

Reforma sistema odbrane, budžet za 2004. godinu i finansiranje reforme

Februar 2004.

Dr Radiša Đorđević, savetnik za budžet odbrane u Ministarstvu finansija i ekonomije Republike Srbije

Ključne reči: vojska, reforma, odbrana, srbija, budžet, transparentnost, novac

Citiranje: Đorđević, R. 2004. *Reforma sistema odbrane, budžet za 2004. godinu i finansiranje reforme*. [e-book] Beograd: Centar za civilno-vojne odnose.

Polazne osnove za reformu sistema odbrane državne zajednice Srbija i Crna Gora svode se na usklađivanje potreba sa mogućnostima. Pri tome su potrebe države za reformisanim sistemom odbrane uslovljene neophodnošću zaštite vitalnih interesa zemlje, savremenim rizicima, izazovima i pretnjama bezbednosti (kako oružane tj. vojne, tako i neoružane prirode) među kojima se posebno ističe terorizam, geopolitičkim i geostrategijskim položajem, članstvom u bezbednosno-odbrambenim integracijama i stanjem u postojećem sistemu odbrane, a zasnovane su na odgovarajućim ustavnopravnim normama, strategiji odbrane i iskustvima drugih država.

S druge, pak, strane, stoje ekonomske, odnosno budžetske mogućnosti, sa kojima se potrebe države na sektoru odbrane moraju uskladiti, tačnije u njih uklopiti. Te mogućnosti su ograničene demografskim potencijalom (veličinom ljudskog faktora na koji se realno može računati) i, pre svega, veličinom dela bruto domaćeg proizvoda koji se budžetskom preraspodelom (u konkurenciji sa drugim, takođe neophodnim potrebama na javnom sektoru) može opredeliti za potrošnju na sektoru odbrane, uključujući, naravno, i imajuće resurse na tom sektoru. I na mogućnosti, kao i na potrebe, takođe utiču geopolitički i geostrategijski položaj zemlje, strana iskustva u planiranju i korišćenju raspoloživih resursa, kao i postojeće stanje u sistemu odbrane.

Da bi se donele dobre odluke u reformi sistema odbrane, neophodno je imati u vidu i postojeće mane kao i dobre strane tog sistema uključujući, svakako, i ono što je do sada već učinjeno na poslovima reforme. Postojeće stanje u sistemu odbrane karakterišu:

1. veoma nepovoljna globalna struktura budžetskih izdataka za odbranu u kojoj dominiraju izdaci za tekuće održavanje ljudstva i održavanje tehnike i infrastrukture nad izdacima za opremanje koji su izuzetno niski;
2. strukturno pa time i funkcionalno zastareli pojedini organizacioni delovi i elementi sistema odbrane, uz zastoje u profesionalizaciji vojske, kao i višegodišnji zastoje u modernizaciji, što ima za posledicu zastarelost važnih tehničkih sistema i sredstava naoružanja i vojne opreme;
3. neadekvatna osnovna struktura zaposlenih (prevelik broj civilnih u odnosu na profesionalna vojna lica – trenutno 39% civilnih prema 61% profesionalnih vojnih lica), kao i veoma loša struktura oficira (trenutno 46% generala, pukovnika i potpukovnika prema 54% svih drugih

oficira), što znači da je prevelik broj lica u višim činovima (naročito pukovnika i potpukovnika) u odnosu na niže oficirske činove (majori, kapetani I klase, kapetani, poručnici i potporučnici) koji su najbitniji za operativno funkcionisanje sistema odbrane, posebno VSCG;

