



**УНИВЕРЗИТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

Миливоје Лапчевић

**САВРЕМЕНЕ БУЏЕТСКЕ ТЕХНИКЕ У ФУНКЦИЈИ
УНАПРЕЂЕЊА СИСТЕМА ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА**

Докторска дисертација

**Ментор
проф. др Предраг Ч. Стојановић**

Крагујевац, 2018.

ИДЕНТИФИКАЦИОНА СТРАНИЦА ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ

I Аутор
Име и презиме: Миливоје Лапчевић
Датум и место рођења: 31.5.1985., Прибој
Садашње запослење: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу
II Докторска дисертација
Наслов: Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија
Број страница: 354
Број слика/табела: 17
Број библиографских података: 323
Установа и место где је рад израђен: Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац
Научна област (УДК): Право у економији (34:336.1/2)
Ментор: Проф. др Предраг Ч. Стојановић, редовни професор на ужој научној области Право у економији Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
III Оцена и одбрана
Датум пријаве теме: 29.12.2015.
Број одлуке и датум прихватања теме докторске дисертације: IV-02-697/20, 13.7.2016.
Комисија за оцену подобности теме и кандидата: <ol style="list-style-type: none">Проф. др Предраг Ч. Стојановић, редовни професор на ужој научној области Право у економији на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, ментор;Проф. др Милева Анђелковић, редовни професор на ужој правноекономској научној области на Правном факултету Универзитета у Нишу;Проф. др Свето Пурић, редовни професор на ужој научној области Право у економији на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу.
Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације: <ol style="list-style-type: none">Проф. др Милева Анђелковић, редовни професор на ужој правноекономској научној области на Правном факултету Универзитета у Нишу, председник;Проф. др Свето Пурић, редовни професор на ужој научној области Право у економији на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, члан;Доц. др Милан Рапајић, доцент на ужој управноправној научној области на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу, члан.
Датум одбране докторске дисертације:

СПИСАК ЧЕСТО КОРИШЋЕНИХ СКРАЋЕНИЦА

- PBB** – Performance-Based Budgeting
- PPBS** – Planning Programming Budgeting System
- ZBB** – Zero-Base Budgeting
- TBB** – Target-Based Budgeting
- ZLIB** – Zero-Line Item Budgeting
- OMB** – Office of Management and Budget
- VFM** – Value for money
- BAPA** – Budget and Accounting Procedures Act
- GPRA** – Government Performance and Result Act
- PSA** – Public Service Agreement
- SAI** – Supreme Audit Institution
- GAO** – Government Accountability Office
- FMI** – Financial Management Initiative
- CSR** – Comprehensive Spending Review
- HJM** – Нови јавни менаџмент
- SDA** – Service Delivery Agreements
- MTE** – Модел трошковне екстензије
- ММД** – Модел микробуџетске дистингтивности
- ДРИ** – Државна ревизорска институција
- ЗБС** – Закон о буџетском систему РС
- ЗДРИ** – Закон о државној ревизорској институцији РС
- УПИУ** – Упутство за праћење и извештавање о учинку програма

УВОД

1. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА

Предмет истраживања у овом раду представљају форме, структура, историјски динамизам развоја и детерминанте настанка основних буџетских техника, као и ефекти њихове (не)адекватне примене у погледу изразито наглашених тенденција рационализације система јавних расхода.

Турбулентност савремених економских и финансијских токова условила је потребом интензивног проучавања свих чиналаца који стоје у основи стабилности система државних финансија. Буџет, као концентрат идеја фискалне политике, одавно је престао да буде само финансијски инструмент сувопарног и финансијским планирањем претерано неоптерећеног „додељивања јавних средстава основним државним потребама“. Овакву „незавидну“ улогу буџету су доделили представници класичне, лесеферске школе економске мисли, одлучно се супротстављајући идеји да буџету буду додељене било које друге функције осим финансијске и, наравно, политичке. То је, према класицима, био кључни начин повлачења јасне демаркационе линије између правила и функција тржишта и правила и функција јавног сектора. Пробој кејнзијанске школе економске мисли, као логична последица имперфектности лесеферске доктрине у анализи феномена тржишта, донео је корените промене када је реч о улози државе у креирању токова националне економије, а те промене су постале трајно инкорпорисане у механизме буџетског одлучивања.

Буџети савремених економија имају изразито наглашену економску и социјалну димензију, које резултирају константним преиспитивањем актуелних механизма доношења буџетских одлука, њиховим надограђивањем и оплемењивањем или креирањем нових буџетских техника. Притом, између амбијенталних фактора који су у датим историјским координатама резултирали заокретом у односу на већ изграђену технику буџетирања у појединачним државама, никада не може постојати апсолутни идентитет. Но, без обзира на различитост имплементационог амбијента у различитим државама, који резултира разликама у начинима (и успешности) примене, циљеви имплементације појединачно узетих буџетских техника су, бар на теоријској равни, прилично чврсто стандардизовани. Практично (оперативно) оживотворење принципа ефикасности, ефективности, транспарентности и одговорности представљају фундаменталну преокупацију савременог буџетског техницизма. У том смислу,

посебну пажњу посветићемо расветљавању детерминанти које гарантују пуну афирмацију ових циљева у примени појединачних буџетских техника.

С обзиром на чињеницу да се синтагма „буџетска техника“, која представља централну категорију овог истраживања, прилично ретко употребљава у научној литератури из области јавних финансија, сматрамо нужним да се овом појму одреди садржина како би био адекватно анализиран. Иако сама синтагма упућује на супротно, под појмом буџетска техника нећемо подразумевати скуп потпуно стандардизованих (аутоматизованих) поступака у доношењу буџетских одлука, будући да би такво поимање елиминисало могућност да се у примени конкретне буџетске технике у различитим државама појаве било какве разлике. Будући да такве разлике итекако постоје, и то изражене у мери да се доводи у питање препознавање афирмисане буџетске технике у појединачним случајевима, овај појам користићемо ради означавања скупа карактеристика финансијско-управљачког приступа у доношењу буџетских одлука, као и начела на којима је тај приступ фундиран. У духу таквог одређења, вишедимензионалној анализи биће подвргнуте следеће буџетске технике: буџетски инкрементализам, буџетирање засновано на учинку и буџетирање са нултом полазном основом. Притом, у склопу анализе буџетирања заснованог на учинку, биће расветљен појам тзв. програмског буџетирања, које је, и у Србији, почев од 2015. године, постало званичан оперативни оквир јавног буџетирања на свим територијално-политичким нивоима.

Свака од поменутих техника које ће бити подвргнуте детаљној анализи у овом раду, настајала је као резултат имперфектности претходно примењиваних концепата буџетског планирања. Проучавањем и одговарајућом систематизацијом свих ових имперфектности, заправо се већинским делом одговара и на питање оправданости афирмације алтернативних буџетских техника.

Концепт буџетског инкрементализма, односно линеарног буџетирања, који можемо сматрати традиционалним приступом креирања буџетских одлука, већ дуго је у теоријској равни изложен значајним и аргументованим критикама. Поред несумњивих предности у виду једноставности буџетског одлучивања и контроле, буџети састављени по инкременталистичком моделу имају и значајних недостатака. Реч је, пре свега, о чињеници да ова буџетска техника недовољно уважава чињеницу динамичности потреба чије се финансијско покриће обезбеђује буџетом, а која је посебно наглашена у динамичном амбијенталном оквиру савремених економија. У условима када се буџетске ставке из претходних буџетских периода, са незнатним изменама и без

евалуације учинака, пројектују на будући период, ефикасна алокација јавних средстава постаје жртва „роботизованог“ буџетског менаџмента. Дакле, такав шаблон, који подразумева минималне варијације садржине буџетских одлука из периода у период, пасивизира управљачке потенцијале доносиоца одлука о алокацији, и тежи да крутим рачуноводственим оквирима „укроти“ софистицирани карактер буџетског планирања.

Хронолошки посматрано, први релативно заокружен покушај одступања од уходане динамике инкременталистичког буџетирања остварен је 60-тих година XX века промоцијом *Planning-Programming-Budgeting System*-а (скр. PPBS), од стране америчког политичког естаблишмента. Већ 70-тих година XX века, техника *буџетирања са нултом полазном основом* (енг. *Zero-Base Budgeting*), направила је још један радикалан и потпуно јасан отклон у односу на традиционални приступ буџетском планирању. Овај концепт инсистира на потреби да се у сваком буџетском периоду редовном преиспитивању подвргну како обим тако и ефекти финансирања јавних потреба, чиме се буџетски корисници у планирању властитих активности приморавају на активнији приступ, који укључује евалуацију алтернативних начина за остварење исте активности и ефеката тих активности у односу на различит квантум ангажованих средстава.

Тежина основних недостатака технике инкременталистичког буџетирања, узрок је и настанка концепта *буџетирања заснованог на учинку* (енг. *Performance-Based Budgeting* - PBB), који, у основи, почива на идеји о везивању буџетских одлука за информације о њиховим реалним учинцима (перформансама). Посматрано из оперативног угла, такав концепт одредио је нимало лак задатак креаторима буџетских одлука. Требало је, у основи, променити приступ доношењу буџетских одлука, иновирати критеријуме и механизме евалуације њихових учинака, обезбедити административну подршку за њихово спровођење, као и промовисати значајно другачији приступ у контроли трошења јавних средстава. Дакле, основни помак буџетирања заснованог на учинку, оличен кроз повећање ефикасности алокације државних ресурса (а самим тим и одговорности учесника у процесу буџетирања), условљен је испуњавањем прилично сложених претпоставки имплементације, у чијем испуњавању неретко долази до проблема у државама са крхким институционалним апаратом. За разлику од традиционалних приступа буџетирању, у којима је акценат био стављен на одлуке о *input*-има, односно квантитативним уделима у редистрибуцији, дотле се буџетирање према учинку фокусира на *output-e/outcom-e*, односно мерљиве резултате. Дакле, реч је о својеврсној „транзицији“ у приступу доношења буџетских одлука од оног у којем је примарна преокупација била квантум финансијских ресурса

који ће припасти појединим буџетским корисницима (према калкулацији трошкова јавних потреба), ка концепту у којем превагу односи квалитет ефеката алокације тих средстава. Уважавајући циљеве који се постављају пред ову буџетску технику, као и њен значај у погледу потребе заштите интереса пореских обвезника да се њиховим новцем управља на најефикаснији начин, испуњење амбијенталних претпоставки њене имплементације сматрамо незаобилазном обавезом креатора фискалне политике.

Оправданост потребе да се систематском научном разматрању подвргну наведене технике буџетирања, произилази из најмање два разлога. Прво, реч је о проблематици чија актуелност не би могла бити доведена у питање, ако се има у виду да се потреба за обезбеђењем здравог система јавних финансија афирмисала као глобални императив. У временима када светске финансијске кризе доводе до коренитог преиспитивања начина на који су се доносиоци буџетских одлука понашали у преткризном периоду, и када постаје очигледан наднационални карактер последица неодговорног понашања поједних националних економија у политици планирања властитих потреба, тежиште како политичке, тако и јавно-финансијске анализе бива умерено са пореза, као свевременске политичке и економске преокупације, на институт јавних расхода. У фокус пажње бивају стављени различити модели рационализације система јавних расхода, како на националном тако и на наднационалном нивоу, па се у склопу тих напора актуелизује и питање начина на који изабране технике буџетирања доприносе таквом циљу. Одустајање од концепта буџетског инкрементализма или његова адекватна надоградња елементима конкурентских буџетских техника, требало би да продукује видљиве резултате како на плану рационализације јавних расхода тако и по питању наглашавања друштвено-политичке одговорности креатора буџетске политике. Други ослонац оправданости анализе савременог буџетског техницирања, бар када је реч о домаћим приликама, представља чињеница очигледно недовољне научне посвећености како механизмима буџетског планирања и одлучивања тако и институту јавних расхода уопште. У том смислу, ово истраживање представљаће један од начина да се материји која и на јавно-финансијском али и на општедруштвеном плану има есенцијални значај, поклони пажња коју недвосмислено заслужује.

2. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Основну хипотезу, чијим доказивањем ћемо се бавити у овом истраживању, можемо формулисати на следећи начин:

Од компатибилности изабране технике буџетирања са потребом пуне афирмације принципа ефикасности и ефективности, у значајној мери зависи карактер одговорности доносилаца буџетских одлука, а самим тим и успех подухвата унапређења система јавних финансија.

На подлози основне хипотезе изводимо следеће помоћне хипотезе:

1) темељне форме управљања системом јавних расхода нису на задовољавајући начин покривене пажњом научне јавности. Ова помоћна хипотеза произилази из чињенице више него очигледне доминације научног интересовања за јавне приходе (махом порезе), чиме се, потпуно неоправдано, замагљује значај јавних расхода, који, по нашем мишљењу, представљају примарни институт јавних финансија. На нивоу домаће теорије, ова констатација је још очигледнија.

2) доктрина буџетског инкрементализма, као традиционална форма буџетирања, у савременим социо-економским условима постаје инкомпатибилна са напорима за обезбеђењем принципа ефикасности, ефективности и транспарентности у трошењу јавних средстава;

3) декларативни (нормативни) прелазак на иновативне форме буџетирања, попут буџетирања заснованог на учинку (односно програмског буџетирања) и буџетирања са нултом полазном основом, не доводи по аутоматизму до позитивних резултата њихове примене, које подвлачи теорија. Непридавање значаја испуњењу низа амбијенталних претпоставки операционализације буџетских техника, окренутих ка циљевима ефикасности, ефективности и транспарентности, може резултирати лошијим исходима у односу на традиционални концепт буџетирања. Овакав сценарио посебно је карактеристичан за оне земље где се иновирани образци буџетирања јављају као производ екстерних притисака за спровођењем реформи буџетског система;

4) везивање трошења јавних средстава за учинке потрошње, индиректно отвара простор активнијем учешћу грађана у процесу буџетирања, чиме, у извесној мери, изостаје „монопол“ егzekутиве у сфери буџетирања;

5) ефекти примене програмског буџетирања у Србији, чији се почетак везује за 2015. годину, примарно ће зависити од три фактора: политичке подршке, обезбеђења оперативне координације субјеката ангажованих у процесу буџетирања, увођења

адекватних механизма извештавања (финансијског и нефинансијског) и конципирања јасних правила личне одговорности за извршиоце програма.

3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

Основни циљ овог научног истраживања је следећи:

Евалуација примене савремених буџетских техника у духу њиховог утицаја на унапређење система јавних финансија путем његове рационализације.

На основу базичног циља истраживања, формулисали смо и посебне задатке истраживања:

- 1) утврђивање појединачних механизма утицаја примењених техника буџетирања (инкременталистичко буџетирање, буџетирање засновано на учинцима у процесном формату програмског буџетирања и буџетирање са нултом полазном осном) на пољу рационализације јавних расхода и система јавних финансија уопште;
- 2) утврђивање најзначајнијих елемената разликовања између појединих буџетских техника, будући да у науци они нису у потпуности прецизирани;
- 3) утврђивање историјских амбијенталних околности које стоје у позадини иновација у буџетском техницирању;
- 4) анализа скупа политичких, нормативних и оперативних околности примене савремених буџетских техника;
- 5) истицање дивергентности примене истих буџетских техника у различитим државама;
- 6) објашњење утицаја савремених буџетских техника на одговорност доносилаца буџетских одлука и извршилаца буџета и
- 7) утврђивање степена испуњености претпоставки иновирања актуелног буџетског система у Србији и процена фискалних учинака реформи буџетског система.

4. МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА

Комплексност и вишедимензионалност предмета истраживања изискује и употребу сложеног методолошког инструментаријума, како би таргетирана проблематика могла бити третирана на што ефектнији начин.

Дедуктивна научна метода, која служи објашњењу чињеница и закона, предвиђању будућих догађаја, откривању нових чињеница и закона, доказивању постављених теза и проверавању хипотеза, представљаће методолошки инструмент на којем ће у значајној мери бити третиран предмет овог истраживања.

Потреба за распознавањем веза, односа и јединства посебног и општег, односно примена индукције и дедукције као дијалектичке методе спознаје, неизоставна је у одгонетању природе утицаја сваке садржинске и структурне компоненте било које буџетске технике на ток и резултате процеса буџетирања. Имајући у виду чињеницу да спознаја почиње појединачном спознајом посебног а завршава систематском спознајом посебног на основу општег, примена индукције и дедукције биће неизоставна при теоријском детерминисању специфичних карактеристика свих анализираних техника буџетирања, како би на основу тих закључака било поједностављено њихово распознавање у примени.

Како се опредељење за применом одређене технике буџетирања уобличава у нормативне акте који конституишу основе буџетског система конкретне државе, то се примена формално-логичког односно нормативно-догматског метода намеће као неизоставни инструмент у проучавању предмета истраживања. Притом, на домаћем плану, од посебне је важности да се применом овог метода конфронтира степен (ин)компатибилности афирмисаних новина у буџетском систему (програмско буџетирање) са компонентама нормативног оквира јавног буџетирања.

Примена компаративног научног метода у изучавању структуре, карактеристика и потенцијала поједних буџетских техника на плану рационализације система јавних расхода, не може изостати, посебно у светлу чињенице да начин примене одређене буџетске технике (најчешће буџетирања заснованог на учинку) у појединим државама, резултира ефектима који доводе до тешкоћа у распознавању истинског опредељења реформатора када је реч о типу прихваћене форме буџетирања. У фокусу компаративне анализе, биће неизоставно смештен буџетски систем САД-а, захваљујући чијим је слабостима, аномалијама и потребом сталног усавршавања, настала већина савремених техника буџетирања.

На послетку, како се ниједан институт, категорија или појава у друштвеним наукама (а која је резултат временског уобличавања и разобличавања), не може разумети без анализе темпоралне вертикале настанка и развоја, то ће примена историјског метода и у овом истраживању представљати драгоцен методолошки

инструмент када је реч о разумевању дубљих економских, финансијских али и политичких околности које стоје у основи диверзитета савремених буџетских техника.

Емпиријски метод биће коришћен у циљу прикупљања података о степену начелног разумевања циљева реформи домаћег буџетског система од стране руководиоца одељења за буџет локалне администрације у Србији. Успешност програмског буџетирања, као круцијалне реформске новине, чија је етапна имплементација почела 2006. године, не може бити постигнута искључиво као резултат нормативне или административно-хијерархијске пресије, већ уз ослонац на потребу суштинског разумевања значаја овог буџетског приступа од стране свих институционалних, административних и територијално-политичких актера.

5. СИСТЕМАТИКА ИСТРАЖИВАЊА

Структурна концепција истраживања, поред уводних и закључних разматрања, обухвата и четири дела.

У првом делу рада биће анализирана питања без чијег теоријског уобличавања не би могла бити извршена анализа карактеристика и домета појединачних буџетских техника. Најпре, извршићемо садржинску анализу основних компоненти термилошког инструментаријума. У том смислу, детерминисаћемо појам буџетирања у ширем и ужем смислу (као и појам буџетских технике), чија употреба у научној анализи ове проблематике још увек није присутна. Након тога, указаћемо на разлоге уобличавања и динамизам популаризације доктрине тзв. *Новог јавног менаџмента*, који представља шири концептуални оквир савремених реформи система финансијског управљања. Коначно, у оквиру разматрања општих питања која тангирају савремено буџетирање, указаћемо на важност уобличавања стабилних механизма стратешког планирања, како на микробуџетском нивоу (нивоу корисника буџетских средстава), тако и на нивоу субјеката макробуџетског планирања.

У другом, централном делу текста, биће истражени домети и карактеристике одабраних буџетских техника примењиваних у савременим јавним финансијама. Полазна тачка анализе је уочавање иманентних слабости традиционалног, инкременталистичког приступа буџетирању, које су, збирно узете, представљале мотивациону базу настанка иновативних буџетских техника: *буџетирања заснованог на учинку* (односно *програмског буџетирања*, које представља најзаступљенији „оперативни“ оквир РВВ-а) и *буџетирања са нултом полазном основом*. Свака од

наведених техника биће разматрана у историјском, финансијском и политичком каузалитету настанка, да би се, преко конкретизације предности и недостатака у односу на „конкурентске“ буџетске технике, извршила евалуација њених истинских потенцијала по питању доприноса принципима ефикасности, транспарентности, одговорности и ефикасности.

У *трећем делу*, компаративној анализи биће подвргнуте технике савременог буџетирања у англосаксонским системима (САД-у, као „експерименталној бази“ настанка већине буџетских техника и Уједињеном Краљевству), као и одабраним земљама грчко-романско-германске правне традиције (Немачкој, Краљевини Холандији и Руској Федерацији). Посебна пажња биће посвећена специфичностима које настају као последица одсуства униформно применљивих образаца имплементације буџетирања заснованог на учинку у државама које су биле предмет компаративне анализе.

Најзад, у *четвртном делу* рада, евалуацији ће бити подвргнут актуелни механизам буџетирања у Србији, који је деценијама почивао на основама традиционалног, инкременталистичког приступа. Усвајањем Закона о буџетском систему од 2009. године, за креаторе како републичког тако и локалних буџета установљена је обавеза „фазног“ преласка на тзв. *програмско буџетирање*, чија је пуна примена везана за 2015. годину. Биће истражено у којој мери постојеће институционалне, политичке и административне претпоставке у Србији доприносе да овај несумњив нормативни искорак у реформи домаћег буџетског система истински заживи на плану повећања ефикасности и ефикасности домаћег система јавних финансија.

Први део

ОПШТА РАЗМАТРАЊА О ПРИРОДИ И ФОРМАМА БУЏЕТСКОГ ПЛАНИРАЊА

I БУЏЕТ, БУЏЕТИРАЊЕ И БУЏЕТСКЕ ТЕХНИКЕ - ПОЈМОВНИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

1. ПОЈАМ И УЛОГА БУЏЕТА У САВРЕМЕНИМ СИСТЕМИМА ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

Од настанка рудиментарних форми друштвено-политичког организовања па све до профилисања савремене државе, остала је неупитна потреба за изналажењем начина за што ефикаснијим и потпунијим обезбеђењем потреба организованих људских колективитета. Покушавајући да досегну тај циљ, различити доносиоци политичких одлука, на различитим тачкама историјске вертикале и при различитим друштвено-политичким околностима одлучивања, установљавали су различите механизме финансијског функционисања заједница којима су управљали, односно у чије име су одлучивали. Појава парцијалних, конкурентских модела планирања јавних потреба и усмеравања јавних средстава на њихово покриће, до данас није успела да доведе у питање супрематију буџета, као примарног, централног и свеобухватног механизма „додељивања средстава јавним наменама“. Еволутивни ток финансијског планирања, једноставно, није успео да обликује довољно респектабилне конкурентске механизме који би били у стању да покрију функционалну ширину буџетског планирања.

Основни разлог због којег је много теже потпуно појмовно уобличити буџет јавних колективитета у односу на, рецимо, индивидуалне буџете или пословне буџете

комерцијалног сектора, тиче се чињенице да је у токове јавног буџетирања укључен изразито велики број актера: актери политичког одлучивања, порески обвезници, медији, професионалне групе, клијенти и корисници услуга које пружа држава и грађани уопште. Њихова активност у процесу буџетирања подразумева како формалне институционалне оквири (буџетске законе, правила, поступке и процедуре) тако и неформалне механизме инволвирања у ову есенцијално важну област јавног одлучивања.¹ Ипак, могуће је синтетизовати неколико чињеница о буџету које би биле подједнако релевантне како у сфери јавног тако и у области приватног буџетирања. У том смислу, могло би се рећи да буџет представља формалну експресију рачунских планова (традиционални приступ) као и циљева и задатака (савремени приступ) доносилаца буџетских одлука које покривају различите аспекте активности јавно-правних ентитета у датом временском периоду.²

Терминолошки гледано, у бројним стручним радовима који анализирају ову област, термину „буџет“ се додељују најразличитије садржине, остављајући недореченим питање да ли је уопште сврсисходно трагати за довољно екстензивном и универзално прихватљивом дефиницијом овог фундаменталног јавно-финансијског института. Многи аутори су одустали и од покушаја појмовног одгонетања буџета имајући у виду комплексност његових функција и обим економско-политичког значаја, остављајући, на тај начин, простора једино за сувопарна нормативна одређења садржана у националним легислативним оквирима буџетског система. Други, који су се, пак, одважили на покушај дефинисања комплексног феномена буџета, нуде мноштво ужих или ширих, једноставних или сложених, интегралних или парцијалних појмовних одређења.

Вишедимензионални приступ у теоријском одређењу појма буџета, наглашава неколико могућих предлога кроз које може бити сагледан овај институт, првенствено имајући у виду његове оперативне и политичке компоненте. При таквом - аналитичком приступу, буџет можемо посматрати као *документ*, као *опис*, као *објашњење* и као *списак претпостављених преференција пореских обвезника*, формулисаних у процесима јавног буџетирања.³

¹ Вид.: Willoughby, K. G., *Public Budgeting in Context: Structure, Law, Reform and Results*, Jossey-Bass, San Francisco 2014, p. 4.

² Вид.: Shim, J. K. and Siegel, J. G., *Budgeting Basics and Beyond*, John Wiley & Sons, Hoboken 2005, p. 1.

³ Вид.: Lee, R. D., Johnson, R. W. and Joyce, P. G., *Public Budgeting Systems*, Jones & Bartlet Learning, Burlington 2013, p. 16.

Описно одређење института буџета присутно је код већине теоретичара са домаћих простора у области јавних финансија. Најчешћи, и, уједно, најужи модус одређења, дефинише буџет као правни акт (документ или скуп докумената) усвојен од стране представничког тела који антиципира приходе и расходе јавно-правног колективитета за унапред утврђени временски период.⁴ Притом, домаћај буџета не окончава се на планирању прихода и расхода, будући да буџет представља и оквир за њихово извршење.⁵ Реч је, заправо, о главном оперативном оквиру финансијског покрића прокламованих, односно политички „верификованих“ јавних потреба. Садржински посматрано, буџет као документ може да садржи: опште буџетске поруке којима се прокламују циљеви чије остварење се тражи од егзекутиве (извршилаца), списак процењених прихода, спецификовани распоред јавних расхода класификованих према функцијама, административним организацијама или задацима (у зависности од јурисдикције), податке о јавном дугу, „изјаву о равнотежи“ за све сепаратне фондове итд.⁶

Описна функција буџета произилази из чињенице да се у рачунско-правним актима многих земаља сусрећу дескрипције циљева, задатака, делатности појединих организација (буџетских корисника) као и оперативних активности. Посредством описне функције буџета даје се „дискретна слика организације у тачки или тачкама у времену, у смислу потрошених ресурса, минулог рада и екстерних ефеката“.⁷ Наративна компонента буџетских докумената, са аспекта савременог буџетског техницизма, представља инструмент информисања институционалних актера процеса јавног буџетирања о учинковитости потрошње корисника буџетских средстава.

Све активности буџетских корисника, које подразумевају ангажовање јавних средстава ради постизања унапред дефинисаних циљева, обављају се под окриљем својеврсне спирале узрочно-последичних односа. *Експликаторна* вредност буџета састоји се управо у објашњењу тих каузалитета, односно узрочних низова. Дакле, на ширем плану, буџет бисмо могли сагледавати и као „експресију низа узрочно-последичних односа“.⁸

⁴ У том смислу, вид.: Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија*, Службени лист СРЈ, Београд 1997, стр. 212.

⁵ Вид.: Јурковић, П., *Јавне финансије*, MASMEDIA, Загреб 2002, стр. 81.

⁶ Вид.: Charlesworth, J. C., *Governmental Administration*, Harper & Brothers, New York 1951, p. 321.

⁷ Вид.: Lee, R. D., Johnson, R. W. and Joyce, P. G., *op. cit.*, p. 15.

⁸ *Ibidem*, p. 16.

Историјски посматрано, одлуке које се доносе у систему јавних финансија одувек су имале пресудни утицај на токове националне и социјалне еволуције.⁹ Детерминисање буџета из угла политичког значаја у теорији јавних финансија првобитно је било концентрисано махом око анализе субјективног буџетског права, које се профилисало као примарна, истинска вредност еволуције буџета. Политичку позадину и политичке импулсе у процесу буџетског планирања и буџетирања уопште, модерна литература из области јавних финансија разрађује на много темељнијем нивоу, при чему је фундамент тих истраживања постављен у XVIII веку у Француској, кроз првобитне квантитативне студије у друштвеним наукама. Ови научни помаци представљали су иницијацију, по многима, данас водеће теорије у економији и политикологији – *теорије јавног избора* (енг. *Public Choice Theory*).¹⁰ Вредност овог теоријског концепта за истраживања у области буџетирања и јавних финансија уопште, немерљива је и драгоцен, посебно у духу схватања да државни буџети не представљају ништа друго до „изјаву о преференцијама“¹¹. Оно што представља кључни допринос теорије јавног избора јесте чињеница да је овај теоријски концепт успео да отклони базични недостатак мноштва нормативистичких теорија демократије које су безуспешно покушавале да одговоре на примарно питање – на који начин се збир преференција (воља) грађана претвара у „општу вољу“?¹² Анализа феномена друштвеног избора, односно друштвених преференција, представља полазиште детерминације буџета кроз призму политичког изјашњавања бирача.¹³

У финансијској литератури најређе се сусрећемо са појмовним одређењем буџета из перспективе оних ради чијих интереса се буџет и усваја, а то су грађани. Осим што осликава релативни однос моћи појединих буџетских актера унутар и између грана и нивоа власти, буџет указује и на степен уважавања интереса како појединих интересних група тако и грађана уопште.¹⁴ Док се као крајњи резултат изборних процеса, односно политичког изјашњавања бирача, могу назрети само контуре „опште воље“, њен финални садржај бива демистификован тек посредством буџета. Између

⁹ Вид.: Goldscheid, R., „A Sociological Approach to Problems in Public Finance“, in: Musgrave, R. A. and Peacock, A. T. (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, St. Martin's Press, New York 1994, p. 202.

¹⁰ Вид.: Ciraki, D., „Теорија јавног избора и парадокси гласовања“, *Политичка мисао*, Vol. 33, No. 2-3, стр. 201.

¹¹ Вид.: Lee, R. D., Johnson, R. W. and Joyce, P. G., *op. cit.*, p. 15.

¹² Вид.: Ciraki, D., *op. cit.*, p. 203.

¹³ Унутар механизма конципирања буџетске политике, резултати изборних процеса играју улогу и „хороја и жртве“, будући да, са једне стране помажу у демистификацији јавних преференција, док, са друге стране, буџети, који следе изјашњавању, никада нису у стању да задовоље свачије партикуларне интересе. У том смислу, вид.: Musgrave, R., *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*, McGraw-Hill, Bombay 1959.

¹⁴ Вид.: Rubin, I. S., *The Politics Of Public Budgeting*, Seven Bridges Press, New York 2000, p. 1.

„опште воље“ уоквирене изборним процесом и „опште воље“ обелодањене посредством буџета не мора стајати знак једнакости. Полазећи од те чињенице, могли бисмо рећи да, посматрано из угла грађана (бирача), буџет представља својеврсни финансијско-управљачки „манифест“ истинских намера доносилаца политичких одлука у датом временском периоду. Посредством буџета и са њим повезаних процеса, грађани могу стећи много јаснију слику о токовима и начину креирања јавне политике, а резултати тог сагледавања требало би да представљају главни мотивациони ослонац њиховог одлучивања у наредним политичким циклусима.¹⁵ Поред традиционалног процеса партиципације грађана у процесима буџетирања, а који се састоји првенствено у њиховом политичком изјашњавању (гласању), савремени системи јавних финансија постају много отворенији и за идеју о промоцији грађана у активне учеснике (доносиоце одлука) у тим процесима (концепт тзв. „партиципаторног буџетирања“).

У финансијској литератури често се подвлачи став да буџет суштински представља „илустрацију свега онога што држава заправо јесте“¹⁶, осликавајући, додали бисмо, математичком прецизношћу, природу односа носилаца политичке моћи према садашњости и будућности оних у чије име доносе политичке одлуке.

2. БУЏЕТИРАЊЕ

2.1 Појам и класификациони оквир

2.1.1. Уже и шире појмовно одређење механизма јавног буџетирања

Интензиван пробој кејнзијанске школе економске мисли, након што су у вртлозима Велике економске кризе (1928-1939) потонули до тада суверено владајући тржишни постулати лесеферске доктрине, донео је обиље новина и када је реч о механизмима финансирања јавних потреба. Посматрање јавног буџетирања, као рационалног технократског процеса, вуче своје корене из реформских покрета са почетка XX века, у чијем су средишту били напори за самоосвешћењем јавне администрације.¹⁷ Драстично ширење буџетских функција изван финансијско-

¹⁵ Вид.: Lynch, T. D. and Lynch, C. E., „Philosophy, Budgeting and the Information Age“, in: Khan, A. and Hildreth (eds.), W. B., *Budget theory in the Public Sector*, QUORUM BOOKS, London 2002, p. 265.

¹⁶ Вид.: Bradford, D. F., „Reforming Budgetary Language“, in: Cnossen, S. and Sin, H. W. (eds.), *Public Finance and Public Policy in the New Century*, London 2003, p. 94.

¹⁷ Вид.: Alexander, J., „The New Ethics of Budgetary Process“, *Administration & Society*, Vol. 31 No. 4, p. 546.

политичке равни, постепено је довело до уобличавања низа управљачких приступа у процесу буџетирања, посредством којих бивају подвргнути преспитивању многи циљеви и обрасци планирања „класичне буџетске оперативе“. Следствено, буџет, као „статична“ фокусна тачка буџетске анализе, уступа место *буџетирању*, које по много чему гледано, „постаје наука за себе“.¹⁸

Трагајући за универзалном синтетичком дефиницијом механизма буџетирања, суочавамо се са истом врстом тешкоћа које су пратиле појмовно одређење буџета. Оно што је извесно, јесте чињеница да буџетирање увек подразумева динамизам процеса и токова у које је структурно и институционално уткана намера за остварењем финансијских, економских и социјалних циљева и задатка администрације.

Буџетирање се, у финансијској теорији, схвата као процес евалуације и конвертовања планова употребе реалних ресурса у финансијске вредности. Гледано из овог угла, финансијска функција процеса буџетирања обезбеђује есенцијалну везу између *менаџмента буџетског планирања* и *менаџмента буџетске контроле*.¹⁹

Узимајући за критеријум класификације обим активности (процеса) обухваћеним појмом буџетирања, можемо разликовати буџетирање у ужем и ширем смислу. Скуп процеса у којима се доносе одлуке које за своју гравитациону тачку имају буџет у свим фазама његовог конципирања, усвајања, извршења и контроле, могли бисмо означити као *буџетирање у ширем смислу*. Схваћено на тај начин, буџетирање заправо представља процесну, динамичку компоненту буџетског система, кроз коју се рефлектују циљеви, намере, стратегије и, коначно, финансијска филозофија носилаца јавног одлучивања. Многе функције које традиционална и савремена теорија приписују буџету, остварују се кроз механизме буџетских процеса који претходе и следе буџету, а не кроз нормативну статичност буџета, као законодавног акта, па их пре можемо сматрати функцијама буџетирања, него функцијама буџета.

Са друге стране, прилично фреквентно, финансијска литература промовише и *ужа значања* појма „буџетирање“, везујући га не за скуп процеса у доношењу одлука које се тичу буџета, већ за појединачне процесе.²⁰ На тај начин се, термин буџетирање користи, рецимо, да означи искључиво процес буџетског планирања („програмирања“),

¹⁸ Вид.: Campenni, M. and Khan, A., „Budget Analysis: A Study in the Budgetary Practices of a Small Community“, in: Khan, A. and Hildreth, W. B. (eds.), *Case Studies in Public Budgeting and Financial Management*, Marcel Dekker, New York 2003, p. 289 и Kahalas, H., „A Look for Major Planning Methods: Development, Implementation, Strengths and Limitations“, *Long Range Planning*, Vol. 11, Issue 4, pp. 84-90.

¹⁹ Вид.: Henley, D., Holtham, C., Likierman, A. and Perrin, J., *Public Sector Accounting and Financial Control*, 3rd edition, Van Nostrand Reinhold, London 1989, p. 47.

²⁰ Вид.: Schwering, A., *Ehrlichkeit in der Budgetierung*, Springer Gabler, Wiesbaden 2016, p. 15.

док сви други процеси који се везују за буџет остају изван ужег значења.²¹ Следствено, уколико буџетирање посматрамо искључиво као буџетско планирање, онда се и сам буџет од *инструмента* за постизање циљева јавне политике, претвара у финални *резултат* процеса буџетирања.

Посежући за „техничистичким“ приступом дефинисања, буџетирање бисмо могли одредити и као практичну активност процене и, евентуално, усклађивања прихода и расхода организације и припремања финансијског плана који је утемељен на унапред дефинисаним циљевима.²² Као што се може приметити, и у оквиру овог приступа, предност је дата ужем значењу, будући да се буџетирање сматра процесом који се окончава усвајањем буџета. То је, донекле, и разумљиво, с обзиром на чињеницу да су техницистичка одређења појма буџетирања махом проистекла из анализа у области истраживања јавне управе (а не јавних финансија), па је било за очекивати да се буџетском процесу не припише много већа „телеолошка ширина“ у односу на друге активности јавне управе.

2.1.2. Макробуџетирање и микробуџетирање

За разлику од буџетирања у ширем и ужем смислу, где смо, као теоријски основ поделе, узели обухватност процеса и активности интегрисаних у механизме буџетирања, разликовање *макробуџетирања* од *микробуџетирања* захтева сасвим други основ класификације.

Макробуџетирање подразумева доношење буџетских одлука које су релевантне за целу државу, док се *микробуџетско одлучивање* тиче органа и организација које се у буџетском систему идентификовани као корисници буџетских средстава.²³ У процесу буџетирања учествује значајан број актера који се труде да, сразмерно свом организационо-административном утицају, „испослужу“ буџетске одлуке које су у корелацији са њиховим партикуларним интересима. Ипак, ти појединачни интереси представљају само „сировину“ која, прошавши филтер макробуџетирања, добија свој коначни обим и форму.

²¹ У том контексту посебно се истиче алокативна функција механизма буџетирања, односно нужност прављења избора у погледу врсте и обима јавних потреба за чије финансирање би требало одредити средства. Упоред.: Rubin, I. S., *op. cit.*, p. 6.

²² Вид.: Bhatta, G., *International Dictionary of Public Management of Government*, Routledge, New York 2015, p. 64.

²³ Вид.: Thurmaier, K. M. and Willoughby, K. G., *Policy and Politics in State Budgeting*, M. E. Sharpe, London 2001, p. 61.

Макробуџетирање, дакле, представља како полазни *оквир* тако и финални *филтер* микробуџетског одлучивања. Теоријско разликовање организационо-политичких нивоа за које се везују одлуке које се доносе у процесима буџетирања, не подразумева да су макробуџетирање и микробуџетирање два изолована и аутономна механизма одлучивања. Напротив, одлуке и процеси који се реализују у систему микробуџетирања морају бити усаглашене са намерама и основним резонима одлучивања на макро-буџетском плану, па бисмо микробуџетирање могли разумети и као мноштво подсистема у доношењу буџетских одлука, чији број зависи од екстензивности позитивних буџетских прописа при одређењу буџетских корисника.

Одлуке које се доносе у систему макробуџетирања усмерене су на апстрактно формулисане циљеве владе (унапређење економских могућности, образовано и здраво грађанство, безбедну и чисту животну средину и др.), при чему се код доношења таквих одлука анализирају информације, ставови и мишљења многобројних друштвених актера.²⁴ Притом, макробуџетске одлуке, којима се предодређује начин „егзистирања“ саме државе у економском систему, углавном су видљивије у односу на одлуке које се доносе у системима микробуџетирања, које су усмерене на конкретизацију и операционализацију апстрактних макробуџетских циљева.²⁵ Макробуџетски циљеви су, заправо, операционализацији подложна стремљења националне макроекономије у датом временском оквиру. Усаглашавање одлука донетих у процесу макробуџетирања од стране креатора буџетске политике и одлука које „бирократе од каријере“ доносе у подсистемима микробуџетирања, представља једно од главних проблема савремене организационе динамике планирања и финансирања јавних потреба.

2.2. Буџетирање и сродне категорије – појмовна демаркација

2.2.1. Буџетирање и буџет

Потреба за појмовним суочавањем али и разграничењем, института буџета и буџетирања произилази из разлога конфузног коришћења термина „буџет“ и у стручној литератури и у комуникационој пракси јавне администрације.

²⁴ Вид.: Willoughby, K. G., *Public Budgeting in Context: Structure, Law, Reform and Results*, Jossey-Bass, San Francisco 2014, p. 7.

²⁵ *Ibidem*.

Поједностављујући ствари до краја, могли бисмо рећи да за разлику од буџета, који, *per definitionem*, представља документ, буџетирање представља *процес*, функционално повезан скуп процеса - *механизам*, или, пак - *систем* са бројним подсистемима. Ипак, термилошки инструментаријум јавне администрације термину буџет додељује неколико различитих значања, при чему се, скоро најређе, термин *буџет* употребљава да означи рачунски документ који на предлог владе усваја легислатива, а чији централни део представља оно што поједини аутори данас зову „шопинг листом државе“. Много чешће, у језичкој пракси јавне управе буџетом се означавају *процеси*, било да је реч о процесу буџетског *планирања* или пак о процесу *управљања*.²⁶ На тај начин се непотребно доприноси термилошкој конфузији будући да се, појмовно, изједначавају термини *буџет* и *буџетирање*.

За буџет као документ (закон) везују се многи процеси, при чему неки од њих претходе буџету (планирање буџета, расправа о буџету итд.), док други следе након усвајања буџета (процес извршења, процес контроле и ревизије). Уско посматрано, буџет не представља *производ* процеса буџетирања већ главни *инструмент* остварења финансијских, економских и социјалних циљева који се постављају пред носиоце тог процеса. Као што је већ речено, аутори значајног броја радова који третирају проблематику савременог буџетирања, многе функције које конзервативна теорија приписује буџету као документу (односно његовим импликацијама), почињу приписивати буџетирању, као свеобухватном процесу осмишљавања и спровођења буџетских одлука. Значај буџета, као акта, чак се редукује до закључка да национални буџети не представљају ништа више од пуне „шопинг листе коју одобрава држава“.²⁷

Комплексност процеса буџетирања, која подразумева потребу уважавања и евалуације бројних интереса, економских и социјалних теорија и конкурентских норми и вредности, продукује *output*-е у формама које не могу бити уочене нормативном анализом самих буџетских докумената.²⁸ Разуђеност и сложеност буџетирања као механизма, система или скупа процеса, толико је изражена, да, упркос напорима легислативе, сви аспекти јавног буџетирања никада не могу бити заокружени буџетом као „законодавним производом“. Овај закључак посебно је актуелан у ери савременог буџетирања, које, у различитим оперативно-техничким формама, покушава да

²⁶ Вид.: Charlesworth, J. C., *op. cit.*, p. 321.

²⁷ Упоред.: Campenni, M. and Khan, A., *op. cit.*, p. 289-290.

²⁸ Вид.: Lee, R. D., Johnson, R. W. and Joyce, P. G., *op. cit.*, p. 17.

формалистичку статичност традиционалног приступа у промовисању и евалуацији циљева буџетске политике, сведе на прихватљив ниво.

2.2.2. Буџетирање и буџетске технике

Док смо у појмовном суочавању термина *буџет* и *буџетирање* сваку врсту изједначавања са приличном лакоћом оценили као непотребну и збуњујућу, установити довољно дистинктивну демаркациону линију између појмова буџетирање и буџетска техника, не представља тако лак задатак. Техничистички призвук категорије „буџетска техника“, могао би нас погрешно упутити на идеју да под овај појам подведемо скуп потпуно стандардизованих (аутоматизованих) процеса у доношењу буџетских одлука. Тако чврста стандардизација у процесима доношења буџетских одлука, која би представљала свевременску гаранцију беспрекорног функционисања система буџетирања, чак и на теоријском нивоу, готово да је незамислива.

Анализирајући појмовни инструментаријум значајног броја радова у области јавних финансија и савременог буџетирања, могао би се извести закључак да је употреба појмовне категорије „буџетска техника“, заиста реткост. Буџетске технике, односно технике буџетирања, сврстане су често у контекст шире анализе управљачког техницизма у јавном сектору.²⁹ Са друге стране, аутори који су се ипак одлучили на промоцију ове термилошке новине, то чине без упуштања у детаљна појмовна одређења, па остаје нејасно какву садржину теорија јавних финансија приписује категорији „буџетска техника“, односно „техника буџетирања“.

И у овом случају, могли бисмо издиференцирати уже и шире значење предметне категорије. У *ужем* значењу, под појмом буџетска техника, могао би се схватити оперативни оквир институционализације, генерисања и употребе *информација* које служе као основа за доношење рационалних буџетских одлука.³⁰ Дакле, полазећи од ужег значења, основ разликовања појединачних техника буџетирања представља карактер њиховог односа према креирању и употреби информација које су од значаја за доношење буџетских одлука. Оно што је карактеристично за водеће буџетске технике савременог буџетирања (буџетирање засновано на учинку и буџетирање са нултом полазном основом) јесте изразито активан приступ у проналажењу иновативних приступа вредновања тзв. *информација о*

²⁹ У том смислу, вид.: Brümmerhoff, D., *Javne financije*, МАТЕ, Загреб 2000, стр. 148.

³⁰ Упоред.: *Ibidem*.

учинцима при доношењу буџетских одлука, за разлику од традиционалног инкременталистичког приступа који овим информацијама није придавао већи „оперативни“ значај.

У *ширем* значењу, буџетске технике схватићемо као јединство принципа, особености и идеја управљачког приступа планирању, имплементацији и евалуацији одлука о јавној потрошњи формализованих путем буџетских докумената. Дакле, док појмом буџетирања можемо покрити све форме управљачких механизма креирања и операционализације буџетских одлука, дотле технике буџетирања осликавају дистинктивне особености процеса буџетирања. Поменуте квалификаторне разлике наслућују се и у називима буџетских техника и концепата - „заснованост на учинцима“, „партиципативност“, „родна равноправност“, представљају неке од *тачки дистинктивности* које промовишу многобројне савремене технике буџетирања.

2.2.3. Буџетирање и (буџетска) политика

Природа односа процеса буџетирања и динамика промена политичког окружења, указује на нужност постојања значајног степена „отворености“ механизма буџетирања. Креирати концепт буџетирања који ће се, у аналитичко-техничком смислу, понашати као потпуно затворен систем у односу на политичко окружење, довело би до угрожавања циљева чијем би остварењу јавни буџети требало да служе.³¹

Основи садржинске и појмовне сепарације *политике* и *планирања*, али и нераскидивост ових процеса, били су предмет интензивног интересовања старије финансијске теорије, која се бојажљиво упуштала у интензивније проучавање иновативних аспеката буџетирања. Вишедеценијски примат инкременталистичке доктрине у буџетској анализи, обележен је упорним указивањем на нераскидиву везу процеса буџетирања и политике, упорно спречавајући теоријске насртаје који су анализу буџетирања покушавали да изместе у област проучавања јавне администрације.

Елементи дистинктивности категорија „буџетирање“ и „буџетска политика“, на први поглед, недовољно су видљиви. Ово посебно важи при проучавању садржинске разлике између процеса *макробуџетирања* и одлучивања у сфери буџетске политике. Уколико појам буџетирања сагледавамо у *ширем значењу*, онда разлике готово да и нема, упркос чињеници да се појам буџетирање интензивније користи ради означавања

³¹ Вид.: Kelly, J.M., „The long view: lasting (and fleeting) reforms in public budgeting in the twentieth century“, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 15, No. 2, p. 310.

скупа оперативно-техничких (нестратешких) аспеката у процесима буџетског одлучивања.

Са друге стране, употреба термина буџетска политика чешће је у функцији наглашавања стратешких димензија доношења буџетских одлука, синтетизујући пројекције краткорочних, средњорочних и дугорочних позиција основних параметара националних јавних финансија. Притом, оперативни механизми имплементације задатих циљева (технике буџетирања) морали би бити уско подређени рацију буџетске политике, кроз функционално садејство стратешког и оперативног планирања.

Буџет, једноставно, никада не може бити „разведен од политике“, будући да имплементација било ког политичког курса захтева ресурсе, а одлуке о алокацији тих ресурса представљају супстанцијално језгро буџетских документа.³² Дакле, анализа односа процеса буџетирања и буџетске политике, заправо је основ *алокативне* функције буџета, као механизма везивања јавних средстава за одређене циљеве и задатке. Доношење одлука у овој равни је, *par excellence*, политичко одлучивање, које, на највишем нивоу каузалности, може, али и не мора бити праћено неком докучивом и евалуацији подложној „рационалности“, и где је свака форма ригидних технократских приступа унапред осуђена на неуспех.³³ Ипак, то не значи да ово својство буџетске политике има аболирајући учинак по питању обавезе савремених јавних финансија да, у што је могуће већој мери, афирмише принципе ефикасности и ефективности у расподели новца пореских обвезника.³⁴

II УПРАВЉАЊЕ СИСТЕМОМ ЈАВНИХ РАСХОДА - ИЗМЕЂУ ТРАДИЦИОНАЛНОГ И МОДЕРНОГ МЕНАѢМЕНТА

1. ЈАВНО БУЏЕТИРАЊЕ У ЕРИ „НОВОГ МЕНАѢРИЈАЛИЗМА“

Основни постулати тзв. *Новог јавног менаѢмента*,³⁵ који се, као готово заокружена доктрина, деценијима укорееује у институционалне системе западних демократија, оставили су дубок траг у области јавних финансија, а посебно у сфери

³² Вид.: Diamond, J., „Policy Formulation and the Budget Process“, in: Allen, R., Heming, R. and Potter, B. H. (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan, New York 2013, p. 194.

³³ Упоред.: Norton, A. and Elson, D., *What's behind the budget: Politics, rights and accountability in the budget proces*, Centre for Aid and Public Expenditure Overseas Development Institute, London 2002, p. 5.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Готово подједнако фреквентно користи се и превод *Нова јавна управа*.

јавног буџетирања. Будући да концепт *Новог јавног менаџмента* представља „доктринарно исходиште“ најзапаженијих савремених форми буџетског техницизма – буџетирања заснованог на учинку (програмског буџетирања) и буџетирања са нултом полазном основом, разумевање базичних постулата ове модерне доктрине, представља неизоставни предуслов квалитативне анализе појединачних концепата јавног буџетирања. Промене које су промовисане овим новим приступом у моделирању механизма јавног одлучивања, представљале су крупан заокрет у односу на дотада суверено владајућу веберијанску форму устројства државног управљачког апарата.³⁶

Када је реч о искуствима имплементационе праксе *Новог јавног менаџмента*, требало би нагласити да овај концепт, у својој пуној теоријској ширини, није примењен ни у једној земљи, већ су уочљиви бројни варијетети који нове идеје акцентују у мањем или већем степену.³⁷ У том смислу, државе англосаксонског правног подручја, (САД, УК, Аустралија, Канада, Нови Зеланд и Аустралија), убедљиво су највише одмакле у акцептирању резона *Новог јавног менаџмента*. Са друге стране, Француска, Италија, Шпанија, као и државе са немачког говорног подручја, остале су, у основи, верне веберијанској форми моделирања јавне управе, при чему су елементи *Новог јавног менаџмента* присутни као њена парцијална квалитативна надоградња. На крају, транзиционе, односно постсоцијалистичке државе југоисточне Европе, где убрајамо и Републику Србију, услед вишедеценијског наслеђа круте централизације и контроле јавне управе од стране политичких структура, изразито резервисано усвајају постулате *Новог јавног менаџмента*, и то махом као резултат интеграционих притисака, односно нужности прихватања административних реформи на путу прикључења Европској унији.³⁸

Посматрано аналитички, у теорији је изоловано мноштво иновативних квалитативних компоненти које су у сфери јавног одлучивања, а посебно у области буџетирања, промовисане под окриљем парадигме *Новог јавног менаџмента*, а које би се могле свести на следеће:

³⁶ Основни закључци теорије модерне организације Макса Вебера указују на то да су рационално одлучивање и хијерархијско унутрашње организовање два главне компоненте модерних организација, као и на чињеницу да су све модерне организације у бити бирократске. Детаљније: Џамић, В., „Глобализација: њено теоријско утемељење и њене противречности“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, бр. 149, стр. 1003.

³⁷ Вид.: Лапчевић, М., „Компатибилност реформе пореске администрације са постулатима 'Новог јавног менаџмента'“, у: Мићовић, М. (ур.), *Зборник радова XXI век – век услуга и услужног права*, Књ. 7, правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2016, стр. 272.

³⁸ Вид.: Лончар, Д., „Prospect of the Application of New Public Management Approach to the Serbian Public Administration“, *Економика предузећа*, Vol. 63, No. 1-2, стр. 87.

1) свестрана афирмација принципа ефикасности и ефективности у оквиру стратешки оријетнисаног приступа у доношењу јавних одлука, који је, притом, усмерен на резултате, односно учинке, уместо на служење потреби ригидне егзекуције правних аката. Принципи ефикасности и ефективности у ери новог менаџеријализма постепено стављају у засенак принципе општости, односно универзалности и једнакости;

2) јавни менаџмент би требало, у што је могуће већој мери, да буде смештен у децентрализованом окружењу, наспрам нефлексибилне, централизоване хијерархијске структуре управљања и планирања. Ефикаснија алокација јавних ресурса, која почива на близини субјеката одлучивања „извору“ јавних потреба и повратним информацијама у погледу реализованих начина њиховог покрића, представља један од основних разлога заокрета ка децентрализацији;

3) инсистирање на балансу између обима овлашћења и квантума одговорности управљача јавним средствима. У одсуству испуњења ове препоруке „новог менаџеријализма“, готово да је незамислива примена буџетирања заснованог на учинцима, будући да ова буџетска техника управо почива на идеји „везивања консеквенци“ за квалитет перформанси јавних управљача. Систем хипертрофираних овлашћења „провучен“ кроз неделотворне форме одговорности за њихову реализацију дестимулише доносиоце одлука у проналажењу иновативних решења усмерених на повећање квалитета учинака одлучивања.

4) подстицање компетитивности између појединачних јавних органа и институција чија је делатност усмерена на задовољење одређених јавних потреба, односно који се финансирају средствима пореских обвезника. Ова новина представља још једну мини-адопцију абијенталних елемента тржишта у сфери јавног менаџмента. Интензивно наглашавање важности података о степену „поверења јавности“ у рад основних државних институција и органа којима су поверене најважније јавне функције (безбедност, образовање, здравство, очување животне средине и др.) посредством средстава јавног информисања, стимулише носиоце ових функција да унапређујући властите учинке, на подлози рационалног и на стратешким пројекцијама заснованог микробуџетирања, буду, од стране јавности, етикетирани као јавне институције којима се највише верује;³⁹

³⁹ У средишту контроверзе када је реч о слеђењу идеја контрактуалиста налази се опасност од занемаривања општег интереса, који би могао бити стављен у други план у односу на потребу поштовања уговорних облигација. Вид: Hughes, O. E., *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, New York 2003, p. 57.

5) обезбеђење потпуне транспарентности постигнутих учинака и цене која је за њих плаћена, у садржини и форми која би морала, у што је могуће већој мери, бити разумљива крајњим евалуаторима – пореским обвезницима. Унапређење система националног финансијског извештавања, кроз његово уподобљавање стандардизованим међународним оквирима, представља само начелну гаранцију уважавања принципа транспарентности.⁴⁰ На терену подстицања интеринституционалне компетитивности најрадикалније предлоге износе тзв. *контрактуалисти*, који сматрају нужним разумевање форми како „уговорног“ сервисирања јавних потреба тако и преузимања одговорности за перформансе. Према овом гледишту, систем обезбеђења јавних потреба почивао би на „уговорним“ релацијама између, са једне стране, државног органа или институције у чијој је надлежности реализација одређених јавних потреба, док би се, са друге стране, могао наћи широк репертоар контрахената: особље запослено у датим органима, тржишни субјекти (испоручиоци добара и услуга), други државни органи и институције, министарства, влада као целина, или чак сама јавност (тзв. „уговорне повеље“).⁴¹ Иако овакви типови „уговора“ додатно формализују обавезу испуњења очекивања у погледу перформанси „произвођача“ јавних добара, свако претеривање у том погледу могло би резултирати контраефектима.

Као што се може приметити, парадигма новог менаџеријализма поставља значајне изазове пред савремене јавне управљаче, деценијски навикнуте на догму неспојивости резона јавног и приватног. Ипак, могло би се уочити да је отпор у покоравану „менаџеријалистичкој револуцији“ мањи од оног који би се могао очекивати. Релативни успех догме *Новог јавног менаџмента* дугује се, понајпре, чињеници његове идеолошке необојености, односно неутралности, будући да руководећа начела и смернице овог концепта данас широм света примењују како конзервативне, тако и нео-либералне и социјал-демократске владе.⁴² Осим тога, овај приступ, као начин хуманизације, модернизације и рационализације јавне управе не

⁴⁰ Детаљније, вид.: Holmes, M. and Shand, D., „Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years“, *Governance*, Vol. 8 No. 5, pp. 555-557 и Pollitt, C., „Clarifying convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform“, *Public Management Review*, Vol. 3, No. 4, pp. 471-492.

⁴¹ *Public Service Agreements – PSA (Споразуми о јавним услугама)*, представљали су до 2010. године основни оперативни механизам модела буџетирања према учинку имплементираних у Уједињеном Краљевству.

⁴² Вид.: Eric-Lane, J., *New Public Management*, Routledge, London 200, p. 7.

нуди „сирову“ апликацију микро-економских инструмената у јавном сектору, већ у том смислу показује значајан степен софистицираности.⁴³

2. РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА СИСТЕМА ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА КАО ИМПЕРАТИВ САВРЕМЕНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА – ПРИНЦИП ОДГОВОРНОСТИ

2.1. Афирмација одговорности финансијских управљача - изазов савремених демократија

Тежње за модернизацијом савремених јавних администрација, бар декларативно, наслоњене су на свестрану промоцију фундаменталних принципа демократије, кроз садржину коју им приписује данашњица. Реч је о начелима *транспарентности*, *одговорности* и *једнакости*, који су се наметнули као идејна подлога свих форми релација између државе, односно јавне администрације и грађана.

Док потреба уважавања захтева за једнакошћу грађана пред законом најпотпуније долази до изражаја при моделирању нормативне структуре пореског система, опредељење за пуном афирмацијом принципа транспарентности (енг. *transparency*) и одговорности (енг. *accountability*) требало би да буде највидљивије на пољу рационализације буџетских система, кроз, између осталог, усвајање иновативних техника јавног буџетирања. Наметање императива одговорности у свим аспектима реформи целине или сегмената јавно-финансијског система, има за најапстрактнији циљ самоосвешћење субјеката који су носиоци процеса доношења одлука у овој области.

Синтетички посматрано, принцип транспарентности (тј. захтев за већим степеном отворености механизма доношења политичких, економских и финансијских одлука према грађанима) и принцип одговорности (представљен кроз захтев за *приписивањем последица* изборима и одлукама носилаца јавног одлучивања), показују значајан степен међусобне интегрисаности, будући да одсуство транспарентности јавног одлучивања нужно имплицира и ерозијом одговорности финансијских управљача. То би нам, уједно, дало за право да, за потребе ове анализе, принципе

⁴³ То је, мишљења смо, посебна предност *Новог јавног менаџмента* у односу на неке друге финансијско-управљачке приступе, чији се покушаји примене суочавају са читавим низом препрека, враћајући, значајним делом, те концепте у искључиво теоријску раван (пример „неприлагођене“ *cost-benefit* анализе).

одговорности и транспарентности синтетизујемо у један свеобухватан *принцип одговорности у ширем смислу*.

Основни разлог потенцирања одговорности субјекта који управљају средствима пореских обвезника, је управо у природи њихове релације са јавним ресурсима, а у чијем средишту се налази питање поверења. Оријентисаност на *резултате*, као једна од одлика напредних, савремених система јавно-финансијског менаџмента, усмерава управљаче на иновативне механизме управљања јавним ресурсима, чиме се, у још већој мери, акцентује питање њихове одговорности.

Док владе широм света постају све мање имуне на захтеве за модернизацијом, паралелно се одвијају процеси усложњавања економских и финансијских структура, при чему механизми балансирања јавних финансија, обезбеђења јавних добара, и управљања системом јавних расхода показују иманентну склоност „измицању“ захтевима за одговорношћу.⁴⁴ Претерана комплексност институционалних структура и организационих форми јавног одлучивања савршен су подијум за девалвацију принципа одговорности, па се њихова симплификација сматра нужним предусловом оживотворења овог начела.

Уколико пођемо од укупног глобалног финансијско-политичког амбијента, могли бисмо истаћи два битна фактора који упућују на потребу доследног инсистирања на начелу одговорности. Први разлог тиче се чињенице да је пролонгирање трајнијег решавања фискалних турбуленција (својствених многим савременим државама), довела до драстичног урушавања поверења јавности у управљачке потенцијалне доносилаца финансијских одлука, како на националном, тако и на супранационалном нивоу (пример Европске уније). Гледано из тог угла, реактуелизација принципа одговорности и „убризгавање“ нове супстанце у његову садржину на свим нивоима и подручјима одлучивања, примарно доприноси поновном успостављању поверења јавности у финансијску активност државе. Дакле, раст легитимитета јавног одлучивања у директној је корелацији са степеном спремности доносилаца одлука да прихвате одговорност за учинке својих активности „у светлу договорених очекивања“.⁴⁵ Други разлог, примењив на земље у развоју и транзиционе економије, састоји се у манифестовању екстерних притисака усмерених на пуну афирмацију принципа

⁴⁴ Вид.: Fölscher, A., *Budget Transparency – New Frontiers in Transparency and Accountability*, Transparency and Accountability Initiatives, London 2010, p. 16.

⁴⁵ Вид.: Plumptre, T.W., *Beyond the Bottom Line in Government*, McGill-Queens University Press, Montreal 1991, p. 182.

одговорности, при чему се његово успостављање у већој мери манифестује као плод реактивног уместо проактивног одговора на изазове транзиционих процеса.

2.2. Принцип одговорност као теоријски аргумент рационализације јавних финансија

Почев од атинске демократије, преко библијских заповести, па све до еволутивних форми модерних демократских институција, концепт одговорности за доношење и реализацију јавних одлука задржао је своју основну супстанцу – обавезу полагања рачуна јавних управљача за реализацију поверених надлежности. Осовину принципа одговорности чини, заправо, комуникациони проток информација на релацији између одговорних управљача и оних субјеката чијим интересима та одговорност „служи“. „Већински део онога што данас сматрамо јавним менаџментом зависи од ефективне комуникације.“⁴⁶ Обезбеђење ефикасности јавног одлучивања у сфери буџетирања почива на разумевању политике и политичких процеса и способности управљања јавним програмима у датом политичком контексту.⁴⁷ Задатак обезбеђења ефикасности, који се као приоритет поставља пред савремене управљаче, све мање је компатибилан са традиционалним моделима одговорности јавне администрације, која је, у складу са идејом коју је промовисао Вудро Вилсон, требало да буде „слуга“ политике. Систем сервисирања јавних услуга који је, у традиционалном моделу, почивао на „избегавању грешака“, постепено, на глобалној равни, постаје систем који почива на континуираном истраживању метода за унапређење ефикасности.

Без обзира на начин на који можемо приступити његовом дефинисању, одређујући га као *однос*, *активност* или *правило понашања*, концепт одговорности увек претпоставља постојање *двостране* релације, при чему су, са једне стране, субјекти који врше алокацију одговорности и одређују њену садржину, док су са друге субјекти који прихватају такву алокацију, преузимајући обавезу полагања рачуна за одговорност која им је додељена.⁴⁸

⁴⁶ Вид.: Frederickson, H.G. and Smith, K.B., *The public administration theory primer: Essentials of public policy and administration*, Westview Press, Boulder 2003, p. 107.

⁴⁷ Вид.: Frederickson, H.G., „How Politics Affects Public Programs“, in: Cleary, R.E. and Henry N. (eds.), *Managing Public Programmes: Balancing Politics, Beyond the Bottom Line in Government*, McGill-Queens University Press, Montreal 1991, p. 182.

⁴⁸ Вид.: Cutt, J. and Murray, V., *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations*, Routledge, London 2000, p. 1.

Актуелизација идеје о пуном поштовању принципа одговорности резултат је измењеног сагледавања позиције грађана, односно јавности, када су у питању како садржина тако и механизми доношења одлука од стране јавних управљача. Традиционална форма општења државе са грађанима почивала је на идеји свестране промоције принуде, као суштинског обележја сваке државе, односно на пасивизираним позиционирању јавности када је реч о механизмима доношења финансијских одлука. Другим речима, политичко одлучивање на изборима, представљало би, према конзервативним гледиштима, једини облик грађанске „партиципације“ у обликовању основних контура јавних потреба, док о њиховом учешћу у оперативним механизмима њихове конкретизације и обезбеђења, скоро да није било ни говора.

Прогресивна магнитуда експанзије јавног сектора у периоду после Другог светског рата, условила је нагли пораст интересовања научне јавности за феномен тзв. *јавног избора* (енг. *public choice*), који је подразумевао апликацију методолошког инструментаријума економске науке на политичке студије.⁴⁹ Ране теоријске доприносе индиректног указивања на значај и домаћај начела одговорности, могли бисмо везати управо за *теорију јавног избора*⁵⁰ (енг. *The Public Choice Theory*), која је, у феноменолошкој анализи одговорности, кренула „од врха“, покушавајући да удахне економски рацио у квалитет односа између државе и грађана (гласача).⁵¹ У том смислу, теорију јавног избора економска наука види као „авенију кроз коју се романтични и илузорни ставови о активностима државе и деловању субјеката који њоме управљају, претапају у скуп ставова које карактерише велики скептицизам у погледу рада јавних управљача, при чему су ти ставови више уподобљени политичкој реалности „сагледивој“ од сваког грађанина понаособ.“⁵²

Уважавање поставки теорије јавног избора, као инструмента потенцирања управљачких перформанси доносилаца одлука од јавног значаја, на пољу проналажења

⁴⁹ Вид.: Mueller, D.C., „Public Choice: An Introduction“, in: Rowley, C.K and Schneider, F. (eds.), *The Encyclopedia of Public Choice*, Kluwer Academic Publishers, New York 2004, p. 32.

⁵⁰ Отуда се, истина ређе, у финансијској литератури теорија јавног избора анализира под називима „економска теорија политике“ или „нова политичка економија“.

⁵¹ Сматрамо битним акцентовање чињенице да је изучавање јавног избора, као комплексног интердисциплинарног феномена, иницијално започело на терену јавних финансија. Целовит допринос теорији јавног избора и теорији јавних расхода дат је у радовима Ричарда Масгрејва (Richard Musgrave) и Пикока (Peacock) уз идејни ослонац на истраживања конекције јавног избора и јавних финансија аутора Вискела (Wicksell) и Линдала (Lindahl) с краја XIX и почетка XX века. Детаљније.: Mueller, D.C., „Public Choice: A Survey“, in: Buchanan, J.M. and Tollison, R.D. (eds.), *The Public Choice Theory II*, The University Of Michigan Press, Ann Arbor 1996, p.24.

⁵² Вид.: Buchanan, J.M., „Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice theory and Its Normative Implications“, in: Buchanan, J.M. and Tollison, R.D. (eds.), *The Public Choice Theory II*, The University Of Michigan Press, Ann Arbor 1996, p.11.

и примене оптималних техника буџетирања, представља значајан помак у напорима за унапређењем ове есенцијалне области деловања јавне управе, упркос чињеници да је сама теорија у основи позитивистичка, те, као таква, више усмерена на објашњења и предвиђања уместо на предлоге унапређења.

Кључним помаком, који је у сфери буџетирања направљен заслугом теорије јавног избора, сматрамо чињеницу прихватања буџетских одлука као „политичких производа“, који, у савременим демократским системима, морају пронаћи своје „купце“. Политичким изјашњавањем на изборима, грађани заправо исказују своје преференције у погледу квантитета и квалитета јавних потреба, „купујући“ својим гласовима најприхватљивије политичке производе (обећања). Резони одлучивања грађана код евалуације *output*-а јавног менаџмента, бивају, у свим сегментима, уподобљени претпоставци да се појединци понашају рационално и егоистично, тежећи да максимизују властиту корист, у свим приликама и под свим околностима. Дакле, фокус интересовања теорије јавног избора представља анализа микро-планских механизма одлучивања, наспрам нормативистичких теорија буџетирања које углавном карактерише макро-планска фокусираност.⁵³ Гласови бирача, у теорији јавног избора, представљају заправо специфичну форму „новца“ посредством кога се обавља својеврстан „трансфер користи“ између управљача и грађана. Јасно је, дакле, да се ови процеси базирају на односима поверења, при чему то поверење није безусловно, већ произилази из начина на који управљачи, посредством система јавних финансија, схватају своју *одговорност* за задовољење исказаних преференција. Ипак, да би гласачи били у позицији да реално процене у којој се мери буџетске одлуке у свим фазама буџетског процеса доносе у складу са исказаним преференцијама, и да, у складу са тим, обликују сопствене одлуке у наредним политичким циклусима, нужно је обезбедити механизме беспрекорног функционисања принципа транспарентности јавног одлучивања.

Такође, проток реалних информација које ће, на политичкој равни, бити подлога евалуације перформанси јавног буџетирања од стране јавности, мора бити праћен и одсуством конфузије у одређивању субјеката којима би требало да буде приписана одговорност. Са једне стране, та конфузија може имати „инцидентни“ карактер, односно почивати на политичким намерама управљача да „збуне“ јавност како не би били идентификовани као субјекти одговорни за лоше *output*-е и *outcom*-е

⁵³ Вид.: Kraan, D.J., *Budgetary Decision – A Public Choice Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, p. 6.

финансијског планирања. Степен утицаја ове форме „насртаја“ на рационално одлучивање бирача у директној је корелацији са нивоом интелектуалне, културолошке и информационе просвећености бирачког тела. Са друге стране, поменута конфузија може бити и институционално фондирана – сложеност и разгранатост нивоа територијално-политичког организовања и механизма формалне „расподеле“ одговорности за доношење и реализацију буџетских одлука између њих, представља институционалну гаранцију погрешног приписивања одговорности за учинке у процесима буџетирања.⁵⁴

Уколико, на стратешкој равни, постоји истинска политичка намера да квалитет евалуације учинака финансијских одлука владе од стране грађана, буде базиран на резонима *homo economicus*-а, онда би јавност, институционално и културолошки, требало да буде усмеравана у том правцу. Супротно од тога, циљано усмеравање политичког курса појединачних држава у сферу непрерађеног и безкритеријумског национализма, удруженог са неговањем ниског степена софистицираности јавног мњења, у пресудној мери спутава грађанског *homo economicus*-а, затварајући, уједно, врата ефектуације „јавног избора“.

Иако је теорија јавног избора тежњу за максимизацијом користи у процесу доношења одлука првобитно анализира на политичкој равни, везујући је за понашања бирача и доносилаца одлука на највишем, политичком нивоу (одлуке парламента и владе), врло брзо су основни резони овог приступа апликовани и на понашање „бирократа“ у систему јавног буџетирања.⁵⁵ Анализа овог питања од изузетног је

⁵⁴ У том смислу, као један од сликовитијих примера могли бисмо навести Краљевину Шпанију, где се поред традиционалне вертикале територијално политичког организовања на централном, регионалном и локалном нивоу, издвајају и *аутономне области*, које су, да конфузија буде већа, дивергентно третиране у смислу садржине и обима додељених надлежности у сфери буџетирања. Такође, будући да је К. Шпанија чланица Европске уније, требало би указати и на супранационални терен доношења буџетских одлука, чији су носиоци, са једне стране, највише дистанцирани од грађана појединачних чланица, а са друге стране, најмање осетљиви на грађанску евалуацију продуктованих *output*-а. Овакве форме институционалне сложености резултирају значајним омашкама у приписивању одговорности за учинке буџетских одлука њиховим носиоцима на различитим нивоима одлучивања. Једноставно, у тако сложеном институционалном оквиру одговорност за *output*-е бива приписана „најочигледнијим“ актерима процеса буџетирања. Вид.: Aguilar, P. and Sánchez-Cuenca, I., „Performance or Representation? The Determinants of Voting in Complex Political Context“, in: Maravall, J.M. and Sánchez-Cuenca, I. (eds.), *Controlling Governments – Voters, Institutions and Accountability*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, p.108., Gomez, B.T. and Wilson J.M., „Cognitive Heterogeneity and Economic Voting: A Comparative Analysis of Four Democratic Electorates“, *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 1, pp. 130-132. и Hurrelmann, A., „Multilevel Legitimacy: Conceptualizing legitimacy Relationship between the EU and National Democracies“, in: DeBardeleben, J. and Hurrelmann, A. (eds.), *Democratic Dilemmas of Multilevel Governments: Legitimacy, Representations and Accountability in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York 2007, pp. 17-25.

⁵⁵ У овом делу анализе, појам „бирократа“ нећемо пројектовати на све припаднике јавне администрације, већ само на оне чији обим овлашћења у процесима буџетирања значајно обликује садржину

значаја на плану успешне имплементације савремених буџетских техника које су окренуте *output*-има и *outcom*-има јавне потрошње.

Следећи логику теоретичара јавног („рационалног“) избора (тзв. „рационалисти“), по којој се „сви феномени могу свести на индивидуално понашање“⁵⁶, остало је да се испита: на подлози којих мотива представници јавне администрације, који су изван зоне експлицитног политичког одлучивања, сагледавају природу свог позиционирања у процесима (микро)буџетирања. На ово питање одговор су понудила два, у значајној мери супротстављена модела у оквиру теорије рационалног избора. Прво решење, за потребе наше анализе, назваћемо *моделом трошковне екстензије*, док би други приступ најприближније могли означити као *модел микробуџетске дистинктивности*.

2.2.1. Модел трошковне екстензије - МТЕ (Нисканенов модел)

Модел трошковне екстензије почива на прилично упрошћеном схватању тежње административних носилаца процеса микробуџетског планирања да максимизују властиту корист. Сходно овом становишту, максимизација користи за ове „бирократе“ могла би бити остварена једино кроз *буџетску максимизацију*, односно екстензију планираних расхода, која, по правилу, пролази кроз „филтер“ сагласности виших политичких нивоа одлучивања (тзв. „политичко спонзорство“). Уколико, примера ради, посматрамо директне буџетске кориснике који су, на терену домаћег буџетског система, у обавези периодичног утврђивања финансијских и средњорочних планова, модел трошковне екстензије имплицирао би да јавни службеници, који у оквиру директних буџетских корисника, пресудно обликују садржину предложених финансијских планова, увек теже артифицијелном сагледавању потреба органа или организација у оквиру којих су ангажовани. Услед „симпатија“ политичких спонзора за предложену трошковну екстензију микробуџетских субјеката, а које се у оквиру овог модела *претпостављају*, долази до креирања хипертрофираних микробуџета, и, консеквентно, раста тоталне суме државних расхода. Основни аргумент који под окриљем овог модела оправдава претпостављање „симпатија политичког спонзорства“

микробуџетских планова државних органа, организација и институција у којима су ангажовани. У литератури са англосаксонског подручја ова категорија административаца често се означава термином *senior officials*. У том смислу, вид.: Niskanene, W. A., *Bureaucracy: Servant or Master?*, Institute of Economic Affairs, London 1973, p. 11.

⁵⁶ Вид.: King, D. S., *The New Right: Politics, markets and Citizenship*, Macmillan, Basingstoke 1987, p. 94.

за трошковну екстензију на нивоу микробуџетских ентитета, почива на чињеници да је у функционалној релацији између политичких спонзора (по правилу - министарства) и субјеката микробуџетирања (директних и индиректних буџетских корисника) на сцени тзв. *билатерални монопол*⁵⁷ – у финансирању властитих активности буџетски корисници су зависни од политичких спонзора, као што су политички спонзори, на плану одговорности за обезбеђење појединачних јавних добара, усмерени искључиво на органе и организације који су задужени за пружање јавних услуга.

Да су тенденције ка трошковној екстензији на нивоу микробуџетских корисника евидентне, потврђено је на примерима мноштва савремених финансијских система. Објективно наметнута потреба рационализације савремених јавних финансија кроз, између осталог, редукцију јавних расхода, приморала је регулаторе на успостављање рестриктивнијих филтера оправданости микробуџетских трошковних екстензија. На тај начин се, начелно, негирају теоријски претпостављене политичке „симпатије“ према монополским амбицијама микробуџетских субјеката. Међутим, посматрано са друге стране, чак и уколико је политичко филтрирање предложене трошковне екстензије уобличено рестриктивним правним оквиром⁵⁸, „бирократе“ са релативном лакоћом успевају да усаврше механизме прикупљања информација којима поткрепљују „оправданост“ предложених трошковних екстензија, као и моделе презентовања тих информација политичким органима на начин који критично повећава вероватноћу политичког саглашавања са предложеним финансијским плановима.⁵⁹

⁵⁷ Вид.: Niskanen, W. A., *Reflections of a political economist: selected articles on government policies and political processes*, Cato Institute, Washington 2008, p. 195.

⁵⁸ Уколико, примера ради, посматрамо домаћи Закон о буџетском систему, могли бисмо констатовати тежњу законодавца да установи начелно рестриктивне механизме одбране од артифицијелних трошковних екстензија у сфери микробуџетирања. Са једне стране, директни буџетски корисници се обавезују на *детално* писано образлагање предлога расхода и издатака у својим финансијским плановима, док се, са друге стране, лимитира обим укупно предложених расхода у финансисјком плану до висине износа средстава прве године средњорочног обима расхода. Прво решење тежи објективизацији неприхватања трошковне екстензије од стране политичког спонзорства (министарства финансија), док је друго правило усмерено на директно лимитирање обима трошковне екстензије. Вид.: Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - исправка, 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015 и 99/2016), чл. 37.

⁵⁹ Упоред.: Cope, S., „Assessing Rational-Choice Models of Budgeting – From Budget-Maximizing to Bureau - Shaping: A Case Study of British Local Government“, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 12, No. 4, p. 603.

2.2.2. Модел микробуџетске дистинктивности – ММД (Данлевијев модел)

*Модел микробуџетске (агенцијске) дистинктивности*⁶⁰, настао је као плод свестраног критичког осврта на елементе применљивости основне поставке модела трошковне екстензије. Овај приступ полази од негације става да је микробуџетска екстензија трошкова инструмент индивидуалних стратегија бирократских финансијских планера усмерених на максимизацију њихове властите користи. У супротном, сматрају заступници овог модела, доспели би у логички парадокс – уколико су бирократе, од којих одлучујуће зависи карактер микробуџетског планирања, мотивисане једино максимизацијом сопствене користи посредством трошковне екстензије (која резултира растом њихових зарада), онда се отвара проблем „рационализације рационалног“ финансијског планера. ММД приступ покушава да докаже полазну претпоставку да одговорни финансијски планери у систему јавног микробуџетирања покушавају да максимизују сопствени статус и квалитет услова рада, што нужно не мора подразумевати и буџетску максимизацију, односно екстензију расхода микробуџетске јединице. Уместо напора да се „политички спонзори“ убеде у потребу екстензије расхода микробуџетске јединице, финансијски планери се опредељују за статусну и квалитативну максимизацију применом бројних стратегија: иницирање интерних реорганизација у циљу повећања ефикасности, рационализација интерне пословне праксе, редефинисање односа са другим микробуџетски јединицама, подстицање интеринституционалне компетитивности и др.⁶¹

Полазна хипотеза Данлевијевог модела јесте да структурна комплексност процеса јавног буџетирања на свим нивоима планирања, искључује могућност доминантног позиционирања индивидуалних интереса појединаца који су учесници у том процесу. Случајеви код којих се, на нивоу појединачних државних органа и организација (корисника буџетских средстава), уочава доминантан појединачни утицај финансијских планера, или, пак, доминирају интереси мањих кохерентних група појединаца, из савремене перспективе можемо сматрати ретким, посебно у случају организационо комплексних буџетских корисника.

⁶⁰ У финансијској литератури са енглеског говорног подручја овај модел се анализира као *модел агенцијског уобличавања (The Bureau-Shaping Model)*. Ипак, мишљења смо да је терминолошка конструкција употребљена у овом истраживању, донекле прихватљивија на пољу демаркације овог приступа и *модела трошковне екстензије*.

⁶¹ Вид.: Marsh, D., Smith, M. J. and Richards, D., „Bureaucrats, politicians and reform in Whitehall: analysing the bureau-shaping model“, *British Journal of Political Science*, Vol. 30 No. 3, p. 463.

У оквиру овог приступа, указано је да базични недостатак модела трошковне екстензије почива на његовој претензији ка универзалној применљивости на бирократске мотиве микробуџетирања код свих категорија буџетских корисника. Наиме, у анализи понашања доносилаца одлука на микробуџетском плану модел трошковне екстензије не уважава чињеницу дистинктивности функција, циљева и задатака који се односе на појединачне буџетске кориснике (државне органе и организације), а од којих према становишту ММД-а, зависи и степен у којем могу доћи до изражаја појединачни интереси за максимизацијом користи.⁶²

Професор Патрик Данлеви (Patrick Dunleavy), који је дао велики допринос теорији јавног избора на плану истраживања мотивационог амбијента одлучивања микробуџетских планера (и кога бисмо могли сматрати главним теоријским протагонистом модела микробуџетске дистинктивности), установио је иновативне елементе разликовања микробуџетских структура код појединачних типова буџетских корисника.⁶³ Проф. Данлеви полази од разликовања неколико типова државних агенција без уопштавања критеријума класификације. Прилагођавајући Данлевијеву класификацију домаћој структури буџетских корисника разликовали бисмо следеће типове:⁶⁴

- директни понуђачи јавних услуга усмерених према грађанима и привреди;
- регулаторни органи, организације и институције;
- контролни органи, организације и институције;
- трансферни органи, организације и институције;
- контрактни органи, организације и институције;
- јавна предузећа.

Такође, за разлику од уобичајене двокомпонентне структуре микробуџетских ставки (општи и дискрециони расходи), проф. Данлеви разликује четири категорије „буџета“ микробуџетских јединица, при чему, заправо, није реч о неким аутономним буџетским плановима, већ су у питању тзв. „пакети“ одређених

⁶² Детаљније: Соре, S., *op. cit.*, p. 607.

⁶³ Истраживања проф. Данлевија у области мотивационе феноменологије микробуџетирања, данас се сматрају једним од најзначајнијих доприноса доктрини тзв. *новог институционализма*, која је усмерена на истицање значаја институционалних аранжмана у продукцији *output*-а политичког одлучивања. Структура државних органа и институција и процедурални оквир њиховог деловања, представљају, према становишту нових институционалиста, кључне детерминанте колективног одлучивања (планирања). Вид.: Lane, J. E., *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications, London 2000, pp. 217-219 и 260-262.

⁶⁴ Вид.: Dunleavy, P., „The Bureau-Shaping Model“, in: Osborne, S. P. (edt.), *Public Management: Critical perspectives*, Rothledge, London 2002, p. 127.

микробуџетских ставки (расхода и прихода) који су у односу међусобне интегрисаности.

У оквиру финансијског организма сваког од наведених типова микробуџетских јединица, Данлеви разликује следеће пакете микробуџетских ставки: оперативни буџет (енг. *core budget*), институционални буџет (енг. *bureau budget*), програмски буџет (енг. *program budget*) и суперпрограмски буџет (енг. *super-program budget*). Уколико се у периодичној динамици финансијског планирања микробуџетских јединица уочи тенденција увећања тоталних расхода, онда би се, према ММД приступу, у анализи ове екстензије морало поћи од лоцирања инкремената код појединачних пакета микробуџетских ставки (вид. Табелу бр. 1).

Пакет микробуџетских ставки, који је у оквиру ММД приступа означен као *core budget*, представља суму расхода који се односе на „језгарне“ потребе микробуџетске јединице – зараде, накнаде зарада и награде запосленим лицима, закупнина пословног простора, набавка и одржавање опреме за рад и др. Уколико посматрамо поједине типове микробуџетских јединица, код директних пружалаца јавних услуга (енг. *delivery agencies*) и регулаторних органа (енг. *regulatory agencies*) уочава се доминантна процентуална партиципација *core budget*-а у оквиру ширих пакета микробуџетских ставки. Како су ови расходи, из перспективе микробуџетских јединица, добрим делом недискреционе природе, лимитирани су напори микробуџетских субјеката да утичу на њихову рационализацију.

„Институционални буџет“ (енг. *bureau budget*) представља пакет микробуџетских ставки који обухвата расходе *core budget*-а увећане за расходе по основу уговорних и неугворних релација са субјектима из приватног сектора, укључујући расходе на сервисирање дуговања према кредитним институцијама приватног сектора. Буџетски корисници у чијој микробуџетској структури доминирају трансферни расходи (као што су организације обавезног социјалног осигурања) представљају типичан пример изузетне наглашености овог пакета микробуџетских ставки, при чему је рацио учешћа *core budget*-а у оквиру *bureau budget*-а, по правилу, низак.⁶⁵

⁶⁵ Илустрације ради, можемо се осврнути на обим појединачних пакета микробуџетских ставки код најзначајније трансферне организације у Србији – Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање (ПИО фонд). У Финансијском плану ПИО фонда за 2017. годину пројектовани су укупни расходи у износу од 603.600.000 RSD (*bureau budget*), док су расходи који припадају *core budget*-у (расходи на запослене) планирани у висини од 3.544.900. Дакле рацио *core budget-bureau budget* износи свега 0,59%. Са друге стране, расходи који се односе на финансирање права из социјалног осигурања (трансферни расходи) испланирани су износу од 583.975.060, што чини импозантних 97 % *bureau*

„Програмски буџет“ (енг. *programm budget*) обухвата расходе *bureau budget*-а увећане за расходе који се односе на плаћања усмерена ка другим буџетским корисницима (нетржишним субјектима). Овим пакетом микробуџетских ставки обухваћени су сви расходи у погледу којих су микробуџетске јединице одговорне политичким нивоима евалуације, филтрације и контроле.

