*, стр.95-101.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic

Планирање и буџетирање потреба и извршавање расхода одбране не обављају се у свакој земљи на исти начин. Разлике су, пре свега, условљене постојећим политичким и њему примереном економском систему земље и, у оквиру тога, степену спознаје и примене савремених организационих решења, метода и поступака у планирању и буџетирању потреба и извршавању расхода одбране.

Већа или мања зависност економских односа у земљи од њеног политичког уређења не условљава, у исто време, и нужност да се у организацији и функционисању планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране морају да примењују решења која су у конкретnoj земљи примерена за привредне субјекте, без обзира да ли се ради о више или мање државно регулисаном или слободном тржишном моделу привређивања. Ово свакако не значи, да се у планирању и буџетирању потреба и извршавању расхода одбране не треба да примењују економски принципи, напротив – морају се користити у највишој могућој мери и на најсавременији начин.

Организовање и обезбеђење функционисања система одбране као класичне државне функције са хијерархијски устројеним управачким механизмима подразумева пуну одговорност надлежних државних органа али, истовремено, и обавезу и одговорност свих извршилаца наменских одбрамбених задатака, пре свих војних јединица и састава – да своје, уставом утврђене обавезе извршавају квалитетно и на време.²⁵ Да би се то и остварило неопходно је да се средства, односно потребе и расходи одбране за реализацију мисија и задатака реално планирају и искажу, али и да се, услед немогућности државе да обезбеди та средства (мере финансијских рестрикција, штедња, криза и сл.) – на то благовремено и јасно укаже.

И најбоље постављена организација одбране земље и њеног ослонца – војске, укључујући и благовремено прилагођавање динамичким променама потреба и могућности путем савремене организације и примењених метода и поступака у планирању и буџетирању потреба и извршавању расхода може да остане без очекиваног степена ефектуираности ако се са расположивим средствима утврђени циљеви и мисије не остваре у потпуности и на време. Још је гора ситуација, ако се то догоди у ситуацији, када се решавају кључна питања одбране земље. Било какво оправдање за евентуални неуспех тада постаје неприхватљиво.

Због тога се у динамичком предвиђању неопходних активности и планирању одговарајућих потреба и расхода за квалитетно обављање свих делатности у организовању и припремању система одбране за његову ефикасну употребу ни у једном тренутку не сме

²⁵ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 50-56.

да излази из оквира реалног.²⁶ Док се при ангажовању расположивих средстава (извршавању расхода) у максимално могућој мери морају да примењују економски принципи пословања, са основним циљем – да се са расположивим средствима у сваком тренутку има ефикасна одбрана односно заштита основних интереса земље и њених грађана.

На тај начин се изражавају и рационалност у доношењу одлука и штедљивост у трошењу расположивих средстава уз перманентан избор приоритета. Законито понашање у свему томе се подразумева јер иза њега стоји највиша законодавна власт – парламент (скупштина) земље која ту власт врши у име свих грађана.²⁷

2. Проблеми финансирања система одбране

Финансирање одбране као једне од функција државе, регулисано је *Законом о буџетском систему Републике Србије*. Планирање, програмирање, израда финансијског плана система одбране као и његово извршење део су процеса израде и извршења буџета Републике Србије. Произилази да је укупан износ расположивих средстава система одбране утврђен *Законом о буџету Републике Србије* за буџетску годину. Извршење расхода и издатака одбране регулисано је такође законском и другом регулативом како државне тако и унутар система одбране.

Савремени услови пословања носе другачије схватање на издвајање финансијских средстава од стране државе, а за потребе одбране. Наравно и даље се узима у обзир *специфичност финансирања* ове функције државе, али се сваки динар издвојених средстава подвргава строгој контроли и дисциплини, како приликом планирања средстава у буџету, тако и приликом његове реализације.²⁸

Начелно, можемо да разликујемо изворе за финансирање система одбране у мирнодопском периоду и изворе за финансирање рата. Део укупне вредности производње државе у текућем периоду, и то оног дела који се може издвојити за јавну потрошњу друштва, представља извор финансирања одбране у мирнодопском периоду. Док су према Николи Чубри, *извори финансирања рата*: „друштвени производ остварен у току рата,

²⁶ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 50-56.

²⁷ Жугић, Р., *Грађанска контрола војске, контрола буџета*, стр. 211-212..

²⁸ Средства за финансирање одбране Републике Србије планирају се и утврђују, по изворима или буџетским фондовима, за сваку буџетску годину и представљају: средстава из буџета, сопствени приходи, донације из иностраних земаља, донације од невладиних организација и појединаца, дотације, нераспоређених вишкова прихода из претходних година, неутрошена средства донација из претходних година и други. Величина средстава из буџета је лимитирана за сваку буџетску годину и може се мењати само *Законом о изменама и допунама закона о буџету* то јест ребалансом буџета у скупштинској процедури.

расположиво друштвено богатство, инострани зајмови, бесплатне помоћи и плен.²⁹

Како организациони делови систем одбране имају статус директног корисника буџетских средстава, главни *извор финансирања система одбране* представља буџет државе, где се исказују приходи из буџета и сопствени приходи.³⁰ Додатни извори финансирања, посматрајући последњу деценију финансирања система одбране су готово били занемарљиви у односу на укупно расположива средства намењена финансирању потреба одбране, али их ипак треба образложити.

Да ли су планирана средства за финансирање потреба одбране у потпуности и реализована, као и податак да ли су расположива средства довољна за подмирење свих потреба одбране, утврђује се тек приликом извршења његовог финансијског плана. У складу са тим извршењу финансијског плана приступа се на један другачији и савременији начин, чему ће се у овом чланку посветити посебна пажња.

Анализирајући стање у области јавних финансија Републике Србије тешко је дугорочно предвидети укупна издвајања за систем одбране у будућности, јер, држава путем *Извештај о фискалној стратегији* за буџетску годину са пројекцијама за још две године,³¹ даје прогнозе за издвајања за одбрану за 1+2 године. Анализирајући укупна издвајања за одбрану у претходном периоду, произилази, да су убудуће неопходна реално већа издвајања за систем одбране од досадашњих, превасходно за инвестиције (опрема, модернизација и инфраструктура), и то, у драстично већем износу. Да ли би то била посебно издвојена средства за одбрану у буџету Републике Србије, задуживањем државе у иностранству или међудржавним „пребијањем“ за систем одбране то није битно, али је веома важно да се та средства обезбеде и то што пре.

Посебно тешка ситуација у области финансирања одбране Републике Србије последњих година изражава се кроз неодговарајућу структуру категорија трошкова. Наиме, персонални расходи, чине убедљиво највећи део укупних расхода одбране, док за оперативне издатке углавном има на нивоу одржавања способности система одбране а за инвестиције једва и да остане приближно 11% укупних средства за инвестиције у опрему у 2009. и 2010. години, са тенденцијом смањења у наредним годинама, тако да у 2011. години тај проценат износи 9,5 укупних средстава а у 2012. години 7% и 2013. години свега 3,5% укупних средстава издвојено је у инвестиције у опрему.

²⁹ Чубра, Н., *Економика општенародне одбране*, стр. 92.

³⁰ Од 1. јануара 2013. године сопствени приходи које оствари систем одбране чини приходе буџета Републике Србије, сем прихода по основу продаје вишка војне непокретности, донација, образовања и слично.

³¹ Пре Извештаја о фискалној стратегији постојао је Меморандум о буџету и фискалној политици за буџетску и још две године, са сличним концептом.

2.1. Примене начела у планирању и буџетирању потреба и извршавању расхода одбране

Савремено организовано планирање и буџетирање потреба и извршавање расхода одбране на економски рационалан па тиме и друштвено оправдан начин предпоставља уважавање одређених начела чијом се стваралачком применом (у границама сопствених услова и могућности) обезбеђује ефикасно остваривање утврђених циљева у одбрани основних интереса земље у сваком тренутку када је то неопходно.³²

Основу за економски рационално, друштвено оправдано и одбрамбено ефикасно планирање и буџетирање потреба и извршавање расхода одбране чини обавезност уважавања и стваралачке примене начела научности, реалности, економичности, наменске употребе или коришћења средстава и законитости.³³

Начело *научности* у планирању и буџетирању потреба одбране представља уважавање и стваралачку примену широког спектра стручних и научних метода и поступака који спадају у домен анализе система, операционих истраживања и других квантитативних и неквантитативних метода анализе и предвиђања.

Планирање и буџетирање потреба одбране је, наиме, по дефиницији повезано са стратегијским планирањем у оквиру којег се утврђују одбрамбени циљеви земље и врши избор програма, пројеката и активности за обављање делатности које су неопходне за остваривање тих циљева путем извршења наменских одбрамбених мисија и достизања потребних способности система одбране. У ту сврху неопходно је студијско-аналитичко истраживање алтернативних могућности за економски рационално обављање неопходних делатности а у циљу избора најповољнијих програма, пројеката и активности, то јест оних који су и са одбрамбеног и са економског становишта најближи оптималним. Међутим, у ситуацији рестриктивног финансирања, што се дешава последњих година код нас, проблеми настају јер држава опредељује значајно мање средстава за финансирање активности одбране од утврђеног износа у усвојеним стратегијским документима. У том случају, када се од стране државе определи значајно мањи износ средстава од планираног и утврђеног све студије и сва аналитичка истраживања о оправданости и оптималности улагања „падају у воду“. Наиме, финансирају се само активности, пројекти и програми за редовно функционисање Министарства одбране и Војске Србије, јер, за развој нових способности које су планиране стратегијским документима нема довољно финансијских средстава.

³² Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 59-66.

³³ Кнежевић М.: *Буџетирање као фаза процеса ППБИ у Министарству одбране*, стр.95-110.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

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.³⁴ При томе се под реалним условима 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.

Такође подразумева да се јавни расходи и јавни приходи који се исказују у буџету што реалније и што тачније искажу. То је један од императива коректне финансијске политике земље.³⁵

Планирање већег обима потреба и средстава него што то дозвољавају реалне могућности земље, планирање испод објективних могућности, као и избор активности које нису довољно избалансирани а међусобно су зависне доводи, у крајњем, до тога да се планови не могу остварити, чиме се ремети усклађено и конзистентно функционисање свих елемената сложеног система одбране.³⁶

Конкретно, проблеми настају (нарочито изражено последњих година) када се на основу рестриктивно расположивих финансијских средстава одреде приоритети за дату буџетску годину и усвоје планови и програми са одређеним активностима и пројектима а држава нема средстава да и тако рестриктивно усвојене активности и пројекте исфинансира.

Начело *економичности* се поставља као једно од врхунских аксиома услед ограничених средстава и потреба смањења трошкова.³⁷ Стога је нашло примену у систему одбране, за чије се, ионако високо вредноване циљеве у обезбеђивању одбране односно заштите основних интереса земље, по правилу располаже оскудним средствима. Финансијско обезбеђење непосредног извршавања активности на организовању и припремању система одбране је увек испод жељеног нивоа одбрамбене спремности и способности (који није ограничен већ је „што виши то бољи“) па се, као такав, и са оскудно расположивим средствима мора да одражава на нивоу којим се обезбеђује ефикасна одбрана односно заштита основних интереса земље у сваком тренутку. Стога се непосредна примена начела економичности своди на контролу трошкова система одбране и стално предузимање мера за њихово снижење у циљу достизања што већег нивоа

³⁴ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 60-66.

³⁵ Радичић М., Ранчевић Б.: *Јавне финансије*, стр. 222-223.

³⁶ Кнежевић М.: *Буџетирање као фаза процеса ППБИ у Министарству одбране*, стр.95-110.

³⁷ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 60-66.

способности и мисија система одбране. Што се у крајњем своди на остварењу што већих ефеката у задовољавању конкретних потреба и постизање што је могуће вишег степена спремности и способности сваке организационе јединице система одбране, при сваком планском и непосредном ангажовању и трошењу расположивих средстава.

Проблем настаје када су расположива средства за финансирање издатака система одбране недовољна дужи временски период. Јер, у таквим условима се финансира само текуће функционисање, уствари само се одржавају постојеће способности система одбране и то набавкама у којима је главни критеријум „цена“, што има за последицу реалан пад нивоа и квалитета способности система одбране.³⁸

Начело *наменске употребе средстава* приликом финансирања потреба система одбране подразумева обавезу сваког овлашћеног лица да располаже средствима за намене које су одређене.³⁹ Класификација средстава по контима економске класификације за буџетске кориснике није у потпуности одговарајућа за примену у систему одбране. Наиме, некадашња ЈНА је имала свој војни контни план, којим су биле предвиђене све активности и задаци Војске са свим својим специфичностима. Тако је konto за обуку постојао у војном контном плану и његовим терећењем су се финансирале све активности које су биле у сврху обуке. На тај начин, командант је имао сваког тренутка расположив податак колико средстава троши на обуку, и колико га годишње обука кошта. Данас, када се примењује Контни план за буџетске кориснике, са једног konta се плаћају дневнице у вези са обуком, са другог исхрана, са трећег гориво, са четвртог резервни делови и тако у недоглед. Проблем се усложњава када командант изрази жељу да сазна колико га кошта обука. Тада лице задужено за реализацију финансијског плана има проблем да утврди колико средстава са konta за дневнице је утрошено само за обуку као и да по свим ангажованим контима утврди удео учешћа трошкова обуке и да то исказе у траженој форми, нарочито у условима линеарно исказаних расхода. Међутим, при исказивању расхода програмским буџетом оваква врста проблема углавном не би смела да постоји.

Примена начела *неманске употребе средстава* је неопходно иако то, на први поглед изгледа бирократски и престога. Али, уколико се не би ово начело поштовало и уколико би се средства трошила ненаменски према одговорнима лицима из система одбране би се од стране буџетске инспекције предузимале одговарајуће и веома непопуларне мере ускладу са Законом о буџетском систему Републике Србије.

Начело *законитости* означава владавину права које не допушта самовољу и

³⁸ Кнежевић М.: *Буџетирање као фаза процеса ППБИ у Министарству одбране*, стр.95-110.

³⁹ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 60-66.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

подводи под одговорност, па и казну, свако поступање мимо права.⁴⁰ Законитост значи да нико по својој вољи не може да ствара права и обавезе и да је свако, без обзира какво овлашћење има, потчињен правном поретку и правилима.

У организовању послова планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране земље и, нарочито, у непосредном обављању тих послова примена начела законитости (као и свих других претходно наведених начела) је од изузетног значаја. Свака планирана потреба и њој адекватан буџетиран износ финансијских средстава мора да има упориште у закону или на закону заснованом акту надлежног органа, а свако ангажовање и утрошак средстава мора, такође, да буде ослоњено на прописаном овлашћењу и да се реализује на прописан начин. Потреба корекција и усмеравања у раду врши се путем сталног надзора сваког претпостављеног над потчињеним, као и унутрашњом и спољном контролом односно ревизијом.⁴¹

На пример, проблем је настао у систему одбране буџетске 2012. године, јер су у претходној години *Изменама и допунама Закона о буџетском систему укинута сопствени приходи као извор финансирања*. Позитивним деловањем управљачких структура система одбране *Изменама и допунама* наведеног Закона од 1. јануара 2014. године сопствени приходи остварени по основу образовања и научне делатности остао је као извор финансирања у систему одбране.

Правило је за здраву јавну односно државну потрошњу, а у оквиру ње и потрошњу за потребе одбране – да се ни један издатак не сме да чини произвољно без за то на закону заснованог овлашћења.⁴²

2.2. Специфичности финансирања система одбране

Војска је организована оружана снага која брани земљу од оружаног угрожавања споља и извршава друге мисије и задатке, у складу са *Уставом Републике Србије*, законом и принципима међународног права који регулишу употребу силе. Отуда и проистиче специфичност финансирања система одбране.

Војска је веома сложена, хијерархијски устројена организација. Она је специфичан систем у оквиру великог друштвеног система и представља његов подсистем. Као и друге велике системе, карактеришу је:⁴³

⁴⁰ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 60-66.

⁴¹ Кнежевић М.: *Буџетирање као фаза процеса ППБИ у Министарству одбране*, стр.95-110.

⁴² Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр. 123-129.

⁴³ Жугић Р., *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, стр. 18.

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

Војна организација, као део система одбране, је *сложена*, из чега недвосмислено проистиче да је и систем одбрана сложен. Јер обухватају велики број елемената-подсистема организованих у секторе, управе, јединице и установе различитог нивоа сложености, високог нивоа условљености и зависности.⁴⁴

Према општој теорији система „отворени систем је сваки систем који са својим окружењем размењује материју, енергију и информације који утичу на посматрање карактеристика система“.⁴⁵ Иако су многи склони да систем одбране називају затвореним, са сигурношћу се може рећи да је он ипак отворен систем. С обзиром на то да у реалном свету не може опстати самостално и без размењивања материје, енергије и информација, онда је јасна *отвореност* система одбране.

При томе се, наравно, под отвореношћу било које делатности система одбране не подразумева омогућавање сазнања о подацима који представљају службену односно војну тајну, али се под изговором чувања таквих података и када они то, према одговарајућим прописима нису, не сме да затвори било који део система одбране, јер тај систем преваходно постоји ради грађана који га, у крајњем и финансирају.

Систем одбране карактеришу и *динамички процеси* условљени утицајима окружења, променама у окружењу као и прилагођавањима система одбране променама и утицајима окружења. Промене и утицаји окружења могу бити: политичког карактера, техничко-технолошке, социјалне, економске и друге. На пример, под утицајем економских промена у друштву долази до промена у начину, нивоу и квалитету финансирања одбране, што опет утиче на развој и изградњу способности система одбране и његових делова.⁴⁶

Строга *хијерархијска устројеност* заснива се на принципима једностарешинства и субординације.⁴⁷ Командовање у Војсци заснива се на начелима јединства у погледу употребе снага и средства и обавезе извршавања одлука, заповести и наређења предпостављеног старешине. Виши нивои доносе одлуке на основу којих се регулише

⁴⁴ Локсимовић С. и Кнежевић М.: *Програмско буџетирање као модел управљања финансијским ресурсима одбране*, стр. 1-4.

⁴⁵ Петровић, Р. и др., *Системи у природи и друштву*, стр. 14.

⁴⁶ Локсимовић С. и Кнежевић М.: *Програмско буџетирање као модел управљања финансијским ресурсима одбране*, стр. 1-4.

⁴⁷ Жугић, Р., *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, стр. 19.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

функционисање нижих нивоа. Овакв систем не искључује утицај нижих нивоа при дефинисању одлука на вишем нивоу кроз предлоге, запажања, примедбе, сугестије, мишљења и друго.

Двосмерност односа огледа се у односу човек-човек и човек-техника, како унутар система одбране тако и према екстерном окружењу. Ова карактеристика није специфична само за систем одбране, већ постоји и у другим системима и организацијама, али није тако изражена. За војне организације, па самим тим и за систем одбране двосмерност односа представља битан елемент успешности у припреми и вођењу оружане борбе.

Из наведених специфичности и карактеристика војне организације произилазе и специфичности финансирања у односу на финансирање других друштвених делатности. „Специфичност потрошње за потребе одбране земље састоји се у следећем:

- с обзиром да се задаци одбране морају извршавати, мора да се финансира и потрошња за извршење тих задатака;

- извршење одређених задатака из области одбране не може се одлагати, већ се мора обавити у одређеном моменту, па се у вези с тим не може ни одлагати финансирање потрошње за извршење тих задатака;

- извршење задатака одбране земље не може да се преноси са једног субјекта на друге, већ је у томе свако обавезан да обави свој део посла.⁴⁸

Финансирање одбране у највећој мери зависи од могућности државе да издвоји средства из бруто домаћег производа у одређеном износу за финансирање потреба и расхода одбране. Затим, финансирање система одбране је условљено расположењем политичких чинилаца у држави.⁴⁹ Величина средстава намењених финансирању одбране такође и зависи од низ других фактора као што је степен „угрожености“ државе као и од савремених схватања и тренда финансирања одбране у државама окружења.⁵⁰ Није мали број теоретичара који промовишу тезу о рату (и припремама за рат) као значајном генератору (покретачу) привредног развоја.⁵¹

⁴⁸ Крупез, Ж., *Економика општенародне одбране*, стр. 117.

⁴⁹ Чињеница да се *Закон о буџету* усваја и доноси у скупштинској процедури довољно указује на то да од тренутног односа политичких снага као и од њиховог „расположења“ према одбрани, као функцији државе, зависи и то, колики ће бити њен буџет.

⁵⁰ Чупић, С., *Материјална основа одбрамбеног система и економска криза у Југославији*, Војно дело, Београд, бр. 1/89, стр. 351-377.

⁵¹ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр. 38-41.

2.3. Анализа финансирања система одбране по изворима

Полазећи првенствено од чињенице да је систем одбране подсистем друштвеног система и да чини сегмент друштвено-економске структуре, логично је да и извор његовог финансирања мора потицати из извора финансирања укупне друштвене репродукције. Један од главних фактора који одређује начин и изворе финансирања система одбране јесте потреба самосталног развоја оружаних снага базирана, пре свега, на економској независности земље, која може да се прикаже као:⁵²

- суверенитет земље у погледу располагања сопственим природним и другим производним потенцијалима,
- право државе да одлучује о властитом развоју,
- могућност државе да самостално уређује привредни систем,
- право државе да одлучује о правцима и садржајима економских односа са иностранством.

Дакле, финансирање система одбране из домаћих извора представља императив политике финансирање сваке државе.⁵³ Дозвољено је и ангажовање иностраних средстава у ситуацијама када је претња интегритету државе таквог интезитета да се не може обезбедити потребно финансирање из домаћих извора или ако се налази у савезним и с савезничким мисијама или другим специфичним односима, који подразумевају разне облике сарадње и помоћи, укључујући и финансијску. Јасно је да је одлука о томе са ли ће се користити инострани извори финансирања и у коликој мери, политички акт, опредељен многим факторима.

Важно је истаћи, да коришћење неких извора финансирања у мирнодопском периоду не значи њихово искључивање у предратном и ратном периоду, док је, коришћење појединих извора финансирања у ратном периоду разграничено од коришћења у мирнодопском периоду. Тако *Никола Чубра* истиче да: „У савременим условима, као извори за финансирање рата користе се друштвени производ остварен у току рата, расположиво друштвено богатство, инострани зајмови, бесплатне помоћи и плен.“⁵⁴

Како је систем одбране, државна институција, његову материјалну основу чини имовина која му је дата на коришћење и управљање у име државе као и део бруто домаћег производа (БДП) који се сукцесивно ставља на располагање.⁵⁵ Из тога се може закључити

⁵² Жугић, Р., *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, стр. 22-25.

⁵³ Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр. 129-135.

⁵⁴ Чубра, Н., *Економика општенародне одбране*, стр. 92.

⁵⁵ Blanchard O.: *Макроекономија*, стр. 22-26.

да је извор средстава за финансирање система одбране у мирнодопском периоду део укупне вредности производње државе у текућем периоду, и то оног дела који се може издвојити за јавну потрошњу друштва.⁵⁶ Логичан је закључак да финансирање одбране директно зависи од економских могућности државе, односно висине БДП и пропорционалног апсолутног раста трошкова одбране.

Колико ће бити учешће трошкова одбране у расходима државе одређује Влада.⁵⁷ Предвиђа се *Извештајем фискалној стратегији* за буџетску годину са пројекцијама за још две године а утврђује *Законом о буџету*. У периоду непосредно након НАТО агресије на нашу земљу издвајања из буџета за потребе одбране су била највећа и достигала су 4% БДП. У периоду од 2003. до 2013. године⁵⁸ уочљив је тренд смањења издвајања из БДП за потребе одбране као што је и дато у **Табели 3**. Све до 2007. године учешће средстава одбране у БДП био је већи од 2% БДП изузев 2005. Године када је био незнатно испод тог процента, да би се до краја посматраног периода кретао око 1,5% БДП.

Табела 3. БДП и средства намењена финансирању одбране

(млрд динара)

	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Износ БДП-а	1,220.20	1,451.40	1,751.40	2,055.20	2,355.10	2,744.90	2,880.10	3,067.60	3,407.6	3584.2	3,876.4	3878	390
% учешћа у БДП	2.50%	2.18%	1.85%	2.14%	2.08%	1.69%	1.50%	1.46%	1.40%	1.64%	1.44%	1.56%	1.38%
Средства за одбрану	30,49	31,64	32,37	43,91	48,97	46,39	43,14	44,87	47,74	58,96	55,73	60,37	55,13

Извор: Билтен јавних финансија, Министарства финансија Републике Србије. www.mfin.gov.rs Ажурирано 14.09.2015. године

Као што је приказано у **Табели 3**, износ БДП помножен са процентуалним уделом трошкова одбране у њему даје укупан износ средстава намењених финансирању одбране. Процентуално учешће издатака одбране у БДП је последњих година у границама око 1,5%, што није у складу са пројекцијама и одређењима Владе која износе 2% БДП. **Графиконом 1**, је дат приказ процентуалног учешћа издатака одбране у периоду од 2003. – 2013. године, из кога је јасно видљиво да је у периоду од 2003. – 2005. године проценат учешћа издатака одбране у БДП имао тренд негативног раста, док се

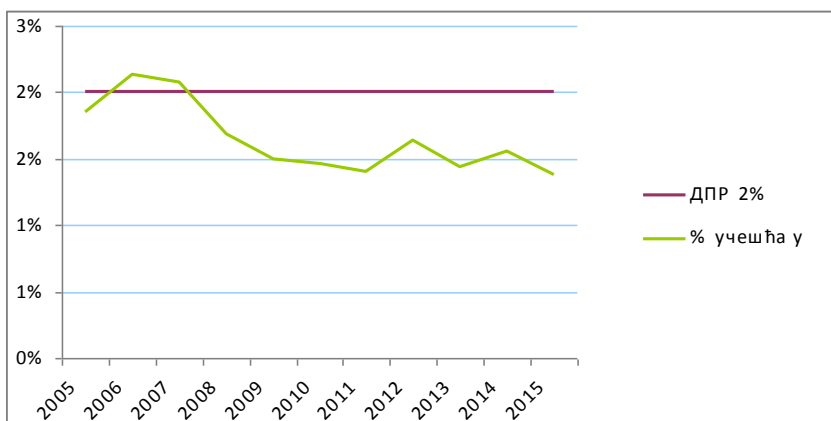
⁵⁶ Жугић, Р., *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, стр. 22-25.

⁵⁷ Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр. 129-135.

⁵⁸ Сва средства приказана за потребе одбране у посматраном периоду су без средстава за војне пензије ради тачнијег поређења.

након тога приближио предвиђањима Владе Републике Србије, на око 2,0% издатака буџета државе, без војних пензија.

Графикон 1. Приказ процентуалног учешћа издатака одбране у БДП



Расходи намењени одбрани, у великој мери су под утицајем међународних односа и кретања у свету.⁵⁹ Према подацима Међународног института за стратегијске студије у Лондону, у свету, се у просеку, за потребе одбране издваја око 6% од бруто производа, а по појединим земљама проценат издвајања се креће од 1 до 30% за земље које се налазе у рату. Наша земља издваја за потребе одбране средства у складу са материјалним могућностима и безбедносном ситуацијом у региону. Војска као државна институција је значајан потрошач средстава буџета.⁶⁰

Обзиром да су средства за финансирање одбране добијена из БДП ограничена његовим растом у текућој години, за финансирање потреба одбране могу се користити средства и из других извора уколико су претходна недовољна за потребе одржавања и изградње способности система одбране.⁶¹ Тако је Влада Републике Србије донела закључак по којем је усвојен *Мастер план* располагања непокретностима на територији Републике, које нису неопходне за функционисање одбране, а ради прибављања неопходних средстава за подстицање и подршку реформе и функционисање система одбране Србије, као и за побољшање његовог материјалног положаја. При томе, приходи остварени продајом, као и приходи од накнаде за пренето право коришћења војних непокретности, уплаћују се на рачун буџета Републике Србије, а средствима располаже

⁵⁹ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр. 38-41.

⁶⁰ Тешановић, Б., Имамовић, Н., и Костић, Р., *Допринос анализи обезбеђења и потрошње буџетских средстава у систему одбране*, стр. 8.

⁶¹ Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр. 129-135.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

МО, као директни корисник буџетских средстава. *Мастер план* реализује Дирекција за имовину Републике Србије, у сарадњи са МО.⁶²

Највећи део у укупним средствима финансирања буџета система одбране у претходном периоду чинила су *средстава из буџета*. На основу података из **Табеле 4**, у периоду од 2007. године до 2010. године средства из буџета у укупним средствима финансирања одбране чинила су (93-98)%. Овај период се разматра јер је репрезентативан у смислу разноликости извора финансирања издатака одбране. Дакле, далеко највећи део средстава за финансирање система одбране чинила су средства из буџета.

Formatted: Font: Not Italic

Расходи и потребе одбране финансирали су се из *сопствених прихода* које је остваривао систем одбране у току буџетске године и који су представљали други по величини извор из кога су се финансирали издаци система одбране.⁶³ Сопствене приходе систем одбране је остваривао продајом вишка роба и услуга, неперспективне опреме, изнајмљивањем пословног простора, као и реализацијом Мастер плана.

Следећи извор из кога су се финансирали издаци система одбране, по проценту учешћа у укупним средствима одбране био је *нераспоређени вишак прихода из ранијих година*. Ова врста прихода буџета одбране настаје тако што се остварен приход у претходним годинама не утроши и преноси у „текућу“ буџетску годину.

Примања од продаје нефинансијске имовине представљали су следећи извор из кога су се финансирали издаци система одбране у посматраном периоду по учешћу у укупним финансијским средствима његовог буџета. Као што и сам назив каже, ова врста прихода одбране настаје продајом вишка и неперспективне нефинансијске имовине система одбране.

Од свих извор из којих су се финансирали издаци система одбране међу овим последњим тешко је одредити који су имали веће учешће у буџету одбране, јер, су представљали мале износе средстава и не може се утицати од стране управљачких структура система одбране на њихову величину.

Донације од иностраних земаља. Овај извор из кога су се финансирали издаци система одбране јесте занемарљив, али, оно што је карактеристично за њега јесте то да средства добијена по овом основу имају веома висок проценат реализације, јер се углавном и донирају са већ одређеном наменом. Такође, је важно истаће да се

⁶² Од 1. јануара 2014. године ова врста прихода система одбране остаје као једини озбиљан сопствени приход, поред прихода образовања.

⁶³ Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр. 129-135.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic

Табела 4. Учешће рачуноводствених фондова из којих се финансирају издаци одбране у периоду од 2007.-2010. године у 1000 РСД

Извор финансирања	2007.			2008.			2009.			2010.		
	Износ у РСД	Износ у €	%	Износ у РСД	Износ у €	%	Износ у РСД	Износ у €	%	Износ у РСД	Износ у €	%
Приходи из буџета (извор финансирања 01)	60,444,075	765,115	94.93%	66,403,946	750,327	97.34%	66,047,153	687,991	93.18%	67,815,223	642,798	94.30%
Сопствени приходи (извор финансирања 04)	1,692,823	21,428	2.66%	2,854,689	32,256	1.45%	611,041	6,365	1.34%	6,530,364	61,899	1.80%
Донације од иностраних земаља (извор финансирања 05)	0	0	0.00%	12,130	137	0.00%	858	9	0.44%	186,625	1,769	0.06%
Донације од међународних организација (извор финансирања 06)	0	0	0.00%	2,620	30	0.00%	938	10	0.00%	0	0	0.00%
Донације од невладиних организација и појединаца (извор финансирања 08)	0	0	0.00%	492	6	0.00%	480	5	0.01%	4,948	47	0.00%
Примања од продаје нефинансијске имовине (извор финансирања 09)	1,159,750	14,680	1.82%	869,367	9,823	0.45%	806,030	8,396	0.46%	1,152,575	10,925	0.97%
Нераспоређени вишак прихода из ранијих година (извор финансирања 13)	336,474	4,259	0.53%	1,647,755	18,619	0.76%	4,199,556	43,745	4.56%	2,174,406	20,610	2.87%
Неуτροшена приватизациона примања из ранијих година (извор финансирања 14)	37,097	470	0.06%	0	0	0.00%	0	0	0.00%	0	0	0.00%
Неуτροшена средства донација из претходних година (извор финансирања 15)	0	0	0.00%	1,209	14	0.00%	1630	17	0.00%	2,370	22	0.00%
СВЕГА:	63,670,219	805,952	100,00%	71,792,208	811,211	100,00%	71,667,686	746,538	100,00%	77,866,511	738,071	100,00%

Извор података: Управа за Трезор Министарства финансија Републике Србије.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

уплатом донација иностраних земаља врши у облику девизних средстава на подручју одбране у оквиру Управе за трезор Министарства финансија Републике Србије.

Донације од невладиних организација и појединаца, као и претходна врста прихода финансијског плана система одбране има веома мали проценат учешћа у финансирању одбране и није предвидив.

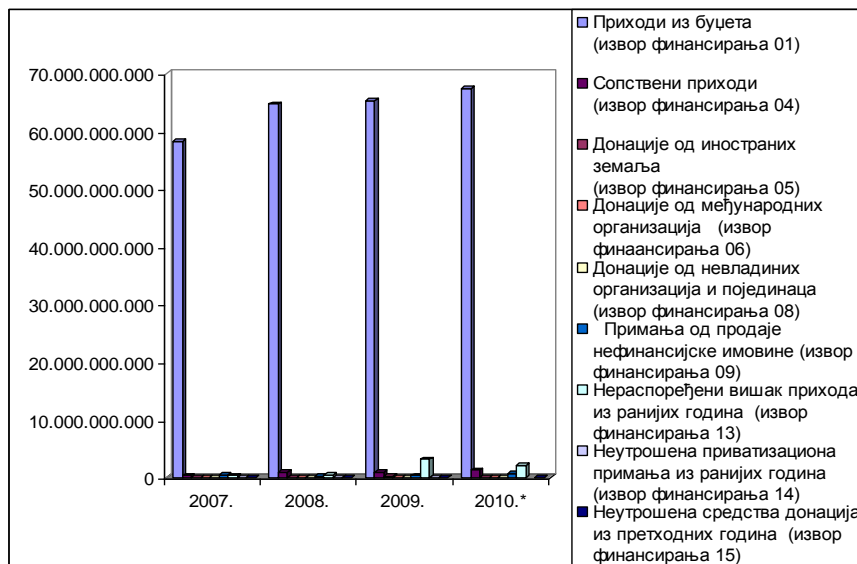
Донације од међународних организација представљају извор из кога су се финансирани издаци система одбране, као и претходна два, са веома малим процентом учешћа у финансирању одбране и несигурне је предвидивости.

Неутрошена приватизациона примања из ранијих година представљају приход буџета одбране, који је настао у претходним годинама, али није сасвим утрошен тада и као такав је пренет у буџетску годину.

Неутрошена средства донација из претходних година, као и претходна врста прихода система одбране у посматраном периоду представљали су врсту прихода који је настао у претходним годинама од донација, али није сасвим утрошен тада и као такав је пренет у буџетску годину.

Графикон 2. Структура прихода система одбране од 2007. до 2010. г.

Formatted: Font: Not Italic



На основу наведених података, може се закључити да само од расположивог дела БДП зависи колико ће систем одбране имати на располагању средстава за финансирање својих издатака. Од извора из којих су се финансирани издаци одбране у периоду до 2012.

године највише су заступљена била средства из буџета, (**Графикон 2**); затим сопствени приходи, приходи остварени по основу продаје покретне и непокретне имовине која је систему одбране дата на коришћење. Наравно, и средства из осталих извор служила су за финансирање издатака одбране и била су део буџетских процедура државе.

2.4. Анализа прихода система одбране

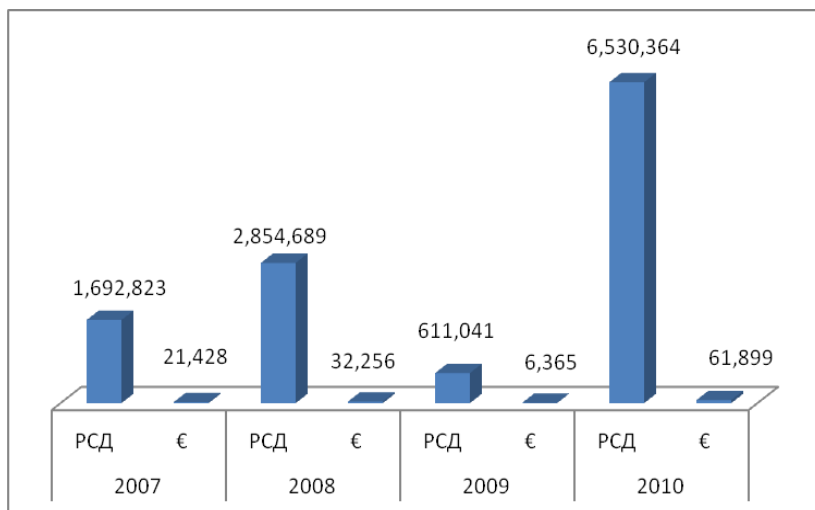
Поред средстава из буџета, донација, дотација неутрошених средстава из претходних година, систем одбране је до 1. јануара 2013. године исказивао приходе као:

1. сопствене приходе и
2. примања од продаје нефинансијске имовине.

Као сопствени приходи система одбране, у акту о буџету, односно финансијском плану, исказивала су се јавна средства и приходи које је систем одбране остварио својом активношћу, односно продајом роба и вршењем услуга, у складу са законом.

Сопствени приходи система одбране планирани су и исказивани у финансијском плану и као такви приказивани у *Закону у буџету*. Сопствени приходи система одбране у периоду од 2007.-2010. године приказани су на **Графикону 3**, где се види да су представљали значајан извор прихода система одбране са трендом позитивног раста из године у годину.

Графикон 3. Сопствени приходи система одбране у динарима и €



Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

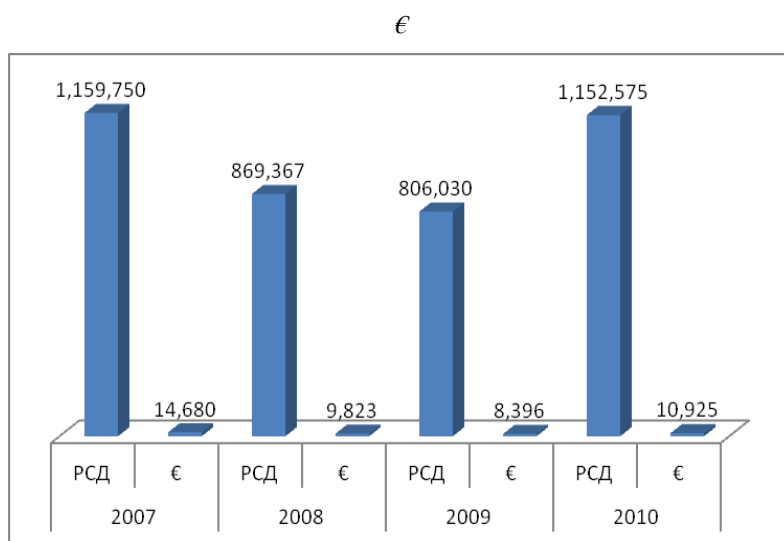
Поступак и начин коришћења средстава од прихода које је систем одбране као и остали корисници буџетских средстава остваривао својом активношћу, односно продајом роба и вршењем услуга прописивани су законском и другом регулативом из дате области.⁶⁴

У складу са *Законом о буџетском систему*, неутрошена финансијска средства из сопствених прихода у току буџетске године могла су се пренети у наредну буџетску годину евидентирањем кроз извор финансирања „13“ - Нераспоређени вишак прихода из ранијих година.⁶⁵ Стога се може закључити да је веома пожељно било за систем одбране да остварује колико је то могуће што веће сопствене приходе, а, да то, битније не утиче на развој његових способности.

Као примања од продаје нефинансијске имовине, у финансијском плану система одбране, исказивана су јавна средства и примања које је систем одбране остваривао својом активношћу, односно продајом вишка и неперспективне нефинансијске имовине, у складу са законом.

Графикон 4. *Примања система одбране од продаје нефинансијске имовине у динарима и*

Formatted: Font: Not Italic



Примања система одбране од продаје нефинансијске имовине планирана су и исказивана у финансијском плану као извор финансирања 09 и као такви се и приказивани. Примања система одбране од продаје нефинансијске имовине у периоду од

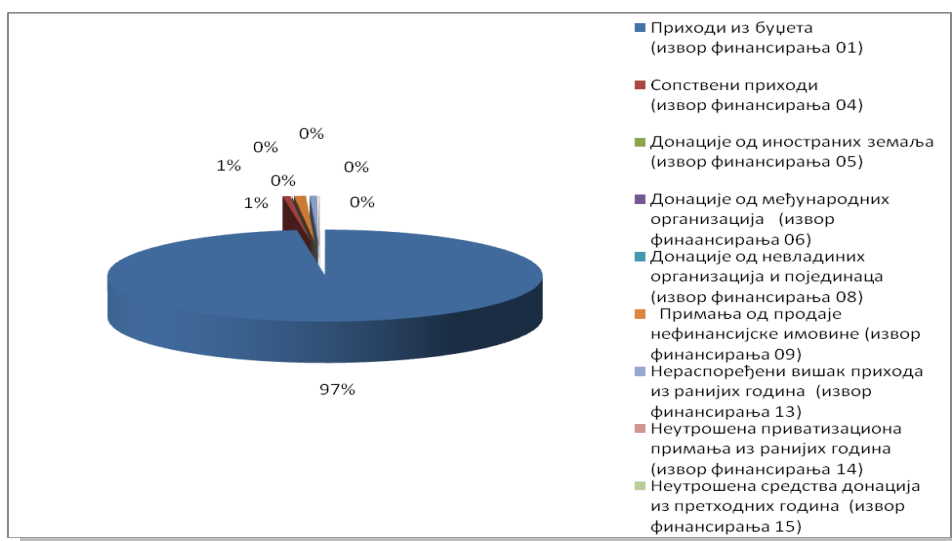
⁶⁴ Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр. 129-135.

⁶⁵ Извори финансирања утврђени су *Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем Републике Србије*.

2007. - 2010. године приказани су на **Графикону 4**, где се види да су они представљали мање значајан извор прихода система одбране од сопствених прихода, али веома битан, јер тренутно ова врста прихода остаје систему одбране на располагању.

Као што је приказано на **Графикону 5**, за финансирање издатака одбране у далеко највећем проценту користили су се приходи из буџета, затим сопствени приходи и примања од продаје нефинансијске имовине. Остале категорије прихода су се кретале у рапону од (0-1)% укупних средстава буџета и стога неће бити посебно разматрана.

Графикон 5. Приходи система одбране



Извор: сопствени прорачун докторанда на основу података из Управе за буџет СБФ МО.

Исказивање средстава по изворима финансирања у *Финансијском плану система одбране* и групама економске класификације по којима се одобравају средства за финансирање издатака одбране, омогућује детаљан преглед и увид у структуру прихода и расхода система одбране. При чему, укупан збир свих средстава система одбране по буџетским фодовима треба да буде једнак укупном збиру издатака по групама економске класификације.

У току буџетске године остварена средства у оквиру извора финансирања система одбране нису увек идентична планираним, али, се тежи да буду приближно једнака. Ово је нарочито карактеристично за средства из сопствених прихода и слично. *Јер, систем одбране није профитна институција већ првенствено државна институција за потребе одбране класификована као директни буџетски корисник средстава.*

Веома је важно истражити изворе финансирања система одбране и њихов удео у

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

укупним издацима и расходима, јер само на тај начин може да се што прецизније планира буџет одбране у предстојећим годинама. Такође је веома важно ускладити приходе и примања буџета одбране са његовим издацима и расходима. Да ли је остварен приход буџета одбране једнак планираном или не може се тек утврдити приликом извршења буџета. О ситуацијама када средства из буџета одговарају или не одговарају потребама система одбране биће нешто више у опису извршења финансијског плана система одбране.

2.5. Проблеми у вези са класификацијом расхода одбране

Средства за финансирање одбране утврђена *Законом о буџету* за текућу годину, исказују се по изворима финансирања и по месту извршења, али, и по троцифреним контима економске класификације. У складу са *Законом о буџетском систему* и *Правилником о стандардном класификационом оквиру* и *Контном плану за буџетски систем*, за средства распоређена на извршење јединицама и установама дат је Преглед конта из *Контног плана за буџетски систем Републике Србије* у систему одбране у **Прилогу 1** рада. Наведена конта су подељена по категоријама трошкова система одбране, тако да се анализе трошкова могу лакше пратити у даљем тексту.

Системи одбрана земаља које су чланица НАТО-а и ПЗМ, али и осталих класификују трошкове на:

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

Персонални расходи обухватају поред расходе за плате, додатке и накнаде запослених и социјалне доприносе који се исплаћују на терет послодавца а који нису саставни део бруто плата или појединачних давања која се обезбеђују запосленима по другом основу. Такође обухватају све врсте припадљности запосленима које су регулисане разним законским и подзаконским актима система одбране.

Фонд за социјално осигурање војних осигураника, је био у саставу Министарства одбране до 01. јануара 2012. године, као његова организациона јединица. Његова надлежност је била и остала након припајања јединственом Фонду за пензионо осигурање Републике Србије - исплата пензија и других припадљности пензионисаних професионалних војних лица. У складу са чланом 79. став 1. *Нацрта закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању*, Републички фонд за пензијско и

инвалидско осигурање се обавезује да преузме послове обезбеђивања и спровођења пензијског и инвалидског осигурања као и послове финансијског пословања, који су били у надлежности *Фонда за социјално осигурање војних осигураника*, на дан 01. јануара 2012. године. До тада је систем одбране, спроводио и обезбеђивао пензијско и инвалидско осигурање војних осигураника, као и, послове финансијског пословања за ту намену. Пошто средства прикупљена у систему одбране по основу доприноса на плате професионалних војних лица нису ни приближно била довољна за исплате пензија војних осигураника, држава је из буџета дотирала средства за ту намену, што је у неким периодима износило и до 30% укупних издатака буџета одбране на годишњем нивоу.

Оперативне издатке система одбране чине: трошкови дневница на службеном путу, трошкови превоза на службеном путу у земљи и иностранству (авион, аутобус, воз и сл.), трошкови смештаја на службеном путу и остале услуге службеног превоза. Обухватају и накнаде за трупна путовања, копнену зону безбедности, укрцање, посебне војне објекте, уништавање убојних средстава и превоз: војника, ученика, кадета и војних обвезника. Затим, трошкови закупа имовине и опреме, трошкови осигурања имовине и запослених, ПТТ услуге, трошкови платног промета и банкарских услуга, трошкови транспорта, трошкови путовања у оквиру редовног радног времена, накнада трошкова превоза која која немају карактер службених путовања.

У оперативне издатке спадају и трошкови услуга за електричну енергију, водовод и канализацију, услуге редовног одржавања и остале комуналне услуге, трошкови грејања, издаци за гориво и остали материјал за превозна средства, трошкови услуга за домаћинство и угоститељске услуге, услуге превођења, рачуноводствене и друге административне услуге, услуге за израду софтвера, услуге одржавања рачунара и друге компјутерске услуге. Што се тиче директних оперативних издатака за запослене у систему одбране финансирају се услуге образовања и усавршавања запослених, котизација и друге услуге образовања и усавршавања запослених, културе и спорта. Новчана примања кадета и ученика, војника на служењу војног рока, накнаде војних обвезника позваних ради војне обавезе у Војсци. Здравствена заштита за пружене услуге кадета, ученика, војника на служењу војног рока, сушалаца ШРО и војних осигураника у цивилним здравственим установама. Затим, услуге штампања, информисања јавности и односа с јавношћу, рекламе и пропагандне и медијске услуге, ревизије, адвокатске, правне, финансијске и остале стручне услуге, као и послужења, пригодни ручкови и вечере, поклони, венци, оглашавање због смрти.

Од издатака за науку и еколошке намене издвајају се услуге заштите и очувања

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

животне средине, науку и геодетске услуге, заштите животиња и биља, издаци за материјале за метеоролошка мерења, за истраживање и развој, за тестирање ваздуха, воде и тла, за геодетски и хидрографски премер и израду карата.

Оперативни издаци у чисто војне сврхе су: услуге електронских дејстава, специјализоване услуге и текуће поправке и одржавање минско-експлозивних средстава, наоружања и војне опреме. Општи оперативни издаци су: текуће поправке и одржавање покретних ствари опште намене, зграда и осталих објеката; издаци за канцеларијски материјал, одећу, обућу и униформе, као и остали административни материјал; издаци за публикације, часописе, гласила и материјале за образовање; издаци за материјале за културу и спорт, медицинске и лабораторијске тестове, за вакцинацију, имунизацију, лекове на рецепт, ортопедски материјал; издаци за хемијска средства за чишћење, инвентар за одржавање хигијене, храну и намирнице за припремање хране. Потом издаци за храну за животиње, стоку за експерименте, природна и вештачка ђубрива и сл., семе, биљке и остали материјал за пољопривреду и посебне намене.

На терет оперативних издатака система одбране финансирају се накнаде штете за повреде или штету нанету од стране државних органа. Ова категорија издатака последњих година знатно оптерећује буџет одбране. Трошкови по основу републичких, покраинских, градских, општинских и судских такси као и регистрација возила такође спадају у оперативне издатке система одбране.

Издаци за инвестиције се деле на расходе за инфраструктуру и за опремање. Издаци система одбране за инфраструктуру обухватају: куповину стамбеног простора, пословних зграда и пословног простора и осталих објеката; изградњу стамбеног простора, пословних зграда и пословног простора, саобраћајних објеката, водоводне инфраструктуре и осталих објеката; капитално одржавање стамбеног простора, пословних зграда и пословног простора, саобраћајних објеката, водоводне инфраструктуре и осталих објеката; планирање и праћење пројеката, процене изводљивости, идејни пројекат, стручна оцена и коментари и пројектна документација.

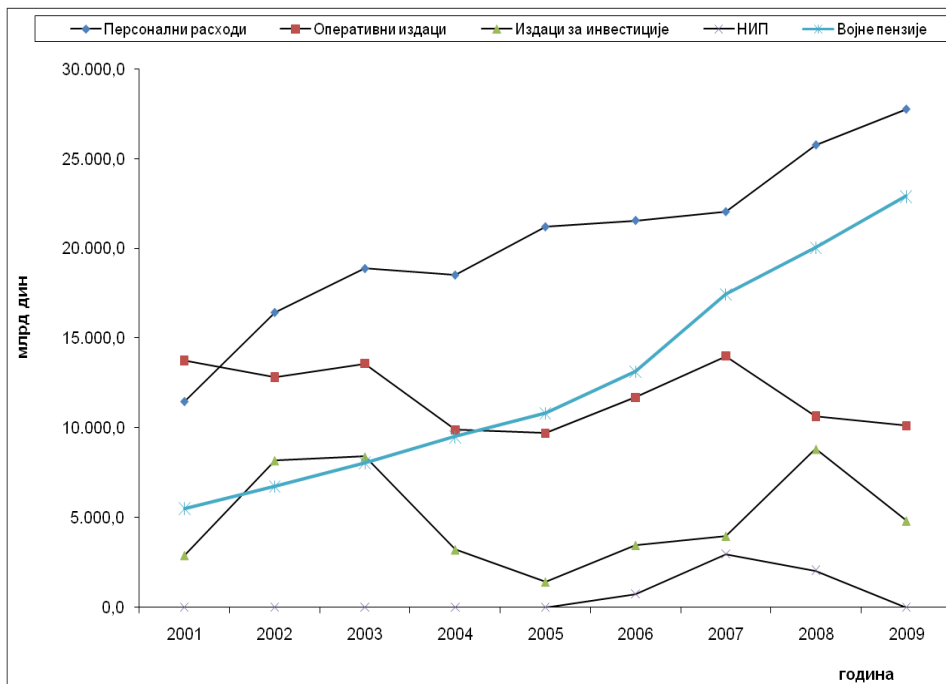
Издаци система одбране за опремање обухватају: опремање наоружањем и војном опремом, генерални ремонт, модификације и слично, издатке за опрему за саобраћај, пољопривреду, за заштиту животне средине, за образовање, науку, културу и спорт, за јавну безбедност као и административну и медицинску опрему.

Анализом свих категорија трошкова система одбране у периоду од 2001. до 2009. године, приказаном **Графиконом 6**, увиђа се да је веома неповољан однос између свих категорија трошкова. Наиме, персонални расходи чине највећи део трошкова система

Formatted: Font: Not Italic

одбране. У случају када се посматрају персонални рсходи без војних пензија, сем, што појединачно чине највећи део укупних трошкова система одбране, они бележе апсолутни раст из године у годину.

Графикон 6. Трошкови система одбране у периоду од 2001.-2009. године



Извор: сопствени прорачун докторанда на основу података из Управе за буџет СФ МО.

Војне пензије такође имају позитиван тренд раста, још израженији од персоналних расхода. Укупно персонални расходи са војним пензијама превазилазе 70% укупних трошкова система одбране, што значи да мење од 30% трошкова система одбране остаје за оперативне и инвестиционе издатке. Оперативни издаци су у периодима од 2002. – 2003. и од 2005. – 2007. године бележили тренд позитивног раста, док у осталом периоду имају негативан раст, што се одражава и на текуће функционисање система одбране.

Издаци за инвестиције су најнижи од свих категорија трошкова система одбране, као последица недовољности укупних средства за финансирање потреба одбране. Као што је приказано **Графиконом 6**, било је периода позитивног али и негативног раста ове категорије трошкова. Међутим, чињеница је да су она недовољна за развој способности система одбране и да се што пре треба променити однос према финансирању потреба

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Bold

одбране, тако да се инвестира у модернизацију, опремање али и инфраструктуру.

3. Неопходност јединственог уређења начина планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране

Савремени услови пословања подразумевају рационално и економично управљање финансијским ресурсима државе, јер су у последње две деценије све оскуднији. Како је одбрана само једна од функција државе и финансирање њених потреба је све рестриктивније. Податак да је за 2011. годину издвојено од стране државе из „ослабљеног“ БДП за потребе одбране свега 2,14% и то, са војним пензијама, као, и да је то, у периоду од 2001. године најмањи проценат издвајања државе за потребе одбране, указује на чињеницу, да се сваки динар издвојених средстава подвргава строгој контроли и дисциплини, како приликом планирања средстава у буџету, тако и приликом његове реализације.

Да ли су планирана и по правилу увек мање одобрена средства за финансирање потреба одбране у потпуности и реализована, као и то, да ли су расположива средства довољна за подмирење свих потреба одбране, утврђује се тек приликом извршења његовог финансијског плана. У складу са тим извршењу финансијског плана приступа се на један другачији и савременији начин.

Посебно сложена ситуација у области финансирања издатака одбране Републике Србије последњих година изражава се кроз неодговарајућу структуру категорија трошкова. Наиме, персонални расходи, чине убедљиво највећи део укупних расхода одбране, док за оперативне издатке углавном има на нивоу одржавања способности система одбране а за инвестиције једва и да остане неки проценат укупних средстава, што је опет последица недовољности финансијских средстава. Јер, приликом финансирања издатака одбране приоритет имају персонални расходи а потом текуће функционисање, то јест одржавање способности система одбране а тек онда, уколико остане средстава усмеравају се за развој способности и инвестиције у опрему и инфраструктуру.

3.1. Разлози за јединствено уређење

Нужна потреба за одређеним обимом јединственог регулисања одговарајућих организационих решења, метода и поступака постоји и када се ради о пословима планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране.⁶⁶ Та нужност је пре свега условљена чињеницом да се ту ради о делатностима које су елементи сложеног

⁶⁶ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим, стр. 40-44.*

одбрамбеног система који је, у односу на њих, систем вишег реда и чијим су јединственим, хијерархијски устројеним механизмима организације и управљања који се остварују путем одређеног обима јединствених организационих решења, метода и поступака у високој мери обухваћене и те делатности. Ову констатацију посебно појачава степен значаја планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране који је изразито висок јер се путем тих послова обезбеђују и остварују материјалне основе за квалитетно организовање и успешно функционисање за земљу и њене грађане изузетно важне државне функције и чији се циљеви и сврха постојања по правилу утврђују основним законским актом – уставом земље.

Планирање, буџетирање и извршавање потреба и расхода одбране представља интегрални део сложеног система одбране земље, и то не било какав део, већ, део којим се обезбеђује материјална основа за његово квалитативно организовање и успешно функционисање а све у сврху организовања и функционисања система одбране у целини.⁶⁷ Из чега следи да се јединствено регулисани поступци којима се остварују организација и управљање јединственог система одбране примењују и у оквиру планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране.

Сложени систем планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране представља изузетно важан део одбрамбеног система земље и стога мора, да буде организован и да функционише јединствено, што значи путем одређеног јединствених организационих решења, метода и поступака. То се на најефикаснији начин постиже доношењем и обезбеђењем примене јединственог нормативног акта интерне природе, којим се, на јединственим начелима обезбеђује системско повезивање делатности планирања и буџетирања потреба као и текућег (оперативног) извршавања расхода одбране путем савремено организованог материјалног и финансијског пословања.

3.2. Проблеми у примени принципа јединственог уређења

Сложени систем планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране мора да буде организован и да функционише јединствено путем одређеног броја јединствених организационих решења, метода и поступака.⁶⁸ Њихова примена није заснована само на чињеници да је тај систем интегрисан и да је важан део одбрамбеног

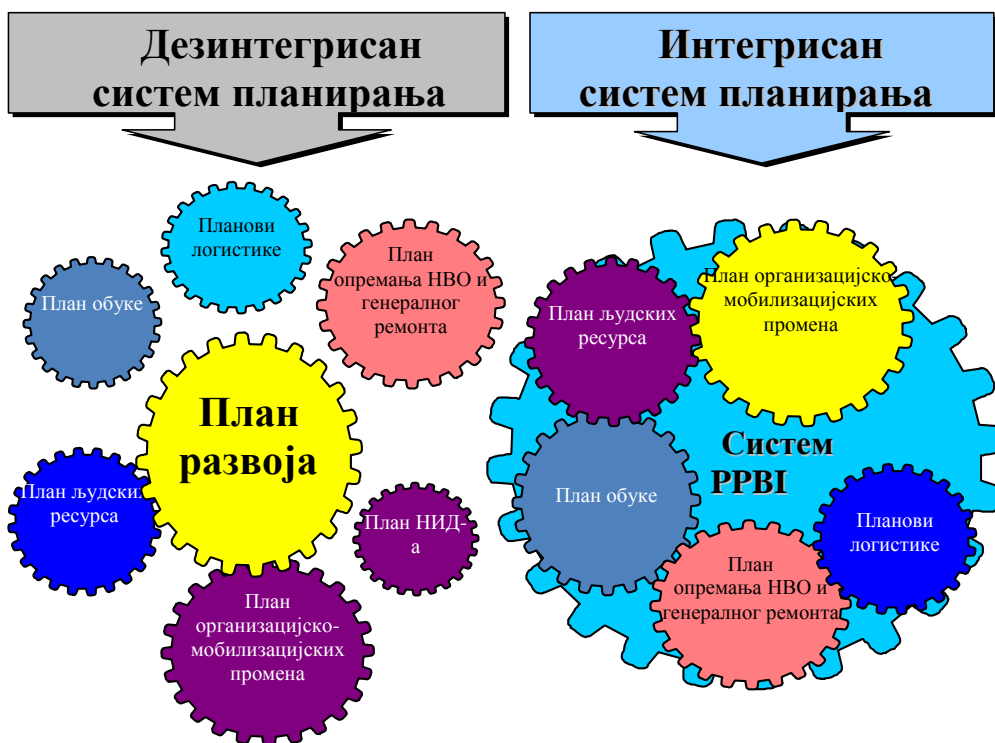
⁶⁷ Кнежевић М.: *Промене ка ефикаснијем и ефектнијем управљању ресурсима одбране*, стр. 1-4.

⁶⁸ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим, стр. 40-44.*

система земље, већ и заснован на специфичним принципијелним разлозима, са високим степеном принципијелности. Тим принципима се, у ствари, конкретизује примена начела у планирању и буџетирању потреба и извршавању расхода одбране. Ради се о принципима интегралности, комплексности, конзистентности, отворености и одговорности.

Интегралност представља најопштији принцип организације и функционисања система планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране. Применом овог принципа не само да послови планирања и буџетирања потреба и извршавања расхода одбране треба да буду системски организовани већ, између тих послова и одбрамбеног система земље, чији су они подсистеми, треба да се у сваком тренутку, остварују односи дела и целине. Приказ дат **Сликом 3**, представља упоредни преглед стања какво је било пре увођења система планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране и какав је након његовог увођења.

Слика 3. Приказ дезинтегрисаног и интегрисаног система планирања⁶⁹



Ово се, пре свега, остварује тиме што се послови планирања и праћења извршавања планова обављају као део управљања односно руковођења и командовања у

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

систему одбране, што значи:

1. да се потребе и расходи одбране планирају у командним институцијама;
2. да су старешине и команданти одговорна лица за реалност исказаних потреба и
3. да се у оквиру тих институција, на основу добијених показатеља од узвршилаца планова, контролише реализација истих, управља њоме и врши или предлаже корекција планова.⁷⁰

Комплексност подразумева да се у обављању послова планирања и буџетирања потребе и расхода целовито сагледају и обухвате сви организациони делови система одбране и све делатности које се обављају у том систему, а у пословима извршавања планова у оквиру материјалног и финансијског пословања – извршавају све активности односно обезбеђују све потребе за које су одобрена буџетска средства.⁷¹

У том смислу утврђене су надлежности појединих организационих делова система одбране као носилаца функција⁷² по контима из *Контног плана за буџетски систем Републике Србије*, као што је приказано у **Табели 5**. На тај начин, су, поред тога, што сви организациони делови Министарства одбране планирају неопходна финансијска средства за реализацију програма, пројеката и активности из своје надлежности, наведени организациони делови Министарства одбране учињени одговорним по основу датих надлежности за планирање, буџетирање и извршавање по датим контима.

На пример, у надлежности *Управе за стратегијско планирање* за цео систем одбране је стратегијско планирање и научно-истраживачка делатност. У оквиру тих надлежности препозната су два конта, 4246- Услуге очувања животне средине, науке и геодетске услуге и 4265- Материјали за очување животне средине и науку. Приликом планирања и буџетирања финансијских средстава по тим контима носилац планирања је наведена *Управа*. Међутим, у складу са *Правилником о РРВИ у МО и ВС из 2008. године*, надлежности носилаца функција су умањене и сведене на координацију, што није било у складу са тада важећом Одлуком и свакако није било добро за систем одбране а нарочито за његову научно-истраживачку делатност. Израдом и усвајањем новог *Правилника о РРВИ*, интезитет овакве врсте проблема се само смањује али, не нестаје и носиоци планирања имају одговарајуће надлежности и у складу са тим, и одговорности за дате функције, а програми су и даље ти који планирају и реализују средства.

⁷⁰ Кнежевић М.: *Промене ка ефикаснијем и ефектнијем управљању ресурсима одбране*, стр. 1-4.

⁷¹ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*, стр. 40-44.

⁷² Одлуком о поступку припреме и извршења финансијског плана у Министарству одбране и Војсци Србије, инт. број 969-4 од 14. јула 2009. године.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic

Табела 5. Преглед носилаца функција и конта економске класификације

<u>Ред. бр.</u>	<u>Назив функције</u>	<u>Носилац функције</u>	<u>Економска класификација</u>	
			<u>Конто</u>	<u>Назив</u>
<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>
<u>1</u>	<u>Стратегијско планирање</u>	<u>Управа за стратегијско планирање</u>	<u>4246</u>	<u>Услуге очувања животне средине, науке и геодетске услуге</u>
<u>2</u>	<u>Научноистраживачка делатност</u>		<u>4265</u>	<u>Материјали за очување животне средине и науку</u>
<u>3</u>	<u>Организација</u>	<u>Управа за организацију</u>	-	-
<u>4</u>	<u>Мобилизација</u>		-	-
<u>5</u>	<u>Међународна сарадња у области одбране и војна сарадња</u>	<u>Управа за међународну војну сарадњу</u>	<u>4222</u>	<u>Трошкови службених путовања у иностранство</u>
			<u>462</u>	<u>Донације и дотације међународним организацијама</u>
<u>6</u>	<u>Управљање кадровима</u>		<u>411</u>	<u>Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)</u>
			<u>412</u>	<u>Социјални доприноси на терет послодавца</u>
			<u>413</u>	<u>Накнаде у природи</u>
			<u>414</u>	<u>Социјална давања запосленима</u>
			<u>415</u>	<u>Накнаде трошкова за запослене</u>
<u>7</u>	<u>Системска и статусна питања</u>	<u>Управа за кадрове</u>	<u>416</u>	<u>Награде запосленима и остали посебни расходи</u>
			<u>4223</u>	<u>Трошкови путовања у оквиру редовног рада</u>
			<u>472</u>	<u>Накнаде за социјалну заштиту из буџета</u>
<u>8</u>	<u>Школовање и усавршавање</u>		<u>4233</u>	<u>Услуге образовања и усавршавања запослених</u>
			<u>4242</u>	<u>Услуге образовања, културе и спорта</u>
			<u>4266</u>	<u>Материјали за образовање, културу и спорт</u>
<u>9</u>	<u>Обавезе одбране (војна, радна и материјална обавеза)</u>	<u>Управа за обавезе одбране</u>	-	-
<u>10</u>	<u>План одбране</u>		-	-
<u>11</u>	<u>Библиотечка делатност</u>	<u>Војна академија</u>	-	-
<u>12</u>	<u>Пензијско, инвалидско и здравствено осигурање корисника војне пензије</u>	<u>Фонд за социјално осигурање војних осигураника</u>	<u>4641</u>	<u>Текуће дотације организацијама обавезног социјалног осигурања</u>
<u>13</u>	<u>Опремање министарства одбране</u>	<u>Сектор за материјалне ресурсе</u>	<u>512</u>	<u>Машине и опрема</u>

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

<u>14</u>	<u>Одбрамбене технологије</u>	<u>Управа за одбрамбене технологије</u>	<u>4239</u>	<u>Остале опште услуге</u>
			<u>4249</u>	<u>Остале специјализоване услуге</u>
<u>15</u>	<u>Одржавање наоружања и војне опреме</u>		<u>4252</u>	<u>Текуће поправке и одржавање опреме</u>
			<u>4264</u>	<u>Материјали за саобраћај</u>
<u>16</u>	<u>Снабдевање</u>	<u>Управа за снабдевање</u>	<u>521</u>	<u>Робне резерве</u>
<u>17</u>	<u>Општа логистика</u>	<u>Управа за општу логистику</u>	<u>4212</u>	<u>Енергетске услуге</u>
			<u>4213</u>	<u>Комуналне услуге</u>
			<u>4236</u>	<u>Услуге за домаћинство и угоститељство</u>
			<u>4261</u>	<u>Административни материјал</u>
<u>18</u>	<u>Заштита ресурса одбране</u>		<u>4262</u>	<u>Материјали за пољопривреду</u>
			<u>4268</u>	<u>Материјали за одржавање хигијене и угоститељство</u>
			<u>4269</u>	<u>Материјали за посебне намене</u>
<u>19</u>	<u>Саобраћај и транспорт</u>		<u>4229</u>	<u>Остали трошкови транспорта</u>
<u>20</u>	<u>Здравствено обезбеђење</u>	<u>Управа за здравство</u>	<u>4241</u>	<u>Пољопривредне услуге</u>
			<u>4243</u>	<u>Медицинске услуге</u>
			<u>4267</u>	<u>Медицински и лабораторијски материјали</u>
<u>21</u>	<u>Инфраструктура</u>	<u>Управа за инфраструктуру</u>	<u>4251</u>	<u>Текуће поправке и одржавање зграда и објеката</u>
			<u>4216</u>	<u>Закуп имовине и опреме</u>
			<u>511</u>	<u>Зграде и грађевински објекти</u>
<u>22</u>	<u>Правни послови</u>	<u>Правна управа</u>	<u>4235</u>	<u>Стручне услуге</u>
<u>23</u>	<u>Административни послови</u>	<u>Секретаријат МО</u>	-	-
<u>24</u>	<u>Заштита имовине</u>	<u>Дирекција за имовинско-правне послове</u>	<u>4851</u>	<u>Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа</u>
<u>25</u>	<u>Материјално и финансијско пословање</u>	<u>Сектор за буџет и финансије</u>	<u>4211</u>	<u>Трошкови платног промета и банкарских услуга</u>
			<u>4215</u>	<u>Трошкови осигурања</u>
			<u>4221</u>	<u>Трошкови службених путовања у земљи</u>
			<u>4237</u>	<u>Репрезентација</u>
			<u>441</u>	<u>Отплата домаћих камата</u>
			<u>4442</u>	<u>Казне за кашњење</u>
			<u>481</u>	<u>Дотације невладиним организацијама</u>

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Табела 5. Преглед носилаца функција и кода економске класификације

			482	Порези, обавезне таксе и казне
			611	Отплата главнице домаћим кредиторима
26	Контраобавештајни послови	Војнобезбедносна агенција	-	-
27	Војнобезбедносни послови		-	-
28	Обавештајно-оперативни послови	Војнообавештајна агенција	-	-
29	Војнодипломатски послови		-	-
30	Служба осматрања и обавештавања	Управа за ванредне ситуације	-	-
31	Цивилна заштита		-	-
32	Односи са јавношћу	Управа за односе са јавношћу	4234	Услуге информисања
33	Издавачка и штампарска делатност		4231	Административне услуге
			4263	Материјали за образовање и усавршавање запослених
34	Инспекцијски послови за потребе одбране	Инспекторат одбране	-	-
35	Предлагање употребе снага	Здružена оперативна команда	-	-
36	Морално-психолошко обезбеђење	Управа за људске ресурсе (J-1)	-	-
37	Протоколарна подршка	Кабинет министра одбране	-	-
38	Обавештајно-извиђачки послови	Управа за обавештајно-извиђачке послове (J-2)	-	-
39	Оперативни послови	Управа за оперативне послове (J-3)	-	-
40	Планирање употребе снага	Управа за планирање и развој (J-5)	-	-
41	Планирање опремања Војске Србије		5127	Опрема за војску
42	Телекомуникације		4214	Услуге комуникација
43	Информатичка подршка	Управа за телекомуникације и информатику (J-6)	4232	Компјутерске услуге
44	Заштита информација		-	-
45	Војна доктрина	Управа за обуку и доктрину (J-7)	-	-
46	Обука		-	-
47	Цивилно-војна сарадња	Одељење за цивилно-војну сарадњу (J-9)	-	-
48	Војнополицијски послови	Управа Војне полиције	-	-

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Развој модела програмског буџетирања за потребе Војске Србије

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Извор: Одлука министра одбране о одређивању носилаца функција и носилаца чинаца способности у МО и ВС (пов.бр. 4-127 од 29.07.2011. године).

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Конзистентност значи да организација и функционисање система планирања и буџетирања потреба и, нарочито, извршавања расхода треба да обезбеде синхронизовано (потпуно усклађено) обављање свих делатности у организовању и припремању система одбране, тако да је у сваком тренутку могуће извршење наменских задатака уз ангажовање свих за то предвиђених и квалитетно припремљених људских, материјалних, инфраструктурних и других ресурса.⁷³

Приликом израде *Предлога финансијског плана система одбране за 2010. годину*, од стране *Министарства финансија* у оквиру *Упутства за израду буџета* одобрено је 72.491.702.000,00 динара или 747.337.134 € (курс 97 дин/€). Тадашњи носиоци израде главних програма су планирани значајно већи износ финансијских средстава за 2010. годину.

Стога је на нивоу система одбране организовано усаглашавање финансијских планова главних програма са носиоцима планирања (функцијама). Након тих усаглашавања разлика између планираних и одобрених средстава сведена је на 2.590.487.996,00 динара или 26.706.061 € (**Табела 6**). Може се само констатовати да процес усаглашавања није успео и по мишљењу аутора овог рада тек након нормативно правног регулисања надлежности функција у систему одбране и односа функција и (главних) програма моћи ће се рећи да је модел програмског буџетирања, који је заступљен у систему одбране конзистентан.

Formatted: Font: Not Italic

Континуелност представља захтев да систем планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране буде организован и да функционише тако да се, у оквирима расположивих средстава, обезбеди да се систем одбране непрекидно одржава на нивоу оперативне спремности за ефикасну употребу у одбрани односно у заштити основних интереса земље од било какве врсте оружане агресије, из било ког правца и у било ком тренутку.⁷⁴ Овде се, у основи, ради о континуелном функционисању целокупног система планирања, програмирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране у коме се обезбеђује перманентно поседовање актуелних планских докумената за све временске хоризонте за које се планира.

