

Стево Шкрбић,¹ Бојан Обрић²

БУЏЕТСКО-ПРАВНА АНАЛИЗА ФИНАНСИРАЊА РАСХОДА ОДБРАНЕ

UDK: 351.86:336
336.144:355.02

Оригинални научни рад

Резиме

Буџет у савременој парламентарно уређеној држави има централно место у финансијском систему и врло је значајан инструмент у расподели односно прерасподели националног дохотка. Државни буџет је својеврстан годишњи план прихода и расхода државе и њених органа. Он се заснива на низу начела, принципа и функција фискалне, монетарне, финансијске, економске, правне, политичке и социјалне природе. Карактеристично је да у оквиру буџетских расхода државе веома значајну ставку, како по свом основу тако и по природи потреба које се задовољавају, представљају одбрамбени издаци.

Кључне речи: буџетско право, финансирање, одбрана.

¹ Висока школа струковних студија бизниса БИЗНИС, Обреновићева 23, Ниш, Р. Србија, е-маил: stevo.skrbic@gmail.com

² Висока школа струковних студија бизниса БИЗНИС, Обреновићева 23, Ниш, Р. Србија, е-маил: bojan.obric@gmail.com

Увод

Финансије значе новчану страну сваког привредног посла и новчану страну свих токова националне привреде.

Под финансирањем се подразумевају сви облици формирања и употребе новчаних средстава ради задовољења многобројних друштвених потреба и остваривање одређених друштвених циљева. У том смислу у финансије спадају разноврсне новчане операције као што су текућа и свакодневна наплаћивања и исплаћивања у готовом новцу, затим одобрење, коришћење и враћање кредита, закључивање државних зајмова, затим завођење, разрезивање и измиривање јавних обавеза у новцу, као пореза, доприноса, такса, царина и др. и употреба тако добијених новчаних средстава за измиривање државних издатака (Семаловић, 2016).

Полазећи од констатације да одбрана земље чини сегмент укупне друштвено економске структуре друштва, неминовност је да и извори њеног финансирања морају потицати из извора финансирања укупне репродукције. Међутим како се укупна репродукција једног друштва може финансирати из домаћих и страних извора, то се приликом разматрања извора финансирања одбране мора, првенствено размотрити овај аспект.

Наиме, ради се о томе да се средства за финансирање одбране могу обезбедити у потпуности из домаћих извора, или се, делом, средства за финансирање одбране морају обезбедити из страних извора, путем иностраног зајма. Сасвим је јасно да је одлука о томе политички акт друштва, опредељена низом фактора. Битно опредељујуће је при томе постојање потребе и могућности за самосталним развијањем одбранбених припрема, чиме се (не)успоставља и укупна сувереност и самосталност земље. У изузетним ситуацијама иностраном зајму треба приступити само са аспекта допунских извора средстава.

Буџет у финансијском праву

Задовољавање јавних потреба, током досадашњег историјског развоја, испољавало се, како у различитим формама и преко разних функција, тако и преко низа различитих врста финансијских институција, односно инструмената. Ако данас посматрамо инструментариј који је доступан финансијској науци, можемо констатовати да постоји низ институција, односно инструмената којима се врши финансирање јавних потреба различите структуре и интезитета. Међутим од свих данас присутних инструмената потребно је истаћи да је државни буџет, као инструмент финансирања јавних потреба, још увек најзначајнији финансијаки инструмент (ISS, 2021). Но, како се временом мењао обим и структура јавних потреба које су се задовољавале преко буџета као финансијског

инструмента, присутне су бројне трансформације у погледу дефинисања буџета и одређивању његовог садржаја, тако да је данас у финансијској науци присутно низ различитих дефиниција буџета. При томе, треба истаћи да су и основе са којих се посматра буџет, као инструмента финансирања јавних потреба, током времена проширене на више функција у задовољавању јавних потреба, тако да данас егзистира много шири аспект посматрања у односу на онај који је био присутан у класичној финансијској теорији, што је једноставно дефинисање овог финансијског инструмента знатно усложен (Trandafilović & Knežević, 2013).

Појам буџет води порекло од галске речи " bulga ", што значи кожна торба. Та реч прихваћена је од Француза и на старофранцуском језику гласила је "bougette", али је њено галско значење промењено тако да је означавало торбу у којој су путници носили новац. Но буџет није неки устаљен појам који се не мења, напротив од појаве првог буџета до данас појам буџета био је подложен многим променама у погледу поступака израде и доношења, његовог обима и садржине, као и технике и контроле извршења (Ivanova & Ristić, 2020).