Супер-програмски буџет (енг. *super-programm budget*), гледано из угла обима, представља најшири пакет микробуџетских ставки, будући да укључује програмски буџет као и све расходе других микробуџетских јединица са којима је конкретни буџетски корисник везан релацијом политичке одговорности или контроле финансијског планирања и у погледу којих могу бити процењиване његове политичке перформансе.⁶⁶

Уколико изузмемо расходе обухваћене програмским буџетом, преостале микробуџетске ставке који чине супер-буџете микробуџетских јединица, инкрементално су наглашени код институција које врше *контролу* доследности поштовања финансијских пројекција субјеката које контролишу. Расходи контролисаних субјекта су, у овом случају, ставке са којима су контролне организације везане релацијом посебне одговорности, будући да нефинансијска недисциплинованост контролисаних субјеката, по природи ствари, указује и на пропусте органа и институција задужених за њихову контролу. У том смислу, могли бисмо истаћи да су супер-програмски буџети, иако представљају чисто теоријску категорију, од аналитичког значаја у истраживању феномена одговорности код микробуџетског планирања.

Критика *Данлевијевог модела*, иако прилично учестала, ипак није уродила неким целовитим алтернативним решењем. Супротно појединим гледиштима, ММД приступ није, заправо, негирао могућност да финансијски планери на микробуџетском плану испоље „апетите“ који превазилазе објективни оптимум расхода датог буџетског корисника, већ је указао на чињеницу да присуство тежње за трошковном екстензијом зависи од великог броја варијабли, супротно општој претпоставци *Нискененовог модела* да *сви* микробуџетски планери, у *свим* околностима, теже артифицијелном увећању микробуџетских расхода. Уколико партикуларне интересе финансијских планера сагледавамо много шире од тежње за постизањем простог увећања зарада кроз

budget-а ове институције. Вид.: *Финансијски план Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање за 2017. годину*, доступно на: <http://pio.rs>. (1.2.2017.)

⁶⁶ Вид.: Dunleavy, P., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Harvester Wheatsheaf, New York 1991, p. 183.

трошковну екстензију, онда се отвара простор њиховог задовољења и мимо непотребног увећања ставки микробуџетских расхода.

Иако ММД приступ (*Данлевијев модел*) уводи мноштво сложених варијабли у анализи микробуџетског планирања (засебне пакете микробуџетских ставки, агенцијске типове и др.), мишљења смо да је то био неопходан искорак у односу на симплификовани оквир *модела трошковне екстензије*. Свеprisутна тежња савремених финансијских система за редукцијом јавних расхода, не би се могла свести на њихову просту ампутацију на нивоу микробуџетских јединица а да притом нисмо уважили и нефинансијске мотивационе факторе који микробуџетске планере окрећу ка повећању трошковних ставки. Такође, од посебне је важности и идентификација пакета микробуџетских расхода код којих је лоциран трошковни инкремент,⁶⁷ како би се, у осмишљавању начина редукције јавних трошкова, деловало управо на ове сегменте, истраживањем како могућности тако и последица њихове редукције (Табела бр. 1.)

Табела бр. 1

Локација инкремента трошковне екстензије код појединачних типова буџетских корисника
(ММД приступ – *Данлевијев модел*)

Типови субјеката микробуџетирања (државни органи, организације и институције)	Пакети микробуџетских ставки			
	Core Budget	Bureau Budget	Program Budget	Super-Program Budget
Директни испоручиоци јавних услуга намењених грађанима (<i>Delivery Agencies</i>)				
Регулаторни органи, организације и институције (<i>Regulatory Agencies</i>)				
Агенције које реализују своје надлежности посредством уговорних релација са приватним сектором (<i>Contract Agencies</i>)				

⁶⁷ Вид.: Dunleavy, P., *op. cit.*, p. 181.

Органи, организације и институције који су носици реализације трансферних расхода (<i>Transfer Agencies</i>)				
Органи и организације чије су функције контролне природе (<i>Control Agencies</i>)				

2.3. Форме одговорности управљача у систему управљања јавним расходима

Неретко конфузне интерпретације природе и садржине одговорности доносилаца одлука у систему јавног буџетирања од стране екстерних посматрача, делимично су последица чињенице да је ова одговорност „распршена“ кроз мноштво различитих форми које се не искључују, већ су углавном међусобно испреплетане. У политичко-економским системима ненавикнутим на идеју полагања рачуна у погледу садржине и ефеката јавног одлучивања, начелу одговорности се обично приступа једнострано, на начин да се овај принцип готово изједначи са различитим облицима контроле у сфери јавног одлучивања. Овакве артифицијелне симплификације принципа одговорности сматрамо штетним, будући да контролни механизми представљају само оперативне полуге принципа одговорности, које, свакако, не омеђују његову садржину. Политички опортунизам који одговорност своди искључиво на контролу, често има за прикривени циљ маргинализацију овог принципа.

Комплексност феномена одговорности јавног одлучивања видљива је и у чињеници, да, примењујући различите критеријуме, можемо изоловати бројне форме, односно димензије одговорности.⁶⁸

Полазећи од критеријума „извора“ одговорности, у оквиру традиционалних теоријских гледишта важила је дихотомна подела на *хијерархијску* и *правну* одговорност, при чему су тек касније, са пробојем идеја новог менаџеријализма, овим формама придодате и *професионална* и *политичка* одговорност.

⁶⁸ Гледишта која инклинирају изједначавању одговорности и контроле, пројектују класификациони оквир контролних механизма и на форме одговорности. У том духу је, примера ради, разликовање *ex ante* и *ex post* одговорности (контроле) као и *интерне* и *екстерне* одговорности (контроле).

Хијерархијска одговорност учесника у процесу буџетирања „извире“ из вертикалног позиционирања ових субјекта у ланцу реализације активности у процесу буџетирања. Она почива на хијерархијском надзору над извршавањем оперативних задатка и стандарда оперативних процедура, при чему се очекивано понашање ниже позиционираних субјекта изједначава са послушношћу. Без обзира на исказани степен одлучности у обликовању савремених буџетских система према захтевима рационалног буџетског техницизма, ни у једном примеру реформи хијерархијска одговорност није могла бити доведена у питање.

Правна одговорност, са друге стране, почива на уважавању екстерно прецизираних очекивања и стандарда учинака посредством правних аката, при чему је, и у овом случају, такође нужно установити делотворне механизме контроле њихове примене.⁶⁹ Природа и квалитет одговорности у систему хијерархијског потчињавања није компатибилан са захтевима новог менаџеријализма. Прогресивисти истичу да хијерархијска одговорност спутава иновативност у сфери микробуџетирања чинећи ниже позициониране јавне администраторе „превише одговорним“ према интересима њихових политичких „ментора“.⁷⁰

Наспрам хијерархијске и правне одговорности које почивају на ригидности и регулацији, политичка и професионална одговорност у савременим системима финансијског управљања почивају на рационалној (умереној) дерегулацији и флексибилности. Политичка одговорност извире из захтева за делањем у складу са очекивањима директних и индиректних политичких евалуатора ефикасности и ефективности планова јавне потрошње - пореских обвезника у функцији гласача и националних представничких органа.⁷¹

Институционална одговорност везује се вредновање активности финансијских планера и езекутора у процесу буџетирања од стране институција које су позициониране као екстерни, независни субјекти супервизије и контроле, при чему се као предмет одговорности утврђују како легалност тако и економичност, ефикасност и успешност пословања одговорних субјеката.⁷² Неометано функционисање екстерне

⁶⁹ Вид.: Romzek, B.S., „Where the Buck Stops: Accountability in Reformed Public Organizations“, in: Ingraham, P.W., Thompson, R.J. and Sanders, R.P. (eds.), *Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories*, Jossey-Bass, San Francisco 1998, p. 197.

⁷⁰ Вид.: Behn, R.D., *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press, Washington 2001, p. 53.

⁷¹ *Ibidem*, p. 198.

⁷² Вид.: Bovens, M., „Public Accountability“, in: Ferlie, E., Lynn, L. E. and Politt, C. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, New York 2015, p. 188. и Politt, C. and Summa, H.,

ревизије јавних рачуна, као „форума“ институционалне одговорности представља круну подухвата изградње принципијелног и транспарентног односа између креатора буџета и грађана у погледу обима, начина и правилности трошења јавних средстава.⁷³

Незауостављиво уможавање учесника у савременим буџетским системима актуелизовало је и питање њихове *професионалне одговорности* за реализацију надлежности из свог делокруга. Реч је о потреби усклађивања деловања доносилаца одлука са стандардизованим правилима професије и уобичајеном професионалном праксом.⁷⁴ Илустрације ради, активирање механизма интерне и екстерне ревизије, као нужан корак у реформама буџетских система транзиционих економија, додатно је нагласило значај професионалне одговорности, постављајући пред носиоце ових активности захтев за уважавањем правила професије који су утврђени како на националном тако и на наднационалном нивоу. На микробуџетском плану, актуелизација питања професионалне одговорности представља неминовност имплементационог амбијента савремених буџетских техника, у оквиру којег су процеси буџетирања и управљања чврсто повезани у јединствени механизма усмерен на повећање делотворности јавне потрошње.

3. НАЧЕЛО БУЏЕТСКЕ РЕАЛНОСТИ – БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ КАО „ЗАНАТ ДЕФИНИСАЊА МОГУЋЕГ“

Планска функција буџета представља његову најстарију компоненту, која је, историјски посматрано, уочљива и у примитивним формама јавног „буџетирања“, које су претходиле модерном оквиру, изнедреном под плаштом англосаксонске законодавне и политичке праксе. Планска компонента буџетирања прожима све класичне економске „задатке“ буџета будући да сви алокативни, (ре)дистрибутивни и стабилизациони ефекти основног рачунског акта, „лебде“ у сфери пројекција, тј. будућих жељених исхода. Сваки буџетски документ представља својеврстан механизам „покорвања будућности“, чије је беспрекорно функционисање, у условима изразитог диверзитета

„Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves“, *Public Administration*, Vol. 75 No. 2, pp. 313-315.

⁷³ Детаљније: Лапчевић, М., „Друштвено-политички значај екстерне јавне ревизије“, у: Мићовић, М., *Зборник радова XXI век – век услуга и услужног права*, Књ. 5, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за друштвене науке, Крагујевац 2014, стр. 341.

⁷⁴ У питању је један од ретких типова одговорности који, по правилу, није структуриран по хијерархијској вертикали.

ангажованих интереса и броја њихових носилаца, врло тешко постићи. Свако буџетско планирање представља истраживање реалних, жељених и могућих исхода на путу задовољења детерминисаних јавних потреба. Уколико функцију јавног буџетирања не прихватамо као *занат дефинисања могућег*, то обично значи да смо се определили за лутање у сфери финансијско-политичког опортунизма.

Експликација планске функције буџета представља неизоставни елемент свих уџбеничких публикација из области јавних финансија и јавног буџетирања. Не намеравајући да се, у овој анализи, препустимо општим местима, покушаћемо да конфронтирамо планске аспекте буџета, као документа, и буџетирања као свеобухватног процеса. Ако посматрамо из угла ширине предмета планирања, могли бисмо рећи да је планска функција буџета, далеко мање значајна у односу на планску функцију буџетирања, уколико, притом, као епицентралну тачку сагледавања екстензивности планских функција буџета и буџетирања, узмемо категорију *јавних потреба*. Реч је, поновимо, о потребама које се профилишу у процесу доношења политичких одлука и уз *покушај* потврде исказаних преференција бирача. Иако теорија јавних финансија колоквијално указује на чињеницу да буџет представља инструмент „планирања јавних потреба“, најуже посматрано, таква констатација данас не би могла опстати. Буџетом се, ипак, не планирају јавне потребе, већ се врши само њихово обелодањивање у форми легислативне идентификације. Квантификација обима јавних потреба и, делимично, идентификација субјеката њихове операционализације, као легитимне компоненте буџетских докумената, не одговарају на питање зашто су баш дате буџетске ставке промовисане у јавне потребе. У модерним буџетима могуће је уочити мноштво јавних расхода чија егзистенција на листи ставки које се финансирају новцем пореских обвезника, не морају имати тако једноставна, очигледна и неупитна оправдања, као што је то случај са класичним и неизоставним јавним потребама у домену образовања, науке, полицијске заштите, војске, администрације и сл. Пропуштањем проблема усклађености ових потреба са начелима заштите општег интереса и исказаним преференцијама, кроз филтер планске функције буџетирања омогућује њихову потенцијалну промоцију у јавне расходе посредством буџетског акта. Делујући под окриљем интензивних промена на светској економској позорници, национални планери јавних потреба, требали би да буду у стању да потпуно уваже те амбијенталне промене, да одгонетну природу њиховог могућег утицаја на систем

пројектовања јавних потреба и да унесу иновативне компоненте у процесе планирања.⁷⁵

Планирање, које можемо изједначити са буџетирањем (уже значење) или га посматрати као његов најважнији сегмент (шире значење), можемо схватити, у најопштијем смислу, као „покушај контроле последица спроведених акција, односно, покушај контролисања будућности путем акција у садашњости“,⁷⁶ при чему се успешност планирања процењује према броју будућих последица до којих може да досегне перцепција планера. Детерминисано на овај начин, планирање представља супстанцијални део како буџетске политике тако и процеса буџетирања, и стоји у основи анализе једног од основних буџетских начела – *начела реалности*. Уважавање односно неуважавање овог принципа, у суштини се своди на процену озбиљности потребе да се буџетском планирању приступи на рационалан и систематичан начин, кроз синергичну, *циљну* кохезију свих доносилаца одлука на различитим нивоима одлучивања. Такође, принцип реалности у савременом буџетирању поприма много екстензивније значење у односу на оно које му је придавала ортодоксна финансијска теорија. Његова афирмација не процењује се више искључиво на основу успешности извршилаца буџета да постигну главне пројектоване исходе (пројектовану висину буџетског дефицита или суфицита) већ се анализирају и прогностичке способности планера у погледу квалитативних аспеката планирања јавних расхода, односно достизања пројектовних перформанси јавне потрошње.

Анализи природе буџетског планирања, према нашем мишљењу, није могуће приступити униформно, имајући у виду поменуто разгранатост циљева, субјеката и нивоа одлучивања у процесу буџетирања. Такође, како је реч о интердисциплинарном феномену, његова садржина може бити истраживана како кроз теоријско-аналитички инструментаријум јавних финансија тако и путем методолошких оквира теорије јавне администрације.⁷⁷

Савремено *макробуџетско* планирање подразумева чврсту везу између два условљена и међусобно тесно повезана механизма планирања - стратешког фискалног планирања и ануалног макробуџетског планирања. На микробуџетском плану, финансијско планирање требало би да представља кључну компоненту

⁷⁵ Вид.: Osborn, S. P. and Brown, K., *Managing Change and Innovations in Public Service Organizations*, Routledge, Abingdon 2005, p. 6.

⁷⁶ Вид.: Wildavsky, A., „If planning is Everything Maybe It's Nothing“, *Policy Sciences*, Vol. 4 No. 2, p. 128.

⁷⁷ Притом, морали бисмо признати, новија теорија јавних финансија све више посустаје у односу на административне анализе механизма буџетског планирања.

операционализације стратешких циљева корисника буџета, за задатком да начине остварења општих циљева преточи у захтеве за финансијским ресурсима у одређеном временском периоду, уз претходну идентификацију политичких, економских и других амбијенталних фактора који могу утицати на програме и активности чија је реализација испланирана. Притом, пред микробуџетске ентитете у режимима савременог буџетског техницизма, постављен је императив генерисања што реалнијих прогноза у погледу магнитуда промена *будућих* потреба организације.⁷⁸ Без обзира на вантржишне импулсе продукције већине јавних добара, микробуџетско планирање, код одређених типова буџетских корисника (а сходно савременим трендовима буџетирања), показује тенденцију садржинског и оперативног приближавања микроекономском планирању тржишних ентитета.

III СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ КАО ОКВИР ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА

1. О УЛОЗИ СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ – „*THE BIG PICTURE APPROACH*“

Стратешко планирање у јавном сектору, као форма средњорочног, ређе дугорочног заокруживања како целине економско-финансијског позиционирања државе, тако и микро-позиција појединачних државних органа, организација и институција, у толико мери је инволвирано у механизме имплементације многих буџетских техника, да је проучавање овог управљачког механизма немогуће избећи при анализи савременог буџетског техницизма. Као и еволутивни ход буџетског техницизма, пробој концепта стратешког планирања ослоњен је на слабости конвенционалне парадигме планирања чије је семе било посејано у чврсто тло западњачког начина размишљања, доминантно преокупираног извесношћу и предвидивошћу.⁷⁹

Механизам стратешког планирања, каквог га данас знамо, започео је свој пут теоријског и практичног уобличавања средином 50-тих година XX века, када су објављене прве публикације о модерном стратешком планирању, и стратешком

⁷⁸ Вид.: Walter-Steiss, A. and Cyprian Nwagwu, E. O., *Financial Planning and Management in Public Organizations*, Marcel Dekker, Basel 2001, pp. 3-4.

⁷⁹ Вид.: Barkdool, G. and Rosin, M. R., „Targeted Planning: a Paradigm for the Public Service, *Long Range Planning*, Vol. 30, Issue 4, p. 530.

размишљању уопште.⁸⁰ Наглашавање значаја стратешког планирања и његових потенцијалних домета, по многима представља тиху револуцију не само у сфери јавног буџетирања, већ и у систему јавног менаџмента уопште.⁸¹

Уопштено посматрајући, без обзира на економску лоцираност субјеката планирања (јавни или приватни сектор), и на њихову организациону ширину (држава као кровна организација или њени органи и институције), циљеви процеса стратешког планирања, у основи су исти. Овај механизам доношења одлука можемо схватити као „дисциплиновни напор“ у продукцији најбитнијих одлука и активности, које, сумарно узети, одговарају на три фундаментална питања: шта једна организација (или други ентитет) јесте, шта ради, и зашто то ради.⁸² Путем стратешког планирања анализирају се оперативне форме генерисања будућих вредности и домашаја субјеката планирања на реалној и свеобухватној основи (енг. „*big picture approach*“). Успешност примене стратешког планирања пракса је потврдила како у случајевима када се овај механизам одлучивања везивао за *субјекте* (политичко-територијалне јединице, административне јединице, органе и организације), тако и у случајевима његове *секторске* (функцијске) примене (образовање, одбрана, јавне транспортне услуге, здравствене услуге и др.).

У ситуацији када се стратешко планирање везује за организацију, на сцени је тзв. *инсајдерско* планирање, где носиоци процеса формулисања циљева и координације њиховог остварења делују под окриљем организационог носиоца стратешког планирања. Због њихове међусобне организационе координираности, процес усаглашавања стратешких циљева битно је олакшан.⁸³ Супротно од тога, специфичност секторске примене стратешког планирања огледа се у чињеници да се стратешки циљеви утврђују кроз механизме координације већег броја *a priori* некоординисаних субјеката који су укључени у реализацију односне функције, што се у теорији често интерпретира као *аутсајдерско одлучивање*.⁸⁴ Ово из разлога што секторско стратешко планирање, због усресређености на одређену функцију, пробија организационе границе, чиме се значајан број субјеката изван организационих јединица планирања укључује у постављање стратешких циљева (тзв. „аутсајдери“).

⁸⁰ Вид.: Nartisa, I., Putans, R and Muravska, T., „Strategic planning and Management in Public and Private Sector Organizations in Europe: Comparative Analysis and opportunities for Improvement“, *European Integrations Studies*, 2012, No. 6, p. 241.

⁸¹ Вид.: Berry F.S., „Inovations in Public Management: The Adoption of Strategic Planning“, *Public Administrative Review*, Vol. 54 No. 4, p. 323.

⁸² Вид.: Bryson, J.M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco 2004, p. 6.

⁸³ Вид.: *Ibidem*, p. 9.

⁸⁴ Вид.: *Ibidem*.

Дакле, оправданост имплементације стратешког планирања, као управљачког инструмента, морала би се темељити на реалном сагледавању много конкретнијих и „оперативнијих“ задатака овог механизма, с обзиром на чињеницу да стратешко планирање представља синтезу *стратешког размишљања* и *стратешког програмирања*.⁸⁵ Иако су у стручним радовима из ове области присутни како рестриктивни тако и екстензивни погледи на обим задатака које се постављају пред стратешке планере, теорија је изоловала неколико неупитних основних компоненти стратешког планирања:⁸⁶

1) утврђивање резултата којима ће се тежити, али не у форми апстрактних назнака или настојања, већ на подлози детаљније спецификације;

2) утврђивање индикатора мерења напретка у реализацији циљева и идентификовање последњих релевантних информација на подлози којих се утврђује вредност ових индикатора;

3) утврђивање начина обликовања оптималног амбијента реализације јавних услуга, укључујући реално претпостављање препрека и проблема;

4) утврђивање што већег броја алтернативних модела реализације постављених циљева;

5) евалуација оперативних и трошковних перформанси сваког алтернативног решења;

6) избор најоптималнијег модела реализације циљаног резултата, уз обавезно пратеће наглашавање индикатора процене успешности;

7) утврђивање праваца деловања на пољу постизања легислативних (нормативних) промена неопходних за реализацију постављених циљева;

8) инкорпорација свих наведених елемената под „кровну конструкцију“ годишњег буџета.

Дакле, процес стратешког планирања укључује серију организационих активности које започињу дефинисањем организационе мисије, утврђивањем

⁸⁵ У делу теорије који се бави феноменом стратешког управљања, стратешко планирање се изједначава са стратешким програмирањем, уз истовремено наглашавање дистинкције између процеса стратешког *размишљања* (које увек подразумева синтезу) и стратешког *планирања-програмирања* (које увек изискује анализу). Дакле, због чињенице да је аналитички аспект стратешког планирања у значајној мери наглашен, поједини аутори оправдавају терминолошку супституцију: стратешко *планирање* – стратешко *програмирање*. На тај начин стратешко планирање свело би се на технички инструмент елаборације и артикулације претходно усвојених стратегија, што сматрамо претераном редукцијом обима овог процеса. У том смислу, вид.: Mintzberg, H., „The Fall and Rise of Strategic Planning“, *Harvard Business Review*, Vol. 72, Issue 1., p. 107-108.

⁸⁶ Вид.: Harty, H. P., „Performance Measurement: Fashions and Fallacies“, *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, No 4, p. 353.

стратешких циљева и формулисањем стратегије, а завршавају се конципирањем детаљних акционих планова који воде што потпунијем остварењу стратешких намера.⁸⁷ Склоност стратешких планера да, мотивисани бројним разлозима, заобиђу неку од набројаних оперативних компоненти стратешког планирања, у пракси доводи до драстичног лимитирања домета овог планског механизма. Из тих разлога, потпуно одустајање од стратешког планирања, оцењујемо као мање лоше решење од бирања „краћег пута“ у његовој имплементацији, посебно у случајевима када формулисање индикатора успешности пројектованих резултата представља једну од „жртава“ оперативне редукције.

Успешно функционално дефинисање концепта стратешког планирања у јавном сектору (на свим нивоима доношења одлука), захтева ангажовање знатних ресурса, али за разлику од неких других управљачких иновација, у овом случају нису примарни новчани ресурси, већ ниво „пажње и посвећености кључних доносилаца јавних одлука“.⁸⁸

2. СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ И БУЏЕТИРАЊЕ

Стратешка дезорјентисаност сујеката који су носиоци процеса планирања у јавном сектору, најочигледније последице оставља у сфери управљања системом јавних финансија. Потпуно одсуство стратешког планирања, или његово присуство у *квази-формама*,⁸⁹ намеће инкременталистички концепт буџетирања као једини могући приступ планирања јавних потреба.

У земљама које су се определиле за активну имплементацију стратешког планирања, могуће је уочити два уско повезана сегмента овог сложеног процеса - управљачку и буџетску компоненту. Стратешки план државних институција требало би да буде управљачки и буџетски плански документ, са задатком осмишљавања одрживих средњорочних циљева субјеката планирања.⁹⁰ *Управљачка компонента*

⁸⁷ Вид.: Ugboro, I. O., Obeng, K. and Span, O., „Strategic Planning as an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence from Public Transit Organizations“, *Administration & Society*, Vol. 43 No. 1, p. 89.

⁸⁸ Вид.: Bryson, J.M., *op. cit.*, p. 329.

⁸⁹ Грубо посматрано, све квази-форме стратешког планирања можемо свести на два основна дефектна приступа, која су посебно својствена иницијалној фази адопције стратешког јавног менаџмента: стратешког размишљање без стратешког програмирања, или, још погубнији сценарио – стратешко програмирање без стратешког размишљања.

⁹⁰ Вид.: Nartisa, I., Putans, R and Muravska, T., *op. cit.*, p. 242.

стратешког планирања подразумева формулисање: мисије и визије субјекта планирања, интерних и екстерних анализа окружења, скице средњорочних циљева и основних праваца делања, као и механизма мониторинга, евалуације и извештавања.⁹¹ *Буџетска компонента* стратешког планирања подразумева креирање финансијског оквира покрића стратешких стремљења, али не на бази пасивизиране потраге за расположивим ресурсима, већ на подлози активне анализе циљева, резултата и индикатора перформанси (учинака). Систем стратешког планирања требало би да буде дизајниран на начин да остварује „рационалан“ учинак на токове ануалног процеса буџетирања, пркосећи његовој инкременталистичкој статичности. Дакле, обим и структура јавних расхода кандидованих ануалним буџетом требало би да прођу обавезан филтер усаглашености са системски идентификованим стратешким циљевима.⁹²

Примарна преокупација стратешких планера састоји се у изналажењу најприхватљивијих начина усаглашавања буџетске и менаџерске компоненте у процесу стратешког планирања. Пуна посвећеност остварењу стратешких циљева, уоквирених одговарајућим буџетским пројекцијама, уздиже стратешко планирање на квалитативно виши ниво - *стратешког менаџмента*, као свеобухватног управљачког напора за достизањем стратешких стремљења. Супротно од тога, пракса је изнедрила и бројне примере у којима се „стратешко планирање“ претвара у своју супротност – паушално и одговорношћу неоптерећено пројектовање будућих позиција организације, сектора или државе као целине. Бројни случајеви начелног прихватања концепта стратешког планирања у пракси се спроводе на начин да се конципиране стратешке замисли остављају без „буџетског плашта“, чиме се, суштински, управљачки циљеви претварају у политичке флоскуле, а саме стратегије - у декларације, чије спровођење „лута“ у зони апстрактне политичке одговорности.

Будући да је концепт стратешког планирања од супстанцијалног значаја када је реч о примени најперспективније савремене буџетске технике – буџетирања заснованог на учинцима, неопходно је установити природу позиционирања овог инструмента у *систему управљања учинцима* (енг. *Performance Management System*), који чини основу овог буџетског концепта.⁹³ Уколико систем управљања учинцима схватимо као скуп начела, вредности и процедура на којима се заснивају процеси

⁹¹ Вид.: *Ibidem*.

⁹² Детаљније: McGill, R., „Planning for Strategic Performance in Local Government“, *Long Range Planning*, Vol. 21 No. 5, p. 79- 80.

⁹³ Стратешко планирање не представља само оперативни ослонац буџетирања заснованог на учинцима већ је од значаја и у примени других форми буџетског техницизма (нпр. буџетирања са нултом полазном основом).

постављања циљева субјеката планирања и осмишљавања најефикаснијег начина њиховог остварења, онда бисмо стратешко планирање могли схватити као управљање учинцима на *стратешком нивоу*.⁹⁴

Иако савремени оквири буџетирања промовишу пуну интеграцију процеса стратешког планирања и процеса управљања учинцима, постоје и мишљења да се мерење учинака, или, шире - менаџмент учинака, системски може имплементирати и без постојања стратешких планских оквира.⁹⁵ Овакве закључке не бисмо могли олако одбацити, посебно у случајевима када су стратешки планови значајно прожети апстрактним формулацијама без детаљнијег спецификовања жељених исхода. Ипак, ортодоксне приступе који потпуно негирају значај стратешког планирања, дугорочно оцењујемо као прилично „кратковиде“ и потенцијално применљиве једино у беспрекорном оперативном амбијенту, где би се стратешке намере субјекта планирања могле колико-толико поуздано „претпостављати“.

3. СТРАТЕШКО ФИСКАЛНО ПЛАНИРАЊЕ

У оквиру вертикалне структуре процеса планирања јавних расхода можемо разликовати неколико етапа, при чему свака претходна представља нужан услов за реализацију наредне. У првој фази процеса планирања јавних расхода нужно је одредити временски хоризонт планирања, водећи рачуна о могућностима прогностичких капацитета да реално досегну до временских тачака у будућности.⁹⁶ Друга фаза планирања подразумева анализу података о макроекономским трендовима националне економије и узроцима таквих трендова, док се у трећој фази формулишу стратешки економско-политички циљеви којима ће се тежити у датом временском хоризонту, уз анализу утицаја таквих стратегија на остварење актуелних циљева. Четврта фаза тиче се одабира критеријума на подлози којих ће бити одређивана висина различитих категорија јавних расхода, док се у петој фази утврђују и „филтрирају“ финансијски захтеви микробуџетских јединица за дати период. Коначно, у следећој, шестој фази процеса планирања јавних расхода долази до утврђивања годишњег

⁹⁴ Вид.: Poister, T.H., „The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance“, *Public Administration Review*, Vol. 70, p. 251.

⁹⁵ У том смислу, вид.: Natry, H.P., *op. cit.*, p. 353.

⁹⁶ Дужина временског хоризонта планирања и реалности планирања стоје у односу обрнуте пропорционалности. Вид.: Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија*, Службени гласник СРЈ, Београд 1993, стр. 235.

буџетског акта, чему следи сложен процес надзора његове имплементације (седма фаза).⁹⁷

У условима када се фискална консолидација намеће као незаобилазна потреба земаља са крхким јавно-финансијским системима, долази до акцентовања значаја *стратешког макроекономског планирања*, односно потребе креатора економске политике да, на генералном плану, пројектују основне параметре националне економије за дужи временски период, чијем достизању би били подређени сви други процеси јавног планирања, укључујући годишње буџетирање.⁹⁸ Овакво планирање укључује анализу већег броја варијабли, од којих су многе смештене знатно мимо сфере утицаја националних макроекономских планера.

Стратешко макроекономско планирање, у теорији, требало би да представља неупитан оквир ануалног макробуџетирања, које, притом, може, али и не мора бити допунски омеђено посебним фискалним правилима (енг. „golden rules“). Међутим, пракса је изнедрила и дугачије сценарије - неуважавање стратешког макроекономског курса у ануалном планирању, заправо приморава планере на стратешком нивоу да се у својим прогнозама прилагођавају и степену спремности носилаца ануалног буџетског планирања да покажу дисциплинованост код уважавања средњорочних циљева.⁹⁹ Другим речима, степен изолованости годишњег планирања од средњорочних позиција јавних финансија и мотиви који на њега утичу, претвара се у једну од најсложенијих варијабли у процесу остваривања стратешких фискалних планова и прогноза.

⁹⁷ Упоред.: Premchand, A., *Government Budgeting and Expenditure Control: Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington 1983, p. 210.

⁹⁸ Ову форму економског планирања не би требало мешати са дугорочним макробуџетским планирањем, које представља инструмент у служби операционализације стратешког макроекономског планирања. Иначе, у делу теорије инсистира се на потреби прављења јасне разлике између стратешког планирања и дугорочног планирања (што у стручној литератури сусрећемо изузетно ретко), на подлози чињенице да стратешко планирање увек претпоставља истраживање нових прилика, могућности и праваца деловања субјекта планирања, за разлику од дугорочног планирања које подразумева осмишљавање најефикаснијих начина за дугорочну максимизацију учинака *актуелних* активности. У том смислу, вид.: Rhyne, L. C., „The Relationship of Strategic Planning to Financial Performance“, *Strategic Management Journal*, Vol. 7 No. 5, p. 428-429.

⁹⁹ Овакав карактер релације стратешко-ануално планирање посебно је изражен у системима који су са потребом фискалне консолидације суочени споља, односно где се овај процес није наметнуо као резултат националног опредељења за консолидацијом јавних финансија, већ као (нежељена) последица екстерних (финансијско-политичких) притисака. Нажалост, принуђени смо да у ову групу земаља убројимо и Србију, где се готово системска одбојност према доследном стремљењу средњорочним, а посебно дугорочним циљевима, најилустративније изразила управо у области јавних финансија.

4. ЛИМИТИ СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА НА НИВОУ МИКРОБУЏЕТСКИХ ЕНТИТЕТА

Уколико пођемо од чињенице да је савремени концепт стратешког планирања произашао из идејне базе приватног сектора, јасно је због чега његову оперативну имплементацију лакше можемо замислити на нивоу органа и организација финансијски зависних од државе (микро-ниво) него на много комплекснијем нивоу макробуџетског одлучивања. Ипак, то не значи да је методолошка пракса стратешког планирања приватног сектора у потпуности и безрезервно апликативна на услове, оквира и захтеве микро-буџетског одлучивања.

Ефикасност примене стратешког планирања на нивоу макробуџетских планера, у теорији је условљена приличним бројем захтева. Међу најзначајним теорија истиче следеће:¹⁰⁰ 1) стратешки планови морали би представљати више плод *негоцијације* него „једностране формулације“; 2) у процес планирања морали би бити инволвирани и тзв. *аутсајдери*; 3) социо-политички проблеми би морали бити у *корелацији* са економско-финансијским техницизмом њиховог решавања; 4) главни управљачи (планери) требало би да буду први у хијерархији одговорности, носиоци комуникацијског процеса са централном влашћу; 5) систем планирања требало би да буде релативно флексибилан; 6) стратешки планери морали би да формулишу стратешке планове у сагласју са чињеницом да ће њихов већи део бити доступан увиду јавности.

Инсистирање на интегралном усвајању свих наведених захтева, мотивисано је намером да се постигну два основна циља: акцентовање управљачких у односу на политичке механизме одлучивања и, следствено, конкретизовање одговорности носилаца процеса стратешког одлучивања. Уколико ствари дубље сагледамо, захтев за повећањем одговорности доносилаца одлука, синтетички је израз свих аспеката реформи управљачких процеса, било да је реч о микро или макро-нивоу одлучивања.¹⁰¹

Један од главних фактора који делује лимитирајуће на домашај стратешког планирања на микроплану, тиче се квалитета релација између микропланера и макропланера, односно нивоа „аутономије“ коју у процесима планирања уживају

¹⁰⁰ Вид.: Ramamurti, R., „Strategic Planning in Government-Dependent Businesses“, *Long range Planning*, Vol. 19, No. 3, p. 62.

¹⁰¹ Притом, промене које доноси доследна примена концепта стратешког планирања нису толико видљиве на плану повећања „обима“ одговорности субјеката одлучивања, колико на пољу поједностављења њене идентификације.

нецентрални субјекти одлучивања.¹⁰² Степен зависности субјеката микропланирања, схваћене као присуство елемената екстерне контроле ресурса који су тим субјектима потребни, у обрнутој је сразмери са ширином њиховог стратешког позиционирања.¹⁰³ Следствено, питање које се поставља само по себи, јесте проблем баланса у генерисању елемената зависности, а који ће омогућити да плански механизам „стратегија у стратегији“ (мноштво микростратегија у оквиру макростратегија) даје резултате који су усаглашени са принципима ефикасности и ефективности јавног одлучивања. У суштини, реч је о проблему политичке природе, који је посебно наглашен у новокреираним тржишним економијама, где се бојажљиво прихваћени менаџеријализам у јавном сектору, тешко ослобађа стега централизованог одлучивања.

Други разлог ограниченог домета стратешког планирања на микроплану, такође је политичке природе, а условљен је трајањем изборних (политичких) циклуса. Готово неизбежна склоност централних политичких планера да циљеве и динамику краткорочног планирања прилагођавају фреквентности политичких циклуса (од две до четири године), приморавају микропланере да се артифицијелно уклапају у краткорочне оквире макропланирања, чак и у случајевима када особености њиховог позиционирања у систему пружања јавних услуга захтевају слеђење дугорочнијег (стратешког) приступа.¹⁰⁴ Што су изборни процеси учесталији то се микропланери налазе под већим притиском генерисања брзих резултата у намери задовољења екстерних политичких ауторитета, иако су свесни чињенице да такав приступ може резултирати дугорочним трошковима за организацију. У екстремним случајевима, како због изразитих екстерних утицаја не би била доведена у питање одрживост циљева микропланирања, носиоци овог процеса принуђени су на креирање допунских, „одбрамбених“ стратегијских решења (дефанзивних или проактивних) која ће их усмеравати на ублажавање последица краткорочног, а често и *кратковидог* политичког резонувања.¹⁰⁵

¹⁰² Ово питање од посебне је важности за јавне ентитете који обављају делатност од општег интереса у амбијенту у којем су тржишни механизми одлучивања и тржишне реализације са конкурентским субјектима лоцираним у приватном сектору изразито наглашени (јавна предузећа).

¹⁰³ Вид.: Kotter, J. P., „Managing External Dependence“, *Academy of Management Review*, Vol. 4 No. 1, p. 87.

¹⁰⁴ Вид.: Ramamurti, R., *op. cit.*, p. 67.

¹⁰⁵ Заправо, образац „одбрамбеног“ понашања одговорних микропланера из јавног сектора овде је готово идентичан са моделом резонувања тржишних субјеката у условима наглашеног државног интервенционизма. Негативне последице претераног инволвирања државе у привредне токове, условиле су појавом системског приступа реаговања тржишних субјеката на ову чињеницу. Реч је тзв. *стратегујском политичком управљању*. Детаљније, вид.: Oliver, C. and Holzinger, I., „The Effectiveness of Strategic Political Management: A Dynamic Capabilities Framework“, *Academy of Management Review*, Vol. 33, No. 2, p. 507.

Други део

ДОМЕТИ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ОСНОВНИХ БУЏЕТСКИХ ТЕХНИКА У САВРЕМЕНИМ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

I БУЏЕТСКИ ИНКРЕМЕНТАЛИЗАМ

1. ИНКРЕМЕНТАЛИСТИЧКА ДОКТРИНА КАО ОСЛОНАЦ „ТРАДИЦИОНАЛНОГ БУЏЕТИРАЊА“

1.1. „Традиционално буџетирање“ – оправданост појмовних идентитета

Готово подједнако учестало у стручној литератури се граде и одржавају релацијски идентитети између категорија „традиционално буџетирање“ – „инкременталистичко буџетирање“ – „линеарно буџетирање“. Неспорна је чињеница да се инкременталистичком обрасцу јавног буџетирања оправдано додељује епитет „традиционалног“ односно „класичног“ буџетирања, као што се и линеарно буџетирање посве исправно може сматрати „традиционалним“. Међутим, разлика постоји у формату појава чији теоријски идентитет испитујемо, услед чега, не спорећи легитимност већине разлога овакве идентификације, сматрамо нужним да укажемо и на главне елементе дистинктивности између датих појмовних категорија.

Инкременталистичко буџетирање представља теорију јавног буџетирања која се, сигурним корацима, уздигла до нивоа доктрине, при чему је популарност инкременталистичких становишта о природи буџетског процеса легитимисала

промоцију буџетског инкрементализма у својеврсну „технику“ буџетирања. Са друге стране, појам линеарног (линијског) буџетирања могуће је детерминисати у ширем („математички“ аспект) и ужем значењу („техницистички“ аспект). Дакле, мотиви идентификације појмова „инкременталистичко буџетирање“ и „линеарно буџетирање“ произилазе из два, по обиму различита обухвата појма „линеарности“ у системима планирања јавне потрошње.

Према првом схватању, линеарним буџетирањем можемо сматрати сваки модел буџетирања у коме одлуке планера јавних расхода у садашњости представљају „линеарну функцију (курзив М.Л.) буџетских одлука у прошлости“.¹⁰⁶ Будући да линеарност, перципирана на овај начин, заправо подразумева *маргиналност* ануалних поравнања у јавним расходима, то се оваква контекстуализација линеарног буџетирања у потпуности изједначава са инкременталистичким буџетирањем.

Посматрано из ужег, техницистичког аспекта, линеарно буџетирање представља буџетску *технику* која налаже поштовање одређеног *формата* приказивања расхода у јавним буџетима и финансијским плановима буџетских корисника – исказивање јавних расхода у форми линијских ставки (појединачних материјалних и нематеријалних добара - економска класификација) уз јасно видљиву алокацију јавних ресурса на одређене организационе јединице (организациона класификација). Иако, схваћено у ужем, техницистичком контексту, линеарно буџетирање примарно не указује на инкременталност буџетског одлучивања, већ се усредсређује на форму исказивања јавних расхода, емпиријски је потврђено да је „техничка“ линеарност нераскидиво повезана са маргиналношћу. Другим речима, примена буџета детаљних линијских ставки, по правилу, резултира искључиво маргиналним периодичним корекцијама на страни јавних расхода, што указује на усмереност буџетских планера на „базу“ и ануално испитивање инкремената.¹⁰⁷

Уважавајући наведене елементе дистинктивности, али и чињеницу да садржина појма инкременталистичког буџетирања није униформно омеђена ни у оквиру саме инкременталистичке доктрине, нећемо узети за погрешну учесталу идентификацију појмова традиционално-инкременталистичко-линеарно буџетирање. Уз то, додајемо да смо термилошкој експликацији подвргнули само главне термилошке пандане појма традиционално буџетирање, иако се, истина доста ређе, у

¹⁰⁶ Вид.: Lane, J. E., *op. cit.*, p.76.

¹⁰⁷ Вид.: Schick, A., „The Road to PPB: The Stages of Budget Reform“, *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 4, p. 257.

стручној литератури сусрећу и многи други: *comodity approach, object expenditure approach, object approach* и др.¹⁰⁸

1.2. Теоријска иницијација буџетског инкрементализма – од „алокацијског ребуса“ до Вилдавског

Инкременталистички приступ дескрипцији природе и динамике процеса јавног буџетирања, представља прву релативно заокружену теоријску анализу у сфери јавног буџетирања. Иако је из угла савременог буџетског техницизма инкременталистички приступ изложен вишестраној квалитативној критици због промоције бројних иновативних механизма буџетског моделирања, ипак се не би могла оспорити чињеница да ова доктрина, и на терену модерних јавних финансија, упорно изналази начине указивања на потребу властите (ре)афирмације. Упркос прилично аргументованој критици коју теоретичари „рационалисти“ упућују на рачун ефеката примене буџетског инкрементализма, према мишљењу великог броја аутора, ова доктрина се, на глобалном плану, и даље одржава на позицији доминирајућег курса буџетске теорије.

У покушају да одгонетнемо изворе теоријске иницијације концепта буџетског инкрементализма, установили смо да су корени ове доктрине везани за реакције на теоријски изазов који је, 40-тих година XX века, у свом чувеном есеју под насловом „The Lack of Budgetary Theory“ поставио амерички политиколог Валдимер Орландо Кеј (Valdimer Orlando Key). Суштина Кејовог „ламентa“ могла би се редуковати на апел за коначним уобличавањем буџетске теорије која би одмакла даље од дескриптивног истраживања основних питања буџетске „механике“, попут: организационих и процедуралних основа припремања буџета, форме подношења предлога финансијских планова буџетских корисника, формалне структуре буџетских докумената и др.¹⁰⁹ Сувопарна теоријска експлоатација процедуралних (формалних) елемента јавног буџетирања, према Кеју, замаглила је значај анализе механизма *алокације* јавних

¹⁰⁸ Вид.: Ibrahim, M, „Comparative Budgetary Approaches in Public Organizations“, *Research Journal of Finance and Accounting*, Vol. 4, No. 15., p. 88.

¹⁰⁹ Вид.: Key, O. V., „The Lack of Budgetary Theory“, *The American Political Science Review*, Vo. 34, No. 6. p. 1137.

ресурса, као суштинске преокупације буџетских планера.¹¹⁰ Посматарајући буџетски документ као одлуку о начину алокације *per definitionem* оскудних јавних ресурса, ради постизања максималних користи за друштвену заједницу, Кеј је конципирао своје чувено питање: „на основу чега би требало да буде одлучено да се *X* долара усмери на активност *A* уместо на активност *B*?“¹¹¹. На тај начин отворена су врата комплексног и неистраженог простора, при чему је економска мисао подстакнута да одговори на постављени изазов или да, пак, докаже беспредметност Кејовог „алокацијског ребуса“.¹¹²

Кејов нормативистички есеј настао је у периоду када су како рационалисти тако и „реалисти“ деловали на нивоу парцијалне и површинске анализе буџетске феноменологије, па, самим тим, не изненађује чињеница да је његов осврт на алокацијски проблем у доброј мери утемељен на критици и једног у другом (пара)теоријског курса.

Када је реч о раним истраживањима на терену рационалног буџетирања, Кеј указује на једностраност рационалиста у глорификацији принципа ефикасности на нивоу микробуџетских ентитета. Неспорећи легитимност потребе микробуџетских субјеката планирања да користе или планирају коришћење расположивих средстава са максималном ефикасношћу, Кеј указује да је микробуџетски формат процене ефикасности далеко мање важан од алокацијске макробуџетске ефикасности. Другим речима, уколико су микробуџетски субјекти и успели у настојању да властите потребе испланирају и реализују на максимално ефикасан начин, то по аутоматизму не резултира и максимизацијом друштвених користи у условима када односна функција, из угла општег интереса, није ни потребна, односно када би јавна средства за њено финансирање могла бити реалоцирана на намене које би резултирале већим друштвеним користима.¹¹³ Док је рационалистима замерао на површини у инсистирању на *ефикасности*, основна Кејова замерка упућена на рачун претеча радикалних инкременталиста односила се на површност инсистирања на деловању *императива маргиналности* при доношењу алокацијских одлука. Доктрина маргиналне корисности, која је своју пуну апликабилност остварила у сфери планирања пословних

¹¹⁰ Наглашавање потребе проучавања алокативних буџетских механизма, историјски је подстакнуто посткризним бујањем државног интервенционизма, као супериорне кејнзијанске алтернативе за механизам „невидљиве руке тржишта“.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 1138.

¹¹² Вид.: Mayers, R. T., „Is there a key for the normative budgeting look?“, *Policy Sciences*, Vol. 29, p. 172.

¹¹³ Вид.: Кеј, О. V., *op. cit.*, p. 1139.

одлука тржишних субјекта, доведена је у питање на нивоу механизма доношења одлука у домену јавне потрошње.¹¹⁴

Када је реч о теоријским освртима на Кејов „алокацијски ребус“, могли бисмо констатовати да су далеко већу популарност стекла становишта која су указивала на парадоксалност постављеног питања него што је то случај са онима која су представљала покушаје да се на њега одговори. У оквиру прве групе гледишта, свакако је највећу пажњу придобио опус америчког професора Арона Вилдавског (Aaron Wildavsky), којег савремена теорија јавних финансија означава као најзначајнијег протагонисту става о неупитности инкременталистичког курса анализе процеса јавног буџетирања.¹¹⁵

Фактички ослонац за већину ставова које је у својим радовима изнео Вилдавски произилази из начина на који су реформатори система јавног буџетирања у САД-у сагледавали императиве онога што је у политичкој пракси колоквијално називано „добрим буџетирањем“. Свеопшта опседнутост реформатора концептом *добре јавне управе*, односно принципима ефикасности и ефикасности, карактерише се, по схватању Вилдавског, капиталним пропустом носилаца реформи да схвате како се свака промена у сфери јавног буџетирања неминовно одражава и на алокацијском нивоу („ко добија и колико добија“). Другим речима, ниједна буџетска реформа не би се могла, као што је то случај са интенцијама нарастајућег рационалистичког курса, означити неутралном и прогласити „универзално корисном“ за сваког.¹¹⁶

У духу оваквог резонувања, Вилдавски се осврће на Кејов апел за конструкцијом буџетске теорије која би, у својој бити била нормативна, односно која би, одговоривши на питање *како би требао да буде устројен добар буџетски систем*, требало да досегне до идеалних контура јавног буџетирања. Инкременталисти, предвођени Вилдавским, одлучно су се супротставили могућности нормативног теоријског моделирања механизма буџетског одлучивања, сматрајући овакве покушаје класичном формом утопистичког резонувања. У покушају да синтетизујемо основне аргументе којима су се руководили инкременталисти, морали би поћи од спознаје саме природе буџетског акта, као финансијске рефлексије политичких планова владе. Будући да ниједан политички план владе није могуће остварити без ослонаца на

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 1143.

¹¹⁵ Осим Вилдавског, изузетан допринос теорији инкременталистичког буџетирања дали су и други значајни аутори: Линдблом, Фено, Дејвис, Шаркански и др.

¹¹⁶ Вид.: Wildavsky, A., „Political Implications of Budgetary Reform“, *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 6, p. 183.

буџетске пројекције, конструкција идеалног теоријског оквира буџетског одлучивања уједно би представљала и *политичку теорију* која би промовисала универзално применљив образац *доброг политичког одлучивања*, чиме би се, по схватању инкременталиста, обесмислила креативна улога извршне власти у друштвеном животу. Нормативна теорија буџетирања, по инкременталистима, нужно би, дакле, представљала *политичку теорију*, која би, због амбициозности властите ширине, била осуђена на немогућност верификације.¹¹⁷

Поред начелног етикетирања рационалистичке нормативистичке теорије као својеврсне утопије, Вилдавски аргументовано рашчлањује разлоге неодрживости *идеалног модела* рационалистичког буџетирања. Донекле усаглашен са Кејовом критиком слепог инсистирања рационалистичке теорије на буџетској ефикасности, Вилдавски указује да кључни проблем буџетирања не представља начин максимизације буџетских користи, већ одређивање њеног обима и субјеката према којима ће те користи бити усмерене. Са друге стране, ма колико јака била жеља савремених буџетских реформатора да принцип ефикасности у јавном буџетирању промовишу као императив, то није могуће учинити без реформе политичког процеса доношења буџетских одлука. Увођење иновативних модела рационалног буџетирања, без промене политичког обрасца доношења буџетских одлука, као и улоге субјеката у овом процесу, бива, према гледиштима буџетског инкрементализма, унапред осуђено на неуспех.

Будући да тежи одгонетању идеалних перформанси јавног буџетирања, рационалистичка нормативна теорија морала је да понуди моделе буџетских техника кроз чију примену би та „идеалност“ могла бити остваривана, као и да осмисли оперативни политички оквир који ће бити гаранција остварења тих критеријума. Према инкременталистичком становишту, могућности да се било који од ова два услова у пракси приближе испуњењу вишеструко су лимитиране. С обзиром на чињеницу да се, на генералном плану, од процеса јавног буџетирања очекује да одговори на потребу задовољења потенцијално тешко усагласивих стремљења (постизање ефикасне алокације ограничених јавних ресурса, спречавање финансијског банкрутства, поштовање захтева за родном и интер-генерацијском равноправношћу, постизање фискалне стабилизације и др.), било која врста нормативног модела била би осуђена на неуспех у одсуству јасног консензуса између кључних актера процеса јавног

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 184.

буџетирања у погледу одабира циљева и њиховог рангирања.¹¹⁸ Једноставно, програми чије финансирање се обезбеђује јавним буџетом, као и *output*-и који из њих произилазе, представљају предмет дивергентног перципирања од стране различитих субјеката који тим програмима приписују различите вредности.¹¹⁹ Будући да држава „универзалног консензуса“ никада није постојала¹²⁰, ова чињеница је и ноторна и непроменљивог карактера, па је, самим тим, беспредметно трагање за објективним методама одређивања приоритета међу различитим програмима (циљевима). Упорно инсистирање на начинима да се до таквог консензуса ипак дође (кроз, примера ради, сагледавање друштва као јединственог организма којем се вештачки приписује одређени сет преференција), инкременталисти сматрају специфичном формом *теоријског тоталитаризма*.¹²¹ Осим тога, немогућност постизања договора о универзално прихватљивим јавним циљевима (програмима) могло би, у условима крхких политичких система, да резултира и *политичким тоталитаризмом*, када се буџетске одлуке најужег политичког вођства (неретко – појединца), сматрају, по аутоматизму, компатибилним са друштвеним преференцијама односно друштвеним интересима.

Наведени аргументи теоријско-концептуалне природе представљали су за Вилдавског и његове следбенике довољан мотив за априорну сумњичавост према свакој појединачној реформи буџетског система САД-а, која би била надахнута намером креирања инструменталног и процедуралног оквира „доброг буџетирања.“ Уместо трагања за техникама „доброг буџетирања“ инкременталисти препоручују дескрипцију онога што буџетирање заправо јесте, и што, уважавајући целину политичког оквира доношења буџетских одлука, једино и може да буде. Историјски посматрано, у покушајима имплементације првобитних оперативних концепата рационалног буџетирања (попут *Planning Programming Budgeting System-a*), институционално-политичка неприпремљеност и релативно одсуство очекиваних резултата реформи, представљали су снажан ослонац легитимитета инкременталистичке критике. Ипак, усавршавањем амбијенталог и процедуралног оквира имплементације сваке наредне новине на пољу буџетског техницизма,

¹¹⁸ Вид.: Mayers, R. T., *op. cit.*, pp. 174-175.

¹¹⁹ Вид.: Fölscher, A., „Budget Methods and Practices“, in: Shah, A. (edt.), *Budgeting and Budgetary Institutions*, The World bank, Washington 2007, p. 112.

¹²⁰ Вид.: Wildavsky, A., *op. cit.*, p. 184.

¹²¹ Вид.: Fölscher, A., *op. cit.*, p. 112.

остављало је све мање простора за прихватање неприкосновености резона водећих теоретичара буџетског инкрементализма.

1.3. Појам и основне теоријске карактеристике буџетског инкрементализма

Феноменолошка ширина инкрементализма, као теоријског концепта, умногоме превазилази оквире јавног буџетирања. Заправо, буџетски инкрементализам представља само једну, можда најилустративнију (или најочигледнију) потврду, деловања теоријског инкременталистичког обрасца на *посебном* нивоу, који би се, као сложен социолошки феномен, могао пројектовати на *целину* друштвено-политичког одлучивања (генерални ниво). Дакле, у систему јавног одлучивања, све донете одлуке и њихове последице могуће је објаснити у духу инкременталистичког рачиња, без обзира да ли је реч о буџетским одлукама или неком другом аспекту јавног одлучивања.

На који начин и уз који ослонац би требало доносити јавне одлуке, а да се, притом, постигне њихова максимална компатибилност са јавним потребама које теже задовољењу, јесте питање на које одговор покушавају да дају све теорије које се баве јавним одлучивањем и планирањем. У светлу конфликта између тежњи да се јавне потребе планирају у форми серија мањих, инкременталистичких промена, наспрам идеје о креирању јединственог, свеобухватног плана, теорија је понудила два базична инструментална модела која би могла бити узета за финансијско-политички оквир планирања јавних потреба, и, уопште, јавног одлучивања.¹²² Дакле, док се у систему рационалистичког одлучивања и планирања јавни управљачи усмеравају на: идентификацију јавних циљева, истраживање свих замисливих средстава постизања тих циљева, разматрање ефикасности сваког алтернативног решења и, потом, усвајању сета политичких одлука које ће резултирати најбољим учинцима, дотле се инкременталистички приступ ослања на еволутивност промена у јавном одлучивању, кроз континуирани циклус експериментисања и прилагођавања.¹²³

Инкрементализам *versus* рационализам, представља концептуалну дилему која, на глобалном нивоу, деценијама заокупља пажњу реформатора националних система јавних финансија. Када је реч о проблему појмовног одређења инкрементализма, с

¹²² Вид.: Rostron, A., „Incrementalism, Comprehensive Rationality and the Future of Gun Control“, *Maryland Law Review*, Vol. 67 No. 3, p. 512.

¹²³ *Ibidem*.

обзиром на мноштво различитих димензија кроз које теорија приступа овом феномену, мишљења смо да би акценат требало ставити на најзначајније специфично обележје овог механизма, а које не би могло бити препознато ни код једне алтернативне технике рационалистичког буџетирања. Без амбиције да понудимо потпуно свеобухватно одређење (што, упркос покушајима, у финансијској, социолошкој и политиколошкој теорији још увек није постигнуто), инкрементализам бисмо, на *генералном плану*, могли дефинисати као механизам јавног одлучивања и планирања код којег маргинални ефекти одлука донесених у прошлом периоду представљају исходите одлука које се доносе за будући период, у којем се очекује њихова ефектуација.

Почетни допринос афирмацији концепта инкрементализма на генералном плану, као социо-политичког феномена у сфери јавног одлучивања, остварен је кроз теоријски опус Чарлса Линдблома, који је, сасвим извесно, представљао доктринарну „преамбулу“ теорији буџетског инкрементализма Арона Вилдавског и његових следбеника.

Линдблом је успео да изолује неколико карактеристика чије присуство у конкретном моделу јавног одлучивања, према његовом схватању, сведочи о заступљености инкременталистичког механизма доношења одлука. Инкрементализам у јавном одлучивању постоји уколико доносиоци одлука: 1) узимају у обзир само ограничен сет политички релевантних алтернативних одлука које се у односу на актуелне политике могу разликовати само до нивоа *инкремента*; 2) анализирају само оне аспекте усвојене политике у односу на које се алтернативна решења разликују; 3) сагледавају политичке одлуке као логички *сукцесивни* низ одлучивања; 4) инсистирају на *маргиналној вредности* различитих друштвених вредности и ограничења; 5) примењују *комбинацију процене и емпиријске анализе* (пре него исључиве емпиријске анализе) када су у питању последице донетих одлука у погледу независно детерминисаних циљева б) узимају у обзир само *мали број* од свих релевантних друштвених вредности које су ангазоване њиховим одлучивањем.¹²⁴

На основу наведених императива који се приписују инкременталистичком рацију одлучивања јавних управљача, изводи се очигледан закључак да су *маргиналност* и *регуларност* две кључне карактеристике овог метода. *Маргиналност* подразумева законитост доношења јавних одлука „на маргини“, тј. на начин да се нова

¹²⁴ Вид.: Lindblom, C., „Decision making in Taxation and Expenditures“, in: Universities-National Bureau Committee for Economic Research (ed.), *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Princeton University Press, 1961, p. 306.

садржина у раније уобличену политичку одлуку може „инјектирати“ само у минималним (граничним) размерама. Оваква пасивизираност поступања јавних управљача објашњава се њиховом инфериорношћу да свеобухватном анализом чињеница и околности везаних за сваку појединачну област одлучивања досегну до решења које ће довести до потпунијег остварења јавних потреба. Са друге стране, *регуларност*, као *differentia specifica* инкременталистичког метода, подразумева оперативну рутинизираност доношења јавних одлука на подлози стандардизованих пракси, што, као и у случају маргиналног правила, подразумева пасивизацију управљачких позиција доносилаца јавних одлука.

Истраживању инкременталистичког метода у сфери јавног одлучивања, Линдблом је приступио кроз компарацију карактеристика овог приступа у односу на *концепт рационалистичке свеобухватности* (енг. „*room method*“), анализирајући на којим пољима формализације *концепт суцесивне компарације* – енг. „*branch method*“ (Линдбломов терминолошки супститут за инкрементализам) показује супериорне особености у односу на увелико популаризовани рационализам.¹²⁵ Компаративне предности инкрементализама у односу на конкурентски рационализам истраживане су кроз сагледавање неколико проблематичних подручја: питање селекције вредносних циљева, анализа средстава и циљева, критеријум „добрих“ управљачких одлука и питање обухватности.

Када је реч о првом питању, инкременталистички приступ селекцији вредносних циљева који заслужују финансијско-политичко спонзорство посредством буџета, ослања се на негацију могућности да се, како то предлажу рационалисти, код сваке појединачне одлуке, а посебно код вредносно комплексних проблема, истражују друштвене преференције. Уместо примамљивог идеалистичког решења у којем би планери јавних потреба, на нивоу сваког појединачног сегмента планирања, најпре формулисали вредности (интересе) а потом осмишљавали политичке одлуке које су усмерене на њихово покриће, инкрементализам нуди много једноставније решење – пошто се вредности и њихови међусобни односи веома тешко утврђују, јавним планерима не остаје ништа друго него да изврше поједностављену селекцију алтернативних политичких решења, у којима су већ садржане различите комбинације

¹²⁵ Вид.: Lustick, I., „Explaining the Variable Utility of Disjointed Incrementalism: Four Propositions“, *American Political Science Review*, Vol. 74. Issue 2, p. 342.

ових вредности.¹²⁶ Притом, једина вредност која је релевантна за избор јавних планера јесте онај *инкремент* који представља разлику две алтернативне политике.¹²⁷ Фокусираност доносилаца одлука само на инкременталне, маргиналне вредности, представља, судећи према теоретичарима инкрементализма, једину технику планирања и формулисања јавних потреба која је, захваљујући својој једноставности, оперативност спроводива.

Анализа циљева и средстава у оквиру рационалистичког метода, представља веома битну компоненту јавног одлучивања. Реч је о обавези управљача да поштују логички редослед који налаже да се формулација циљева врши *претходно* и *независно*, у односу на одабир средстава њиховог остварења, док, супротно од тога, инкременталистички концепт подразумева, идентитет циљева и средстава, што ову анализу чини беспредметном.

Попут Линдблома и други теоретичари раног инкрементализма нису се бавили анализом „средњих решења“, односно модела јавног одлучивања који би представљали функционалну кохезију компоненти инкременталистичког и рационалистичког (компренхензивног) модела, а који, судећи према природи савременог буџетског техницизма, убрзано добијају на значају.

1.4. Тешкоће детерминисања буџетског инкрементализма

Почетак краја неприкосновене владавине инкременталистичке доктрине на пољу буџетског техницизма (посебно у 60-тим и 70-тим годинама XX века) сликовито се објашњава ставом да је овај концепт постао до те мере оперативност популаран, да га је „на крају морала убити његова властита тежина“.¹²⁸ Иако је смисао инкременталистичког обрасца буџетирања прилично једноставан, што се узима као његова битна предност, садржина његових појединачних теоријских елемената („база“, „инкремент“ и др.) изузетно је сложена. Из тог разлога отежано је оспоравање легитимитета научних покушаја који инкрементализам објашњавају мултифункционално. У том смислу, најчешће се истичу две димензије буџетског инкрементализма – *дескриптивна* и *експланаторна*. У првом случају, процес јавног

¹²⁶ Вид.: Lindblom, C. E., „The Science of „Muddling Through““, *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, p. 82.

¹²⁷ *Ibidem*, p. 83.

¹²⁸ Вид.: Ainsworth, S. H. and Hall, T. E., *Abortion Politics in Congress: Strategic Incrementalism and Policy Change*, Cambridge University Press, New York 2011, p. 29.

буџетирања се може сматрати дескриптивно инкременталним уколико се промене у процесу планирања јавних расхода само маргинално разликују у односу на *status quo*, док би, са друге стране, буџетски процес могао бити објашњен инкрементализмом, само у случају указивања на *разлоге* поменуте маргиналности.¹²⁹

Транзиција инкременталистичког теоријског курса од општег ка посебном (од генералног политичког одлучивања до буџетирања) пратила је и транзиција нелогичности и двосмислености које су инхерентне политиколошком, „линдбломовском“ концепту инкрементализма.¹³⁰ Иако је образац операционализовања концепта инкрементализма наизглед једноставан, у теорији се могу уочити до те мере различити приступи његовом детерминисању, да би се могло поставити питање у којем обиму студије из ове области, анализирајући буџетски инкрементализам, заправо говоре о истом феномену. Да ли је и на који начин могуће унификовати значење концепта буџетског инкрементализма, до данас је остало отворено питање, тако да не би требало сувише да изненађује чињеница што се један исти процес у анализи једног аутора сматра инкременталним, док му други то својство ускраћује.

Концепт буџетског инкрементализма који је развијен у литератури из области буџетирања и политичког одлучивања уопште, у приличној мери је разочаравајући из аспекта прецизности и експланаторне јасноће.¹³¹ Не спорећи чињеницу да је до потпуне теоријске унификације инкременталистичког концепта доста тешко доћи, сматрамо нужним да се бројни детерминистички приступи редукују на оне који у најмањој могућој мери једни друге негирају.

Језгро конфузије када је реч о потреби унификације садржине која се приписује инкременталистичком буџетирању, представља опредељење већег (или чак већинског) броја аутора из ове области да при одређењу инкременталистичког буџетирања користе денотативни приступ – набрајајући карактеристике чије присуство у конкретном моделу буџетирања указује да је реч о инкременталистичкој буџетској техници.¹³² Иако легитимно, такво опредељење остало је недоследно у погледу питања да ли се набрајане карактеристике инкременталистичког буџетирања морају манифестовати кумулативно или би, пак, присуство било које од њих требало да

¹²⁹ Вид.: Wanat, J., „Bases of Budgetary Incrementalism“, *The American Political Science Review*, Vol. 68, No. 3, p. 1221.

¹³⁰ Вид.: Bailey, J.J. and O'Connor, J., „Operationalizing Incrementalism: measuring and Muddles“, *Public Administration Review*, Vol. 35, Issue 1, p. 60.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² Притом, полазну основу код огромне већине аутора при синтетизовању карактеристика инкременталистичког буџетирања, представљају Линдбломова гледишта о инкрементализму као социолошком феномену.

резултира закључком, да се ради о инкременталистичком приступу?! Уколико бисмо прихватили прво опредељење, онда бисмо са великим тешкоћама успели да препознамо испуњеност критеријума кумулативности у било ком конкретном буџетском систему; са друге стране, прихватање другог решења значило би да се свака линдбломовска карактеристика инкрементализма претвара у самосталну „дефиницију“, при чему између њих може постојати значајна логичка неконзистентност.¹³³

Вилијам Бери (Berry) подвргао је студиозној анализи све, у теорији доступне, приступе одређења инкременталистичког обрасца јавног одлучивања, при чему је успео да синтетизује чак дванаест дефиниција (шест које произилазе из Линбломове анализе инкрементализма као социолошког обрасца и шест који се искључиво везују за сферу јавног буџетирања а ослоњена су махом на гледишта Вилдавског). У намери да избегнемо екстензију проблематике садржинског одређења инкрементализма на целокупно подручје јавног одлучивања, фокусираћемо се на најзначајније дефиниције-карактеристике које се везују искључиво за подручје јавног буџетирања.

1.4.1. Буџетски инкрементализам – процес или резултат процеса

У кључним радовима Арона Вилдавског из области јавног буџетирања могу се препознати прилично велике еволутивне промене када је реч о поимању „инкременталног“. Иако, без сумње, корисне, дефиниције које полазе од становишта овог аутора нуде више питања него одговора, при чему се, као несумњиво најзначајније, издваја проблем теоријског заокруживања појма буџетског *инкремента*.

У раним делима Вилдавског тежиште концепта буџетског инкрементализма налази се на *маргиналности* буџетских одлука, тј. инкрементализам се доживљава као *процес* доношења буџетских одлука, у оквиру којег се, могли бисмо рећи, признаје легитимност буџетске „базе“, тј. расхода који су потврђени и реализовани у претходном буџетском периоду, при чему се доносиоци одлука фокусирају искључиво на оне јавне потребе које условљавају њену „минималну“ модификацију (промена базе).¹³⁴ Иако је на овај начин инкрементализам представљен као процес, могли бисмо констатовати да је његова кључна одредница ипак *резултат процеса*, оличен у обиму „минималности“ промена у односу на претходни буџетски период. Дакле, буџетске

¹³³ Вид.: Berry, W. D., „The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept“, *Journal of Politics*, Vol. 52, No. 1, p. 168.

¹³⁴ Вид.: Wildavsky, A., *The Politics of Budgetary Process*, Boston 1964, p. 13.

одлуке су инкременталне у мери у којој резултирају „маргиналним“ променама на страни јавних расхода.¹³⁵

Из каснијих радова Вилдавског и његових следбеника, а који су имали за предмет емпиријску проверу присуства инкременталистичког обрасца у систему јавног буџетирања САД-а,¹³⁶ могуће је извести закључак да инкрементализам ипак не почива толико на маргиналности колико на *регуларности* одлука о јавним расходима.¹³⁷ Овај радикални заокрет је, *per se*, потреба да се инкрементализам уподоби чињеници да су се, у америчкој пракси буџетског одлучивања, одлуке буџетских планера у погледу обима јавних расхода све више удаљавале од зоне „минималности промена“, чији опсег, притом, никада није био униформано детерминисан чак ни од стране самих инкременталиста.¹³⁸ Доследно тумачење ревидираног схватања инкременталности буџетских одлука, довела би до препознавања овог концепта и у случајевима драстичног ануалног раста јавних расхода (чак и стопроцентног), под условом да је тај раст периодично стабилан.¹³⁹ Међутим, мишљења смо да у ревидирању првобитног става Вилдавски ипак није отишао толико далеко, већ је, по свему судећи, његова намера била да регуларност, као новопромовисану карактеристику инкрементализма, „придружи“ маргиналности. Наиме, тумачећи мотивациони ослонац Вилдавског, да се закључити како су и маргиналност и регуларност виђене као „слуге“ *стабилности* промена јавних расхода, коју овај аутор држи аксиомом инкрементализма јавног буџетирања. Да ли ће и у којој мери стабилност почивати на мањим или већим годишњим инкрементима, зависи првенствено од карактера норми које садрже правила одлучивања при планирању јавних расхода. Како су ове норме, по правилу, наклоњене мањим инкрементима, тим пре бисмо могли легитимисати став појединих аутора да

¹³⁵ Вид.: Boyne, G, Ashworth, R. and Powell, M., „ Testing the Limits of Incrementalism: An Empirical Analysis of Expenditure Decisions by English Local Authorities“, *Public Administration*, Vol. 78, No. 1., p. 53.

¹³⁶ Прецизније, анализи су били подвргнути јавни расходи 56 федералних агенција у периоду између 1947. и 1963. године.

¹³⁷ Вид.: Dempster, M. and Wildavsky, A., „On change: or, there is no magic size for an increment“, *Political Studies*, Vol. 27., pp. 371-375.

¹³⁸ Одсуство једногласја по питању садржине и обима инкремента представља значајну слабост инкременталистичке доктрине. Вид.: Tucker, H. J., „Incremental Budgeting: Myth or Model“, *The Western Political Quarterly*, Vol. 35, No. 3 , p. 333.

¹³⁹ У теорији је присутан став да је оваква промена фокуса радикалног инкрементализма са обима ка регуларности промена јавних расхода, довела до приличне ерозије статуса буџетског инкрементализма као експланаторне теорије, при чему су лутања од маргиналности до регуларности, садржину појма инкремента учинила критично флуидном. У том смислу, вид.: Sharpe, L.J. and Newton, K., *Does politics matter?*, Oxford 1984, p. 81.

инсистирање на регуларности не представља негацију маргиналности инкременталистичког планирања.¹⁴⁰

1.4.2. Буџетски инкрементализам као процес вертикалне децентрализације

Немогућност механизма планирања јавних расхода да досегну до „рационалности“, која би почивала на потпуном уважавању јавног интереса, резултира закључком инкременталиста да се на јавно буџетирање може гледати искључиво као на *политички процес* који је прожет различитим формама институционалног усаглашавања („преговарања“).¹⁴¹ Партикуларитет политичких интереса и улога, условљава различитост перцепција саме сврхе процеса јавног буџетирања: док су буџетски корисници који планирају властите микробуџете (енг. *agencies*) закупљени могућношћу постизања што већих екстензија расхода, дотле су финансијско-политички ауторитети фокусирани на могућност редукције истих. Од легислативе, са треће стране, очекује се да оптималност буџетских одлука утврди кроз њихов допринос могућности реизбора, при чему, по природи ствари, легислативни рацио у већој мери инклинира екстензији него редукцији предложених расхода.¹⁴²

Консенсуалност у доношењу одлука о јавним расходима, као форма координације вертикално позиционираних субјеката одлучивања, представља битно својство буџетског инкрементализма, при чему преговарачке стратегије, на које су ослоњени учесници вертикалног преговарања, представљају важан предмет интересовања инкременталиста.¹⁴³ Усмереност ових стратегија на обим инкременталне промене, при чему база (ниво расхода из претходног периода планирања) остаје иста, лишава учеснике свеобухватног периодичног преиспитивања тоталитета јавних расхода.¹⁴⁴ Штавише, таква форма разумљивог преиспитивања постаје немогућа у условима јасно изражене вертикалне „конкуренције“.

¹⁴⁰ Детаљније вид.: Boyne, G, Ashworth, R. and Powell, M., *op. cit.*, p. 54.

¹⁴¹ Вид.: LeLoup, L.T., „The Myth of Incrementalism: Analytical Choices in Budgetary Theory“, *Polity*, Vol. 10, No. 4., p. 503.

¹⁴² Вид.: Bozeman, B. and Strausman, J. D., „Shrinking Budget and Shrinking of Budget Theory“, *Public Administration Review*, Vol. 42, Issue 6, p. 510.

¹⁴³ Полазећи од става да је „буџетирање инкрементално зато што је консенсуално“, амерички инкременталисти су констатовали да послератни систем јавног буџетирања у САД-у показује све веће одступање од инкременталистичких постулата, будући да је, према њиховом мишљењу, консенсуалност доведена у питање. У том смислу, вид.: Jones, B.D., „Does Incrementalism Stem From Political Consensus or From Institutional Gridlock“, *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No.4, pp. 1319-1321 и Wildavsky, A., *The New Politics of the Budgetary Process*, Boston 1992, p. xvi.

¹⁴⁴ Вид.: Bozeman, B. and Strausman, J. D., *op. cit.*, p. 510.

1.4.3. Буџетски инкрементализам као процес хоризонталне децентрализације

Консензус у процесу буџетског планирања инкременталисти су склони да посматрају као сваки процес који резултира идентичним или сличним третманом различитих јавних програма (расхода), насупротив сценарију по коме се поједини програми изолују под окриљем повлашћених третмана.¹⁴⁵ Хоризонтална децентрализација у систему планирања јавних расхода подразумева одсуство конкуренције између појединачних одлука о алокацији јавних ресурса на одређен намене. Инкременталисти полазе од става да процес доношења појединачне одлуке о алокацији мора бити изолован од процеса „приоритизације“ односно од процене у којој мери ефекти дате одлуке једног микробуџетског субјекта резултирају друштвеним користима које надмашују ефекте алтернативних алокацијских одлука других микробуџетских субјеката. На тај начин, инкременталисти дају још један допринос стабилности административне структуре јавног одлучивања, која би требало да почива на једноставним правилима, док се, са друге стране, све сложеније и софистицираније форме политичких стратегија (које би укључивале елементе конкуренције у одлукама о алокацији) сврставају у корпус „девијантних случајева“.¹⁴⁶

Стављање у фокус анализе микробуџетских субјеката планирања (агенција) и њиховог мање-више предвидивог понашања код планирања властитих потреба, резултирало је значајним статистичким успехом инкременталистичких квантитативних буџетских студија.¹⁴⁷ Ипак, када се фокус анализе помери са *агенција* на *програме*, као „оперативне јединице јавне политике“, ¹⁴⁸ онда бисмо могли констатовати значајну ерозију применљивости инкременталистичких ставова о хоризонталној децентрализацији. Планирање програма, као комплексне форме операционализације јавних потреба, нераскидиво је повезано са стратегијским проценама степена њиховог доприноса јавним интересима, а самим тим, питање интрапрограмске конкуренције постаје итекако актуелно.

¹⁴⁵ То значи да би, у случају када јавни расходи бележе годишњи раст, консенсуални образац указивао да је инкремент раста са рационалном једнакошћу расподељен на све програме (расходе), док би, у условима падајућег инкремента, терет штедње у јавним финансијама такође подразумевао постојање рационалне једнакости али, овога пута, у *редукцији* свих програма владе. Вид.: Jones, B., True, J. and Baumgartner, F., „Does Incrementalism Stem from Political Consensus or from Institutional Gridlock“, *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No. 4, p. 1322.

¹⁴⁶ Вид.: Natches, P. B. and Bupp, I. C., „Policy and Priority in the Budgetary Process“, *The American Political Science Review*, Vol. 67, No.3., p. 955.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ Вид.: McKean, R. N. and Awshen, M., "Limitations, Risks and Problems," in: Novick, D. (ed.), *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget*, Harvard University Press, Cambridge 1965, p. 286.

1.4.4. Буџетски инкрементализам као изолован процес

Техници инкременталистичког (линеарног) буџетирања често се приписује својство изолованости од деловања екстерних варијабли које би могле „угрозити“ императиве маргиналности и регуларности у планирању јавних расхода. Форсирање искључиво интерних варијабли (посебно политичких ограничења и когнитивних лимита субјеката планирања) од стране ране инкременталистичке теорије, представљало је последицу става да је инкрементализам производ „нормалних буџетских околности“, док су неинкременталне промене резултат деловања абнормалних појава у окружењу у коме се одиграва планирање јавних расхода.¹⁴⁹

Прихватање чињенице условљености обима планираних расхода са обимом јавних потреба у претходном периоду планирања, готово само по себи имплицира одсуство утицаја свих економских, политичких и других екстерних варијабли на карактер буџетских одлука.¹⁵⁰ Ипак, реалност појављивања неинкременталних промена у процесима планирања јавних расхода, упућивало је на потребу да се одступи од игнорантског односа радикалних инкременталиста према питању њиховог значаја.¹⁵¹

Уколико преферирамо искључиво екстерне варијабле политичког карактера, линеарно буџетирање бива позиционирано као ванполитички и ванидеолошки механизам примењив у сваком амбијенталном оквиру јавне политике. У извесном смислу, то би, заправо, значило, да се инкременталистичка правила одлучивања не „покуравају“ политици, већ обратно, сваки новоустановљени политички естаблишмент дужан је да приступи планирању финансијског покрића јавних потреба уклапајући се у каноне буџетског инкрементализма. Оно од чега се полази код оваквог резонувања инкременталиста, јесте чињеница да промене политичког курса до којих, у демократским системима, долази природном сменом власти на основу избора, углавном нису у толикој мери радикалне да би њихово оживотворење кроз механизам буџетског планирања изискивало драстично одступање од „базе“. Дакле, промена власти не нарушава инкременталност промена у планирању јавних расхода, изузев у случају екстремно ретких (револуционарних) метаморфоза друштвено-политичког

¹⁴⁹ Вид.: Boyne, G., Ashworth, R. and Powell, M., „ Testing the Limits of Incrementalism: An Empirical Analysis of Expenditure Decisions by English Local Authorities, 1981-1986“, *Public administration*, Vol. 78, Issue 1, p. 56.

¹⁵⁰ Вид.: Berry, W. D., *op. cit.*, p. 173.

¹⁵¹ У каснијим радовима Вилдавског, као најзначајнијег протагонисте буџетског инкрементализма, делимично је призната могућност неинкременталних промена у планирању јавних расхода али само у форми случајних, инцидентних искорака, који су, притом, ограничени само на један буџетски циклус.

амбијента када се целина раније артикулисаних јавних потреба подвргава преиспитивању, чиме се одступање од буџетске базе јавља као неминовност.¹⁵²

2. ПРЕДНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА ИНКРЕМЕНТАЛИСТИЧКОГ БУЏЕТИРАЊА

2.1. Детерминанте популарности буџетског инкрементализма – предности линеарног буџетирања

Одржање буџетског инкрементализма на позицији доминирајуће буџетске технике и у савременим буџетским системима, утемељено је на већем броју разлога који легитимишу њену операционализацију. Најзначајније теоријске „апологете“ буџетског инкрементализма ретко су пропуштале прилику да апострофирају елементе, који, по њиховом мишљењу, представљају гаранцију супериорности инкрементализма у односу на алтернативне буџетске технике. Као најзначајније међу тим карактеристикама, могли бисмо издвојити: једноставност финансијског планирања; обезбеђење стабилности у планирању јавних потреба; прагматичност и функционалност у одговору на комплексне институционалне захтеве; ефикасност у краткорочним оквирима планирања; лакоћа изградње и одржања „консензуса“ на релацији између микробуџетских субјеката и финансијско-политичких ауторитета који одобравају њихове захтеве и др. (Дијаграм бр. 1).

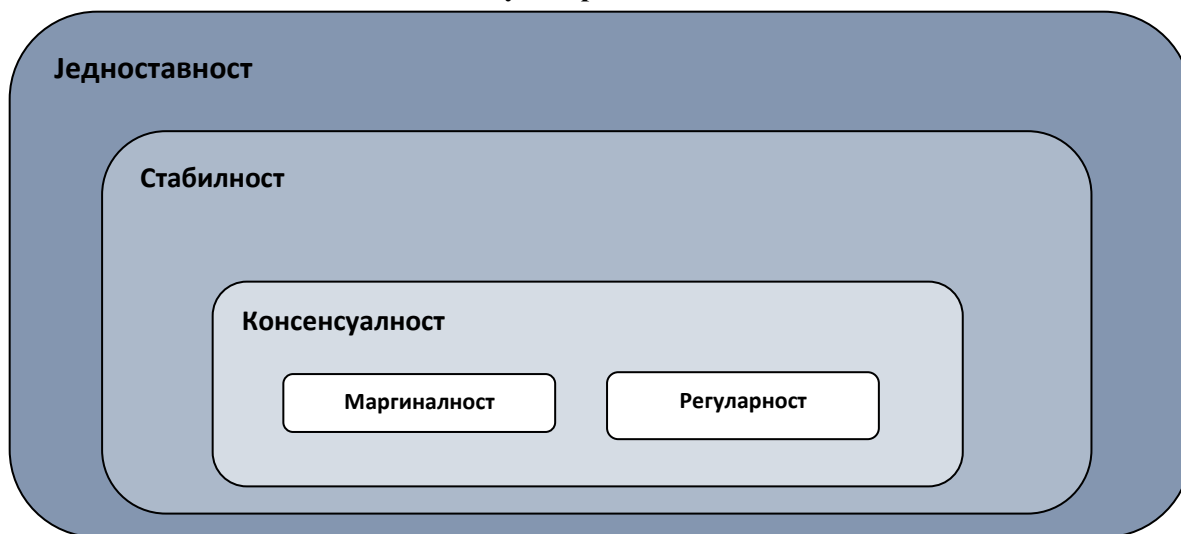
Предности које су у теорији означене као стубови супериорности линеарног буџетирања, сагледаване су готово искључиво из перспективе микробуџетског планирања, што је у складу са инкременталистичком фаворизацијом *bottom up* типа усмерености токова јавног буџетирања.¹⁵³

¹⁵² С обзиром на то да је новија политичка историја САД-а била навикнута на мање-више „тиху“ смену администрација, најављеним квантумом дубинских промена унутрашње и спољне политике од стране актуелне администрације, неминовно је отворено и питање у којој мери ће се то одразити на стабилност америчког финансијског система. Дакле, као очекивани извор политичких промена које би могле резултирати „искораком из инкременталног“, могла би се сматрати победа Доналда Трампа на председничким изборима у Америци, упркос чињеници да поједини амерички инкременталисти „виртуелно негирају“ потенцирање важности институционалне улоге председника у буџетском планирању. У том смислу, вид.: LeLoup, L. T., „From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice“, in: Rubin, I. (ed.), *New Directions in Budget Theory*, State University of New York Press, Albany 1988, p. 23.

¹⁵³ Теоријски протагонисти техника рационалистичког буџетирања склони су да буџетски инкрементализам оцењују превасходно као *теорију микробуџетирања*.

Дијаграм бр. 1.

Корелација главних перформанси линеарног (инкременталистичког)
буџетирања



2.1.1. Једноставност

Једноставност представља карактеристику буџетског инкрементализма која прожима све сегменте и релације линеарног буџетирања (од планирања до контроле), а уједно репрезентује синтетички израз свих предности ове буџетске технике. У изузетно комплексном и робусном механизму планирања, каквим сматрамо јавно буџетирање, драгоценим се сматрају сва оперативно-техничка решења која представљају допринос у његовој симплификацији.

Доктрина буџетског инкрементализма истиче аргумент безконкурентијске усаглашености традиционалног буџетирања са самом природом јавне управе, чије дистинктивно обележје представља бројност циљева који су вишеструким и неретко двосмисленим конекцијама повезани са средствима њихове реализације.¹⁵⁴ Услед стављања фокуса на варијације у већ постојећим (испланираним) „програмима“ (расходима), пре него на „стратешке реоријентације“, инкременталистичка техника се врло једноставно уклопила у шароликост односа између афирмисаних вредности, циљева и средстава у сфери јавне политике.¹⁵⁵ Дакле, негирање потребе свеобухватног периодичног преиспитивања како квантума јавних потреба (на микро и макро плану)

¹⁵⁴ Упоред.: Greenwood, R., „Incremental Budgeting: Antecedents of Change“, *Journal of Public Policy*, Vol. 4, No. 4, p. 279.

¹⁵⁵ Вид.: Normann, R., „Organizational Innovativeness: Product Variation and Reorientation“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 16, No. 2, p. 210.

тако и механизма њиховог финансирања, учинило је технику инкременталистичког буџетирања крајње једноставним оперативним захватом, за који се буџетска администрација може врло лако обучити и чија реализација повлачи скромне, прихватљиве и релативно предвидиве трошкове. Планирање јавних расхода које у фокус ставља инкременте, критично залази у зону мање више експлицитне рутинизације, а с обзиром на чињеницу да су токови јавног буџетирања „пресудно детерминисани фактором времена“,¹⁵⁶ унутрашња једноставност линеарног буџетирања, чини ову технику изузетно оперативном на плану краткорочног планирања.

Крајња једноставност технике планирања јавних расхода повлачи и крајњу упрошћеност механизма контроле реализације буџетских одлука. Углавном апостериорна, контрола у систему инкременталистичког буџетирања, усредсређена је на испитивање усаглашености процеса извршења буџетских одлука са њиховом нормативном садржином. Целисходност буџетског одлучивања микробуџетских субјеката (оличена, пре свега, у испитивању усаглашености микро захтева и микро потреба), као много комплекснији изазов буџетске контроле, не представља предмет експлицитног интересовања контролних механизма у системима линеарног буџетирања.

2.1.2. Стабилност

Стабилност, односно тежња за њеним обезбеђењем у систему јавног буџетирања, представља преокупацију доносилаца буџетских одлука која је присутна код свих форми буџетског техницизма. Ипак, императиву обезбеђења стабилности буџетских процеса, инкременталистичко буџетирање посвећено је у много већој мери, и на много очигледнији и транспарентнији начин него што је то случај са било којом техником тзв. рационалног буџетирања, што се у теорији обично узима као одлучујућа предност овог буџетског концепта.

Већ је указано на чињеницу да су маргиналност и регуларност промена у систему линеарног буџетирања две карактеристике које су у потпуности у функцији обезбеђења стабилног финансијског планирања.¹⁵⁷ У инкременталистичком систему планирања јавних потреба и њиховог финансирања стабилност почива, са једне стране, на *предвидивости* исхода процеса планирања јавних расхода, док, са друге стране, извире из предвидивости понашања главних учесника у процесу планирања.

¹⁵⁶ Вид.: Lane, J. E., *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications, London 2000, p. 75.

¹⁵⁷ Вид.: Boyne, G., Ashworth, R. and Powell, M., *op. cit.*, p. 54.