⁷³ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим, стр. 52-64.*

⁷⁴ Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим, стр. 52-64.*

Табела 6. Усклађеност финансијских средстава за 2010. годину по контима
у динарима

Контно	Планирано	Одобрено	Разлика (одобрено-планирано)	
			Износ у РСД	Износ у €
411	23.809.049.200	23.794.702.000	-14.347.200	-135.992
4111	23.809.049.200	23.794.702.000	-14.347.200	-135.992
412	5.143.806.000	5.143.806.000	0	
4121	3.510.133.000	3.510.133.000	0	
4122	1.456.212.000	1.456.212.000	0	
4123	177.461.000	177.461.000	0	
413	44.278.000	30.105.000	-14.173.000	-134.341
4131	44.278.000	30.105.000	-14.173.000	-134.341
414	236.831.300	236.682.000	-149.300	-1.415
4141	6.149.300	6.000.000	-149.300	-1.415
4143	230.682.000	230.682.000	0	
415	4.605.032.000	4.605.032.000	0	
4151	4.605.032.000	4.605.032.000	0	
416	411.098.650	411.129.000	30.350	288
4161	411.098.650	411.129.000	30.350	288
421	3.822.966.100	3.608.280.000	-214.686.100	-2.034.939
4211	19.575.000	21.078.000	1.503.000	14.246
4212	2.812.905.000	2.558.770.000	-254.135.000	-2.408.863
4213	788.899.000	844.446.000	55.547.000	526.512
4214	157.556.500	157.883.000	326.500	3.095
4215	1.000	1.000	0	
4216	44.029.600	26.102.000	-17.927.600	-169.930
422	1.408.253.380	1.695.275.000	287.021.620	2.720.584
4221	1.268.414.330	1.482.634.000	214.219.670	2.030.518
4222	63.395.000	80.000.000	16.605.000	157.393
4223	10.486.500	52.170.000	41.683.500	395.104
4229	65.957.550	80.471.000	14.513.450	137.568
423	660.688.440	582.425.000	-78.263.440	-741.834
4231	14.407.500	13.319.000	-1.088.500	-10.318
4232	48.110.800	64.469.000	16.358.200	155.054
4233	395.539.000	397.628.000	2.089.000	19.801
4234	130.512.000	46.605.000	-83.907.000	-795.327
4235	15.030.000	13.517.000	-1.513.000	-14.341
4236	4.006.000	4.802.000	796.000	7.545
4237	43.617.640	36.659.000	-6.958.640	-65.959
4239	9.465.500	5.426.000	-4.039.500	-38.289
424	132.882.500	124.481.000	-8.401.500	-79.635
4241	1.188.800	2.100.000	911.200	8.637
4242	14.183.800	13.487.000	-696.800	-6.605
4243	15.173.900	4.586.000	-10.587.900	-100.359
4246	99.212.000	101.020.000	1.808.000	17.137
4249	3.124.000	3.288.000	164.000	1.554
425	2.650.963.400	1.496.607.000	-1.154.356.400	-10.941.767
4251	587.295.900	180.000.000	-407.295.900	-3.860.625
4252	2.063.667.500	1.316.607.000	-747.060.500	-7.081.142
426	2.808.171.374	2.947.369.000	139.197.626	1.319.409

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic

4261	594.188.900	684.000.000	89.811.100	851.290
4262	28.662.260	385.788.000	357.125.740	3.385.078
4263	26.793.000	17.319.000	-9.474.000	-89.801
4264	979.550.724	668.211.000	-311.339.724	-2.951.087
4265	49.760.000	44.180.000	-5.580.000	-52.891
4266	766.000	368.000	-398.000	-3.773
4267	43.046.500	250.416.000	207.369.500	1.965.588
4268	1.029.796.590	821.776.000	-208.020.590	-1.971.759
4269	55.607.400	75.311.000	19.703.600	186.764
441	5.410.900	1.000.000	-4.410.900	-41.809
4414	5.410.900	1.000.000	-4.410.900	-41.809
462	4.014.000	4.014.000	0	0
4621	4.014.000	4.014.000	0	0
464	23.500.001.300	23.500.000.000	-1.300	-12
4641	23.500.001.300	23.500.000.000	-1.300	-12
472	313.790.900	309.102.000	-4.688.900	-44.445
4723	10.165.900	5.477.000	-4.688.900	-44.445
4724	71.500.000	71.500.000	0	0
4726	70.100.000	70.100.000	0	0
4727	156.455.000	156.455.000	0	0
4728	5.570.000	5.570.000	0	0
481	8.000.000	4.000.000	-4.000.000	-37.915
4819	8.000.000	4.000.000	-4.000.000	-37.915
482	10.203.500	10.736.000	532.500	5.047
4821	9.743.500	10.616.000	872.500	8.270
4822	100.000	120.000	20.000	190
4823	360.000	0	-360.000	-3.412
485	355.882.500	736.842.000	380.959.500	3.610.991
4851	355.882.500	736.842.000	380.959.500	3.610.991
511	2.108.161.010	1.321.405.000	-786.756.010	-7.457.403
5111	728.237.100	200.008.000	-528.229.100	-5.006.911
5112	870.962.810	728.419.000	-142.543.810	-1.351.126
5113	487.374.200	387.165.000	-100.209.200	-949.850
5114	21.586.900	5.813.000	-15.773.900	-149.516
512	3.042.525.542	1.923.710.000	-1.118.815.542	-10.604.887
5121	26.495.500	2.530.000	-23.965.500	-227.161
5122	172.747.742	336.397.000	163.649.258	1.551.178
5124	4.543.250	2.550.000	-1.993.250	-18.893
5125	6.290.000	20.000	-6.270.000	59.431
5126	30.135.450	4.242.000	-25.893.450	-245.436
5127	2.782.063.600	1.577.971.000	-1.204.092.600	-11.413.200
5129	20.250.000		-20.250.000	-191.943
521	180.000	0	-180.000	-1.706
5211	180.000		-180.000	-1.706
611	0	5.000.000	5.000.000	47.393
6114	0	5.000.000	5.000.000	47.393
СВЕГА:	75.082.189.996	72.491.702.000	-2.590.487.996	-24.554.389

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Извор: сопствени прорачун докторанда на основу података из Управа за стратешко планирање, СПО МО.

Континуелност приликом израде планова система одбране од *Дугорочног плана развоја*, преко *Средњорочног плана и програма развоја* па све до краткорочног планирања је заступљена у систему одбране и приказана на **Схеми 1**. На исти начин континуелност програмирања, буџетирања и извршавања потреба одбране је усклађена и приказана на наведеној схеми.

Посебно је приказан процес планирања и буџетирања потреба одбране кроз израду финансијског плана одбране и отклањање одступања уколико до њих дође, што је врло вероватно у савременим условима пословања. Међутим, приликом израде финансијског плана Министарства одбране за 2011. годину дошло је до прекида у континуитету. Наиме, финансијски план за 2011. годину је прво усвојен а тек потом је разматран *Средњорочни план и програм развоја система одбране од 2011. до 2016. године*.

Отвореност у планирању, буџетирању а нарочито, извршавању потреба и расхода одбране путем савремено организованог материјалног и финансијског пословања подразумева да тај системски организован скуп делатности, иако је интегрални део друштвено веома специфичног одбрамбеног система са којим је организационо усклађен, мора у свом функционисању у делу у коме се остварују односи са окружењем, да буде усклађен са одговарајућим законским и подзаконским прописима, обичајним и другим општим нормама које једнако важе за све субјекте у друштву и да буде способан да се свакој промени било које врсте брзо и ефикасно прилагоди без обзира на сасвим друкчију организацијску структуру и друкчије уређене интерне методолошке поступке чија је примена обавезна.

Одговорност у планирању, буџетирању и извршавању потреба и расхода одбране да би тај систем функционисао јединствено и то не сам за себе већ као подсистем у оквиру јединствене организације и функционисања целокупног одбрамбеног система и да би, на тај начин, био у функцији основног циља и сврхе организовања и постојања тог система вишег реда, значи да су сви учесници у обављању послова из домена планирања и буџетирања потреба и извршавања расхода одбране у складу са својим правима једнако одговорни и за своје обавезе.

Formatted: Font: Italic

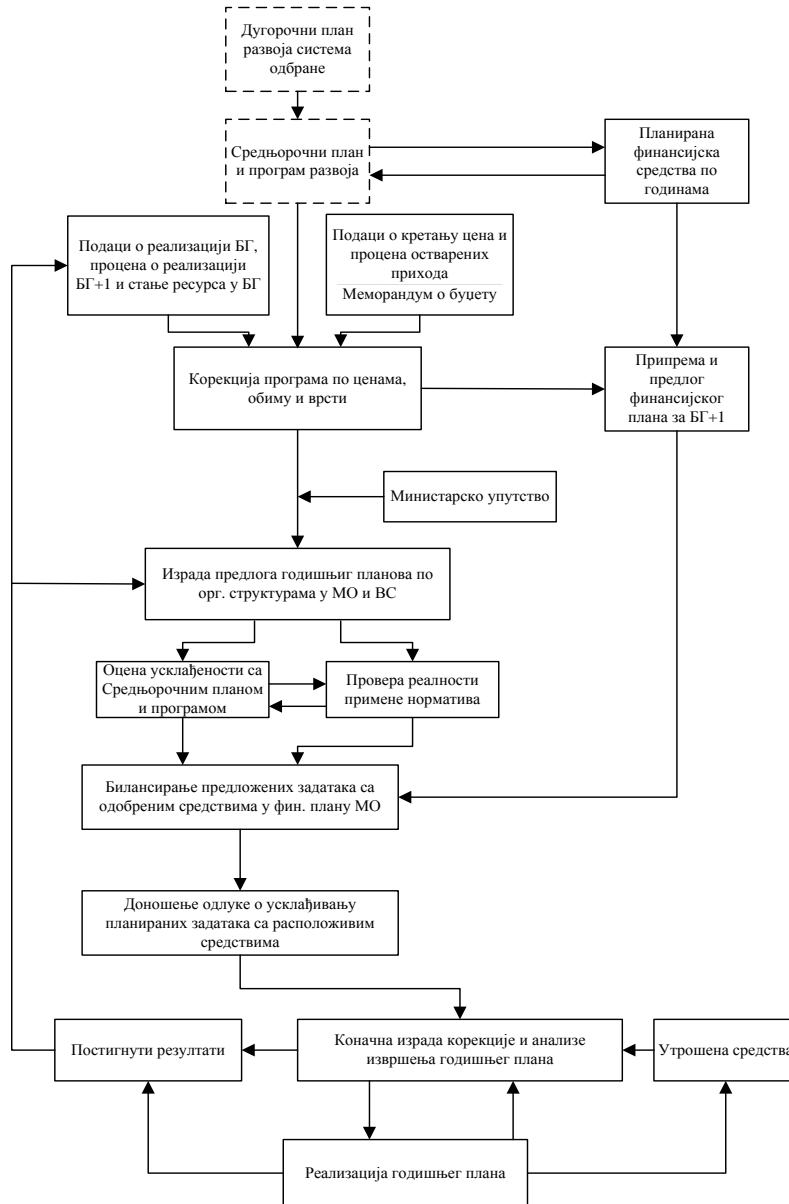
Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic

Схема 1. Приказ континуитета у планирању и буџетирању средстава одбране⁷⁵



Извор: Трандафиловић С., Кисић С. и Кнежевић М., Систем РРВИ као модел управљања пројектима одбране, SYMOPIS 2012, Тара, 2012. стр. 133-136.

Преузето: Никола Чубра: *Планирање развоја општенародне одбране*, стр. 117.

- Formatted: Font: Italic
- Formatted: Font: Italic
- Formatted: Right
- Formatted: Font: Italic
- Formatted: Font: Not Italic

С обзиром на основни циљ и сврху организовања и постојања система одбране – обезбеђење ефикасне одбране и заштите основних интереса земље у сваком тренутку, било каква неодговорност или промашај не могу да се правдају „непознавањем прописа“ или недовољним упућивањем у проблем „због недостатка времена за изучавање и схватање проблема“, а поготово не незнањем.

У конкретном случају, када је у питању модел програмског буџетирања који је уведен у систем одбране, одговорност функција или носилаца планирања за конта наведена у **Табели 5**, није у потпуности дефинисана *Правилником о РРВИ у МО и ВС*, што ствара комфузију приликом усаглашавања планова носилаца функција и носилаца програма. Стога је неопходна хитна измена овог *Правилника* у смислу редефинисања одговорности носилаца функција у систему одбране.

Значи, у јединствено организованом и недељивом, хијерархијски устројеном класичном државном систему одбране земље који, као такав, једино може да функционише путем одређеног обима јединствених поступака, неопходно је да начин планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране буде организован системски и да, с тога, и обављање тих послова мора да буде јединствено регулисано.

3.3. Планирање, буџетирање и извршење у класичној теорији и пракси земаља са парламентарним уређењем власти

Савремена држава има велико значење у оквирима целокупне привредне активности. Она у великој мери, директно и индиректно, обезбеђује остваривање образовних и здравствених услуга, услуга социјалне сигурности, доприноси безбедности становништва како унутрашњој тако и спољашњој, обавља и многе друге задатке, а својим расходима, порезима и осталим јавним приходима утиче на многобројне одлуке приватног сектора. Будући да у тржишним привредама постоје велика сложеност и међузависност, мало је сегмената приватне иницијативе који нису под утицајем државних мера. У многим случајевима приватне активности су настале као последица државних мера.⁷⁶

Основна улога савремене државе јесте да обезбеди правни оквир у којем ће се обављати привредне активности. Осим тога, активности државе могу бити усмерене ка:

- 1) производњи добара и услуга

⁷⁶ Blanchard O.: Makroekonomija, стр. 360-364.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

- 2) регулисању и субвенционисању приватне производње
- 3) набавци добара и услуга (од најсавременијих бојевих ракета до чишћења улица) и
- 4) прерасподели националног доходака, тј. давањима, као што су накнаде за време незапослености које одређеним групацијама омогућавају да троше више него што би иначе могле.⁷⁷

Наведене активности државе могу се реализовати на свим нивоима власти, на нивоу републике, али и на нивоу локалних органа власти, односно власти средњег нивоа (покраине) ако је у питању сложена државна заједница, односно на оба нивоа власти ако је у питању унитарно уређена држава. Само се релативни значај прихода, а посебно расхода на појединим нивоима власти, може различито поставити и подложен је променама у времену.

Полазећи првенствено од чињенице да је систем одбране подсистем друштвеног система и да чини сегмент друштвено-економске структуре, логично је да и извор његовог финансирања мора потицати из извора финансирања укупне друштвене репродукције.

Буџет⁷⁸ у савременој парламентарно уређеној држави има централно место у финансијском систему и врло је значајан инструмент у расподели или прерасподели друштвеног производа. Стога стручно и теоријско објашњење буџета представља основу познавања науке о финансијама уопште, а посебно јавних (државних) финансија, па тиме и финансија у области одбране. О овоме се својевремено лепо изразио амерички професор Ричард Мусgrave (Richard Musgrave): „Интелигентно управљање државом захтева разумевање постојећих економских односа. Економиста може помажући то разумевање да допринесе бољем друштву. Због тога ми се област јавних финансија чинила од посебног интереса.“⁷⁹

⁷⁷ J. Stiglitz, Економија јавног сектора, стр. 26.

⁷⁸ Реч буџет потиче од енглеске као и француске речи *budget*, италијанске речи *budgeta* или латинске речи *bulga*, што све значи кожна кеса, новчаник. У литератури се налази на различите дефиниције буџета. Многи теоретичари, међутим, избегавају да дефинишу буџет, јер сматрају да је дефинисање буџета врло сложена ствар и да је врло тешко да се појам буџета стави у одређене оквире.

⁷⁹ Све дефиниције буџета имају заједничко то да сматрају да је буџет акт којим се предвиђају и одобравају приходи и расходи државе за одређени будући период по правилу за једну годину. Буџетом се предвиђају и распоређују расходи и приходи ради осигурања континуитета финансирања јавних функција и усклађивања потрошње државе са економском политиком и могућностима. Буџет се доноси актом представничког тела државе, који по правилу има законску и административну снагу. Из њега произилазе овлашћења и обавезе за све органе који извршавају буџет. Министарство одбране као директни буџетски корисник је дужно да реализује буџетом предвиђене приходе и да се придржава висине и намене расхода утврђених у буџету.

Термин буџетска дисциплина значи да било држава, било предузеће или појединац смеју трошити само онолико колико могу да финансирају. Равнотежа у оквиру укупно одобрених финансијских средстава и потрошње истих увек мора да постоји.

Како је буџет у свакој земљи неспорно нервни центар целокупног јавног односно државног сектора, да би то и остао, али у улози која је ближа месту које у приватном сектору има тежиште, није неопходно

Класично планирање и буџетирање државних потреба и расхода су, у ствари, сегменти савременог и јединственог процеса буџетирања јавних издатака. Под класичним државним планирањем се подразумева предвиђање јавних прихода и планирање државних потреба и расхода. Буџетирање обухвата састављање буџета и финансирање према буџету, односно наплату буџетских прихода и извршавање буџетских расхода, укључујући и буџетску контролу извршења буџета.

Поступак израде буџета Републике Србије биће у кратким цртама описан на примеру израде предлога финансијског плана Министарства одбране, као једног од директних буџетских корисника. На основу Упутства министра надлежног за послове финансија за припрему Нацрта буџета Републике Србије и Средњорочног плана и програма развоја система одбране, Управа за буџет Министарства одбране припрема Смернице за израду Финансијског плана Министарства, које доставља руководиоцима програма и носиоцима функција у МО и ВС. Управа за буџет обједињава нацрте финансијских планова програма, врши процену исказаних потреба и могућности и израђује предлог Финансијског плана Министарства⁸⁰. Након усвајања Нацрта финансијског плана од стране Савета за планирање одбране, министар одбране исти верификује и то, најкасније до 15. августа текуће године.

Предлог Финансијског плана Секретаријат МО доставља у писаном и електронском облику Министрству финансија, најкасније до 1. септембра текуће године, као и остали буџетски корисници. Министарство финансија обједињава и усаглашава предлоге финансијских планова, добијене од свих буџетских корисника и 1. октобра доставља Народној скупштини Републике Србије на даљу надлежност. У складу са буџетским календаром до 15. децембра следи усвојање *Закона о буџету*.

Са становишта квалитетног планирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране, познавање класичног државног буџетирања и извршавања државног буџета у савременим парламентарно уређеним државама је од посебног значаја. Ово због тога што се потребе и расходи одбране планирају и извршавају ради остваривања једне од основних државних функција (одбране земље), што по правилу чине највећи део државног буџета и што се планирају, буџетирају и извршавају односно финансирају у оквиру

само да се процес буџетирања непрекидно усавршава и прилагођава променама у економском животу земље, него и да сам изазива и подстиче промене. Једна од могућности јесте и промена у начину доношења али и извршења буџета.

⁸⁰ Финансијски план МО се доноси за период од једне фискалне године и важи за годину за коју је донет, осим средстава обезбеђених у оквиру НИП која се планирају за једну или више година.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: English (U.S.)

Formatted: Indent: First line: 0 cm

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

државног буџета.

3.4. Новија економска схватања државног буџетирања и извршења буџета

У земљама у којима се у планирању, буџетирању и извршавању потреба и расхода одбране, па и шире, примењује савремени динамички систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења, буџетирање се све више схвата „као процес за систематско повезивање трошења фондова за остварење планираних циљева“, а буџет као „документ који садржи речи и цифре које изражавају намењене издатке за дате категорије и/или сврхе“⁸¹. На овај начин се истиче да се у буџету речима описују предмети (или сврхе) то јест намене за које су предвиђени одговарајући новчани издаци, док се цифрама које су придодате речима исказују новчани износи тих издатака. Органи и институције који су задужени за прорачун буџетских прихода и расхода и за израду буџета у целини желе, у ствари, да обезбеде непосредну везу између онога шта буџет садржи и будућих догађаја. Тај законски плански документ је, према томе, израз намераваног понашања у периоду извршавања буџета. Стога савремени буџет треба, у ствари, да буде „веза између финансијских ресурса и људског понашања ради остварења зацртаних циљева“, а планирање, буџетирање и извршавање државних потреба и расхода посредством буџета – „трансформација финансијских ресурса у људске сврхе.“⁸²

Неопходност систематског програмског повезивања трошења буџетских средстава са остваривањем планираних јавних односно државних потреба и расхода и, у оквиру њих, потреба и расхода одбране, налаже потребу да се знатно већа пажња поклања функцијама оперативног планирања и управљања реализацијом планова и програма, чији је основни задатак да обезбеде да се ограничени обим средстава која су буџетом одређена за одређене намене користе са највишим могућим степеном економске рационалности у циљу обезбеђивања ефикасног остваривања планираних потреба према њиховим друштвено оправданим и, у влади и скупштини, верификованим приоритетима.

На тај начин свака ставка буџета, нарочито расходи одбране, мора да буде оправдана доприносом у остваривању циљева. То значи да сваки програм одбране одговара за прорачуне трошкова по ставкама и економским класификацијама а у складу са законском и нормативном регулативом.

Практично, савремена схватања о стабилизационој функцији буџета огледају се у

⁸¹ A.Schick: The Road to PPB; Stages of Budget Reform.

⁸² A.Wildawsky: The Politics of the Budgetary Process стр. 1.

Formatted: Space After: 0 pt

потреби да се извршењем буџета осигура стабилност привреде и друштва.⁸³

Програмски буџет унапређује и заокружује процес циљно орјентисаног планирања и значајно доприноси успешности и рационалности планирања буџетских прихода и расхода. Он представља операционализацију процеса стратегијског планирања, односно распоређивање потребних ресурса на остваривање конкретних краткорочних (до средњорочних) циљева утврђених у поступку оперативног планирања.

У односу на досадашњи начин планирања буџета, чије је основно тежиште на апропријацијама по економској класификацији, тј. планирање буџета по ставкама расхода, у жижи програмског буџета налазе се резултати који се остварују, односно циљеви који се постижу ангажовањем свих предвиђених ресурса (материјалних и људских). Дакле, *програмски буџет је приступ, односно процес, чији је циљ успостављање везе између ангажованих ресурса и предложених, односно постигнутих резултата.*

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

⁸³ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр. 220-222.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: English (U.S.)

II АНАЛИЗА ИСКУСТАВА У ПРИМЕНИ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА У СВЕТУ

1. Историјат настанка и примене програмског буџетирања у свету

Formatted: Font: Bold

Прва искуства шире примене буџетирања по учинку почела су 1949. године у Сједињеним Америчким Државама, након препорука које је дала *Hooverova* Комисија. Нагласак је био на пуном мерењу трошкова, евалуацији обима послова и смањења трошкова по јединици мере. У питању су били задаци и посао који је требало обавити, а не корисност самих циљева.

Буџетирање по учинку било је усмерено на већу оперативну ефикасност, а не на ефикасност приликом расподеле средстава. Од 1951. године, буџет САД је укључивао спискове активности или програме по буџетским рачунима и наративне изјаве којима су описивани програми и учинак, од којих су неки наводили информације о обиму послова и о трошковима.

Упркос великој количини информација о учинцима и анализама које су направљене, није се сматрало да је овај експеримент био успешан. Поред техничких потешкоћа у области мерења трошкова, јавила се забринутост да буџет није на адекватан начин повезивао политике са програмима. Тражење метода планирања који ће узети у обзир ефикасност издатака довело је до програмског буџетирања.

Систем планирања, програмирања и буџетирања је био имплементиран на свим нивоима владе САД у 1965. години. РРВ је био направљен као инструмент за расподелу средстава између програма. РРВ процес се састојао у суштини од три фазе. У првој фази, планирања, анализа система је кориштена за утврђивање циљева и одговарајућих решења. У другој фази, програмирања, средства су се прегледала и упоређивала са решењима утврђеним у фази планирања. Низови активности су груписани у вишегодишње програме који су били процењивани и упоређивани. Кост-бенефит анализе и анализе трошковне делотворности су кориштене да би се различити програми и активности упоредили као конкурентна средства за постизање датог циља. Коначно, трећа фаза буџетирања је преносила ове програме у годишњи буџет.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Након шестогодишњих напора и обесхрабрујућих резултата, РРВ је напуштен. Заиста, изгледало је да је остварење циља у облику савршене и неоспорне организације циљева владе и њених активности било илузорно. Основни проблем са РРВ-ом био је тај што је он занемаривао политичке аспекте процеса доношења одлука. Чињеница да су циљеви и активности владе политички избор који одражава размену различитих судова вредности није био препознат у довољној мери.

РРВ је покушао да превазиђе административну поделу тако што је програме третирао независно од организационих односа. Овакав технократски приступ прекида веза између програмске структуре и административне структуре је наишао на отпор код доносиоца одлука.⁸⁴ Затим, корисност и примена економске анализе у овој области су биле претерано наглашене. РРВ је значајно повећао обим рада, с обзиром да је остала обавеза поред припреме редовног годишњег буџета и припрема програмског буџета. РРВ је захтевао ангажовање високо обучених лица за спровођење различитих анализа, а њих је било недовољно. Затим, наметање система „од горе“ тешко да је могло представљати основ за успех.

Касних 70-тих у САД је покушан још један експеримент – Буџетирање са нултом базом (ZBB), које се састоји од евалуације свих програма сваке године и припремање буџета испочетка, уместо концентрисања на граничне буџетске промене. У пракси, ZBB систем није далеко стигао. Од агенција се тражило да рангирају програме у оквиру унапред постављених финансијских ограничења.

Основне карактеристике овог система биле су:

- формулисање циљева за сваку агенцију;
- утврђивање алтернативних приступа за постизање циљева за сваку агенцију;
- идентификовање алтернативних нивоа финансирања, укључујући „минимални“ ниво обично испод текућег финансирања;
- припремање „пакета одлука“, укључујући информације о буџету и учинку и
- међусобно рангирање пакета одлука.

У пракси, неке агенције нису утврђивале минимални ниво испод текућег финансирања, а многе су утврђивале ове нивое као произвољне проценте текућих, углавном у опсегу 75-90% (GAO, 1997a). Затим, ZBB је захтевао изузетно много времена, а показало се да је буџет кратког времена и тако испочетка, уместо концентрисања пажње на даље. ZBB приступ је користан за повремени прегледе издатака (и као такав се

⁸⁴ Слична ситуација догодила се код нас увођењем првобитне верзије система РРВИ са 13 (тринаест) главних програма по организационом принципу а који нису одражавали командну субординацију у Војсци.

примењује у Великој Британији и неким другим земљама), али у пракси је немогуће спроводити ZBV сваке године приликом припремања годишњег буџета.

Упркос разочаравајућим резултатима, ранији експерименти са програмским буџетирањем нису остали без неких трајнијих позитивних резултата. На пример, PPBS је допринео развоју економске анализе, везани за договоре у погледу учинака (на пример, инвестициона средства могу бити обезбеђена под условом да ће доћи уштеда на персоналним расходима). Али, у већини случајева није постојала директна веза између учинака и расподеле средстава између програма.

Вишегодишња предвиђања у земљама OECD-а се преносе у детаљне програме, док се вишегодишње процене неопходних финансијских средстава за реализацију програма преносе из године у годину. Прва година програма је у потпуности конзистентна са годишњим буџетом, док су предвиђања издатака за наредне године програма само индикативне. Период планирања је обично између три до пет година.

1.1. Искуства увођења програмског буџетирања у САД

Временска димензија једногодишњег буџета је, у суштини, лимит за процену вишегодишњих ефеката (дугорочних) програма јавног сектора и вредновања буџетских трошкова. Стога је шездесетих година XX века у Сједињеним Америчким Државама уведен тзв. систем планирања, програмирања и буџетирања (или „Planning-Programming-Budgeting System“),⁸⁵ у време администрације тадашњег председника Џона Кенедија (John Kennedy) и секретара за одбрану Роберта Макнамаре (Robert MacNamara), који је за помоћника за финансијско-контролну службу поставио Чарлса Хича (Charles Hitch).⁸⁶ Почетни успех који је у примени система PPBS остварило министарство за одбрану имао је за последицу да је тај систем веома брзо прихваћен и у другим владиним установама САД, као и у великим корпорацијама.

Пре увођења тог система постојао је велики несклад између војне стратегије и буџета одбране у САД-у, јер су развој стратегије и буџетирање третирани као скоро независни процеси. Сваки од видова војске израђивао је сопствени буџет без покушаја смањења трошкова кроз избегавање дуплирања капацитета и искоришћавања синергије.⁸⁷

⁸⁵ Фаза извршења је додата 1981. године.

⁸⁶ Господин Хич је пре доласка на чело финансијско-контролне службе америчког секретаријата за одбрану (Пентагона), 1961. године, био председник научноистраживачког савета RAND корпорације и председник америчког друштва економиста. Након доласка из Пентагона постао је подпредседник а по том и председник Калифорнијског универзитета.

⁴¹ Ковач, М., Стојковић, Д., Стратегијско планирање одбране, стр. 499.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Систем PPBS у САД, уведен је као методолошки поступак вредновања резултата јавног сектора и оцене друштвене нето користи од рашчлањених расхода по функцијама („performance budget“) ради оптималног избора најрационалније економске алтернативе за реализацију пројектованих циљева. По Mc Keenu, PPBS, „увећава“ конструкцију програма, формулисање алтернативних политика, процене трошкова, избор алтернативе и одређење критерија преференције.⁸⁸ Конструкција програма укључује спецификацију циљева и ресурса и модалитете алокације ресурса и очекиване резултате у оквиру „program budgeting“. Формулисање алтернативних политика имплицира конфронтирање потреба и могућности у варијантама. Процена трошкова укључује мерење ефикасности реализације буџетских ресурса за реализацију оптималних програма у форми „performance budgeting“. Избор оптималних алтернатива своди се на избор пројеката који оставрују резултате уз најниже трошкове и уз највише користи. Коначно, одређење критеријума преференције своди се на избор *дисконтне стопе* и примене *кост-бенефите анализе*.

Систем PPBS представља метод елаборирања и презентације федералног буџета САД у три фазе. У првој фази, на дуги рок, специфирају се циљеви и потребе - *planning*, у другој фази, на средњи рок, приступа се дефинисању програма, пројеката и активности – *programming*, у трећој фази, прелази се на елаборирање једногодишњег програма, годишњих буџета – *budgeting*.

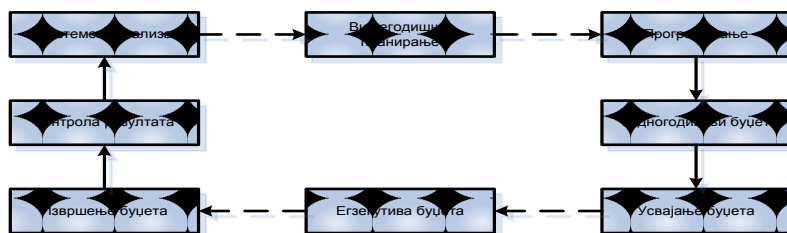
Опсервације са различитим временским хоризонтима крећу се, дакле, од вишегодишњих планова (дугорочно планирање) преко средњорочних програма (програмирање) до једногодишњег плана – једногодишње транше програма (буџетирање). Планирањем се дефинише стратегија развоја (дугорочна пројекција циљева – потреба и могућности – метода). Програмирањем се оптимизирају односи **ресурси – потребе**. Буџетирањем се дефинише финансијска егзекутива и финансијска контрола. По Smithiesу PPBS је процес компарације и координације који интегрише компарацију различитих владиних циљева, управљање ресурсима у процесу алокације и буџетску контролу у реализацији постављених циљева са предвиђеним ресурсима и одговарајућим инструментаријем.

У систему PPBS дефинисано је 11 Главних програма одбране: стратегијске снаге; снаге опште намене; обавештајни сектор и комуникације; стратегијски транспорт; национална гарда и резервне снаге; истраживање и развој; централно снабдевање и

⁸⁸ Упореди: J.Burkhead-J. Miner, Public Expenditure, Macmillan, 1971, стране 238-252; N.M.Singer, Public Microeconomics, Little, Brown Co., Boston, 1972, стране 216-219; Mc Kean, Public Spending, Mc Grow Hill Co., стране 42-56; Hinrichs-Taylor, Program Budgeting and Benefit-Cost Analysis, Coodyear Pub. Co., стране 119-131, наведено у: Ристић,Ж., Фискална економија, стр. 540.

одржавање; тренинг, санитет и остало; администрација; подршка другим нацијама и снаге за специјалне операције.⁸⁹

У том контексту, фундаменталне економске етапе у PPBS су функционална презентација програма, формулација програма и алтернатива, процена трошкова и корисности, постављање критеријума и интерпретација резултата. Формулација ове иновационе парадигме буџетског модела алокације ресурса може се графички реинтерпретирати у облику неколико циклуса PPBS:⁹⁰



Уз одговарајућа прилагођавања сопственим уставним и законским решењима (државно уређење, управа и организација система одбране), као и њима примереним потребама, систем PPBS је убрзо прихваћен и у другим развијеним земљама, што у погледу усавршавања тог система после сада већ давне 1961. године свакако важи и за земљу која је његов родоначелник – САД. Министарство за одбрану Француске је, на пример, овај систем нешто модификовало и у сопственој примени назвало ZPB (планирање-програмирање-припремање буџета), док је МО Републике Румуније увело прилагођен и усавршен систем планирања, програмирања, буџетирања и оцене програма (PPBES).

1.2. Процес планирања, програмирања, буџетирања и оцене програма одбране Републике Румуније

У оквиру румунског модела планирања, програмирања, буџетирања и оцене програма (PPBES, Planning, Programing, Budgeting and Evaluation System) основне претпоставке за функционисање ефикасног и транспарентног система одбрамбеног планирања су: нормативно-правни оквир, конзистентна политика одбране, финансијски ресурси и стратегијски планови. Нормативно правни оквир је успостављен усвајањем

⁸⁹ How The Army Runs, 147.

⁹⁰ Ристић, Ж., *Фискална економија*, стр. 541.

Закона о одбрамбеном планирању (the Defence Planning Law) који је донет 2000. године. Политика одбране је дефинисана кроз основне циљеве система одбране дате у документу *Стратегија одбране Републике Румуније и Смернице за планирање одбране* (шестогодишњи циклус). Финансијски ресурси су дати кроз пројекције буџета одбране на основу података Министарства финансија. Стратегијски планови дефинишу дугорочне циљеве у различитим областима система одбране чије достизање захтева реализацију активности који се исказују кроз четири категорије трошкова према НАТО класификацији: персонал, операције и одржавање, набавке и инфраструктура.

РРВЕС оружаних снага Румуније одражава класичан приступ планирању, програмирању и буџетирању и има подршку од стране НАТО-а, али и од стране цивилних институција, јер се сматра да се овим процесом повећава транспарентност у ангажовању јавних институција и установа. Циклус вишегодишњег планирања представља суштину РРВЕС-а, и основни је инструмент за осигурање финансијске одрживости структуре система одбране. Свака фаза успоставља основу за наредну фазу система.⁹¹

Да би се подржало функционисање система одбрамбеног планирања на нивоу МО Румуније, успостављена је нова организациона структура планских елемената система, и то:

- *Савет за планирање одбране* (The Defense Planning Council) – као највиша инстанца у процесу одлучивања, која здружује највише представнике министарства одбране (државни секретар, помоћници министара и Начелник ГШ) и којим председава министар;

- *Директорат за интегрисано планирање одбране* (Defense Integrated Planning Directorate) на нивоу Сектора за политику одбране и евроатлантске интеграције у МО, управља и контролише све активности које су везане за одбрамбено планирање и управља системом планирања, програмирања, буџетирања и оцене програма;

- *Програм менаџери* (ПМ) и њихов кадар за планирање који се налази у Одсецима за РРВЕС (3-5 људи) у свакој организационој јединици која је носилац програма. Програм менаџери су директно одговорни министру и они не следе оперативни ланац командовања у вези са реализацијом програма који воде.⁹²

Поред наведених, постоје и други важни учесници који играју значајну улогу у систему РРВЕС: *Директорат за буџет и финансије*, *Управа за набавку*, *Генералштаб са својим управама (Ј1-Ј7)*, *Команде видова* и *Оперативне команде*. РРВЕС је алат који интегриса напоре ових организација ради развоја и примене одговарајућих програма који

⁹¹ Предавање генерала проф. др Бојана Зрнића одржано 20. октобра 2011.

⁹² Израдио доторанд на основу материјала из Управе за стратегијско планирање СПО.

представљају основу за ефикасну алокацију ресурса у дужем временском периоду. Оперативно функционисање система PPBES је регулисано документима који се зову *Правилник о PPBES* и *Инструкција за PPBES* (ревидира се на годишњем нивоу, регулишу временске оквире, надлежности, информациони ток и фискалне оквире за сваки програм).

Национална стратегија безбедности (NSS, the National Security Strategy) представља полазни докуменат процеса планирања одбране и издаје се с циљем утврђивања политичких захтева везаних за националну безбедност и одбрану. Национална стратегија безбедности дефинише националне безбедносне интересе и циљеве, процењује међународно безбедносно окружење, идентификује унутрашње и спољне ризике и претње, утврђује смернице за остваривање националне безбедности и одређује средства за осигурање безбедности. *Национална стратегија безбедности* је на снази током једног председничког мандата.

Следећи документ од националног значаја је *Бела књига националне безбедности и одбране* (the White Paper on National Security and Defence) коју издаје Влада како би подржала и проширила одредбе *Стратегије националне безбедности*, користећи истовремено националне циљеве Владе за време њеног мандата садржане у *Владином програму* (the Government Program). *Бела књига националне безбедности и одбране* утврђује: главне циљеве и задатке јавних институција укључених у остваривање националне безбедности и одбране; мере и акције које треба предузети у циљу јачања националне безбедности и одбране; неопходне ресурсе (људске, финансијске и материјалне) које треба обезбедити на годишњем нивоу за изградњу и обуку снага одговорних за националну безбедност и одбрану. Парламент, одобравањем *Беле књиге националне безбедности и одбране*, надгледа развој Војске у складу са општим безбедносним интересима друштва, одређује начин коришћења ресурса да би се осигурала безбедност и контролише послове одбране земље.⁹³

Националну војну стратегију (NMS, the National Military Strategy) развија *Министарство националне одбране* и она изражава циљеве и фундаменталне основе војне политике Румуније, за време периода важења *Националне стратегије безбедности*. *Национална војна стратегија* процењује утицај на одбрану који имају безбедносни ризици и претње који захтевају употребу војних ресурса; дефинише структуру и обим потребних ресурса, као и начин расподеле ресурса потребних за одбрану; утврђује структуру снага, мисије, организацију, опрему, ниво обучености, ниво оперативности, логистичку подршку, потребну инфраструктуру, планове обуке и начела употребе

⁹³ Израдио доторанд на основу материјала из Управе за стратегијско планирање СПО.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

оружаних снага; и дефинише обавезе оружаних снага у односу на међународну војну сарадњу, партнерства и савезе. *Националну војну стратегију* одобрава Влада и она се обнављања сваке четири године.⁹⁴

Фаза планирања се завршава издавањем *Смерница за планирање одбране* (the DPG, Defence Planning Guidance) од стране Министра националне одбране. Нацрт *Смерница за планирање одбране* ради *Директорат за интегрисано планирање* (DIPD, the Defence Integrated Planning Directorate) уз консултацију најважнијих учесника у процесу планирања одбране. *Смерницама за планирање одбране* ствара се законска и политичка подлога за специјализоване структуре Министарства националне одбране, ствара се основа за планирање структуре и способности снага, спајају се ресурси и циљеви и одређују политике и програми сектора. Овај документ пружа ниво смерница неопходан *Програм менаџерима* за развој њихових програма и идентификовање њихових потреба за ресурсима. Такође, овим документом се обезбеђује одржавање одговарајућег баланса између потреба и доступних ресурса. На основу *Смерница за планирање одбране* и у складу са *PPBES инструкцијама*, програм менаџери и њихове стручне службе из Одсека за PPBES израђују нацрте програма којима се стратегије преводe у конкретне имплементационе планове. У оквиру контекста PPBES-а, програм представља интеграцију задатака и активности, потребних финансијских, људских и материјалних ресурса за остваривање сваког специфичног планског елемента.⁹⁵

Кључна активност у фази програмирања је процена трошкова. У ту сврху је развијена база података о трошковима појединих активности која се стално занавља. Ако програм менаџери не могу да реализују неки од циљева који су захтевани у *Смерницама за планирање* због пробијања финансијског оквира, обавезни су да направе додатни документ који се зове *Списак питања* (Issued Document) који садржи образложења о потребним додатним средствима за реализацију свих циљева, односно образложење различитих варијанти за реализацију постављених циљева. *Нацрти програма* се шаљу у *Директорат за интегрисано планирање*, где се врши њихова анализа, оптимизација и интеграција. Све програме коначно одобрава *Савет за планирање одбране*, а одобрени програми постају улази за планирање буџета одбране које се врши у *Директорату за буџет и финансије*. Недостаци у фази извршења програма током једне године могу се исправити кроз *Смернице за планирање за наредну годину*. Имају 8 главних програма који се реализују у циклусу 2006 – 2011. године. Основни принцип при дефинисању главних

⁹⁴ Предавање генерала проф. др Бојана Зрнића одржано 20. октобра 2011.

⁹⁵ Предавање генерала проф. др Бојана Зрнића одржано 20. октобра 2011.

програма је био хијерархијски, а не функционални (у неким другим државама програми су конципирани тако да обједињују функцију, нпр. борбене снаге, истраживање и развој, итд). Главни програми су:⁹⁶

1. Копнене снаге (ПМ: Командант Команде КОВ-а)
2. Ваздухопловне снаге (ПМ: Командант Команде ваздухопловства)
3. Поморске снаге (ПМ: Командант Морнарице)
4. Логистичка подршка (ПМ: Командант логистике)
5. Генералштаб/Стратегијска команда (ПМ: Начелник ГШ или Заменик НГШ)
6. Централна администрација и пензије (ПМ: Државни секретар)
7. Војно обавештајни сектор (ПМ: Директор Војно обавештајне службе)
8. Међународно представљање (ПМ: Начелник Управе за међународну војну сарадњу)

Фаза буџетирања се састоји од одређених корака који се понављају сваке године.

У фази израде предлога буџета сви појединачни трошкови по програмима се интегришу у јединствени *План буџета одбране* по апропријацијама које постоје у систему државног буџета Румуније (који није програмског карактера). Уз *План буџета* се достављају и потребна средства по појединим главним програмима али само збирно, без раздела по појединим наменама. Министарство националне одбране 01. јуна прослеђује Министарству јавних финансија нацрт *Предлога буџета* са детаљно приказаним расходима и приходима за следећу финансијску годину са детаљним објашњењима сваке буџетске ставке и објашњењима одступања у односу на текући буџет 10. октобра Влада доставља Парламенту на одобрење *Предлог буџета*, у складу са *Законом о буџету*. Извесне сличности приликом израде буџета система одбране Републике Србије у оквиру система РРВИ су веома уочљиве.⁹⁷

Основно оцењивање прати прве три фазе РРВЕС-а тако што је створен оквир за редовно извештавање о постигнутим резултатима у свакој фази РРВЕС-а, како би се уочили недостатци и предузеле мере за исправљање недостатака. Повратно оцењивање, као саставни део РРВЕС, представља финале фазе оцењивања којим се даје коначна оцена процеса планирања одбране.

РРВЕС је вишегодишњи циклични процес код којег се преклапају међусобно условљене три фазе. Тако на пример, у периоду од септембра до децембра, догађа се следеће: врши се оцена извршења првог циклуса РРВЕС и предузимају корективне акције; завршава се фаза буџетирања другог циклуса и започиње се са фазом планирања трећег

⁹⁶ Израдио доторанд на основу материјала из Управе за стратегијско планирање СПО.

⁹⁷ Предавање генерала проф. др Бојана Зрнића одржано 20. октобра 2011.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

циклауса. Фаза оцењивања првог циклуса има утицај на фазе програмирања и буџетирања другог циклуса и на фазу планирања трећег циклуса.⁹⁸ То практично значи да су *Програм менаџери* и њихово особље истовремено укључени и одговорни за реализацију више од једног PPBES циклуса (Слика 4).

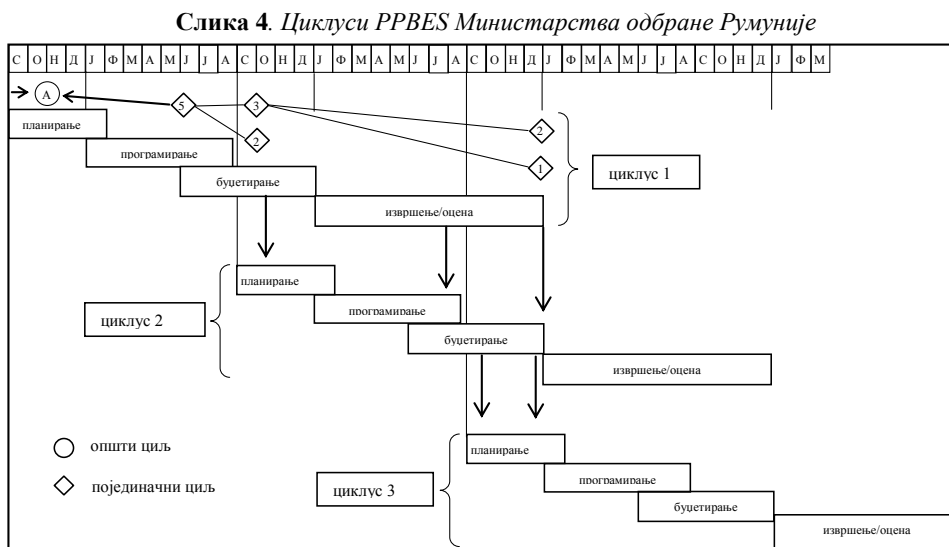
Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic



Извор: Предавање генерала проф. др Бојана Зрнића одржано 20. октобра 2011.

Као главни изазови и проблеми који се појављују у систему одбрамбеног планирања у МО Румуније су:

- *Смернице за планирање одбране* се издају битно касније него што је првобитно планирано; као резултат фаза програмирања је обично сабијена;
- тешко је интегрисати планове који користе различите претпоставке, временске одреднице, а понекад су финансијски нереални;
- аналитичке способности су редуковане, база података о трошковима није комплетна, ограничене су способности за процену трошкова;
- недовољна сарадња између организација које су укључене у развој програма.

Критички посматрано, систем одбрамбеног планирања у МО Румуније је уређен логички и на највишем нивоу, јер има подршку Владе. Документа од највишег значаја за планирање одбране усваја Влада и то за период свог мандата, што даје ноту озбиљности и реалности да ће се исти и са великим процентом реализовати. Јер, када планска документа од највишег значаја за функцију државе усваја једна Влада а спроводи нека друга,

⁹⁸ Израдио доторанд на основу материјала из Управе за стратегијско планирање СПО.

вероватноћа потпуне реализације је јако ниска. Проблеми који су исказани као почетни у току увођења овог модела одбрамбеног планирања нису занемарљиви али, нису од суштинског значаја за несметан рад. Веома је важно да су на време проблеми идентификовани и да се ради на њиховом превазилажењу. Приликом увођења система *PPVI* у систем одбране Републике Србије кориштена су искуства оружаних снага ове државе и стога ни мало није случајност што је постојала велика сличност између нашег модела управљања ресурсима одбране и Румунског модела.

1.3. Анализа дефинисања структура програма

Истраживање доступне стручне литературе је показало да постоје различити приступи дефинисању програма и то:

- приступ заснован на способностима,
- приступ заснован на организационој структури,
- приступ заснован на функцијама,
- приступ заснован на мисијама и задацима.

Табела 7. *Структуре програма засноване на способностима*

Канада	Украјина
Командовање и контрола, Извођење операција, Одржавање снага, Генерисање снага, Политика и стратегија.	Способности за мировне операције, Брза реакција, Одбрана националне територије, Способности за повећање националних потенцијала (мобилизација и резерва), Командовање, контрола и комуникације, Централна логистика, Управљање одбраном и снагама (МО, ГШ и јединице подршке), Учесће у операцијама, Наука, истраживања и развој, Образовање, обука и регрутовање, Медицинска подршка, Стамбена изградња, Социјална адаптација, Решавање вишка наоружања, опреме, муниције и инфраструктуре.

Извор: Министарство одбране РС, *Студија развоја и увођења система PPVI*, Београд, 2007., стр. 35.

Примери земаља који у дефинисању програма користе „производе” тј. способности које се применом програма стварају су Канада и Украјина, (Табела 7). Канадска структура обухвата пет програма који, у комбинацији, укључују све фундаменталне

аспекте функционисања система одбране.⁹⁹ Украјински систем одбране користи структуру од 14 програма оријентисаних ка способностима.

Анализа показатеља и финансијских података у вези са развојем способности као и са одржавањем постојећих способности у ситуацији када су програми структурирани према способностима знатно је олакшана. Међутим, када су програми структурирани на другачији начин анализа података о реализацији и достизању одређеног нивоа способности је отежана па чак у неким ситуацијама и немогућа. Анализе података о реализацији финансијског плана по организационим целинама при овако структурираном програму је могућа, као и анализе о достизању циљева. Значи, финансијске анализе програма који је на овакав начин структуриран релативно је једноставна.

Друга група земаља у структурирању програма као преовлађујући критеријум користе организациону структуру система одбране, (Табела 8). Тако, на пример, САД имају структуру од 11 програма.¹⁰⁰ Следећи пример за структурирање програма на основу организационе структуре је систем одбране Републике Бугарске који користи 13 програма.

Табела 8. Структуре програма засноване на организационој структури

САД	Бугарска
Стратегијске снаге,	Копнене снаге,
Снаге опште намене,	Ваздухопловне снаге,
Комуникације, обавештајна служба и свемир,	Морнарица,
Мобилност,	Централна команда и подршка,
Гарда и резервне снаге,	Интероперабилност и учешће у вишенационалним формацијама,
Истраживање и развој,	Едукација и квалификација,
Централно снабдевање и одржавање,	Безбедност: Војна полиција и контрашпијунажа,
Обука, здравствено збрињавање и друге персоналне активности,	Безбедност кроз сарадњу и интеграције,
Администрација и сличне активности,	Квалитет живота,
Подршка других нација,	Наука, истраживање и развој,
Снаге за специјалне операције.	Административно управљање,
	С4ISR системи,
	Војне информације (обавештајна делатност).

Извор: Министарство одбране РС, *Студија развоја и увођења система PPBI*, Београд, 2007., стр. 36.

Организациони приступ при структурирању програма дозвољава једноставну финансијску анализу реализације планова по организационим целинама док је анализа реализације достизања циљева и одређеног нивоа способности значајно отежана. Наиме,

⁹⁹ Canada, Department of National Defence, *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces*, стр. 4–5.

¹⁰⁰ Предавање генерала проф. др Бојана Зрнића одржано 20. октобра 2011.

неопходно је успостављање критеријума и норматива са одговарајућим механизмима да би се успоставила веза реализације финансијског плана организационе целине са циљевима и способностима. Није спорна чињеница да САД поседује механизме за мерење неопходних показатеља, али, наш систем одбране их још увек не поседује.

Трећи приступ у дефинисању структуре програма је тежишно заснован на функцијама система одбране на који се програми односе. Пример земље која користи функционални приступ приликом дефинисања програма је Република Хрватска чији се Одбрамбени програм састоји из седам програма: 1) Функционисање оружаних снага, 2) Обука и остале активности оружаних снага, 3) Образовање и професионални развој, 4) Опремање и модернизација, 5) Објекти и инфраструктура, 6) Међународна сарадња, 7) Управни и општи послови.¹⁰¹ реализацији средстава. Организационе целине система одбране такође несметано у сваком тренутку могу пратити реализацију својих финансијских планова, али, праћење достизања нивоа способности или степена реализације циљева је знатно отежано. Као и у претходном случају, неопходно је успоставити везе и механизме за праћење истих.

Табела 9. Структура програма заснована на мисијама и задацима

Програм	Потпрограм	Елементи потпрограма
Одбрана територије	Команде	
	Копнене снаге	
	Ваздухопловне снаге	
	Поморске снаге	
	Подршка	
	Школе и Центри за обуку	
	Истраживање и развој	
Брзо реаговање	Команде	
	Копнене снаге	
	Ваздухопловне снаге	
	Поморске снаге	
	Подршка	
	Школе и Центри за обуку	
	Истраживање и развој	
Међународне операције	Снаге за мировне операције	
	Партнерство за мир	
	Програми едукације	
	Конференције и састанци	
Помоћ у случају непогода и несрећа	Логистика	
	Специјална обука	
	Специјална опрема	
Централна подршка		Команде
		Снабдевање
	Логистика	Одржавање
		Здравство
		Транспорт

¹⁰¹ Министарство одбране Републике Хрватске, *Правилник о начину планирања, програмирања, изради и извршењу прорачуна Министарства одбране*, стр.10-15.

Централна контрола и администрација	Образовање и обука	
	Морал и рекреација	
	Мобилизација	
	Министарство одбране	
	Генералштаб	
	Посебне агенције	

Извор: Maria Constantinescu, Planning, Programming, Budgeting, Evaluation System – PROGRAMMING, Материјал са предавања, Курс за управљање ресурсима, Regional Department for Defense Resources Management Studies, стр.20-22.

Функционални приступ при дефинисању програма знатно олакшава носиоцима функција при доношењу одлука, јер у сваком тренутку имају расположиве податке о Четврти приступ који се може примењивати приликом одређивања програма је приступ базиран на мисијама и задацима. Пример коришћења таквог приступа приказан је у

Табела 9.

Приступ дефинисања програма заснован на мисијама и задацима омогућава доносиоцима одлука у систему одбране да у сваком тренутку имају расположиве податке о реализацији финансијских средстава по мисијама и задацима. Како су средства везана за активности датих мисија и задатака недвосмислено се праћењем реализације финансијског плана програма прати и степен реализације истих.

Када су програми структурирани по мисијама и задацима отежано је праћење реализације финансијског плана организационих целина система одбране. Такође је отежано праћење нивоа достизања и развоја способности.

Мисије и задаци би по правилу требало да проистичу из дефинисаних циљева система одбране, тако да праћењем реализације на овакав начин структурираних програма уједно значи и праћење степена остварења датих циљева. У крајњем, циљ модела програмског буџетирања је, да се успоставе везе између утрошка средстава и степена реализације циљева.

Наведени примери, поред тога што указују на преовлађујуће критеријуме у дефинисању структуре програма одбране, показују и да се, у пракси, врло ретко користи само један критеријум. Наиме, велики број земаља у дефинисању програма користи комбинацију више критеријума. Пример за то је Република Румунија која примењује комбинацију организационог и функционалног приступа и има структуру од 8 програма

Табела 10).

Поред дефинисања критеријума за структуру програма одбране, веома је важно дефинисати и саму структуру и организацију програма. Ради обезбеђивања јасне везе између дефинисаних циљева и потребних ресурса, неопходно је дефинисати потпуну (хијерархијску) структуру програма. Програми се структурирају на потпрограме, а они на

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Not Italic

елементе потпрограма (Слика 5). Приликом дефинисања структуре потпрограма примењују се исти приступи као и приликом дефинисања програма.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Not Italic

Табела 10. Структура програма одбране Румуније

Formatted: Font: Not Italic

Програм	Потпрограм
1. Копнене снаге	1. Команда копнених снага
	2. Снаге за НАТО и ЕУ
	3. Регионалне иницијативе
	4. Стварање способности
	5. Друге структуре
2. Ваздухопловне снаге	1. Команда ваздухопловних снага
	2. Снаге под НАТО командом
	3. Снаге расположиве за НАТО
	4. Друге снаге за НАТО / Регионалне иницијативе
	5. Стварање способности
	6. Друге структуре
3. Морнарица	1. Команда Морнарице
	2. Снаге за НАТО и ЕУ
	3. Друге снаге за НАТО / Регионалне иницијативе
	4. Стварање способности
	5. Друге структуре
4. Логистичка подршка	1. Команда
	2. Снаге за НАТО и ЕУ
	3. Друге структуре
5. Генералштаб / Стратегијска команда	1. Генералштаб - општа структура
	2. Снаге за НАТО и ЕУ
	3. Оперативне команде
	4. Комуникације и ИТ
	5. Структуре подршке
6. Централна администрација / Пензије	1. Централне структуре
	2. Административна подршка
	3. Истраживање и развој
	4. Преквалификација
	5. Пензије
	6. Здравствено збрињавање
	7. Образовање
7. Обавештајна делатност	1. Централне структуре
	2. Војнообавештајна служба
	3. Контрашпијунажа
	4. Радио електронско извиђање
8. Међународно представљање	1. Румунско представљање у међународним структурама
	2. Финансијски допринос међународним организацијама
	3. Курсеви

Извор: Министарство одбране РС, *Студија развоја и увођења система РРВИ*, Београд, 2007., стр. 36-41.

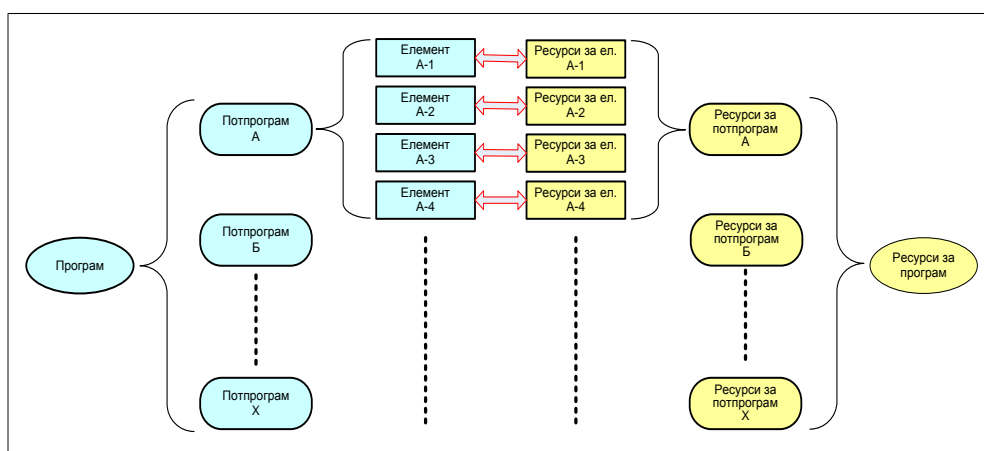
Formatted: Font: 10 pt

Formatted: Font: 10 pt

С обзиром на то да програми представљају везу између планова и буџета система одбране, потребно је да се сваки део програма (програм, потпрограми, елементи

потпрограма итд.) исказе природно и вредносно по годинама, тј. за сваки део програма је потребно приказати и његове финансијске вредности. Да би се лакше изводиле анализе програма, трошкови се истовремено требају исказивати на два начина: 1) према структури расхода дефинисаних *Законом о буџетском систему РС*, 2) према структури расхода коју користе државе чланице НАТО и Програма „Партнерство за мир”.

Слика 15. Хијерархијска структура програма



Извор: Министарство одбране РС, *Студија развоја и увођења система РРВИ*, Београд, 2007., стр. 39.

Приликом одређивања програма одбране РС примењен је организациони приступ, а потпрограми су дефинисани на основу организационих функција. Приликом даљег структурирања програма поново се користи организациони приступ тако да последњи ниво структурирања програма представљају организационе целине система одбране (управе, дирекције, бригаде-батаљони итд.). Такав приступ дефинисању програма и њихове структуре омогућује да они који су одговорни за изградњу и одржавање оперативних способности система одбране, поред одговорности, имају и делегирани ауторитет за то. Наиме, руководиоци програма, који руководе и одређеним организационим целинама система одбране и одговорни су за њихове оперативне способности, имају могућност да активно учествују у дефинисању циљева за чију реализацију су одговорни, као и начина њихове реализације. Са друге стране, функционална заснованост потпрограма омогућује да носиоци појединих функција у систему одбране могу остварити значајан утицај на њихову реализацију у оквиру различитих програма. О резултатима примене организационог приступа при дефинисању програма и проблемима које је проузроковао овакав концепт програмског буџетирања

биће нешто више у фази буџетирања.

1.4. Анализа програма у неким од одабраних земаља

Пре него што је уведен систем *PPBI* у систем одбране Републике Србије проучавана су доступна искуства претходно наведених земаља. Планирање као фаза система *PPBI* је доста добро разрађено, сем односа између носилаца функција и носилаца израде програма.

Истраживање доступне стручне литературе је показало да постоје различити приступи дефинисању програма и то:

- приступ заснован на способностима,
- приступ заснован на организационој структури,
- приступ заснован на функцијама,
- приступ заснован на мисијама и задацима.

Међутим, приликом дефинисања прва верзије програма система одбране настале су извесне дилеме. Прво, који приступ да ли организациони, или функционални заступити а потом до ког нивоа ићи? Стога су проучаване структуре програме *PPBI* у неким страним земљама као што су:¹⁰²

а) Албанија

1. Администрација,
2. Борбене снаге,
3. Снаге за борбену подршку,
4. Снаге за обезбеђење,
5. СИМС подршка,
6. Институционалне едукације,
7. Медицинска подршка,
8. Социјална подршка,
9. Инвестиције и
10. НАТО и међународно ангажовање.

Систем одбране Албаније има 10 главних програма комбиновано орјентисаних ка способностима и организационој структури. Проблем код овако структурираних програма настаје када се жели тачно утврдити колико финансијских средстава треба одредити за развој нових

¹⁰² Студија, *Оптимизација организације и функционисања PPBI у МО и ВС*, стр.15.

способности. Јер, комбинованим приступом део трошкова за развој нових способности се „прелива“ у организационо структуриране главне програме. Међутим, када се ради о одржавању постојећих способности овај проблем није изражен.

У поређењу са првобитном структуром главних програма Републике Србије постоје извесне сличности. Код нас је такође био комбинован приступ функционално-организациони. Мада је више био заступљен организациони приступ а код њих приступ ка способностима.

Следећи систем одбране за који смо имали доступне податке јесте Канада. Разликује се од претходно наведеног по структури програма као и начину њиховог дефинисања.

б) Канада

1. Командовање и контрола,
2. Извођење операција,
3. Одржавање снага,
4. Формирање снага и
5. Политика и стратегија .

Систем одбране Канаде има 5 главних програма орјентисаних ка способностима.¹⁰³ Када се посматра трошак финансијских средстава за развој способности или одржавање постојећих способности, веома је једноставно и лако доћи до тих података када су (главни) програми дефинисани на овакав начин. Такође, подаци о реализацији по организационим деловима система одбране у савременим условима применом информационе технологије не представљају никакав проблем, чак напротив.

У савременим условима када су промене у окружењу учестале овакав приступ завредњује пажњу јер омогућује доносиоцима одлука у систему одбране али и држави да на веома једноставан начин спознају трошак развоја нове способности или одржавања постојеће. Ово је веома важно уколико је одржавање постојећих способности велики издатак за буџет државе а реално тој држави можда више не треба у тој мери да има баш ту способност јер јој у контексту промена у окружењу прети нова опасност попут тероризма и слично.

Управљачке структуре система одбране Републике Србије су након спознаје да првобитно дефинисана структура главних програма не даје резултате који су очекивани приступила њиховом редефинисању. Приликом анализе постојећих проблема у систему одбране али и искустава земаља које већ дужи низ година примењују програмски буџет успостављена је структура од пет програма која има извесне сличности са структуром главних програма система одбране Канаде. Али, Закон о буџетском систему Републике Србије ограничава главне програме да у току године размењују апропријације тако да је прихваћен модел са програмима а систем

¹⁰³ Материјал из Управе за стратегијско планирање СПО МО кориштен за развој и увођење система РРВИ.

одбране је имао само један главни програм. Структура главних програма Канаде у савременим условима омогућује једноставан и брз приступ финансијским подацима за разлику од модела који је уведен након оптимизације програмског буџетирања у нашем систему одбране.

в) Бугарска

1. Копнене снаге,
2. Ваздухопловне снаге,
3. Морнарица,
4. Централно командовање и подршка оружаних снага,
5. Интероперабилност и учешће у мултинационалним операцијама,
6. Образовање и обука,
7. Безбедност, војна полиција и контрашпијунажа,
8. Безбедност кроз сарадњу и интеграције,
9. Квалитет живота,
10. Наука, истраживање и развој,
11. Административно управљање и подршка,
12. С4ISR системи и
13. Војне информације.

У групу земаља која при структурирању програма користе преовлађујући критеријум - организациону структуру система одбране убраја се Бугарска. Тако, на пример, систем одбране Републике Бугарске користи 13 главних програма.¹⁰⁴ Критички посматрано, трошкови организационих делова система одбране су познати и без дефинисања главних програма на овакав начин. Али, дефинисање утрошка финансијских средстава за реализацију планираних циљева без детаљно и прецизно утврђене метрике није могућа, што уједно представља највећи недостатак овако структурираног модела.

Поређењем са првобитним бројем наших главних програма може се констатовати да су идентични. У систему одбране бугарске као и код наше првобитне верзије главних програма заступљен је комбиновани приступ који је већински организациони. Прва три програма и једанаести њихов у суштини су били исти. Остали се мање или више разликују од наше поменуте структуре али су њихови транспарентнији од наших. Веома је важно нагласити да у Бугарској се више цени наука и истраживање и развој него код нас јер имају програм намењен

¹⁰⁴ Concept for Planning, Programming, and Budgeting in Bulgaria's Ministry of Defense and the Armed Forces (Sofia: Ministry of Defense, 2001).

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

само томе а посебно једном борбеном систему где се вероватно поред његове употребе планира његов развој и усавршавање (модификација). На тај начин је научно истраживачки рад у образовне сврхе одвојен од научно истраживачког рада у сврхе развоја војног наоружања и борбених система, што је случај и код нас и чему нарочито тежимо последњих година.

г) Хрватска

1. Функционисање оружаних снага,
2. Обука и остале активности оружаних снага,
3. Образовање и професионални развој,
4. Опремање и модернизација,
5. Објекти и инфраструктура,
6. Међународна сарадња и
7. Управни и општи послови.

Пример земље која користи функционални приступ приликом дефинисања главних програма је Република Хрватска чији се Одбрамбени програм састоји из 7 главних програма. Приликом дефинисања утошка финансијских средстава по функцијама система одбране веома је једноставно доћи до података те врсте, али, колики је значај тих података у савременим условима функционисања система одбране посебно је питање. Стога, је веома важно утврдити приоритете у траженим подацима о трошковима по свим елементима.

У поређењу са нашим системом одбране уочљива је разлика у хијерархији програм-главни програ. Код њих се програм састоји из више главних програма док је код нас било обрнуто. Део њихових програма је сличан нашим јер је наш модел комбинован функционално-организацијски а хрватски је чисто функционални. Хрватски модел је доста конкретнији од нашег и раздваја текуће функционисање од обуке, образовања, опремања и модернизације. Пратећи контни план и они су одвојили инфраструктуру и опремање од текућег функционисања као што је то случај код нас. Такође имамо посебно исказану администрацију са различитим називима. Суштински имамо доста сличности с тим да је ипак код нас више заступљен организациони приступ.

Сваки од наведених приступа има своје предности и недостатке. У комбинованом моделу, најчешћи додатак организационом приступу јесу инвестиције (опремање, модернизација, објекти и инфраструктура). Све земље окружења, као посебан имају (главни) програм за мултинационалне операције (међународна сарадња, међународно представљање). Број (главних) програма код анализираних земаља креће се од 5 (Канада)

до 13 (Бугарска). Све анализиране земље, као један од (главних) програма имају администрацију.

Приликом конципирања структуре програма у *нашем систему одбране кориштена су искуства напред наведених оружаних снага* и као што је већ наведено приметне су извесне сличности са појединим моделима. Највише су кориштена искуства Републике Румуније и стога је њихов систем PPBES најдетаљније и анализиран. Организација и функционисање су углавном прилагођени нашим условима функционисања.

Структура главних програма у систему одбране представља комбинацију организационог и функционалног приступа и највише одговара моделу Републике Румуније. Међутим, приликом израде модела управљања ресурсима одбране треба анализирати потребе и могућности наших оружаних снага и у складу са тим користити предности функционалног модела у односу на организациони.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

**III ПРОГРАМСКО БУЏЕТИРАЊЕ КАО МОДЕЛ ЗА ЕКОНОМИЧНО И
РАЦИОНАЛНО УПРАВЉАЊЕ ФИНАНСИЈСКИМ РЕСУРСИМА ОДБРАНЕ**

1. Управљање финансијским ресурсима одбране

Formatted: Font: Bold

Управљање финансијским ресурсима одбране представља сложен и динамичан процес који битно утиче на функционисање одбране у будућности. То је уједно и велики изазов за доносиоце одлука у Министарству одбране, али и за Владу Републике Србије.

Сврха увођења програмског буџетирања, као механизма за управљање финансијским ресурсима може позитивно утицати на: обезбеђење непрекидног раста нивоа квалитета одбрамбених способности, повећање ефикасности извршења одбрамбених задатака, рационално коришћење расположивих ресурса, обезбеђивање адаптивности и флексибилности процеса извршавања одбрамбених задатака и усклађивање развоја компоненти система одбране са укупним развојем државе.¹⁰⁵

Међутим, како је предмет докторске дисертације развој модела програмског буџетирања за потребе одбране *сврха његовог развоја најбоље се може уочити у ефикасном и рационалном планирању и кориштењу расположивих финансијских ресурса и усклађивању развоја компоненти система одбране са укупним развојем државе.*

Стога је прави задатак управљачких структура система одбране, да рационално и ефикасно управљају финансијским ресурсима, успешно реализујући дефинисане циљеве развоја система одбране.

Задатак делотворних мисија је да одреде границу између онога што је могуће и онога што је немогуће. Одређивање мисије је одговорност највишег руководства. Мисија се не може делегирати ником до људима који су коначно за њу и одговорни.¹⁰⁶

Систем јавних финансија у коме функционише одбрана представља механизам спојених судова. Јер, колико економска ситуација у држави дозвољава са толико средстава располаже систем одбране. Међутим, светска финансијска криза разорила је и

¹⁰⁵ Јоксимовић С. и Кнежевић М.: *Програмско буџетирање као модел управљања финансијским ресурсима одбране*, стр. 1-4.

¹⁰⁶ Џек Велч, *Вештина побеђивања*, стр.17-27

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

онако ослабљену привреду наше државе, тако да очекивања у погледу расположивих средстава не могу бити велика.

Да би се превазишли проблеми недовољности финансијских средстава и да би систем одбране функционисао ефикасно и делотворно и у таквим условим уведен је систем РРВИ. Различита организациона решења, методе и поступци који су у планирању, буџетирању и извршавању јавних односно државних потреба и расхода и, у оквиру њих, потреба и расхода одбране примењивани у појединим периодима наше земље (СФРЈ, СРЈ, ДЗ СЦГ) одговарали су потребама датих времена. Ту различитост су диктирале промене у буџетском систему које су, пре свега, биле условљене решењима у политичком и економском систему земље, што је случај и данас.¹⁰⁷ Ова решења су, међутим, код нас у великој мери била обогашена нашим „специфичностима“, како у односу на земље које су примењивале класичан систем државног планирања, буџетирања и извршења буџета тако и у односу на развијене земље у којима је функционисао или се за обављање тих послова поступно уводио систем РРВИ. У свему томе је и код нас свакако било решења која су коегзистирала са решењима развијених земаља, али је, у исто време, било доста свету непознатих, по правилу нерационалних решења од којих, на жалост, нека још увек егзистирају.

Програмско буџетирање, као део система РРВИ, представља процес селекције најбољих програма, одређивањем приоритета међу њима, финансирања само квалитетних програма система одбране са акцентом на „пробијање једногодишњих буџета“ и фискалних ограничења путем усвајања вишегодишњих програма у Скупштинској процедури.¹⁰⁸ На тај начин процес модернизације и опремања Војске Србије који је одавно због већ насталих проблема у финансирању постао недостижан, постаје могућ и стваран.

На нашим просторима тај облик планирања финансијских средстава датира од седамдесетих година XX века.¹⁰⁹ Значи само десет година после САД и ми смо имали сличан систем планирања, програмирања и буџетирања са намером да се исти перманентно усавршава и развија. Ради идеолошких предрасуда тадашња ЈНА овакав систем управљања ресурсима одбране је назвала *одбрамбено планирање*. Постојале су фазе: планирање, програмирање и буџетирање са извршењем. У оквиру фазе планирања постојали су сви документи који су обезбеђивали континуитет од дугорочног до

¹⁰⁷ Јоксимовић С. и Кнежевић М.: *Програмско буџетирање као модел управљања финансијским ресурсима одбране*, стр. 1-4.

¹⁰⁸ Кнежевић М.: *Буџетирање као фаза процеса ППБИ у Министарству одбране*, стр. 95-110.

¹⁰⁹ Јоксимовић С. и Кнежевић М.: *Програмско буџетирање као модел управљања финансијским ресурсима одбране*, стр. 1-4.

краткорочног планирања на свим нивоима. Чак су и програми са свим елементима који га карактеришу у то време постојали. Буџетирање је било у складу са законском и нормативном регулативом и то на веома високом нивоу уређено, са свим нормативима и критеријумима, који иначе, данас недостају.

Парадигма да управљачке структуре могу бити ефикасне само у условима довољности финансијских средстава за подмирење потреба, у супротном, њихова пажња и време ће бити усмерени на обезбеђење финансијских средстава за подмирење редовних потреба система одбране, у условима примене програмског буџетирања губи на значају. Јер, и у условима недовољности средстава управљачке структуре могу ефикасно да доносе одлуке помоћу дефинисаних критеријума и приоритета у оквиру планираних активности, пројеката и програма система одбране. Такође у условима промене финансијских средстава повећањем расположивих финансијских средстава, чак и смањењем, од стране надлежних институција државе, управљачке структуре могу ефикасно да доноси одлуке и да исто тако успешно управљају системом одбране.

Данас смо у ситуацији да развијемо модел програмског буџетирања, као механизма за ефикасно управљање не само финансијским ресурсима него и уопште системом одбране.¹¹⁰ Овај научноистраживачки рад би требало да допринесе повећању квалитета тог задатка Министарства одбране Републике Србије. Задатак је тежи, утолико што и Република Србија уводи Програмско буџетирање 01. јануара 2015. године, као нови начин управљања јавним финансијама и још увек није дефинисала критеријуме, ограничења и осталу нормативну регулативу за потребе планирања, сем структуре програма.

Програмски буџет ставља тежиште на планирање, односно на очекиване резултате, као и праћење онога што је у претходним периодима остварено коришћењем одобрених средстава.¹¹¹ Такође, програмским буџетом јасно се уводи компонента одговорности за споровођење програма и самим тим унапређење управљања програмом. Конкретно, програмско буџетирање значи и увођење делотворног механизма за праћење остварења дефинисаних циљева.

