



УНИВЕРЗИТЕТ СИНГИДУНУМ
ДЕПАРТМАН ЗА ПОСЛЕДИПЛОМСКЕ СТУДИЈЕ
СТУДИЈСКИ ПРОГРАМ: ПОСЛОВНА ЕКОНОМИЈА

БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ И УТИЦАЈ НА ФИНАНСИРАЊЕ РАСХОДА
МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ

- мастер рад -

МЕНТОР
проф. др Лидија Барјактаровић

КАНДИДАТ
Дарко Миленковић
Број индекса 401286/2015

Београд, 2016. године

САДРЖАЈ

УВОД.....	
ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА.....	
МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА.....	
ЗНАЧАЈ И АКТУЕЛНОСТ ИСТРАЖИВАЊА.....	
ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА.....	
СТРУКТУРА РАДА.....	
1. БУЏЕТ	1
1.1. Појам и карактеристике јавних расхода.....	3
1.2. Врсте и класификације јавних расхода.....	4
1.3. Елементи буџета.....	7
1.4. Функције буџета.....	7
1.5. Буџетски принципи.....	9
1.6. Буџетски поступак.....	11
2. БУЏЕТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПЕРИОДУ ОД 2011. ГОДИНЕ ДО 2015. ГОДИНЕ.....	15
3. БУЏЕТСКИ ДЕФИЦИТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ У ПЕРИОДУ ОД 2011. ГОДИНЕ ДО 2015. ГОДИНЕ.....	19
4. БУЏЕТ МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ У ПЕРИОДУ ОД 2011. ГОДИНЕ ДО 2015. ГОДИНЕ.....	24
4.1. Структура буџета одбране по категоријама расхода.....	27
4.2. Анализа буџета одбране по годинама и најважније законске измене.....	31
4.3. Предлози за превазилажење проблема.....	36
ЗАКЉУЧАК.....	40
ЛИТЕРАТУРА.....	45

УВОД

У 21. веку да би схватили значај и улогу јавних финансија, од посебног је интереса разумети улогу државе и њене савремене потребе. Своје потребе и циљеве држава остварује преко својих државних механизма, односно државног апарата. Што је тај апарат ефикаснији и развијенији, самим тим и држава је ефикаснија, односно доступнија је својим грађанима. У развијеном свету, каквог познајемо данас, најбитнија улога државе је да регулаторним механизмима створи услове и омогући да јавни или државни сектор, али подједнако укључујући и приватни сектор, несметано ствара вишак производа, пласира га на тржиште и остварује добит.

Иако свака држава остварује приходе, савремена је тежња, која се још више намеће због многобројних политичких и економских криза, да се расходи државе сведу на разумну и најнеопходнију меру. Опште је позната чињеница да вишак прихода и свих примања у односу на расходе и издатке представља суфицит буџета, док вишак расхода и издатака у односу на приходе и примања представља дефицит буџета.

Норвешка је пример државе која годинама уназад нема проблема у финансирању својих расхода, односно нема дефицит у буџету. Иако је нафта у Норвешкој откривена 1969. године, није једина која објашњава зашто је Норвешка толико успешна. Оно што одликује Норвешку јесте држава благостања, коју је норвешки народ деценијама љубоморно и упорно развијао, не желећи да се приходи од продате нафте улудо потроше.

Са друге стране, данас је честа појава која је нарочито изражена у Грчкој, Италији и Шпанији, да су буџети ових земаља оптерећени вишедеценијским дефицитом. Гледано кроз историју, Грчка је безмало од стицања независности, па и после Другог светског рата, у више наврата престајала да отплаћује дугове. Превелико гомилање дугова, било да се ради о државном, банкарском, корпоративном или потрошачком дугу, често представља већи системски ризик него што то делује током периода привредног успона. Гомилање дугова је ризично јер привреду чини осетљивом када дође до кризе поверења, посебно када се ради о краткорочним дуговима који се стално морају да рефинансирају. Периоди привредног успона засновани на задуживању често дају лажну потврду да су владине мере добре, да су финансијске институције способне да остварују

огромну добит, или да је могуће одржати животни стандард у некој земљи. (К. Рејнхарт, К. Рогоф, 2011, с. 21.).

Где је ту Србија, посматрајући ове две крајности, односно задржавајући се на само на европском континенту? Одговор не може да буде ни лак ни једноставан, узимајући у обзир наше историјско наслеђе, које поред светлих тренутака, садржи доста лутања, промашаја и заблуда. Српски народ је у два светска рата уложио своју мукотрпно стечену државност у државну творевину званa Југославија, желећи да заокружи српско национално биће у једну државу. Неспретно и непоуздано саздана творевина се на прагу 21. века „спретно“ распала у крвавом грађанском рату. Након распада, тешко оптерећена економским санкцијама, не разумевајући геополитичке процесе који су се одвијали у свету, а 1999. године изложена и бомбардовању од стране НАТО алијансе, економија Србије је једва опстајала.

После распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, тежња свих новонасталих држава на том простору је да поврате ниво производње и ниво БДП-а на ниво из 1989. године. Како је приметио бивши економски саветник председника СР Југославије, господин Звонимир Трајковић у документарном филму „Тежина ланаца“, у моменту распада СФРЈ је била задужена са 13,5 милијарди долара и била је сматрана високо задуженом земљом, те јој самим тим нису били одобрени преко потребни зајмови од стране ММФ-а. Када је снимљен поменути филм, укупни дугови свих бивших република СФРЈ износили су око 184 милијарди долара.

Поред ратова деведесетих, неизбежно је не поменути и савремене безбедносне изазове који се испољавају у различитим облицима, при том мислећи на војну безбедност као једног од сектора безбедности и који са своје стране намећу као неминовност да опрема којом располажу безбедносне структуре, буде софистицирана и модерна. За опремање софистицираном опремом, неопходно је издвојити буџетска средства која нису мала, и која по својој природи представљају непродуктивне расходе, о чеми ће више бити речи у наставку.

Што се тиче савремене економске кризе која је започета 2008. године, привреда Србије ју је дочекала доста неспремно, а поједини министри из тадашње Владе Републике Србије економску кризу су најављивали као шансу за развој. Вишедеценијско пропадање привреде Србије у годинама пре избијања

кризе додатно је погоршано лошим приватизацијама (чувене 24 спорне приватизације за које Европска унија тражи да се поново истраже), лошом монетарном политиком, тј. политика прецењеног динара и форсирање увозничког лобија, присутним дирижизмом, решавање социјалних проблема партијским запошљавањем у јавном сектору и, пре свега, неодговорним понашањем политичке елите. Иако није прокламован као званичан циљ, тежња је свих држава из бившег источног блока да достигну ниво производње из 1989. године.

Свака земља негује свој буџетски систем и битно је нагласити да не постоји јединствен образац буџетског система, али је зато поступак израде буџета приближно исти у свим земљама које су окренуте тржишно оријентисаним привредама. Висина буџета једне државе одређена је друштвеним и економским циљевима које та држава жели да оствари у буџетској потрошњи. Приликом израде буџета битно је да се поштују одређени буџетски принципи, док је приликом потрошње буџетских средстава неминовно да дође до појаве и суфицита и дефицита.

Буџет Републике Србије налази се у вишедеценијским проблемима, као што су слаба наплата прихода, високо учешће субвенција државним предузећима, трансферисање новчаних средстава Републичком Фонду за пензијско и инвалидско осигурање, као и линеарно извршење расхода, само су једни од најчешће упућених критика од стране признатих економиста. Међутим, усвајањем Закона о буџетском систему коначно је дефинисан правни оквир састављања, извршења и контроле не само буџета, већ и комплетних јавних финансија Републике Србије. Поред овога, циљ је и да се обезбеди континуирани привредни раст и да се грађанима обезбеде квалитетније услуге јавне управе.

Систем одбране у Републици Србији у сталним је реформама од 2000. године, а за сваку промену, и посебно у војсци, потребно је да водећи људи постану лидери, предводници промена, да поведу трансформацију војске ка култури менаџмента трошкова. Финансијски ресурси су последњих година ограничени и негативно утичу на достизање високог нивоа способности, јер све државе света, међу њима и Србија, желе да имају способну и ефикасну војну силу. Мишљења смо да изазови са којима су се и са којима ће се на овом путу сусретати војска нису рачуноводствено-финансијска питања, већ питања која се тичу свести људи и њиховом проактивношћу. (Н.Имамовић, 2013, с. 245.).

До сада су све реформе свој утицај у највећој мери испољиле на персоналне расходе, о чему ће више бити речи у наставку, било да је реч о смањењу броја запослених било смањењем новчаних примања изнуђеним административним мерама Владе Републике Србије. Иако је смањење новчаних издатака за персоналне расходе замишљена као краткорочна мера, према нашем мишљењу, а на основу анализе Фискалног савета, ефекат мера из периода 2012.-2014. године, није дао резултате у очекиваној мери, па се са њиховом применом наставило и у наредном периоду.

Поред реформи, на измене законске регулативе у систему одбране, првенствено у области материјалног и финансијског пословања у великој мери утицала је извршена ревизија Министарства одбране од стране Државне ревизорске институције. На основу седамнаест препорука Државне ревизорске институције извршена је измена комплетне законске регулативе која уређује материју материјалног и финансијског пословања, односно ступили су на снагу Правилник о материјалном пословању у Министарству одбране и Војсци Србије, Упутство о материјалном књиговодству у Министарству одбране и Војсци Србије, Правилник о финансијском пословању у Министарству одбране и Војсци Србије, Правилник о накнади путних и других трошкова и других примања у Министарству одбране и Војсци Србије и Правилник о платама и другим новчаним примањима професионалних припадника Војске Србије.

Буџет Министарства одбране извршава се као део буџета Републике Србије и до 2010. године утрошак расхода пратио се линеарно, односно није постојала воља, али и институционални оквир и софтверско решење, да се добије информација више о начину трошења буџетских средстава. Уложени су одређени напори у периоду који ће бити предмет анализе, који се пре свега огледају у доношењу институционалног оквира, тј. Правилника о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу. Поменути Правилником расходи буџета Министарства одбране прате се кроз три групе расхода: персоналне, оперативне и капиталне.

Увођењем поменутог система планирања, програмирања, буџетирања и извршења у систему одбране изражена је тежња да се трошење расхода прате на транспарентнији начин и да то трошење пружи заинтересованим лицима у систему одбране одговарајуће информације. У самом почетку примене оваквог система праћења трошкова долазило је до одређених проблема, као што су

неусклађеност планираних пројеката и усвојених планова рада, неусклађеност пројектованих и одобрених новчаних средстава, изостанак поделе додељених новчаних средстава на пројекте и самосталне делатности и немогућност адекватног начина праћења утrophка и алокације трошкова на пројекат и активности.

На висину буџетског дефицита буџета Републике Србије у периоду од 2011. године до 2015. године, који је предмет анализе, утицали су, поред политике, одлагање решавање структурних реформи (процес који још увек траје), катастрофалне елементарне непогоде, ниска привредна активност, неповољни привредни амбијент који још увек не привлачи инвестиције у неопходном обиму и скупо задуживање на међународном тржишту капитала који је проузрокованом светском економском кризом.

Као једна од мера која би могла да допринесе опорављању јавних финансија Републике Србије, јесте још веће издвајање буџетских средстава за науку и технологију, чиме би се посредно утицало и на смањење повећаног одлива младих и школованих људи из Србије, али и обнова и стављање у пун погон капацитета наменске индустрије Србије. Управо наука, уз обавезну правну сигурност, представља једну од шест „убиствених апликација за моћ Запада“ у односу на остатак света, како је приметио шкотски историчар Најл Фергусон.

Предмет истраживања

Предмет овог рада је теоријско дефинисање појмова буџета и буџетског дефицита, особености буџета Републике Србије и Министарства одбране у периоду од 2011. године до 2015. године, као и то какав утицај је испољио буџетски дефицит првенствено на финансирање расхода одбране и последично томе утицај на опремање Министарства одбране и Војске Србије и на стандард припадника Министарства одбране и Војске Србије.

Методе истраживања

Основне (посебне) методе коришћене у раду се следеће: анализа и синтеза (анализирање буџета од настајања и коришћења и његов утицај на систем одбране), генерализација и анализа садржаја и класификација (утврђивање места дефинисаних појмова у систему појмова). У раду ће бити примењена квалитативна методологија која је утемељена на проучавању и

дескриптивној анализи истраживачког проблема. Истраживањем ће бити проучена релевантна инострана и домаћа литература заснована на теоријским уопштавањима и искуствима који су се бавили предметном проблематиком.

Опште научне методе коришћене у раду су следеће: метода моделовања, статистичка метода и аналитичко – дедуктивна метода (изводиће се закључци у вези буџета и буџетског дефицита, и њиховог утицаја на финансирање расхода одбране).

Приликом прикупљања података за рад коришћена је анализа научне документације.

Извори из којих ће се вршити прикупљање, класификација и анализа података су:

- књиге, монографије, часописи и др,
- закључци са саветовања, симпозијума, семинара,
- стручни радови из области истраживања и
- јавни документи (буџет).