Инсистирање на инкременталности ануалних промена у јавним расходима подупире прву димензију предвидивости, док се, кад је реч о учесницима буџетског процеса, предвидивост ослања на крајње поједностављену мотивациону структуру њиховог понашања: микробуџетски ентитети (агенције) установљавају „базу“ планирања и труде се да периодично издејствују њену скромну екстензију, док се егзекутивни (у већој мери) и легислативни (у мањој мери) „чувари јавног новчаника“¹⁵⁸ мање-више рутинизирано усредсређују на редукцију захтева агенција. Дакле, обе категорије субјекта понашају се инкрементално, с тим што је та инкременталност окренута у супротним смеровима (скромне екстензије на страни агенција и скромне редукције на страни финансијских ауторитета који процењују оправданост микробуџетских захтева).

2.1.3. Адаптибилност

Према схватању инкременталиста, у много већој мери у односу на технике рационалистичког буџетирања, линеарно буџетирање успева да одговори на мноштво институционалних захтева административне и политичке природе.¹⁵⁹ Главни захтев административне природе тиче се већ истакнуте потребе уклапања процеса планирања јавних расхода са рестриктивношћу временских ограничења и когнитивном ограниченошћу његових индивидуалних бирократских носилаца. Под претпоставком прихватања става да је аналитички инструментаријум бирократског апарата који планира јавну потрошњу погодан да, у когнитивном смислу, досегне искључиво до инкремента, не залазећи у обухватност процена истинских потреба микробуџетског ентитета, онда се инкременталистички рачуно намеће не само као најподеснија, већ и као једина могућа техника планирања. Када је реч о политичким захтевима који се упућују „на адресу“ микробуџетских планера, они су усмерени на потребу да се легитимност њиховог микробуџетског планирања потврди на два поља: пред легислативом, уз процену одговорности за исправно извршење буџета (финансијског плана) и пред грађанима, у смислу очекивања од микробуџетских субјеката да избегавају решења која би довела до битнијих поремећаја у реализацији јавних услуга, и, следствено, до пада политичке подршке носиоцима извршне власти.¹⁶⁰ Сумарно

¹⁵⁸ У систему јавног буџетирања САД-а, ова улога је додељена тзв. апропријацијским комитетима Конгреса, који су, током времена, успели да развију стабилне форме односа са микробуџетским ентитетима – агенцијама. Вид.: Fenno, R., *Congressmen in Committee*, Little, Brown and Company, Boston 1966, pp. 47-50. и LeLoup, L.T., *op. cit.*, p. 490.

¹⁵⁹ Вид.: Greenwood, R., *op. cit.*, p. 279.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

гледајући, ход по „линији мањег отпора“ у свим аспектима финансијско-планског деловања микробуџетских субјекта требало би да резултира испуњењем свих поменутих институционалних захтева административне и политичке природе.

2.1.4. Консенсуалност

Будући да техника инкременталистичког буџетирања, акценат ставља на процесне пре него на материјалне критеријуме буџетирања, добрим одлукама, по овом обрасцу, сматрају се оне које генеришу политички консензус, а не одлуке које у први план избацују критеријуме ефикасности и ефективности.¹⁶¹ О доприносу буџетског инкрементализма потреби неговања сагласности у процесу политичког „преговарања“ између главних субјеката буџетског планирања, већ је било речи, па ћемо на овом месту само указати да је, осим лакоће у постизању консензуса у актуелним релацијама, инкрементализам у стању да генерише и тзв. „будући консензус“ на релацији између микробуџетских субјекта и финансијско-политичких ауторитета који одобравају микробуџетске захтеве. Наиме, у случају манифестовања регуларног, периодичног инкремента раста у токовима микробуџетског планирања, који пролази филтер политичког спонзорства, обезбеђена је „куповина консенсуза“ и у будућности, с обзиром да, у перцепцији микробуџетских планера, политички потврђена легитимност актуелних екстензија јавних расхода представља наговештај одобравања раста и у наредним циклусима буџетског планирања.¹⁶²

2.2. Недостаци и лимити буџетског инкрементализма

Стручна анализа базичних недостатака и ограничења линеарног инкременталистичког буџетирања чини се прилично тешким изазовом уколико се има у виду помало парадоксална чињеница да се већина теоријских аномалија ове доктрине рађа из карактеристика које су инкременталисти новодили као њене одлучујуће предности. У том смислу, нећемо пропустити прилику да укажемо на чувено запажање Вилдавског да се основни разлог вишедеценијског одржања буџетског

¹⁶¹ Вид.: Schultze, *The Politics of Economics of Public Spending*, The Brookings Institutions, Washington 1968, p. 52.

¹⁶² Вид.: Greenwood, R., *op. cit.*, p. 279.

инкрементализма на пијадесталу буџетских техника крије, заправо, у „врлинама његових недостатака“.¹⁶³

Руководећи се садржином основних мотива промоције савремених буџетских техника рационалистичког буџетирања, списак фундаменталних недостатака инкременталистичког типа буџета чини се непрегледним: инертност у сагледавању реалних јавних потреба, информациона изопштеност доносилаца буџетских одлука на микробуџетском плану, контрадикторност у промоцији одговорности у трошењу средстава пореских обвезника, изолованост од нужности приоритизације јавних потреба, редукциона нефлексибилност, одсуство конекције између процеса планирања и контроле и др.¹⁶⁴

2.2.1. Информациона изолованост

Тежња за инкременталним поравнањима при доношењу буџетских одлука у планирању јавних расхода представља основни извор информационе изолованости микробуџетских планера. Механизам периодичног планирања који почива на инкрементима, подразумева прикупљање и анализу врло ограниченог броја информација, па је база алокацијских одлука изузетно оскудна. Одлуке се, заправо, доносе искључиво на основу информација о висини буџетских ставки у протеклом периоду и оних које се везују за рестриктивно утврђене алтернативе код планирања инкременталних промена.

Управљачки (менаџерски) приступ представља „страну категорију“ за планере линеарних буџета. Микробуџетски планери су, дакле, системски дистанцирани од потребе да свеобухватно генеришу и користе информације које се тичу целине њихових оперативних и функционалних перформанси, како би, на тај начин, били у стању да своје захтеве ускладе са реалношћу својих потреба. Њихов примарни задатак састоји се у формализованом „слању сигнала“ финансијско-политичким спонзорима да су њихове потребе минимално порасле, при чему, првенствено од тежине њиховог политичког кредита, зависи успех у мобилизацији политичке подршке за своје финансијске захтеве.¹⁶⁵

¹⁶³ Вид.: Wildavsky, A., „A Budget for all Seasons: Why the Traditional Budget Lasts“, *Public Administration Review*, Vol. 38 Issue 6, p. 508.

¹⁶⁴ Упоред.: Grossbard, S. I., „PPBS for State and Local Officials“, *Library Notes – An Occasional Publication of State Library Commission*, Vol. 6. No. 4, p. 9.

¹⁶⁵ Слично: Miller, D. J. and Robins, D., „Progressive Government Budgeting“, in: Bogui, F. B. (ed.), *Handbook of Governmental Accounting*, CRC Press, Boca Raton 2009, p. 88.

2.2.2. Контрадикција одговорности

Иако се стварање јасних полуга „одговорности за трошење новца пореских обвезника“ у систему инкременталистичког буџетирања узима као главно *начелно* опредељење, оно се, гледано из реалних перспектива, никада није успело значајно одмаћи од магловите политичке флоскуле. Као што је већ истакнуто, основни разлог етикетирања инкременталистичког буџетирања као механизма који промовише одговорност финансијских планера у погледу потрошње новца пореских обвезника, лежи у прилично поједностављеном схватању саме одговорности од стране инкременталистичке теорије, где се одговорност изједначава са контролом. Другим речима, свака карика у линеарном буџетирању подређена је потреби успостављања „ефикасне“ контроле над реализацијом буџетских ставки, како на централном, тако и на микробуџетском плану. Притом, реч је о контроли која је усмерена на апостериорну проверу *законитости* извршења буџетских ставки у обиму у коме су испланиране, што значи да је фокус контролних механизма искључиво на *input*-има.

Међутим, савремени концепти одговорности финансијских планера на пољу буџетског одлучивања, интензивно промовишу форме одговорности које су много компатибилније перцепцији јавности у погледу „одговорног финансирања“, уз делимично маргинализовање индиректних интерпретација ставова јавности у форми расправа пред парламентом. Јавност, која се у финансијској теорији колоквијално идентификује са пореским обвезником, ни у једној држави која примењује технику линеарног буџетирања не показује превише висок степен интересовања за садржину линијских буџетских ставки, штавише, такво интересовање је скоро никакво.¹⁶⁶ Један од разлога незаинтересованости публике са садржину линијских ставки и законитост њихове реализације, крије се у неспорној чињеници да је јавност, много више заинтересована за буџетске *output*-е него за буџетске *input*-е. Уколико извештаји контролних механизма у систему линеарног буџетирања указују само на законитост трошења јавних средстава, то не представља ни изблиза довољну информацију за изградњу грађанске перцепције о одговорном буџетирању. Из тих разлога, конструкцију одговорности у инкременталистичкој теорији сматрамо апроксимацијом стварности, која одговара одликама рутинизираног линеарног „рачуноводства“, али, према нашем мишљењу, свакако не одговара интересима савременог пореског обвезника.

¹⁶⁶ Вид.: Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија*, Службени лист СРЈ, Београд 1997, стр. 246.

2.2.3. Редукциона нефлексибилност

Готово пословична недисциплинованост великог броја савремених јавно-финансијских система основ је чињенице да се квантум јавних потреба и ефикасност механизма њихове реализације не усклађује у довољној мери са токовима прилива пореских и других прихода, што је условило учесталим стављањем у погон механизма тзв. фискалних консолидација, које су, упрошћено гледано, усмерене ка захтеву за редукционом рационализацијом јавне потрошње.

Међу мноштвом недостатака који су се традиционално везивали за концепт инкременталистичког буџетирања, у савременим јавним финансијама посебно долази до изражаја редукциона нефлексибилност овог буџетског приступа. На питање у којој мери је модел линеарног инкременталистичког буџетирања компатибилан са редукцијом јавне потрошње (у ситуацијама када се за тим јави потреба), могуће је дати недвосмислен одговор: од свих буџетских техника које се примењују под окриљем савремених буџетских система, линеарно буџетирање показује највећи степен нефлексибилности у захтевима за редукцијом јавне потрошње. Разлоге можемо наћи полазећи од три димензије процеса планирања јавних расхода у системима инкременталистичког типа: *нивоа* планирања, *природе* планирања и *временског оквира* планирања јавних расхода.

Када је реч о *нивоу планирања*, афирмисање *bottom-up* усмерења токова информација у процесу буџетског планирања, односно постављање „информационо изолованих“ микробуџетских субјекта у „епицентар“ планирања јавних потреба, одлучујуће доприноси редукционој нефлексибилности линеарног буџетирања. Притом, информационо ограничење нивоа планирања, допуњена инкременталистичком *природом планирања*, резултира сценаријем по коме ће, уместо информација које би помогле макроекономском опредељењу за редукцијом потрошње, макроеконски планери и даље примати микробуџетске импулсе усмерене на инкременте, односно повећање потрошње. Чак и када оскудне информације до којих се дошло у процесу микробуџетског планирања воде ка декременту (могућем смањењу будућих трошкова), до њега по правилу не долази, будући да би то могло резултирати сумњом политичких спонзора у оправданост ранијих инкременталних промена, па би, самим тим, и наредни инкрементални захтеви били доведени у питање. Дакле, у систему линеарног

буџетирања не постоји „награда“ за декременталност,¹⁶⁷ већ је управо супротно – декременталност продукује неповерење на релацији микробуџетски планери – финансијско политички спонзори.

Како припрема и реализација пројекта фискалне консолидације представља резултат свестраног и стратешког макроекономског промишљања, поставља се питање: на који начин би се могло досегнути до редукционих макроекономских циљева уз ослонац на микробуџетске планере закупљене потребом за минималним али регуларним повећањем расхода, коју исказују у својим финансијским плановима (микробуџетима)? Одговори на ову дилему су оскудни, а разлог због којег је успешна конекција макроекономских циљева с микробуџетским инкременталистичким планирањем изузетно тешко спроводива, крије се у генералној чињеници да било какво стратешко промишљање представља прилично непознат „ентитет“ у свету инкременталистичке логике. Како је ефектуација основних предности линеарног буџетирања (једноставност, предвидивост и стабилност) омеђена *краткорочним* временским оквиром планирања, то се покушаји стратешког (дугорочног) финансијског планирања суочавају са озбиљним изазовом неспроводивости.¹⁶⁸

II БУЏЕТИРАЊЕ СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ (ZERO-BASE BUDGETING – ZBB)

1. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ТЕХНИКЕ БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ

1.1 Појам буџетирања су нултом полазном основом

Ниједан покушај дефинисања буџетирања са нултом полазном основом (енг. *Zero-Base Budgeting - ZBB*) као буџетске технике која је, почев од 60-тих година XX века, унела радикалне новине у сферу јавног буџетирања, није имао довољну ширину

¹⁶⁷ Вид.: Ibrahim, M, „Comparative Budgetary Approaches in Public Organizations“, *Research Journal of Finance and Accounting*, Vol. 4, No. 15., p. 90.

¹⁶⁸ О димензији проблема повезивања микробуџетског планирања са редукционим макроекономским стратегијама могуће је судити и на основу чињенице да се линеарно микробуџетирање тешко усаглашава чак и са *интерним* микробуџетским (организационим) стратегијама усмереним на редукцију агенцијских трошкова, иако су, у овом случају, садржина и циљна усмереност стратешких одлука *непосредно* повезани са интересима микробуџетског субјекта планирања.

да обухвати све њене карактеристике које су се манифестовале у различитим модалитетима примене.

Чињеница да је ZBB, као заокружена техника буџетирања, своју иницијацију имала у приватном (компанијском) сектору, условила је извесним садржинским и структурним прилагођавањима приликом њене инсталације у јавном сектору. Осим тога, додатни ниво структурних прилагођавања био је потребан и приликом експанзије ове технике са једних (ужих) на друге (шире) јавне ентитете који су били носиоци њене имплементације (у случају САД-а - департамни, субнационални ниво и централни-федерални ниво).

Разлози који су деловали у правцу одустанка од дефинисања универзално применљивог концепта ZBB-а, резултирали су теоријским приступима у којима се ова буџетска техника детерминише из угла основне *идеје* коју промовише њена примена. Гледано из те перспективе, полазним и суштинским становиштем ZBB концепта можемо сматрати *идеју по којој ниједан актуелни расход ентитета примене (компаније, јавне организације, државе као целине) не би требало да ужива претпостављени легитимитет у процесу планирања буџета за наредни период, већ би тај легитимитет требало да буде потврђен у процесу свеобухватне провере и евалуације.*

Уколико бисмо, из оваквог одређења, морали да изолујемо једну карактеристику која ZBB одваја од концепта традиционалног буџетирања, онда би то свакако била *компренхензивност* односно *свеобухватност* планирања расхода. За разлику од инкременталистичког обрасца буџетирања, у коме се негира потреба свеобухватне, периодичне евалуације ставки јавне потрошње, већ се, из циклуса у циклус, потврђује (инкрементално модификован) легитимитет ранијег обима потрошње, посредством ZBB-а понуђено је решење, по коме ће све јавне потребе, уз поштовање принципа ефикасности и ефективности, равноправно конкурисати за расположиве ресурсе.¹⁶⁹ На тај начин бива елиминисан аутоматизам у пресликавању ставки јавних расхода из претходног у нови буџетски циклус, будући да се, након проласка кроз „филтер“ ZBB евалуације, ускраћује даље додељивање средстава свим ставкама за које се утврди да су непотребне.¹⁷⁰ Дакле, основна карактеристика ZBB-а, која без обзира на различитости у модалитетима и ентитетима примене, остаје јасно

¹⁶⁹ Вид.: Reed, S. A., „The Impact of Budgetary Roles Upon Perspectives“, *Public Budgeting & Finance*, Vol 5, Issue 1, p. 84.

¹⁷⁰ Вид.: Lee, S. M., „Zero-Base Budgeting-Dealing with Conflicting Objectives“, *Long Range Planning*, Vol. 7, No. 5, p. 104.

препознатљива, односи се управо на потребу да јавни трошкови за сваку буџетску ставку морају бити периодично планирани у свом *тоталитету*, а не на подлози маргиналних уједначавања.¹⁷¹ У сваком буџетском циклусу сви расходи бивају компарирани једни са другима ради утврђивања њиховог релативног приоритета, при чему се, уместо традиционалног ослањања на „историјску базу“ планирања, начелно полази од тога да никакве базе заправо и нема (*zero-base*).¹⁷²

Ипак, оправданост самог назива ове буџетске технике налазимо искључиво у настојању да се укаже на *свеобухватност* евалуације расхода којој се тежи у њеној примени, при чему сматрамо неправилним ставове који садржину ZBB-а *дословно* везују за њен назив. Другим речима, уколико би „нула“ заиста представљала полазну тачку у евалуацији оправданости сваке јавне потребе, онда евалуаторима не би остало ништа друго него да, суочени са потребом „нултог вредновања“ конкретне активности, „поново измисле 'точак' који би био потпуно нереалистичан у прагматичном окружењу“.¹⁷³

1.2. Усмереност токова планирања ZBB -а – између *bottom up* и *top-down* буџетирања

Одабир најфункционалнијег типа усмерености токова буџетског планирања јесте веома важно питање у теорији буџетског техницизма, на које су, пак, супротстављени буџетски концепти понудили различите одговоре. У начелу, за сваки буџетски формат везује се један од два основна типа усмерености тока планирања расхода у буџетском процесу – *bottom up* (одоздо на горе) или *top down* (одозго на доле) приступ.

Bottom up приступ, као супстанцијално обележје традиционалног, инкременталистичког буџетирања, налаже позиционирање микробуџетских ентитета у две улоге: као главних генератора буџетских информација од значаја за планирање потрошње и као трансформатора добијених информација у цифарски изражене буџетске захтеве, који се, потом, достављају на разматрање централном финансијском ауторитету (министарству финансија). Иако висина буџетских захтева корисника може

¹⁷¹ Упореди: Minmier, G. S., *An Evolution of the Zero-Base Budgeting System in Governmental Institutions*, Georgia State University School of Business Administration, Atlanta 1975, p. 10.

¹⁷² Вид.: Wildavsky A. and Hammond, A., „Comprehensive Versus Incremental Budgeting in Department of Agriculture“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 10, No. 3, p. 324.

¹⁷³ Вид.: Pyhrr, P. A., „Zero-Base Budgeting“, in: Lalli, W. R. (ed.), *Handbook of Budgeting, Sixth Edition*, John Wiley & Sons, Hoboken 2012, p. 679.

бити модификована у буџетско-процесним комуникацијама са централним буџетским ауторитетима, у оквиру *bottom up* приступа коначни обим буџетске потрошње доминантно је дефинисан пројектованим захтевима микробуџетских ентитета.

Top down тип усмерености тока планирања јавних расхода настао је као одговор на пасивизирано позиционирање централних финансијских планера у формулисању оптималног нивоа јавне потрошње, које је било својствено *bottom up* приступу. У систему *top down* буџетирања, буџетски корисници су у обавези да у мноштву информација које трансформишу у сопствене буџетске захтеве, најпре уваже оне које се тичу различитих типова ограничења установљених од стране централних буџетских ауторитета (формулисање агрегатног нивоа могућих расхода, иницијални секторски плафони, смернице за израду секторских буџета).¹⁷⁴

Лимитираност редукционих потенцијала централних планера у систему *bottom up* буџетирања, у пресудној мери ограничава и њихов напор за усаглашавањем јавне потрошње са стратешки пројектованим циљевима националне економије и/или екстерним изазовима (глобалне финансијске кризе). Управо из тог разлога, *top down* буџетирање је у случају већине буџетских техника рационалистичког буџетирања промовисано као решење које ће поменуте недостатке ако не отклонити, а оно бар битно редуковати. Прелазак са *bottom up* на *top down* буџетирање у теорији се илустративно означава као транзиција „менталитета потреба“ у „менталитет могућности“.¹⁷⁵

За разлику од већине буџетских техника код којих је правац тока буџетског планирања могуће прилично јасно идентификовати као *bottom up* или *top down* приступ, код буџетирања са нултом полазном основом то свакако није случај. У теорији јавног буџетирања овој буџетској техници се готово равномерно приписује афирмација како *bottom up* тако и *top down* приступа, при чему су детаљније теоријске експликације аргумената који подупиру једно или друго гледиште изузетно оскудне. Коначан одговор на питање сврставања ЗВВ-а у корпус *bottom up* или *top down* буџетских концепата изискује сагледавање природе најважнијих концептуалних и структурних елемената ЗВВ, као и историјске вертикале његовог настанка на тлу САД-а.

Уколико бисмо дилему *bottom up/top down* разрешавали на подлози анализе историјских мотива његовог увођења у САД-у (на федералном нивоу) од стране

¹⁷⁴ Вид.: Анђелковић, М., *Буџетско право*, Центар за публикације правног факултета у Нишу, Ниш 2010, стр. 68

¹⁷⁵ *Ibidem*.

председника Ц. Картера, онда бисмо ову буџетску технику највероватније препознали као формат *bottom up* буџетирања. Наиме, буџетирање са нултом полазном основом требало је, између осталог да послужи превазилажењу слабости које су пратиле неке друге, претходно афирмисане технике рационалистичког буџетирања, код којих је недвосмислено промовисана *top down* усмереност токова буџетског планирања (амерички модел програмског буџетирања - PPBS). Техника ZBB-а понудила је „организационо одступање од програмског буџетирања које се састоји у изради буџета сходно *bottom up* насупрот *top down* приступу, својственог програмском буџетирању“.¹⁷⁶ Дакле, у фази њене историјске иницијације ZBB је постала буџетска техника која промовише усмереност буџетског планирања „одоздо на горе“.

Упркос поменутом одсуству експлицитне теоријске аргументације оваквог става, могли бисмо претпоставити мотиве (иницијалног) препознавања ZBB-а као технике *bottom up* буџетирања. Најпре, креирање тзв. пакет-одлука, као централне карике у структури процесног ланца ZBB-а, одвија се на нивоу најнижих управљачких јединица, које су позване да, следећи структурни оквир усвојеног ZBB модела, периодично оправдавају своје буџетске захтеве. На тај начин, већински део терета обезбеђења свеобухватног преиспитивања јавних расхода лоциран је управо на најнижим управљачким нивоима. Консеквентно, већина информација коју процесуирају виши нивои управљања генерисана је од стране најнижих управљачких нивоа, који су, притом, одговорни и за њихов квалитет.¹⁷⁷ Чињенична основаност наведених мотива наизглед снажно легитимише ставове о *bottom up* усмерености процеса ZBB-а. Најнижи управљачки нивои сасвим су јасно позиционирани у улози главног генератора информација у буџетском процесу, али се поставља питање да ли је финално планирана потрошња доминантно зависна од резултата њихове активности у буџетском процесу или, пак, од активности које се, према процесној расподели улога, везују за више нивоа буџетског планирања.

Један од ретких доприноса аргументованој расправи о *bottom up/top down* дилеми код буџетирања са нултом полазном основом дали су Гордон и Шик, који су изнели, из данашње перспективе, мањински став о доминацији *top down* приступа у процесној структури ове буџетске технике. Полазећи од овог становишта, наслућује се

¹⁷⁶ Вид.: Iwaskow, W. B., „Program Budgeting: Planning, Programming, Budgeting“, in: Lalli, W. R. (ed.), *Handbook of Public Budgeting*, John Wiley & Sons Inc., Hoboken 2012, p. 732.

¹⁷⁷ Вид.: McKinney, J. B., „Implementing and Managing Zero-Base Budgeting“, in: Khan, A. and Hildreth, W. B. (eds.), *Cases Studies in Public Budgeting and Financial Management*, Marcel Dekker, New York 2003, p. 142.

теоријска непримереност приписивања истог типа усмерености токова буџетског планирања (*bottom up*) ZBB-у и инкременталистичком буџетирању, као потпуно супротстављеним буџетским концептима. За разлику од концептуално промовисане децентрализације у систему традиционалног буџетирања, пројекат ZBB-а од самог старта је био витално условљен потребом обезбеђења централизоване координације буџетског процеса.¹⁷⁸

У случају ZBB-а, као и на примеру већине других техника савременог буџетирања, инсистирање на централизованој координацији буџетског процеса у служби је очувања „централног монопола“ екзекутиве у дефинисању и заштити општег интереса, који, у условима потпуне децентрализације буџетског процеса, значајно еродира на микробуџетском нивоу. Уколико се предуслов централизоване координације буџетског процеса обезбеди активнијим и конкретнијим процесним позиционирањем централних буџетских ауторитета него што је то случај са традиционалним буџетирањем, онда бива доведен у питање почетно установљени легитимитет *bottom up* усмерености ZBB процеса. Као основне концептуалне потпоре централизованог усројства процеса буџетског планирања у систему ZBB-а, односно његове *top down* усмерености, у анализи Гордона и Шика, означено је следеће: 1) нижи нивои управљања у систему ZBB-а изгубили су доминантни утицај на усмеравање јавних средстава на одређене намене које су сматрали корисним; 2) нижи нивои управљања су суочени са обавезом да пред вишим нивоима детаљно аргументују како оправданост реализације активности за која траже средстава тако и усклађеност обима тражених средстава са реалним трошковима активности; 3) виши нивои управљања формулишу оквир истраживања алтернативних начина реализације јавних потреба који су, при креирању пакет-одлука, нижи нивои у обавези да поштују и 4) коначно, као пресудан допринос *top down* обојености ZBB процеса истиче се чињеница да су виши нивои управљања задужени за финално рангирање достављених пакет-одлука према јасно дефинисаном критеријуму приоритета.¹⁷⁹

На оперативном плану, дилема још више долази до изражаја него на концептуалном. Како су се у пракси развили бројни варијетети буџетирања са нултом полазном основом, чије особености су неретко доводиле у питање њихов опстанак под кровним концептом ZBB-а, то је анализа усмерености токова буџетског планирања

¹⁷⁸ Вид.: Gordon, L. A. and Schick, A., „Executive Policy Making Authority and Using Zero-Base Budgeting for Allocating Resources“, *Policy Studies Journal*, Vol. 7, Issue 3, p. 564.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 563.

постала у многоме комплекснија. Док су у неким примерима пренаглашене стеге централизоване координације, па и непосредног уплива централних ауторитета у токове планирања и рангирања на најнижим нивоима, давале потврду *top-down* усмерености (пример имплементације у кинеској покрајини Хубеј) дотле је, у другим моделима, афирмисана много већа улога најнижих нивоа планирања (субнационални ентитети у САД-у).

1.3. Ширина апликабилности ZBB-а према критеријуму врсте јавних расхода

Као што је већ наглашено, техника буџетирања са нултом полазном основом илуструје тежњу креатора националних финансијских система да на подлози континуираног, периодичног и свеобухватног преиспитивања пласмана јавних средстава на одређене намене, спроведу рационалну евалуацију јавне потрошње. Колико ће у тој тежњи бити успешни зависи од читавог низа претпоставки, а једна од њих тиче се природе и врсте циљаних објеката периодичне евалуације, односно самих јавних расхода.

Критичари подобности технике буџетирања са нултом полазном основом да досегне до концептуално задатих циљева, нису пропуштали да нагласе чињеницу како је ширина применљивости ZBB-а критично условљена врстом, односно типом јавних расхода који подлежу периодичној компрехензивној евалуацији. Другим речима, настојања микробуџетских ентитета да на основну свеобухватне евалуације властитих расхода обезбеде ефикасност јавне потрошње има смисла само код појединих врста јавних расхода, док се код других не оставља превише простора за њихову рационализацију на нивоу микробуџетских планера.

Полазећи од бројних класификација које се појављују у финансијској теорији, мишљења смо да би анализу ширине апликабилности ZBB-а, с обзиром на типове јавних расхода, требало, пре свега, фокусирати на поделу јавних расхода на дискреционе и недискреционе.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Осим кроз поделу јавних расхода на дискреционе и недискреционе, која представља чисто теоријску класификацију, ширину апликабилности могли бисмо анализирати и кроз много „оперативнију“ поделу јавних расхода на личне, оперативне и програмске. Гледано из угла праксе, различитост природе управо ове три врсте јавних расхода, пружио је разлог креаторима покрајинског модела ZBB-а у Кини да нову буџетску технику експлицитно вежу само за програмске расходе који се односе на остваривање специфичних циљева покрајинских секретаријата, будући да су *лични* и (у нешто мањој мери) *оперативни* расходи пресудно детерминисани екстерно дефинисаним стандардима и формулама потрошње од стране

Дискреционим расходима можемо означити све оне расходе у погледу којих је микробуџетским јединицама остављена слобода избора при пројектовању средстава за дате намене. Код овог типа расхода, микробуџетска јединица има слободу одлучивања да ли ће одређена потреба бити финансирана, у ком обиму и на ком нивоу.¹⁸¹ Дискрециони расходи често се означавају и као „контролабилни расходи“ (енг. *controllable expenditures*), чиме се, такође, акцентује директан утицај субјекта микробуџетског планирања у погледу ове категорије расхода.¹⁸²

Са друге стране, *недискреционим* („неконтролабилним“) расходима означавамо све оне расходе који не представљају израз слободног компренхензивног преиспитивања, већ рачуноводствени резултат нормативних ограничења (оквира) и/или утврђених формула. У питању су, дакле, расходи у погледу којих су микробуџетски планери лишени могућности остваривања тзв. „значајнијег утицаја“.¹⁸³

Остваривање пуне афирмације концептуалних предности буџетирања са нултом полазном основом, може се посматрати једино уколико се примена ове буџетске технике махом усредреди на дискреционе расходе микробуџетских јединица. Елиминисање застарелих, штетних и/или прекомерних пласмана јавних средстава на одређене намене у процесу компренхензивног планирања, углавном подразумева „иницијални монопол“ микробуџетских планера над садржином и обимом њихових буџетских захтева. У супротном, апсолутна ширина апликабилности ZBB-а, одређена инсистирањем на свеобухватном преиспитивању како дискреционих тако и недискреционих расхода, уместо пуне афирмације принципа ефикасности јавног буџетирања, резултирала би контраефектима – расипањем драгоцених оперативних и временских ресурса микробуџетских јединица на преиспитивање „недодирљивих“ расхода, без икаквих ефеката на плану редукције нерационалне потрошње.

Историјски посматрано, у већини буџетских система који су у прошлости пројектовани за имплементацију ZBB-а, дискрециони расходи су осцилирали на граници од највише једне трећине укупних расхода (централни ниво). Најважнији централни расходи, попут пензија, здравствене заштите, расхода ануитетске службе, остају, на тај начин, изван домета рационалне евалуације, будући да, у већини система,

централних финансијских ауторитета. Детаљније: Ма, Ј., „Zero-Base Budgeting in China: Experiences of Hubei Province“, *Journal of Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol 18, No. 4, pp. 493-496.

¹⁸¹ Вид.: Draper, F. D. and Pitsvada, B. T., „Zero-Base Budgeting after Ten Years“, *Public Administration Review*, Vol. 41, Issue 1, p. 81.

¹⁸² Вид.: Steiss, W. A. and Nwagwu, E. O. C., *Financial Planning and Management in Public Organization*, Marcel Dekker, New York 2001, p. 225.

¹⁸³ *Ibidem*, 226.

ове буџетске ставке представљају недискреционе расходе.¹⁸⁴ Ова чињеница коришћена је као разуман аргумент критичара рационалистичког буџетирања у закључку да се буџетирање са нултом полазном основом никада није примењивало самостално, већ као једна од компоненти формализоване комбинације инкременталистичке и *zero-base* анализе.¹⁸⁵

Концептуална усмереност технике буџетирања са нултом полазном основом на дискреционе расходе, намеће став да су коначни закључци о успешности њене имплементације условљени структуром расхода микробуџетских јединица и/или нивоа примене ZBB-а. С обзиром на природу јавних функција које се поверавају микробуџетским субјектима, дискрециони расходи могу у битно другачијем уделу да партиципирају у укупном финансијском еквиваленту њихових потреба. Што је овај удео већи, то би и потенцијални домашај ZBB-а на плану трошковне рационализације требало да буде видљивији.¹⁸⁶ Већи степен децентрализације у систему планирања јавне потрошње, уз паралелно неговање полуга централизоване координације у процесу буџетирања, по правилу наговештава повољније стартне позиције за потпуније испољавање позитивних учинка ZBB-а.

2. МОДЕЛИ БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ

2.1. Изворни и мешовити модели буџетирања са нултом полазном основом

Додатне тешкоће у јасном пројектовању теоријске садржине концепта ZBB-а тичу се чињенице да је савремена реактуелизација њене примене донела мноштво новина које нису биле присутне у оригиналном концепту. Те новине, у појединим случајевима, у толикој мери модификују оригинални концепт да се поставља питање да ли их треба анализирати као варијетет ZBB-а или као засебну буџетску технику. Комбиновање елемената процесне структуре ZBB-а са елементима неких других буџетских техника (најчешће линеарног и програмског буџетирања) оправдало је потребу разликовања чистог и мешовитих модела ZBB-а.

¹⁸⁴ Вид.: Ogden, D. M., „Beyond Zero-Base Budgeting“, *Public Administration Review*, Vol. 38, Issue 6, p. 528.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ Један од основних разлога недовољне видљивости ефеката ZBB-а у америчком федералном моделу, представљала је управо чињеница да на 75-80% расхода (неконтролабилни расходи) није било могуће утицати процесом свеобухватног периодичног преиспитивања.

Изворни (чисти) модел ZBB-a, иницијално развијен у приватном сектору а потом, у минимално прилагођеној форми, инсталиран у јавном сектору САД-а, карактерише се чврстим инсистирањем на компренхенсивној евалуацији јавних потреба. Како би таква евалуација била остварива у практичној примени, чист модел установљава серију сложених процесних фаза која почиње са индентификацијом тзв. јединица одлучивања, а завршава се фазом финалне консолидације тзв. пакет-одлука. Сматрамо да најпоузданији ослонац разликовања чистог од мешовитих модела ZBB-a почива на присуству (односно одсуству) његових оригинално конципираних структурних елемената. Уколико су сви структурни елементи процесног „скелета“ ZBB-a јасно уочљиви у конкретном моделу буџетирања, онда се са већом сигурношћу може утврдити да је у питању чист модел ове буџетске технике.¹⁸⁷

Мешовити модели ZBB-a настали су под окриљем релативног неуспеха чистог концепта ове технике јавног буџетирања, „признатог“ 80-тих година прошлог века. Недораслост административних чинилаца буџетског планирања новопостављеним захтевима, уски временски оквири буџетирања, одсуство експлицитних редукционих ефеката, изразита сложеност процесне структуре ZBB-a, само су неки од елементата који су утицали на формулисање закључака о неделотворности чистог концепта ZBB-a. У намери да отклоне, или бар ублаже ове недостатке, новији покушаји реафирмације ZBB-a одступају од чистог концепта, углавном на два начина: 1) ублажавањем императива компренхенсивности евалуације јавних расхода или 2) одустајањем од ануалности компренхенсивне евалуације.

Мешовити модели ZBB-a, као, уосталом, и изворни модел ове буџетске технике, у примени се веома ретко сусрећу као самосталне буџетске технике, већ служе или као примарни концепт на који се надограђују друге буџетске технике, или сами представљају секундарну надоградњу неког другог концепта рационалистичког буџетирања, односно, традиционалног, инкременталистичког буџетирања. Илуструјући овај закључак можемо указати на имплементациона решења примене ZBB-a на нивоу федералних јединица у САД-а (вид. Табелу бр. 2).

¹⁸⁷ С обзиром на то да је чист модел ZBB-a послужио као иницијална инспирација за примену ове технике у јавном сектору, у наставку истраживања биће детаљније анализиран историјски, процесни и телеолошки аспекти управо овог модела.

Табела бр. 2 Заступљеност ZBB-а као самосталне и несамосталне буџетске технике у федералним јединицама САД-а

Федерална јединица	Година															
	1987.		1989.		1992.		1997.		1999.		2002.		2008.		2015.	
	СТ	ДТ	СТ	ДТ	СТ	ДТ	СТ	ДТ	СТ	ДТ	СТ	ДТ	СТ	ДТ	СТ	ДТ
Алабама																
Аљаска																
Аризона																
Арканзас																
Калифорнија		х				х		х		х		х		х		х
Колорадо										х		х		х		
Конектикат																
Делавер	х			х		х		х		х		х		х		
Флорида		х										х		х		х
Џорџија	х		х		х		х		х		х		х		х	х
Хаваји																
Ајдахо								х								
Илиноис																
Индијана																
Ајова	х			х		х		х		х		х		х		
Канзас																
Кентаки																
Луизијана																
Мејн														х		х
Мериленд														х		
Масачусетс				х		х										
Мичиген						х		х		х		х		х		
Минесота																
Мисисипи																
Мисури		х				х		х		х		х		х		х
Монтана						х		х		х		х		х		х
Небраска				х		х										
Невада																
Њу Хемпшир																
Њу Џерси																
Њу Мексико																
Њу Јорк																
Северна Каролина																
Северна Дакота								х		х		х		х		х
Охајо	х		х		х			х		х		х		х		х
Оклахома								х		х				х		х
Орегон		х	х					х		х		х		х	х	
Пенсилванија																
Род Ајленд		х				х										
Јужна Каролина														х		х
Јужна Дакота								х								
Тенеси																
Тексас				х												х
Јута																
Вермонт																
Вирџинија										х		х				
Вашингтон																
Западна Вирџинија								х								
Висконсин																
Вајоминг		х												х		х
Укупно	4	6	4	4	2	9	1	13	1	12	1	12	-	17	1	12

Извори: Табела је сачињена према подацима садржаним у следећим изворима: National Associations of the State Budget Officers (NASBO), *Budget Process in the States in 1987*, p. 4, NASBO, *Budget Process in the States in 1989*, p. 5, NASBO, *Budget Process in the States in 1992*, p. 9, NASBO, *Budget Process in the States in 1997*, p. 43, NASBO, *Budget Process in the States in 1999*, p. 45, NASBO, *Budget Process in the States in 2002*, p. 45, NASBO, *Budget Process in the States in 2008*, p. 51 и NASBO, *Budget Process in the States in 2015*, p. 69.

Легенда: СТ – самостална буџетска техника; ДТ – несамостална буџетска техника.

2.2. Варијетети мешовитих модела буџетирања са нултом полазном основом

2.2.1. *Target-Based Budgeting* (ТБВ)– циљно буџетирање

Као једну од најзначајнијих буџетских техника коју бисмо, условно, могли сврстати у мешовите моделе ZBB-а, издвојићемо тзв. *циљно буџетирање* (енг. *Target-Based Budgeting* - ТБВ).¹⁸⁸ Циљно буџетирање представља инструмент финансијског планирања чији је примарни задатак одржавање потрошње у границама обима ресурса које одбацује постојећа структура јавних прихода.¹⁸⁹ У питању је буџетска техника чија примена има за циљ идентификацију и елиминацију непотребних расхода на нивоу микробуџетских субјеката (агенција) и појединачних програма, на подлози централизоване процене доступности финансијских ресурса.¹⁹⁰

Као алтернатива оригиналном концепту буџетирања са нултом полазном основом, циљно буџетирање први пут је промовисано у америчком граду Тампи (Савезна држава Флорида), као инструмент припреме градског буџета за фискалну 1981. годину. Након иницијалне експанзије и на друге америчке градове (Синсинати, Рочестер, Финикс и др.), циљно буџетирање је у мноштву својих варијетета, идејно инфилтрирано у бројне буџетске системе широм света.¹⁹¹

Разлике између чистог (изворног) модела ZBB-а и циљног буџетирања можемо идентификовати на основу анализе разлика у приступима ове две буџетске технике у погледу три битна питања: 1) сагледавања редукционих захтева; 2) сагледавања захтева за свеобухватношћу евалуације и 3) сагледавања значаја процесне структуре.

¹⁸⁸ Иако је у теорији јавног буџетирања остало спорно да ли је, у садржинском и идејном смислу, *циљно буџетирање* задржало довољно идејних основа ZBB-а да бисмо га могли сматрати варијететом ове буџетске технике, респектабилна теоријска гледишта нагињу ка позитивном закључку. У том смислу, вид.: Rubin, I., „Budgeting for Our Times: Target-Base Budgeting“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 11, Issue 3, p. 6 .

¹⁸⁹ Вид.: Wenz, T. W. and Nolan, A. P., „Budgeting for the Future: Target-Based Budgeting“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 2, Issue 2, p. 88.

¹⁹⁰ Упореди: Reed, B. J., Budgeting, Target-Based“, in: Berman, E. M. (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Second Edition, CRC Press, Boca Raton 2008, p. 201.

¹⁹¹ Притом, требало би нагласити да бројни ентитети примене циљног буџетирања не користе назив ове буџетске технике који је у теорији уобичајен – *target-based budgeting*, па се њено распознавање врши посредством идентификације садржинских (идејних) основа овог финансијског инструмента. Као пример, могли бисмо навести буџетску технику оперативног назива *The Ceiling Control System - CCS* која се примењује у покрајини Хубеј (Кина), а не представља ништа друго до прилагођену форму циљног буџетирања. Детаљније: Ma, J., „Zero-Base Budgeting in China: Experiences of Hubei Province“, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 18, No. 4, pp. 491-493.

1) *Начин сагледавања редукционих захтева.* Насупрот чистом моделу ZBB-а, чије су перформансе у редукцији јавне потрошње само *посредно* наглашене (посматране су као жељени „нус-производ“ рационалне свеобухватне евалуације), у моделу *циљног буџетирања* редукциони захтеви добијају много интензивнију промоцију. Наиме, у систему *циљног буџетирања*, ентитет који га примењује у обавези је да изврши усаглашавање обима и природе активности које реализује у складу са *унапред детерминисаним циљем*, који се исказује као проценат средстава одобрених у актуелном периоду (70%, 80%, 100%, 110% актуелно одобрених средстава).¹⁹² У већини примењених модела ZBB-а, формулисање циљаног обима средстава која могу бити алоцирана на одређене потребе, обавља се пре него што стартује процес припреме буџета. Међутим, у појединим примерима из праксе сусрећемо и другачија решења која подразумевају формулисање „циља“ након што је поступак припреме буџета отпочео. У том случају, да би циљно буџетирање досегло до ефеката којима тежи, циљеви би морали бити пројектовани у што ранијим фазама припреме буџета.

Чињеница да је у систему циљног буџетирања (за разлику од изворног модела ZBB-а) унапред формулисан таргет који представља централни ослонац планирања буџетских захтева, сведочи о настојањима креатора ове буџетске технике да критично ојачају позиционирање централних буџетских ауторитета у процесу буџетирања.¹⁹³ У томе се, уједно, састоји одлучујући искорак ове буџетске технике ка обрасцима *top-down* буџетирања, који се, у чистом типу ZBB-а, могу назрети само на подлози прилично екстензивних тумачења.

2) *Начин сагледавања захтева за свеобухватношћу евалуације.* Најважнијим одступањем ТВВ-а од чистог модела ZBB-а сматрамо релативизацију императива свеобухватности у анализи јавних потреба ентитета примене. Циљно буџетирање се може сматрати техником рационалног, али не и компрехензивног буџетирања.¹⁹⁴ Темељна евалуација сваке активности ентитета примене чија реализација повлачи ангажман јавних средстава, у систему ТВВ-а замењена је поједностављеним утврђивањем сета приоритетних активности „на маргини“, чиме је обезбеђена много већа маневарска флексибилност доносилаца одлука него у систему ZBB-а. Све док се

¹⁹² Формулисани циљ у систему ТВВ-а може бити усмерен како на редукцију тако и на раст јавне потрошње, с тим што су у пракси редукциони захтеви представљали правило.

¹⁹³ Вид.: Goertz, R. K., „Target-Based Budgeting and Adaptations to Fiscal Uncertainty“, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16, No. 4, p. 426.

¹⁹⁴ Вид.: Rubin, I., „Budgeting for Our Times: Target-Based Budgeting“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 11, Issue 3, p. 6

њихове одлуке налазе у границама пројектованог „циља“, планери у систему ТВВ-а имају прилично велику аутономију у погледу алокације ресурса којима располажу.¹⁹⁵

3) *Препознатљивост значаја процесне структуре.* Коначно, структурни аспект разликовања чистог модела ZBB-а и циљног буџетирања, представља логичну последицу одсуства компренхензивног приступа код ТВВ-а. Непостојање захтева да се свака активност ентитета планирања анализира у свом „тоталитету“, обесмислила је прихватање комплексног структурног скелета ZBB-а у моделу циљног буџетирања. Док је код чистог модела ZBB-а сама процесна структура и *формално* „приморавала“ буџетске планере да истражују алтернативе, дотле се у моделу ТВВ-а истраживање различитих алтернативних одлука јавља као последица прилагођавања „жељеном“ нивоу потрошње. Утврђивање јединица одлучивања, креирање пакет-одлука, вишестепено рангирање, као структурне фазе ZBB-а, означене су у алтернативном моделу као административно комплексне и временски захтевне операције, што је резултирало готово потпуним одустанком од њихове примене на начин који је био својствен изворном моделу ZBB-а. Дакле, од изворне структуре ZBB-а, која је представљала јасно демаркационо обележје ове буџетске технике, у систему ТВВ-а није остало готово ништа. Наспрам сложеног структурног ланца ZBB-а, у систему циљног буџетирања понуђена је прилично једноставна процесна алтернатива у којој би се могле идентификовати три фазе.¹⁹⁶

У *првој фази*, за дату „буџетску јединицу“ (организацију, локалну самоуправу, владу, или појединачни програм) формулише се циљани обим потенцијално ангажованих средстава и то од стране централног буџетског органа, односно екстерног буџетског ауторитета. Основни параметри од којих се полази у пројектовању висине таргета, јесу информације о ранијем обиму потрошње и стартешки циљеви који су постављени и промовисани на централном нивоу.¹⁹⁷ У *другој фази*, након што је пројектован „плафон“ потрошње на нивоу буџетске јединице, сви захтеви за средствима бивају подељени у две групе, при чему су у првој групи обухваћени тзв. „заштићени расходи“ (чија сума не прелази зацртани таргет), док су у другој групи сврстани „незаштићени расходи“ (актуелне или нове потребе ентитета примене чије би финансирање резултирало „пробијањем“ таргета). Коначно, у *трећој*

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 7.

¹⁹⁶ Структурна и процесна једноставност ТВВ-а пружила је подстрека ставовима који ову буџетску технику виде не као симплификацију рационалног ZBB-а, већ као надоградњу традиционалног концепта буџетирања. Вид.: Snell, R., „NCSF Fiscal Brief: Zero-Base Budgeting in the States“, Paper presented on National Conference of State Legislature, January 2012, p. 3.

¹⁹⁷ Вид.: Reed, B. J., *op. cit.*, p. 201.

фази, све ставке које се налазе на листи незаштићених захтева, рангирају се према приоритету, и то на два нивоа: на нивоу саме буџетске јединице и на нивоу централних буџетских ауторитета¹⁹⁸. Суштина процеса рангирања своди се на идентификацију оних незаштићених захтева који уживају највећи приоритет, како би се и ти захтеви, „укомбиновани“ са заштићеним захтевима (*target-budget*-ом) поднели на разматрање легислативном органу.¹⁹⁹ Дакле, коначну одлуку о финансирању незаштићених захтева који се налазе у врху приоритета за финансирање, доноси легислативни орган.

Рационална анализа буџетских захтева у структурном ланцу ТВВ-а, иако представља значајно упрошћену алтернативу процесне структуре чистог модела ZBB-а, ипак налаже позајмицу методолошко-аналитичког инструментаријума својственог изворном ZBB -у, што се посебно односи на правила која се примењују приликом рангирања „незаштићених“ захтева. Наиме, рангирање незаштићених захтева подразумева њихово претходно спецификовање у форми пакет-одлука, које представљају основни извор информација неопходних у процесу рангирања (циљеви активности, значај активности за организацију, последице нефинансирања дате активности и др.) Међутим, док пакет-одлуке у изворном ZBB-у представљају доминантну оперативну компоненту целокупног процеса буџетирања, дотле се у систему ТВВ-а, пакет-одлуке стављају „у погон“ само у последњој фази буџетског планирања и то погледу само једне категорије захтева - незаштићених ставки.

У потрази за техником јавног буџетирања која би у што већој мери била компатибилна са различитим комбинацијама амбијенталних фактора који делују у савременим буџетским системима, идејни образац циљног буџетирања је успео да се избори за своју реактуелизацију. Будући да не представља толико радикалан заокрет у односу на традиционално буџетирање (као што је то случај са изворним ZBB-ом) а ипак отвара прилично широк маневарски простор за разбијање инкременталистичке инертности доносилаца буџетских одлука, циљно буџетирање је (посебно) на локалном нивоу у САД-у, препознато као респектабилна алтернатива чистом моделу ZBB-а, чија је примена доживела релативни неуспех. Циљно буџетирање се, притом, показало као инструмент финансијског планирања које се може лако прилагођавати другим

¹⁹⁸ Вид.: Rubin, *op. cit.*, p. 5.

¹⁹⁹ Вид.: Goertz, R. K., *op. cit.*, p. 426.

управљачким иновацијама али и подстицати креирање нових, будући да доносиоци одлука остварују потпунију контролу над својом „буџетском базом“.²⁰⁰

Као што је еволуција примене сваке буџетске технике резултирала битним модификацијама њиховог изворног (теоријског) облика, тако се и циљно буџетирање прилагођавало амбијентима примене, што је допринело како разградњи тако и надоградњи полазних идеја ове буџетске технике. Управо због дисперзије оригиналне замисли ТВВ-а у мноштво практичних варијетета, при чему је, у већини случајева, ишчезао и сам назив овог буџетског формата, битно су отежана истраживања распрострањености ТВВ-а у савременим буџетским системима. Пример, по многима, успешне „трансплантације“ овог изворно западњачког буџетског „изума“ на локалне и субцентралне ентитете у Кини, говори у прилог изузетне адаптивности ТВВ-а политичким и институционалним факторима који се везују за ентитет примене.

2.2.2. Линијско буџетирање са нултом полазном основом (*Zero Line-item Budgeting - ZLIB*)

Уколико изузмемо неколико примера из америчке праксе јавног буџетирања, у којима се, бар декларативно, промовисала намера примене теоријског модела ZBB, у највећем броју случајева имплементациони обрасци ZBB почивали су на мање или више видљивим „позајмицама“ структурних и оперативних компоненти традиционалног линеарног буџетирања. Линијско буџетирање са нултом полазном основом представља један од примера комбиновања инкременталистичког и рационалистичког буџетирања, при чему је прилично упитна доминација елемената супростављених концепата.

Као карактеристике чије би присуство у конкретном моделу буџетирања могле послужити идентификацији овог мешовитог модела могли бисмо навести следеће:

- уважавање линијске структуре јавних расхода;
- начелна промоција компренхенсивности у преиспитивању јавних расхода од нуле;
- одсуство експлицитно дефинисаних механизма постизања компренхенсивности;

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 428.

- напуштање структурне вертикале доношења одлука која постоји у систему изворног ZBB-a,
- фокусираност на *input*-е.

Линијско буџетирање са нултом полазном основом, као мешовити модел ZBB-a, представља покушај промоције идеја рационалног компренхензивног буџетирања уз задржавање линијске структуре јавних расхода, својствене традиционалном буџетирању. За разлику од чистог модела ZBB-a у којим се линијске буџетске ставке могу (али и не морају) узети за тзв. јединице одлучивања (енг. *decision unit*) при формирању пакет-одлука, дотле, у систему ZLIB-a, линијски структурирани расходи постају искључиво „полазиште“ ZBB анализе. Дакле, у планирању буџета за наредни буџетски период, буџетски планери у систему ZLIB-a пред собом имају бланко буџетски захтев, са „празним“ пољима испред сваке линијске ставке, при чему ће свака цифра која се у та поља уноси морати да буде поткрепљења оправдањима која важе у садашњости а не у прошлости.²⁰¹

Као и у случају чистог модела ZBB-a (за разлику од ТВВ-a), линијско буџетирање са нултом полазном основом инсистира на свеобухватном преиспитивању јавних расхода, али се механизам буџетског одлучивања задужен за претварање „нулираних“ у „рационалне“ расходе битно разликује од изворног модела. Будући да структурна вертикала одлучивања која је својствена чистом моделу ZBB-a, а у чијем се средишту налази категорија пакет-одлука и процеси њиховог рангирања, не представља усвојени образац одлучивања у систему ZLIB-a, поставља се питање на који би начин буџетски планери могли пројектовати цифре јавних расхода полазећи „од нуле“ а да њихове пројекције буду усаглашене са реалним јавним потребама?

Како овај мешовити модел не нуди императивни образац поступања буџетских планера при целовитом преиспитивању властитих расхода у форми јасно дефинисане структуре филтрирања јавне потрошње, на сцени је прилично широка слобода носилаца (микро)буџетских процеса када је реч о начинима на који ће „задата“ компренхензивност бити испоштована. Наспрам сложених вишестепених филтрирања оправданости буџетских захтева у систему чистог ZBB-a, ZLIB нуди једноставније решење – буџетски захтеви и њихови пројектовани цифарски обим пред централним буџетским ауторитетима, који дају коначну реч у погледу њиховог (не)прихватања, бране се углавном *наративним* а ређе квантитативним оправдањима. Тако су буџетски

²⁰¹ Вид.: Kavnagh, S., „Zero-Base Budgeting: Modern Experiences and Current Perspectives“, *Government Finance Review*, April 2012, p. 11.

планери дужни да, при оправдавању својих буџетских захтева, истакну њихову јасну конекцију са пројектованим циљевима микробуџетског ентитета, као би централни буџетски ауторитети могли лакше да процењују обим *output*-а које ће одбацити пројектовани *input*-и.²⁰²

На први поглед, линијско буџетирање са нултом полазном основом почива на идеји преузимања и усаглашавања најбољих идејних компоненти како инкременталистичког буџетирања тако и ZBB-а. Док се, са једне стране, учача тежња за једноставношћу, која представља иманентно својство линеарног буџетирања (одустанком од структурне вертикале ZBB-а), дотле се, са друге стране, промовише компренхенсивност као суштина изворног ZBB-а. Иако се, донекле, чини логичним да се оваква врста буџетско-техничке „легуре“ прогласи пожељном, према нашем мишљењу, претежу разлози који ову форму комбиновања буџетских концепата претварају у техницистичку утопију. Систем јавног буџетирања који би истовремено почивао и на једноставности и на компренхенсивности, замислив је, према нашем мишљењу, једино у теоријској равни, будући да је буџетска пракса недвосмислено указала да се сваким инсистирањем на свеобухватном преиспитивању јавних потреба и одвајању застарелих од оправданих расхода, у мањој или већој мери жртвује императив једноставности. Када је реч о моделу ZLIB-а, мишљења смо да је на сцени супротан сценарио. Протагонисти мешовитог модела линијског буџетирања са нултом полазном основом, одлучили су се, по свему судећи, само за начелну афирмацију компренхенсивности, која у одсуству сложених (али ипак нужних) структурних форми њеног обезбеђивања, постаје прилично апстрактна, па, самим тим, и неделотворна категорија. Одсуство систематичног приступа у намери да јавни расходи буду свеобухватно периодично преиспитивани, означено је као једна од највећих слабости овог модела, што је у пракси ограничавало домет његове примене углавном на мање сложене ентитете буџетирања (муниципалитете).

Са друге стране, опредељење за применом принципа свеобухватности у преиспитивању јавних расхода, макар почивало на несистематичном процедуралном оквиру, успевало је донекле да разгради инкременталистичку инертност буџетских планера. Повећање фреквенности комуникационих токова између различитих нивоа одлучивања у буџетском процесу (микро и макро нивои) једна је од уочљивијих

²⁰² Вид.: Government Finance Officers Association - Research and Consulting Center, *Zero-Base Budgeting: Modern Experiences and Current Perspectives*, Chicago 2011, p. 8, доступно на: <http://www.gfoa.org> (25. 1.2017.)

предности која се приписује овом мешовитом моделу. Међутим, интензитет њеног испољавања у многоме зависи од начина на који су микробуџетски планери схватили императив компренхенсивности. Активнија посвећеност буџетских планера свеобухватној анализи својих буџетских захтева, у битној је мери условљена садржином комуникационих токова односно квалитетом информационих усмеравања од стране централних буџетских ауторитета.

2.2.3. Периодично преиспитивање програма микробуџетских јединица

Периодично преиспитивање програма микробуџетских јединица²⁰³ представља инструмент финансијског планирања са много ужим дометом у односу на изворни модел ZBB-а. Иако смо анализу овог механизма финансијског планирања обухватили расправом о мешовитим моделима ZBB-а, овај инструмент, гледано из угла начина и циљева његове операционализације, не бисмо могли сматрати комплетном буџетском техником, већ „рационалистичком“ надоградњом традиционалног концепта буџетирања. Дакле, реч је о буџетском инструменту који, чак ни у теоријској равни, није био предодређен за самосталну примену као целовита буџетска техника и то из најмање два разлога. Прво, периодично преиспитивање програма представља инструмент који је осмишљен да делује *изван* буџетског процеса, будући да носиоци процеса преиспитивања нису сами микробуџетски планери већ екстерно позиционирани субјекти (најчешће представници легислативе и/или централне буџетске администрације). На тај начин су, *de facto*, снажно наглашени контролни аспекти овог инструмента. Друго, за разлику од изворног ZBB-а, који афирмише компренхенсивност на ануалној основи, временски распон преиспитивања расхода код овог финансијског инструмента је много шири – четири, шест или чак осам година.²⁰⁴ Померање временског распона периодичности са ануалног на вишегодишњи оквир, означаћемо као једну од главних новина које су понуђене овим инструментом. Разлог оваквог искорака биле су евидентне административне и трошковне потешкоће

²⁰³ У финансијској литератури са англосаксонског подручја овај финансијски инструмент се најчешће препознаје под називом *program review*.

²⁰⁴ У америчкој држави Флориди по први пут је 2000. године активиран механизам *program review*-а са временским распонем периодичног преиспитивања од осам година. С обзиром на ширину временског распона у коме су екстерно преиспитивани расходи агенција државе Флориде, нису изненадили резултати евалуације у којима су бројни агенцијски програми били означени као застарели. Ипак, сам процес (ре)евалуације програма означен је као изузетно комплексан и трошковно екстензиван, што су били главни разлози одустанка од његове примене. Вид.: Snell, R., *NCSF Fiscal Brief: Zero-Base Budgeting in the States*, Paper presented on National Conference of State Legislature, January 2012, p. 4.

одржавања императива компренхенсивности у годишњим оквирима, на чему је инсистирао изворни модел.

Готово једини аргумент који донекле оправдава разматрање периодичног преиспитивања програма, као садржински крајње редукованог варијетета изворне технике буџетирања са нултом полазном основом, тиче се чињенице да је идеја компренхенсивности централна тачка и једног и другог приступа. Ипак, услед екстерне позиционираниости евалуатора микробуџетских програма, који, у погледу сваког конкретног предмета, тешко могу овладати свим информацијама које су од значаја за закључке о (не)оправданости јавних програма (расхода), домашај императива компренхенсивности код овог инструмента је много скромнији него што је то случај са оригиналним концептом.

3. ИСТОРИЈАТ НАСТАНКА БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ

3.1. Историјска иницијација *идеје* буџетирања са нултом полазном ОСНОВОМ

У начелу, могли бисмо издвојити два разлога која су нас определила у ставу да буџетирање са нултом полазном основом третирамо као савремену буџетску технику, упркос мишљењима да су њене идејне контуре трасиране још почетком XX, а по неким ауторима и с краја XIX века. Први разлог тиче се чињенице да је ова буџетска техника понудила драстичну промену у начину резоновања *циља* буџетског планирања, инсистирајући на механизму *алокације* јавних ресурса који би био подређен принципу ефикасности јавно-финансијског планирања. Други разлог, односи се на запажање, да је, упркос контроверзним оценама успешности емпиријске потврде буџетирања са нултом основом у њеном чистом облику (пре свега у случајевима америчке буџетске праксе), ова буџетска техника препозната као увертира, или чак интегрални део других буџетских техника, које су можда са већим заслугама заслужиле префикс „савремених“ (буџетирање на основу учинака).

Буџетирање са нултом полазном основом представља буџетску технику коју многи сматрају најранијим покушајем „рационализације“ буџетских система путем унапређења како квалитета тако и квантитета информација које представљају „базу“ за

доносиоце одлука.²⁰⁵ Буџетирање са нултом основом може се сматрати и најрадикалнијим одговором на вишедеценијску неприкосновеност инкременталистичке логике буџетирања, будући да је наметала сасвим другачији образац понашања финансијских планера у односу на једноставни али инертни инкременталистички ход „линијом мањег отпора“.

Историја настанка ZBB-а много је комплекснија него што на то указују релеванти извори.²⁰⁶ Подаци који нас упућују на историјат настанка ове буџетске технике у приличној мери се разликују, што је махом последица могућности да се буџетирање са нултом полазном основом посматра двојачко: као *идеја* која на генерални начин трасира пут унапређења система јавног буџетирања и јавних финансија уопште или као заокружена буџетска *техника* која је досегла до (мање или више успешне) практичне примене.

Уколико ZBB посматрамо искључиво као идеју, онда бисмо као одлучујући елемент њене садржине изоловали залагање за свеобухватност односно компренхензивност у сагледавању, планирању и финансирању јавних потреба на свим нивоима буџетског одлучивања (микробуџетском - агенцијском, локалном и централном - макробуџетском нивоу). Уколико бисмо се ослонили на запажања водећих америчких инкременталиста, могли бисмо потврдити како периодични покушаји промоције идеје компренхензивности у токовима планирања јавних расхода, датирају још од раних година XX века.²⁰⁷ Иако је у форми заокружене буџетске технике ZBB први пут примењено у финансијској пракси Сједињених америчких држава, корене идеје о целовитом периодичном преиспитивању јавних потреба „од нуле“, односно без априорне легитимизације ранијег обима и усмерености потрошње буџетских корисника, ипак бисмо могли везати за поједине теоријске осврте британских аутора, као и за институционалну праксу Уједињеног Краљевства. Идеја компренхензивности, на индиректан начин, препоручена је од стране британске финансијске теорије још крајем XIX века, када је Бастејбл (Bastable), у свом делу *Public Finance*, истакао да би процена јавних расхода за одређени временски период у већој

²⁰⁵ Вид.: Ritter, R. and Cutt, J., „A Policy Implementation Analysis of Zero-Base Budgeting“, *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Vol. 1, Issue 2, p. 353.

²⁰⁶ Burrows, G. and Syme, B., „Zero-Base Budgeting: Origins and Pioneers“, *Abacus*, Vol. 36, No. 2, p. 226.

²⁰⁷ Компренхензивно буџетирање (енг. *comprehensive budgeting*) представља појам који су конструисали инкременталисти, испрва њиме обухватајући све покушаје тзв. рационалног буџетирања. Ипак, како је ZBB представљало прву релативно заокружену реакцију на недостатке линеарног буџетирања, у почетку је компренхензивно буџетирање коришћено као синоним за ZBB. У том смислу, вид.: Wildavsky, A. and Hammond, A., „Comprehensive Versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 10, Issue 3, p. 331.

мери требало да почива на „каузалитету“ него на пресликавању трендова из претходних година.²⁰⁸ Врло брзо, одмакавши даље од теоријске равни, идеје ZBB-а бивају, са много израженијим контурама, препознате у британској институционалној пракси. Најилустративнији пример представља сугестија коју је још давне 1903. године, услед забринутости због неартикулисаног раста јавних расхода Уједињеног Краљевства, Стручни комитет Дома комуна за јавну потрошњу (*House of Commons Select Committee on National Expenditure*) упутио Трезору Њеног величанства. У овој сугестији, ради елиминисања ризика од „застарелих“ расхода, Комитет предлаже свеобухватну периодичну ревизију потреба у свим департманима, чиме се, готово у дословном значењу, први пут институционално иницира планирање јавних расхода са „нултом основом“.²⁰⁹ Као други пример институционалног препознавања важности идеје „нултог буџетирања“ можемо навести садржај циркуларне ноте²¹⁰ коју је, у процесу планирања буџета за 1912-1913 годину, Трезор УК упутио грађанским департманима Владе УК, а у којој се, између осталог, указује на следеће: „Ставке расхода из претходне године требало би да буду пажљиво проверене и исправљене у случају потребе...узимање годишње процене (јавних расхода) као стартне тачке за процену у наредној години, представља једну у низу навика која изискују нарочит опрез у случајевима када се услуге на које се расходи односе у одређеном степену дискреционе“.²¹¹ На овај начин, дата је релативна институционална потврда недуго касније формулисаном опажању рационалистичке теорије које указује да „ништа није толико једноставно а у исто време и расипнички екстравагантан“ као што је то случај са инкременталистичким обрасцем планирања финансијских захтева.²¹²

Урпкос наведеним чињеницама које јасно указују да је иницијација идеје свеобухватног периодичног преиспитивања финансијских захтева буџетских корисника везана за Уједињено Краљевство, прилична кругост институционалне структуре јавног буџетирања у овој земљи условила је одсуством потпунијих форми ефектуације ових

²⁰⁸ Каузалитет у овом случају интерпретирамо као условљеност обима и усмерености потрошње јавних средстава мноштвом различитих фактора од којих би само један у низу релевантних требало да буде стање цифара из претходних година. Вид.: Bastable, C. F., *Public Finance*, Macmillan, London 1892, p. 654.

²⁰⁹ Периодичност преиспитивања стварних јавних потреба према сугестији коју је Комитет упутио Трезору подразумевала би ревизију „застарелих“ јавних расхода на сваких пет година. Детаљније: Burrows, G. and Sume, V., *op. cit.*, p. 228-229.

²¹⁰ Циркуларне ноте које почетком октобра (тачније 1. у месецу) према буџетком календару, Трезор УК упућује цивилним департманима позивајући их да најкасније до почетка децембра (1. у месецу) доставе процене својих финансијских захтева за наредни фискални циклус, представљале су део редовне процедуре у процесу планирања јавних расхода у УК. Вид.: Higgs, H. C. V., *The Financial System of the United Kingdom*, Macmilan, London 1914, p. 1-2.

²¹¹ Вид.: Higgs, H. C. V., *op. cit.*, pp. 134-136.

²¹² Вид.: Young, E. H., *The System of National Finance*, Smith, Elder & Co., London, 1915. p. 29.

идеја - буџетирање са нултом основом у Уједињеном Краљевству никада није успело потпуно прећи транзициони пут од идеје до самостално примењиване технике.²¹³

3.2. Историјат афирмације *технике* буџетирања са нултом полазном основом – искуства САД-а

Док смо идејне основе ZBB-а лоцирали у теорији и институционалној пракси Уједињеног Краљевства, спремност за практичним стављањем у погон ових идеја, у форми заокружене, иновативне буџетске технике, ипак везујемо за Сједињене америчке државе, које су, традиционално, показивале релативно висок степен спремности за афирмацију различитих „експеримената“ у сфери јавног буџетирања.

Историјат америчких искустава у примени буџетирања са нултом основом, упознаћемо на примерима који представљају најилустративније форме искорача у еру радикалног буџетског „романтизма“, којој је значајан допринос дала ова буџетска техника.

3.2.1. Департман за пољопривреду САД-а (*Department of Agriculture*) – микробуџетски ниво примене ZBB-а

Први институционализовани покушај имплементације технике буџетирања са нултом основом на микробуџетском плану, реализован је на нивоу Секретаријата за пољопривреду (енг. *Department of Agriculture*) у саставу владе САД-а. У пролеће 1962. године, Секретаријат за пољопривреду „скренуо је у страну“ у односу на традиционално буџетирање, опредељујући се за свеобухватну и симултану евалуацију свих програма Секретаријата.²¹⁴

Сасвим очекивано, увођење ове новине, која је представљала радикално одступање од уходаног инкременталистичког буџетирања, није било *интерно* препознато као шанса за рационализацијом расхода Секретаријата, већ је представљало резултат екстерних, махом политички мотивисаних усмеравања од стране централног финансијског ауторитета задуженог за припрему федералног буџета и евалуацију

²¹³ Вид.: Ahmad, A. A., „Zero-base Budgeting: Employees Perception and Attitudes in Brunei Public Sector Organization“, *JKAU: Economics & Administration*, Vol. 21, No. 1, p. 5.

²¹⁴ Вид.: Wildavsky, A. and Hammond, A., *op. cit.* p. 322.

квалитета програма микробуџетских субјекта - Бироа за буџет (енг. *Bureau of the Budget*).²¹⁵

Неформално писмо у коме је директор Бироа за буџет²¹⁶ сугерисао секретару Секретаријата за пољопривреду да би требало „у истинском смислу размотрити базу финансирања свих програма Секретаријата оправдавајући их 'од нуле'“, било је довољан подстрек за мобилизацију оперативних механизма Секретаријата да, у врло кратком року, примени „нулто буџетирање“ у планирању расхода за 1962. годину.²¹⁷ Одсек за буџет и финансије, који, као организациона јединица Секретаријата, има главну улогу у координацији и изради буџета, упутила је чувену Инструкцију свим другим организационим јединицама, чиме је начелно опредељење за применом ZBB-а коначно кренуло ка реализацији. Инструкцијом Одсека за буџет и финансије обелодањене су три основне дужности свих организационих јединица Секретаријата у планирању својих финансијских захтева: 1) оправдање нужности реализације одређених активности и програма организационих јединица *без обзирања на одобрења Конгреса и одлуке из прошлог периода*; 2) оправдање усклађености захтеваних апропријација са стварним потребама и 3) темељно оправдање трошкова програма за које се утврди да је њихова реализација неопходна (*ground-up* приступ).²¹⁸

Разлоге због којих се трасирана путања ZBB-а у Секретаријату за пољопривреду суочила са значајним тешкоћама у примени, склони смо да тражимо у недостатку две начелне имплементационе претпоставке ма које новине у функционисању административног апарата: 1) позитиваног апликативног става административних ентитета и субјеката од којих се очекује реализација новине и 2) обезбеђеност оптималних ресурса имплементације.²¹⁹

²¹⁵ На челу Секретаријата за пољопривреду у периоду стартовања примене ZBB-а налазио се Орвел Фриман (Orville Freeman), за кога се сматра да је, док је обављао дужност гувернера Минесоте проузроковао значајне поремећаје у финансирању ове савезне државе. Због ове чињенице, инкременталисти не сматрају случајношћу што је експеримент звани буџетирање са нултом основом „лоциран“ управо у Секретаријату за пољопривреду, где је, по свему судећи, требало да послужи као својеврстан инструмент предупређења сценарија по коме би се слични поремећаји манифестовали и на нивоу Секретаријата.

²¹⁶ Као организациона јединица задужена за планирање федералног буџета Биро за буџет функционисао је у склопу Секретаријата за финансије (*Department of Treasury*) од 1921. до 1939. године када је стављен под директно „окриље“ Извршног бироа Председника (*Executive Office of the President*). Канцеларија за управљање и буџет (*Office of Management and Budget - OMB*) промовисана је у организационог „сукцесора“ Бироа за буџет 1970. године у време администрације председника Р. Никсона.

²¹⁷ Wildavsky, A. and Hammond, A., *op. cit.* p. 326.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 327.

²¹⁹ Вид.: Ritter, R. and Cutt, J., „A Policy Implementation Analysis of Zero-base Budgeting“, *Canadian Journal of Administrative Science*, Vol. 1, No., p. 354.

Када је реч о првој претпоставци, увођење буџетирања са нултом основом од старта је лоцирано на нивоу Секретаријата, као изразито комплексне целине,²²⁰ без уважавања потребе да се тако амбициозна техника најпре примени на нивоу ужих организационих јединица.²²¹ То је условило готово хаотичном реакцијом свих нивоа управљања и финансијског планирања у Секретаријату, а посебно организационих јединица на дну организационе хијерархије. Како је успешност примене ZBB експеримента доминантно зависила од начина на који ће најниже позициониране организационе јединице схватити смисао ове новине (*bottom-up* приступ), било је јасно да је потпуно одсуство разумевања онога што се од њих тражи унапред определило природу њиховог става према новој буџетској техници.²²²

О другој претпоставци, која се односи на ресурсе имплементације водило се још мање рачуна у односу на питања генералног става, информисаности и оспособљености административних носилаца буџетског планирања. Мобилизација допунских новчаних ресурса за примену ZBB-а, изостала је из разлога што се од ове технике очекивало да у изузетно кратком року резултира *уштедама* у Секретаријату а не продукцијом нових (имплементационих) трошкова. Одсуство временских ресурса, представљало је много већи недостатак од ускраћивања материјалних претпоставки имплементације, будући да се од неприпремљеног административног апарата тешко могла очекивати свеобухватна евалуација програма Секретаријата у краткорочним временским оквирима. Готово целокупни временски ресурси у свим организационим јединицама били су потрошени на оправдавање захтеваних апропријација.²²³

Инкременталисти, али и значајан део заступника компренхензивног буџетирања, готово да су сложни у оцени да ZBB примењен у Секретаријату за пољопривреду није резултирало ефектима који су се од ове технике, додуше претерано амбициозно, очекивали. Питање које у пресудној мери опредељује оцену успешности, по многим, прве имплементације ZBB-а, тиче се резултата које је примена ове

²²⁰ У оквиру организационе структуре актуелног Секретаријата за пољопривреду егзистира чак 29 агенција и уреда у којима је запослено скоро 100.000 чиновника. Ови подаци довољно илуструју комплексност организационе структуре овог органа која се, по питању сложености, није у значајнијој мери променила у односу на период иницијације ZBB-а.

²²¹ На тај начин, искуства стечена у мањим организационим целинама служила би као драгоцен база пројектовања синтетичког приступа (ниво Секретаријата).

²²² Такође, с обзиром на оскудност извора стручних анализа на подручју ZBB, чак је и руководиоцима главних организационих јединица Секретаријата (*top-management*) као једини извор сазнања о природи и структури доношења одлука у систему ZBB-а служила искључиво Инструкција Одсека за буџет и финансије.

²²³ Вид.: Boyd, W. L., „The Applicability of Zero-Base Budgeting to the Public Sector: An Empirical Review and Coment“, *Computers, Environment and Urban Systems*, Vol. 5, Issue 1-2, p. 97.

иновативне технике остварила на плану редукције расхода Секретаријата за пољопривреду. Квантитативне анализе оствареног редукционог потенцијала ZBB-а показале су да су извесне уштеде ипак остварене, али да је њихов обим далеко испод очекиваног.²²⁴ То је био разлог због којег је, након експерименталне једногодишње примене, концепт ZBB-а дефинитивно напуштен у Секретаријату за пољопривреду САД-а.

3.2.2. Компанијски приступ иницијацији *технике* буџетирања са нултом полазном основом

Због недовољно упечатљивих резултата који су остварени применом ZBB-а на нивоу Секретаријата за пољопривреду, ова буџетска техника је постепено пала у заборав све до 70-тих година прошлог века, када је уследила њена, по многим, неочекивана и изненађујућа реафирмација, и то захваљујући чињеници да су истински потенцијали овог инструмента планирања препознати од стране *приватног* сектора.

Захваљујући Питеру Фиру (Peter Phyr) менаџеру рачуноводства у младој америчкој компанији *Texas Instruments Incorporated*, на велика врата и у много детаљанијем, егзактнијем и ефектнијем формату, техника буџетирања са нултом основом закорачила је ка врхунцу своје славе.²²⁵ За разлику од искуства у примени ZBB-а на нивоу Секретаријата, коју је карактерисао хаотични приступ како *top*-менаџмента тако и нижих руководилаца, у тумачењу захтева за свеобухватношћу финансијског планирања, идеја о примени ZBB-а у приватном сектору имала је много више успеха.

Могли бисмо навести четири основна разлога која су, по нашем мишљењу, генерисала успех ZBB-а у финансијском планирању компаније *Texas Instruments Inc.*: 1) *интерно* препознавање важности ове иновације сасвим очекивано резултирало је израженијим ефектима и већим разумевањем њене суштине него у случају када је њена примена генерисана *екстерним* (политичким) притисцима (случај Секретаријата); 2) утврђеност детаљне структуре процеса примене ZBB-а од најнижих до највиших

²²⁴ Гледано у цифрама, уштедама оствареним у једногодишњој примени ZBB-а може се приписати износ од свега 100.000 долара, који је, захваљујући (истина неспретно примењеном) свеобухватном приступу ове буџетске технике реалоциран са застарелих на оправдане програме Секретаријата. Вид.: *Ibidem*, р. 98.

²²⁵ Иако су многи извори у стручној литератури склони да Питеру Фиру приписују идејно утемељење ZBB-а, склонији смо мишљењу да се изузетно битан допринос Фира промоцији ZBB-а може узети искључиво за трансформацију *идеје* ZBB-а у *технику* ZBB-а, и то у формату који је прилагођен природи планирања потреба и расхода у ентитетима приватног сектора (као што смо већ истакли, идејне контуре и начелни концепти ZBB угледали су светло дана знатно раније). Дакле, констатација да се Питер Фир може сматрати творцем структурно дефинисане *технике* ZBB-а, у много већој мери би одговарала природи његовог доприноса.

организационих јединица, уз одсуство импровизованих приступа у примени било које етапе процеса; 3) оптималан ниво комплексности организационе структуре компаније и 4) оперативна еластичност администрације у преображају од инкременталистичког планирања до ZBB-а у много је већој мери изражена у јавном него у приватном сектору.

Увођење ZBB-а најпре у компанији *Texas Instruments* а потом у бројним другим компанијама широм САД-а,²²⁶ било је првенствено инспирисано намером да се, посредством промењеног модела планирања циљева, задатака и трошкова компаније, реализују што веће уштеде. Почев од стартне године у којој је ZBB примењен у *Texas Instruments*-у,²²⁷ допринос ове технике рационализацији трошкова *Texas Instruments*-а био је изузетно уочљив. Према оригиналној Фировој концепцији, редуccionи потенцијали примене ZBB-а у приватном сектору, требало би да буду најуочљивији на плану утицаја на ниво тз. *непроизводних расхода* (енг. *nonmanufacturing expenditures*) у које бисмо могли сврстати све оне издатке који се не односе на набавку материјала и плаћање радне снаге.²²⁸ Дакле, када је реч о приватном сектору, редуccionе перформансе ZBB-а везане су махом за компанијске секторе чији расходи нису доминантно зависни од производних операција и у којима управљачи имају дискрециона овлашћења да доносе одлуке бирајући између различитих алтернатива.²²⁹ Имајући у виду податак да су у години која је претходила примени ZBB-а непроизводни расходи компаније партиципирали са чак 25% у тоталним расходима, било је јасно да је остављен широк маневарски простор за остваривање уштеда применом ZBB-а.

Фиров модел ZBB, који је иницијално лоциран у сфери приватног (компанијског) финансијског планирања, представља структурну основу

²²⁶ До 1980. године више од сто америчких компанија определило се за примену ZBB-у у финансијском планирању са циљем редуccionије пословних расхода и повезивања различитих нивоа управљања. Вид.: Dean, B. W. and Cowen, S. S., „The Use of Zero-Base Budgeting in Industry“, *Interfaces*, Vol. 9, No. 4, p. 55-56.

²²⁷ За разлику од примене на нивоу Секретаријата коју је карактерисало „стартовање од целине“, ZBB техника у компанији *Texas Instruments* најпре је експериментално испробана у планирању неколико секторских буџета (1970. година) а тек је наредне (1971.) године одлучено да финансијско планирање на нивоу читаве компаније функционише по овом моделу.

²²⁸ Подобност ZBB-а да редукује производне компанијске расходе (материјал, радна снага и др.) оцењивана је негативно, а разлог је виђен у чињеници да су ови расходи условљени пре свега волуменом продаје, односно евалуирани су директно према њиховом доприносу остваривању профита. Вид.: Windsor, D., „Two Theories of Zero-Base Budgeting“, *Interfaces*, Vol. 12, No. 4, p. 130.

²²⁹ Маркетинг, истраживање и развој, контрола квалитета, обрада података, представљају само неке од сектора чији расходи се узимају као „непроизводни“, те су, самим тим, подложни редуccionији кроз примену ZBB-а. Вид.: Pyhrr, P. A., „Zero-base budgeting“, *Harvard Business Review*, Vol. 48, Issue 6, p. 112.

имплементације ове технике и у области јавног буџетирања. Дивергентност постављених циљева и различит ниво комплексности организационе структуре приватних компанија са једне стране и јавних ентитета са друге, условили су, на плану јавно-финансијског планирања, извесним модификацијама оригиналне Фирове ZBB конструкције.

3.2.3. Џорџијски модел буџетирања са нултом полазном основом – гувернер Џ. Картер

Успех који је техника ZBB, као прецизно структурирани инструмент финансијског планирања, у релативно кратком року постигао на компанијском нивоу, проузроковао је све учесталија разматрања питања његове апликабилности и у јавном сектору САД-а. Овакву екстензију хоризонта примењивости нове буџетске технике подржавао је и сам Фир, који је сматрао да би њена примена у јавном сектору (у релативно модификованом формату) могла резултирати сличним ефектима као на нивоу компанија.

Нагли раст интересовања за применом буџетирања са нултом основом у јавном сектору САД-а, везује се за тренутак када је, прочитавши чланак Петера Фира у престижном часопису *Harvard Business Review*, гувернер савезне државе Џорџије Џ. Картер, сопствено одушевљење новим буџетским концептом почео да намеће као нужно опредељење у ширим реформама јавног сектора у савезној држави Џорџији. ZBB је препознат као један од најделотворнијих инструмената у реализацији иницијативе за постизањем што већег нивоа управљачке ефикасности и ефективности у раду егzekутивне власти. Суштина свеобухватних реформи које је иницирао гувернер Картер, а у које се готово савршено уклапао ZBB, била је усмерена на обезбеђење супериорних позиција егzekутивне бранше у токовима јавног буџетирања, што би подразумевало да легислативни део власти буде сведен на улогу формалног евалуатора резултата процеса буџетирања.²³⁰

Према иницијалној замисли гувернера Картера, коју је обликовао у консултацијама са Питером Фиром, формат инсталације ZBB-а у буџетски систем

²³⁰ Из тих разлога, легислатива (*Georgia General Assembly*) је упорно одбацивала имплементацију нове буџетске технике, сматрајући да треба наставити са применом уходаних образаца инкременталистичког буџетирања. Вид.: Lauth, T. P., „Zero-base Budgetin Redux in Georgia: Efficiency or Ideology?“, *Public Budgeting and Finance*, Vol. 34, Issue 1, p. 5. Ова чињеница делује прилично парадоксално имајући у виду да су све технике рационалистичког буџетирања, па и ZBB, усмерене ка јачању одговорности егzekутиве у планирању и финансирању јавних потреба, што би требало да представља и интерес законодавне власти.

државе Џорџије требало је да, у што је могуће већој мери, представља минимално модификовану верзију компанијског модела примењеног у *Texas Instruments*-у. На основу прецизних инструкција које су дате свим административним полугама јавног буџетирања у држави Џорџији, буџет за фискалну 1971-72 годину, у великој мери је одражавао структуру оригиналног Фировог модела. У организационом смислу, примена нове технике подразумевала је следеће: сви секретаријати у саставу државне управе морају бити „разбијени“ на активности које би се даље рашчлањавале на програме; буџетски захтеви у погледу сваког програма потом би се испостављали у серијама пакет-одлука, које би се, након рангирања, агрегатно укључивале у буџетски документ.²³¹

Оцене успешности примене нове буџетске технике у држави Џорџији, које су долазиле како од субјеката укључених у процес буџетског планирања, тако и од стране стручне јавности, далеко су од консензуса, па би их, с пуним правом, могли сматрати екстремно контрадикторним. Гувернер Картер, који је до краја своје политичке каријере важио за главног и најутицајнијег заступника технике ZBB-а, био је више него задовољан резултатима које је примена ове буџетске иновације остварила у држави Џорџији. Ипак, оцене Џорџијског експеримента у стручним анализама на нивоу политичке, финансијске и теорије јавне администрације углавном перципирају Џорџијски модел ZBB-а као још један у низу промашаја иновационог буџетског техницизма.

Упркос чињеници да је, почев од прве године примене ZBB-а, политички естаблишмент, предвођен гувернером Картером, о инкременталистичком буџетирању говорио као о „бившој“, „претходној“ и „напуштеној“ буџетској техници, детаљне анализе процеса примене ZBB-а резултирале су релативно стабилним закључцима у прилог тезе да је новостворени „Џорџијски модел“ представљао, заправо, својеврсну коегзистенцију рационалног и инкременталистичког обрасца буџетирања.²³² Научне анализе промена у технологији доношења буџетских одлука, након неколико година примене ZBB-а у држави Џорџији, показале су да административне полуге финансијског планирања, почев од најнижих па све до нивоа департамана, и даље следе обрасце маргиналне надоградње буџетских одлука из претходног периода

²³¹ Вид.: Lauth, T. P., „Zero-Base Budgeting in Georgia: Myth and Reality“, *Public Administration Review*, Vol. 38, Issue 5, p. 421.

²³² Ове ставове сматрамо посве исправним под претпоставком да под инкременталистичким буџетирањем не подразумевамо скуп формализованих процедура, већ образац понашања који олакшава доношење буџетских одлука.