Веза између система РРВИ у систему одбране и програмског буџета у државне управе јесте директна и перманентна, током читавог циклуса.¹¹² Тако да консатација, да процес израде програмског буџета настаје када се, програми, који се раде за период од

¹¹⁰ Кнежевић М.: *Буџетирање као фаза процеса ППБИ у Министарству одбране*, стр. 95-110.

¹¹¹ Кнежевић М. и Јоксимовић С.: *Програмско буџетирање и оптимизација трошкова инвестиционог пројекта*, стр. 1-4.

¹¹² Јоксимовић С. и Кнежевић М.: *Програмско буџетирање као модел управљања финансијским ресурсима одбране*, стр. 1-4.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

шест година, претварају у Финансијски план, не стоји. Јер, фаза планирања је веома важна за програмско буџетирање и представља такође његову прву фазу. Затим следи израда програмског буџета као средњорочног документа, који систем одбране ради за шест година а Министарство финансија на три године. Извршење програмског буџета можда има највећи утицај на ефикасност управљачких структура и зато му треба дати посебан значај у овом раду и истражити све аспекте његовог утицаја.¹¹³

Посебно је важно нагласити да се у оквиру процеса програмског буџетирања, током фазе планирања, која је заснована на резултатима, примењује логички методолошки приступ, који се читава у дефинисању свих параметара логичке матрице и њихових узрочно последичних веза, укључујући и предвиђене механизме праћења реализације плана и извештавања о реализацији плана као основних инструмената за доношење одлука, односно управљања.¹¹⁴

Управљачке структуре система одбране активно разматрају могућност промене досадашњег система РРВИ као специфичног војног модела програмског буџета и уподобе га са програмским буџетом Републике Србије. Правни основ је Закон о буџетском систему Републике Србије из 2014. године. Ефикасније и рационалније је планирати на три године као држава а не на шест тако да ће највероватније уследити и та промена.

Структура програма је доста другачија као и основ за њихово дефинисање. Услов за дефинисање програма јесте Закон. На тај начин систем одбране до сада има два програма јер имамо Закон о одбрани и Закон о Војсци. Предвиђа се да ће бити још три програма од следеће буџетске године. У завршној фази усвајања су Закон о војном здравству и Закон о војном образовању док Закон о ВБА већ постоји. На тај начин систем одбране би добио још програме: Војно здравство, Војно образовање и ВБА. Програми се састоје из програмских активности у складу са Законом о буџетском систему, а у систему одбране према Правилнику о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу више подпрограма чини програм. Према томе, неопходно је по хитном поступку ускладити војне прописе у области планирања и програмирања са законодавством Републике Србије чиме би се омогућила хомогенизација програмског буџетирања у систему одбране са изградом и извршењем буџета Републике Србије.

1.1. Функционисање система одбране у савременим условима

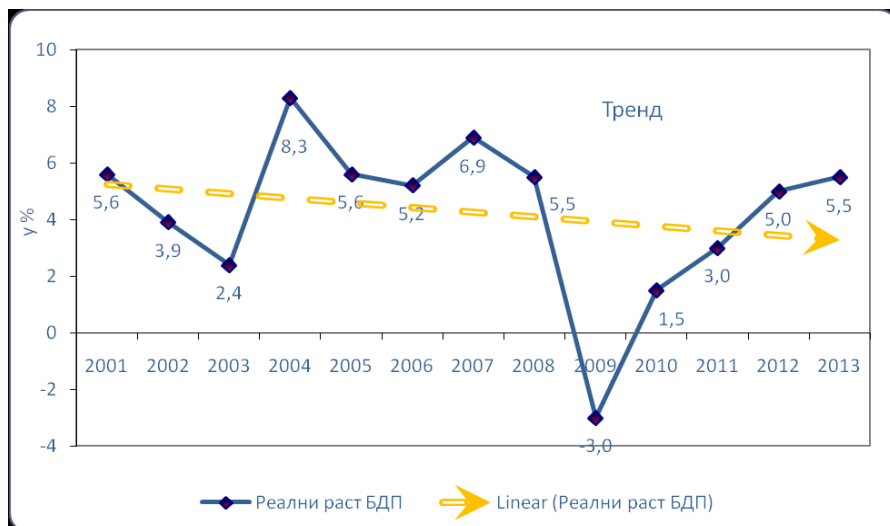
¹¹³ Кнежевић М., Новаковић З и Тешановић Б.: *Праћење извршења расхода по утврђеним активностима и програмима*, стр. 105-109.

¹¹⁴ Трандафиловић, С., Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 253-256.

Функционисање система одбране одвија се под снажним утицаје безбедносног и економског окружења. Из тога произилазе бројне специфичности по појединим земљама. У савременим условима, систем одбране као носилац функције одбране државе, под утицајем је, промена извора опасности и претњи на безбедност државе. Ситуацију додатно усложњава и компликује чињеница да је светска економска криза оставила снажан утицај на економију и финансије државе, па самим тим и на развој способности система одбране, као одговора на изазове и претње из окружења.

Прелом економских трендова у Републици Србији започет је у другој половини 2008. године са преливањем негативних ефеката глобалне финансијске и економске кризе на њену привреду и финансије. Криза је, након високих стопа привредног раста у периоду 2001-2008. године, условила успоравање и опадање привредне активности и спољнотрговинске размене као последица пада иностране и домаће тражње и смањења капиталних прилива из иностранства због опрезности инвеститора и погоршања услова на светским финансијским тржиштима. У складу са тим, као што је приказано на **Графикону 7**, БДП је у периоду од 2001. године имао тренд негативног линеарног раста. Прелом економских трендова у 2008. години јасно је приказан драстичним падом стопе БДП са 5,5% на -3,0%, што значи да је остварен пад од 8,5% БДП у једној години.

Графикон 7. Реални раст БДП: остварена стопа и дугорочни тренд



Извор: www.mfin.gov.rs/macro.fiscal

Такав тренд раста стопе БДП имао је велики утицај на финансирање система одбране у датом периоду, као и сада. Наиме, средства која се опредељују за одбрану из буџета државе директно зависе од БДП. Влада Републике Србије даје пројекције *Извештај о фискалној стратегији* буџетску годину са пројекцијама за наредне две године (даље: *Извештај*) о томе колики ће БДП бити у том периоду и колики ће проценат издвајања из БДП за одбрану бити.

У том случају, као што је приказано на **Слици 6**, постоје четири солуције. Ако је БДП висок и још са тенденцијом раста, а % издвајања утврђен са релативно високом вредношћу, систем одбране може да очекује највећи могући износ средстава за финансирање потреба, и то, са тенденцијом реалног раста истог у наредним годинама. Уколико се утврди низак БДП, са тенденцијом негативног раста, као што је био случај претходних година, систем одбране мора да брзо реагује да би исфинансирао своје потребе бар у домену одржавања способности. Узете су хипотетички две крајности намерно да се увиди разлика и проблеми који настају у датим ситуацијама.

~~Са друге стране, проблеми настанују и уколико је непознат % издвајања за одбрану, или уколико је пројекција БДП у посматраном периоду непозната, јер се управљачке структуре система одбране суочавају са великом неизвесношћу и ризиком реализације планова у таквим условима. Управљачке структуре система одбране тада могу да планирају реално значајно већа издвајања од стране државе за финансирање потреба одбране, али, не могу да очекују и да ће се то и остварити у условима тако велике неизвесности. Једнако лоше планирање у таквим неизвесним условима било би и подцењивање вредности пројектованог БДП као и % издавајања за потребе одбране.~~

Слика 6. Утицај БДП на издвајања за одбрану

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic

БДП	Висок	Висок БДП Велики проценат издвајања за одбрану	Висок БДП Мали проценат издвајања за одбрану
	Низак	Низак БДП Велики проценат издвајања за одбрану	Низак БДП Мали проценат издвајања за одбрану
		Велики	Мали
		% издвајања средстава за одбрану	

Извор: рад доторанда на основу извршених анализа у току рада у Радном тиму за развој и увођење система РРВИ у МО и ВС.

Са друге стране, проблеми наступају и уколико је непознат % издвајања за одбрану, или уколико је пројекција БДП у посматраном периоду непозната, јер се управљачке структуре система одбране суочавају са великом неизвесношћу и ризиком реализације планова у таквим условима. Управљачке структуре система одбране тада могу да планирају реално значајно већа издвајања од стране државе за финансирање потреба одбране, али, не могу да очекују и да ће се то и остварити у условима тако велике неизвесности. Једнако лоше планирање у таквим неизвесним условима било би и подцењивање вредности пројектованог БДП као и % издавајања за потребе одбране.

Најповољнија ситуација за управљачке структуре и систем одбране била би што реалнија прогноза са високим БДП, који има тенденцију раста. Наравно и висок проценат издвајања за одбрану, јер, би у конкретном случају управљачке структуре имале на располагању довољно средстава за финансирање одржавања али и развоја нових способности. Најнеповољнија ситуација за финансирање система одбране јесте, када је БДП низак, као што смо имали претходних година и када је % издвајања за одбрану такође низак. Тада има једва довољно средстава за одржавање способности система одбране.

1.2. Анализа стања у области одбрамбеног планирања пре увођења програмског буџетирања

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Деведесетих година 20. века и на самом почетку 21. века, процес управљања ресурсима одбране сводио се на расподелу расположивих ресурса, првенствено финансијских. Систем одбране функционисао је на граници егзистенције, расположива финансијска средства трошена су углавном за текуће функционисање. Развој као примарна функција опстанка организација и система какав је и систем одбране била је минорна, тако да су управљачке структуре система одбране у току 2006. године донеле одлуку да се промени дотадашњи начин управљања ресурсима одбране. Наравно промена начина управљања ресурсима у складу са савременим изазовима и претњама безбедности, односно потребама и могућностима Републике Србије.¹¹⁵

Недостатци у процесу управљања ресурсима одбране у наведеном периоду своде се на следеће:

1) Нису постојали стратегијски документи, тако да у процесу планирања нису се могли дефинисати јасни циљеви, који су неопходни за успешно успостављање планске функције. *Дугорочни план развоја система одбране* одавно није рађен, док је последњи *Средњорочни програм развоја* урађен за период од 1996. до 2000. године.

2) Дисконтинуитет и дезинтегрисаност у процесу планирања, који су последица не постојања дугорочних и средњорочних планова одбране.¹¹⁶

3) Не постојање нормативних и других механизма за прорачун средстава за поједине намене. Ово је нарочито долазило до изражаја услед реорганизације Војске и промена у њеној величини и распореду. Наиме, статистички подаци о потрошњи по сваком расходу са увећањем за проценат инфлације није могао бити реалан. Потребно је било нешто много боље да би се сагледали будући трошкови за сваку намену појединачно. Јер, дислокације одређених јединица и напуштање појединих гарнизона смањивали су поједине групе трошкова на минимум (енергетски трошкови и трошкови инфраструктуре).

4) Потрошачка структура финансијских планова. Наиме, „већ опредељени“ износ средстава намењених за финансирање одбране од стране државе, *планирано је како да се потроши*, уместо да се планирају задаци са расходима и издацима за њихову реализацију.

Проблеми који су настајали у том периоду су се само таложили без неке могућности да се реше без увођења промена како у сферу планирања тако и целокупног процеса управљања ресурсима одбране. Како превазићи ситуацију када су издвајања из буџета одбране за персоналне расходе били достигли невероватних 74% од укупних

¹¹⁵ Министарство одбране РС, *Студија развоја и увођења система РРВИ*, Београд, 2007., стр. 31.

¹¹⁶ Кнежевић М.: *Буџетирање као фаза процеса РРВИ у Министарству одбране*, стр.95-110.

финансијских средстава намењених Министарству, док су у исто време издаци за развој система - инвестиције чинили само 3% истих.

За остваривање одбрамбених и војних циљева и даље се издваја и троши значајан део светских финансијских средстава без обзира што се под окриљем многобројних организација стално улажу напори за изналажење мирољубивих путева за решавање спорова. Значајан део БДП који се издваја за потребе и расходе одбране, релативно високо учешће тих трошкова у укупним јавним расходима, значајно ангажовање производних, услужних и радних капацитета у производњи наоружања и војне опреме, утицај издатака за одбрану на привредни и целокупни друштвени развој, инфлацију, запосленост, инфраструктуру, унутрашњу и спољнотрговинску размену, напредак у већем броју привредних грана уопште условили су, не само пажљивије проучавање конкретних економских ефеката на нивоу друштва и тиме увођења програмског буџетирања већ и увођења промена у сфери планирања и буџетирања на нивоу система одбране.¹¹⁷

Да би се отклониле претходно наведене, али, и друге негативности у досадашњем начину израде финансијских планова и у извршавању потреба и расхода одбране и створили услови за обезбеђење веће ефикасности система одбране у остваривању утврђених циљева одбране са по правилу оскудним ресурсима уведен је систем управљања ресурсима одбране познат као систем РРВИ, који је компатибилан са моделом програмског буџетирања који развија и уводи Влада Републике Србије.

Изражена је била инерција у алокацији буџетских средстава према појединим наменама, која се манифестује појавом да се годинама структура буџета одбране није мењала. Посебан проблем била је неадекватна структура буџета у којој су доминирали персонални трошкови. Додатни проблем представљала је чињеница да се трошкови одбране нису исказивали на уобичајен начин као персонални, оперативни и инвестициони, што је доводило до забуне приликом комуникације са партнерима и земаља чланица евроатлантских интеграција.

Да би се премостили наведени проблеми у планирању проистекли из насталих промена у друштву и *Војсци* и да би се омогућило, колико је реално могуће, нормално функционисање *Војске* у датим условима и ограничењима доношене су инструкције, одлуке и наређења којима се премешћавала нормативна неуређеност система. У основи то је изазивало само даљи пораст ентропије система. Анализом реализације финансијског плана система одбране у периоду од 2007. до 2010. године, као што је приказано у **Табели 11**, може се уочити да је реализација у периоду пре увођења програмског буџетирања била

¹¹⁷ Кнежевић М.: *Буџетирање као фаза процеса ППБИ у Министарству одбране*, стр.95-110.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic

недовољна. Ово се нарочито огледало у реализацији финансијских средстава намењених за издатке за инвестиције. У 2010. години реализација по свим издацима система одбране је приближно 100%, јер су ефекти модела програмског буџетирања имали позитиван утицај.

Планирање финансијских средстава произилазило је из усвојених програма и фазе буџетирања у оквиру система РРВИ. Финансијска средства су се везала за већ планиране и усвојене активности, пројекте и програме система одбране. Наравно и реализација тако планираних и усвојених активности у крајњем циљева развоја система одбране није изостала и резултат је веома висок проценат реализације финансијског плана.

Приликом планирања циљева развоја система одбране за 2010. годину, касније програма, пројеката и активности за исту годину амбиције доносилаца одлука у систему одбране су биле знатно веће од одобрених средстава *Законом о буџету* за 2010. годину. Стога, се приступило финансирању само приоритетних активности, пројеката и програма, што је углавном представљало одржавање постојећих способности система одбране, док је за развој нових способности остало веома мало финансијских средстава. Међутим, ефекти примене система РРВИ за посматрану годину су недвосмислено указали на то да су средства трошена за планиране намене и да се тачно зна колико средстава је утрошено за одржавање способности, колико за развој нових способности путем финансирања пројеката и програма развоја, али, и активности текућег функционисања.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic

Табела 11. *Реализација финансијског плана одбране у хиљадама динара*

ГОДИНА	ПЛАН/РЕАЛИЗАЦИЈА		Персонални издаци	Оперативни издаци	Издаци за инвестиције	УКУПНО:
2007.	Утврђено	РСД	39,531,878	13,995,205	6,928,802	60,455,885
		€	500,404	177,154	87,706	765,264
	Утрошено	РСД	38,835,888	12,970,369	560,321	52,366,578
		€	491,594	164,182	7,093	662,868
	%		98.24%	92.68%	8.09%	86.62%
2008.	Утврђено	РСД	45,849,560	10,499,897	10,054,489	66,403,946
		€	518,074	118,643	113,610	750,327
	Утрошено	РСД	45,259,396	10,314,189	1,432,171	57,005,756
		€	511,406	116,545	16,183	644,133
	%		98.71%	98.23%	14.24%	85.85%
2009.	Утврђено	РСД	27,783,354	10,131,441	4,825,701	42,740,496
		€	289,410	105,536	50,268	445,214
	Утрошено	РСД	27,768,428	10,127,959	4,808,285	42,704,672
		€	289,254	105,500	50,086	444,840
	%		99.95%	99.97%	99.64%	99.92%
2010.	Утврђено	РСД	29,835,861	10,591,812	4,193,144	44,620,817
		€	282,804	100,396	39,745	422,946
	Утрошено	РСД	29,833,948	10,590,649	4,193,129	44,617,726
		€	282,786	100,385	39,745	422,917
	%		99.99%	99.99%	100.00%	99.99%

Извор: Прорачун доторанда на основу података из Управа за буџет, СБФ МО.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

1.3. Концепт програмског буџета (са структуром)

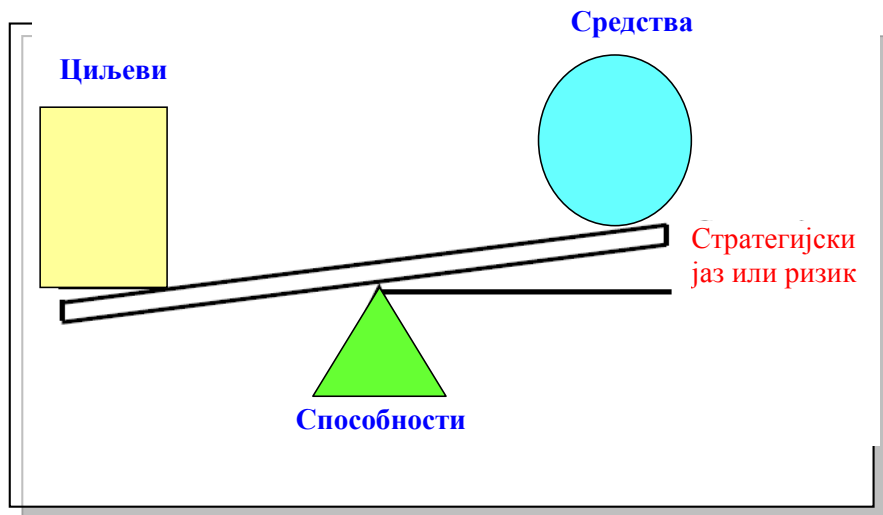
Програмски буџет унапређује и заокружује процес циљно орјентисаног планирања и значајно доприноси успешности и рационалности планирања буџетских прихода и расхода. Он представља операционализацију процеса стратешког планирања, односно распоређивање потребних ресурса на остваривање конкретних краткорочних (до средњорочних) циљева утврђених у поступку оперативног планирања.

У односу на некадашњи начин планирања буџета, чије је основно тежиште било на апропријацијама по економској класификацији, тј. планирање буџета по ставкама расхода, у фокусу програмског буџета налазе се резултати који се остварују, односно циљеви који се постижу ангажовањем свих предвиђених ресурса (материјалних и људских). Дакле, програмски буџет је приступ, односно процес, чији је циљ успостављање везе између ангажованих ресурса и предложених, односно постигнутих резултата.

Дефинисање циљева и изградња способности система одбране уопште није једноставан посао, чак напротив. Јер, у ситуацији недостатка финансијских ресурса, као што је то случај последњих година, морају се редефинисати циљеви и одустати од неких способности или да се прихвати стратегијски јаз (Слика 7) те да се не одустаје нити од чега већ планираног.

Formatted: Font: Not Italic

Слика 7. Дефинисање способности у односу на циљеве и средстава



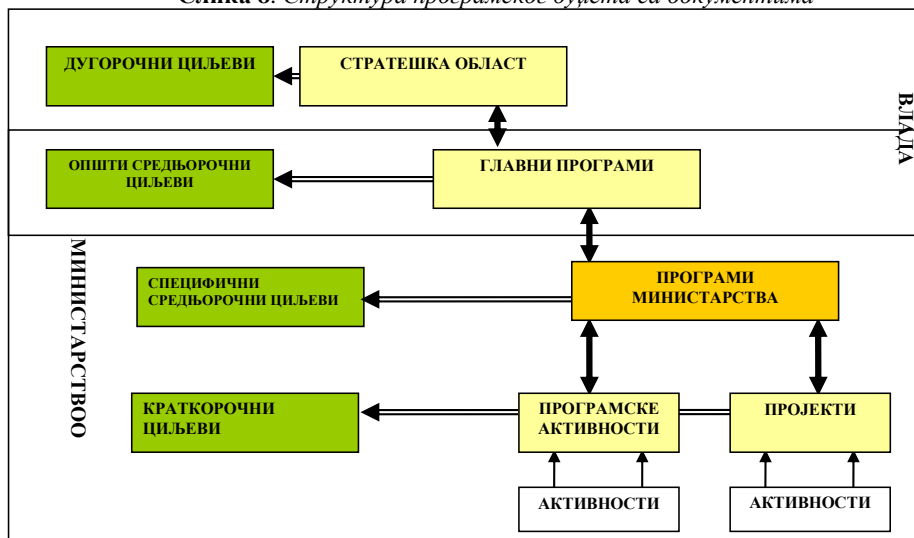
Formatted: Space After: 6 pt

Извор: Кнежевић М., Новаковић З и Тешановић Б., Праћење извршења расхода по утврђеним активностима и програмима, SYMOPIS 2012, Тара, 2012. стр. 105-108.

Приликом израде *Финансијског плана* система одбране за 2010. годину, захваљујући већ усвојеним плановима и програмима развоја ситуација избора (не)финансирања програма, пројеката и активности је знатно олакшана захваљујући већ утврђеним приоритетима. Али, да су управљачке структуре система одбране донеле одлуку да прихвате стратегијски јаз и да не одустају од финансирања одређених програма, пројекат и активности, можда би се поновила ситуација из претходних година, да проценат реализације финансијског плана система одбране буде низак, што је парадокс, али и чињеница из искуства.

У ситуацијама када нема довољно финансијских средстава за финансирање развоја способности система одбране, што углавном подразумева издатке за инвестиције, јер су они у финансијском смислу и највећи, када се на време не донесе одлука о избору приоритета, веома брзо прође време у полемици шта треба финансирати а од чега треба одустати и сва средства углавном остану неутрошена. Период за јавне набавке због веома сложених процедура је временски ограничен и треба га веома организованим приступом искористити, а, не лутати тражећи решење баш у то време, што је веома погубно и нерационално, како се и показало у претходним временима.

Слика 8. Структура програмског буџета са документима



Извор: Трандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 156.

Formatted: Font: Not Bold

На **Слици 8**, приказана је структура програмског буџета и сви документи у вези са израдом програмског буџета као и њихов међусобни однос. Влада утврђује стратешке

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

области и дугорочне циљеве као што и усваја опште средњорочне циљеве и главне програме.¹¹⁸ Министарства, као директни буџетски корисници утврђују специфичне средњорочне циљеве на основу којих такође утврђују и краткорочне циљеве, програмске активности, пројекте и програме министарства.

Главни програм директног буџетског корисника је документ - резултат процеса циљног, оперативног планирања који спроводе ресорна министарства и друге институције државне управе у годишњим циклусима. Краткорочни (специфични) циљеви и планови програмског буџета су део средњорочних планова, а средњорочни планови су део дугорочних планова. На тај начин се остварује континуитет у планирању и формулисању политика и мера и добија могућност да се сагледа развој система, што је могуће једино у дужем временском периоду. Та међузависност и логички след од општег ка појединачном се примењује и на нивоу планирања активности које морају да буду логички и хронолошки постављене.

У процесу циљног планирања или планирања заснованог на резултатима користи се логички методолошки приступ који се читава у дефинисању свих параметара логичке матрице и њихових узрочно последичних веза, укључујући и предвиђене механизме праћења реализације плана и извештавања о реализацији плана као основних инструмената за доношење одлука, односно управљања.

Главни програм није једнократна иницијатива нити управљачки инструмент који користи искључиво институција - орган државне управе већ свеобухватни документ у коме су интегрисани циљеви стратегија и планова од националног значаја као и реформске иницијативе, дефинисани ресорни-секторски програми засновани и на секторским политикама и као такви препознати у систему програмског буџета и у оквиру трогодишњег средњорочног макроекономског оквира.

У том смислу, годишњи план активности би по својој садржини требало да буде детаљно разрађен извод из средњорочног плана. Разради сваког краткорочног (годишњег) оперативног плана треба да претходи фаза анализе и то како анализе степена извршења претходног годишњег плана, тако и анализе ситуације укључујући све промене или измене које су настале у међувремену, а које могу да битно утичу на надлежности, приоритете, одговорности и рокове носилаца извршења плана у систему државне управе.

¹¹⁸ Главни програми се углавном утврђују за реализацију неке стратешке области тако да два или више министарстава може бити надлежно за реализацију неког главног програма. На пример, неки од главних програма из безбедности могу покривати Министарство одбране, Министарство унутрашњих послова и Министарство спољних послова.

Основни параметри који се дефинишу у краткорочном оперативном плану су:¹¹⁹

- дугорочни и средњорочни (општи) циљеви ресора;
- програми и пројекти;
- краткорочни (специфични) циљеви;
- програмске и пројектне активности;
- очекивани резултати спровођења програмских и пројектних активности;
- показатељи или индикатори;
- извори провере (верификације);
- претпоставке и ризици;
- буџет;
- временски рокови и динамика извршења;
- одговорни носиоци активности (институције, организационе јединце, функције) и
- систем праћења реализације и извештавања о степену реализације плана.

На основу *Правилника о РРВИ у МО и ВС* из 2008. године наш систем одбране је имао 13 (тринаест) главних програма. Одмах након увођења истих настали су огромни проблеми приликом њихове реализације. Наиме, њихова структура била је у супротности са командним системом у *Војсци* а и стварали су низ проблема у вези са ограничењима *Закона о буџетском систему*.

Програмски буџет се састоји од матрица, буџета и писаног дела (наратива) као и прилога попут листе референтних докумената, резултата анализа спроведених током израде програмског буџета, формулара за праћење и извештавање и других.

Процес рада у оквиру концепта програмског буџетирања одвија се континуирано током године. Међутим, израда самог планског документа, његово унутар ресорно и међуресорно усаглашавање и усвајање од стране управљачке структуре институције је временски ограничена и условљена актима и роковима предвиђеним буџетским календаром.

Предложени начин рада се темељи на концепцији, методологији и пракси циклуса управљања у пројектно оријентисаним организацијама и препорукама о могућим решењима за примену тог модела у организацијама функционалног типа у које се сврставају институције државне управе. До изналажења формалних и институционалних решења, носиоци свих активности у изради програмског буџета су чланови пројектног тима институције који су обучени и именовани од стране министра, а управљачка

¹¹⁹ Влада Републике Србије, Смернице за израду годишњих оперативних планова, стр. 10.

структура институције подржава процес, учествује у њему и усваја како параметре плана према задатом методолошком следу, тако и документ у целини. Управљачка структура институције је одговорна за реализацију плана, праћење/мерење степена реализације плана и извештавање о постигнутим резултатима односно постигнутим циљевима.

Циљеви израде програмског буџета су:¹²⁰

1. унапредити капацитете и системе комуникације израдом Програмског буџета одбране;
2. осигурати ефикаснију расподелу средстава – како буџетских тако и међународне помоћи – у складу са националним приоритетима;
3. створити услове за стандардизовано праћење извршења планова и извештавање о реализацији планова унутар самих програма као и на нивоу система одбране;
4. обезбедити предуслове за већу одговорност у спровођењу политика одбране.

Наиме, израдом програмског буџета недвосмислене се унапређују капацитети система одбране или било ког другог система и организације. Јер, се успостављају механизми за праћење реализације утврђених циљева развоја система одбране. Системи комуникације као резултат јасно успостављених веза морају бити ефикаснији и много бољи него без тако утврђених односа.

Приликом усвајања програмског буџета мора се водити рачуна о томе да се финансирају активности, пројекти и програми за реализацију утврђених циљева развоја система одбране. Циљеви развоја система одбране се утврђују у програмима који произилазе из краткорочних планова. Краткорочни планови произилазе из средњорочних, а ови из дугорочних планова развоја система одбране. Сви ови планови развоја система одбране произилазе посредно или непосредно из Стратегије националне безбедности која се усваја на највишем нивоу у скупштинској процедури и у којој су дефинисани национални приоритети. Значи, континуитет у утврђивању циљева и приоритета од националних ка ресорним је у потпуности обезбеђен израдом програмског буџета, што неминовно указује да је и ефикаснија расподелу средстава, јер финансијски програм представља институцију за финансије јавних потреба чије остваривање траје, по правилу, дуже од једне године.¹²¹

Када се успоставе механизми за континуитет у изради планова развоја система одбране, аутоматски се успоставља и механизам за праћење реализације истих у повратном смеру. Формирањем организационих делова система одбране на нивоу

¹²⁰ Трандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 155-158.

¹²¹ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр. 232.

програма за потребе израде и праћења реализације планова, као и доношењем нормативно правних аката из ове области створени су услови за стандардизовано праћење извршења планова и извештавање и њиховој реализацији.

Континуитет у фази планирања приликом израде програмског буџета од националних ка ресорним плановима и циљевима развоја неминовно изискује и већу одговорност у спровођењу политика одбране. Јер, усвајањем планова и успостављање механизма за њихово праћење о реализацији са извештавањем аутоматски дефинише одговорност за њихово (не)спровођење.

1.4. Анализа кључних карактеристика процеса програмског буџетирања

Кључне карактеристике програмског буџетирања су: *успостављање веза између ангажованих ресурса и предложених, односно постигнутих резултата, рационално и ефикасно управљање финансијским ресурсима одбране као и економично располагање већ одобреним средствима*. Новину представља чињеница да се поред већ постојећих буџетских класификација уводи и програмска класификација. Програмска класификација разврстава расходе и издатке у оквиру буџета државе, односно финансијских планова буџетских корисника на:

1. стратешке области коришћења буџетских средстава (у даљем тексту: стратешке области),
2. главне програме и
3. програме.

Стратешке области су области у оквиру којих држава делује односно пружа услуге, и у којима су узимајући у обзир делокруг рада буџетских корисника распоређени издаци у финансијским плановима директних буџетских корисника.

Дефинисање стратешких области у надлежности је Владе. Како је мандат Владе 4 (четири) године, проблем настаје уколико дође до промене власти. Јер, на основу искуства до сада, свака нова Влада, дефинише нове стратешке области као и редослед приоритета у оквиру њих.

Главни програм је део стратешке области који може бити у надлежности једног или више буџетских корисника и који се дефинише и спроводи преко једног или више програма. Главни програм има одређене опште циљеве и индикаторе успешности и делотворности који доприносе остварењу циљева стратешких области.

Поред *стратешких области* и *главних програма*, за припрему буџета према

функционално-програмској класификацији користе се и следеће категорије: *програм*; *пројекат* и *програмска активност*.

Програм је део главног програма и у надлежности је само једног буџетског корисника. *Програм* има јасно одређене специфичне циљеве и показатеље успешности и делотворности који доприносе остварењу циљева главног програма.

Програм се изводи преко једне или више усклађених програмских активности и/или пројеката који су усмерени ка постизању јединственог циља програма.

Пројекат је скуп активности међусобно повезаних и организованих на такав начин да воде ка остварењу циља и резултата пројекта. *Пројекат* има утврђено време трајања (може трајати годину дана или дуже), циљ или резултат коме тежи и унапред дефинисане потребне ресурсе. *Пројекти* могу бити капитални, развојни, процесни, системски итд.

*Програмске активности*¹²² представљају све оне акције које се обављају, односно услуге које се пружају у оквиру програма, с прецизно планираним расходима и издацима, а завршавају се остваривањем једног или више резултата који доприносе постизању циљева и резултата програма чији су саставни део.

Програмски буџет ставља тежиште на планирање, односно на очекиване резултате, као и праћење онога што је у претходним периодима остварено коришћењем одобрених средстава. Такође, *програмским буџетом* јасно се уводи компонента одговорности (код директних корисника буџетских средстава) за спровођење програма и самим тим унапређење управљања програмом.

Директни буџетски корисник средстава мора прецизирати надлежности и одговорности за спровођење предложеног програма, сваки програм треба да има „свог“ руководиоца који ће бити задужен за његово спровођење, као и за извештавање о остваривању очекиваних резултата, односно циљева. Ове односе потребно је регулисати одговарајућим интерним процедурама унутар директног корисника буџетских средстава.

Програмски буџет представља транспарентнији механизам за праћење буџетских расхода и издатака, омогућује ефикасније усмеравање средстава на решавање конкретних проблема и омогућује доносиоцима одлука да лакше разумевају везу између тражених средстава, стратегија, програма и резултата.

Буџет, на тај начин постаје ефикаснији инструмент економске и друге државне

¹²² Као подкатегија програмских активности, могуће је дефинисати и текуће активности институције које доприносе функционисању институције, или представљају начине на које институција доприноси раду других органа државне управе и/или других буџетских корисника и слично.

политике, јер се унапређује начин на који се финансијски планови израђују и анализирају, омогућује проналажење и анализу различитих програмских мера у примени најефикаснијих начина, односно метода (активности) којима се решавају уочени проблеми и улога различитих буџетских учесника, односно дефинисања надлежности и одговорности за решавање проблема и у крајњем постизање жељених циљева.¹²³

1.5. Увођење програмског буџетирања у систем одбране

Програмски буџет представља једну од важних компоненти ширег процеса реформе управљања јавним финансијама. Конкретно, значи и увођење делотворног механизма за праћење остварења дефинисаних циљева.

Када је почетком XXI века менаџмент нашег система одбране започео процес увођења система РРВИ у постојећем окружењу управљања јавним финансијама тешко је било превести стратешке циљеве у оперативне планове које је било могуће повезати са буџетским средствима. Чињеница је, наравно била, да су се многи аспекти дефинисаних циљева спроводили у оквиру редовних активности директних корисника буџетских средстава.

Стратегијско планирање, механизми за припрему финансијских планова и правила за извршење истих, тренутно нису 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.

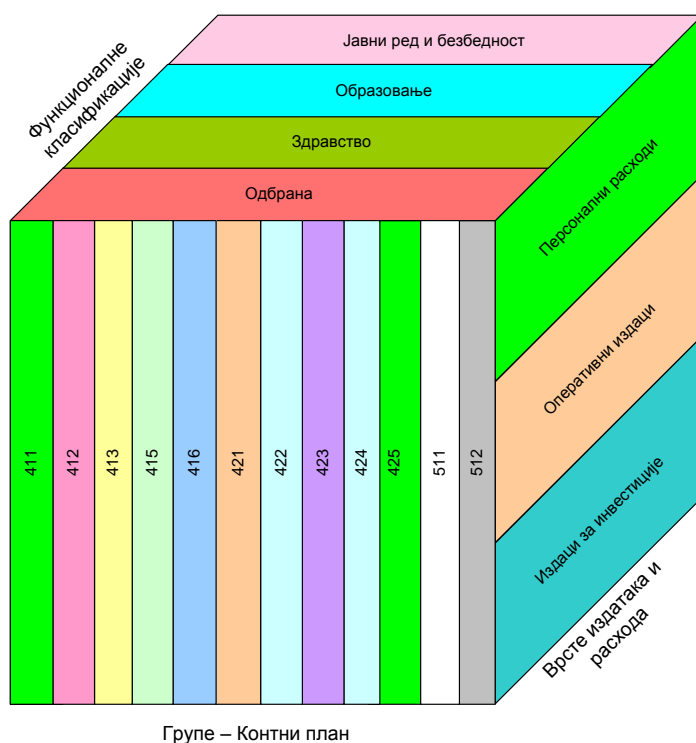
Увођење функционалне програмске димензије у постојећу буџетску класификацију представљало је један од тих механизма. *Законом о буџетском систему Републике Србије* утврђене су функције државе за које је она надлежна да обезбеди средства за финансирање њихових потреба. На **Слици 9**, приказан је међусобни однос неких од функција државе и издатака и расхода државног буџета који се исказује по контима економске класификације. Одбрана је приказана као једна од функција државе поред образовања, здравства и јавног реда и безбедности. Опређени износ финансијских средстава у *Закону о буџету* државе може да се доведе у везу са значајем дате функције за државу у посматраној години. Јер, свака од функција државе у оквиру буџета има одобрена средства за финансирање активности у оквиру својих надлежности,

¹²³ Влада Републике Србије, Смернице за израду годишњих оперативних планова, стр. 10-15.

Formatted: Font: Italic
 Formatted: Right
 Formatted: Font: Italic
 Formatted: Font: Italic

приказана по контима економске класификације. Контна економске класификације се групишу у приказане три категорије издатака и расхода. У годинама када су финансијски приходи државе и буџета мањи приоритет имају персонални расходи и с тога они заузимају највећи део средстава буџета, затим се финансирају текуће активности из групе оперативних издатака и тек на крају, уколико остане средстава опредељују се за инвестиције. Иако би, баш у тим периодима требали финансијска средства пласирати у инвестиције зарад развоја датих функција.

Слика 9. Функционалне класификације и расходи буџета државе



Извор: рад доторанда на основу стеченог искуства и извршених анализа у току рада у Радном тиму за развој и увођење система РРБИ у МО и ВС.

Ово се не постиже лако и као што је већ поменуто предности нису одмах уочљиве. Потребно је редефинисати улоге појединих служби и запослених у директним корисницима буџетских средстава, утврдити надлежности и одговорности за спровођење програма, унапредити капацитете за програмско буџетирање, развити аналитичке капацитете, проћи обуке и уопште прихватити нове концепте и приступе планирању и

изради буџета. За све то потребно је више година, пажљивог и систематског рада.

Увођењем програмског буџета, мења се буџетска процедура тако што се највећи део планирања финансијског плана дешава на нивоу директног корисника буџетских средстава, као што је случај са системом одбране. Од буџетске 2009. године систем одбране подноси предлог свог финансијског плана по програмима и пројекцију потреба за спровођење програма за наредне две фискалне године, на основу захтева руководиоца програма а у складу са Инструкцијама ресорног министарства надлежног за послове финансија.

Систем одбране увођењем система РРВИ планира финансијска средства по програмима и пројектује потребе за спровођење програма за још пет година, што укупно чини шест година. Као што је приказано (Слика 10), финансијски план програма је само једна његова „транша“. Прва година одобреног програма представља основу за израду нацрта Финансијског плана тог програма.

Слика 10. Програмско буџетирање одбране



Извор: Кнежевић.М., *Буџетирање као фаза процеса РРВИ у Министарству одбране Републике Србије* за период 2011. до 2016. године. Преузето и преуређено из Војно дело број 4/2008., стр. 104.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

На тај начин управљачке структуре система одбране, исказивањем свог финансијског плана по програмима имају могућност да јасније предоче доносиоцима одлука на нивоу државе оперативне и програмске приоритете, те смање могућност линеарног смањивања расхода и издатака (што је до сада доводило до немогућности остварења постављених циљева и законских обавеза).

Да би се омогућило правилно планирање и исказивање потреба од стране државе, директним корисницима буџетских средстава биће додељени свеобухватни обими средстава за планирање расхода и издатака, осим расхода за плате и расхода и издатака за јавни дуг. Без обзира на начин на који се, дефинишу обими средстава, њиховим проширивањем директни корисници буџетских средстава на самом почетку процеса планирања финансијског плана и израде програма имају информације о оквирима у којима могу да врше планирање.

У току периода преговарања о средствима у поступку припреме буџета, од тренутка подношења финансијских планова, усвајају се или одбијају, захтеви за средства на нивоу програма, а не на нивоу апропријација. Апропријације сада постају само један од елемената програма, а не суштина и основ буџетског планирања и процедуре. Директни корисници буџетских средстава, као што је и систем одбране, имају бољу основу за аргументацију својих захтева, истичући очекиване резултате или постављене циљеве. Током времена, када процес програмског буџетирања у потпуности заживи и буде садржао довољно података имаће и бољу аргументацију тражених средстава позивањем на претходне резултате и постигнуте циљеве.

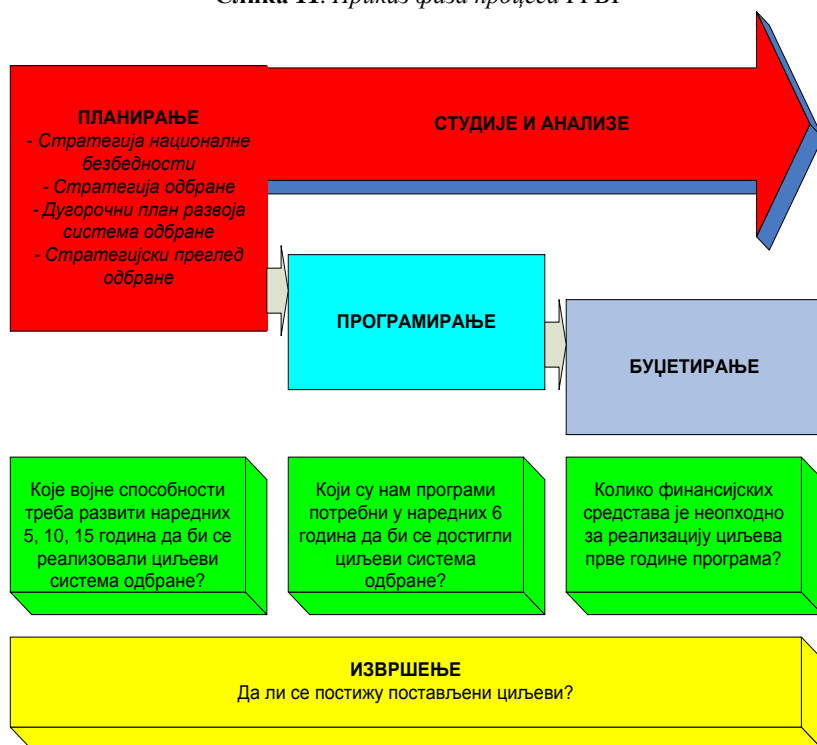
1.6. Анализа фаза модела програмског буџетирања

У току 2008. године донет је *Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу* у МО и ВС. У складу са њим, дефинисани су надлежности и одговорности носиоца планирања, организовања, одлучивања и извршења у систему одбране. Уведен је нови модел управљања ресурсима одбране, заснован на програмском буџетирању, под називом систем РРВИ. Систем РРВИ се састоји од четири фазе које се међусобно се одвијају у континуитету и међусобно преплићу, као што је и приказано на *Слици 11*.

Планирање, као фаза модела РРВИ, укључује процену стратегијског окружења, утврђивање националних безбедносних интереса и циљева, као и развој стратегија за њихово остварење. Процена стратегијског окружења, поред анализе безбедносних изазова и претњи, укључује и анализу политичких, економских, технолошких и других чинилаца.

Национални безбедносни интереси и циљеви, као и стратегија за њихову реализацију, утврђују се у односу на процену стратегијског окружења, а важан резултат процеса планирања је и спецификација војних способности које су неопходне за спровођење стратегије.¹²⁴

Слика 11. Приказ фаза процеса РРВИ



Извор: Са предавања Константина, Е., *Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења*, одржаног 19. марта 2008 у Београду.

Планирање, као фаза модела РРВИ, укључује процену стратегијског окружења, утврђивање националних безбедносних интереса и циљева, као и развој стратегија за њихово остварење. Процена стратегијског окружења, поред анализе безбедносних изазова и претњи, укључује и анализу политичких, економских, технолошких и других чинилаца.

¹²⁴ Ковач, М., Стојковић, Д., *Стратегијско планирање одбране*, стр. 446.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

~~Национални безбедносни интереси и циљеви, као и стратегија за њихову реализацију, утврђују се у односу на процену стратегијског окружења, а важан резултат процеса планирања је и спецификација војних способности које су неопходне за спровођење стратегије.~~¹²⁵

Програмирање је сталан и итеративан процес којим се усвојена планска документа преводне у главне програме, програме, пројекте и активности за одређени временски период у оквирима расположивих ресурса, а ради одржавања и развоја способности Министарства одбране и Војске Србије.¹²⁶

Буџетирање подразумева израду финансијског плана у циљу исказивања новчаних средстава потребних за реализацију планова и програма. Тежиште ове фазе процеса РРВИ је да се аргументовано увери Влада Републике Србије и посланици Народне Скупштине Републике Србије да је потребно обезбедити неопходне ресурсе за реализацију програма односно за развој и одржавање утврђеног нивоа војних способности.

Извршење је последња фаза модела РРВИ. Реализација те фазе процеса треба да обезбеди доследно спровођење планова, програма и буџета, а у циљу изградње утврђених способности система одбране.

Посматрајући приказани модел програмског буџетирања може се уочити да је веома сложен и динамичан. Наиме, у ситуацији у којој се налази држава, када је економска криза али и рат на просторима бивше СФРЈ оставио тешке последице на њену привреду, самим тим и на раст БДП и у крајњем на приходе буџета, тешко је предвидети будуће одлуке краткорочним планирањем а нарочито дугорочним плановима. У вези са тим, када нема довољно финансијских средстава веома је тешко и одговорно дефинисати који су нам програми потребни у наредних шест година и то посебно из разлога што држава даје макроекономске пројекције за 1+2 године. Систем одбране ни данас, након 5 година од увођења овог система, још увек нема развијену метрику и механизме за дефинисање цене коштања реализације утврђених циљева развоја, тако да је фаза буџетирања још увек недовољно развијена и непоуздана. Фаза извршења је још увек у развоју јер не постоји успостављена веза за праћење реализације циљева система одбране са реализацијом финансијских средстава. Када би се средства везала за активности, пројекте и програме, а ови за циљеве, онда би се могло у сваком тренутку пратити реализација циљева у односу на реализована средства.

¹²⁵ Ковач, М., Стојковић, Д., *Стратејско планирање одбране*, стр. 446.

¹²⁶ *Правилник о РРВИ у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране 2008, стр. 18.

2. Анализа планирања као прва фаза програмског буџетирања

Планирање представља прву фазу процеса РРВИ у систему одбране и игра веома значајну улогу у читавом процесу. Наиме, континуитет модела РРВИ заснива се највећим делом на извршењу фазе планирања, која као што се и види на Слици 11, планирање је процес који траје током читавог циклуса модела РРВИ.

Планирање као прва фаза система РРВИ представља најбитнију фазу јер даје основ за фазе: програмирања и буџетирања. Стога ће највећа пажња у овом раду бити посвећена овој фази јер без добре основе не може се очекивати да ће надоградња бити успешна.

Анализом планирања као функције управљачких структура и као непрекиданог процеса, на коме је и заснован систем РРВИ наставиће се истраживања у овом раду. Затим ће се разложити основне активности процеса планирања, а тек потом ће се истражити процес планирања у сврху ефикаснијег функционисања система РРВИ. На крају, детаљно ће бити истражена сва документа ове фазе система РРВИ.

2.1. Планирање – континуирана функција

Чарлс Дарвин је давно рекао „Не можемо себи допустити луксуз да чекамо да будућност дође, па тек онда да одлучимо шта ће мо да радимо“, из чега се може закључити да планирање не постоји само за себе, него је нужна потреба. Планирање је и непрекидан процес утврђивања циљева и задатака као и изналагање најповољније варијанте њихове реализације.¹²⁷ То значи да се систем планирања базира на принципу *од циља ка ресурсима*.

Планирање је процес који нам омогућава да од постојећих опција и са расположивим средствима, а у фактору времена предвидимо и изаберемо оне мере и кораке који ће на најбољи начин довести до остварења циља и жељеног (квалитативно и/или квантитативно) промењеног стања.¹²⁸

Планирање је такође избор мера и корака као и редоследа њиховог спровођења који треба да буде у функцији уочених проблема и приоритета који су сагледани у процесу анализе.¹²⁹

Планирање је континуиран процес који се одвија у циклусима. Циклус планирања

¹²⁷ Чубра, Н., *Планирање развоја оружаних снага*, стр. 87-91.

¹²⁸ Влада Републике Србије, Смернице за израду годишњих оперативних планова, стр. 12.

¹²⁹ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, str. 229-231.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

започиње предвиђањем трендова, наставља се избором одговарајућих акција и завршава праћењем ефеката преузетих акција. Обзиром да се одговарајуће акције односе на будућност, постоји ризик неадекватних одлука. Зато планирање подразумева перманентно праћење резултата преузетих акција на бази антиципираних трендова. Континуитет процеса планирања је приказан, **Слика 12.**

Formatted: Font: Not Italic

~~У свакој организацији планирање представља формализован систем који је у интеракцији са другим формализованим системима као што су управљачка контрола, управљачко рачуноводство, управљачки информациони системи и системи награђивања. У стабилном окружењу одговори на изазове средине се формулишу тако да могу да одрже организацију у равнотежи. Одговарајући систем планирања базира на функционалној хијерархији и централизованом контроли.~~¹³⁰

Слика 12. Континуитет процеса планирања



Извор: Тодоровић Ј., Ђурићин Д. и Јаношевић С.: *Стратегијски менаџмент*, стр. 33.

~~У свакој организацији планирање представља формализован систем који је у интеракцији са другим формализованим системима као што су управљачка контрола, управљачко рачуноводство, управљачки информациони системи и системи награђивања. У стабилном окружењу одговори на изазове средине се формулишу тако да могу да одрже организацију у равнотежи. Одговарајући систем планирања базира на функционалној хијерархији и централизованом контроли.~~¹³¹

У турбулентном и динамичком окружењу као што је и савремено пословно окружење, систем планирања мора да буде флексибилан и са улогом арбитра у конфликтним решењима како би се организација могла прилагодити учесталим и радикалним променама. Да би се то постигло, планирање мора да базира на ниском нивоу формализације и децентрализованом систему контроле.

Како се спровођењем планских одлука ствара нова организација различита од претходне, на тај начин формализује се планска промена. Циљеви планиране промене се могу свести на два. *Први*, који тежи побољшању способности организације не, да се прилагоди променама у свом окружењу, већ и да сам буде „лидер“ са развијеном

¹³⁰ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Стратегијски менаџмент*, стр. 229-231.

¹³¹ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Стратегијски менаџмент*, стр. 229-231.

конкурентском способношћу. Други, који настоји променити организациону културу, да се прилагоди окружењу. Ако организација жели преживети, мора одговорити на промене у свом окружењу. Кад се промене ситуација и претње у окружењу, или, када се догоде непредвиђене промене у окружењу, организација се мора прилагодити, уколико није способна да развија и одржава лидерску позицију, или, уколико је тренутно таква пословна политика организације. Напори на увођењу радних тимова, децентрализованог одлучивања и нове организацијске културе, примери су планираних активности промена које су одговор на промене унутар окружења.

Проучавање будућег окружења, процес је анализирања прошлости и садашњости, те кориштења те анализе као темеља предвиђања.¹³² Када се спозна природа окружења, управљачке структуре система одбране могу предвидети које ће промене утицати на повећање њихове ефикасности и на крају резултирати остварењем њихових циљева и учинака.

Основна сврха управљачких структура је да систем одбране воде од полазне до жељене позиције уз динамизирање активности свих елемената организационе структуре и постизање економске и друштвене ефикасности у одређеним временским периодима.

За сваку ће промену бити, такође, потребно идентификовати обрасце акција и планове који ће осигурати жељену позицију и положај, и у складу са тим, распон будућих стања и позиција који су реално планирани за организацију и одговарајући распон промена потребан за остварење тих будућих позиција и ефикасности сачињава стратешке опције организације.¹³³ Како би се оценила свака промена и одабрала она која најбоље задовољава критеријуме ефикасности, морају се применити рационални критеријуми прихватљивости, остваривости и прикладности.

Са становишта управљачких структура система одбране посебан значај имају стратегијско и тактичко планирање. Ове две димензије планирања стављају пред управљачке структуре система одбране обавезу избора будућег стања уз делење заједничких намера за спровођење низа акција којима се будуће стање може остварити.

2.2. Основне активности процеса планирања

По узору на већину аутора *најбољи начин да предвидите будућност јесте да је изумите*. На тај начин је планирање заступљено у свим порам друштва а нарочито у систему одбране. Међутим, уколико дође до непланираних активности па и проблема опет

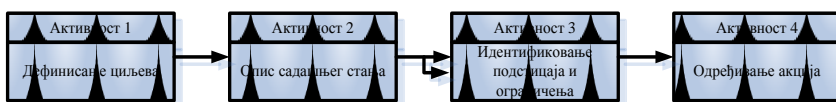
¹³² Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, str. 321-327.

¹³³ Тодоровић Ј., Ђурићин Д. и Јаношевић С.: *Стратегијски менаџмент*, стр. 34-40.

се праве планови како да се превазиђу исти и како да се успешно реализује дата активност. Планирање је процес који траје и који на сваком организационом нивоу и поводом сваког проблема обухвата четири битне активности (Слика 13), као што су:

1. дефинисање циљева,
2. опис садашњег стања,
3. идентификовање подстицаја и ограничења и
4. одређивање акција.

Слика 13. Активности процеса планирања



Извор: Тодоровић Ј., Буричин Д. и Јаношевић С.: *Стратегијски менаџмент*, стр. 35.

1. Дефинисање циљева. Циљеви су саставни део планирања. Планирање започиње одлуком о томе шта организација и/или њени делови желе да остваре. Без јасне дефиниције циљева, долази до расипања ресурса. Идентификовање приоритета омогућава ефективно коришћење ресурса организације.¹³⁴

Без правилно одабраних циљева не могу се дефинисати друге планске одлуке које доприносе реализацији циљева. Ипак постоје одређени разлози због којих управљачке структуре избегавају формулисање циљева за организацију као целину или за њене делове.¹³⁵ *Пре свега*, то може бити последица неспремности управљачких структура да дају алтернативне циљеве. Одлука о избору нових циљева и одговарајућих ресурса за њихово остварење подразумева одустајање од других алтернатива. *Друго*, разлог може бити страх од неуспеха. Управљачке структуре које су прецизно дефинисале циљеве сnose ризик неуспеха њиховог остварења. *Треће*, непознавање организације или система. Управљачке структуре не могу дефинисати адекватне циљеве уколико немају одговарајуће познавање организације и добре односе са њеним члановима.¹³⁶ *Четврто*, непознавање окружења. Без познавања претњи и недостатака система одбране земаља у окружењу, као и њихових предности и слично, управљачке структуре одбране се налазе у својерсној конфузији поводом избора адекватног пута што доводи до одустајања од дефинисања одговарајућих циљева. *Пето*, недостатак самопоуздања. Да би се могли идентификовати са циљевима, управљачке структуре морају веровати у могућност

¹³⁴ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, str. 27-32.

¹³⁵ Тодоровић Ј., Буричин Д. и Јаношевић С.: *Стратегијски менаџмент*, стр. 35-40.

¹³⁶ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, str. 31.

њиховог остварења. Уколико управљачке структуре немају поверења у себе или у организацију поводом остварења одређених циљева, оне избегавају њихово прецизирање.¹³⁷

Пример дефинисања циљева у нашем систему одбране недвосмислено указује на проблеме који се манифестују у недостатку финансијских средстава за реализацију дефинисаних циљева. Наиме, усвајање Дугорочног плана развоја система одбране (ДПР) у скупштинској процедури, усвојено је да се за потребе одбране издваја 2% БДП без пензија. Међутим, издвајања за потребе одбране се крећу око 1,5% БДП без пензија. Да ли су у ДПР усвојени нереални циљеви или је смањење издвајања за одбрану последица утицаја светске финансијске кризе на економију државе? У сваком случају треба са што већом прецизношћу дефинисати окружење.

2. Опис садашњег стања. Суштина ове активности је утврђивање одступања садашњег стања од циљева како би се одредили ресурси који би требали да попуне идентификовани јаз.¹³⁸ Само на бази анализе садашњег стања могуће је предузети одговарајуће акције. Информације неопходне за обављање ове активности добијају се кроз отворену комуникацију у оквиру организације или система и између његових делова.

У оквиру ове активности неопходно је утврдити одступања садашњег стања од пројектованих циљева у Дугорочном плану развоја система одбране и одредити ресурсе неопходне за попуњавање идентификованог јаза. Како је буџет одбране знатно мањи у оквиру ове активности неопходно је прво дефинисати приоритете чији јаз се попуњава у оквиру расположивих финансијских средстава. На основу досадашњег искуства мало је вероватно да се ова активност реализовала или уколико је и била реализована онда је то било на погрешан начин јер су крајњи резултати негативни.

3. Идентификовање подстицаја и ограничења. Суштина ове активности је идентификовање фактора у интерном и екстерном окружењу који утичу на остварење циљева организације или система. Релативно је лако идентификовати подстицаје и ограничења у садашњости али је посебан истраживачки задатак идентификовати одговарајуће факторе који ће деловати у будућности. Међутим, антиципирање будућних проблема и могућности представља суштину планирања.

Пример који је већ наведен у вези са Дугорочним планом развоја система одбране може да се узме као негативан у оквиру ове активности. Усвајањем 2% БДП за потребе одбране није се предвидела могућност да је то мало вероватно и да ће та издвајања бити

¹³⁷ Тодоровић Ј., Ђуричин Д. и Јаношевић С.: *Стратегијски менаџмент*, стр. 35.

¹³⁸ Thompson, A., Strickland. A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, str. 89-98.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

знатно нижа у будућности што се и догодило. Тренутна издвајања из БДП за потребе одбране су нешто изнад 1,4%, али оно што заправо забрињава јесте чињеница да за овај или сличан проблем није предвиђена могућност његовог решења.

4. Одређивање акција. Последња активност у планском процесу је развој алтернативних праваца акције евалуацијом и избором најбоље алтернативе. У оквиру ове активности неопходно је алоцирати време, људе и новац на начин који обезбеђује остварење различитих циљева. Дефинисане активности представљају водилу за свакодневне одлуке.

Уколико је развој алтернативних праваца акције настао избором оптималне алтернативе као што би по правилу и требало да буде, онда је у недостатку финансијских средстава следствено нашем примеру из Дугорочног плана развоја система одбране могуће антиципирати само избором приоритетних акција. У пракси веома често случај није такав па се користе алтернативни правци за реализацију утврђених праваца а резултати тога су веома очити и негативни по развој система одбране у крајњем.

Претходне активности нису неопходне уколико управљачке структуре, на бази анализе текућих трендова, утврде да текући планови воде организацију или система ка жељеним циљевима. У том случају оне прате реализацију планова и брзо реагују како би отклонили идентификована одступања. Већину реалних ситуација карактерише већа ангажованост на активностима планирања пошто текући услови не испуњавају циљеве и очекивања тако да су потребни нови планови.¹³⁹

Модел програмског буџетирања треба да у потпуности одговори свим наведеним изазовима ефикасно и ефектно уз очекиване резултате. Планирање и извршење су фазе модела програмског буџетирања система одбране које су и на Слици 10, приказане да трају у континуитету од почетка до самог краја процеса, док остале две фазе трају само одређен временски период и понављају се циклично.

2.3. Планирање као фаза система управљања финансијским ресурсима одбране

Планирање као фаза система управљања финансијским ресурсима одбране представља процес формулисања и остваривања циљева система одбране координираних са стварањем и прилагођавањем организационе структуре, стила вођења и контроле реално расположивих финансијских ресурса. Остваривање општег циља система одбране постиже се остваривањем већег броја специфичних циљева, односно извршавањем разних

¹³⁹ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, str. 321-327.

задатака од стране свих организационих целина система одбране. С обзиром да циљеви и задаци нису изоловани, већ су међусобно зависни, недостижање неког од специфичних циљева има за последицу недостижање општег циља.

Планирање је примарна фаза процеса управљања и битна одговорност свих управљачких структура. Основна одговорност управљачких структура је планирање активности чланова организације и коришћење ресурса организације како би се остварили циљеви. Разлика између ефикасности („да се раде праве ствари“) и ефикасности („да се правилно ради“) у смислу *Питера Дракера*, указује на значај *истовременог избора циљева и одређивања начина њиховог остварења*.

Добро разрађени планови треба да садрже следеће елементе:¹⁴⁰

- *циљеве* које треба реализовати,
- *активности* чијим извршењем се реализују циљеви,
- *носиоце* извршења активности,
- *начине* извршења активности,
- *место* извршења активности,
- *рокове* за извршење активности,
- *потребне ресурсе* за извршење активности, за реализацију циљева и
- *индикаторе* реализације циљева.

Планом се успоставља равнотежа између циљева и задатака са расположивим средствима (могућностима). Ова равнотежа се не успоставља само при изради већ и у току реализације планова, односно у свим случајевима када нестане равнотежа између задатака и финансијских средстава којима располажу. Пример такве реализације јесте Средњорочни план и програм (СПП) од 2013. до 2018. године којим су редефинисани циљеви из Дугорочног плана развоја система одбране (ДПР) у складу са расположивим финансијским средствима. Планирање се, дакле, односи на циљеве то јест на оно што треба бити урађено, укључујући расподелу ресурса, програме и друге неопходне активности за постизање утврђених циљева.¹⁴¹ То се обично дешава у случајевима:

1. промене мисија и задатака Војске, услед измене безбедносне ситуације или политике одбране земље и
2. недовољно расположивих средстава изазваних: инфлацијом цена (када су потребна додатна средства да се ефикасност система доведе на планирани ниво); и/или мање одобреним средствима у односу на планирана.

¹⁴⁰ Ковач, М., Стојковић, Д., *Стратегијско планирање одбране*, стр. 371.

¹⁴¹ Robbins S. , Coulter M., *Management*, стр. 160.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Према *Правилнику о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу* у МО и ВС планирање може бити: дугорочно, средњорочно и краткорочно, зависно од временског периода за који се врши планирање.

Дугорочно планирање представља процес одређивања циљева система одбране за дужи временски период, као и начина за њихово остваривање. Дугорочно планирање одбране је интердисциплинаран процес који обухвата више различитих активности. Активности су међусобно зависне и прецизна координација је неопходна. Интердисциплинарни приступ планирању захтева блиску сарадњу између планера, војних команданата, различитих специјалиста, политичких ауторитета итд.¹⁴²

Сврха дугорочног планирања одбране је да се размотре мисије и задаци система одбране и да се успоставе реалистични дугорочни циљеви усклађени са мисијама и задацима, као и да се утврде стратегије за њихову реализацију. Дугорочно планирање је оријентисано ка релативно далекој будућности и представља проблем за планере јер се суочавају са бројним тешкоћама које су последица неизвесности и неодређености у будућности. Такође, дугорочно планирање одбране треба да омогући одговарајући развој система одбране и избегавање нежељених ефеката.

Дугорочним плановима стварају се услови за развој система одбране и уопштено утврђују циљеви и задаци. Међутим, средњорочним плановима долази до њихове операционализације, јер се детаљније и прецизније усклађују задаци са стварним могућностима.

Средњорочно планирање представља процес одређивања циљева система одбране за средњорочни плански период и начина за њихово остваривање.¹⁴³ Приликом израде средњорочних планова модела програмског буџетирања у систему одбране *Републике Србије* веома важну улогу играју носиоци израде програма као и носиоци функција.

Носиоци програма су унутрашње организационе јединице система одбране које израђују и извршавају програме. Дефинисани су *Правилником о РРВИ* и могу се мењати на основу постојећих надлежности и одговорности уколико не могу у потпуности да одговоре изазовима који се постављају пред њих. Наиме, планирање програма, подпрограма, пројеката и активности је у надлежности свих организационих јединица система одбране а носиоци програма су само једна од њих, из чега проистиче да они само обједињавају на нивоу програма све планиране подпрограме, пројекате и активности. Већи проблем представља праћење реализације наведених програма, подпрограма,

¹⁴² Ковач М. и сарадници, *Развој и увођење система РРВИ*, (Студија), стр. 20.

¹⁴³ *Правилник о РРВИ у Министарству одбране и Војсци Србије*, стр. 14.

пројеката и активности, јер само управљачке структуре из организационих јединица које су и планирале наведене програме, подпрограме, пројекте и активности могу и да реално прате њихову реализацију. Произилази да носиоци програма само обједињавају податке добијене од носилаца подпрограма, пројеката и активности а да немају директан увиђај у реализацију истих, сем финансијских показатеља.

Носиоци функција у систему одбране се одређују у складу са надлежностима утврђених систематизацијом и формацијом и потребама које проистичу из увођења новог система РРВИ у МО и ВС. Према *Правилнику о РРВИ у МО и ВС* носиоци функција су унутрашње организационе јединице система одбране надлежне за нормативно-планско уређење функције из своје надлежности, израду критеријума и норматива и усклађивање пројеката и активности у оквиру различитих програма. Носиоце функција у систему одбране одређује министар одбране посебним актом.

Недостатак надлежности носилаца функција уочена је још приликом израде Предлога финансијског плана система одбране за 2009. годину. Наиме, у процесу израде финансијског плана, последњих година од стране *Министарства финансија* систем одбране је добијао мање финансијских средстава него што је то претходним *Извештајем* предвиђено. Програми су значи предвидели више средстава него што има је расположиво за буџетску годину. Тада наступа процес усаглашавања носилаца програма по контима економске класификације на нивоу система одбране. Како су носиоци функција надлежни за конта, они и управљају процесом усаглашавања, али, само као координатори. Јер, њихоне надлежности и овлашћења нису толика да би могли утицати на то, ком програму да се оспори пројекат или активност која проистиче из финансирања по одређеном конту економске класификације.

Уколико у крајњем и дође до смањења финансијских средстава по одређеном конту за неки програм, то проузрокује проблеме за реализацију неког од пројеката тог програма. Пошто је за реализацију једног пројекта неопходно планирати средства по два или више конта економске класификације, произилази да овакав проблем изазива ланчану реакцију проблема. Јер, тада остају средства нереализована по неком другом конту економске класификације и треба донети одлуку шта са њима. Проблем је већи уколико је њихова реализације започела а зна се да по осталим контима неће бити средстава. На пример, за реализацију пројекта „школовање и усавршавање кадра“ треба планирати финансијска средства по конту 4233- услуге усавршавања и образовања запослених, 4263 - материјали за образовање и усавршавање запослених, 4222 – трошкови службених путовања у иностранство и слично. За сваки од наведених конта економске класификације

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

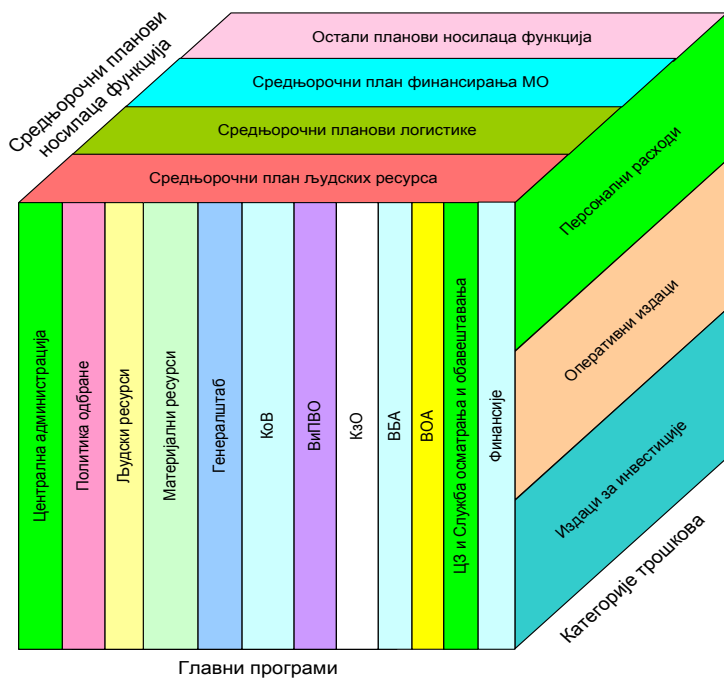
носилац функције планирања је друга организациона јединица система одбране, за конто 4233 – Управа за кадрове, за 4263 – Управа за односе с јавношћу а за 4222 – Управа за међународну војну сарадњу. Имајући у виду сложеност ситуације, јасно је да су проблеми у оквиру усаглашавања финансијских средстава носилаца израде програма и носилаца функција све израженији и комплекснији.

На крају, планови расхода и издатака (персонални расходи, оперативни издаци и издаци за инвестиције) у оквиру програма и надлежних средњорочних планова носилаца функција треба да су потпуности усклађени, (Слика 14). Ако ипак дође до одступања значи да није постојала одговарајућа координација између носилаца израде програма и носилаца израде средњорочних планова носилаца функција. Изменама Правилника о РРВИ из 2011. године дошло је до одређених побољшања у овом правцу али, недовољно.

~~4233 – Управа за кадрове, за 4263 – Управа за односе с јавношћу а за 4222 – Управа за међународну војну сарадњу. Имајући у виду сложеност ситуације, јасно је да су проблеми у оквиру усаглашавања финансијских средстава носилаца израде програма и носилаца функција све израженији и комплекснији.~~

~~На крају, планови расхода и издатака (персонални расходи, оперативни издаци и издаци за инвестиције) у оквиру програма и надлежних средњорочних планова носилаца функција треба да су потпуности усклађени, (Слика 14). Ако ипак дође до одступања, значи да није постојала одговарајућа координација између носилаца израде програма и носилаца израде средњорочних планова носилаца функција. Изменама Правилника о РРВИ из 2011. године дошло је до одређених побољшања у овом правцу али, недовољно.~~

Слика 14. Приказ усклађености средњорочних планова носилаца функција и програма



Извор: рад доторанда на основу стеченог искуства и извршених анализа у току рада у Радном тиму за развој и увођење система РРБИ у МО и ВС.

Краткорочно планирање је део интегрисаног процеса планирања којима се операционализују средњорочни планови. У систему одбране Републике Србије оно обухвата једногодишњи плански период. Успешна реализација годишњих планова захтева израду већег броја планова различитих по садржају, степену детаљисања, временском интервалу на који се односи итд.

2.4. Документа фазе планирања система одбране Републике Србије

Према Правилнику о РРБИ у МО и ВС зависно од временског периода за који се врши планирање, (Слика 15), дат је приказ докумената који настају у овој фази. На основу приказаног модела планирања може се утврдити који државни органи усвајају поједине документе у оквиру свеукупног модела програмског буџетирања.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Indent: First line: 0 cm

Formatted: Serbian (Cyrillic, Serbia)

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Italic

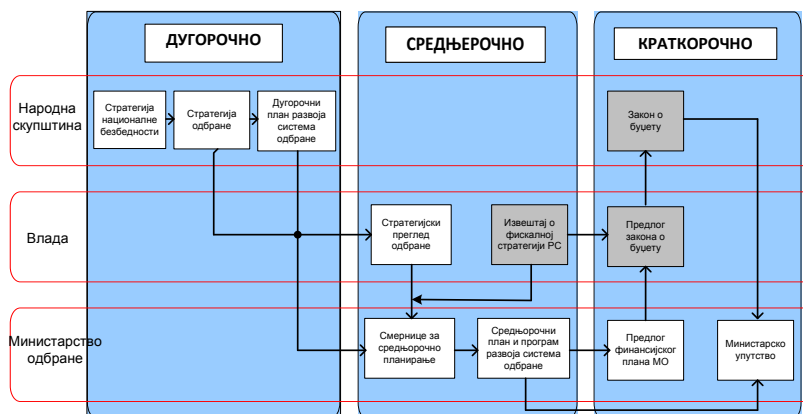
Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right: 0,05 cm

Слика 15. Модел планирања одбране



Formatted: Indent: Left: 0,76 cm, Right: 1,25 cm, Space Before: 0 pt

Извор: Кнежевић М., Трандафиловић С. и Тешановић Б., INOVATIVE BUDGETING EXPENSES OF DEFENSE, стр. 768-773

Преуређено у складу са новим Правилником о РРВИ у МО и ВС.

А) Документа дугорочног планирања у систему одбране Републике Србије

Документа дугорочног планирања су: *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, *Стратегија одбране Републике Србије*, *Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије*.¹⁴⁴

Formatted: Font: 12 pt

Стратегија националне безбедности је највишии стратегијски документ државе у коме су дате основе за уређење функције безбедности државе кроз делатности на свим нивоима организовања друштва.

*Стратегија националне безбедности представља систем комплементарних норми, из домена државних стратегија које се непосредно односе на систем безбедности, реализовање специфичних одбрамбених функција државе у политичкој, економској, технолошкој, едукативној, информационој, војној, верској и другим областима основних функција државе. Она је основа за интегрисано деловање снага безбедности државе, кроз испољавање моћи државе у функцији заштите виталних националних интереса.*¹⁴⁵

¹⁴⁴ Правилник о РРВИ у Министарству одбране и Војсци Србије, Министарство одбране, 2008, стр. 9.

¹⁴⁵ Ковач, М., *Теоријски и методолошки аспекти израде и примене Стратегије националне безбедности*, стр. 31-52.

Према Закону о буџетском систему Републике Србије за реализацију циљева утврђених овим документом могуће је дефинисати два или више програма на нивоу државе а за чију реализацију би било надлежно више министарстава или других тела Владе. Како се програмски буџет пимењује већ пар година он је још увек у фази увођења и нису се стекли услови за реализацију оваквих програма који би интегрисали више ресора Владе.

Стратегија националне безбедности је компатибилна и упоредива са сличним документима у свету, по својој структури и решењима, као и по дефинисању изазова, ризика и претњи безбедности у државама региона. Стратегијска документа система одбране произилазе из Стратегије националне безбедности.

Стратегија одбране представља највиши стратегијски документ у области одбране којим се дефинишу ставови о безбедносном окружењу, одбрамбеним интересима, мисијама и задацима ВС, структура и функционисање система одбране.¹⁴⁶

Стратегија одбране Републике Србије заснована је на *Уставу*, *Стратегији националне безбедности*, одбрамбеним интересима и могућностима, развоју демократских процеса у Републици Србији, као и њеној позицији и односима у међународној заједници, тенденцијама у међународним безбедносним интеграцијама и карактеру савремених изазова, ризика и претњи безбедности.