Значај и актуелност истраживања

Значај овог истраживања је у јаснијем и бољем разумевању буџета, буџетског дефицита и јавних расхода и како се то испољава на финансирање расхода одбране. Систем одбране је на великим искушењима у другој деценији 21.века и захтева стално усавршавање кадрова и опремање јединица Војске Србије са модерним технологијама. То са своје стране приморава државу да определи средства за улагање у систем одбране која нису мала и која могу да доведу до задуживања државе.

Са друге стране, утицајни немачки економиста и социолог Лоренц фон Штајн каже да држава без дефицита или премало ради за своју будућност или сувише захтева од своје садашњице.

Циљеви истраживања

Циљ истраживања јесте дефинисање појмова буџета, буџетског дефицита, јавних расхода, њихове улоге у јавном сектору, као и утицај на финансирање расхода система одбране и тренутно стање.

Истраживање има за циљ да укаже на основне проблеме и на значај издвајања довољних новчаних средстава у финансирању расхода одбране, јер ко не плаћа своју војску плаћаће туђу, као и да већа издвајања за науку и технологију могу да обезбеде дугорочни развој државе и њено стабилније финансирање.

Генерална хипотеза

Већа издвајања новчаних средстава за финансирање расхода одбране постиже се већим буџетом државе који мора бити остварен реалним растом БДП-а и реалном организацијско-формацијским устројством војске, да би сума новца која се издваја за персоналне расходе била довољна за новчана примања запослених на приближно истом нивоу као у земљама у окружењу.

Посебне хипотезе

X1: Буџет представља основни извор за финансирање расхода одбране.

X2: Подела расхода у систему одбране на персоналне, оперативне и капиталне расходе треба да допринесе увођењу културе трошења све ређих финансијских средстава опредељених за финансирање расхода система одбране које је оствариво увођењем софтверског решења у систему планирања, програмирања, буџетирања и извршења.

Структура рада

Први део рада представљаће теоријски оквир буџета, буџетског дефицита, као и компаративна анализа буџета Министарства одбране у периоду од 2011. године до 2015. године.

Други део рада представља утицај буџетског дефицита на финансирање расхода одбране, односно настојаћемо да прикажемо најважније измене законске регулативе и прописа које су ступиле на снагу у посматраном периоду, како су оне утицале како на Министарство одбране у целини тако и на појединца у том систему, и да се у посматраном периоду нису вршила довољна издвајања за опремање Војске Србије.

1. БУЏЕТ

Буџет је план прихода и расхода државе, утврђен за одређено временски период, који обично траје једну годину. Реч буџет потиче од латинске речи *bulga* што значи кожна торба, односно од старофранцуске речи *bougette* са значењем мале торбе. То је основни документ за финансирање државног апарата, тј. држава своје расходе који настају по основу њеног деловања финансира из прикупљених новчаних средстава, по основу пореза, доприноса, царина и акциза, који су билансно најзначајнији приходи буџета Републике Србије. Осим наведених новчаних средстава, значајан приход буџета Републике Србије од 2007. године представљају IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) фондови Европске Уније, односно фондови за предприступну помоћ. Да ли ће Србија успети да употреби сва новчана средства која је Европска Унија предвидела у свом буџету, првенствено зависи од предложених пројеката. Треба напоменути и да су сва битна питања која су повезана са функционисањем буџетског система Србије регулисана Законом о буџетском систему. Усвајањем Закона о буџетском систему 2002. године учињен је најзначајнији системски искорак у уређењу буџетског система, који је 2009. године замењен новим Законом о буџетском систему.

Главни циљ састављања буџета је контрола државних расхода. Код убирања државних прихода постоје различита институционална решења (закони, подзаконски акти и др.), док за контролу расхода постоји искључиво само један механизам, а то је буџет. Под буџетом се подразумева систематизован и прегледан предрачун целине државних расхода и прихода за одређени временски период и који се материјализује у облику закона. Може се рећи да се буџетом задају упутства за коришћење јавних средстава у времену од углавном годину дана.

Закон о буџетском систему буџет дефинише као свеобухватан план прихода и примања и план расхода и издатака који је организован у два одвојена рачуна:

- рачун финансирања и
- рачун прихода и примања остварених по основу продаје нефинансијске имовине и расхода и издатака за набавку нефинансијске имовине.

Јавни расходи су следећи:

- расходи за запослене,
- расходи за робе и услуге,
- амортизација и употреба средстава за рад,
- отплате камата и пратећих трошкова задуживања,
- субвенције,
- дотације и трансфери,
- обавезно социјално осигурање и социјална заштита и
- остали расходи, који укључују порезе, обавезне таксе, новчане казне, пенале и др.

Издаци државе су:

- издаци за набавку нефинансијске имовине,
- издаци за отплату главнице и
- издаци за набавку финансијске имовине.

Јавни приходи су следећи:

- порези,
- доприноси за обавезно социјално осигурање,
- непорески приходи (таксе, казне, накнаде и приходи настали употребом јавних средстава),
- самодопринос и
- донације, трансфери и финансијска помоћ Европске уније.

Примања државе су:

- примања од продаје нефинансијске имовине,
- примања од задуживања и
- примања од продаје финансијске имовине.

Када је буџет добро испланиран, онда су приходи и примања уравнотежени са расходима и издацима. Уколико су јавни расходи и издаци у буџету већи од јавних прихода и примања онда имамо дефицит у буџету, а у супротном имамо суфицит.

1.1. Појам и карактеристике јавних расхода

У финансијској литератури могу се срести бројне дефиниције које покушавају на различите начине да дефинишу и објасне појам и суштину јавних расхода. Међутим, све су оне углавном сличне, с обзиром да говоре о новчано прибављеним јавним потребама. Отуда, треба посебно нагласити да јавни расходи по правилу представљају задовољење јавних потреба помоћу новца, односно јавни расходи су они издаци које држава чини у јавном интересу задовољења јавних потреба. У складу са тим, треба имати у виду чињеницу да је за већину дефиниција јавних расхода карактеристично да полазе од две основне тезе: прво, јавни расходи служе за подмирење потреба од општег значаја, и друго, јавни расходи су изражени у новчаном исказу. Ове наведене тезе уједно представљају две основне карактеристике јавних расхода.

Прва битна карактеристика јавних расхода јесте да они имају за основни циљ задовољење потреба од општег значаја, што је опредељујући критеријум на основу ког се јавни расходи могу разграничити од расхода приватних лица. Док се расходи приватних лица врше у циљу задовољења личних потреба, односно потреба појединаца, јавни расходи представљају трошење ради задовољавања јавних потреба.

Друга битна карактеристика јавних расхода јесте чињеница да су у савременим условима јавни расходи изражени у новчаном исказу. Иако је ово општа карактеристика јавних расхода, то не значи да се задовољење јавних расхода не може вршити и на други начин (натурално, чињењем, у облику почаста и слично) у тржишно оријентисаној привреди. У савременом свету постоји негативно размишљање о неновчаним начинима задовољења јавних расхода, јер поред тога што представљају потенцијалну опасност од могућности корупције и привилеговања носилаца јавних функција, неновчани начини подмиривања јавних расхода носе са собом и велику могућност евазије јавних прихода.

Финансијска теорија савремену улогу државе упоређује са својеврсним филтером кроз који пролази значајан део националног дохотка, да би трансферисањем и усмеравањем, а у складу са економском политиком државе, дао најбоље могуће економске и социјално-политичке ефекте. Јавни расходи се у савременој финансијској теорији посматрају у склопу целокупног финансијског механизма привреде и изучавају се у функционалној вези са кретањем основних

макро економских категорија. Ти међусобни односи јавних расхода и основних макро економских категорија приказују се помоћу следеће формуле:

$$Y = C + I + G$$

где употребљени симболи имају следеће значење:

Y – Национални доходак C – Лична потрошња

I – Нето инвестиције Г – Општа потрошња.

1.2. Врсте и класификација јавних расхода

Све већи пораст јавних расхода у савременим условима, као и њихова повећана улога у економском и социјалном животу, финансијској теорији намећу, ради лакшег изучавања, да јавне расходе класификује у одређене групе. Аналогно томе, постоји мноштво врста и класификација јавних расхода. Класификација јавних расхода може се извршити на више начина, а то првенствено зависи од тога шта ће се узети као критеријум. То може бити форма расхода, место, време или њихов објект или субјект. Скоро сваки признатији и познатији финансијски теоретичар има свој начин класификовања јавних расхода. (В. Луковић, 2008, с. 133.).

Настојања да се јавни расходи класификују датирају одавно, док је један број подела настао под утицајем нових праваца у финансијској теорији. Међутим, није нам намера да на овом месту улазимо у све модалитете класификација јавних расхода. Најчешће коришћена подела, односно најчешћа класификација јавних расхода за које сматрамо да су најприсутније у теорији јавних финансија је следећа:

1. Редовни и ванредни;
 2. Лични и материјални;
 3. Производни и трансферни;
 4. Новчани и неновчани;
 5. Продуктивни и непродуктивни;
 6. Одгодиви и неодгодиви;
 7. Расходи централних, регионалних и локалних органа.
-
1. Подела јавних расхода на редовне и ванредне као критеријум узима време у којем се јавни расходи јављају. Обично се сматра да редовни расходи имају следеће карактеристике: (а) могу се унапред предвидети, (б) висина им је релативно стабилна, (ц) редовно се јављају. Аналогно томе, подразумева се да

јавни расходи који немају поменуте карактеристике спадају у ванредне јавне расходе. Ванредни јавни расходи јављају се повремено, обично као резултат недовољно предвиђених или непредвидивих узрока. Понекад, неки узроци за алоцирање јавних расхода могу се предвидети, али ако се то предвиђање не изврши у довољној мери онда настаје потреба за проналажењем додатних извора за подмирење насталих потреба, тј. ванредних јавних расхода. Ванредни јавни расходи настају и као последица апсолутно непредвидивих догађаја, а који се никаквим средствима нису могли предвидети, на пример случајеви више силе: земљотреси у Мионици 2000. године и у Краљеву 2010. године, пожари, епидемије, поплаве какве су забележене у Србији у току 2014. године, итд.

2. Подела јавних расхода на личне и материјалне спада у класификовање јавних расхода на основу објекта трошења. Лични расходи су јавни издаци државе намењени финансирању управљачког дела државног апарата (плате, пензије, награде, разни облици помоћи итд.). С друге стране, материјални јавни расходи обухватају све издатке које држава чини у циљу обављања јавних функција, приликом извршења задатака и мера из своје надлежности.

3. Подела јавних расхода на производне и трансферне спада у класификације новијег датума, а везана је за јачање државног интервенционизма, односно за јачање економских и социјалних функција савремене државе. Државни интервенционизам је нарочито изражен од 2008. године, односно од избијања хипотекарне кризе у САД, која је брзо прерасла у светску економску кризу. У прву групу јавних расхода тј. производне јавне расходе треба уврстити две основне групе: (а) реални јавни расходи и (б) инвестициони и капитални јавни расходи. Реални јавни расходи су расходи којима држава прибавља продуктивне услуге и добра, плаћа службенике и раднике и купује материјална добра. У ову групу јавних расхода спадају традиционални административни расходи државе, као што су војска, полиција, администрација и сл. Међутим, инвестициони или капитални јавни расходи су расходи којима одговара противвредност добијена у економским добрима која ће доносити приходе у будућем периоду. Другим речима, инвестициони расходи доводе до директног или индиректног повећања друштвеног производа (изградња привредних објеката, комуналних објеката, итд). (В. Луковић, 2008, с. 135.).

Трансферне јавне расходе одликује то што се њима не ствара додата или нова вредност, нити се њима увећава друштвени производ. Они врше само прерасподелу већ створеног друштвеног производа, и то тако што трансферишу финансијска средства од једног дела становништва или привреде, неком другом делу становништва или привреде. На овај начин држава настоји да смањи јаз у привредном развоју и елиминише могућност појаве социјалног бунта. Типичан пример трансферних јавних расхода представљају исплате социјалне помоћи, помоћ незапосленима, пензије, субвенције и камате државних зајмова.

4. Подела јавних расхода на новчане и неновчане једна је од најстаријих подела јавних расхода, која нема значај као некад јер се јавни расходи исказују у новчаном облику. На пример, неновчани облик расхода има додела униформи, организовање бесплатног превоза доласка и одласка са посла, бесплатна изградња објеката од заједничког интереса за грађане и сл.

5. Подела јавних расхода на продуктивне и непродуктивне је новијег датума и везана је активнију улогу државе у обављању привредних активности, оснивањем државних привредних предузећа. По овој класификацији продуктивни јавни расходи су они који доводе до стварања прихода, тј. где су приходи већи од расхода. Они могу бити директно и индиректно продуктивни. Јавни расходи су директно продуктивни ако непосредно доводе до пораста прихода. Јавни расходи су индиректно продуктивни ако на посредан начин утичу на повећање привредних капацитета, односно пораста прихода.