Државни буџет је подлежан утицају економских кретања у одређеној земљи, с једне стране, те да се кроз различите видове прерасподеле националног дохотка њиме може утицати на економска кретања, с друге стране, буџет је инструмент економске политике за

оставаривање бројних функција у друштвеној репродукцији. Са правног аспекта потребно је истаћи да је буџет правни акт државе која га доноси. Из тога проистичу обележја која се односе на његову обавезност, прецизиран поступак доношења и значај правних односа који се на основу њега заснивају између различитих државних субјеката.

Државни буџет спада у врсту редовног буџета у коме се редовним буџетским приходима подмирују расходи који се редовно јављају. Ти се приходи и расходи утврђују пре почетка периода за који се доноси буџет тј. сваке године на основу, општег консолидованог биланса јавних расхода и јавних прихода.

Доношење буџета као финансијског акта

Како се буџет за наредну годину мора да донесе до краја претходне године, то послови на планирању и буџетирању државних потреба и расхода започињу неколико месеци пре почетка године за коју се буџет доноси. Целокупна процедура државног планирања и буџетирања, израде и доношења буџета обично траје око шест месеци (Azofra et al, 2020).

Министарство за финансије, као надлежни државни орган управе коме су поверени послови израде и контроле извршења буџета, позива све кориснике буџетских средстава да му доставе образложене предлоге предрачуна својих расхода, односно податке о средствима која ће им у наредној буџетској години

бити потребна за исплату плата запосленим, редовне материјалне расходе, инвестиционе расходе и др. На основу тог позива, сви корисници буџетских средстава израђују своје појединачне планове потреба и расхода као и прихода, које претпостављају да ће остварити, и достављају их до октобра текуће године министарству.

Након свих разматрања и усаглашавања, министарство за финансије сачињава нацрт буџета и доставља га влади на разматрање.

По разматрању нацрта буџета од стране владе и упознавању владе са примедбама које су на нацрт буџета дали корисници буџетских средстава, министарство за финансије израђује владин предлог буџета који се до новембра текуће године упућује парламенту (Vukosavljević et al, 2021).

У пракси се део буџета који се односи на расходе за безбедност разматра на одбору парламента за те државне функције. У овај одбор улазе посланици који се баве одговарајућом проблематиком и који својим стручним и практичним знањем могу да допринесу правилном и квалитетном решавању одговарајућих питања.

Разматрање предлога буџета у скупштини почиње излагањем министра за финансије после чега почиње општа буџетска расправа на којој посланици износе своје примедбе на рад и политику владе, и предлажу

нове мере за остваривање планираних циљева и задатака.

Након спроведене расправе приступа се гласању о буџету.

Извршити буџет значи прикупити оне приходе који су буџетом планирани и утрошити их за оне сврхе односно намене и у оном износу како је буџетом предвиђено. Буџет се извршава од 1. јануара до 31. децембра текуће године а изузетно, до 31. јануара наредне године могу се извршавати расходи за финансирање неких од програма и дипломатских и конзуларних представништава(Stanojević & Mandić, 2021).

У случају када се буџет не усвоји до почетка године, на коју се односи, привремено финансирање делатности може се вршити до износа који одговара просечном месечном износу укупно утврђених средстава у буџету за претходну годину у реалном износу.

За извршавање буџета одговорна је влада која се стара да се распоредом прихода у току године обезбеди извршавање својих надлежности према њиховом значају и приоритету. Утврђена средства буџетом распоређују се тромесечним плановима.

Државни буџет се доноси у облику закона и објављује у службеном гласнику у коме се објављују законски прописи. У оквиру одобреног буџета, средства за

поједине буџетске кориснике чине одобрени предрачун расхода. Одобрени предрачун министарству за одбрану за планиране расходе одбране земље често се назива "буџет одбране" (Milanović, 2023).

По завршетку буџетске године саставља се завршни рачун буџета, чији предлог влада доставља парламенту на усвајање.

Стварање обавеза при извршењу буџета и однос рачунопологача и наредбодавца

Обавезе се могу стварати само до висине одобрених новчаних средстава према наменама за односну годину. По основу прихода и новчаних средстава из других извора, обавезе се могу стварати по наплати одговарајућег износа.

У изузетним случајевима, када то захтевају природа набавке, рада и услуге и интереси одбране, обавезе се могу створити и вишегодишњим уговором, при чему годишња обавеза за плаћање не може бити већа од средстава одобрених за одговарајућу намену односно расход (Majstorović et al, 2020).

Обавезе се стварају доношењем аката која повлаче расход као што су закључивање уговора о набавкама, радовима и услугама, доношењем аката о регулисању стања у служби професионалних припадника Војске и лица запослених у Министарству и друга акта. Оне се стварају начелно до краја буџетске године. У случају да

план није донет за следећу годину обавезе се могу стварати само до висине износа који одговара месечном износу укупно утврђених средстава планом одобрених за претходну годину.