планирања.²³³ Квантитативни показатељи учинака концепта ZBB-а у периоду његове примене од фискалних година 1973-74 до 1977-78, указивале су на чињеницу да је свега 8,6% буџетског *outcom*-а представљало неинкременталну редукацију нивоа укупних јавних расхода.²³⁴

Суштински гледано, детаљана разрада структуре ZBB-а у држави Џорџији, није успела да надомести крутост административног апарата у сагледавању истинског смисла ове новине. Чињеница да је ZBB у Џорџији инсталиран у изузетно кратком року, сама по себи је указивала да се на плану истинске промене правила доношења буџетских одлука нису могли очекивати значајнији резултати. Имајући у виду да недостатак информација на основу којих се процењују импликације појединачних буџетских одлука представљају главно ограничење примене било које буџетске технике,²³⁵ било је јасно да ће, у случају Џорџије, планирање расхода за наредну буџетску годину на основу цифара из прошле, представљати опортунитетни избор за буџетске планере који се нису могли ослонити на систематичне информационе „базе“ (енг. *management information system*), које би служиле као витални ослонац свеобухватног преиспитивања расхода.²³⁶ Такође, информациони дефицит у Џорџијском моделу, везивао се и за механизме буџетске контроле, који нису успевали да генеришу довољан квалитет информација о учинцима претходних одлука, како би оне могле бити узете у обзир код припремања одлука за наредни буџетски циклус.²³⁷ Осим тога, на микробуџетском (агенцијском) нивоу, контролни механизми су активирани на *ad hoc* основи, чему је обично претходила иницијатива легислативе,

²³³ Драгоцене податке који говоре у прилог коегзистенције инкрементализама и ZBB-а у Џорџијском моделу, обелоданио је Томас Лаут (Т. Р. Lauth), професор политичких наука на Џорџијском Државном Универзитету. Од свих техника истраживања, проф. Лаут је сматрао да метода интервјуисања свих главних субјеката који су укључени у процес јавног буџетирања у држави Џорџији, представља најбољи начин за разоткривање мере у којој је инкременталистички образац одлучивања истински „протеран“ у систему ZBB-а. Суочени са задатком да опишу природу процеса припремања њихових годишњих буџетских захтева, ниједан од 28 интервјуисаних субјеката није указао на усмереност својих активности ка систематичном преиспитивању свих расхода „од нуле“. „Гледам у буџет из последње године и стартујем од њега.“, „Гледам у искуства из последње године.“, „Радим 'континуирано' буџетирање“, „Планирамо од нуле, а под тим подразумевам коришћење прошлогодишњих расхода као полазне тачке“, представљали су само неке од одговора испитаника, који су, за проф. Лаута, недвосмислено указивали, да је инкременталистички „дух“ остао не само присутан, већ доминантан и у новом процедуралном оквиру финансијског планирања. Вид.: Lauth, T. P., „Zero-Base Budgeting in Georgia: Myth and Reality“, *Public Administration Review*, Vol. 38, Issue 5, p. 422.

²³⁴ Вид.: *Ibidem*, 424.

²³⁵ Вид.: Schick, A. and Hatry, H., „Zero-Base Budgeting: The Manager's Budget“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 2, Issue 1, p. 84.

²³⁶ Вид.: Schick, A., „The Road from ZBB“, *Public Administration Review*, Vol. 38, Issue 2, p. 178.

²³⁷ Вид.: Lauth, T. P., „Performance Evaluation in the Georgia Budgetary Process“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 5, Issue 1, p. 78.

губернера или, у најређем случају, руководилаца агенције.²³⁸ Дакле, значај резултата контроле поштовања принципа ефикасности и ефективности и потреба њиховог укључивања као битне детерминанте у будуће буџетске пројекције, добрим делом су били занемарени.

Други извор слабог успеха концепта ZBB у савезној држави Џорџији представљало је одсуство преко потребне институционалне кохезије у промоцији примене нове буџетске технике. Као што је већ указано, Генерална скупштина Џорџије, као веома битан институционални ентитет у процесу јавног буџетирања, заузела је, у почетку игнорантски а потом изразито критичан став према новој буџетској техници.²³⁹ Уред за буџет Генералне скупштине, показао је изричит отпор према примени ZBB-а у анализи буџета, снажно усмеравајући целокупан процес припреме буџета ка инкременталистичком обрасцу.²⁴⁰

3.2.4. Федерални модел буџетирања са нултом полазном основом – председник Џ. Картер

Упркос генералној оцени да Џорџијски модел ZBB-а није успео битније да пољуља владавину једноставности буџетског инкрементализма и да покаже драстичан редуccionи потенцијал на плану јавне потрошње, ефекти примене ZBB-а у намери рационализације финансијског планирања у овој америчкој држави, ипак нису били занемарљиви. Уколико потребу за рационализацијом не изједначимо нужно са потребом за редуccionом јавних расхода, већ је посматрамо у смислу свеопштег квалитативног доприноса унапређењу система јавних финансија, онда би, у случају ZBB-а, одлучујући елемент таквог доприноса представљала усмереност ове технике ка јачању одговорности свих субјекта у процесу јавног буџетирања. Као резултат такве начелне усмерености, буџетски планери почињу да се „извлаче“ испод плашта апстрактности уважавања општег интереса и улазе у зону у којој општи интерес, посредством принципа ефикасности и ефективности, поприма много конкретније манифестационе форме. Буџетирање са нултом полазном основом обезбеђује преко потребну транспарентност која омогућује пореским обвезницима (гласачима) да доносе

²³⁸ Вид.: *Ibidem*.

²³⁹ Иако је законодавни орган као целина, заузео негативан став према ZBB-у, поједина истраживања, користећи технику интервјуа, указују да су многи представници легислативе ипак уочили кључне бенефите ове буџетске технике: У том смислу, вид.: Reed, S. A., „The impact of Budgetary Roles Upon Perspectives“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 5, Issue 1, p. 88.

²⁴⁰ Вид.: Lauth, T. P., „Zero-Base Budgeting in Georgia: Myth and Reality“, *Public Administration Review*, Vol. 38, Issue 5, p. 427.

утемељене судове о (не)оправданости јавне потрошње.²⁴¹ У циљу подстицања ефикасности, креатори буџетских одлука у систему ZBB-а бивају приморани да се фокусирају на активности и приоритете својих организационих јединица уместо на традиционалне *input*-е представљене линијским ставкама.²⁴² Дакле, наспрам пословичне инертности финансијских планера у систему инкременталистичког буџетирања, буџетирање са нултом полазном основом промовише њихову активну улогу у истраживању бројних информација које, у крајњој линији, воде ефикасној алокацији јавних ресурса. Основни недостатак који се, у том смислу, може приписати класичном концепту ZBB-а, јесте недовољна разрађеност системских основа прикупљања тих информација, па су се, препуштени „себи самима“, буџетски планери, када год је то било опортуно, враћали инкрементализму.

Упркос већинској оцени теоријских и емпиријских осврта на ефекте примене ZBB-а, која је нагињала негативним или, у најбољем случају, неутралним судовима, за гувернера Џ. Картера није било недоумице да је инсталација ове драстично иновативне буџетске технике у савезној држави Џорџији, дефинитивно успела. Политички констатована апликабилност ZBB-а на нивоу федералне јединице дала је подстрека далеко амбициознијем подухвату – имплементацији на федералном нивоу. Још у току председничке кампање, обелодањене су намере председничког кандидата Џ. Картера, гувернера Џорџије, да ће, након што оствари победу на председничким изборима, буџетирање са нултом полазном основом претворити у „начин живота“²⁴³ свих субјеката укључених у токове федералног буџетирања. У покушају да легитимише своје револуционарне намере на пољу федералног буџетирања, председнички кандидат Картер истицао је више него оштре квалификативе на рачун федералног буџета, означавајући га као неефикасног, хаотичног и неподложног контроли како од стране Председника, тако и од стране Конгреса.²⁴⁴

Након остварене победе на председничким изборима, демантујући политичке прогнозе које су говориле у прилог одустанка од тако захтевног буџетског пројекта као што је ZBB, председник Картер је започео институционализацију федералног ZBB-а, са истим степеном посвећености као и у случају Џорџије. У председничковој инструкцији

²⁴¹ Вид.: Hillman, A. L., *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge University Press, New York 2009, p. 762

²⁴² Вид.: Hebert, F. T., „Zero-base Budgeting in Historical and Political Context: Institutionalizing and Old Proposal“, *Midwest Review of Public Administration*, Vol. 11, No. 3, p. 171.

²⁴³ Вид.: Dempsey, J. R., „Carter Reorganization: A Midterm Appraisal“, *Public Administration Review*, Vol. 39, Issue 1, p.75.

²⁴⁴ Наведено према: Haider, D. F., „Zero Base: Federal Style“, *Public Administration Review*, Vol. 37, Issue 4, p. 400.

свим федералним агенцијама установљена је њихова обавеза да, у складу са детаљном процедуром утврђеном од стране федералног Уреда за управљање и буџет (*Office of Management and Budget* - ОМВ), своје финансијске планове израђују искључиво у структурном и оперативном формату ZBB-a.

Ниво промена које је, на федералном нивоу, индуковало политичко опредељење за увођењем ZBB-a, представља разлог због којег је имплементацији ове буџетске технике у фискалној 1979. години, претходила свеобухватна институционална припрема, која је укључивала изузетно велики број релевантних актера. Притом, организациону осовину имплементације ZBB-a чинили су Председник, ОМВ и по два представника особља задуженог за буџет које су делегирани сви микробуџетски ентитети.

Председник је био задужен за спровођење активног и детаљног мониторинга примене уз посебно придавање значаја отклањању имплементационих проблема. Начин на који је ОМВ схватила своје институционално позиционирање у имплементацији ZBB-a, указује на закључак да је егzekутивни естаблишмент био свестан чињенице да се, због дијаметралних разлика у природи и задужењима микробуџетских ентитета, није могла очекивати апсолутна униформност у начинима примене ZBB-a на нивоу појединачних буџетских корисника (федералних агенција). Наметању идентичног структурног обрасца ове буџетске технике свим ентитетима финансијског планирања, морао би претходити изузетно сложен процес утврђивања „имплементационе формуле“ која би на подједнако успешан начин афирмисала принцип ефикасности у буџетирању, без обзира на природу разлика између субјеката планирања. Уместо тога, у реченици којом поручује: „ми ћемо утврдити оквир, принципе и генерална правила а ви (агенције, прим. аут.) ћете нам рећи како да применимо ZBB“,²⁴⁵ ОМВ је промовисао прилично јасну оперативну филозофију у примени буџетирања са нултом основом, која се, добрим делом, ослања на микробуџетске планере.

Након коначне пројекције федералног буџета за фискалну 1979. годину, разочараност начином на који се нова буџетска техника одразила на садржај федералног буџета, нису крили чак ни „обазриви симпатизери“ рационалистичке теорије. „Први председник који је обећао буџет са нултом полазном основом испоручио је најинкременталнији финансијски документ, рачунајући од периода када је Вилдавски канонизовао ту форму буџетирања“, речи су проф. Алена Шика.²⁴⁶ Осим што је

²⁴⁵ Детаљније: Haider, D. F., *op. cit.*, p. 401.

²⁴⁶ Вид.: Schick, A., „The Road from ZBB“, *Public Administration Review*, Vol. 78, Issue 2, p. 177.

„Картеровим“ буџетом пројектован раст јавне потрошње за 40 милијарди долара, у погледу готово свих функција, субфункција и главних програма испланирана су буџетска издвајања која су осликавала цифре из претходних периода, уз занемарљив број програма код којих су уочене редукције захтева.²⁴⁷

У анализи проф. Шика можемо препознати два разлога због којих је федерални буџет, од којег се много очекивало, резултирао пројекцијама којима су се „обрадовали“ једино инкременталисти. Први разлог тиче се чињенице да је председник Картер делимично попустио пред тихом пресијом у погледу фаворизације програма властите политичке организације (Демократске странке), док се други разлог односи на прилично либералан приступ ОМВ-а у процени начина на који су микробуџетски субјекти примењивали ZBV. Опредељујући се за приступ „*anything goes*“, ОМВ је изричито или прећутно давала „зелено светло“ сваком агенцијском имплементационом решењу које је задовољавало минимум формалних услова да буде проглашено ZBV-ом.²⁴⁸ Уместо будног централизованог усмеравања, ОМВ је одабрала, испоставило се, погрешан начин да се уважи препорука П. Фира у погледу потребе прихватања организационих разлика.²⁴⁹ На тај начин, ослоњени на властиту „савест“ у креирању модела примене ZBV-а који ће највише одговарати степену њихове организационе сложености, микробуџетски ентитети су се, свесно или несвесно, враћали ономе што су годинама усавршавали – „гледању у прошлост“.

Мноштво позитивних аспеката које је изнедрио федерални експеримент са ZBV-ом, пали су у сенку инкременталистичког предзнака буџетског *output*-а првог федералног буџета израђеног према овом концепту. Оправдању у виду чињенице да око 75% од укупних расхода федералног буџета чине тзв. „недодирљиви расходи (енг. *uncontrollable expenditures*)²⁵⁰, на чију редукцију није могуће деловати применом било које редукционе технике, нису деловала сувише убедљиво у оправдању одсуства амбициозних очекивања од примене ZBV-а. Упркос настојањима председника Картера да, као и у случају Џорџијског модела, легитимише позитивне стране нове буџетске технике, конкурентна политичка стремљења спремно су чекала прилику када ће и ову

²⁴⁷ *Ibidem*.

²⁴⁸ Детаљније: *Ibidem*.

²⁴⁹ Вид.: Pyhrr, P. A., „The Zero-Base Approach to Government Budgeting“, *Public Administration Review*, Vol. 37, Issue 1, p. 8.

²⁵⁰ Дакле, око 25 % укупних федералних расхода подложно је редукционим манипулацијама. Детаљније, вид.: Dempsey, J. R., „Carter Reorganization: A Midterm Appraisal“, *Public Administration Review*, Vol. 39, issue 1, p.76.

буџетску иновацију послати у историју.²⁵¹ То се догодило 1981. године, у време администрације председника Регана, када је, на федералном нивоу, озваничено дефинитивно напуштање ZBB-а, као форме федералног финансијског менаџмента.²⁵²

4. СТРУКТУРНИ ОКВИР ПРОЦЕСА БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ

Оно што је изворну технику буџетирања са нултом основом, која је, као таква, развијена под окриљем приватног сектора, упечатљиво издвајало од других, до тада примењиваних техника буџетирања, јесте висок степен егзактности њене процесне структуре, односно прецизно дефинисање свих оперативних фаза њене примене. Иако је Фиров компанијски модел представљао структурну базу за инсталацију ZBB-а од стране јавних ентитета (органа и територијалних јединица различитог нивоа) опредељење за применом ZBB-а у јавном сектору неминовно је проузроковало мање или веће модификације њене процесне структуре. Услед те чињенице, прилично је тешко установити „коктел“ елемената (фаза) у процесу ZBB-а који би био универзално препознат у свим системима који су га примењивали.

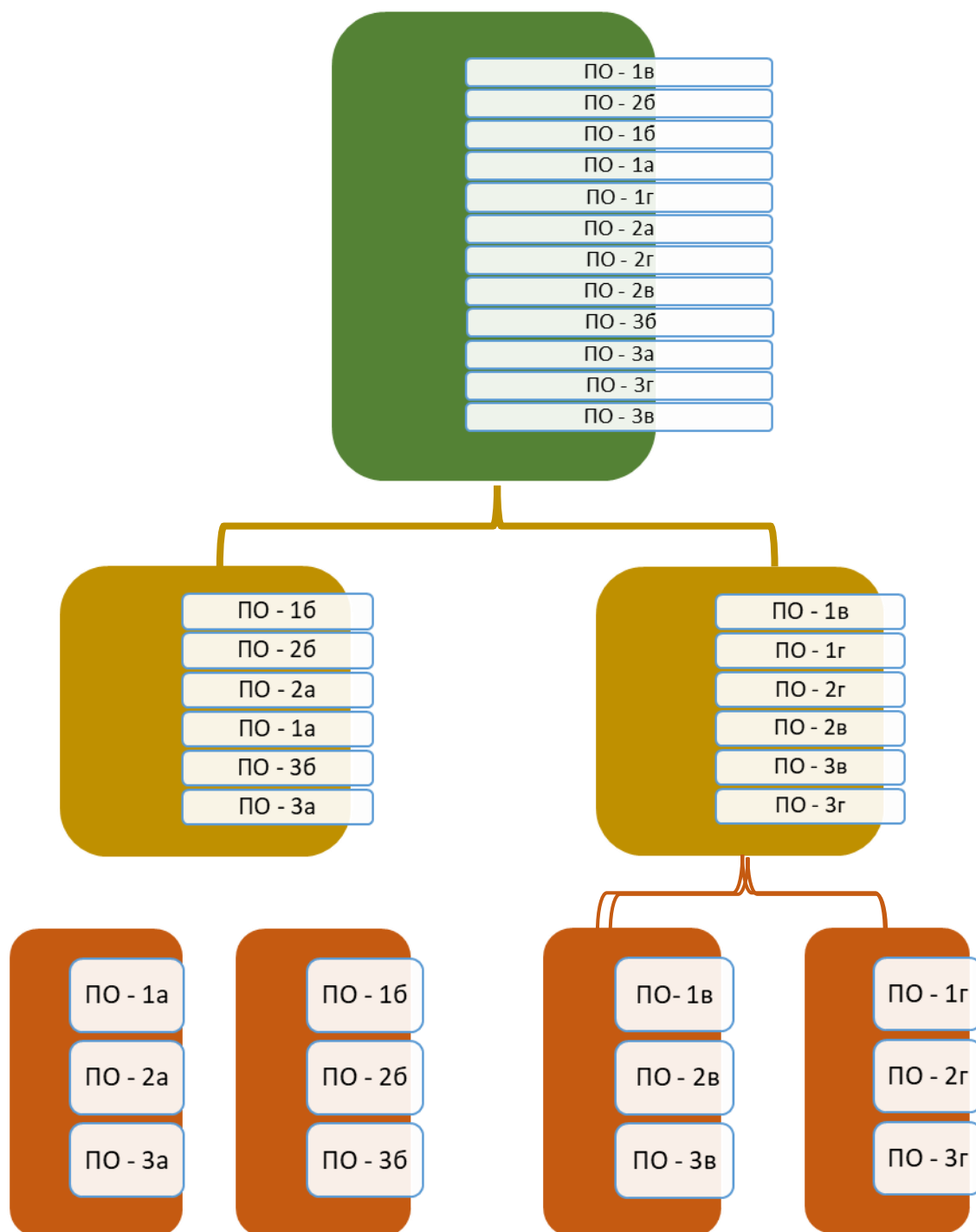
Структура процеса буџетирања са нултом полазном обично се упознаје уз ослонац на оригинални модел, прилагођавајући га, у мери у којој је то нужно, циљевима, задацима и функцијама јавног буџетирања. Ипак, без обзира имплементациони амбијент примене ZBB-а, у структури ове буџетске технике морале би бити јасно препознатљиве следеће три фазе (вид. Дијаграм бр. 2):

- 1) формулисање тзв. „јединица одлучивања“ (енг. *decision units*);
- 2) разрада јединица одлучивања у већи број тзв. „пакет-одлука“ (енг. *decision package*);
- 3) фаза рангирања и финалне консолидације.

²⁵¹ Ипак, последње године мандата председника Картера, обележило је његово све приметније разочарање ефектима које је ZBB продуковао на федералном нивоу. Упркос чињеници да је Картер више од било ког другог америчког председника придавао значај буџетској проблематици, стављајући је у сам центар своје реформски оријентисане политичке активности, услед недовољне упечатљивости ефеката примене ZBB-а, његово интересовање за буџет рапидно је ишчезло у периоду пред истек председничког мандата. Детаљније: Campbell, C., *Manging the Presidency: Carter, Reagan and the Search for Executive Harmony*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1986, p. 174.

²⁵² Вид.: Lee, R. D., Johnson, R. W. and Joyce, P. G., *Public Budgeting System*, Ninth Edition, Jones and Bartlet Learning, Burlington 2013, p. 206. и Mosher, F. C. and Stephenson, M. O., „The Office of Management and Budget in Changing Scene“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 2, Issue 4, p. 30.

Дијаграм бр. 2: Упрошћени приказ процесне структуре ZBB-а



Легенда: ■ - најнижи ниво планирања;
■ - виши ниво планирања;
■ - финални ниво планирања;

ПО – пакет-одлука;

1а, 1б, 1в, 1г – прворангиране пакет одлуке на најнижем нивоу планирања;

2а, 2б, 2в, 2г – другорангиране пакет-одлуке на најнижем нивоу планирања;

3а, 3б, 3в, 3г – трећерангиране пакет одлуке на најнижем нивоу планирања;

4.1. Формулисање јединица одлучивања (*decision units*)

Утврђивање јединица одлучивања представља почетну и незаобилазну фазу у структури буџетирања са нултом полазном основом.²⁵³ Формулисање јединица одлучивања или јединица анализе, заправо подразумева идентификацију специфичних активности, функција или операција које се могу везивати како за поједине организационе ентитете тако и за програме.²⁵⁴ Такође, и сам организациони ентитет, као такав, може бити узет за јединицу одлучивања у случајевима када се ZBB примењује на вишим нивоима управљања.²⁵⁵

У значењу које јој придаје оригинални концепт ZBB-а, јединице одлучивања представљају „главне елементе“ микробуџетских ентитета погодне да буду подвргнуте анализи у процесу буџетског одлучивања.²⁵⁶ Без обзира на то да ли се састоје од једне или више активности (кластер активности), јединице одлучивања морале би бити јасно одвојене једне од других уз елиминисање свих облика преклапања. Такође, када се за јединицу одлучивања узима одређена активност корисника буџета, она може бити формулисана како у статичној тако и у динамичној форми.²⁵⁷ У већини случајева имплементације ZBB-а у јавном сектору, без обзира на ентитете и нивое примене, јединице одлучивања се обично подударују са буџетским ставкама дефинисаним према традиционалним буџетским процедурама.²⁵⁸ Примера ради, уколико се ZBB примењује на нивоу локалне самоуправе, активности попут уређења комуналних објеката и путева, очување животне средине, одржавање паркова, улична расвета, могу представљати

²⁵³ Иако је изостављена из класичног модела, поједини аутори указују да би формализована артикулација основних циљева на нивоу ентитета који намеравају да примене ZBB, требало, као иницијална фаза, да претходи утврђивању јединица одлучивања. Вид.: McKinney, J. B., „Implementing and Managing Zero-Base Budgeting“, in: Khan, A. and Hildreth, W. B. (eds.), *Cases Studies in Public Budgeting and Financial Management*, Marcel Dekker, New York 2003, p. 128.

²⁵⁴ Вид.: Miller, G. J. and Robbins, D., „Progressive Government Budgeting“, in: Bogui, F. B. (ed.), *Handbook of Public Management*, CRC Press, Boca Raton 2009, p. 109.

²⁵⁵ Примера ради, градска паркинг служба може, као субјект примене ZBB-а, утврђивати властите јединице одлучивања, али и сама може постати јединица одлучивања на градском нивоу примене ZBB-а.

²⁵⁶ Вид.: Pyhrr, P. A., „The Zero-Base Approach to Government Budgeting“, *Public Administration Review*, Vol. 37, Issue 1, p. 2.

²⁵⁷ Враћајући се примеру са градском паркинг службом, статички формулисана јединица одлучивања која конкурише за јавна средства могла би бити утврђена као „уклањање непрописно паркираних возила“, док би динамички формат исте активности могао бити формулисан као „унапређење процеса уклањања непрописно паркираних возила“. У пракси буџетирања са нултом полазном основом ипак су учесталији примери статички формулисаних јединица одлучивања, док се њихови динамички формати разрађују у склопу спецификације пакет-одлука.

²⁵⁸ Вид.: Pyhrr, P. A., „The Zero-Base Approach to Government Budgeting“, *Public Administration Review*, Vol. 37, Issue 1, p. 2.

линијске ставке у систему линерног буџетирања које се, у систему ZBB-а, углавном трансформишу у јединице одлучивања. Ипак, систем ZBB-а се не мора ограничити искључиво на главне линијске ставке у формулисању јединица одлучивања, будући да се и суб-ставке могу промовисати у јединице одлучивања (рецимо суб-ставка одржавање саобраћајних знакова у оквиру ставке уређење комуналних објеката и путева).

Приликом формулисања јединица одлучивања, осим потребе њиховог усаглашавања са стратегијским плановима и циљевима политичког *top*-менаџмента, ентитети који примењују ZBB, требало би да покажу што је могуће већи ступањ инвентивности. То би, између осталог, значило, да се јединице одлучивања не формулишу ни претарано уско а ни претарано широко, будући да би, у првом случају, у планирању финансирања дате активности вероватно изостала алтернативна решења, док би, у другом случају, алтернативни начини били толико бројни да би изискивали веома сложен административно-аналитички апарат за формирање тзв. пакет-одлука.²⁵⁹

4.2. Утврђивање пакет-одлука (*decision packages*)

4.2.1. Појам и садржина пакет-одлука

Друга фаза процеса буџетирања са нултом полазном основом односи се на „претапање“ јединица одлучивања у тзв. пакет-одлуке. Ова фаза представља најзначајнију компоненту процесне структуре ZBB-а и уједно се истиче као главно дистинктивно обележје у компарацији са сличним буџетским техникама које афирмишу принцип ефикасности у алокацији ресурса.

Када је реч о циљевима утврђивања пакет-одлука и њиховој садржини, не постоји разлика између компанијског модела ZBB-а и његове концептуализације у јавном сектору. Пакет-одлука представља документ у коме су специфичне активности ентитета који је носилац процеса буџетирања, идентификоване и описане на такав начин који омогућава органу управљања да: а) изврши њихову евалуацију и рангирање

²⁵⁹ Такође, промоција исувише широких ставки у јединице одлучивања, осим што резултира тешкоћама у утврђивању бројних алтернативних приступа у њиховој реализацији, продукује и тешкоће у рангирању мноштва пакет-одлука према приоритету. Вид.: Shelby, R., *Zero-Base Budgeting for the 21 Century Public Administrator*, Georgia State University-Fiscal Research Center, FRC Report No. 260, Atlanta 2013, p. 8.

у односу на остале компетитивне активности које конкуришу за ограничене ресурсе и б) прихвати или одбије реализацију тих активности.²⁶⁰

Да би управљачке структуре на нивоу датог ентитета буџетског планирања могле да одговоре наведеним задацима, пакет-одлука би морала садржавати оптималан квантум информација о јединици одлучивања и аспектима њене реализације. Универзално примењив скуп компоненти спецификације садржане у пакет-одлукама, као такав, није установљен, па се у том смислу појављују различите комбинације компоненти у зависности од специфичности ентитета примене.

У компанијском моделу, који, као што смо указали, представља полазни формат за примену ове технике у јавном сектору, уобичајено је да пакет-одлуке садрже следеће компоненте: 1) сажет опис активности, програма или организације које представљају јединицу одлучивања; 2) јасно дефинисану сврху или циљеве утврђених активности; 3) утврђивање и евалуацију алтернативних решења у реализацији дате активности; 4) утврђивање алтернативних нивоа напора у реализацији активности (инкременталне пакет-одлуке); 5) сажету евалуацију последица које би наступиле у случају да не буду одобрена средства за реализацију пакет-одлуке и б) опредељивање извора финансирања и обима средстава за реализацију активности.²⁶¹

4.2.2. Типови пакет-одлука

Иако свака од наведених компоненти носи информације које су од значаја у поступку евалуације читаве пакет-одлуке од стране виших нивоа планирања, неке од њих је могуће изоставити без већих последица на плану евалуације, док се присуство других у спецификацији намеће као неизбежно. Елементи пакет- одлука који се односе на алтернативна решења и алтернативне „нивое напора“ у реализацији утврђених активности, представљају супстанцијалне карике у напорима за постизањем ефикасне алокације јавних ресурса. Полазећи управо од ових елемената класични модел ZBB-а прави разлику између два типа пакет-одлука: *пакети узајамно конкурентних одлука* (енг. *mutual exclusive packages*) и *пакети инкременталистичких одлука* (енг. *incrementalistic packages*).

Пакети узајамно конкурентних одлука (енг. *mutual exclusive packages*) подразумевају утврђивање неколико респектабилних алтернатива односно начина за

²⁶⁰ Вид.: Pyhrr, „Zero-Base Budgeting“, *Harvard Business Review*, Vol. 38, Issue 6, p. 12.

²⁶¹ Вид.: McKinney, J. B., *op. cit.*, p. 131-132.

остварење предвиђених циљева. Све утврђене алтернативне одлуке стоје у односу међусобне искључивости, што значи да опредељење састављача пакет-одлуке за једну алтернативу, по аутоматизму повлачи дискредитацију преосталих алтернатива. При навођењу списка изолованих алтернативних решења, састављач пакет-одлуке у обавези је да идентификује и јасно означи оно решење које ће, у складу са постулатима *cost-benefit* анализе, резултирати најефикаснијим учинцима (препоручена опција, вид.: Табелу бр. 2).

Табела. бр. 3 Пример пакет-одлуке креиране према захтевима Фировог модела

Организација: Јавно предузеће „Паркинг сервис Београд“		
Пакет-одлука (ниво напора 1 од 3 – препоручено)	Јединица одлучивања	Циљ активности
Набавка и инсталација система за праћење слободних паркинг места у ужем градском језгру	Мониторинг слободних паркинг места	Прибављање информација о броју и локацији слободних паркинг места у ужем градском језгру и обезбеђење њихове доступности корисницима услуга
Опис активности	Бенефити реализације активности	Последице нереализације активности
Уградња светлосних сензора на 2.500 категорисаних паркинг места који ће својом бојом указивати да ли је паркинг место слободно. Путем бежичне мреже „wireless“ подаци се шаљу у „cloud“ сервер, а корисницима су доступне у реалном времену путем бесплатне апликације „Parker“.	<p><i>-Директни бенефити:</i> * смањење броја нереализованих пријава за непрописно паркирање</p> <p><i>- Посредни бенефити:</i> * Повећање степена задовољства корисника услуга услед ушеда њихових временских и материјалних ресурса (утошак горива) при тражењу слободног паркинг простора</p> <p><i>- Еколошки бенефити:</i> * смањење емисије штетних гасова у ужем градском језгру</p> <p><i>- Саобраћајни бенефити:</i> * процена позитивног утицаја на брзину и квалитет саобраћаја у ужем градском језгру.</p>	<p>- процена повећања броја пријава за непрописно паркирање</p> <p>- процена повећања броја непоступања по пријавама за непрописно паркирање услед лимитираности оперативно-техничких капацитета предузећа (недовољан број специјализованих дизалица)</p> <p>- повећање трошкова по основу уговора о обављању привремених и повремених послова са приватним власницима специјализованих дизалица</p> <p>- пролонгирање и експанзија незадовољства корисника услуга „Паркинг сервиса Београд“ због одсуства проактивног приступа према њиховим потребама</p>
Квантитативна анализа пакет-одлуке 1 од 3		
1.	Број паркинг места планираних за уградњу сензора	2.500
2.	Трошкови уградње по паркинг месту	1.500 RSD
3.	Трошкови софтвера и апликација	12.000 RSD
4.	Укупни трошкови	3.762.000 RSD
5.	Процена броја смањења нереализованих пријава за непрописно паркирање (Прилог – Студија о утицају увођења система мониторинга слободних паркинг места на смањење нереализованих пријава за непрописно паркирање)	5.200
6.	Индекс 1 (број процењеног смањења нереализованих пријава/број паркинг места обележених сензором – 5/1)	2,08
7.	Индекс 2 (трошкови по јединици смањења нереализованих пријава – 4/5)	723,46 RSD
Извори финансирања препоручене пакет-одлуке 1 од 3		
1.	Сопствени приходи	3.762.000 RSD
2.	Кредити	-
3.	Остали извори	-
Алтернативни нивои напора/трошкова у реализацији активности		
Алтернативни ниво 2 од 3 (није препоручено)	Набавка и инсталација система за праћење слободних паркинг места паркинг места на подручју ужем и ширег градског језгра	

*Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија
Докторска дисертација*

<i>Квантитативна анализа алтернативног нивоа 2 од 3</i>		
1.	Број паркинг места планираних за уградњу сензора	4.500
2.	Трошкови уградње по паркинг месту	1.500 RSD
3.	Трошкови софтвера и апликација	12.000 RSD
4.	Укупни трошкови	6.762.000 RSD
5.	Процена броја смањења нереализованих пријава за непрописно паркирање (Прилог – Студија о утицају увођења система мониторинга слободних паркинг места на смањење нереализованих пријава за непрописно паркирање)	4200
6.	Индекс 1 (број процењеног смањења нереализованих пријава/број паркинг места обележених сензором – 5/1)	0,93
7.	Индекс 2 (трошкови по јединици смањења нереализованих пријава – 4/5)	1.610 RSD
Алтернативни ниво 3 од 3 (није препоручено)		
Набавка и инсталација система за праћење слободних паркинг места на подручју ужег и ширег градског језгра, као и седам приградских општина		
<i>Квантитативна анализа алтернативног нивоа 3 од 3</i>		
1.	Број паркинг места планираних за уградњу сензора	6.500
2.	Трошкови уградње по паркинг месту	1.500 RSD
3.	Трошкови софтвера и апликација	12.000 RSD
4.	Укупни трошкови	9.762.000 RSD
5.	Процена броја смањења нереализованих пријава за непрописно паркирање (Прилог – Студија о утицају увођења система мониторинга слободних паркинг места на смањење нереализованих пријава за непрописно паркирање)	5.100
6.	Индекс 1 (број процењеног смањења нереализованих пријава/број паркинг места обележених сензором – 5/1)	0,78
7.	Индекс 2 (трошкови по јединици смањења нереализованих пријава – 4/5)	1.914 RSD
Алтернативе за препоручену пакет одлуку 1 од 3		
Алтернатива 1 (није препоручено)	Ангажман по основу уговора о раду и обука 30 извршилаца на пословима физичког мониторинга слободних паркин места уз обезбеђење пратећих апликација и софтвера за прослеђивање информација у централни систем.	<i>Образложење</i>
		Трошкови имплементације <i>Алтернативе 1</i> у процењеној висини висини од 19.400.000 RSD (18.000.000 RSD– годишњи трошкови за бруто-зараде извршилаца на годишњем нивоу; 1.400.000 RSD– процењени трошкови набавке апликација, софтвера, униформи и услуга обуке извршилаца) значајно премашују финансијске капацитете ЈП „Паркинг сервис Београд“
Алтернатива 2 (није препоручено)	Одустанак од примене система мониторинга слободних паркинг места	<i>Образложење</i>
		Остварење последица нереализације наведених у пакет-одлуци

Извор: Подаци садржани у табели су хипотетички прорачун докторанда експанаторне природе.

Пакети инкременталних одлука (енг. *incrementalistic packages*) подразумевају утврђивање алтернативних нивоа напора (енг. *levels of effort*) у реализацији препоручене опције, при чему свака наредна алтернатива подразумева маргинално увећање нивоа напора у односу на претходну алтернативу. То значи да, за разлику од *пакета узајамно конкурентних одлука*, *пакет инкременталних одлука* не садржи ставке које се међусобно искључују, будући да свака нова инкрементална алтернатива обухвата *све* (маргинално увећане) нивое напора који су садржани у свим претходним алтернативама.

4.2.3. *Cost-benefit* и *cost-effectiveness* анализа у процесној структури ZBB-a

Анализа различитих нивоа напора у реализацији одређене активности (енг. *service level analysis*) сматра се уједно најважнијим али и најзахтевнијим задужењем креатора пакет-одлука. Њихов примарни задатак у овој анализи представља детектовање *минималног* нивоа напора, гледано према обиму планираних учинака или према пројектованим трошковима реализације дате активности, испод којег се у њеној реализацији не би могла обезбедити оперативна ефикасност.²⁶² Након утврђивања примарног нивоа напора, који повлачи *најмањи* ангажман јавних средстава (рецимо 80% од расположивих средстава за финансирање активности) или продукцију најмањих учинака, следи утврђивање наредних инкременталних нивоа напора за које се везује пораст ангажованих ресурса (нпр. 100%, 110%, 115% расположивих средстава) или раст обима учинака.

Утврђивање различитих нивоа напора и њихово рангирање од стране доносилаца пакет одлуке, нераскидиво је повезано са применом два драгоцене аналитичка инструмента – *cost-benefit* и/или *cost-effectiveness* анализе. Разлика између утврђивања различитих нивоа напора (инкременталних одлука) и њиховог рангирања, могла би се посматрати на идентичан начин као и разлика између ефикасности („ради ствари добро“) и ефективности („ради добре ствари“) јавног одлучивања.²⁶³

Иако се у стручним студијама у области проблематике јавног одлучивања неретко креирају збуњујући идентитети између *cost-benefit* и *cost-effectiveness* анализе, ова два аналитичка механизма свакако нису идентична. Као и на свим другим пољима примене, основни циљ *cost-benefit* анализе код утврђивања пакет-одлука, своди се на истраживање начина за максимизацијом разлике између очекиваних користи од реализације дате одлуке и пројектованих трошкова њене реализације. Већа разлика између очекиваних бенефита и пројектованих трошкова указује на већи степен економске ефикасности одлучивања.²⁶⁴ Нужан предуслов примене *cost-benefit* анализе у планирању инкременталних пакет-одлука јесте могућност *монетаризације* ефеката које се очекују од њихове реализације. У компанијском амбијенту примене ZBB-a, по правилу је могуће досегнути до монетаризације учинака испланираних инкременталних алтернатива, па се у том случају доминантно примењује *cost-benefit* анализа. Са друге

²⁶² Вид.: Shim, J. K. and Siegel, J. G., *Budgeting Basics and Beyond*, John Wiley & Sons, New Jersey 2005, p. 324.

²⁶³ Вид.: Drucker, P. F., „The Effective Decision“, *Harvard Business Review*, Vol. 45, p. 95.

²⁶⁴ Вид.: Brent, R. J., *Applied Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1996, p. 6.

стране, могућности монетаризације инкременталних одлука у јавном сектору суочавају се са мањим или већим ограничењима у зависности од природе активности ентитета примене, али и од нивоа примене ZBB-а. Што су услуге који јавни ентитети реализују директније повезане са њиховим корисницима, то је, по правилу, већи простор за монетаризацију учинака донетих одлука у процесу примене ZBB-а. Такође, што је ентитет на коме се примењује ZBB више позициониран у политичко-територијалној вертикали (субцентрални, централни ниво), то је ерозија апликабилности *cost-benefit* анализе све израженија.

Генерално посматрано, када је реч о примени ZBB-а у јавном сектору, *cost-benefit* анализа у већини случајева уступа место комплекснијем, мање поузданом (али ипак драгоценом) аналитичком супституту – *cost-effectiveness* анализи. Разлог томе је отежаност или немогућност монетаризације учинака који су последица алокације јавних средстава на одређене активности, пројекте или програме. Аналитички домашај *cost-effectiveness* анализе своди се на идентификацију одлука које ће или продуковати жељени ниво учинака уз што мање трошкове или обезбедити максимално достижан обим учинака за утврђени ниво трошкова.²⁶⁵ Да ли ће *cost-effectiveness* анализа бити усмерена у једном или другом правцу, зависи од начина на који је формулисан циљ пакет одлуке – ако је фиксиран обим трошкова, анализа ће бити усмерена ка максимизацији учинака, док ће у случају фиксираних обима планираних учинака, *cost-effectiveness* анализа бити усмерена ка редукцији трошкова. У оба случаја, на основу унапред дефинисаних индикатора мерења учинака (нпр. број решених предмета, број километара изграђеног ауто-пута, број спасених живота, број лишавања слободе учинилаца кривичних дела и др.), састављач пакет-одлуке за сваку инкременталну одлуку истражује *cost-effectiveness* рацио (колико је новчаних јединица потребно уложити за једну физичку јединицу учинка) и/или *effectiveness-cost* рацио (колико физичких јединица учинка одбацује једна новчана јединица), како би, на бази примене ових параметара, била одабрана најповољнија алтернатива.

²⁶⁵ Вид.: Steiss, W. A., *Financial Planning and Management in Public Organization*, Marcel Dekker, New York 2001, p. 19.

4.3. Фаза рангирања и утврђивања оперативног буџета

Након што су утврђене све инкременталне одлуке које одражавају различите нивое напора у реализацији дате активности, свака од тих одлука даље се разрађује као самостална пакет-одлука. Уколико се, пак, у склопу истраживања инкременталних нивоа напора утврди само једна опција, на тај начин се виши нивои евалуације суочавају са експлицитним изјашњавањем – прихватити финансирање дате активности у обиму издвајања који одговара јединој утврђеној опцији или укинути дату активност ускраћивањем финансирања. Сценарио по коме би се, због неутврђивања алтернативних нивоа напора, одустало од финансирања дате активности од стране виших нивоа евалуације, представља снажан подстрек за креаторе пакет-одлука да усаврше свој аналитички инструментаријум, како би, у погледу сваке активности или програма, могли да издиференцирају више алтернативних приступа и алтернативних нивоа напора у њиховој реализацији. Одсуство ових алтернатива, суштински би значило потпуну ерозију смисла примене буџетирања са нултом полазном основом.

Рангирање утврђених пакет-одлука представља изузетно захтеван задатак за одговорне субјекте у вертикали ZBB процеса. Подобност технике ZBB-а да досегне до што ефикасније алокације расположивих ресурса у пресудној мери зависи од начина на који је извршена приоритизација пакет-одлука.

Након што су најнижи оперативни нивои планирања у ентитетима који примењују ZBB успели да изолују неколико инкременталних пакет-одлука у разматрању најефикаснијих начина за реализацију циљане активности или програма (јединице одлучивања), следи процес у коме се на вишем нивоу консолидације врши рангирање утврђених пакет-одлука према процени њиховог приоритета (вид.: Дијаграм бр. 2). Фаза рангирања нужно подразумева претходну селекцију критеријума на основу којих ће бити извршена приоритизација пакет-одлука, при чему је репертоар потенцијалних критеријума изузетно широк - оптимали ниво јавне безбедности, адекватни ниво здравствене заштите и социјалних услуга, еколошка одрживост, преузете законске и уговорне обавезе, представљају само нека од могућих полазишта код приоритизације пакет одлука.²⁶⁶

Све пакет-одлуке које су изоловане у погледу свих јединица одлучивања са најнижег нивоа (енг. *cost center*), „сливају“ се код одговорног планера (управљача) на

²⁶⁶ Вид.: Dooskin, H. P., „Zero-Base Budgeting: A Plus for Government“, *National Civic Review*, Vol. 66, Issue 3, p. 120.

првом нивоу консолидације ради њиховог кумулативног рангирања према приоритету и евентуалних редукционих интервенција. Након тога, сви субјекти задужени за процес рангирања на првом нивоу консолидације достављају консолидоване (рангиране) пакет-одлуке у зони своје одговорности надлежним субјектима (управљачима) на *другом нивоу консолидације*, на коме се поновном процесу рангирања кумулативно подвргавају све пакет одлуке које су већ рангиране на првом нивоу (Дијаграм бр. 2). Тиме се врши поновна приоритизација утврђених пакет одлука, али, овога пута, на вишем нивоу. У даљем току рангирања овај процес се вертикалном линијом понавља све до *финалног нивоа консолидације* (председник, гувернер, градоначелник, компанијски *top*-менаџмент, зависно од ентитета примене буџетирања са нултом полазном основом). Уколико се ZBB примењује на централном нивоу, након рангирања пакет-одлука у свим министарствима (секретаријатима, департаманима), на нивоу читаве владе бивају обједињени њихови буџетски захтеви, при чему је службама централног буџетског планирања у битној мери олакшан задатак да, упоређујући рангиране захтеве са обимом доступних средстава, изврше финалну консолидацију.²⁶⁷

На сваком нивоу консолидације најниже рангиране пакет-одлуке могу бити елиминисане из процеса консолидације у следећем нивоу, што, *de facto*, подразумева ускраћивање финансирања предметне активности или програма. Дакле, број пакет одлука који садржи финална ранг-листа мањи је од укупног броја пакет-одлука које је „одбацио“ најнижи, оперативни ниво планирања. Смисао „провлачења“ пакет-одлука кроз више нивоа приоритизације састоји се у презентовању вишим управљачима поузданих информација у погледу програмских приоритета чиме се, у великој мери, олакшава финална алокација оскудних ресурса на најважније активности.²⁶⁸ Са друге стране, вишестепена приоритизација представља додатну гаранцију усмерености финалних пакет-одлука ка стратешким циљевима ентитета који примењује ZBB. Наиме, нижи нивои менаџмента, заокупирани јединицама одлучивања које су покривене њиховом надлежношћу, често имају у виду само императив постизања властите ефикасности, док се, сваким наредним степеном приоритизације, рангирање пакет-одлука у све већој мери уподобљава примарним, стратешким циљевима ентитета примене.

²⁶⁷ Упоред.: *Ibidem*, p. 121.

²⁶⁸ Вид.: Gordon, L. A. and Schick, A., „Executive Policy-Making Authority and Using Zero-Base Budgeting For Allocating Resources“, *Policy Studies Journal*, Vol. 7., Issue 3, p. 556.

5. ПРЕДНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ

5.1. Концептуалне предности буџетирања са нултом полазном основом

5.1.1. Ефективна алокација ресурса

Тежња за усмеравањем средстава пореских обвезника на намене које ће у што већој мери бити компатибилне општем интересу, представља полазиште свих техника рационалистичког буџетирања. Ипак, буџетирање са нултом полазном основом ову тежњу афирмише на начин који карактерише техницистичка прецизност, која, у том обиму, није присутна код других рационалистичких формата јавног буџетирања.

Микробуџетски планери у систему ZBB-а представљају кључне процесне субјекте у обезбеђивању ефикасне алокације јавних ресурса. Идентификација, евалуација и оправдање свих активности микробуџетских субјекта, чине обавезе које су, у процесној технологији ZBB-а, наметнуте микробуџетским планерима, а од чије реализације непосредно зависи подухват ефикасне алокације ресурса.

Одређивање потреба буџетских корисника у њиховим реалним димензијама, иако пресудно условљено способношћу најнижих нивоа планирања да потпуно задовоље захтеве процесне структуре ZBB-а, додатно је потпомогнуто вишестепеним филтрирањем пакет-одлука упућених на разматрање од стране нижих нивоа. То нас наводи на закључак да квалитет реалности потреба буџетских корисника може бити посматран из најмање две перспективе. Са једне стране, реалност одређене потребе из угла самих буџетских корисника (*„микро-аспект“ реалности*) подразумева сазнање да је финансирање одређене активности у одређеном обиму нужно за остваривање утврђених циљева тог корисника, при чему је искључена могућност ефикаснијег остваривања ових циљева на други, алтернативни начин. Са друге стране, виши и финални нивои планирања, реалност потреба (захтева) буџетских корисника утврђују како кроз евалуацију аргумената *„микро-аспекта“* реалности тако и у процесу њиховог конкуренцијског суочавања са потребама других буџетских корисника, а кроз призму њиховог доприноса циљевима који су постављени на датом организационом нивоу (*„макро-аспект“* реалности).

Истовремена процесна констатација реалности буџетских захтева на микро и макро плану, на подлози детаљних описних информација садржаних у пакет-одлукама,

заправо представља потврду да опредељивање средстава за дату намену испуњава критеријум алокативне ефикасности.

У теорији буџетског техницизма, ефикасна алокација ресурса у систему ZBB-а логично се повезује (а кад-кад и изједначава) са потенцијалом ове буџетске технике на плану смањења јавне потрошње. Процесна техника буџетирања са нултом полазном основом генерише редукциони потенцијал на начин који подразумева активну улогу како микробуџетских планера тако и централних буџетских ауторитета.

Интроспективни приступ на пољу планирања расхода буџетских корисника природно је усмерен на редукционе ефекте, и то без обзира на карактер (рестриктивност или екстензивност) промовисане макроекономске политике. Елиминација застарелих расхода у процесу ануалне (ре)евалуације, непосредно је усмерена на ефекте буџетских уштеда. Када су у питању расходи код којих процес ануалне евалуације указује на оправданост финансирања и у наредном периоду, ефекти уштеде се остварују посредством обавезе креатора пакет-одлука да покушају да идентификују форму реализације властитих активности на начин који ће резултирати мањим трошковима у односу на претходни буџетски период. Буџетски планери су, у условима компетитивности њихових расхода са расходима других микробуџетских субјеката пред вишим нивоима евалуације (рангирања), непосредно мотивисани за изналагањем трошковно ефикасних начина реализације својих активности. Дакле, за разлику од конвенционалног буџетирања у коме су микробуџетски планери у циљу утилизације властитих позиција тежили да прошире „базу“ потрошње (инкременталистичко буџетирање), дотле су у систему ZBB-а окренути ка трагању за решењима која су усмерена на смањивање „базе“ (декременталистичко, *below-base* буџетирање).²⁶⁹

Редукциони потенцијали буџетирања са нултом полазном основом долазе до изражаја у ситуацијама када се, услед деловања интерних и/или екстерних фактора, императив штедње намеће као водећи рацио јавно-финансијског система. Усаглашавање макроекономских захтева за смањењем буџетског дефицита са иманентном потребом буџетских корисника за повећањем својих буџетских захтева, у систему традиционалног буџетирања веома је тешко постићи, при чему такве покушаје обично прати одсуство јасних критеријума на основу којих ће бити извршена приоритизација јавних потреба на нижем нивоу финансирања. Техника ZBB-а, са друге

²⁶⁹ Вид.: Schick, A. and Hatry, H., „Zero-Base Budgeting: The Manager's Budget“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 2, Issue 1, p. 74.

стране, нуди много флексибилнији ослонац у консолидацији макрофинансијских циљева са потребама буџетских корисника (микробуџетских планера).

5.1.2. Јачање одговорности путем елиминације инертности у систему планирања јавних расхода

У намери да се, у што је могуће већој мери, супротставе концепту традиционалног буџетирања, иницијатори примене буџетирања са нултом полазном основом потрудили су се да теоријски зацртане предности, односно домете ZBB-а, што више акцентују на нивоу практичне примене ове буџетске технике. Елиминисање инертности у систему планирања јавних расхода, као једна од најзначајнијих компаративних предности ZBB-а у односу на систем класичног инкременталистичког буџетирања, произилази из базичне идеје овог буџетског концепта – компрехензивне евалуације јавних расхода.²⁷⁰ Главни допринос концепта ZBB-а у подизању одговорности креатора буџетских захтева на квалитативно виши ниво, почива на обавези темељног аналитичког оправдавања обима финансирања значајног дела њихових потреба (дискрециони расходи).

Концепт буџетирања са нултом полазном основом посвећен је настојању побољшања реактивних и проактивних погледа на финансијску стварност од стране организација које се налазе у улози ентита примене ZBB-а.²⁷¹ Инерција микробуџетских планера у систему традиционалног буџетирања, оличена у пасивизираном пресликавању финансијске прошлости у финансијску будућност, није, *per se*, представљала аномалију класичног модела. Напротив, према инкременталистима, инерција је била друго име за једноставност и скромност у ангажовању административних ресурса у процесима јавног буџетирања. Проблеми на које реагује теорија ZBB-а, тичу се, заправо, *финансијских последица* инерције буџетских планера, односно чињенице да се оправдане потребе финансирају на неадекватан начин или да финансирању подлежу неоправдане (застареле, непостојеће) потребе ентитета планирања. Тиме су, уместо ефикасног и рационалног буџетског система, створене претпоставке генерисања нерационалног раста јавне потрошње.

Најочигледнија последица обавезе микробуџетских јединица да своје потребе константно подвргавају периодичној евалуацији, састоји се у разградњи инерције

²⁷⁰ Уколико посматрамо из најшире перспективе, могли бисмо констатовати да заправо све теорисјке предности овог концепта вуку корене из идеје компрехензивности.

²⁷¹ Вид.: Dirsmith, M.W. and Jablonsky, S. F., „Zero-Base Budgeting as a Management Technique and Political Strategy“, *Academy of Management Review*, Vol. 4, No. 4, p.560.

микробуџетских планера, који, у систему ZBB-а, постају примарне активне процесне карике у ланцу планирања. Техника буџетирања са нултом полазном основом „уклања кишобран постојећих операција и захтева од управљача јасно идентификовање оперативних одлука“.²⁷² На тај начин, микробуџетски планери бивају усмеравани на развијање својих менаџерских перформанси, посебно у сфери прикупљања информација на основу којих се спроводи евалуација потреба буџетских корисника. Линијски управљачи, у систему ZBB, постају *суштински* инволвирани у процес формулисања буџетских захтева.²⁷³ Притом, анализа активности (расхода) буџетских корисника кроз призму ефикасности и трошковне ефикасности, постаје континуиран процес, који се, за разлику од класичног модела, не ограничава буџетским календаром.

Како би се разбијање инертности буџетског планирања, као теоријска предност ZBB-а, могла и практично ефектуирати, потребно је уочавање важности одређених претпоставки, које, у мањој или већој мери, условљавају понашање буџетских планера. Уколико, упркос теоријским контроверзама, ZBB сагледавамо као технику *bottom-up* буџетирања, онда је потребно детектовати све оне факторе које микробуџетским планерима олакшавају транзицију процесних улога од инерције до компрехензивности.

На првом месту, истичемо чињеницу да је успешна имплементација ZBB-а условљена опредељивањем значајних ресурса, који би, на нивоу микробуџетског планирања, требало да резултирају са два битна учинка: разумевањем сврхе и циљева компрехензивног преиспитивања јавних расхода од стране микробуџетских планера и њихово потпуно процесно оспособљавање за имплементацију ове буџетске технике. У настојањима да се досегне до ових ефеката од пресудног је значаја природа комуникационих токова између нижих и виших нивоа планирања.²⁷⁴

Када је реч о првом учинку, изградња *позитивног става* субјеката имплементације према циљевима активности које се од њих траже, често се занемарује у припреми имплементационог оквира ZBB-а, при чему се акценат ставља на њихову оперативну припремљеност (обученост).²⁷⁵ На тај начин, ризикује се сценарио у коме ће микробуџетски субјекти, неразумевајући природу свог позиционирања у планирању

²⁷² Вид.: Pyhrr, P., „The Zero-Base Approach To Government budgeting“, *Public Administration Review*, Vol. 37, Issue 1, p. 8.

²⁷³ Вид.: Moore, P., „Zero-Base Budgeting in American Cities“, *Public Administration Review*, Vol. 40, Issue 3, p. 255.

²⁷⁴ Вид.: Ritter, R. and Cutt, J., „A Policy Implementation Analysis of Zero-Base Budgeting“, *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Vol. 1, No. 2, p. 357.

²⁷⁵ Вид.: Cutt, J. and Tydeman, J., „The Analysis of Implementation: A Framework and an Example“, *Socio-Economic Planning Sciences*, Vol. 15, No. 4, p. 149.

расхода, константно тражити инкременталистичке „пречице“ које захтевају ангажман скромнијих временских и материјалних ресурса. У том случају, промена буџетског формата вероватно не би резултирала и жељеном рационализацијом буџетског система.

Успешна имплементација концепта ZBB-а, подразумева прихватање става да би субјективна перцепција предности и корисности ове буџетске технике од стране учесника у процесима јавног буџетирања, требало да представља предмет континуиране периодичне анализе, уместо ограничавања значаја ових сазнања на иницијални период примене (што је, у пракси, најчешћи случај). Уколико се, као резултат ових истраживања, установи одсуство имплементационог ентузијазма и мотивације, онда је могуће очекивати да оваква субјективна перцепција учесника, резултира деловањем „компензаторних сила које ће у потуности негирати потенцијалне позитивне учинке“ ове ZBB-а.²⁷⁶ Притом, евалуацију перцептивности ZBB-а, осим у вертикалној, пожељно је уочити и у хоризонталној структури учесника у процесима буџетирања. Репрезентативна истраживања овог питања на тлу САД-а резултирала су недвосмисленим закључцима о великим разликама у перцепцији домета ZBB-а између учесника имплементационог процеса који су позиционирани у егзекутиви у односу на учеснике из редова законодавне власти (буџетски аналитичари у законодавним одборима), при чему су, супротно почетном отпору, појединачни представници легислативе били склонији знатно позитивнијем сагледавању предности које је донела примена ове буџетске технике.²⁷⁷

Захтевани ниво оперативних и административних вештина миробуџетских планера у систему ZBB-а значајно је виши у односу на систем класичног буџетирања, па се одговарајући програми оспособљавања буџетског особља намећу као неизоставна увертира у имплементацију ове буџетске технике.²⁷⁸ Изостанак ове претпоставке резултира неразумевањем и несналажењем микробуџетских актера у њиховим процесним улогама, што је у пракси често водило обесмишљавању примене ове буџетске технике.²⁷⁹

Иако примена ZBB, као процесно комплексног буџетско-техничког решења, по природи ствари изискује ангажман значајно већих оперативних ресурса него што је

²⁷⁶ Вид.: Reed, S., „The Impact of Budgetary Roles Upon Perspectives“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 5, Issue 1, p. 95.

²⁷⁷ Детаљније: Broadnax, W. D., „Zero-Base Budgeting: A New Budgeting Technique, Management Tool or State of Mind?“, *Government Accounting Journal*, Vol. 26, pp. 27-29.

²⁷⁸ Вид.: Ritter, R. and Cutt, J., *op.cit.*, p. 356.

²⁷⁹ Подсетимо, неиспуњеност ове претпоставке била је један од важнијих узрочника слабих резултата примене ZBB-а у САД-у. Вид.: Lauth, T. P., „Zero-Base Budgeting in Georgia State Government: Myth and Reality“, *Public Administrative Review*, Vol. 38 Issue 5, p. 422.

то случај са обрасцем инкременталистичког буџетирања, испуњеност претпоставки који се тичу адекватне информисаности и обуке линијских планера у многоме доприноси смањењу имплементационих трошкова, при чему истовремено представља чвршћу гаранцију да ће се планирање расхода заснивати на принципу компрехензивности уместо на инкременталним поравнањима.

Коначно, уочљив допринос разбијању инертности у процесима финансијског планирања микробуџетских субјеката, за пратећу последицу има јачање рационалне конкуритивности између микробуџетских планера, који бивају принуђени да, на што уверљивији начин доказују оправданост својих буџетских захтева, како би управо они, у конкуренцији са захтевима других субјеката, прошли „филтер“ вишестепеног критеријумског рангирања.

5.1.3. Суштинска транспарентност реалних потреба буџетских корисника

Афирмација суштинске транспарентности реалних потреба микробуџетских субјеката стоји у директној вези са природом и квалитетом информација које представљају предмет комуникационо-процесног дијалога између различитих организационих нивоа буџетског планирања.

Креатори буџетских захтева који се упућују на разматрање вишим нивоима буџетског планирања (буџетски корисници), нису само у обавези да детектују своје потребе у њиховим реалним оквирима, већ и да њихову подобност за финансирање у будућем периоду докажу на подлози детаљне квантитативне анализе. Последично, виши и централни буџетски ауторитети, у улози финалних евалуатора, стичу потпуну представу о стварним потребама буџетских корисника, обиму тих потреба, као и могућностима да се те потребе задовоље на алтернативне начине. Такође, пакет одлуке креиране од стране микробуџетских субјеката садрже драгоцене информације о претпостављеним последицама одбијања виших нивоа планирања да одређену активност финансирају на датом нивоу трошкова. Уколико су, уместо у наративној, ове информације презентоване у квантитативној форми, тиме је у многоме олакшано просуђивање буџетских „рецензета“ у погледу коначне судбине конкретних буџетских захтева.²⁸⁰ На основу наведених чињеница, није тешко уочити да буџетирање са нултом полазном основом нуди радикални искорак у односу на систем класичног

²⁸⁰ Вид.: Schick, A. and Hatry, H., „Zero-Base Budgeting: The Manager's Budget“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 2, Issue 1, p. 83.

буџетирања, посредством којег је промовисана само формална („рачуноводствена“) транспарентност потреба буџетских корисника, а чија је „реалност“ процењивана у односу на обим одступања од њихових финансијских еквивалената у претходном буџетском периоду.

Услед транспарентности и егзактности информација на основу којих се доносе судови о потребама (расходима) у систему ZBB-а, омогућено је сврсисходније повезивање микро и макро перспективе реалности јавних потреба, што резултира потпунијим разумевањем финалних буџетских докумената од стране свих учесника у процесу планирања.²⁸¹ Такође, будући да буџетирање са нултом полазном основом представља отворен систем, реално одмеравање потреба буџетских корисника и њихово транспарентно приказивање утире пут „искренијој“ комуникацији са екстерним окружењем: другим буџетским корисницима, организацијама приватног сектора, удружењима пореских обвезника и сл.²⁸² Разлог се крије у већ наглашеној чињеници да је приоритизација потреба, као ослонац критеријумске и правичне рационализације у условима штедње, већ инкорпорисана у процесну структуру буџетирања са нултом полазном основом. Уколико су, примера ради, централни буџетски ауторитети у настојањима да редукују јавну потрошњу, утврдили тзв. *cutt-off* на висини од 20 %, то значи да ће потребе буџетских корисника у наредном периоду бити финансиране у обиму који одговара суми од 80% актуелних расхода. Насупрот артифицијелној инкременталистичкој технологији редукције јавне потрошње, у систему ZBB-а, након финалног рангирања буџетских захтева (пакет одлука), финансирање се ускраћује оним потребама које би, сходно њиховим позицијама на финалној ранг-листи, премашивале зацртани таргет. Како су у питању расходи чија је приоритизација вршена на више нивоа, вероватноћа неправичног угрожавања легитимних интереса корисника јавних услуга знатно је смањена у односу на традиционалну технику буџетирања.

²⁸¹ Упореди: Boyd, W. L., „The Applicability of Zero-Base Budgeting to the Public Sector: an Empirical Review and Coment“, *Comput. Environmetn and Urban Systems*, Vol 5, Issue 1-2, p. 102.

²⁸² Вид.: Lee, S. M., „Zero-Base Budgeting-Dealing with Conflicting Objectives“, *Long range Planning*, Vol. 17, No. 5, p. 105.

5.2. Недостаци и ограничења технике буџетирања са нултом полазном основом

5.2.1. Природа недостатака технике ZBB-а

Посматрајући на многим примерима из праксе јавног буџетирања квалитативну страну отпора и неразумевања од стране актера имплементације технике буџетирања са нултом полазном основом, суочавамо се са закључком да је овој буџетски формат „поделио судбину“ већине других механизма који вуку корене из приватног сектора, а чији домети су препознати у сфери јавне управе. Притом, поменути отпор почива како на субјективним ограничењима на страни актера имплементације, који не успевају да допру до реалних перцепција значаја и поредности ZBB-а, тако и на објективним имперфектностима самог теоријског концепта ZBB-а.

Иако закључци о концептуалним и практичним ограничењима буџетирања са нултом полазном основом, могу битно осцилирати у зависности од варијетета ове буџетске технике, могуће је, ипак, указати на извесне недостатке овог буџетског формата који се манифестују у већини облика практичне примене. Разлике у интензиту манифестовања ограничења и недостатака ZBB-а, посматрано из угла различитих имплементационих форми, последица су већ споменуте чињенице да је, почев од изворног модела, сваки наредни формат ове буџетске технике представљао мање или више изражену реакцију на поједине недостатке претходних. Ради поједностављења целине фактора који су у пракси утицали на непотпуну ефектуацију ZBB-а, анализу овог питања фокусираћемо на две главне групе недостатака и ограничења изворног модела. У питању су концептуално-имплементациони и процесно-оперативни недостаци.

5.2.2. Концептуално-имплементациони недостаци

Прва група недостатака, које ћемо, за потребе ове анализе, сврстати у недостатке концептуалне природе, односе се како на чисто теоријска ограничења, тако и на све оне лимитирајуће факторе у примени ове буџетске технике који почивају на тачкама размимоилажења између теоријских имплементационих захтева и реалних могућности њиховог остварења на нивоу конкретних финансијских система. У претходном излагању о општим карактеристикама, варијететима и процесној структури

буџетирања са нултом полазном основом, већ је, добрим делом, детерминисана природа најважнијих концептуалних недостатака ове буџетске технике:

- *недовољна ширина апликабилности ZBB концепта према типовима јавних расхода.* Ограниченост позитивних домета ZBB-а на дискреционе расходе који у структури јавних расхода већине ентитета примене чине значајно мањи удео у односу на неконтролабилне расходе, донекле лимитира редуковане потенцијале ове буџетске технике на нивоу агрегиране потрошње. Претензије на већу ширину апликабилности (недискрециони расходи) показале су се, због ригидности легислативног оквира недискреционих расхода, као изразито сложене а, неретко, и контрапродуктивне;
- *теškoће обезбеђења објективних имплементационих претпоставки.* Изразита комплексност етапа процесне структуре захтева висок и, на практичном плану, често недостижан степен професионализације буџетског особља.²⁸³ Успешна имплементација већине варијетета ZBB-а, подразумева захтев за постојањем темељних менаџерских и аналитичких знања и вештина на страни креатора буџетских одлука, при чему су, упоредно посматрано, и најуспешнији процеси професионализације резултирали квантумом оспособљености који је знатно испод теоријских захтева. У одсуству објективних имплементационих претпоставки, номиналана промена буџетске процедуре неће нужно резултирати и променама понашања учесника у процесу²⁸⁴;
- *теškoће обезбеђења субјективних имплементационих претпоставки (посебно на нивоу организационо комплексних ентитета примене).* Иако су иницијално условљене ангажовањем значајних материјалних ресурса, имплементационе претпоставке примене ZBB-а преодминантно почивају на промени свести свих учесника у процесу јавног буџетирања, од најнижих нивоа одлучивања јавне управе до финансијско-политичких ауторитета. Сложеност организационог

²⁸³ Као један од мноштва илустративних примера последица неадекватне претходне информисаности и обучености креатора буџетских захтева у систему ZBB-а, наводимо пример имплементације ове буџетске технике у Вилмингтону (америчка савезна држава Делавер). Одговорни учесници у процесу креирања буџетских захтева у градским секретаријатима Вилмингтона, погрешно су интерпретирали један од најважнијих сегмената процесне структуре ZBB-а, (креирање алтернативних решења реализације активности микробуџетских субјеката на нижем нивоу финансирања у односу на претходни период), чиме су значајни имплементациони ресурси постали бесмислена жртва неинформисаности буџетских планера. Детаљније: Singleton, D. W., Smith, B. A and Cleaveland, J. R., „Zero-Base Budgeting in Wilmington, Delaware“, *Governmental Finance*, Vol. 15, pp. 20-29.

²⁸⁴ Упоред.: Lauth, T. P., „Zero-Base Budgeting in Georgia: Myth and Reality“, *Public Administration Review*, Vol. 38, Issue 5, p. 421.

ентитета односно већи број учесника у процесном ланцу ZBB-а, генерише потребу већих напора у испуњењу ове претпоставке;

- *остављање исувише велике слободе у прилагођавању теријско-процесног оквира ZBB-а специфичностима јавно-правних ентитета примене.* Иако оригинални концепт ZBB-а, који почива на Фировом моделу, изискује приличан степен стандардизације процесних радњи прилагођених субјектима корпоративног буџетирања, његова примена на корпус међусобно различитих микробуџетских јединица у јавном сектору, негира могућност употребе јединственог „буџетског калупа“.²⁸⁵ На тај начин, техника ZBB-а је у пракси попримала различиту процесну садржину у зависности од специфичности друштвене мисије буџетских корисника који су је примењивали у оквиру исте финансијске јурисдикције (државе, федералне јединице).²⁸⁶ Са друге стране, уважавање потребе легитимних модификација процесне структуре на нивоу различитих финансијских јурисдикција, неретко је одлазило у крајности у оквиру којих је идеја ануалне компрехензивне евалуације расхода била заступљена само декларативно, док је, суштински, примењиван систем класичног буџетирања.

5.2.3. Процесно-оперативни недостаци

У групу процесно-оперативних ограничења буџетирања са нултом полазном основом сврставамо сва она ограничења која непосредно произилазе из природе процесних задатака који ова буџетска техника поставља пред учеснике процеса буџетског планирања или из процесних релација између самих учесника. У најзначајније процесно-оперативне недостатке ZBB-а, који су изоловани у бројним емпиријским истраживањима ове буџетске технике од стране различитих субјеката и нивоа имплементације, можемо убројити следеће:

- *недостатак временских ресурса за реализацију процесних захтева.* У већини истраживања практичних перформанси ZBB-а, оскудност временских ресурса је означена као главни процесно-оперативни недостатак овог буџетског концепта, који је често био пресудан у одлукама о одустајању од њене примене или у

²⁸⁵ Вид.: Boyd, W. L., „The Applicability of Zero-Base Budgeting to the Public Sector: an Empirical Review and Coment“, *Comput. Environment and Urban Systems*, Vol 5, Issue 1-2, p. 102.

²⁸⁶ Вид.: Moore, P., „Zero-Base Budgeting in American Cities“, *Public Administration Review*, Vol. 40, Issue 3, p. 255.

интервенцијама на њеној процесној структури.²⁸⁷ Свака форма настојања за спровођењем компрехензивне евалуације, захтева ангажман временских ресурса у много већем обиму него што је то случај са системом инкременталистичког буџетирања, чак и у модалитетима у оквиру којих се овакво преиспитивање практикује у временским размацима дужим од једне године. Будући да изворни концепт ZBB-а инсистира на годишњој свеобухватној евалуацији, тиме је проблем усклађивања оскудних временских ресурса са процесним захтевима битно појачан. Менаџеријализација процеса планирања јавних расхода у форми ZBB-а, поставља изузетно уске временске оквире за реализацију преосталих управљачких активности мимо сфере буџетског планирања. Интензитет актуелизације проблема временских ресурса обрнуто је сразмеран квалитету напора у обезбеђењу објективних и субјективних претпоставки имплементације (професионализација и промена свести актера у процесу планирања). Такође, креирање делотворних механизма генерисања информација на којима почива реално одмеравање јавних потреба и евалуација учинака реализованих одлука, битно редукује временске ресурсе ангазоване у наредним циклусима буџетског планирања;

- *недовољна усклађеност нових процесних улога учесника у процесу планирања јавних расхода са бирократским и политичким мотивима који их усмеравају на утилизацију властитих позиција, враћањем на инкременталистичке обрасце креирања буџетских захтева.* Обавеза микробуџетских субјекта да своје потребе примарно планирају декрементално (изналазећи начине реализације активности на нижем нивоу трошкова), изискује примену нефлексибилне логике финансијског менаџеријализма, која може, али и не мора, бити у потпуности уважена на политичким нивоима евалуације. Буџетирање са нултом полазном основом не нуди јасне механизме остварења компромиса између захтева за менаџеријализацијом планирања расхода на најнижим нивоима планирања и рацијом политичког одлучивања на вишим нивоима евалуације. Уколико се евалуација и рангирање пакет-одлука на вишим нивоима обавља искључиво кроз призму политичке опортуности, тиме се већински девалвирају аналитички

²⁸⁷ У опсежном истраживању тешкоћа у примени ZBB концепта у његовим различитим варијететима, којим је обухваћено 117 градова у различитим федералним јединицама САД-а, лимитираност временских ресурса у примени ове буџетске технике је, у конкуренцији са 14 других процесно-оперативних недостатака, етикетирана као главна слабост ZBB-а. Вид.: Cowen, S. S., „Zero-Base Budgeting in Municipalities“, *Urban Systems*, Vol. 4, p. 71.

напори нижих нивоа да допру до реалности властитих буџетских захтева. У том случају, „уместо обећане промене, ZBB ће испоручити континуитет“ са традиционалним буџетирањем;²⁸⁸

- *недовољно разрађени механизми евалуације учинака реализованих пакет одлука.* Проналажење адекватних начина за мерење учинака реализованих буџетских одлука, представља нерешен проблем за већину техника рационалистичког буџетирања. Ипак, док се под окриљем теорија буџетирања заснованог на учинку, односно програмског буџетирања, овом питању посвећује значајна пажња, то није случај и са теоријским оквиром ZBB-а, упркос начелном прокламовању значаја процеса евалуације учинака;²⁸⁹
- *теškoће у реализацији обавезе креатора пакет-одлука да покушају да идентификују декрементални ниво финансирања појединачних активности.* Већ је указано на чињеницу да је ова круцијална обавеза буџетских планера у систему ZBB-а била предмет погрешних интерпретација, усмерених на вештачко олакшавање процеса планирања. Из објективних (аналитичка и информациона неприпремљеност креатора пакет-одлука) или субјективних разлога (погрешна перцепција креатора пакет-одлука да декрементално финансирање активности води слабљењу позиција организационог ентитета у реализацији утврђених активности), буџетски планери могу бити склони пасивном односу према важности ове обавезе;
- *немогућност прецизног формулисања критеријума приоритизације при рангирању пакет-одлука на вишим нивоима.*²⁹⁰ Док је на нивоу креатора маргиналних пакет-одлука олакшан процес њиховог рангирања према квалитету доприноса задатим циљевима микробуџетског ентитета, на вишим нивоима проблем рангирања постаје много комплеснији, будући да су виши евалуатори у обавези да процењују у којој мери пакет-одлуке, које се могу односити на сасвим различите активности „нивелисаних“ организационих јединица,

²⁸⁸ Вид.: Schick, A. Natry, H., „Zero-Base Budgeting: The Manager’s Budget“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 2, Issue 1, p. 86.

²⁸⁹ Уколико однос ZBB-а према питању евалуације учинака посматрамо из угла буџетске праксе, могуће је идентификовати и примере интензивне посвећености овом проблему од стране ентитета примене. Почев од фискалне 1978. године државне агенције у америчкој савезној држави Џорџији биле су у обавези да информације о учинцима уграде у своје пакет одлуке. У том смислу установљена су два нивоа мерења учинака: *програмска ефикасност* (дефинисана као ниво у коме одређени програм остварује постављени циљ) и *ефикасност радног оптерећења*, мерена степеном у којем појединачни програм економично „конзумира“ радне капацитете планера усмерене на његову реализацију. Вид.: Lauth, T. P., „Zero-Base Budgeting in Georgia: Myth and Reality“, *Public Administration Review*, Vol. 38, Issue 5, p. 428.

²⁹⁰ Вид.: Cowen, S. S., „Zero-Base Budgeting in Municipalities“, *Urban Systems*, Vol. 4, p. 71.

доприносе остварењу циљева који су афирмисани на вишем нивоу. Уколико се овој чињеници придода и већ поменуто деловање чисто политичких импулса рангирања, отворен је велики простор да се рангирање захтева на вишим нивоима реализује на подлози мање-више арбитрерних ставова евалуатора.

III БУЏЕТИРАЊЕ НА ОСНОВУ УЧИНАКА (*PERFORMANCE-BASED BUDGETING – PBB*)

Буџетирање на основу учинака,²⁹¹ представља буџетску технику која је дала одлучујући допринос усмеравању буџетских система савремених држава ка идејама суштинске рационализације јавних финансија. Чињеница да се све већи број како развијених држава тако и земаља у развоју опредељује за интегрисање овог буџетско-техничког формата у систем националног финансијског планирања на различитим нивоима (централни, субцентрални и локални ниво), произилази из пријемчивости концептуалних и оперативних постулата PBB-а у одговору како на основне недостатке традиционалног буџетирања, тако и на ограничења која прате алтернативне технике рационалистичког буџетирања.

1. ПОЈМОВНИ ОКВИР ТЕХНИКЕ БУЏЕТИРАЊА НА ОСНОВУ УЧИНАКА

1.1. Учинци (перформансе) у јавном сектору

1.1.1. Појам и значај феномена учинака у јавном сектору

Појам учинака чини саставни део терминолошког инструментаријума свих буџетских техника, али је садржина коју му приписују супротстављени буџетски концепти посве различита. Непостојање униформног приступа у одређењу садржине појма учинака стоји у основи конфузних и, на моменте, контрадикторних анализа у овај области.

²⁹¹ Као резултат различитих превода оригиналног назива ове буџетске технике на енглеском језику – *Performance-Based Budgeting* (PBB), у домаћој теорији се сусрећу и друге кованице: „буџетирање према учинцима“, „буџетирање засновано на учинцима“, „буџетирање према резултатима“, „буџет учинка“ и сл.

Ретко која појмовна категорија у савременим политичким и управљачким системима је стекла толику популарност као што је то случај са феноменом *учинака*. Не без разлога, учинци су постали прожимајући елемент свих дискусија које се односе на управљање јавним сектором. Мотиве експанзије популарности феномена *учинака* међу политичким лидерством и управљачким (бирокуратским) структурама део финансијске теорије је видео у подобности употребе самог термина да понуди „арому акције, динамизма и сврсисходног напора“, сугеришући „раздвајање доброг од лошег“.²⁹² Полит, пак, исправно увиђа присуство наглашеног (и неоснованог) популистичког дискурса у експлоатацији термина „учинци“ од стране бирократа и политичких субјекта: док на страни бирократа-управљача, интензивно коришћење овог појма ствара привид техничког, неполитичког карактера дискусија о учинковитости јавног сектора, на страни политичког лидерства, фреквентном употребом овог термина, отапа се „сумњичавост опште јавности према партијским догмама“, нуђењем визије приступачнијег и прихватљивијег приступа унапређењу система јавних услуга.²⁹³

Феномен *учинака*, односно перформанси, постаје критеријумска гравитациона тачка око које осцилирају напори значајног броја савремених држава да реформишу не само процесни оквир јавног буџетирања, већ и фундаменталне основе функционисања свих сегмента јавног сектора. Садржина коју финансијска теорија приписује концепту буџетирања према учинцима, условљена је, дакле, одговором на базично прејудицијелно питање – шта се може сматрати *учинцима* (перформансама) који се емитују у јавном сектору?

Под окриљем терминолошког инструментаријума РВВ-а, под учинцима се, углавном, подразумева степен у коме, према унапред установљеним критеријумима, одлука о финансирању одређене јавне потребе доприноси остварењу резултата у складу са пројектованим циљевима субјеката финансијског планирања.²⁹⁴

Извори растуће фасцинираности савремене економске теорије феноменом *учинака* јавног сектора могли би се лоцирати на две главне чињенице. Најпре, с обзиром на величину јавног сектора, у већини савремених држава учешће резултата јавне привреде у суми укупних перформанси агрегатних националних економија постаје све израженије. Са друге стране, способност устројства институционалне и

²⁹² Pollitt, C., „Beyond the Managerial Model: The Case from Broadening Performance Assessment in Government and the Public Services“, *Financial Accountability & Management*, Vol. 2, No. 3, p. 160.

²⁹³ *Ibidem*, pp. 160-161.

²⁹⁴ Вид.: OECD, *Glossary of Key Terms in Evaluations and Results Based Management*, OECD, Paris 2002, p. 29.

финансијске инфраструктуре јавног сектора на начин који промовише оптималну учинковитост јавне економије, чини једну од битних претпоставки генерисања раста ефикасности и приватног сектора.²⁹⁵

Преокупираност информацијама о учинцима организација, иницијално зачета у приватном сектору а потом идејно трансплантирана у сферу јавне управе, постала је прожимајући елеменат света у којем живимо.²⁹⁶ Насупрот схватањима једног дела теорије, који у анализи учинака органа и организација (које представљају кориснике буџетских средстава), види појаву која конкурише концепту одговорности у јавном сектору, сагласни смо са мишљењем да учинци представљају интегрални део концепта јавне одговорности, шта-више – његов супстанцијални елемент.²⁹⁷

Поуздани механизми генерисања информација о учинцима представљају градивни материјал објективизираних ставова јавности о ефектима пласмана јавних средстава на одређене намене, и следствено, политичких судова о одговорности креатора датих одлука о алокацији.²⁹⁸ У мери у којој је општа јавност успела да се артикулише као *de facto* носилац „власничких права“ над јавним организацијама (буџетским корисницима), зависиће и утицај ставова јавности на перформансе јавног сектора.²⁹⁹ Политичке импликације перцепција корисника јавних услуга о учинцима јавне администрације, у све већој мери постају „неформални“ генератор токова планирања јавне потрошње.³⁰⁰ Јавно буџетирање, као моћан инструмент имплементације демократије, постаје тачка конекције грађанских преференција и квалитативних учинака јавног сектора.³⁰¹

²⁹⁵ Вид.: Lovell, C. A. K., „Performance Assessment in the Public Sector“, in: Fox, K. J. (ed.), *Efficiency in the Public Sector*, Springer science & Business media, New York 2002, p. 11.

²⁹⁶ Вид.: Grizzle, G., „The Ubiquitous Nature of Performance“, in: Radin, B. A. (ed.), *Challenging the performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Value*, Georgetown University press, Washington 2006, p. 1.

²⁹⁷ Упореди: Gormley, W.T. and Balla, S.J., *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*, CQ Press, Washington 2004, p. 14.

²⁹⁸ Осим тога, општа јавност одавно је прерасла улогу пасивног евалуатора перформанси активности јавне управе. У финансијским ситемима које карактерише већи степен транспарентности и отворености механизма планирања јавних расхода, уочљива је појава све већег броја јавних потреба које су условљене активном кооперацијом опште јавности са административним носиоцима њихове реализације. Вид.: Maas, A.A. and Radway, L.I., „Gauging Administrative Responsibility“, in: Stivers, C. (ed.), *Democracy, Bureaucracy and the Study of Administration*, Westview Press, Oxford 2001, p. 166.

²⁹⁹ Упоред.: Montgomery, V.W., *Changing Public Sector Values*, Routhledge, New York 1998, p. 47.

³⁰⁰ Наравно, уколико питање одговорности административног апарата за остварене учинке сагледавамо из формалног аспекта, онда она готово никада није (и, готово извесно, не би требало ни да буде) директно усмерена према општој јавности (електоруату).

³⁰¹ Вид.: Rubin, I. S., *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, SAGE Publications, Washington 2014, p. 2.

Учинци буџетских одлука о алокацији, садржаних у периодичним буџетским документима, могу бити анализирани на свим нивоима територијално политичког организовања (локални, субцентрални и централни нивоу) као и на нивоу појединачних буџетских корисника. Системи који се бојажљиво опредељују за имплементацију буџетирања према учинку, или бар неких појединачних иновативних солуција које је понудила ова буџетска техника, склони су да буџетско експериментисање ове врсте започињу на локалном нивоу (или на нивоу појединих микробуџетских ентитета - министарстава), постепено освајајући неопходна искуства за примену на много комплекснијем пољу централног буџетирања.

1.1.2. *Input*-и, *output*-и и *outcom*-и у систему РВВ-а – принципи економичности, ефикасности и ефективности

1.1.2.1. Input-и и начело економичности

Традиционално инкременталистичко буџетирање тежиште финансијског планирања ставља на *input-e*, тј. на анализу квантума јавних средстава који би требало да буде распоређен између буџетских корисника, на основу прецизираних стандарда и правила садржаних у нормативном оквиру буџетирања.³⁰² Приликом креирања својих буџетских захтева, буџетски корисници у *bottom-up* типу инкременталистичког буџетирања, нису оптерећени потребом анализе резултата и ефеката пласмана јавних средстава за финансирање њихових активности. Могли бисмо констатовати да је, са макробуџетског аспекта, квалитет „учинака“ у систему класичног буџетирања детерминисан степеном испуњења два главна захтева: да се за одређену јавну потребу издвоји онолико јавних средстава колико одговара реалној трошковној структури дате активности, пројекта или програма (фаза планирања), и последично, обавезом извршилаца буџета да буџетске ставке изврши у обиму у коме су усвојене (фаза извршења).³⁰³ Рацио *input/трошкови*, на који је усмерена логика традиционалног буџетирања показује **начело економичности** финансијског планирања. Иако се везује за класично буџетирање, начело економичности није напуштено у систему РВВ-а, већ

³⁰² Вид.: Diamond, J., „Establishing a performance Management Framework for Government“, *IMF Working Paper*, No. 05/50, p. 5.

³⁰³ Међутим, као што смо истакли у анализи буџетског инкрементализма, макробуџетски императив финансирања утврђених јавних потреба уз реално одмеравање њиховог трошковног оквира, супротстављено је микробуџетској логици буџетских корисника који су склони нереалним буџетским екстензијама.

се, у привидно конкурентном односу, квалитативно надограђује и усаглашава са, из перспективе савремених јавних финансија, много значајнијим принципима јавног буџетирања – начелима ефикасности (алокативне и продуктивне) и ефективности.³⁰⁴

1.1.2.2. *Output-и и начело ефикасности јавних пласмана*

Буџетирање према учинцима примарно је усмерено на квалитет *излазних* ефеката реализованих буџетских пласмана. Фокусираност већине техника рационалистичког буџетирања на излазне ефекте има сасвим јасну мотивациону подлогу – генерисање и коришћење информација о последицама буџетских одлука из перспективе постављених циљева. Притом, можемо разликовати две основне форме излазних ефеката, на којима се, у пракси, могу базирати концепти буџетирања према учинцима. У питању су *output-и* и *outcom-и* финансијског планирања.³⁰⁵

Output-и, као форма излазних ефеката, односе се на резултате пласмана јавних средстава на одређене намене (јавна добра и услуге које су последице јавно-финансијских пласмана). Информације о *output-има* могу да се односе како на волумен тако и на квалитет јавних добра и услуга остварених мобилизацијом испланираних *input-а*.³⁰⁶ Притом, када је реч о *output-има*, индикатори квалитета емитовних резултата не иду даље од „техничке“ евалуације (нпр. правовременост, приступачност, трајност и поузданост одрешене јавне услуге), будући да су шири квалитативни аспекти потрошње ангажованих *input-а*, према нашем схватању, „резервисани“ за садржински много сложенију категорију – *outcom-а*.³⁰⁷

³⁰⁴ У делу теорије заступљен је став да је „прво Е“ у оквиру „триангла“ димензија учинковитости – *cost measures*, потребно изместити из *performance measurement* анализа. Вид.: Hatry, H., „Performance Measurement: Principles and Techniques“, in: Kearney, R. C. and Berman, E. M., (eds.), *Public Sector performance: Management, Performance and Measurement*, Westview Press, Oxford 1999, p. 306.

³⁰⁵ За разлику од чисто економских анализа феноменологије буџетирања према учинцима, које праве јасну демаркацију између форми излазних ефеката, у правним анализама уважавање ове дистингтивности често изостаје, чиме се уноси конфузија о стварном објекту усмерености ове буџетске технике (*output-и* или *outcom-и*). Стварање садржинског идентитета између поменутих категорија излазних ефекта посебно је карактеристична за изворе изван англо-саксонског подручја, што због артифицијелног поједностављивања анализе предметне проблематике, што због објективне немогућности проналажења адекватних и довољно дистинктивних термилолошких солуција. Појмовне идентитете који се изграђени у домаћој термилолошкој пракси (*output* - резултат, исход, *outcome* – ефекат, утицај), неретко су доприносили термилолошкој конфузији.

³⁰⁶ Вид.: Kristensen, J. K., Groszyk, W. S. and Bühler, B., „Outcome Focused Management and Budgeting“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 4, p. 9.