Насупрот продуктивним јавним расходима стоје непродуктивни јавни расходи. Ови расходи држави не доносе никакве приходе. Класичан пример који илуструје такве јавне расходе јесу расходи за војску, полицију и администрацију. (В. Луковић, 2008, с. 134.).

6. Јавни расходи се деле на одгодиве и неодгодиве где се као критеријум узима време њиховог извршења. Аналогно томе, неодгодиви су они јавни расходи које држава мора извршити управо у оном часу када је њихово извршење и планирано. С друге стране, одгодиви јавни расходи су они које држава може да одгоди на неко време, с тим што одгађањем извршења јавног расхода не сме угрозити остварење задатака због којих је државни орган основан.

7. Ако се посматрају субјекти трошења, онда се јавни расходи деле на јавне расходе које врши држава и на јавне расходе које врше регионална тела или локалне самоуправе. Ова подела има посебног значаја у сложеним, федеративно организованим државама. Кључни проблем у овим државама састоји се у подели надлежности. Аналогно томе, сваки процес децентрализације по логици ствари, праћен је истовременим процесом повећања учешћа буџета регионалних и локалних тела у укупним средствима која су намењена за јавне расходе.

1.3. Елементи буџета

Буџет, као годишњи акт нормативног предвиђања прихода и примања и расхода и издатака, који на предлог владе усваја скупштина, састоји се из општег и посебног дела.

Општи део буџета је први део документа и даје уопштену слику прихода и расхода по економској класификацији за буџетску годину. Општи део буџета садржи процењен износ прихода и расхода, дефицита и суфицита, датих гаранција, одобрених пројектних и програмских зајмова, стање јавног дуга (спољног и унутрашњег), као и преглед планираних капиталних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две године. У случају дефицита, у општем делу се дефинише на који начин ће се обезбедити средства за финансирање буџетског дефицита, тј. да ли ће се финансирање вршити из домаћих или међународних извора финансирања, тј. задужењем на међународном тржишту капитала.

Посебни део буџета чине расходи из текућег буџета детаљно приказани по свим буџетским корисницима и програмима из свих извора финансирања.

1.4. Функције буџета

Како је буџет комплексан документ, то значи да има и бројне функције.

Најважније функције буџета су:

- политичка функција,
- планска функција,
- правна функција,
- економска функција,
- финансијска функција и

- контролна функција.

Политичка функција буџета огледа се у начину на који се буџет доноси и његовом утицају на све сфере живота, рада и развоја једне земље.

Планска функција буџета садржана је у самој природи буџета, јер буџет представља план који се заснива и на елементима других планских докумената.

Правна функција буџета проистиче из саме дефиниције буџета као правног акта. Како се буџет доноси у виду закона, то значи да он производи правне последице, односно права и обавезе. Закон о буџету је подложен изменама зато што је повезан са другим законима, нпр. пореским законима, па ако се јави потреба за значајнијим изменама постојећег Закона о буџету предлаже се и усваја ребаланс, такође у облику закона.

Економска функција је изузетно значајна јер произилази из инструмената које држава користи за остваривање прокламованих економских циљева. Економска функција буџета долази до изражаја кроз дејство на алокацију ресурса.

Финансијска функција буџета је последица усклађивања обима расхода и обима прихода. Ова функција се манифестује сталним тражењем равнотеже између прихода и расхода.

Контролна функција буџета огледа се у контроли представничког тела – скупштине над извршном влашћу у фази извршења буџета. Како буџет може да се схвати и као политички програм владе, преко буџета скупштина може да оствари усмеравање и контролу рада државне управе. Контрола се остварује увидом у завршни рачун буџета, и контролом буџета од стране посебног тела – Државне ревизорске институције. Занимљиво је овде истаћи да се у Србији доста одуговлачило са конституисањем ревизорске институције првенствено јер није постојала политичка воља. Зато је Државна ревизорска институција у Србији најмлађа ревизорска институција у Европи, млађа чак и од ревизорске институције у Републици Српској на чијој територији су се одвијала ратна дешавања до октобра 1995. године. (В. Луковић, 2008, с. 164).

Иако није посебно наведена, важна функција буџета је регулаторна функција, јер је својим садржајем, буџет најзначајнији инструмент економске политике. Његов значај за националну економију, може да се цени по чињеници да буџети у савременим државама расподељују најмање једну трећину

националног дохотка. У основи буџет представља кичму и нервни систем јавне привреде. (В.Огњановић, 2004, с.69.).

1.5. Буџетски принципи

Буџетски принципи представљају основна правила којих се треба придржавати приликом израде, доношења и извршења буџета. Историјски гледано, настала су као резултат борбе парламента да ограничи право владара, како приликом увођења обавезе плаћања разних намета, тако и приликом утврђивања намене њиховог трошења.

Буџетски принципи се могу поделити на:

1. формално – статичке и
2. материјално – динамичке.

Формално статички принципи се деле на:

- принцип буџетског јединства,
- принцип буџетске потпуности и
- принцип јасности.

Материјално – динамички буџетски принципи се деле на:

- принцип буџетске тачности,
- принцип буџетске равнотеже,
- принцип буџетске јавности,
- принцип претходног одобрења буџета и
- принцип периодичности буџета.

Принцип буџетског јединства

Принцип буџетског јединства када се примењује захтева да сви јавни расходи и приходи буду приказани у једном буџету. На овај начин парламент остварује једну од својих савремених улога, а то је утицај на привредни амбијент земље.

Принцип буџетске потпуности

Принцип буџетске потпуности подразумева да се у буџету приказују сви приходи и расходи (бруто принцип) или да се у буџету прикаже само разлика између прихода и расхода (нето принцип). Парламенту примена нето принципа не омогућава потпунији увид у финансијску делатност државе, па је зато у пракси

дата предност примени бруто принципа који на потпуно транспарентан начин омогућава увид у начин коришћења буџетских средстава. (В. Луковић, 2008, с. 169).

Принцип јасности

Принцип јасности обезбеђује да се приходи приказују према изворима финансирања, а расходи према њиховој намени. Подела прихода у буџету може да буде према томе од кога се приходи убиру, применом ког пореског облика се убиру и применом ког инструмента се приходи убиру. Са друге стране, подела расхода може да буде према корисницима, а унутар тога за поједине намене и према врстама расхода. Овај принцип омогућава парламенту, као и сваком заинтересованом грађанину једне земље, увид у стање државних финансија. (В. Луковић, 2008, с. 169).

Принцип буџетске тачности

Принцип буџетске тачности подразумева да приходи и расходи у буџету буду што тачније и реалније приказани, како не би дошло да распона између жеља и могућности. Овде до изражаја долази тежња да приходи који су планирани да се прикупе и расходи који ће да се намире, тј. како су приказани у Закону о буџету за конкретну годину, што мање одступају од износа прихода који се прикупе и наплате у току године, као и од расхода који се изврше и утроше. Да би остварили овај циљ неопходно је да се законски прописи доследно поштују, да те исте законе спроводе искусни финансијски стручњаци, да се предвиде кретања у привреди и да се примењују предвиђени методи планирања прихода и расхода.

Принцип буџетске равнотеже

Принцип буџетске равнотеже претпоставља да приходи и расходи у буџету морају да буду у равнотежи. Буџетска равнотежа је нарушена, тј. нарушен је принцип у случају буџетског дефицита или суфицита, када се и предузимају корективне мере. Корективне мере могу бити двојаке: или се предузимају мере на повећању буџетских прихода или су то мере за смањење буџетских расхода. (В. Луковић, 2008, с. 170). Мере за повећање буџетских прихода подразумевају или ново опорезивање или ново задуживање, док мере за смањење буџетских

расхода подразумевају смањење буџетских издатака за поједине потребе, смањење или укидање субвенција и сл.

Принцип буџетске јавности

У савременим условима принцип јавности највише долази до изражаја. Принцип буџетске јавности се односи на све фазе буџетског поступка, као и на све учеснике у буџетском планирању, а омогућава свим заинтересованим лицима и органима да остваре увид у начин трошења буџетских средстава, односно да ли се средства троше економично и ефикасно. Овај принцип, као и принцип потпуности представљају брану извршној власти да врши злоупотребу мера буџетске и фискалне политике. (В.Огњановић, 2004, с. 76.).

Принцип претходног одобрења буџета

Принцип претходног одобрења буџета подразумева да је одлучујућа улога за утврђивање економске политике, односно о врсти и висини прихода и расхода, поверена парламенту. Циљ остваривања овог принципа је да се спречи самовоља извршне власти у располагању и трошењу буџетских средстава.

Принцип периодичности буџета

Буџет се обично односи на период од годину дана и доноси се за наредну годину. Буџетска година се најчешће поклапа са календарском, као што је случај код нас, а имамо случајева где буџетска година траје од 1. априла до 31. марта (у САД) или од 1. јула до 30. јуна (у Великој Британији). За које ће се решење одлучити једна држава зависи од израде завршног рачуна и од неопходних информација за израду предлога буџета за наредну годину који се црпе из тог завршног рачуна. (В. Луковић, 2008, с. 173).

1.6. Буџетски поступак

Стандардни буџетски поступак састоји се из четири фазе:

- припрема,
- доношење,
- примена и
- контрола буџета.

Према Закону о буџетском систему буџетски циљ у припреми и примени буџета јесте:

- макроекономска стабилност,
- ниска инфлација,
- економски развој,
- подстицање регионалног развоја и
- смањење финансијског ризика Републике.

Рад на састављању буџета врши извршни орган власти. Поступак израде буџета састоји се из две фазе: израде и утврђивања нацрта буџета и утврђивање предлога буџета. Нацрт буџета углавном израђује министарство финансија, а утврђује га политичко изврши орган – влада. Предлог се припрема на основу плана расхода и плана прихода. Планирање буџетских прихода врши се утврђивањем врсте, облика и подоблика јавних прихода, а у исто време утврђује се и висина у којој је потребно да се остваре буџетски приходи. Потом се утврђују врсте потреба за које се имају обезбедити средства у буџету.

Приликом израде нацрта министарство финансија је одговорно за равнотежу прихода и расхода буџета, а да би испунио ову обавезу, овај орган мора да има посебна овлашћења. Израда буџета врши се тако што министарство финансија позове све кориснике буџетских средстава да му доставе податке о потребним средствима за наредну буџетску годину. Корисници буџетских средстава сачињавају предлог свог предрачуна прихода и расхода према унапред одређеној шеми која је утврђена за све носиоце буџетских средстава. Прописује се јединствена класификација буџетских прихода и расхода, и то тако што се приходи разврставају према изворима, а расходи према основним и ближим наменама. Када влада размотри нацрт буџета, онда се утврђује предлог буџета који се доставља представничком телу. Одговарајући одбори и комисије представничког тела разматрају и критички оцењују оправданост појединих делова буџета и буџета у целини, тј. највише се обраћа пажња на то да ли је буџет развојан или не и да ли може да одговори потребама друштва, позивају поједине кориснике да образложе или допуне своје захтеве. Када се заврши расправа у одборима и комисијама, предлог буџета доставља се скупштини на разматрање и усвајање. Отвара се парламентарна дебата, расправа о предлогу буџета, и затим се приступа гласању. (В.Луковић, 2008, с.174).

Извршити буџет значи прикупити све оне приходе који су планирани и утрошити их за оне намене и у оном износу како је буџетом предвиђено. Да би се осигурала контрола у трошењу буџетских средстава, прописан је поступак трошења буџетских прихода, тако да се корисницима стављају на располагање потребна средства за финансирање расхода предвиђених месечним и тромесечним плановима, затим се издаје наредба за исплату и издаје се налог за исплату. (В. Луковић, 2008, с. 175).

У свим буџетским системима, да би се осигурало извршење буџета онако како је планирано и усвојено од стране парламента, организована је буџетска контрола. Постоји више врста контрола извршења буџета, с обзиром на време када се обавља, органа који је обављају и према њеном садржају.

Према времену када се обавља буџетска контрола може бити претходна или *ex ante* и накнадна или *ex post*. Претходна контрола је она контрола која претходи сваком располагању средствима буџета. Накнадна контрола се врши пошто су јавни приходи прикупљени и утрошени. Њоме се не може спречити незаконито располагање јавним приходима, али може да, уколико се утврде неправилности, омогући кажњавање кривца, покрене дисциплински или кривични поступак и поднесе захтев за накнаду штете. (В. Луковић, 2008, с. 176).

Према органима који обављају контролу, буџетска контрола може бити:

- управна или административна,
- рачунско-судска контрола и
- политичка контрола.

Административну контролу врши орган државне управе, који контролише прикупљање и располагање јавним приходима подређеног органа власти. Највиши орган управе буџетске контроле је министарство финансија.