Документом *Стратегија одбране* постављена су темељна стратегијска решења и концепти у области одбране РС. Они су основа за дугорочно пројектовање и развој система одбране у складу са потребама и могућностима Републике Србије.¹⁴⁷

Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије је *основни документ дугорочног планирања*. Њиме се утврђују стратегијска опредељења за развој система одбране РС, потребне способности ВС, садржај и динамика организационих промена, развој људских и материјалних ресурса, финансирање система одбране и друга питања од значаја за функционисање система одбране, у складу са мисијама и задацима у одбрани РС, за период од десет и више година.¹⁴⁸

Дугорочно планирање развоја система одбране ствара услове за пажљиво разматрање способности система одбране и расподелу ресурса која је заснована на

¹⁴⁶ *Правилник о РРВИ у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране, 2008, стр. 10.

¹⁴⁷ *Министарство одбране, Развој и увођење система РРВИ*, (Студија), стр. 28.

¹⁴⁸ *Правилник о РРВИ у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране, 2008, стр. 10.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

приоритетима. Такође, дугорочно планирање успоставља везу са дугорочним финансијским или политичким изазовима (нпр. опремање новим ваздухопловима).¹⁴⁹

Дугорочно планирање развоја система одбране није никада само техничка процедура. То је, такође, и важан политички процес који треба бити разматран у политичком контексту. У исто време, уколико у дугорочном планирању развоја није обезбеђена објективност, постоји ризик да то постане само политички алат.¹⁵⁰

Као што је већ претходно наведено овај документ је усвојен у Народној скупштини Републике Србије са пројекцијама издвајања за потребе одбране 2% БДП без војних пензија. Од када је усвојен па до данас издвајања за потребе одбране су (1,4-1,5)%БДП па се поставља питање чему уопште служи овај документ када не може да се реализује.

Б) Документа средњорочног планирања у систему одбране

Документа средњорочног планирања су: *Стратегијски преглед одбране Републике Србије, Смернице за средњорочно планирање и програмирање, Средњорочни план и програм развоја система одбране и средњорочни планови носилаца функција.*

Стратегијски преглед одбране Републике Србије се заснива на *Стратегији одбране Републике Србије и Дугорочном плану развоја система одбране Републике Србије. Стратегијским прегледом одбране Републике Србије* се одређују претпоставке за: одржавање и развој способности система одбране, ефикасно управљање ресурсима одбране и ефективно и ефикасно извршавање мисија и задатака Војске Србије.¹⁵¹

Стратегијски преглед одбране Републике Србије представља полазну основу за израду осталих докумената којима треба да се операционализују активности на изградњи нових способности система одбране и Војске.

Овај документ има смисла у држави са стабилном економијом али код нас је бесмислено планирати на 6 година када се у току године вредности макроекономских индикатора мењају више пута.

Смернице за средњорочно планирање и програмирање (у даљем тексту: *Смернице*) су документ фазе планирања који даје полазну основу и одређују оквир за израду *Средњорочног плана и програма* као и програма, који су његов саставни део.

Смернице се израђују сваке године на основу: *Дугорочног плана развоја система одбране Републике Србије, Стратегијског прегледа одбране Републике Србије, Извештаја о фискалној стратегији, анализе реализације постојећих планова и програма, студија и*

¹⁴⁹Ковач, М., Стојковић, Д., *Стратегијско планирање одбране*, стр. 427.

¹⁵⁰RTO/NATO, *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO-TR-069, 2003, стр. 3, наведено у: Ковач, М., Стојковић, Д., *Стратегијско планирање одбране*, стр. 475.

¹⁵¹ Јоксимовић С. и Кнежевић М. *Модел краткорочног одбрамбеног планирања*, 2008.стр. 507-511.

анализа развоја система одбране и пројекција издвајања финансијских средстава за наредни средњорочни период.

Период на који се израђује овај документ хитно треба да се промени са 6 на 3 године. Реалније би било планирање а и држава тако планира и даје смернице за тај период.

Средњорочни план и програм развоја система одбране израђује, конкретизује и усклађује циљеве утврђене у *Дугорочном плану развоја система одбране РС* и начин њихове реализације. Уколико је случај такав да се реално Дугорочним планом усвоји 2%БДП за потребе одбране следи да се и Средњорочни план базира на тој пројекцији. На који начин у једној таквој ситуацији ублажити последице дугорочно донетих решења на средњорочно планирање питање је које захтева брз и ефикасан одговор. Поред тога *Средњорочним планом и програмом развоја система одбране* утврђују се решења која су резултат сагледавања изазова, ризика и претњи безбедности с једне стране, а са друге, мисија и задатака Војске и других чинилаца који утичу на изградњу потребних војних способности.

Циљ израде и примене *Средњорочног плана и програма развоја система одбране* је да се одреди садржај, активности, поступак, ресурси и динамика развоја нових, односно одржавање постојећих способности система одбране.

Средњорочне планове функција израђују носиоци функција израђују се на основу посебне одлуке министра одбране, а на предлог носилаца функција. Носилац функције у систему одбране:

- у сарадњи са носиоцима програма учествују у припреми елемената за израду нацрта смерница;
- израђује средњорочне и годишње планове из своје надлежности;
- сарађује у изради програма;
- пружа стручну помоћ руководиоцима програма;
- предлаже мере за побољшање реализације средњорочних и годишњих планова;
- учествује у реализацији пројеката и активности програма из своје надлежности;
- израђује нормативе за планирање и
- израђује извештаје о реализацији средњорочних и годишњих планова.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Serbian (Cyrillic, Serbia)

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

У постојећој структури програма носиоци функција морали би имати већа овлашћења и у складу са тим и одговорности за планирање али и извршење финансијских средстава. Нарочито до изражаја долази место и улога носилаца функција усвајањем Закон о јавним набавкама од 1. априла 2014. године и централизацијом набавки.

В) Документа краткорочног планирања у систему одбране

Документа краткорочног планирања су: *Министарско упутство*, годишњи планови функција, *Финансијски план Министарства одбране*, *Годишњи план рада Министарства одбране* и годишњи планови рада унутрашњих организационих јединица МО и команди, јединица и установа ВС.¹⁵²

Министарско упутство представља документ МО у коме су садржане смернице за израду годишњих планова носилаца функција и годишњих планова рада унутрашњих организационих јединица и команди, као и јединица и установа ВС. *Министарско упутство* израђује се на основу *Средњорочног плана и програма* и *Смерница за израду Финансијског плана МО*. Како је у досадашњој пракси овај документ усвајан пре доношења Закона о буџету неопходно је извршити измену и променити редослед усвајања, јер Министарско упутство произилази из Закона о буџету.

Годишњи планови функција израђују се на основу *Средњорочног плана и програма развоја система одбране* и одобрених финансијских средстава. Израђују их носиоци функција из својих надлежности.

Веома је важно дати овим плановима већи значај јер се на основу нове законодавне регулативе у републици Србији даје већи значај функцијама и нагласак је на централизацији функција на нивоу ресора или секторски приступ који такође заговара укрупњавање функција на нивоу државе.

Годишњи планови рада унутрашњих организационих јединица Министарства одбране и команди, јединица и установа Војске Србије представљају планске документе којима се разрађују и операционализују задаци из *Министарског упутства*. Наравно и ови планови треба да се доносе након израде Финансијског плана Министарства одбране јер за све планиране задатке морају бити обезбеђена потребна финансијска средства по одговарајућим контима економске класификације.

¹⁵² *Правилник о ППБИ у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране 2008, стр. 16.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

3. Програмирање као друга фаза модела програмског буџетирања

Програмирање као друга фаза програмског буџетирања представља сталан и итеративан процес којим се усвојени планови превode у програме за одређени временски период у оквирима расположивих ресурса, а ради остварења циљева дефинисаних плановима. Програмиране одлуке су рутинске одлуке, којима се решавају проблеми који се понављају, који су као такви добро познати тј. структурирани.¹⁵³

У току фазе програмирања управљачке структуре система одбране треба да имају одговор на питања *који су нам програми потребни у наредних 6 година да би се достигли циљеви система одбране?*

3.1. Анализа структуре програма одбране

Програми су одређени: циљевима, структуром, трошковима и роковима реализације појединих активности и ангажовања средстава. Дефинисањем тих елемената стварају се услови за практичну примену програма.

Програми развоја система одбране имају хијерархијску структуру, као што је и сама војна организација. Они се након више измена састоје из програмских активности и пројеката. Приликом одређивања структуре програма неопходно је придржавати се следећих начела:¹⁵⁴

- програми треба да омогуће јасну везу између трошкова и „производа“ тј. способности система одбране;
- програми требају бити свеобухватни;
- програми требају да обезбеде одговарајућу расподелу одговорности између руководиоца програма, који требају да имају интерес за ваљаном изградом и применом програма и
- програми требају да буду управљиви - програмска структура треба да омогући објективну процену и балансирање у расподели ресурса.

Formatted: Bullets and Numbering

Свеобухватност програма подразумева то да ништа не може бити урађено, нити новац може бити потрошен изван онога што је дефинисано у програмима. Програми

Formatted: Bullets and Numbering

¹⁵³ Мирјана Петковић, Небојша Јанићијевић и Биљана Богичевић: *Организација: теорије, дизајн, понашање, промене*, стр.434-435

¹⁵⁴ Todor Tagarev, *Introduction to Program-Based Defense Resource Management*, The Quarterly Journal, Volume V, Number 1 Spring-Summer 2006, str. 60.

требају да дају информације о укупним финансијским средствима која ће бити потрошена за потребе одбране (финансијски план система одбране, финансијски планови других министарстава, билатерални програми, донације, поверилачки фондови итд.). Коначне одлуке требају да буду донете у исто време за све програме, на основу свеобухватних и објективних анализа.

Од 1. јануара 2015. године у систему одбране постоје два програма која омогућају јасну везу између трошкова и способности на основу Закона о Војсци о Закона о одбрани. Оба програма су свеобухватна и управљива а одговарајућом расподелом одговорности, тако да задовољавају сва претходно наведена начела.

3.2. Анализа програмирања као фазе система планирања, програмирања, буџетирања и извршења

Програмирање је фундаментална фаза система РРВИ којом се планови преводе у одговарајућу структуру снага са захтеваним способностима, узимајући у обзир ограниченост расположивих ресурса. Резултат програмирања је одобрен скуп програма који треба да обухвате све активности система одбране у одређеном временском периоду.¹⁵⁵ У систему одбране републике Србије конкретно се ради о два програма који се реализују у временском периоду од три године за разлику од претходних структура програма који су се реализовали за период од шест година што је проузроковало многе проблеме и дугорочне неизвесности.

Полазну основу за програмирање чине *Смернице*, а као резултат фазе програмирања произилази *Средњорочни план и програм*. Фаза програмирања реализује се:

1. израдом програма,
2. усаглашавањем програма и
3. израдом Средњорочног плана и програма¹⁵⁶

Програми представљају врло важан управљачки инструмент. Поред њихове улоге у процесу управљања ресурсима одбране, они успостављају механизме за ефикасну контролу имплементације планираних програмских активности и пројеката. Добијајући ажурне информације о извршењу програма, руководиоци могу реално сагледати стање система одбране и, ако је потребно, предузети корективне акције.

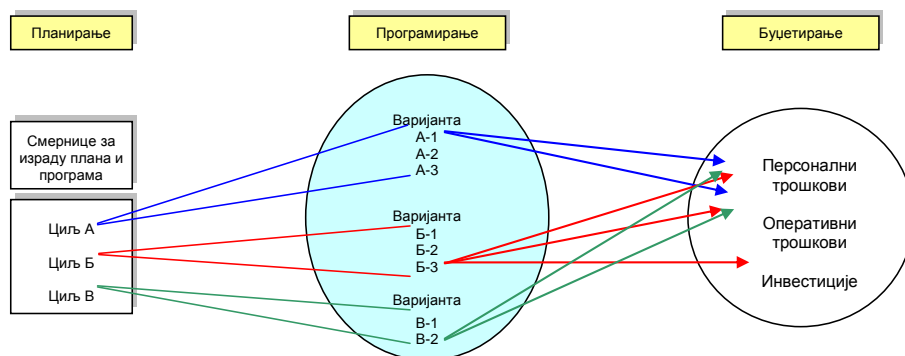
¹⁵⁵Зрнић, Б., *The New Trends In Defence Planning And Their Impact On The Defence Planning Systems In Transitional Countries*, стр. 9.

¹⁵⁶ *Правилник о РРВИ у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране 2008, стр. 18.

Израда програма почиње анализом *Смерница за израду средњорочног плана и програма развоја система одбране*, документа који је резултат фазе планирања. Резултат анализе је представа о циљевима које реализацијом програма треба остварити, као и могућностима и ограничењима за њихово остварење.¹⁵⁷

Након анализе *Смерница*, руководиоци програма утврђују захтеве за развој више варијанти реализације сваког појединачног циља који је одређен у *Смерницама* (**Слика 16**). Након формулације и анализе варијанти реализације сваког од одређених циљева, руководиоци програма, уз помоћ тимова, врше избор најбоље варијанте. Избор најбоље варијанте треба да се заснива на утврђеним смерницама, изводљивости, нивоу способности и трошковима које производе и другим релевантним чиниоцима.

Слика 16. Избор варијанти за реализацију циљева програма



Извор: Ковач, М., Стојковић, Д., *Стратегијско планирање одбране*, стр. 447-452.

Израда нацрта програма је активност коју спроводи носилац датог програма након избора најбољих начина за реализацију утврђених циљева. Ова активност у току процеса израде програма је веома важна јер се у току ње реализује оптимизација трошкова. *Програми* се по правилу састоје из описног и табеларног дела.

Програмирањем се стварају предуслови за избор најбоље варијанте реализације утврђених циљева коришћењем расположивих ресурса. Дакле, програмирање чини видљивим везе између способности система одбране и буџета, као и између дугорочне визије и краткорочних планова, чинећи их разумљивим за доносиоце одлука и главне заинтересоване стране.

¹⁵⁷ Стојковић, Д., *Програмирање функционисања и развоја система одбране*, 93-107.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Усаглашавање програма јесте процес који се састоји из више фаза али су најзначајније: анализа нацрта програма, утврђивање усаглашености нацрта програма са *Смерницама*, и на крају утврђивање, на основу претходно добијених података, у ком степену је могућа реализација циљева утврђених у *Смерницама*. *Савет за планирање одбране* разматра утврђена спорна питања и одређује коначна решења, а руководиоци програма организују дораду програма у складу са одлукама Савета.¹⁵⁸

Израда Средњорочног плана и програма развоја система одбране започиње након усвајања програма од стране *Савета за планирање одбране*. *Средњорочни план и програм развоја система одбране* разрађује, конкретизује и усклађује циљеве утврђене у Дугорочном плану развоја система одбране и начин њихове реализације.

Средњорочни план и програм развоја система одбране израђује се сваке године и представља резултат процеса циљног планирања у систему одбране. То је свеобухватни документ у коме су интегрисани циљеви развоја система одбране и начини њихове реализације. Поред развоја система одбране, документ разматра и питања текућег функционисања система одбране.

Након примене програмског буџета од стране државе требало би преиспитати потребу израде овог документа сваке буџетске године. Пошто се буџет Републике Србије израђује на период од три године и Средњорочни план и програм развоја система одбране би требало израђивати сваке треће године што би смањило администрацију а самим тим и трошкове функционисања система одбране.

Ограниченост средстава која су у буџету Републике Србије опредељена за систем одбране намеће потребу да се знатно већа пажња поклања управљању реализацијом планова и програма, и то са највишим могућим степеном економске рационалности.

Програмирање обухвата средњорочни плански период који у систему одбране још увек конкретно подразумева период од шест година, док држава Републике Србије за средњорочни плански период подразумева период од три године. У складу са тим, министарство надлежно за послове финансија у Републике Србије припрема *Извештај о фискалној стратегији* са предвиђањима за буџетску и пројекцијама за још две године, што укупно представља три године. Значи, планирање ресурса а самим тим активности, пројеката и програма заснива се на сопственим пројекцијама система одбране за последње три године средњорочног периода.

¹⁵⁸ Савет за планирање одбране је саветодавно тело министра за планирање одбране.

3.3. Анализа процеса израде програма у систему одбране Републике Србије

Процес израде програма започиње анализом *Смерница* са основном сврхом утврђивања циљева које реализацијом програма треба остварити у оквиру датих могућности и ограничења. У програмима планирају се програмске активности и пројекти чијом реализацијом се остварују постављени циљеви датих програма из *Смерница*. На основу анализе *Смерница*, руководиоци програма одређују захтеве за развој различитих варијанти реализације сваког појединачног циља.

У организационој јединица за послове РРВИ формулише се више варијанти за сваки од циљева програма. Варијанте се анализирају са аспекта изводљивости, резултата који се њиховом применом постижу и трошкова које производе. На основу анализе варијанти руководиоци програма врше избор најбоље варијанте.

Нацрт програма израђује се након избора најбоље варијанте. Носиоци израде нацрта програма су одсеци или групе за послове РРВИ. *Програми* обухватају све програмске активности и пројекте чијом реализацијом се остварују циљеви датих програма.

Програмске активности и пројекти се дефинишу на основу потреба развоја система одбране мада би ефикасније било када би се дефинисали на основу средњорочних планова носилаца функције као и циљева који се постављају пред систем одбране. Програмске активности и пројекти када би се дефинисали из средњорочних планова носилаца функција заокружили би циклус правно нормативни и обезбедили ефикаснију и ефектнију расподелу али и извршење финансијских средстава. Нарочито би се на овај начин обезбедило рационалније управљање ресурсима уз највеће уштеде у складу са економском ситуацијом у држави.

Поред већ постојећих програмских активности и пројеката, руководиоци програма имају могућност да дефинишу и капиталне пројекте који се реализују у оквиру датог програма на основу одобрених финансијских средстава као и на основу циљева који су постављени пред те програме.

У складу са постојећом правно нормативном регулативом у току израде програма интензивна је сарадња са средњорочним плановима носилаца функција ради размене података као и програмских активности и пројеката који се из средњорочних планова реализују у оквиру усвојених програма. На пример, уколико носилац информатичке

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

функције у свом средњорочном плану усвоји задатак: *Увођење јединственог информационог система на Универзитету одбране у 2015. години*, тада по постојећим прописима организациона јединица система одбране која је надлежна за ову функцију Управа за информатику и телекомуникације (Ј-6) планира ова средства и обавештава Универзитет одбране о одобреним средствима. Са друге стране, Универзитет одбране у току фазе планирања интензивно учествује и „лобира“ за дата финансијска средства јер су ограничена и представници свих организационих јединица се „боре за део колача“. Када је већ средњорочни план носиоца функције одобрен Универзитет у конкретном случају Универзитет одбране у сарадњи са носиоцем функције реализује дати задатак. Предност оваквог модела јесте да носилац функције обједињује за цео систем одбране активност из своје надлежности и на тај начин централизацијом обезбеђује конкурентност, квалитет и на крају ниже цене што директно утиче на смањење расхода система одбране.

Програми се израђују у складу са роковима датим у Временском плану реализације активности РРВИ, *Правилника о РРВИ*. Од израде буџета за 2015. годину овај Правилник је неформално стављен ван снаге. По садржају програми се израђују тако да имају описни и табеларни део.

Анализа описног дела програма

Из садржаја програма дефинисаног у *члану 39. Правилника* у описном делу програма се наводе:

- назив програма,
- општи циљеви програма,
- специфични циљеви програма,
- анализа ситуације,
- приоритети програма,
- главни очекивани резултати,
- основне претпоставке и ризици реализације,
- расходи и издаци програма.

Назив програма је одређен *Правилником*, али се може мењати у складу са истим. После назива програма у описном делу укратко се у неколико реченица опише шта обухвата и који је циљ реализације датог програма. У складу са *Изменама и допунама Законом о буџетском систему из 2014. године* програм се дефинише на основу кључних надлежности корисника буџетских средстава и утврђених средњорочних циљева. За 2014. годину пројектована су само два програма и због уочених недостатака са реализацијом

истих, припрема се за 2015. годину још два нова програма, али што опет зависи од степена реализације доношења Закона о војном здравству и војном образовању.

Општи циљеви програма су циљеви који описују стање система одбране чијем достизању дати програм доприноси. Општи циљеви су дати у Смерницама. За сваки *Програм* је утврђено којем од општих циљева треба да допринесу да би се реализовао. Ови циљеви се дефинишу на највишем нивоу јер се и односе на систем одбране у целини, треба по правилу да проистичу из националних циљева државе. У складу са постојећим прописима утврђују се у Дугорочном плану развоја система одбране и преносе у Смернице. Како се овај документ израђује сваких десет година велики недостатак у савременим условима јесте честа промена претњи и изазова у окружењу а општи циљ се не мења током периода трајања постојећег дугорочног документа.

Специфични циљеви програма су циљеви који представљају резултат односно стање које се достиже применом програма. Остваривањем специфичних циљева доприноси се постизању општег циља. Специфични циљеви се дефинишу на нивоу програма, по правилу проистичу из оних општих циљева за које је утврђен дати програм и треба да допринесе његовом остварењу. Недостаци који проистичу из нееластичности општих циљева само се преносе на специфичне.

Опште и специфичне циљеве приказати у потпуности да би се сагледала узајамна веза између истих. При утврђивању циљева неопходно је придржавати се правила да циљеви буду **МУДРО** дефинисани чиме би се смањила укупна временска нееластичност истих. У складу са тим неопходно је извршити:

Анализу ситуације, која се спроводи са циљем добијања најцеловитије и најреалније слике стварности у којој функционише организациона јединица која израђује програм а која се највероватније разликује од полазне која је дата у већ усвојеном дугорочном планском документу.

Сврха анализе ситуације је:

- утврђивање новонасталих проблема и увид у оно што треба променити у односу на стање приликом израде дугорочног планског документа;
- одређивање специфичних циљева и провера оправданости циљева и програма, програмских активности и пројеката и
- одређивање конкретних мера и активности које треба спровести да би се решили утврђени проблеми и достигли утврђени циљеви.

Анализа ситуације да би била што реалнија треба да обухвата: анализу стања (система одбране и окружења), анализу проблема, анализу заинтересованих страна и друге анализе и разматрања.

Анализом стања треба да се објективно сагледа тренутно стања система одбране у односу на претходно дефинисане циљеве и окружење у коме систем одбране функционише односно могућности да се он позиционира у односу на глобалне, регионалне и националне трендове који утичу или могу утицати на његово функционисање. За анализу стања се препоручују: SWOT и PEST(LE).

- *SWOT анализа* треба да обухвата анализу стања система одбране и окружења. Стање система одбране разматра се са аспекта снага и слабости (садашњост), а окружење с аспекта шанси и претњи (будућност),

- *PEST(LE) анализа* помоћу посебних техника обезбеђује детаљну анализу спољних фактора-политичких, економских, социјалних, технолошких, еколошких и правних који утичу на систем одбране.

На основу досадашњег искуства у планирање а у односу расположивих финансијских средстава и потреба система одбране неопходно је одредити **приоритете програма** у складу са приоритетима у функционисању и развоју система одбране датим у Смерницама а који треба да служе као полазна основа за одређивање приоритета програмских активности и пројеката.

Мерило да ли су утврђени циљеви били остварени су **главни очекивани резултати** који представљају најважнији резултат који мора бити постигнут. Иако се резултати везују за циљеве, у описном делу програма, се по правилу не наводе сви очекивани резултати датог програма већ само најважнији. По правилу главни очекивани резултати програма морају бити усклађени са исказаним приоритетима датог програма али се то нигде не наводи да би руководиоци програма били упознати са тим.

У складу са Смерницама потребно је навести **основне претпоставке** које битно утичу на реализацију програма, односно навести **ризике** са највећом вероватноћом и утицајем на реализацију програма. Основне претпоставке и ризици реализације – претпоставке су очекивања да ће се нешто десити, а ризици представљају потенцијалне сметње реализацији програма, пројеката и активности и реализацији приоритета.

Да би се издвојили ризици са највећом вероватноћом и утицајем потребно је урадити анализу ризика програма. На основу добијених података дате анализе утврђују се ризици по степенима вероватноће. Они ризици који имају највећи степен вероватноће се издвајају и одустаје се од реализације таквих активности, пројеката или чак програмских

активности, јер, трошкови њихове реализације, по правилу, превазилазе очекиване резултате.

Расходи и издаци програма – приказатују се збирни подаци о прорачунатим персоналним расходима, оперативним издацима и издацима за инвестиције и пореде са финансијским ограничењима датим у *Смерницама за израду Средњорочног плана и програма развоја система одбране*. Свако евентуално одступање од вредности расхода и издатака датих у *Смерницама* у овом делу програма аргументовано се образложе.

Приликом израде Предлога финансијског плана морају се поштовати усмерења министарства надлежног за послове финансија али и усвојен Средњорочни план и програм развоја. Сваки носилац узраде програма доставља предлоге својих планова на прописаним обрасцима у лимитима и ван лимита.

Анализа табеларног дела програма

Табеларни део програма садржи:

- Образац П-1 „**Основни подаци, циљеви и приоритети програма**“,
- Образац П-2 „**Подпрограми, подпрограмски елементи, пројекти и активности**“,
- Образац П-3 „**Укупни трошкови програма по контима економске класификације**“ и
- Образац П-4 „**Укупни трошкови програма по расходима и издацима**“.

Примери образаца табеларног дела програма дати су у прилогу овог рада. Посматрајући *Образац П-1*, да се уочити да су приказани сви општи циљеви за чију реализацију је надлежан дати програм. Затим су приказани специфични циљеви програма којима се достижу општи циљеви система одбране. У складу са датим циљевима утврђени су „показатељи успешности реализације“, „очекивани резултати“ и „извори провере“ посебно за сваки специфични циљ. Наведени су подпрограми, пројекти и активности којима се планира достизање датих циљева. Међутим, нису успостављене везе између циљева са једне стране и подпрограма, пројеката и активност са друге стране, као ни са очекиваним резултатима, што је у крајњем и циљ модела програмског буџетирања.

Образац П - 2 представља *Преглед подпрограма, подпрограмских елемената, пројеката и активности* и представља напредак у односу на Образац ГП-

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Indent: First line: 0 cm

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

2 у првобитној верзији. У односу на првобитну верзију овог обрасца приказани су сви програми са својим активностима у расходима у посматраном периоду по годинама. Овај табеларни приказ и образац претходи наредним обрасцима што такође представља напредак јер у претходној верзији овај образац је произилазио из образаца 3 до 5, и требало да је на крају по редоследу, а не на почетку *Плана расхода и издатака*.

Преглед укупних расхода и издатака главног програма по синтетичким контима, дат је у *Обрасцу П – 3*. Као и у претходном случају и овај образац представља побољшану верзију обрасца у односу на првобитну јер су подаци који су приказани у њему произашли као збир укупних финансијских средстава неопходних за реализацију подпрограма, пројеката и активности датог програма по синтетичким контима из *Обрасца П-2*. Нарочито је важно истаћи да веза између активности, пројеката и програма из претходне верзије овог обрасца и синтетичких конта *Обрасца П – 4* уопште није постојала, што је био јако велики недостатак.

Образац П-4 представља *Преглед укупних трошкова програма по категоријама расхода и издатака*. Како су сви извештаји земаља партнера и њихових оружаних снага структурирани према три основне категорије расхода и издатака: персонални расходи, оперативни расходи и издаци за инвестиције, сасвим је разумљиво да се један образац ради у овом облику. Међутим, подаци за овај образац се добијају из *Обрасца П – 3*, тако да је сасвим логичан след ова два обрасца за разлику од претходне верзије када је било обрнуто постављено, прво овај образац па после приказ по контима. Међутим, трећа категорија издатака би се могла поделити на инвестиције у опрему и на инфраструктуру јер имамо два носиоца функција за чију реализацију су неопходна значајна средства и самим тим представљају веома значајне функције у систему одбране наже државе.

На основу *Прегледа укупних расхода и издатака програма по програмима, пројектима и активностима*, *Образац П – 2*, успостављена је веза између подпрограма, пројеката и активности са једне стране и укупних расхода са друге стране. Међутим, као што је већ наведено, на основу приказаних расхода не може се утврдити о којим синтетичким контима се ради, да ли за неки расход треба планирати само један или више синтетичких конта и то у ком омеру. С тога, је веома важно да се овај недостатак отклони и то што пре. Обједињен приказ свих подпрограма, пројеката и активности у оквиру датог програма, дат је у облику *Обрасца П – 2*.

4. Анализа буџетирања – треће фазе модела програмског буџетирања

Буџетирање јесте фаза у оквиру модела програмског буџетирања, која представља свеобухватнији и ефикаснији систем управљања ресурсима одбране – систем праћења резултата (performance management system). Буџетирање представља трећу фазу у оквиру модела програмског буџетирања која произилази из фазе програмирања а представља улаз за фазу извршења, техничким речником осликано. Међутим, у стварности то није тако, јер, већ приликом израде програма (програмирања) морају се узети у обзир ресурси за њихову реализацију са нагласком на финансијске ресурсе који су углавном ограничени и лимитирани. Стога се фазе програмирања и буџетирања у реалном времену одвијају истовремено.

Кључна црта програмског буџета је у промени буџетског тежишта са ангажованих средстава на краткорочне и дугорочне резултате и постигнуте циљеве програма система одбране. Резултат фазе буџетирања јесте одговор на питање - *колико финансијских средстава је неопходно за реализацију циљева прве године програма?* Међутим, у оквиру досадашњих разматрања у току ове фазе настајали су проблеми, јер, још увек нису успостављени механизми за процену расхода и издатака за реализацију програма, пројеката и активности одбране. О искуствима из овог дела програмског буџетирања биће нешто више у наставку рада.

4.1. Анализа процене расхода и издатака по активностима, пројектима и програмима

Буџетирање представља „процес за систематско повезивање трошења фондова за остварење планираних циљева“, а буџет је „документ који садржи речи и цифре које изражавају намењене издатке за дате категорије и/или сврхе.“¹⁵⁹

Органи и институције који су задужени за прорачун буџетских прихода и расхода и за израду буџета у целини желе, у ствари, да обезбеде непосредну везу између онога шта буџет садржи и будућих догађаја. Тај законски плански документ је, према томе, израз намераваног понашања у периоду извршавања буџета.

Према *Правилнику о РРВИ у МО и ВС* буџетирање преставља исказивање финансијских средстава потребних за персоналне расходе, оперативне издатке и издатке за инвестиције у складу са прописима о одбрани и ВС, односно за извршење главних програма у току једне године.

¹⁵⁹ A.Schick., *The Road to PPB; Stages of Budget Reform*, PublicAdministration Review, str. 26.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Програми система одбране се раде за период од шест година. Финансијски план МО ради се за једну буџетску годину и то за прву годину програма, док буџет представља детаљан финансијски план по програмима, подпрограмима, пројектима и активностима.

Финансијски план Министарства је акт који садржи процену обима примања и издатака, укључујући примања и издатке из сопствених прихода у бруто износу за буџетску годину. Финансијски план МО доноси се у поступку, роковима и динамици прописаним Законом о буџетском систему.¹⁶⁰

Међутим, процена колико финансијских средстава је неопходно за реализацију програма, подпрограма, пројеката и активности нашег система одбране још увек није реална. Наиме, носиоци функција који су надлежни за израду критеријума и норматива за што тачнију и ефикаснију процену расхода и издатака програма, подпрограма, пројеката и активности по одређеним контима економске класификације, углавном, још увек нису завршили израду истих или их још увек нису објавили и дали на употребу.

Тако се дешава да за исту активност различити носиоци програма планирају различите износе финансијских средстава. Међутим, статус и положај носилаца функција, нису регулисани како треба, односно, на тај начин да приликом усаглашавања средстава нема већих проблема и да крајњи резултат буде оптималан. Јер, у складу са досадашњом нормативном регулативом носилаца функција могу само да координирају између програма, без неких већих овлашћења у вези са тим.

Постоје функције код којих је област планирања па самим тим и процена расхода и издатака за одређене активности уређена у тој мери, да приликом планирања активности из њихове надлежности, носиоци програма са потпуном тачношћу и великом прецизношћу планирају и процењују расходе и издатке у оквиру својих програма. У том правцу треба да иду и остале функције система одбране како би допринеле што реалнијем и рационалнијем управљању финансијским ресурсима одбране.

Доступност савремене информационе технологије требало би да у великој мери олакша анализе утрошка и такође процене по свим контима у наредном периоду. Значајно олакшање јесте средњорочно и дугорочно планирање које омогућује континуитет у планирању а такође и усмерава приоритете уколико су лимитима Министарства финансија опредељена средства мања од потребних.

Formatted: Font: Font color: Black

4.2. Анализа структуре програмског буџета система одбране

¹⁶⁰ Правилник о РРВИ у Министарству одбране и Војсци Србије, Министарство одбране 2008, стр. 27.

Правилником о РРВИ у МО и ВС дефинисани су начини приказивања програмског буџета одбране за шест година, колико и траје циклус програмског буџетирања одбране. С тим, да се сваке године, када се ради нови циклус програма ради и буџет за њега, то јест ажурира се постојећи, са нагласком на буџетску годину.

Обрасци за приказивање буџета су дефинисани и има их укупно четири, с тим, да су на три обрасца приказани финансијски подаци по годинама и расходима неопходним за реализацију програма, подпрограма, пројеката и активности у оквиру датог програма. Најважнији, П2 образац, представља приказ издатака и расхода програма, подпрограма, пројеката и активности по годинама. Као што је приказано, (Табела 12) у њему су повезане активности са трошковима али нема везе са контима економске класификације, што представља велики проблем при анализи реализације финансијског плана са оствареним резултатима. Тако да у постојећем моделу програмског буџетирања одбране још увек нису успостављени механизми за праћење реализације постигнутих резултата у односу са утрошене ресурсе.

Наиме, уколико би се на основу оваквог обрасца желела извршити анализа утрошка финансијских средстава ради предвиђања за наредни период то неби било могуће. Јер се финансијска средства планирају по контима економске класификације а тих података нема у нацеденом обрасцу.

Такође је недостатак овог обрасца тај што се услед недостатка финансијских средстава по неком од тражених конта економске класификације не може видети приликом извештавања уколико има довољно средстава по осталим контима. Тако да се дата активност или пројекат немогу реализовати а узрок није видљив на основу оваквог приказа података.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic

**Табела 12. Преглед укупних трошкова главног програма по програмима, пројектима и
активност**

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Centered, Indent: Left: -0,18 cm, First line: 0 cm, Right: 0,18 cm

Formatted: Left: 1,59 cm, Right: 3,07 cm

Развој модела програмског буџетирања за пот-Програма 117

02-03-00	СТРАТЕГИЈСКА ДОКУМЕНТА	Претходна	Текућа	Буџетска	Б1+1	Б1+2	Б1+3	Б1+4	Б1+5	Укупно за програмску линију, 2011-2016.
		година 2009.	година 2010.	година (Б1) 2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	
02-01-01-01	Стратегија националне безбедности Републике Србије	0	0	0	0	0	0	600	350	950
02-01-01-01-01	Иновирање Стратегије националне безбедности Републике Србије							250		250
02-01-01-01-02	Израда Стратегије националне безбедности Републике Србије							350		350
02-01-01-01-03	Штампана Стратегија националне безбедности Републике Србије								350	350
02-01-01-02	Синтеза одобрења Републике Србије	0	0	0	0	0	0	600	350	950
02-01-01-02-01	Иновирање Стратегије одобрења Републике Србије							250		250
02-01-01-02-02	Израда Стратегије одобрења Републике Србије							350		350
02-01-01-02-03	Штампана Стратегија одобрења Републике Србије								350	350

Извор: Образац П-2 из Правилника о РРВН у МО и ВС, 2010. година.

Табела 12. Преглед укупних трошкова главног програма по програмима, пројектима и активност

Formatted: Font: Italic
Formatted: Font: Italic
Formatted: Right
Formatted: Font: Italic
Formatted: Indent: Left: -0,18 cm, Right: 0,18 cm

Formatted: Left
Formatted: Russian

Formatted: Tab stops: 0,53 cm, Left + 24,87 cm, Left

Formatted: Font: Not Italic
Formatted: Right: -0,78 cm

Развој модела програмског буџетирања за потребе објеката

Page of 304

Formatted: Font: Italic
Formatted: Font: Italic
Formatted: Right
Formatted: Font: Italic
Formatted: Indent: Left: 0 cm, First line: 0 cm, Tab stops: 0,53 cm, Left + 24,87 cm, Left
Formatted: Russian

Извор: Образовни 2-и Правилника о РРБИ у МО и ВС, 2010. године

На обрасцу *Правилника о РРВИ*, Табела 13, приказани су расходи и издаци програма, пројеката и активности у оквиру једног од датих програма одбране. Међутим, као што је већ наведено нема везе између ова два обрасца и нису повезана конта економске класификације са расходима и издацима појединих активности. Наиме, активност са ознаком 02-01-01-02-02 у 2015. години кошта одбрану 350 хиљада динара. Када се то преведе у финансијски план то значи да треба планирати 150 хиљада динара по конту 4221- трошкови службених путовања у земљи, 100 хиљада динара по конту 4237- репрезентација и 150 хиљада динара по конту 4261- трошкови административног материјала.

Анализом података датих у Табели 13, у оквиру посматраног програма одбране у 2015. години по контима економске класификације, а, за реализацију претходно наведене активности у 2015. години планирано је много више финансијских средстава. Чињеница је да овај програм има и друге активности, пројекте и подпрограме у оквиру својих надлежности за чију су реализацију неопходна финансијска средства по анализираним контима.

Међутим, као што је већ истицано, у приказаној структури података, Табела 13 се не види колико средстава по одређеном конту економске класификације је намењено за финансирање одређене активности, као ни које активности су повезане са којим контима.

Стога је неопходно успоставити механизме који би регулисали тај проблем. Некада у ЈНА су постојали ови механизми и није било проблема да се успостави веза између планираних као и ангажованих финансијских средстава и датих задатака одбране. Тада су уместо садашњих активности одбране постојали задаци, и тачно се знало за који задатак је планирано по ком конту колико средстава и колико је реализовано. Значи, постојале су везе између циљева, то јест задатака и одобрених финансијских средстава. Наиме, ЈНА је имала на располагању војни контни план и то уређен у толикој мери, да се тачно знало да је на пример, за обуку у одређеној јединици и посматраној години планирано и реализовано толико финансијских средстава. Натурални показатељи су такође били прецизни и тачни, што данас није случај, на основу извештаја спроведених ревизија.

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Italic

Formatted: Right

Formatted: Font: Italic

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Not Italic

Табела 13. Преглед укупних трошкова програма по синтетичким контима

Formatted: Font: Italic
 Formatted: Font: Italic
 Formatted: Right
 Formatted: Font: Italic
 Formatted: Font: Not Italic

Синтетички конт	Претходна година	Текућа година	БГ	Г+1	Г+2	Г+3	Г+4	Г+5	Укупно за програмски период 2011-2016.
	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	
4161			54	100	100	50	50	00	350
4221	85	200	450	380	400	450	950	750	3.380
4222			200	320	452	597	757	933	2.599
4231		75							0
4232			199	700					8.99
4233	4	00	00	00	50	50	75	75	850
4234		50	950	60	71	83	96	11	1.172
4235	29	328							0
4237	165	180	705	55	40	90	100	65	1.55
4246	411	1.300	1.300	350	400	450	550	550	600
4252			350	00	50	00	50	00	850
4261			1.040	150	250	325	890	670	325
4263	200	150	200	00	00	00	50	00	250
4723			100	00	00	00	00	00	00
5122			1.100	000	00	50	50	200	100
Укупна трошкови	1.044	2.483	9.444	415	213	645	318	1.154	6.189

Извор: Образац П-2 из Правилника о РРВЈ у МО и ВС, 2010. година.

4.3. Анализа процеса израде финансијског плана система одбране

На основу *Упутства* министра надлежног за послове финансија за припрему *Нацрта буџета Републике Србије и Средњорочног плана и програма* (ако је неопходно и коригованих програма), Управа за буџет, Сектора за буџет и финансије МО припрема *Смернице за израду Финансијског плана система одбране*. Управа за буџет предлог *Смерница за израду Финансијског плана система одбране* доставља *Савету за планирање* (у даљем тексту: *Савет*) на усвајање.

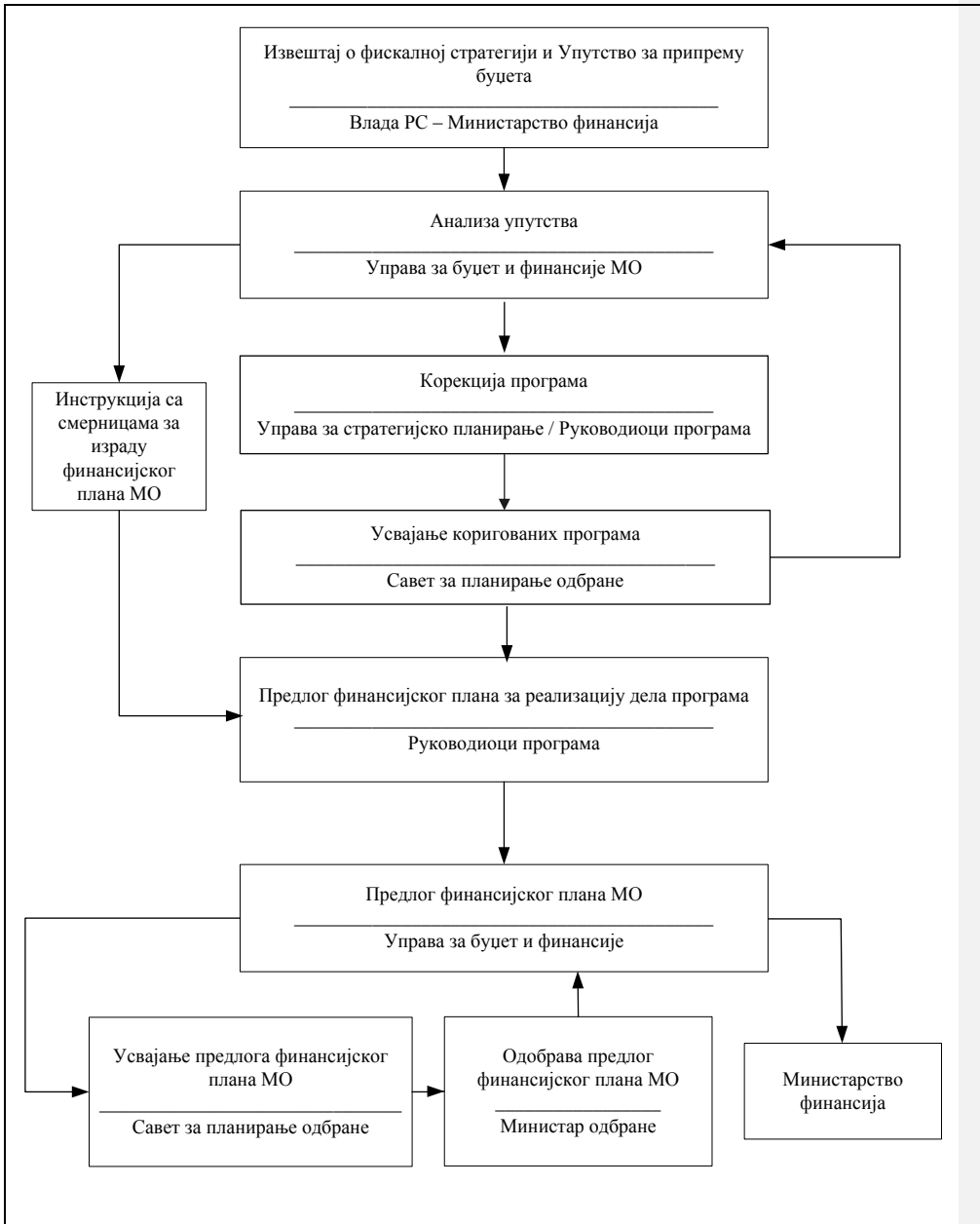
Као што је приказано на **Схеми 2**, након добијене сагласности, Управа за буџет, Смернице за израду Финансијског плана Министарства доставља руководиоцима програма и носиоцима функција у Министарству одбране и Војсци Србије, организује и координира рад, пружа стручну помоћ и доставља неопходне елементе за израду нацрта финансијских планова (смернице, закључке, критеријуме за исказивање расхода и издатака и сл.).

Управа за буџет обједињава нацрте финансијских планова програма, врши процену исказаних потреба и могућности и израђује предлог *Финансијског плана Министарства*.¹⁶¹ *Управа за буџет* је обавезна да у прописаним роковима обезбеди израду нацрта Финансијског плана система одбране и достави га Савету. Руководиоци програма су обавезни да *Управи за буџет* у прописаним роковима доставе нацрте финансијских планова. За организацију, отпочињање и спровођење поступка израде нацрта *Финансијског плана главног програма* одговоран је руководилац датог програма.

Управа за буџет, министру одбране доставља на усвајање предлог Финансијског плана Министарства, најкасније до 10. септембра текуће године. Предлог Финансијског плана Секретаријат МО доставља у писаном и електронском облику Министрству финансија, најкасније до 15. септембра текуће године.

¹⁶¹ Финансијски план МО доноси се за период од једне фискалне године и важи за годину за коју је донет, осим средстава обезбеђених у оквиру Националног инвестиционог плана која се планирају за једну или више година.

Схема 2. Поступак израде и доношења буџета



Извор: Кнежевић М., Буџетирање као фаза процеса РРВИ у Министарству одбране, Војно дело број 4, 2008. стр.95-110
Преузето: Министарство одбране Републике Србије, *Развој и вођење система планирања, програмирања, буџетирања и извршења*, студија, стр. 49

На основу Закона о буџету РС и одобрених апропријација, Управа за буџет израђује Финансијски план система одбране и доставља га министру одбране на одобрење, најкасније у року од 30 дана од дана ступања на снагу Закона о буџету РС. Финансијским планом система одбране исказују се његови приходи, примања, расходи и издаци за текућу буџетску годину по изворима финансирања и месту извршења.

Буџетски циклус видети у Табели 14.

Formatted: Font: Not Italic

Табела 14. Буџетски календар

Formatted: Font: Not Italic

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
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

Уколико се Законом о буџету РС за финансирање одбране одреде средства која се разликују од предложених, одлуку о прерасподели средстава доноси министар одбране, на предлог Савета.

Буџетски календар који је усвојен у оквиру Закона о буџетском систему РС није оптимала али је доста бољи од претходног. Један ов већих проблема јесте уколико

се на време не донесе Извештај о фискалној стратегији, као што се дешавало претходне две године, нарочито је то било изражено у току 2014. године. Одговорни буџетски корисници попут Министарства одбране тај проблем су превазилазили на тај начин што су на основу претходног донетог Извештаја припремали Предлог финансијског плана са 2015.годину. По узору на неких држава којима се буџетска година разликује од фискалне би значило много за наш буџетски систем који се налази у периоду увођења програмског буџетирања.

Програмским буџетирањем свака ставка буџета, нарочити трошкова, мора да буде оправдана доприносом у остваривању циљева. То значи да сваки програм одбране одговара за прорачуне трошкова по ставкама и економским класификацијама а у складу са законском и нормативном регулативом.

Програмски буџет унапређује и заокружује процес циљно орјентисаног планирања и значајно доприноси успешности и рационалности планирања буџетских прихода и расхода. Он представља операционализацију процеса стратегијског планирања, односно распоређивање потребних ресурса на остваривање конкретних краткорочних (до средњорочних) циљева утврђених у поступку оперативног планирања.

У односу на некадашњи начин планирања буџета, чије је основно тежиште на апропријацијама по економској класификацији, односно, планирање буџета по ставкама расхода, у жижи програмског буџета налазе се резултати који се остварују, односно циљеви који се постижу ангажовањем свих предвиђених ресурса (материјалних и људских). Дакле, *програмски буџет* је приступ, односно процес, чији је циљ успостављање везе између ангажованих ресурса и предложених, односно постигнутих резултата. Сви поступци и кораци у току процеса израде програмског буџета нашег система одбране у складу су са Законом о буџетском систему и нормативно – правном регулативом која ту област третира како у систему одбране тако и у држави. Има неких поступака у току овог процеса који су непотребни, попут усаглашавања Средњорочног плана и програма са Финансијским планом усвојеним Законом о буџету. Финансијски план је једногодишњи (краткорочни) план и бесмислено је средњорочни план усаглашавати са краткорочним, посебно у условима када се средњорочни план сваке године ревидира у складу са макроекономским пројекцијама Владе.

4.4. Проблеми приликом израде финансијског плана система одбране

Приликом израде предлога финансијског плана одбране поштујући правно-нормативу регулативу у РС углавном нема неких већих проблема у раду, сем учесталих кашњења *Министарства финансија* у изради и достављању *Упутства за израду буџета*, без кога овај процес не може ни да почне. На тај начин рок за израду *Предлога финансијског плана система одбране* се драстично скраћује. Осталим буџетским корисницима овакво кашњење не представља толики проблем као систему одбране због свих оних специфичности организације о којима је писано на почетку рада. Када је у питању постојећа регулатива система одбране која третира област планирања, програмирања, буџетирања и извршења, постоје извесне нелогичности у надлежностима и односима носилаца програма и носилаца функција у систему одбране, о чему је већ писано.

Конкретно, када носиоци програма планирају активности, пројекте и подпрограме из својих надлежности, они тада морају планирати и финансијска средства за њихову реализацију. Функције још увек нису уређене у том смислу да постоје нормативи и критеријуми, па да носилац програма зна колико га у посматраној години за дату активност следује одређених средстава, те да може да планира финансије за њихову реализацију. Има функција које су у овом смислу уређене и зна се тачно на који период професионалног приданика система одбране припада службена униформа, али, опет цене униформи се мењају и не могу са великом прецизношћу да се планирају набавке истих за дату годину.

Следећи не мање важан проблем, приликом израде финансијског плана система одбране јесте лимитираност и ограниченост средстава. Али, толика лимитираност да се само може финансијски одржавање способности система одбране, а, да се о њиховом развоју не може ни размишљати. Лимитираност средстава намеће, наиме, хтело се то или не, прихватање другачијег, у основи економског становишта, које се карактерише:

- потребом за најбољим искоришћењем средстава са којима се располаже за одређене намене;
- утицајем последица донетих одлука у садашњости на квалитет развоја у будућности;

- неопходношћу да се буде ефикасан, што одговара бризи да се утврђени циљеви остваре са адекватним реално расположивим средствима и
- обавезом да се законито располаже и перманентно контролише утрошак средстава за остваривање планираних потреба.

Инфлација, као изражен проблем у држави у претходном периоду, због честог раста цена на мало, утицала је тако да је веома тешко било планирати финансијска средства за средњорочни а посебно дугорочни период. Проблема има и сада али мање. Ипак је, позитивно то, што је започео процес увођења програмског буџетирања и што је систем одбране пионир у Републици Србији у озбиљности увођења и развоја овог процеса. Такође је значајно и то, што су управљачке структуре система одбране свесне проблема који су настали након увођења постојећег модела програмског буџетирања у систем одбране и раде на његовом усавршавању и његовој оптимизацији. Међутим, организациони концепт структуре програма система одбране са надлежностима носилаца функција и програма представља главни проблем и/или извор проблема па је усавршавање и оптимизација таквог модела донекле узалудно расипање енергије. Развој новог модела би можда било ефикасније решење и с тога ће трећи део рада бити посвећен развоју новог концепта и структуре модела програмског буџетирања издатака и потреба система одбране.

5. Анализа извршења као последње фазе модела програмског буџета

Formatted: Font: Bold

Извршење представља стални процес реализације финансијских планова програма одбране. Планирање и извршење, као прва и последња фаза програмског буџетирања су стални процеси за разлику од програмирања и буџетирања који се одвијају периодично и циклично, у складу са календаром активности *Правилника о РРВИ у МО и ВС*.

Процес извршења програмског буџета одвија се реализацијом планираних природних потреба путем ангажовања распоређених буџетских средстава и стварајући обавезе за исплату, као и исплатом створених обавеза односно коначном потрошњом буџетских средстава према годишњем плану.

Ако се посматра шире, извршење подразумева реализацију активности, пројеката и подпрограма у оквиру датог програма. Значи, не прати се само извршење финансијског плана по контима економске класификације већ по активностима. Јер,

реализација било које активности, самосталне или у оквиру неког пројекта, захтева одређени трошак, тако да без свеобухватног праћења извршења нема тачне и потпуне информације о реализацији дефинисаних циљева програма.

5.1. Анализа извршења програмског буџета

Фаза извршења у оквиру процеса програмског буџетирања, представља динамичан процес који прожима све три претходне фазе овог процеса. Веома је важно навести да се као крајњи резултат фазе извршења, добија одговор на питање *да ли достижемо постављене циљеве?* Такође је тај резултат и императив савременог циљно оријентисаног планирања.

Праћење извршења је процес којим се врши надзор и контрола спровођења планова, програма и финансијског плана ради достизања очекиваних резултата и остваривање циљева. Анализом извршења планова, програма и финансијског плана утврђује се степен остваривања циљева, одступања, узроци и предлажу корективне мере.

Корективним мерама обезбеђује се доследна реализација планова, програма и финансијског плана.¹⁶² Корекцију планова, програма и финансијског плана врши надлежан орган у случају промене ситуације или када није могуће њихово извршење.

Фаза извршења се посматра кроз извршење планова и програма. Међутим, праћењем извршења финансијског плана прати се и реализација активности, пројеката и подпрограма, за чију реализацију су неопходна финансијска средства, тако да је посебно анализиран у овом делу рада.

а) Анализа извршења планова и програма

Интегрисан процес планирања (повезаност планова различитог нивоа) и њиховог извршавања приказан је шематски на **Слици 17**. Оптимално управљање извршењем задатака у планираној динамици тражи постојање повратне везе која обезбеђује благовремене и тачне информације о функционисању процеса програмског буџетирања.

Без обзира на реалност процене планских претпоставки и ригорозност предузимања поступака у односу на планску регулативу, нормално је очекивати

¹⁶² Ковач, М., Стојковић, Д., *Стратегијско планирање одбране*, Војно издавачки завод, стр.469.

извесне разлике и одступања између планираних и стварно реализованих задатака. Да би се настале разлике између стварног и планираног стања свеле на минимум неопходно је успоставити механизме за успешно организовано прикупљање и пренос података о стварном стању, утврђивање разлике између стварног и планираног стања, као и ефикасно функционисање корективних чинилаца који подразумевају додатне акције у циљу свођења одступања стварног у односу на планирано стање на минимум.

Слика 17. Извршење планова система одбране



Извор: Јоксимовић С. и Кнежевић М., Програмско буџетирање као модел управљања ресурсима одбране, стр.3

Преузето: Чубра, Н., Планирање развоја оружаних снага, стр. 93.

Разлика између планираног и стварног стања може да настане као последица недостатка података, самим тим лоших процена и у крајњем неадекватних планова.

Осим тога она може да настане као последица неефикасне организације или осцилација утицајних фактора из окружења.

Праћењем реализације годишњег плана применом рачунарске технике или других стандардних поступака, утврђују се варијанте могућих интервенција, којима ће се могуће девијације довести у дозвољене границе одступања. Избором једне од могућих варијанти корекције наставља се ток информација у повратној вези, све док се систем не доведе у равнотежу.

Схватања да се једном израђен план без обзира на његов временски домет и стабилност утицајних фактора, мора извршити управо тако како је утврђен, јесте статичко схватање функције планирања. То схватање иде понекад толико далеко, да негира потребу планирања, ако план није могуће реализовати у полазној варијанти. Међутим, планирање треба схватити као функцију у континуитету сагледавања начина извршења задатака, а у вези са тим и потребу репланирања зависно од стварних услова који се прате преко повратних информација.

У постојећем систему РРВИ у МО и ВС још увек не постоје успостављени механизми за праћење извршења усвојених активности и пројеката у оквиру подпрограма или програма. На пример, праћењем извршења активности и пројеката на нивоу подпрограма уколико није одобрен планиран износ финансијских средстава због недостатка истих, углавном већина извештава да су активности реализоване иако је посајао недостатак средстава. Вероватно није било добро планирање или су пребачена средства са другог пројекта али узрок је свакако не постојање механизма за процену трошкова.

b) Анализа извршења финансијског плана

Извршење финансијског плана представља веома важан процес у финансијском пословању. Према једном схватању оно подразумева трошење средстава за одређене потребе и намене. Друго, прихватљивије схватање под извршењем финансијског плана подразумева, поред трошења средстава и наплаћивање прихода током године.

Основни циљ извршења финансијског плана јесте финансирање одобрених активности, пројеката и подпрограма садржаних у усвојеним програмима. Специфичност управљања извршењем финансијског плана Министарства одбране, на тај начин и финансијских планова програма, огледа се у томе да се ограничења

наметнута од стране Министарства финансија попут апропријација и квота морају „поклапати“ са динамиком извршења. Са друге стране, динамика извршења зависи од низа специфичности условљених *Законом о јавним набавкама*, *Законом о буџетском систему* и другим законским ограничењима, али и од активности самих чинилаца извршења.

Извршавањем финансијских планова организациона јединица МО надлежна за буџет и финансије је дужна да одржава ликвидност готовинских токова средстава МО, у складу са овлашћењима за располагање финансијским средствима.

За праћење и евидентирање реализације средстава по усвојеним програмима, подпрограмима, пројектима и активностима надлежна је организациона јединица МО за рачуноводство. Евиденција треба да садржи назив корисника средстава који реализује активност или пројекат у оквиру програма, шифру носиоца извршења, назив датог програма и пројекта са ознаком, планирана средства за спровођење и степен реализације.

5.2. Анализа рада носиоца извршења програмског буџета и носиоца функција

Потреба за реализацијом програма или пројекта као што је развој неког средства ратне технике може постојати у више организационих јединица, или у само једној, и, без обзира на то, колико организационих јединица учествује у његовој реализацији, утврђује се носилац извршења датог програма или пројекта.

Носиоци извршења програма одбране а у оквиру њих подпрограма, пројектата и активности дефинишу се приликом планирања истих. Како се програми састоје из описног и табеларног дела, у овом другом делу дат је Образац 6, **Табела 15**. Попуњавањем овог обрасца програма, колона обојена у плаво, дефинишу се и носиоци извршења сваког дела програмског буџета.

Међутим, непосредно по увођењу првог модела РРВИ у систем одбране министар одбране донео је *Одлуку о носиоцима главних програма и носиоцима функција у МО и ВС*¹⁶³, којом је утврђено 46 функција, од чега су 33 организационе јединице одрђене као носиоци функција. Са друге стране, *Одлуком министра одбране*

¹⁶³ Пов.бр. 110-31 од 17.07.2009. год.

Развој модела програмског буџетирања за потребе објавне

Formatted: Right
Formatted: Russian
Formatted: Font: Not Italic

Табела 15. Преглед главног програма са припадајућим програмима, пројектима и активностима

Ознака	Програм, Пројекат, Активност	Ниво приоритета		Позиција извршења	Времени период потребан за извршење	Очекивани резултати	Показатељ и	Извори провере	Претпоставке и ризици
		Абсоlut.	Релатив.						
02-14 ПРОГРАМ	Изда и праћење имплементације стратегијских докумената	1		СПО	1.1.2010 - 31.12.2015 71 мес	Усвојена стратегијска документа	Одлуке	Извештаји анализе, СТ	Претпоставка: политичка стабилност Ризик: Не постојање политичког консензуса и промене у друштву
02-14-01 Пројекат	Стратегија националне безбедности	1	1	СПО	3.1.2012 - 31.12.2015 47 мес	Усвојена СНБ	Одлука Скупштине	СТ	Претпоставка: Усвојена СНБ Ризик: Не постојање политичког консензуса
02-14-01-01 Активност	Анализа стратегијског окружења	1	1	СПО	3.1.2012 - 29.6.2012 5 мес	Извршена анализа стратегијског окружења	Одлука о анализи	Извештај о анализи	Претпоставка: политичка стабилност Ризик: Не постојање политичког консензуса и промене у друштву
02-14-01-02 Активност	Анализа друштвених чинилаца	1	1	СПО	2.7.2012 - 31.12.2012 5 мес	Извршена анализа друштвених чинилаца	Одлука о анализи	Извештај о анализи	Претпоставка: политичка стабилност Ризик: Не постојање политичког консензуса и промене у друштву
02-14-01-03 Активност	Рад интерресорног тима на конципирању текста СНБ	1	1	Влада	1.1.2013 - 28.6.2013 5 мес	Конципиран текст СНБ	Нацрт СНБ	Одлука о закључивању јавне расправе	Претпоставка: политичка стабилност Ризик: Не постојање политичког консензуса и промене у друштву
02-14-01-04 Активност	Јавна расправа и усвајање	1	1	МО	1.7.2013 - 31.12.2013 5 мес	Усвојена СНБ	Одлука Скупштине	СТ	Претпоставка: политичка стабилност Ризик: Не постојање политичког консензуса и промене у друштву
02-14-01-05 Активност	Анализа чинилаца СНБ и утврђивање потребе за корекцију истих	1	1	СПО	1.1.2015 - 31.12.2015 11 мес	Извршена анализа СНБ и утврђене потребе за корекцију истих	Одлука о анализи	Извештај о анализи	Претпоставка: политичка стабилност Ризик: Не постојање политичког консензуса и промене у друштву

Извор: Попуњен Образац 6 из Правилника о РРВ1 у МО и ВС.

о поступку припреме и извршења финансијског плана у МО и ВС¹⁶⁴ одређена конта из Контног плана за буџетски систем Републике Србије додељена су за 18 носиоца функција.

У то време није било могуће пронаћи одговор на питање: Како са толиким бројем носилаца функција али и тадшњих главних програма координирати процесе у оквиру извршења и реализације пројеката и подпрограма? Тако да су у току прве измене Правилника о РРВИ створени услови за измене и претходно наведених одлука о носиоцима функција и носиоцима конта. *Смерницама за израду Средњорочног плана и програма развоја система одбране у периоду од 2011. до 2016. године* утврђено је било да се раде следећи средорочни планови носилаца функција:

1. Средњорочни план научноистраживачке делатности – носилац за израду је Управа за стратегијско планирање СПО МО као носилац те функције. Највећи проблеми настају приликом реализације овог плана јер се за његову реализацију планирају конта 4246 и 4265. На ВМА по конту 4246 плаћају уништавање медицинског отпада што им је приоритет а за услуге развоја науке остане јако мало финансијских средстава или готово ништа.

2. Средњорочни план организационо-мобилизацијских промена – надлежна за његову израду је Управа за организацију СПО МО. Како носилац ове функције нема у надлежности конта економске класификације углавном нема директне везе приликом његовог извршења финансија и степена реализације. Индиректно недостатак финансијских средстава на нивоу система одбране утиче на степен његове реализације. Поснато је да се организацијско-мобилизацијске промене већ пар година уназад одлажу баш због ефеката економске кризе.

3. Средњорочни план међународне сарадње у области одбране и војне сарадње – израђује али и реализује Управа за међународну војну сарадњу СПО МО. Ово је један од веома ретких случајева да је носилац функције једини надлежан за извршење финансијских средстава одобрених по овом конту 4222. Показало се као добро са позиције праћења извршења и контроле истог али приликом већих промена из окружења попут новог Закона о јавним набавкама настало је уско грло у Сектору за политику одбране приликом набавки авио карата за реализацију службених путовања у иностранство. Такође израда наређења за та службена путовања углавном касни па се финансијска средства не обезбеде у облику аконтација тако да лица која путују финансирају та путовања и слично.

¹⁶⁴ Инт.бр. 969-4 од 14.07.2009. год.

4. Средњорочни план управљања кадровима – носилац функције је Управа за кадрове СЛР МО. Велики део финансијских средстава овај носилац функције задржава код себе да се реализује централизовано а један мали део распоређује по програмским активностима у систему одбране. Успостављено је каријерно усавршавање и пирамида напредовања једино је ствар управљачких структура колико се реално поштују успостављени критеријуми.

5. Средњорочни план школовања и усавршавања – израђује Управа за кадрове као носилац те функције. Извршава се највећим делом у Универзитету одбране и мањи део на високошколским установама у нашој држави али и у иностранству. Добра је одлука да се претходни средњорочни план и овај раде у истој организационој јединици система одбране јер су међусобно условљени. Финансијска средства за реализацију овог плана се додељују Универзитету одбране за потребе школовања и образовања кадра на њему а остатак задржава носилац функције за покриће трошкова школовања и усавршавања како у земљи тако и у иностранству. Програмске активности у систему одбране добијају средства само за стручне семинаре и научне скупове.

6. Средњорочни план војне, радне и материјалне обавезе – израђује Управа за обавезе одбране али се реализује на нивоу државе тако да би његово доношење требало препустити Народној скупштини а не нашем министарству које нема потребне надлежности.

7. Средњорочни план опремања система одбране – носилац функције Управа за снабдевање СМР израђује и реализује овај план у сарадњи са организационим јединицама система одбране. Потпуна централизација приликом извршења овог плана доприноси ефикаснијој и рационалнијој употреби расположивих средстава. Негативна страна оваквог начина израде и извршења плана јесте слаба моћ или никаква осталих организационих јединица система одбране.

8. Средњорочни план одржавања наоружања и војне опреме – израђује J-5 ГШ ВС а реализује се делом централизовано у наведеној управи и по логистичким батаљонима ВС и МО. На основу досадашњег искуства недостатак финансијских средстава је главни проблем приликом реализације овог плана.

9. Средњорочни план опште логистике и заштите ресурса одбране – израђује носилац функције Управа за општу логистику СМР. Највећи део плана извршава се централизовано док је мањи део додељен логистичким батаљонима МО и ВС на извршење у складу са Одлуком о овлашћењима. Као и за претходни средњорочни план недостатак финансијских средстава представља главни недостатак приликом његовог извршења.

10. Средњорочни план здравственог обезбеђења – носилац функције војног здравства Управа за здравство МО израђује и делом реализује овај план. Део ове функције који

извршава Фонд за здравствено осигурање војних осигураника извршава преостали део овог плана.

11. Средњорочни план инфраструктуре – израђује и реализује Управа за инфраструктуру. Овај план носиоца функције се у потпуности уклапа у савремене трендове у области јавних финансија у Републици Србији.

12. Средњорочни план финансирања Министарства одбране – израђује Управа за буџет СБФ за систем одбране у целини. Недостатке за израду овог плана проузрокују недовољни макроекономски показатељи што је последица нестабилне економске ситуације у држави.

13. Средњорочни план односа са јавношћу – израђује и реализује у потпуности Управа за односе с јавношћу.

14. Средњорочни план телекомуникационог и информатичког обезбеђења - израђује и углавном реализује Управа за телекомуникације ГШ ВС. Део средстава распоређује се организационим јединицама МОи ВС на извршење.

15. Средњорочни план обуке – израђује и реализује у целости Управа за обуку ГШ ВС.

Значи, у том периоду, а у смислу броја носилаца извршења функција и тадашњих главних програма у систему одбране, у организационо-структурном смислу, може се закључити:

- у систему одбране било је утврђено 46 функција, од којих су одређена 33 носиоца функција којима је додељено 54 конта;
- од 46 функција, или 33 носиоца функција, њих 20 имало је обавезу да израђују средњорочне планове развоја;
- у систему је било утврђено 13 главних програма и исто толико њихових носилаца извршења.

Превелики број носилаца функција оптерећивало је и компликовало процес израде а самим тим и примене модела програмског буџетирања. надлежности нема планирања нити расподеле финансијских средстава. Укидањем статуса датих носилаца функције у значајној поједностављен је процес извршења програмског буџета.

Оптимизацијом процеса извршења модела програмског буџета у систему одбране смањен је број носилаца функција и број носилаца конта. Редефинисане су надлежности носилаца функција и носилаца коната, смањен број беспотребних улога, али, још увек није у потпуности решен на најбољи могућ начин однос носилаца функција и носилаца програма.

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Russian

Formatted: Right

5.3. Модел извршења програмског буџета система одбране

Formatted: Bullets and Numbering

Процес извршења програмског буџета система одбране функционише у зависности од услова у окружењу. Уколико су утицаји и промене окружења такви да су једнаки са планираним, извршење финансијског плана функционише готово идеално. Утицаји и промене из окружења постоје и то углавном непланирани и долази до одступања у извршењу финансијског плана.¹⁶⁵ При томе, зависно од узрока евентуалне разлике између стварног и планираног стања извршења финансијског плана система одбране, доносиоци одлука могу да предузму акције у два правца, **Схема 3:**

Formatted: Font: Not Italic

1. уколико се оцени да су узроци разлика у извршавању програмског буџета последица нереалног планирања, или се оцени да је поступак за покретање ребаланса буџета Р.С. немогућ, то јест да не постоје услови за ребаланс услед недостатка буџетских прихода који не могу да се обезбеде додатним порезима, царинама, таксама и другим инструментима – одлучује се да се приступи усклађивању годишњег плана потреба и расхода одбране са расположивим буџетским средствима или
2. уколико услед дешавања на тржишту дође до инфлације цена или слично што има за последицу немогућност финансирања свих планираних активности, пројеката и програма – одлучује се, да се покрене поступак за ребаланс буџета Р.С.

У првом од наведених случајева, који се најчешће и догађа, усклађивање са расположивим средствима је једино могуће, путем избора приоритета, тако да се извршењем финансијског плана финансирају само оне активности, пројекти и програми којима се обезбеђује функционисање система одбране у правцу одржавања постојећих способности система одбране.¹⁶⁶

Уколико се ипак створе услови за ребаланс буџета Р.С. и уколико се донесе *Закон о измени Закона о буџету* поступак израде *Финансијског плана МО* се понавља као на **Схеми 3.**

Formatted: Font: Not Italic

Настале промене у било ком од наведених случајева повратно утичу на извршење *Средњорочног плана и програма развоја система одбране* односно на одговарајуће програме, ~~подпрограме,~~ пројекте и активности, ~~на и на реализацију~~

¹⁶⁵ Кнежевић М., Тешановић Б. и Трандафиловић С., *Праћење извршења расхода по утврђеним циљевима и програмима*, стр.147-152.

¹⁶⁶ Кнежевић М., Тешановић Б. и Трандафиловић С., *Праћење извршења расхода по утврђеним циљевима и програмима*, стр.147-152.

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Russian

Formatted: Right

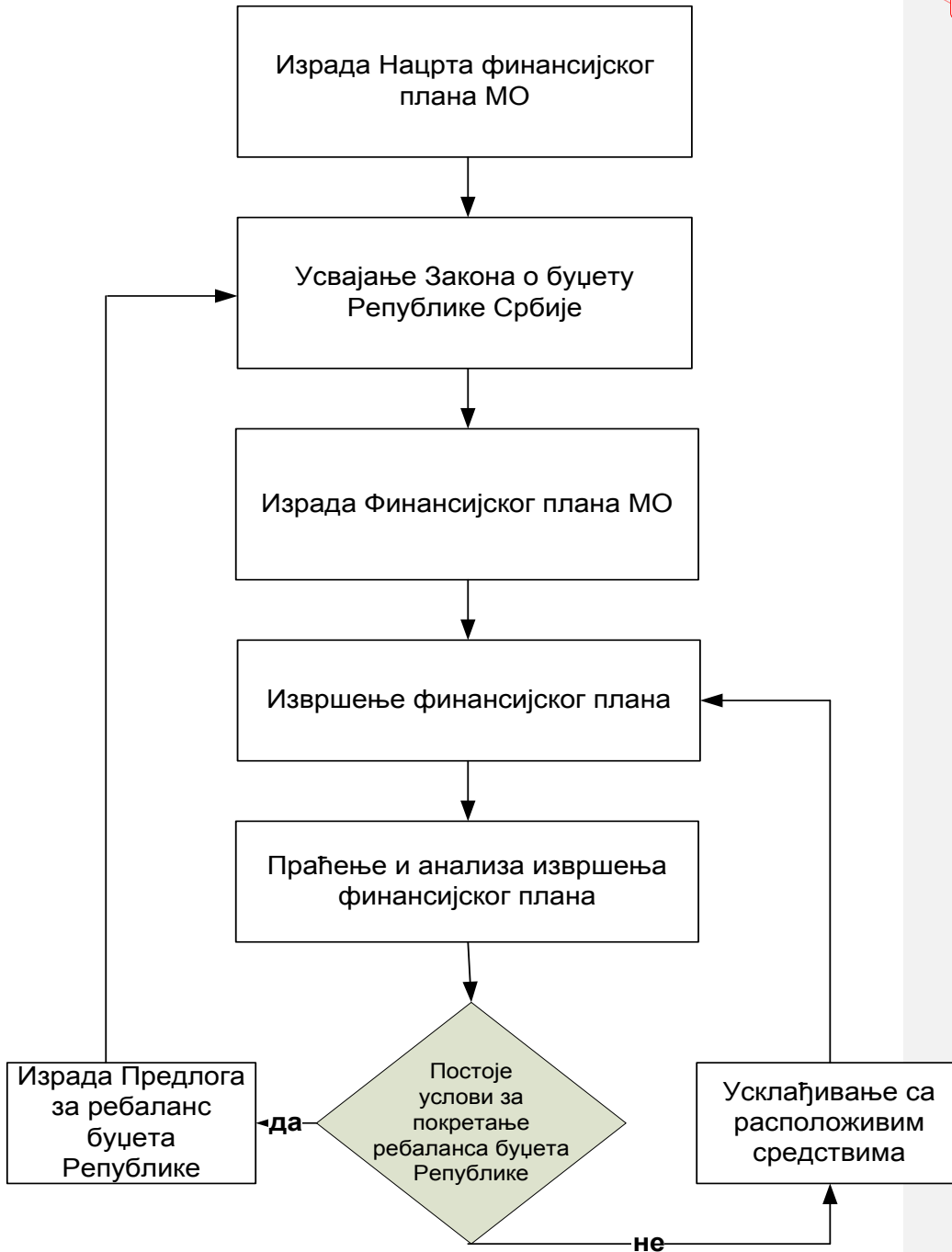
~~Дугорочног плана развоја система одбране РС. С тога, приликом наредног циклуса израде Средњорочног плана и програма развоја система одбране, таква одступања треба кориговати, учинити све да се евентуалне недоследности у извршењу планираних активности, пројеката и програма исправе, тако да се извршење Дугорочног плана развоја система одбране РС не доводи у питање.~~

Formatted: Left, Indent: First line: 0 cm

Formatted: Left, Indent: First line: 0 cm

Formatted: Justified, Right: 0,05 cm

Схема 3. Процес праћења извршења финансијског плана Министарства одбране



Извор: Израдио доторанд на основу Закона о буџетском систему Републике Србије

5.4. Анализа извршења програмског буџета

По правилу, анализом извршења планова, програма, пројеката и активности утврђује се степен остваривања циљева, одступања, узроци и предлажу корективне мере. Корективним мерама се обезбеђује доследна реализација планова, програма, пројеката и активности. Корекцију планова, програма и финансијског плана предлажу носиоци израде у случају промене ситуације.