³⁰⁷ Сасвим легитимно, индикаторе квалитета техничких карактеристика емитованих услуга, поједини аутори означавају индикаторима „квалитета испоруке услуга“. Упореди: Анђелковић, М., Усавршавање метода буџетирања – пут ка рационализацији јавне потрошње“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 53, стр. 117

Питање ефикасности јавног сектора, због своје концептуалне сложености, у теорији буџетског техницизма готово се никада не разумева интегрално, већ се разлаже на анализу природе, претпоставки и начина постизања две основне врсте ефикасности: *продуктивне* и *алокативне* ефикасности. Ове две форме ефикасности везују се за два основна циља ка чијем је остварењу усмерена техника буџетирања на основу учинака – *ефективна буџетска приоритизација* и *унапређење перформанси микробуџетских ентитета* (буџетских корисника) који су директно фокусирани на продукцију јавних услуга. Док је реализација првог циља условљена способношћу система финансијског управљања да унапреди алокативну ефикасност, дотле је остварење другог циља условљено способношћу микробуџетских ентитета да досегну до продуктивне ефикасности.³⁰⁸

Историјски посматрано, теоријске расправе о ефикасности јавних расхода следиле су два супротстављена тренда: на једној страни су гледишта која су нудила доказе да се за јавне расходе не би могла узети продуктивна ефикасност (сви расходи су непродуктивни јер се финансирају средствима које су одузета од приватног сектора, где би их тржишни механизам много ефикасније алоцирао), док се, на другој страни, под утицајем рационалистичке теорије, артикулишу ставови да ефикасна утилизација јавних расхода може бити и те како продуктивна.³⁰⁹ У средишту *принципа продуктивне ефикасности* у планирању јавних расхода, као једног од најзначајнијих начела према којем се управљају механизми савременог финансијског планирања, налазе се управо *output*-и буџетских одлука. Основни императив ефикасног планирања јавних расхода налаже обезбеђење оптималне количине јавних услуга и добара задовољавајућих квалитативних карактеристика по што нижим (прихватљивијим) трошковима. Дакле, однос између опредељених ресурса и *output*-а чијем остварењу служе, показује меру ефикасности усвојених буџетских одлука. Са друге стране, док показатељи ефикасности буџетских одлука о алокацији пружају одговор на питање коју цену је потребно платити за јединицу реализованог *output*-а (рацио *input/output*), дотле индикатори продуктивности буџетске алокације одговарају на питање волумена и квалитета *output*-а који одбацује једна јединица *input*-а (рацио *output/input*).

³⁰⁸ Вид.: Robinson, M., „Best Practices in Performance Budgeting“, in: Worthington, A. (ed.), *Discussion Papers in Economics, Finances and International Competitiveness*, Discussion Paper No. 124, Novembar 2002, p. 2.

³⁰⁹ Вид.: Khan, A. and Murova, O. I., „Productive Efficiency of Public Expenditures: A Cross-state Study“, *State and Local Government Review*, Vol. 47, No. 3, p. 170.

Анализа ефикасности, кроз релацију између улазних ресурса и *output*-а, упућује на закључак да је повећање ефикасности буџетске алокације, теоријски, могуће генерисати на неколико начина: 1) повећањем квантума и квалитета емитованих јавних услуга и добара (*output*-а) уз ангажман константних улазних ресурса (*input*-а); 2) одржавањем константног *output*-а уз смањење *input*-а; 3) сразмерно већим растом *output*-а у односу на раст *input*-а и 4) сразмерно мањом редукцијом *output*-а у односу на редукцију *input*-а. Дакле, у зависности од околности, ефикасност може бити мерена степеном максимизације производње јавних услуга и добара при датим ресурсима или степеном минимизације потрошње ресурса у циљу задовољења тражње за јавним добрима и услугама.³¹⁰

Алокативна ефикасност представља концепт који налаже да се при одлучивању о пласману јавних средстава на одређене намене (потребе) увек одабере пласман (алокација) која у већој мери кореспондира са друштвеним интересима. Дакле, док је продуктивна ефикасност усмерена на оптимизацију *производње* јавних добара и услуга (произвести што више уз ангажман што скромнијих ресурса) дотле је алокативна ефикасност усмерена на оптимизацију *дистрибуције* јавних добара и услуга. У буџетским системима у којима је постизање алокативне ефикасности постављено као примарни циљ, садржина дистрибуираних јавних услуга и добара требало би да буде што више усаглашена са „преференцијама свих грађана“.³¹¹ Уколико алокативну ефикасност схватимо као *принцип* финансијског планирања, то би подразумевало обавезу финансијских планера, да, посредством буџета, генеришу јавна добра и услуге чија је маргинална корисност за грађане идентична маргиналним трошковима њиховог обезбеђења. За концепт алокативне ефикасности много је битнија категорија *outcom*-а него *output*-а, будући да грађани своје преференције обликују углавном према ефектима (импактима) произведених добара и услуга, пре него на основу информација о квантуму и/или квалитету произведених *output*-а. У том контексту проф. Шик указује да се алокативна ефикасност односи на капацитете буџетских планера да дистрибуирају јавне ресурсе на бази *ефективности* јавних програма у испуњавању стратешких циљева.³¹² Схваћена на овакав начин, алокативна ефикасност „позајмљује“ значајан део садржине принципу „вредности за новац“ (енг.

³¹⁰ Вид.: Lovell, C. A. K., „Performance Assessment in the Public Sector“, in: Fox, K. J. (ed.), *Efficiency in the Public Sector*, Springer science & Business media, New York 2002, p. 12.

³¹¹ Вид.: Erridge, A., „Contracting for Public Services: Competition and Partnership“, in: Bovaird, T. and Löffler, E. (eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, London 2003, p. 90.

³¹² Вид.: Schick, A., *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, Washington 1998, p. 89.

value for money-VFM), чије остварење би требало да представља финално постигнуће свих техника рационалистичког буџетирања.

Како се, за разлику од „вредносно оптерећене“³¹³ алокативне ефикасности, продуктивна ефикасност много лакше уклопила у императив „мерљивости“ (који промовише техника буџетирања према учинцима), у одсуству јасног разграничења, концепт ефикасности на пољу РВВ анализе се најчешће идентификује са концептом продуктивне ефикасности.

У тесној вези са принципом продуктивне ефикасности је и концепт *техничке ефикасности*, који, са пробојем новог менаџеријализма у сферу финансијског планирања, постаје све више актуелан, и то на нивоу микробуџетских ентитета (буџетких корисника). Техничка ефикасност пружа одговор на питање у којој мери константни обим *input*-а може продуковати повећање *output*-а на подлози оптимизације процесног механизма, односно „технологије“ производње јавних услуга и добара. Наиме, одржавање константним трошкова улазних ресурса не подразумева и статичност њихове структуре, па се проналажењем ефикасне комбинације улазних (производних) ресурса, кроз унапређење и промене интерног функционисања организација које представљају буџетске кориснике, могу генерисати додатни *output*-и без генерисања додатних трошкова.³¹⁴ У супротном, уколико буџетски корисници не могу повећати квантум и/или квалитет јавних услуга на пољу своје надлежности без повећања трошкова, у том случају процес продукције *output*-а на нивоу датог буџетског корисника означавамо технички неефикасним.

Обезбеђење техничке ефикасности у јавном сектору, посебно на нивоу микробуџетских ентитета, почива на предусловима чије испуњење је скопчано са читавим низом потешкоћа. Транзиција „стања“ административних носилаца процеса финансијског планирања од бирократске пасивизираности у анализи реалних потреба до менаџерске проицљивости, која успева до досегне до оптималног „коктели“ улазних ресурса (који одбацује додатне *output*-е без додатних трошкова), није потпуно спроведена ни у системима који су најискреније посвећени идеји управљања на основу учинака. Питање јачања интерне мотивације на нивоу буџетских корисника за усавршавањем управљачких вештина које омогућавају техничку оптимизацију производног процеса, много је комплексније него што је то случај са приватним

³¹³ Вид.: *Ibidem*.

³¹⁴ Упореди: Diamond, J., „Establishing a performance Management Framework for Government“, *IMF Working Paper*, No. 05/50, p. 6.

сектором, из којег је преузет концепт техничке ефикасности. Такође, поред истинске менаџеријализације организација јавног сектора, као други услов обезбеђења техничке ефикасности можемо навести децентрализацију надлежности за оптимизацију улазних ресурса. Наиме, микробуџетски субјекти не могу извршити техничку оптимизацију производње јавних услуга у одсуству дискреционих овалашћења за променом структуре улазних ресурса, односно у случају централизоване „оптимизације“, која знатно теже успева да досегне до техничке ефикасности.³¹⁵

1.1.2.3. *Outcom-и и начело ефективности*

Док су *output*-има финансијског управљања преокупирани реформатори који теже „добром буџетирању“, дотле је фокусираност на категорију *outcom*-а улазна претпоставка реализације много амбициознијег циља – „идеалног јавног буџетирања“. Уколико се као критеријум квалитативног вредновања буџетских система узме степен задовољства грађана ефектима алокације јавних средстава на одређене намене, онда је јасно да максимизација тог задовољства не може почивати само на информацијама о количини и квалитету обезбеђених јавних услуга и добара, већ и на усаглашености онога што је произведено са реалним потребама друштва. Из перспективе опште јавности, *outcom*-и постају најрелевантнија категорија у вредновању напора финансијских планера да делују у општем интересу.

Информације о показатељима *outcom*-а упућују заинтересоване друштвене актере на степен у којем *output*-и досежу до зацртаних циљева.³¹⁶ *Outcom*-и у систему планирања јавних расхода представљени су као краткорочне или средњорочне ефектуације јавних пласмана.³¹⁷ На нивоу појединачних организационих ентитета (микробуџетских субјеката) информације о *outcom*-у не одговарају на питања *шта* једна организација ради и који су њени програми (расходи) већ се тичу *последица*

³¹⁵ Илустрације ради, уколико питање укупног броја запослених, систематизације радних места и могућности промене радних задужења запослених не спада у корпус дискреционих овлашћења управљачких структура конкретног буџетског корисника, већ је екстерно условљена (нормативни и/или административно-хијерархијски лимити), у том случају се ресурси радне снаге, као врста веома значајних улазних *input*-а, не би могли прекомпоновати на начин да резултирају техничком ефикасношћу.

³¹⁶ Вид.: Jackson, P. and Palmer, A. „Extending the frontiers of performance measurement: how much further can we go?“, in: Beeton, D. (ed.), *Performance Measurement: Getting the Concepts Right*, Discussion Paper 18, Public Finance Foundation, London 1988, p. 31.

³¹⁷ Вид.: Grizzle, G., „The Ubiquitous Nature of Performance“, in: Radin, B. A. (ed.), *Challenging the performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Value*, Georgetown University press, Washington 2006, p. 2.

активности и програма односног ентитета.³¹⁸ Дакле, упрошћено гледано, *output*-и буџетског планирања могу се посматрати као резултати пласираних *input*-а, док *outcom*-и представљају квалитативне ефекте реализованих *output*-а.³¹⁹

Outcom-и представљају изразито сложену форму излазних резултата буџетског одлучивања, чија је операционализација у буџетском процесу, у контексту императива мерљивости, скопчана са немалим потешкоћама. Основ комплексности постизања циљаних *outcom*-а, односно позитивних друштвених ефеката емисије јавних услуга (*output*-а), понајпре лежи у чињеници да један исти *outcom* може представљати ефектуацију мноштва *output*-а чија продукција је везана за *различите* буџетске кориснике, што резултира проблемом осмишљавања механизма организационе координације у слеђењу заједничког таргета (ефекта или импакта). Организациони напори буџетских корисника који продукују *output*-е са појединачно позитивном ефектуацијом, могу бити анулирани активностима других буџетских корисника који продукују *output*-е који нису у стању да генеришу заједнички позитиван ефекат. Управо из тог разлога, стратешко планирање секторске политике у појединим областима (здравство, образовање, безбедност и др.), представља веома важан механизам усмеравања буџетских корисника у оквиру исте области ка стратешки пројектованим *outcom*-има.

Дефинисање *outcom*-а као ефекта или импакта реализованих јавних добара и услуга, оставља недореченим питање садржинског и временског обухвата ове форме излазних резултата.

Када је реч о садржинском обухвату *outcom*-а, према првом гледишту (концепт ширег обухвата), под *outcom*-има би требало подразумевати *све* излазне ефекте *output*-а (позитивне и негативне, жељене и нежељене, планиране и непланиране).³²⁰ Међутим, иако сасвим легитимно из теоријског угла, одређење *outcom*-а на овакав начин и унутар националних регулаторних оквира РВВ-а, отвара готово нерешиве проблеме оперативне природе, будући да је веома тешко успоставити, а још теже координирати механизме евалуације *свих* утицаја продукованих *output*-а.³²¹

³¹⁸ Вид.: Bouckaert, G. and Van Dooren, W., „Performance measurement and management in public sector organization“, in: Bovaird, T. and Löffler, E. (eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, London 2003, p. 130.

³¹⁹ Вид.: OECD, *Glossary of Key Terms in Evaluations and Results Based Management*, OECD, Paris 2002, p. 28.

³²⁰ Вид.: Ellis, K. and Mitchell, S., „Outcome-focused Management in the United Kingdom“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 4., pp. 111-128.

³²¹ Поређење концепата ужег и ширег обухвата *outcom*-а, укључујући и димензију временског обухвата, можемо илустровати на примеру. *Повећање безбедности грађана* представља логични *outcom* одлука

Компренхенсивно сагледавање *outcom*-а у систему РВВ-а захтева беспрекорно устројство имплементационих механизма ове буџетске технике. Ипак, то није спречило поједине државе да се у имплементацији РВВ иницијатива одреде управо за сагледавање *outcom*-а са најширим садржинским обухватом. Као пример можемо навести Аустралију, у оквиру чијег Секретаријата за финансије и администрацију (*Department of Finance and Administration*) је експлицитно прихваћен концепт ширег обухвата *outcom*-а,³²² чиме је потврђена ионако чврста одређеност ове земље да технику РВВ-а примењује на идејно безкомпромисан начин.

Друго гледиште, које бисмо могли означити концептом ужег обухвата, кроз *outcom*-е сагледава искључиво *жељену* односно *намеравену* ефектуацију *output*-а (енг. *intended effects*). Будући да представља солуцију која повлачи знатно лакшу операционализацију, концепт ужег обухвата је стекао већу популарност у националним регулаторним оквирима РВВ-а. Већина држава које у различитим варијететима примењују буџетирање засновано на учинцима (предвођених САД-ом), предност су дали лакшој операционализацији, одредивши се за концепт ужег обухвата *outcom*-а.

Принцип ефективности у доброј мери кореспондира са принципом алокативне ефикасности будући да *outcom*-и представљају централну категорију и једног и другог начела. Ипак, аналитички оквир принципа ефективности много је ужи него што је то случај са алокативном ефикасношћу, односно, у ширем контексту, начелом „вредности за новац“. Принцип ефективности финансијског управљања, у значењу које му даје савремена финансијска теорија, представља финалну карику концепта *алокативне ефикасности*, што га чини једним од најзначајнијих инструменталних ослонаца рационалистичког буџетског „романтизма“. Наиме, да би се, у контексту принципа „вредности за новац“, ставиле у однос финалне вредности које су продуктивне јавним расходима (*outcom*-и) и трошкови њиховог остварења,

градских управачких структура да повећају покривеност критичних градских подручја видео надзором. Како је у питању финални (дугорочни) *outcom*, он се „гради“ посредством једног или више интермедијарних *outcom*-а (унапређење превентивног деловања у сузбијању криминогених активности, унапређење реактивног деловања у сузбијању криминогених активности и сл.). И финални и интермедијални *outcom*-и у овом случају представљају *жељене* и *планиране outcom*-е према којима своје активности усмерава јавни ентитет (у овом случају – локална самоуправа). Уколико се прихвати концепт ширег обухвата категорије *outcom*-а, ефективност буџетске одлуке о алокацији локалних финансијских ресурса (*input*-а) на видео-мониторинг критичних градских подручја (*output*), морала би почивати на информацијама како о доприносу увођења видео надзора поменутиим интермедијарним и финалним *outcom*-има, тако и свим другим (позитивним и негативним) импактима такве одлуке. *Угрожавање права на приватност грађана*, у овом случају, могло би представљати нежељени *outcom*, који се код прихватања концепта ужег обухвата, не би узимао у обзир при процени ефективности конкретног локалног расхода.

³²² Детаљније: Kristensen, J. K., Groszyk, W. S. and Bühler, B., „Outcome Focused Management and Budgeting“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 4, p. 11.

неопходно је да се посредством принципа ефикасности претходно идентификују те вредности као позитивни или негативни импакти реализованих јавних услуга (*output-a*). Дакле, за разлику од принципа вредности за новац који ставља у однос *outcom-e* са трошковима њиховог финансирања, принцип ефикасности има нешто „скоромнији“ задатак - да укаже степен усаглашености произведених јавних услуга и добара са истинским потребама њихових корисника.

Принцип ефикасности (као и принцип ефикасности), често се аналитички разлаже на две компоненте: техничку и економску ефикасност. Пласирање јавних средстава на конкретне намене може проћи тест и продуктивне и техничке ефикасности, а да се ипак у погледу конкретног расхода установи техничка неефикасност. За јавне расходе кажемо да су *технички неефективни* уколико упркос техничкој и продуктивној ефикасности у обезбеђењу конкретне јавне услуге, та услуга, сама по себи, није усмерена ка циљевима чијем остварењу је планирано да служи.³²³ За разлику од техничке ефикасности, на коју се може утицати активностима буџетских корисника који пружају јавне услуге, економска ефикасност односи се на агрегатне перформансе јавног сектора. Наиме, економска неефикасност може се испољити и у случају када појединачни продуковани *output-и* доприносе таргетираним циљевима (техничка ефикасност), али би се агрегатна ефикасност могла повећати уколико би се средстава опредељена за дати *output* реалоцирала на друге услуге чији су позитивни ефекти (*outcom-и*) још израженији.³²⁴

Опредељење за применом технике буџетирања према учинцима у различитим фискалним јурисдикцијама, не подразумева по аутоматизму и идентичност циљаних излазних ефеката финансијског планирања. Напротив, анализа мноштва покушаја појединачних држава да, посредством РВВ-а, и практично оживе идеје Новог јавног менаџмента, указује на постојање значајних упоредних разлика у садржини циљаних *output-a* и *outcom-a*. Ова појава не представља никаву аномалију, већ разумну последицу чињенице да се таргетирани излазни ефекти (*output-и* и *outcom-и*) у појединачним државама, могу, у ширем контексту, сагледати као наличје целокупног друштвеног вредносног система, утемељеног на основама историјског и

³²³ Вид.: Diamond, J., „Establishing a performance Management Framework for Government“, *IMF Working Paper*, No. 05/50, p. 7.

³²⁴ *Ibidem*. Требало би нагласити чињеницу да у литератури која се бави феноменологијом перформанси јавних расхода, често није могуће извршити јасну појмовну демаркацију између категорија алокативне ефикасности и алокативне ефикасности. Као што се може јасно уочити, наведено појмовно одређење проф. Шика, који алокативну ефикасност посматра као индикатор оспособљености буџетских планера да „дистрибуирају јавне ресурсе на бази *ефикасности* јавних програма у испуњавању стратешких циљева“ значајно кореспондира појмовном одређењу алокативне ефикасности по схватању Ј. Диамонда.

институционалног наслеђа.³²⁵ У том смислу, буџетирање засновано на учинцима не би требало да представља вредносну оцену таргетованих излазних ефеката, већ оперативни путоказ њиховог што ефикаснијег остварења.

1.2. Појам буџетирања према учинцима

Комплексност проучавања феномена буџетирања према учинку, и чињеница да су се, чак и у оквиру истих финансијских јурисдикција, еволутивне форме *performans-based* иницијатива садржински битно разликовале, отргла је значајан број аутора од појмовног одређења ове буџетске технике. Још је у фази првобитне фасцинираности новином у форми РВВ-а, Баркхед (Burkhead) приметио да не постоји прецизна дефиниција буџетирања према учинцима, из разлога што се под овом категоријом подразумева „нешто различито у свим јурисдикцијама које су је операционализовале“.³²⁶

Ипак, у теоријским освртима у сфери буџетског техницизма, могуће је идентификовати неколико репрезентативних покушаја да се, углавном на генералан начин, појасни појмовна супстанца буџетирања према учинцима, при чему се у фокусу свих приступа налази категорија *информација о учинцима*. Иако је неспорна чињеница да информације о учинцима пласмана јавних средстава на одређене намене представљају централну категорију РВВ-а, униформно појмовно одређење ове буџетске технике отежано је постојањем видљивих разлика у значају који се овим информацијама придаје у појединим државама, као и у процесним механизмима њиховог коришћења у системима јавног буџетирања.

У једном од потпунијих теоријских одређења, буџетирање према учинцима доживљава се као систем „процедура и механизма осмишљених са циљем да учврсте везу између средстава којима располажу ентитети јавног сектора и њихових *output*-а и/или *outcom*-а, путем коришћења формалних информација о учинцима као извора буџетских одлука о алокацији.“³²⁷ Формалне информације о учинцима, у оквиру овог гледишта, односе се на мерење учинака (индикаторе учинака), мерење трошкова појединачних сегмената *output*-а и *outcom*-а, као и употребу аналитичких инструмената

³²⁵ Упореди: Teisman, G. and Van Buuren, A., „Implementing NPM: a Complexity Perspective on Public Management Reform Trajectories“, in: Pollitt, C., Van Thiel, S. and Homburg, V. (eds.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Palgrave MacMillan, New York 2007, p. 181.

³²⁶ Вид.: Burkhead, J., *Government Budgeting*, John Wiley and Sons, New York 1956, p. 139.

³²⁷ Вид.: Robinson, M. and Brumby, J. „Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature“, *IMF Working Paper*, No. /05/210, p. 5.

„било које врсте“ у обезбеђењу ефикасности и ефективности јавних расхода (уобичајене методе преиспитивања јавних политика засноване на релевантној социоекономској теорији, метода програмске евалуације, *cost-benefit* анализе и др.).³²⁸

Један од најпознатијих истраживача на пољу рационалистичког буџетирања, проф. Шик, у буџетирању према учинцима види управљачки приступ (енг. *management approach*) осмишљен са задатком да „помогне администраторима у обезбеђивању радне ефикасности оперативних јединица путем: 1) претварања буџетских категорија (линијских буџетских ставки, прим. аут.) у функционалне категорије и 2) мерења радне ефикасности у циљу лакшег постизања ефикасних учинака предвиђених активности.“³²⁹ Слично, али овога пута из макробуџетске перспективе, проф. Анђелковић истиче да се „буџетирање на основу учинака или крајњих резултата фокусира на перформансе утрошених буџетских средстава“, при чему се „владине активности и трансакције класификују по функцијама и програмима у складу са општим приоритетима владе, успостављају индикатори учинка за сваки програм и активност и мере се трошкови тих активности и испоручених *output*-а.“³³⁰ Буџетирање према учинку може се сагледавати и као један од израза „дугорочне забринутости за обезбеђење ефикасности владе“ кроз покушај „интеграције информација о владиним активностима у буџетски процес, како би буџетске одлуке биле засноване на већем степену повезаности између онога шта влада ради и трошкова њених активности.“³³¹

Можда најилустративнији аналитички приступ појмовног детерминисања буџетирања према учинцима, почива на издвајању основних функција које су постављене пред ову буџетску технику - планске, информативне и алокативне.³³² *Планска* функција подразумева неизоставну компоненту свих система буџетирања према учинцима, а односи се на формулисање циљева ка којима ће бити усмерени пласмани јавних средстава. *Информативна* функција буџета, по многима најзначајнија, односи се на обавезу РВВ система да осмисле механизме генерисања информација које на адекватан начин наглашавају учинке који се остварују у јавном сектору. Поред тога, информативну функцију РВВ-а могли бисмо проширити и на процес евалуације остварења предвиђених учинака и презентовања тих информација како заинтересованим

³²⁸ *Ibidem*.

³²⁹ Вид.: Schick, A., „The Road to PBB: The Stages of Budget Reform“, *Public Administration Review*, Vol. 26, Issue 4, p. 250.

³³⁰ Вид.: Анђелковић, М., „Усавршавање метода буџетирања – пут ка рационализацији јавне потрошње“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 53, стр. 112.

³³¹ Вид.: The World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, Washington 1998, p. 12.

³³² Упоред.: Young, R.D., „Performance-Based Budgeting System“, *Public Policy and Practice*, January 2003, p. 12.

актерима у процесу јавног буџетирања тако и широј јавности. *Алокативна функција* РВВ-а може доћи до изражаја у мањој или већој мери, у зависности од типова ове буџетске технике примењене у конкретном случају. У најпотпунијем облику, алокативна функција одражава *обавезу* директног укључивања информација о учинцима у садржину буџетских одлука (одлука о алокацији).

За разлику од већине наведених приступа у појмовном одређењу буџетирања према учинцима, који, мање-више, наглашавају процесне компоненте РВВ-а, други аутори, не спорећи конекцију између буџетских одлука и информација о учинцима, као опредељујућег обележја ове буџетске технике, негирају постојање *дефинитивног* РВВ процеса (обрасца буџетирања).³³³ Полазећи од овог става, о постојању буџетирања према учинку на нивоу конкретних финансијских система могли бисмо говорити у свим случајевима када су примењени механизми повезивања информација о мерљивим учинцима са садржином буџетских одлука, без обзира на процедуралну садржину тих механизма. Међутим, тиме се отвара комплексно питање концептуалне ширине феномена РВВ-а. Наиме уколико се афирмација везе између информација о учинцима и одлука о алокацији узме као елеменат препознавања ове буџетске технике, онда бисмо све најзначајније форме рационалистичког буџетирања (буџетирање са нултом полазном основом и програмско буџетирање) могли сматрати врстама буџетирања према учинку. Иако је усмереност према учинцима односно резултатима активности и програма корисника буџета својствена свим техникама рационалистичког буџетирања, између њих постоје мање или веће разлике у погледу начина „процесуирања“ те начелне усмерености. Будући да је највећи степен оригиналности на том пољу приписан техници буџетирања са нултом полазном основом, ова техника се углавном анализира засебно, уз индиректно и разводњено ослањање на концепт промовисан техником буџетирања према учинцима. Са друге стране, техника програмског буџетирања у много већој мери је конектована са идејама *performance budgeting*-а. Заправо, идеја буџетирања према учинку, у савременој реализацији, по правилу се процесуира на подлози програмског класификовања јавних расхода и, следствено, утврђивања, коришћења и вредновања информација које се тичу како програма тако и нижих елемената програмске структуре (програмских активности и пројеката). Дакле, програмско буџетирање данас можемо сматрати уобичајеним „оперативним оквиром“ буџетирања према учинку, што упућује на закључак о интегралности ове две буџетске

³³³ Вид.: McGill, „Performance Budgeting“, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14, Issue 5, p. 377.

технике. Уколико бисмо отишли корак даље, а притом пошли од ставова о одсуству „дефинитивног процеса“ концепта *performance budgeting*-а, могли бисмо, са већим степеном оправданости, категоријални префикс „буџетска техника“ везивати за програмско буџетирање, пре него за буџетирање на основу учинака, које се, у далеко већој мери, анализира на нивоу кровне идеје.

2. ИСТОРИЈАТ НАСТАНКА *PERFORMANCE-BASED* БУЏЕТСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ – ПРВА ХУВЕРОВА КОМИСИЈА

2.1. Оснивање и задаци Прве Хуверове Комисије

Већ је указано на чињеницу да идентификација буџетирања према учинку искључиво са неминовношћу да се учинци у јавном сектору инкрпорирани у садржину буџетских одлука, омогућава посматрање свих најважнијих техника савременог буџетирања као форми еволутивног развоја *performance-budgeting* иницијативе. Овај закључак је последица става дела теорије да буџетирање према учинку и нема властити процесни идентитет,³³⁴ већ да егзистира на нивоу идеје која је реализована кроз различите процесне оквире.

Идеја о могућности да се политичке одлуке, у домену формулисања садржине и обима јавне потрошње, обликују уз коришћење информација о учинцима, развиле су се знатно раније у односу на период уобличавања првобитних покушаја њихове операционализације. Пут развоја буџетирања заснованог на учинцима од идеје, преко релативно заокружене буџетске иницијативе, до различитих буџетско-техничких решења (типова *performance budgeting*-а) везана је, сасвим очекивано, за финансијско-институционални систем Сједињених америчких држава.

Деценијама пре него што је Џими Картер, са позиције главног политичког ауторитета у САД-у, промовисао технику буџетирања са нултом полазном основом, историја буџетског техницизма бележи покушаје и других америчких председника да своје политичке мандате пресудно обележе реформама које за свој предмет имају управо систем јавне потрошње. По многима најранији искорак у том правцу учињен је у време мандата америчког председника Харија Трумана, када је инициран процес

³³⁴ McGill, R., „Performance Budgeting“, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14. Issue 5, p. 377.

реформе америчког буџетског система у духу примене прогресивних идеја буџетског рационализма.

За разлику од буџетирања са нултом полазном основом, које је настало на таласу егзекутивне (председничке) иницијативе, буџетирање према учинку, у периоду Труманове администрације, настало је на подлози ширег реформског захвата чији је носилац био амерички Конгрес. Године 1947., Конгрес је основао бипартијско тело под називом *Commission on Organization of the Executive Branch of the Government*, којом је председавао бивши амерички председник Херберт Хувер, чији је председнички мандат обележила изражена упорност али и релативни неуспех у суочавању са последицама Велике светске економске кризе. Основни задатак који је Труманова администрација поставила пред Прву Хуверову комисију тицао се испитивања основних узрока слабости и нефункционалности свеукупне америчке администрације као и формулисања предлога њихове елиминације. Хуверова комисија је усмеравана да потенцијале за редукацију расхода на јавну администрацију искористи кроз: 1) уважавање ефикасности учинака у домену најзначајнијих јавних услуга, активности и функција; 2) уочавање дуплирања и преклапања јавних функција; 2) истраживање могућности „консолидовања“ услуга, активности и функција сличне природе и 3) детектовање функција и активности које нису неопходне у функционисању јавне администрације.³³⁵

Прва Хуверова комисија била је у обавези да дође до предлога реорганизације америчке администрације, који ће почивати на свестраној промоцији принципа економичности и ефикасности. У том контексту, буџетирање према учинку препознато је као нужан и користан инструмент суочавања са драматичном експанзијом владиних програма и агенција насталих у периоду након примене антикризног националног пројекта - *New Deal*-а.³³⁶

2.2. Ефекти рада прве Хуверове комисије на пољу рационализације федералног буџетског система

Као резултат рада на повереном задатку, Хуверова комисија је 1949. године проследила Конгресу укупно 277 препорука којима је на свеобухватан начин третирана

³³⁵ Вид.: Lederle, J. W., „The Hoover Commission Reports on Federal Reorganization“, *Marquette Law Review*, Vol. 33, No. 2, p. 91.

³³⁶ Вид.: West, W. F., *Program Budgeting and the Performance Movement – The Elusive Quest for Efficiency in Government*, Georgetown University Press, Washington DC 2011, p. 11.

неопходност реформе америчке администрације.³³⁷ Поред препорука које су се односиле на експанзију и јачање председничких овлашћења, посебну пажњу јавности привукли су и ставови Комисије које су се директно односили на реформу федералног буџетског система.

Констатацију садржану у финалном извештају Хуверове комисије у којој се наводи да „вероватно није постојао период у којем је било важније спровести евалуацију *ефективности* (курзив М.Л.) извршне гране власти у обезбеђењу реализације воље Конгреса и народа“,³³⁸ представља манифест концептуалног заокрета америчког система јавног буџетирања према идејама *performance budgeting*-а. Спуштајући се на конкретнији ниво препорука, Комисија у свом финалном извештају предлаже да целокупан буџетски процес федералне владе буде освежен адопцијом буџета заснованог на функцијама, активностима и програмима, који је у терминолошком апарату овог тела, назван „*performance budgeting*“.³³⁹ Дакле, настанак терминолошке конструкције *performance budgeting*, која се данас користи као широко прихваћена „кровна“ кованица којом су обухваћене све врсте *performance-based* буџетских иницијатива, везује се управо за завршни извештај Прве Хуверове Комисије.

Буџетирање према учинцима, у садржини коју је овој техници приписала Прва Хуверова комисија, требало је да послужи као реформски инструмент који ће систем планирања националне потрошње у САД-у преорјентисати ка изражавању циљева јавне политике према „оном што би требало да буде постигнуто“, уместо слепог инсистирања на линијској класификацији јавних расхода.³⁴⁰ Тиме је, на недвосмислен начин, обелодањена идеја оплемењивања традиционалног модела буџетирања оријентисаног на *input*-е, који би, у ограниченој мери, требао да уступи место буџетској техници јасно усмереној ка излазним резултатима јавних расхода – *output*-има и *outcom*-има.³⁴¹ Комисија је, сасвим извесно, отворила пут развоја „технологије“ мерења учинака јавних организација (буџетских корисника) и повезивања информација о учинцима са трошковима њихових активности.³⁴²

³³⁷ Већина поднетих препорука биле су усвојене и имплементиране. Вид.: Balogh, B., Grisinger, J. and Zelickow, P., *Making Democracy Work: A Brief History of Twentieth-Century Federal Executive Reorganization*, Miller Center Working Paper in American Political Development, University of Virginia, 2002, p.38.

³³⁸ U.S. Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government (Hoover Commission), *Hoover Commission Report on the Organization of the Executive Branch of the Government*, 1949, p. 3.

³³⁹ *Ibidem*, p. 36.

³⁴⁰ *Ibidem*, p. 6.

³⁴¹ Вид.: Arnold, V., *Performance Budgeting: What Works What Doesn't*, Management Concepts, Беч 2008, p.3.

³⁴² Вид.: Pitsvada, B. and LoStracco, F., „Performance Budgeting – The Next Budgetary Answer. But What is the Question?“, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*“, Vol. 14, No. 1, p. 56.

Препорука Прве Хуверове комисије у погледу увођења *performance budgeting*-а, најпре је имплементирана парцијално на нивоу Секретаријата за одбрану САД-а, усвајањем амандмана на Закон о националној безбедности (*National Security Act*), да би почетни корак њене имплементације на федералном нивоу уследио 1950. године, када је, руководећи се основним смерницама препоруке, амерички Конгрес усвојио Закон о буџетским и рачуноводственим процедурама (*Budget and Accounting Procedures Act - ВАРА*).³⁴³ Кључна новина коју је садржало ово законско решење односила се на конституисање обавезе председника САД-а да, као носилац буџетске иницијативе, утврди функције и активности јавне администрације у новој форми презентовања буџетских информација, названој „обавезе из активности“ (енг. *obligations by activities*). Буџетске информације обухваћене новоуведеном категоријом „обавезе из активности“ имале су за циљ да представницима легислативе понуде детаљнији опис главних пројеката, програма и активности који се тичу сваког буџетског захтева.³⁴⁴ На тај начин, покушало се са стварањем предуслова да се конзервативна политичка база мотивације легислативних представника при (не)усвајању буџетских захтева оплемењени и аргументима уважавања принципа ефикасности и ефикасности у трошењу јавних средстава. Федерални буџет за фискалну 1951. годину, израђен у процедуралном и садржинском оквиру установљеним *ВАРА*-ом, узима се као прва операционализација концепта *performance budget*-а.³⁴⁵ Осим увођења програмске класификације, два битна обележја предложеног модела РВВ-а била су и инсистирање на развијању механизма мерења учинака (енг. *performance measurement*) као и на креирању механизма извештавања о учинцима (енг. *performance reporting*).

Уколико за претпоставку успешне имплементације ове буџетске технике означимо потребу њеног везивања за све главне фазе буџетског процеса – планирање, одобравање, извршење и контролу, могли бисмо констатовати да је модел Хуверове комисије у приличној мери структурно несистематичан, будући да је у фокусу реформатора била потреба да се важност информације о учинцима манифестује пре свега, у фази одобравања буџетских предлога у законодавној процедури.

³⁴³ United States, General Accounting Office, Accounting and Information Management Division, *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, Report to Congressional Committees, March 1997, p. 5.

³⁴⁴ *Ibidem*.

³⁴⁵ Терминолошко решење - *performance budgeting*, промовисано препоруком Хуверове комисије, ипак није било прихваћено и у нормативном процесном оквиру федералног буџетирања. Вид.: United States, General Accounting Office, Accounting and Information Management Division, *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, Report to Congressional Committees, March 1997, p. 5.

У духу савремене категоризације типова буџетирања према учинцима, формат ове буџетске технике који је предложила Хуверова комисија могао би се садржински изједначити са категоријом *presentation performance budgeting*-а, путем кога се омогућава доступност, али не гарантује експлоатација информација о учинцима у процесу одобравања буџетских захтева. Овај закључак поткрепљује чињеница да су се буџетске информације у оквиру новокреиране категорије „обавезе из активности“ презентовале сепаратно у односу на буџет линијских ставки, који је и даље представљао предмет примарног интересовања Конгреса.³⁴⁶

Заслуге Хуверове комисије на пољу развоја савременог буџетског техницизма везују се у већој мери за промоцију *performance budgeting*-а као *кровне идеје*, него као процесно заокружене буџетске технике. Сложеност јавних потреба, институционална неприпремљеност и специфичности политичких детерминанти финансијског одлучивања, условиле су најпре тихим а потом све отворенијим отпором федералног политичког система према предложеним буџетским реформама. На плану операционализације Хуверовог модела РВВ-а, принципи ефикасности и ефективности у планирању федералних расхода „лебдели“ су у уском маневарском простору политички недовољно флексибилне законодавне динамике. Такође, посматрано на оперативном нивоу, мерење продуктивности јавних програма, односно технологија производње информација о учинцима, релативно брзо је препозната као најкритичнија компонента буџетирања према учинку. У одсуству адекватних механизма мерења учинака, који би резултирали кредибилним информацијама о учинцима и њиховим повезивањем са трошковима јавних програма, експеримент са *performance budgeting*-ом, спроведен у неколико федералних агенција, проглашен је неуспехом. У немогућности да са доступним механизмима мерења, допру до квантитативних и квалитативних димензија перформанси јавних расхода, федералне агенције се окрећу провереном и угодном решењу - калкулацији трошковне стране јавних програма.³⁴⁷

Недовољна приврженост већине главних политичких чинилаца у САД-у потреби дубинске спознаје и искоришћавања предности буџетирања према учинку резултирала је релативним неуспехом „првог буџета учинка“, бар када је у питању подухват редукције хипертрофиране послератне јавне потрошње. Ипак, суштински апел Хуверове комисије за имплементацијом идеје убризгавања информација о

³⁴⁶ Вид.: West, W. F., *Program Budgeting and the Performance Movement – The Elusive Quest for Efficiency in Government*, Georgetown University Press, Washington DC 2011, p. 11.

³⁴⁷ Вид.: Premmchard, R., *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington DC 1983, p. 323.

учинцима у токове јавног буџетирања наставио је, у форми различитих техника буџетирања, свој еволутивни пут и у деценијама које су следиле. Након дугог трагања америчких реформатора за оптималним механизмом инкорпорације информација о учинцима у садржину буџетских одлука, најновије иновације федералног буџетског система у последњој деценији двадесетог века озваничиле су политичка настојања за процесно битно унапређеном реафирмацијом изворног концепта *performance budgeting*-а.

3. МОДЕЛИ БУЏЕТИРАЊА НА ОСНОВУ УЧИНАКА

Уколико се, макар у минималној мери, прихвати став који говори у прилог тези да би буџетирање према учинцима требало „препознавати“ у контексту основне идеје коју носи, а која се не може преточити у дефинитивни, универзално апликабилан процес, тиме би се, уједно, илустровао и степен сложености критеријумског разврставања великог броја имплементационо-процесних формула које је увела пракса буџетирања према учинцима. Ради што прецизније анализе класификационог оквира РВВ-а, одлучили смо се да различитост приступа у примени *performance-based* буџетских иницијатива анализирамо полазећи од три критеријума:

- 1) предмета усмерености;
- 2) временске лоцираности повезивања информација о учинцима и буџетских одлука и
- 3) процесног значаја информација о учинцима.

3.1. Модели РВВ-а према критеријуму предмета усмерености

Прецизно концептуално детерминисање технике буџетирања према учинцима умногоме је условљено правцем и природом повезаности овог формата рационалистичког буџетирања са појединачним формама излазних ефекта финансијског планирања. Дакле, уколико пођемо од критеријума типа излазних ефеката на којима почивају буџетске одлуке јавних ентитета, онда бисмо могли разликовати два концепта РВВ-а: *буџетирање према учинцима засновано на информацијама о output-има* (енг. *output-based PVB*) и *буџетирање на учинцима засновано на информацијама о outcome-има* (енг. *outcome-based PVB*).

Како су обе форме излазних ефеката (*output*-и *outcom*-и) релевантне и у теорији и у пракси буџетирања према учинцима, поставља се питање ком типу фокусираности би требало дати предност у оквиру ове буџетке технике. Ова дилема представља предмет учесталих теоријских спорења која до данас нису разрешена, будући да се за оба правца усмерености везује прилично уједначена „борба“ афирмативних и оспоравајућих аргумената. Коначно опредељење зависиће, у крајњој линији, од ставова појединачних имплементатора РВВ-а о општим циљевима који се намеравају постићи у примени. Тако, уколико се буџетирање према учинцима на нивоу појединачних микробуџетских субјеката, територијалних ентитета или у целокупном систему националног финансијског планирања, уводи са циљем постизања финансијских уштеда (редукциона функција), у том случају се обично сматра опортуним везивање ове буџетске технике за *output*-е, као форму излазних ефеката. Са друге стране, уколико намера имплементатора РВВ-а није примарно усмерена на уштеде у јавној потрошњи већ на постизање квалитативне ефектуације трошења јавних средстава (што, за последицу може али и не мора да има редукционе ефекте), онда се усмереност РВВ-а на категорију *outcom*-а јавља као логично опредељење.

У случају да се буџетирање засновано на учинцима примењује у форми технике у којој се садржина буџетских одлука пројектује кроз информације о *output*-има, потребно је акцентovati неколико ограничења која произилазе из саме природе ових излазних ефеката. Најпре, како се као централна идеја *output-based* типа РВВ-а промовише продуктивна (и техничка) ефикасност, као микроекономска категорија трансплантирана у јавном сектору, то се на нивоу појединачних буџетских корисника, оптерећеност квантификацијом произведених *output*-а (као мером учинака) претвара у пасивизацију активности усмерених на постизање ширих друштвених вредности и циљева. На тај начин, микроекономска логика јавних ентитета усмерених на просту продукцију *output*-а, постаје конфронтрана са интересима како опште јавности (која је примарно заинтересована управо за ефекте, а не за количину продукције јавних услуга), тако и политичког естаблишмента, који је заинтересован да вредност актуелних и будућих „политичких производа“ (обећања) у што већој мери утемељи на информацијама о позитивним ефектима минуле јавне потрошње.³⁴⁸

³⁴⁸ Такође, информације о *output*-има не представљају адекватну „грађу“ за креирање промена јавне политике у одређеним областима. Вид.: Kristensen, J. K., Groszyk, W. S. and Bühler, B., „Outcome Focused Management and Budgeting“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 4, p. 7.

Питање избора између *output*-а и *outcom*-а при таргетирању учинака у систему РВВ-а заправо је питање опредељивања конкретног буџетског система између принципа ефикасности и комбинације принципа ефикасности и ефективности. Упоредјујући тежину напора у достизању ових принципа јасан је закључак да је начело ефикасности, мерено кроз однос између *output*-а и улазних ресурса, релативно лакше досегнути него што је то случај са принципом ефективности, вреднованог кроз однос *outcom/output*. Полазећи од те чињенице, све савремене државе које намеравају да „оплене“ своје буџетске системе неком формом *performance-based* иницијативе, морале би да буду што реалније у процени сопствених могућности у обезбеђењу свих имплементационих претпоставки. Уколико ове процене, на примеру појединачних субјеката имплементације, иду у прилог постојања недовољних имплементационих капацитета за постизање ефективности у јавној потрошњи, онда сматрамо прихватљивијим решењем имплементацију РВВ модела усмереног на *output*-е (и следствено продуктивну ефикасност), као *прелазног модела* до обезбеђења имплементационих капацитета који ће оумугућити проширење информационе базе буџетског одлучивања и на *outcom*-е.³⁴⁹ Краљевина Холандија, Аустралија и Нови Зеланд представљају примере земаља које су се одлучиле да буџетирање према учинцима најпре примене уз оријентацију на *output*-е да би, постепено, дошли до *outcom-based* РВВ концепта. У супротном, преамбициозно стартно усвајање РВВ модела фокусираног на *outcom*-е, без уважавања чињенице несавршености имплементационог оквира, могло би резултирати конфузном и скупом применом ове буџетске технике која неће допринети рационализацији буџетског система.

3.2. Типови РВВ-а према критеријуму временске лоцираности повезивања учинака и буџетских одлука

Дакле, оно што је својствено свим покушајима појмовног одређења буџетирања према учинцима јесте недвосмислено наглашавање главне идеје овог буџетског концепта – остваривање везе између информација о перформансама и садржине буџетских одлука. Из угла временске лоцираности ове конекције, у примени РВВ-а могућа су два процедурална решења: *ex post* и *ex ante* повезивање информација о учинцима са буџетским одлукама о алокацији. Иако се оба типа везе буџетских одлука

³⁴⁹ Вид.: OECD, *Public Sector Modernization: Governing for Performance*, Paris 2004, p. 4.

и резултата могу имплементирати као самостална решења, у пракси је релативно честа појава да се системи РВВ-а моделирају на начин да се обезбеди прожимање *ex ante* и *ex post* конекције.

3.2.1. Накнадна (*ex post*) конекција учинака и буџетске алокације

У типовима РВВ-а који почивају на накнадном повезивању учинака и финансирања, буџетска алокација условљена је обимом актуелних (реализованих) излазних резултата ентитета примене. Иако је већина система РВВ који негују *ex post* тип конекције базирана на *output*-има (са циљем постизања олакшаног повезивања буџетске алокације и резултата), легитимни су и ставови дела теорије који сматра да овај тип конекције може функционисати и у случају када се буџетска алокација везује за индикаторе *outcom*-а. Штавише, поједини аутори стоје чврсто на становишту да, с обзиром да су „*outcom*-и једини релевантни резултати, финансирање би требало да почива искључиво на информацијама о *outcom*-има“.³⁵⁰

Када је реч о интензитету и обиму у којем је садржина буџетских одлука заиста условљена информацијама о актуелним *output*-има, буџетска пракса је изоловала неколико различитих имплементационих решења.

Теоријски посматрано, примењена у свом најрадикалнијем облику на целину јавног сектора, *ex post* конекција учинака и буџетских одлука водила би његовој потпуној корпоративизацији, будући да би финансирање буџетских корисника искључиво зависило од броја јединица *output*-а које произведу (енг. *output-purchase funding system*). Дакле, у свом најједноставнијем облику, ово решење би подразумевало плаћање константне цене за одређене типове *output*-а по јединици производње на нивоу буџетског корисника.³⁵¹ Примера ради, у финансирању високог образовања, то би значило да би расподела јавних средстава високошколским установама у *потпуности* могла зависити од следећих типова актуелних *output*-а: броја уписаних студената, броја дипломираних студената, броја награда које уписани студенти остварују на међународним такмичењима и сл.

Нефлексибилност најрадикалније форме повезивања учинака и буџетских одлука, као и ограниченост могућности њене примене на исувише мали број буџетских

³⁵⁰ Вид.: Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Plume, New York 1993, p. 139.

³⁵¹ Вид.: Robinson, M., „Output-Purchase Funding and Budgeting Systems in the Public Sector“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 22, Issue 4, p. 19.

корисника, условила је читав низ компромисних интервенција, које су дозволиле теорија и пракса буџетирања заснованог на учинцима. Тако, примера ради, Робинсон је изоловао три основана начина путем којих би се могла повећати флексибилност накнадног повезивања резултата и финансирања у системима РВВ-а.³⁵²

Први начин подразумевао би прихватање принципа финансирања према постигнутим учинцима као *допунског* решења односно као надоградње инкременталистичког типа буџетирања или пак циљног буџетирања, што би значило да би се потенцијали пуне афирмације овог начела процењивали према природи делатности и циљева буџетских корисника.

Други начин би подразумевао задржавање аутоматског повезивања финансирања са резултатима као руководеће идеје јавног буџетирања, али уз ерозију инсистирања на крутој објективизацији у вредновању резултата буџетских корисника.³⁵³

Трећи начин одступања од архетипског обрасца финансирања према резултатима представља најрадикалнију интервенцију на пољу садржине и смисла овог концепта. У системима РВВ-а који афирмишу чвршће форме *ex post* конекције, подстицајне (додатна средства) и пенализирајуће (ускраћивање ресурса) буџетске одлуке о алокацији, неизоставно почивају на информацијама о излазним ефектима *реализованих* активности и програма јавног ентитета. Супротно од тога, осим увођења субјективних оцена у процес евалуације учинака буџетских корисника, трећи вид одступања би подразумевао и одустанак од аутоматског повезивања резултата и буџетских одлука о алокацији. Поједностављено, то би значило да би информације о оствареним резултатима буџетских корисника, представљале само потенцијалне (а не и нужне) изворе буџетских одлука, којима се датим буџетским корисницима одобравају додатна средства (уколико су њихови учинци комбинацијом субјективних и објективних процена позитивно „оцењени“) односно ускраћују постојећа средства (у случају лоших излазних резултата).

Све три форме одступања, као резултат тешкоћа у примени чистог микроекономског рачуна у *ex post* повезивању резултата и финансирања јавних потреба,

³⁵² Вид.: Robinson, M., „Best Practices in Performance Budgeting“, in: Worthington, A. (ed.), *Discussion Papers in Economics, Finances and International Competitiveness*, Discussion Paper No. 124, Novembar 2002, p. 8.

³⁵³ Потенцијалном делотворноћу овог решења била је, примера ради, надахнута администрација америчког председника Џ. Буша Млађег, у склопу напора за остварењем „интеграције учинака и буџета“. Вид.: Executive Office of the President, *The President's Management Agenda, Fiscal Year 2002*, Washington 2002, pp. 26-30.

унеле су приличну конфузију у препознавању основне идеје концепта буџетирања према учинцима на нивоу појединачних ентитета примене. Дејалвација објективног вредновања учинака у јавном сектору потенцирањем субјективних елемената њиховог мерења, према нашем мишљењу, имала би смисла једино у случају када би деловала у форми изузетка од императива објективизације учинака буџетских корисника. Код треће форме одступања, осим уплива субјективних процена у систем мерења учинака, допушта се арбитрерност и у погледу одлука у којим случајевима ће се информације о учинцима повезати са буџетском алокацијом, а у којим случајевима ће таква веза изостати. Имајући у виду чињеницу да је буџетирање према учинцима, као облик рационалистичког буџетирања, усмерено управо на објективизацију аргумената у пласману јавних средстава и спутавање арбитрерности доносилаца одлука, исувише екстензивно формулисана одступања од полазне идеје ове буџетске технике, могла би обесмислити практичне бенефите њене примене, посебно на плану редукције јавних трошкова и повећања одговорности доносилаца одлука.

3.2.2. Претходна (*ex ante*) конекција учинака и буџетске алокације

Већина система буџетирања према учинцима практикује наглашавање *ex ante* повезивања учинака и буџетских одлука, код којег је одлука о буџетским пласманима јавних средстава условљена информацијама путем којих се пројектују будући очекивани *outcom*-и.³⁵⁴ Дакле, обим финансирања микробуџетских ентитета (буџетских корисника) у системима РВВ-а који практикују *ex ante* конекцију, експлицитно је условљено утврђивањем *намераваних* учинака које ће, са одобреним средствима, тај буџетски корисник тежити да оствари.³⁵⁵ Будући да је код *ex ante* типа везе учинак-финансирање, реч о намераваним (а не реализованим) учинцима јавних ентитета, РВВ системи, који се на њих ослањају, изискују сложенији систем генерисања информација о учинцима који укључује како реално *планирање* (прогнозирање) перформанси у датом периоду, тако и њихово *мерење* након реализације.

Неопходно је обезбедити две битне претпоставке, како би одлуке о буџетској алокацији истински представљале функцију планираних учинака буџетских

³⁵⁴ И у системима РВВ-а који практикују *ex ante* конекцију учинака и одлука, могуће је примењивати пенализирајуће и награђујуће мере према управљачким структурама микробуџетских субјекта чије су буџетске одлуке оствариле или нису оствариле пројектовани таргет излазних ефеката.

³⁵⁵ Вид.: Robinson, M., „Best Practices in Performance Budgeting“, Queensland University of Technology, Discussion Papers in Economics, Finance and International Competitiveness, *Discussion Paper No. 124*, Novembar 2002, p. 2.

корисника.³⁵⁶ Прво, с обзиром на чињеницу да буџетирање засновано на учинцима афирмише *top down* тип усмерености информационих токова у процесу буџетирања, централни доносиоци буџетских одлука (министарства задужена за послове финансија) нужно би морали располагати респектабилним механизмима утврђивања и вредновања информација о пројектованим и актуелним (реализованим) учинцима буџетских корисника. Ова претпоставка, будући да је повезана са значајним имплементационим трошковима и захтевима административне (аналитичке) професионализације, углавном није адекватно испуњена код већине транзиционих земаља које су кренуле путем рационализације својих буџетских система, опредељујући се за интеграцију информација о учинцима са садржином буџетских одлука.

Друга претпоставка чије испуњење битно олакшава пројектовање учинака на нивоу буџетских корисника, у вези је са чињеницом да учинци који се одбацују у јавном сектору, у неким случајевима, представљају резултат активности *већег* броја буџетских корисника. Што је питање поделе „одговорности“ за учинке више изражено, то ће задатак централних буџетских планера у виду *ex ante* приписивања потенцијалних учинака појединачним буџетским корисницима бити знатно отежан.

Дакле, уколико су централни буџетски ауторитети у потпуности оспособљени за пројектовање учинака микробуџетских ентитета и уколико микробуџетски ентитети генеришу учинке на принципу сепаратне одговорности, у том случају микробуџетска алокација представља у потпуности функцију резултата које микробуџетски субјекти намеравају да постигну.³⁵⁷ У свом најпрецизнијем облику који се своди на математички (функцијски) израз, *ex ante* повезивање учинака углавном има за подлогу фокусираност на *output*-е буџетских корисника, код којих је проблем мерљивости изражен у много мањој мери него у случају категорије *outcom*-а.

3.3. Типови РВВ-а према критеријуму процесног значаја информација о учинцима

3.3.1. Теоријске недоследности актуелних критеријума поделе

Анализа процесног значаја информација о учинцима садржаних у различитим буџетским системима, обично се узима као најважнији и најучесталији приступ у

³⁵⁶ *Ibidem*.

³⁵⁷ *Ibidem*, р. 6.

диференцирању различитих типова РВВ-а. Опредељење реформатора националних система јавног буџетирања да, у већој или мањој мери, узимају у обзир информације о учинцима ентитета који располажу јавним средствима, представља показатељ институционалне, оперативне и, пре свега, политичке спремности да се применом ове буџетске технике истински унапреде национални системи јавних финансија. Док су у појединим државама установљени формални механизми интеграције информација о учинцима у процесу буџетирања (нпр. министарство задужено за послове финансија захтева од ресорних министарстава подношење планова учинака и/или резултата учинака заједно са буџетским захтевима), дотле се у другим системима буџетско преговарање између актера у процесу финансијског планирања одвија на подлози неформалног уважавања ових информација.³⁵⁸ Исхитрена декларативна спремност да се информацијама о учинцима да најшири могући значај у процесима јавног буџетирања, без уважавања квалитета имплементационих претпоставки и објективних лимита таквог приступа, често је резултирала релативно неуспешном применом РВВ али и неоправданим етикетирањем ове буџетске технике као скупог и непримењивог инструмента новог финансијског менаџеријализма.

Анализа процесног значаја информација о учинцима своди се заправо на истраживање начина и обима у којима ове информације детерминишу садржину буџетских одлука, односно буџетску алокацију јавних средстава. Када је реч о броју типова РВВ-а који би се, полазећи од овог критеријума, могли издиференцирати, стручна литература је нејединствена, при чему се, према нашем мишљењу, уноси непотребна конфузија и у погледу адекватне употребе самог термина „буџетирање према учинку“.

Тако, конструишући другачија терминолошка решења а полазећи од критеријума процесног значаја информација о учинцима, Шах (Shah) идентификује четири типа „performance budgeting-a“.³⁵⁹

1) *performance-reported budgeting* - *PRB* (буџетирање које афирмише извештавање о перформансама,³⁶⁰ односно презентацију перформанси у буџетским документима) – карактерисано одсуством процесног значаја информација о учинцима;

³⁵⁸ Вид.: OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris 2007, p. 42.

³⁵⁹ Вид.: Shah, A. and Shen, C., „A Primer on Performance Budgeting“, in: Shah, A. (ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions*, The World Bank, Washington DC 2007, p. 153.

³⁶⁰ Превод ове форме РВВ-а, којег сусрећемо у појединим домаћим изворима – *буџетирање на основу презентације перформанси*, није у довољној мери прецизан, будући да се буџетске одлуке код овог типа на доноси на основу информација о перформансама, већ уз њихово „тихо“ присуство у предлозима буџетских аката.

2) *performance-informed budgeting* (буџетирање информисано информацијама о учинцима) - карактерисано додавањем „минорног“³⁶¹ процесног значаја информацијама о учинцима;

3) *performance-based budgeting* (буџетирање на основу учинака) – карактерисано промовисањем „значајне улоге“³⁶² информација о учинцима, али само као једног у мноштву других „градивних елемента“ буџетских одлука и

4) *performance-determined budgeting* (буџетирање детерминисано перформансама) – карактерисано уважавањем информација о учинцима као јединог градивног елемента буџетских одлука.

У вези са наведеном класификацијом, која је у изворној или делимично модификованој форми широко прихваћена (између осталог и од стране ОЕЦД извора³⁶³), могли бисмо констатовати неколико недостатака, међу којима предњаче терминолошка и критеријумска непрецизност поделе. Терминолошкој конфузији доприноси чињеница да је у оквиру ове класификације направљена дистинкција између категорија *performance budgeting*-а (PB-a) и *performance-based budgeting*-а (PBВ је идентификовано као варијетет PB-a), иако се у већини извора ове категорије садржински изједначавају.³⁶⁴ Са друге стране, критеријумска непрецизност произилази из одсуства довољно објективних елемента на основу којих би се, на нивоу конкретних система „*performance budgeting*-а“, могли недвосмислено констатовати „минорни значај“ или „значајна улога“ информација о учинцима, као елементи распознавања одређених типова. Коначно, у оквиру ове поделе, спорним, донекле, сматрамо и издвајање *performance-reported budgeting*-а као „равноправне“ форме буџетирања према учинцима, с обзиром на то да су код ове подкатеорије подаци о учинцима укључени искључиво као „позадинске информације“ (енг. *background information*), са сврхом подстицања одговорности на релацији са легислативом и грађанима.³⁶⁵ Дакле, чињеница да *performance-reported* буџетирање карактерише пука *доступност*

³⁶¹ Вид.: Shah, A. and Shen, C., „A Primer on Performance Budgeting“, in: Shah, A. (ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions*, The World Bank, Washington DC 2007, p. 153.

³⁶² *Ibidem*.

³⁶³ У изворима ОЕЦД-а, према критеријуму процесног значаја информација о учинцима разликују се три типа РВВ-а: *буџетирање које афирмише извештавање о перформансама*, *буџетирање које је информисано индикаторима перформанси* и *директно буџетирање према учинцима*. Вид.: ОЕЦД, *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris 2007, p. 21. Слично, Мекеј (Maskay) разликује *директно*, *индиректно* и *презентационо буџетирање према учинцима*. Вид.: Maskay, K., *How to Build M&E System to Support Better Government*, World Bank, Washington DC 2007, p. 10.

³⁶⁴ У преводу на српски језик готово да је немогућ подухват направити разлику између категорија „*performance-budgeting*“ и „*performance-based budgeting*“.

³⁶⁵ Вид.: ОЕЦД, *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris 2007, p. 21.

информација о учинцима у буџетским документима, без утврђених обавеза њиховог везивања за буџетску алокацију, представља аргумент који нас води ка закључку да, уско посматрано, у овом случају и не би могли говорити о примени технике буџетирања према учинцима, већ радије о форми оплемењивања традиционалних буџета информацијама о учинку буџетских корисника.³⁶⁶

Требало би имати у виду да је у буџетској пракси савремених земаља понекад тешко повући јасну линију разграничења између ситуација у којима су информације о учинцима само *доступне* у буџетским документима у односу на ситуације у којима ове информације ипак бивају *интегрисане* у садржину буџетских одлука (вид. Табелу бр. 3) Ово из разлога што канали који омогућавају обликовање буџетске алокације према садржини буџетских одлука могу да буду како *формални* тако и *неформални*, у ком случају је врло тешко одгонетнути реални значај ових информација, а самим тим и тип РВВ који је у конкретном случају примењен.³⁶⁷ У намери да избегнемо уочене недостатке теоријски доминантног категорисања типова РВВ према критеријуму процесног значаја информација о учинцима, понудићемо прилично алтернативу у којој ће, полазећи од задатог критеријума, бити издиференциране само две главне форме ове буџетске технике - директно и индиректно буџетирање према учинку, уз констатацију различитости појавних форми индиректног типа буџетирања према учинку.

³⁶⁶ Примера ради, реформишући буџетски систем под паролом „Од буџетске политике до политике одговорности“ (хол. *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording*) у Холандији је уведена обавеза укључивања информација о циљевима, задацима и активностима буџетских корисника у ануалне буџетске документе, како би, на тај начин законодавна власт могла да, на конкретнијим основама, позива на одговорност носиоце извршне власти. Међутим, осим у сврху конкретизовања основа политичке одговорности предлагача буџета, ове информације нису биле предодређене за остваривање утицаја на садржину буџетских одлука (буџетску алокацију). Вид.: Ehrenhard, M. L., Muntslag, D. R. and Wilderom, C. P. M., „Challenges to the implementation of fiscal sustainability measures“, *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 25, Issue 4, p. 613.

³⁶⁷ Вид.: Schick, A., „The Methamorfoses of Performance Budgeting“, *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 2013/2, p. 8.

Табела бр. 4 Обрасци уважавања информација о учинцима у системима јавног буџетирања земаља чланица ОЕСД-а

Чланица	Директни тип ПББ-а	Индиректни тип ПББ-а	Performance-reported budgeting
Аустрија	-	х	-
Аустралија	-	х	-
Белгија	-	-	-
Канада	-	х	-
Чиле	селективно/секторски	-	-
Чешка Република	-	-	-
Данска	селективно/секторски	х	х
Француска	-	х	-
Естонија	-	-	-
Финска	селективно/секторски	-	х
Немачка	-	-	-
Грчка	-	-	-
Мађарска	-	-	-
Исланд	селективно/секторски	-	х
Ирска	-	-	х
Јапан	-	-	х
Јужна Кореја	селективно/секторски	х	-
Мексико	-	х	-
Холандија	-	-	х
Нови Зеланд	-	х	-
Норвешка	селективно/секторски	-	х
Пољска	-	х	-
Португалија	селективно/секторски	-	-
Шпанија	-	-	х
Словачка	-	х	-
Словенија	-	х	-
Шведска	селективно/секторски	х	х
Турска	-	х	х
Уједињено Краљевство	селективно/секторски	-	х
САД	-	х	-

Извор: Табела је сачињена на основу података утврђених у истраживању GIZ-а: Bernhard, R, Leuther, J. and Franzreb, D., *Moving towards a Strategic Advisory Approach on the Introduction of Results-oriented Budgeting: What Can Development Cooperation Learn from OECD Experiences?*, Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Eschborn 2011, pp. 19-23.

3.3.2. Директно буџетирање према учинку

Уколико би се везивање информација о учинцима и буџетских одлука примењивало у свом најрадикалнијем облику, онда би то значило да је под окриљем конкретног буџетског система у потпуности оживотворен принцип „финансирања према резултатима“ (енг. *payment for result*). У том случају, везивање буџетских одлука за актуелне (реализоване) учинке буџетских корисника почивало би на потпуно аутоматизованим основама (формулама), путем којих би се потрошња целокупних јавних средстава усмеравала сходно резултатима које у својим активностима остварују буџетски корисници. Дакле, директно буџетирање према учинку карактерише чињеница да се информације о индикаторима перформанси ентитета примене користе, не као доминантни, већ као *једини* градивни елемент буџетске алокације.

Директно буџетирање према учинку, односно примена ове технике као оперативног оквира јавног буџетирања, представља резултат изразито оптимистичног става буџетских реформатора у погледу потенцијалних практичних домета овог механизма буџетирања. Тај оптимизам почива на веровању да је значај информација о учинцима за финансијску алокацију у приватном сектору, могуће, у супстанцијално неокрњеној форми, пројектовати и на терен јавног буџетирања. Упитна основаност таквих закључака постаје јасно видљива у случају покушаја да се модел директног РВВ-а наметне као свеобухватни оквир јавног буџетирања, који би био примењиван на свим нивоима власти (код свих категорија буџетских корисника). У својој компрехензивној форми директни тип РВВ-а ипак није примењен ни у једном савременом финансијском систему. Шта више, значајан број аутора из области рационалистичког буџетирања стоји на становишту да директна веза између учинака и буџетске алокације не само да није пожељна, већ није ни могућа.³⁶⁸ С обзиром на то да тип директног РВВ-а представља инструмент категоричке менаџеријализације система планирања, извршења и контроле јавних расхода, уз доследну маргинализацију политичких чинилаца у процесу јавног буџетирања, примена овог модела, чак и у парцијалној форми (рецимо искључиво у сектору здравства или високог образовања) такође је ретка и суочена са низом ограничења.

³⁶⁸ Вид.: Shah, A. and Shen, C., „A Primer on Performance Budgeting“, in: Shah, A. (edt.), *Budgeting and Budgetary Institutions*, The World Bank, Washington DC 2007, p. 150.

3.3.3. Индиректно буџетирање према учинку

Прибегавајући негативном дефинисању, под *индиректним буџетирањем* на основу учинака можемо подразумевати све манифестационе форме РВВ-а код којих се информације о учинцима користе у процесима планирања јавних расхода и њихове реализације, без апсолутне обавезности пројектовања буџетских одлука према садржају тих информација. На тај начин, појмом индиректног буџетирања на основу учинака обухватили смо шаролик спектар појавних форми РВВ-а код којих је испољен различит интензитет условљености буџетске алокације информацијама о учинцима.

Полазећи од типова утврђених у Шаховој категоризацији, у индиректно буџетирање би могли сврстати два изолована типа буџетирања према учинку: модел у оквиру којег је промовисан приступ „минорног“ и модел у оквиру којег је операционализована идеја „значајног“ (али конкурентног) уважавања информација о учинцима („*performance-informed budgeting*“ и „*performance-based budgeting*“). Модел *performance-reported budgeting*-а, на основу већ изнетих аргумената означили смо квази-формом *performance-based* иницијативе, при чему анализу и овог модела у склопу РВВ теорије сматрамо релевантном у контексту илустровања почетних (али недовољних) напора реформатора у рационализацији конкретних буџетских система.

У већини савремених земаља које су се одлучиле за реформу домаћег буџетског система на подлози *performance-based* иницијативе, у примени је модел индиректног буџетирања према учинцима, при чему је интензитет значаја информација о учинцима за буџетску алокацију, условљен сумом утицаја политичких, економских и социјалних чинилаца (имплементациони амбијент). Притом, механизми придавања значаја информацијама о учинку у систему индиректног РВВ-а могу бити како формални (јасно конституисана процесна обавеза уважавања информација о учинцима) тако и неформални (политички). Потенцирање неформалних у односу на формалне механизме уважавања информација о учинцима у буџетском процесу, неретко има за резултат дерогирање потенцијала РВВ-а на плану постизања ефикасности и ефективности јавне потрошње, будући да се информације о учинцима субјеката који располажу јавним средствима, само на инцидентној (и махом произвољној) основи укључују у процесни дијалог између министарстава задужених за послове финансија и линијских министарстава.

У већини савремених развијених држава извештаји о учинцима и евалуација програма користе се на мање-више арбитрерној основи од стране централних

буџетских ауторитета при процени буџетских захтева који долазе од ресорних министарстава. У периоду након светске финансијске кризе из 2007. године, супротно очекивањима да ће, као допринос стабилизацији националних финансијских система, информације о учинцима бити доследније инкорпорисане у садржину буџетских одлука, догодило се управо супротно – ерозија њиховог значаја само је продубљена.³⁶⁹

4. ПРОГРАМСКО БУЏЕТИРАЊЕ КАО ОПЕРАТИВНИ ОКВИР САВРЕМЕНОГ РВВ-а – НАСТАНАК И ФАЗЕ

4.1. Настанак идеје програмирања јавних расхода

Иницијација *Система планирања, програмирања и буџетирања* (енг. *Planning-Programming Budgeting System – PPBS*), као сложеног и захтевног механизма јавног буџетирања (чију ћемо процесну и структурну димензију детаљно анализирати на примеру домаће реформе буџетског система), такође се везује за импресионираност америчког политичког естаблишмента (на федералном и субнационалном нивоу) буџетским техницизмом који је надахнут идејом корпоративизације система планирања, производње и дистрибуције јавних услуга.

Замисао о примени програмског оквира планирања у јавном сектору први пут је операционализована 1961. године у оквиру Секретаријата за одбрану САД-а, одлуком да се иновативни и обећавајући управљачки „изум“, осмишљен под окриљем невладиног сектора (*The RAND Corporation*), имплементира, у делимично прилагођеном облику, у систему планирања националне одбране САД-а. Финализација идеје о примени *Система планирања, програмирања и буџетирања* на нивоу Секретаријата, у значајној мери представљала је заслугу секретара за одбрану САД-а Роберта Макнамаре, који је увидео управљачки потенцијал РРБС-а на плану постизања видљивог повећања алокативне ефикасности у управљању ресурсима Секретаријата. Основни мотив започетих реформи била је наглашена неконзистентност система финансијског планирања потреба Секретаријата и неопходности остварења ширих циљева који су били постављени пред систем националне одбране. Фрагментираност механизма планирања у оквиру овог гломазног буџетског корисника, почивала је на постојању више сепаратних буџета за појединачне службе у систему одбране (нпр.

³⁶⁹ Вид.: Schick, A., „The Methamorfoses of Performance Budgeting“, *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 2013/2, p. 9.

„Транспортна служба“, „Интендантска служба“ и др.). Сепаратни буџети утврђивани су на основу захтева техничких одсека у оквиру појединачних служби, без претераног уважавања потребе да њихова садржина буде везана за циљеве целокупног система одбране (агрегатни циљеви Секретаријата).³⁷⁰ Цивилно особље у оквиру Секретаријата било је дистанцирано од процеса планирања и буџетирања, па су исходи ових процеса били пресудно обликовани одлукама војног руководства појединачних служби. На тај начин, интереси појединачних организационих целина, оличени у одобравању маргиналних повећања годишње потрошње, постајали су, *de facto*, надређени агрегатним циљевима целине система, који су у све већој мери постајали необавезујуће декларације.

Макнамарина примарана намера код опредељења за инсталацијом PPBS-а сводила се на покушај дислоцирања процеса планирања и буџетирања са војног на цивилно руководство, чиме су створене могућности да се потребе Секретаријата артикулишу на подлози тзв. системске анализе.³⁷¹ Немогућност инкременталистичког обрасца фрагментисаног планирања организационих ресурса да ефикасно досегне до стратешких циљева обједињених у оквиру организационе мисије Секретаријата, подстакла је PPBS експеримент у оквиру којег је стављен акценат на рационализацију начина остварења организационе мисије, уместо на рационализацију саме организационе структуре.³⁷² Дакле, у систем планирања националне одбране САД-а, PPBS концепт је уведен као процес одлучивања о алокацији ресурса који је детерминисан плановима, програмима и буџетским одлукама утврђеним од стране управљачких структура Секретаријата а потврђених од стране Председника и Конгреса.³⁷³

Суштинска замисао PPBS-а примењеног у Секретаријату одбране, као „оригинално“ концепта програмског буџетирања, остала је до данас готово непромењена како у самом Секретаријату, тако и у савременим системима програмског буџетирања који су своју примену нашли широм света, без обзира на чињеницу да, као и у случају других буџетско-техничких решења, нису установљени стандардизовани

³⁷⁰ Вид.: Novick, D., *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget*, Harvard University Press, Cambridge 1967, p. 33.

³⁷¹ Вид.: Jones, L. R. and McCaffery, J. L., „Reform of the Planning, Programming, Budgeting System, and Management Control in the U.S. Department of Defense: Insights from Budget Theory“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 25, Issue 3, p. 5.

³⁷² Вид.: West, W. F., *Program Budgeting and the Performance Movement: the Elusive Quest for Efficiency in Government*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2011, p. 2.

³⁷³ GAO, Accounting and Financial Management Division, Program and Budget Information Group, *The Department of Defense Planning, Programming and Budgeting System*, April 1984, p. 15.

оперативни обрасци његове примене. Оригиналност концепта програмског буџетирања није почивала толико на идеји повезивања циљева јавне политике (и са њима усаглашеним циљевима корисника буџета) и процеса буџетирања, колико на начину на који је замишљено остварење ове везе, посредством програмског оквира исказивања јавних расхода.

Несумњиви успех који је оригинална техника PPBS-а остварила у примени у Секретаријату за одбрану САД-а, подстакала је амерички политички естаблишмент на челу са председником Линдоном Џонсоном да овај образац планирања и буџетирања промовише и на федералном нивоу. То је учињено већ 1965. године када је обелодањено да ће, уз организациону и методолошку подршку ОМВ-а, све федералне агенције стартовати са применом концепта PPBS-а у планирању и програмирању својих организационих циљева. Међутим, веома брзо се испоставило да су сложеност система федералне владе, гледано кроз призму разлика у организационој структури, постављеним циљевима, политичкој мисији и структури расхода корисника федералог буџета (различито учешће дискреционих расхода у укупним расходима), као и анимозитет бирократије према проактивном приступу у систему планирања и буџетирања, несавладиве препреке трансплантације позитивних искустава у примени PPBS-а у систему одбране на целокупан систем федералне управе.

Са друге стране, у федералном моделу програмског буџетирања није посвећена довољна пажња чињеници да „буџетске структуре морају кореспондирати структурама управљачке одговорности“.³⁷⁴ Другим речима, усмеравање буџетских структура ка *output*-има, без истовременог концизног везивања управљачке одговорности федералне администрације за постигнуте *output*-е, представљало је ненадокнадив стартни хендикеп федералног PPBS-а. Примењен изван система одбране, оригинални концепт PPBS-а доживео је неуспех и у оним областима јавне политике у којима је исказан највећи степен политичке подршке пуној имплементацији PPBS (здравство, образовање и социјална заштита).³⁷⁵ Политички ентузијазам у време Џонсонове администрације у потпуности је спласнуо у време администрације председника Р. Никсона, па се, почетком 70-тих година прошлог века, одустало од

³⁷⁴ Вид.: Black, G., „Externalities and Structure of PPB“, *Public Administration Review*, Vol. 31, Issue 6, p. 640.

³⁷⁵ Вид.: West, W. F., *Program Budgeting and the Performance Movement: the Elusive Quest for Efficiency in Government*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2011, p. 22.

федералног PPBS управљачког експеримента.³⁷⁶ Међутим, неуспех федералног модела није обесхрабрио напоре да се на субнационалном и локалном нивоу имплементирају различити обрасци програмског буџетирања који би били прилагођени специфичностима ентитета примене. Почев од 1982. године, тенденција обнављања интересовања за примену програмског буџетирања, као инструмента буџетирања у великим градовима САД-а, била је изразито наглашена. Истраживање популарности буџетских концепата које је, крајем 80-тих година, спровео Ботнер показало је да је у 95 од 181 градова са популацијом већом од 100.000 програмско буџетирање нашло своју примену као главни или допунски буџетски концепт, упркос пропасти федералног PPBS модела.³⁷⁷

4.2. Фазе програмског буџетирања

Радње, односно фазе *планирања*, *програмирања* и *буџетирања* представљају процесну осовину програмског буџетирања, која омогућава носиоцима јавног одлучивања да финансијске ресурсе ефикасније алоцирају, у складу са степеном у којем активности корисника буџета, исказане кроз програмске оквире, доприносе квалитету производње и дистрибуције јавних услуга и добара.

Фаза планирања представља полазну основу система програмског буџетирања, чијој „надоградњи“ служе преостале две фазе – програмирање и буџетирање. Иако не представља специфичну компоненту програмског буџетирања (све буџетске технике неизоставно су повезане са процесом планирања³⁷⁸), организациони циљеви корисника буџета, као резултати активности планирања у систему PPBS-а, утврђују се на подлози детаљних и свеобухватних анализа и представљају, самим тим, предмет знатно већег уважавања него што је то случај са резултатима планирања који претходе традиционалном буџетирању. Чврста каузална веза између онога што је у фази планирања утврђено као организациони циљ и фазе буџетирања илуструје нераскидиво процесно јединство ове две компоненте PPBS-а.

³⁷⁶ Као што се може приметити, разлози одустанка од примене PPBS на федералном нивоу, били су у потпуности идентични разлозима који су, недуго касније, довели до обустављања примене технике буџетирања са нултом полазном основом, чији је политички иницијатор био председник Џ. Картер.

³⁷⁷ Вид.: Botner, S.B., „Trends and Developments in Budgeting and Financial Management in Large Cities of United States“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 9, Issue 3, p. 38.

³⁷⁸ Вид.: Schick, A., „The Road to PBB: The Stages of Budget Reform“, *Public Administration Review*, Vol. 26 Issue 4, p. 244.

Каузалитет између организационих циљева и буџетирања почива на чињеници да природа самих циљева као и степен у којем су јавни ентитети посвећени његовом остварењу, зависе од квантума расположивих финансијских ресурса, при чему, са друге стране, већи степен посвећености појединачним циљевима условљава и интензивнији јавни ангажман на повећању расположивих ресурса за њихово остварење.³⁷⁹

Формулисање стратешких, средњорочних и краткорочних оквира основних циљева корисника буџета не представља процес који је изолован у односу на сферу ван-организационог, политичког одлучивања. Планирање у систему PPBS-а подразумева јасно уочљиву повезаност између циљева јавних организација (корисника буџета) и најширих друштвених циљева формулисаних у областима у оквиру којих организације обављају своју делатност. „Стратешка компонентна“ процеса планирања, условљена је, дакле, добрим делом перцепцијама политичких приоритета главних доносилаца одлука у систему јавног одлучивања, а које чине стартну основу процеса припреме буџета у систему програмског буџетирања.³⁸⁰

У оригиналном концепту PBBS-а, примењеном у Секретаријату за одбрану САД-а, стратешка фаза планирања подразумевала је селекцију циљева националне одбране која ће уважити јавне интересе у различитим сферама одлучивања а које су уско повезане са деловањем система одбране (спољна политика, међународне обавезе, економски, геостратешки интереси и др.) На основу стратешких (политичких) оквира, организационе јединице Секретаријата припремале су организационе стратегије у којима су утврђивани краткорочни (до 2 године), средњорочни (3-10 година) и дугорочни (10-20 година) организациони циљеви, чије остварење представља *инструмент* остваривања стратешких политичких одлука.³⁸¹ Притом, стратешки планови Секретаријата почивали су на реалистичним проценама доступности финансијских ресурса које су покривале различите периоде времена у будућности, како се, у одсуству ове анализе, дугорочни циљеви не би показали финансијски неодрживим. Такође, планирање ресурса подразумевало је и обавезу Секретаријата да, након што утврди организационе циљеве, изврши и анализу усаглашености актуелних ресурса са трошковима реализације утврђених циљева. Пословични јаз између финансијских могућности и трошкова, повлачи нужност приоритизације циљева појединачних

³⁷⁹ Вид.: Novick, D., *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget*, Harvard University Press, Cambridge 1967, p. 24.

³⁸⁰ Вид.: Robinson, M., „Performance Budgeting“, in: Allen, R., Hemming, R. and Potter, B.H. (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013, p. 245.

³⁸¹ GAO, Accounting and Financial Management Division, Program and Budget Information Group, *The Department of Defense Planning, Programming and Budgeting System*, April 1984, p. 16.

служби према критеријуму релативног значаја одређених операција или услуга у систему одбране у односу на обим ресурса који су опредељени за њену реализацију.³⁸² Утврђивање релативног значаја појединачних намена које су предвиђене за финансирање, неизоставно укључује примену *cost-effectiveness* анализе и представља једну од најсложенијих компоненти фазе планирања. Формулисањем циљева и рационализацијом алокације ресурса према критеријуму њиховог релативног значаја, завршава се фаза планирања и отпочиње фаза програмирања - оригинални и специфични процесни сегмент програмског буџетирања.

Фаза програмирања представља процесну компоненту програмског буџетирања у којој се циљеви артикулисани као резултат фазе планирања претварају у програмске категорије које омогућавају: 1) праћење степена остварења циљева према задатим вредностима у вишегодишњим временским оквирима и 2) априорно лоцирање управљачке одговорности за њихово остварење. Фаза програмирања подразумева заправо исказивање јавних расхода у формату програмске класификације, чији јасно диференцирани и непреклапајући елементи замењују „конфузну концентрацију линијских ставки“ која је својствена традиционалном буџетирању.³⁸³ Структурни елементи програмског класификовања расхода распоређени су по хијерархијским нивоима, што подразумева везаност циљева који су формулисани на нижим нивоима за остварење циљева виших хијерархијских нивоа. Компоненте програмске структуре расхода чине *програми*,³⁸⁴ који представљају примарни хијерархијски ниво програмске структуре и *подпрограмски елементи* (активности и пројекти), као нижи хијерархијски нивои програмирања јавних потреба. Програми, као главни елементи програмске структуре представљају скуп активности које су покривене јединственом управљачком одговорношћу и чијом реализацијом се остварују специфични циљеви јавне политике.³⁸⁵ Притом, циљеви програма би требало да се формулишу у форми *outcom*-а, док би се на нижим нивоима програмске структуре утврђивали циљеви који су усмерени на *output*-е.

³⁸² *Ibidem*.

³⁸³ Вид.: Wildavsky, A., „Policy Analysis Is What Information Systems Are Not“, *Accounting, Organization and Society*, Vol. 3, No. 1, p. 82.

³⁸⁴ Односно „главни програми“, у зависности од термилошког избора заступљеног у нормативном оквиру ентитета примене. Примера ради, у нормативном оквиру програмског буџетирања у Србији први хијерархијски нивои програмске структуре најпре су, у нормативном оквиру, означавани као „главни програми“ а потом као „програми“.

³⁸⁵ Вид.: Diamond, J., „From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economy“, *IMF Working Paper*, No. 03/169, p. 10.

За разлику од других форми класификовања јавних расхода (економске и функционалне класификације) програмска класификација није предмет међународне стандардизације, па су називи елемента програмске структуре, број хијерархијских нивоа у оквиру њих, као и број и врста информација које описују ове главне елементе, предмет различитих регулаторних оквира појединачних држава или других ентитета примене програмског буџетирања (локалних самоуправа или појединачних корисника буџета).³⁸⁶

Диверзитет начина на који су се идеје оригиналног концепта програмског буџетирања разрадиле у пракси, понекад може, због удаљавања од оригиналног концепта, значајно отежати идентификацију ове буџетске технике. Сасвим извесно, увођење програмског буџетирања представља много ширу интервенцију од простог увођења програмске класификације јавних расхода, упркос склоности националних реформатора ка недопустивом изједначавању програмске класификације и програмског буџетирања. Неразумевање чињенице да програмска класификација у систему програмског буџетирања има своју сврху једино у контексту јасно утврђених стратешких, средњорочних и краткорочних циљева јавне политике и њихове усаглашености са организационим циљевима корисника буџета, има за скоро извешан исход да се примена програмског буџетирања у датом систему финансијског управљања оконча неуспехом.

Фаза буџетирања. Троделни ланац основне процесне структуре PPBS-а завршава се фазом буџетирања. Ову фазу могли бисмо сагледавати кроз њену микробуџетску и макробуџетску компоненту. Из микробуџетске перспективе корисника буџета фаза буџетирања подразумева планирање трошкова појединачних *input*-а (економска класификација) хијерархијски најнижих субпрограмских компоненти програмске структуре (програмских активности и пројеката), при чему се њиховим збрајањем утврђује висина микробуџетских захтева на нивоу примарних елемената програмске структуре (главних програма, односно програма).³⁸⁷ Из макробуџетске перспективе, фаза буџетирања се претвара у најзахтевнију процесну карику PPBS-а, у оквиру које се од централних носилаца политичког одлучивања у сфери јавног буџетирања очекује да, у мери у којој је то могуће, изврше повезивање

³⁸⁶ Пошто је процес навикавања националних управљачких система на примену програмског буџетирања по правилу дуготрајан, чак и у оквиру истог ентитета примене честе су промене регулативе којом се утврђују елементи програмске структуре и обавезе исказивања информација које се односе на временске оквири и процес мерења остварења пројектованих циљева.

³⁸⁷ Упоред.: Hirsch, W. Z., „State and Local Government Program Budgeting“, *Papers in Regional Science*, Vol. 18, No. 1, p. 149.

свих *output*-а фазе програмирања са одлукама о алокацији јавних средства у датом временском периоду (редовни буџети). Фактичка сложеност фазе буџетирања, у оквиру које се подвргавају филтрацији резултати програмирања јавних потреба на микробуџетском плану, почива на неопходности да централни буџетски ауторитети (у фази преиспитивања захтева) и легислатива (у фази претходног одобрења) такође располажу сопственим инструментима програмске анализе захваљујући којима ће коначне одлуке о алокацији бити резултат реалне верификације микробуџетског програмирања.³⁸⁸

Дакле, један од основних циљева програмског буџетирања јесте унапређење квалитета донетих одлука које спадају у домен тзв. институционалне одговорности појединачних корисника буџета, односно које се односе на њихову комуникацију са комплексним социо-економским окружењем.³⁸⁹ На нивоу микробуџетирања, фокусираност микробуџетских ентитета искључиво на излазне ефекте сопствених активности и начине њиховог планирања и програмирања, у пракси често ставља у засенак чињеницу да су потребе једног корисника у конкурентском односу са потребама осталих корисника макробуџетских фондова. Ипак, као разлог бројних неуспешних покушаја имплементације програмског буџетирања, у теорији се често означава управо неусаглашеност исувише једноставних механизма програмског буџетирања са исувише компликованим социо-политичким околностима у којима егзистирају појединачни микробуџетски ентитети. Само на подлози свеобухватног аналитичког приступа *top-down* типа, синтетичка сума потреба свих корисника буџета (преточена у њихове буџетске одлуке, односно захтеве) може бити доведена у складан однос са макробуџетским финансијским капацитетима ентитета примене. Истинска мера успешности програмског буџетирања могла би се, притом, посматрати кроз способност финансијских планера да средњорочни излазни ефекти (*output*-и и/или *outcom*-и) циљани у фази планирања и уобличени у фази програмирања, буду што реалније усаглашени са краткорочним могућностима финансирања *input*-а њиховог остварења.

Уз ослонац на оригинални концепт PPBS-а, који је, на мноштво различитих начина, инсталиран у САД-у, програмско буџетирање је трасирало пут сопствене популарности у националним, субнационалним и локалним јурисдикцијама широм

³⁸⁸ Упоред.: Lee, R. D., „The Use of Program Analysis in State Budgeting: Changes between 1990 and 1995“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 17 Issue 2, p. 24.