Рачунско-судску контролу обављају органи независни од државне управе. Орган ове контроле било претходно или накнадно утврђује да ли је располагање буџетским средствима засновано на закону. Тај орган је код нас дуго била Служба друштвеног књиговодства, а сада је то Народна банка Србије. Ово је нарочито битно јер је Служба представљала међуконтролу између фирме и Пореске управе. Суштина је да не може да се да налог за плаћање, а да Служба, као међуконтролор, не провери да ли је све у складу са законом о пореском поступку и то се најбоље види код технике исплате зарада радницима. Тиме је Служба штитила државу од опасне спирале дугова, која би претила да се јави у

буџетским институцијама, које служе општем добру грађана, као што су: здравствена заштита, пензиони фонд и сам буџет Републике Србије, из кога се финансирају делатности од општег значаја за народ и државу, као што су просвета, здравство, полиција и војска.

Политичку контролу врши парламент, по правилу приликом разматрања завршног рачуна буџета, али и у случају ребаланса буџета. Ако се посматра са становишта времена када се врши ова контрола онда је у питању накнадна контрола. Поред законитости извршења буџета, ова контрола цени и целисходност, односно друштвену оправданост у трошењу буџетских средстава. Зато се каже да према садржају буџетска контрола може бити: контрола законитости и контрола целисходности. Контрола законитости састоји се у томе што надлежни орган утврђује да ли је прикупљање и располагање буџетским средствима засновано на правним прописима. Контрола целисходности састоји се у томе што се упозорава на појаве нерационалног располагања средствима, друштвено неоправданог трошења буџетских средстава. (В. Луковић, 2008, с. 177).



Слика 1: Поступак израде буџета одбране. Извор: (М.Милетић, 2009, с. 136.).

2. Буџет Републике Србије у периоду од 2011. године до 2015. године

Република Србија је одавно изгубила здраву и перспективну економију. Свака промена власти на парламентарним изборима подстиче очекивања и надања у побољшање животног стандарда грађана. У судару са доминантним, пре свега финансијским, центрима моћу у свету морамо да будемо мудри и опрезни. Може се рећи да је постигнута општа сагласност о томе да само привредни раст може извући земљу из економске и социјалне кризе. Проблем је која је то идеална стопа раста и на који начин остварити те стопе раста. Познати нобеловци из области економије (*Jozef Stiglic, Milton Friedman, Paul Samuelson...*), имају различито гледиште, док искуство указује на то да привредни раст може бити инициран рестриктивном (штедња), али и експанзивном макроекономском политиком (потрошња). У основи једног или другог концепта кључ будућег привредног раста је пораст продуктивности рада, а главни покретач продуктивности – инвестиције, чија величина улагања првенствено зависи од оствареног нивоа штедње. Да би се стимулисао привредни раст, потребно је на националном нивоу смањити јавну потрошњу и истовремено створити могућност за стимулисање штедње, коју ће држава претворити у инвестиције ради пораста продуктивности рада. У односу на привлачење страних инвестиција, оне ће највећом мером зависити од пореских олакшица, као и других институционалних погодности. Значајна мера која би допринела привредном расту и смањењу задуживања, је усвајање конкретних политика којим би био дефинисан начин коришћења субвенција. Деценијама уназад, Србија нема дефинисану политику коришћења субвенција, већ су се субвенције користиле *ad hoc*.

Републици Србији никада нису недостајали стручни кадрови који знају и могу да креирају и спроводе одрживу макроекономску и социјалну политику. Проблем је у томе што није постојала значајнија политичка спремност за њихово стручно ангажовање.

Србија се још уочи светске економске кризе, која је само погоршала ситуацију, нарочито у јавном сектору, суочила са сувише брзим порастом личне и јавне потрошње у односу на остварени бруто домаћи производ (БДП) што је повећавало спољнотрговински и текући платни дефицит земље. С обзиром да су приватизациони приходи пресушили и да су ограничене могућности даљег прекомерног задуживања у иностранству, Србија мора да се окрене новом

моделу привредног раста и развоја који је проинвестиционо и извозно оријентисан.

Неповољно стање економије Србије могло би се илустровати кроз податак да су укупни издаци за отплату камата у Закону у буџету за 2014. годину готово два пута виши од средстава намењених за финансирање Министарства одбране. Овде треба нагласити да су огроман и негативан утицај на буџет у 2014. години имале катастрофалне поплаве, које су поред Србије, захватиле и остале земље у региону. Поплаве су највише утицале да БПД у 2014. години буде -1,8%.

Држава је и у 2014. години, као и у претходним годинама настављала да гарантује велики износ нових кредита, а дуг опште државе је у овој години премашио ниво од 70% БДП-а, за 25% више од законом дозвољеног задуживања.

Иако буџетски процес укључује најодговорније учеснике у свим његовим фазама (припрема, доношење, примена и контрола), приметно је да пати од одређеног броја недостатака.

Детаљан опис проблема са којима се суочава буџетски процес у Србији са предлогом решења дао је Фискални савет.

Проблем	Опис	Решења
Неадекватан обухват државних институција	Не постоји регистар институција које чине сектор опште државе.	РЗС и МФин да развију регистар државних установа у складу са међународним стандардима
	Републички буџет не покрива многе релевантне агенције и (квази)буџетске институције.	Проширити обухват републичког буџета на све релевантне институције централног нивоа власти.
Потцењен обрачун дефицита у Закону о буџету	Републички буџет не приказује расходе "испод црте" за губиташка јавна предузећа и несолвентне државне банке.	Ускладити обрачун републичког дефицита са међународним стандардима тако да укључује расходе "испод црте" и пројектне зајмове.
	Расходи финансирани из "пројектних зајмова" се не	Транспарентније приказивати расходе "испод

	виде и не прате у оквиру редовног извршења републичког буџета.	црте" у Закону о буџету.
Непостојање системског оквира за вођење буџетских преговора на техничком нивоу	Буџетски календар се не поштује у пракси.	Поштовати прописани буџетски календар.
	Тренутни систем није у могућности да на техничком нивоу кажњава "расипничко" понашање нити награђује "штедљивост" буџетских корисника.	Успоставити конзистентан методолошки оквир за раздвајање трошкова постојећих активности од нових мера јавне политике.
	Често се захтевају линеарне уштеде од свих корисника, што није економски оптимално.	Разграничити политичке аспекте буџетског процеса од техничких аспеката.
Годишњи буџетски планови се често не поштују, вишегодишњи планови расхода се уопште не поштују	Ребаланси у току године сугеришу да буџетски корисници често пробијају своје прописане расходе у Закону о буџету.	Пооштрити одговорност за поштовање годишњих Закона о буџету.
	Трогодишњи лимити расхода прописани Фискалном стратегијом се непоштују нити битније утичу на буџетски процес.	Унаопредити техничку кредибилност и политичку снагу лимита расхода прописаних у Фискалној стратегији.
		Установити фискално конзистентант оквир средњорочних секторских стратегија.
Слаби кадровски и оперативни капацитети буџетских	Буџетски сектори већине министарстава, нарочито Министарства финансија, нису адекватно кадровски	У оквиру реформе платних разреда препознати кључну и водећу улогу буџетског сектора Министарства

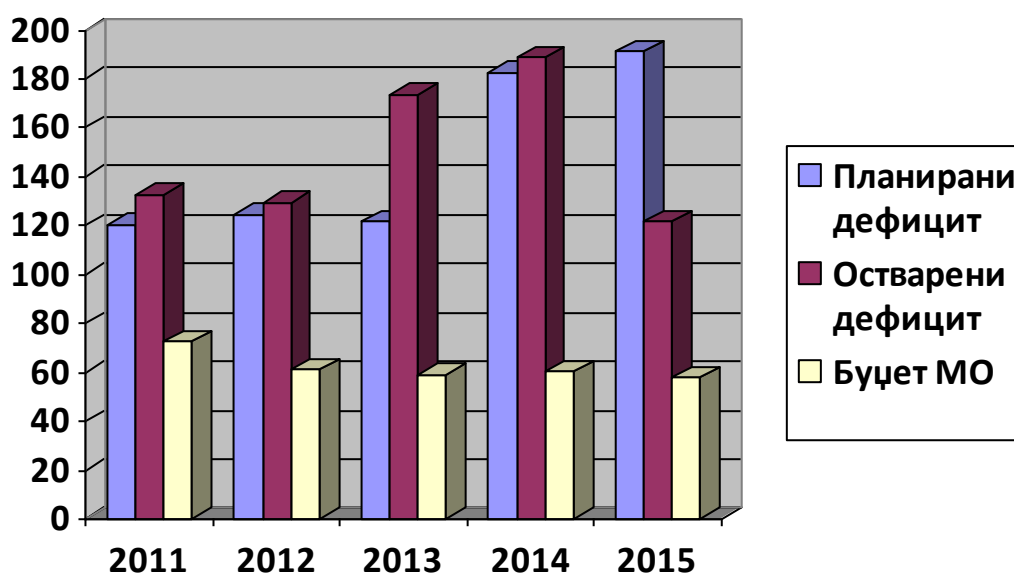
одељења, нарочито у Министарству финансија	попуњени.	финансија.
	Не постоји централни регистар запослених у државном сектору.	Развити адекватне информационе системе за праћење запослених, доцњи, преузетих обавеза, планирање и припрему буџета.
	Не постоји систем за праћење доцњи.	
	Не постоји специјализован ИТ систем за планирање и припрему буџета.	Омогућити одлучну политичку подршку за унапређење буџетског процеса.
Одсуство јасне реформске визије у складу са најбољом међународном праксом	Буџетски процес у протеклој деценији су обележила честа реформска лутања.	Развити реформску визију у складу са најбољим међународним искуствима, прилагођену условима у Србији.
	Нестабилно макро-фискално окружење није погодно за спровођењу системских реформи буџетског процеса.	Приоритет дати отклањању највећих недостатака, пре разматрања напреднијих система попут индикатора перформанси.
Одсуство јасне реформске визије у складу са најбољом међународном праксом	Услед недостатка конзистентне стратегије значајна донаторска средства нису уродила очекиваним нити одрживим резултатима.	Реформу мора водити снажно буџетско одељење Министарства финансија.

Табела 1. Извор: Фискални савет.

3. Буџетски дефицит Републике Србије у периоду од 2011. године до 2015. године

Буџетски дефицит у буџету Републике Србије стално је присутан од 2011. године и он настаје када су расходи и издаци већи од прихода и свих примања. То другим речима значи да држава није у могућности да обезбеди довољно финансијских средстава за финансирање државног апарата или се држава одлучила за развојну економску политику која подразумева експанзију јавних расхода. Буџетски дефицит је потребно покрити, а то имплицира или задуживање државе како на домаћем тако и на иностраном тржишту капитала или повећање стопа пореза. А задуживање није ништа друго него ситуација када имамо веће стопе пореза само што ће морати да се отплате у будућности, тј. односи се на будуће генерације. (Д. Ружичић, 2015.).

Слика 2: Упоредни преглед планираног и оствареног дефицита и буџета Министарства одбране у милијардама динара.



Извор: креирана од стране аутора.

Буџетски дефицит је потпуно непожељан и има бројне последице. Он директно указује на веће пореско оптерећење у будућности. Виши порези са друге стране, при осталим непромењеним околностима за последицу имају смањење привредног раста. Друго, дефицит врши инфлаторни притисак и

ремети директно ценовну стабилност. Треће, долази до пада кредитног рејтинга земље и поскупљења сервисирања дуга. При том, неспорно је да држава троши више него што може себи да дозволи, што може да доведе до успоравања привредне активности и удар на још веће сиромаштво грађана. (Д. Ружичић, 2015.).

Буџетски дефицит може да буде консолидован и примаран.

Консолидовани буџетски дефицит представља вишак консолидованих прихода над консолидованим расходима који потичу од различитих ентитета.

Примарни буџетски дефицит представља разлику између консолидованих јавних прихода и консолидованих јавних расхода, који су умањени за трошкове камате. Буџетски дефицит може да се финансира на више начина, а најчешће је задуживање путем кредита или издавањем обвезница на домаћем и ино тржишту хартија од вредности. Висина буџетског дефицита обично се приказује у процентима од друштвеног бруто производа.

Када се рачуна буџетски дефицит у приходе се не убрајају:

- приходи од приватизације,
- приходи од продаје имовине и
- задужења.

У расходе се не убрајају:

- расходи за отплату главнице дуга и
- државни кредити.

Који су то разлози који доводе до појаве буџетског дефицита?

Стално присутни дефицити у буџетима од локалних самоуправа до централних органа власти на једној страни, и висока пореска оптерећења привреде на другој страни, намећу потребу да фискална политика делује стабилизирајуће. Разлог је тај што високи фискални дефицит делује инфлаторно, а пореска оптерећења утичу негативно на економски раст. Код земаља у развоју, па и код нас као земље чија се привреда налази у транзицији, друштвене потребе су се стално мењале, а годинама се животни стандард штитио у циљу очувања социјалног мира, што је утицало на раст јавних расхода у друштвеном производу. Хронични фискални дефицит изазивао је у Србији негативне појаве у привреди као што су: инфлација, негативан платни биланс, високе каматне

стопе, повећање незапослености и ниску стопу економског раста. (В. Луковић, 2008, с. 178).