У складу са нормативно-правном регулативом анализе извршења планова, програма и финансијског плана раде се квартално (тримесечна, шестомесечна, деветомесечна и годишња). 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 комплетна.

Прва годишња анализа реализације програмског буџета рађена је за 2010. годину. Као што је већ напоменуто анализом извршења финансијског плана одбране не може се уопште стећи увид у то, колико је активности, пројеката и програма реализовано а нарочито који циљеви су достигнути. У Табели 16, дат је приказ одобрених и реализованих средстава за 2010. годину по главним програмима и утврђеним категоријама трошкова система одбране. Приказана су у првој колони Табеле одобрена средства у оквиру *Средњорочног плана и програма развоја система одбране од 2010. до 2015. године*, за 2010. годину, затим одобрена средства по основу *Решења о финансирању одбране РС* за 2010. годину из марта исте године као и одобрена средства по основу *Решења о финансирању одбране РС* за 2010. годину из децембра дате године, након ребаланса буџета. Затим је приказана реализација у номиналном износу, као и процентуално у односу на последњу измену *Решења о финансирању одбране РС*.

Табела 16. Анализа одобрених и реализованих финансијских средстава по главним програмима у 2010. години

ОПИС	ОДОБРЕНО					РЕАЛИЗОВАНО	
	СПП - 2010. година	Решење о финансирању из марта 2010.год	%	Решење о финансирању у 2010.год., након ребаланса	%	ИЗНОС	%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	Централна администрација						
Персонални трошкови	1.927.000	1.018.000	52,83%	27.401.000	1421,95%	27.399.601	99,99%
Оперативни трошкови	518.366.000	620.757.000	119,75%	1.365.825.000	263,49%	1.364.819.414	99,93%
Трошкови инвестиција	1.733.000	29.278.000	1689,44%	6.830.000	394,11%	6.829.996	100,00%
УКУПНО:	522.026.000	651.053.000	124,72%	1.400.056.000	268,20%	1.399.049.011	99,93%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	Политика одбране						
Персонални трошкови	1.005.000	818.000	81,39%	867.000	86,27%	866.865	99,98%
Оперативни трошкови	63.957.000	77.267.000	120,81%	80.559.000	125,96%	80.554.728	99,99%
Трошкови инвестиција	1.555.000	9.018.000	579,94%	7.708.000	495,69%	7.707.668	100,00%
УКУПНО:	66.517.000	87.103.000	130,95%	89.134.000	134,00%	89.129.261	99,99%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	Људски ресурси						
Персонални трошкови	54.586.137.000	52.072.667.000	95,40%	52.747.637.000	96,63%	52.745.775.439	100,00%
Оперативни трошкови	1.681.942.000	1.102.333.000	65,54%	1.249.776.000	74,31%	1.249.758.434	100,00%
Трошкови инвестиција	812.186.000	372.846.000	45,91%	402.518.000	49,56%	402.502.577	100,00%
УКУПНО:	57.080.265.000	53.547.846.000	93,81%	54.399.931.000	95,30%	54.398.036.450	100,00%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	Материјални ресурси						
Персонални трошкови	19.477.000	4.310.000	22,13%	7.845.000	40,28%	7.844.586	99,99%
Оперативни трошкови	2.488.156.000	2.485.260.000	99,88%	2.210.117.000	88,83%	2.210.090.538	100,00%
Трошкови инвестиција	995.090.000	576.404.000	57,92%	380.856.000	38,27%	380.822.899	99,99%
УКУПНО:	3.502.723.000	3.065.974.000	87,53%	2.598.818.000	74,19%	2.598.758.023	100,00%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	Генералштаб						
Персонални трошкови	35.750.000	51.466.000	143,96%	5.424.000	15,17%	5.426.346	100,04%
Оперативни трошкови	2.609.108.000	1.787.399.000	68,51%	1.814.567.000	69,55%	1.814.606.239	100,00%
Трошкови инвестиција	2.159.451.000	3.400.164.000	157,46%	2.023.970.000	93,73%	2.023.969.385	100,00%
УКУПНО:	4.804.309.000	5.239.029.000	109,05%	3.843.961.000	80,01%	3.844.001.970	100,00%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	Копнена војска						
Персонални	33.689.000	7.320.000	21,73%	7.400.000	21,97%	7.398.598	99,98%

трошкови							
Оперативни трошкови	2.049.872.000	1.895.756.000	92,48%	2.202.517.000	107,45%	2.202.486.000	100,00%
Трошкови инвестиција	1.906.030.000	943.494.000	49,50%	799.388.000	41,94%	801.928.070	100,32%
УКУПНО:	3.989.591.000	2.846.570.000	71,35%	3.009.305.000	75,43%	3.011.812.668	100,08%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	Ваздухопловство и против-ваздухопловна одбрана						
Персонални трошкови	22.763.000	16.159.000	70,99%	3.971.000	17,44%	3.970.922	100,00%
Оперативни трошкови	1.702.492.000	777.831.000	45,69%	685.161.000	40,24%	685.184.029	100,00%
Трошкови инвестиција	898.417.000	274.609.000	30,57%	196.552.000	21,88%	196.545.395	100,00%
УКУПНО:	2.623.672.000	1.068.599.000	40,73%	885.684.000	33,76%	885.700.346	100,00%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	Команда за обуку						
Персонални трошкови	8.270.000	2.184.000	26,41%	2.374.000	28,71%	2.372.786	99,95%
Оперативни трошкови	2.090.136.000	786.180.000	37,61%	706.250.000	33,79%	706.209.749	99,99%
Трошкови инвестиција	524.122.000	67.623.000	12,90%	114.899.000	21,92%	112.402.669	97,83%
УКУПНО:	2.622.528.000	855.987.000	32,64%	823.523.000	31,40%	820.985.204	99,69%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	Инспекторат одбране						
Персонални трошкови	120.000	120.000	100,00%	270.000	225,00%	334.076	98,84%
Оперативни трошкови	8.806.000	10.499.000	119,23%	10.499.000	119,23%	7.807.544	100,02%
Трошкови инвестиција	7.254.000	7.254.000	100,00%	7.254.000	100,00%	7.249.808	100,00%
УКУПНО:	16.180.000	17.873.000	110,46%	18.023.000	111,39%	15.391.428	99,98%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	ВБА						
Персонални трошкови	340.000	340.000	100,00%	340.000	100,00%	659.495	99,92%
Оперативни трошкови	28.960.000	28.960.000	100,00%	28.960.000	100,00%	27.048.931	99,99%
Трошкови инвестиција	70.700.000	70.700.000	100,00%	206.100.000	291,51%	204.998.226	100,00%
УКУПНО:	100.000.000	100.000.000	100,00%	235.400.000	235,40%	232.706.652	100,00%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	ВОА						
Персонални трошкови	10.908.000	13.299.000	121,92%	13.299.000	121,92%	11.932.396	99,69%
Оперативни трошкови	104.672.000	108.746.000	103,89%	132.231.000	126,33%	129.950.485	99,91%
Трошкови инвестиција	23.094.000	22.955.000	99,40%	28.955.000	125,38%	28.330.240	99,99%
УКУПНО:	138.674.000	145.000.000	104,56%	174.485.000	125,82%	170.213.121	99,91%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	Цивилна заштита и служба осматрања и обавештавања						
Персонални	1.612.000	562.000	34,86%	39.000	2,42%	37.963	97,34%

трошкови							
Оперативни трошкови	53.644.000	38.394.000	71,57%	25.835.000	48,16%	25.868.395	100,13%
Трошкови инвестиција	10.541.000	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
УКУПНО:	65.797.000	38.956.000	59,21%	25.874.000	39,32%	25.906.358	100,13%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	Финансије						
Персонални трошкови	705.000	249.000	35,32%	300.000	42,55%	298.655	99,55%
Оперативни трошкови	26.643.000	134.398.000	504,44%	52.568.000	197,31%	52.552.258	99,97%
Трошкови инвестиција	60.642.000	241.363.000	398,01%	19.842.000	32,72%	19.841.998	100,00%
УКУПНО:	87.990.000	376.010.000	427,33%	72.710.000	82,63%	72.692.911	99,98%
ГЛАВНИ ПРОГРАМ	Министарство одбране						
Персонални трошкови	54.722.703.000	52.170.512.000	95,34%	52.828.994.000	96,54%	52.827.084.631	100,00%
Оперативни трошкови	13.426.754.000	9.853.780.000	73,39%	10.593.085.000	78,90%	10.591.917.944	100,00%
Трошкови инвестиција	7.470.815.000	6.015.708.000	80,52%	4.393.144.000	58,80%	4.387.271.895	99,90%
УКУПНО:	75.620.272.000	68.040.000.000	89,98%	67.815.223.000	89,68%	67.806.274.470	100,00%

Извор: Израдио доторанд на основу података из Управе за стратегијско планирање СПО МО

На основу расположивих финансијских података може се закључити да су за 2010. годину одобрена од стране државе, за финансирање програма, пројеката и активности система одбране знатно мања средства од утврђених у *Средњорочном плану и програму развоја система одбране* од 2010. до 2015. године, за дату годину. Из чега произилази да су се одређени програми, пројекти и активности из 2010. године репрограмирали у 2011. годину. Међутим, који програми, пројекти и активности су репрограмирани у наредну буџетску годину и који циљеви система одбране нису реализовани из анализе реализације финансијских средстава се не види.

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.

Напредак је ипак постигнут, јер, је реализација финансијског плана по контима економске класификације у односу на планирано и одобрено приближно 100%. Ово значи, да је планирано у складу са принципима и начелима концепта програмског буџетирања. Поређење са 2009. годином није релевантно јер је на крају

исте био ребаланс буџета Републике Србије и сва неутрошена финансијска средства система одбране су преусмерена другим корисницима буџетских средстава, тако да је реализација плана такође била приближно 100%. Али, у 2008. и 2007. години, иако, је било недовољно средстава за развој на располагању систему одбране, апсурдно очекиваном, и реализација средстава намењених за инвестиције је била јако ниска и испод свих очекивања. Да ли је то парадокс, или резултат тога, што су била недовољна средства за инвестиције у борбена средства која су веома скупа, па у недостатку алтернатива, одустало се од реализације истих уопште. Јер, је проценат реализације за издатке у инвестицијама био једноцифрен у 2008. и 2007. години. Наравно, увођење програмског буџетирања имало је за сврху превазилажење оваквих проблема, што је до сада и учињено, као што се и види из реализације финансијског плана система одбране у 2010. години, (Табела 17).

Анализирајући податке из Табеле 17, за период од 2009. до 2011. године, структурираним по новим програмима система одбране, може се закључити да програм *Централна администрација и подршка* има на располагању највећи део финансијских средстава. Наиме, овај програм у организационом саставу располаже средствима за финансирање подпрограма, пројеката и активности Кабинета министра одбране, Сектора за политику одбране, Сектора за буџет и финансије, Секретаријата МО, Сектора за људске ресурсе, Сектора за материјалне ресурсе, Универзитета одбране, Управе за војно здравство, Управе за односе с јавношћу и Интерне ревизије. Посматрајући трошкове, овај програм располаже средствима за финансирање персоналних расхода, јер је Управа за кадрове, Сектора за људске ресурсе надлежна за планирање и извршење ове категорије трошкова. Како су персонални расходи углавном из искуства до сада били око 70% укупних трошкова система одбране разумљиво је и зашто програм *Централна администрација и подршка* има на располагању највећи део финансијских средстава.

Операције и текуће функционисање Војске Србије је по величини други програм посматрајући издвојена средства система одбране за финансирање његових издатака и расхода. У посматраном периоду за реализацију активности, пројеката и подпрограма овог програма од стране система одбране издвојено је 7-8% финансијских средстава од укупног износа. Овај програм у организационом саставу располаже средствима за финансирање подпрограма, пројеката и активности Генералштаба Војске Србије са непосредно потчињеним јединицама, КоВ-а, ВиПВО, КЗО. У односу на претходну структуру главних програма када су КоВ, ВиПВО и КЗО били засебни

Табела 17. Реализација финансијских средстава по главним програмима система одбране

Категорија издатака	2009. година			2010. година			2011. година	
	Утврђено	Утрошено	% Утвр/Ук	Утврђено	Утрошено	% Утвр/Ук	Утврђено	% Утвр/Ук
ЦЕНТРАЛНА АДМИНИСТРАЦИЈА СА ПОДРШКОМ								
Персонални издаци	50.640.070.664	50.626.509.555	99,8690%	52.752.605.000	52.750.737.991	99,9433%	54.706.815.000	97,7510%
Оперативни издаци	5.566.580.800	5.614.621.707	54,9436%	5.016.164.000	5.015.128.885	47,3589%	4.699.403.000	46,7758%
Изд. за инвестиције	4.646.784.000	4.629.368.903	96,2924%	817.754.000	817.705.138	19,5022%	4.917.693.000	94,1486%
УКУПНО:	60.853.435.464	60.870.500.165	92,6745%	58.586.523.000	58.583.572.014	86,7082%	64.323.911.000	90,2976%
ВОЈСКА								
Персонални издаци	55.911.000	54.549.115	0,1103%	16.946.000	16.941.181	0,0321%	70.963.000	0,1268%
Оперативни издаци	4.428.484.400	4.377.255.116	43,7103%	5.410.718.000	5.410.713.488	51,0840%	5.180.979.000	51,5692%
Изд. за инвестиције	0	0	0,0000%	3.134.809.000	3.134.845.517	74,7603%	202.372.000	3,8744%
УКУПНО:	4.484.395.400	4.431.804.231	6,8293%	8.562.473.000	8.562.500.186	12,6725%	5.454.314.000	7,6567%
ИНСПЕКТОРАТ ОДБРАНЕ								
Персонални издаци	118.000	117.045	0,0002%	338.000	334.076	0,0006%	88.764.000	0,1586%
Оперативни издаци	5.616.000	5.614.036	0,0554%	7.806.000	7.807.544	0,0737%	10.505.000	0,1046%
Изд. за инвестиције	317.000	316.659	0,0066%	7.250.000	7.249.808	0,1729%	10.165.000	0,1946%
УКУПНО:	6.051.000	6.047.740	0,0092%	15.394.000	15.391.428	0,0228%	109.434.000	0,1536%
ВОЈНО БЕЗБЕДНОСНА АГЕНЦИЈА								
Персонални издаци	338.000	338.000	0,0007%	660.000	659.495	0,0013%	625.141.000	1,1170%
Оперативни издаци	27.402.000	27.354.416	0,2705%	27.052.000	27.048.931	0,2554%	37.560.000	0,3739%
Изд. за инвестиције	119.762.800	119.762.728	2,4818%	204.999.000	204.998.226	4,8889%	70.700.000	1,3535%
УКУПНО:	147.502.800	147.455.144	0,2246%	232.711.000	232.706.652	0,3444%	733.401.000	1,0295%
ВОЈНО ОБАВЕШТАЈНА АГЕНЦИЈА								
Персонални издаци	10.077.000	10.075.195	0,0199%	11.969.000	11.932.396	0,0227%	473.804.000	0,8466%
Оперативни издаци	103.358.000	103.113.320	1,0202%	130.072.000	129.950.485	1,2280%	118.206.000	1,1766%
Изд. за инвестиције	58.837.000	58.836.447	1,2192%	28.332.000	28.330.240	0,6757%	22.400.000	0,4288%
УКУПНО:	172.272.000	172.024.962	0,2624%	170.373.000	170.213.121	0,2522%	614.410.000	0,8625%
УКУПНО СИСТЕМ ОДБРАНЕ								
Персонални издаци	50.706.514.664	50.691.588.909	77,22%	52.782.518.000	52.780.605.139	78,12%	55.965.487.000	78,56%
Оперативни издаци	10.131.441.200	10.127.958.595	15,43%	10.591.812.000	10.590.649.333	15,67%	10.046.653.000	14,10%
Изд. за инвестиције	4.825.700.800	4.808.284.737	7,35%	4.193.144.000	4.193.128.929	6,21%	5.223.330.000	7,33%
УКУПНО:	65.663.656.664	65.627.832.241	100,00%	67.567.474.000	67.564.383.401	100,00%	71.235.470.000	100,00%

главни програми, сада су обједињене као подпрограми у оквиру програма *Операције и текуће функционисање Војске Србије*. Персонални расходи за потребе овог али и осталих програма су обједињени и исказани у оквиру програма *Централна администрација и подршка*. Значи, само издаци за новчане награде са социјалним давањима и оперативних издацима се исказују по подпрограмима у оквиру овог програма. Оперативни издаци су у посматраном периоду у номиналном износу имали тренд раста, посебно у односу на програм *Централна администрација и подршка*. Наиме, у 2009. години овај програм је имао на располагању нешто мање финансијских средстава за ову намену од програма *Централна администрација и подршка*, док је у каснијим годинама добијао и реализовао више финансијских средстава од наведеног програма. Разлог за ову врсту промене јесте у чињеници да су средства од 2010. године додељивана за одређене намене у сврху достизања планираних циљева а не за плаћање „устаљених“ трошкова. Када се анализирају издаци за инвестиције уопште се не може утврдити реални проценат учешћа ова два програма у укупно одобреним средствима за дату намену. За 2009. годину сва средства за инвестиције су додељена Сектору за материјалне ресурсе, то јест програму *Централна администрација и подршка* а плаћане су обавезе оба програма. У наредној буџетској години таква ситуација је покушана да се избегне додељивањем средстава и програму *Операције и текуће функционисање Војске Србије* и то у реалном износу тако да се може 2010. година узети као реална за утврђивање односа и учешћа појединих програма у укупним средствима за инвестиције. За 2011. годину ситуација се опет враћа у корист 2009. године тако да програмско буџетирање у потпуности губи смисао.

Безбедносна и контраобавештајна заштита представља програм који обухвата средства за функционисање Војно безбедносне агенције, која опет представља директног корисника буџетских средстава и као таква мора имати статус програма. У претходној подели (главних) програма ова агенција је имала статус главног програма баш из тог разлога. Реализација средстава овог програма је у складу са потребама истог и у 2009. и 2010. години по скоро идентичној пропорцији односа датих категорија трошкова. У 2011. години овај однос се пореметио у корист персоналних издатака јер су исказане плате по директним корисницима средстава (МО, ВБА, ВОА и ИО), док је за Војску Србије и ужи део Министарства одбране трошак плата и других персоналних издатака приказан у оквиру програма *Централна администрација и подршка*.

Обавештајни послови је програм Војнообавештајне агенције, као директног

корисника буџетских средстава, што је и био разлог за добијање статуса програма. Као и за претходни програм однос средстава по датим категоријама је исти јер су и разлози исти.

Инспекцијски послови представљају програм за реализацију циљева Инспектората одбране. Разлози за његово успостављање као и однос појединих категорија издатака је идентичан са претходна два програма.

Веома је важно нагласити да се средства по програмима расподељују тек од 2012. године а да су само аналитички узети подаци ради лакшег и прецизнијег поређења ова два начина расподеле средстава. Као и то, да у стварности постоји и шести програм који обухвата издатке за инвестиције за свих пет претходно наведених програма, али, пошто је овај пример урађен за потребе анализе ефектије је било поделити инвестиције у посматраном периоду у складу са стварним стањем.

Оваквом структуром програма направљен је позитиван помак јер су избегнути проблеми у вези са командном хијерархијом и ограничењима Закона о буџетском систему у вези са главним програмима. Међутим, суштински нису учињене велике и довољне промене, нису уређени односи функција и програма, фигурирају и даље и једни и други а ни метрика за трошкове активности још увек није успостављена. За очекивати је да ће се ускоро решити и тај проблем, а решења предложена у наставку овог рада даће допринос реализацији једног таквог комплексног задатка.

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

III-IV ПРОБЛЕМИ РАЗВОЈА КОНЦЕПТА ЦЕЛИСХОДНОГ МОДЕЛА
ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА ИЗДАТАКА ОДБРАНЕ

1. Анализа проблема садржаних у концепту постојећег модела програмског буџетирања издатака одбране у сврху развоја новог модела

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 уствари 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. Након чега 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 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.

1.1. Анализа проблема носилаца функција и носилаца (главних) програма за превазилажење истих

До сада су наведени проблеми у функционисању модела програмског буџетирања у систему одбране, који је уведен 2008. године. О проблемима пре увођења програмског буџетирања је такође већ писано. Према мишљењу носилаца функција и носилаца (главних) програма у систему одбране новонастали проблеми су се могу груписати у следеће:¹⁶⁷

а) Организационе:

Организациони проблеми који су обухватили све у вези са *Правилником о РРВИ*: није била обрађена структура и израда средњорочних планова носилаца функција; *Правилник* није био усклађен са другим документима из области *РРВИ* и финансијског пословања у МО и РС (нпр. најновијим изменама *Закона о буџетском систему*, *Закон о јавним набавкама* и сл); није био дефинисан начин измена усвојеног *Средњорочног плана и програма развоја система одбране*.

Тадашњи организациони проблеми су проистицали из недефинисаног односа носилаца функција и носилаца (главних) програма и проблеми усклађивања великог броја средњорочних планова и великог броја главних програма. Наиме стварање способне организације у реализацији стратегије је од виталног значаја и најважнији приоритет.¹⁶⁸

Највећи организациони проблем тадашњег система *РРВИ* представљала је чињеница да је имао четири главна програма у Војсци, чиме је нарушаван принцип субординације у Војсци, због директне везе руководиоца главних програма са носиоцима функција у систему - Управом за буџет и Управом за стратегијско планирање. Ово је делом у супрности и са *Законом о Војсци Србије*, у којем је утврђено да *План развоја и опремања* усваја министар одбране, а да исти предлаже начелник *ГШ ВС*. Такође, тако дефинисан организациони принцип структурирања главних програма није инваријантан у односу на организацијско-мобилизацијске промене у МО и Војсци.

Расподела новчаних средстава по главним програмима није била у корелацији са шемом

¹⁶⁷ Студија оптимизације организације и функционисања планирања, програмирања, буџетирања и извршења у Министарству одбране и Војсци Србије, стр. 6-13.

¹⁶⁸ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, str. 321-322.

логистичке подр

шке и њеним функционисањем, због чега је отежано планирање и буџетирање у оквиру њих, а скоро немогуће праћење извршења по главним програмима.

Није постојало *Упутство за израду главних програма и средњорочних планова*, на основу чега су настали проблеми: недефинисан начин израде програма - пројеката; нису дефинисане обавезе организационих целина у процесу реализације и извештавања о реализацији програма, пројеката и активности.

Постојали су и проблеми повезани са садржајем образаца главног програма: понављање података у оквиру табеларног и описног дела главног програма; начин приказивања трошкова текућег функционисања; у главним програмима нису биле заступљене делатности свих функција у систему одбране; неуједначен је био приступ у одређивању нивоа општости код пројеката и активности; нису постојале везе између конта и активности-задатка; није била препозната категорија извора финансирања; тешкоће у расподели финансијских средстава по контима економске класификације за сложене активности које садрже више конта.

Био је утврђен велики број функција у систему одбране са једнаким статусом а да је у исто време постојао велики број функција којима нису додељена конта економске класификације. Нарочито велики проблем је представљала неуређеност функција од стране носиоца функција у смислу дефинисања норматива, критеријума и ценовника за прорачун, начин планирања трошкова по расходима из надлежности носиоца функција.

Садржај средњорочног плана носиоца функције био је типизиран Смерницама, садржао је детаље који задиру у краткорочно планирање, а који услед неизвесности средњорочног периода нису имали никакву употребну вредност за период дужи од годину дана. Стога је њихово препрограмирање сваке буџетске године представљало „давалвирање“ свега урађеног у претходном периоду.

Тада, као ни данас није постојао информациони систем који би подржао функционисање система и процеса РРВИ и у вези са тим, кулминирали су проблеми са праћењем извршења програма, пројеката и активности. Нису постојале повратне информације и на тај начин систем РРВИ у стварности још увек није заживео.

б) Материјалне:

Анализом финансијских средстава предвиђених финансијским оквиром у *Смерницама за израду Средњорочног плана и програма развоја система одбране*, финансијских средстава у главном програму и додељених средстава *Решењем о финансирању* за буџетску 2010. годину уочене су значајне разлике и одступања.

Финансијски оквир у највећој мери није подржавао достизање задатих општих и специфичних циљева и то су углавним била недовољна новчана средства. На тај начин,

репрограмирањем новчаних средстава за извршење појединих пројеката за чију реализацију није било довољно новчаних средстава у датој буџетској години, утицало се на планирану динамику набавке и опремања јединица Војске новом опремом.

Планирана је реализација појединих веома важних активности за систем одбране на рачун ванбуџетских средстава што је представљало велики ризик да се планирана активност неће реализовати и у крајњем било је у потпуности неизвесно.

Финансијска средства додељена *Решењем о финансирању у 2010. години* нису била у складу са одобреним финансијским оквиром, већ су одређивана на основу утрошка у 2009. години.

Није постојао финансијски оквир носиоца функције већ само главних програма што је и изазвало проблеме неусаглашености планираних средстава по контима. Док су носиоци функција планирали на основу дотадашњег искуства, носиоци главних програма су планирали за иста конта у оквирима финансијског оквира. Тако су углавном носиоци функција за енергетске услуге и одржавање зграда и опреме планирали пуно више средстава у односу на главне програме, који су приоритет дали јавним набавкама јер су коначно осетили да су они сами „газде“ за додељени им новац и да могу самостално располагати са њим мислећи да ће енергетске услуге и одржавање „покрити“ систем одбране из неких резервних извора, што није било могуће јер исти нису ни постојали.

в) Кадровске:

Ниједна организација се не може надати извршењу активности за успешно спровођење стратегије уколико не доведе нов кадар који је стручан у тој области коју је тема стратегије.¹⁶⁹ Код нас је изведена обука са релативно малим бројем припадника Војске и МО и то само на нивоу ГП а није изведена обука људства из састава носиоца функција што је резултирало недовољним број обучених лица у изради развојних пројеката.

Непопуњеност *Група за РРВИ у Одељењима за финансије и РРВИ*. Овај проблем је нарочито био изражен у Војсци која је добила четири главна програма. За обављање послова израде главних програма нису имали довољан број кадра јер, до тада је читава Војска била МФО II степена што је пандам тадашњем главном програму.

г) Финансијске:

Поред наведених проблема, анализом финансијских средстава приказаних у нацртима главних програма за период 2011. до 2016. година, може се уочити велико одступање од финансијског оквира датог у *Смерницама за израду Средњорочног плана и програма развоја система одбране од 2011. до 2016. године*.

¹⁶⁹ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, str. 322-324.

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Поређењем одобрених средстава *Средњорочним планом и програмом развоја* за 2011. годину и планираних у *Смерницама* за исти период (**Табела 18**) приметно је да су одобрена већа финансијска средства од планираних у *Смерницама*.

Табела 18. Разлика финансијских средстава у Смерницама и ГП

Категорија трошкова	СМЕРНИЦЕ	ОДОБРЕНО У СПП	РАЗЛИКА СПП - Смернице
МАТЕРИЈАЛНИ РЕСУРСИ			
Персонални	19.198.300	13.372.500	-5.825.800
Оперативни	2.494.242.700	3.383.756.	889.514.200
Издаци за	1.218.205.000	685.958.80	-532.246.200
СВЕГА	3.731.646.000	4.083.088.	351.442.200
ГЕНЕРАЛШТАБ			
Персонални	38.431.637	373.404.00	334.972.363
Оперативни	2.838.482.270	2.894.289.	55.806.730
Издаци за	2.288.086.094	2.178.137.	-109.949.094
СВЕГА	5.165.000.001	5.445.831.	169.216.539
КОПНЕНА ВОЈСКА			
Персонални	41.107.000	41.767.000	660.000
Оперативни	2.247.893.000	2.583.654.	335.761.000
Издаци за	2.000.000.000	2.099.291.	99.291.500
СВЕГА	4.289.000.000	4.724.712.	435.712.500
ВАЗДУХОПЛОВСТВО И ПРОТИВВАЗДУХОПЛОВНА ОДБРАНА			
Персонални	23.800.000	16.538.000	-7.262.000
Оперативни	1.945.900.000	2.630.795.	684.895.000
Издаци за	850.800.000	3.899.192.	3.048.392.000
СВЕГА	2.820.500.000	6.546.525.	3.726.025.000
КОМАНДА ЗА ОБУКУ			
Персонални	6.350.000	19.640.000	13.290.000
Оперативни	1.147.100.000	1.133.583.	-13.516.274
Издаци за	666.550.000	711.745.44	45.195.442
СВЕГА	1.820.000.000	1.864.969.	44.969.168
СИСТЕМ ОДБРАНЕ			
Персонални	33.338.074.937	33.673.909	335.835.042
Оперативни	12.579.903.416	14.604.569	2.024.666.549
Издаци за	7.756.741.648	10.235.219	2.478.478.304
СВЕГА	У хиљадама дин.	53.674.720	58.513.700
	У ЕУР (1Е≈100дин)	536.747.200	585.136.999

Извор: рад доторанда на основу стеченог искуства и извршених анализа у току рада у Радном тиму за развој и увођење система РРВИ у МО и ВС.

Поред чињенице да су одобрена већа финансијска средства од очекиваних поједини главни програми су тражили додатна финансијска средства за финансирање својих програма, пројеката и активности (**Табела 19**).

Главни програми за чију реализацију програма, пројеката и активности није било довољно расположивих средстава и који су поднели захтеве за додатна финансијска средства били су: *Политика одбране* (за опремање мисије при НАТО у Бриселу), *Копнена*

Табела 19. Приказ додатних финансијских средстава по главним програма

Категорија трошкова		ДОДАТНА СРЕДСТВА 2011.
ПОЛИТИКА ОДБРАНЕ		
Персонални расходи		30.000
Оперативни издаци		39.870.000
Издаци за инвестиције		1.800.000
УКУПНО:	у динарима	41.700.000
	У ЕУР	417.000
	(1Е≈100дин)	
КОПНЕНА ВОЈСКА		
Персонални расходи		70.000.000
Оперативни издаци		521.000.000
Издаци за инвестиције		165.000.000
УКУПНО:	у динарима	756.000.000
	У ЕУР	7.560.000
	(1Е≈100дин)	
ВАЗДУХОПЛОВСТВО И ПРОТИВВАЗДУХОПЛОВНА ОДБРАНА		
Персонални расходи		-
Оперативни издаци		-
Издаци за инвестиције		1.497.968.000
Средства из донација		19.000.000
УКУПНО:	у динарима	1.516.968.000
	У ЕУР	15.169.680
	(1Е≈100дин)	
УКУПНО ЗА ГЛАВНЕ ПРОГРАМЕ		
Персонални расходи		70.030.000
Оперативни издаци		560.870.000
Издаци за инвестиције		1.664.768.000
Средства из донација		19.000.000
УКУПНО ЗА ГП:	у динарима	2.314.668.000
	У ЕУР	23.146.680
	(1Е≈100дин)	

Извор: рад доторанда на основу стеченог искуства и извршених анализа у току рада у Радном тиму за развој и увођење система РРВИ у МО и ВС.

Војска (за реализацију једне интернационалне вежбе) и Ваздухопловство и противваздухопловна одбрана (за опремање савременим средствима наоружања). Све то резултат је необучености и неискуства кадра који је планирао та средства. Као што је већ претходно наведено планиране су веома важне активности из додатних средстава а унапред се знало да је мало вероватно да ће у време економске кризе држава одобрити додатна средства.

Већи проблем у дотадашњем функционисању система РРВИ од претходно наведеног јесте чињеница да нису постојали механизми за усаглашавање носилаца функција и носилаца главних програма. Поређењем финансијских планова главних програма и средњорочних планова носилаца функције може се уочити да су за иста конта економске класификације носиоци главних програма и носиоци функција планирали

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

различите износе финансијских средстава, (Табела 20).

Formatted: Right

Formatted: Russian

Formatted: Font: Not Italic

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

Formatted

Formatted: Font: Not Italic

Табела 20. Разлика финансијских средстава приказаних главним програмима и средњорочним плановима носилаца функција

Синтетички konto	Приказано у средњорочним плановима носилаца функција (СП НФ)	Приказано у главним програмима	Разлика планираних средстава (ГП – СП НФ)
Средњорочни план опште логистике (Управа за општу логистику)			
4212	2.085.100.000	1.717.025.830	-368.074.170
4213	750.000.000	1.039.606.380	289.606.380
4262	10.020.000	18.469.960	8.449.960
4261	981.570.000	1.100.214.492	118.644.492
4268	2.110.410.000	1.419.835.290	-690.574.710
4236	59.000	6.131.400	6.072.400
Свега	у дин	5.937.159.000	5.301.283.352
	у ЕУР	59.371.590	53.012.833
Средњорочни план заштите ресурса одбране (Управа за општу логистику)			
4269	25.072.200	142.510.000	117.437.800
Свега	у дин	25.072.200	142.510.000
	у ЕУР	250.722	1.425.100
Средњорочни план заштите имовине (Дирекција за имовинскоправне послове)			
4851	1.950.000.000	407.117.900	1.542.882.100
Свега	у дин	1.950.000.000	407.117.900
	у ЕУР	19.500.000	4.071.179
Средњорочни план саобраћаја и транспорта (Управа за општу логистику)			
4229	91.451.000	80.406.750	-11.044.250
Свега	у дин	91.451.000	80.406.750
	у ЕУР	914.510	804.067
Средњорочни план односи са јавношћу (Управа за односе са јавношћу)			
4234	48.160.000	60.378.470	12.218.470
Свега	у дин	48.160.000	60.378.470
	у ЕУР	481.600	603.785

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

Средњорочни план издавачке и штампарске делатности (Управа за односе са јавношћу)					
	4231		7.900.000	17.059.240	9.159.240
	4263		49.300.000	34.075.169	-15.224.831
Свега	у дин		57.200.000	51.134.409	-6.065.591
	у ЕУР		572.000	511.344	-60.656
Средњорочни план II телекомуникационо-информационог система (Управа за телекомуникације и информатику J-6)					
	4214		154.320.000	161.629.000	7.309.000
	4232		70.808.000	83.076.000	12.268.000
Свега	у дин		225.128.000	244.705.000	19.577.000
	у ЕУР		2.251.280	2.447.050	195.770
Средњорочни план здравственог обезбеђења (Управа за војно здравство)					
	4241		3.300.000	6.171.800	2.871.800
	4243		40.051.700	51.625.000	11.573.300
	4267		381.587.000	424.100.900	42.513.900
Свега	у дин		424.938.700	481.897.700	56.959.000
	у ЕУР		424.938.700	481.897.700	56.959.000
Средњорочни план финансије (Управа за буџет)					
	4211		21.701.000	21.284.200	-416.800
	4221		1.456.009.013	1.439.751.783	-16.257.230
	4237		67.628.000	69.385.810	1.757.810
	4414		6.049.000	5.930.500	-118.500
	4821		12.018.000	12.168.400	150.400
	4822		100.000	131.510	31.510
Свега	у дин		1.563.505.013	1.548.652.203	-14.852.810
	у ЕУР		15.635.050	15.486.522	-148.528
Средњорочни план одржавања наоружања и војне опреме (Управа за одбрамбене технологије)					
	4252		3.335.343.000	3.275.298.800	-60.044.200
Свега	у дин		3.335.343.000	3.275.298.800	-60.044.200
	у ЕУР		33.353.430	32.752.988	-600.442
Средњорочни план међународне сарадње у области одбране и војне сарадње (Управа за међународну војну сарадњу)					
	4222		57.433.000	71.826.000	14.393.000
Свега	у дин		57.433.000	71.826.000	14.393.000
	у ЕУР		574.330	718.260	143.930

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

Средњорочни план у области правних послова (Правна управа)					
	4235		20.978.000	18.446.710	-2.531.290
Свега	у дин		20.978.000	18.446.710	-2.531.290
	у ЕУР		209.780	184.467	-25.313
Средњорочни план инфраструктуре (Управа за инфраструктуру)					
	4251		909.329.200	741.258.900	-168.070.300
	511		2.073.620.370	2.355.199.470	281.579.100
Свега	у дин		2.982.949.570	3.096.458.370	113.508.800
	у ЕУР		29.829.496	30.964.584	1.135.088
Средњорочни план научноистраживачке делатности (Управа за стратегијско планирање)					
	4246		112.316.100	101.021.200	-11.294.900
	4265		79.561.600	79.111.300	-450.300
Свега	у дин		191.877.700	180.132.500	-11.745.200
	у ЕУР		1.918.777	1.801.325	-117.452
УКУПНО:	у дин		16.911.195.183	14.960.248.164	-1.950.947.019
	у ЕУР		169.111.952	149.602.482	-19.509.470

Напомена: вредност 1ЕУР = 100 динара

Извор: рад доторанда на основу стеченог искуства и извршених анализа у току рада у Радном тиму за развој и увођење система РРВИ у МО и ВС.

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

На пример, носилац функције *опште логистике* је у *Средњорочном плану опште логистике за 2011. годину* планирао приближно 6,5 милиона Еура више него што су главни програми планирали по овој намени. Питање је: да ли су Главни програми били реалнији или носилац функције? Дрastiчнији пример неусаглашеног планирања јесте код функције *заштите имовине*, где је парадоксална чињеница да носилац ове функције и једини планира средства за ову намену. Дакле, Дирекција за имовинско-правне послове је надлежна да планира и прати извршење средстава за ову намену као и за израду *Средњорочног плана заштите имовине*. Разлика између планираних средстава као носиоца функције и као програма јесте 15,5 милиона Еура. Наравно, у оквиру програма, Дирекција за имовинско-правне послове је била ограничена лимитима у оквиру расположивих средстава, али, је требала и у оквиру функције исказати на највишем нивоу планирања идентичан ниво средстава као и у оквиру програма. Вероватно би се лакше и брже увидео проблем и пронашао начин за његово решавање. Овако, планирано је средстава колико је главни програм тражио и када су настали проблеми да више нема расположивих средстава по овој намени Трезор је „скидао“ средства по осталим наменама. На тај начин угрожене су остале функције, попут опште логистике и других виталних функција за систем одбране.

Оваквим начином планирања и уопште управљања ресурсима одбране, носиоци функција су планирали средства на основу искуствених података о реализацији из претходних година и кретања цена датих ресурса на тржишту. Носиоци главних програма су били ограничени лимитима и морали су брзо доносити одлуке од чега да одустају. Колико су те одлуке биле рационалне или не, показали су извештаји Рачуноводственог центра МО а посебно велики број (31) измена годишњих планова расхода у посматраној години. Управа надлежна за послове буџетирања је готово свакодневно имала потребе за изменама годишњих расхода и промена у оквиру троцифрених конта али и између њих у оквиру Ребаланса буџета.

1.2. Анализа предлога носилаца функција и носилаца главних програма за превазилажење истих

Носиоци главних програма и носиоци функција дали су предлоге за унапређење организације и функционисања система РРВИ у МО и Војсци, у оквиру *Студије организације и функционисања планирања, програмирања, буџетирања и извршења у Министарству одбране и Војсци Србије*.

У оквиру **организационих** предлога дате *Студије*, као најважнији је истакнут

Formatted: Right

Formatted: Russian

Formatted

начин промене буџетирања средстава. Наиме, предложили су да се персонални издаци планирају линијски а да се само пројекти развоја финансирају кроз програмски буџет. Такође, као веома важну промену навели су организовање главних програма на функционалном принципу, за разлику од дотадашњег организационог принципа.

Предлог да се размотри варијанта да Војска буде један главни програм, а системом праћења трошкова у РЦ МО омогућити раздвајање трошкова за Генералштаб Војске Србије, Копнену Војску, Ваздухопловство и противваздухопловну одбрану и Команду за обуку, представља враћање корак уназад. Ништа ново нити револуционарно није предложено овим ставом, али, је свакако боље од прво уведене структуре програма. Пре увођења система РРВИ у МО и ВС средства су се планирала за Војску и МО понаособ с тим, да се извршење пратило у РЦ МО до нивоа МФО IV степена.

Предлог да се формира *Главни програм Здравствено обезбеђење* представља парадокс, јер, ако је наведено као најбитније, да треба заступити функционални принцип формирања главних програма то подразумева да ће и здравствено обезбеђење бити један од њих. Међутим, чињеница је да је у претходној години формирана као самостална Управа за војно здравство, да је изашла у току године из Сектора за материјалне ресурсе и да су настали проблеми у вези са планирањем средстава за следећу годину. Рационалније решење је било да по узору и на остале самосталне управе и ова уђе у састав *Главног програма Централна администрација*.

Веза између конта и активности-задатака је препозната као потреба и императив будућности. Један од основних постулата програмског буџетирања јесте веза између активности-задатка и трошка. Наиме, у периоду ЈНА постојао је *Аналитички контни план ЈНА* а у оквиру њега *Преглед расхода-активности по задацима*, где су биле наведене активности-задаци са контима по којима се планирају средства за њихову реализацију. Тако да је постојао konto којим су плаћане све активности-задаци који су имали везе са обуком, на пример, ако се на путу ка центру за обуку на теренском моторном возилу поквари мотор или пукне гума плаћало се са конта „обуке“, дневнице за професионална војна лица, храна, пиће, одећа и све што се трошило за реализацију дате активности-задатка. На тај начин руководиоци и команданти су у сваком тренутку знали колико их је коштала обука, усавршавање или било која друга активност-задатак.

Препоруке да се *Правилником* пропише структура средњорочног плана носиоца функције као и да носиоци функција израђују документа краткорочног планирања из надлежности функције или у складу са Министарским упутством представљају корак напред јер се на тај начин интегрише процес планирања у потпуности.

Предлози повезани са односом носилаца главних програма и носилаца функција

да се организују тромесечни састанци представника носилаца тадашњих главних програма и носилаца функција имају смисла у периоду увођења. Ако би се задржали тромесечни састанци и касније мишљења сам да онда систем није у реду, јер ако све функционише како треба зашто организовати састанке тромесечно?

Такође предлог да се изврше промене у односима између носиоца израде главних програма и носиоца функција, тако да носиоци функција активно учествују у: изради *Главних програма*, надзору у реализацији програма, контроли утрошка средства у току реализације пројеката и вршењу евентуалних корекција у одобреним средствима између *Главних програма*. Наравно промене у односу носилаца функција и носилаца извршења (главних програма) треба направити и то што пре. Међутим, промене треба да буду такве да носиоци функција управљају планском функцијом и одговарају за њу, док носиоци програма треба да буду носиоци извршења који су једини одговорни за функцију извршења у складу са планским одлукама.

Веома битан је предлог да се разраде процедуре размене информација и координације између *Главних програма* и носилаца функција. У складу са тим, неопходно је разрадити методологију усаглашавања између носилаца израде главних програма и носилаца функција у систему одбране поштујући принцип планирање-програмирање-буџетирање. Ако се узме у обзир досадашње искуство, онда би рад на изради ове методологије био узалудан јер систем није уређен. Наиме, неопходно је успоставити динамичан систем где би носиоци функција били „главни“ у току фазе планирања, програмирања и буџетирања док би у току фазе извршења одговорност прешла на носиоце главних програма.

Став да, *Главни програми* треба да планирају ресурсе, а носиоци функција треба да усмеравају израду *Главних програма*, у складу са напред наведеним, треба ревидирати. Међутим, став да интерактиван однос између носилаца функција и *Главних програма* је једини начин да се достигну задати средњорочни циљеви система одбране треба да остане.

Проблем усаглашавања *Главних програма* решили би: доградњом *Смерница за израду СПП*, јединственим коришћењем каталога задатака, методом груписања програма у *Главне програме*. Поред тога треба додати да се промени однос носилаца функција и носилаца главних програма у складу са напред наведеним.

У складу са тим, фазе **планирања и програмирања** уредити тако да *Средњорочни план* носиоца функције треба да претходи изради (главног) програма, односно тек када се прикажу опште одреднице функције треба приступити изради (главних) програма. *Главни програм* треба да буде извод пројеката из планова носилаца функција. Пројекти који улазе у главни програм морају бити одобрени и усвојени и да би пројекат постао саставно део средњорочног плана мора имати усвојена програмска документа.

Неопходно је симулирати могуће варијанте (главних) програма на моделу, а не на реалном систему (најскупља варијанта), као што је у претходном периоду био случај. Затим, веома је важно обезбедити континуитет у фази планирања, без чега нема ни програмског буџетирања. У ту сврху треба направити непосреднију везу мисија и задатака из стратегијских докумената, циљева због којих постоји систем одбране, програма који доприносе достизању циљева и елемената система одбране (ОЈ МО и ВС), који тим циљевима доприносе са својим пројектима и активностима. Програмска структура не може никако нарушити ни функционалну надлежност нити организацијску надлежност обзиром да већ постоји категорија "носилац" која свакако мора бити испоштвана.

Када се разматрају специфична конта (5127-опрема за Војску) у оквиру главног програма треба дефинисати као посебан програм (опремање), који треба да води носилац функције. Тиме би се постигло јединствено-централизовано опремање Војске борбеним системима и економичнија набавка. Уједно став да главни програми настају из Плана носилаца функција на овај начин би био испоштован. Значи, планове носиоца функција треба да усваја министар и да служе као смернице за предлагање програма и пројеката (могу бити и део Смерница за израду главних програма).

Неопходно је успоставити јасну хијерархију докумената у складу са наведеним изменама и обезбедити да систем функционише по принципу: планирање-програмирање-буџетирање. У складу са тим, увести јединствен систем означавања активности којим би се директно повезали циљеви, активности и финансијска средства.

Из садржаја средњорочног плана носиоца функције искључити детаље који се односе на краткорочно планирање, односно искључити програме, пројекте и активности функције, као и детаљно приказивање финансијских средстава по контима осим оквирних износа по персоналним, оперативним и инвестиционим расходима, односно целокупан табеларни део предвиђен за средњорочни план носиоца функције из Смерница уместо у средњорочни план треба уграђивати у годишње планове носилаца функција.

Упутством за планирање, програмирање, буџетирање и извршење регулисати детаљан поступак израде програма и пројеката, као и надлежности свих органа команди, јединица и установа. Утврдити обавезу носиоца функција да израде упутство за планирање трошкова везаних за њихову функцију и да редовно достављају информације о променама у начину планирања и промени нормативне регулативе.

У току фазе **буџетирања**, након добијања финансијског оквира за буџетску годину, усклађивање програма и пројеката вршити само на нивоу МО, одустајањем или додавањем резервних програма и пројеката на основу приоритета а у складу са расположивим средствима. Потребно би било организовати усклађивање носилаца функција и носилаца

(главних) програма уколико постоје већа одступања од планираних и програмираних у претходним фазама. У складу са тим, неопходно је формирати јединствену базу података о нормативима, критеријумима, ценама и другим показатељима који су неопходни за реално планирање.

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 РРВИ у систему одбране и екстерном окружењу.

У конкретном случају под екстерним окружењем подразумева се амбијент у коме се буџетирају финансијска средства државне управе и пратећа правно нормативна регулатива у вези са тим, однос политичких снага у парламенту, економска снага државе и социјални положај становништва. Интерно окружење система одбране подразумева правно нормативну регулативу Војске Србије, организацију система одбране, организациону културу, менаџмент система одбране, материјални положај система одбране и запослених и слично.

2. Анализа екстерних фактора од утицаја на буџетирање издатака одбране

Претходно набројани екстерни фактори од великог су утицаја на квалитативно и квантитативно извршење расположива средства система одбране а на тај начин и на систем РРВИ. Посебно је битан амбијент државне управе у коме се буџетирају јавне финансије јер је то амбијент у коме и систем одбране функционише као директни корисник буџетских средстава. У вези са тим, треба истаћи да је прве деценије двадесет првог века у Републици Србији започела припрема за увођење вишегодишњег буџетирања по узору на већину земаља из окружења. Наиме, израда вишегодишњих („средњорочних“) буџета у свету је започела још 60-тих и раних 70-тих, а до данас овај приступ је постао мање-више универзално прихваћен.

2.1. Анализа амбијента у коме се буџетирају издаци одбране

Програмско буџетирање данас представља модеран стратешки облик буџетирања у више од 72% земаља широм света¹⁷⁰, што је и утицало на органе државне управе да донесу одлуку о увођењу овог модела буџетирања. Веома је важно нагласити, да је и у неким земљама са централно планским економијама, буџет се уобичајено презентирао путем програма, што је било у складу са приступом централног планирања и припремом буџетских алокација на основу норми и традиција, и, које је, још увек задржано у многим од ових земаља. У многим другим земљама са наглашеном тржишном економијом, оно што се сматрало „традиционалним“ буџетом, у ствари јесте „буџет по линијским ставкама“ презентован по функционалним и економским категоријама.

Док је програмски буџет свеобухватан и укључује одговарајући класификациони систем, буџет по линијским ставкама одговара захтевима контроле издатака како на најнижим структуралним нивоима, тако и на свеукупном нивоу.

Програмски буџет омогућава да се надлежности у буџетској класификацији јасно дефинишу и његова предност лежи у његовој једноставности и јасноћи приликом контроле употребе средстава. Буџети по линијским ставкама су се везивали (у неким земљама се још увек везују) са припремом буџета „на основу инпута (улазних елемената)“ и строгом и детаљном екстерном контролом. Међутим, приступи се разликују од земље до земље. У већем броју земаља основни циљ система контроле јесте да се избегну трансфери између издатака за запослене и осталих издатака и расхода државног буџета.

Пример линијског буџета система одбране приказан је у **Табели 21** и може се закључити да се на основу таквог начина буџетирања само виде средства из буџета и издаци из додатних прихода по економским класификацијама.

На основу тога закључује се да су главни недостаци линијског буџета:

- не дефинише кључне циљеве политике владе;
- не повезује циљеве са буџетом и
- не трага за најефикаснијом комбинацијом инпута како би се испоручиле услуге које обезбеђује Влада.

Извор: Закон о буџету Републике Србије за 2010. годину (Службени гласник Републике Србије број

¹⁷⁰ Према истраживањима и подацима USAID.

Formatted: Right

Formatted: Russian

Економска класификација Економика	ОНИС	Средства из буџета	Изласи из додатних изласи из прихода	Укупна средства Укупна
Функција 210	ОНИС	Средства из буџета	додатних прихода	средства ередства
Функција 210	МИНИСТАРСТВО ОДБРАНЕ			
	ВОЈНА ОДБРАНА			
411	Plate, dodaci i naknade zaposlenih (zarade)	20,557,796,000	490,000,000	21,047,796,000
412	Socijalni doprinosi na teret poslodavea	4,258,158,000	20,000,000	4,278,158,000
413	Naknade u naturi	32,092,000	1,000	32,093,000
414	Socijalna davanja zaposlenima	145,000,000	1,000	145,001,000
415	Naknade troškova za zaposlene	3,700,000,000	1,000	3,700,001,000
416	Nagrade zaposlenima i ostali posebni rashodi	199,550,000	2,572,000	202,122,000
421	Stalni troškovi	2,670,999,000	12,000,000	2,682,999,000
422	Troškovi putovanja	1,543,420,000	11,000,000	1,554,420,000
423	Usluge po ugovoru	554,616,000	19,641,000	574,257,000
424	Specijalizovane usluge	110,097,000		110,097,000
425	Tekuće popravke i održavanje	1,481,251,000	160,000,000	1,641,251,000
426	Materijal	2,885,738,000	149,750,000	3,035,488,000
441	Otplata domaćih kamata	1,000	1,000	2,000
462	Dotacije međunarodnim organizacijama	4,000,000		4,000,000
464	Dotacije organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja	22,906,657,000		22,906,657,000
472	Naknade za socijalnu zaštitu iz budžeta	270,300,000		270,300,000
481	Dotacije nevladinim organizacijama	4,000,000		4,000,000
482	Porezi, obavezne takse i kazne	7,036,000	1,000	7,037,000
485	Naknada štete za povrede ili štetu nanetu od strane državnih organa	443,049,000	1,000	443,050,000
511	Zgrade i građevinski objekti	1,321,405,000	101,030,000	1,422,435,000
512	Mašine i oprema	4,440,590,000	1,000,000,000	5,440,590,000
611	Otplata glavnice domaćim kreditorima	1,000	1,000	2,000
Izvori finansiranja za funkciju 210:		-	-	-
+	Prihodi iz budžeta	67,535,756,000		67,535,756,000
4	Sopstveni prihodi budžetskih korisnika		964,970,000	964,970,000
9	Primanja od prodaje nefinansijske imovine		1,001,030,000	1,001,030,000
Ukupno za funkciju 210:		67,535,756,000	1,966,000,000	69,501,756,000
Izvori finansiranja :				
+	Prihodi iz budžeta	67,535,756,000		67,535,756,000
4	Sopstveni prihodi budžetskih korisnika		964,970,000	964,970,000
9	Primanja od prodaje nefinansijske imovine		1,001,030,000	1,001,030,000
Svega :		67,535,756,000	1,966,000,000	69,501,756,000

Formatted Table

Табела 21. Линијски буџет система одбране

Formatted: Font: Not Italic

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

ВОЈНА ОДБРАНА				
411	Plate, dodaci i naknade zaposlenih (zarade)	20,557,796,000	490,000,000	21,047,796,000
412	Socijalni doprinosi na teret poslodavca	4,258,158,000	20,000,000	4,278,158,000
413	Naknade u naturi	32,092,000	1,000	32,093,000
414	Socijalna davanja zaposlenima	145,000,000	1,000	145,001,000
415	Naknade troškova za zaposlene	3,700,000,000	1,000	3,700,001,000
416	Nagrade zaposlenima i ostali posebni rashodi	199,550,000	2,572,000	202,122,000
421	Stalni troškovi	2,670,999,000	12,000,000	2,682,999,000
422	Troškovi putovanja	1,543,420,000	11,000,000	1,554,420,000
423	Usluge po ugovoru	554,616,000	19,641,000	574,257,000
424	Specijalizovane usluge	110,097,000		110,097,000
425	Tekuće popravke i održavanje	1,481,251,000	160,000,000	1,641,251,000
426	Materijal	2,885,738,000	149,750,000	3,035,488,000
441	Otplata domaćih kamata	1,000	1,000	2,000
462	Dotacije međunarodnim organizacijama	4,000,000		4,000,000
464	Dotacije organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja	22,906,657,000		22,906,657,000
472	Naknade za socijalnu zaštitu iz budžeta	270,300,000		270,300,000
481	Dotacije nevladinim organizacijama	4,000,000		4,000,000
482	Porezi, obavezne takse i kazne	7,036,000	1,000	7,037,000
485	Naknada štete za povrede ili štetu nanetu od strane državnih organa	443,049,000	1,000	443,050,000
511	Zgrade i građevinski objekti	1,321,405,000	101,030,000	1,422,435,000
512	Mašine i oprema	4,440,590,000	1,000,000,000	5,440,590,000
611	Otplata glavnice domaćim kreditorima	1,000	1,000	2,000
Izvori finansiranja za funkciju 210:				
1	Prihodi iz budžeta	67,535,756,000		67,535,756,000
4	Sopstveni prihodi budžetskih korisnika		964,970,000	964,970,000
9	Primanja od prodaje nefinansijske imovine		1,001,030,000	1,001,030,000
Ukupno za funkciju 210:		67,535,756,000	1,966,000,000	69,501,756,000
Izvori finansiranja :				
1	Prihodi iz budžeta	67,535,756,000		67,535,756,000
4	Sopstveni prihodi budžetskih korisnika		964,970,000	964,970,000
9	Primanja od prodaje nefinansijske imovine		1,001,030,000	1,001,030,000
Svega :		67,535,756,000	1,966,000,000	69,501,756,000

Извор: Закон о буџету Републике Србије.

Извор: Закон о буџету Републике Србије за 2010. годину (Службени гласник Републике Србије број 107/2009)

У циљу превазилажења наведених недостатака линијаког буџета, многе земље тржишне економије и земље у развоју, уназад 50 година покушавају имплементирати

систем буџетирања по учинку или систем програмског буџетирања. Ови буџетски системи су направљени тако да процењују ефикасност и делотворност активности владе. У оквиру буџета по учинку или програмског буџета, издаци се класификују по програмима и активностима, утврђују се оперативни циљеви сваког програма, а индикатори учинка се установљавају за сваки програм и активност¹⁷¹.

Програмски буџет представља једну од компоненти система управљања јавним финансијама. У конкретном окружењу, у Републици Србији, то поред осталог значи и увођење делотворнијег механизма за праћење остварења стратешких циљева на нивоу државе међу којима се издвајају два кључна стратешка процеса: Стратегија за смањење сиромаштва (ССС) и Европске интеграције. Увођење програмске класификације у постојећу класификациону структуру представља један од тих механизма.

Сврха програмске класификације је да се омогући:

- транспарентнији механизам за расподелу и извршење буџетских средстава,
- усмеравање средстава на решавање конкретних проблема и достизање жељених циљева,
- доносиоцима одлука лакше препознавање везе између тражених средстава, стратегија, програма и резултата.

Програмска класификација представља приказ програма и њихових делова или елемената. Програмска класификација разврстава расходе и издатке у оквиру буџета државе, односно финансијских планова директних корисника буџетских средстава на: Главне програме и Програме.

У постојећем окружењу управљања јавним финансијама тешко је превести стратешке циљеве у оперативне планове које је могуће повезати са буџетским средствима. Чињеница је, наравно, да се многи аспекти већ дефинисаних циљева спроводе у оквиру редовних активности директних корисника буџетских средстава.

Са друге стране, оперативно планирање, механизми за припрему финансијских планова и правила за извршење истих, тренутно не пружају довољно информација о томе да ли се дефинисани циљеви успешно спроводе у пракси. Због тога је 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 функционално програмске димензије у постојећу буџетску класификацију представља један од тих механизма.

Програмски буџет ставља тежиште на планирање, односно на очекиване резултате, као и праћење онога што је у претходним периодима остварено коришћењем

¹⁷¹ Richard Allen: *Upravljanje javnim izdacima*, стр. 133.

одобрених средстава. Такође, програмским буџетом јасно се уводи компонента одговорности (код директних корисника буџетских средстава) за спровођење програма и самим тим унапређење управљања програмом.

Директни буџетски корисник средстава, као што је и систем одбране, прецизирањем надлежности и одговорности обезбеђује спровођење предложених програма. У складу са тим, сваки програм треба да има одређеног руководиоца који ће бити задужен за његово спровођење, као и за извештавање о остваривању очекиваних резултата, односно циљева. Ове односе потребно је регулисати одговарајућим интерним процедурама унутар директног корисника буџетских средстава.

Програмски буџет унапређује и заокружује процес циљно орјентисаног планирања и значајно доприноси успешности и рационалности планирања буџетских прихода и расхода. Он представља операционализацију процеса стратешког планирања, односно распоређивање потребних ресурса на остваривање конкретних краткорочних (до средњорочних) циљева утврђених у поступку оперативног планирања.

У односу на досадашњи начин планирања буџета, чије је основно тежиште на апропријацијама по економској класификацији, тј. планирање буџета по ставкама расхода, у фокусу програмског буџета налазе се резултати који се остварују, односно циљеви који се постижу ангажовањем свих предвиђених ресурса (материјалних и људских). Дакле, програмски буџет је приступ, односно процес, чији је циљ успостављање везе између ангажованих ресурса и предложених, односно постигнутих резултата.

Наша држава паралелно са увођењем система РРВИ као модела програмског буџета ради на увођењу програмског буџетирања јавних издатака под називом – Годишње оперативно планирање (ГОП). Циљ и намена су идентични само се разликују у временском периоду израде програма. Држава даје пројекције за три наредне године (буџетска плус још две године) а систем одбране због огромних издатака за војну опрему а изузетно лимитираних средстава за њихову набавку мора програмирати дате издатке на дужи период. Временски период у конкретном случају не игра велику улогу јер се сваке године ради репрограмирање у складу са новим усмерењима Владе. Од значаја је структура програма која је компатибилна са Владином моделом програмског буџетирања, односно ГОП-ом. Анализа окружења ГОП-а изложена је у наставку рада.

2.2. Анализа правно нормативне регулативе у области програмског буџетирања Републике Србије

Буџетски систем Републике Србије чине буџет Републике, буџети локалних власти и финансијски планови организација обавезног социјалног осигурања. Интегритет буџетског система обезбеђује се заједничким правним основом, јединственом буџетском класификацијом, употребом јединствене буџетске документације за израду нацрта буџета и финансијских планова, јединственим системом буџетског рачуноводства, јединственим критеријумима за буџетску контролу и ревизију, преносом статистичких извештаја и података са једног нивоа буџета на друге и принципима на којима се заснива буџетски поступак, у складу са овим законом. Буџетски систем Републике Србије уређен је *Законом о буџетском систему* као и низом подзаконских и нормативних аката. Уставни основ за доношење Закона о буџетском систему садржан је у одредбама члана 97. тачке 6, 11, 15. и 17. Устава Републике Србије, којима је, између осталог, утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује порески систем, финансијску ревизију јавних средстава, финансирање остваривања права и дужности Републике Србије утврђених Уставом и законом, као и друге односе од интереса за Републику, у складу с Уставом.

Закон о буџетском систему дефинише све фазе буџетског поступка:

1. Израда буџета (планирање и припрема),
2. Доношење буџета,
3. Извршење буџета и
4. Буџетску контролу и ревизију.

Овим законом уређује се: планирање, припрема, доношење и извршење буџета Републике Србије; планирање, припрема, доношење и извршење буџета аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: буџет локалне власти); припрема и доношење финансијских планова Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање, Републичког завода за здравствено осигурање и Националне службе за запошљавање (у даљем тексту: организације за обавезно социјално осигурање); буџетско рачуноводство и извештавање, финансијско управљање, контрола и ревизија корисника јавних средстава и буџета Републике Србије, буџета локалне власти и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање; надлежност и организација Управе за трезор, као органа управе у саставу Министарства финансија (у даљем тексту: Управа за трезор) и трезора локалне власти; друга питања од значаја за функционисање буџетског система.

Поједине одредбе овог закона уређују буџетске односе и правила која се примењују на ванбуџетске фондове, привредне субјекте и друга правна лица у којима држава, на свим нивоима власти, има одлучујући утицај на управљање, и то: на израду

финансијских планова, управљање новчаним средствима, задуживање и давање гаранција, рачуноводство, израду и подношење извештаја и извршење буџетске контроле, а који се, с обзиром на изворе финансирања и контроле, укључују у општи ниво државе (у даљем тексту: ванбуџетски корисници).

Министар финансија правилником утврђује критеријуме за одређивање буџетских и ванбуџетских корисника буџета Републике и буџетских и ванбуџетских корисника буџета локалних власти, као и начин вођења регистра буџетских и ванбуџетских корисника. Овим законом се уређују и врсте и припадност јавних прихода и примања и јавних расхода и издатака.

Закон о буџетском систему Републике Србије прописује буџетску процедуру која се примењује на све елементе буџетског система, који чине:

- буџет Републике Србије,
- буџет аутономних покраина,
- буџет локалне самоуправе (буџет града Београда и осталих градова и буџети општина)
- финансијских планова Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и Републичког завода за здравствено осигурање и Националне службе за запошљавање (организација за обавезно социјално осигурање).

Закон о буџету Републике Србије јесте највиши правни акт којим се процењују приходи и примања, те утврђују расходи и издаци за једну или три године и доноси га Народна скупштина. Садржи одредбе битне за његово извршење, у случају, када се буџет доноси за три године приходи и примања, расходи и издаци исказују се за сваку годину посебно.

2.3. Анализа организације програмског буџетирања јавних издатака Републике Србије

Програмски буџет представља приступ у оквиру којег се успоставља веза између ангажованих ресурса и очекиваних и постигнутих резултата. То је један од начина да се искаже циљ и резултати који се остварују траженим, односно одобреним средствима. Елементи програмског буџета су: стратешке области, стратегија, главни програм, програм, пројекат, програмска активност, и друго.

Стратешка област у оквиру програмског буџетирања јавних издатака државе представља одређене групе буџетских корисника на нивоу функција државе, као што су одбрана, здравство, образовање и тд. Стратешке области коришћења буџетских средстава служе за приказивање намера и циљева политика Владе.

Стратегије представљају комплекс координираних акција које, за унапред одређени временски период, доводе до реализације циљева, односно до жељених стања или промена. Стратегије користе одређене управљачке параметре предвиђене за сваки постављени циљ. Могу да се донесу на било ком управљачком нивоу.

Стратегије могу да буду на кратак, средњи или дужи рок (краткорочне, средњорочне и дугорочне стратегије). Посебна важност придаје се средњорочним стратегијама у процесу стратешког планирања, јер ове временски обухватају тзв. развојне фазе и реализацију програма (2-6 године). Краткорочне стратегије односе се на периоде до годину дана, и не могу да очекују значајније промене структуре (системске промене), док дугорочне стратегије имају одређен проценат неодређености и непредвидивости. У том смислу, средњи рок је најпогоднији за формулисање стратешког планирања.

Стратегије које третирају одбрану су: Стратегија националне безбедности (СНБ) и Стратегија одбране (СО). Наведеним стратегијским документима се утврђују дугорочни циљеви развоја система одбране.

Главни програм се дефинише и спроводи преко једног или више програма, који су у надлежности једног или више директних корисника буџетских средстава¹⁷². Један директни корисника буџетских средстава, попут система одбране, може имати више главних програма, на основу функционалних надлежности на нивоу државе, за чију реализацију је одговоран.

Главни програми служе за реализацију утврђених дугорочних циљева у оквирима датих стратешких области. За реализацију дугорочних циљева неопходно је утврдити средњорочне циљеве у оквиру главних програма, који посматрају дату стратешку област.

Главни програм има одређене опште циљеве и индикаторе успешности и делотворности који доприносе остварењу циљева стратешких области. Поред стратешких области и главних програма, за припрему буџета према функционално-програмској класификацији користе се и следеће категорије: програм, пројекат и програмска активност.

Група независних али тесно повезаних активности (услуга) са заједничким циљем чини *програм*. Програм институције/министарства (система одбране) у надлежности је само једног буџетског корисника, док реализацији главног програма по буџетској класификацији могу доприносити различити ресори.

Програм институције/министарства има јасно одређене специфичне циљеве и показатеље успешности и делотворности који доприносе остварењу циљева главног

¹⁷² Грандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 152-153.

програма. Програм се изводи преко једне или више усклађених програмских активности и/или пројеката који су усмерени ка постизању јединственог циља програма.

Пројекат је скуп активности међусобно повезаних и организованих на такав начин да воде ка остварењу циља и резултата. Пројекат има утврђено време трајања (може трајати годину дана или дуже), циљ или резултат коме тежи и унапред дефинисане потребне ресурсе. Пројекти могу бити капитални, развојни, процесни, системски итд.

Програмске активности су активности осмишљене током процеса планирања као најсврхисходније у јединици времена за постизање заједничког општег циља и специфичних циљева. Представљају све оне акције које се обављају, односно услуге које се пружају у оквиру програма, с прецизно планираним расходима и издацима, а завршавају се остваривањем једног или више резултата који доприносе постизању циљева и резултата програма чији су саставни део.

2.4. Програмски буџет – инструмент економске политике

Програмски буџет као транспарентнији механизам за праћење буџетских расхода и издатака, омогућује ефикасније усмеравање средстава на решавање конкретних проблема и омогућује доносиоцима одлука да лакше разумевају везу између тражених средстава, стратегија, програма и резултата.

Циклус програмског буџета државе започиње израдом стратегија које усваја Влада а доноси Народна скупштина, затим наставља превођењем датих стратегија у више цикличних програма за њихову реализацију. Наиме, приликом израде стратегије утврђују се дугорочни и средњорочни циљеви развоја у Републици Србији. У складу са њима, утврђују се и способности које су неопходне за реализацију наредних 5, 10 или 15 година да би се достигли постављени циљеви Републике Србије.¹⁷³

Буџет на тај начин, постаје, ефикаснији *инструмент економске и друге државне политике*, јер се унапређује начин на који се финансијски планови израђују и анализирају, омогућује проналажење и анализу различитих програмских мера у проналажењу најефикаснијих начина, односно метода (активности) којима се решавају уочени проблеми и улога различитих буџетских учесника, односно дефинисања надлежности и одговорности за решавање проблема, односно постизање жељених циљева.

Како програми служе за реализацију стратегија, приликом њихове израде веома

¹⁷³ Идеална ситуација била би када би Влада доласком на власт одмах усвајала стратегије и спроводила их до краја свог мандата. Веома је битно навести да се стратегије углавном израђују по ресорима актуелне Владе.

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

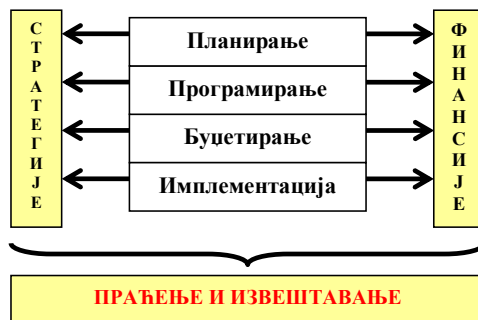
је важно одредити ресурсе неопходне за њихову реализацију. Успостављање веза и механизма између програма и неопходних ресурса за њихово спровођење изискује одређена финансијска средства из буџета државе, као инструмента за финансирање датих програма одбране. Веза између стратегија и финансија неопходних за њихову имплементацију приказана је на **Слици 18**.

Formatted: Right

Formatted: Russian

Formatted: Font: Not Italic

Слика 18. *Прављење мостова између стратегија преко програма до финансија*



Извор: Трандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 153-156.

Увођењем програмског буџета, мења се буџетска процедура тако што се највећи део планирања финансијског плана дешава на нивоу директног корисника буџетских средстава, попут система одбране, који на крају подноси предлог свог финансијског плана за буџетску годину, по програмима и пројекцију потреба за спровођење програма за наредне две фискалне године, али све у циљу достизања дефинисаних способности за реализацију донетих стратегија.

Временска димензија једногодишњег буџета је, у ствари, лимит за процену вишегодишњих ефеката програма јавног сектора и вредновања буџетских трошкова. Приликом доношења одлука о финансирању, министарство надлежно за послове финансија:

- има могућност избора, на основу приоритета који су утврђени на нивоу директног корисника буџетских средстава (нпр.: система одбране);
- може да своје препоруке и одлуке у погледу буџета аргументовано брани, на основу тако поднетих захтева;
- може боље да врши контролу намене средстава и одговорности за њихово трошење.

На тај начин приступ финансијским плановима директних корисника буџетских средстава и улога министарства надлежног за послове финансија у буџетском циклусу се мења. Од стране службеника министарства надлежног за послове финансија захтева се

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

више аналитичан приступ у односу на период пре него што је уведен програмски буџет и посебно, ангажовање током целе буџетске године.

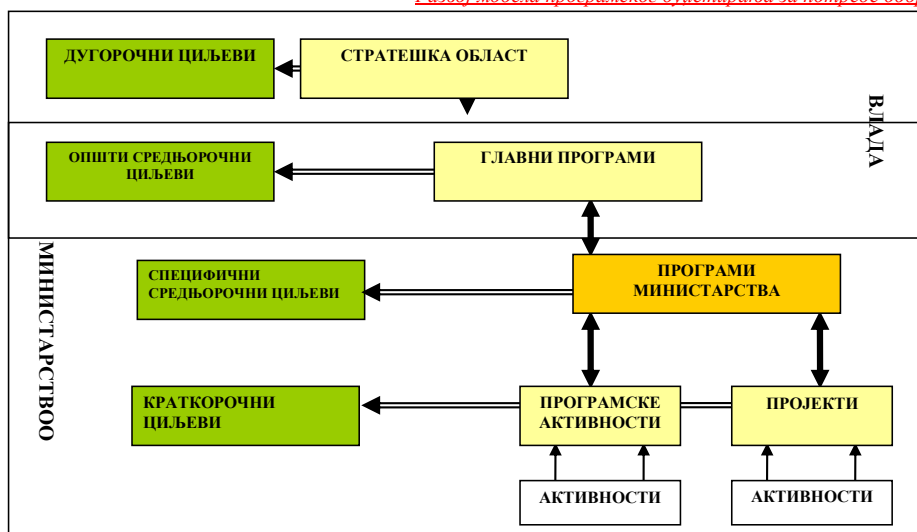
Директни корисници буџетских средстава исказивањем свог финансијског плана по програмима имају могућност да јасније предоче доносиоцима одлука оперативне и програмске приоритете, те смање могућност линеарног смањивања расхода и издатака што је до сада био веома чест случај. Наиме, у периоду рестриктивног финансирања јавних издатака државе врло често се приликом смањивања истих, свим буџетским корисницима линеарно умањују износи расположивих средстава за финансирање издатака и потреба. Овакав систем рада доводио је до немогућности остварења постављених циљева и законских обавеза буџетских корисника, као што је и сам систем одбране.