4. veoma nizak lični standard zaposlenih u sistemu odbrane, naročito profesionalnih vojnika, s obzirom na njihovu neophodnu visoku stručnost i izuzetno visok stepen odgovornosti – sadašnja prosečna mesečna neto plata profesionalnih vojnika sa svim dodacima trenutno, naime, iznosi 18.902 dinara (274 evra), pri čemu generali u proseku primaju 37.310 dinara (542 evra), ostali oficiri 25.374 dinara (368 evra), podoficiri 17.303 dinara (251 evro), dok vojnici po ugovoru, koji su veoma važni za buduću profesionalnu vojsku, samo 12.905 dinara (svega 187 evra);
5. zastoj u uvođenju promena u sistemu planiranja i finansiranja na sektoru odbrane posle značajnih reformskih promena koje su izvršene tokom 2001. godine (premeštanje računovodstvene i platnoprometne službe iz Generalštaba u Ministarstvo odbrane čime je otvoren put ka demokratskoj civilnoj kontroli vojske, uspostavljanje finansijske discipline, uvođenje funkcionalne klasifikacije rashoda za odbranu prema standardima UN i ekonomske klasifikacije prema međunarodnoj GFS metodologiji, kao i uspostavljanje redovnog izveštavanja OEBS o izdacima za odbranu prema Bečkom dokumentu VD-99).

No, pored tih uglavnom nepovoljnih karakteristika, postoji još nekoliko obeležja sadašnjeg sistema odbrane, koja se posebno ističu. To su:

1. izražena opredeljenost za reformu, posebno sadašnjeg ministra odbrane i načelnika Generalštaba VSCG, uz veoma intenzivnu saradnju sa državama budućim partnerima u međunarodnim bezbednosnim integracijama kojima se teži;
2. visoka stručna sposobnost i obučenost profesionalnog, prvenstveno izvršnog (operativnog) vojnog kadra;
3. prevođenje Generalštaba u organizacijski sastav Ministarstva odbrane i reorganizacija vojnih službi bezbednosti;
4. uvođenje sistema javnih nabavki.

Za ocenu postojećeg stanja u sistemu odbrane Srbije i Crne Gore veoma značajno je i sagledavanje mesta koje taj sistem zauzima među sistemima odbrane drugih zemalja – u pogledu učešća budžetskih sredstava za odbranu u bruto domaćem proizvodu (BDP), veličine sistema odbrane i izdvajanja po pripadniku tog sistema.

Prema veličini izdvajanja iz BDP po pripadniku sistema odbrane u 2003. godini, Vojska SCG je sa prosečnih 6.468 evra po pripadniku danas "bogatija" samo od vojski Ukrajine (1.556 evra po pripadniku sistema odbrane), Bugarske (3.950 evra), Rusije (5.665 evra) i Makedonije (5.696 evra). Pri tome se iz BDP Bugarske za potrebe odbrane izdvaja 1%, Ukrajine 1,67%, Makedonije 2% i Rusije 2,87%, dok je za sistem odbrane Srbije i Crne Gore u protekloj godini utrošeno 2,95% projektovanog BDP. U isto vreme, veličina našeg postojećeg sistema odbrane je 0,74% stanovništva, dok je kod drugih navedenih zemalja sledeća: Makedonija (0,48% stanovništva), Ukrajina (0,6%), Bugarska (0,73%) i Rusija (0,87%).

Ako bi se Vojska SCG, odnosno njen sistem odbrane u celini, sveo na 60.000 pripadnika (0,57% stanovništva), izdvajanja po pripadniku bi iznosila 8.435 evra (bili bi "bogatiji" još i od pripadnika vojski

Turske – 7.182 evra i Rumunije – 7.838 evra). Međutim, kada bi se sistem odbrane Srbije i Crne Gore sveo na 50.000 pripadnika (0,47% stanovništva), što je, inače, približno relativnoj veličini sistema odbrane Mađarske (0,45%) i Makedonije (0,48%), a znatno više od sistema odbrane Poljske (0,35%) i Slovenije (0,38% stanovništva), tada bi izdvajanja po pripadniku sistema odbrane Srbije i Crne Gore iznosila 10.122 evra. Time bi se, pored prethodno navedenih, prestigao i nivo standarda u vojsci Hrvatske (9,781 evro po pripadniku sistema odbrane) i približili bi se Češkoj koja po pripadniku njenog sistema odbrane izdvaja 15.146 evra, a od njenog BDP za finansiranje sistema odbrane (čija je veličina 0,58% od broja stanovnika) izdvaja 2,21%.