Дефицитарно буџетско финансирање је присутно у скоро свим земљама света, дефицити су све већи па се крећу и преко 6% БДП-а. Дефицитарно буџетско финансирање се заснива на концепту експанзивне фискалне политике, која значи повећање јавних расхода, а смањење јавних прихода чиме се подстиче укупна потрошња и економски раст.

Савремени метод финансирања буџетског дефицита подразумева да се дефицити финансирају из више извора:

- новим порезима и повећањем постојећих пореза,
- јавним зајмовима (издавање обвезница и других хартија од вредности),
- иностраним задуживањем,
- кредитима немонетарних финансијских институција,
- кредитима централне банке и осталих монетарних институција и
- позајмицама од осталих финансијских институција јавне потрошње. (Ж.Ристић, 2002, с. 647.).

У финансијској литератури развијено је више теорија за управљање буџетског дефицита, а најчешће се наводе следећи:

- теорија компензаторских буџета,
- теорија цикличних буџета и
- теорија стабилизационих буџета. (В. Луковић, 2008, с. 179).

Теорија компензаторских буџета

Теорија компензаторних буџета чији су аутори амерички економисти, развијена је 50-их година прошлог века, а заснива се на ставу да држава треба редовно да финансира део јавних потреба из средстава јавног кредита, и да стално води политику дефицитарног финансирања буџета. Ако у периоду привредног развоја, дође до појаве суфицита у буџету, ова теорија сматра да га треба третирати као привремену појаву. Ова теорија буџета је позната и под називом теорија систематског дефицита. (В. Луковић, 2008, с. 180).

Теорија цикличних буџета

Теорија цикличних буџета чији су аутори шведски економисти, сматра да држава треба да планира јавне расходе и приходе у буџету, у складу са фазом у којој се налази привреда земље. У фази кризе и депресије, држава треба да води политику дефицитарног буџета, а у фази просперитета политику суфицитарног буџета. Према овој теорији, као период у коме треба да се постигне равнотежа прихода и расхода није буџетска година, већ време трајања привредног циклуса. (В. Луковић, 2008, с. 180).

Теорија стабилизационих буџета

Теорија стабилизационих буџета – У пракси капиталистичких држава услед примене напред наведених теорија дошло је до дуготрајног одржавања дефицита у њиховим буџетима, као и до пораста јавног дуга. Теорија стабилизационих буџета нашла је широку примену у земљама Европске Уније, посебно почев од 1993. године, а у склопу припрема за увођење јединствене монете. По овој теорији допустиво је да се занемари годишња равнотежа у буџету уколико се, за главни циљ економске политике одабере успостављање економске равнотеже у националној привреди. При томе они заступају становиште да држава треба да води неутралну, а не активну фискалну политику и не прибегава дискреционим мерама за успостављање макроекономске равнотеже, док буџет, као инструмент стабилизационе економске политике, треба да поседује еластичност. (В.Луковић, 2008, с. 181.).

Природа насталог дефицита у различитим подсистемима државног буџета зависи и од тога какви су правни односи међу подсистемима. То значи да постоје оправдана очекивања да уколико буџети локалних самоуправа или фонда за здравствено осигурање имају тешкоће у финансирању, онда државни или централни буџет прискаче у помоћ.

Држава, централна власт, финансирање дефицита у принципу може вршити на три начина. Финансирање дефицита је могуће са емисијом новог новца путем народне банке. То повећава понуду новца. Стабилизација овог типа је *de facto* монетарна акција. Емитовани новац за финансирање дефицита остаје у привреди.

Друга могућност за финансирање дефицита је путем тржишта капитала, што значи узимање кредита од индивидуалног сектора у различитим видовима, при датој понуди новца.

Треће решење је узимање иностраних кредита или емисија државних хартија на међународном тржишту капитала. На крају крајева, и то је монетарна акција, јер размена страних валута може да повећа домаћу масу новца. У односу на прво решење неповољност се огледа у томе што се отплатом девизног дуга извлачи новац из привреде. У оваквим случајевима монетарне власти имају могућност за неутралисање убаченог новца. (А. Вигвари, Б. Раичевић, З. Брњаш, 2003, с. 69).

Формално гледајући, и прво решење је узимање кредита. У првом случају инфлација, која произлази из раста новчане масе, практично терет дефицита расподељује међу различитим привредним субјектима. Ово решење се назива и инфлационим порезом. Али у међународној пракси ово решење игра све мању улогу.

Самосталност народне банке произлази управо из спознаје да овакав начин финансирање дефицита угрожава монетарни систем, и следствено томе, стабилност привреде.

Друго решење не мења ништа у понуди новца и може настати стварни државни дуг, који се мора отплатити, јер кредити узети од индивидуалног сектора, морају се стално отплаћивати. Узетим кредитима не може се финансирати само текући буџетски дефицит већ и доспели кредити. Финансирање државног дуга путем тржишта капитала захтева менаџерски однос према државном дугу. То је специфична функција пословања која има за циљ да се ликвидност државног буџета обезбеди на тај начин што ће камате финансирања дефицита и дугова, као и отплата остварити погодним средствима (банкарски кредити, деонице) и роковима финансирања. Пуном потребом финансирања државног буџета називамо потребе за кредитима у вези дефицита текуће године и обнављањем кредита. (А. Вигвари, Б. Раичевић, З. Брњаш, 2003, с. 70).

4. Буџет Министарства одбране у периоду од 2011. године до 2015. године

Финансирање расхода одбране представља новчано изражавање материјалног подмиривања потреба одбране. Ако финансирање одбране посматрамо као систем, онда он треба да обухвата изворе финансирања потреба одбране земље, дефинисане методе за прикупљање и начин коришћења прикупљених средстава.

За финансирање расхода одбране, неопходно је познавање:

- извора финансирања расхода одбране,
- буџетског система,
- буџета као инструмента финансирања расхода одбране и
- начина утврђивања средстава за финансирање расхода одбране. (М.Милетић, 2009, с. 127).

Извори финансирања расхода одбране могу бити: домаћи, страни, мирнодопски и ратни. Уколико се посматрају усвојени документи одбране, приметно је да се наша држава определила за домаће изворе финансирања основних извора финансирања расхода одбране у мирнодопском периоду.

Изворе финансирања расхода одбране можемо да посматрамо као:

- основне изворе финансирања расхода одбране и
- остале изворе финансирања расхода одбране. (М.Милетић, 2009, с. 127.).

ПРЕГЛЕД
РАСПОРЕЂЕНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА ЗА ФИНАНСИРАЊЕ МО У 2011, 2012, 2013, 2014. и 2015. години

Конто	2011		2012		2013		2014		2015	
	УКУПНА СРЕДСТВА		УКУПНА СРЕДСТВА		УКУПНА СРЕДСТВА		УКУПНА СРЕДСТВА		УКУПНА СРЕДСТВА	
	Утврђена	Утрошена	Утврђена	Утрошена	Утврђена	Утрошена	Утврђена	Утрошена	Утврђена	Утрошена
1	3	4	3	4	3	4	5	6	7	8
411	23.047.247.000	23.038.253.833	24.797.018.012	24.793.235.619	26.007.901.000	25.951.204.536	25.290.863.000	25.286.600.824	23.159.741.000	17.557.717.829
412	4.993.583.000	4.993.041.043	5.445.513.696	5.440.011.586	5.667.385.000	5.658.884.529	5.559.436.000	5.542.525.989	5.119.200.000	3.766.130.398
413	5.051.000	5.049.466	2.268.000	1.295.805	2.484.000	1.641.840	4.720.000	2.945.487	7.466.000	2.385.492
414	310.000.000	309.520.571	330.000.000	327.626.451	1.073.000.000	1.071.017.664	332.400.000	325.917.833	213.846.000	66.514.671
415	4.453.000.000	4.450.447.293	4.647.428.000	4.639.725.878	4.903.729.000	4.860.433.513	4.639.023.000	4.636.026.137	4.509.719.000	3.471.650.429
416	184.405.000	184.261.710	203.027.921	199.657.225	232.209.000	226.768.189	189.740.000	189.569.835	209.927.000	142.898.083
421	3.567.520.000	3.563.143.046	4.460.616.000	4.137.412.360	4.191.708.000	4.138.813.715	4.264.186.000	4.239.397.224	4.482.836.000	3.007.094.482
422	1.534.967.000	1.533.479.352	1.943.754.826	1.924.937.434	1.012.294.000	975.123.577	1.101.663.000	1.001.640.563	1.079.594.000	794.383.010
423	422.624.000	421.000.387	964.655.335	923.675.729	911.796.000	887.518.505	969.151.000	889.697.010	998.633.000	603.768.239
424	53.986.000	53.884.020	193.207.000	142.458.106	927.264.000	882.895.315	871.655.000	799.596.664	871.907.000	524.582.117
425	1.273.545.000	1.273.455.450	2.810.833.430	2.746.009.027	2.222.094.000	1.866.166.923	2.985.805.000	2.909.372.962	3.382.501.000	1.010.575.133
426	2.533.086.000	2.531.722.970	5.074.247.220	4.622.370.861	4.530.735.000	4.503.213.553	6.606.844.000	6.579.387.121	4.666.567.000	1.980.759.072
462	3.657.000	3.656.502	4.940.000	4.704.986	4.940.000	4.688.782	4.874.000	4.873.111	5.354.000	5.175.369
464	23.620.760.000	23.620.760.000	516.335.000	516.335.000	524.220.000	517.308.946	481.805.000	479.489.881	468.252.000	340.488.222
472	260.409.000	259.935.727	270.459.266	270.180.351	268.208.000	255.563.869	277.584.000	244.455.271	275.668.000	176.714.254
481	4.000.000	4.000.000	4.000.000	3.996.000	3.600.000	0	2.600.000	2.542.508	5.000.000	4.982.863
482	7.039.000	7.038.575	23.342.589	22.579.983	12.667.000	11.691.013	14.600.000	12.636.706	15.046.000	5.378.335
485	1.432.210.000	1.432.008.763	967.801.000	964.755.328	1.217.304.000	1.216.777.413	827.000.000	826.139.138	719.036.000	699.123.819
511	1.393.948.000	1.393.436.185	2.697.255.762	2.331.229.947	1.340.723.000	857.089.845	1.280.869.000	743.778.625	1.808.548.000	575.964.423
512	2.953.406.000	2.946.856.867	5.434.694.000	3.338.546.951	3.554.370.000	1.369.750.429	3.737.550.000	2.525.558.245	5.102.153.000	1.102.922.013
515	0	0	86.912.000	8.452.721	19.110.000	12.533.053	72.374.000	45.411.071	33.001.000	19.913.851
522	0	0	0	0	0	0	205.000.000	204.736.803		
541	0	0	0	0	0	0	120.000.000	0	120.000.000	
551	72.684.000	58.514.386	14.170.000	4.006.100	10.164.000	0	10.164.000	0	10.164.000	
621	300.000.000	293.921.365	400.001.000	380.213.731	345.000.000	343.401.438	518.741.000	498.815.842	700.000.000	440.962.071
Свгга: МО	72.427.127.000	72.377.387.511	61.292.480.057	57.743.417.179	58.982.905.000	55.612.486.648	60.368.647.000	57.991.114.849	57.964.159.000	36.299.994.175

Табела 2. Извор: Министарство одбране.

Узимајући у обзир чињеницу да је систем одбране део друштвеног система, основни извори финансирања расхода одбране морају бити исти као и за финансирања укупне јавне потрошње. Укупна јавна потрошња, највећим делом финансира се из оствареног бруто домаћег производа (БДП), самим тим, основни извор финансирања расхода одбране представља БДП. Будући да се укупна новостворена вредност друштва, намењена крајњој потрошњи, изражава БДП оствареним у текућем периоду, то се извором средстава може сматрати само онај део БДП, који се прерасподелом на нивоу друштва може утрошити за расходе одбране. У вези с тим, финансирање расхода одбране директно зависи од економске могућности земље, односно висине БДП оствареним у текућем периоду.

У остале изворе финансирања расхода одбране спадају: приходи, кредити, зајмови и други извори.

Остале изворе финансирања расхода одбране у Републици Србији чине:

- приходи по Мастер плану, од продаје непокретних средстава на коришћењу у систему одбране, који нису неопходни за функционисање система одбране. Овај извор финансирања је уведен као подршка реформи система одбране и побољшања материјалног положаја припадника система одбране и
- донације и помоћи, приходи од домаћих или страних лица и институција.

У претходном периоду за финансирање расхода одбране коришћена су и средства Националног инвестиционог плана, односно приходи остварени у поступку приватизације и приходи од других извора, који су се планом додељивали буџетским корисницима за реализацију појединих пројеката.

Суседне земље (Румунија, Хрватска и Бугарска) ради убрзања реорганизације система одбране, за финансирање расхода одбране од осталих извора финансирања, користиле су и спољне кредите. Постојећим нормативним документима у Републици Србији није предвиђено коришћење спољних кредита за финансирање расхода одбране. У наредном периоду, државно руководство могло би размотрити и могућност коришћења кредита, као извора финансирања куповине нове опреме за потребе система одбране. (М.Милетић, 2009, с. 130.).