³⁸⁹ Вид.: Jablonsky, S. F. and Dirsmith, M. W., „The pattern of PPB rejection: something about organization, something about PBB“, *Accounting, Organization and Society*, Vol. 3, No. ¾, p. 217.

света, нудећи примамљиву алтернативу инкременталистичкој учмалости финансијских система, отпорних на захтеве да ефективност буде главна мера обима и локације јавних пласмана. С обзиром да је најзначајнија карика програмског буџетирања – програмско исказивање расхода јавних колективитета, остала изван међународне стандардизације, упоредне моделе инсталације програмског буџетирања, као оперативног оквира РВВ-а, карактерише висок степен диверзификације.³⁹⁰ У компаративном делу овог истраживања указаћемо на различитост начина и комплексност амбијеталих чинилаца који се везују за поједине моделе примене програмског буџетирања на националном, субнационалном и локалном нивоу одабраних држава.

5. МЕРЕЊЕ УЧИНАКА У СИСТЕМУ РВВ-а

5.1. Значај и функције мерења учинака - *performance management* и *performance budgeting* перспектива

Идеја о мерењу учинака у јавном сектору знатно је старија од свих покушаја њеног искоришћавања у оквиру техника рационалистичког буџетирања. Већина извора, званичну промоцију идеје мерења учинака корисника јавних средстава везује за сам почетак XX века.³⁹¹ Мерење учинака, односно *output*-а и/или *outcom*-а које производе јавни програми (расходи), представља процесни механизам чијом активацијом се добијају информације које се тичу како тренутног статуса реализације програма тако и степена њиховог напредовања према остварењу организационих и ширих стратешких циљева.³⁹²

Из перспективе модерних управљачких система, информације о учинцима органа, организација и институција које припадају јавном сектору добијају на значају у већини савремених држава укључујући и оне које су, на терену буџетског техницизма, остале верне концепту традиционалног буџетирања. Осмишљавање начина управљања

³⁹⁰ Различитости се, притом, не односе само на фазу програмирања, већ и на остале фазе програмског буџетирања – планирање и буџетирање.

³⁹¹ Иницијацију *performance measurement*-а Вилијамс (D.W. Williams) је лоцирао у далеку 1906. годину, када је идеја евидентирања учинака промовисана од стране Бироа за развој града Њујорка, уз намеру „дисциплиновања“ Цона Ахерна, „непослушног“ председника градске општине Менхетн. Вид.: Williams, D. W., „Measuring Government in the Early Twentieth Century“, *Public Administration Review*, 2003, Vol. 63, No. 6, p. 643.

³⁹² На сличан начин појмовна садржина категорије мерења учинака схваћена је и од стране америчке Националне академије за јавну администрацију (National Academy of Public Administration NAPA). Вид.: NAPA, *Useful Performance Measurement: Lessons Learned from Initial Pilot Performance Plans Prepared under the Government Performance and Results Act*, Washington DC 1994, p. 2.

перформансама у прогресивним политичким системима данашњице, бива у све већој мери промовисано као циљ или функција државних и невладиних организација, што је праћено оснивањем легислативних и егзекутивних тела са задатком да делују као подршка у овим напорима.³⁹³ Са наглашавањем ових тенденција расло је и интересовање националних реформатора и стручне јавности за комплексну феноменологију мерења учинака у јавном сектору, како на организационом тако и на програмском нивоу евалуације (перформансе буџетских корисника и перформансе програма).

Мерење учинака у јавном сектору обухвата све активности које су усмерене на систематично и редовно прикупљање и формулисање квантитативних података у погледу сета кључних показатеља учинковитости јавних организација или програма који се финансирају из буџета.³⁹⁴ Дакле, сваки подухват у систему управљања које почива на резултатима, а посебно они који су оријентисани ка максимизацији користи за кориснике јавних услуга, изискују редовно мерење напретка у процесу остварења зацртаних излазних ефеката (*outcom*-а и/или *output*-а).³⁹⁵ Притом, успостављање делотворних механизма мерења учинака обезбеђује промену базе доношења одлука у процесу јавног одлучивања од „личних искуства до мерљивих постигнућа јавних управљача“.³⁹⁶

Значај информација добијених у процесу мерења учинака који се емитују у јавном сектору, погрешно је везивати искључиво за процес јавног буџетирања, односно за финалну алокацију јавних средства. Феномен учинака, а посебно механизми њиховог мерења, заправо су централне категорије много ширег, интердисциплинаног концепта – *управљања према учинцима* (енг. *performance management*).³⁹⁷ Свеобухватни механизам управљања према учинцима обухвата буџетирање према учинцима, али се не ограничава на коришћење информација о учинцима само у процесу доношења буџетских одлука. У структурном погледу, управљање према резултатима обухвата

³⁹³ Вид.: Heinrich, C. J., „Evidence-based policy and performance management challenges and prospects in two parallel movements“, *American Review of Public Administration*, Vol. 37, p. 256.

³⁹⁴ Вид.: Poister, T. H., Aristigueta, M. P. and Hall, M. J., *Managing and measuring performance in public and nonprofit organizations: an integrated approach*, Jossey Bass, San Francisco 2015, p. 7.

³⁹⁵ Вид.: Hatry, H. P., *Performance Measurement: Getting Results*, The Urban Institute press, Washington DC 2003, p. 11.

³⁹⁶ Вид.: Holzer, M. and Yang, K., „Performance measurement and improvement: an assessment of the state of the art“, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70, Issue 1, p. 16.

³⁹⁷ Осим под називом управљање према учинцима, анализа овог концепта развијала се „под плаштом“ великог броја алтернативних терминолошких синонима: *управљање према резултатима* (енг. *management by results*), *управа оријентисана на резултате* (енг. *result-oriented government*) или, ограничено на поље законодавног деловања – *legislative for results*. Вид.: *Ibidem*, p. 3.

како механизме мерења учинака тако и све аспекте примене информација које представљају резултат мерења у функцији подршке управљачким одлукама усмереним на остваривање организационих и програмских циљева.³⁹⁸ Уздигнут на ниво доктрине, *performance management* представља прилично широк концепт, у оквиру којег се истиче императив реорганизације делања целокупне јавне управе на начин да актуелне и будуће активности њених организационих носилаца буду у знатној мери детерминисане информацијама о учинцима.

Да би процес мерења учинака и коришћења добијених резултата имао смисла, неопходно је код корисника буџетских средстава подстаћи интерне механизме мотивисаности за ове процесе. У супротном, екстерно наметање обавезе мерења учинака без интерног препознавања димензија његовог значаја, на дуже стазе води потпуном удаљавању од идеја управљања према учинцима. Основни мотивациони фактори који би требало да делују у правцу интерног препознавања значаја мерења учинака могу се сагледати кроз неколико основних (управљачких) функција овог процеса:³⁹⁹

- 1) функција евалуације (чија реализација пружа одговор на питање у којој мери је корисник буџетских средстава заиста ефикасан на пољу свог деловања);
- 2) функција буџетирања (која омогућава рационалан пласман расположивих средстава);
- 3) функција комуникације (произилази из принципа транспарентности јавне управе и тиче се могућности да се путем пласирања информација о учинцима државних

³⁹⁸ Вид.: Poister, T. H., Aristigueta, M. P. and Hall, M. J., *Managing and measuring performance in public and nonprofit organizations: an integrated approach*, Jossey Bass, San Francisco 2015, p. 7.

³⁹⁹ Најважније аспекте корисности информација о учинцима из перспективе *performance management* аутори су рашчлањавали на многобројне начине, идентификујући, притом, различит број функција. Бен је, тако, изоловао осам основних функција информација о учинцима у систему јавног управљања - евалуација, контрола, буџетирање, мотивисање, промоција, слављење (организационог успеха који је у нивоу или превазилази очекивања), учење и унапређивање. Хетри је идентификовао чак десет основних задатака које јавни управљачи могу извршити уз ослонац на информације о учинцима: 1) одазвати се захтеву на одговорност пред изабраним представницима и општом јавношћу, 2) испланирати буџетске захтеве; 3) реализовати интерно буџетирање; 4) извршити детаљну анализу проблема у остваривању учинака и спровести евентуалне корекције; 5) мотивисати (потчињене управљаче, М. Ј.); 6) контрактуално обавезати потчињене управљаче или организационе субјединице на „испоруку“ одређеног обима учинака; 7) процењивати; 8) унапредити стратешке планове; 9) успоставити бољу комуникацију са јавношћу и 10) испланирати унапређења организационих активности. Детаљније, вид.: Behn, „Why Measuring Performance: Different Purposes Required Different Measures“, *Public Administration Review*, Vol. 63, Issue 5, p. 588., Natry, H., *Performance measurement - Getting Results*, Urban Institute, Washington DC 1999, p. 157-158. и, слично: Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading 1999, pp. 147-154.

органа креира већи степен поверења у релацији са корисницима услуга и јавношћу уопште);

4) функција омогућавања ефективности екстерне контроле (контрола сврсисходности трошења јавних средстава у доброј мери почива на степену делотворности програма);

5) функција јачања механизма интерне контроле (поуздане и адекватно формулисане информације о учинцима представљају ненадмашан ослонац конкретизације одговорности нижих пред вишим управљачима, сходно постулатима принципал-агент теорије) и

5) корективна функција (захваљујући информацијама о учинцима буџетски корисници стичу увид у неправилности реализације пројектованих програма и упућени су на њихово отклањање, као и на поспешивање ефикасности и ефективности у будућности).

Листа бенефита, односно потенцијних домета које информације о учинцима досежу у системима *performance management* чини се неисцрпном. Ипак, као што се и могло претпоставити, интензитет у којем ће, на нивоу управљачких система појединачних држава, ове функције доћи до изражаја, битно се разликује. У државама које су са већим степеном озбиљности приступили потреби осмишљавања делотворног система мерења учинка, ови механизми углавном показују делотворност у погледу свих функција којима су намењени.

У системима који су се определили за примену неког од модела буџетирања на основу учинака, резултати мерења перформанси (*performance measurement*) које се остварују буџетским пласманима јавних средстава на одређене намене, постају материјална основа детерминисања карактера буџетске алокације. Могућности да се информације о учинцима користе у сврху креирања *ex ante* и/или *ex post* конекције са буџетским одлукама, претходи систематско осмишљавање делотворне „технолозије“ производње информација о учинцима, што, чак и у државама које су најприврженије идејама РВВ-а, представља изразито сложен и тежак подухват. Механизми мерења учинака у јавном сектору усмерени су ка генерисању информација о квантитативно или квалитативно израженим резултатима активности и програма државних органа и различитих нивоа власти, као и о степену задовољства грађана у улози корисника емитованих јавних услуга. Поседовање и експлоатација ових информација од стране креатора буџетских одлука, примарно су усмерени на повећање алокативне

ефикасности пласмана јавних средстава, кроз њихово усмеравање на оне намене и у оном обиму који одговара квантуму и квалитету учинака које те намене одбацују.

5.2. Показатељи (индикатори) учинака

5.2.1. Појам показатеља учинака

Будући да смо мерење учинака означили кључним процесним механизмом у имплементацији опредељења за примену концепта буџетирања према учинцима, од посебног је значаја утврдити квалитативну основу овог процеса која ће, на емпиријском нивоу, резултирати његовом практичном делотворношћу, док ће, на теоријском плану, оспорити аргументе о утопијском карактеру идеје мерења учинака у јавном сектору. У примени концепта РВВ-а није довољно само начелно везивање јавне потрошње за *output*-е и *outcom*-е, већ је од пресудног значаја начин на који су национални реформатори осмислили процес мерења учинака, у оквиру којег се, као карика од виталног значаја, издваја категорија *показатеља (индикатора) учинака*.

Показатеље учинака требало би, у појмовном смислу, стриктно раздвојити од самих учинака, односно излазних резултата јавних пласмана (*output*-а и *outcom*-а). Показатељи учинака нису учинци, већ нумерички искази који упућују на остварени прогрес на путу ка излазном резултату (*output*-у или *outcom*-у, уз зависности од избора усмерености појединачних система).⁴⁰⁰ Доћи до прецизних нумеричких исказа путем којих ће се заинтересовани актери објективно информисати о способности јавне управе да обезбеди обећани квантум и квалитет јавних услуга, као и да досегне до испуњења ширих друштвених интереса, представља темељно упориште свих форми *performance-based* иницијатива.

Информације о учинцима требало би у потпуности да одражавају квантитативну и квалитативну димензију продукције јавних услуга. У реалности, пак, механизам мерења учинака битно је лимитиран, па се као његов релативно постижан задатак промовише пружање информација које ће заинтересоване актере најприближније упутити у димензију ефикасности и ефективности јавних управљача. У којој мери ће информације о показатељима учинака досегнути до овог нимало једноставног циља зависи од, најмање, три фактора: 1) начина одређивања

⁴⁰⁰ Вид.: Namy, H., *Performance Measurement – Getting Results*, The Urban Institute Press, Washington DC 2006, p. 59.

„надлежности“ за одабир показатеља 2) правилности одабира форми нумеричких исказа индикатора учинака и 3) обезбеђења одређених квалитативних својстава индикатора.

5.2.2. Питање „надлежности“ за формулисање показатеља учинака

Како би показатељи учинака одражавали реалну представу постигнућа у производњи јавних добара и услуга, најпре је потребно одговорити на питање на ком нивоу ће бити извршен одабир тзв. сетова показатеља учинака. У том смислу, могућа су два генерална решења: да се одабир учинака повери управо оним корисницима буџетских средстава односно нивоима власти који су носиоци производње јавних добара и услуга или да се тај задатак повери хијерархијски надређеним јавним ентитетима у односу на оперативни ентитет, односно вишем нивоу власти у односу на оперативни ниво власти (ниво производње јавних добара и услуга). Који од ова два приступа би требало афирмисати у појединачним случајевима, према нашем мишљењу, требало би да буде условљено првенствено одговором на прејудицијелно питање – питање надлежности за прикупљање, односно процесуирање информација о учинцима. Уколико су оперативни ентитети задужени за прикупљање већине информација о показатељима учинака, онда би, по природи ствари, управо ови ентитети били најпозванији да формулишу сетове показатеља властитих програма и активности – најупућенији су у сопствене аналитичке капацитете процесуирања информација. Уколико су пак извори информација о показатељима учинака и активности њиховог прикупљања екстерно позиционирани у односу на оперативни ентитет, у том случају би постојало оправдање и за екстерно формулисање сета индикатора појединачних учинака. Такође, још један битан аргумент говори у прилог екстерног позиционирања надлежности за формулисање сетова индикатора. Реч је о одговорности виших административних или територијално-политичких нивоа за обезбеђење уједначених критеријума вредновања напора истоврсних оперативних ентитета у процесу производње јавних услуга.⁴⁰¹ Овај аргумент посебно је наглашен у „младим“ системима

⁴⁰¹ Предметно уједначавање се, примера ради, постиже у ситуацији када се на централном нивоу формулишу индикатори учинака за хијерархијски више елементе програмске структуре локалног нивоа (програме), док је оперативном (локалном нивоу) препуштено формулисање индикатора који се односе на елементе програмске структуре који су хијерархијски подређени програмима (програмске активности и пројекти).

програмског буџетирања чију имплементацију прати недовољан степен финансијске и/или административне децентрализације.

5.2.3. Питање начина одабира нумеричких форми показатеља учинака

Идеални систем мерења учинака подразумевао би могућност апсолутне квантификације свих излазних ефеката које продукују одлуке донете од стране носилаца процеса јавног одлучивања, при чему, сасвим извесно, овај идеал у пракси никада не би могао бити досегнут. Опредељење за квантификацију учинака подразумева, између осталог, и обавезу носилаца процеса мерења да утврде и нумеричке форме кроз које ће та квантификација бити реализована. При одабиру нумеричких форми индикатора, у оптицају су следеће алтернативе:

➤ формулисање индикатора у нумеричкој форми *процента* (Пример: *Програм*: Превенција тешких болести - *Пројекат*: Повећање доступности прегледа пацијената савременим дијагностичким уређајима - *Индикатор учинка (ниво пројекта)*: проценат скраћења временског интервала између заказивања и реализације прегледа савременим дијагностичким уређајима);

➤ формулисање индикатора у нумеричкој форми *округлих бројева* (Пример: *Програм*: Комунална делатност – *Програмска активност*: Управљање дивљим депонијама – *Индикатор учинка (ниво програмске активности)* – број уклоњених дивљих депонија). Сматрамо да би формулисање индикатора у нумеричкој форми округлих бројева требало веома опрезно примењивати у пракси буџетирања према учинку, односно програмског буџетирања. Разлог је у томе што се уз ослонац на ову нумеричку форму у највећем броју случајева не може досегнути до реалне димензије ефикасности/ефективности. Полазећи од наведеног примера јасно је да број уклоњених дивљих депонија, *per se*, не представља готово никакву меру учинковитости док се не стави у однос са другим информацијама (о укупном броју дивљих депонија или о броју дивљих депонија предвиђених за уклањање у задатом временском оквиру);

➤ формулисање индикатора у нумеричкој форми *просека* (Пример: *Програм*: Социјална и дечја заштита – *Пројекат*: Ефикасна исплата социјалне помоћи – *Индикатор учинка (ниво пројекта)*: просечан број дана кашњења у исплати социјалне помоћи егзистенцијално угроженим грађанима);

➤ формулисање индикатора у нумеричкој форми *рација* подразумева стављање у однос две величине како би се стекао увид у меру: продуктивности (квантум испоручених услуга и добара по јединици трошкова), трошковне (оперативне) ефикасности (износ трошкова по јединици произведених услуга и добара) и трошковне ефективности јавних расхода (у случајевима када је процес мерења могућ, овај индикатор пружа информације о томе колики је износ јавних трошкова по јединици *outcom*-а, односно импакта). С обзиром да су ефикасност и ефективност уважени као руководни принципи како идеје мерења учинака у јавном сектору тако и концепта коришћења информација о учинцима у креирању буџетских одлука, јасно је због чега теорија (али не и пракса) формулисања показатеља учинака показује највећи степен наклоности управо индикаторима који су изражни у нумеричкој форми *рација*. Уколико су правилно формулисани, ови индикатори, по правилу, воде најпотпунијој представи о ефикасности и ефективности јавне потрошње;⁴⁰²

➤ формулисање индикатора у нумеричкој форми *индекса* почива на способности осмишљавања начина да се више појединачних показатеља смислено инкорпоришу у један јединствени индикатор – *индекс* (пример: *Програм*: Заштита животне средине – *Пројекат*: Унапређење квалитета ваздуха – *Индикатор* (*ниво пројекта*): Индекс квалитета ваздуха). Дакле, уместо да се успешност програма унапређења квалитета ваздуха мери великим бројем појединачних индикатора, (попут процента заступљености штетних гасова по јединици запремине, концентрација патогених микроорганизама по јединици запремине или стопе оболелих од респираторних инфекција и др.), утврђује се јединствени индикатор који ће синтетизовати све појединачне мере учинковитости. Иако се коришћењем индикатора у форми индекса, по правилу, стиче пунија представа о димензијама учинака, њихово коришћење у националним системима мерења је лимитирано чињеницом да је индексне показатеље релативно тешко установити, с обзиром на статистичко-аналитичку ограниченост механизма планирања, као и на бројност јавних расхода чију ефикасност/ефективност би требало измерити. Такође, као другу лимитирајућу околност шире употребе индекса могли бисмо издвојити запажање да су информације, садржане у индексима, прилично тешке за

⁴⁰² Вид.: Poister, T. H., Aristigueta, M. P. and Hall, M. J., *Managing and measuring performance in public and nonprofit organizations: an integrated approach*, Jossey Bass, San Francisco 2015, p. 117.

перципирање од стране опште јавности, у улози финалног евалуатора ефикасности јавних управљача.

Упркос теоријској фаворизацији примене појединих нумеричких форми показатеља учинака (попут рација, стопа и процената) у националним системима мерења учинака, универзално важећа вредност свих наведених нумеричких израза ипак није дата, па би се опортуност избора између њих морала процењивати у односу на сваку појединачну активност чији учинци подлежу мерењу.

5.2.4. Питање обезбеђења квалитативних својстава индикатора

Како успешност сложеног подухвата мерења учинака почива на процесу одабира индикатора, од велике је важности да индикатори који се промовишу у мере учинака поседују одређена квалитативна својства, захваљујући којима ће истински одражавати димензије ефикасности и ефективности јавних програма и активности. Теорија је релативно мало пажње посветила потреби хармонизације препорука у вези броја и садржине квалитативних својстава која би морала бити испоштована у формулисању показатеља учинака. Синтетизујући најзначајније теоријске доприносе овом питању, могли бисмо, као неизоставне квалитативне карактеристике показатеља учинака издвојити валидност, поузданост, разумљивост, трошковну прихватљивост, јединственост, потенцијал за спречавање нежењених ефеката и употребљивост.

Валидност. Најзначајнија квалитативна карактеристика показатеља учинка односи се на оцену његове подобности да измери оно што се од њега очекује. Валидност односно релевантност показатеља омогућава креирање реалне представе о ефикасности и ефективности програма и активности, и, у случају да ово квалитативно својство није испоштовано, остаје без значаја чињеница да су све друге димензије квалитета уважене. Што је већа апстрактност излазних ефеката чијем мерењу показатељи служе, то је, по правилу, израженији проблем формулисања валидних индикатора.

Када је реч о типовима валидације показатеља, односно утврђивања његове релевантности Појстер је изоловао неколико могућих приступа:⁴⁰³

⁴⁰³ Вид.: Poister, T. H., Aristigueta, M. P. and Hall, M. J., *Managing and measuring performance in public and nonprofit organizations: an integrated approach*, Jossey Bass, San Francisco 2015, p. 133-134.

1) констатовање очигледне валидности индикатора (енг. *face validity*), применљиво у случајевима када је „на први поглед“ јасно да су показатељи смислено усмерени ка оном што би требало да мере;⁴⁰⁴

2) консенсуална валидност (енг. *consensual validity*), која произилази из чињенице да је показатељ формулисан као плод консензуса или стручних лица или истоврсних јавних управљача на пољу примене;⁴⁰⁵

3) садржинска валидност (енг. *content validity*) посебно је значајна код мерења најсложенијих *outcom*-а, и односи се на захтев да информације садржане у показатељима индикатора садржински обухвате све аспекте резултата који се мери⁴⁰⁶ и

4) корелативна валидност (енг. *corelative validity*) подразумева утврђивање релевантности некоришћених индикатора утврђивањем њихових статистичких корелација са већ тестираним индикаторима чија је валидност потврђена на истом објекту мерења.

Поузданост. Ова карактеристика у већој мери се односи на квалитативне аспекте извора информација о учинцима него на саме показатеље учинка. Реч је о захтеву да се информације о учинцима прикупљају из извора у погледу којих не би требало да постоји сумња по питању кредибилности, ажурираности и непристрасности утврђених података. Дакле, при формулисању индикатора учинка требало би водити рачуна о постојању објективних лимита у обезбеђењу поузданих података: извор података није доступан, подаци нису доступни у траженом формату, извор података није у стању да генерише податаке са неопходном фреквентношћу и др.⁴⁰⁷ Уколико је дејство ових ограничења наглашено, а није, притом, могуће утицати на унапређење извора података, неопходно је формулисање других индикатора који ће моћи да се операционализују с обзиром на квалитет извора података.

⁴⁰⁴ Пример: Уколико је за локалну пројектну активност под називом „Унапређење комуналне активности збрињавања паса луталица“ формулисан индикатор учинка - „процент повећања броја удомљених паса луталица или смештених у азил за заштиту животиња“, на први поглед је јасно да постоји очигледна релевантност постављеног индикатора у односу на циљ, па није потребно доказивати друге аспекте валидности.

⁴⁰⁵ Пример: Индикатор учинка - „број новозасађених стабала по километру квадратном површине локалне самоуправе“, као инструмент мерења учинковитости пројекта „Повећање зелених површина“, може бити утврђен као плод консензуса руководиоца градских служби јавног зеленила у свим локалним самоуправама једне државе. На тај начин, обезбеђена је компаративна анализа успешности појединих јурисдикција у односу на друге, на подлози индентично вреднованих резултата.

⁴⁰⁶ Коришћењем, примера ради, већ поменутих индексних индикатора, омогућава се синтетизовање различитих аспеката ефикасности остварења неког јавног циља општијег карактера.

⁴⁰⁷ Вид.: Marr, B., *Managing and Delivering Performance – How Government Public Sector and Non-profit Organizations can Measure and Manage What Really Matter*, Elsevier, Burlington 2008, p.181.

Разумљивост. Захтев за разумљивошћу индикатора учинака подразумева обавезу њиховог формулисања на начин да је релативно лако овладати садржином информација у њима пласираним од стране свих субјекта који су, у оквиру датог ентитета примене, позвани да врше њихову евалуацију, или чије је право да буду са њима упознати. Овај захтев најтеже је испунити када су информације о учинцима намењене општој јавности, у ком случају би требало осмислити индикаторе чија је валидност што очигледнија. Такође, захтев за разумљивошћу подразумева одбацивање свих начина формулисања индикатора који би могли резултирати двосмисленим закључцима у погледу стварног стања – да ли су се перформансе одређене активности, пројекта или програма побољшале или погоршале.⁴⁰⁸

Трошкова прихватљивост. Осим што могу представљати веома сложену операцију која подразумева ангажовање значајних временских ресурса јавних управљача, мерење учинака може бити повезано и са значајним трошковима реализације. Иако се важност трошковне прихватљивости, као својства показатеља учинака, ретко потенцира, несумњиво је од значаја да се у процес формулисања индикатора укључе и информације о трошковима процеса мерења (који су највећим делом повезани са питањима доступности и квалитета извора података) и односом трошкова процеса мерења са друштвеном вредношћу онога што се мери.⁴⁰⁹

Јединственост. Захтев за јединственошћу могли би, у садржинском смислу, изједначити са захтевом за специфичношћу, односно дистинктивношћу показатеља учинака. Ово својство долази до изражаја у случајевима када су учинци који подлежу мерењу вишедимензионални, па је неопходно формулисати више индикатора који би досегнули до појединачних димензија перформанси (економичности, ефикасности, ефективности, квалитета услуга корисника буџета и др.). У том случају, неопходно је да буде избегнут сценарио дуплирања или чак мултипликовања индикатора који су усмерени на мерење једне те исте димензије учинака, већ је неопходно показатеље утврдити на начин да сваки од њих упућује на различите типове перформанси, како би сумарни ефекат њиховог мерења била комплетна и реална представа о достигнутим учинцима. Осим ерозијом разумљивости, нужна последица дуплирања неспецифичних

⁴⁰⁸ Вид.: Bird, S.M, Cox, D., Farewell, W.T., Goldstein, H., Holt, T. and Smith, P.C., „Performance indicators: god, bad, ugly“, *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 168, Issue 1, p. 6.

⁴⁰⁹ Дакле, формулисање индикатора у многим случајевима подразумева својеврсни *trade-off* између корисности показатеља и његових оперативних перформанси (изводљивости, утрошеног времена, нивоа ангажованог напора и, коначно - утрошеног новца). Вид.: Poister, T., „Performance Monitoring“, in: Wholey, J.S., Hatry, H.P. and Newcomer, K.E. (eds.), *Handbook of practical program evaluation*, Jossey Bass, San Francisco 2004, p. 111.

индикатора је и расипање драгоцених оперативних ресурса који би били непотребно утрошени на њихово утврђивање.

Потенцијал за спречавање нежељених ефеката. Код мерења појединих типова учинака у јавном сектору неопходно је посебно бити опрезан у погледу могућности да одређени начин утврђивања индикатора учинка не резултира активностима које су у супротности са циљевима формулисаним како на нивоу организације одговорне за учинке тако и на вишим, стратешким нивоима планирања јавне политике. Рецимо, уколико се програм „Побољшање безбедности у саобраћају“ мери експедитивношћу саобраћајне полиције у наплати казни (број изречених казни по полицијском службенику), у том случају приметан је значајан потенцијал овог показатеља да резултира непотребним узнемиравањем грађана који учествују у саобраћају, како би се остварио „привид“ побољшања посматраног учинка.⁴¹⁰

Употребљивост. Ово својство показатеља учинака односи се на израженост потенцијала коришћења информација садржаних у показатељима у процесу доношења одлука.⁴¹¹ Дакле, формулисање индикатора на одређени начин условљен је претходном проценом у којој мери би добијене информације могле бити експлоатисане при доношењу будућих одлука, између осталих, и одлука о буџетској алокацији. Циљ информација садржаних у показатељима учинака не састоји се само у пружању података заинтересованој публици о томе колики је ниво друштвено-економске корисности постигнут активностима јавних управљача, већ и у њиховој експлоатацији као грађе за моделирање унапређења ефикасности и ефикасности јавних расхода у *будућим* одлукама о потрошњи. Како информације о учинцима нису саме себи циљ, у фокусу јавних управљача требало би да буду управо они индикатори који ће резултирати информацијама са највећом могућом „употребном вредношћу“.

5.3. Елементи унапређења „алокативног потенцијала“ информација о учинцима

Упркос декларативним настојањима, информације о учинцима нису промовисане као искључива детерминанта у процесу формулисања буџетских одлука,

⁴¹⁰ Детаљније: Natty, H., „Performance Measurement Principles and Techniques: An Overview for Local Government“, in: Kerney, R.C. and Berman, E.M. (eds.), *Public Sector Performance – Management, Motivation and Measurement*, Westview Press, Oxford 1999, p. 305.

⁴¹¹ Вид.: Marr, B., *Managing and Delivering Performance – How Government Public Sector and Non-profit Organizations can Measure and Manage What Really Matter*, Elsevier, Burlington 2008, p.181.

чак ни под окриљем модела ове буџетске технике који су најдоследније пратили идеју *performance budgeting*-а. Иако различити типови буџетирања према учинку придају различит процесни значај информацијама о учинцима, крајњи ниво утицаја ових информација на обим буџетских апропријација, зависиће од степена у коме су доносиоци политичких одлука мотивисани за њихово коришћење у процесу финалног формулисања буџетских захтева. Највише до чега може допрети добар систем буџетирања према учинцима састоји се у креирању *могућности* да, у систему доношења буџетских одлука, учинци буду много више него што је то традиционално био случај.⁴¹² Почетна, и, најчешће, искрена настојања реформатора широм света да истински рационализују националне буџетске системе на подлози РВВ идеја, резултирала су бројним решењима путем којих се повећавао алокативни потенцијал информација о учинцима у фази уобличавања буџетских захтева (буџетска иницијатива) и њиховог изгласавања (легислативно одобрење).

У подстицању подобности информација о учинцима за утицај на садржину буџетских одлука посебна одговорност припада вишим управљачима (енг. *senior managers*) и тзв. оперативном буџетском особљу - организационим јединицама које су у оквиру министарства финансија задужене за припрему буџетских акта (сектори за буџет), одељењима за буџет у оквиру локалне самоуправе и одељењима за финансијске послове органа и организација које представљају буџетске кориснике. Појстер (*Poister*) је установио неколико препорука чијим усвајањем оперативно буџетско особље у својим активностима везаним за припрему буџетских захтева може битно допринети потпунијем уважавању информација о учинцима од стране доносилаца политичких одлука, најпре на нивоу централног финансијског ауторитета егзекутиве (министарстава финансија), а потом и на нивоу финалног одобравања буџетских захтева – законодавних органа.⁴¹³ Идентификоване препоруке тичу се како формално-процесних тако и неформалних механизма пласмана информација о учинцима доносиоцима одлука.

Прва препорука тиче се обима квантификације појединачних учинака у јавном сектору и произилази из чињенице да су аналитички потенцијали доносилаца буџетских одлука битно лимитирани у погледу вредносног процесуирања информација

⁴¹² Вид.: Robinson, M., „Best Practices in Performance Budgeting“, in: Worthington, A. (ed.), *Discussion Papers in Economics, Finances and International Competitiveness*, Discussion Paper No. 124, Novembar 2002, p. 24.

⁴¹³ Вид.: Poister, T. H., *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organization*, Jossey Bass, San Francisko 2003, p. 202.

о учинцима. Мерење учинака на подлози формулисања исувише великог броја индикатора, доводи, по правилу, до аналитичког преоптерећења субјеката политичког одлучивања, што за последицу има недовољну експлоатацију презентованих информација у процесу одлучивања о расподели буџетских средстава. Пружање доносиоцима одлука, који своју делатност обављају у сложеном окружењу, великог броја информација о учинцима, уместо олакшањем, може резултирати „активним ометањем“ процеса доношења одлука.⁴¹⁴ Са друге стране, презентовање информација о учинцима кроз исувише мали број индикатора (или путем само једног показатеља), водила би непотпуној или погрешној евалуацији учинака конкретне организације или буџетског програма.⁴¹⁵ Такође, *одговорност* за учинке постаје девалвирана у случају мерења учинака на подлози сувише малог броја индикатора, док велики број индикатора може битно отежати процес мониторинга и извештавања о учинцима.⁴¹⁶ Дакле, идеално решење у погледу обима квантификације појединачних учинака, налагало би презентовање информација о учинцима у форми оптималног сета показатеља који неће превазићи аналитичке капацитете доносилаца буџетских одлука, а са друге стране, пружиће довољно информација о перформансама буџетских корисника и програма. На тај начин, у знатној мери био би ублажен проблем информационе асиметрије на релацији између политичког лидерстава (које у већини земаља има формална овлашћења да пројектује жељени ниво учинака) и испоручилаца услуга који, делујући „неколико ешалона ниже“, генеришу информације које користе политички субјекти при формулисању таргета перформанси.⁴¹⁷ Ипак, с обзиром на различит степен комплексности циљева и задатака који се остварују у јавном сектору, утврђивање оптималног броја показатеља тешко да би могла почивати на стандардизованим механизмима процене који би деловали у сваком појединачном случају. Остварење ове препоруке у директној је вези са нивоом стручне и оперативне оспособљености менаџерских структура задужених за планирање и буџетског особља да, на нивоу сваког појединачног програма, досегну до оптималног броја показатеља учинка.

⁴¹⁴ Вид.: Curristine, T., „Government Performance: Lessons and Challenges“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 1, p. 145.

⁴¹⁵ Callahan, C., „Performance Measurement and Citizen Participation“, in: Holzer, M. and Hwan-Lee, S. (eds.), *Public Productivity Handbook, Second Edition*, Marcel Dekker, New York 2004, p. 33.

⁴¹⁶ Вид.: Grifel, S. T., „Performance Measurement and Budgetary Decision Making“, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16, No. 4, , p. 406.

⁴¹⁷ Вид.: Schick, A., „The Methamorfosis of Performance Budgeting“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2013/02, p. 11.

Друга препорука произилази из закључка да су нумеричке информације о учинцима (изражене, у идеалном случају, кроз оптимални број адекватно формулисаних индикатора учинака), ипак недовољне за њихову делотворну инкорпорацију у садржину буџетских одлука. Да би од стране доносилаца одлука информације које су обелодањене кроз индикаторе учинка могле да буду што потпуније искоришћене и уважене, пожељно је да буду поткрепљене и допунским информацијама које омогућавају утврђивање реалних димензија учинковитости програма и јавних организација. Дакле, и у случајевима када су учинци адекватно измерени на подлози правилно утврђених индикатора учинака, такве информације, *per se*, немају готово никакву вредност. Права вредност информација садржаних у показатељима долази до изражаја тек њиховим *упоређивањем* са другим релативним информацијама: 1) које се односе на *циљане* учинке буџетских корисника; 2) које упућују на достигнућа *других корисника* буџетских средстава у реализацији истих или сличних програма⁴¹⁸ и 3) путем којих се доносиоци одлука упознају са *временском динамиком* реализације предметних учинака (стање показатеља у садашњости наспрам стања показатеља у прошлости).⁴¹⁹

Трећа препорука, усмерена на повећање степена утилизације информација које су садржане у индикаторима учинака, односи се на *наративно* презентовање чињеница и околности, које ће допринети потпунијем разумевању квантитативно презентованих показатеља учинака. Иако Појстер, у својим препорукама, није указао на садржину наративних приказа, адекватним избором за наративни приказ могли бисмо сматрати информације: 1) које су разлог због чега су учинци реализовани у обиму показатеља; 2) услед којих учинци нису реализовани у обиму који је пројектован таргетима учинака за дати период; 3) које упућују на присуство и интензитет деловања екстерних варијабли ван могућности контроле од стране корисника буџета одговорног за учинке; 4) које се тичу планова активности које буџетски корисници намеравају да реализују како би се показатељи учинака што више приближили постављеним циљевима.

⁴¹⁸ Овај тип поређења посебно је користан у случајевима примене буџета учинка где су на нивоу истоврсних категорија субјеката (на пример на нивоу јединица локалне самоуправе – случај у Србији) програми као и индикатори њиховог остварења утврђују *униформно* – сви буџетски корисници реализују исте програме и динамику њихове реализације мере истом врстом показатеља.

⁴¹⁹ Вид.: Carter, N., Klein, R. and Day, P., *How organisations measure success - The use of performance indicators in government*, Routledge, London 1992, pp. 46-47 и Poister, T. H., *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organization*, Jossey Bass, San Francisco 2003, p. 203.

Коначно, *четврта препорука* односи се на поспешивање персоналне комуникације са финалним (али само потенцијалним) утилизаторима информација о учинцима – носиоцима политичког одлучивања у сфери јавног буџетирања.⁴²⁰ Формализовање ове Појстерове препоруке у великој мери зависи од особености политичког амбијента јавног буџетирања у појединачним земљама, и, сасвим извесно, прилагођена је политичком оквиру јавног буџетирања у САД-у. У националним политичким оквирима јавног буџетирања које карактерише ригидна усмереност понашања легислативе према захтевима егзекутиве, остављено је мало простора да се личном комуникацијом са финалним политичким „утилизаторима“ информација о учинцима (народним представницима) „издејствује“ њихово опредељење да те информације буду инкорпорисане у садржину буџетских одлука. Такође, ова форма повећања утилизације информација о учинцима, по правилу, подразумева селекцију по критеријуму приоритета информација које се пласирају каналима личне комуникације. По природи ствари, реч је о показатељима учинака који се односе на најважније или политички најактуелније програме и активности.

6. ЕВАЛУАЦИЈА ОСТВАРЕНИХ УЧИНАКА У СИСТЕМИМА РВВ-а

6.1. Појам евалуације учинака

Историјски посматрано, евалуација учинака, стартовала је 60-тих година XX века у САД-у. Први корак у промоцији евалуације учинака, учињен је без амбиције свеобухватности и везује се за студију Џејмса Колемана под називом *Equality of Educational Opportunity*, у којој је евалуирана ефикасност америчког система високог образовања, кроз анализу финалних *outcom*-а које су продуковали расходи за образовање (по ученику).⁴²¹

Садржина која се приписује појму *евалуација* у великој мери је детерминисана начином на који овај механизам доживљава академско и управљачко окружење појединачних земаља. Док је у појединим државама приметна приврженост идејама свеобухватне евалуације јавних политика (пример К. Холандије), у другим се механизам евалуације покреће само у сферама јавног деловања које су од највећег

⁴²⁰ Вид.: Poister, T. H., *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organization*, Jossey Bass, San Francisko 2003, p. 203.

⁴²¹ Вид.: Langbein, L. and Felbinger, C.L., *Public Program Evaluation – A Statistical Guide*, M&E Sharpe, New York 2006, p. 16.

друштвеног интереса. Управо ова чињеница представљала је повод научним истраживањима која су за предмет имала испитивање нивоа *евалуационе културе* у појединачним државама (вид. Табелу бр. 3), а од којег, у великој мери зависе крајњи домети примењених модела буџетирања према учинцима.

У појмовном смислу, коришћење категорије евалуације учинака не представља одступање од тенденције конфузног коришћења термилолошких решења у области РВВ анализе, при чему је најчешћи случај категоријално повезивање овог механизма са процесом мерења учинака. Док су резултати процеса мерења учинака вредносно необојени, резултати евалуације учинка увек се односе на вредносне судове који се тичу напретка у остварењу испланираних програма и њиховог доприноса остварењу испланираних краторочних и/или дугорочних циљева. Евалуација, схваћена у најпотупнијем смислу, окренута је на истраживање постигнутих јавних програма док је процес мерења усмерен на генерисање информација о *output*-има. Ипак, то никако не значи да су ова два процеса сепаратна – информације добијене у процесима мерења учинака користе се као садржинска „база“ евалуације учинака. Прибегавајући крајњим закључцима, евалуација учинака би се могла посматрати као једина (или доминантна) „сврха“ мерења учинака.⁴²²

Такође, између категорија евалуација учинака и *мониторинг учинака* не би ваљало правити појмовани идентитете, с обзиром на чињеницу да евалуација, у садржинском смислу, има битно већи предметни обухват од процеса мониторинга, који је усмерен углавном на темпоралну динамику промена изабраних показатеља програма, органа и учинака система и периодично извештавање о уоченим променама заинтересоване публике (виших управљача, министарстава, легислативе и опште јавности).⁴²³

За разлику од вредновања „учинака“ у системима традиционалног буџетирања, који је почивао на финансијској контроли и где је приличан диверзитет форми финансијске евалуације био покривен запаженим интересовањем стручне јавности за сваки од њених типова (претходна и накнадна, административна, институционална и, нарочито – политичка контрола), када је у питању анализа типова, субјеката и садржине евалуације, односно „контроле“ учинака, још увек се може констатовати само површинско и недовољно систематично интересовање финансијске

⁴²² Вид.: Behn, „Why Measuring Performance: Different Purposes Required Different Measures“, *Public Administration Review*, Vol. 63, Issue 5, p. 588.

⁴²³ Вид.: Poister, T., „Performance Monitoring“, in: Wholey, J.S., Hatry, H.P. and Newcomer, K.E., *Handbook of practical program evaluation*, Jossey Bass, San Francisco 2004, p. 99.

теорије. Такође, и на терену праксе буџетирања према учинцима, а посебно у транзиционим и постраницционим земљама, можемо констатовати појаву преокупираности проблемима мерења учинака, док се садржинском и процесном оквиру евалуације учинака обично посвећује знатно мања пажња.⁴²⁴

Табела бр. 5 **Рангирање држава према нивоу евалуационе културе**

Држава	Индикатори рангирања									Укупно
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	
САД	2	2	2	2	2	2	2	2	2	18
Канада	2	2	2	2	2	1	2	2	2	17
Аустралија	2	2	2	2	1	1	2	2	2	16
Шведска	2	2	2	1	2	1	2	2	2	16
Холандија	2	2	2	1	2	1	2	2	1	15
У.Краљевство	2	2	2	2	1	1	2	1	2	15
Немачка	2	2	1	2	1	1	2	1	1	13
Данска	2	2	2	1	1	0	2	1	1	12
Кореја	1	1	2	2	2	0	2	1	1	12
Норвешка	2	1	1	1	2	1	1	2	1	12
Француска	2	1	1	2	2	1	1	1	2	11
Финска	2	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Израел	1	1	1	2	1	0	1	1	1	9
Швајцарска	1	1	2	2	0	0	2	0	0	8
Нови Зеланд	1	0	1	2	0	0	1	1	1	7
Ирска	1	1	1	0	1	0	1	1	1	7
Италија	1	1	1	2	0	0	1	1	0	7
Кина	1	1	0	0	2	0	1	0	1	6
Шпанија	1	0	1	2	1	0	0	0	0	5
Зимбабве	1	1	0	0	1	0	0	1	0	4
Јапан	1	0	0	1	1	0	0	0	0	3
Укупно	32	26	27	30	26	11	28	23	20	

⁴²⁴ Као пример могли бисмо навести и Србију, где се са применом програмског буџетирања стартовало без утврђивања стабилног и делотворног процесног оквира евалуације учинака.

Индикатори:

- I – Евалуација се спроводи у бројним сферама јавне политике
 - II – Домаћа понуда професионалних људских ресурса – евалуатора
 - III – Национални дискурс према питању значаја евалуације
 - IV – Постојање професионалних организација евалуатора
 - V – Степен институционализације – Влада
 - VI – Степен институционализације – Парламент
 - VII – Плурализам институција за евалуацију у оквиру појединачних области јавне политике
 - VIII – Евалуација од стране ВРИ
 - IX – Учешће евалуације *outcom*-а у односу на евалуацију *output*-а и процесну евалуацију
- Вредност индикатора:**
- 0 – врло ниска вредност индикатора
 - 1 – средња вредност индикатора
 - 2 – врло висока вредност индикатора

Извор: Furubo, J. E., Rist, R. C. and Sandahl, R. (eds.), *International Atlas of Evaluation*, pp. 7-11.

Евалуацију учинака у системима јавног управљања који почивају на информацијама о учинцима, можемо посматрати кроз призму два повезана задатка чијем остварењу служи. Посматрана као *аналитички инструмент*, евалуација учинака усмерена је на истраживање јавних програма ради прикупљања *свих* информација које указују на њихове процесне и финалне учинке.⁴²⁵ Са друге стране, уколико је посматрамо као *фазу политичког циклуса*, евалуација учинака имала би донекле скромнији задатак, који би се односио на извештавање о селектованим информацијама о учинцима, како би се обезбедило њихово враћање „натраг у процес политичког одлучивања“.⁴²⁶ С обзиром на чињеницу, да евалуација учинака произведених у јавном сектору има много комплекснији предмет него што је то случај са предметом класичне финансијске контроле, делотворност овог механизма, као аналитичког инструмента, захтева битно већи степен организационе, материјалне и кадровске посвећености националних управљача.

6.2. Типови евалуације учинака

6.2.1. Претходна и накнадна евалуација учинака

6.2.1.1. Претходна евалуација учинака

Критеријумска основа разликовања форми евалуације учинака, готово је идентична оној која је својствена типологији класичне финансијске евалуације (контроле). Тако, применом критеријума временске лоцираности процеса евалуације

⁴²⁵ Вид.: Wollmann, H., „Evaluation in Public Sector Reform: Towards a „Third Wave“ of evaluation“, in: Wollmann, H. (ed.), *Evaluation in Public Sector Reform*, Cheltenham 2003, p. 4.

⁴²⁶ *Ibidem*.

програма можемо разликовати претходну и накнадну евалуацију, док се, полазећи од организационог критеријума, евалуација учинака рашчлањује на интерну и екстерну.

Претходна (ex ante) евалуација учинака аналитички је усмерена на прогнозе односно пројекције перформанси које би могли одбацити програмски формулисани јавни расходи. Антиципирање ефеката јавних политика, уобличених кроз програмски класификоване јавне расходе, представља предмет примарне преокупације *ex ante* евалуатора. Међутим, у зависности од степена аналитичке оспособљености националних *performance budgeting* система, претходна евалуација може имати и битно захтевније функције – антиципирање ефеката неформулисаних (потенцијалних) јавних програма и активности, односно омогућавање аналитичког избора између алтернативних програмских решења с обзиром на степен њиховог потенцијалног доприноса императивима ефикасности и/или ефективности.⁴²⁷ Ефикасна претходна евалуација омогућава валидацију појединачних програмских решења, генерисање текућих информација које обезбеђују успешну имплементацију програма и континуирано побољшавање процесних информација.⁴²⁸ Формулисана у тоталитету својих функција, претходна евалуација постаје једна од главних полуга приоритизације јавне потрошње, кроз усмеравање јавних средстава на оне програме чија је реализација у већој мери усаглашена са поменутиим императивима. Ипак, немогућност већине савремених система РВВ-а да одговоре захтевима аналитичке супериорности који се постављају као услов претходне евалуације, резултирала је интензивнијим фокусирањем управљача на аналитички битно мање захтеван механизам накнадне (*ex post*) контроле ефикасности и ефективности јавних управљача.

6.2.1.2. Накнадна евалуација учинака

Накнадна (*ex post*) евалуација учинка, представља изузетно важну карику у процесном ланцу система управљања према учинцима. Без постојања инструмената креирања јасне, прецизне и објективне представе о резултатима који су остварени на плану реализације зацртаних учинака корисника буџетских средстава, не би се могло говорити о искреној посвећености примени концепта *performance budgeting*-а, односно шире - *performance management*-а. Контрола учинака представља

⁴²⁷ Вид.: Wollmann, H., „Policy Evaluation and Evaluation Research“, in: Fisher, F., Miller, G.J. and Sidney, M.S. (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods*, CRC Press, Boca raton 2007, p. 393.

⁴²⁸ Вид.: Love, A., „Implementation Evaluation“, in: Wholey, J.S., Hatry, H.P. and Newcomer, K.E. (eds.), *Handbook of practical program evaluation*, Jossey Bass, San Francisco 2004, p. 64.

институционализовани механизам испитивања реализованих програма, програмских активности и пројеката из перспективе планираних и остварених резултата (*output*-а и/или *outcom*-а).⁴²⁹ Притом, обухват активности предмета накнадне евалуације учинака није униформан, већ у том погледу постоје значајне разлике између националних јурисдикција, у зависности, између осталог, и од степена евалуационе културе. На теоријском нивоу, ипак, можемо утврдити неколико основних задатака који би требало да буду постављени пред институционалне носиоце накнадне евалуације учинака у свим системима примене РВВ-а:

1) утврђивање степена доприноса продуктованих учинака циљевима који су утврђени на датом нивоу програмске структуре (ниво програма, програмске активности, или пројекта) – пожељно је да идентификација овог доприноса буде изражена у квантитативној форми, на подлози објективних показатеља степена у којем учинци стреме ка циљевима. Ипак, мерљивост доприноса често је доведена у питање са растом степена општости постављених циљева (што су циљеви општији, односно што се у већој мери удаљавају од категорије *output*-а и приближавају категорији *outcom*-а, то је проблем мерљивости учинака наглашенији). У том случају евалуација уместо квантитативних приказа резултата квалитативним (наративним) оценама учинковитости. Такође, у зависности од националне регулативе механизма евалуације, у оквиру овог задатка могу бити истраживани осим *намераваних* и *нежељени* (*ненамеравани*) ефекти програмских расхода.⁴³⁰ Истраживање и ненамераваних учинака јавних програма представља индицију развијеније евалуационе културе у посматраним националним системима, будући да изискује ангажовање обимнијих аналитичких капацитета;

2) други задатак контроле учинака, методолошки и аналитички, битно је сложенији и односи се на истраживање нивоа каузалитета између јавних програма и продуктованих ефеката. Реч је заправо о истраживању могућности да ефекти који су остварени у реализацији појединачних програма нису повезани са циљевима којима би требало да служе. Овај задатак може доћи до изражаја у случајевима када реализација циљева јавне политике није везана само за један већ више програма, где је улога

⁴²⁹ Слично, вид.: OECD, *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, OECD, Paris 2002, p. 21.

⁴³⁰ Вид.: Wollmann, H., „Policy Evaluation and Evaluation Research“, in: Fisher, F., Miller, G.J. and Sidney, M.S. (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods*, CRC Press, Boca raton 2007, p. 393.

евалуације каузалитета, између осталог, и да одговори на питање – да ли би се излазни ефекти остварили и без конкретно анализираних програма;⁴³¹

3) док прва два задатка накнадне евалуације учинака почивају на *утврђујућој* функцији, трећи се тиче корективне функције овог механизма. Накнадна евалуација би требало да резултира и предлозима за отклањање недостатака у процесу продукције учинака од стране корисника буџетских средстава у форми како стриктних тако и начелних усмеравања (енг. *strong and weak points*);

4) осим фокусираности на резултате, евалуација у системима РВВ-а морала би бити фокусирана и на испитивање *релевантности* појединачних програма корисника буџетских средстава и циљева којима се њиховом реализацијом тежи, што је од посебног значаја у погледу намере управљача за остваривањем уштеда. Резултати ове врсте евалуације могу бити закључци да одређени програм више не доприноси остварењу постављених циљева, или да су сами циљеви застарели, што по аутоматизму повлачи и неоправданост даљег финансирања програма;⁴³²

5) коначно, у најдоследнијим системима буџетирања према учинку, евалуација досеже до најтежег задатка: испитивање могућности да актуелни програми, програмске активности или пројекти буду замењени алтернативним, који би можда ефектуирали циљеве са већим степеном трошковне ефективности.⁴³³

Карактер механизма евалуације доминантно је одређен типовима учинака ка којима су усмерени национални РВВ системи. Оријентисаност на *output* -е, што је најчешћи случај, повлачи мању сложеност система евалуације, док усмереност на *outcom*-е, изискује испуњеност битно сложенијих нормативних, организационих, политичких и професионалних претпоставки имплементације, које, углавном, нису на задовољавајућем нивоу у већини земаља које примењују неку форму буџетирања према учинцима. У одсуству испуњености ових претпоставки, начелна усмереност активности корисника буџетских средстава на *outcom*-е, може резултирати успехом у остварењу постављених циљева јавне политике, али без могућности објективне евалуације овог процеса не можемо стећи представу о истинским пропорцијама успешности јавних управљача.

⁴³¹ Вид.: Langbein, L. and Felbinger, C.L., *Public Program Evaluation – A Statistical Guide*, M&E Sharpe, New York 2006, p. 10.

⁴³² Вид.: Treasury Board of Canada, *Program Evaluation Methods: Measurement and Attribution of Program Results*, Third Edition, Published by Publish Affairs Branch, доступно на: <http://www.tbs-sct.gc.ca> (25.7.2016.).

⁴³³ Дакле, евалуација алтернативних решења може бити како претходна тако и накнадна.

6.2.2. Интерна и екстерна евалуација учинака

6.2.2.1. Интерна евалуација учинака

У зависности од критеријума позиционирани субјекта који спроводе евалуацију учинака разликујемо интерну и екстерну евалуацију учинака.

Интерна евалуација учинака изузетно је важна карика процесног механизма буџетирања према учинцима, из разлога што се информације о учинковитости буџетских корисника испитују „на извору“. Дакле, реч је о евалуационом механизму у оквиру којег се, у улози евалуатора остварених резултата или прогреса на путу њиховог остварења, налазе управо субјекти (корисници буџетских средстава), у чијој је искључивој или подељеној „зони одговорности“ реализација посматраних перформанси.

Стартни недостаци транзиционог процеса преласка са традиционалног на програмско буџетирање, највидљивији су управо на плану имплементационе и евалуационе припремљености организационих јединица које генеришу како учинке тако и информације о учинцима. „Рачуноводствена“ обученост, која је углавном била довољна за евалуацију у систему традиционалног буџетирања, више је него недовољна у систему буџетирања оријентисаног на учинке. Услед те чињенице, интерни капацитети евалуације корисника буџетских средстава суочени су са немалим изазовима - потребом увођења организационих ресурса који би усмерени на реализацију мерења организационе ефективности и осмишљавање адекватних инструмената извештавања о учинцима. Начин на који је, у крхким националним системима, одговорено овим изазовима, своди се на централизовано утврђивање како „рецептуре“ процеса интерне евалуације, тако и моделирања инструмената извештавања и временске динамике њиховог коришћења.

Иако представља драгоцен генератор информација о учинцима, механизам интерне евалуације има и један значајни недостатак својствен, мање-више, свим националним системима буџетирања према учинку. Реч је о томе да је интерна евалуација усмерена углавном на вредновање резултата остварених у односу на планиране *output*-е, док се уједно занемарује утврђивање нивоа њиховог социјалног импакта (*outcom*-а), чиме се ствара привидан основ изједначавања интерне евалуације са процесом мерења учинка. Разлог се налази у већ наглашеној чињеници да се *outcom*-и везују за шире циљеве јавних политика који се остварују посредством програма који се реализују од стране различитих корисника буџетских средстава. Самим тим, битно је

ограничена могућност аналитичких механизма интерне евалуације да досегну до оцене у којој мери организациони резултати појединачног корисника буџета утичу на остварење планираних „заједничких“ *outcom*-а.

6.2.2.2. Екстерна евалуација учинака

О екстерној евалуацији учинака остварених у јавном сектору можемо говорити у случају када се вредновање ефективности реализује од стране евалуатора институционално „лоцираних“ изван јавних ентитета одговорних за „производњу“ пројектованог обима и квалитета јавних услуга. Реч је о веома драгоцену форми вредновања излазних резултата јавне потрошње алоциране кроз програмски класификоване расходе корисника буџетских средстава.⁴³⁴

У процесу екстерне евалуације ефикасности и ефективности јавне потрошње долази до изражаја значај и улога два битна актера: националних парламената (у улози политичких „евалuatorа“ перформанси јавног сектора) и националних институција задужених за послове екстерне ревизије – врховних ревизијских институција – ВРИ (енг. *Supreme Audit Institutions*).⁴³⁵

Улога законодавних органа савремених држава у евалуацији учинака програма и активности реализованих од стране егzekутиве, више је ослоњена на уставне полуге парламентарних демократија које извршну власт потчињавају легислативи, него на озбиљност реалних (практичних) домета парламентарне евалуације учинака извршне власти. Најважнији инструменти парламентарне евалуације учинака владе могле би се свести на расправе о:

1) информацијама о реализованим учинцима презентованим од стране владе, најчешће у оквиру предлога завршног рачуна;

⁴³⁴ Притом, екстерна евалуација (ревизија) не ограничава се само на испитивање остварених резултата, већ се бави и модалитетима генерисања оптималних резултата у будућности. То значи да се за разлику класичног *ex post* позиционирања у обављању евалуације правилности, екстерна ревизија може позиционирати и као *ex ante* евалуација у погледу функције испитивања сврсисходности (учинковитости). Такође, екстерна евалуација не ограничава се искључиво на испитивање економичности и ефективности елемената програмске структуре јавних расхода (програма, програмских активности пројеката) већ се може спроводити у погледу *било које активности* корисника буџетских средстава уколико се процени да је то у интересу афирмације принципа ефикасности и ефективности.

⁴³⁵ Шире посматрано, у улози екстерних евалuatorа налазе се и корисници услуга које емитује јавни сектор, општа јавност, удружења корисника услуга које пружају буџетски корисници (удружења за заштиту права пацијената, удружења за унапређење безбедности грађана и сл.). Шире: Pollitt, С., „Beyond The Managerial Model : The Case for Broadening Performance Assessment in Government and Public Sector“, *Financial Accountability and Management*, Vol. 2, No. 3, p. 163.

2) информацијама о учинцима садржаним у извештајима институција врховне државне ревизије који се, између осталог, односе и на оцену ефикасности и ефективности пласмана јавних средстава (сврсисходност);

3) изгласавању неповерења влади као целини због лоших резултата у постизању пројектованих перформанси усвојених програма и

4) изгласавању неповерења линијским министрима због лоших резултата у постизању пројектованих перформанси усвојених програма у надлежности линијског министарства.

Иако наступање националних парламената у улози евалуатора ефикасности и ефективности егzekутиве може, у начелној равни, резултирати озбиљним последицама, попут изгласавања неповерења влади или ресорним министрима, у условима постојања ригидних и „роботизованих“ парламентарних већина, што је углавном случај у савременим парламентарним демократијама, донекле је обесмишљена финална улога законодавног органа у евалуацији учинака пласмана јавних средстава на предвиђене намене. Услед реткости или потпуног одсуства законодавних последица недовољне привржености егzekутиве примени идеје перформанси у остварењу свих пројектованих циљева јавних политика, извршна власт бива у значајној мери демотивисана за улагање већих напора у правцу повећања ефикасности и ефективности буџетске потрошње. Пракса савременог буџетског техницизма сасвим је јасно указала на недовољност ослањања екстерне евалуације искључиво на инструменте и активности законодавних органа.

Парламентарна евалуација учинковитости данас се сматра крајње неделотворном уколико за своју основу нема и информације које представљају резултат рада објективних и професионалних институција задужених за послове ревизије – врховних ревизијских институција. Носиоци институционалне екстерне ревизије и национални закодовани органи упућени су на тесну сарадњу и допуњавање узајамних активности, а све у циљу јачања ефикасности и ефективности јавне администрације, унапређењу одговорности и степена поверења корисника јавних услуга и опште јавности у креаторе и извршиоце јавних политика.⁴³⁶

Носиоци екстерне евалуације учинковитости у јавном сектору су врховне ревизорске институције, које у зависности од националног регулаторног оквира али и особености политичког система, могу бити различито позициониране у односу на

⁴³⁶ Вид.: OECD, „Relations between Supreme Institutions and Parliamentary Committees”, *SIGMA Paper No. 33*, 2002, доступно на: <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/> (24.7.2017).

егzekутиву. У националним системима у којима се влада не формира на подлози консензуса различитих политичких актера, већ је углавном чине представници једне политичке партије (пример Уједињеног Краљевства), врховне ревизорске институције позициониране су независно у односу на егzekутиву, односно потчињене су искључиво законодавној власти. Обрнуто, у системима у којима се националне владе формирају на принципу консенсуалности различитих политичких опција (пример нордијских земаља), врховне ревизорске институције позициониране су, по правилу, у односу зависности према егzekутиви, којој подносе извештаје о ревизији, чиме се, заправо, девалвира идеја „екстерности“ институционалне евалуације.⁴³⁷

Институционална екстерна ревизија активности корисника буџетских средстава из перспективе њихове усаглашености са кровним принципом савременог буџетског техницизма – „вредност за новац“, постепено се промовише у све значајнији механизам евалуације учинака. У оквиру међународне стандардизације функција и циљева националних ВРИ, промоција принципа „вредност за новац“ служи као садржинска подлога остварења два основна циља екстерне евалуације - јачање *транспарентности* и *одговорности* јавних управљача за садржину својих одлука у управљању јавним ресурсима и за последице тих одлука.⁴³⁸ Унапређење одговорности јавних управљача постиже се истраживањем доследности у поштовању принципа ефикасности и ефективности приликом припреме и реализације одлука законодавних и извршних органа, односно мере у којој је пореским обвезницима испоручена „вредност за новац“. Са друге стране, с обзиром на то да концепт транспарентности представља „слугу“ концепта одговорности, установе врховне ревизије су међународном стандардизацијом усмерене на усавршавање механизма *performance-reporting*-а, при чему нису у питању само обавезне комуникационе релације са легислативом (годишњи и *ad hoc* извештаји о учинцима) већ и извештаји који су намењени пореским обвезницима - општој јавности, као и другим субјектима који на одређене начине партиципирају у финансирању јавних потреба. Притом, када је реч о евалуацији учинака, као што би националне ВРИ требало да буду слободне да, у оквиру својих мандата, слободно одлучују шта, када и како ће подвргнути процесу ревизије, тако би

⁴³⁷ Наравно, постоје бројни изузеци када су институције екстерне ревизије нормативно позициониране независно и самостално у односу на егzekутиву иако политички систем карактерише изразити плурализам политичких опција (у те изузетке можемо сврстати и концепт институционалне евалуације у Србији).

⁴³⁸ INTOSAI, INTOSAI Harmonisation Project, ISSAI – 300, *Fundamental principles of Performance Auditing*, Adopted by XXI Congress of INCOSAI, Beijing 2013, pp. 2-3.

требало да буду слободне и у погледу објављивања, заинтересованим актерима, резултата својих налаза.⁴³⁹

Улога националних ревизијских институција, када је реч о њиховим надлежностима на пољу евалуације учинковитости, не би смела да буде искључиво утврђујућа већ наглашено проактивна, на шта, сасвим експлицитно, упућује и Декларација из Лиме,⁴⁴⁰ којом је дефинисан оквир (необавезујућих) правила за спровођење ревизије од стране националних ВРИ: „ревизија није сама себи циљ већ је неизоставни елемент регулаторног оквира чији је циљ откривање одступања од прихваћених стандарда, односно кршења принципа законитости, ефикасности и економичности финансијског управљања, довољно рано да би било могуће предузимање корективних мера у појединачним случајевима, како би надлежни субјекти преузели одговорност и спровели мере ради спречавања или бар отежавања таквих одступања“.⁴⁴¹ Да би се могућност проактивног деловања екстерне евалуације до краја испољила, од посебне је важности остављање слободе њеним институционалним носиоцима да одлучују о начину да се до овог циља дође.

Када је реч о конципирању основног оперативног приступа евалуације, националне ВРИ би требало да имају слободу избора између различитих алтернатива, при чему су три основна концепта назначена и у документима INTOSAI-а:⁴⁴²

1) приступ системске фокусираности – енг. *system-oriented approach*, који подразумева усмереност активности ВРИ на идентификацију слабости управљачких система државних органа, организација и институција (пример: евалуација усаглашености процесног оквира система јавних набавки са постулатима ефикасности и ефикасности);

2) приступ резултатске фокусираности – енг. *result-oriented approach*, који подразумева усмеравање активности ВРИ на истраживање у којој мери су остварени *output*-и и *outcom*-и у складу са пројектованим, односно у којој мери су

⁴³⁹ ISSAI – 300, p. 3.

⁴⁴⁰ Документ је усвојен на деветом по реду Конгресу Међународне организације врховних ревизорских институција INTOSAI-а (*International Organization of Supreme Audit Institutions*). Реч је о аутономној, независној и неполитичкој организацији основаној 1953. године која је до данас укључила у своје пуноправно чланство 194 националне ВРИ. Улога INTOSAI-а у креирању и координацији стандардизовања правила и процедура екстерне евалуације је изузетно значајна, будући да национални регулаторни оквири екстерне ревизије у случају пуноправних чланица, углавном показују висок степен привржености стандардизованим препорукама ове организације. Детаљније вид.: <http://www.intosai.org/en/about-us.html>. (28. 7. 2017).

⁴⁴¹ INTOSAI, ISSAI 1, *The Lima Declaration*, Approved at IXth Congress of INTOSAI, Peru 1977, Section 1.

⁴⁴² INTOSAI, ISSAI 3100, *Performance Audit Guidelines – Key Principles*, Approved at XXth Congress of INTOSAI, Johannesburg 2010, p. 1. и ISSAI – 300, p. 6.

операционализовани одређени програми и активности (пример: истраживање у којој је мери реализација пројектне активности „Увођење информатичких иновација у систему јавних набавки“ резултирала смањењем просечног времена трајања поступака - индикатор *output*-а, односно у којој мери је скраћено време трајања поступка јавних набавки допринело системској рационализацији система набавки - оцена интермедијарног *outcom*-а, и, коначно, да ли је, и у којој мери, постигнута рационализација допринела редукцији јавне потрошње - оцена финалног *outcom*-а);

3) приступ проблемске фокусираности – енг. *problem-oriented approach*, који се реализује активностима усмереним ка истраживању, идентификацији и анализи специфичних појединачних проблема који нарушавају принципе ефикасности и ефикасности јавне управе (пример: истраживање у којој мери одлука егzekутиве да путем посебног закона спроведе децентрализацију јавних набавки може резултирати продукцијом непотребног раста трошкова јавних набавки).⁴⁴³

Евалуација учинака, представља релативно нову функцију институционалних носилаца екстерне ревизије, у погледу које још увек није постигнут ни приближан степен стандардизације правила и процедура који је већ одавно установљен када је реч традиционалном задужењима ВРИ – ревизији законитости извршења буџетских одлука. Чини се да ни развијенији системи јавне управе нису у стању да дођу до делотворнијих решења која би помирила чињенице комплексности захтева за евалуацијом учинака, као нове функције ВРИ, са једне стране, и лимитираности аналитичких капацитета националних ревизорских институција са друге. У одговору на ту ситуацију, националне ВРИ су суочене са две алтернативе: да у својим стратешким плановима ревизионих активности, који почивају на проценама ризика, сужавају обим ревизионих захвата када је реч о функцији евалуације сврсисходности или да захтевају одобрење додатних средстава ради ширења и унапређивања професионалних и кадровских капацитета, који би дорасли комплексности и вишедимензионалности функције евалуације учинака.⁴⁴⁴ Опредељењем за прву алтернативу, испољава се ризик да се евалуација учинковитости сведе на форму „инцидентних интервенција“ ВРИ, и да се, последично, обезвреди читав концепт јавне управе „потчињене“ учинцима.

⁴⁴³ Наведени приступи у дизајнирању екстерне евалуације учинака не примењују се алтернативно већ се могу комбиновати чак и у оквиру истог ревизионог захвата. Шта више, уколико то допушта степен оспособљености аналитичких капацитета појединачних ВРИ, различитим формама њиховог комбиновања стиче се потпунија представа о нивоу поштовања принципа ефикасности и ефикасности.

⁴⁴⁴ Упоред.: Curristine, T., „Government Performance: Lessons and Challenges“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 1, p. 139.

Делотворност друге алтернативе зависи, пак, од мере у којој је финансијска независност ВРИ условљена понашањем егzekутиве. Примера ради, креирање и искоришћавање регулаторних механизма егzekутиве да лимитира финансијске ресурсе за обављање делатности институција за екстерну ревизију, представља један од најпоузданијих индикатора истинског неуважавања чињенице њеног значаја.

6.3. Домашај информација добијених у процесу евалуације учинака на плану буџетске алокације - емпиријски аспект

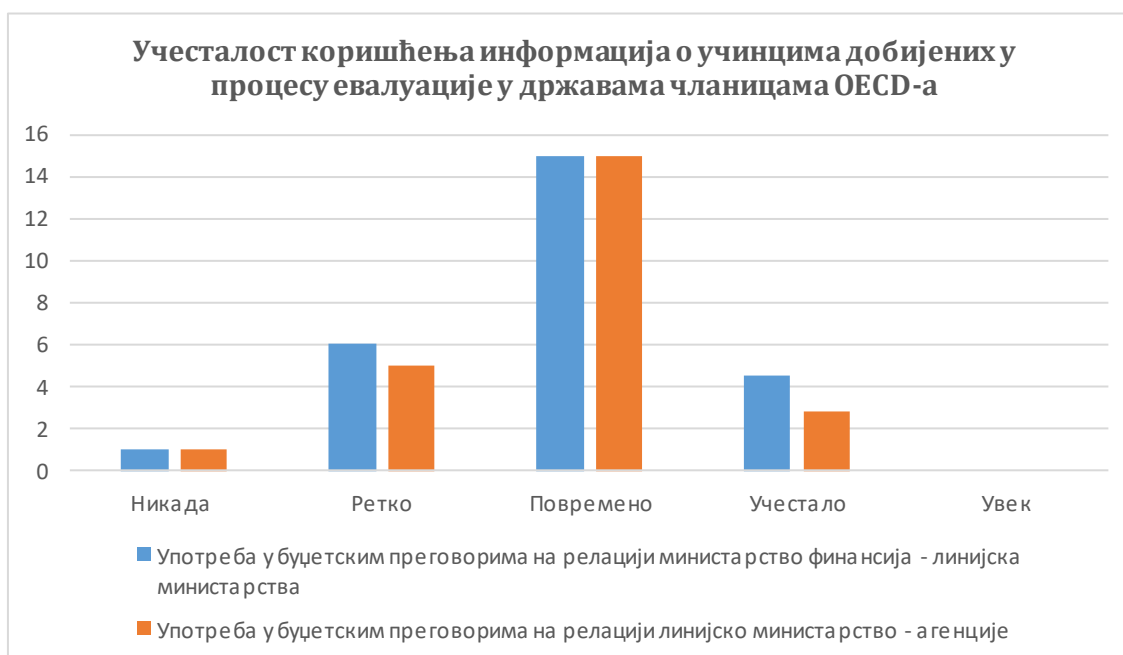
Као што је већ указано, садржина буџетских одлука у РВВ системима може бити обликована уз ослонац на две врсте информација о учинцима: информација које су резултат процеса мерења учинака и информација које су резултат евалуације ефикасности/ефективности корисника буџетских средстава. Обе врсте информација носе значајан потенцијал за усмеравање буџетске алокације кроз механизме буџетског преговарања између: 1) централних буџетских ауторитета (националних министарстава финансија) и линијских (ресорних) министарстава и/или 2) линијских министарстава и административно субординираних корисника буџетских средстава у оквиру њих. Кроз оба канала експлоатације, информације о учинцима емитоване у процесу евалуације могле би довести до укидања непотребних програма, редукције издвајања на неефикасне програме, увођења нових програма или повећања апропријација за програме, пројекте и активности чија је учинковитост најизраженија.

Имајући у виду чињеницу да оспособљавање националних механизма интерне и екстерне евалуације учинака подразумева ангажовање значајних временских, оперативних и новчаних ресурса, оправдано се поставља питање у којој мери ефекти искоришћавања „употребне вредности“ информација добијених кроз механизме евалуације одговара вредности уложених напора да се до њих дође?

Упркос теоријском потенцијалу, емпиријска истраживања реализована под окриљем ОЕСД-а, указују да пракса буџетирања према учинцима, у великом броју земаља чланица, није наклоњена потпуном уважавању значаја који носе информације добијене у поступку евалуације учинака. Уз ослонац на студију ОЕСД-а из 2016. године, емпиријска димензија експлоатације информација добијених евалуацијом учинака, могла би бити илустрована кроз следећа два закључка:

- у највећем броју држава чланица информације о учинцима генерисане кроз механизме евалуације користе се на нестандардизован начин, на мање-више инцидентној основи (Графикон бр. 1);
- садржину буџетских одлука у већој мери усмеравају информације добијене у поступку интерне евалуације него оне које су резултат ревизијских активности националних институција екстерне евалуације.

Графикон бр. 1.



Извор: OECD, *OECD Performance Budgeting Survey: Highlights - Integrating performance and results in budgeting*, Paris 2016, p. 7.

Донекле забрињавајући подаци о недовољном коришћењу информација добијених евалуационим механизмима у обликовању буџетских одлука, доводе у питање искреност намера да се идеја „владавине“ информација о учинцима наметне као *spiritus movens* националних управљачких система. Продукција информација о учинацима чија употребна вредност неће бити експлоатисана уопште или ће бити искоришћена у недовољној мери, претвара системе мерења и евалуације учинака у превише скупе и неделотворне „играчке“ јавног менаџмента, чија егзистенција је детерминисана извесношћу судбине демагошких „политичких производа“.

7. ОЦЕНА ДОПРИНОСА РВВ-а УНАПРЕЂЕЊУ СИСТЕМА САВРЕМЕНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА

Замисао да се информације о учинцима, настале као резултат активности и програма корисника буџетских средстава, промовишу у једну од одлучујућих детерминанти буџетског планирања, несумњиво је остварила велики утицај у погледу квалитативних карактеристика савремених буџетских система. Питање постојања истинског опредељења националних реформатора да унапреде сопствени систем планирања и финансирања јавних потреба, данас се у великој мери ослања на њихову спремност за имплементацијом неке форме буџетирања према учинцима. Иако су појединачни случајеви примене РВВ-а у различитим политичко-економским амбијентима и са различитим степеном сложености релација између субјеката укључених у процес јавног буџетирања, пружали наизглед разумне аргументе да се ова идеја прогласи утопистичким „буџетским романтизмом“, сматрамо да је концептуална замисао *performance budgeting*-а дала итекако позитиван допринос унапређењу савремених буџетских система. Као подлогу овом закључку издвојићемо неколико најзначајнијих квалитативних помака који би се, ако не у целини, а оно битним делом, могли приписати техници буџетирања према учинцима.

Допринос одговорности и транспарентности. Посматрано на генералном плану, као најзначајнији допринос технике буџетирања према учинцима могли би означити чињеницу да су идејни постулати овог буџетског концепта одиграли кључну улогу у јасној промоцији *институције пореског обвезника у најзначајнију институцију друштвено-политичког система*. Томе је одлучујуће допринело садржинско унапређење концепта одговорности јавних управљача. Одговорност, схваћена као „потреба демонстрирања достигнућа некое другом“, у системима *performance budgeting*-а почива на информацијама о различитим аспектима учинака јавних управљача, при чему су најзначајније оне које се односе на принципе економичности, ефикасности и ефективности.⁴⁴⁵

Иако и системи који негују традиционални, инкременталистички концепт буџетирања, почивају на спремности и мотивисаности пореских обвезника да извршавају своје пореске обавезе, ови системи нису успели да развију комуникационе релације са пореским обвезницима које би резултирале њиховим реалним представама о бројним аспектима адекватности испланиране јавне потрошње. Уместо тога, ка

⁴⁴⁵ Вид.: Gardner, D., „Performance Measurement“, in: Wilson, J. (ed.), *Financial Management for Public Services*, Open University Press, Buckingham 1998, p. 171.

пореским обвезницима, у улози финалних евалуатора, емитују се информације које се односе искључиво на финансијску доследност у планирању и извршењу у јавних расхода, а у погледу којих је интересовање пореских обвезника, у готово свим савременим буџетским системима, изузетно скромно. На тај начин, креирају се пасивне позиције пореских обвезника према токовима планирања јавне потрошње, и следствено, отвара се широк простор за ерозију одговорности јавних управљача. Овакво стање битно је измењено настанком идеје да се ка пореским обвезницима емитују друге врсте информација, у погледу којих би њихово интересовање требало да буде значајно веће. Реч је, дакле, о информацијама кроз које се порески обвезници упознају са количином, квалитетом и ефектима продукованих јавних добара и услуга, као и односом онога што је произведено са оним што је потрошено (информације о трошковној ефикасности односно ефективности јавних расхода). Стављањем ових информација „у посед“ како пореских обвезника тако и других евалуатора процеса планирања и реализације јавних расхода (парламента, институционалне ревизије и др.), омогућена је преко потребна конкретизација детерминанти одговорности јавних управљача. На основу њих, порески обвезници, у својству гласача, у могућности су да са релативном лакоћом упореде „политичке производе“ које „купују“ својим гласовима у процесима политичког изјашњавања (обећања о квантуму, квалитету и ефектима јавних добара и услуга) са карактеристикама испоручених производа на које упућују информације о учинцима (садржане у буџетским документима, завршним рачунима и извештајима екстерне ревизије). Ипак, са друге стране, управо чињеница да идеја буџетирања према учинцима омогућава пореским обвезницима да „превише знају“, могла би, према нашем мишљењу, бити скривени разлог њеног веома бојажљивог и неискреног прихватања у системима навикнутим на пасивизираност позиција пореских обвезника у механизмима планирања јавне потрошње (пример већине транзиционих земаља).

Допринос буџетској штедњи. У свим облицима реформи примењиваних у савременим буџетским системима присутна је и намера реформатора да се променом или модификацијом концепта јавног буџетирања остваре ефекти на плану буџетских уштеда, односно редукције јавних расхода. У којој мери су се различити варијетети *performance budgeting*-а показали подобним да остваре овај циљ, представља питање у

погледу којег, судећи према резултатима емпиријских истраживања, није лако извести јединствене закључке.⁴⁴⁶

У концептуалном смислу, идеја буџетирања према учинцима носи сасвим јасан потенцијал за генерисање буџетских уштеда у финансијским системима који су се одлучили за његову примену. Тај потенцијал извире из замисли да се одлуке о потрошњи (односно о буџетској алокацији) уобличавају према садржини информација о учинцима јавних програма и активности. Међутим, док су теоријске (концептуалне) замисли у погледу редукционог потенцијала *performance budgeting*-а прилично једноставне, њихова доследна примена у пракси је у великом броју система примене била доведена у питање. У којој мери ће примена концепта РВВ-а резултирати значајнијим ефектима на плану јавне потрошње, у пракси је постало пресудно детерминисано избором националних реформатора између појединачних типова ове буџетске технике, на основу критеријума процесног уважавања произведених информација о учинцима. Због сумње у адаптивност идеје о коришћењу информација о учинцима при доношењу буџетских одлука, већина националних финансијских система определила се за „меке“ форме *performance budgeting*-а, чија примена, због недовољно чврстих и обавезујућих механизма уважавања информација о учинцима, није могла резултирати остварењем пуног редукционог потенцијала који се везује за ову буџетску технику.

Емпиријска истраживања реалних домета буџетирања према учинку на плану редукције јавне потрошње, као што је већ речено, емитују донекле контрадикторне резултате. Анализа редукционог потенцијала РВВ-а, своди се, у доброј мери, на прејудицијелно питање: које су последице ситуација у којима циљане перформансе нису „погођене“, без обзира на начин на који су утврђени таргети учинака (према циљевима програма, према учинцима оствареним у прошлости, према интернационалним реперима учинака сличних програма или према учинцима који се осварују у сличним програмима).⁴⁴⁷ Уколико информације о показатељима учинака јавних програма и активности упућују на закључке о њиховим slabим перформансама, редукциони потенцијал буџетирања према учинку, могао би доћи до изражаја на два

⁴⁴⁶ Вид.: Crain, M.W. and Roark, O.W.B., „The impact of performance-based budgeting on state fiscal performance“, *Economics of Governance*, Vol. 5, No. 2, p. 168.

⁴⁴⁷ У пракси, најчећи начини утврђивања таргета перформанси подразумевају ослањање на циљеве програма и његове перформансе у прошлости, док се у знатно мањој мери циљани обим учинака пројектује према интернационалним реперима и учинцима сличних програма. Вид.: OECD, „Overview of results from the 2011/12 OECD survey on performance and results“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2013, Issue 2, p. 134.

начина: потпуним елиминисањем неучинковитих програма (елиминациони редуccionи потенцијал) или смањењем буџетских апропријација за дате намене. У првом случају, сви програми или активности, за које се, на основу суме информација презентованих кроз показатеље њихових учинака, утврди да нису у стању да испоштују захтеве за ефикасношћу и ефективношћу у јавној потрошњи, морали би бити преиспитани из перспективе степена оправданости њиховог даљег опстанка на списку јавних потреба које се покривају новцем пореских обвезника.

Истраживање које је објединило податке из 25 од 28 држава чланица OECD-а, упућује на закључак да је ова врста реакције на информације о неучинковитости програма изузетно ретка, бар у случајевима када се национална министарства задужена за послове финансија посматрају као субјекти који би могли донети одлуку о елиминацији неучинковитих расхода. У свега 4% анализираних држава, министарства финансија увек реагују на информације о неучинковитости програма њиховом елиминацијом, док у 96% посматраних случајева, централни финансијски ауторитети реагују врло ретко или уопште не реагују на ове информације елиминацијом програма који не испоручују „вредност за новац“.⁴⁴⁸ Алтернативна реакција на информације о показатељима учинка, у виду смањења издвајања на програме и активности који не одбацују задовољавајуће учинке, нешто је израженија у односу на ретко примењивану елиминацију, али остаје, притом, нејасно, у којој мери се одлука о смањењу издвајања на неефективне програме дугује информацијама које представљају резултат мерења учинака (информације садржане у показатељима) а у којој мери су те одлуке последица информација добијених у процесима евалуације.

Из најмање два разлога, сматрамо да, упркос њиховој егзактности, резултате овог и сличних истраживања не би требало користити као основ генералних закључака о немогућности да се концептуални редуccionи потенцијал РВВ-а пројектује и на праксу примене ове буџетске технике. Прво, ови подаци представљају резултат једнодимензионалног приступа проблему, будући да се елиминациони редуccionи потенцијал анализирао само на нивоу централних финансијских ауторитета, на коме је, по природи ствари, његова угроженост евидентна због снажног деловања екстерних (политичких) детерминанти одлучивања. Одсуство елиминације неефикасних програма на нивоу министарстава финансија не значи да информације о учинцима немају никаву

⁴⁴⁸ У само три државе чланице OECD-а (Јужна Кореја, Израел и Пољска), централни финансијски ауторитети често елиминишу програме на чију неефикасност указују информације о показатељима учинка. Вид.: Curristine, T., „Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 2., pp. 108-109.

сврху, будући да још увек није одговорено на питање у којој мери је на нивоу линијских министарства или агенцијском нивоу остављен простор за елиминацију неефикасних и/или неефективних програма.⁴⁴⁹ Друго, у оцени практичних редукционих потенцијала *performance budgeting*-а, увек би требало изводити закључке које се односе на поједине типове ове буџетске технике, будући да је редукциони потенцијал РВВ-а најизраженији у системима у којима су информације о учинцима одлучујући, а не конкурентни или опциони извор генерисања буџетских одлука.

Све технике рационалистичког буџетирања имају несумњив концептуални потенцијал у погледу редукције агрегатних расхода националних финансијских система. Питање је, међутим, у којој мери су концептуалне замисли резултирале ефектима буџетских уштеда и у пракси савременог јавног буџетирања. О постојању утицаја идеја мерења учинака јавних ентитета и коришћења информација добијених у процесу мерења за обликовање и усмеравање јавне потрошње на остварење буџетских уштеда, можемо судити на индиректан начин, будући да изостају свеобухватна емпиријска истраживања ових релација. Осим на доследном поштовању начела ефикасности и ефикасности у системима јавног буџетирања, уштеде у јавној потрошњи могу почивати и на деловању великог броја других варијабли (постојање тврдох буџетских ограничења, средњорочних оквира јавне потрошње и др.), при чему је веома тешко изоловати њихов појединачни допринос редукционим ефектима.

Резултати једне од ретких анализа утицаја примене техника рационалистичког буџетирања на редукцију јавне потрошње, коју је спровео Ридик (Reddick) у САД-у, јасно упућују на закључак да је примена техника рационалистичког буџетирања подобна за редукцију јавних расхода, када се сагледава њихова *агрегатна* димензија.⁴⁵⁰ Такође, емпиријски захват Крејна (Crain) и Рорка (Roark), који је за предмет анализе такође имао резултате праксе буџетирања према учинцима у америчким федералним јединицама, указује да се примени ове буџетске технике може приписати пад учешћа јавне потрошње од 1,3% у националном дохотку федералних јединица.⁴⁵¹ Ово истраживање је, притом, потврдило и још једну веома битну чињеницу – подобност технике РВВ да допринесе редукцији јавне потрошње *расте сразмерно*

⁴⁴⁹ У предметном истраживању, као један од главних разлога ретке елиминације непотребних програма на нивоу министарстава финансија, наведена је, од стране испитаника у појединачним државама, чињеница да се питање елиминације решава на нивоу линијских министарстава а не на нивоу министарстава финансија. Вид.: Curristine, C., *op.cit.*, p. 109.

⁴⁵⁰ Са друге стране, на нивоу појединачних расхода, није установљена обавезност редукционих ефеката у примени техника рационалистичког буџетирања. Вид.: Reddick, C.G., „Testing Rival Theories of Budgetary Decision Making in United States“, *Financial Accountability & Management*, Vol. 19, No. 4., p. 336.

⁴⁵¹ Вид.: Crain, M.W. and Roark, O.W.B., *op. cit.*, p. 183.