Sva ta relativno složena matematika pokazuje da se, posredno, u okviru postojećih budžetskih mogućnosti država članica, značajno može da poboljša sadašnja globalna struktura budžetskih rashoda za odbranu prvenstveno u korist opremanja modernijom vojnom opremom i naoružanjem, kao i struktura profesionalnih pripadnika vojske i visina plata, čime bi se značajno poboljšao standard ne samo profesionalnih vojnika već i drugih zaposlenih u sistemu odbrane. Ako je to tako, a po svoj prilici jeste, onda reformu sistema odbrane i Vojske SCG treba veoma ubrzati.

Republika Srbija je, u skladu sa principom koji se primenjuje u zemljama OECD, sa jednogodišnjeg prešla na višegodišnje sagledavanje svoje makroekonomske perspektive i integraciju ekonomskih politika. Konkretno, počev od budžetske 2002. godine, donošenje odluka na jednogodišnjem nivou zamenjeno je trogodišnjim okvirom makroekonomske politike. Na taj način se obezbeđuje strateški okvir za definisanje prioriteta, povezivanje sektorskih politika i, tome primerena, raspodela sredstava u godišnjim budžetima, kao i, što je veoma značajno – veća predvidivost i održivost u vođenju fiskalne politike kao važnog segmenta makroekonomske politike.

Prema Memorandumu o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2004. godinu sa projekcijama za 2005. i 2006. godinu, koji je Vlada Republike Srbije, na predlog Ministarstva finansija i ekonomije, usvojila u maju i revidirala 1. novembra 2003. godine, predviđeni izdaci za odbranu (bez sredstava za vojne penzije koja su, radi uporedivosti strukture javne potrošnje sa drugim zemljama, bilansirana u okviru ukupnih sredstava za penzije) su sledeći: za 2004. godinu 3,3%, za 2005. godinu 2,9%, a za 2006. godinu 2,5% BDP. Kada se to prevede na apsolutne iznose i tome pridoda deo BDP koji je predviđen da se ostvari na teritoriji Crne Gore, dolazi se do projektovanih iznosa BDP na nivou državne zajednice. Ti iznosi su sledeći: u 2004. godini – 1.328,7 milijardi dinara; u 2005. godini – 1.494,3 milijarde i u 2006. godini – 1.636,4 milijarde dinara.

Primenom (na prethodne iznose BDP) malo pre navedenih opredeljenih procenata za finansiranje odbrane (3,3, 2,9 i 2,5%), dolazi se do podataka da bi se iz budžeta država članica Srbije i Crne Gore za finansiranje odbrane (bez izdataka za vojne penzije) moglo očekivati: u 2004. godini – 43,8 milijardi dinara (radi poređenja sa drugim zemljama, prema kursu od 16. januara 2004. godine (1 evro = 68,8631 dinar) – 636 miliona evra), u 2005. godini – 43,3 milijarde dinara (629 miliona evra), a u 2006. godini – 40,9 milijardi dinara, što je prema sadašnjem kursu 594 miliona evra.

Ovde, međutim, valja upozoriti da navedene makroekonomske procene i pokazatelje, kao i konkretne proračune mogućih izdvajanja za finansiranje odbrane, treba uzeti sa određenom dozom opreza, ako ne zbog drugog onda zbog činjenice da na projektovane rezultate domaće ekonomije deluje i međunarodno okruženje, naročito promene u ostvarivanju projektovanih stopa privrednog rasta, kao i kretanja u svetskoj trgovini, posebno u "evro-zoni". Pored toga, realizacija projektovanog obima i strukture javne potrošnje, pa, prema tome, i projektovanog finansiranja odbrane, suočava se i sa brojnim unutrašnjim neizvesnostima u koje, pre svega, spadaju neizvesnosti koje su vezane za nepostojanje zvanično usvojenih programa sveobuhvatnih reformi kod nekih od glavnih potrošača

budžetskih sredstava, među kojima je i sektor odbrane, kao i rizici u vezi sa, recimo, sprovođenjem programa privatizacije ili sa još uvek do kraja neregulisanim pitanjem svih nasleđenih spoljnih dugova. Te neizvesnosti se, u krajnjem, svode na tzv. fiskalne rizike, pod kojima se podrazumevaju scenariji neočekivanog rasta javnih rashoda ili pada javnih prihoda kao rezultat nepovoljnih kretanja privrednog rasta ili problema koji su strukturnog karaktera. Usled neočekivano nepovoljnih spoljnih i, naročito, unutrašnjih kretanja tokom 2003. godine, za tu godinu je, kako je poznato, revidirana stopa realnog rasta BDP u Srbiji, sa ranije projektovanih 5% na 3,1%.