4.1. Структура буџета одбране по категоријама расхода

У систему одбране Републике Србије сви расходи одбране начелно су сврстани у три категорије. То су:

1. персонални расходи,
2. оперативни расходи и
3. инвестициони расходи.

Структура буџета одбране Републике Србије по категоријама расхода

Категорија расхода	Проценат учешћа по годинама				
	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.
Персонални расходи	83,46	66,37	64,23	59,66	57,31
Оперативни расходи	10,44	20,20	26,83	30,49	29,28
Инвестициони расходи	6,10	13,43	8,93	9,85	13,41
Укупни расходи	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Табела 3. Извор: креирана од стране аутора.

Оптималним се сматра однос 40% : 30% : 30% који се захвата из буџета одбране. Повољним се сматра и однос 50% : 30% : 20%. Све што је изнад 50% за персоналне трошкове сматра се преобимним, као и све што је испод 20% за инвестиције – недовољним.

Персонални расходи су константно смањивани од 2000. године, како смањењем броја запослених, тако и укидањем великог броја накнада, од којих издвајамо само неколико:

- накнада за школовање и усавршавање,
- накнада због немогућности избора места службовања,
- накнада за премештај,
- накнада за опремање стана и
- командирски додатак.

У анализираном периоду дошло је до значајног смањења категорије персоналних расхода, са 83,46% колико су износили 2011. године, на 57,31% у 2015. години. Истовремено, у истом периоду приметно је повећање учешћа категорије инвестиционих расхода у укупном буџету одбране са скромних 6,10%, колико су износили 2011. године на 13,41%, у 2015. години. Ови подаци указују да опредељена средства за финансирање инвестиционих расхода система одбране Републике Србије и даље нису довољна, пре свега, за куповину нове опреме и наоружања.

Дефинисани приоритети у опремању и модернизацији у систему одбране су следећи:

- модернизација и опремање пешадијских јединица,
- модернизација и опремање авијације и противваздухопловне одбране,
- модернизација оклопних и механизованих јединица и
- опремање мобилним компонентама телекомуникационих и информатичких система.

Поређења ради, у земљама НАТО савеза проценат учешћа персоналних расхода у укупном буџету одбране, износи до 55%, што је далеко мање учешће, него наш буџет одбране. Такође, инвестициони расходи у укупном буџету одбране чланица НАТО, учествују с најмањим процентом од 16% и више, што је далеко веће учешће, него наш буџет одбране. Али, и да достигнемо проценат инвестиционих расхода од 16%, не значи нужно да ћемо достићи стандард земаља НАТО савеза, јер је детерминишући фактор величина буџета.

Земље Европе	Трошкови одбране у милионима <i>USD</i>			Трошкови одбране <i>per capita у USD</i>			Трошкови одбране у % БДП			Бројно стање војника у хиљадама	Бројно стање резерве у хиљадама
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2016	2016
Албанија	185	161	138	62	53	46	1.44	1.22	1.19	8	0
Аустрија	3.23	2.683	2.051	377	311	237	0.75	0.61	0.55	23	156
БиХ	233	225	192	60	58	50	1.3	1.24	1.23	11	0
Бугарска	759	717	600	104	99	83	1.39	1.29	1.27	31	303
Хрватска	800	746	674	179	167	151	1.39	1.31	1.38	17	0
Чешка	2.154	2.026	1.776	203	191	167	1.03	0.99	0.97	22	0
Француска	52.317	52.075	46.751	793	786	702	1.86	1.84	1.93	209	28
Немачка	44.172	43.101	36.686	544	532	454	1.18	1.11	1.09	179	32
Грчка	5.898	5.688	4.729	548	528	439	2.43	2.39	2.45	143	221
Мађарска	1.085	1.008	879	109	102	89	0.81	0.74	0.74	27	44
Италија	25.212	24.487	21.552	410	397	348	1.18	1.14	1.18	175	18
Македонија	137	251	108	66	120	51	1.27	2.21	1.07	8	5
Црна Гора	66	79	68	101	122	106	1.5	1.74	1.72	2	0
Румунија	2.437	2.791	2.521	112	128	116	1.27	1.4	1.44	71	50
Србија	691	696	592	95	97	83	1.52	1.59	1.62	28	50
Словачка	995	1.042	924	183	191	170	1.02	1.04	1.07	16	0
Словенија	467	533	447	234	268	225	0.98	1.08	1.05	8	2
Шпанија	14.622	12.634	10.754	309	265	223	1.05	0.9	0.88	122	16
Турска	10.692	9.967	8.347	138	127	105	1.3	1.25	1.16	511	379
В.Британија	58.037	61.454	56.244	915	964	878	2.25	2.22	2.05	155	84

Табела 4. Извор: *The Military balance 2016*.

У земљама Европе, у последње три године присутно је константно смањење трошкова одбране, како у укупном износу, тако и по глави становника, као и у односу на БДП. Према приказаним подацима у табели, а у поређењу са земљама Европе, Србија издваја више за систем одбране само од Албаније, Босне и Херцеговине, Македоније, Црне Горе и Словеније. Иначе, то су земље које су или приступиле НАТО савезу, или се налазе у процесу преговарања за приступање савезу. Иако можда не делује да је значајно да се обрађује као тема у овој анализи, од пресудног је значаја одговорити на питање: Каква нам војска треба?

У нашим основним стратегијско-доктринарним и планским документима (Стратегија националне безбедности, Стратегија одбране, Стратегијски преглед одбране) налазе се следећи ставови:

- „проблеми европске безбедности и одбране су најсложенији у региону југоисточне Европе;
- агресија на Републику Србију сматра се мало вероватном...;
- највећа претња безбедности Републике Србије и националним интересима Републике Србије јесте противправно једнострано проглашена независност Косова;
- Република Србија је још увек суочена са значајним изазовима, ризицима и претњама који угрожавају њену безбедност и идентификована је шира листа изазова, ризика и претњи безбедности и одбрани, међу којима, кад је суштина Војске у питању, значај имају агресија и оружана побуна, а већи део тих изазова, ризика и претњи безбедности и одбрани може да укључи Војску, али као помоћну, а не основну и носећу снагу система безбедности и система одбране“. (Б.Форца, 2015, с.232.).

Дакле, процена је да нам не прети опасност од агресије, иако се не искључује. Стога, при пројектовању Војске то се мора узети у обзир. Јер, познато је у теорији организације да се прво дефинише против кога (чега) и с ким, да би се одговорило како. (Б.Форца, 2015, с.232.). Како је приказано у Табели 4, свих пет држава, од којих је са њих четири сусед, и од којих Србија издваја више за трошкове одбране, имају од три до чак четрнаест пута мање припадника оружаних снага. У поређењу са суседном Хрватском, Србија има безмало дупло

више оружаних снага, али су зато трошкови одбране Хрватске већи за 82 милиона долара.

4.2. Анализа буџета одбране по годинама и најважније законске измене

У Министарству одбране од 2008. године стална је тежња да се планирање и трошење новчаних средстава прати кроз уређен систем, како би лица која имају дискреционо право у одлучивању добило повратне информације о делотворности тог трошења.

Доношењем Правилника о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије 2008. године успостављен је какав такав систем, односно правилније би било рећи да је обновљен систем ППБИ, јер је систем ППБИ примењиван и у Југословенској народној армији.

Иако је правилник ступио на снагу, у пракси није било већих резултата по том питању, понајвише због:

- недостатка норматива, апликације за рад и формацијског места за лица која се баве овим пословима што знатно отежава едукацију кадра и она се заснива, пре свега, на личном интересовању и директно зависи од броја обавеза на редовној дужности и
- примену система ППБИ карактерише још увек недовољна дефинисаност обавеза тактичких јединица ранга батаљона (исто није разрађено Правилником о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије) приликом израде и усаглашавања нацрта програма.

Од 2008. до 2011. године, хијерархијска структура програма се састојала од главног програма, програма, пројеката, активности и задатака.

У периоду од 2011. до 2015. године, хијерархијска структура је незнатно измењена и састојала се од програма, потпрограма, потпрограмских елемената, пројеката, активности и радњи.

У 2016. години, ситуација је опет другачија, па се хијерархијска структура састоји из програма, програмских активности, елемената програмске активности, пројеката и задатака.

У 2011. години Законом о буџету Министарству одбране одобрено је 72.427.127.000 динара или 9,11% од укупних прихода и примања, а укупни

планирани дефицит у буџету Републике Србије износио је 120.519.908.000 динара, који је Законом о изменама и допунама Закона о буџету повећан на 142.746.802.519 динара. Примећујемо да је дефицит 1,95 пута већи од одобрених новчаних средстава за финансирање расхода одбране. Просечан курс евра у 2011. години износио је 102,04 динара.

У 2012. години Законом о буџету Министарству одбране одобрено је 61.292.480.057 динара или 6,46% од укупних прихода и примања, а укупни планирани дефицит у буџету Републике Србије износио је 124.393.647.000 динара. У овој години дефицит је 2,37 пута већи од одобрених новчаних средстава за финансирање расхода одбране. У овој години прекњижени су приходи из других извора финансирања. Просечан курс евра у 2012. години кретао се око 113,45 динара.

У 2013. години Законом о буџету Министарству одбране првобитно је било одобрено 59.942.039.000 динара или 6,21% од укупних прихода и примања, а укупни планирани дефицит у буџету Републике Србије износио је 121.872.879.000 динара, који је Законом о изменама и допунама Закона о буџету повећан на 178.343.146.181 динар. Година је завршена са одобрених 58.982.905.000 динара, односно буџетска средства су смањена за 959.134.000 динара. Овде је дефицит два пута већи од одобрених новчаних средстава за финансирање расхода одбране. Просечан курс евра у 2013. години износио је 113,07 динара.

У 2014. години Законом о буџету Министарству одбране одобрено је 60.407.344.000 динара или 6,49% од укупних прихода и примања, а укупни планирани дефицит у буџету Републике Србије износио је 182.557.644.000 динара. И у овој години буџетска средства су смањена за 38.697.000 динара, па је година завршена са одобрених 60.368.647.000 динара. У 2014. години дефицит је три пута већи од одобрених новчаних средстава за финансирање расхода одбране. Просечан курс евра у 2014. години износио је 117,36 динара.

У 2015. години Законом о буџету Министарству одбране одобрено је 56.029.250.000 динара или 6,06% од укупних прихода и примања, а планирани дефицит у буџету Републике Србије износио је 191.349.074.000 динара. У овој години буџетска средства су повећана за 1.934.909.000 динара и година је завршена са одобрених 57.964.159.000 динара. У 2015. години дефицит је

рекордних 3,41 пута већи од одобрених новчаних средстава за финансирање расхода одбране. Просечан курс евра у 2015. години износио је 120,76 динара. Нимало није тешко и не приметити да је буџет Министарства одбране у анализираном периоду стално смањиван док је курс евра стално растао, са 102,04 динара у 2011. години на 120,76 динара у 2015. години.

Крајем 2014. године започет је нови трогодишњи програм фискалне консолидације, који поред буџетске штедње предвиђа и свеобухватне структурне реформе. У периоду од 2012. године до 2014. године није успео покушај да се домаће јавне финансије врате на одрживу путању, упркос оштрим мерама штедње, пошто је све остварене уштеде појео неререформисани државни сектор. Превасходно услед раста пореске недисциплине и огромних буџетских трошкова за предузећа и банке у државном власништву, мере предузете 2012.–2013. (попут реалног смањења плата у јавном сектору и пензија и повећања пореских стопа) биле су узалудна жртва – у 2014. години забележен је једнако висок дефицит као на почетку фискалне консолидације 2012. године. Потрошене мере, међутим, нису једини трошак одлагања структурних реформи. Почетна позиција је лошија јер се дуг државе у међувремену повећао са 58% на 73% БДП-а, па ће фискално прилагођавање које предстоји утолико бити теже. Иако су први позитивни резултати текућег програма били видљиви у буџету, још увек се налазимо пред истим структурним проблемима чије нерешавање је и осудило претходни покушај фискалне консолидације на неуспех. (Фискални савет, 2015, с.2.).

Посматрајући период од 2011. године до 2015. године, највећа издвајања за Министарство одбране евидентирана су 2011. године, а најмања 2012. године, док је дефицит буџета Републике Србије константно растао.

Година	Планирани буџетски дефицит	Остварени буџетски дефицит	Буџет МО у % од буџета РС	Буџет МО у % од оствареног буџетског дефицита	Раст БДП у %
2011	120.519.908.000	132.533.900.000	9,11	54,65	1,4
2012	124.393.647.000	129.484.100.000	6,46	47,34	-1,0

2013	121.872.879.000	173.700.000.000	6,21	45,55	2,6
2014	182.557.644.000	188.813.794.109	6,49	31,97	-1,8
2015	191.349.074.000	121.801.341.495	6,06	47,59	0,7

Табела 5. Извор: креирана од стране аутора.