дужини периода њене примене, будући да раст акумулираног искуства административног апарата и доносилаца политичких одлука, резултира бољим перформансама примене ове буџетске технике у сваком наредном периоду планирања.⁴⁵² И, коначно, још један индиректан доказ позитивне релације између примене буџетирања према учинку, као доминанатне форме рационалистичког буџетирања, и буџетских уштеда, изводи се и из анализа кретања јавних расхода у земљама чланицама ОЕСД-а у периоду пре наступања финансијске кризе из 2007. године.⁴⁵³ Благи пад агрегатних јавних расхода од 0,6%, односно израженији пад јавних расхода од 2,7% за основне државне потребе (опште јавне услуге, безбедност и одбрана) у периоду 2000-2008, представља снажну индицију за закључак да се остварени редуccionи ефекти могу узети за повећање ефикасности у планирању и финансирању јавних потреба.⁴⁵⁴

Допринос систематичности у планирању јавне потрошње. Унапређење систематичности у планирању јавних потреба означавамо као још један од битних доприноса опредељења националних финансијских реформатора за применом технике буџетирања према учинцима. Систематичност у планирању јавних потреба и начина њиховог покрића почива на чињеници да је примена технике буџетирања према учинцима данас готово незамислива без јасно разрађених стратешких (средњорочних) оквира у којима су утврђени приоритети националних политика у свим областима друштвеног живота (националне стратегије) као и са њима усаглашених стратешких циљева утврђених на нивоу корисника буџетских средстава. Програмско буџетирање, као „суверени“ процесни формат буџетирања према учинку, представља главни елемент стратешких (средњорочних) буџетских оквира.⁴⁵⁵ Почев од 70-тих година прошлог века, прожимање потребе већине држава за редуccionом јавне потрошње са потребом за јасним усмеравањем јавних активности ка средњорочно пројектованим циљевима, довело је до природног обједињавања идеја буџетирања према учинку и

⁴⁵² *Ibidem*, p. 182.

⁴⁵³ Резултати анализа кретања јавних расхода у периоду након 2007. године, не могу бити поуздана основа закључака о степену доприноса РВВ-а редуccionи јавне потрошње, будући да је стање јавне потрошње на нивоу појединачних земаља постало пресудно детерминисано садржином примењиваних „пакета“ антикризних мера, обликованих према захтевима политике „стежања каиша“ или политике државне стимулације економског раста.

⁴⁵⁴ Вид.: Вујовић, Д., *Студија о делотворном коришћењу индикатора перформанси у процесу израде буџета и планова у јавном сектору – креирање индикатора перформанси у циљу унапређења учинка програмских буџета у Србији*, USAID Пројекат за боље услове пословања, USAID 2011, стр. 53.

⁴⁵⁵ Вид.: Анђелковић, М., *Буџетско право*, Правни факултет у Нишу – Центар за публикације, Ниш 2010, стр. 129.

стратешког планирања.⁴⁵⁶ Механизми стратешког планирања, удружени са механизмима генерисања информација о учинцима корисника буџетских средстава, резултирају систематичним, континуираним и цикличним процесом управљања према резултатима. Комбиновање информација о учинцима са средњорочним буџетским оквирима, у знатној мери олакшава планирање јавне потрошње усмерене на реализацију утврђених циљева у будућности.⁴⁵⁷

⁴⁵⁶ Вид.: Rubin, M.M. and Willoughby, K., „Measuring Government Performance: The Intersection of Strategic Planning and Performance Budgeting“, in: Jouse, P. Bryson, J. and Holzer, M. (eds.), *Developments in Strategic and Public Management – Studies in the US and Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2014, p. 52.

⁴⁵⁷ Вид.: OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD, Paris 2007, p. 60.

Трећи део

МОДЕЛИ САВРЕМЕНОГ БУЏЕТИРАЊА У ОДАБРАНИМ ДРЖАВАМА

I САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У СЈЕДИЊЕНИМ АМЕРИЧКИМ ДРЖАВАМА

1. РЕАФИРМАЦИЈА ИДЕЈЕ БУЏЕТИРАЊА НА ОСНОВУ УЧИНАКА – ФЕДЕРАЛНИ НИВО

1.1. Учење на грешкама

У претходном делу истраживања истакнута је историјска улога политичких носилаца реформских процеса у САД-у на пољу развоја иновативних приступа у систему планирања јавних потреба и њиховог финансирања. Јединственост политичког система САД-а деценијама уназад, резултирала је, између осталог, потребом бројних америчких председника да храбро закораче у значајне реформе федералне администрације и буџетског система, при чему није постојала априорна извесност њиховог позитивног исхода (буџетирање са нултом полазном основом и *Planning Programming Budgeting System*). Диверзитет буџетских техника које су своју примену, у различитим обрасцима имплементације, нашле у многим како развијеним тако и земљама у развоју, дугује се у доброј мери и чињеници да амерички политички систем није остајао обесхрабрен релативним неуспесима појединих буџетских иницијатива, већ је, „учећи“ на грешкама, континуирано трагао за модалитетима прилагођавања

механизама федералног буџетирања интересима пореских обвезника, оличених првенствено у ефикасном и ефективном систему јавне управе. Од почетка последње деценије XX века па до сада, амерички буџетски техницизам обележили су озбиљни покушаји реафирмације „посрнулих“ идеја о мерењу учинака корисника буџетских средстава и о могућностима њиховог коришћења у доношењу одлука о буџетској алокацији. Реформске интервенције у циљу модернизације федералне управе и система финансијског менаџмента биле су, у значајној мери, ослоњене на ставове стручне јавности о неопходности промена. Као што је у случају буџетирања са нултом полазном основом, Петер Фир својим радом покренуо лавину интересовања федералног естаблишмента, тако је књига *Reinventing Government* Дејвида Осборна и Теда Геблера, представљала прокламацију „постбирокарске парадигме јавног управљања“, која је пресудно утицала на садржину буџетских реформи спроведених у време администрације председника Б. Клинтона а, потом, и председника Џ. Буша Млађег.⁴⁵⁸

1.2. Government Performance and Results Act – GPRA

Циљеви усвајања GPRA регулативе. На велика врата, концепт буџетирања према учинцима доживео је ревитализацију на терену федералног буџетирања усвајањем *Закона о учинцима и резултатима владе (Government Performance and Results Act – GPRA)*.⁴⁵⁹ Иако се, према уобичајеном становишту, GPRA анализира као легислативни инструмент реформе федералног система јавне управе, у фази имплементације овај закон је сасвим јасно препознат и као инструмент буџетске реформе на федералном нивоу.⁴⁶⁰ GPRA, као кровну регулативу система федералног РВВ-а, Конгрес је усвојио 1993. године, али је њена пуна примена у систему федералног буџетирања била предвиђена тек за фискалну 1999. годину. У прилично дугом периоду институционалних и оперативних припрема за пуну имплементацију

⁴⁵⁸ Вид.: Lynn, L. E., „The study of public management in the United States Management in the New World and a reflection on Europe“, in: Kickert, W. (ed.), *The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distinctiveness*, Routledge. New York 2008, p. 240.

⁴⁵⁹ Увертуру финалног повратка *performance-based* концепта озваниченог у GPRA регулативи, представљало је усвајање још једног битног акта. Реч је о *Закоњу о главним финансијским службеницима (Chief Financial Officers Act – CFO Act)* од 1990. године, који је усвојен као легислативни одговор на финансијске скандале који су потресали федералну администрацију 80-тих година прошлог века. Овим законом уведени су „главни финансијски службеници“ у 24 федерална секретаријата и другим федералним органима управе, а чији је један од основних задатака био унапређење система мерења учинковитости. Детаљније: Riley, A. C., „Reporting of Performance Measures for Federal Agencies: The Initial Impact of the Chief Financial Officer Act of 1990“, *International Journal of Public Administration*, Vol. 18, No. 2 and 3, pp. 521–580.

⁴⁶⁰ Вид.: McNab, R. M. and Melese, F., „Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 22, Issue 2, p. 75.

GPRA, била је предвиђена реализација низа „пилот пројеката“ у организацији Уреда за буџет и управљање (OMB), а на чијем би примеру била проверена практична делотворност усвојених новина.

С обзиром на обимност промена које су биле предвиђене за увођење новом регулативом, потреба ширег политичког консензуса о важности ових реформи била је посебно изражена. За разлику од већине буџетских експеримената реализованих у претходним деценијама на нивоу федералног буџетског система, реафирмација буџетирања према учинку, усвајањем GPRA, почивала је на прилично кохезионом наступу свих главних институционално-политичких чинилаца. Легитимност реформи из перспективе Конгреса почивала је на чињеници да су активности легислативе у одобравању буџетских захтева и надзору над реализацијом федералних програма постале „озбиљно хендикепиране“ недовољним фокусирањем на информације о учинцима тих програма. Егзекутива је, са друге стране, легитимност реформи видела у покушају да се поврати поверење пореских обвезника у политички естаблишмент, које је било битно пољуљано чињеницом неефикасности федералних програма. Коначно, руководиоци федералних агенција легитимност идеје о „повратку перформансама“, темељили су на потреби промене система у којем се од њих, без јасно уобличених организационих циљева и механизма мерења учинака микробуџетских ентитета, очекивало да „испоруче“ ефикасност и ефективност у њиховим управљачким напорима.⁴⁶¹

Повећање успешности програма и активности корисника буџетских средстава на федералном нивоу почивала је на увођењу три кључне обавезе које су биле наметнуте свим федералним корисницима буџетских средстава.

Прво, инструмент GPRA предвидео је обавезу свих федералних агенција да формулишу организационе *стратешке планове* за период који није краћи од пет година, а из којих би морало бити јасно видљиво: 1) која је организациона мисија корисника буџета; 2) који су његови циљеви и задаци у погледу основних функција и на који начин су повезани са *outcom*-има; 3) које су форме њиховог остварења, укључујући детаљан опис процесних елемената, знања, технолошких, људских и других ангажованих ресурса; 4) у којем обиму ће стратешки планови бити подржани у годишњим плановима учинака, и 5) на који начин ће бити спроведена евалуација програма буџетских корисника.⁴⁶²

⁴⁶¹ Вид.: U.S. Congress, "Government Performance and Results Act of 1993", Section 1.

⁴⁶² Вид.: U.S. Congress, "Government Performance and Results Act of 1993", Section 3.

Са другом новином садржаном у инструменту GPRA, отишло се корак даље у односу на „апстрактно обећање учинака“ у форми стратешких организационих планова. Највећи делом, суштина идејног концепта GPRA остварена је кроз обавезивање федералних корисника буџетских средстава на састављање *редовних годишњих планова учинака* у којима ће бити: формулисан достижан, мерљив и објективан циљани ниво учинака на нивоу сваке програмске активности, описани ресурси планирани за остварења таргетираних учинака, формулисани показатељи учинака (и то како за *output*-е тако и за *outcom*-е⁴⁶³) и обезбеђене основе поређења актуелних резултата програма, како би се добила пуна представа њихове ефикасности.⁴⁶⁴ Очекивања од ове новине била су прилично амбициозна, имајући у виду да су везивањем мерења и евалуације учинака за *ниво програмских активности* (чији број у оквиру једног програма може бити прилично велики), стављени под значајну пресију аналитички оперативни капацитети федералних агенција.

Федерални законодавац је био свестан да систем управљања према учинку, односно буџетирања према учинку, у ма којој форми, не може бити комплетан без јасно установљених временских и процедуралних оквира извештавања о учинцима. GPRA регулативом установљена је обавеза више него детаљног извештавања свих федералних агенција о различитим аспектима њихове учинковитости. Почев од 2002. године, федералне агенције су обавезане да Председнику и Конгресу подносе редовне годишње извештаје о учинцима у којима ће бити исказани подаци који се односе на три претходне фискалне године.⁴⁶⁵ Систем годишњег извештавања, начелно је осмишљен на начин да главним институционалним актерима јавног буџетирања (Председнику и Конгресу) пружи довољан квантум информација за недвосмислене закључке о ефикасности и ефективности како програма федералних агенција тако и појединачних програмских активности у оквиру њих. На основу годишњих извештаја о учинцима (са прегледом стања у три протекле фискалне године), првенствено је требало да буде видљиво у којој мери се остварени квантификовани показатељи поклапају са метама учинака формулисаним у годишњим плановима (стварни успех реализације програмских активности и програма). У свим случајевима када остварени показатељи учинка не би достигли пројектоване вредности, федералне агенције биле су у обавези

⁴⁶³ У контексту GPRA регулативе под *outcom*-има се подразумевају само намеравани (жељени) утицаји *output*-а.

⁴⁶⁴ Вид.: U.S. Congress, „Government Performance and Results Act of 1993“, Section 4.

⁴⁶⁵ Дакле, извештаји који су се подносили до 31. марта 2002. године садржали су информације о учинцима федералних агенција постигнутим у 2001., 2000. и 1999. години.

да у годишњим извештајима детаљно објасне и оправдају чињеницу да се „учинци нису срели са циљевима“. Такође, реалност годишњих планова учинака пројектованих за актуелни период (дакле за годину у којој се подносе извештаји) морала је да буде преиспитана с обзиром на остварено стање показатеља садржано у извештајима којима је покривена претходна фискална година (евалуација планова из перспективе остварених учинка у протеклом периоду).⁴⁶⁶

GPRA регулатива употпуњена је усвајањем *GPRA Modernization Act-a* 2010. године, у време администрације председника Б. Обаме. Основни помак који је промовисан овим новелама, а које чине и актуелни регулаторни оквир федералног буџетирања према учинцима, односио се на обавезу федералне владе да установи четворогодишњи план приоритета федералне политике, уз паралелну обавезу федералних агенција да своје стратешке, и следствено годишње планове учинака, прилагоде вишегодишњим приоритетима федералне владе.⁴⁶⁷

Евалуација практичних домета GPRA регулативе. После вишегодишњег периода оперативних припрема, 1997. године започела је пуна имплементација легислативног оквира. Крајем ове године све агенције су позване да доставе своје стратешке организационе планове и годишње планове учинака Конгесу и председничковој буџетској администрацији (ОМВ-у), који су, почев од фискалне 1999. године, постали саставни део докумената у којима су федералне агенције презентовале своје буџетске захтеве. Први извештаји о реализованим учинцима, кроз које су се федерална влада и Конгрес упознавали са степеном остварења годишњих планова учинака, почели су да се подносе 2000. године.⁴⁶⁸

Легислативна реформа федералог менаџмента из 1993. године, озваничена усвајањем GPRA регулативе, а која је у својим најважнијим сегментима значајно тангирала федерални буџетски систем, представља израз несумњивог начелног јединства свих институционалних актера у повратку идејама буџетирања према учинцима. Да би се, међутим, могли изводити закључци о формату и квалитативним карактеристикама усвојеног федералног обрасца РВВ-а, неопходно је испитати јачину основа интеграције информација о учинцима федералних агенција са садржином одлука о алокацији федералног буџета.

⁴⁶⁶ Вид.: U.S. Congress, „Government Performance and Results Act of 1993“, Section 4.

⁴⁶⁷ Вид.: Willoghby, K.G, *Public Budgeting in Context: Structure, Low, Reform and Result*, Jossey Bass, San Francisco 2014, pp. 273-274.

⁴⁶⁸ Вид.: Radin, B. A., „Government Performance and Result Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?“, *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 4, pp. 308-309.

Иако технологија производње информација о учинцима није настала са GPRA регулативом, већ је у различитим формама била присутна и у претходним деценијама, изражена систематичност у везивању механизма федералног управљања за идеју учинковитости и легислативно-егzekутивни консензус поводом GPRA, указивали су на већу шансу да ће, за разлику од претходних реформи (чији је носилац била готово искључиво егzekутива), ова иницијативе дати видљивије резултате. Мишљења смо да је, посредством GPRA регулативе, промоција идеја повећања ефикасности и ефективности федералних буџетских корисника, у већој мери наглашена кроз јачање *механизма понуде* информација о учинцима (мерење и евалуација), него што је то случај са *механизмима тражње* (коришћење информација о учинцима у доношењу буџетских одлука). У којој мери су информације о учинцима федералних агенција могле бити инкорпорисане у садржину буџетских одлука, требало је да буде проверено реализацијом неколико пилот пројеката на нивоу одабраних федералних агенција. Иако су ови пројекти реализовани, њихова анализа и резултати нису саопштени, већ су коришћени интерно од стране агенција и ОМВ-а.⁴⁶⁹

Добру основу анализе тешкоћа у примени GPRA регулативе које су се манифестовале у почетним годинама имплементације, представљају оцене садржане у извештајима федералне институције екстерне евалуације - *Government Accountability Office (GAO)*. Реч је о независној институцији подређеној Конгресу, чији руководилац (*Comptroller General of the United States*) се именује од стране Председника (са списка кандидата које доставља Конгрес) на период од петнаест година, а чији је задатак да, на захтев комитета или подкомитета Конгреса (или пак на сопствену иницијативу у оквиру статутарних овлашћења), врши ревизију активности федералних агенција ради утврђивања степена њихове посвећености ефикасном и ефективном коришћењу федералних фондова, као и да о резултатима својих анализа извештава Конгрес.

Извештаји GAO-а који су се односили на фазу оперативних припрема али и имплементације захтева за стратешким и годишњим планирањем и извештавањем, наговештавали су основне тешкоће са којима ће се суочити примена федералне GPRA регулативе, у њеном пуном обиму. Користећи се подацима који су се односили како на агенције обухваћене пилот-пројектима тако и на друге федералне ентитете, GAO је идентификовала најизраженије проблеме у спровођењу захтева GPRA регулативе: сувише апстрактно формулисање стратешких циљева, систем мерења учинка ослоњен

⁴⁶⁹ Вид.: Jones, L.R., „Perormance Budgeting in the US Federal Government: Hystory, Status and Future Implications“, *Public Finance and Management*, Vol. 10, No. 3, p. 495.

је у већој мери на показатеље квантитета у производњи јавних добара и услуга уместо на показатеље ефикасности, и, коначно, садржина информација о учинцима у недовољној мери је детерминисала садржину буџетских одлука.⁴⁷⁰

Последњи недостатак који се односи на констатацију постојања слабе везе између информација садржаних у показатељима учинака федералних програма и програмских активности, присутан је био како у имплементационом интеррегнуму 1993-1997, тако и у актуелној пракси федералног буџетирања. То је, уједно, и главни разлог сврставања америчког федералног модела буџетирања према учинку, уведеног са GPRA, у категорију *performance-informed budgeting*-а, за коју се везује придавање минорног значаја информацијама о учинцима и њихова употреба на подлози необавезности и конкурентности (заједно са другим информацијама, а пре свега, информацијама које се односе на трошкове). Притом, посматрањем интензитета коришћења информација о учинцима по фазама федералног буџетског циклуса (фаза формулисања буџетских захтева на нивоу агенција, формулисање предлога буџета на нивоу ОМВ-а, фаза одобрења од стране Председника и фаза одобрења од стране Конгреса), дају се извести закључци да се интензитет инкорпорације информација о учинцима у садржину буџетских одлука, смањује са сваком наредном фазом буџетског циклуса.

Када је реч о финалној, легислативној фази буџетског циклуса, ниједна регулатива, па ни GPRA, није успела да понуди решење које ће чланове Конгреса систематски „приморати“ на уградњу информација о учинцима у процес буџетског одлучивања. Притом, игнорисање могућности искоришћавања алокативног потенцијала информација о учинцима, битно је израженије на нивоу комитета и субкомитета Конгреса (посебно у фази одобравања апропријација), него што је то случај на нивоу „политичког лидерства“, односно најекспониранијих представника конгресне већине.⁴⁷¹

Ипак, без обзира на немогућност увођења систематске рецептуре за уградњу информација о учинцима у садржину буџетских одлука, GPRA регулатива је пружила добар основ продукције *потенцијалних*, мање захтевних начина коришћења ових информација у фази легислативног одобрења. Један од таквих начина представљало би креирање легислативних „резолуција о учинцима“ у оквиру формулисања тзв. буџетских резолуција, као првог корака легислативне фазе буџетског циклуса. У овој

⁴⁷⁰ Вид.: GAO, GAO/T-GGD-97-113, *MANAGING FOR RESULTS - Prospects for Effective Implementation of the Government Performance and Results Act*, June 1997, p. 9.

⁴⁷¹ Вид.: Radin, B. A., „Government Performance and Result Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?“, *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 4, p. 310.

фази се уопштено разматрају нивои потрошње или по основу главних буџетских функција (одбране, здравства, спољне политике и др.), или према типу потрошње - недискрециони (мандаторни) и дискрециони расходи.⁴⁷² Други начин подразумевао би да се ефектуација информација о учинцима федералних агенција лоцира у етапи ауторизације федералних програма. Фаза ауторизације почива на активностима два парламентарна комитета - *The House Committee on Ways and Means* и *The Senate Finance Committee*, који су, као носиоци процеса ауторизације федералних програма, овлашћени да својим одлукама одобравају оснивање федералних агенција, креирање, продужење или одобравање додатних средстава за федералне програме и активности. Притом, легислативна ауторизација програма може се односити на одређен или унапред недефинисани период њихове реализације.⁴⁷³ Ова фаза легислативног буџетског процеса је најподобнија за формулисање легислативних очекивања у погледу учинака програма корисника федералног буџета и представља „логични терен“ за остваривање најпотпунијег дејства информација о учинцима.⁴⁷⁴ Формулисањем очекиваног нивоа учинака за одређене програме у овој фази буџетског процеса (најчешће као резултат усаглашавања очекивања Конгреса и егзекутиве), отворила би се могућност да се легислативна ауторизација ускрати свим програмима у чијој реализацији није досегнут минимум легислативних очекивања.⁴⁷⁵

2. ДИВЕРЗИТЕТ БУЏЕТСКОГ ТЕХНИЦИЗМА НА НИВОУ ФЕДЕРАЛНИХ ЈЕДИНИЦА

Представа о реалном обиму утицаја идеја рационалистичког буџетирања на тлу САД-а не може бити комплетна без осврта на анализу заступљености савремених буџетских техника на субнационалном нивоу, односно на нивоу федералних јединица. Изразита фрагментираност и децентрализација америчког политичког система, оставили су велику слободу федералним јединицама у наглашавању специфичности

⁴⁷² Вид.: Joyce, P. G., *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*, IBM Center for the Business of Government, Washington DC, 2003, p. 26.

⁴⁷³ Вид.: Heniff, B., „Overview of the Authorization-Appropriations Process“, *Congressional Research Service*, CRS Report for Congress, 2012. pp. 1-2, доступно на: <http://www.senate.gov/CRSpubs> (22.5.2016).

⁴⁷⁴ Вид.: Joyce, P. G., *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*, IBM Center for the Business of Government, Washington DC, 2003, p. 27.

⁴⁷⁵ Велики процесни значај ове фазе буџетског легислативног поступка, донекле је доведен у питање чињеницом да се сваке фискалне године финансира релативно велики број федералних програма који нису ауторизовани у Конгресу. Примера ради, само у 2016. години за финансирање федералних програма који нису прошли ауторизацију у комитетима Конгреса, издвојено је 310 милијарди USD. Детаљније: Congress of the United States, Congressional Budget Office (CBO), *Unauthorized Appropriations and Expiring Authorizations*, U.S. Government Printing Office, Washington 2016, p. 2.

субнационалних система финансијског управљања. Ове специфичности резултирале су чињеницом да су поједине буџетско-техничке иницијативе, које су на федералном нивоу проглашене неуспешним, успевале да пронађу погодно имплементационо тле на нивоу појединих субнационалних ентитета. Притом, у примени идеја рационалистичког буџетског техницизма, поједине федералне јединице су показале висок степен инвентивности, често комбинујући, на различите начине, процесне и идејне компоненте различитих буџетских формата (инкременталистичког приступа и ZBB-а, инкременталистичког приступа и PVB-а, PVB-а и ZBB-а итд.) или, чак, обједињавајући примену идејних компоненти свих познатих буџетских техника. Управо због комплексности приступа које следе федералне јединице у формулисању оквира субнационалног буџетирања, често је врло тешко дати поуздан одговор на питање који буџетски формат је доминантан у оквиру појединачних субнационалних буџетских система.

Популарност реформи федералног буџетског система започетих 1993. године, врло брзо се одразила и на системе субнационалног буџетирања. До 2000. године, већина америчких федералних јединица исказала је јасно опредељење за креирањем механизма производње информација о учинцима корисника субнационалних буџета и њихових програма, као и за обликовањем начина њиховог укључивања у буџетски процес. Путем конституисања легислативних или егзекутивних оквира, концепт буџетирања према учинцима је до 1998. године етаблиран у 47 од 50 субнационалних буџетских система, што легитимише закључак да је овај буџетски формат постао владајућа идеја субцентралних буџетских система.⁴⁷⁶ Разлози његовог увођења ипак су били различити од државе до државе. Док су поједине федералне јединице у PVB-у виделе шансу да систем производње јавних услуга и добара учине ефикаснијим и ефективнијим, друге су првенствено биле фокусиране на циљ остварења буџетских уштеда.⁴⁷⁷

У начелу, своју наклоност PVB иницијативи федералне јединице исказивале су или кроз нормативни оквир егzekутиве или усвајањем аката (закона) од стране легислативе, а којима би биле утврђене обавезе корисника буџета у погледу мерења, евалуације и извештавања о учинцима и коришћења тих информација у буџетском процесу. Уколико бисмо степен посвећености концепту PVB-а на нивоу федералних

⁴⁷⁶ Melkers, J. E. and Willoughby, K. G., „Budgeter's Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions across Branches“, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 1, p. 54.

⁴⁷⁷ *Ibidem*, p. 60.

јединица сагледавали кроз њихову спремност да ову врсту буџетске реформе уобличи у тврђој форми - путем легислативних оквира, онда би се могло констатовати да је концепт РВВ-а у сталној прогресији на субцентралном нивоу. Од 1998. до 2008. године, број федералних јединица које су се одлучиле за афирмацију РВВ-а путем успостављања легислативног оквира, порастао је са 31 на 39 субнационалних ентитета.⁴⁷⁸

Чињеница да су скоро све федералне јединице установиле законски или егзекутивни оквир примене РВВ-а не значи и да се ова буџетска техника у тим системима учврстила и као механизам који доминантно обликује буџетски процес. Супротно од тога, пракса је показала да је инкременталистички образац буџетског одлучивања још увек прилично стабилан у великом броју федералних јединица. У већини субнационалних система који су се определили за увођење буџетирања према учинку ова техника је имплементирана у форми *performance-informed* буџетирања, где се информације о учинцима користе у сврху „информисања“ буџетског процеса, у оквиру којег се већина одлука ипак доноси путем инкременталистичког обрасца. Буџетирање према учинку, посматрано из перспективе концептуалног јединства са техником програмског буџетирања, представљало је у 2015. години примарни буџетски образац у 17 америчких федералних јединица, док је инкременталистички, односно модел линеарног буџетирања, био заступљен као примарни у 33 федералне јединице (вид. Графикон бр. 2).

Са друге стране, садржина легислативних оквира РВВ-а на нивоу федералних јединица упућује на битне различитости установљених процесних механизма. Емпиријска истраживања су указала на основне аспекте дистингтивности субцентралних легислативних оквира РВВ-а:⁴⁷⁹

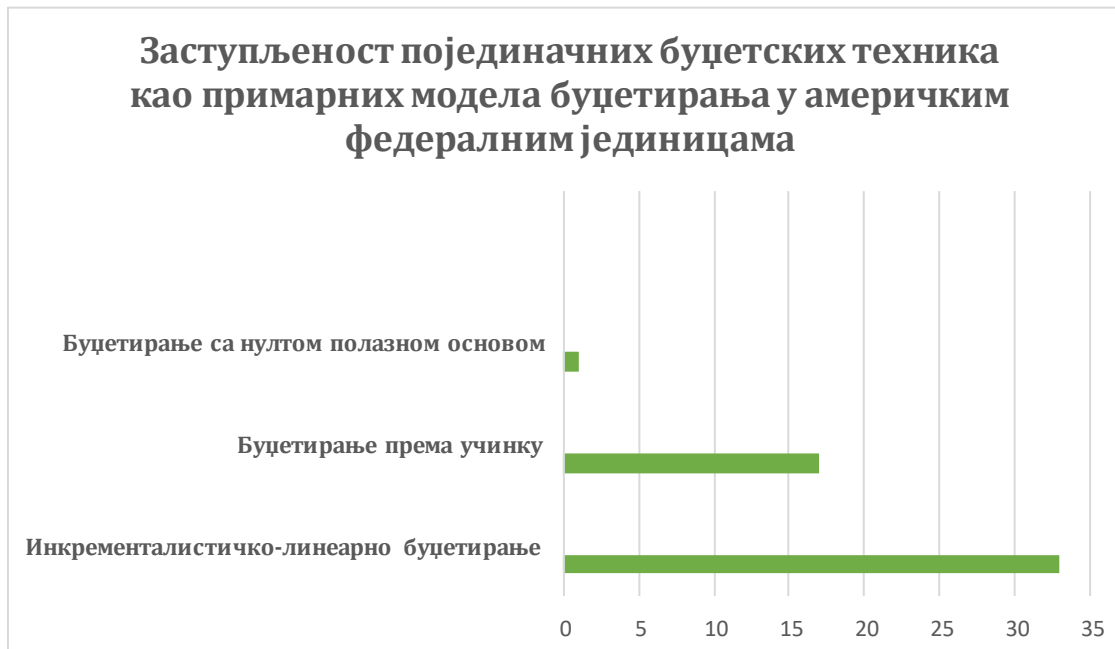
1) значај формулисаних стратешких циљева влада федералних јединица, у функцији начелног усмеравања учинковитости корисника буџетских средстава, различит је на нивоу појединачних федералних ентитета – док се у појединим државама све активности корисника буџетских средстава јасно усмеравају према стратешким

⁴⁷⁸ Државе које су до 2008. године увеле систем буџетирања према учинцима али са искључивим ослоном на егзекутивни оквир (дакле, без посебног закона) су: Арканзас, Јужна Дакота, Мејн, Северна Каролина, Канзас, Масачусетс, Њу Хемпшир, Њујорк, Северна Дакота, Пенсилванија и Западна Вирџинија. Држава Арканзас представља једини пример субнационалног ентитета који је напустио систем РВВ-а (2005. године) из разлога недовољне „аутоматизованости“ РВВ процеса. Вид: Lu, Y., Willoughby, K. and Arnett, S., „Legislating Results: Examining the Legal Foundations of PBB Systems in the States“, *Public Performance and Management Review*, Vol. 33, No. 2., pp. 274-275.

⁴⁷⁹ Вид: Lu, Y., Willoughby, K. and Arnett, S., „Legislating Results: Examining the Legal Foundations of PBB Systems in the States“, *Public Performance and Management Review*, Vol. 33, No. 2., p. 283.

циљевима у другима се мере учинака везују искључиво за ниво агенцијског буџетирања (микробуџетирање), без постојања стратешких стремљења ка којима би оне биле усмераване;

Графикон бр. 2



Извор: National Associations of the State Budget Officers (NASBO), *Budget Process in the States in 2015*, p. 69.

2) легислативним оквирима субнационалних система РВВ-а створене су различите претпоставке коришћења информација о учинцима – док су у појединим државама РВВ системи моделирани на начин да се информације о учинцима најпотпуније могу искористити на нивоу агенција (за унапређење управљачког процеса), друге државе су се одлучиле за процесне обрасце који пружају већи потенцијал да информације о учинцима буду искоришћене од стране централних буџетских ауторитета (у фази припреме буџета), или од стране легислативних органа федералних јединица, у циљу подстицања одговорности егzekутиве за реализоване учинке (фаза одобрења буџета). Као позитивне примере подстицања што потпунијег коришћења информација о учинцима агенција од стране легислативних органа могли бисмо навести две федералне јединице – Луизијану и Тексас. Федерална јединица Тексас представља пример субнационалног ентитета у коме је легислатива чврсто позиционирана у својству корисника информација о учинцима. Агенције, као корисници буџетских средстава, своје годишње буџетске захтеве прослеђују директно легислативи, тачније парламентарном одбору за буџет – *Legislative Budget Board*, у

оквиру којег је основано посебно тело за разматрање ефикасности корисника буџета и њихових програма.⁴⁸⁰ Са друге стране, у Луизијани је, на пољу експлоатације информација о учинцима у буџетском процесу, постигнуто управо оно што представља недостижан напор на федералном нивоу – формулисање очекиваних нивоа учинака агенција и њихових програма успешно је интегрисано као обавезни сегмент легислативне буџетске процедуре, при чему се успешност агенцијских програма процењује према степену усаглашености остварених резултата у односу на очекиване вредности.⁴⁸¹

3) трећи елемент дистинктивности легислативних субнационалних оквира РВВ-а, односи се на чињеницу да су се поједине државе определиле за изразито детаљан процесни оквир буџетирања према учинку⁴⁸² (посебни протоколи су установљени за сваку фазу буџетског циклуса), док су се друге одлучиле за избегавање решења која би значила потпуну „аутоматизацију“ РВВ процеса.

II САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У УЈЕДИЊЕНОМ КРАЉЕВСТВУ

1. ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ПОЛИТИЧКЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ САВРЕМЕНОГ БУЏЕТСКОГ ТЕХНИЦИЗМА У УЈЕДИЊЕНОМ КРАЉЕВСТВУ (УК)

На националном нивоу, савремени буџетски техницизам у Уједињеном краљевству анализираћемо као пример снажног, централно координисаног деловања институционално-политичких фактора у прилог подстицања примене буџетирања према учинку, али, уједно, и као пример система у којем тај исти институционално-политички оквир нуди релативно лаке механизме одсустанка од свестрано промовисаног курса административно-буџетских реформи. Интензитет и квалитет појединачних елемената посвећености институционалних актера увођењу иновативних буџетских приступа у систему планирања јавне потрошње у УК, могао би послужити као искуствени оријентир оперативног оквира националних РВВ реформи и у осталим

⁴⁸⁰ Вид.: Kamensky, J.M., „Performance budgeting – Lesons from the States“, IBM Center for the Business of the Government, 2015, доступно на: <http://www.businessofgovernment.org> (25.5.2016.).

⁴⁸¹ Вид.: Hou, Y., Lunsford, L.S., Sides, K.C. and Jones, K.A., „State Performance-Based Budgeting in Boom and Bust Years: An Analytical Framework and Survey of the States“, *Public Administration Review*, Vol. 71, Issue 3, p. 381.

⁴⁸² Пример Вашингтона и Луизијане.

државама које су се за њих определиле. Искуства УК у РВВ реформама посебно су драгоцене када је реч о механизмима мерења учинака, чијем креирању је посвећена велика пажња у координисаним напорима линијских министарстава (секретаријата) и министарства финансија (*HM Treasury*) да кроз појединачне *Споразуме о испоруци јавних услуга* (енг. *Public Service Agreements - PSA*) обезбеде неприкосновеност начела „вредност за новац“.

Централизација. Уједињено Краљевство, као уставна монархија и парламентарна демократија у чији састав улазе Велика Британија и Северна Ирска, представља пример наглашено централизованог устројства система пружања јавних услуга. Иако се реализација већине јавних услуга координира на локалном нивоу, креирање политичког курса у свим сферама друштвеног деловања снажно је везано за централну владу, односно национални ниво.

Аутономно позиционирање локалног нивоа у пружању јавних услуга почело је нагло да се сужава с краја XIX века, када је значајно повећан квантум јавних услуга и добара чије је администрирање било поверено локалним јединицима. Како је, на тај начин, био повећан и ризик да се „традиционална аутономија“ локалне самоуправе претвори у негацију политичког промишљања централног нивоа, национална влада је кренула са осмишљавањем директнијих и све бројнијих начина контроле односа локалних управа према потребама грађана.⁴⁸³ У време када су се идеје Новог јавног менаџмента почеле пробијати и на британско тле (1980-тих година), питање утицаја централне владе на редукацију потрошње локалних власти била је већ увелико доминантна тема централно-локалних релација.⁴⁸⁴ До данас, централна влада је остала снажно заинтересована за остваривање различитих начина утицаја на локалне самоуправе у сврху гаранције да ће њихове активности бити што више уподобљене интересима грађана и централно пројектованим фискалним и нефискалним циљевима јавне политике.

Са друге стране, када је реч о буџетском техницизму, на сцени је децентрализовано позиционирање локалног нивоа, будући да су у одсуству прописаних буџетских формата, локалне јединице у могућности да саме одлучују о увођењу

⁴⁸³ Вид.: John, P., *Recent Trends in Central-Local Government Relations*, Policy Studies Institute, London 1990, p. 1.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, p. 16.

одређених буџетско-техничких решења.⁴⁸⁵ Ипак, оштре централизоване смернице локалног система продукције јавних услуга и централизовани механизми детерминисања обима јавне потрошње на локалном нивоу, утицали су на релативни неуспех бројних покушаја локалних самоуправа да се, користећи остављену могућност, упусте у примену целовитих буџетских техника (буџетирања према учинку односно програмског буџетирања), или само њихових појединачних структурних компоненти (система мерења учинака).⁴⁸⁶ Као супротност немачком сценарију популаризације рационалистичких буџетско-техничких решења, локални емитери јавних услуга у УК били су више пасиван објекат централно диригованих реформских захвата у систему планирања јавне потрошње, него што су активно доприносили њиховом усмеравању.

Егзекутива као покретач „менаџеријализације“ финансијског управљања.

Прихватање елемената савременог буџетског техницизма у УК, представљало је резултат етапних помака националних реформатора у спровођењу идејних постулата Новог јавног менаџмента (НЈМ). Специфичности система јавног одлучивања у овој држави, који су ослоњени на чињеницу да се национална влада (Кабинет) формира од стране само једне политичке партије, резултирале су фактичком пасивношћу, односно одсуством отпора националног парламента по питању имплементације реформских агенди политичких партија, које су, на подлози већинске подршке бирача, добиле прилику да их реализују. Насупрот пракси америчког федералног парламентаризма, парламентарна традиција УК није наклоњена сценарију по којем би парламентарци који су чланови владајуће политичке опције иступали са својим (супротним) индивидуалним гледиштима у погледу реформских агенди које су узете као окосница политичке акције Кабинета. Чланови Дома комуна у парламентарним дискусијама иступају у име политичке партије, подвргавају се њеној дисциплини и гласају у складу са унапред дефинисаним политичким курсом.⁴⁸⁷

УК представља пример државе у којој не постоји основни закон којим би се уредила најважнија питања у сфери јавног буџетирања, већ систем управљања јавном потрошњом почива на великом броју појединачних прописа и финансијских оквира

⁴⁸⁵ Вид.: Jones, R. and Caruana, J., „Public Sector Accounting and Auditing in the United Kingdom“, in: Brusca, I., Caporchione, E., Cohen, S. and Manes, F. (eds.), *Public Sector Accounting and Auditing in Europe The Challenge of Harmonization*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2015, pp. 230-231.

⁴⁸⁶ Вид.: Herworth, N., „Government Budgeting and Accounting System in the United Kingdom“, in: OECD, *Models of Public Budgeting and Accounting Reform, OECD Journal on Budgeting*, Volume 2, Supplement 1, p. 119.

⁴⁸⁷ Вид.: Банковић, Д., „Двостраначки систем у Великој Британији“, *Политичка мисао: часопис за политикологију*, Vol. 2, No. 2, стр. 8.

установљених од стране егзекутиве.⁴⁸⁸ Самим тим, фактичке институционалне „гаранције“ одсуства легислативног отпора према реформским захватима, мање су значајне у односу на чињеницу да се иновације на пољу буџетског техницизама могу уводити и мимо националног парламента, путем посебних оперативних оквира и механизма егзекутивне праксе.

Иако је институционална „неупитност“ реформских агенди националних влада које су формирале партије са већинском подршком бирача, битно осигуравала лакоћу имплементације бројних егзекутивних иницијатива у сфери финансијског управљања, описани институционално политички механизам јавног одлучивања нуди слабе гаранције дугорочног континуитета реформских стремљења у овој области. Наиме, политичка пракса УК показала је да нису ретки случајеви у којима се „вештачки“ креира „препознатљивост“ политичких агенди партије које претендује на власт, предлагањем решења на плану финансијског управљања која негирају реформске концепте актуелно владајуће политичке опције. Тако је 2010. године, без ослонаца на јасне показатеље неделотворности, прва колациона влада УК после Другог светског рата (Камерон-Крег колација) одустала од инструмента *Public Service Agreement*-а, који је представљао годинама усавршавану оперативну компоненту британског модела буџетирања према учинцима.

2. ПРОЖИМАЊЕ ЕЛЕМЕНАТА ZBV-а И RBV-а У РЕФОРМАМА СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА УК-а

2.1. *Financial Management Initiative (FMI)*

Као што смо претходно илустровали, сви појединачни елементи спроведених НЈМ реформи произишавали су из реформских политичких платформи националних влада (које су формиране од стране две најутицајније политичке опције - Конзервативне или Лабуристичке партије) и покривени су пресудним утицајем политичке координације од стране фактичког шефа Кабинета – *премијера* (енг. *First Lord of the Treasury*), који се обично налази на челу доминантне политичке партије у Дому Комуна (*House of Commons*).

⁴⁸⁸ Вид.: Анђелковић, М., *Буџетско право*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 2010., стр. 19.

Највећи допринос операционализацији идеја новог менаџеријализма, на ширем плану, и увођењу новина у планирању јавне потрошње, на ужем, везује се за две националне владе УК – владу Конзервативне партије оформљене 1979. године на челу са премијерком М. Тачер и кабинет Лабуристичке партије формиран 1997. године на челу са Т. Блером.

Амбициозна политичка платформа свеобухватних реформи владе премијерке М. Тачер, подразумевала је покушај радикалног преображаја комплексног система продукције јавних добара и услуга, чији су носиоци бројни корисници буџетских средстава којима је поверено остваривање одређених функција и циљева јавне политике: кабинетски департмани, изван-департмански јавни органи (енг. *non-departmental public bodies*), јавне корпорације (енг. *public corporations*), *Национална организација за здравствене услуге* (енг. *National Health Service*), војска (енг. *armed services*) и јединице локалне самоуправе.⁴⁸⁹ Свестрано подстицање увођења тржишних елемената у систем продукције јавних услуга имало је за циљ структурне промене организационе културе на нивоу пружалаца јавних услуга, путем остварења транзиционог прелаза „од бирократе до управљача“, што је, следствено, било условљено и растом обима одговорности „нових управљача“ како за *output*-е и *outcom*-е тако и за трошковно планирање ресурса њиховог остварења. У крајњем исходу, редуковање јавног сектора и његово претварање у пара-тржишни механизам испоруке јавних услуга, требало је да резултира јефтином и скромном али просвећеном јавном администрацијом која је у стању да испуни принцип „вредност за новац“.

Елементи унапређеног позиционирања корисника јавних средстава у својству пружалаца јавних услуга али и планера њиховог финансијског покрића, били су предмет владиног „експеримента“ из 1982. године, познатог као *Финансијско-управљачка иницијатива* (енг. *Financial Management Initiative - FMI*), којег можемо узети као први значајнији покушај егzekутиве усмерен на увођење информација о учинцима у систем финансијског управљања корисника буџета УК-а. Реч је о модалитету оквирног усмеравања процеса планирања активности на нивоу министарстава и њихових трошкова ка потреби производње и коришћења информација о учинцима расхода министарстава. Као полазни оквир, *Финансијско-управљачка иницијатива* је уважавала специфичности процеса планирања јавне потрошње на нивоу

⁴⁸⁹ Вид.: Barlow, J., Farnham, D. and Horton, S., „Britain“, in: Farnham, D., Horton, S., Barlow, J. and Hondenghem, A. (eds.), *New Public Managers in Europe - Public Servants in Transition*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1996, pp. 102-103.

појединачних министарстава, којима је остављена могућност да, у оквиру општих смерница утврђених Иницијативом, сами осмисле детаљан оперативни образац њихове примене.⁴⁹⁰ Линијска министарства су била позвана од стране Кабинета и Трезора да самостално пројектују планове унапређења департманских система финансијског управљања у оквиру којих би биле испоштоване смернице које се односе на потребе.⁴⁹¹

1) постојања, на свим нивоима управљања, јасно дефинисаних циљева (чије је остварење мерљиво) и средстава њиховог остварења;

2) измештања одговорности за *output*-е јавних активности на ниже управљачке нивое (енг. *line managers*);

3) децентрализације одговорности за ефикасну употребу јавних ресурса у остварењу принципа „вредност за новац“ и

4) утврђивања индикатора *output*-а за програме и активности који се реализују на нивоу министарстава.

Обједињавање одговорности за учинке и трошкове ресурса усмерених на њихово остварење имало је, из перспективе егzekутиве, две битне позитивне импликације: избегавање сценарија „организоване неодговорности“ (пример Немачке) и делимичну релаксацију политичког нивоа одлучивања у смислу „транзита“ одговорности за резултате јавних активности са политичара на „одговорне управљаче“ (енг. „*accountable managers*“). Са друге стране, као једну од највећих слабости FMI реформи, можемо означити редуковање капацитета националне владе на пољу стратешког управљања, будући да је било веома тешко установити стратешке приоритете у областима које представљају зоне „подељене одговорности“ између појединачних министарстава.⁴⁹²

⁴⁹⁰ У циљу координације унапређења департманских система финансијског управљања министарство финансија је основало посебно тело - *Financial Management Unit*. Важан задатак поверен овом телу односио се на конципирање нових механизма буџетске контроле који би одражавали спуштање одговорности за трошкове јавних активности на ниже нивое управљања (енг. *line managers*). Вид.: Fry, G.K., „The Thatcher Government, the Financial Management Initiative and the 'New Civil Service'“, *Public Administration*, Vol. 66, Issue 1, p. 8.

⁴⁹¹ Вид.: Gray, A. and Jenkins, W.I., „Accountable management in British Central Government: some Reflections on the Financial Management Initiative“, *Financial Accountability & Management*, Vol. 2, No. 3, pp. 173-175.

⁴⁹² *Ibidem*, p. 184.

2.2. *Comprehensive Spending Review (CSR)* - ZBB компонентна реформи система финансијског управљања

Са формирањем Кабинета Лабуристичке партије 1997. године, стартовала је припрема за увођење битних иновација у систем финансијског управљања, које су, у литератури на пољу буџетског техницизма, означене као иницијација британског модела буџетирања према учинку. УК не представља изузетак у односу на реформска искуства других држава које су у прихватању РВВ иницијативе развијале специфичне имплементационе оквире прилагођене свеукупним карактеристикама финансијско-политичког амбијента.

Прва специфичност британског модела прозилази из општих карактеристика *common law* правног система и односи се на чињеницу да национални оквир буџетирања према учинцима није регулисан законским актом, већ је утврђен путем аката и инструмената Кабинета, уз значајно планско-оперативно позиционирање Трезора у функцији министарства финансија. Међутим, и у одсуству законске обавезе, Кабинет је промовисао праксу да се два пута годишње националном парламенту презентују информације о учинцима програма који се односе на утврђене циљеве јавне политике.

Друга специфичност тиче се примене егzekутивних инструмената у оквиру којих су утврђене појединачне РВВ компоненте. У начелу, појединачна министарства нису обавезана правним захтевима да се укључе у примену оперативних компоненти *performance-based* иницијативе (формулисање индикатора, мерење учинака, евалуација учинка). Ипак, сва министарства су, упркос одсуству правне обавезе, била активно укључена у примену свих егzekутивних инструмената путем којих су промовисани елементи буџетирања према учинку.

Трећа специфичност концептуализације РВВ-а у УК, тиче се чињенице да су у оквиру њега обједињене поједине компоненте буџетирања са нултом полазном основом и програмског буџетирања, чинећи складну и функционалну финансијско-управљачку целину усмерену на обезбеђење ефикасне и ефективне јавне потрошње.

Свеобухвати преглед јавне потрошње (Comprehensive Spending Review - CSR) представља инструмент финансијског управљања моделиран 1998. године, кроз заједничке напоре Кабинета и министарства финансија (Трезора) да подвргну

целовитом преиспитивању циљеве јавне политике у свим областима.⁴⁹³ Овај инструмент, упркос називу, није био усмерен на анализу основаности квантума јавних средстава која се троше на актуелне циљеве јавне политике, већ на анализу оправданости и редизнајнирање самих циљева и задатака на нивоу свих министарстава, односно у свим областима друштвеног живота. Резултат ревидирања намераваних постигнућа националне владе на нивоу свих министарстава у оквиру CSR-а, дата су у форми јасних и конзистентних изјава о циљевима, који су формулисани на начин да њихово остварење може бити подвргнуто процесу мерења. Информисање буџетских одлука о алокацији националних ресурса, начелно је узето као „финална вредност“ свеобухватног формулисања реалних, достижних и мерљивих стремљења која су усклађена са политичком агендом националне владе.⁴⁹⁴ Иако је оваквих покушаја преиспитивања било и раније, њих је карактерисао парцијални приступ у разматрању циљева и приоритета у појединим областима, док је CSR иновација представљала амбициозну претензију на примену *zero-base* анализе активности националне владе.

2.3. *Public Service Agreements (PSA)* – програмско-буџетска компонента реформи система финансијског управљања

Осим преиспитивања и свеобухватног редизајнирања циљева и задатака на нивоу министарстава, путем CSR инструмента уведене су и још две кључне новине:

- обезбеђење стабилности у систему финансијског управљања, путем увођења *средњорочних оквира јавне потрошње* који покривају период од три године (трогодишњи буџет) и исказују се у периодичним *прегледима потрошње* (енг. *Spending Reviews*) и
- увођење тзв. *Споразума о јавним услугама* (енг. *Public Service Agreements - PSA*) који су примењивани само у периоду важења појединачног *Spending Review*-а у оквиру којег су утврђени.

Споразуми о јавним услугама (PSA) представљали су главну форму концептуализације УК приступа *performance-based* иницијативи. PSA су замишљени као специфични контракти са вишегодишњим периодом примене између владе и пореских обвезника, кроз које се влада обавезује да пореским обвезницима испоручи сет *outcom*-а утврђених споразумом, са јасно дефинисаним показатељима остварених

⁴⁹³ HM Treasury, *Comprehensive Spending Review: Aim and objectives*, London 1998, p. 2.

⁴⁹⁴ *Ibidem*.

учинака и носиоцима одговорности за учинке (што су обично линијска министарства).⁴⁹⁵ У оквиру процедуре састављања *Spending Review*-а линијска министарства утврђују иницијалне предлоге, који се потом усаглашавају на нивоу министарства финансија и, коначно, кумулативно одобравају од стране Кабинета.

Иако је сваки наредни *Spending Review* уносио промене у структуру елемената које би требали да садрже PSA споразуми, као стожерне компоненте које су биле садржане у структури овог финансијско-управљачког инструмента могли бисмо навести: 1) *циљеве вишег нивоа* којима тежи конкретно линијско министарство (енг. *objectives*); 2) *специфичне циљеве* који се формулишу у оквиру циљева вишег нивоа и који би требало да буду исказани као приоритетни намеравани *outcom*-и (енг. *performance targets*);⁴⁹⁶ 3) *циљеви ефикасности и ефективности* исказани кроз рацио *outcom*-а и трошкова (енг. *effectiveness targets* - „вредност за новац“) и 4) изјава у којој се означава лице *одговорно* за остварење формулисаних „таргета“. У свеобухватном прегледу потрошње из 1998. године било је утврђено укупно 600 специфичних циљева („*performance targets*“) који су се односили на 35 различитих области друштвеног живота.⁴⁹⁷

Док су путем *споразума о јавним услугама* (PSA) линијска министарства пласирала информације о томе *шта* желе да постигну у периоду њихове примене, начин реализације ових „кровних споразума“ био је утврђен у посебним „оперативним споразумима“ - тзв. *споразумима о испоруци услуга* (енг. *Service Delivery Agreements-SDA*). Путем SDA споразума министарства су утврђивала сетове показатеља који ће бити коришћени у праћењу, односно мерењу свих таргета (циљева) који су били формулисани у оквиру PSA. Такође, споразуми о испоруци били су оријентисани на креирање *нових* оперативних механизма остварења постављених циљева а кроз које би били уважени бројни аспекти операционализације PSA споразума – спречавање злоупотреба, етничка припадност корисника услуга, оквир јавних набавки итд. Ради

⁴⁹⁵ Вид.: Bernhard, R., Leutner, J. and Franzreb, D., *Moving towards a Strategic Advisory Approach on the Introduction of Results-oriented Budgeting: What Can Development Cooperation Learn from OECD Experiences?*, The Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Echborn 2011. p. 46.

⁴⁹⁶ *Performance targets* могу се односити на *outcom*-е чија реализација је планирана у средњорочним или дугорочним оквирима. Вид.: National Audit Office, *PSA Targets: Performance Information*, Survey Report 2006, <http://www.nao.org.uk>, (15.12.2016.), p. 2.

⁴⁹⁷ У оквиру наредних трогодишњих планова јавне потрошње број специфичних циљева се радикално смањило са – са 600 на 110 (*Spending Review* из 2004). Вид.: Noman, Z., „The UK Government’s use of Performance Information in Management and Budgeting and the Public Service Agreement Framework”, in: OECD, Working Party of Senior Budget Officials, *Performance & Results 3rd Annual Meeting of SBO Network, Experiences In Utilising Performance Information in Budget & Management Procesess*, Paris 2006, p. 8.

избегавања сувише апстрактног приступа при формулисању начина испоруке циљева обећаних у PSA „уговорима“, споразумима о испоруци услуга утврђивана је још једна врста циљева – реч је о таргетима који су се односили на начине испоруке циљева утврђених у PSA. Дакле, док су у оквиру PSA споразума били формулисани циљеви *outcom*-а и „вредности за новац“, дотле су у оквиру SDA били прецизани циљеви који су се очекивали од одређеног начина испоруке PSA циљева („*output*-и начина испоруке“) и показатељи који ће бити коришћени у њиховом мерењу.

Формулисање циљева који су се односили на јавне услуге и на начине њиховог остварења финално је било употпуњено тзв. *техничким нотама* (енг. *technical notes*), као пратећим актима PSA споразума. Техничке ноте су представљале документа од великог оперативног значаја, будући да су у оквиру њих вршена детаљана прецизирања која су се односила на елементе PSA и SDA споразума.⁴⁹⁸ У циљу објашњења или конкретизације, техничке ноте су садржавале информације којима је, наративним прџиступом, оправдаван начин на који су формулисани циљеви у PSA споразумима. Путем техничких нота прецизирани су и основни *извори података* из којих ће се црпети информације о учинцима а у циљу обезбеђења квалитета документационе базе система мерења учинака, односно избегавања сценарија „лажне учинковитости“, која почива на неправилно одабраним или непотпуним документационим изворима података.

Иако свеобухватна анализа ефеката и видљивих унапређења система финансијског управљања, која би се могла приписати PSA оквиру, као имплементационом формату УК модела РВВ-а, није извршена, у извештајима НАО-е (*National Audit Office*) понуђени су бројни парцијални докази који су указивали да је у многим сферама јавних политика остварен снажан напредак на плану повећања ефикасности, ефективности и остварења крвног принципа ових финансијско-управљачких реформи – начела „вредност за новац“. На перспективност УК модела РВВ-а указивала је и чињеница да је традиционална слабост упоредних модела управљања, односно буџетирања према учинцима, у виду склоности да се циљеви јавних активности фокусирају више на *input*-е него на *outcom*-е, у британском случају била присутна само у имплементацији првог свеобухватног прегледа потрошње, док је у примени наредних средњорочних оквира већина циљева била правилно фокусирана

⁴⁹⁸ Вид.: National Audit Office, Report by Comptroller and Audit General, HC 301, Session 2001-2002, *Measuring the Performance of Government Departments*, London 2001, p. 16.

на *outcom*-е.⁴⁹⁹ Прецизан и детаљан егзекутивни оквир РВВ-а био је, притом, употпуњен и садржајном и активном улогом институције врховне екстерне ревизије. Извештаји НАО-е представљали су инструмент врло активне и конкретне *ex post* и *ex ante* евалуације, који су покривали анализу предности и недостатака имплементационе праксе али и модалитета унапређења свих најзначајнијих процесних сегмента PSA оквира.

Као почетак „незаслуженог“ краја *performance-based* експеримента у систему финансијског управљања УК-а, можемо означити редизајнирање структуре PSA споразума у оквиру процеса припреме *Spending Review*-а из 2004. године, када се одустало од формулисања таргета који су се односили на *ефективност*, односно на принцип „вредности за новац“.⁵⁰⁰ Укидањем Споразума о јавним услугама, као компоненте средњорочних прегледа (оквира) потрошње министарстава, од стране Коалиционе владе 2010. године, дошло је и до заокрета у сагледавању основних „*output*-а“ егзекутивног инструмента *Spending Review*.⁵⁰¹ Наиме, иако се форма периодичних *Spending Review*-а више пута мењала од њиховог увођења 1998. године, њихова примарна и доминантна функција *информисања буџетске алокације* није довођена у питање све до 2010. године, када се, без посебно упечатљивих аргумената, дефинитивно одустало од примене PSA. Тиме је, упркос и даљим, апстрактним настојањима Кабинета и Трезора да се одржи примарна сврха средњорочних планова потрошње, основни „*output*“ овог инструмента постала *штедња*, односно редукција расхода линијских министарстава. У прегледима потрошње усвојеним у периоду након 2010. године ерозија информација о учинковитости на нивоу појединачних министарстава, постала је проблем на који су посебну пажњу скретали *извештају National Audit Office*-а.⁵⁰² Са укидањем PSA оквира (PSA + SAD + Technical notes), као оперативне гаранције производње јасних, специфичних и релевантних информација о

⁴⁹⁹ Учешће циљева који су били фокусирани на *outcom*-е повећало се са 15% (PSA споразуми у оквиру CSR-а из 1998) на 68% (PSA споразуми у оквиру SR-а из 2001). Вид.: National Audit Office, Report by Comptroller and Auditor General, HC 301, Session 2001-2002, *Measuring the Performance of Government Departments*, London 2001, p. 1.

⁵⁰⁰ Официјална образложења „протеривања“ циљева који су се односили на ефективност јавних програма, а који су били пресудно уподобљени почетним реформским намерама лабуристичке владе из 1997. године, небудљиво су се позивала на тешкоће усаглашавања ових циљева са другим циљевима у структури PSA. Вид.: Smith, P.C., „Performance Budgeting in England: Public Service Agreements“, in: Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting - Linking Funding and Results*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007, p. 214.

⁵⁰¹ Вид.: National Audit Office, Report by the Comptroller and Auditor General, *HM Treasury Spending Review 2015*, Session 2016-17, HC 571, July 2016.

⁵⁰² Вид.: National Audit Office, Report by the Comptroller and Auditor General, *Managing budgeting in government*, Session 2012-13, HC 597, October 2012.

учинцима програма министарстава, постало је јасно да ће Трезор бити суочен са растућом дезоријентисаношћу линијских министара у одабиру начина производње и презентовања информација о учинцима.

III САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У САВЕЗНОЈ РЕПУБЛИЦИ НЕМАЧКОЈ

1. ПРИМЕНА БУЏЕТИРАЊА ПРЕМА УЧИНЦИМА НА ЦЕНТРАЛНОМ НИВОУ – ДЕТЕРМИНАНТЕ ОТПОРА

Нормативни оквир јавног буџетирања. Савезна Република Немачка је федерална држава у оквиру које је потенцијале система финансијског управљања да испоручи „value for money“ могуће анализирати на три нивоа територијално политичког организовања: централном (федералном) нивоу (нем. *Bund*), нивоу држава (нем. *Länder*) и градова-држава (Берлин, Бремен и Хамбург) и локалном нивоу (окрузи, асоцијације општина и општине). Било да је реч о искључивој, конкурентној или делегираној надлежности,⁵⁰³ одговорност за реализацију јавних функција, које најдиректније тангирају интересе грађана, лоцирана је на нивоу држава и на локалном нивоу (образовање, полиција и здравствена заштита, култура, заштита животне средине), па су истраживања феномена учинака јавне администрације и могућности коришћења информација о учинцима у буџетским процесу, фокусирана махом на реформе финансијско-управљачких система ова два нивоа.

Комплексност нормативног оквира јавног буџетирања у Немачкој прати сложеност територијално-политичког организовања ове државе. Осим што утврђује расподелу одговорности за вршење основних јавних функција по нивоима власти, *Основни закон* прописује и да су буџетски управљачи на федералном нивоу и на нивоу држава независни једни од других.⁵⁰⁴ Прокламована независност ипак не подразумева и потпуну слободу креатора буџета на субнационалном нивоу, будући да је *Законом о буџетским принципима за федералну владу и федералне државе* (нем.

⁵⁰³ Детаљна расподела јавних функција које се налазе у искључивој, делегираној или конкурентној надлежности различитих нивоа власти у Немачкој регулисана је одредбама Основног закона (Устава) С.Р Немачке. Вид.: Deutcher Bundestag, *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, Print version last amended on 23 December 2014, чл. 70-74.

⁵⁰⁴ Вид.: Deutcher Bundestag, *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, Print version last amended on 23 December 2014, чл. 109, ст. 1.

Haushaltsgrundsatzgesetz) утврђена обавеза да се буџетска начела промовисана овим актом морају поставити као основ како федералног тако и буџета држава.⁵⁰⁵ Такође, овом регулативом утврђена је и обавеза подношења *средњорочних* фискалних планова (за период од пет година) на централном и субцентралном нивоу, који, за разлику од ануалних буџета, нису обавезујуће природе. Нормативни буџетско-процесни оквир на централном нивоу представља *Закон о националном буџету* (нем. *Bundshaushaltsordnung*), док су буџетско-процесни оквири на субнационалном нивоу утврђени појединачним актима држава (нем. *Landshaushaltsordnung*). Притом, процедура усвајања локалних буџета усаглашена је са захтевима садржаним у субнационалним буџетско-процесним оквирима, при чему се специфичности локалне буџетске процедуре утврђују у посебним актима (нем. *Gemeindehaushaltsverordnungen*).

Отпор бирократског система. С обзиром на то да немачки административни систем представља образац чистог веберијанског концепта организовања јавне управе, активности јавних управљача су стриктно и нефлексибилно укалупљене у политичке, хијерархијске и легалистичке оквире. У концептуалној равни, опште карактеристике система јавне администрације у Немачкој нису наклоњене идејама које у својој основи подстичу иновативност и креативност управљачког механизма у настојањима да планирање и реализација јавних потреба буду усаглашени са принципима ефикасности и ефективности јавне потрошње. Овакав закључак потврђује и растући консензус политике, бирократије и стручне јавности у погледу става да административни систем усмерен на квалитет услуга и њихове социјалне импакте није могуће установити путем организационих принципа који су уподобљени традиционалним регулаторним функцијама администрације.⁵⁰⁶ У таквом систему, примарна очекивања од јавне администрације не односе се на обезбеђење ефикасности и ефективности, већ на захтев за доследним поштовањем нормативних оквира вршења административних функција (*стриктни легализам*). Администратори, посебно они на нижим оперативним нивоима, перципирају своју улогу искључиво као егзекутора

⁵⁰⁵ Обавеза начелног уравништења прихода и расхода како на централном тако и на субнационалном нивоу, као једно од основних буџетских начела, уздигнуто је на ниво уставне регулативе. Вид.: Deutscher Bundestag, *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, Print version last amended on 23 December 2014, чл. 109, ст. 3.

⁵⁰⁶ Вид.: Röber, M., „Germany“, in: Farnham, D., Horton, S., Barlow, D. and Hondenghem, A. (eds.), *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*, Palgrave Macmillan, New York 1996, p. 170.

јавних прописа.⁵⁰⁷ Притом, бирократски легализам најизраженији је на нивоу федералне администрације, где је, уједно, присутан и највећи степен лимитираности аутономног позиционирања административног апарата у систему доношења јавних одлука (*политизација администрације*). Консеквентно, у административном систему у којем бирократија није успела да „монополизује систем јавног одлучивања“ одговорност за ефективност јавне администрације лоцирана је у „политичкој арени“.⁵⁰⁸

Отпор легислативе. У компаративној анализи напретка у прихватању рационалистичких буџетских техника, Немачку смо издвојили као пример државе чији су институционално-политички механизми (на централном нивоу), генерисали релативно снажан отпор имплементацији „буџетских експеримената“ који би водили радикалној негацији конзервативног модела јавног буџетирања. Доследност деценијама негованим и усавршаваним принципима традиционалног финансијског управљања, резултат је, дакле, чврсте опредељености немачких управљача да основне детерминанте институционално-политичког система одржавају темпорално стабилним. Историјски посматрано, већина реформских захвата у различитим сферама јавног менаџмента, по правилу су били ослоњени на инкременталне помаке у надоградњи актуелног институционалног оквира, без афирмисања оштрих реформских резова.⁵⁰⁹ Услед тога, не изненађује чињеница да су, на централном нивоу, искораци у сферу иновативних буџетских приступа (пре свега, буџетирања према учинку) били врло обазриви, ослоњени на искуства нижих територијално-политичких нивоа и осигурани могућношћу реверзибилитета, односно „повратка на старо“.⁵¹⁰

Упркос бројним спорадичним покушајима увођења елемената буџетирања према учинку, федерални буџет Немачке до данас је остао пример класичног инкременталистичког приступа планирања јавне потрошње. Расходи у федералном буџету структурирани су по секцијама које се односе на расходе линијских министарстава (нем. *Einzelpläne*), док су у поглављима у оквиру „министарских буџета“ врло детаљно испланиране апропријације за организационе суб-ентитете (са око 6600

⁵⁰⁷ Вид.: Reichard, C., „The study of public management in Germany Poorly institutionalized and fragmented“, in: Kickert, W. (ed.), *The Study of Public Management in Europe and the US A comparative analysis of national distinctiveness*, Routledge, Abingdon 2008, p. 46.

⁵⁰⁸ Вид.: Goetz, T.H., „Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive“, *Public Administration*, Vol. 75, Issue 4, p. 754.

⁵⁰⁹ Вид.: Benz, A. and Gotz, K., „The German public sector: national priorities and the international reform agenda“, in: Benz, A. and Gotz, K., (eds.), *A new German public sector? Reform, adaption and stability*, Aldershot 1996, p. 5.

⁵¹⁰ Упоред.: Luder, K., „Government Budgeting and Accounting Reform in Germany“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 1, p. 237.

линијских ставки). Расходи свих линијских секција су обједињени у *агрегатном буџету* (нем. *Gesamtplan*) који се састоји од четири дела: буџетског резимеа (нем. *Haushaltsübersicht*), калкулације дозвољеног задуживања (нем. *Berechnung der zulässigen Kreditaufnahme*), финансијског резимеа (нем. *Finanzierungsübersicht*) и плана задуживања (нем. *Kreditfinanzierungsplan*).⁵¹¹ Федерални буџет карактерише фокусираност на планирање трошковних димензија *input*-а, без утицаја информација о учинцима на садржину буџетских одлука о алокацији.

Из мноштва неуспешних покушаја да се традиционални систем федералног буџетирања приближи бар и „најмекшој“ форми буџетирања према учинцима – презентационом типу, можемо издвојити иницијативе из 2000. и 2010. године. Оба покушаја била су оријентисана ка истом циљу - да се информације о учинцима уграде у процесно „ткиво“ федералног буџета, а пропала су значајним делом због отпора који је према предложеним новинама показала легислатива. Интервенција егzekутиве из 2000. године, позната као МНР иницијатива, представљала је покушај увођења програмског буџетирања на федералном нивоу, и то најпре експериментално, реализацијом пилот-пројеката (на нивоу појединих линијских министарстава) а потом, у зависности од резултата пилот-пројеката – и на нивоу целокупне федералне администрације. На основу процене федералног министарства финансија о позитивном предзнаку искустава са програмским буџетирањем на нивоу пилот-министарстава, основана је тзв. „МНР пројектна група“ чији је задатак био осмишљавање начина за свеобухватну модернизацију система федералног буџетирања (*Modernisierung des Haushalts und Rechnungswesens – Иницијатива за модернизацију буџетског и рачуноводственог система*).⁵¹²

Полазећи од претходних искустава у примени програмског буџетирања, МНР пројектна група је, између осталог, изашла са предлогом да се буџетирање према учинцима афирмише као *свеобухватни* образац федералног буџетирања, и то на начин да сви федерални расходи буду исказани у оквиру програмске („продуктне“) класификације, са утврђеним горњим лимитом федералних програма (1000 федералних програма заменили би актуелних 6600 линијских ставки). Друга значајна новина односила се на обавезу формулисања специфичних нефинансијских показатеља за

⁵¹¹ Вид.: Müller-Marques Berger, T. and Heiling, J., „Public Sector Accounting and Auditing in Germany“, in: Bruska, I., Caperchione, E., Cohen, S. and Manes-Rossi, F. (eds.), *Public Sector Accounting and Auditing in Europe The Challenge of Harmonization*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2015, p. 98.

⁵¹² Вид.: Bundesministerium der Finanzen, *Der Bund modernisiert sein Haushalts und Rechnungswesen*, Berlin, October 2007.

сваки планирани федерални програм како би се, у фази евалуације, могла вредновати учинковитост федералне администрације.⁵¹³ С обзиром на чињеницу да је идеја буџетирања према учинцима усмерена на повећање транспарентности јавне потрошње и јачање одговорности егzekутиве у обезбеђењу ефикасности и ефективности јавних пласмана, било је за очекивати да ће немачки парламент препознати значај свога позиционирања у улози најзначајнијег институционалног бенефицијара предложених буџетских реформи. Супротно од очекивања, мисија МНР пројектне групе проглашена је неуспешном 2010. године, управо из разлога одсуства легислативне подршке увођењу концепта буџетирања према учинку. Немачки парламент је, притом, резонувао супротно од логике да примена РВВ-а води јачању одговорности егzekутиве – претварање 6600 линијских ставки у предложених 1000 буџетских програма, према становишту немачке федералне легислативе, довело би до ерозије ефикасности парламентарне контроле егzekутиве у трошењу јавних средстава.⁵¹⁴ На тај начин, био је потврђен опстанак федералног буџетирања у оквирима традиционалног, линеарног приступа у планирању јавне потрошње.

2. ПОПУЛАРИЗАЦИЈА ИДЕЈА БУЏЕТИРАЊА ПРЕМА УЧИНКУ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

Питање усвајања идејних основа техника рационалистичког буџетирања нужно је посматрати у паралелној равни са пробојем доктрине Новог јавног менаџмента у систем јавне управе Немачке, на различитим нивоима територијално политичког организовања. Конзервативизам централног административног система резултирао је приличном спорашћу у разматрању могућности да се обрасци новог менаџеријализма имплементирају у федерални немачки административни систем.⁵¹⁵ Нови менаџеријализам је у Немачку ушао на „мала врата“, будући да се иницијално препознавање значаја „менаџеријализације“ јавне управе везивало за локални ниво власти, док је на федералном нивоу интересовање за ову доктрину остало до данас више него скромно.

Значајни напори које су, почев од 90-тих година прошлог века, руководиоци немачких локалних самоуправа уложили у креирање новог реформског оквира, били су

⁵¹³ Вид.: OECD, „Budget Review: Germany“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2014, No. 2, pp. 37-38.

⁵¹⁴ *Ibidem*, p.38.

⁵¹⁵ Вид.: Schröter, E. and H. Wollmann, „Public sector reforms in Germany: whence and where? A case of ambivalence“, *Hallinon Tutkinus: Administrative Studies*, No. 3, p. 190.

резултат њиховог растућег незадовољства у немачки административни систем веберијанског типа.⁵¹⁶ На локалном нивоу, који је у највећој мери изложен притиску очекивања корисника јавних услуга, били су посебно уочљиви разлози неспојивости веберијанског концепта администрације са потребом обезбеђења њене ефикасности и ефективности у располагању локалним финансијским ресурсима. Наиме, традиционална административна структура на локалном нивоу почивала је на сепарацији одговорности за алокацију ресурса (за коју су одговорне посебне организационе јединице локалних департмана) и одговорности за управљање квалитетом и ефикасношћу локалних услуга (која се везује за тзв. „професионалне програмске организационе јединице“ – нпр. програмске јединице за унапређење локалног економског развоја, образовање одраслих, бригу о животињама, одржавање путне инфраструктуре итд.).⁵¹⁷ Сепарација одговорности за учинке у систему емисије јавних услуга и одговорности за располагање локалним ресурсима, у пракси резултира сценаријом у којем руководиоци програмских организационих јединица нису мотивисани да воде рачуна о трошковној ефикасности и ефективности локалних програма. То значи да свака нова локална потреба резултира екстензијом буџетских захтева уместо могућношћу да се финансира реалокацијом средстава са неефикасних програма. Са друге стране, организационе јединице задужене за буџет нису се сматрале одговорним за учинке, па је ова одговорност могла бити везана само за хијерархијски више организационе целине које, пак, владају ограниченим обимом информацијама о резултатима програмских јединица.⁵¹⁸

Популаризација појединих компоненти буџетирања према учинку на локалном нивоу, представљало је последицу ширих настојања локалних администратора да спроведу модернизацију система локалне самоуправе, уз ослонац на идеје Новог јавног менаџмента. *New Steering model* (нем. *Neues Steuerungsmodell* - NSM), представљао је прилагођену варијанту Новог јавног менаџмента, који је на локалном нивоу подстицан као реакција на претходно илустровану „организовану неодговорност“ у коришћењу локалних ресурса.⁵¹⁹ У осмишљавању нових идеја,

⁵¹⁶ Вид.: Reichard, C., „Local Public Management Reform in Germany“, *Public Administration*, Vol. 81, Issue 2, p. 348.

⁵¹⁷ Вид.: Röber, M., „Germany“, in: Farnham, D., Horton, S., Barlow, D. and Hondenghem, A., *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*, Palgrave Macmillan, New York 1996, p. 176.

⁵¹⁸ *Ibidem*.

⁵¹⁹ Главна улога у свестраној промоцији NSM-а припала је организацији *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement - KGfT* - непрофитној агенцији усмереној на доприносе унапређењу локалне самоуправе у различитим формама: препоруке, концепти и мишљења о актуелним и релевантним питањима локалног менаџмента. Детаљније: <http://www.kgst.de> (20.5. 2017.).

руководиоци локалних самоуправа нису имали готово никакву подршку не само од савезних структура, већ ни од немачке академске јавности, која је на ову форму административних иновација гледала изразито скептично. Примарни екстерни фактор популаризације NSM-а на локалном нивоу у Немачкој везује се за успех који је постигла локална иницијатива у холандском граду Тилбургу, у оквиру које је инсистирано на идејама лоцирања одговорности за производњу и квалитет локалних јавних услуга, увођењу система мерења учинака и стриктном раздвајању политике од администрације у остваривању локалних циљева.⁵²⁰

NSM, као инструмент „дебиروقратизације“ локалне самоуправе, требало је да послужи циљу увођења знатно флексибилније и учинковитије јавне администрације примарно фокусиране на *output*-е, који би били основни оријентир управљања и буџетирања на локалном нивоу. Како би се овај циљ постигао, у оквиру NSM-а препоручена је надоградња легалистичке коректности, као класичног принципа локалне администрације, обавезом усмеравања административних активности ка планираним и мерљивим учинцима, као и напуштање концепта организоване неодговорности, односно сепарације одговорности локалних организационих јединица које одлучују о алокацији ресурса и програмских јединица које су одговорне за реализацију локалних програма.⁵²¹

Одсуство јасних „рецептура“, које би у погледу буџетирања према учинцима, као и у погледу других реформских компонентни NSM-а, биле препоручене локалним јединицама, резултирала је, након десетогодишњег периода примене, закључцима о недовољном успеху ове реформске иницијативе. Истраживања одјека реформских препорука садржаних у NSM, указала су да је, упркос чињеници већинског опредељења јединица локалног нивоа за NSM, као референтни оквир модернизације (скоро 93% свих јединица), свега 14,9% муниципалитета у потпуности следило све препоручене иницијативе NSM-а, док је већина јединица локалног нивоа усвојила само поједине препоруке референтног оквира (66,3%).⁵²²

Једна од најважнијих компоненти NSM-а, као оквира модернизације система управљања на локалном нивоу, било је увођење технике буџетирања према учинцима. Усмеравање процеса локалног буџетирања ка *output*-има, очекивано је означен као

⁵²⁰ Вид.: Lynn, L. E., *Public Management: Old and New*, Routledge, New York 2006, p. 123.

⁵²¹ Вид.: Kuhlmann, S., Bogumil, J. and Grohs, S., „Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the “New Steering Model”?”, *Public Administration Review*, Vol. 68. Issue 5, p. 854.

⁵²² Вид.: Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlman, S. and Ohm, A. K., *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Edition Sigma, Berlin 2007, p. 38.

најтежи задатак који је ова реформа поставила пред јединице локалног нивоа, чији су финансијски планови традиционално почивали на трошковним проценама улазних ресурса и истицању значаја контроле њиховог извршења. Томе је у извесној мери допринео и „теоретски дефицит NSM-a“,⁵²³ будући да ова локална иницијатива није понудила јединствен, стандардизован образац буџетирања према учинцима или детаљније процесне оквире који би, уз мањи обим прилагођавања, били делотворно примењивани од стране већине јединица локалног нивоа.

Постепена преоријентација система локалног буџетирања са традиционалног (камералистичког) на рационалистичко буџетирање била је, све до 1999. године, онемогућена законима који су, на нивоу појединачних држава прописивали обавезу слеђења традиционалног концепта и за локални ниво (нем. *Landeshaushaltsordnung*). Када је реч о либерализацији нормативног оквира локалног буџетирања, у циљу отварања могућности да се примене поједини елементи РВВ-а, значајну институционалну улогу имала је *Конференција министара унутрашњих послова држава* (нем. *Innenministerkonferenz-ИМК*) у чијој је надлежности предлагање измена „правних решења“ у буџетској процедури локалних ентитета. Тако је увођење буџетског рачуноводства на *обрачунској основи* (које је у већој мери компатибилно концепту РВВ-а у односу на буџетско рачуноводство на *готовинској основи*) заживело у буџетским системима бројних локалних ентитета у свим немачким државама, управо на препоруку ИМК. Амбициознија стремљења утврђена су на Конференцији ИМК од 2003. године, и односила су се на циљ увођења програмског буџетирања у свим локалним јединицама немачких држава до 2013. године.⁵²⁴ Емпиријска истраживања из 2005. године, показала су да је локални ниво увелико показао спремност за прихватањем ове буџетске технике, као оквира локалног буџетирања, будући да је за свега две године, скоро четвртина од укупног броја муниципалитета увела програмско буџетирање, док су у 40% муниципалитета уведени индикатори учинака за локалне програме.⁵²⁵

⁵²³ Детаљније: Klages, K. and Löffler, E., „New public management in Germany: the implementation process of the New Steering Model“, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 64, Issue 1, p. 41-54.

⁵²⁴ Вид.: Lorenz, C., *The Impact of Performance Budgeting on Public Spending in Germany's Laender*, Gabler Verlag, Weisbaden 2012, p. 80.

⁵²⁵ Детаљније: Вид.: Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlman, S. and Ohm, A. K., *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Edition Sigma, Berlin 2007, p. 40-52.

3. ПОПУЛАРИЗАЦИЈА ТЕХНИКЕ БУЏЕТИРАЊА ПРЕМА УЧИНЦИМА НА НИВОУ ДРЖАВА (*Länder*)

Популарност коју је, најпре уз ослонац на NSM управљачку иницијативу а потом и уз заслуге ИМК, остварила идеја буџетирања према учинку на локалном нивоу, проширила се и на субнационални ниво – ниво држава и градова-држава. Везаност субнационалног нивоа за класично, линеарно буџетирање, било је последица обавезе утврђене Законом о буџетским принципима федералне владе и федералних држава. Изменама ове регулативе од 2009. године а потом и утврђивањем тзв. *Интегрисаног програмског оквира* (*Integrierter Produktrahmen - IPR*) отворена је могућност за све субнационалне јединице да уведу програмско буџетирање али у паралелној коегзистенцији са традиционалним буџетирањем.⁵²⁶ Притом, ради олакшавања поређења учинковитости програмских расхода различитих држава, *Интегрисаним програмским оквиром* утврђена је униформна „програмска структура“ конципирана на три нивоа: *ниво функција* (нем. *Fachebene*), *ниво задатака* (нем. *Aufgabenebenen*) и *ниво „продуката“ – програма* (нем. *Produktebenen*).⁵²⁷ Такође, овим актом предвиђено је да се на трећем – програмском нивоу, појединачни програми разврставају искључиво уз ослонац на сврху чијем остварењу служе.⁵²⁸

Будући да је легислативним оквиром увођење „продуктног“ односно програмског буџетирања (као екстензије класичног буџетирања), предвиђено као *могућност* а не као обавеза за субнационалне јединице, то је за сваку државу појединачно могуће процењивати степен спремности да ову могућност искористе. Поједине субцентралне јединице парцијално су интегрисале појединачне новине (попут буџетирања на обрачунској основи, формулисање индикатора учинака за активности корисника буџета, стратешко планирање и др.) у шири процесни ланац буџетског система и знатно пре него што је федералним легислативним оквиром отворена могућност увођења програмског буџетирања. Најранији покушаји омекшавања традиционалног буџетирања на субцентралном нивоу, везују се за новине које су, почев

⁵²⁶ Вид.: Lorenz, C., *The Impact of Performance Budgeting on Public Spending in Germany's Laender*, Gabler Verlag, Weisbaden 2012, p. 82.

⁵²⁷ У оквиру првог нивоа, *IPR*-ом је установљено десет елемената (нумерисаних од 0 до 9): (0) Општи задаци државе (1) Јавни ред и безбедност (2) Правда (3) Образовање, наука и култура (4) Просторно планирање, урбани развој и транспорт (5) Социјално осигурање, породица и омладина (6) Здравље, заштита потрошача, спорт и рекреација (7) Околина и природа (8) Економија и рад (9) Финансије. Вид.: *Integrierter Produktrahmen*, доступно на: <http://www.bundesfinanzministerium.de> (15. 6. 2017), p. 4-27.

⁵²⁸ Примера ради, полазећи од његове примарне сврхе програм „Затворске болнице“ био би истаљан у оквиру програмског нивоа „Затвор“, а не у оквиру програмског нивоа „Болнице“. Вид.: *Integrierter Produktrahmen*, доступно на: <http://www.bundesfinanzministerium.de> (15. 6. 2017), p. 3.

од средине 1990-тих година, почеле да се сукцесивно уводе у граду-држави Хамбургу (потенцирање утврђивања и отвореног презентовања информација о учинцима парламенту и широј јавности и стратешко планирање).⁵²⁹ Са обезбеђењем флексибилности легислативног оквира, Хамбург и многе друге субцентралне јединице (Баден-Витенберг, Хесе, Доња Саксонија, Берлин и Бремен) су искористиле могућност да уведу у примену целовитије приступе буџетирања према учинку (*performance-informed budgeting*), док су друге државе остале или у потпуности верне традиционалном буџетирању или су оствариле само парцијалне и експерименталне напоре у прихватању РВВ-а.⁵³⁰

Битан разлог прећутног или експлицитног отпора великог броја субнационалних јединица према РВВ реформама, почива на бојазни од наступања „федералног сценарија“, који, као што је указано, представља пропали покушај рационализације федералног буџетског система увођењем РВВ оквира, а услед нефлексибилности легислативе према предлогу за конвертовањем детаљне структуре линијских расхода са вишеструко мањим бројем програма. Ипак, поједини примери буџетских реформи на субнационалном нивоу, упућују на закључак да је буџетирање према учинцима могуће увести у буџетски систем на начин који би значајно помирио како интересе субнационалних влада за обезбеђењем ефикасности и ефективности јавне потрошње, тако и интереса субнационалних парламената у вршењу функције контроле над извршењем буџета. Сматрамо да су буџетске реформе спроведене у граду-држави Берлину, добар образац за примену РВВ-а у свим субнационалним ентитетима у којима је легислативни отпор наглашен. Компромисни приступ „берлинског решења“ подразумева: 1) лоцирање коришћења информација о учинцима у сврху информисања буџетских предлога у фази припреме буџета (формулисање програмских расхода у егzekутивној фази буџетског процеса) и 2) претварање испланираних програмских расхода у детаљну линијску структуру у фази одобрења (легислативној фази).⁵³¹ На овај начин, посредством „два буџета“ који носе идентичан квантум јавне потрошње изражен на различите начине, јавна потрошња може се, у исто време, планирати према императивима ефикасности и ефективности (кроз програмски

⁵²⁹ Вид.: Lorenz, C., *The Impact of Performance Budgeting on Public Spending in Germany's Laender*, Gabler Verlag, Weisbaden 2012, p. 82.

⁵³⁰ *Ibidem*, p. 83.

⁵³¹ Вид.: Bernhard, R., Leutner, J. and Franzreb, D., *Moving towards a Strategic Advisory Approach on the Introduction of Results-oriented Budgeting: What Can Development Cooperation Learn from OECD Experiences?*, The Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Echborn 2011. p. 37.

буџет), без угрожавања позиција субнационалних парламената у вршењу контролне функције (кроз линијски буџет).

Са друге стране, на примеру града-државе Берлин, као и других прогресивних субнационалних примера промовисања технике РВВ-а, показала се много већа спремност за успостављањем механизма понуде информација о учинцима него што је то случај са разрадом механизма тражње. Релативно скупи процеси мерења ефикасности јавне администрације резултирају подацима о учинцима чија „употребна вредност“ ни у једном субнационалном ентитету Немачке није одмакла даље од необавезног и конкурентног информисања одлука о буџетској алокацији.

IV САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У КРАЉЕВИНИ ХОЛАНДИЈИ

1. ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ПОЛИТИЧКЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ БУЏЕТСКИХ РЕФОРМИ У КРАЉЕВИНИ ХОЛАНДИЈИ

Истраживањем социо-економских и политичких карактеристика амбијента јавног буџетирања у Холандији, могу се уочити како лимитирајуће тако и афирмишуће детерминанте примене иновативних модалитета буџетирања, а пре свега идеја о коришћењу информација о учинцима у националним механизмима финансијског планирања. Уопштено гледано, особености институционално-политичког амбијента Холандије погодују остварењу много већих домета у примени решења савременог буџетског техницизма него што је то у реалности постигнуто. Као најзначајније детерминанте имплементационог окружења у Холандији, које на директан или индиректан начин опредељују исходе на пољу буџетских реформи, издвајамо децентрализацију, консенсуалност и отвореност холандског система јавног управљања.

Децентрализација. Судаћи према начину на који политичке институције, путем фискалних и регулаторних механизма, спроводе одређене одлуке и остварују алокативне и дистрибутивне циљеве, дају се извести закључци о изразито наглашеној административној децентрализацији система јавног управљања.⁵³² Доминантна, и, гледано из историјске перспективе, прилично стабилна особина система јавног

⁵³² Вид.: Litvack, J. I., Ahmad, J. and Miller Bird, R., *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, The World Bank Publications, Washington DC 1998, p. 6.