Директни корисник буџетских средстава израђује програме, пројекте и активности за реализацију главних програма. Уколико је за реализацију једног програма надлежно два или више директних буџетских корисника, министарстава/институција, неопходно је да међусобном координацијом а у оквиру својих надлежности израде програме, пројекте и активности за реализацију датог главног програма. Међутим, уколико је реализација програма у надлежности само једног буџетског корисника, министарстава/институција, онда је само оно надлежно за израду и реализацију програма, пројеката и активности за његову реализацију.

На **Слици 19** је приказана структура програмског буџета и документи у вези са израдом програмског буџета као и њихов међусобни однос. Влада утврђује стратешке области и дугорочне циљеве као што и усваја опште средњорочне циљеве и главне програме за њихову реализацију. Министарства, као директни буџетски корисници утврђују специфичне средњорочне циљеве на основу којих даље утврђују и краткорочне циљеве, програме, пројекте и програмске активности, министарства. Приликом израде програма министарство/институција утврђује опште и специфичне средњорочне циљеве, док се за реализацију пројеката утврђују краткорочни циљеви.

Слика 19. *Израда финансијског плана (буџета) директних корисника буџетских средстава*

Formatted: Right
Formatted: Russian



Извор: Влада Републике Србије, Смернице за израду годишњих оперативних планова, стр. 11.

Главни програм директног буџетског корисника је документ - резултат процеса циљног, оперативног планирања који спроводе ресорна министарства и друге институције државне управе у годишњим циклусима. Краткорочни (специфични) циљеви и планови програмског буџета су део средњорочних циљева и планова, а средњорочни циљеви и планови су део дугорочних циљева и планова. На тај начин се остварује континуитет у планирању и формулисању политика и мера и добија могућност да се сагледа развој система, што је могуће једино у дужем временском периоду. Та међузависност и логички след од општег ка појединачном се примењује и на нивоу планирања активности које морају да буду логички и хронолошки постављене.¹⁷⁴

2.5. Анализа структуре програмског буџета са кључним карактеристикама

У процесу циљног планирања или планирања заснованог на резултатима користи се логички методолошки приступ који се читава у дефинисању свих параметара логичке матрице и њихових узрочно последичних веза, укључујући и предвиђене механизме праћења реализације плана и извештавања о реализацији плана као основних инструмената за доношење одлука, односно управљања.

Главни програм није једнократна иницијатива нити управљачки инструмент који користи искључиво институција - орган државне управе већ свеобухватни документ у

¹⁷⁴ Бранко Бал, Економија и практична филозофија, стр.111-139

коме су интегрисани циљеви стратегија и планова од националног значаја као и реформске иницијативе, дефинисани ресорни-секторски програми засновани и на секторским политикама и као такви препознати у систему програмског буџета и у оквиру трогодишњег средњорочног макроекономског оквира (о ресорним-секторским програмима биће писано касније).

На тај начин за реализацију једне стратегије уколико обухвата два или више ресора актуелне Владе неопходно је утврдити један Главни програм који би се састојао из онолико програма колико ресора учествује у његовој реализацији. Међутим, проблем настаје, на основу досадашњег искуства, уколико је актуелна Влада сачињена из више коалиционих партнера и уколико је за реализацију претходно наведене стратегије надлежним ресорима управљају министри из различитих странака што је чест случај код нас. За реализацију Стратегије безбедности надлежни су ресор одбране, унутрашњих послова, иностраних послова и други. Министри одбране и унутрашњих послова у актуелној Влади су из исте странке али министар иностраних послова је представник странке која је коалициони партнер у актуелној Влади.

Стратегије се реализују кроз више средњорочних планова који се доносе на период од три године. Како је мандат Владе четри године ово је готово идеалан период за реализацију средњорочног циља, али под условом да средњорочни циљеви имају континуитет у реализацији Стратегије. Годишњи план активности би по својој садржини требало да буде детаљно разрађен извод из средњорочног плана. Разради сваког краткорочног (годишњег) оперативног плана треба да претходи фаза анализе и то како анализе степена извршења претходног годишњег плана, тако и анализе ситуације укључујући све промене или измене које су настале у међувремену, а које могу да битно утичу на надлежности, приоритете, одговорности и рокове носилаца извршења плана у систему државне управе.

Основни параметри који се дефинишу у краткорочном оперативном плану су:¹⁷⁵

- дугорочни и средњорочни (општи) циљеви ресора;
- програми и пројекти;
- краткорочни (специфични) циљеви;
- програмске и пројектне активности;
- очекивани резултати спровођења програмских и пројектних активности;
- показатељи или индикатори;
- извори провере (верификације);
- претпоставке и ризици;

¹⁷⁵ Трандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 157-158.

- буџет;
- временски рокови и динамика извршења;
- одговорни носиоци активности (институције, организационе јединце, функције);
- систем праћења реализације и извештавања о степену реализације плана;

Програмски буџет се састоји од матрица, буџета и писаног дела (наратива) као и прилога нпр. листе референтних докумената, резултата анализа спроведених током израде програмског буџета, формулара за праћење и извештавање итд.

Процес рада на изради и имплементацији програмског буџета одвија се континуирано током године. Међутим, израда самог планског документа, његово унутар-ресорно и међуресорно усаглашавање и усвајање од стране управљачке структуре институције је временски ограничена и условљена актима и роковима предвиђеним буџетским календаром.

Предложени начин рада се темељи на концепцији, методологији и пракси циклуса управљања у пројектно оријентисаним организацијама и препорукама о могућим решењима за примену тог модела у организацијама функционалног типа у које се сврставају институције државне управе. До изналажења формалних и институционалних решења, носиоци свих активности у изради програмског буџета су чланови пројектног тима институције који су обучени и именовани од стране наредбодавца, а управљачка структура институције подржава процес, учествује у њему и усваја како параметре плана према задатом методолошком следу, тако и документ у целини. Управљачка структура институције је одговорна за реализацију плана, праћење/мерење степена реализације плана и извештавање о постигнутим резултатима односно постигнутим циљевима.

Циљеви увођења и примене програмског буџета у оквиру реформе државне управе су:

- унапредити капацитете и системе комуникације у министарствима/институцијама, односно корисницима буџетских средстава државе, израдом Програмског буџета;
- осигурати ефикаснију расподелу средстава – како буџетских тако и међународне помоћи – у складу са националним приоритетима;
- створити услове за стандардизовано праћење извршења планова и извештавање о реализацији планова унутар самих главних програма као и на нивоу система одбране;
- обезбедити предуслове за већу одговорност у спровођењу ресорних политика Владе.

На основу наведених циљева увођења и примене програмског буџетирања у јавном сектору може се закључити да се њима утиче на повећање ефикасности расподеле и кориштења расположивих финансијских средстава, али, и одговорност за њихово

правовремено и наменско трошење.

Formatted: Right

Formatted: Russian

3. Анализа интерних фактора од утицаја на буџетирање издатака одбране

Грант је (1991) истакао да организације, с обзиром на постојаност спољне средине-стално мењање ризика и претњи, технологије које се стално развијају и томе слично-немају избора сем да се окрену унутрашњим способностима у циљу стабилног осећаја за правац. Уколико би морале да се ослоне на спољне услове да би себе дефинисале, оне би вечито мењале дефиницију и правац.¹⁷⁶

Интерно окружење система одбране или његове унутрашње способности подразумевају: правно нормативну регулативу Војске Србије, организацију система одбране, организациону културу, менаџмент система одбране, материјални положај система одбране и запослених и слично.

3.1. Анализа правно нормативне регулативе система одбране у области буџетирања издатака одбране

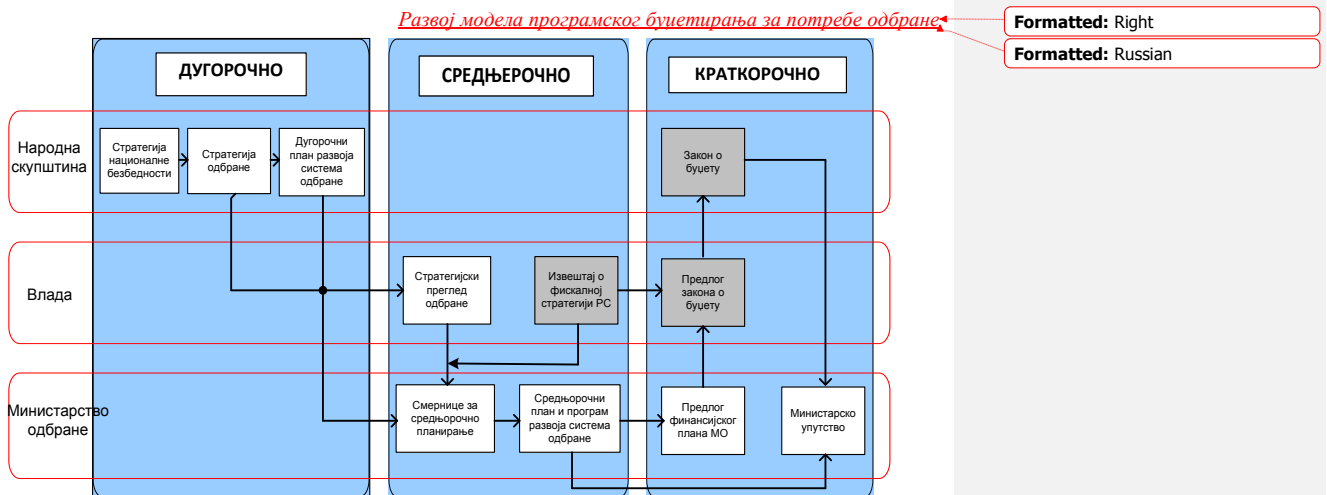
Када стратегије или акције које нека организација примењује донесу позитивне резултате, развија се инстинкт који тежи да те акције претвори у формуле за успех. Кад организације институционализују те формуле за успех, оне постају управљачки механизми: закони, административне мере, тржишни механизми и неформални обичаји чија је сврха да те формуле за успех наставе да се примењују.¹⁷⁷

Основни документ система одбране који регулише наведену област јесте *Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије*. Према Правилнику о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије планирање може бити: дугорочно, средњорочно и краткорочно, зависно од временског периода за који се врши планирање (*Слика 20*). На основу приказаног модела планирања може се са сигурношћу тврдити да је обезбеђен континуитет у току ове фазе система РРВИ.

Слика 20. Модел планирања одбране

¹⁷⁶ Mincberg Henri, Brus Olstrand Dzozeff Lampel, *Стратешки сафари*, стр.289-295

¹⁷⁷ Фербенкс Мајкл и Стејс Линдзеј, *Орање мора-подстицање скривених извора раста у земљама у развоју*, стр.227-236



Извор: Урађена слика у складу са *Правилником о РРВИ у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране, 2011., с тим, да су стртегије убројане у документа дугорочног планирања.

Документа дугорочног планирања су: *Стратегија националне безбедности Републике Србије*, *Стратегија одбране Републике Србије* и *Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије*¹⁷⁸. Ова документа усваја Народна скупштина Републике Србије.

Стратегија националне безбедности је највиши стратегијски документ државе у коме су дате основе за уређење функције безбедности државе кроз делатности на свим нивоима организовања друштва.

Стратегија националне безбедности представља систем комплементарних норми, из домена државних стратегија које се непосредно односе на систем безбедности, реализовање специфичних одбрамбених функција државе у политичкој, економској, технолошкој, едукативној, информационој, војној, верској и другим областима основних функција државе. Она је основа за интегрисано деловање снага безбедности државе, кроз испољавање моћи државе у функцији заштите виталних националних интереса.¹⁷⁹

Стратегија националне безбедности је компатибилна и упоредива са сличним документима у свету, по својој структури и решењима, као и по дефинисању изазова, ризика и претњи безбедности у државама региона. Стратегијска документа система одбране произилазе из Стратегије националне безбедности (видети [енџу-Слику 20](#)).

Стратегија одбране представља највиши стратегијски документ у области одбране којим се дефинишу ставови о безбедносном окружењу, одбрамбеним интересима,

¹⁷⁸ *Правилник о РРВИ у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране, 2008, стр. 9.

¹⁷⁹ Ковач, М., *Теоријски и методолошки аспекти израде и примене Стратегије националне безбедности*, стр. 31-52.

мисијама и задацима Војске Србије, структура и функционисање система одбране.¹⁸⁰

Formatted: Right

Formatted: Russian

Стратегија одбране Републике Србије заснована је на Уставу, Стратегији националне безбедности, одбрамбеним интересима и могућностима, развоју демократских процеса у Републици Србији, као и њеној позицији и односима у међународној заједници, тенденцијама у међународним безбедносним интеграцијама и карактеру савремених изазова, ризика и претњи безбедности.

Документом Стратегија одбране постављена су темељна стратегијска решења и концепти у области одбране Републике Србије. Они су основа за дугорочно пројектовање и развој система одбране у складу са потребама и могућностима Републике Србије.¹⁸¹

Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије је основни документ дугорочног планирања. Њиме се утврђују стратегијска опредељења за развој система одбране Републике Србије, потребне способности Војске Србије, садржај и динамика организационих промена, развој људских и материјалних ресурса, финансирање система одбране и друга питања од значаја за функционисање система одбране, у складу са мисијама и задацима у одбрани Републике Србије, за период од десет и више година.¹⁸²

Документа средњорочног планирања су: *Стратегијски преглед одбране Републике Србије* (у даљем тексту: Стратегијски преглед одбране); *Смернице за средњорочно планирање и програмирање* (у даљем тексту: Смернице), *Средњорочни план и програм развоја система одбране* (у даљем тексту: Средњорочни план и програм) и *средњорочни планови функција*.¹⁸³

Стратегијски преглед одбране је полазни програмски документ којим се дефинише средњорочно планирање одбране, ефикасно управљање ресурсима одбране, транспарентност послова одбране и изградња претпоставки за демократску и цивилну контролу, професионализацију и ефикасност Војске Србије у извршавању додељених мисија и задатака. Стратегијски преглед одбране се доноси у форми општег акта у складу са Пословником Владе и Методологијом за израду подзаконских прописа.

Стратегијски преглед одбране се заснива на Стратегији одбране Републике Србије и Дугорочном плану развоја система одбране Републике Србије. Стратегијски преглед одбране Републике Србије представља полазну основу за израду осталих докумената којима треба да се операционализују активности на изградњи нових способности система одбране и Војске.

Смернице за средњорочно планирање (у даљем тексту: Смернице) су документ фазе планирања који даје полазну основу и одређују оквир за израду Средњорочног плана

¹⁸⁰ *Правилник о РРВИ у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране, 2008, стр. 10.

¹⁸¹ *Министарство одбране, Развој и увођење система РРВИ*, (Студија), стр. 28.

¹⁸² *Правилник о РРВИ у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране, 2008, стр. 10.

¹⁸³ *Правилник о РРВИ у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране, 2011, стр. 5.

и програма, као његовог саставног дела.

Смернице се израђују сваке године на основу: *Дугорочног плана развоја система одбране Републике Србије, Стратегијског прегледа одбране Републике Србије, Извештаја о фискалној стратегији*, анализе реализације постојећих планова и програма, студија и анализа развоја система одбране.

Средњорочни план и програм разрађује, конкретизује и усклађује циљеве утврђене у Дугорочном плану развоја система одбране Републике Србије и Стратегијском прегледу одбране као и начин њихове реализације. Средњорочним планом и програмом утврђују се решења која су резултат сагледавања изазова, ризика и претњи безбедности с једне стране, а са друге, мисија и задатака Војске и других чинилаца који утичу на изградњу потребних војних способности.

Циљ израде и примене Средњорочног плана и програма је да се одреди садржај, активности, поступак, ресурси и динамика развоја нових, односно одржавање постојећих способности система одбране.

Средњорочне планове носилаца функција израђују носиоци функција у складу са Правилником о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије. Одлуком министра одбране о одређивању носилаца функција и носилаца чинилаца способности у МО и ВС (пов.бр. 4-127 од 29.07.2011. године) одређено је 42 функције, од чега је 29 организационих јединица МО и ВС утврђено као носилац функције. Наведеном Одлуком утврђена је обавеза унутрашњој организационој јединици МО надлежној за буџет и финансије да припреми Нацрт одлуке о поступку припреме и извршења финансијског плана у МО и ВС, јер у складу са постојећоом (инт.бр. 969-4 од 14.07.2009. године) има одређено 18 носилаца функција за поједина конта из Контног плана за буџетски систем Републике Србије, а, настале су одговарајуће промене у вези са тим.

Носиоци функција израђују средњорочне планове из своје надлежности, у складу са законом и потребама функционисања и развоја функција. Средњорочни планови функција израђују се на основу Средњорочног плана и програма. Обавезу да израђују средњорочне планове имају носиоци функција у систему одбране којима су додељена конта економске класификације. Средњорочни планови функција у систему одбране израђују се на основу посебне одлуке министра одбране, а на предлог носилаца функција.¹⁸⁴

Смерницама за период од 2011. до 2016. године утврђено је било да се раде следећи средорочни планови носилаца функција:

¹⁸⁴ *Правилник о ППБИ у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране, 2011, стр. 8.

- Средњорочни план научноистраживачке делатности;
- Средњорочни план организационо-мобилизацијских промена;
- Средњорочни план међународне сарадње у области одбране и војне сарадње;
- Средњорочни план управљања кадровима;
- Средњорочни план школовања и усавршавања;
- Средњорочни план пензијског, инвалидског и здравственог осигурања корисника војне пензије;
- Средњорочни план војне, радне и материјалне обавезе;
- Средњорочни план опремања система одбране;
- Средњорочни план одржавања наоружања и војне опреме;
- Средњорочни план снабдевања;
- Средњорочни план опште логистике и заштите ресурса одбране;
- Средњорочни план здравственог обезбеђења;
- Средњорочни план инфраструктуре;
- Средњорочни план саобраћаја и транспорта;
- Средњорочни план у области правних послова;
- Средњорочни план у области заштите имовине;
- Средњорочни план финансирања Министарства одбране;
- Средњорочни план односа са јавношћу;
- Средњорочни план телекомуникационог и информатичког обезбеђења;
- Средњорочни план обуке.

Краткорочно планирање се заснива на *Стратегијском прегледу одбране и Средњорочном плану и програму*. Основна документа краткорочног планирања су: *Министарско упутство, годишњи планови функција, Финансијски план Министарства одбране, годишњи план рада Министарства одбране и годишњи планови рада унутрашњих организационих јединица Министарства одбране и команди, јединица и установа Војске Србије*.¹⁸⁵

Министарско упутство представља документ Министарства одбране у коме су садржане смернице за израду годишњих планова носилаца функција и годишњих планова рада унутрашњих организационих јединица и команди, као и јединица и установа Војске Србије. Министарско упутство израђује се на основу Средњорочног плана и програма и Смерница за израду Финансијског плана Министарства одбране. Министарско упутство даје смернице за израду годишњих планова функција и годишњих планова рада унутрашњих организационих јединица Министарства одбране и команди, јединица и

¹⁸⁵ *Правилник о ППБИ у Министарству одбране и Војсци Србије*, Министарство одбране, 2011, стр. 8.

установа Војске Србије. Министарско упутство израђује се на основу Средњорочног плана и програма и Инструкције са смерницама за израду предлога финансијског плана Министарства одбране.

Министарско упутство израђује унутрашња организациона јединица Министарства одбране надлежна за стратегијско планирање и доставља на одобрење у роковима одређеним Календаром.

Годишњи планови носилаца функција израђују се на основу Средњорочног плана и програма и Министарског упутства. Израђују их носиоци функција из својих надлежности, у складу са законом и потребама функционисања и развоја функција.

Годишњи планови рада унутрашњих организационих јединица Министарства одбране и команди, јединица и установа Војске Србије представљају планске документе којима се разрађују и операционализују задаци из Средњорочног плана и програма и Министарског упутства.

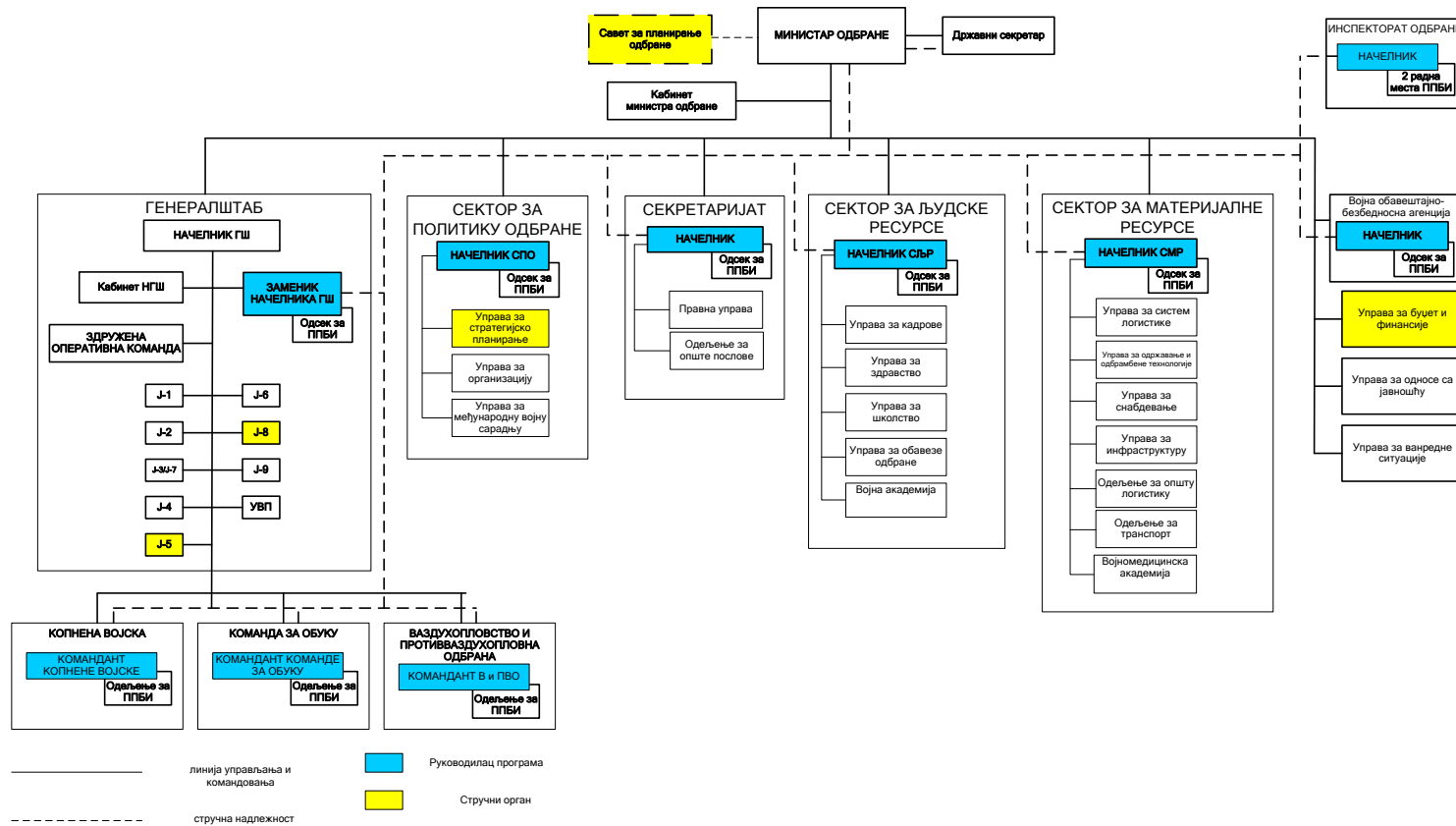
Годишњи планови рада унутрашњих организационих јединица Министарства одбране и команди, јединица и установа Војске Србије израђују се у органима управе у саставу Министарства одбране, унутрашњим организационим јединицама Министарства одбране, организационим јединицама Генералштаба Војске Србије и командама оперативних састава Војске Србије до нивоа одељења, а у јединицама Војске Србије до нивоа самосталног батаљона.

Сви наведени документи обезбеђују континуитет и свеобухватност у процесу програмског буџетирања издатака система одбране. Међутим, сам Правилник о РРВИ је већ застарео и није компатибилан са постојећим Законом о буџетском систему Републике Србије. *Прво* би требало наведени Правилник дефинисати тако да буде флексибилнији на промене Закона о буџетском систему. *Друго*, средњорочне планске документе ограничити на временски период од три године што би омогућило компатибилност са регулативом из ове области у држави. *На крају*, треба смањити број ових докумената ради целисходнијег управљања ресурсима одбране и у крајњем достизања постављених циљева система одбране.

3.2. Анализа организације система РРВИ у МО и ВС

Стварање организационих услова за примену РРВИ система подразумева пројектовање организационе структуре која подржава његово функционисање. У организациону структуру МО и ВС уграђене су групе, одсеци и одељења за РРВИ у складу са принципима система РРВИ. Модификована организација система одбране, која је приказана **Схемом 4** у потпуности подржава постојећи систем РРВИ и омогућава његово несметано функционисање.

Схема 4. Место система РРВИ у систему одбране



Извор: Студија развоја и увођења система РРВИ

Према датој Схеми, највише тело за планирање ја *Савет за планирање одбране*. У складу са *Правилником о РРВИ* то је саветодавно тело министра одбране за планирање одбране. У Министарству одбране је у складу са наведеним *Правилником* образовано заједничко тело - *Савет за планирање одбране* (у даљем тексту: Савет).

Састав *Савета* чини: државни секретари, начелник Генералштаба (заменик председника), помоћници министра одбране, руководиоци програма, руководилац унутрашње организационе јединице Министарства надлежне за буџет и финансије и руководилац унутрашње организационе јединице Министарства надлежне за стратегијско планирање (секретар). Саветом руководи државни секретар за политику одбране. *Одлуку о образовању Савета и Пословник о раду Савета* донео је министар одбране.

Изменама *Правилника о РРВИ* из 2011. године утврђен је делокруг надлежности Савета, који обавља послове одређене актом о његовом образовању, а у области планирања, програмирања, буџетирања и извршења овлашћен је да:

- 1) разматра и предлаже усвајање Нацрта дугорочног плана развоја система одбране Републике Србије;
- 2) разматра и предлаже усвајање Нацрта стратегијског прегледа одбране Републике Србије;
- 3) разматра и усваја Нацрт смерница за средњорочно планирање и програмирање;
- 4) разматра и усваја Нацрт средњорочног плана и програма развоја система одбране;
- 5) разматра извештаје о реализацији планова и програма и предлаже корективне мере.

У складу са *Правилником о РРВИ* из 2008. године основани су на нивоу сваког Сектора Министарства одбране Одсеци за РРВИ као и у Генералштабу. На нивоу Копнене Војске, Ваздухопловства и противваздухопловне одбране као и Команде за обуку рад на систему РРВИ је организова у облику Одељења због сложености и специфичности наведених организација. Након измена у *Правилнику о РРВИ* из 2011. године, иако су укинута Главни програми ГШ, КоВ, КзО и ВиПВИ и обједињени у оквиру програма *Операције и функционисање Војске Србије*, исто је урађено и са Главним програмима Министарства који су укинута и обједињена у оквиру програма: *Централна администрација и подршка и Опремање и инфраструктура*. Непромењени називи програма су остали: *Војнобезбедносни послови, Војнообавештајни послови и Инспекцијски послови* јер су директни корисници буџетских средстава.

Стручни органи су организовани у Управи за стратегијско планирање, Управи за буџет, J-5 ГШ ВС и J-8 ГШ ВС. Управа за стратегијско планирање је надлежна и одговорна за: израду Нацрта дугорочног плана развоја система одбране Републике Србије, израду Нацрта стратегијског прегледа одбране Републике Србије, израду Нацрта смерница за средњорочно планирање и програмирање, израду Нацрта средњорочног плана и програма развоја система одбране, припрему финансијског оквира за средњорочно планирање и програмирање односно израду нацрта програма и прати и анализира реализацију планова и програма и припрема извештаје за Савет и министра одбране.

Унутрашња организациона јединица Министарства одбране надлежна за буџет учествује у припреми финансијског оквира за средњорочно планирање и програмирање односно израду нацрта програма, припрема Нацрт инструкције са смерницама за израду Предлога финансијског плана Министарства одбране, обједињава нацрте финансијских планова програма, врши процену исказаних потреба и могућности и израђује Нацрт финансијског плана Министарства одбране, припрема Нацрт решења о финансирању одбране Републике Србије, води прописане евиденције о утрошку финансијских средстава по програмима и израђује извештаје о извршењу Финансијског плана Министарства одбране.

Остали су J-5 и J-8 ГШ ВС који су препознати као носиоци специфичних и веома битних функција за систем одбране и зато су на приказаној Схеми једини приказани као стручни органи. Међутим, нигде у *Правилнику о РРВИ* из 2008. али, и из 2011. године није им дат правни основ који би указао на њихов значај и важну улогу у развоју система одбране. Такође, што је веома важно, нигде није указано на значај функција нити је дефинисана њихова одговорност или надлежност, сем улоге координатора, која је доста проблематична у реалним условима.

У складу са најновијом структуром програма али и претходном ова организациона струкура све мање је целисходна у односу на првобитну. Највећи проблем представља директна веза Копнене војске, Команде за обуку и Ваздухопловства и противваздухопловне одбране за министра одбране јер то нарушава војну субординацију. Брисањем поменутих директних веза и груписањем појединих сектора министарства одбране обезбедио би се целисходнији модел организације система РРВИ у систему одбране.

3.3. Анализа организационе културе система одбране у односу на примену постојећег система РРВИ

Приликом увођења система РРВИ, као и код свих новина постојао је значајан отпор у систему одбране. Наравно постојали су и оправдани разлози за такав отпор. Јер, систем планирања средстава који је био на снази није био уређен постојало је само једногодишње буџетирање и у складу са расположивим средствима планирали су се задаци. Такав начин планирања је био реалан јер се планирало како потрошити расположива средства али, није било могуће планирати развој система одбране јер, није било континуитета у планирању нити су планови могли бити интегрисани, што је имало за последицу не постојање планова развоја система одбране.

Значи, у једној организационој култури, у којој су носиоци функција планирали распоред средстава након одобрених квота од стране државе дошло је до драстичних промена. Уводио се систем и култура у којој су носиоци функција могли да саветују али не и да одлучују док су носиоци главних програма били одговорни и надлежни за планирање и распоред средстава по свим контима економске класификације. Тако се дошло до ситуације да су до тада „незадовољни“ корисници средстава по појединим контима, сматрајући да су премало добијали средстава планирали значајно веће износе које касније нису могли реализовати јер нису имали развијену стручну службу да би могли извршавати средства по тим контима. На нивоу система одбране планирана су знатно већа средства од реално потребних али и од расположивих.

Према до тада постојећој правној регулативи, која није измењена, носиоци функција имали су стручне органе за извршавање распоређених средстава. Носиоци главних програма нису имали уређене процедуре нити механизме за извршавање одређених расхода попут опремања, инфраструктуре и слично. Проблеми приликом увођења система РРВИ су били огромни и то великим делом баш због не одговарајуће организационе културе. Како другачије дефинисати стање у коме се планирају и буџетирају издаци без одговарајуће подршке у извршавању истих?

Након извршених промена у оквиру система РРВИ у току 2011. године стање у сфери организационе културе посматраног система се променило али, још увек постоје проблеми који се испољавају у не постојању континуитета планирање-програмирање са буџетирањем и извршењем. Јер, одређене активности се планирају и програмирају а онда се деси да су ограничења буџета таква да нема довољно средстава за све активности и на крају, тако одобрена финансијска средства се не реализују због

грешака у систему РРВИ и не конзистентности носиоца функција и носиоца програма система одбране.

4. Анализа садашњег стања од утицаја на буџетирање издатака система одбране

У току процеса израде (али и извршења) програмског буџета, након дефинисања циљева система одбране неопходно је што тачније дати опис садашњег стања. Суштина ове активности је утврђивање одступања садашњег стања од циљева како би се одредили ресурси који би требали да попуне идентификовани јаз. За остварење ове активности неопходно је израдити квалитетну анализу, на основу које би опис садашњег стања био што реалнији.

На величину одступања садашњег стања од утврђених циљева развоја система одбране утичу екстерни и интерни фактори. Наведени фактори су претходно детаљно анализирани са аспекта њиховог утицаја на развој система одбране.

Анализа стања система одбране и окружења ради се у сврху сагледавања:

- капацитета система одбране у односу на дефинисани дугорочни или средњорочни циљ и надлежност министарства;
- окружења у коме систем одбране функционише односно могућности да се позиционира у односу на глобалне, регионалне и националне трендове који могу имати утицаја на његово функционисање.¹⁸⁶

Постоји низ алата који се могу користити како би се урадила анализа ситуације. Препоручује се њихово комбиновање, како би се са што већом сигурношћу урадила анализа и размотрили сви релевантни интерни и екстерни фактори.

4.1. Примери мерења утицаја екстерних фактора на Програмско буџетирање издатака система одбране

Сви утицаји *екстерног окружења* на развој система одбране, као што су на пример трендови, догађаји или иницијативе које утичу на његову способност да оствари своју мисију, захтеви који пристижу изван система одбране и слично, од великог су значаја за разматрање у оквиру израде а нарочито извршења програмског буџета одбране.

Анализа екстерног окружења углавном се реализује применом **PEST**

¹⁸⁶ Трандафиловић, С., Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 223-232.

анализе. PEST(LE) може да се користи за одређивање спољних утицаја на било који аспект система одбране или његовог дела, али и на окружење система одбране.

Графички приказ спољних фактора који имају потенцијални утицај на рад система одбране дат је на Слици 21.

Слика 21. PEST анализа система одбране

Фактор	УТИЦАЈ (-5 до +5)	ЗНАЧАЈ (1-5)	Укупна оцена
Политичко-правна димензија			
Стратегијско-доктринарна документа	+5	5	+25
Нормативно-правна документа	+3	4	+12
Безбедносно окружење	-3	5	-15
Укупна оцена	+5	14	+22
Техничко-технолошка димензија			
Нова технологија	+4	4	+16
Штете од компјутерских вируса	-2	3	-6
Укупна оцена	+2	7	+10
Социо-културна димензија			
Нови трендови међу младима	-2	1	-2
Пораст степена образовања	+2	2	+4
Укупна оцена	0	3	+2
Економска димензија			
Нестабилност валуте	-5	5	-25
Економски раст	-1	3	-3
Раст цена енергената и услуга	-3	3	-9
Укупна оцена	-9	11	-37
Укупна оцена за окружење	-2	35	-3

Извор: рад доторанда на основу стеченог искуства и извршених анализа у току рада у Радном тиму за развој и увођење система РРВИ у МО и ВС.

Утицају економских фактора на програмско буџетирање у систему одбране је највећи, директан и с тога најзначајнији. Јер, уколико су економске могућности државе

¹⁸⁷ 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.

мале, систем одбране не може очекивати да ће имати на располагању довољна финансијска средства за финансирање планираних издатака.¹⁸⁸

Остали фактори су такође значајни за развој система одбране, њихов утицај може бити директан и/или индиректан, међусобно су условљени и повезани и није једноставно измерити колики је он заправо.

PEST(LE) анализа, у контексту израде програмског буџета, се првенствено користи као допуна SWOT анализи за детаљније разматрање фактора окружења односно шанси и претњи.

ШАНСЕ И ОПАСНОСТИ (претње) указују на спољашње факторе који у догледној будућности могу утицати на институцију и које институција треба да има у виду при планирању својих активности. Корисне шансе могу произаћи из ствари као што су промене у технологији и тржиштима како у ширем тако и у ужем смислу, промене у социјалним обрасцима, профилу популације, променама у животним стилевима и догађањима у окружењу.¹⁸⁹

4.2. Примери мерења утицаја интерних фактора система одбране на Програмско буџетирање

Анализу интерних фактора система одбране спроводимо, ради утврђивања *потенцијала који постоје унутар њега*. То јесте *снаге и слабости* организације, као и прилике и претње са којима се суочава.¹⁹⁰ СНАГЕ (предности) и СЛАБОСТИ представљају унутрашње аспекте или карактеристике институције и односе се на садашњост.

Анализа интерних фактора система одбране од утицаја на Програмско буџетирање и самим тим на развој његових способности може да се спроводи на више начина и уз помоћ више различитих алата. Најзаступљенија је SWOT¹⁹¹ анализа, која

¹⁸⁸ Трандафиловић, С., Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 223-232.

¹⁸⁹ Трандафиловић, С., Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 223-232.

¹⁹⁰ Thompson, A., Strickland. A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, str. 89-98.

¹⁹¹ Назив **SWOT** је настао од почетних слова енглеских речи **S**trenghts (Јачина), **W**eaknesses (Слабости), **O**pportunities (Шансе) и **T**hreats (Претње).

представља алат који се користи за утврђивање прилика и претњи које утичу на систем одбране, као и њених снага и слабости.¹⁹²

Ова врста анализе представља концепт који треба да омогући систематску анализу

претњи и шанси као и њихово усаглашавање са јаким и slabим странама организације. Наиме, основно је да се оптимизује понашање организације у односу на своје могућности, и стање окружења.¹⁹³

SWOT анализа је алат за упознавање ситуације у систему одбране. Помоћу ње се може утврдити где је систем одбране најјачи тј. које су му врлине; где је најслабији и које су му мане; који потенцијал има тј. где постоји слободан простор за раст и развитак и које му опасности прете и у којој тачки је најслабије. На овај начин се може боље разумети и околину. Податке које се добију овом анализом могу се користити за одлуке које су стратешки важне, за уобличавање рада и визије система одбране, утврђивање поља првенства у даљем развоју или слично.

SWOT анализу је увек добро да ради Радна група или Тим састављен од запослених у систему одбране и за њену израду треба издвојити довољно времена јер анализа захтева размишљање и више људи ће обично бити паметније од једног. Такође, неопходно је да у овој анализи увек будете непристрасни - није могуће да нека институција нема мане или опасности на које треба да обрати пажњу.

SWOT анализа служи за сагледавање стања и перспектива организације и стања и трендова окружења у коме организација функционише. Пожељно би било да се организација приближи идеалној ситуацији да претње претвара у шансе. Поступак SWOT анализе може да почне од анализе окружења до интерних могућности или обрнуто.¹⁹⁴

За потребе развоја модела програмског буџетирања урађена је SWOT анализа система одбране, у оквиру свих организационих делова система одбране задужених за PPVI. У Прилогу 2, рада дате су све појединачне SWOT анализе док је обједињена за систем одбране приказана у Табели 21. Утврђене су снаге и слабости система одбране али и шансе и претње из окружења за систем одбране.

¹⁹² Грандафиловић, С., Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 223-232.

¹⁹³ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, str. 89-98

¹⁹⁴ Грандафиловић, С., Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 223-232.

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Табела 21. SWOT анализа система одбране

СИСТЕМ ОДБРАНЕ			
Снаге (S)	Значај	Слабости (W)	Значај
- постојање услова за оспособљавање кадра	3	- део НВО је застарео и са истеклим ресурсима	4
- извршена професионализација Војске	4	- велики број објеката који није потребен СО (трошкови)	3
- бројчана попуњеност опремом	3	- неодређен положај и статус доходних установа	3
- опредељеност за реформе	3	- недовољно изграђен систем управљања кадром	4
- бројно стање прилагођено потребама и могућностима Р.Србије	3	- недовољна попуња професионалним војницима	3
- организација усклађена са властитим искуствима и искуствима других земаља	2	- непоштовање надлежности и описа радних места	2
- успостављена сарадња са јавношћу	3	- појава случајева мобинга	3
- постојање ремонтних капацитета, војноздравствених капацитета	3	- неадекватно дефинисање надлежности и њихово преклапање	4
- програма збрињавања кадра који излази из система одбране	4	- незаокружен доктринарни и нормативни оквир	3
- искуства из протеклог периода	3	- коришћење неинституционалних начина у раду	3
- усвојени закони о одбрани, војсци, службама безбедности	3	- неодговарајуће управљање ресурсима	4
- традиција и морал	3	- непостојање одређених норматива	3
- успостављен систем обуке	3	- непостојање одређених процедура рада	3
- успостављен систем управљања елементима СО	3	- неадекватна систематизација дела радних места	4
		- немогућност адекватног чувања и уништавања опасних материја	3
		- лош материјални статус запослених у СО	3
		- неодговарајућа спољна и унутрашња интероперабилност	3
		- непостојање јединственог ИС	3
		- систем обуке не обезбеђује потребан ниво обучености војника	3
ОКРУЖЕЊЕ			
Шансе (O)	Значај	Претње (T)	Значај
- економски раст, стабилно буџетско финансирање, реализација Мастер плана и коришћење средстава из НИП-а	4	- статус и стање на КиМ	4
- међународна војна сарадња	3	- могућност оружаног угрожавања безбедности Р. Србије	4
- постојање и развој домаће одбрамбене индустрије	4	- регионална нестабилност	4
- развој одбрамбене технологије	4	- политичка и економска нестабилност у Р. Србији	4
- добра сарадња са државним органима	3	- неповољна демографска структура становништва	3
- могућност акредитације ВА и војнообразовних и научноистраживачих установа	3	- природне непогоде и катастрофе	2
		- техничко-технолошки акциденти	3
		- неједначен регионални развој РС	2
		- неадекватно вредновање војне професије	3

Извор: Трандафиловић, С., Кнежевић, М.: Финансирање система одбране и програмско буџетирање, стр. 223-232.

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

СИСТЕМ ОДБРАНЕ			
Снаге (S)	Значај	Слабости (W)	Значај

Formatted Table

Табела 21. *SWOT анализа система одбране*

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

–постојање услова за оспособљавање кадра	3	–део НВО је застарео и са истеклим ресурсима	4
–извршена професионализација Војске	4	–велики број објеката који није потребен СО (трошкови)	3
–бројчана попуњеност опремом	3	–неодређен положај и статус доходних установа	3
–опређеност за реформе	3	–недовољно изграђен систем управљања кадром	3
–бројно стање прилагођено потребама и могућностима Р.Србије	3	–недовољна попуна професионалним војницима	4
–организација усклађена са властитим искуствима и искуствима других земаља	2	–непоштовање надлежности и описа радних места	3
–успостављена сарадња са јавношћу	3	–појава случајева мобинга	4
–постојање ремонтних капацитета, војноздравствених капацитета	3	–неадекватно дефинисање надлежности и њихово преклапање	3
–програма збрињавања кадра који излази из система одбране	3	–незаокружен доктринарни и нормативни оквир	4
–искуства из протеклог периода	3	–коришћење неинституционалних начина у раду	3
–усвојени закони о одбрани, војсци, службама безбедности	3	–неодговарајуће управљање ресурсима	3
–традиција и морал	3	–непостојање одређених норматива	3
–успостављен систем обуке	3	–неадекватна систематизација дела радних места	4
–успостављен систем управљања елементима СО	3	–немогућност адекватног чувања и уништавања опасних материја	3
		–лош материјални статус запослених у СО	3
		–неодговарајућа спољна и унутрашња интероперабилност	3
		–непостојање јединственог ИС	3
		–систем обуке не обезбеђује потребан ниво обучености војника	3

О К Р У Ж Е Њ Е

Шансе (О)	Значај	Претње (Т)	Значај
–економски раст, стабилно буџетско финансирање, реализација Мастер плана и коришћење средстава из НИП-а	4	–статус и стање на КиМ	4
–међународна војна сарадња	4	–могућност оружаног угрожавања безбедности Р. Србије	4
–постојање и развој домаће одбрамбене индустрије	4	–регионална нестабилност	4
–развој одбрамбене технологије	3	–политичка и економска нестабилност у Р. Србији	4
–добра сарадња са државним органима	3	–неповољна демографска структура становништва	3
–могућност акредитације ВА и војнообразовних и научноистраживачких установа	3	–природне непогоде и катастрофе	2
		–техничко-технолошки акциденти	3
		–неуједначан регионални развој РС	2
		–неадекватно вредновање војне професије	3

Извор: Трандафиловић, С., Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 223-232.

Као најзначајније снаге система одбране исказани су:

- извршена професионализација Војске и

~~усвојени закони о одбрани, војсци, службама безбедности. Анализа интерних фактора система одбране од утицаја на Програмско буџетирање и самим тим на развој његових способности може да се спроводи на више начина и уз помоћ више различитих алата. Најзаступљенија је SWOT¹⁹⁵-анализа, која представља алат који се користи за утврђивање *прилика* и *претњи* које утичу на систем одбране, као и њених *снага* и *слабости*.¹⁹⁶~~

~~Ова врста анализе представља концепт који треба да омогући систематску анализу~~

~~претњи и шанси као и њихово усаглашавање са јаким и slabим странама организације. Наиме, основно је да се оптимизује понашање организације у односу на своје могућности, и стање окружења.¹⁹⁷~~

~~SWOT анализа је алат за упознавање ситуације у систему одбране. Помоћу ње се може утврдити где је систем одбране најјачи тј. које су му врлине; где је најслабији и које су му мане; који потенцијал има тј. где постоји слободан простор за раст и развитак и које му опасности прете и у којој тачки је најслабије. На овај начин се може боље разумети и околину. Податке које се добију овом анализом могу се користити за одлуке које су стратешки важне, за уобличавање рада и визије система одбране, утврђивање поља првенства у даљем развољу или слично.~~

~~SWOT анализу је увек добро да ради Радна група или Тим састављен од заносених у систему одбране и за њену израду треба издвојити довољно времена јер анализа захтева размишљање и више људи ће обично бити наметније од једног. Такође, неопходно је да у овој анализи увек будете непристрасни — није могуће да нека институција нема мане или опасности на које треба да обрати пажњу.~~

~~SWOT анализа служи за сагледавање стања и перспектива организације и стања и трендова окружења у коме организација функционише. Пожељно би било да се организација приближи идеалној ситуацији да претње претвара у шансе. Поступак SWOT анализе може да почне од анализе окружења до интерних могућности или обрнуто.¹⁹⁸~~

~~За потребе развоја модела програмског буџетирања урађена је SWOT анализа система одбране, у оквиру свих организационих делова система одбране задужених за~~

¹⁹⁵ Назив SWOT је настао од почетних слова енглеских речи Strengths (Јачина), Weaknesses (Слабости), Opportunities (Шансе) и Threats (Претње).

¹⁹⁶ Грандафиловић, С., Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 223-232.

¹⁹⁷ Thompson, A., Strickland, A., Gamble, J.: *Strateški menadžment*, str. 89-98

¹⁹⁸ Грандафиловић, С., Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 223-232.

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Russian

Formatted: Right

~~PPVI. У Прилогу 2, рада дате су све појединачне SWOT анализе док је обједињена за систем одбране приказана у Табели 21. Утврђене су снаге и слабости система одбране али и шансе и претње из окружења за систем одбране.~~

~~Као најзначајније снаге система одбране исказани су:~~

- ~~➤ извршена професионализација Војске и~~
- ~~➤ усвојени закони о одбрани, војсци, службама безбедности.~~

Formatted: Bullets and Numbering

Као највеће слабости система одбране исказани су:

- ✚ део НВО је застарео и са истеклим ресурсима
- ✚ недовољно изграђен систем управљања кадром
- ✚ неадекватно дефинисање надлежности и њихово преклапање
- ✚ неодговарајуће управљање ресурсима и
- ✚ лош материјални статус запослених у СО.

Као најзначајније шансе из окружења за систем одбране исказани су:

- ✓ економски раст, стабилно буџетско финансирање, реализација Мастер плана и коришћење средстава из НИП-а
- ✓ постојање и развој домаће одбрамбене индустрије и
- ✓ развој одбрамбене технологије

Као највеће претње из окружења за систем одбране исказани су:

- ❖ статус и стање на КиМ
- ❖ могућност оружаног угрожавања безбедности Р. Србије
- ❖ регионална нестабилност и
- ❖ политичка и економска нестабилност у Р. Србији.

Formatted: Font: 10 pt, Not Bold, (none)

Formatted: Body Text, Justified, Indent: Left: 0,53 cm, Hanging: 0,63 cm, Right: -0,1 cm, Line spacing: single, Bulleted + Level: 1 + Aligned at: 0,53 cm + Indent at: 1,17 cm, Tab stops: 0,63 cm, Left

5. Анализа функције контроле извршења програмског буџета у систему одбране

Основни концепт контроле је креирање процеса који обезбеђује остваривање циљева уз одговарајући квалитет, очување и управљање средствима уз усаглашеност са законом и другим прописима и процедурама, припрема и израда поузданих финансијских и пословних извештаја.¹⁹⁹

У оквиру јавног сектора контрола реализације буџетских средстава обухвата:

- 1) финансијско управљање и контролу код корисника јавних средстава;
- 2) интерну ревизију код корисника јавних средстава;
- 3) хармонизацију коју обавља Министарство финансија – Централна

¹⁹⁹ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр. 226-227.

јединица за хармонизацију.

Познаваоцима организације система одбране, јасно је да је организовање и имплементација финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у систем одбране веома сложен посао, који захтева планску припрему и изискује додатна новчана средства и доста времена. Првенствено је потребно квалитетно обучити кадрове за финансијско управљање и контролу, који ће бити окосница система који је потребно успоставити. Добро познавање Закона о буџетском систему, Закона о раду, Закона о јавним набавкама, Закона о пореском систему и пореској администрацији, Уредбе о буџетском рачуноводству, као и читав низ подзаконских аката представља основ за креирање кадрова у систему финансијског управљања и контроли јавних финансија.

Са друге стране, институција контроле у систему јавног сектора у Републици Србији до сада није функционисала на начин како је то уобичајено у земљама са тржишно оријентисаном привредом. Концепт новог буџетског система ствара претпоставке за јачање финансијске дисциплине јер уводи веома разуђен и добро осмишљен систем контроле јавног сектора. Његову основу чине:

1. интерне контроле у свим министарствима и државним организацијама,
2. буџетска инспекција,
3. буџетска ревизија,
4. извештавање и
5. екстерна ревизија.

Колико је посао буџетске контроле значајан и озбиљан, показује чињеница да је Европска унија образовала Европски ревизорски суд. То тело врши редовну али и накнадну контролу буџета Уније, као и пројеката и акција које се финансирају средствима Уније. Штавише, ово тело има и веома одговорне задатке контроле и у осталим фазама буџетске процедуре.²⁰⁰

5.1. Анализа финансијског управљања и контроле корисника јавних средстава

Финансијско управљање и контрола је свеобухватан систем интерних контрола, који се спроводи политикама, процедурама и активностима које успоставља руководиоца корисника јавних средстава, са задатком да се обезбеди разумно уверавање да ће се циљеви корисника јавних средстава остварити кроз:

²⁰⁰ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр. 227.

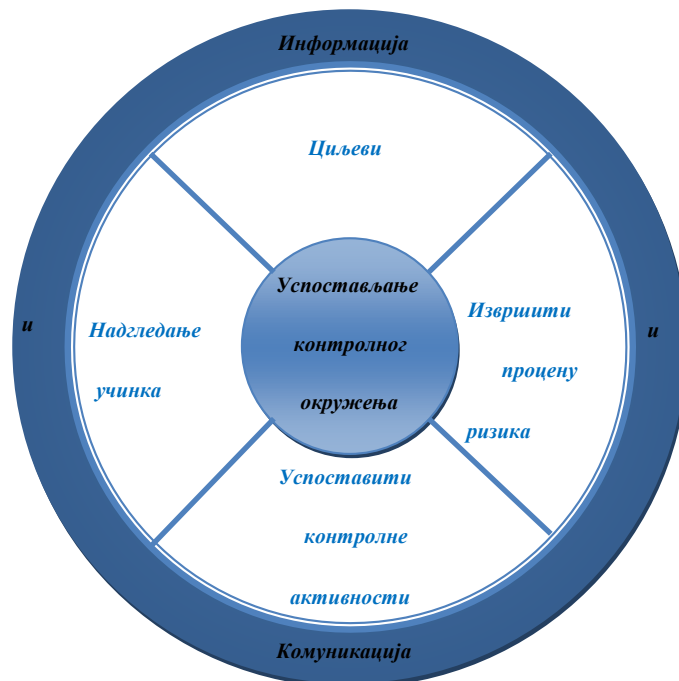
1. пословање у складу са прописима, унутрашњим актима и уговорима;
2. потпуност, реалност и интегритет финансијских и пословних извештаја;
3. добро финансијско управљање;
4. заштиту средстава и података (информација).²⁰¹

Систем за финансијско управљање и контроле успоставља се у свим организационим јединицама јавног сектора и на свим нивоима унутар организације без обзира на њену величину и број запослених, а спроводе га руководиоци и сви запослени. Руководилац корисника јавних средстава може пренети надлежности за успостављање, одржавање и редовно ажурирање система финансијског управљања и контроле на лице које он овласти. Министар утврђује заједничке критеријуме и стандарде за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору.²⁰²

²⁰¹ Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору, („Службени гласник РС“, бр. 99/2011)

²⁰² Закон о буџетском систему ("Службени гласник РС", бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011 и 93/2012)

Слика 22. Кључне фазе за имплементацију финансијског управљања и контроле



Извор: Приручник Министарства финансија за примену ФУК-а.

Систем ФУК-а који је приказан на Слици 22 је основи приказ модела Европске уније, међутим систем одбране као и остали учесници у овом процесу треба да обликују властити модел у складу са својим потребама и постојећим окружењем. На основу досадашњих анализа и извештаја у Републици Србији наш систем одбране предњачи у примени, развоју и увођењу ФУК-а.

5.2. Систем интерних финансијских контрола система одбране

Настанком Европске уније и отпочињањем процеса придруживања истој, могуће је јасније сагледати системе унутрашње (интерне) контроле које су различите државе користиле за управљање својих прихода и издатака. Утврђена је евидентна разлика између метода и процедура али, у исто време, утврђене су и одређене сличности између система.²⁰³ Штавише, битно је нагласити да се приступ финансијској контроли у јавном сектору не разликује значајније. Наравно, неопходно је осигурати

²⁰³ Трандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 139-142.

да је финансијска контрола пропорционална, благовремена и ефективна, те да је иста под сталним надзором како би се избегло да системи контроле постану циљ а не средство.²⁰⁴

Приликом формирања контролних система јавним средствима у земљама кандидатима за чланство у ЕУ а по узору на сличне у ЕУ, основна идеја је била да се успостави такав систем у којем би управљачке структуре имале могућност да уђу у траг грешкама и неправилностима у управљању јавним средствима и да се смањи ризик од корупције, што је добра гаранција да јединице јавног сектора обављају своје задатке коректно и управљају јавним ресурсима, укључујући и европске фондове, на користан и економичан начин.

Интерна финансијска контроле у јавном сектору је, у најширем смислу, израз који се користи за интегрисан систем интерних контрола у читавом јавном сектору. Циљ система интерних контрола у јавном сектору јесте осигурање квалитетног, економичног и ефикасног управљања јавним средствима, имовином и обавезама.

Систем интерне контроле успостављају сви директни и индиректни буџетски корисници, организације обавезног социјалног осигурања и јавна предузећа, укључујући и предузећа над којима Република или локална власт има контролу над 50% капитала или гласова.²⁰⁵

Интерна контрола се дефинише као организација политика и процедура којима се осигурава да се владини програми изврше и постигну планирани резултати.²⁰⁶

- да су ресурси који се користе у извршавању таквих програма конзистентни са наведеним циљевима и задацима дате организације;
- да су владини програми заштићени од неделотворног кориштења ресурса, малверзација и погрешног управљања;
- те да је могуће благовремено и поуздано осигурати, водити и извештавати о информацијама неопходним за доношење одлука.

Међутим, имплементацијом интерне финансијске контроле и ревизије у систем одбране постиже се и обезбеђује ефикасно и рационално трошење средстава којима се финансирају расходи одбране, с једне стране, а с друге стране знатно сужава простор за значајне неправилности, преваре, корупције и појаву облика организованог криминала. Систем контроле се успоставља међу свим запосленима у редовном

²⁰⁴ Richard Allen, Управљање јавним издацима, стр. 261.

²⁰⁵ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр. 251-252.

²⁰⁶ Трандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 139-142.

процесу рада формирањем система и процеса рада у складу са законским одредбама. Понашање појединца у систему је врло значајан фактор целокупног функционисања буџетских корисника.

Важно је нагласити да интерна контрола уствари представља претходну контролу у финансијском пословању система одбране. У систему одбране унутрашњу контролу врше:

- ✓ финансијска служба,
- ✓ Рачуноводствени центар,
- ✓ Инспекторат одбране и
- ✓ интерна ревизија.

Према *Правилнику о финансијском пословању и финансијској служби у Министарству одбране и Војсци Србије („Службени војни лист 33/2010“)*, финансијска служба обавља претходну контролу законске исправности, комплетности, рачунске тачности и др. финансијских рачуноводствених исправа о стању и променама на стварима у материјалним пословним књигама и евиденцијама покретних ствари корисника средстава.²⁰⁷

Рачуноводствени центар обавља претходну контролу законске исправности, комплетности, рачунске тачности и других финансијских рачуноводствених исправа по којима се врше вирманска плаћања и накнадну контролу финансијских рачуноводствених исправа по којима су извршене исплате у готовини код корисника средстава.

Инспекторат одбране обавља инспекцију материјалног и финансијског пословања јединица, команди, установа и организацијских делова ГШ ВС, установа и организацијских делова министарства одбране.

Најзначајнији послови *интерне ревизије* су испитивање организованости те развој и побољшање ефикасности појединих пословних функција, испитивање начина доношења пословних одлука те функционисање информационог система и други послови којима се реализује испитивање и оцена пословања у систему одбране. Уједно она додаје вредност и побољшава пословање органа или организације.²⁰⁸

Ревизија финансијских извештаја је сложен процес који се само у једном делу може стандардизовати, јер је у значајној мери и субјективан, с обзиром на то да је у

²⁰⁷ Грандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 139-142.

²⁰⁸ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр. 251-252.

многим ревизијским поступцима наглашена улога професионалне процене ревизора.²⁰⁹

Основне фазе процеса финансијске ревизије су:

- планирање,
- реализација ревизијских поступака,
- извештавање и
- праћење реализације препорука.

Важно је нагласити да се наведене фазе и поступци међусобно преплићу. Финансијска ревизија започиње поступком планирања, али планирање обухвата активности које се преиспитују током даљег тока ревизије. Надаље, поједини поступци ревизије заједнички су за све фазе (утврђивање ризика, оцена система контроле, примена аналитичких поступака и сл.).²¹⁰

Велику новину представља чињеница да се у новом буџетском систему у јавним финансијама Републике Србије управља јавним расходима уз увођење вишестепеног система контроле. Овде се пре свега мисли на увођење система интерне контроле директних и индиректних корисника буџетских средстава. Задатак успостављеног система интерне контроле се састоји у успостављању интерне контроле за све трансакције рачуна прихода и расхода, рачуна финансијских средстава и обавеза и рачуна финансирања, као и управљања државном имовином.²¹¹

Систем интерне контроле се састоји из мреже која чини јединствену организацију, чији је циљ да обезбеди:

- 1) примену закона, прописа, правила и процедура,
- 2) успешно пословање,
- 3) економично, ефикасно и наменско коришћење средстава,
- 4) чување средстава од губитака, укључујући и од превара, неправилности и корупције,
- 5) интегритет и поузданост информација, извештаја и података.

Циљ успостављања система интерних контрола у јавном сектору јесте да се осигура квалитетно, економично и ефективно управљање јавним средствима, имовином и обавезама.²¹²

²⁰⁹ Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр.215-224.

²¹⁰ Трандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 139-142.

²¹¹ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр. 251-252.

²¹² Трандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 142.

5.3. Извештавање о функционисању унутрашњих контрола у систему одбране

Контрола је процес који спроводи управљачка структура система одбране, команданти или други запослени, обликован тако да пружи разумно уверење да су постигнути циљеви ефикасности и ефикасности пословања, поузданости финансијског извештавања и усклађеност са законима и прописима.²¹³

Управљачким структурама система одбране потребан је извештај о квалитету и квантитету реализације утврђених циљева али и о томе да ли је изложен непотребним ризицима.

Извештаје о функционисању унутрашњих контрола управљачке структуре система одбране примају из следећих извора:²¹⁴

1. редовним извештајима РЦ МО – који могу бити шестомесечни, деветомесечни и годишњи;
2. извештајима Инспектората одбране – који могу бити плански и ванредни;
3. извештаји интерних ревизора – менаџмент очекује од интерних ревизора да испитају примењивост контроле на функције система одбране како би утврдио да ли су са недостацима, постоје ли с тим у вези ризици и потреба за корективним радњама и предлог за те радње;
4. извештаји екстерних ревизора – од екстерних ревизора се очекује да саопште значајније недостатке у систему унутрашње контроле које су утврдили током обављања ревизије.

То је у суштини контролна функција буџетског сектора. Основу тога чине различити бројчани показатељи који могу бити у буџету изражени у природи и вредносно. Натурални показатељ може бити показатељ задатка, учинка и/или капацитета. У овоме је од изузетног значаја проналажење пригодне мерне јединице, као што су: број корисника, квадратура установе, број наставних дана, итд. Показатељи искоришћености су у форми процената и карактеришу однос стварне и оптималне искоришћености. Показатељ служи управљачким структурама система одбране да ефикасно и ефективно реагују, а у крајњем и да рационално управљају ресурсима одбране.²¹⁵

²¹³ Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр.215-224.

²¹⁴ Грандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 139-142.

²¹⁵ Члан 81. Закона о буџетском систему Републике Србије

5.4. Систем спољашњих финансијских контрола система одбране

Закон о буџетском систему Републике Србије је доста простора посветио организовању и функцијама буџетске инспекције и ревизије. Послове буџетске инспекције обавља Министарство финансија, са циљем вршења инспекције.²¹⁶

Функције буџетске инспекције и ревизије се посебно односе на:²¹⁷

- проверу примене закона која представља накнадну проверу корисника буџетских средстава,
- оцену система интерне контроле која представља оцену адекватности, успешности и потпуности интерне контроле,
- контролу примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава корисника буџетских средстава,
- ревизију начина рада која представља оцену пословања и процеса у корисницима буџетских средстава, укључујући и нефинансијске операције, у циљу оцене економичности, ефикасности и успешности органа и организација,
- давање савета о импликацијама контроле и ревизије када се уводе нови системи, процедуре или задаци,
- успостављање сарадње са екстерном ревизијом и
- вршења осталих задатака неопходних да би се остварила сигурност у погледу функционисања система интерне контроле.

Рад буџетске инспекције је независан и самосталан. Њен рад, овлашћења и обележја уредиће се посебним актом Владе, на предлог министра. Буџетска инспекција има приступ свим подацима, документима, извештајима и информацијама потребним за обављање функција код корисника буџетских средстава, над којима се врши инспекција односно ревизија. Наравно, подразумева се да буџетска инспекција и ревизија имају на располагању одговарајуће ресурсе, који обезбеђују вршење њихове функције.

Послове буџетске инспекције врши министарство финансија с циљем вршења

²¹⁶ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр. 251-252.

²¹⁷ Трандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 142-143.

инспекције над директним и индиректним буџетским корисницима, организацијама обавезног социјалног осигурања и јавним предузећима основаним од Републике, правним лицима основаним од тих јавних предузећа, односно мправним лицима над којима Република има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала или више од 50% гласова у управном одбору, као и над другим правним лицима у којима јавна средства чине више од 50% укупног прихода.²¹⁸

Буџетска инспекција доставља министру надлежном за послове финансија извештај о извршеној инспекцији са налазима, мерама и одговарајућим препорукама. Са своје стране, наведени министар је обавезан да о учињеним буџетским инспекцијама два пута годишње обавештава Владу а ова Народну скупштину.

Државна ревизија обавља се у име и за рачун државе.²¹⁹ Ову врсту ревизије обавља Државна ревизорска институција којом руководи председник Институције кога, углавном, именује парламент државе. Подразумева се да је Државна ревизорска институција екстерна, стручна и независна организација.²²⁰

У Републици Србији, Законом о државној ревизорској институцији уређује се оснивање и делатност, правни положај, надлежност, организација и начин рада Државне ревизорске институције и друга питања од значаја за њен рад, као и права и обавезе субјеката ревизије.

У најширем смислу речи Државна ревизорска институција треба да контролише:²²¹

- трошење новца из републичког фонда код директних и индиректних буџетских корисника;
- организације обавезног осигурања;
- пословање јавних предузећа;
- финансирање политичких странака;
- локалну самоуправу;
- Народну банку Србије и
- кориснике међународних донација.

С обзиром да је Министарство одбране, и у оквиру њега војска, директни корисник средстава, логично је да ревизија у свом раду обухвата и контролу трошења додељених буџетских средстава.

²¹⁸ Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, стр. 251-252.

²¹⁹ Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр.225-230.

²²⁰ Трандафиловић, С.и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр.147-148.

²²¹ Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, стр.215.

Државна ревизорска институција је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији који је независан од Владе, и за свој рад одговара искључиво Народној Скупштини. Њен основни задатак је, да утврди и обавести Скупштину и јавност, да ли се новац пореских обвезника прикупља и троши по закону, економично и у сврхе за које је намењен.²²²

Оно што је веома значајно за рад ове институције јесте, да, у складу са Законом о државној ревизорској институцији, акта којима врши своју надлежност не могу бити предмет оспоравања пред судовима и другим државним органима.

²²² Трандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 147-148.

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

Formatted: Serbian (Cyrillic, Serbia)

Formatted: Left

**V NOVI MODEL PROGRAMSKOG BUĐETIRANJA I ANALIZA NJEGOVOG
UTIČAJA NA EFIKASNOST UPRAVLJAŃA FINANSIJSKIM
RESURSIMA ODBRANE**

1. Концепт развијеног модела програмског буџетирања

На основу *Правилника о РРВИ* из 2011. године извршено је низ измена у концепту датог система које суштински нису направиле позитиван искорак ка решењу већ наведених проблема. Наиме, уместо Главних програма уведени су Програми, све процедуре и надлежности око израде истих су остале скоро непромењене. У конкретном случају једини позитиван ефекат је тај што се финансијски план између програма може кориговати на нивоу министарства одбране, док у случају Главних програма измене могу да се врше само изменама Закона о буџету.

Измењен је број и структура Програма, сведено је на свега 6 (шест) програма са дотадашњих 13 Главних програма, али су организација и структура остали исти и једино што су прегруписани. Носиоци функција и даље немају надлежности сем одговорности. Носиоци програма не учествују у довољној мери у изради Плана носилаца функција и обрнуто. На основу свега изнетог у наставку рада биће приказан развијени модел програмског буџетирања који би суштински изменио однос носилаца функција и носилаца програма, при чему уопште не би било од великог значаја колики је број програма јер би концептуално цео процес био заокружен и интегрисан од планирања па све до извршења.

1.1. Предлог концепта програмског буџетирања у систему одбране

Анализирајући досадашње моделе и концепте програмског буџетирања у систему одбране, а било их је два, уочен је и препознат као основни проблем делегирање надлежности и односа носилаца функција и носилаца програма. Концепт модела програмског буџетирања у оба претходна случаја био је организациони, програми су били дефинисани на основу постојеће организације.²²³ Програми у оба случаја обезбеђују планирање, програмирање, буџетирање и највећим делом извршење. Део финансијских средстава у складу са важећим правно нормативним прописима реализују носиоци функција, што је додатно усложнило већ компликоване односе програма и носилаца функција.

²²³ Студија оптимизација организације и функционисања планирања, програмирања, буџетирања и извршења у Министарству одбране и Војсци Србије, Београд, 2010, стр. 18.

Стога је неопходна промена концепта програмског буџета и то делегирањем надлежности носиоцима функција, а што имплицира да се програми детерминишу на нивоу функција система. У оквиру *Студије оптимизације организације и функционисања планирања, програмирања, буџетирања и извршења у Министарству одбране и Војсци Србије*, наведене су негативне и добре стране оваквог модела програмског буџетирања. Са циљем да се избегне опширна елаборација проблема, сачињен је модел којим се у директну везу доводе до сада прикупљена искуства у примени функционалног модела у организовању и функционисању концепта програмског буџетирања и синтетизована искуства о лошим и dobrим странама овог модела са потребама МО и Војске. Оваквим приступом је сужен обим анализе и задржан само у оним оквирима за које постоји интерес система одбране односно МО и Војске. Као оквир послужио је до сада израђен нацрт штабне студије "*Унапређење процеса планирања рада у Војсци Србије*", у коме је на јасан и недвосмислен начин одређено шта су то изазови са којима се планирање рада у Војсци среће, као и скоро аксиоматска тврдња да планирање рада у Војсци не постоји изван система РРВИ.

До сада прикупљена искуства страних армија и мултинационалних и националних пословних система препознају функционални начин организовања претежно у мањим саставним деловима система одбране или пословним системима који обухватају мањи број различитих функција. Најчешће се ради о две до три функције. Системи одбране у целини или већи пословни системи, углавном, не примењују функционални модел организовања у његовом изворном облику, већ у мањој или већој мери у комбинацији са организационим моделом.

Систематизацијом да сада прикупљених искуства о добрим или лошим странама функционалног модела, истичу се следећа сазнања:²²⁴

а) Добре стране:

- Висока ефикасност достизања циљева унутар функција,
- Значајно унапређење функција у погледу струке (замка да се баве самим собом),
- Што мање функција ефикасност већа,
- Успоставља јасну одговорност носилаца функција за достизање циљева,
- Број активности као и број извршилаца лакше се држи под контролом.

б) Негативне стране:

- Спорија реакција на промене у окружењу,
- Функције су значајно раздвојене што води мању координацију,

²²⁴ Студија оптимизација организације и функционисања планирања, програмирања, буџетирања и извршења у Министарству одбране и Војсци Србије, Београд, 2010, стр. 18.

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

- Превођење функционаних циљева у циљеве организације у непрекидном је конфликту,

- Технократизам је готово свеprisutan.

У настојању да се овако синтетизована искуства ставе у функцију исказаних потреба МО и Војсци, могуће је SWOT анализом прелиминарно одредити предности и слабости функционалног модела, могућности његове имплементације као и чиниоце који би значајној мери отежали или потпуно онемогућили примену. Резултат прелиминарне анализе приказан је у Табели 22.

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Not Italic

Табела 22. SWOT анализа

ПРЕДНОСТИ	СЛАБОСТИ
Јасно препознате функције	Слаба реакција на промене
Традиција функција	У МО и Војсци циљеве тежишно достижу
Носиоци функција одређени	Велики број функција у МО и Војсци
	Неусклађен са методологијом примењеном у ДПРСО
МОГУЋНОСТИ	ПРЕТЊЕ
Значајнија улога у складу са смањењем броја функција	Тежиште на буџетирању и извршењу
На нижим и конкретним нивоима планирања може бити доминантан	Постојећи број функција не омогућује имплементацију истих у програме

Извор: Студија оптимизација организације и функционисања планирања, програмирања, буџетирања и извршења у Министарству одбране и Војсци Србије, Београд, 2010, стр. 18.

Примену функционалног модела у систему РРВИ МО и Војсци у значајној мери би олакшала чињеница да постоје јасно препознате функције у систему, носиоци тих функција су једнозначно одређени а функционисање система се у дужем временском периоду ослоња на постојеће функције.²²⁵

Значај примене функционалног модела условно долази до изражаја у варијанти када се осетно смањује број функција које постоје у МО и Војсци. Истовремено

²²⁵ У динамичким системима какав је и систем одбране, у значајнијом мери би негативан утицај испољила спора реакција функционалног модела на промене окружења. Имајући у виду да је бројност функција изражена, ова спора реакција на промене би у значајној мери негативно утицала и на координацију међу функцијама. Истовремено, конфликт организације и функција присутан у свакој организацији, би у случају имплементације искључиво функционалног система, био више него изражен а поготово у домену одређивања и достизања циљева. У војној организацији, као и у свакој хијерархијски постављеној организацији, циљеви се тежишно одређују и достижу на нивоу организације. Овакав приступ примењен је и у изради Дугорочног плана развоја система одбране, (нацрт) који је према важећој регулативи, најстарији плански документ у систему одбране.

он и у садашњем стању функција може бити примењен на нижим нивоима планирања, где плански захват обухвата мањи број функција.²²⁶

1.2. Предлог и развој новог модела програмског буџетирања издатака одбране

Анализирајући напред наведено и уз ограничење да се програми одреде према најважнијим функцијама Министарства одбране и Војске неопходно је да финансијски органи система одбране 2. степена учествују у планирању јер су они ти који ће извршавати те програме. Дакле, модел програмског буџетирања потреба и издатака одбране имаће **један главни програм** кога ће чинити **програми функција система одбране**, и као веома важна новина, биће то, да ће се у оквиру програма, пројеката и активности планирати *само развој способности*, док ће одржавање способности система одбране бити у оквиру текућег функционисања система одбране. У том случају преглед програма развоја је представљен у

Табели 23.

Formatted: Font: Not Italic

Табела 23. Преглед програма

Formatted: Font: Not Italic

ПЕРСОНАЛ
ИНФРАСТРУКТУРА
НАУЧНО-ИСТРАЖИВАЧКИ РАД
ОБАВЕШТАЈНИ ПОСЛОВИ
БЕЗБЕДНОСНИ ПОСЛОВИ
ИНСПЕКЦИЈСКИ ПОСЛОВИ
ОПРЕМАЊЕ И ОДРЖАВАЊЕ НАОРУЖАЊА И ВОЈНЕ ОПРЕМЕ
ЛОГИСТИКА

У приказаном моделу програма система одбране груписане су функције одбране тако да могу што ефикасније и рационалније да се извршавају и развијају, чиме ће допринети развоју способности одбране као једне од функција државе.