У посматраном периоду једино су у 2015. години, забележена позитивна одступања оствареног буџетског дефицита у односу на планирани у износу од 69.547.732.505 динара или за нешто више од 11 милијарди динара више од буџета Министарства одбране који је одобрен у 2015. години.

Као једна од ставки персоналних расхода, основицу за обрачун и исплату плата запослених у Министарству одбране од 2008. године утврђује Влада Републике Србије. Закључком 05 број: 120-1454/2008 од 03. априла 2008. године утврђен је обрачунски основ у бруто и нето износу, почев од плате за април 2008. године, који није мењан до 01.12.2010. године. Поред позитивних чинилаца код запослених у Министарству одбране и Војсци Србије, као што су редовна исплата новчаних примања и посебних накнада, местом службовања и остваривањем верских права, доминантнији су негативни чиниоци као извори незадовољства код професионалних припадника.

Од 2011. године присутна је намера државе да смањи издатке, односно трошкове одбране. На смањење су утицали нагомилани проблеми у јавном сектору, тј. одуговлачење са најављиваним реформама јавног сектора од стране свих влада од 2000. године, као и чињеница да су потрошени приватизациони приходи који су погрешно усмеравани у потрошњу.

Одлучнији кораци направљени су 2011. године, као и сваке наредне године, смањењем персоналних расхода са 77,97% од буџета Министарства одбране у 2011. години на 57,31% у 2015. години.

Измене у посматраном периоду манифестовале су се кроз измене подзаконских прописа, као што су Правилник о платама професионалних војних лица и цивилних лица у МО и ВС и Правилник о накнади путних и других трошкова и других примања у МО и ВС.

Смањење је вршено на следећи начин:

- умањене су плате запосленима чија су примања већа од 25.000,00 динара. Ова мера иако је најављено да је временски ограничена, изазвала је највеће незадовољство не само код запослених у систему одбране, него и код широког слоја становништва које је било обухваћено овом мером;
- доношење Правилника о изменама и допунама Правилника о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије и Решења о утврђивању износа дневнице за службено путовање, којим су умањени износи дневница за службено путовање на износ од 150,00 динара; дневна накнада за ангажовање рад на терену и дневна накнада трошкова за службу на посебним војним објектима на износ од 800,00 динара и дневна накнада за ангажовање на извршавање посебних задатака у Копненој зони безбедности на износ од 1.500,00 динара;
- новчана примања се не усклађују са инфлацијом. Иначе, војник по уговору у Србији, с просечном платом од 32.000 динара, је најниже плаћен у поређењу са колегама из земаља у окружењу. У Македонији, војник по уговору зарађује 417 евра, у БиХ око 450, Црној Гори 470, а у Словенији између 665 и 1.100 евра. Док наредник у хрватским оружаним снагама зарађује 945 евра, старији водник у Србији плаћен је 40.000 динара или око 325 евра. Хрватски поручник „инкасира” 1.100 евра, а српски – 48.000 динара или око 390 евра. Пуковник (бригадир) у Хрватској заради 1.760 евра, а у Србији око 90.000 динара или око 730 евра. Просечна нето плата исплаћена у Републици Србији у 2015. години кретала се од 54.208 динара у јануару 2015. године до 51.485 динара у децембру 2015. године, док се износ просечне потрошачке корпе у 2015. години кретао од 65.936,20 динара до 66.890,05 динара у децембру 2015. године. Овде је кључно питање да ли држава може да задржи већ обучене професионалне војнике са платом од 32.000 динара, смањеним дневницама и гомилом прековремених сати које тешко могу да наплате. (Ј.Попадић, 2016.);
- иако је њен износ био симболичан, укинута је накнада за школовање професионалних војних лица и цивилних лица;
- вредност бода за увећане трошкове становања се није мењала од 2008. године. Овде треба имати на уму чињеницу да је курс динара према евру на дан 01.04.2008. године износио око 83 динара, док на дан 01.04.2016.

године је износио 122,79 динара. Сходно томе, накнада од 11.986 динара данас вреди 97,61 евро, док је 2008. године вредела 144,41 евра;

- нерешено стамбено питање професионалних припадника Војске Србије и релативно низак ниво животног стандарда, а посебно подофицира, цивилних лица и професионалних војника. Према евиденцији Одељења за стамбене потребе Министарства одбране, на стамбеном збрињавању налази се 7.533 припадника Војске Србије без стана и 697 лица које користе неодговарајући стан. Што се тиче личних примања, 14.884 припадника Војске Србије или 61% од укупног бројног стања, има мања примања у односу на просечну плату у Републици Србији;
- код припадника Војске Србије изражено је незадовољство због непостојања топлог оброка и регреса који се не исплаћују од 2008. године. Законом о раду, чланом 118, став 1, тачка 5, регулисано је да „Запослени има право на накнаду трошкова у складу са општим актом и уговором о раду, и то: за исхрану у току рада, ако послодавац ово право није обезбедио на други начин“. Став 2 наведеног члана гласи да висина трошкова топлог оброка мора бити изражена у новцу.
- повећани одлив кадра, тако да је само у 2015. години од 1.001 професионалног војника коме је престала професионална војна служба за њих 440 престала на лични захтев. У 2016. години (до 31.03.2016. године) служба је престала за 277 професионалних војника. Новинарка дневног листа Политика, госпођа Јелена Попадић у свом тексту од 30.03.2016. године, наводи да сваки војник који прекине радни однос држави доноси додатни трошак, зато што је потребно уложити у вишемесечну обуку за новог војника. Примера ради, обука професионалног војника за нишанцију тенка кошта око 240.000 динара.

4.3. Предлози за превазилажење проблема

Проблеми су многобројни, корисника новчаних средстава из државног буџета је такође много. Отежавајућа околност представља и чињеница да држава дуго времена није успоставила било какав регистар државних службеника, па се тако данас не може поуздано утврдити колико државних службеника држава плаћа, односно колико јој је потребно службеника. Говорило се о цифрама од 400.000 до 450.000 службеника. При том, неспорно је да је број

државних службеника, конкретно у државној управи, драстично увећан после петооктобарских промена 2000. године, па неки аутори сматрају да је тај број чак и утростручен.

Које то мере могу допринети смањењу дефицита, смањењу задуживања државе у иностранству, избегавању пребацивања пореског оптерећења на будуће генерације и побољшању материјалног положаја запослених у Министарству одбране и Војсци Србије?

Мере свакако највише треба и мора да предузме држава, иако то звучи као клише, али никако не треба ни да Министарство одбране, односно њени запослени у организационим управама буду изопштени из тог процеса.

Простије речено, мере треба предузети на повећању приходног салда и смањењу расходног салда.

Предлажемо да држава направи додатне напоре на елиминисању пореске евазије и да по том питању заузме нулту толеранцију. Приметно је да је држава у претходном периоду била благонаклона према физичким и правним лицима која нередовно измирују своје пореске обавезе, јер су емпиријска истраживања потврдила да свако четврто домаћинство у Србији не измирује своје пореске обавезе.

Други корак који би држава предузела је веће улагање у наменску индустрију која може да буде замајак индустријског развоја и то поред директних послова и освајањем нових технологија, тако и повећањем капацитета и слично. С обзиром на софистицираност производа, врло често инжењери који су радили у наменској индустрији постајали су најбољи стручњаци у својој области и радом на пројектима наменске индустрије долазили до искустава и знања који су ретки у осталим индустријама. На овај начин наменска индустрија даје нову димензију развоју укупне индустрије једне земље.

Српска наменска индустрија, која је остваривала завидне резултате, претрпела је огромна разарања током НАТО бомбардовања 1999. године. Тренутно је чине систем од само седам предузећа са посебним капацитетима за производњу наоружања и војне опреме:

- Југоимпорт - СДПР у Београду,
- Застава Оружје у Крагујевцу,
- Први партизан - Наменска производња у Ужицу,

- Милан Благојевић - Наменска производња у Лучанима,
- ХК Крушик у Ваљеву а.д.,
- Прва искра - Наменска производња у Баричу и
- Слобода а.д. у Чачку.

Улагањем у наменску индустрију највеће користи остварила би држава, јер се на дуже стазе долази до искустава који се касније преливају у решавање проблема цивилног друштва. Поред драгоценог искуства самих инжењера, а у некадашњој Југословенској народној армији радило је и до 47.000 инжењера, долази се до резултата у истраживањима попут нових материјала, нових извора енергије, нових идеја преноса енергије.

Трећи корак би представљао озбиљнији и интензивнији приступ на развоју и увођењу софтверских решења, односно корисничких програма у установама и јединицама Министарства одбране и Војске Србије. Као држава, Србија ће постати електронска држава када државне институције буду стално радиле на увођењу свеобухватних информационих система. Конкретно, у установама и јединицама не постоји програм за благајничко пословање, а приликом ревизије Годишњег финансијског извештаја Министарства одбране за 2010. годину, као једна од седамнаест препорука наведено је да се изврши повезивање финансијског и материјалног рачуноводства, које још увек није спроведено у дело.

Увођењем електронске наредбе за исплату, документ на основу кога се врше плаћања у Министарству одбране и Војсци Србије, знатно би олакшао и убрзао процесе у финансијском пословању у установама и јединицама.

Такође, било би корисно да се у Војним правобранилаштвима, одељењима у Београду и Нишу, оформи електронска база података о свим предметима отворених књиговодствених ставки и мањкова и оштећења. Јединице Војске Србије своја потраживања која не могу да наплате редовним путем, достављају на даље поступање и утужење поменутих правобранилаштвима, која даље подносе тужбу пред надлежним судовима и заступају интересе јединице. Честа је појава да судски процеси трају више година, а уколико дође до организацијских промена у Војсци Србије, као што је то било 2007. године, или до кадровских промена, који је сталан процес, због административне ћутње и могућих захтева за допуном предмета, може доћи и до губитка спора. Омогућавањем приступа електронској бази података овлашћеним лицима, створили би се услови за

константно праћење у ком се статусу налазе предмети и избегла непотребна преписка на релацији јединица – правобранилаштво.

Оживљавање војних економија и стављање у пун погон Војне установе Карађорђево, а све у циљу смањења издатака по апропријацији 426 – материјал, односно по конту 4268 – материјали за домаћинство и угоститељство. Иако се војска, као и држава смањила, недопустиво је даље пропадање установе која је у доба СФРЈ хранила скоро целу Југословенску народну армију. Деведестих година ова војна установа припремала је око 100.000 obroka дневно за припаднике војске, а око хиљаду цивила из околних места је нашло запослење. На око 5.000 хектара ораница производила се храна, постојале су велике фарме, радила је кланица, као и велика фабрика сточне хране са огромним силосима и производило се семе за ратарство. Власник земље коју користи Војна установа „Карађорђево“ је Република Србија, а Војсци је дата само на располагање. То значи да ће о даљој судбини овог имања одлучивати искључиво држава.

Наравно, да би сви предлози били оствариви, не треба изгубити из вида чињеницу информатичку опремљеност јединица Војске Србије. Иако су учињени одређени напори у досадашњем периоду, просечна старост информатичке опреме је дванаест година. Примера ради, у току 2014. године у Пожеги је формирана нова јединица Војске Србије, при том финансијски орган те јединице није био опремљен рачунаром за рад, а до данас нема ласерски штампач, иако то представља безначајно улагање за било коју организацију.

Улагање у информатичку опремљеност и софтверска решења представља нужност како за Министарство одбране тако и за све остале државне институције Републике Србије. Иако то представља трошак, добит од оваквог вида улагања је вишеструка.

Да би могли да се финансирају било какви значајнији програми реформи, структурних промена, реорганизације и модернизације наше војске, прави лидери војске треба да постану високо свесни да је значај менаџмента трошкова једно од кључних не оперативних него стратешких праваца развоја оружаних снага. Питање на које треба да се да одговор јесте да ли је икада важио слоган – способност војске по сваку цену, те да ли су стварно финансиране потребе одржавања високог нивоа способности у свом најужем смислу значења.

Свака институција која је корисник буџетских средстава опире се променама, поготово војска, која не трпи револуционарне промене, тако да је

потребно уложити додатан напор, лидерство и креативну енергију да би се сломили такви очекивани институционални отпори и препреке превазишле.

ЗАКЉУЧАК

За финансирање расхода одбране скоро све земље света, а посебно развијене, издвајају значајна финансијска средства. Висина тих средстава одређена је политиком одбране, стањем окружења, економском снагом земље, а последњих пар година не треба заборавити и безбедносне изазове са којима се суочава већина земаља у свету, међу њима и Србија, као што су тероризам и верски фундаментализам. Међутим, без обзира на економске могућности сваке земље, средства за финансирање расхода одбране увек су ограничена, услед чега долази до раскорака између економских могућности и потреба за финансирањем расхода одбране.