Старешина јединице односно установе која је носилац извршења плана може стварати обавезе искључиво на терет средстава одобрених јединици односно установи за расходе које извршава према свом годишњем плану и годишњим плановима других јединица и установа за које је носилац извршења плана.

Када се обавеза ствара према годишњем плану друге јединице односно установе, носилац извршења плана је дужан да пре покретања набавке са јединицом односно установом за чије потребе набавља утврди приоритет и усагласи динамику набавке.

Обавезе на терет средстава одобрених финансијском органу може по праву претпостављеног, у улози непосредног извршиоца годишњег плана расхода, да ствара и за њих издаје наредбе за исплату и старешина ФО вишег степена који је та средства одобрио, о чему писмено обавештава старешину тог ФО (Knežević, 2022).

У извршавању годишњег плана потреба и расхода одбране, наредбодавци односно старешине организацијских јединица министарства за одбрану и других јединица и установа у систему одбране које су носиоци извршења годишњег плана овлашћени су да стварају обавезе за буџетом утврђене намене до висине

њима распоређених средстава. За исплате створених обавеза, наредбодавци издају наредбе за исплату на терет годишњег предрачуна средстава за расходе одбране по одговарајућим наменама и конкретним врстама расхода. Те наредбе, међутим, не могу да извршавају. То могу само рачунопологачи.

Рачунопологачи су лица која на основу наређења наредбодаваца обављају финансијске и рачуноводствене послове извршавања годишњих планова расхода и остваривања прихода, рукују новчаним средствима и стварима и обављају друге послове у вези са њиховим чувањем, употребом и располагањем (Knežević et al, 2021).

Функције наредбодавца и рачунопологача су неспојиве, нити наредбодавац може да врши исплате нити рачунопологач може да ствара обавезе. Рачунопологач може само да извршава примљене наредбе, и одговоран је само за извршење оних наредби које су издате у оквирима наменски одоберних и решењем министра распоређених средстава одговарајућем носиоцу извршења годишњег плана и по којима је, у исто време, обавеза за исплату створена у складу са законским и подзаконским прописима о материјалном и финансијском пословању.

За извршавање предрачуна средстава државног буџета за расходе одбране у целини за наредбодавца законом

је одређен министар за одбрану, али му је изричито прописана обавеза да одреди рачунопологача.

Да би рачунопологач при извршавању одговарајућег предрачуна буџетских средстава, могао ефективно да оствари своју пред законом непосредну одговорност да се буџетска средства за расходе одбране користе за утврђене намене и у складу са важећим прописима, неопходно је да за то поседује одговарајуће механизме. Стога, у управној надлежности тог старешине мора да буде основна институција финансијско-рачуноводствене службе која се код нас обично назива рачуноводствени центар (у даљем тексту: РЦ).

РЦ у најчешће пошто прими наредбу за исплату, која је издата од надлежног наредбодавца са свим прописаним елементима, прво проверава да ли су наведени услови испуњени и, ако јесу, евидентира насталу обавезу за коју, по пристизању средстава из државног буџета, издаје налог за исплату, ако то не врши сам корисник средстава у оквиру јединственог информационог система за рачуноводствено евидентирање.

Када издата наредба за исплату нема покриће у распоређеним до тада неутрошеним средствима или су у стварању обавезе прекршени важећи прописи о материјалном и финансијском пословању, рачунопологач је дужан да одбије извршење наредбе и да је, уз навођење разлога за одбијање извршења, врати

наредбодавцу ради отклањања недостака. Такву наредбу наредбодавац може да понови, у ком случају је рачунопологач прихвата на извршење, али извршену исплату евидентира посебно и целокупан предмет о насталом спору доставља на решавање надлежном органу. У оквиру РЦ води се и финансијско књиговодство за систем одбране у целини. За сваког носиоца извршења годишњег плана потреба и расхода одбране отвара се књиговодствена шифра по којој се евидентирају њему распоређена средства, све издате наредбе за исплату и све извршене исплате путем одговарајућих докумената платног промета које издају старшина РЦ односно рачуноводства и друга лица у том центру чији су потписи депоновани код одговарајућег носиоца платног промета. У РЦ централизовано се обрачунавају и исплаћују и лична примања, при чему се део тих послова извршава и посредством рачунопологача у јединицама и установама.

Закључак

Формирање и употреба новчаних средстава ради задовољавања друштвених потреба, па и потреба одбране, представља једно организационо решење, методу и поступак који се данас примењује у планирању и финансирању потреба. У овом раду је представљена правно-буџетско организационо решење финансирања одбране, којим се данас економски рационално располаже оскудним расположивим

средствима, са циљем на обједињавању и сублимацији постојеће регулативе на једном месту.