Структуру и концепт овог модела програмског буџетирања чине: програми, први ниво финансијске службе и функције система одбране. *Програми* се састоје из пројеката и активности система одбране. За управљање програмима највећу одговорност носе носиоци функција. *Функције* у оквиру својих надлежности су одговорне за планирање, програмирање,

²²⁶ Примена искључиво функционалног модела доноси и одређене ризике за процес РРВИ у МО и Војсци. Процена је да би применом овог модела у његовом изворном облику, систем поново буџетирање и извршење ставио у први план, тј. испред планирања и програмирања, што је неприхватљиво и детаљно описано у нацрту штабне студије «Унапређење процеса планирања рад у Војсци Србије». Такође, као реална претња успешности имплементацији овог модела поставља се и чињеница да у систему тренутно постоји преко 40 препознатих функција. Усклађивање циљева постојећих програма, као и усклађивање са циљевима функција створило би матрицу коју није могуће оптимално решавати. Доследна примена функционалног модела обезбедила би да функција буде у улози постојећих програма али са флексибилнијим ограничењима и улогом у систему РРВИ.

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Russian

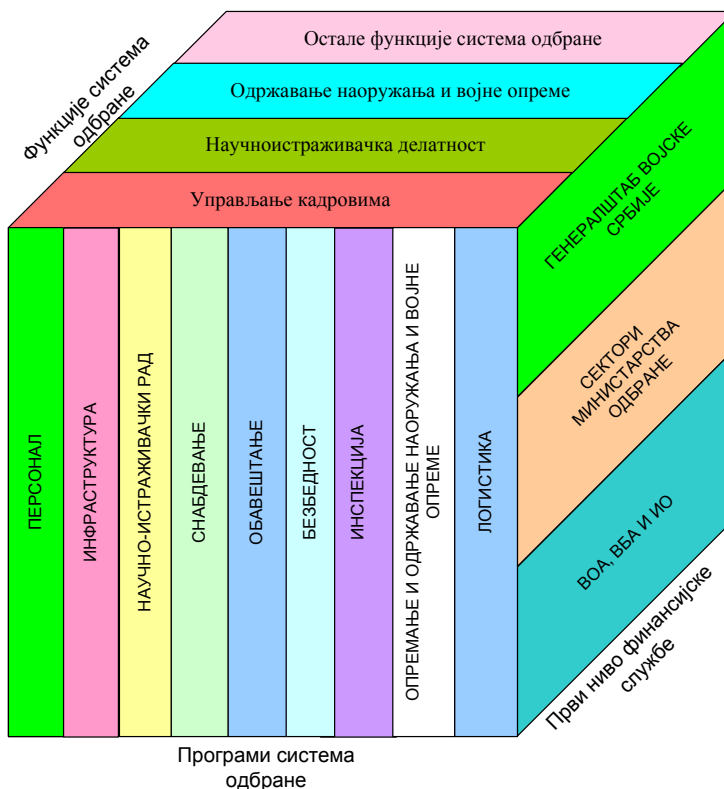
Formatted: Right

буџетирање и извршење програма и у оквиру њих пројеката система одбране.

Први ниво финансијске службе чине органи управе у саставу Министарства одбране (ВОА, ВБА и ИО), сектори МО и Генералштаб ВС који организују одељења и одсеке за финансије. Они предлажу пројекте носиоцима функција и учествују у њиховом планирању и изради програма али су највише одговорни за реализацију пројеката и активности у оквиру својих надлежности. Однос носилаца извршења, функција и програма шематски је приказано на **Слици 23**.

Formatted: Font: Not Italic

Слика 23. Однос програма и носиоца извршења



Formatted: Indent: Left: 0,75 cm, First line: 1,5 cm, Right: 0,67 cm

Извор: рад доторанда на основу стеченог искуства и извршених анализа у току рада у Радном тиму за развој и увођење система РРВИ у МО и ВС.

Условљеност и међузависност програма система одбране са функцијама и првим нивоом финансијске службе сликовито је приказана на **Слици 2223**. Према Правилнику о финансијском пословању у МО и ВС, финансијска служба МО и ВС образована је актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у МО

Formatted: Font: Not Italic

односно актом о формацији. Финансијска служба МО и ВС организује се по нивоима, и то:

1. централни ниво – организациона јединица Министарства одбране надлежна за буџет и финансије;
2. први ниво – одељења и одсеци за финансије у органима управе у саставу Министарства одбране, секторима Министарства одбране, Секретеријату Министарства одбране и Генералштабу Војске Србије;
3. други ниво – одсеци, групе односно самостални извршиоци за финансије у управама Министарства одбране и Војске Србије и њима равним саставима и одељења за финансије у у командама оперативних састава;
4. трећи ниво – одсеци за финансије у командама бригада и њима равним саставима и
5. четврти ниво – групе односно самостални извршиоци за финансије у командама батаљона - дивизиона и њима равним саставима.

Функције система одбране смањити на минимално довољан број тако да се развијају само основне попут Одржавања наоружања и војне опреме, Научно истраживачке делатности и слично. На тај начин би се створили услови за ефикасну примену програмског буџетирања у систему одбране а у крајњем оптималну употребу расположивих ресурса.

1.3. Промене у оквиру фазе планирања

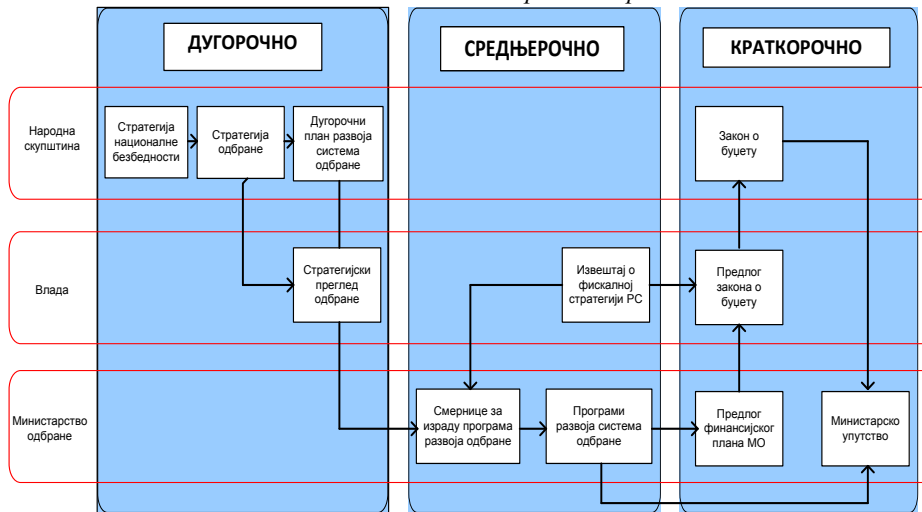
Променом се не може управљати. Промена се може игнорисати, може јој се одупирати, реаговати на њу, извући корист из ње и може бити створена. Али се њоме не може управљати и не може се натерати да се креће неким систематским процесом корак по корак... Хоћемо ли из промене изаћи као побеђени или победници зависи од наше спремности за промену. Као што је Абрахам Линколн једном рекао «припремићу се и мој тренутак мора доћи». Тако се управља променом.²²⁷

У оквиру фазе планирања развијеног модела програмског буџетирања промене које су уведе односе се на то, да, **дугорочно планирање** обухвата израду: *Стратегије националне безбедности, Стратегије одбране, Дугорочног плана развоја система одбране и Стратегијског прегледа одбране*. Садржина и значај ових докумената за

²²⁷ Minberg Henri, Brus Olstrand Dzozeff Lampel, *Стратешки сафари*, стр.344-347

систем одбране и државу остала би иста, као и за концепт програмског буџетирања. Јер, су у њима утврђени дугорочни циљеви развоја система одбране који служе за даље усмеравање при функционисању система одбране.

Слика 24. Модел планирања одбране



Извор: рад доторанда на основу стеченог искуства и извршених анализа у току рада у Радном тиму за развој и увођење система РРВИ у МО и ВС.

Средњорочно планирање је претрпело највеће промене у овој фази јер се у оквиру ње, на нивоу система одбране, раде програми развоја способности система одбране. Програми развоја система одбране се раде на основу стратегијског прегледа одбране и Смерница за израду програма развоја одбране. Следећа промена у односу на досадашњи модел програмског буџетирања јесте временска димензија обухвата програма. Уместо досадашњих 6 година, на колико су се радили програми, програми развоја система одбране би се радили за период од 3 године, са ревидирањем сваке буџетске године, као што је било и до сада.

Краткорочно планирање се односи на буџетирање, тј, израду предлога финансијског плана система одбране. Модел планирања са свим новинама приказан је на Слици 24. Како се финансијски план система одбране ради у складу са Законом о буџетском систему Републике Србије промене у оквиру овог дела програмског буџета а у складу са развијеним моделом не би постојале.

1.4. Промене у организацији и структури програма одбране

Нису све силе промене резултат стратешких планова. Пре би се могло рећи да организације често морају да реагују на непланиране промене-и то нарочито оне које потичу од фактора везаних за унутрашњу организациону средину. Две такве силе су промене у демографском саставу радне снаге и пропусти у учинку.²²⁸

Један од највећих изазова са којима се суочавају организације је њихова способност да одговоре на промене које долазе из спољашњег света над којима практично немају контролу. Организације морају да прате све актуелне промене у окружењу. Два најважнија фактора непланираних спољашних промена су државна регулатива и економска конкурентност.²²⁹

Најзначајније промене модела програмског буџетирања потреба и издатака одбране су у оквиру средњорочног планирања тј., фазе програмирања. Проблеми који су се појавили у току увођења модела програмског буџетирања били су највише изражени у овој фази. Наиме, фаза планирања представљала је израду и имплементацију планова кроз израду програма одбране. Потом су се на основу исказаних потреба у програмима одбране изражавале финансијске потребе кроз фазу буџетирања. Несклад између планираних финансијских средстава по програмима и одобрених од стране државе за финансирање издатака система одбране, долазио је до изражаја у фази буџетирања и тешко се усклађивао. Како је фаза програмирања између фазе планирања и фазе буџетирања јасно је и да су морали баш у овој фази да се исказују највећи проблеми током увођења модела програмског буџетирања у систем одбране.

Неспорно јесте, да су постојали значајно суштински већи проблеми пре самог процеса увођења програмског буџетирања у систем одбране Републике Србије, јер, нису постојали механизми за повезивање финансијских ресурса са утврђеним циљевима, па самим тим и мисијама и способностима система одбране. Тада су финансијска средства планирана и реализована само зато што је то потребно за одбрану земље. Није постојао континуитет у функцији планирања што је доводило до дисконтинуитета у развоју одбране у периоду након распада ЈНА па све до увођења модела програмског буџетирања у систем одбране Републике Србије. Такође, планирано је по инерцији, јер су из године у годину планирана већа средства за проценат инфлације и евентуално раст трошкова на мало у земљи.

Од када је уведено програмско буџетирање у систем одбране Републике

²²⁸ Sengi Piter: Peta disciplina – Umeće i praksa organizacije koja uči, стр. 144-147.

²²⁹ Гринберг Цералд, Роберт А.Барон *Понашање у организацијама:разумевање и управљање људском страном рада*, стр.576-578

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

Србије успостављено је „циљно“ планирање. Како држава још увек није увела програмско буџетирање, средњорочно се планира на укупном нивоу расхода и издатака одбране увећаном за проценат инфлације. Следећи већи недостатак унутар система одбране у вези са моделом програмског буџетирања који је уведен 2008. године јесте *организациони приступ у одређивању главних програма одбране*. Приликом утврђивања надлежности и одговорности у оквиру модела програмског буџетирања, које је још увек на снази у систему одбране, примат је дат носиоцима програма у односу на носиоце функција система одбране, што је довело до великих проблема приликом израде предлога финансијског плана. Током процеса усклађивања носилаца програма са носиоцима функција у систему одбране, у вези са планираним финансијским средствима за буџетску годину у претходне две године, то јест, од када је уведен овај модел, није постигнута сагласност и једнозначност, тако да је крајњи резултат био неусаглашеност и одступања предлога финансијског плана система одбране од предлога (главних) програма.

Промене у концепту модела програмског буџетирања одбране проузроковане су проблемима у функционисању система РРВИ који је на снази у систему одбране Републике Србије. Главни недостатак и проблем постојећег система РРВИ је однос и усклађеност носилаца функција и носилаца програма, нарочито изражајан, приликом израде предлога финансијског плана. Овај проблем проузрокован је дефинисањем програма на организационом принципу и давањем примата њима у односу на носиоце функција у систему одбране.

Развијени модел програмског буџетирања издатака одбране обезбеђује усклађеност програма и функција, као што је приказано у Табели 24. Програм *Персонал* обухвата функције *Управљање кадровима*, *Системска и статусна питања* и *Школовање и усавршавање*. Све три функције у оквиру наведеног програма су у надлежности Управе за кадрове МО, чиме се обезбеђује једнозначност и континуитет у планирању, програмирању, буџетирању и извршењу.

Formatted: Font: Not Italic

Приликом дефинисања структуре програма водило се рачуна о сродности функција и месту њиховог извршења као што је то случај са програмом *Персонал*. Наравно, поред наведеног веома је важно приликом дефинисања програма да се исти реализује у континуитету из године у годину, те су утврђени следећи програми: *Инфраструктура*, *Логистика*, *Опремање и одржавање наоружања и војне опреме*, *Научно истраживачки рад*, *Снабдевање*, *Обавештајни послови*, *Безбедносни послови* и *Инспекцијски послови*. Уколико се у складу са савременим ризицима и изазовима у

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

окружењу укаже потреба за новим програмом уводи се приликом израде новог програмског буџета или ребаласа постојећег буџета и објављује у оквиру *Закона о буџету*.

Табела 24. Приказ развијеног модела РРВИ и усклађености функција и програма

Formatted: Font: Not Italic

Р.бр.	Програм	Пројекат	Функција
1	2	3	4
1.	Персонал	Плате и накнаде	Управљање кадровима
		Социјална давања	
		Стамбено збрињавање	Системска и статусна питања
		Статусна питања	
		Школовање и усавршавање на Универзитету одбране	Школовање и усавршавање
		Школовање и усавршавање у земљи	
Школовање и усавршавање у иностранству			
2.	Инфраструктура	Текуће поправке и одржавање зграда и објеката	Инфраструктура
		Закуп имовине и опреме	
		Зграде и грађевински објекти	
3.	Опремање и одржавање наоружања и војне опреме	Опремање	Опремање
		Одржавање	Одбрамбене технологије
4.	Логистика	Опшга логистика	Опшга логистика
		Заштита ресурса одбране	Заштита ресурса одбране
		Саобраћај и транспорт	Саобраћај и транспорт
		Здравствена заштита	Здравствено обезбеђење
		Односи с јавношћу	Односи с јавношћу
5.	Научно-истраживачки рад	Рад савета за НИР	Рад савета за НИР
		Развојни пројекти одбране	Развојни пројекти одбране
		Издавачка делатност	Издавачка делатност
6.	Снабдевање	Набавка	Набавка
		Транспорт	Транспорт
		Складиштење	Складиштење
7.	Обавештајни послови	Обавештајно-оперативни послови	Обавештајно-оперативни послови
		Војно-дипломатски послови	Војно-дипломатски послови
8.	Безбедносни послови	Контраобавештајни послови	Контраобавештајни послови
		Војнобезбедносни послови	Војнобезбедносни послови
9.	Инспекцијски послови	Редовне инспекције	Инспекцијски послови за потребе одбране
		Ванредне инспекције	

Извор: рад доторанда на основу стеченог искуства и извршених анализа у току рада у Радном тиму за развој и увођење система РРВИ у МО и ВС.

Утврђивањем програма на функционалном принципу и давањем већих овлашћења носиоцима функција система одбране требало би да се побољша ситуацију у процесу управљања финансијским ресурсима одбране.

1.5. Промене у процесу израде програма одбране

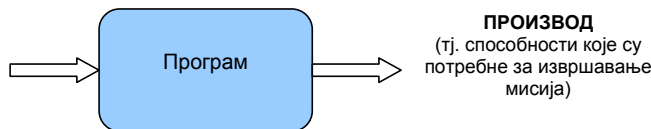
У складу са концептом програмског буџетирања, програми су намењени да се реализују дугорочни и средњорочни циљеви система одбране и у крајњем да се развију и одржавају способности које су потребне за извршавање мисија одбране земље. Као што је приказано на **Слици 25**, да би се израдили и извршили програми неопходни су ресурси са пратећим трошковима, као улазне величине. Као резултат и готов производ извршења програма треба да се развију утврђене способности система одбране за извршавање планираних мисија и задатака.

Formatted: Font: Not Italic

Слика 25. Улазне и излазне величине програма

РЕСУРСИ

- персонал
- наоружање
- опрема
- инфраструктура
- обука
- финансије
- залихе итд.



Извор: Кнежевић М. и Тешановић Б.:*Систем РРВИ као модел управљањима пројектима одбране*, стр.511-515

Израда програма почиње, као и до сада, анализом *Смерница за израду програма развоја система одбране*, документа који је резултат фазе планирања. За разлику од периода до сада у *Смерницама* се дефинишу општи циљеви које треба да реализују носиоци програма и функција са одговарајућим организационим целинама из система одбране. *Смернице*, дакле усмеравају програме са општим циљевима које треба остварити, али и могућностима и ограничењима за њихово остварење.

Након анализе *Смерница*, руководиоци програма утврђују специфичне циљеве за реализацију општих циљева датих у овом иницијалном документу. Потом, следи утврђивање начина у више варијанти за реализацију датих циљева као и потребних ресурса. Носилац програма, његове израде, буџетирања и извршења је уједно и

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

носилац функције тако да има механизме за избор што рационалније и оптималније варијанте достизања одређеног циља, под чим се подразумева најбољи могући резултат уз минимално могуће ангажовање ресурса. У савременим условима је нарочито изражена потреба за уштедама и рационалним односом према расположивим средствима што се на овај начин и постиже, груписањем средстава.

Програмирањем се стварају предуслови за избор најбоље варијанте реализације утврђених циљева коришћењем расположивих ресурса. Дакле, програмирање чини видљивим везе између способности система одбране и буџета, као и између дугорочне визије и краткорочних планова, чинећи их разумљивим за доносиоце одлука и главне заинтересоване стране.

Израда нацрта програма је активност коју спроводи носилац програма након избора најбољих начина за реализацију утврђених циљева. Програми се, као и до сада, састоје из описног и табеларног дела. Описни део би суштински остао исти као и до сада с тим, да би га радио носилац функције. Табеларни део би претрпео измене у смислу повезивања ресурса са програмима, пројектима и активностима. Тако да би

Образац 1 задржао исти облик као и до сада, као што се види на **Слици 26**.

Formatted: Font: Not Italic

Слика 26. Приказ Образаца 1 за израду програма одбране

О П И С ПРОГРАМА						
ОСНОВНИ ПОДАЦИ:						
Назив:	Опремене и одржавање наоружања и војне опреме					
Ознака:						
Руководилац:						
Носилац:						
ЦИЉЕВИ:						
Општи циљ:	Специфични циљеви:	Показатељи успешности реализације:	Очекивани резултат:		Извори провере:	
	3.2) Партнерски циљ А 1108 "Набавка/модернизација транспортних ваздухоплова и хеликоптера" је достигнут на нивоу 20%	<ul style="list-style-type: none"> - Израђена ТС "Развој транспортних капацитета ВрбВО"; - Израђена ПА "Набавка вишенаменског средњег транспортног хеликоптера"; - Израђена ПА "Набавка средњег транспортног авиона и ВП авиона"; - Израђена набавка вишенаменског средњег транспортног хеликоптера и средњег транспортног авиона; - Уведени у оперативну употребу вишенаменски средњи транспортни хеликоптер и средњи транспортни авион; - Израђена набавка одговарајуће опреме за руковање авионским теретом (АСНЕ); - Реализована обука људства за ослуживање ваздухоплова; - Израђена стандардизација димензија терета и руковања теретом у сагласности са НАТО стандардима; - Достигнута способност ослуживања ваздухоплова по НАТО стандардима. 	Доверени је ремонт свих расположивих хеликоптера ХТ 48; Уведени су у оперативну употребу реантовани хеликоптери ХТ 48; Реализује се ГР авиона ЈАК 40 (додатни средствима) и Ан 2.	2011. 2016.	<ul style="list-style-type: none"> - Урађена програмска документа која обухватају развој транспортних капацитета ВрбВО; - Реализује се набавка транспортних ваздухоплова (вишенаменског средњег транспортног хеликоптера и средњег транспортног авиона) и њихово увођење у оперативну употребу; - Набављена одговарајућа опрема за руковање авионским теретом (АСНЕ); - Обучено људства за ослуживање ваздухоплова по НАТО стандардима; - Израђена стандардизација димензија терета и руковања теретом у сагласности са НАТО стандардима; - Достигнута способност логистичке подршке имплементације циља партнерства; - Дефинисани параметри за контролу реализације циља партнерства. 	Тримесечне анализе реализације АПМШП

Извор: Упутство за израду програма система одбране-празан образац.

Уместо **Обрасца 2**, где су до сада исказивани укупни трошкови програма уводи се табела којом би се повезали програми са контима економске класификације, а преко обрасца, којим се повезују програми са циљевима била би посредно успостављена веза циљева и реализације финансијских средстава, што је у крајњем и циљ ове измене.

Слика 27. Приказ Обрасца 2 за израду програма одбране

Р.Б.	Пр.Б.	Пл.	Код	Опис	2011-усвојено		2012-план		2013-план		2014-план	
					Приходи на буџета (Извор 01)	Остали приходи (Извор 04-16)	Свега	Приходи на буџета (Извор 01)	Остали приходи (Извор 04-16)	Свега	Приходи на буџета (Извор 01)	Остали приходи (Извор 04-16)
				СВЕГА - део финансијског плана								
				исказан кроз приоритете - ПРОГРАМЕ								
				411 Плате запосленима и пензије запосленима (извори)	70 522 000		70 522 000	72 216 000		72 216 000	74 020 000	74 020 000
				412 Социјални доприноси на терет послодавца	441 000		441 000	494 000		464 000	483 000	503 000
				413.2 Остала аванса запосленима								
				421 Стални трошкови								
				422 Трошкови путовања	642 000		642 000	676 000		676 000	704 000	747 000
				423 Трошци по уговору	618 000		618 000	651 000		651 000	677 000	705 000
				424 Специјализоване услуге								
				425 Текуће поправке и одржавање								
				426 Материјал	7 180 000		7 180 000	7 560 000		7 560 000	7 871 000	8 185 000
				43 Амортизације и употреба средстава за рад								
				44 Оплата заплата и пратећи трошкови								
				45 Субвенције								
				46 Донације, доплате и трансфери								
				47 Социјално осигурање и социјална заштита								
				48 Остали расходи								
				49 Административни трансфери из буџета, од								
				51 Основна средства	2 372 000		2 372 000	5 842 000		5 842 000	5 107 000	5 107 000
				52 Залихе								
				54 Приходна изицања								
				55 Финансијска изицања која се финансира из								
				61 Оплата главница								
				62 Издана финансијска изицања	200 000 000		200 000 000	210 800 000		210 800 000	219 235 000	228 004 000
				Свега расходи без разграничења по програмима	281 775 000		281 775 000	298 108 000		298 108 000	308 097 000	320 323 000
				Остаток допринос безбедности								
				Републике Србије:								

Извор: Образац Министарства финансија.

Приказ новог Обрасца 2, као прилога програма представља Преглед укупних трошкова програма по пројектима и активностима, из које се јасно види приказ пројеката и активности са неопходним ресурсима за њихову реализацију по годинама. Помоћу формиране базе података ресурса одбране и падајућег менија у приказаној колони као на **Слици 27**, бира се неопходан ресурс за реализацију дате активности, пројекта или програма. База података о ресурсима одбране треба да садржи неопходне податке о сваком ресурсу, његову цену коштања, набавке, одржавања ако је неопходно, складиштења, век употребе и у вези са тим годину производње итд (**Слика**

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

28). На основу оваквих података који би се складиштили и користили за потребе израде и реализације програма одмах би се знало колико кошта свака од активности, пројеката и програма за развој и одржавање способности које су потребне за извршавање мисија Војске Србије, планираних у Дугорочном плану развоја система одбране.

Исти случај је са финансијским ресурсима одбране. Тренутно је на располагању систему одбране Републике Србије КОСТМОД 4.0 – Модел за дугорочну прогнозу трошкова система одбране. Он представља такође базу података са ресурсима одбране и свим горе наведеним подацима с нагласком на трошкове. Трошкови исказани у овом моделу се деле на оперативне и инвестиционе. Под оперативним трошковима подразумевају се трошкови персонала и одржавања опреме и инфраструктуре, што би код нас била класа 4 у Контном плану. Инвестициони трошкови су трошкови набавке средства војне опреме и слично, као и инфраструктуре, све изражено у националној валути преко класе 5 Контног плана.

Слика 28. База података ресурса одбране

Resource category	Name	Automatic MLU	MLU Percent	MLU age	Disposal cost	Useful lifes...	Automatic replacem...	Investment cost	ICE	Internat...	High intens...	Low intens...	Storage	2008	2007	2006
Personnel	Civilian	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	4	<input checked="" type="checkbox"/>	0	0.000	0	50,832	50,832	0	0	0	0
Personnel	Enlisted	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	3	<input checked="" type="checkbox"/>	0	0.000	0	45,770	47,794	0	0	0	0
Personnel	NCO	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	2	<input checked="" type="checkbox"/>	0	0.000	0	71,360	70,243	0	0	0	0
Personnel	Officer	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	1	<input checked="" type="checkbox"/>	0	0.000	0	92,740	91,342	0	0	0	0
Material	Admin vehicles	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	20	<input checked="" type="checkbox"/>	71,427	0.000	0	1,762	1,762	0	0	0	0
Material	AM-12	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	30	<input checked="" type="checkbox"/>	35,981,368	0.030	0	350,991	350,991	0	0	0	0
Material	AM-124	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	35	<input checked="" type="checkbox"/>	213,574,459	0.040	0	2,386,741	2,386,741	0	0	0	0
Material	AM-32	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	35	<input checked="" type="checkbox"/>	24,850,371	0.020	0	135,717	135,717	0	0	0	0
Material	II-76	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	23	<input checked="" type="checkbox"/>	6,252,302	0.020	0	251,594	251,594	0	0	0	0
Material	II-78	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	22	<input checked="" type="checkbox"/>	6,476,812	0.020	0	1,222,620	1,222,620	0	12	30	0
Material	L-39	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	35	<input checked="" type="checkbox"/>	6,127,003	0.020	0	1,905,381	1,905,381	0	0	0	0
Material	M-8	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	15	<input checked="" type="checkbox"/>	33,181,736	0.050	0	1,871,954	1,871,954	0	0	0	0
Material	Mig-29R	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	25	<input checked="" type="checkbox"/>	85,387,940	0.056	0	1,660,662	1,660,662	0	0	0	0
Material	Mig-29	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	25	<input checked="" type="checkbox"/>	101,012,538	0.035	0	613,177	613,177	0	0	0	0
Material	Mig-31	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	25	<input checked="" type="checkbox"/>	74,296,378	0.035	0	1,938,577	1,938,577	0	0	0	0
Material	Other expenses	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	1	<input checked="" type="checkbox"/>	0	0.000	0	1,000,000	1,000,000	0	0	0	0
Material	Su-24Tu95	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	40	<input checked="" type="checkbox"/>	53,453,376	0.020	0	725,698	725,698	0	0	0	0
Material	Su-25 fighter-bomber	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	30	<input checked="" type="checkbox"/>	16,665,518	0.020	0	737,588	737,588	0	0	0	0
Material	SU-27	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	30	<input checked="" type="checkbox"/>	13,608,114	0.020	0	609,276	609,276	0	0	0	0
Material	TU 95 Bomber	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	35	<input checked="" type="checkbox"/>	19,198,853	0.040	0	4,375,249	4,375,249	0	0	0	0
Material	Tu-160	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	35	<input checked="" type="checkbox"/>	6,590,888	0.010	0	7,902,207	7,902,207	0	0	0	0
Material	Tu-22	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	35	<input checked="" type="checkbox"/>	44,455,556	0.010	0	1,903,227	1,903,227	0	0	0	0
Facilities	Administration- and staff facil...	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	1	<input checked="" type="checkbox"/>	0	0.000	0	63	63	0	0	0	0
Facilities	Battle- and defence facilities	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	1	<input checked="" type="checkbox"/>	0	0.000	0	52	52	0	0	0	0
Facilities	Education- and training faciliti...	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	1	<input checked="" type="checkbox"/>	0	0.000	0	62	62	0	0	0	0
Facilities	Special objects	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	1	<input checked="" type="checkbox"/>	0	0.000	0	1	1	0	0	0	0
Facilities	Sporeans- and service faciliti...	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	1	<input checked="" type="checkbox"/>	0	0.000	0	21	21	0	0	0	0
Facilities	Welfare- and leisure facilities	<input type="checkbox"/>	0.000	0	0.000	1	<input checked="" type="checkbox"/>	0	0.000	0	41	41	0	0	0	0

Извор: Образац из Модела за дугорочну прогнозу трошкова система одбране.

Formatted: Indent: Left: 0 cm, Hanging: 1,06 cm, Tab stops: Not at 15,87 cm

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

За потребе програмирања могу да се користе подаци из овог модела, али су кориснији подаци носилаца функција који на основу норматива и других аката предвиђају и планирају финансијска средства за реализацију програма, пројеката и активности, а све у сврху развоја и одржавања неопходних способности за извршавање мисија Војске Србије.

Трећи табеларни образац за израду програма одбране био би *Преглед укупних трошкова програма по категоријама трошкова*. Приказ овог обрасца дат је на **Слици 29**. Пошто се ради о програму *Опремање и одржавање наоружања и војне опреме*, неминовно је да се ангажују и ванбуџетска средства мислећи на разна задуживања државе у земљи или иностранству за набавку нових борбених средстава. У конкретном примеру, ради се о набавци и одржавању ваздухоплова. Пошто су средства из буџета за финансирање одбране лимитирана и углавном недовољна за развој способности, за њихову реализацију ангажују се „ванбуџетска средства“.

Formatted: Font: Not Italic

Слика 29. *Преглед укупних трошкова програма по категоријама трошкова*

ПРЕГЛЕД УКУПНИХ ТРОШКОВА ПРОГРАМА ПО КАТЕГОРИЈАМА ТРОШКОВА									
Програм: <i>Опремање и одржавање наоружања и војне опреме</i>									
а) Средства из буџета у хиљадама динара									
Категорија трошкова	Претходна година	Текућа година	Буџетска година (БГ)	БГ+1	БГ+2	БГ+3	БГ+4	БГ+5	Укупно за програмски период
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011-2016
Персонални трошкови	19.827,00	17.159,00	23.800,00	25.900,00	26.950,00	25.800,00	25.400,00	26.550,00	154.400,00
Оперативни трошкови	1.267.456,00	1.554.109,00	1.945.900,00	2.485.100,00	2.732.850,00	3.010.200,00	3.312.000,00	3.641.000,00	17.127.050,00
Трошкови инвестиција	592.500,00	679.702,00	770.851,00	1.085.000,00	1.196.200,00	2.065.000,00	2.448.600,00	2.897.450,00	10.463.101,00
УКУПНО:	1.879.783,00	2.260.970,00	2.740.551,00	3.596.000,00	3.956.000,00	5.101.000,00	5.786.000,00	6.565.000,00	27.744.551,00
б) Ванбуџетска средства (додатна буџетска средства) у хиљадама динара									
Категорија трошкова	Претходна година	Текућа година	Буџетска година (БГ)	БГ+1	БГ+2	БГ+3	БГ+4	БГ+5	Укупно за програмски период
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011-2016
Трошкови инвестиција	26.883,00	56.728,00	1.191.750,00	24.824.636,00	20.765.757,00	18.815.847,00	11.961.924,00	14.688.924,00	92.248.838,00
Средства из донација	16.000,00	44.000,00	19.000,00						79.000,00
ц) Укупна средства у хиљадама динара									
Категорија трошкова	Претходна година	Текућа година	Буџетска година (БГ)	БГ+1	БГ+2	БГ+3	БГ+4	БГ+5	Укупно за програмски период
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011-2016
Персонални трошкови	19.827,00	17.159,00	23.800,00	25.900,00	26.950,00	25.800,00	25.400,00	26.550,00	154.400,00

Извор: Упутство за израду програма система одбране-празан образац.

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Russian

Formatted: Right

Обрасци 4 и 5 који су до сада били у примени су обједињени у оквиру новог Обрасца 2, тако да је на овај начин смањен број образаца за израду програма, пројеката и активности система одбране. А, што уједно доприноси једноставнијем начину израде као и много реалнијем праћењу реализације програма одбране, самим тим и циљева за одржавање и развој способности система одбране за извршавање мисија Војске Србије.

1.6. Промене у оквиру фазе буџетирања издатака одбране

Буџетирање као фаза модела програмског буџетирања, представља процес повезивања финансијских ресурса са програмима, пројектима и активностима и она већ започиње у току фазе програмирања. Јасна линија разграничења између ове две фазе не постоји.

Промена у оквиру фазе буџетирања издатака одбране огледа се у томе што се у складу са *Изменама закона о буџетском систему* уводи трогодишње буџетирање. Наиме, издаци одбране за реализацију програма, пројеката и активности се предвиђају и планирају за три године, видети **Табелу 25**.

Formatted: Font: Not Italic

Табела 25. Буџетирање издатака одбране на нивоу програма

Formatted: Font: Not Italic

Категорија издатака	2012.		2013.		2014.	
	Износ	%	Износ	%	Износ	%
<i>Опремање и одржавање наоружања и војне опреме</i>						
Персонални издаци	16.946.000	0,0321%	70.963.000	0,1268%	16.946.000	0,1268%
Оперативни издаци	3.134.809.000	39,0840%	202.372.000	1,3744%	3.410.718.000	28,3478%
Издаци за инвестиције	5.410.718.000	60,7603%	5.180.979.000	98,5692%	7.134.809.000	71,6578%

Извор: израдио доторанд на основу података Управе за стратегијско планирање СПО МО.

Као што је и приказано у **Табели 25**, у оквиру овог обрасца фазе буџетирања издатака одбране, на нивоу програма, виде се само издаци тог програма по стандардно усвојеним категоријама и то за наредне три године. Уколико је то неопходно могу се приказати издаци ових категорија трошкова по свим пројектима и активностима за наредне три године, и то, са великом прецизношћу. У складу са *Законом о буџетском систему* детаљно се планирају издаци свих програма за буџетску годину са пројекцијама за још две године. С тим, да се у оквиру *Извештаја о фискалној стратегији* дају подаци о укупним лимитима на нивоу директног буџетског корисника или функције државе.

Formatted: Font: Not Italic

Поштујући лимите од стране државе и смернице из *Извештаја о фискалној стратегији* о расту појединих категорија издатака у посматраном периоду планирају

се издаци одбране по програмима, пројектима и активностима. У случају да су лимити од стране државе у погледу финансирања издатака одбране мањи од потреба система одбране приступа се финансирању програма одбране по основу приоритета, који су приликом израде Програма развоја система одбране утврђени. У последње време ово је веома учестао случај, јер су све чешће потребе одбране веће од расположивих јој финансијских средстава и у таквим ситуацијама приоритет има одржавање постојећих способности Војске Србије.

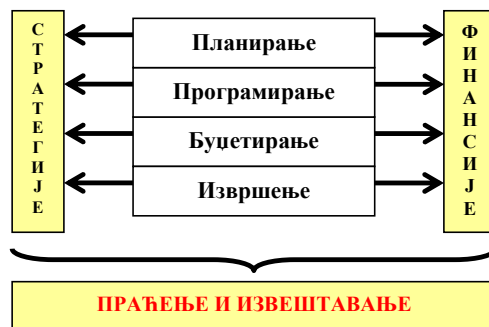
Случај када су лимитирани износи средстава намењених за финансирање издатака одбране већи од њених потреба, последњих година није забележен. У датој ситуацији финансирале би се активности, пројекти и програми за развој нових способности неопходних Војсци Србије за извршавање мисија и задатака одбране.

Као што је већ утврђено, развој способности директно зависи од расположивих финансијских средстава. Уколико су, расположива средства мања од планираних средстава за одржавање и развој способности система одбране, настаје стратегијски јаз или ризик да се не изврше све планиране мисије Војске.

2. Симулација промена програмског буџетирања у систему одбране

Приказ промена и њихових утицаја на модел програмског буџетирања може се објаснити помоћу симулације развоја програмског буџета система одбране и његовог извршења. Као што је то приказано на **Слици 30**, процес развоја програмског буџета представља повезивање стратегија и финансија, што значи, да би праћењем и извештавањем о реализацији финансијског плана система одбране, требала да се прати реализација стратегија одбране и утврђених циљева у њима.

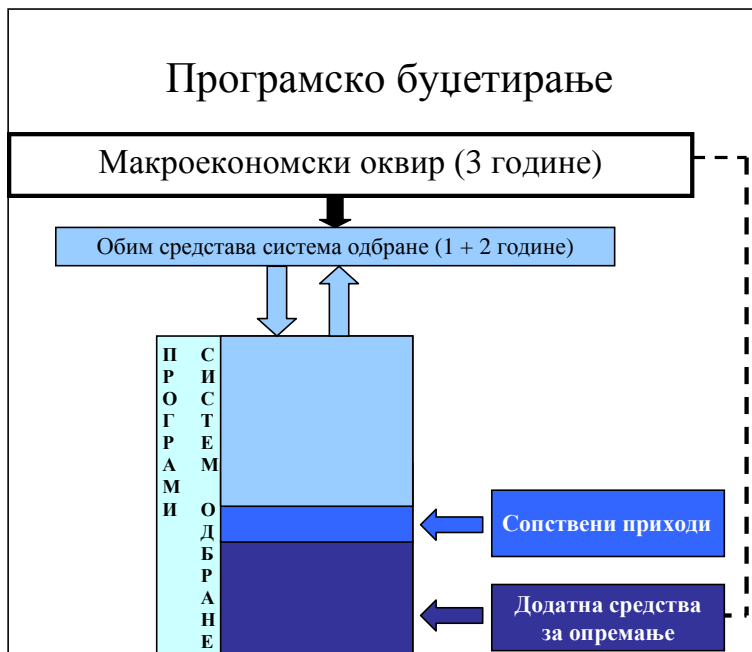
Слика 30. Процес израде програмског буџета



Извор: Трандафиловић, С. и Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, стр. 154

Стратегије које дефинишу одбрану као функцију државе су већ навођене и описане. Међутим, директна веза између дефинисања дугорочних циљева система одбране и њихове реализације започиње тек изработом *Дугорочног плана развоја система одбране*, и, тада у суштини започиње процес израде програмског буџета. Како се *Дугорочни план развоја система одбране* ради за период од 10 и више година он се реализује путем реализације више *Програма развоја система одбране*, јер се ови раде за период од 3 године. С тим, да се сваке године ажурирају и поново раде за следеће три године. Израда *Програма развоја система одбране* део је процеса који се одвијају у фази програмирања.

Слика 31. Приказ програмског буџетирања издатака система одбране



Извор: Кнежевић М. и Тешановић Б., Програмско буџетирање и развој система одбране, стр. 162-165

Буџетирање, као *трећа фаза* овог модела, представља краткорочно планирање и израду финансијског плана издатака програма система одбране. Као што је приказано на Слици 31, израда програмског буџета ради се на основу макроекономског оквира. Макроекономски оквир усваја Влада Републике Србије у *Извештају о фискалној стратегији*, у оквиру кога су дати лимити средстава за систем одбране за буџетску годину и још две фискалне године. Издаци програма одбране финансирају се углавном средствима из буџета, малим делом до 10% укупних издатака одбране из сопствених прихода као и додатним средствима за опремање савременим средствима наоружања. Додатна средства се исказују као *нове политике* одбране у

предстојећем трогодишњем периоду, у складу са *Инструкцијом за припрему буџета*, Министарства финансија Републике Србије. Додатна средства држава треба да обезбеди за финансирање развоја способности за извршење мисија и задатака Војске Србије. У оквиру средстава из буџета, на основу искуства једва да има довољно средстава за одржавање постојећих способности система одбране, зато је неопходно за развој нових способности обезбедити и додатна средства од државе. Да ли ће то бити „пребијањем“ државних трансакција на међународном тржишту, задуживањем државе у иностранству или на домаћем тржишту, то није питање о коме треба да размишљају управљачке структуре система одбране, већ Влада.

Четврта фаза програмског буџета представља његово извршење, и тек тада доносиоци одлука у систему одбране могу да сагледају и анализирају резултате и последице донетих одлука. Јер, извршењем програмског буџета, прати се и реализација дугорочних циљева одбране, пошто је програмски буџет настао из Дугорочног плана развоја система одбране у коме су утврђени дугорочни циљеви одбране. Наравно праћењем реализације финансијског плана прати се реализација програма, пројеката и активности система одбране.

Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем конта економске класификације подељена су у класе. До сада за финансирање издатака одбране кориштена су конта из класе 4 и 5, а од недавно и из класе 6. Класа 4 обухвата конта економске класификације којима се финансира текуће функционисање а класа 5 обухвата конта економске класификације којима се финансирају издаци за инвестиције у опрему и инфраструктуру. У оквиру класе 6 користе се средства, последњих пар година, за финансирање дугорочних стамбених кредита професионалних припадника система одбране.

2.1. Реализација издатака система одбране за потребе текућег функционисања

Реализација финансијских средстава за потребе *текућег функционисања* система одбране, поред законске обавезе као буџетског корисника средстава, треба да се прати из разлога, што су, у крајњем намењена за финансирање *одржавања способности система одбране*. Финансијска средства одобрена од стране државе везана су за одређена конта економске класификације. Како су средства за ове потребе на нивоу „пуког преживљавања“ и с тога једва довољна за нормално одржавање постојећих способности, за њихово ангажовање неопходно је планирати финансијска средства и

исказивати линијским буџетом, а, не по програмима и пројектима. Искуствено, посматрајући период који је непосредно иза нас, износ ових средстава који је на располагању систему одбране често није довољан за одржавање већ постојећих способности, него се обавезе преносе у наредну годину.

Највећи проблем за примену модела програмског буџетирања издатака одбране у оквиру текућег функционисања система одбране, то јест, одржавања способности, јесте у томе, што **не постоје критеријуми и нормативи** за прорачун и реално планирање ових издатака. За сада се још увек планира само на основу искуства и интуиције оних који доносе одлуке у вези са предвиђањем ове категорије издатака. На пример, уколико се утврде критеријум на Универзитету одбране за класификацију кадета, студената и слушалаца и норматив припадања потрошног материјала за сваку категорију за годину дана онда се коришћењем већ постојећих програма на рачунару на веома једноставан начин може израчунати годишњи трошак Универзитета за дату намену.

У складу са променама у концепту програмског буџетирања постојање и кориштење норматива и критеријума је од суштинског значаја. Свака организациона јединица система одбране би на тај начин могла да планира и предвиди колико би је коштало одржавање способности у будућности.

2.2. Симулација промена програмског буџетирања у оквиру текућег функционисања

Свет се непрекидно мења. Спољне околности, као што су промене услова на тржишту, развој нове технологије, промена државне политике и други бројни фактори, временом се мењају, што аутоматски захтева промене и у начину на које организације послују-а самим тим и у њиховим културама. Питер Дракер тврди да је технологија кључ за управљање организацијама будућности.²³⁰

Основна промена приликом прорачуна и процена издатака система одбране за потребе текућег функционисања јесте у томе што се заснива на критеријума и нормативима, а не, на слободној и искуственој процени, или само повећању издатака по одређеној намени за проценат инфлације, што је био случај у годинама које су непосредно иза нас.²³¹

²³⁰ Гринберг Цералд, Роберт А.Барон *Понашање у организацијама:разумевање и управљање људском страном рада*, стр.500-511

²³¹ Кнежевић М.,Новаковић З и Тешановић Б.: *Праћење извршења расхода по утврђеним активностима и програмима*, стр. 105-108.

Реч *критеријум* потиче од грчке речи criterion, која означава мерило, знак распознавања. У примени модела програмског буџетирања значајно је мерило за једнозначно планирање расхода и издатака одбране. До сада су носиоци планирања по слободној процени узимали мерила за планирање, тако да су за идентичну активност добијани различити резултати, захваљујући баш примени различитих мерила.

Према *Вујаклији, норматив* потиче од латинске речи norma означава величину утрошка материјала и времена за производњу једне јединице (сировине, енергија, горива итд), изражава се у новчаним и натуралним показатељима.

Планирање и пројекција трошкова реализације програма, пројеката и активности треба да се заснива на егзактним подацима и проценама. Значи, прво сваки носилац функције треба да достави организационим јединицама обрасце за попуњу, о постојећим објектима израженим у m^2 , или опреми у конадима, уз које ће постојати нормативи и критеријуми. На основу тако добијених образаца свака организациона јединица попуњава податке који су од значаја за одржавање њених постојећих способности.

На пример, у оквиру програма *Инфраструктура*, пројекат - *Текуће поправке и одржавање зграда и објеката*, носилац функциј утврђује мерила, то јест, издатке у вези са одговарајућим контом економске класификације (4251), по m^2 , за сваку од наведених категорија објеката, у **Табели 26**. Категорије објеката одређене су Имеником непокретности у ЈНА, група 61, по грађевинској грани. Када се у Управи за инфраструктуру, као носиоцу функције упишу подаци за сваку организациону јединицу система одбране, те на основу одређених цена коштања (Цк) по контима економске класификације, множењем квадратних метара са ценом добија трошак (Тр) по одређеној намени:

$$Тр_{(4251)} = Цк_{(4251)} * m^2$$

Табела 26. Приказ процене трошкова текућег одржавања објеката у МО и ВС

НАЗИВ ОРГАНИЗАЦИОНЕ ЈЕДИНИЦЕ: _____											
Ред. број	Категорија објекта	Површина објекта (m ²)	ТРОШКОВИ ТЕКУЋЕГ ФУНКЦИОНИСАЊА								
			Трошкови текућег одржавања (4251)	Трошкови грејања (4212)	Трошкови електричне енергије (4212)	Трошкови воде (4213)	Трошкови канализације (4213)	Трошкови обезбеђења објекта (4229)	Еколошки трошкови (4246)	Остали трошкови употребе објекта (4269)	Укупни оперативни трошкови
1.	Управне зграде	1000	200.000	150.000	30.000	20.000	5.000	30.000	10.000	10.000	455.000
2.	Зграде за становање	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3.	Зграде и објекти за извођење наставе и обуке	200	40.000	30.000	6.000	4.000	1.000	6.000	2.000	2.000	91.000
4.	Зграде за исхрану	200	40.000	30.000	6.000	4.000	1.000	6.000	2.000	2.000	91.000
5.	Зграде за здравствену заштиту	100	20.000	15.000	3.000	2.000	500	3.000	1.000	1.000	45.500
6.	Зграде за смештај материјалних средстава	1000	200.000	150.000	30.000	20.000	5.000	30.000	10.000	10.000	455.000
7.	Зграде института, ремонтних завода и радионица	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
8.	Аеродромски објекти, зграде и инсталације	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9.	Зграде и објекти за спорт и рекреацију	2000	400.000	300.000	60.000	40.000	10.000	60.000	20.000	20.000	910.000
10.	Зграде и објекти за културу и разоноду	200	40.000	30.000	6.000	4.000	1.000	6.000	2.000	2.000	91.000
11.	Остали инфратруктурни објекти	100	20.000	15.000	3.000	2.000	500	3.000	1.000	1.000	45.500

Извор: Сопствена пројекција на основу искуства и Именика непокретности у ЈНА.

На тај начин, за сваку организациону јединицу, по свим контима економске класификације, може се израчунати, прецизно, колико треба планирати финансијских средстава за текуће функционисање.

Наравно, под тим подразумевамо и текуће одржавање опреме и борбених средстава. *Управа за одбрамбене технологије* носилац је функције *Одржавање наоружања и војне опреме* и у складу са тим, носилац планирања за конта економске класификације:

4252 - Текуће поправке и одржавање опреме;

4264 - Материјали за саобраћај;

4239 - Остале опште услуге и

4249 - Остале специјализоване услуге.

На основу функционалне надлежности Управа за одбрамбене технологије је дужна да направи нормативе за прорачун трошкова одржавања наоружања и војне опреме, док су за осталу опрему попут информатичке и слично, надлежне одговарајуће Управе система одбране. Међутим, мерљивост реализације циљева система одбране у вези са текућим одржавањем наоружања и војне опреме је још увек недовољно истражена али, се интензивно ради на томе у оквиру система одбране. Стога је тренутно једино исправно решење да се текући издаци планирају линијски.

Критеријум из надлежности опште логистике, да сваког професионалног припадника припада службена униформа сваке друге године, значи да се приликом планирања издатака за набавку службене униформе мора водити рачуна и о томе. Или, мерило да, докторске студије на друштвеним наукама на Универзитетима Републике Србије кошта 300.000,00 динара, значи да за сваког евентуалног полазника треба планирати толики износ средстава за дату годину.

По истом принципу се планирају и рачунају трошкови персонала, почев од зарада, накнада, социјалних давања, па, закључно са оперативним издацима. Под оперативним издацима за персонал подразумева се исхрана, смештај, одевање, службена путовања, школовање и слично. На основу норматива *Управе за кадрове* (зараде, накнаде, социјална давања и школовање), *Управе за општу логистику* (исхрана, одевање и слично) и осталих носилаца функција процењују се и предвиђају трошкови за одређени период, све у зависности од планираних активности, пројеката и програма одбране.

Табела 27. Текуће функционисање персонала система одбране

Категорија лица	ТРОШКОВИ											УКУПНО
	Бројно стање	Бруто плата	Додаци	Накнаде	Исхрана	Службена униформа	Теренска униформа	Путовање у земљи	Путовање у иностранство	Школовање и усавршавање у земљи	Школовање и усавршавање у иностранству	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Официр		75.980,00	2.540,00	10.800,00	10.200,00	25.000,00	35.000,00	8.000,00	20.000,00	30.000,00	60.000,00	0
Подофицир		55.420,00	2.540,00	10.800,00	10.200,00	25.000,00	35.000,00	8.000,00	20.000,00	30.000,00	60.000,00	0
Професионални војник		39.530,00	0	0	75.000,00	15.000,00	25.000,00	8.000,00	0	0	0	0
Војник на служењу војног рока		10.200,00	0	0	360.000,00	15.000,00	25.000,00	8.000,00	0	0	0	0
Државни службеник		58.200,00	0	0	0	0		8.000,00	20.000,00	30.000,00	60.000,00	0
Државни намештеник		36.400,00	0	0	0	0		8.000,00	20.000,00	0	0	0
Војни службеник		58.200,00	0	0	0	0		8.000,00	20.000,00	30.000,00	60.000,00	0
Војни намештеник		36.400,00	0	0	0	0		8.000,00	20.000,00	0	0	0
Кадет		4.500,00	0	0	360.000,00	25.000,00	35.000,00	8.000,00	0	0	0	0
Ученик		12.500,00	0	0	360.000,00	25.000,00	35.000,00	8.000,00	0	0	0	

Извор: Сопствена пројекција на основу исказаних потреба у систему одбране.

У складу са **Табелом 27**, тамо где је жуто обојено носилац функције је *Управа за кадрове*, плаво – *Управа за општу логистику*, зелено – *Управа за међународну војну сарадњу* и црвено – *Управа за буџет*. На основу норматива из надлежности функција као и на основу бројног стања посматране јединице, планирају се средства за финансирање текућих издатака персонала при обављању одређених активности у систему одбране.

Ако са x обележимо бројно стање а знамо да је за категорију „официр“ вредност просечне бруто плате 75.000,00 динара одна ће у колони бруто плата бити вредност (В):

$$B = x * 75.980,00$$

За остала поља у табели попуњава се по истом принципу, с тим, да је веома важно знати податке о просечним вредностима бруто плате, накнада, додатака на плату, исхране, службене и теренске униформе, путовања у земљи и иностранству, школовања у земљи и иностранству по наведеним категоријама кадра. Наведени пример табеле је упрошћен ради лакшег приказа, али важно је знати и нормативе колико следује које лице у току службе униформи и слично. Потом, школовање у иностранству је веома скупо за наш систем одбране и те је уштеђен сваки дан драгоцен а може да траје минимално 21 дан по критеријуму *Управе за кадрове* па до више година. Тако да се процене трошкова раде по данима проведеним на школовања у иностранству, што компликује процене и пројекције датих трошкова.

Значи текуће функционисање система одбране би се финансирало на основу егзактних и реалних података али и даље по линијском принципу буџетирања. Док би финансирање инвестиционих пројеката било по принципима програмског буџетирања. О чему ће бити писано у наставку рада.

2.3. Реализација издатака система одбране за потребе опремања и изградње

Програмско буџетирање као модел, има смисла у оквиру буџетирања инвестиционих издатака система одбране. Сви пројекти развоја или увођења нове опреме и борбених средстава су делови програма одбране. На пример, у оквиру програма *Научно истраживачки рад* један од пројеката могао би бити *Развој у области телекомуникација*, приказан **Табелом 28**. То је само један од развојних пројеката ВТИ, и све његове активности приказане су са исказаним трошковима по годинама.

Како се ради о инвестиционом пројекту развоја војне опреме терети се конто економске класификације 5127 – Војна опрема и наоружање, тако да уопште није проблем везати средства и трошак за одређени конто економске класификације.

Када се ради о инфраструктурним пројектима ситуација је слична као и када је у питању војна опрема с тим, да се у оквиру групе економске класификације 511, користе

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

конта 5111 – Куповина зграда и објеката, 5112 – Изградња зграда и објеката, 5113 – Капитално одржавање зграда и 5114 – Пројектно планирање.

Formatted: Russian

Formatted: Right

Табела 28. Трошкови развоја опреме по годинама

Formatted: Font: Not Italic

Научно истраживачки рад у ВТИ - Развој у области телекомуникација	2015.	2016.	2017.	2015.- 2017.
Развој Војне роботике (A1R11H)	239,4	558,6	1.197,0	1.995,00
Развој КИС бригаде КоВ	581,4	1.356,6	2.907,0	4.845,00
Развој Рачунарске мреже ВС и МО	649,8	1.516,2	3.249,0	5.415,00
Развој Оптичке кабловске инфраструктуре на стратегијском нивоу – ОКИ	649,8	1.516,2	3.249,0	5.415,00
Развој Широкопојасних радио-гониометара WBDF: - Широкопојасни радио-гониометар за VF опсег 1.6-30 MHz - WBDF HERA-1 - Широкопојасни радио-гониометар за VVF/UVF опсег 20-3000 MHz - WBDF VERA-1 (R1R08K)	3.990,0			3.990,00
Развој Мобилне станице за мониторинг радио-фреквенцијског спектра и радио-гониометрију	2.280,0	2.280,0		4.560,00
Развој Комплекта стрелишне опреме са радио управљањем – КОРС (C2N07K)	3.420,0			3.420,00
Развој Система за звукометријско извиђање ХЕМЕРА(D1R11K)	2.280,0			2.280,00
Развој Интегрисаног мултисензорског система за заштиту објеката и простора ИМСЗОП	855,0	855,0	1.710,0	3.420,00
Развој Станице за радарски, оптоелектронски, акустички и радио мониторинг		684,0	1.368,0	2.052,00
Развој Симулатора за обуку у нишањењу и гађању за тенк М-84 (E1N31K)	2.850,0			2.850,00
Развој Тренажера за вожњу тенка, пуњење топа и гађање (E1N32K)	1.368,0	1.368,0	4.104,0	6.840,00
Развој Мултисензорске интелигентне платформе – МИП 11 и командно информационог система МИП-а (КИС МИП) (A1R10L)	1.140,0	1.140,0		2.280,00
Развој Оптиелектронске опреме војника пешадије (C2R74L)	3.420,0			3.420,00
Развој Рачунарске мреже за обраду података радарске станице (B1R17V)	3.420,0			3.420,00
СВЕГА (хиљада динара):	27.143,4	11.274,6	17.784,0	56.202,00
СВЕГА Е (1Е≈100дин):	271.434	112.746	177.840	562.020

Извор: Сопствена пројекција на основу искуства и потреба система одбране

У Табели 29, је дат приказ једног од пројеката програма *Инфраструктура* под називом: *Урбанизација и изградња неперспективних војних комплекса за потребе стамбене изградње МО и ВС*. Овај пројекат је само један од пројеката које обухвата главни пројекат *Зграде и грађевински објекти*.

Formatted: Font: Not Italic

Као што се и види у Табели 29, за све активности наведеног пројекта исказани су издаци по годинама и збирно за све три године. За разлику од пројекта развоја и опремања, где се користи само један конто економске класификације у овом пројекту, за

Formatted: Font: Not Italic

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

његову реализацију морају се планирати средства по сва четири конта економске класификације, групе 511 Контног плана за буџетске кориснике.

Табела 29. Пројекат инфраструктуре

Урбанизација и изградња неперспективних војних комплекса за потребе стамбене изградње МО и ВС	2015.	2016.	2017.	2015.- 2017.
Провера статуса земљишта за изградњу у катастру	13.225,0			13.225,0
Доношење одлуке за изградњу	13.225,0			13.225,0
Израда пројектне документације за изградњу комплекса	12.650,0			12.650,0
Разрада пројектне документације ради дефинисања технолозије извођења радова		17.250,0		17.250,0
Израда диманичког плана извођења радова		23.000,0		23.000,0
Дефинисање потреба за ресурсима (радна снага, механизација, материјал за уградњу, ...)		27.600,0		27.600,0
Испитивање тржишта и припрема тендерске документације		34.500,0		34.500,0
Одабир најповољнијег понуђача у складу са дефинисаним критеријумима		23.000,0		23.000,0
Израда и закључивање уговорне документације			28.750,0	28.750,0
Спровођење припремних радова на градилишту			28.750,0	28.750,0
Извођење уговорених радова на градилишту			17.871,0	17.871,0
Праћење и реализација уговора			345,0	345,0
Спровођење техничког прегледа изведених радова			345,0	345,0
Припрема објекта ради предаје корисницима			345,0	345,0
Израда коначног обрачуна изведених радова			345,0	345,0
СВЕГА (хиљада динара):	39.100,0	125.350,0	75.716,0	1.150.000,0
СВЕГА Е (1Е≈100дин):	391.000	1.253.500	757.160	11.500.000

Извор: Сопствена пројекција на основу искуства и потреба система одбране

На овакав начин се чини да се процес буџетирања усложњава, али, применом савремене информационе технологије и тај проблем се превазилази. Наиме, савремени информациони системи подразумевају програмске пакете који на основу описа активности одређују који конто економске класификације је потребно ангажовати за реализацију дате активности. Тако да се у табели само види укупан износ издатака за одређену годину, док се у пројектној документацији тачно дефинише која конта економске класификације је потребно ангажовати за коју активност и у ком износу.

2.4. Симулација промена програмског буџетирања у оквиру инвестиционих издатака

Основна промена приликом прорачуна и процена издатака система одбране за потребе развоја способности система одбране јесте у томе што се заснива на критеријума и нормативима а не слободној и искуственој процени, или само повећању издатака по одређеној намени за проценат инфлације, што је био случај у годинама које су непосредно иза нас.

Пошто је већ у вези примене критеријума и норматива извршена анализа

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

постојећег стања, у овом делу рада ће бити описане промене у процесу планирања издатака за инвестиције а, све у сврху развоја способности система одбране. Инвестициони издаци система одбране могу бити у развој и опремање савременим борбеним и војним средствима и опремом, као и у развој и изградњу објеката инфраструктуре.

Што се тиче инвестиција у оквиру програма *Инфраструктура*, категоризација објеката је већ наведена у оквиру описа планирања средстава за текуће функционисање, за потребе инфраструктуре. Тако да би се само уместо већ наведених конта економске класификације увела конта из групе 511 – Зграде и грађевински објекти. На основу већ постојећих података о структури објеката за сваку организациону јединицу, потребама изградње нових објеката у систему одбране и трошку капиталног одржавања и изградње по m^2 , предвиђају се и планирају издаци одбране у наредне три године.

Када се пак, ради о планирању издатака за опремање и развој савремених борбених система и војне опреме, ситуација је нешто сложенија. У уређеном систему, када постоје подаци за сваку организациону јединицу о бројном стању ове категорије ресурса, њеном животном циклусу и години набавке, аутоматски се у одређеној години генерише трошак занављања датог средства или његовог генералног ремонта. Као што је приказано у **Табели 30**, за свако средство се уноси година набавке, животни циклус, цена набавке средства и слично. На основу датих података предвиђају се будући трошкови опремања система одбране овим борбеним системима и војном опремом.

На пример, ако се узме упрошћен пример јединице Војске Србије која треба да има на стању 10 тенкова М-84, а има тренутно 7, са расположивим подацима о трошковима набавке истог и годинама набавки ових 7 комада, онда се тачно може планирати, на основу података о животном циклусу средства када се морају постојећи занављати и колико ће то коштати систем одбране у датим годинама. С тим, да се под хитно мора размишљати о набавци недостајућа три тенка. Цене у **Табели 30** се наводе по једном средству.

Formatted: Right

Formatted: Russian

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: Right

Formatted: Russian

Formatted: Font: Not Italic

Табела 30. Инвестициони трошак војне опреме и борбених средстава

Назив средства	Следује	има	Број набављених средстава по годинама набавке				Животни (експлоатациони) век средстава	Инвестициони трошкови			
			2010	2009	...	1960		Цена средстава	Трошкови поступка набавке	Остали инвестициони трошкови	Укупни инвестициони трошкови
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Тенк М-84	10	7					30	200.000.000	1.000.000	900.000	201.900.000
											0
											0
											0
											0
											0
											0

Извор: Сопствена пројекција на основу искуства и потреба система одбране

Нажалост, у ситуацији у којој се налази наш систем одбране као и држава, када нема довољно финансијских средстава а животни циклус многих већих борбених система је истекао или истиче, овако уређен систем планирања нам не значи много. Тренутно би много више значило да се одобре средства ван редовног буџета финансирања издатака одбране за модернизацију и набавку нових савремених средстава наоружања и војне опреме у виду додатних средстава, о чему је већ писано.

3. Остала питања усавшавања програмског буџетирања у сврху постизања ефикасности управљања финансијским ресурсима система одбране

Поред потребе за значајним додатним средствима за финансирање развоја способности система одбране, неопходно је да се изврше све неопходне припреме и усаглашавања у вези са постојећим и потребним нивоом способности система одбране. Та разлика која би се појавила не би требало, као што је већ то приказано да представља стратегијски јаз, већ да се за њено финансирање од стране државе обезбеде неопходна средства. На тај начин подиже се ниво способности система одбране.

Растући значај геополитике у овом веку одговара рапидном темпу технолошких промена. Компјутерска технологија, темељ за многе иновације од 1980.-тих, несумњиво ће и даље бити усавшавана, посебно у домену бежићне комуникације и интеграције података. Ако будемо разумели пут којим су ишли наши претходници, боље ће мо савладати пут пред нама и постићи највише могуће у времену у којем живимо.²³²

Буџет је финансијски израз планова организације. Он омогућава управљање и расподелу ресурса на начин који најбоље подржава задатак и циљеве организације. На располагању има више софтверских пакета који олакшавају комуникацију између учесника у припреми буџета. На пример, свакодневна ажурирања фајлова могу да се пошаљу преко интранет мреже свима који захтевају средства и подносе предлоге. Како припрема буџета садржи оба процеса, од врха до дна и од дна до врха, могућности моделирања у неким пакетима допуштају да координатор буџета узме бројчане податке од врха до дна, упореди их са подацима од дна до врха који потичу од непосредних корисника и усклади их.

Софтвер такође олакшава израду сложених буџета који обухватају више страна, укључујући и оне у страним земљама. Софтвер за предвиђање буџета такође омогућава различита унутрашња и спољашња поређења. Најновији тренд јесу пакети за предвиђање

²³² Мејо Ентони Ј., Натан Нориа, *Њихово време-Највећи лидери бизниса двадесетог века*, стр.421-432

буџета који су специфични за одређену грану делатности као што су болнице, банке или малопродаја. Софтвер за предвиђање буџета често се комбинује са функцијама финансијске анализе и извршења

Главне предности коришћења софтвера за предвиђање буџета према Freeman су у томе што он може да:²³³

- смањи време и труд који су потребни у процесу предвиђања буџета;
- истражи и анализира импликације промена у организацијамаи окружењу;
- олакша интеграцију стратегијских циљева са оперативним плановима корпорације;
- одржи интегритет података о буџету и планирању;
- направи од планирања текући, сталан процес;
- истражи и анализира различите димензије планирања и извештавања;
- аутоматски надгледа изузетке од шаблона и трендова.

Све су то питања упућена држави и систем одбране нема великог утицаја на њихово решавање, али зато може да се „позабави“ повећањем ефикасности управљања расположивим и углавном недовољним финансијским ресурсима система одбране. Као и ефектима успостављених веза реализације финансијских средстава са реализацијом циљева.

3.1. Праћење и анализа реализације финансијских планова

Финансијски извештаји о реализацији финансијских средстава програма, пројеката и активности израђују се месечно, квартално и годишње. Анализа њихове реализације треба да прати израду извештаја. Анализа сама за себе није сврха, као што ни планирање само за себе није циљ. Анализа извршења финансијског плана треба да се прати реализација програма, пројеката и активности система одбране, а на тај начин и реализација циљева развоја система одбране.

На пример, деветомесечна анализа реализације финансијског плана пројеката

²³³ Turban Efraim, Ephraim Mclean & James Wetherbe; *Информациона технологија за менаџмент, Трансформисање пословања у дигиталну економију*; стр. 301-309

развоја система одбране не може само на основу процената реализације финансијских средстава да укаже на то, да ли је реализација динамике извршења датих пројеката у складу са планираном, или не. Када се анализира реализација финансијског плана система одбране, на основу одобрених апропријација, које су на месечном нивоу 1/12 укупно расположивих средстава, прати се да ли је на деветомесечном нивоу реализација 9/12 укупно расположивих средстава или приближно 75% одобрених средстава.

Табела 31. *Реализација финансијских средстава пројеката развоја система одбране*

<i>Научно истраживачки рад у ВТИ - Развој у области телекомуникација</i>	2015.	Реализација 30.09.2015.	% реализације
<i>Развој Војне роботике (A1R11H)</i>	239,4	15,6	6,52%
<i>Развој КИС бригаде КоВ</i>	581,4	480,6	82,66%
<i>Развој Рачунарске мреже ВС и МО</i>	649,8	14,2	2,19%
<i>Развој Оптичке кабловске инфраструктуре на стратегијском нивоу - ОКИ</i>	649,8	520,2	80,06%
<i>Развој Широкопојасних радио-гониометара WBDF: - Широкопојасни радио-гониометар за VF опсег 1.6-30 MHz - WBDF HERA-1 - Широкопојасни радио-гониометар за VVF/UVF опсег 20-3000 MHz - WBDF VERA-1 (R1R08K)</i>	3.990,0	0	0%
<i>Развој Мобилне станице за мониторинг радио-фреквенцијског спектра и радио-гониометрију</i>	2.280,0	2.280,0	100,00%
<i>Развој Комплекта стрелишне опреме са радио управљањем – КОРС (C2N07K)</i>	3.420,0	0	0%
<i>Развој Система за звукометријско извиђање ХЕМЕРА(D1R11K)</i>	2.280,0	0	0%
<i>Развој Интегрисаног мултисензорског система за заштиту објеката и простора ИМСЗОП</i>	855,0	855,0	100,00%
<i>Развој Симулатора за обуку у нишањењу и гађању за тенк М-84 (E1N31K)</i>	2.850,0	0	0%
<i>Развој Тренажера за вожњу тенка, пуњење топа и гађање (E1N32K)</i>	1.368,0	1.368,0	0%
<i>Развој Мултисензорске интелигентне платформе – МИП 11 и командно информационог система МИП-а (КИС МИП) (A1R10L)</i>	1.140,0	1.140,0	100,00%
<i>Развој Оптиелектронске опреме војника пешадије (C2R74L)</i>	3.420,0	55,8	100,00%
<i>Развој Рачунарске мреже за обраду података радарске станице (B1R17V)</i>	3.420,0	2.500,2	73,10%
СВЕГА:	27.143,4	6.673,6	24,59%

Извор: Рачуноводствени центар Министарства одбране

Као што је приказано у Табели 31, за већину развојних пројеката проценат реализације финансијских средстава је 0%, што значи да за те намене уопште нису ни

трошена финансијска средства. Исихитрен одговор био би да реализација датих пројеката развоја система одбране није ни почела. Увидом у динамички план реализације и анализом реализације свих активности датих пројеката утврдиће се који је стварни проценат реализације пројеката. Исти случај је са анализом пројеката развоја, где је проценат реализације финансијског плана изнад 75%, у конкретном случају четири пројекта имају 100% реализацију финансијског плана а не мора да значи и да су они у потпуности реализовани. Можда је набављена опрема и извршено плаћење исте али неке активности у вези са увођењем исте у употребу, а које не генеришу трошкове још увек нису реализоване. Због свега тога је неопходно успоставити јасне и уочљиве везе између реализације финансијских средстава и реализације циљева система одбране.

3.2. Успостављање веза реализације финансијских средстава са реализацијом циљева

Уколико се утврди да је средњорочни циљ система одбране у периоду од 2015. до 2017. године: „Материјални положај припадника система одбране је реално побољшан за 10% а услови живота и рада су повољни“, те да је за његову реализацију у 2015. години неопходно 231,75 милиона динара, у 2016. години 297,90 милиона динара и у 2017. години 266,61 милион динара, што за цео период износи 796,25 милиона динара, онда се тачно по пројектима и активностима у посматраним годинама зна колико који од њих доприноси реализацији датог циља и колико кошта.

У **Табели 32**, приказан је наведени средњорочни циљ и пројекти са активностима по датим годинама за реализацију тог циља. Финансијска средства исказана по годинама су изражена у милионима динара.

За реализацију средњорочног циља „Материјални положај припадника система одбране је реално побољшан за 10% а услови живота и рада су повољни“ у периоду од 2015. до 2017. године утврђена су три пројекта:

1. Препројектовање и изградња стамбених објеката са ознакама О24, О25, О28, О29 и О32 на локацији „2 МЗ Бежанијска коса“
2. Урбанизација и изградња неперспективних војних комплекса за потребе стамбене изградње МО и ВС и
3. Куповина станова.

У наведеном периоду исказани су издаци система одбране за реализацију датих пројеката по годинама у укупном износу. У пројектној документацији исказани су сви издаци по контима економске класификације тако да је поједностављено праћење

реализације пројеката преко реализације финансијског плана и у крајњем реализације датог средњорочног циља.

У оквиру датих пројеката приказане су и активности за њихову реализацију са припадајућим издацима по годинама. Збир издатака свих активности у оквиру једног пројекта у оквиру једне године представља трошак тог пројекта у датој години. Збир свих издатака у оквиру једног пројекта у току целокупног периода његове реализације представља његов укупни трошак.²³⁴

На истом принципу исказују се и остали средњорочни циљеви преко реализације програма, пројеката и активности система одбране. Када су у питању краткорочни циљеви, њихова веза са програмима, пројектима и активностима система одбране је још једноставнија јер се ради само о једној буџетској години. Тако да се веома брзо може утврдити да ли су дати циљеви реализовани и захваљујући којим програмима или пројектима.²³⁵

Следећи проблем јесте дефинисање одговарајућег конта економске класификације за одређену активност, о чему ће бити више у наставку рада.

²³⁴ Кнежевић М., Тешановић Б. и Трандафиловић С., Праћење извршења расхода по утврђеним циљевима и програмима, стр.147-152.

²³⁵ Кнежевић М., Тешановић Б. и Трандафиловић С., Праћење извршења расхода по утврђеним циљевима и програмима, стр.147-152.

ОПИС	2015.	2016.	2017.	2015.- 2017.
ЦИЉ: Материјални положај припадника система одбране је реално побољшан за 10% а услови живота и рада су повољни	231.744,0	297.902,0	266.608,0	796.254,0
ПРОЈЕКАТ:Препројектовање и изградња стамбених објеката са ознакама О24, О25, О28, О29 и О32 на локацији "2 МЗ Бежанијска коса"	8.540,0	56.560,0	74.900,0	140.000,0
Доношење допуне одлуке за препројектовање и изградњу	700,0			700,0
Израда измењене и допуњене пројектне документације за изградњу објеката	840,0			840,0
Разрада пројектне документације ради дефинисања технологије извођења радова	4.760,0			4.760,0
Израда диманичког плана извођења радова	1.400,0			1.400,0
Дефинисање потреба за ресурсима (радна снага, механизација, материјал за уградњу, ...)	840,0	1.260,0		2.100,0
Испитивање тржишта и припрема тендерске документације		2.100,0		2.100,0
Одабир најповољнијег понуђача у складу са дефинисаним критеријумима		2.100,0		2.100,0
Израда и закључивање уговорне документације		1.120,0		1.120,0
Спровођење припремних радова на градилишту		3.500,0		3.500,0
Извођење уговорених радова на градилишту		46.480,0	69.720,0	116.200,0
Праћење и реализација уговора			3.080,0	3.080,0
Спровођење техничког прегледа изведених радова			420,0	420,0
Припрема објеката ради предаје корисницима			280,0	280,0
Израда коначног обрачуна изведених радова			1.400,0	1.400,0

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

ПРОЈЕКАТ: Урбанизација и изградња неперспективних војних комплекса за потребе стамбене изградње МО и ВС	39.100,0	125.350,0	75.716,0	240.166,0
Провера статуса земљишта за изградњу у катастру	13.225,0			13.225,0
Доношење одлуке за изградњу	13.225,0			13.225,0
Израда пројектне документације за изградњу комплекса	12.650,0			12.650,0
Разрада пројектне документације ради дефинисања технологије извођења радова		17.250,0		17.250,0
Израда диманичког плана извођења радова		23.000,0		23.000,0
Дефинисање потреба за ресурсима (радна снага, механизација, материјал за уградњу, ...)		27.600,0		27.600,0
Испитивање тржишта и припрема тендерске документације		34.500,0		34.500,0
Одабир најповољнијег понуђача у складу са дефинисаним критеријумима		23.000,0		23.000,0
Израда и закључивање уговорне документације			28.750,0	28.750,0
Спровођење припремних радова на градилишту			28.750,0	28.750,0
Извођење уговорених радова на градилишту			17.871,0	17.871,0
Праћење и реализација уговора			345,0	345,0
ПРОЈЕКАТ: Куповина станова	184.104,0	115.992,0	115.992,0	416.088,0
Доношење Закључка Владе Р. Србије	8.640,0			8.640,0
Доношење одлуке за куповину	12.960,0			12.960,0
Расписивање тендера за јавну набавку	14.400,0			14.400,0
Одабир најповољнијег понуђача у складу са дефинисаним критеријумима	10.800,0			10.800,0
Израда и закључивање уговорне документације	28.800,0			28.800,0
Реализација поступка куповине станова	99.144,0	99.144,0	99.144,0	297.432,0
Примопредаја станова и усељење	7.200,0	12.960,0	12.960,0	33.120,0
Коначни обрачун изведених радова	2.160,0	3.888,0	3.888,0	9.936,0

Извор: Кнежевић М., Тешановић Б. и Трандафиловић С., *Праћење извршења расхода по утврђеним циљевима и програмима*, стр. 147-152.