Решење диспропорције између потреба одбране и економске могућности земље за финансирањем расхода одбране тражи се, пре свега, у економисању оскудним расположивим средствима, почев од планирања неопходних људских, материјалних, инфраструктурних и других потреба, преко њиховог превођења у одговарајући обим буџетских расхода, до остваривања планираних потреба са стварно расположивим средствима. Финансирање расхода одбране, обухвата изворе и методе прикупљања новчаних средстава за задовољење потреба одбране земље, као и носиоце прикупљања и коришћења тих средстава. Полазећи од чињенице да одбрана земље чини сегмент укупне друштвено економске структуре, неминовност јесте да и извор финансирања расхода одбране, мора бити исти извор као и код финансирања укупне јавне потрошње. (М.Милетић, 2009, с.146.).

Генерална хипотеза - *Већа издвајања новчаних средстава за финансирање расхода одбране постиже се већим буџетом државе који мора бити остварен реалним растом БДП-а и реалном организацијско-формацијским устројством војске, да би сума новца која се издваја за персоналне расходе била довољна за новчана примања запослених на приближно истом нивоу као у земљама у окружењу*, доказана је кроз приказану структуру средстава за финансирање одбране и табеларним приказом издвајања буџетских средстава за финансирање расхода одбране (Табела 4), где само пет земаља у Европи издваја мање буџетских средстава од Србије. Са издвајањима од 592 милиона

америчких долара у 2015. години, систем одбране може само да одржава постојећи ниво оперативних способности, а велико учешће персоналних расхода насупрот мањем учешћу капиталних расхода у посматраном периоду, указује на чињеницу да се на посао долази да би се само зарадила плата, пошто обуке на новим и софистициранијим средствима готово и да нема. Намеће се закључак, да ако не могу да се издвоје већа буџетска средства за систем одбране, да ли је онда потребан приказани број запослених у систему одбране, уважавајући при том безбедносне изазове и претње који се намећу Републици Србији. Суседна Хрватска има безмало дупло мање припадника оружаних снага који зарађују више него дупло од припадника оружаних снага Србије. Смањење броја запослених у будућем периоду би свакако требало да иде на уштрб организацијских установа Министарства одбране, с обзиром да је у скоро свим досадашњим организацијским променама, вршено смањење у јединицама тактичког нивоа.

Са друге стране, остварити већи буџет, односно прикупити већи износ прихода, а да се то не заснива на задуживању него на расту БДП-а, представља задатак свих задатака. У анализираном периоду, од пет година, у 2012. години и у 2014. години остварене су негативне стопе раста БДП-а, -1%, односно -1,8%. У 2015. години раст је износио скромних 0,7% (Табела 5).

Помоћна хипотеза - *Буџет представља основни извор за финансирање расхода одбране*, доказана је приказом одобрених и утрошених новчаних средстава система одбране по годинама (Табела 2). У посматраном периоду новчана средства остварена по основу продаје непокретности која нису више потребна систему одбране, као и примљене донације и помоћи нису имала значајнију улогу у подмиривању финансијских потреба. Околност која је такође утицала на то да је буџет основни извор финансирања је и одлука Владе Републике Србије да се приходи из других извора финансирања у 2012. години, књиже као приходи буџета. Укупна јавна потрошња највећим делом се финансира из оствареног националног дохотка, који се исказује у државном буџету, као основном инструменту за финансирање друштвених потреба. Самим тим, буџет представља основни извор за финансирање расхода одбране. Према усвојеној стратегији одбране, основни извор за финансирање расхода одбране јесте БДП, а основни инструмент за финансирање расхода одбране јесте државни буџет. Отежавајуће околности у анализираном периоду представљали су ребаланси

буџета, који су по правилу смањивали почетно одобрена средства дата на трошење систему одбране и катастрофалне елементарне непогоде, за које су била предвиђена недовољна новчана средства у буџету система одбране.

Помоћна хипотеза - *Подела расхода у систему одбране на персоналне, оперативне и капиталне расходе треба да допринесе увођењу културе трошења све ређих финансијских средстава опредељених за финансирање расхода система одбране које је остварило увођењем софтверског решења у систему планирања, програмирања, буџетирања и извршења* доказана је кроз преглед расхода по годинама (Табела 3). У приказаном прегледу изражена је тежња да се персонални расходи смање, и то је спроведено са 83,46% колико су износили у 2011. години на 57,31% у 2015. години, а капитални расходи повећају, што је такође спроведено са 6,1% у 2011. години на 13,41% у 2015. години, и тиме достигне стандард система одбрана чланица НАТО савеза.

Иако је приказана струкура расхода система одбране у 2015. години доста повољнија у односу на 2011. годину, није било значајнијег опремања јединица тактичког нивоа у посматраном периоду. Поред тога, у раду су приказани подаци који указују да је држава била приморана да штеди где год је могуће, па је тако у 2015. години издвојила 1,62% БДП-а за трошкове одбране (Табела 4). Светски стандард износи између 2% и 2,5% БДП-а. Напоменули смо и да систем планирања, програмирања, буџетирања и извршења није у потпуности заживео, понајвише због недостатка софтверског програма, односно апликације за рад који би знатно утицао на едукацију кадра. Овај недостатак проузрокује и други, а то је непостојање формацијског места за лице које би се бавило овим пословима и недефинисаност обавеза тактичких јединица ранга батаљона. У претходном излагању напоменули смо да улагање у софтверска решења и информатичку опремљеност, иако је трошак, представља неопходност, а у ближој будућности неминовност, која ће у великој мери допринети унапређењу процеса рада. Овде треба размислити и о могућности увођења предмета на Војној академији који би се звао Менаџмент трошкова у Војсци, који би област економије што више приближио студентима који се школују за официре родова, јер се ипак из тих редова регрутује будући први човек војске.

Све ово до сада што је речено представљао би део модернизације Србије, односно њеног државног апарата. Модернизација понајвише подразумева сталан технолошки напредак, али када говоримо о Србији, може се рећи о двеста

изгубљених година у српској историји који су били заустављени Првим и Другим светским ратом и распадом СФРЈ. Поред технолошког напретка, модернизација подразумева и модернизацију државне управе. Ниједан проблем, па ни проблем финансирања система одбране, не може да се реши једноставно, већ захтева свеобухватан приступ. У својој књизи Балканске привреде око 1800-1914, односно у веку који претходи Првом светском рату, а за коју је материјал доста пронашао у Београду, Мајкл Паларе економски развој Србије, као и осталих балканских земаља назива еволуцијом без развоја. Аутор истиче да је отоманска власт, иако далеко од тога да је подстицала развој, ипак омогућавала већи напредак него политички аранжмани самосталних држава.

У прилог помоћној хипотези да улагање у софтверска решења може да допринесе увођењу културе трошења све ређих финансијских средстава опредељених за финансирање расхода система одбране, говоре занимљиве чињенице о улагању у науку и истраживачки развој, које је изнео познати историчар Најл Фергусон у својој књизи Цивилизација:

„До мере у којој је то заиста фантастично за тако малу земљу, Израел је на врхунцу научних и технолошких иновација. Између 1980. и 2000, број патената регистрованих у Израелу износио је 7.652, у поређењу са 367 за све арапске земље заједно. Само током 2008. године израелски проналазачи пријавили су се за регистровање 9.591 новог патента. Еквивалентан број за Иран је 50 патената, а за све већинске муслиманске земље у свету 5.657 патената. Израел има више научника и инжењера по глави становника него било која друга земља и, такође по глави становника, производи више научних радова. Изражени као удео у бруто домаћем производу, трошкови цивилних истраживања и развоја највиши су у свету. Острвце песка окружено непријатељима – свака земља потребује науку да обезбеди свој стратешки опстанак“. (Н.Фергусон, 2008, с. 116.).

На крају, не значи нужно да је сваки буџетски дефицит лош. Битније од тога је начин на који се управља буџетским дефицитом, па се може рећи да је задуживање у иностранству добродошло, иако се повећава дефицит, ако је задуживање усмерено у инвестиције, нпр. инфраструктурне радове и ако су повољни услови задуживања. Аналогно томе, расходи одбране јесу непродуктивни и не могу да доведу до повећања националног дохотка, али са друге стране улагање у војску, а посебно у њену наменску индустрију може да буде акцелератор развоја земље. Овде треба посебно нагласити извозни

потенцијал који лежи у наменској индустрији, који је у претходном периоду неправедно запостављан. Успех би био загарантован када би га спроводили квалификовани људи који би били задовољни својим личним примањима.

У периоду који је пред нама остварењем реалне стопе раста БДП-а од око 5%, улагањем напора на повећању запослености, првенствено младих, и порастом продуктивности који може да доведе до конкурентности српске привреде, може да доведе до пораста преко потребних инвестиција. Важније од новца који би дошао путем инвестиција јесте трансфер технологија, знања и вештина који се остварује овим путем. Да би се овај сценарио остварио потребно је да се вођењем одговарајуће макроекономске политике изврши преко потребна реформа јавног сектора.

Иако су учињени одређени помаци увођењем система планирања, програмирања, буџетирања и извршења којим би се пратио начин трошења новчаних средстава које држава опредељује за систем одбране, као и свака реформа остала је недоречена, односно недовољно разрађена. Мишљења смо да ће улагање у образовање кадра, посебно у студенте Војне академије, којима још детаљније треба приближити ову тему, неминовност и неопходност која ће се на дужи рок исплатити. Јер, ипак су то млади људи, којима ће у будућности бити поверено вођење установа војске.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андраш Вигвари, Божидар Раичевић, Звонко Брњаш, Основи теорије државног буџета и финансијски послови самоуправа, Београд, 2003. године.
2. Вук Огњановић, Јавне финансије, Београд, 2004.
3. Др Велибор Луковић, Економија јавног сектора, Београд, 2008.
4. Кармен Рејнхарт, Кенет Рогоф, Овог пута је другачије – Осам векова финансијске неразборитости, Београд, 2011.
5. Мајкл Паларе, Балканске привреде око 1800-1914, Београд, 2010.
6. Најл Фергусон, Цивилизација – Шест убиствених апликација за моћ Запада, Београд, 2013.
7. Др Жарко Ристић, Фискални менаџмент, Београд, 2002.
8. Снежана С. Васић, Утицај међународних безбедносних субјеката на безбедност земаља Западног Балкана, Војно дело, 3/2014.
9. Проф. др Митар Ковач, Основне поставке пројектовања и увођења система планирања, програмирања, буџетирања и извршења, Војно дело, 1/2008.
10. Др Неџад Имамовић, Увођење финансијског менаџмента трошкова у војсци, Војно дело, 4/2013.
11. Др Милош Милетић, Систем финансирања расхода одбране у Републици Србији, Војно дело, 2/2009.
12. Закон о буџетском систему, Службени гласник Републике Србије, број 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013 и 63/2013 – испр.103.
13. Закон о Војсци Србије, Службени гласник РС, број 116/2007.
14. Закон о одбрани, Службени гласник РС, број 116/2007.

15. Министарство одбране Републике Србије, Стратегија одбране Републике Србије, 2009.
16. Министарство одбране, 2009, Дугорочни план развоја система одбране Републике Србије, Београд.
17. Закон о буџету Републике Србије за 2011. годину, Службени гласник Републике Србије, број 101/10.
18. Закон о буџету Републике Србије за 2012. годину, Службени гласник Републике Србије, број 101/11 и 93/12.
19. Закон о буџету Републике Србије за 2013. годину, Службени гласник Републике Србије, број 114/12 и 59/13.
20. Закон о буџету Републике Србије за 2014. годину, Службени гласник Републике Србије, број 110/13.
21. Закон о буџету Републике Србије за 2015. годину, Службени гласник Републике Србије, број 142/14.
22. Закон о раду, Службени гласник Републике Србије, број 24/05, 61/05, 54/09, 32/13 и 75/14.
23. Правилник о финансијском пословању у Министарству одбране и Војсци Србије, Службени војни лист, број 17, Београд, 29. август 2011. године.
24. Правилник о планирању, програмирању, буџетирању и извршењу у Министарству одбране и Војсци Србије, Службени војни лист, број 36, Београд, 18. децембар 2015. године.
25. Правилник о накнади путних и других трошкова и других примања у Војсци Србије, Службени војни лист, број 18, Београд, 24. август 2013. године.
26. Правилник о платама и другим новчаним примањима професионалних припадника Војске Србије, Службени војни лист, број 28, Београд, 14. децембар 2011. године.
27. Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем, СГ РС број 103/2011, Београд.
28. Извештај о ревизији Годишњег финансијског извештаја Министарства

одбране за 2010. годину, Државна ревизорска институција, број 400-193/2011-01, децембар 2011. године.

29. Фискална консолидација 2012-2014. vs 2015-2017: овог пута је другачије?, Фискални савет, Београд, јун 2015.
30. *The military balance, The annual assessment of global military capabilities and defence economics, IISS, 2016.*
31. Данијела Ружичић, Пут ка банкроту државе: Анализа буџета Републике Србије у периоду од 2011-2015, <http://www.vaseljenska.com/ekonomija>, 31.03.2015.
32. Јелена Попадић, Због ниских плата војници иступају из строја, www.politika.rs, 30.03.2016.