Прописи који регулишу ову материју су веома разнолики, од грађанско правне до јавно-правне области. Она се у свом садржају бави проблематиком и упоређивањем са осталим државама.

С обзиром на специфичност одбране као чистог јавног добра, које карактерише неривалност и неискључивост, она се мора финансирати из пореских прихода преко државног буџета. Из ових разлога и у Уставу финансирање одбране спада у надлежности државе у оквиру којих се утврђују државне политике, доношење и извршавање закона, других прописа и општих аката обезбеђује искључиво преко одговарајућих државних органа, а средства за финансирање свих државних функција односно делатности, па тиме и одбране, у целини се обезбеђују у државном буџету.

Колико ће бити издвајања за одбрану из националног дохотка, зависи од више фактора. Неки од тих фактора су:

- Међународна - политичка ситуација, тј. међународни односи, из којих се може закључивати о постојању или непостојању мање или веће опасности од агресије.
- Какву политику води земља да ли агресивну или мирољубиву. Земље које воде агресивну политику, логично, морају издвајати више за

војне потребе од земаља које воде мирољубиву политику.

- Величина националног дохотка је такође, значајан фактор издвајања за потребе одбране. Ниво издвајања за те потребе директно зависи од висине националног дохотка земље. Ако је национални доходак мањи, мање су и могућности за подмиривање свих друштвених потреба па и потреба одбране.

Свакако, примена тих фактора довела је до промена оптерећења националног дохотка за издвајањима за потребе одбране. Али исто тако мора да постоји трајно утврђена политика оптерећења националног дохотка издвајањем за задовољавање потреба одбране. То зато јер је реч о веома озбиљном питању, које се никако не може препустити решавањима која зависе од конкретне ситуације.

Литература

1. Azofra, V., Rodríguez-Sanz, J.A., Velasco, P. (2020) The role of macroeconomic factors in the capital structure of European firms: How influential is bank debt?. *International Review of Economics & Finance*, 69, 494-514
2. Ćemalović, U. (2016) Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije - slučaj životne sredine. *Ekonomika poljoprivrede*, 63(3), 891-904

3. IISS (2021). The military balance, chapter: International comparisons of defence expenditure and military personnel
4. Ivanova, B., Ristić, S. (2020). Akumulacija i koncentracija kapitala. *Akcionarstvo*, 26(1), 26-34
5. Knežević, M., Nikolić, S., Neševski, A. (2021). Kontrola budžeta u funkciji civilne demokratske kontrole vojske u Republici Srbiji. *Vojno delo*, 73(3), 103-120
6. Knežević, M. (2022). Izdaci i rashodi za potrebe odbrane Republike Srbije sa posebnim osvrtom na vreme pandemije COVID-19. *Vojno delo*, 74(2), 95-112. <https://doi.org/10.5937/vojdelo2202095K>
7. Majstorović, A., Tasić, S., Jovićević, P. (2020). Usmerenja za modeliranje sistema interne budžetske revizije. *Akcionarstvo*, 26(1), 49-63
8. Milanović, N. (2023). Menadžment finansijske održivosti neprofitnih organizacija. *Održivi razvoj*, 5(1), 7-17. <https://doi.org/10.5937/OdrRaz2301007M>
9. Stanojević, P., Mandić, G. (2021). Organizaciono-upravljački aspekti logističkog odgovora na krizu izazvanu pandemijom kovid-19 u Srbiji. *Bezbednost, Beograd*, 63(3), 77-96
10. Trandafilović, S., Knežević, M. (2013). Finansiranje sistema odbrane i programsko budžetiranje. Beograd: Medija centar 'Odbrana'
11. Vukosavljević, D., Kaputo, J., Tešić, A., & Vukosavljević, D. (2021). Makroekonomsko okruženje i javni sektor - mesto i uloga. *Oditor*, 7(3), 37-50. <https://doi.org/10.5937/Oditor2103037V>

Stevo Škrbić, Bojan Obrić

BUDGETARY AND LEGAL ANALYSIS OF DEFENSE EXPENDITURE FINANCING

Abstract

The budget in a modern parliamentary state has a central place in the financial system and is a very important instrument in the distribution or redistribution of the social product. The state budget is a kind of annual income and expenditure plan of the state and its bodies. It is based on a series of principles, principles and functions of a fiscal, monetary, financial, economic, legal, political and social nature. It is characteristic that within the budget expenditures of the state, a very significant item, both in terms of its basis and the nature of the needs that are met, is defense expenditures.

Key words: budget law, financing, defense.

Datum prijema (Date received): 24.03.2024.

Datum prihvatanja (Date accepted): 11.5.2024.