Imajući, među ostalim, i to u vidu, Vlada Republike Srbije je, na sednici od 1. novembra 2003. godine, utvrdila predlog budžeta za 2004. godinu, u okviru kojeg je, ne računajući izdatke za vojne penzije usled nedostatka sredstava od doprinosa na plate profesionalnih vojnika, za finansiranje čistih funkcija odbrane iz budžetskih prihoda država članica Srbije i Crne Gore predviđeno 42,1 milijarda dinara (3,17% BDP). Taj iznos je, u odnosu na memorandum (43,8 milijardi), niži za 1,7 milijardi, što ukazuje na potrebu ubrzanja reformskog procesa, posebno na kadrovskom sektoru, jer su, na primer, plate zaposlenih u sistemu odbrane planirane na nivou iz novembra 2003. godine, tako da se mogu povećavati jedino smanjenjem broja zaposlenih i poboljšanjem njihove strukture u korist nižih činova, odnosno mlađih ljudi, koji se u najvećem broju nalaze na vojnim operativnim dužnostima.

Planirani iznos budžetskih sredstava za finansiranje odbrane u 2004. godini, kao i njegova struktura, se, naravno, mogu promeniti, ako tako odluče nova Vlada i Narodna skupština Republike Srbije koje će, svakako, kao prvi zadatak imati donošenje budžeta za 2004. godinu, s obzirom na to da je privremeno finansiranje oročeno do 31. marta. No, imajući u vidu iskazane potrebe i trenutno stanje na sektoru odbrane, ovde se ne očekuju velike promene, mada bi, s obzirom na neočekivano nisko izvršenje planiranog budžeta odbrane za 2003. godinu, velike neisplaćene dospele obaveze i potrebu za ubrzanjem reforme, sada planirani iznos trebalo uvećati, makar za posebne troškove procesa reforme koji bi tekao u 2004. godini, svakako u okviru procenta učešća u BDP koji je predviđen revidiranim memorandumom (3,3%).

Ovde se, međutim, napominje da je Republika Crna Gora već povukla sasvim suprotan potez. Naime, iako je Predlogom zakona o budžetu Republike Srbije za 2004. godinu predviđeno da Republika Crna Gora učestvuje u finansiranju obavljanja poverenih nadležnosti i dodatnih poslova državne zajednice Srbije i Crne Gore sa 8% (4.766.800.000 dinara, odnosno 70 miliona evra), u budžetu te republike za 2004. godinu utvrđen je iznos od samo 41 milion evra, što je po sadašnjem kursu oko 2,8 milijardi dinara (4,7% sredstava predviđenih za finansiranje svih funkcija eržavne zajednice). Od toga je za vojsku i druge funkcije odbrane na teritoriji Crne Gore planirano 36 miliona evra, dok je 5 miliona evra planirano kao deo budžetske rezerve namenjen državnoj zajednici, pri čemu je i to praktično samo za funkciju odbrane, s obzirom na to da na teritoriji Crne Gore za sada nema drugih funkcija Državne zajednice. Iznosom od 41 milion evra mogu se, kao i u prethodnoj godini (po donošenju Ustavne povelje), isplatiti plate i deo naknada profesionalnim pripadnicima vojske u Crnoj Gori na sadašnjem nivou za koje je proračunat potreban iznos od 37,7 miliona evra, ali se sa preostalih 3,3 miliona evra može isplatiti samo četvrtina proračunatih neophodnih izdataka za nabavke roba i usluga koje su u prethodnoj godini takođe isplaćivane iz budžeta Republike Crne Gore. O isplatama najvećeg dela potreba za robe i usluge, kao i isplati penzija vojnim penzionerima (građanima Crne Gore), nema ni govora, i pored dogovorenog teritorijalnog principa finansiranja u skladu sa Ustavnom poveljom i Zakonom za sprovođenje Ustavne povelje državne zajednice.