Табела 32. *Реализација средњорочног циља система одбране*

Formatted: Font: Not Italic

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Formatted: Right

Formatted: Russian

3.3. Дефинисање одговарајућих конта економске класификације за реализацију планираних активности

У складу са *Правилником о стандардном класификационом оквиру и Контном плану за буџетски систем*, дефинисана су конта економске класификације за финансирање издатака буџетских корисника, као што је Министарство одбране, Инспекторат одбране, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција. За финансирање активности, пројеката и програма одбране, као што је већ наведено до сада, некад је неопходно користити два и више конта економске класификације тако да та веза није у потпности јасна и видљива.

У оквиру програма одбране – *Научно истраживачка рад*, постоји пројекат *Научна делатност*, за чију реализацију је неопходно да са реализују приказане три активности у

Табели 33. За реализацију датих активности неопходна су финансијска средства по наведеним контима економске класификације.

Formatted: Font: Not Italic

Табела 33. Веза одговарајућих конта и активности

Formatted: Font: Not Italic

Ознака	Назив програма/пројекта/активности	Конто	2015.	2016.	2017.	Укупно
02-01-05	ПРОГРАМ НИР		1.200	1.280	1.350	3.830
02-01-05-01	ПРОЈЕКАТ Научна делатност		1.200	1.280	1.350	3.830
02-01-05-01-01	Рецензија кључних пројеката	4246	550	600	600	1750
02-01-05-01-02	Додела годишњих награда	4161	300	300	350	950
02-01-05-01-02	Додела годишњих награда	4237	50	50	50	150
02-01-05-01-03	Активно учешће на научним скуповима	4233	100	100	150	350
02-01-05-01-03	Активно учешће на научним скуповима	4221	200	230	200	630

Извор: сопствена пројекција аутора на основу искуства

За реализацију прве активности у оквиру датог пројекта предвиђено је да се планирају средства само по једном конту економске класификације. Међутим, за реализацију друге и треће активности предвиђено је да се планирају средства по два конта економске класификације. Друга активност, *Додела годишњих награда*, подразумева избор најбољих научноистраживачких радова, организацију годишњег скупа на нивоу система одбране у свечаној сали са коктелом и сам чин доделе новчаних награда. Ако се занемари редовни рад чланова комисије за доделу новчаних награда, јер је се одвија у оквиру редовног радног времена, као и трошкови канцеларијског материјала јер су минорни, онда остају издаци за коктел по конту 4237 – репрезентација и издаци за новчану награду по конту 4161 - Награде запосленима и остали посебни расходи.

Трећа активност наведеног пројекта, *Активно учешће на научним скуповима*,

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

предвиђа учешће запослених из система одбране на научним скуповима у земљи. За реализацију ове активности неопходно је планирати средства по конту 4233 - услуге образовања и усавршавања запослених, за финансирање издатака за котизације и по 4221 – трошкови службених путовања у земљи, за финансирање уздатака за смештај, исхрану и превоз у оквиру укупних издатака за учешће на научном скупу.

За реализацију неких активности неопходно је планирати финансијска средства по више конта економске класификације. Стога, је неопходно при дефинисању активности за реализацију пројеката и програма одбране имати у виду то, да треба да су што једноставнији, тако да се за њихову реализацију могу планирати средства по једном или евентуално по два конта економске класификације, да би се лакше пратила њихова реализација.

Formatted: Right

Formatted: Russian

4. Значај развоја новог модела Програмског буџетирања у погледу транспарентности и контроле јавне потрошње

Formatted: Font: Bold

Унапређење буџетског процеса је део шире реформе управљања јавним финансијама, која ставља нагласак на утврђивање приоритета и оптимизацију потрошње у циљу подстицања привредног раста и ефикасног пружања квалитетних услуга јавне управе.

Програмски буџет представља ефикасан механизам за спровођење те реформе. Такав буџет омогућава боље управљање учинком јавне управе, већу одговорност корисника буџета, успостављање снажнијих веза између годишњег буџета, утврђивања приоритетних расхода и спровођења јавних политика, као и већу транспарентност потрошње. Доношење програмског буџета за све нивое власти до буџетског циклуса за 2015. годину прописано је Законом о буџетском систему.

Прелазак с традиционалног линијског буџета на програмски буџет има значајне импликације за израду финансијских планова корисника буџета, њихово разматрање и представљање Влади, као и законодавној власти. У свему томе највећи значај и улогу преузима министарство задужено за послове финансија у Влади Републике Србије.

*Министарство задужено за послове финансија финансија у оквиру свог делокруга обавља послове државне управе и у вези са тим остварује међународну сарадњу и стара се о њеном унапређењу и обезбеђују усклађивање прописа са правом Европске уније. Министарство финансија обавља послове државне управе који се односе на:*²³⁶

- републички буџет;
- утврђивање консолидованог биланса јавних прихода и јавних расхода;
- систем и политику пореза, такса и других јавних прихода; политику јавних расхода;
- управљање расположивим средствима јавних финансија Републике Србије;
- јавни дуг и финансијску имовину Републике Србије;
- јавне набавке;
- макроекономску и фискалну анализу, квантификацију мера економске политике;
- девизни систем и кредитне односе са иностранством;
- надзор над применом прописа који се односе на промет роба и услуга са иностранством и обављање делатности у иностранству са становишта девизног

²³⁶ Члан 4. Закона о министарствима („Сл. гласник РС“ бр. 72/2012 и 76/2013)

- пословања и кредитних односа са иностранством и друге послове девизне инспекције, у складу са законом;
- систем финансијских односа са иностранством и међународним финансијским организацијама;
 - припрему, закључивање и примену међународних уговора о избегавању двоструког опорезивања;
 - царински систем, царинску тарифу, мере ванцаринске заштите и слободне зоне;
 - основе система доприноса за социјално осигурање;
 - обезбеђивање финансирања обавезног социјалног осигурања;
 - финансијске ефекте система утврђивања и обрачуна зарада које се финансирају из буџета Републике Србије, територијалне аутономије и локалне самоуправе и фондова организација обавезног социјалног осигурања;
 - кредитно-монетарни систем;
 - банкарски систем;
 - осигурање имовине и лица;
 - усклађивање активности у области планирања, обезбеђивања и коришћења донација, европских фондова и других облика развојне помоћи из иностранства;
 - систем плаћања и платни промет;
 - хартије од вредности и тржиште капитала;
 - систем рачуноводства и ревизије рачуноводствених исказа; књиговодство;
 - приватизацију и санацију банака и других финансијских организација;
 - пријављивање у стечајним поступцима потраживања Републике Србије;
 - заштиту имовине Републике Србије у иностранству;
 - остваривање алиментационих потраживања из иностранства; експропријацију;
 - својинскоправне и друге стварно-правне односе;
 - режим и промет непокретности;
 - двовласничка имања;
 - примену споразума о питањима сукцесије;
 - пружање правне помоћи поводом стране национализоване имовине обештећене међународним уговорима;
 - спречавање прања новца;
 - игре на срећу;

- буџетску контролу и ревизију директних и индиректних корисника средстава буџета Републике Србије, територијалне аутономије и локалне самоуправе и организација обавезног социјалног осигурања и јавних предузећа;
- управни надзор у имовинскоправним пословима;
- фискалне монополе, другостепени управни и прекршајни поступак у областима из делокруга министарства, у складу са законом;
- обезбеђивање средстава солидарности, као и друге послове одређене законом.

У складу са наведеним, а у погледу финансирања издатака и потреба система одбране, послови *Министарства финансија* и *Министарства одбране* у вези са изградом и извршењем републичког буџета су од обостраног интереса. Унапређење ових послова и повећање њиховог квалитета је од суштинског значаја како за државу тако и за систем одбране као директног буџетског корисника средстава. Увођење програмског буџетирања, као модела за ефикаснију а нарочито ефектнију расподелу буџетских средстава је од великог значаја за државу и министарство финансија као носиоца тог посла државне управе.

Програмско буџетирање за *Министарство финансија* представља рационалније управљање расположивим средствима јавних финансија *Републике Србије*, смањење јавног дуга и заштиту финансијске имовине *Републике Србије* и друге послове који подразумевају рационалније, економичније и ефикасније управљање јавним ресурсима.

Стога је *Министарства финансија* носилац извршења политике *Владе Републике Србије* на увођењу модела програмског буџетирања. Резултат досадашњег рада Министарства финансија огледа се у усвојеном Методолошком упутству за израду програмског буџета Републике Србије. Министарство одбране у складу са тим треба да мења процедуре као и програмску структуру у систему одбране. *Период израде програма се своди на 1+2 године, програми, програмске активности и пројекти се структурирају по функцијама које обављају, тј. надлежностима а акценат је на учинку мера финансираних из буџета што је и суштина овог рада.*²³⁷

Корисници буџета, подједнако као и министарство надлежно за послове финансија, Влада и законодавна власт користиће информације о учинку да би се проценила *ефективност* и *ефикасност* потрошње и утврдили приоритети у расходима.

Планирање засновано на резултатима или циљно планирање, подразумева избор најбољих акција за реализацију датих циљева и резултата система одбране. Као што је

²³⁷ Индиректно прихвата се структура и временско ограничење развијеног модела програмског буџетирања који је описан у овом раду.

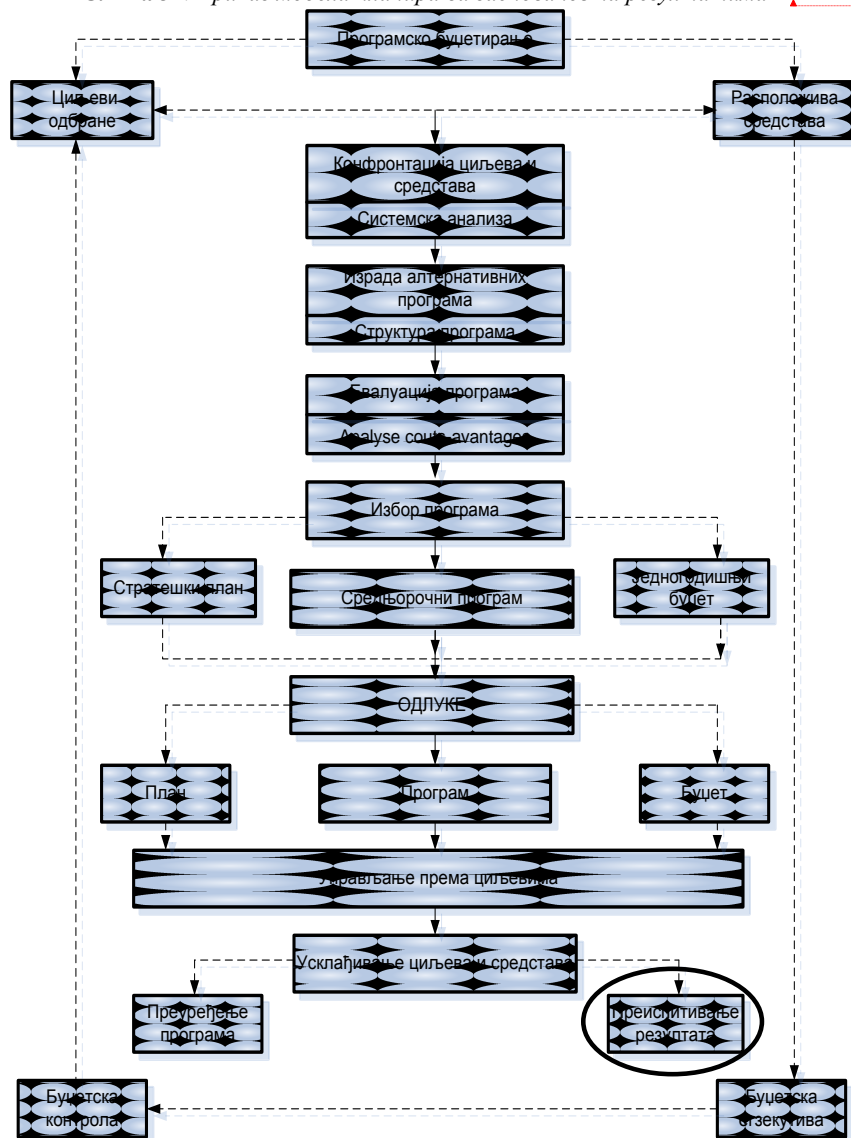
приказано на Слици 32, модел програмског буџетирања, који је заснован на резултатима, у реалности углавном подразумева „конфротацију“ циљева система одбране и расположивих средстава.

Formatted: Font: Not Italic

Formatted: English (U.S.)

Formatted: English (U.S.)

Слика 32. Приказ модела планирања заснованог на резултатима²³⁸



Извор: Кнежевић М., Тешановић Б. и Трандафиловић С., ACHIEVING SET DEVELOPMENT GOALS WITH ECONOMICAL EXECUTION OF PUBLIC EXPENDITURES, стр. 733-740

Тиме се у основи *опредељује политика дистрибуције и алокације расположивих ресурса у оквиру дугорочног стратешког планирања, средњорочне програмске оријентације и једногодишњих оперативних буџетских избора.*

Пошто су ресурси релативно ограничени то се утрошени ресурси на јавним пројектима вреднују по њиховим опртунитетним трошковима (да би се израчунала садашња вредност трошкова), док се добит или корисност, која притиче у експлоатационом периоду пројекта, изражава се вредношћу сведених резултата (дисконтинирано).

4.1. Примена развијеног модела програмског буџетирања у систему одбране

За сваког корисника буџетских средстава као и за систем одбране карактеристичан је развојни процес. Процес развоја корисника буџетских средстава може да се посматра као процес мењања његове структуре и начина функционисања који има за циљ да постојећи потенцијал од постојећег стања (C_0) преведе у ново квалитетније стање (C_1). Ово превођење је сложен, динамичан и непрекидан процес.²³⁹

На основу већ познатог, да се систем развија у континуитету, произилази да није пожељно да се ни једна фаза развоја прескаче. Међутим, прелаз из претходног у наредно стање може знатно да се олакша и убрза ако се, поред осталог, у планирању, буџетирању и извршавању потреба и расхода корисника буџетских средстава примене таква организациона решења, методе и поступци којима се и при непромењеним материјалним условима обезбеђује већа ефикасност односно виши степен ефикасности и ефективности за корисника буџетских средстава или се, што се своди на исто, уз мањи утросак средстава за расходе корисника буџетских средстава задржи постојећи степен његове ефикасности који се сматра довољним.

На пример, употребом маргиналне анализе²⁴⁰, за процену да ли би требало да се потроши више за одбрану, потребно је знати и колико додатне „заштите“ ће се добити од додатних расхода у износу једне милијарде динара. Претпоставимо, да је вероватноћа успешног погађања циља од стране ракете 50% и да има 100 циљева које треба уништити. Значи, 100 ракета лансираних на циљеве „остварило би очекивани резултат од 50 погодака, 200 ракета – 75 погодака, 300 ракета – 87 погодака“, како је приказано на

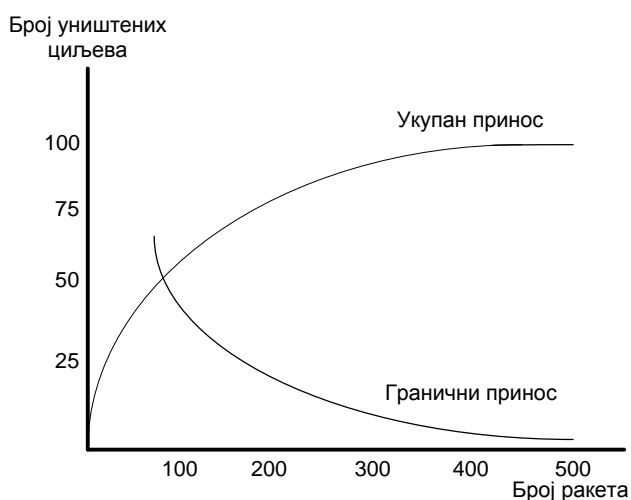
²³⁹ Чубра, Н., *Планирање развоја оружаних снага*, стр 25.

²⁴⁰ С.Ј. Hitch, *Decision Making for Defense*, стр. 50-51

Графикону 8.

Уочљиво је да постоје веома изражени опадајући приноси. Сваки циљ може да буде уништен само једном, а неке од ракета ће пасти на већ уништен циљ. Док првих сто ракета уништава 50 циљева, број ракета повећан с 400 на 500 повећава број уништених циљева за само три. Стога не треба постављати питање да ли је 97 уништених циљева вредно трошкова 500 ракета, него, да ли су три додатна циља вредна трошкова сто додатних ракета. Ова врста анализе није лака. Повезујући расходе одбране с њеним циљевима и показујући шта се добија од додатних расхода, може се очекивати, да ће се донети много рационалније одлуке у вези с тим колико је довољно.

Графикон 8. Улога маргиналне анализе у одбрани



Извор: Stiglitz J., *Економија јавног сектора*, стр. 339-347.

У претходно наведеном су садржани и основни циљ и суштина савременог планирања, програмирања, буџетирања и извршавања потреба и расхода одбране. Основна мера квалитета је, према томе, *не по сваку цену већа ефикасност већ довољна* или што је могуће већа ефикасност система одбране у постојећим (реалним, стварно имајућим) економским и укупним друштвеним условима.

Избор и усклађивање потреба и расхода који су потребни за квалитетно обављање свих делатности на организовању и припремању система одбране у оквирима стварних, економски и друштвено реалних могућности је неопходан али и не довољан услов за ефикасно остваривање утврђених циљева организације. Квалитет употребе и потрошње

расположивих средстава, односно степен економске рационалности, такође има утицаја на ефикасно остваривање утврђених циљева организације. Што се постиже путем адекватне и савремене нормативно правне уређености финансијске функције дате организације као и квалитетним управљањем њеним ресурсима.

4.2. Оптимизација трошкова инфраструктурног пројекта

Развијени модел програмског буџетирања подразумева оптимизацију трошкова система одбране. Пример који следи подразумева да се одређивањем временских параметара контролише временско одвијање пројекта и на тај начин се утиче на одржавање али и смањење рокова, и у крајњем управље пројектом уз смањење трошкова пројекта избегавањем плаћања казних пенала и других трошкова. Одређивање времена трајања активности пројекта или програма у суштини не представља ништа друго до одређивање полазних података с којима ће се даље оперисати при израчунавању нових временских параметара, неопходних за доношење одређених закључака и управљање пројектом.

Прецизно одређивање времена трајања активности условљено је тачним описом предвиђених поступака за њено извршење.²⁴¹ У систему одбране Републике Србије евидентно је да су издвајања за инвестиције у опрему и инфраструктуру недовољна и све мања. Нарочито сада када се зна да ће услед последица кризе финансирање из буџета Републике бити рестриктивно. Другим речима, персонални расходи ће представљати највећи део буџета и неће бити смањивани сем у случају још рестриктивнијих мера Владе Републике Србије.

Стога, је прави задатак доносиоца одлука у систему одбране да са расположивим средствима за потребе инвестиција управљају крајње рационално и са оптимизацијом трошкова активности у оквиру инвестиционих пројеката и програма.

Практичном применом, оптимизација трошкова активности инвестиционих пројеката и програма у оквиру програма система одбране имала би за резултат најповољнију варијанту управљања финансијским ресурсима за ту намену. Посебно у

²⁴¹ Јован Петрић, Операциона истраживања, књига друга, стр. 131.

области изградње објеката то јест инфраструктурних пројеката. На пример: изградња једног објекта са процењеним оптимистичким, највероватнијим и песимистичким временима трајања активности које се јављају приликом њихове реализације, (Табела 34), може да се применом математичких модела испрограмира тако да се трошкови сведу на минимум.

Неопходно је израчунати за колико дана се најраније може завршити објекат, временске резерве за критичне и некритичне догађаје и фактор вероватноће. Почетни параметар представљало би сазнање да је неопходно завршити изградњу објекта за 90 дана и да је висина трошкова директно сразмерна времену трајања активности. У том случају неопходно је израчунати најповољнију варијанту располагања финансијским средствима, јер је за финансирање инвестиција у инфраструктуру на нивоу система одбране углавном одобрен недовољан износ средстава.

Табела 34. *Процењена времена трајања активности*

Активности	Време трајања у данима		
	a_{ij}	m_{ij}	b_{ij}
1-2	6	7	11
1-3	10	14	18
2-4	8	10	18
2-5	9	11	13
3-5	8	9	10
3-7	10	13	16
4-6	12	15	18
4-5	6	6	6
5-7	2	3	4
5-8	8	8	8
6-8	12	14	16
7-8	10	11	12

Извор: Кнежевић М. и Јоксимовић С.: *Програмско буџетирање и оптимизација трошкова инвестиционог пројекта*, стр. 1-4.

Неопходно је за почетак конструисати мрежни дијаграм обављања активности (Слика 33).

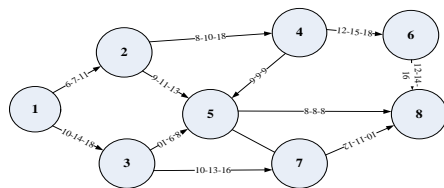
Слика 33. *Мрежни дијаграм*²⁴²

²⁴² Кнежевић М. и Јоксимовић С., *Програмско буџетирање и оптимизација трошкова инвестиционог пројекта*, стр.3

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

Најраниј и од 1-8	σ										
	$\frac{2}{-TE}$		<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>	<u>7</u>	<u>8</u>	

Formatted Table



Извор: Кнежевић М. и Јоксимовић С.: Програмско буџетирање и оптимизација трошкова инвестиционог пројекта, стр. 3.

Formatted: Indent: First line: 0 cm

Formatted: Russian

0	0	1	2	3	4	5	6	7	8						
Најранији од 1-8	2	2	4	2	3	4	5	6	7						
7.5	25/36					1	1								
16/9						25/9	4/9								
1	1						9		1						
4	6/9						1/9		3						
1	1							6	1						
8.5	25/36						0	5	1						
2	1							1							
4.5	25/36								3						
								1/9	0						
3	1								4						
3.5	61/36								4/9						
2	1								1						
7.5	29/36								1/9						
4	1														
7.5	77/36														
Најкаснији рокови од 1-8 (TL)		0	7.5	3.5	2	8.5	1	3.5	3	3.5	3	6.5	3	7.5	4
		*	*			*		*		*		*		*	

Табела 35. Израчунате вредности очекиваног времена трајања активности

Formatted: Centered

Извор: Кнежевић М. и Јокеимовић С.: Програмско буџетирање и оптимизација трошкова инвестиционог пројекта, стр. 1-4.

Извор: Кнежевић М. и Јокеимовић С.: Програмско буџетирање и оптимизација трошкова инвестиционог пројекта, стр. 1-4.

На основу података из мрежног дијаграма, по формулама

$$t_{ij}^e = (a_{ij} + 4m_{ij} + b_{ij}) / 6$$

$$\sigma_{ij}^2 = ((b_{ij} - a_{ij}) / 6)^2$$

израчунате вредности математичко очекиваног времена трајања активности (t_{ij}^e) у оквиру датог пројекта и варијанси (σ_{ij}^2) дати су у Табели 35.

Табела 35. Израчунате вредности очекиваног времена трајања активности

0	0	1	7.5	4	1										
			25/36	16/9											
7.5	5/36	2			1	1	1	1							
					25/9	4/9									
1	6/9	1					9		3	1					
							1/9		1						
1	25/36	1					6	5	1						
							0	1							
2	4.5	25/36							3	8					
									1/9	0					
3	3.5	61/36								4					
										4/9					
2	7.5	29/36								1					
										1/9					
4	7.5	77/36													
Најкаснији рокови од 1-8 (TL)			0	7.5	3.5	2	8.5	1	3.5	3	3	6.5	3	7.5	4
			*	*			*		*			*		*	

Извор: Кнежевић М. и Јоксимовић С.: Програмско буџетирање и оптимизација трошкова инвестиционог пројекта, стр. 14.

Formatted: Indent: First line: 0 cm

У Табели 36, приказане су израчунате вредности најранијих и најкаснијих рокова збивања догађаја као и варијансе најранијих рокова. Поступак рачунања је следећи:

- у табелу се прво уносе очекивана времена трајања са одговарајућом варијансом, за све активности, најранији и најкаснији рокови се рачунају по поступку приказаном код метода критичног пута (CPM),
- паралелно са израчунавањем најранијих рокова рачунају се и припадајуће варијансе, сумирајући увек изабраном времену припадајућу варијансу.

Табела 36. Вредности очекиваног времена трајања активности

A_{ij}	t_{ij}^e	σ_{ij}^2
1-2	7.5	25/36

1-3	14.0	16/9
2-4	11.0	25/9
2-5	11.0	4/9
3-5	9.0	1/9
4-5	6.0	0
4-6	15.0	1
5-7	3.0	1/9
5-8	8.0	0
6-8	14.0	4/9
7-8	11.0	1/9

Извор: Кнежевић М. и Јоксимовић С.: *Програмско буџетирање и оптимизација трошкова инвестиционог пројекта*, стр. 1-4.

Значи, изградња се може завршити најраније у року од 47,5 дана, а критичан пут преко догађаја 1-2-4-6-8.²⁴³ Временска резерва за критичне догађаје је једнака 0, а за некритичне догађаје су:

$$\begin{aligned}R_3 &= 23,5 - 14 = 9,5 \\R_5 &= 33,5 - 24,5 = 9,0 \\R_7 &= 36,5 - 27,5 = 9,0\end{aligned}$$

Фактор вероватноће је:

$$Z = \frac{90-47,5}{\sqrt{177/36}} = \frac{42,5}{2,217...} \approx 19,17 > 3,$$

Што значи да је вероватноћа да ће објекат бити завршен за 90 дана близу 100%.

Formatted: Serbian (Cyrillic, Serbia)

Formatted: English (U.S.)

4.3. Очекивани резултати примене програмског буџетирања

Применом модела програмског буџетирања у систему одбране али у државне управе очекује се:²⁴⁴

- боље искоришћење средстава са којима се располаже за одређене намене;
- утицај последица донетих одлука у садашњости на квалитет развоја у будућности;
- неопходност да се буде ефикасан, што одговара брзи да се утврђени циљеви остваре са адекватним реално расположивим средствима и

²⁴³ Кнежевић М. и Јоксимовић С.: *Програмско буџетирање и оптимизација трошкова инвестиционог пројекта*, стр. 1-4.

²⁴⁴ Кнежевић М.: *Промене ка ефикаснијем и ефектнијем управљању ресурсима одбране*, стр. 491-494

- обавеза да се законито располаже и перманентно контролише утрошак средстава за остваривање планираних потреба.

Као што је већ до сада образлагано и утврђено, средства са којима се располаже углавном су недовољна за финансирање потреба *система одбране*. Применом модела програмског буџетирања очекује се да ће та средства бити најбоље искоришћена за одређене намене.

Када се ради о одлукама које су донете у садашњости, очекује се да ће утицати на квалитет развоја система одбране у будућности, реализацијом дугорочних и средњорочних циљева одбране путем реализације краткорочних циљева одбране.

Неопходност да се буде ефикасан, подразумева брзину реализације утврђених циљева са адекватним реално расположивим ресурсима, првенствено финансијским. О томе, како су ти ресурси углавном недовољни и да тако само отежавају и успоравају реализацију циљева било је већ писано у претходном делу рада.

Обавеза да се законито располаже и перманентно контролише утрошак средстава за остваривање планираних потреба регулисана је законским и подзаконским актима државе и система одбране. Контрола спровођења истих као и располагања финансијским средствима у систему одбране врши се перманентно на свим нивоима управљања.

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 заобишла 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.

Са друге стране, реформа система одбране неминовно изискује адекватно побољшање квалитета опреме и модернизацију што захтева одговарајућа финансијска средства. Држава која је и сама суочена са проблемом недостатка финансијских средстава није у могућности да адекватно одговори овом изазову. На тај начин неопходно је крајње рационално и ефикасно управљање финансијским средствима која су Министарству одбране на располагању.

Процес финансирања одбране никако није само техничка процедура, већ и важан политички процес. У случају да не постоји политичка воља и доследност у погледу одрживости планираних и предвиђених величина, постоји ризик да се финансирају углавном персонални расходи, а, да за развој способности система одбране нема довољно расположивих средстава.

Бројна су светски искуства (а и разлози) који упућују на закључак да, у структури јавне потрошње, одбрана не може имати третман који имају остали корисници буџетских средстава. Она се мора лишити ризика неизвесности, односно, непланираног необезбеђења утврђеног обима средстава и њиховог нередовног прилива, не само због опасности угрожавања њених развојних планова већ и текућих (мирнодопских) активности. У том смислу, потребу за дугорочним и средњорочним планирањем развоја Војске и годишњег утврђивања износа средстава за њено финансирање не треба доводити у питање. Управо због тога, као и због очувања постојећих способности система одбране,

укупни износ средстава за њено финансирање и даље треба узети за остварени бруто домаћи производ.

Прве деценије двадесет првог века у Републици Србији започела је припрема за увођење вишегодишњег буџетирања по узору на већину земаља из окружења. Наиме, израда вишегодишњих („средњорочних“) буџета у свету је започела још 60-тих и раних 70-тих, а до данас овај приступ је постао мање-више универзално прихваћен.

Програмско буџетирање данас представља модеран стратешки облик буџетирања у великом броју земаља широм света. Веома је важно нагласити, да је и у неким земљама са централно планским економијама, буџет се уобичајено презентирао путем програма, што је било у складу са приступом централног планирања и припремом буџетских алокација на основу норми, традиција које је још увек задржана у многим од ових земаља. У многим другим земљама са наглашеном тржишном економијом, оно што се сматрало „традиционалним“ буџетом, у ствари јесте „буџет по линијским ставкама“ презентован по функционалним и економским категоријама.

Програмски буџет унапређује и заокружује процес циљно оријентисаног планирања и значајно доприноси успешности и рационалности планирања буџетских прихода и расхода. Он представља операционализацију процеса стратешког планирања, односно распоређивање потребних ресурса на остваривање конкретних краткорочних (до средњорочних) циљева утврђених у поступку оперативног планирања.

У односу на досадашњи начин планирања буџета, чије је основно тежиште на апропријацијама по економској класификацији, тј. планирање буџета по ставкама расхода, у фокусу програмског буџета налазе се резултати који се остварују, односно циљеви који се постижу ангажовањем свих предвиђених ресурса (материјалних и људских). Дакле, *програмски буџет је приступ, односно процес, чији је циљ успостављање везе између ангажованих ресурса и предложених, односно постигнутих резултата.*

Програмски буџет ставља тежиште на планирање, односно на очекиване резултате, као и праћење онога што је у претходним периодима остварено коришћењем одобрених средстава. Такође, програмским буџетом јасно се уводи компонента одговорности (код директних корисника буџетских средстава) за спровођење програма и самим тим унапређење управљања програмом.

У складу са наведеним, финансијски план система одбране, у савременим условима треба да служи за успостављање везе између ангажованих средстава и предложених, односно постигнутих резултата. Стога је у систему одбране Републике Србије у току увођење механизма за праћење реализације постигнутих циљева, што је

новина и предност у односу на стање до сада.

На основу наведеног, закључујемо, да се потреба и императив за развојем модела програмског буџетирања издатака одбране уопште не доводи у питање. Неопходно је развити такав модел да одговори у потпуности савременим изазовима, ризицима и претњама у окружењу нашег система одбране. Израда норматива и критеријума од стране носилаца функција у систему одбране, за потребе рационалнијег и ефикаснијег планирања и извршења расположивих ресурса представља императив развијеног модела програмског буџетирања у овом раду. Промене и иновације у односу на постојећи модел програмског буџетирања у систему одбране треба да допринесу оптимизацији функционисања датог модела.

Фазе развијеног модела програмског буџетирања издатака одбране су стандардне и нису мењане, међутим процеси у оквиру фаза, организација модела као и надлежности носилаца планирања су мање, више промењене. У оквиру фазе планирања, у развијеном моделу програмског буџетирања, нису извршене неке битније промене, изузев што је дугорочно планирање остало у фази планирања, средњорочно планирање је уствари програмирање а краткорочно планирање подразумева израду финансијског плана.

Фаза програмирања је у организационом смислу претрпела значајне измене, као и у структури програма и самом концепту израде и функционисања новог модела програмског буџетирања. Израда финансијског плана је уређена са изменама *Закона о буџетском систему Републике Србије* и у оквиру њега новим буџетским календаром.

Извршење финансијског плана система одбране је било и остало сложен, динамичан, интероперабилан и интегрисан процес. Основна сврха овог процеса јесте управљање ради одржавања и изградње способности Министарства одбране и Војске Србије за остваривање циљева одбране Републике Србије. Коначно, сврха процеса управљања финансирањем система одбране јесте и обезбеђивање услова за остваривање мисија и задатака система одбране.

Закључујемо да систем одбране у догледно време не може да очекује драстично већа средства за финансирање издатака и расхода одбране од досадашњих. Зато треба што пре оптимизирати реални модел програмског буџетирања по узору на развијени модел у овом раду, како би се расположива средства што рационалније, користила. Ефикаснија и ефектнија расподела и употреба средстава државе намењених за финансирање издатака свих функција, попут одбране, један је од циљева Владе Републике Србије.

Литература

Књиге и уџбеници:

1. Aguinis H.: *Performance Management: International Ed 11ed*, 2008.
2. Allen R.: *Управљање јавним издацима*, OECD, Парис, 2004.
3. Aničić R.: *Uvod u metode ekonomske analize*, Ekonomski fakultet, Beograd, 1996.
4. Balaban N.idr.: *Informacioni sistemi u menadžmentu*, Savremena administracija, Beograd 2002
5. Balaban N.idr.: *Tehnike donošenja menadžerskih odluka*, Savez računovodja i revizora Srbije, Beograd 1998
6. Balaban N.idr.: *Sistem podrške odlučivanju*, EF Subotica, Subotica 1998
7. Баљ Б., *Економија и практична филозофија*, Економски факултет, Суботица, 2011.
8. Bakić O.i dr.: *Menadžment usluga u savremenoj ekonomiji*, EF, Beograd 1998.
9. Blanchard K.idr.: *Misija je moguća*, Zelnid, Beograd 1999.
10. Blanchard O.: *Makroekonomija*, Massachusetts Institute of Technology, MATE, Zagreb 2005.
11. Barnett R., Ziegler M., Byleen K.: *Primenjena matematika za poslovanje, ekonomiju, znanosti i živom svijetu i humanističke znanosti*, Mate Zagreb, 2006
12. Buckingham M.Curt Coffman: *Sto najbolji svjetski menadžeri rade drukcije?* Masmedia, Zagreb 2004
13. Byars L.L.: *Concepts of Strategic Manadzment – Formulation and Implementation*, Harper Collins Publishers Inc., New York 1992
14. Brnjas Z.: *Strategijski menadžment*, PS Grmec, Beograd 2002
15. Brown H.R. and A.Young, *“Scenarios for the Future of Outsourcing”*, GarnerGroup,2000
16. Velc Dz: *Vestina pobjedivanja*, Adizes, Novi Sad 2005.

Formatted: Tekst, Left, Indent: First line: 1,5 cm, Space Before: 0 pt, After: 0 pt, Line spacing: 1,5 lines, Tab stops: 1 cm, Left

Formatted: Font: 14 pt

17. Velc Dz.: *Vestina pobedjivanjai odgovori*, Adizes, Novi Sad 2007.
18. Влада Републике Србије, *Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2011. годину са пројекцијама за 2012. и 2013. годину*, Београд, август 2010.
19. Влада Републике Србије, Смернице за израду годишњих оперативних планова (ГОП) за 2008. годину.
20. Гринберг Ц., Роберт А.Б.: *Понашање у организацијама: разумевање и управљање људском страном рада*; Zelnid, Beograd 1998.
21. Davis G.B. idr.: *Management and informacion systems*, Conceptual Foundations, Structure and Development, Mc Graw – Hill 1985
22. Dikson G.W. idr.: *The management of Informacion*, Conceptual Foundations, Structure and Development, Mc Graw – Hill 1985
23. Gfk Geomarketing, „*Europen Retail Location Guide*“, 2009
24. Dess G., Lumpkin G. and Eisner A.- *Strategijski menadžment*. Data status, Beograd, 2007.
25. Drucker P.F.: *Menadžment za budućnost*, PS Grmeč, Beograd 1995
26. Drucker P.F.: *Moj pogled na menadžment*, ASEE books, Novi Sad 2006
27. Drucker P.F.: *Upravljanje u novom društvu*, Adizes, Novi Sad 2003
28. Đurićin D., D.Lončar: *Menadžment pomoću projekata*, Ekonomski fakultet, Beograd 2007
29. Đurković J.: *Metodološki prilazi, metodi i tehnike razvoja informacionih sistema*, EF Subotica, Subotica 1995
30. Đurić Z.: *Prilagodjavanje promenama-uslov uspešnosti preduzeća*, IEN Beograd, 2001
31. Đurić Z.: *Upravljanje razvojem preduzeća*, Univerzitet BK Fakultet za preduzetni menadžment, Novi Sad 2003
32. Đurić Z.: *Upravljanje promenama*, Univerzitet BK Fakultet za preduzetni menadžment, Novi Sad 2004
33. Ђорђевић Р. - *Планирање, буџетирање и потрошња средстава за финансирање одбране у реалним условим*. докторска дисертација, Војна академија, Београд, 1999.
34. Ентони Ј.Мејо Натан Нориа, Њихово време-*Највећи лидери бизниса двадесетог века*, Адигес Нови Сад 2006.
35. Жугић, Р., *Водич кроз буџет, финансијски план одбране*, ВИЗ, Београд, 2008.
36. Жугић, Р., *Цивилна контрола војске, контрола буџета*, ВИЗ, Београд, 2007.
37. Зрнић, Б., *The New Trends In Defence Planning And Their Impact On The Defence Planning Systems In Transitional Countries*, Royal College Of Defence Studies, London, 2007.
38. Закон о буџетском систему Републике Србије, „Службени гласник РС“ бр.54/2009,

- 73/2010,101/2010,63/2012,62/2013,108/2013 и 142/2014.
39. Икас Н.: *Menadžment savremeni koncept poslovanja*, Pobeda, Novi Sad 1993.
 40. Jaksic M.L.: *Inovativno preduzece*, Cigoja stampa, Beograd 1995.
 41. Јанићијевић Н. *Upravljanje organizacionim promenama*, Ekonomski fakultet, Beograd 2007.
 42. Јанићијевић Н. *Korporativna transformacija*. Beograd: Timit. 1994.
 43. Jekhult B.: *Šargarepa*, ASEE Books Novi Sad 2007.
 44. Ковач М. и Стојковић Д. - *Стратегијско планирање одбране. Војноиздавачки завод Београд, 2009.*
 45. Kotter: J. *Vodjenje promena*. Beograd: Privredni pregled 1998.
 46. Крупеж,Ж., *Економика општенародне одбране*, ВИЗ, Београд, 1984.
 47. Константин, Е., Систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења; Предавање одржано 19.марта 2008. Београд Canada, Department of National Defence, *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces*,Ottawa:DND Canada,2002.
 48. Mankiw N. Gregory, Mark P. Taylor: *Економија*, европско издање, Мате Загреб, 2008.
 49. Miller D.& de Vries, K., *The Neurotic Organization*, San Francisko: Jossey – Bass, 1987.
 50. Mintzberg H.,B.Olstrand i Dz.Lampel: *Strateski safari*, Prometej Novi Sad 2006.
 51. Ministry of Defense, Concept for Planning, Programming, and Budgeting in Bulgaria’s Ministry of Defense and the Armed Forces (Sofia., 2001).
 - 6-52. Министарство за обрану, Република Словенија, *Srednjeročni obrambni program 2005-2010*, Љубљана, 2005.
 53. Министарство одбране Републике Хрватске, *Правилник о начину планирања, програмирања, изради и извршењу прорачуна министарства одбране*, Загреб, 2003
 54. Министарство одбране Републике Србије, Студија развоја и увођења система ППБИ, Београд, 2007.
 55. Министарство одбране Републике Србије, *Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарства одбране и Војсци Србије. Београд, 2008.*
 56. Министарство одбране Републике Србије, *Студија оптимизација организације и функционисања планирања, програмирања, буџетирања и извршења у Министарству одбране и Војсци Србије*, Београд, 2010.
 57. Nordhaus S. – *Економија*. МАТЕ, Загреб, 2007.
 58. Niven P.: *Balanced Scorecard*, MASMEDIA, Beograd, 2007.
 59. Петковић М., Јанићијевић Н. и Богићевић Б.: *Организација: теорије, дизајн, понашање, промене*, Економски факултет Београд, 2006.

Formatted: Bullets and Numbering

60. Петровић, Р. и др., *Системи у природи и друштву*, Институт за научно-техничку документацију и информације, Београд, 1969.
61. Петрић Ј.: *Операциона истраживања*, књига друга, Савремена администрација, Београд 1976.
62. Clegg S.R., *Modern Organizations: Organizational Studies in the Post-Modern World*, London:Sage Publikations, 1990
63. Радичић М., Раичевић Б.: *Јавне финансије*, ДАТА СТАТУС, Београд, 2008.
64. Ристић,Ж., *Фискална економија*, Савремена администрација, Београд, 1989.
65. Robbins S. end Coulter M. – *Management*. 9th edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2007.
66. Роса В.:*Marketing logistika*, KULTURA, Ваџки Petrovac, 2004.
67. Сокић С. *Економија јавне потрошње*; Факултет политичких наука и Чигоја штампа; Београд 2011
68. Stacey R.D: *Strateski menadzment i organizacijaska dinamika*; MATE d.o.o. Zagreb 1997.
69. Schick A.: *The Road to PPB; Stages of Budget Reform*, PublicAdministration Review, London, 4.dec. 1966.
70. Stoner Dz.i dr.: *Menadžment*, Zelnid, Beograd 2000.
71. Stiglitz J., *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2008.
72. Senic R.: *Upravljanje rastom i razvojem preduzeća*, Savremena Administracija Beograd, 1993.
73. Sengi Piter: Peta disciplina – Umeće i praksa organizacije koja uči, Adižes, Novi Sad, 2003.
- ~~47.4.~~ Тарапев Т.: *Introduction to Program-Based Defense Resource Management*, The Quarterly Journal, Volume V, number 1 Spring-Summer 2006.
- ~~75.~~ Тешановић, Б.и Митровић С.: *Исхрана у ванредним околностима*. НГ Студио. Београд, 2005.
- ~~75:76.~~ Тодосијевић Р.и др.: *Menadžment*, Ekonomski fakultet, Subotica 1994.
- ~~76:77.~~ Тодоровић,Ј.,Ђуричин,Д. И Јаношевић,С.:Стратегијски менаџмент, Институт за тржишна истраживања, Београд, 1997.
- ~~77:78.~~ Толфер А.: *Šok budućnosti*, PS Grmeč, Beograd 1997.
- ~~78:79.~~ Трандафиловић,С., Кнежевић, М.: *Финансирање система одбране и програмско буџетирање*, Медија центар „Одбрана“, Београд, 2013.
- ~~79:80.~~ Томпсон, А., Стрикланд. А., Гамбл, Ј.: *Strateski menadžment*, Mate Zagreb, 2008.
- ~~80:81.~~ Турбан Ефраим, Ефраим Мцлеан & Јејмс Ветербе; *Информациона технологија за менаџмент, Трансформисање пословања у дигиталну економију*, ZUNS, Beograd 2003.

Formatted: Bullets and Numbering

Formatted: Indent: Hanging: 0,79 cm, Numbered + Level: 1 + Numbering Style: 1, 2, 3, ... + Start at: 1 + Alignment: Left + Aligned at: 0,16 cm + Indent at: 0,79 cm

Formatted: Bullets and Numbering

- ~~81-82.~~ Ćuzovic S.: *Nabavka u savremenim tržišnim i tehnološkim uslovima*, Cemik, Novi Sad 1995.
- ~~82-83.~~ Фербенкс М., Линдзеј С.: *Орање мора-подстицање скривених извора раста у земљама у развоју*, Стубови културе, Београд 2003.
- ~~83-84.~~ Hitch C.J., *Decision Making for Defense*, Berkli, University of California Press, 1966.
- ~~84-85.~~ Collins E.G.C.i dr.: *Izazovi menadžmenta u XXI stoljeću*, Mate Zagreb, 2002
- ~~85-86.~~ Constantinescu M.: *Planning, Programming, Budgeting, Evaluation System – PROGRAMMING*, Материјал са предавања, Курс за управљање ресурсима, Regional Department for Defense Resources Management Studies, Брашов Румунија, 2008.
- ~~86-87.~~ Covey S.R.idr.: *Prvo prave stvari*, Privredni pregled Beograd, 2001
- ~~87-88.~~ Covey S.R.: *Sedam navika uspešnih ljudi*, Privredni pregled Beograd, 1994
- ~~88-89.~~ Cummings T., Huse E. (1989), *Organizational Development and Change*, New York: West Publishing Company
- ~~89-90.~~ Choi S.Y.and A.B. Whinston, *The Internet Economy: Technology and Practice.* Austin TX: SmartEcon, 2000
- ~~7-91.~~ Чубра Н.: *Планирање развоја опитенародне одбране*, Војно економска академија, Београд, 1983.
- ~~91-92.~~ Чубра, Н., *Економика опитенародне одбране*, Војноиздавачки завод, Београд, 1979.
- ~~92-93.~~ Schick A., *The Road to PPB; Stages of Budget Reform*, PublicAdministration Review, London, 1966.
- ~~93-94.~~ Wildawsky A., *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little and Brown, 1964.

Часописи и чланци:

- ~~94-95.~~ *Билтен јавних финансија*, Министарство финансија Републике Србије, 2012.
- ~~95-96.~~ Јоксимовић С. и Кнежевић М. *Модел краткорочног одбрамбеног планирања*, SYMOPIS 2008, Соко Бања, 2008.
- ~~96-97.~~ Јоксимовић С., Кнежевић М. и Благојевић, С.: *Оптимизација трошкова инвестиционих пројеката у систему одбране*, SYMOPIS 2009, Ивањица, 2009.
- ~~97-98.~~ Јоксимовић С. и Кнежевић М.: *Програмско буџетирање као модел управљања финансијским ресурсима одбране*, SYMOPIS 2010, Соко Бања, 2010.
- ~~98-99.~~ Јоксимовић С. и Кнежевић М.: *Оптимизација трошкова војних установа*, SYMOPIS 2011, Београд, 2011.

- ~~99~~100. Ковач, М.: *Теоријски и методолошки аспекти израде и примене Стратегије националне безбедности*, Војно дело бр. 03, 2007.
- ~~100~~101. Кнежевић М.: *Буџетирање као фаза процеса ППБИ у Министарству одбране*, Војно дело број 4, Београд, 2008.
- ~~101~~102. Кнежевић М.: *Changes toward more efficient defence resources economization*, SYMORG 2008, Beograd, 2008.
- ~~102~~103. Кнежевић М.: *Промене ка ефикаснијем и ефектнијем управљању ресурсима одбране*, SYMOPIS 2008, Соко Бања, 2008.
- ~~103~~104. Кнежевић М. и Благојевић С.: *Стратегија вођења трошкова у систему одбране*, Војно дело број 2, Београд, 2009.
- ~~104~~105. Кнежевић М.: *Анализа елемената ланца вредности и утврђивање конкурентске способности трговинских компанија*, SYMOPIS 2009, Ивањица, 2009.
- ~~105~~106. Кнежевић М. и Јоксимовић С.: *Програмско буџетирање и оптимизација трошкова инвестиционог пројекта*, SYMOPIS 2010, Соко Бања, 2010.
- ~~106~~107. Кнежевић М. и Тешановић Б.: *Програмско буџетирање и развој система одбране*, SYMOPIS 2011, Београд, 2011.
- ~~107~~108. Кнежевић М. и Тешановић Б.: *Систем ППБИ као модел управљањима пројектима одбране*, YUPMA 2011, Златибор, 2011.
- ~~108~~109. Кнежевић М., Трандафиловић С. и Тешановић Б.: *INOVATIVE BUDGETING EXPENSES OF DEFENSE*, SYMORG 2012, Златибор, 2012.
- ~~109~~110. Кнежевић М., Новаковић З и Тешановић Б.: *Праћење извршења расхода по утврђеним активностима и програмима*, SYMOPIS 2012, Тара, 2012.
- ~~110~~111. Кнежевић М., Тешановић Б. и Трандафиловић С.: *Праћење извршења расхода по утврђеним циљевима и програмима*, SYMOPIS 2013, Златибор, 2013.
- ~~111~~112. Кнежевић М., Тешановић Б. и Трандафиловић С.: *Achieving set development goals with economical execution of public expenditures*, SYMORG 2014, Златибор, 2014.
- ~~112~~113. The Military Balance 2012.
- ~~113~~114. Тешановић, Б., Имамовић, Н., и Костић, Р.: *Допринос анализи обезбеђења и потрошње буџетских средстава у систему одбране*, Војно дело број 04/2008, Београд
- ~~114~~115. Тешановић Б., Петровић Р. и Кнежевић М.: *Јавне набавке у области одбране и опремање савременим наоружањем и војном опремом*, SYMOPIS 2013, Златибор, 2013.
- ~~115~~116. Трандафиловић С., Кисић С. и Кнежевић М.: *Систем ППБИ као модел управљања пројектима одбране*, SYMOPIS 2012, Тара, 2012.

116.117. Стојковић, Д.: Програмирање функционисања и развоја система одбране, Војно дело 02/2008.

117.118. Стојковић, Д.: Планирање одбране у Републици Србији, Предавање одржано 16.априла 2009, Београд

118. Чупић, С., *Материјална основа одбрамбеног система и економска криза у Југославији*, Војно дело, Београд, број 1/89.

Интернет сајтови:

www.nbs.yu

www.eekos.co.yu/stat/states2000

www.stateserb.sr.gov.yu

www.mo.sr.gov.rs

www.morh

www.mors

www.europa.eu

www.wto.org

www.prenhall.com/robbins

www.pks.komora.net

www.eurostat.com

119.

Formatted: Indent: Left: 0 cm

Formatted: Функција, Left, Indent: Left: 0 cm, Hanging: 0,71 cm, Numbered + Level: 1 + Numbering Style: 1, 2, 3, ... + Start at: 1 + Alignment: Left + Aligned at: 0,16 cm + Indent at: 0,79 cm, Tab stops: 0 cm, Left

Formatted: Serbian (Cyrillic, Serbia)

Formatted: Indent: Left: 0 cm

ПЕРСОНАЛНИ РАСХОДИ

Formatted Table

Прилог 1.

Конта у систему одбране из Контног плана по категоријама трошкова

Економска класификација расхода	О П И С
411	Плате, додаци и накнаде запослених (зараде)
412	Социјални доприноси на терет послодавца
413	Накнаде у натури
414	Социјална давања запосленима
415	Накнаде трошкова за запослене
416	Награде запосленима и остали посебни расходи
472	Накнаде за социјалну заштиту из буџета
ОПЕРАТИВНИ ИЗДАЦИ	
4211	Трошкови платног промета и банкарских услуга
4212	Енергетске услуге
4213	Комуналне услуге
4214	Услуге комуникација
4215	Трошкови осигурања
4216	Закуп имовине и опреме
4219	Остали трошкови
4221	Трошкови службених путовања у земљи
4222	Трошкови службених путовања у иностранство
4223	Трошкови путовања у оквиру редовног рада
4229	Остали трошкови транспорта
4231	Административне услуге
4232	Компјутерске услуге
4233	Услуге образовања и усавршавања запослених
4234	Услуге информисања
4235	Стручне услуге
4236	Услуге за домаћинство и угоститељство
4237	Репрезентација
4239	Остале опште услуге
4241	Пољопривредне услуге
4242	Услуге образовања, културе и спорта
4243	Медицинске услуге
4246	Услуге очувања животне средине, науке и геодетске услуге
4249	Остале специјализоване услуге
4251	Текуће поправке и одржавање зграда и објеката
4252	Текуће поправке и одржавање опреме
4261	Административни материјал
4262	Материјали за пољопривреду
4263	Материјали за образовање и усавршавање запослених
4264	Материјали за саобраћај
4265	Материјали за очување животне средине и науку
4266	Материјали за образовање, културу и спорт

Економска класификација расхода	О П И С
4267	Медицински и лабораторијски материјали
4268	Материјали за одржавање хигијене и угоститељство
4269	Материјали за посебне намене
4414	Отплата камата домаћим пословним банкама
4442	Казне за кашњење
4621	Текуће дотације међународним организацијама
4819	Дотације осталим непрофитним институцијама
4821	Остали порези
4822	Обавезне таксе
4823	Новчане казне
4851	Накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа
ИЗДАЦИ ЗА ИНВЕСТИЦИЈЕ	
5111	Куповина зграда и објеката
5112	Изградња зграда и објеката
5113	Капитално одржавање зграда и објеката
5114	Пројектно планирање
5121	Опрема за саобраћај
5122	Административна опрема
5123	Опрема за пољопривреду
5124	Опрема за заштиту животне средине
5125	Медицинска и лабораторијска опрема
5126	Опрема за образовање, науку, културу и спорт
5127	Опрема за војску
5128	Опрема за јавну безбедност
5129	Опрема за производњу, моторна, непокретна и немоторна опрема
5211	Робне резерве
6114	Отплата главнице домаћим пословним банкама

SWOT АНАЛИЗЕ

Прилог 2.

Formatted: Font: Bold

ВОА			
Снаге (S)	Ранг	Слабости (W)	Ранг
<p>ВОА је одређена за директног корисника буџетских средстава</p> <p>флексибилност у планирању и добра „проходност” у реализацији планова, како текућих, тако и планова опремања</p> <p>добра комуникација са органима и организацијама „стејхолдерима”</p> <p>добра кадровска структура ВОА</p>		<p>техничка опремљеност</p> <p>недовршене промене организационе структуре</p> <p>интерни отпори променама</p> <p>непопуњеност појединих места у ВОА</p> <p>нерегулисана област обавештајно-безбедносних служби (у употреби Закон о службама СРЈ (ДЗ) који је у појединим ставкама супротан Уставу Р. Србије)</p>	
О К Р У Ж Е Њ Е			
Шансе (O)	Ранг	Претње (T)	Ранг
<p>усвојени кровни прописи из области одбране</p> <p>државни субјективитет Србије отвара могућност новог приступа успостављања односа са партнерима у земљи и иностранству</p> <p>сходно новонасталој ситуацији отвара се потреба за сарадњом са новим партнерима (Шпанија)</p>		<p>турбулентна дешвања у ближем и даљем окружењу од чега директно зависе и смер и интензитет активности ВОА</p> <p>сходно ситуацији прекид или успостављање активности на билатералној војној сарадњи са појединим замљама и успорење интегративних процеса</p>	

ВБА			
Снаге (S)	Ранг	Слабости (W)	Ранг
јасно дефинисано место и улога у систему одбране и укупном безбедносном систему Р. Србије	4	делимично техничко-технолошко кашњење у опремању	3
развијена сарадња са свим субјектима безбедности Р. Србије	4	недовољан континуитет у адекватном стручном усавршавању кадра	3
успостављена организациона структура у складу са дефинисаним надлежностима у оквиру система одбране и система безбедности Р. Србије	3		
релативна самосталност у трошењу одобрених буџетских средстава	2		
високопрофесионалан и обучен кадар	5		
О К Р У Ж Е Њ Е			
Шансе (O)	Ранг	Претње (T)	Ранг
потпуна интероперабилност организације са безбедносним системима у (ширем и ужем) окружењу	4	непостојање целовито дефинисане стратегије безбедности Р. Србије	4
јачање свести у друштву о значају безбедносног фактора	3	незеокожжена законска регулатива у области безбедности на нивоу Р. Србије	4
сарадња са сродним службама	3	процес организационо-формацијских промена у МО и ВС	4
		несатбилна политичко-безбедносна ситуација у земљи и окружењу	5
		неусаглашена динамика приступаља евроатлантским интеграцијама	3

ФИНАНСИЈЕ			
СНАГЕ (S)	РАНГ	СЛАБОСТИ (W)	РАНГ
Организациона доградња система финансија у складу са дефинисаним надлежностима у оквиру система одбране, кроз формирање Сектора за буџет и финансије	4	Непостојање јединственог информационог система између УБФ, РЦ и организационих јединица МО и ВС	5
Стручан и високообразован кадар	5	Недовољна опремљеност рачунарском опремом и лиценцираним софтвером	4
Сарадња са Секторима, Управама МО и организационим јединицама ГШ ВС	3	Физичка раздвојеност између УБФ и РЦ МО	3
Увођење интерне ревизије у МО	4		
Урађен Програм развоја финансијске службе	4		
ШАНСЕ (O)	РАНГ	ПРЕТЊЕ (T)	РАНГ
Урађен нацрт стратегијских и доктринарних докумената за усвајање	4	Економска ситуација у Републици Србији и утицај светске економске кризе	5
Увођење новог Закона о буџетском систему	5	Непостојање дугорочног макроекономског оквира	2
Успостављена сарадња са Управом за трезор Министарства финансија	3	Неизвесност у погледу процента од бруто домаћег производа који се издваја за буџет система одбране	4
Разноврсни облици усавршавања кадра	3		
Сарадња са армијама других земаља, као помоћ у реализацији реформских пројеката	3		

Материјални ресурси			
Снаге (S)	ранг	Слабости (W)	ранг
<ul style="list-style-type: none"> - припремљени предлози докумената којима се регулише дугорочни развој логистике - образован и стручан кадар - капацитети и освојене технологије у техничко ремонтним заводима - капацитети и интелектуална својина војнотехничког и војногеографског института - низ покренутих истраживачких пројеката из области здравства, одбрамбених технологије и геотопографског обезбеђења - капацитети и могућности војно грађевинских установа - висок ниво терцијалне здравствене заштите - објекти за смештај и исхрану самаца, смештај породица и објекти за рекреацију 		<ul style="list-style-type: none"> - недовршена нормативно правна регулатива - недовршене организацијско формацијске промене - недовршена трансформација ВДУ - слаба мотивација - застарела НВО - застарела инфраструктура - несанирани објекти од НАТО бомбардовања - капацитети наменске индустрије се недовољно користе - велики број објеката који није у функцији (трошкови) - присуство већих количина вишкова НВО након ОФП - недостатак високостручног кадра одређених специјалности (фармацеутске, здравствене, информатичке, техничке итд.) - незадовољавајући ниво познавања енглеског и других страних језика, - постоји потреба успостављања информационог система по логистичким функцијама - није успостављен јединствен систем снабдевања, - 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 - нерешени имовинско правни односи за објекте инфраструктуре обухваћене Мастер планом 	
ОКРУЖЕЊЕ			
Шансе (O)	ранг	Претње (T)	ранг
<ul style="list-style-type: none"> - усвојени Закони - већи степен искоришћења капацитета наменска индустрија - отуђење неперспективних објеката инфраструктуре путем Мастер плана - отуђење вишкова НВО продајом - успостављање ефикасног и економичног система одржавања и система снабдевања р/д, - квалитетом - велики број домаћих произвођача за испоруку матер. добара 		<ul style="list-style-type: none"> - додатно нарушавање нивоа резерви РМС - минимизирање даље сарадња са ресорним министарствима Р.Србије само на најнужније сегменте - проблем материја које су отровне за људе и штетне за животну средину значајније нарушава амбијент - даље постојање нерационалног и неефикасног система управљања залихама који перманентно изискује додатне трошкове - нема помака у успостављању и имплементацији националне логистике у ресорним министарствима Р.Србије, што води у скуп и неефикасан систем логистике - парцијално решавање проблема насупротив координираном системском праћењу у оквиру функционалног носиоца, - даље продубљивање проблема око стања стручног карда 	

Formatted Table

Formatted: Font: 9 pt

Formatted: Font: 9 pt

Људски ресурси			
ШАНСЕ	РАНГ	СЛАБОСТИ	РАНГ
Искусан и квалитетан кадар	2	Сектор за ЈР функционише у сложеним материјалним и финансијским условима	2
Кадар спреман на промене	4		
Кадар је мотивисан за обављање функционалних дужности	2		4
Започете ОМП и унапређење организације	3		2
Постоји законски оквир	3		2
		Нефункционалан размештај ОЈ СЈР МО	3
ШАНСЕ	РАНГ	ПРЕТЊЕ	РАНГ
Усвојена већина нормативно-правних докумената за спровођење Закона о одбрани и Закона о Војсци Србије		Промена безбедносног окружења	4
	4	Непостојање дугорочног плана развоја	3
		Економска нестабилност	2
	2	Глобална финансијска криза	4

Централна администрација			
Снаге (S)	Ранг	Слабости (W)	Ранг
Стручан, високообразован кадар	5	Велики број судских предмета и преоптерећеност кадра	5
Сарадња са свим Секторима, Управама МО и орг.јед. ГШ ВЈ	3	Недовољна опремљеност рачунарском опремом и лиценцираним софтвером;	4
Постојећи јако добри односи са медијима и невладиним сектором	4	Непопуњеност адекватним кадром	2
Директно потчињавање Управе за односе са јавношћу министру одбране и директна комуникација са министром	4	Низак ниво разумевања унутар МО и ВС за потребе односа са јавношћу и мешање односа са јавношћу и цивилно-војне сарадње	3
Повећање транспарентности система одбране	4	Проблеми у интерној комуникацији у систему	3
Заштита имовинско-правних интереса и имовине коју користе МО и ВС	4		
Шансе (O)	Ранг	Претње (T)	Ранг
Информисање путем Интернет сајтова МО и ВС и сајтова специјализованих установа МО и ВС	4	Економска ситуација у Републици Србији и утицај светске економске кризе	5
Веома велики интерес медија за активности МО и ВС	3	Слабост и инертност судског система у земљи	4
Разноврсни облици обуке и усавршавања кадра	3	Негативан однос јавног мњења по питању мировних мисија, Партнерства за мир и пре свега НАТО	2
Сарадња са армијама других земаља, као и помоћ у реализацији реформских пројеката	3	НАТО бомбардовање и политичке импликације овог питања у јавном мњењу	3
		Потенцијалне кризне ситуације	2
		Агресивно, провокативно и непрофесионално извештавање појединих медија	2

Политика одбране			
ШАНСЕ	РАНГ	СЛАБОСТИ	РАНГ
Квалитетан кадар	5	Немотивисаност кадра	4
Искусан кадар	4	Непопуњеност кадром	3
Кадара спреман на промене	4	Неадекватан образовни профил кадра	3
Нова опрема	2		4
Довољно пословног простора	3	Лоше управљање каријером	4
Усклађеност организације и процедура са међународним стандардима	2	Лоши критеријуми организације	4
		Нефункционална оргарнизација	5
Постоји законски оквир	5	Јакe неформалне групе	4
Започете промене и унапређење организације	3	Лоша законска регулатива	2
		Непостојање ERP система	1
		Лоша пратећа инфраструктура	1
		Нефункционалан распоред објеката	1
		Нису сви софтвери лиценцирани	3
		Не постоје писане процедуре за рад	
ШАНСЕ	РАНГ	ПРЕТЊЕ	РАНГ
Урађен нацрт стратегијских и доктринарних докумената	3	Стална промена политичког оквира и безбедносног окружења	5
Обука кадра у земљи и иностранству	5	Нису усвојена стратегијска и доктринарна документа	4
Развијена међународна војна сарадња	3	Непостојање дугорочног плана развоја	4
Политичка и државна подршка	5	Признање независности ким од стране неких земаља	3
		Економска криза	4

Цивилна заштита			
Снаге (S)	Ранг	Слабости (W)	Ранг
организационе јединице управе	5	лоша кадровска попуњеност	4
повезаност са органима локалне самоуправе	4	амортизована, застарела опрема	3
велика непокретна имовина	4	неадекватна законска регулатива, неадекватни прописи (неприменљиви)	3
добро обучен, искусан, кадровски потенцијал	2	непокретна имовина у лошем стању (већи део)	4
самостална управа	3	нема директних носилаца планирања за набавку опреме	4
	5		
О К Р У Ж Е Њ Е			
Шансе (O)	Ранг	Претње (T)	Ранг
законско уређење интегрисаног система заштите	3	законска регулатива измењена, може да буде претња (МУП)	5
носиоци планирања да обезбеде адекватна финансијска средства за набавку опреме	5	недовољна увезаност са другим субјектима заштите	4
донације	3		
међународна сарадња	5		

Инспекторат одбране			
Снаге (S)	Ранг	Слабости (W)	Ранг
развијена организациона шема (инспекција б/г, инспекција заштите на раду и МФТГИ)	4	техничка опремљеност	3
стручни кадар	5	непостојање јединственог информационог система између организационих целина	3
позитивна искуства у реализацији досадашњег рада	3	недовољна попуњеност кадром	4
предлог нове организационе структуре која је у нацрту	4	недовољна едукација	3
		недовољна сарадња са инспекторатом МУП-а	2
ОКРУЖЕЊЕ			
Шансе (O)	Ранг	Претње (T)	Ранг
увођење новог правилника за рад инспектората одбране	4	политичка и економска нестабилност у земљи	4
увођење оптималног система рада	4	организационо-формацијске промене	3
обучавање кадра	3		

Генералштаб			
СНАГЕ	РАНГ	СЛАБОСТИ	РАНГ
Искусан и квалитетан кадар	2	Генералштаб функционише у сложеним материјалним и финансијским условима	2
Кадар спреман на промене	4	Расположиви кадар није у потпуности оспособљен у складу са захтевима интероперабилности	4
Кадар је мотивисан за обављање функционалних дужности	2	Материјални положај кадра није на потребном нивоу	2
Започете ОМП и унапређење организације	3	Командовање у реалном времену није подржано	1
Постоји законски оквир	3	Није у потпуности успостављен јединствени информациони систем	2
Нова опрема	2	Нефункционалан размештај ОЈ ГШ ВС	3
		Не постоје прописане стандардне оперативне процедуре	2
ШАНСЕ	РАНГ	ПРЕТЊЕ	РАНГ
Усвојена стратегијско - доктринарна документа у првој години програмског периода	1	Промена безбедносног окружења	4
		Непостојање дугорочног плана развоја	3
Усвојена нормативно-правна документа за спровођење Закона о одбрани и Закона о Војсци Србије	2	Економска нестабилност	2

Копнена Војска			
СНАГЕ	РАНГ	СЛАБОСТИ	РАНГ
Успостављен је стабилан и функционалан систем командовања	4	Недовољна интероперабилност са снагама партнера	2
Израђена су потребна системска и регулативна документа за рад Копнене војске	4	Неусловност и недостатак објеката за смештај ПС и УБС	5
Реализација планова и програма је на врло високом нивоу	3	ПС са истеклим временским и експлоатационим ресурсима (највећи део су м/в)	5
Попуњеност професионалним официрима и подофицирима у Копненој војсци је на потребном нивоу	5	Недовољан ниво основног одржавања ПС	4
Обезбеђена је непрекидност логистичке подршке	4	Забринутост и незадовољство дела старешина због нерешеног стамбеног питања	3
Искусан и квалитетан кадар	4	Командовање у реалном времену није подржано	3
Кадар је мотивисан за обављање функционалних дужности	5	Није у потпуности успостављен јединствени информациони систем	2
Извршењем ОМП унапређена је организација	4	Слаба заинтересованост младих за рад у ВС (поједини региони)	3
Постоји законски оквир	4	Недовољна финансијска средства по одређеним расходима	3
ШАНСЕ	РАНГ	ПРЕТЊЕ	РАНГ
Усвојена стратегијско - доктринарна документа	3	Повећан број ванредних задатака (нпр. учешће у мировним операцијама)	4
Усвојена нормативно-правна документа за спровођење Закона о одбрани и Закона о Војсци Србије	4	Непланиран одлив кадра	4
Достигнут тражени ниво о/с за елементат „Персонал“	5	Неповољна демографска структура	3
Достигнут тражени ниво о/с за елементат „Ресурси“	5	Нерешени имовинско правни односи	2
Административна линија са КиМ се успешно обезбеђује и контролише се КЗБ	5	Неповерење (неразумевање) снага партнера (угрозиће интеропераб.)	2
Правовремено формиране декларисане јединице и са истима започета обука	4	Недовољна интероперабилност са осталим елементима система одбране	2
Побољшани ремонтни капацитети за потребе Копнене војске	4	Недовољан степен координације извршних органа ПШБИ на оперативном нивоу	1
Јединице попуњене професионалним припадницима (ПрВ)	4	Промена безбедносног окружења	3
Израђен дугорочни план и програм развоја система одбране	4	Пројектовани финансијски оквир за наредни период је врло рестриктиван	4
Израђен средњорочни план и програм развоја система одбране	5	Нерешен статус КиМ	5

Ваздухопловство и противваздухопловна одбрана			
Снаге (S)	Ранг	Слабости (W)	Ранг
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Дневно командовање. ▪ Квантитативна и квалитативна структура кадра (бројност и обученост). ▪ Значај и специфичност В и ПВО. ▪ Традиције и морал. 	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Опремљеност. ▪ Инфраструктура. ▪ Слаба интероперабилност. ▪ Скупо одржавање и занављање НВО. ▪ Командовање у реалном времену није подржано. ▪ 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. 	5
	3		3
	2		2
	2		2
			2
			4
			3
	3		
ОКРУЖЕЊЕ			
Шансе (O)	Ранг	Претње (T)	Ранг
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Програмска документа за опремање и развој. ▪ Студија "Концепт развоја система ПВО Војске Србије". ▪ Студије развоја родова и служби. ▪ Опремање, развој и модернизација. ▪ Израђени нацрти доктринарних докумената и Дугорочног плана развоја система одбране, пружају услове за њихово доношење. ▪ Заинтересованост и реалне могућности за добијање средстава из страних донација. 	4	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Регионална нестабилност и промена безбедносног окружења. ▪ Нестабилна политичка и економска ситуација. ▪ Неусвојене Доктрина Војске и Доктрине родова и видова Војске Србије. ▪ Неусвојен Дугорочни план развоја система одбране. ▪ Нереализација планова опремања и развоја. ▪ Непланиран одлив кадра. ▪ Нерешен економски и социјални статус највећег дела припадника В и ПВО. 	4
	3		4
	4		3
	2		3
	3		4
			2
	2		3

Развој модела програмског буџетирања за потребе одбране

<ul style="list-style-type: none"> – Обезбеђена је непрекидност логистичке подршке свих састава ослоњених по шеми ЛоПо и – Извршено обједињавање капацитета ЛоПо, – На пређених 200000 км, у КзО, догоди се 1 саобраћајна несрећа – Распоживост ресурса у КзО је 93% а у РЈ КТС је 90% <p>Морално и здравствено стање</p> <ul style="list-style-type: none"> – 93% професионалних припадника нема здравствена ограничења – Око 75% припадника КзО сматра да организација и односи обезбеђују успешно извршавање задатака, задовољно је положајем и статусом – Мотивисаност и примерно залагање припадника КзО – 3,08% професионалних припадника нема здравствена ограничења, личне и породичне проблеме – 1,6% припадника се дневно налази на боловању 	3	<ul style="list-style-type: none"> – За инвестиције 197 милиона динара <ul style="list-style-type: none"> ○ развој Центра за обуку и усавршавање подофицира (42 мил.), ○ урбанизација и развој ИВП "Пасуљанске ливаде" (85 мил.) и ○ формирање регионалног Центра АБХО (70 милиона). 	
ОКРУЖЕЊЕ			
Шансе (О)	Ранг	Претње (Т)	Ранг
<ul style="list-style-type: none"> – Доктрина обуке – Упутство за управљање обуком – План и програм обуке – Стандардизација обуке – Потреба за регионалним центрима за обуку – Израђени пројекти за регионалне центре – Потребе војске и снага партнера за стручним кадром 		<ul style="list-style-type: none"> – Повећан број ванредних задатака (нпр. учешће у мировним операцијама), – Непланиран одлив кадра, – Промена ОФС КзО: расформирање, преформирање или претпочињавање јединица другим саставима у тој години ће захтевати додатне трошкове и могу да успоре процес реализације , – Неповољна економска и финансијска ситуација , – Нерешени имовинско правни односи на ИВП П. Ливаде, – Неповерење и неразумевање снага партнера (смањује степен интероперабилности), – Недовољан степен координације извршних органа ППБИ на оперативном нивоу. 	