Globalna struktura (za sada) predviđenog iznosa iz budžetskih sredstava država članica Srbije i Crne Gore za finansiranje čistih funkcija odbrane u 2004. godini (tačno 42.134.873.000 dinara) je

sledeća: (1) plate i naknade zaposlenih – 21.107.152.000 dinara (50,1%); (2) materijali i usluge za tekuće izdržavanje i održavanje uključujući i nepokretnosti – 17.367.475.000 dinara (41,2%); (3) oprema i rezerve – 3.660.246.000 dinara (8,7%).

Takva struktura planiranih rashoda odbrane za 2004. godinu skoro je istovetna prosečnoj strukturi u sedmogodišnjem periodu od 1997. do 2003. godine ((48,5%, 42,3% i 9,2%, respektivno), iz čega se zaključuje da se u sistemu odbrane u poslednjih sedam godina u osnovi nije ništa promenilo. Jednostavno, to je i dalje "budžet za preživljavanje" koji ne koristi ni zaposlenima u vojsci (jer ih ima previše, uz veoma lošu strukturu, naročito kod oficira), niti poboljšanju opremanja i modernizaciji vojske (jer se za izdržavanje i održavanje postojećeg profesionalnog, ročnog i rezervnog sastava, infrastrukture i tehnike i od tako malog kolača troši previše).

Prema saznanjima do kojih se došlo tokom više stručnih seminara u 2003. i na početku 2004. godine po raznim temama iz oblasti reforme sistema odbrane, u zemljama članicama NATO, ali i u drugim razvijenim zemljama koje to nisu ali su članice Partnerstva za mir, prosečna globalna struktura budžeta odbrane je sledeća: (1) plate i drugi lični izdaci za zaposlene (40 do 50%); (2) izdržavanje, opravke, infrastruktura, razvoj i istraživanje (25 do 35%); (3) opremanje (25%). Vojska SCG, odnosno sistem odbrane u celini, očigledno je veoma daleko od toga – direktno na štetu opremanja i modernizacije.

Budžetskim sredstvima opredeljenim za odbranu će se, svakako, finansirati i deo troškova "reformе u hodu". Tome treba pridodati i deo "unutrašnjeg potencijala" oličen u viškovima nepokretnosti za potrebe budućeg sistema odbrane, viškovima naoružanja i vojne opreme, kao i mogućim prihodima od radova i usluga koje se vrše korisnicima van sistema odbrane. Primera radi, Ministarstvo odbrane je, pored sredstava iz budžeta država članica Srbije i Crne Gore, za 2004. godinu planiralo i 2 milijarde dinara prihoda koji će se ostvariti unutar sistema odbrane, skoro u celini u Vojski SCG. Tih prihoda sigurno može da bude znatno više.

Po osnovu svega toga, naravno – u skladu sa zakonom, trebalo bi da se formira poseban fond za finansiranje reforme sistema odbrane koji bi, kao javna institucija, imao odgovarajući stepen transparentnosti, kao i na (ne samo) na zakonu zasnovanu računovodstveno-finansijsku, već i neophodnu demokratsku civilnu kontrolu nad sprovođenjem procesa reforme sistema odbrane, posebno Vojske SCG. Takav fond bi, uz malo pre navedene, mogao da ima i druge izvore, kao što su, na primer, donacije i pomoći koje se daju za uništavanje viškova naoružanja, krediti Svetske banke za rešavanje viška zaposlenih i dr. Takođe bi se, u poslovanju fonda za finansiranje reforme sistema odbrane, sasvim sigurno moglo računati i na posredne efekte kojima se, u korist tog fonda, smanjuju planirani i budžetirani troškovi za redovno funkcionisanje vojske, kao što su, recimo:

- oslobađanje od nepotrebnih tzv. vojnih dohodovnih i sličnih ustanova u delu koji nije u neposrednoj logističkoj podršci vojske, čime se eliminišu izdaci za značajan deo troškova u delatnostima u kojima se mogu obezbediti usluge "civilnog" sektora pod konkurentnim tržišnim uslovima;
- smanjenje "ratne vojske" (rezervnog sastava), čime se smanjuju troškovi za opremu koja se drži "kod kuće", kao i troškovi obuke rezervnog sastava;
- smanjenje komunalnih i drugih izdataka za izdržavanje i održavanje nepokretnosti i pokretnih stvari kojih će se vojska odreći;
- ukidanje prava na "civilne" automobile kojima se prevoze i najniži vojni rukovodioci;

- uvođenje savremenog sistema integralnog planiranja, programiranja i budžetiranja, koji je kompatibilan sa međunarodnim standardima, a kojim se, na bazi kontinuirane analize odbrane, u skladu sa Strategijom odbrane i Vojnom doktrinom jasno definišu dugoročni, srednjoročni i godišnji prioriteti i, što je najvažnije, obezbeđuje racionalna i efikasna upotreba raspoloživih resursa;
- neodložno formiranje savremene finansijske službe na nivou Ministarstva odbrane i, posebno, obezbeđenje kompetentnog rukovođenja tom službom, u skladu sa našim zakonskim propisima o budžetskom sistemu i propisima i dugogodišnjom praksom drugih zemalja kojima ćemo verovatno ubrzo postati partneri;
- potpuno zaokruživanje i dosledna primena zakonskih propisa o javnim nabavkama, naravno u skladu sa specifičnostima sistema odbrane.

Sve prethodno, sasvim jasno, navodi na potrebu da se reformi sistema odbrane i, u okviru toga, Vojske SCG, posveti veoma ozbiljna pažnja. Pri tome je to pitanje pre svega od nacionalnog, dakle opštedržavnog značaja, a tek potom obaveza samog sektora za odbranu.

Reformu sistema odbrane treba, svakako, da osmisli i operativno nosi Ministarstvo odbrane, ali su za tu reformu, kao veoma složeno sistemsko pitanje koje treba rešavati u sklopu reforme celokupnog društvenog i privrednog sistema (tranzicije), najodgovornije vlade Srbije i Crne Gore i Savet ministara. Skupštine država članica i skupština državne zajednice to treba svojom zakonodavnom i drugom normativnom delatnošću da omoguće, kao i da kontrolišu kako se sve to sprovodi.

Pri prethodnoj globalnoj oceni se, naročito, ima u vidu da pojedina, veoma značajna pitanja za reformu sistema odbrane sasvim sigurno ne može da reši Ministarstvo odbrane. To su, na primer, usvajanje (inače već pripremljene) Strategije odbrane, donošenje novih zakona o odbrani, vojsci, imovini država članica i imovini koja će se ostaviti na korišćenje vojsci, odnosno sistemu odbrane, kao i izmena i dopuna zakona u oblasti opšteg ("civilnog") pravosuđa kojima se (u toj oblasti) obezbeđuje i izvršavanje vojne pravosudne funkcije. U tome je izuzetno značajna uloga zakonodavnih i, posebno, izvršnih organa (nove) državne vlasti, ako ne zbog drugog onda zbog činjenice da rešavanje svih tih problema ne može da se ostvari bez koordiniranog učešća više nadležnih ministarstava (odbrana, spoljni poslovi, finansije, privreda, pravda, rad i zapošljavanje, socijalna zaštita, lokalna samouprava, ekologija i dr.).

Sve u svemu, u pitanju je izuzetno kompleksan problem koji ne trpi zastoje, a pogotovu ne odlaganje, usled čega se sa ozbiljnim državnim programom reforme sistema odbrane i Vojske mora startovati tako reći odmah. Taj program bi, na predlog Saveta ministara usaglašen sa vladama država članica, trebala da donese Skupština državne zajednice Srbije i Crna Gore.



Beogradski centar za bezbednosnu politiku

Gundulićev venac 48, 11000 Beograd

Tel: 011 | 3287 226; 011 | 3287 334

Email: office@ccmr-bg.org

www.ccmr-bg.org | www.bezbednost.org