одлучивања у Холандији, јесте постојање изразитог отпора према свим формама централизације политичког ауторитета у доношењу јавних одлука.⁵³³ Ипак, вредност постојања изразите децентрализације одлучивања, као афирмишућег или лимитирајућег фактора реформи буџетског система, не би смела бити процењивана сама за себе, без довођења у везу са целином других амбијенталних претпоставки. Концентрисање политичког ауторитета на нивоу појединачних министарстава, условљава успешност буџетских реформи управо садржином ставова које према предложеним реформама имају линијска министарства. Као последица те чињенице, линијска министарства могла би заузети пасиван став према предложеним буџетским иницијативама, без остављеног простора да им њихово прихватање буде екстерно наметнуто.⁵³⁴ На терену буџетске процедуре, министарска одговорност подразумева обавезу линијских министара да пред парламентом бране буџетске захтеве свога министарства, као и преузимање одговорности за њихово извршење и евалуацију.⁵³⁵ Формулисање елемената програмске структуре, циљева и индикатора учинака у фази припреме буџета, такође је у надлежности линијских министарстава уз формално одобрење њихових одлука од стране министра задуженог за послове финансија.⁵³⁶

У Холандији постоје три територијално-политичка нивоа: централни, субцентрални (12 провинција) и локални (538 муниципалитета). Будући да је организована као децентрализована унитарна држава, уставним одредбама установљени су механизми кохезионе координације сва три територијално - политичка нивоа: централни ниво задужен је за пројектовање оквира јавних политика, на субцентралном нивоу наглашене су улоге надзора и координације док су муниципалитети одговорни за реализацију функција чији се учинци најдиректније ефектуирају на интересе грађана.⁵³⁷

⁵³³ Вид.: Kickert, W. and In't Weld, R., „National Government, Governance and Administration“, in: Kickert, W. and Van Vught, F. (eds.), *Public polices nad administration sciences in the Netherlands*, Prentie Hall, London 1995, p. 45.

⁵³⁴ Један од примера заузимања пасивних позиција линијских министарстава у националној влади поводом буџетских иницијатива реформског карактера, смештен је у 70-те године прошлог века. Као резултат свеобухватних напора за редуцијом јавне потрошње сва линијска министарства су позвана да у одређеном проценту у односу на укупна буџетска средства, означе јавне расходе који нису „витални“, односно чије би задржавање у буџету резултирало нерационалном потрошњом. Иницијатива је пропала будући да је свега неколико министарстава поступило по захтеву. Вид.: OECD, *Performance budgeting in OECD Countries*, OECD, Paris 2007, p. 165.

⁵³⁵ Вид.: De Jong, M., Van Beek, I. and Posthumus, R., „Introducing accountable budgeting: Lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 12, No. 3, p. 77.

⁵³⁶ Притом, министарство финансија активно се не меша у процес планирања учинака на нивоу линијских министарстава, осим у случају наглашене финансијске потребе.

⁵³⁷ Вид.: Schouten, S., „The Dutch Provincial and Municipal Accounting System“, in: Bac, A. (ed.), *International Comparative Issues in Government Accounting - The Similarities and Differences between Central*

Консенсуалност. Будући да у политичком животу учествује велики број политичких партија, без појединачно наглашеног потенцијала за доминантно позиционирање, формирање централне владе и начин одлучивања у њој карактерише снажно наглашена консенсуалност. Министарска одговорност, као „угаони камен“ холандског политичког система, подразумева политичку, грађанску и кривичну одговорност министара у националној влади за последице донетих одлука.⁵³⁸ Улога председника владе у погледу политичке координације линијских министарстава, није ни изблиза наглашена (као што је то, примера ради, случај са премијером у влади У. Краљевства), упркос бројним покушајима институционалног уздизања функције премијера изнад позиције *primus inter pares*.⁵³⁹

Консенсуалност представља драгоцен инструмент увођења и ефикасне имплементације реформских захвата у свим областима друштвеног живота, па и у сфери јавног буџетирања. Свестрана промоција консенсуалности, схваћена као уважавање потребе интеринституционалног и интерсекторског дијалога мотивисаног намером остварења општег интереса друштвене заједнице, представља важну формалну гаранцију обуздавања могућих негативних последица изразите административне децентрализације. Пробој идеја о коришћењу информација о учинцима у процесима јавног буџетирања у Холандији, у доброј мери се дугује својству консенсуалног обликовања јавног одлучивања. Ипак, друга страна механизма политичке консенсуалности подразумева и одбојност према „big boom“ ефектима управљачких иновација, односно инклинира већем степену наклоности према инкременталном (постепеном) напретку у спровођењу реформских замисли.⁵⁴⁰

Отвореност. Осим кроз деловање механизма политичког консензуса, унапређењу основе прихватања иновативних помака у систему јавног управљања Холандије, значајно је доприносила и изразито наглашена *отвореност* линијских министарстава. Идеја отворености подразумева прихватање потенцијалног значаја свих информација, знања и ставова генерисаних у екстерном друштвеном окружењу доносилаца одлука са најизраженијим политичким ауторитетом. Линијска министарства у националној влади Холандије отворена су према апсорпцији свих

Government Accounting and Local Government Accounting within or between Countries, Kluvers Academic Publishers, Dordrecht 2001, pp. 20-21.

⁵³⁸ Вид.: Kickert, W. and In't Weld, R., „National Government, Governance and Administration“, in: Kickert, W. and Van Vught, F. (eds.), *Public polices nad administration sciences in the Netherlands*, Prentie Hall, London 1995, p. 46.

⁵³⁹ Вид.: Pollitt, C. and Bouckaert, G., *Public managment reform – a comparative analysis*, oxford University Press, New York 2002, p. 246.

⁵⁴⁰ *Ibidem*, p. 248.

корисних информација које долазе од стручне јавности, специјализованих друштвених институција или које су резултат међународног искуства у примени различитих врста управљачких иновација. Холандски систем јавног одлучивања карактерише институционализована пракса темељних анализа јавних политика, при чему се већина савремених држава не може похвалити ни приближним степеном диверзитета специјализованих институција за евалуацију у односу на онај који је афирмисан у овој држави.⁵⁴¹ Експерти из различитих друштвених области редовно се, са великим ентузијазмом, укључују у процесе политичког промишљања у свим сегментима јавне политике, што је од посебног значаја у реформама буџетског система, које подразумевају што потпуније разумевање економских и финансијских принципа и каузалитета у планирању јавне потрошње, и то од стране свих учесника у овом процесу.⁵⁴²

Градивна улога јавности у креирању јавних политика. У ери наглашених захтева за транспарентношћу националних система финансијског планирања, степен инволвираности јавног мњења на плану усмеравања и кориговања праваца деловања креатора јавне политике, с разлогом се узима као битан мотивациони фактор реализације помака у сфери јавног буџетирања. На примеру САД-а илустровали смо намере бројних америчких председника да издејствују задовољство јавности управо на терену буџетских реформи, путем имплементације различитих буџетских техника усмерених на повећање ефикасности и ефективности јавне администрације. Улога шире јавности, као извора политичког притиска на доносиоце одлука да „испоруче резултате“ у складу са њиховим преференцијама, по оцени стручне јавности, битно је мање наглашена у политичком систему Холандије у односу на водеће англосаксонске системе (САД и УК). Холандски политички систем емитује одређени ниво аверзије шире јавности према политичким апелима који се односе на свеобухватне, „доктринарно фондиране“ планове социо-економске акције.⁵⁴³ Ипак, мање-више пасивно позиционирање шире јавности у вршењу притиска на управљаче, у пракси није резултирало и последичном пасивизацијом самих управљача, будући да су полуге

⁵⁴¹ Вид.: Van Nispen, F. and Scholten, P., „Policy Analysis in the Netherlands: An Introduction“, in: Van Nispen, F. and Scholten, P. (eds.), *Policy Analysis in the Netherlands*, Policy Press, Bristol 2015., p. 1. и Mayer, I., „The Evolution of Policy Analysis in the Netherlands“, in: Fischer, F., Miller, G. J. and Sidney, M. S. (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods*, CRC Press, Boca Raton 2007, p. 565.

⁵⁴² Детаљније: Kickert, W. and In't Weld, R., „National Government, Governance and Administration“, in: Kickert, W. and Van Vught, F. (eds.), *Public policies and administration sciences in the Netherlands*, Prentice Hall, London 1995, p. 56.

⁵⁴³ Вид.: Pollitt, C. and Bouckaert, G., *Public management reform – a comparative analysis*, Oxford University Press, New York 2002, p. 246.

консенсуалности и отворености у пресудној мери подржавале њихов проактиван приступ јавним политикама.

2. ЕЛЕМЕНТИ ПРОДОРА САВРЕМЕНОГ БУЏЕТСКОГ ТЕХНИЦИЗМА У СИСТЕМ ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА КРАЉЕВИНЕ ХОЛАНДИЈЕ

Први знаци спремности националних политичких актера у Краљевини Холандији да елементима рационалистичких идеја оплемене домаћи, у основи инкременталистички систем јавног буџетирања, манифестовали су се 70-тих година прошлог века. Пробој идеја рационалистичког буџетирања био је постепен, и, у доброј мери, ослоњен на процесне обрасце и искуства савременог буџетског техницизма Сједињених америчких држава. Холандски систем јавног буџетирања није остао имун на захтеве Новог јавног менаџмента, који су, у почетном стадијуму, промовисани кроз јачање и охрабривање институционалних механизма анализе јавних политика, а на подлози водеће идеје о заснованости садржине јавних одлука на „доказима“ њихове учинковитости (енг. *evidence-based policymaking*).

Комитет за унапређење анализе јавних политика. Увертира отворенијег прихватања идеја управљања према резултатима, односно буџетирања према учинцима, озваничена је увођењем две битне иновације у холандском систему јавног одлучивања. Први помак учињен је 1970. године оснивањем *Комитета за унапређење анализе јавних политика* (енг. *The Committee for the Development of Policy Analysis*⁵⁴⁴). Комитет је основан као виоскопозиционирано саветодавно тело сачињено од виших службеника свих линијских министарстава а којим је председавао руководилац *Одељења за буџет* у оквиру министарства задуженог за финансије. Основне функције и задаци који су били постављени пред ово тело састојали су се у: саветовању линијских министара и владе у погледу моделирања јавних политика, подстицању анализе ефеката јавне политике (како на нивоу министарстава тако и на регионалном и локалном нивоу), координисање напора у остварењу јавних политика између министарстава, предлагање нових метода и техника на пољу евалуације јавних политика и мониторинг ефеката примене инструмената модернизације буџетског система.⁵⁴⁵ С обзиром на то да је у периоду од једне деценије (1970-1981), Комитет свестрано промовисао коришћење *cost-benefit* односно *cost-effectiveness* анализа у разматрању јавних одлука, резултати

⁵⁴⁴ *Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse – COBA.*

⁵⁴⁵ Вид.: *Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse*, „*Innstelingsbeschikking Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse*“, *Beleidsanalyse*, Vol. 1, No. 1, p. 38.

институционалних напора овог тела представљали су драгоцену наслеђе за систем буџетирања према учинцима, у којем је установљена обавеза линијских министарстава да унапреде алокативну и техничку ефикасност јавног сектора.⁵⁴⁶

Пројекат разматрања јавних расхода. Други битан помак у модернизацији холандског система финансијског управљања остварен је 1981. године, стартовањем владиног пројекта *Разматрања јавних расхода (The Reconsideration of Public Expenditure*⁵⁴⁷). Овај пројекат био је доминантно мотивисан намером да се циљ смањења хипертрофираних јавне потрошње и акумулираног јавног дуга, оствари кроз ефикаснију алокацију ресурса на подлози информација садржаних у извештајима о реализованим ефектима јавних расхода.⁵⁴⁸ Уз комбиновани ослонац на идеје буџетирања са нултом полазном основом и програмског буџетирања, али без претензија за потпуном свеобухватношћу захвата преиспитивања, овој систем је поставио неколико задатка пред планере јавних потреба:

1) да разматрањем интердепартаманских програма дођу до алтернативних солуција за остварења утврђених циљева;

2) да алтернативна решења буду јасно усмерена на остварење буџетских уштеда путем веће ефикасности јавних програма (чешћи случај) или путем смањења обима испоруке услуга (ређи основ) и

3) да у сваком процесу преиспитивања интердепартаманских програма буде изолована бар једна алтернатива, која би, у четворогодишњем периоду примене, резултирала са минимум 20% уштеда у односу на актуелна издвајања за преиспитивани програм.⁵⁴⁹

Установљена процедура постала је основа актуелно примењеног *Система интердепартаманског разматрања програма (Interdepartmental Policy Reviews)*, чија је примена стартовала 1995. године. Значај који се придавао извештајима о учинковитости јавних расхода, након периода стагнације 90-тих година (због повољних економских кретања), поново је реafirмисан након дужничке кризе која је захватила европске земље 2010. године.⁵⁵⁰

⁵⁴⁶ Детаљније: Van Nispen, F., „Policy Analysis and Evaluation in National Government“, in: Van Nispen, F. and Scholten, P. (eds.), *Policy Analysis in the Netherlands*, Policy Press, Bristol 2015., p. 89.

⁵⁴⁷ *Heroverweging van overheidsuitgaven*.

⁵⁴⁸ Вид.: Van Nispen, F., „Policy Analysis and Evaluation in National Government“, in: Van Nispen, F. and Scholten, P. (eds.), *Policy Analysis in the Netherlands*, Policy Press, Bristol 2015., p. 89.

⁵⁴⁹ Вид.: OECD, *Performance budgeting in OECD Countries*, OECD, Paris 2007, p. 166.

⁵⁵⁰ Вид.: Van Nispen, F., „Policy Analysis and Evaluation in National Government“, in: Van Nispen, F. and Scholten, P. (eds.), *Policy Analysis in the Netherlands*, Policy Press, Bristol 2015., p. 89.

Policy and Management Instruments for Municipalities – PMI. Битна улога коју у продукцији јавних добара и услуга има локални ниво у Холандији, одразила се и на чињеницу да се сума локалних расхода приближила трећинском учешћу у укупним јавним расходима ове земље. Издашан удео пласмана јавних средстава који се ефектуира на локалном нивоу био је разлог осмишљавања механизма који ће муниципалитете усмерити ка реализацији локалних функција на начин који ће, у што већој мери, бити ослободен на императиве ефикасности и ефективности.⁵⁵¹ Влада прагматична иницијатива под називом *Policy and Management Instruments for Municipalities*, покренута је 1988. године (окончана 1995.) са намером да се холандским муниципалитетима пружи јасне инструкције и препоруке у погледу примене иновативних инструмената планирања и управљања, а у циљу промовисања идеје ефикасније и ефективније локалне самоуправе. Иако је у годинама које су уследиле, већина локалних самоуправа у Холандији (око 70%) усвојила препоруке садржане о овој иницијативи и начелно усмерила процес локалног буџетирања према *output*-има, генерална је оцена да начин реализације ове иницијативе није резултирао очекиваним ефектима услед два главна разлога: тешкоћа у формулисању индикатора учинака локалних програма који су се односили на *output*-е и генералног одсуства организационе културе на нивоу муниципалитета, која није у довољној мери била фокусирана на императиве ефикасности и ефективности.⁵⁵²

3. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ АКТУЕЛНОГ МОДЕЛА БУЏЕТИРАЊА ПРЕМА УЧИНЦИМА

Сви наведени пројекти и иницијативе представљали су парцијалне елементе унапређења система планирања и финансирања јавних потреба у Холандији, којима је недостајала кохезиона обједињеност у форми делотворног системског решења. Имплементација технике буџетирања према учинку на централном нивоу, резултат је иницијативе *Policy Budgets and Policy Accountability*, чији је носилац био Доњи дом холандског парламента. Ера „новог буџетирања“ у Холандији отпочела је првом припремом предлога централног буџета према захтевима садржаним у усвојеној

⁵⁵¹ Вид.: Van Helden, G. J., „A Review of the Policy and Management Instruments Projects for Municipalities in the Netherlands“, *Financial Management & Accounting*, Vol. 14. No. 2, p. 85.

⁵⁵² Слично: Welschen, P. T. M., *Onderzoek planning en control bij middelgrote en kleine gemeenten; een rapportage op hoofdlijnen*, KPMG, Utecht 1997., p. 5 и p. 33, наведено према: Van Helden, G. J., „A Review of the Policy and Management Instruments Projects for Municipalities in the Netherlands“, *Financial Management & Accounting*, Vol. 14. No. 2, p. 90.

иницијативи, који се односио на фискалну 2002. годину. Холандски реформатори, као и већина других земаља које су се приклониле идејама *performance budgeting*-а, определили су се за „меку“ форму („квазиформу“) ове буџетске технике – презентациони тип РВВ-а, који подразумева обавезу приказивања информација о учинцима у буџетским документима, али без обавезности инкорпорације ових информација у садржину одлука о буџетској алокацији. Новим буџетским форматом уведена је програмска класификација јавних расхода која је, у комбинацији са четворогодишњим средњорочним оквиром, требало да осигура јачање принципа транспарентности и одговорности, путем истицања логичне везе између циљева јавне политике, *output*-а и њихових социјалних импакта, и висине буџетских издвајања за програме и програмске активности који су ка њима усмерени.⁵⁵³ Садржина сваког сегмента јавне потрошње у новом буџетском формату дизајнирана је на начин да омогући одговор на три основна питања: шта желимо да постигнемо; шта треба да предузмемо и колико треба да платимо да бисмо то постигли? Паралелно, кроз механизам обавезног подношења годишњих завршних рачуна, парламент, институције екстерне ревизије, и јавност редовно се обавештавају да ли су постигнути пројектовани циљеви, у којој мери су планиране активности допринеле остварењу циљева и да ли стварна цена остварених циљева одговара пројектованим буџетским расходима.⁵⁵⁴

Како би установљени систем, осим унапређења транспарентности и одговорности, резултирао и реалним помацама на плану повећања ефикасности и ефективности јавне потрошње, било је неопходно обезбедити делотворан оквир система мерења и евалуације учинака у холандском јавном сектору. Сагледавајући начине обезбеђења делотворних механизма мерења ефикасности јавних програма, холандски систем не представља изузетак у односу на примере других земаља, имајући у виду природу тешкоћа са којима се суочава. Као један од најзначајнијих разлога недовољног утицаја информација о учинцима на садржину буџетских одлука на централном нивоу, етикетирани су следећи проблеми у технологији мерења учинака:

1) тенденција формулисања показатеља учинака од стране линијских министарстава на начин који је мотивисан искључиво намером оправдавања повећања

⁵⁵³ Увођење програмске класификације јавних расхода није довело до потпуног укидања линијских буџетских ставки али је њихов број знатно редукован (са 800 на 160).

⁵⁵⁴ Вид.: De Jong, M., Van Beek, I. and Posthumus, R., „Introducing accountable budgeting: Lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 12, No. 3, pp. 76-77.

буџетских издвајања за конкретне програме или продужетка њиховог финансирања (уколико показатељи указују да циљани учинци нису достигнути);

2) тенденција формулисања показатеља учинака у форми која не резултира информацијама које упућују на могућност да се неефикасни програми унапреде и

3) тенденција одабира показатеља чији позитиван скор не представља гаранцију да програм, пројекат или активност представљају најбољи избор када је реч о достизању зацртаних циљева.⁵⁵⁵

Пракса вредновања програма и активности са великим бројем неделотворних индикатора, или, пак, показатеља који упућују на „лажне учинке“ министарстава, знатно је ублажена иновацијама од 2012. године, када су уведени битно строжи услови при формулисању показатеља учинака, при чему је као резултат њихове примене из буџетских докумената „нестало“ око 50% сувишних показатеља.⁵⁵⁶

Када је реч о систему извештавања о учинцима, као претпоставци успешне примене концепта буџетирања према учинцима, у оквиру холандског модела су утврђене прилично чврсте регулаторне полуге његове делотворности. Прво, ефикасност и ефективност буџетских захтева линијских министарстава пролази филтер одобрења министра финансија (иако је, као што је већ наглашено, пракса резултирала „активним немешањем“ министарства финансија по овом питању). Друга полуга подразумева обавезу линијских министарстава да подносе редовне годишње извештаје о ефикасности и ефективности програма и активности за сваку буџетску секцију тзв. „буџета министарства“. Коначно, трећа полуга почива на обавези линијских министарстава да спроводе периодично (на сваких 4-7 година) преиспитивање релевантности, ефикасности и ефективности програма за чију су реализацију надлежни. Такође, линијска министарства су у обавези да своја сазнања у погледу ефикасности и ефективности програма у њиховој надлежности презентују органу врховне ревизије (Ревизионом суду – *Court of Audit*), који може и самоиницијативно да утврђује све аспекте учинковитости јавних пласмана.⁵⁵⁷

Генерално закључујући, холандски институционално-политички амбијент има довољан капацитет за успешну примену идеје буџетирања према учинцима и емитује значајан степен спремности да до тога дође. Да би се ти ефекти остварили у

⁵⁵⁵ Вид.: Schoch, M. and Den Broeder, C., „Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2012, No. 3, p. 107.

⁵⁵⁶ Вид.: De Jong, M., Van Beek, I. and Posthumus, R., „Introducing accountable budgeting: Lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 12, No. 3, p. 72.

⁵⁵⁷ Детаљније: Schoch, M. and Den Broeder, C., „Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2012, No. 3, p. 110-111..

потпуности, даљи правци усавршавања би требало да буду усмерени ка константном преиспитивању пословично најслабије карике у систему јавног управљања – технологије мерења учинака, за шта је добра основа пружена иницијативом из 2012. године.

V САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ

1. ПОЛИТИЧКА СТАБИЛНОСТ КАО ПРЕТПОСТАВКА РЕФОРМИ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА Р. ФЕДЕРАЦИЈЕ

Истраживање компаративних искустава на терену савременог буџетског техницизма не би било комплентно без указивања на форму кроз коју су технике рационалистичког буџетирања прихваћене и имплементирани у највећој држави на свету - Руској Федерацији (РФ). Искуства ове државе у буџетским реформама које су имале за циљ да се традиционални концепт јавног буџетирања оплемени механизмима производње и примене информација о учинцима у буџетском процесу, посебно су драгоцене за транзиционе државе, у којима су, као и у случају РФ, буџетским реформама претходиле свеобухватне структурне реформе економског система.

Након дисолуције СССР-а, Русија и друге државе које су биле у његовом саставу, брзо су констатовале неподобност буџетских оквира планске економије да досегну до потреба тржишне привреде.⁵⁵⁸ Ипак, брзина економских и финансијских реформи у пост-комунистичкој Русији 1990-тих година, била је примарно условљена крхкошћу институционално-политичког амбијента. Због потребе ублажавања сепаратистичких тенденција које су се, након распада СССР-а, пројектовале и на поједине субнационалне нивое Р. Федерације, федерални ниво власти био је знатно ослабљен давањем значајне аутономије регионалним ентитетима у бројним сферама јавног одлучивања.⁵⁵⁹ Слабо политичко позиционирање федералне владе, представљало је лимитирајући фактор у осмишљавању свеобухватнијих модела реформисања

⁵⁵⁸ Вид.: McGee, R. and Preobragenskaya, G.G., *Accounting and Financial System Reform in a Transition Economy: A Case Study of Russia*, Springer, Boston 2005, p. 3.

⁵⁵⁹ Такође, линијска министарства су, користећи слабо позиционирање председника РФ, развијала партикуларне стратегије политичке акције које су отежавале приоритизацију реформских циљева федералне владе. Вид.: Huskey, E., „An Introduction to Post-communist Officialdom“, in: Rowney, D. K. and Huskey, E. (eds.), *Russian Bureaucracy and the State - Officialdom From Alexander III to Vladimir Putin*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2009, p. 215.

финансијског управљања и економског система уопште. Немогућност обезбеђења стабилне парламентарне већине наклоне трансичионо-реформским иницијативама председника Б. Јелцина, резултирала је неделотворним компромисима на релацији Председник-Дума-субнационални ентитети, чиме је, добрим делом, био лимитиран напредак трансичијских реформи у периоду 1991-1999. Либерални курс централне владе који је почивао на „изнуђеној децентрализацији“, почев од 2000. године, замењен је централистички координисаном платформом националних реформи која је значајно ојачала политички ауторитет федералне власти. Обезбеђењем преко потребне политичке стабилности на централном нивоу била је испуњена прва претпоставка планирања и примене неопходних реформских захвата. Амбициозна серија реформи дизајнираних да ојачају централну власт на рачун „периферије“, укључивала је, између осталог, редизајнирање пореског система на штету нецентралних ентитета и промовисање принципа „резултативности“ јавних расхода, као обавезујућег императива финансијског управљања свих нивоа јавног буџетирања.

Трансичионо моделирање економског система ради његовог уподобљавања захтевима тржишне економије, додатно је нагласило потребу осмишљавања стабилног и функционалног оквира федералног буџетског система, који би, са једне стране, обезбедио делотворну контролу коришћења оскудних јавних ресурса у остварењу трансичионих задатака, док би, са напретком процеса трансичије, био отворен за адопцију новина у сфери финансијског менаџмента које су испробане у капиталистичким земљама.

2. НИВОИ ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА У Р. ФЕДЕРАЦИЈИ – НОРМАТИВНИ ОКВИР

Руска Федерација представља сложену државу са изразито диверзификованом федералном структуром. У саставу Р. Федерације налази се 85 федералних ентитета: 22 републике, 9 територија (крајева), 46 региона, три града од федералног значаја (Москва, Санкт Петербург и Севастопол), један аутономни регион (Јеврејски аутономни регион) и четири аутономне области.⁵⁶⁰ Разуђеност типова федералних ентитета и различит степен аутономије који им је признат Уставом РФ условили су и комплексност структуре федералног буџетирања ове државе.

⁵⁶⁰ Вид.: Конституция Российской Федерации, (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ), чл. 65.

Буџетским кодексом РФ (БКРФ) регулисан је правни статус свих учесника у буџетском процесу као и процедурални оквир и услови позивања на њихову одговорност за кршење буџетског законодавства РФ.⁵⁶¹ Према одредбама БКРФ, буџетски систем РФ структуриран је кроз три нивоа јавног буџетирања⁵⁶²:

- *први ниво* обухвата федерални буџет и буџете „федералних небуџетских фондова“ (федералних организација социјалног осигурања - Пензијског фонда РФ, Фонда за социјално осигурање и Фонда за обавезно здравствено осигурање);
- *други ниво* обухвата буџете конститутивних субјеката РФ (република, територија округа и области – тзв. *регионални буџети*) и буџете нецентралних организација социјалног осигурања – регионалним буџетима већински је покривено финансирање великог броја јавних добара и услуга који се односе на непосредне животне потребе пореских обвезника (комуналне услуге - 92%, образовање – 79%, култура – 71%, заштита животне средине – 80%, услуге у домену социјалне политике – 68%)⁵⁶³ и
- *трећи ниво* обухвата локалне буџете (реч је о буџетима муниципалних реона, градских округа, градских и сеоских насеља) - посредством локалних буџета обезбеђено је финансирање локалних социо-економских функција али које *не спадају* у изворне надлежности локалног нивоа, већ су делегиране од стране хијерархијски виших нивоа власти.⁵⁶⁴

Иако је садржина буџетских аката на сва три нивоа предмет самосталног одлучивања датог нивоа, *принцип јединства буџетског система*, као једно од најзначајнијих буџетских начела утврђених БКРФ-ом, елиминише могућност да се буџетска политика на различитим нивоима јавног буџетирања води без координације са основним социо-економским циљевима, односно финансијском политиком федералног нивоа.⁵⁶⁵ Такође, самостално одлучивање искључено је и у погледу два битна питања - питање форме буџетских документа као и типа буџетске класификације јавних расхода који је у њима примењен, чији јединствени нормативни оквир, на терену буџетског техницизма, обезбеђује оперативну усклађености сва три нивоа.

⁵⁶¹ Вид.: Бюджетный кодекс Российской Федерации (от 31 июля 1998 года N 145-ФЗ), чл. 1., ст. 2.

⁵⁶² Вид.: Бюджетный кодекс Российской Федерации (от 31 июля 1998 года N 145-ФЗ), чл. 10.

⁵⁶³ Вид.: Ремиханова, Д.А, Поляк, Г.Б, Амаглобели, Н.Б., Барикаев, Е.Н, Фетисов, В.Д., Староверова, О.В, Фетисова, Т.В. и Лорткипанидзе, Т.В, *Бюджетное право*, Закон и право, Москва 2010, стр. 27.

⁵⁶⁴ Из тог разлога *локални буџети* се често повезују са *регионалним буџетима* кривном конструкцијом – *буџети територија*.

⁵⁶⁵ Вид.: Бюджетный кодекс Российской Федерации (от 31 июля 1998 года N 145-ФЗ), чл. 29.

3. ЕТАПНИ ПОМАЦИ У ПРОГРАМИРАЊУ ЈАВНИХ ПОТРЕБА - КА ПРОГРАМСКОМ БУЏЕТИРАЊУ

Прва етапа – „специјални федерални програми“. У систему финансијског управљања РФ померање фокуса са трошкова *input*-а јавних потреба на неопходност остварења приоритетних друштвено-економских циљева, манифестовало се скоро деценију пре него што је федерална влада званично формализовала одређење за имплементацијом концепта буџетирања према учинцима. Почетак планирања реализације битних јавних потреба, у форми специфичних програмских структура, везује се за 1995. годину, када су, уподобљени дугорочним циљевима у бројним областима, заживели тзв. *специјални федерални програми*.⁵⁶⁶ Будући да су се односили на реализацију најважнијих дугорочних инвестиција и научно-технолошких пројеката, специјални федерални програми су постали веома битно средство остварења политичких стремљења федералне владе.⁵⁶⁷ Ипак, одсуство детаљнијег регулаторног оквира којим би били обухваћени најважнији елементи њихове структуре (посебно елементи формулисања показатеља учинака и евалуације ефективности програма), као и недовољно јасно лоцирана одговорност за учинке специјалних федералних програма, резултирала је недовољном ефективношћу овог инструмента и потребом његове модификације.

Друга етапа – специјални агенцијски програми. Финализацији политичког одређења за увођењем буџетирања према учинцима средином 2000-тих година, погодовале су две битне чињенице – макроекономска стабилност и политичка воља за спровођењем корених реформи јавне управе, без којих би помаци на пољу буџетског техницизма били доведени у питање.

Након финансијског колапса из 1998. године, супротно екстерним прогнозама за опоравак, економија Р. Федерације снажно је кренула узлазном путањом.⁵⁶⁸ Раст националне привреде, суфицит федералног буџета и уопште позитиван предзнак већине

⁵⁶⁶ Процедура формулисања и имплементације специјалних федералних програма била је утврђена у Резолуцији федералне владе бр. 594. од 1995. године а ревидирана је Резолуцијом бр. 842 од децембра 2004. Вид.: Постановление Правительства РФ от 26.06.1995, No. 594, *О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"*, Москва 1995 и Постановление Правительства РФ от 25.12.2004, No. 842, *О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация*, Москва 2004.

⁵⁶⁷ Вид.: Afanasiev, M. and Shash, N., „The Introduction of Program Budgeting in Russia: 20 Years of Experience of Russian Budgetary Reform“, *Public Administration Issues, Special Issue 2014*, p. 114.

⁵⁶⁸ У периоду 1998-2003 просечан годишњи раст БДП-а износио је чак 6,7%. Вид.: OECD, *OECD Economic Surveys: Russian Federation*, OECD, Paris 2004, p. 12.

макроекономских показатеља у фази иницијације буџетских реформи, представљале су добру основу за њихово темељно усмеравање према суштинским идејама РВВ-а, без нарочите пресије за брзом испоруком резултата реформског процеса.

Друга чињеница, која се односила на подухват рационализације сложеног административног апарата, представљала је још значајнији предуслов буџетских реформи. Наиме, изразито комплексни административни систем који је обухватао шест различитих типова органа управе (министарства, државни комитети, федералне комисије, агенције, федералне инспекције и федералне службе⁵⁶⁹) није представљао добру полазну основу за иновативне концепте буџетирања, кроз које би јасно и недвосмислено била опредељена одговорност за учинке корисника буџета. Административном реформом која је започела указом Председника РФ од марта 2004. године,⁵⁷⁰ уведена је проста, *двостепена* административна структура, коју сачињавају *федерална министарства и федералне службе и агенције* субординиране министарствима. У реформисаном систему федералне управе одговорност за начин формулисања показатеља учинака, остварене учинке и подношење извештаја о учинцима субординираних органа управе лоцирана је искључиво на линијским министрима.⁵⁷¹

Одлучујући заокрет од класичног модела јавног буџетирања ка савременом буџетском техницизму на нивоу федералног буџетирања у РФ, озваничен је 2004. године када је федерална влада усвојила *Резолуцију о мерама за унапређење ефективности државних расхода*,⁵⁷² у оквиру које је утврђен начелни акциони план буџетских реформи за период 2004-2006 (*Концепција реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах*). Резолуцијом је, као основни циљ, промовисано обезбеђење „услова и претпоставки за максимално ефективно управљање државним и локалним финансијама у складу са приоритетима јавне политике“.

Максимизација ефективности државних расхода и њихово усаглашавање са приоритетима јавне политике, захтевало је разраду кроз два најзначајнија корака најављених реформи: унапређење средњорочног буџетског планирања и увођење

⁵⁶⁹ Вид.: Belyanova, E., Hovland, O. and Lavrov, A., „Case Study: Russia“, in: Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting – Linking Funding and Results*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007, p. 409.

⁵⁷⁰ Вид.: Указ Президента РФ от 09.03.2004, No. 314 (ред. от 28.09.2017), *О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти*, Москва 2004.

⁵⁷¹ Вид.: Belyanova, E., Hovland, O. and Lavrov, A., „Case Study: Russia“, in: Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting – Linking Funding and Results*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007, p. 409-410.

⁵⁷² Вид.: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г., No. 249, *О мерах по повышению результативности бюджетных расходов*, Москва 2004.

делотворног структурног оквира програмских расхода. Оптерећени бројним недостацима, недовољно ефективни специјални федерални програми добили су конкуренцију у *специјалним агенцијским програмима*. За разлику од специјалних федералних програма који су због интер-секторског карактера били реализовани од стране више линијских министарстава а одобравани од стране федералне владе, специјални агенцијски програми представљају *интра-секторски* инструмент организовања активности федералних корисника буџета на програмски начин и формулишу се искључиво на агенцијском нивоу.⁵⁷³ Будући да су покривали знатно мањи обим активности у односу на специјалне федералне програме, при формулисању специјалних агенцијских програма било је знатно лакше испоштовати захтеве за правилним формулисањем циљева програма, мерљивих *output*-а, показатеља учинака и инструмента евалуације.

Трећа етапа – државни програми. Тешкоће у обезбеђењу одрживости паралелне егзистенције по структури и статусу битно различитих специјалних федералних и специјалних агенцијских програма, наметала је потребу за осмишљавањем форме програмског планирања која би у структурном и процесном смислу објединила оба инструмента програмирања јавних расхода.⁵⁷⁴ *Државни програми* (рус. *государственные программы*), чији су структурни и процедурални аспекти регулисани Резолуцијом федералне владе од 2010. године⁵⁷⁵, постали су примарни инструмент програмског уобличавања јавних потреба и главна оперативна полука „програмског буџетирања“ у РФ.

Специфичност руског концепта буџетирања према учинцима огледа се у комбинацији елемената програмског буџетирања и традиционалног система буџетског планирања. Државни програми РФ, као креације егzekутиве (федералне владе), представљају инструмент посредством којег је, у фази припреме федералног буџета, омогућено планирање буџетских апропријација са циљем остварења зацртаних *output*-а, али сами програми не садрже одобрење за потрошњу.⁵⁷⁶ Будући

⁵⁷³ Вид.: Vaksova, E., „Russian Federation“, in: Moynihan, D. and Beazley, I. (eds.), *Toward Next Generation Performance Budgeting - Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, World Bank Group, Washington DC 2016, p. 134.

⁵⁷⁴ Вид.: Afanasiev, M. and Shash, N., „The Introduction of Program Budgeting in Russia: 20 Years of Experience of Russian Budgetary Reform“, *Public Administration Issues, Special Issue 2014*, p. 118.

⁵⁷⁵ Вид.: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г., No. 588, *Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации*, Москва 2010.

⁵⁷⁶ Вид.: Vaksova, E., „Russian Federation“, in: Moynihan, D. and Beazley, I. (eds.), *Toward Next Generation Performance Budgeting - Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, World Bank Group, Washington DC 2016, p. 131.

да финансирање одређених намена може бити реализовано само на подлози одобрених апропријација садржаних у законима о федералном буџету, било је неопходно осмислити механизме повезивања потрошње планиране државним програмима и буџетских апропријација. То је постигнуто 2013. године изменама *Буџетског законика РФ* када је, променом класификационог оквира јавних расхода, омогућено „претапање“ потрошње планиране државним програмима у линијске ставке буџетских расхода.⁵⁷⁷ Обим јавне потрошње који је испланиран у оквиру актуелна 44 државна програма, распоређена у пет тзв. *програмских блокова* (*Иновативни развој и модернизација економије* – 18 државних програма, *Нови квалитет живота* - 14 државних програма, *Ефикасна управа* – 4 државна програма, *Равномерни регионални развој* – 6 државних програма и *Осигурање националне безбедности* – 2 државна програма), данас учествује са приближно 70% у укупним расходима федералног буџета.⁵⁷⁸

Поштујући процесну логику програмског буџетирања, државним програмима РФ утврђују се циљеви који морају бити усаглашени са основним стратешким циљевима у свим областима друштвеног живота, а који су садржани у различитим стратешким документима: секторским стратешким плановима, Стратегији социо-економског развоја РФ, Средњорочно-дугорочном социо-економском оквиру и годишњим обраћањима Председника РФ федералном парламенту.⁵⁷⁹

У моделу буџетирања према учинцима примењеном у РФ главну улогу у утврђивању државних програма имају два линијска министарства – Министарство финансија и Министарство за економски развој, чиме је јасно промовисана *top-down* димензија процеса програмирања јавних потреба. Ова два министарства одговорна су за формулисање листе државних програма и одређивање линијских министарстава и агенција одговорних за њихову реализацију.⁵⁸⁰ У фази извештавања о учинцима и евалуације учинака, установљена су посебно значајна овлашћења Министарства за економски развој које је одговорно за припрему и достављање Влади РФ *кварталних*

⁵⁷⁷ Вид.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998, No 145-ФЗ (са изменама од 28.12.2017), чл. 21, ст. 4., тач. 2.

⁵⁷⁸ Званични податак доступан на Порталу државних програма РФ. Вид.: <http://programs.gov.ru/Portal/>. (21.9.2017.)

⁵⁷⁹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. No. 172-ФЗ, *О стратегическом планировании в Российской Федерации*, Москва 2014, чл. 11.

⁵⁸⁰ Вид.: Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г., No. 588, *Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации*, чл. 17.

извештаја о реализацији државних програма (сачињених на основу кварталних извештаја одговорних органа за реализацију појединачних програма) и консолидованих годишњих извештаја о реализацији државних програма.⁵⁸¹ Детаљан систем извештавања о учинцима државних програма представља гаранцију поузданости информација садржаних у консолидованом годишњем извештају и годишњим извештајима који посебно подносе органи одговорни за реализацију државних програма. На тај начин, Влади је омогућено да стекне потпуну представу о димензији ефективности државних програма, и, следствено, искористи презентоване информације о учинцима у сврху повећања или редукције средстава која су на њих алоцирана.

Међутим, иако перспективан, руски модел РВВ-а, такође није успео да понуди „системски одрживо“ решење у погледу начина коришћења драгоцених информација о учинцима државних програма на плану алокације јавних ресурса, будући да је, у пракси, веома скромно подржана могућност да информације које упућују на неефективност појединачних државних програма резултирају реалокацијом јавних средстава. Осмишљавање прилично импозантног система производње информација о учинцима државних програма, праћено је, дакле, недореченом улогом тих информација у буџетском процесу, чиме се њихов значај своди скоро искључиво на обезбеђење транспарентности јавне потрошње. Други битни недостатак РВВ реформи у РФ тиче се њихове „монополизације“ од стране егzekутиве. Информације о учинцима државних програма не подносе се парламенту нити представљају део буџетске документације.⁵⁸² Актуелна стабилност политичке сцене у РФ, могла би се сагледавати као главни разлог због којег пасивизирана улога националног парламента у процесу РВВ реформи, представља споредну детерминантну успешности њихове имплементације.

⁵⁸¹ Вид.: Varkova, E., „Russian Federation“, in: Moynihan, D. and Beazley, I. (eds.), *Toward Next Generation Performance Budgeting - Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, World Bank Group, Washington DC 2016, pp. 128-129.

⁵⁸² Вид.: Kraan, D.J., Bergvall, D., Hawkesworth, I., Kostyleva, V. and Witt, M., „Budgeting in Russia“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8, No. 2, p. 24.

Четврти део

ПРИМЕНА САВРЕМЕНИХ БУЏЕТСКИХ ТЕХНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

I БУЏЕТСКИ ИНКРЕМЕНТАЛИЗАМ И ПОЧЕТНИ КОРАЦИ РЕФОРМИ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ ПЛАНИРАЊА

Хиперторфираност јавне потрошње у РС, која је, сасвим сигурно, постала „недовољана у односу на потребе, али превелика и све теже подносила у односу на могућности“,⁵⁸³ осим на историјски доследној привржености идеји трошења изван стварних економских домета државе, значајно почива и на деценијској дистанцираности домаћег буџетског техницизма од идеја прогресивног, рационалистичког буџетирања. Позитивни резултати фискалне консолидације спроведене у периоду 2014-2017, делимично су ублажили раније песимистичне ставове стручне јавности о томе да су структурни буџетски дефицит и континуитет неумереног раста јавног дуга (као олако коришћеног инструмента финансирања јавне потрошње у транзиционом периоду), постали готово нерешиви проблеми за креаторе домаће фискалне политике. Трогодишњи период фискалне консолидације резултирао је значајном редукијом буџетског дефицита и јавног дуга, што је креаторима фискалне политике пружио основа за закључке о постигнутој стабилизацији система јавних

⁵⁸³ Вид.: Маџар, Љ., „Алтернативе и ризици фискалне консолидације у Републици Србији“, *Школа бизниса*, бр. 3-4/2013, стр. 29.

финансија.⁵⁸⁴ Притом, а супротно интенцијама садржаним у програму фискалне консолидације, постигнути резултати би се у већој мери могли приписати интервенцијама на приходној страни (значајан раст наплате пореза) него мерама које су на расходној страни буџета требале да представљају главни адут редукције јавне потрошње (линеарно смањење плата у јавном сектору и пензија, као и редукција броја запослених у јавној администрацији).⁵⁸⁵ Примамљивост линеарне редукције појединачних јавних расхода у мерама фискалне консолидације (која је пододобна да одбаци пројектоване резултате у средњорочном периоду), бацило је донекле у сенку потребу доследнијег обликовања нормативног и оперативног оквира технике буџетирања према учинцима, као *системског* механизма остварења буџетских уштеда, које, за разлику од мера фискалне консолидације, не би биле омеђене задатим временским оквирима.

Традиционално буџетирање, ослоњено на доктрину буџетског инкрементализама, представљало је једини легитиман приступ на пољу буџетског техницизма који је, све донедавно, суверено примењиван у оквиру система буџетског планирања РС. Домаћи модел инкременталистичког буџетирања није се, притом, издвајао специфичним карактеристикама (које би се односиле на ублажено или израженије испољавање основних предности и недостатака који су класичном буџетирању приписани од стране финансијске теорије) и био је фундиран на императиву обезбеђења једноставног система планирања јавне потрошње, осигураног механизмом контроле законитости односно правилности реализације пројектованих буџетских ставки.

Примат економске класификације јавних расхода у односу на друге форме исказивања јавне потрошње, одражавао је искључиву оријентисаност буџетских планера на *input*-е, односно трошковне димензије улазних ресурса корисника буџетских средстава, чиме је креирана значајна дистанца између потребе остварења стратешких циљева (у свим областима јавне политике) и годишњих токова буџетског планирања. Контрола јавне потрошње у систему линијског буџетирања почивала је на „номиналним“ гаранцијама да ће квантум пројектоване јавне потрошње одговарати квантуму реализоване потрошње на нивоу корисника буџета (контрола правилности односно законитости) док је, са друге стране, контрола сврсисходности, односно

⁵⁸⁴ Вид.: Вујовић, Д., „Serbia: Two Years of Fiscal Consolidation – Results and Medium-term Sustainability Issues“, *Економика предузећа*, бр. 65, 1-2, стр. 25.

⁵⁸⁵ Петровић, П., Брчеревић, Д. и Минић, С., „Fiscal Consolidation and Growth in Serbia, 2015-2017: Program, Accomplishments and Drivers“, *Економика предузећа*, бр. 65, 1-2, стр. 57.

ефикасности и ефективности буџетске потрошње, била изван обухвата контролних механизма. Информације о намераваној јавној потрошњи, презентоване путем економске класификације, као и информације о правилности извршења линијских ставки добијених у процесима буџетске контроле, представљале су више него слабу потпору обезбеђења преко потребне фискалне транспарентности. Једнодимензионално приказивање јавне потрошње кроз трошкове *input*-а, лишавало је заинтересовани аудиторитум (Народну скупштину, пореске обвезнике, као и актуелне и потенцијалне кредиторе РС) могућности јасног сагледавања излазних ефекта одобрених буџетских апропријација.⁵⁸⁶ На тај начин, биле су драстично спутане могућности позивања на одговорност јавних управљача за испоручене „нефинансијске“ резултате (односно њихов изостанак) с обзиром да ова одговорност није била *a priori* јасно лоцирана на појединачне кориснике буџетских средстава и нису били конкретизовани елементи на основу којих би се утврђивала (средњорочни циљеви, показатељи учинака и инструменти извештавања).

Нетранспарентност домаћег система јавне потрошње била је супротстављена и легитимним интересима поверилаца РС да креирају поуздане прогнозе одрживости домаћег фискалног система (ради процене ризика враћања позајмица) као и да имају увид у обим и квалитет ефекта који су остварени „убризгавањем“ јавних зајмова у токове годишње буџетске потрошње (с обзиром на чињеницу да су најиздашније иностране позајмице, почев од 2000. године, биле наменски усмераване на циљеве транзиционих реформи). Такође, повећање фискалне транспарентности наметнуло се као важан услов на путу РС ка пуноправном чланству у ЕУ. Кроз потребу омогућавања ефикасне контроле употребе средстава предприступне помоћи, одобрене кроз инструмент IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*), пружен је додатни подстрек прихватања и операционализације нових, транспарентнијих оквира планирања буџетске потрошње.

Осим фокусираности на *input*-е, доминантну карактериститику домаћег, традиционалног система јавног буџетирања представља и изразито наглашена *bottom-up* усмереност токова буџетског планирања. Информације о оправданости јавних расхода које генеришу сами корисници буџета, чиниле су готово искључиву

⁵⁸⁶ На плану иностраног задуживања, нетранспарентност буџетског система, односно немогућност креирања поузданих прогноза његове одрживости, резултирала је отвореним или индиректним условљавањима главних иностраних кредитора (пре свих, ММФ-а) у погледу потребе повећања транспарентности система домаће јавне потрошње.

информациону „базу“ на основу које су процењивани њихови буџетски захтеви. Информациони дефицит на нивоу Министарства финансија, као „централног буџетског ауторитета“, условљен је одсуством централних механизма оправдавања јавне потрошње, чији би извори били аутономни у односу на појединачне кориснике и који би омогућавали ефикасно *top-down* обликовање обима јавних расхода и праваца буџетске алокације. Самим тим, буџетским корисницима је био отворен широк маневарски простор за неоправдану екстензију сопствених буџетских захтева, чиме је, на агрегатном нивоу, стваран константни притисак за раст фискалног дефицита.⁵⁸⁷ Притом, немогућност удовољавања свим буџетским „афинитетима“ корисника, резултирала је негативном филтрацијом буџетских захтева, ослоњеном махом на процену димензија „политичког утицаја“ којег емитују сами корисници буџета. Информациони „монопол“ микробуџетских јединица, преточен у одобравање неоправданих екстензија буџетских захтева, критично је исцрпљивао „финансијски простор“ за реализацију нових јавних политика, које су наметане као нужност транзиционих и интеграционих процеса. У периодима политичке нестабилности, оличене у наглашеној фреквентности изборних циклуса (а чији епизоди су најчешће били формирање крхких колационих влада), ова аномалија узимала је све више маха, при чему је феномен „феудализације министарстава“, политичке импулсе оправдавања буџетских захтева промовисао у примарну детерминанту буџетске алокације.

Потреба за реформом домаћег фискалног система препозната је као један од приоритета транзиционе метаморфозе након демократских промена које су се догодиле 2000. године. За разлику од монетарних реформи, које су трпеле неоправдана одлагања, прва фаза свеобухватних пореских реформи започела је већ почетком 2001. године, са циљем прилагођавања пореског система промењеним карактеристикама амбијента привређивања, како би се повећала стабилност, издашност и правичност пореског система. Креатори пореске политике настојали су да кроз етапне реформске захвате отклоне најнегативније елементе затеченог стања у јавним финансијама.⁵⁸⁸ Наредни значајни кораци у фискалним реформама, попут увођења ПДВ-а, (чија је примена отпочела 2005. године) били су, такође, везани за приходну страну јавних финансија, док су свеобухватне системске интервенције на пољу реформисања система планирања

⁵⁸⁷ Вид.: Фискални савет, *Буџетски процес у Републици Србији – анализе и препоруке*, децембар 2014, стр. 13.

⁵⁸⁸ Вид.: Поповић, Д., „Друга фаза пореске реформе у Србији: више инвестиционих подстицаја и нови порески поступак“, у: Вацић, З. и Мијатовић, Б. (ур.), *Стратегија реформи*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2003., стр. 230.

јавне потрошње (расходна страна јавних финансија) неоправдано касиле. На тај начин, јавни управљачи су, индиректно, емитовали поруку да је основни циљ фискалних реформи заправо повећање пореских прихода и модернизација пореског система, а да је елиминисање нетранспарентности, арбитрерности и неефикасности пласмана новца пореских обвезника на појединачне намене, проблем од секундарног значаја. Тиме је, *de facto*, модернизовани порески систем претворен у „слугу“ крутог, инкременталистичког оквира планирања јавних расхода, који је позициониран далеко од циља „испоруке учинака“ пореским обвезницима.

Изменама Закона о буџетском систему из 2006. године, креиран је нормативни оквир надоградње традиционалног буџетирања елементима програмског буџета, путем постепеног увођења програмског оквира планирања јавних расхода на нивоу појединачних корисника, почев од фискалне 2007. године (централни ниво) односно 2009. године (локални ниво).⁵⁸⁹ Законом о буџетском систему из 2009. године, прилично амбициозно, фискална 2015. година одређена је као временски оквир финализације процеса преласка на програмско буџетирање на свим нивоима власти (централном, покрајинском и локалном).⁵⁹⁰ Парцијално усвајање оперативних образаца програмског буџетирања подразумевало је планирање јавних расхода у програмском формату најпре на нивоу појединачних министарства, како би се акумулирана искуства искористила за формулисање што прихватљивијег имплементационог обрасца у фази потпуног преласка на примену ове буџетске технике.

Одсуство интензивније политичке подршке иницијацији програмског буџетирања у 2007. и 2008. години, претворило је започету реформу буџетског система у изразито децентрализован процес у коме је готово сва одговорност за креирање почетних образаца програмског буџета пребачена са Министарства финансија (односно Сектора за буџет) на тзв. „пилот-кориснике“.⁵⁹¹ Иако се, почев од 2014. године, Министарство финансија активније укључује у процес координације припрема за „потпуни“ прелазак на програмско буџетирање, то није ублажило чињеницу да је задата

⁵⁸⁹ Вид.: Закон о буџетском систему, („Сл. гласник РС“, бр. 9/02, 87/02, 61/05 - др. закон, 66/05, 101/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 85/06 и 86/2006 - испр.), чл. 30. Даље: ЗБС.

⁵⁹⁰ Вид.: ЗБС, чл. 112.

⁵⁹¹ Министарство здравља, Министарство вера, Министарство привреде и Министарство за државну управу и локалну самоуправу, одређена су као пилот-министарства чији су „програмски буџети“ требало да буду интегрисани у предлог Закона о буџету за 2007. годину. Политичке околности утицале су и на померање стартних позиција програмског буџетирања на нивоу пилот-министарства са 2007. на 2008. фискалну годину. Вид.: Вујовић, Д., *Студија о делотворном коришћењу индикатора перформанси у процесу израде буџета и планова у јавном сектору: креирање индикатора перформанси у циљу унапређења учинка програмског буџета у РС*, USAID пројекат за боље услове пословања, Београд 2012, стр. 59. и 77.

динамика етапног „освајања“ правила и циљева програмског буџетирања несумњиво велики изазов за домаће реформаторе.

Осим нереалних временских оквира имплементације, као једну од највећих препрека на путу сврсисходне адаптације програмског буџетирања у РС, значајно чиницу да је, од 2008. године па до данас, домаћи модел програмског буџетирања, остао ускраћен за своју главну прејудицијелну основу – постојање конзистентних и јасно дефинисаних стратешких циљева јавне политике у свим областима, као и методолошких оквира њиховог средњорочног пројектовања кроз циљеве корисника буџета.

II ПРОГРАМСКО БУЏЕТИРАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

1. СРЕДЊОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ КАО ИМПЛЕМЕНТАЦИОНА ПРЕТПОСТАВКА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА

1.1. Средњорочно планирање на нивоу корисника буџетских средстава

Као што је већ речено, стабилна, доследна, и одржива реализација основних циљева јавне политике у свим областима, наметнула је потребу померања временског хоризонта планирања јавних потреба, као и начина и обима њиховог финансирања. Успех примене програмског буџетирања у великој мери је условљен управо степеном оспособљености корисника буџетских средстава да артикулишу своје циљеве и приоритете у средњорочним оквирима у потпуној сагласности са циљевима који су промовисани на ширем стратешком нивоу (фискалним стратегијама, стратегијама дугорочног развоја појединих сектора, интерсекторским стратегијама и др.) Будући да је средњорочно планирање јавних потреба могуће сагледати као *конститутивно обележје* програмског буџетирања, неопходно је указати на природу механизма средњорочног планирања установљених домаћим нормативним оквиром буџетског система.

Природа и садржина средњорочних планова као и њихова улога у буџетском процесу, детерминисани су прилично штурим и недореченим одредбама ЗБС-а, као и смерницама садржаним у периодичним упутствима Министарства финансија које се односе на припрему финансијских и средњорочних планова корисника буџетских

средстава. Средњорочни планови корисника требало би да представљају организационе стратешке оквире јавне потрошње, предвиђене годишњим финансијским плановима, односно *основ образложења* финансијског плана појединачног корисника. Међутим, обавезни елементи садржине средњорочних планова нису детаљније утврђени нормативним оквиром, већ је о њима могуће закључивати само на основу одредбе ЗБС-а којом се средњорочни план појмовно одређује као „свеобухватни план буџетског корисника који садржи детаљну разраду свих програма, пројеката и програмских активности за дату буџетску годину са пројекцијама за наредне две године“⁵⁹² и који омогућава „повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода“.⁵⁹³ Замисао законодавца да се кроз смернице министра финансија (садржане у годишњим упутствима за припрему финансијских и средњорочних планова) потпуније одреди њихова садржина, у пракси није остварена, будући да су смернице које се односе на средњорочне планове у овим упутствима готово не приметне.⁵⁹⁴ У фокусу смерница садржаних у припремним упутствима налазе се махом средњорочни оквири (лимити) јавних расхода, уз занемаривање других битних аспеката средњорочног планирања (циљеви и приоритети корисника буџета).

Иако је ЗБС-ом средњорочно планирање циљева корисника буџета промовисано као полазни сегмент на који се ослања планирање јавне потрошње, непотпуност законске регулативе у погледу садржине, субјеката, сврхе и временских оквира израде средњорочних планова, резултира недовољно јасним основама *обједињавања* процеса средњорочног планирања и израде буџета, као примарног обележја програмског буџетирања. Потреба усвајања посебног нормативног оквира, којим би на детаљан начин била регулисана питања садржине средњорочних планова корисника, механизма њиховог обједињавања са процесом израде буџета, интерне динамике усвајања, као и начини праћења, вредновања и извештавања о реализацији средњорочних планова, још увек није финализована. До сада, напори егzekутиве у осмишљавању елемената регулаторног оквира средњорочног планирања резултирали су израдом Нацрта закона о планском систему РС (којим ће, од очекиваног усвајања и ступања на снагу, бити примарно регулисана најважнија питања средњорочног

⁵⁹² Вид.: ЗБС чл. 2, ст. 1, тач. 59.

⁵⁹³ Вид.: Нацрт закона о планском систему РС, чл. 25, доступан на: <http://www.rsjp.gov.rs> (22.1.2018).

⁵⁹⁴ Примера ради, вид.: Министар финансија, *Упутство за припрему буџета РС за 2018. годину и пројекција за 2019. и 2020. годину*.

планирања) и Нацртом Уредбе о методологији за израду средњорочних планова⁵⁹⁵ (израђене на основу Закона).⁵⁹⁶ Ступањем на снагу ове Уредбе било би у знатној мери извршено усаглашавање календара процесних активности у изради средњорочних планова и календара обавеза корисника буџета предвиђених у одредбама ЗБС-а. На тај начин, путем јасних процедура обједињавања процеса средњорочног планирања и израде републичког буџета, биле би, у доброј мери, остварене претпоставке постизања неколико битних ефеката.⁵⁹⁷

1) да циљеви јавне политике буду исказани кроз опште и посебне циљеве као и мере институција са јасно прецизираним роковима, трошковима реализације и носиоцима одговорности;

2) да циљеви јавне политике буду финансирани у складу са приоритетима Владе и средњорочним оквирима јавних расхода;

3) да се омогући делотворан надзор и координација од стране Владе над спровођењем јавних политика у свим областима и

4) да се омогући благовремено упознавање Народне скупштине и јавности о постигнутим резултатима.

Осим усклађивања средњорочних планова корисника буџета са средњорочним оквирима расхода, усвајањем и ступањем на снагу Закона о планском систему РС (и односне подзаконске регулативе којом се разрађују законске одредбе које се односе на средњорочно планирање) биће креирани и стабилни „филтери“ усклађивања средњорочних циљева корисника буџета са усвојеним јавним политикама и циљевима садржаним у другим планским документима. Како без позитивне процене усклађености ових циљева од стране Републичког секретаријата за јавне политике, руководиоци корисника буџета неће моћи да усвоје своје средњорочне планове,⁵⁹⁸ то ће представљати важну нормативну потпору обезбеђења интертемпоралне конзистентности циљева јавне политике на свим нивоима одлучивања.

⁵⁹⁵ Вид.: Нацрт Уредбе о методологији за израду средњорочних планова, доступан на: <http://www.rsjp.gov.rs> (22.1.2018).

⁵⁹⁶ Реализација напора за регулаторним дефинисањем питања средњорочног планирања, представља компонентну реформи система управљања јавним политикама у РС у склопу свеобухватног процеса реформе јавне управе отпочетог 2014. године. У оперативном смислу, главне заслуге за израду нацрта поменутих правних аката, којима ће на детаљан и униформан начин бити регулисани сви главни аспекти средњорочног планирања корисника буџетских средстава, припадају Републичком секретаријату за јавне политике (основаном 2014. године), у чијој је надлежности идентификација потреба и достављање иницијатива за израду стратешких докумената којима се утврђују јавне политике. Вид.: Закон о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 44/14), чл. 33.

⁵⁹⁷ Вид.: Нацрт уредбе о методологији за израду средњорочних планова, чл. 14.

⁵⁹⁸ Вид.: Нацрт уредбе о методологији за израду средњорочних планова, чл. 20., ст. 2.

1.2. Фискалне стратегије као инструмент средњорочног буџетирања

Начелно, фискалне стратегије су одредбама ЗБС-а регулисане као веома важан инструмент средњорочног планирања. Реч је о документима које на предлог Владе усваја Народна скупштина, а у чијем формулисању учествују министар финансија (саставља нацрт и предлог фискалне стратегије) и Фискални савет (даје мишљење на нацрт Фискалне стратегије).⁵⁹⁹

Улогу фискалних стратегија у домаћем буџетском систему могли бисмо сагледати из перспективе њиховог материјалног и процесног значаја.

Материјални значај фискалних стратегија огледа се у настојању да се путем ових аката омогући усмеравање буџетских захтева директних и индиректних корисника буџета према: 1) садржини средњорочних пројекција основних макроекономских и фискалних показатеља; 2) средњорочном оквиру јавних расхода (на нивоу републичког буџета и појединачних корисника буџетских средстава); 3) средњорочним приоритетима јавних инвестиција и 4) пројектованом кретању фактора ризика у периоду од три године (година усвајања фискалне стратегије и наредне две године).

Уважавањем средњорочних циљева фискалне политике садржаних у фискалним стратегијама при формулисању буџетских пројекција, пружене су гаранције потпунијег остварења три веома битна фискална принципа: *принципа стабилности*, који подразумева обавезу уздржавања од одлука у сфери фискалне политике које воде наглим променама у кретању фискалних и макроекономских показатеља, *принципа одговорности*, који промовише императив фискалне одрживости у управљању јавним средствима као и *принципа правичности*, који налаже уважавање интереса садашњих и будућих генерација при доношењу одлука у сфери фискалне политике.⁶⁰⁰

Процесни значај фискалних стратегија произилази из неколико чињеница:

1) активностима у вези са формулисањем, усвајањем и ревидирањем фискалних стратегија конзумиран је значајних део временског тока буџетског процеса предвиђеног календаром припреме и доношења буџета;⁶⁰¹

⁵⁹⁹ Вид.: ЗБС, чл. 27.

⁶⁰⁰ Вид.: ЗБС чл. 27 б.

⁶⁰¹ Временски распон реализације годишњих активности које се односе на фискалну стратегију протеже се од 15. априла (рок до којег је министар финансија у обавези да достави фискалну стратегију на претходно разматрање Влади) до 5. октобра (рок до којег је Влада у обавези да достави ревидирану фискалну стратегију Народној скупштини).

2) директни буџетски корисници су у обавези да своје финансијске планове подносе у износу који одговара обиму средстава прве године средњорочног оквира јавних расхода утврђеног фискалном стратегијом⁶⁰² и

3) индиректни корисници буџетских средстава и организације обавезног социјалног осигурања у обавези су да своје финансијске планове припреме у складу са смерницама утврђеним у фискалној стратегији⁶⁰³.

Фискалне стратегије су, од њиховог увођења у буџетски систем РС 2010. године,⁶⁰⁴ замишљене као примарни инструмент средњорочног буџетирања, који би требало да служи повећању стабилности, предвидивости и ефикасности јавне потрошње у средњорочном временском оквиру. Ипак, насупрот елементима материјалног и процесног значаја фискалних стратегија, који произилазе из одредаба ЗБС-а, реални донети њихове улоге у систему финансијског управљања су, у досадашњем периоду, били веома ограничени.

Фактори који су, у пракси, утицали на ерозију значаја којег фискалним стратегијама приписује нормативни оквир буџетског система, многобројни су и осликавају како структурне слабости домаћег буџетирања тако и недостатке целине система јавног одлучивања. Најпре, кредибилитет фискалних стратегија, као инструмента средњорочног буџетирања, пресудно је пољуљан чињеницом да се средњорочни лимити јавних расхода установљени за појединачне кориснике буџета, (који би требало да служе као *top-down* механизам „обуздавања“ микробуџетских захтева), углавном не поштују, будући да се бројним корисницима (из политичких и/или тзв. „техничких“ разлога), посредством годишњих буџета, одобрава потрошња која превазилази стратешки пројектоване средњорочне лимите. Друго, делотворност фискалних стратегија, као инструмента средњорочног буџетирања, битно је везана за обавезу поштовања временских оквира процесних активности њеног усвајања предвиђених буџетским календаром, како би било омогућено да фискална стратегија „информише буџет“ уместо обрнутог сценарија – прилагођавања фискалних стратегија годишњим буџетима.⁶⁰⁵ Континуитет у непоштовању календара буџетско-процесних активности резултирао је устаљеном праксом да се фискалне стратегије израђују крајем године (заједно са нацртима закона о буџету) уместо до краја априла (до када је Влада у

⁶⁰² Вид.: ЗБС, чл. 37., ст. 3.

⁶⁰³ Вид.: ЗБС, чл. 38.

⁶⁰⁴ Фискалне стратегије су до 2011. године називане „меморандумом о буџету и економској и фискалној политици“.

⁶⁰⁵ Вид.: Фискални савет, *Мишљење на фискалну стратегију за 2018. са пројекцијама за 2019 и 2020. годину*, од 15.12.2017, стр. 5.

обавези да Фискалном савету достави нацрт фискалне стратегије), што упућује на закључак о перципирању ових стратешких инструмената као „пуког испуњавања законских формалности од стране Министарства финансија а не као једног од кључних документа за планско вођење фискалне политике.“⁶⁰⁶

2. ПРОГРАМСКА КЛАСИФИКАЦИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА У БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ РС

2.1. Програмска класификација у систему јединствене буџетске класификације

Класификовање јавних расхода у форми програмских структура можемо посматрати из два аспекта: као доминантно обележје технике програмског буџетирања и као фазу у имплементацији РВВ реформи у буџетском систему.

Планирање јавних расхода у форми програмске класификације представља витални „оперативни“ сегмент програмског буџетирања, што свакако не оправдава погрешно изједначавање овог сложеног буџетског концепта са начином класификације јавних расхода. Наиме, недовољна институционална, нормативна и оперативна припремљеност домаћих актера за процес пуне имплементације програмског буџетирања, повећава опасност од погрешног перципирања ове буџетске технике као само једне у низу *форми класификовања* јавних расхода у буџету. На тај начин, унапред је доведено у питање остварење примарног циља програмског буџетирања – повећања ефикасности јавне потрошње. Дакле, програмско буџетирање *не ограничава се* на класификовање јавних расхода, већ обухвата читав спектар активности, почев од средњорочног планирања закључно са извештавањем и евалуацијом учинака програма.

Програмско класификовање јавних расхода, као фаза РВВ реформи, логички се надовезује на формирање јасних и делотворних нормативних оквира средњорочног планирања јавних потреба. Увођење програмског класификовања јавних расхода, као обавезе за све буџетске кориснике на свим нивоима власти почев од 2015. године, није подразумевало потпуну замену, већ квалитативну „допуну“ класификационог оквира

⁶⁰⁶ Вид.: Фискални савет, *Буџетски процес у Републици Србији – анализе и препоруке*, децембар 2014, стр. 14-15.

традиционалног буџетирања, чију окосницу су чиниле најпре економска (и организациона), а потом и функционална класификација.

Републички буџет, као и финансијски планови локалног нивоа, припремају се и извршавају према систему јединствене буџетске класификације, који обухвата економску класификацију прихода и примања, економску класификацију расхода и издатака, организациону класификацију, функционалну класификацију, програмску класификацију и класификацију према изворима финансирања. Сврха обједињавања различитих начина класификовања јавних расхода у оквиру система јединствене буџетске класификације, своди се на потребу повећања обима, квалитета и разноврсности информација које емитују буџетски документи, како би се што потпуније остварили циљеви који се односе, пре свега, на повећање транспарентности, а потом и одговорности, ефикасности и ефективности јавне потрошње.

Економска класификација јавних расхода, уведена је у буџетски систем у сагласности са методолошким захтевима Међународног монетарног фонда и подразумева обавезу корисника буџета да своје текуће расходе исказују према стандардизованом скупу објеката потрошње (расходи за запослене, коришћење услуга и роба, амортизација и употреба средстава за рад, отплата камата и пратећи трошкови задуживања, субвенције, донације, дотације и трансфери, социјално осигурање и социјална заштита, остали расходи, административни трансфери из буџета од директних буџетских корисника индиректним буџетским корисницима или између буџетских корисника на истом нивоу и средства резерве).

Функционална класификација јавних расхода подразумева планирање јавних пласмана према функционалним наменама корисника буџетских средстава, при чему корисници буџетских средстава могу обављати активности у оквиру једне или више функција.⁶⁰⁷ Увођење функционалне класификације, која је формулисана од стране OECD-а и публикована под окриљем Уједињених нација⁶⁰⁸ – *COFOG* класификација (енг. *Classification of Functions of Government*), представља прву иновацију у систему класификовања јавних расхода којом је, бар делимично, отворен простор за анализу ефикасности јавне потрошње, према следећим појединачним државним функцијама:⁶⁰⁹

⁶⁰⁷ Вид.: Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем („Сл. гласник РС“, бр 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017), чл. 7.

⁶⁰⁸ GFS класификација уведена је у домаћи буџетски систем 2002. године усвајањем Законом о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 9/02 и 87/02) и на основу њега донетим Правилником о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем („Сл. гласник РС“, бр 92/02).

⁶⁰⁹ У оквиру тростепене структуре *COFOG* класификације, основне државне функције, као категорије првог нивоа, груписане су у 10 одељака. У оквиру одељака утврђене су категорије другог нивоа – *главе*,

1) опште јавне услуге; 2) одбрана; 3) јавни ред и безбедност; 4) економски послови; 5) заштита животне средине; 6) стамбени и комунални послови; 7) здравство; 8) рекреација, култура и религија; 9) образовање и 10) социјална заштита. Ипак, информације о обиму, променама и правилности у реализацији јавне потрошње, која је везана за појединачне функционалне намене, само на *апстрактан* начин упућују на степен спремности јавних управљача да у најважнијим областима друштвеног живота испоруче *output*-е и *outcom*-е, кроз које се остварују циљеви јавне политике.

Ограниченост домашаја информација о ефикасности и ефективности јавне потрошње које се генеришу искључиво на подлози функционалне класификације, наметнула је потребу увођења програмске класификације, кроз чију би вертикалну и хоризонталну структуру била употпуњена и конкретизована информациона база за процену учинака појединачних корисника буџета (и државе као целине) у реализацији основних јавних функција. Дакле, увођење програмске класификације не подразумева напуштање функционалне класификације, нити ову форму класификовања чини излишном, већ је усмерено на *дисагрегацију* елемената функционалне класификације на елементе програмске структуре, што се сматра одлучујућим кораком транзиције од линеарног ка програмском буџету.

За разлику од економске и функционалне класификације, које су уведене на подлози детаљно стандардизованог методолошког оквира, програмска класификација *није стандардизована* ни у једном међународном методолошком оквиру. Тиме је битно отежан задатак појединачних држава да пронађу оптимални формат програмске структуре који ће бити усаглашен са целином институционалних, административних и политичких специфичности амбијента примене. Сложеност овог циља резултирао је дугим и, у организационом смислу, прилично хаотичним трагањем реформатора домаћег буџетског система за оптималном формом програмске класификације. Почев од 2006. године, када је на нивоу пет пилот-министарстава, стартовала припрема програмских буџета (расходи ових директних корисника буџета били су исказани у Закону о буџету за 2008. годину), носиоци одговорности за проналажење оптималног формата програмске класификације су се више пута мењали, што је указивало на организациону дезорјентисаност у спровођењу РВВ реформи. Формулисање оптималне структуре програмског буџета најпре је била у надлежности Одељења за буџет

док у оквиру сваке главе постоји једна или више *класа* (категорије трећег нивоа функционалне класификације). Елементи сва три нивоа структуре функционалне класификације, представљају предмет детаљно стандардизованог GFS оквира. Вид.: IMF, *Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001)*, Washington DC 2001, pp. 79-110.

Министарства финансија, потом Управе за трезор, затим Генералног секретаријата Владе, да би се циклус смењивања одговорних субјеката поново вратио на Одељење за буџет Министарства финансија).⁶¹⁰ Спорост у прилагођавању програмске структуре карактеристикама амбијента примене, у значајној мери је и последица недовољне упознатости одговорних актера са садржинским основама програмског буџетирања и међународним искуствима у овој области, што се, једним делом, може приписати и наглашеном дефициту кадровских и професионалних ресурса оперативних носилаца РВВ реформи (посебно Сектора за буџет Министарства финансија). Такође, лимитираност оперативних капацитета у формулисању програмских буџета посебно је наглашена на локалном нивоу, што је резултирало идејом о утврђивању униформне листе програма локалних буџета (а касније и показатеља учинака) који би се примењивали у финансијском планирању свих локалних самоуправа.

2.2. Нормативни оквир програмске структуре јавних расхода

Нормативни оквир програмске класификације јавних расхода у Србији чини ЗБС и два подзаконска акта која, на основу ЗБС-а, донета од стране министра финансија - Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем и Упутство за припрему програмског буџета. ЗБС прописује програмску класификацију као елемент јединствене буџетске класификације, утврђујући, притом, дефиниције основних елемената програмске структуре који се примењују на свим нивоима буџетског планирања (програми, програмске активности и пројекти).⁶¹¹ Овлашћење које је, на основу ЗБС-а, дато министру финансија у ближем утврђивању како програмске тако и других буџетских класификација, само је делимично реализовано кроз одредбе Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем. Овим подзаконским актом програмска класификација дефинисана је као елемент стандардног класификационог оквира којим се „исказују примања и издаци према задацима и активностима корисника буџетских средстава који се спроводе у циљу ефикасног управљања средствима по предложеним програмима, а који доприносе стратешким циљевима у складу са економском

⁶¹⁰ Вид.: Фискални савет, *Буџетски процес у Републици Србији – анализе и препоруке*, децембар 2014, стр. 23.

⁶¹¹ Вид.: ЗБС, чл. 2. и чл. 29.

политиком земље“.⁶¹² За разлику од економске и функционалне класификације, чији су елементи кроз одредбе Правилника детаљно разрађене (уз ослонац на међународне стандарде), када је у питању програмска класификација таква разрада изостаје, будући да је овим подзаконским актом извршено само прецизирање дефиниције програмске класификације и елемената програмске структуре (који, притом, још увек нису усаглашени са ревидираним елементима програмске структуре утврђеним у ЗБС-у и разрађеним у Упутству за припрему програмског буџета). Уместо да нормативно прецизирање елемената стандардног класификационог оквира буде предмет регулисања једног правног акта,⁶¹³ потпуно непотребно и збуњујуће, осим Правилника, као „главни“ правни извор садржинског прецизирања елемената програмске класификације, промовисано је и Упутство за израду програмског буџета.⁶¹⁴

Као што је већ речено, у склопу РВВ реформи све државе су слободне да аутономно формулишу елементе структуре програмске класификације, водећи рачуна о оперативном капацитету домаћих корисника буџетских средстава да генеришу информације садржане у тим елементима. С обзиром на обим и разноврсност информација о потрошњи корисника буџета садржаних у програмским класификацијама, елементе програмске структуре домаћег модела програмског буџетирања разматраћемо кроз поделу на две групе:

- 1) елементи вертикалне програмске структуре и
- 2) елементи хоризонталне програмске структуре.

2.2.1. Елементи вертикалне програмске структуре

Елементи *вертикалне* програмске структуре садрже информације о броју, називима и међусобној повезаности хијерархијских нивоа усвојене форме програмске класификације. Почев од првих искорача ка програмском буџетирању на нивоу пилот-

⁶¹² Вид.: Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем („Сл. гласник РС“, бр 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017), чл. 5.

⁶¹³ При чему би се, као позитиван нормативни узор, могао навести Правилник о прорачунским класификацијама Хрватске, у оквиру којег су, на детаљан начин, утврђене врсте, садржај и примена свих буџетских класификација. Вид.: Министарство финансија Хрватске, Правилник о прорачунским класификацијама, од 17. фебруар. 2010. године, чл. 1-20.

⁶¹⁴ Као правни основ доношења Упутства о изради програмског буџета није наведен чл. 29. ЗБС-а, којим се министар финансија овалашћује да ближе уреди Законом прописане буџетске класификације, већ чл. 112. којим је прописана обавеза корисника буџетских средстава на свим нивоима да, почев од 2015. године, примењују законске одредбе које се односе на програмски буџет. За разлику од периодичних упутстава за припрему буџета РС, Упутство за израду програмског буџета се не доноси на годишњем нивоу, већ, уз повремене измене (последње су извршене у октобру 2017), служи као основ трајног усмеравања корисника буџетских средстава у реализацији њихових обавеза које се односе на програмско буџетирање.

министарстава, елементи вертикалне програмске структуре, исказивани у нормативном делу годишњих закона о буџету, више пута су се мењали. Законима о буџету за 2010.,⁶¹⁵ 2011.,⁶¹⁶ 2012.,⁶¹⁷ и 2013.⁶¹⁸ годину, расходи појединачних раздела (корисника буџетских средстава) испланирани су према њиховим функцијама које су дисагрегиране на три хијерархијска нивоа програмске структуре – *главне програме, програме и пројекте*. Притом, за сва три нивоа програмске структуре утврђиване су посебне шифре, што је, кроз планирање буџетских апропријација на нивоу *свих* елемената вертикалне програмске структуре, у знатној мери повећало транспарентност јавне потрошње. Такође, снажан допринос измењеног класификационог оквира принципу транспарентности јавне потрошње у периоду 2010-2013, обезбеђен је и кроз обавезу *засебног* истицања извора финансирања за сваки елемент вертикалне програмске структуре.

Законом о буџету за 2014. годину,⁶¹⁹ расходи корисника буџета на нивоу функција дисагрегирани су на два хијерархијска нивоа вертикалне програмске структуре – програме и пројекте, чиме су тзв. *главни програми, de facto*, престали да буду први хијерархијски ниво вертикалне програмске структуре. Међутим, у одредбама Правилника о стандардном класификационом оквиру и контном плану, који ближе уређује буџетске класификације утврђене ЗБС-ом, главни програми још увек егзистирају као елемент програмске структуре (одређен као општи програм који се, као део стратешке области, спроводи преко једног или више програма који су у надлежности једног или више корисника буџетских средстава).⁶²⁰ Када је реч о транспарентности извора финансирања појединачних елемената програмске структуре, Законом о буџету за 2014. годину, учињен је корак уназад, будући да су информације о изворима финансирања утврђене на нивоу корисника буџета (раздела, односно глава) и њихових функција, без навођења извора финансирања на нивоу елемената програмске структуре.

У нормативном делу Закона о буџету за 2015. годину,⁶²¹ реализована је одредба Закона о буџетском систему којом се сви корисници буџетских средстава обавезују да своје расходе исказују према програмској класификацији. За разлику од закона о буџету

⁶¹⁵ „Сл. гласник РС“, бр. 107/09.

⁶¹⁶ „Сл. гласник РС“, бр. 101/10.

⁶¹⁷ „Сл. гласник РС“, бр. 101/11.

⁶¹⁸ „Сл. гласник РС“, бр. 114/12.

⁶¹⁹ „Сл. гласник РС“, бр. 110/13.

⁶²⁰ Вид.: Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем („Сл. гласник РС“, бр. 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017), чл. 5, ст. 3.

⁶²¹ Вид.: „Сл. гласник РС“, бр. 142/14.

који су усвајани у периоду 2010-2014, у оквиру којих је планирање расхода корисника подразумевало дисагрегацију њихових функција на програмске елементе, почев од фискалне 2015. године, корисници републичког буџета у обавези су да финансијске пројекције својих основних функција планирају у *оквиру програма*. Другим речима, почев од усвајања Закона о буџету за 2015. годину, функције раздела (корисника буџета) више нису дисагрегиране на првом хијерархијском нивоу програмске класификације (ниво програма) већ на другом (ниво програмских активности односно пројеката). На тај начин, *програми* чија је реализација у надлежности корисника, постају главни оквир остваривања (једне или већег броја) њихових основних функција, при чему се финансирање сваке функције понаособ разрађује кроз планирање буџетских апропријација за појединачне активности и мере које доприносе њеној реализацији (програмске активности и пројекти).

Дакле, *програми, програмске активности и пројекти* представљају три основна елемента вертикалне програмске структуре јавних расхода, која се примењује како на нивоу републичког буџета тако и у припреми финансијских планова нижих територијално-политичких нивоа.

Програми представљају највиши хијерархијски ниво у програмској структури у оквиру којег је обједињен скуп *временски неограничених* активности које корисник буџета (или више њих – тзв. „заједнички програми“) реализује ради постизања жељених друштвено-економских исхода (*outcom*-а). Програми корисника буџета се утврђују на основу следећих елемената:⁶²²

1) *утврђених надлежности корисника буџета* – програми које утврђују корисници буџета морају у потпуности бити усклађени са основним надлежностима корисника које су утврђене у законима и подзаконским актима. Надлежности корисника буџета могу бити утврђене у правним актима чији *примарни* предмет регулисања представља утврђивање надлежности корисника буџетских средстава (нпр. у Закону о министарствима⁶²³), као и у правним актима који се усвајају ради регулисања појединих области (рецимо Закон о одбрани⁶²⁴) а у оквиру којих се утврђују надлежности различитих корисника преко којих се остварају искључиво циљеви из

⁶²² Вид.: Министарство финансија РС, *Упутство за израду програмског буџета*, фебруар 2014 (ажурирано у октобру 2017.), стр. 11.

⁶²³ Вид. „Сл. гласник РС“, бр. 44/2014, 44/2015, 54/2015, 96/2015 – др. закон и 62/2017, чл. 1.

⁶²⁴ Вид. „Сл. гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/209 – др. закон и 10/2015.

дате области (примера ради, одредбама Закона о одбрани утврђују се надлежности Народне скупштине, Председника републике и Владе у области одбране⁶²⁵);

2) *организационе структуре корисника буџета* – најпотпуније уважавање организационе структуре при формулисању програма постојало би у случају када би у оквиру корисника буџета биле утврђене организационе јединице којима би била поверена реализација појединачних кључних надлежности корисника. У том случају би сви програми корисника буџета могли бити утврђени као тзв. „вертикални програми“, који почивају на преклапању организационе и програмске структуре. У одсуству потпуног преклапања организационе и програмске структуре, неопходно је установити и тзв. „хоризонталне програме“, који би се односили на активности кроз које се омогућава реализација већег броја или свих кључних надлежности корисника буџета;⁶²⁶

3) *средњорочних циљева корисника буџета садржаних у средњорочним плановима* - занемаривањем обавезе домаћих реформатора да утврде примарни нормативни оквир средњорочног планирања (усвајањем Закона о планирању и одговарајућих подзаконских аката) битно је нарушен логички след фаза РВВ реформи. Корисници буџета немају јединствен ослонац у формулисању средњорочних циљева који би требало да буду усаглашени са дугорочном секторском политиком, па су недостаци утврђених средњорочних циљева у потпуности пресликани и на квалитет програмске структуре;

4) *стратешких докумената у оквиру којих су утврђени дугорочни циљеви јавне политике у секторима у оквиру којих корисник обавља своје надлежности* – с обзиром на чињеницу да се везивање програма за дугорочне циљеве, утврђене у стратешким секторским документима, остварује преко усаглашавања средњорочних планова корисника са секторским стратегијама, нормативна дезорјентисаност корисника буџета у погледу начина формулисања и садржине средњорочних планова, удаљава утврђене програме и од циљева дугорочних секторских планова.

Програмске активности и пројекти (подпрограмски елементи)
представљају други хијерархијски ниво програмске структуре која се примењује у домаћем буџетском систему. Значај елемената другог хијерархијског нивоа базиран је

⁶²⁵ Вид.: Закон о одбрани, чл. 9-15.

⁶²⁶ Илустрације ради, програм под називом „Безбедно друштво“, чији је главни носилац Министарство унутрашњих послова, представља пример хоризонталног програма, будући да обухвата скуп активности кроз које се реализује хоризонтална секторска политика, односно остварују циљеви који су повезани са већим бројем кључних надлежности овог Министарства.

на омогућавању конкретизације кључних надлежности корисника представљених кроз програме и планирање буџетских апропријација за програме, с обзиром на то да се расходи програма утврђују као сума трошкова испланираних за реализацију програмских активности односно пројеката. Дакле, када је реч о елементима вертикалне структуре, заступљена је примена *bottom-up* усмерености тока планирања апропријација, насупрот алтернативи да се трошкови програмских активности и пројеката прилагођавају унапред дефинисаним апропријацијама за програме (*top-down* приступ).⁶²⁷

Као и програми, програмске активности формулишу се као радње које нису ограничене у погледу временског трајања, али се, за разлику од програма, реализују само од стране једног корисника (не постоје „заједничке“ програмске активности) и формулишу се у односу на уже надлежности корисника (док се програми формулишу у односу на кључне надлежности).

Сви циљеви који су утврђени на нивоу програма, у одређеним случајевима, не могу бити достигнути уз искључиви ослонац на континуиране (временски неограничене) активности, кроз које се „разграђују“ кључне надлежности корисника. Остварење појединих друштвено-економских исхода, дефинисаних на нивоу програма који се налазе „у зони одговорности“ једног или више корисника, захтева планирање финансијских ресурса и оперативних оквира и за реализацију временски ограничених подухвата (активности), чији су уже дефинисани циљеви у потпуности пројектовани у односу на циљеве програма. Дакле, пројекти, као елемент вертикалне програмске структуре, не представљају конкретизацију циљева програмских активности (у ком случају би постојала тростепена уместо двостепене хијерархијске лествице програмске структуре) већ су директно усмерени на разраду кључних надлежности корисника утврђених кроз програме.

Очекивано, и, донекле, разумљиво почетно несналажење корисника буџета на свим нивоима буџетирања у РС при конципирању елемената програмске класификације, могли бисмо илустровати кроз различите аспекте неадекватности у формулисању пројеката, као елемента програмске структуре (вид. Табелу бр. 5).

⁶²⁷ Вид.: Министарство финансија РС, Упутство за израду програмског буџета, фебруар 2014 (ажурирано у октобру 2017.), стр. 14.

Табела бр. 6 Примери недоследности у формулисању пројеката корисника буџета

Назив пројекта	Програм у оквиру којег је пројекат утврђен	Корисник буџетских средстава	Објашњење
„Подршка спровођењу мера равномерног регионалног развоја РС“	Подршка раду Владе	Генерални секретаријат Владе	- Пројекат није подобан за дефинисање временског опсега с обзиром да природа његове намене изискује континуиране активности корисника
„Избори за председника Републике“	Рад судова	Управни суд	- Из назива пројекта не може се спецификовати његова конкретна намена - С обзиром на утврђени циљ пројекта за чије остварење је одговоран корисник (<i>одлучивање, израда одлука, експедовање одлука у предметима заштите изборног права у законском року од 48 сати од пријема жалбе</i>) закључује се да су активности којима се доприноси остварењу овог циља <i>трајног</i> карактера, односно да се сврха пројекта не би могла дефинитивно остварити у ограниченим временским оквирима.
„Не цени књигу према корицама – Жива библиотека у Србији“	Унапређење и заштита људских и мањинских права и слобода	Повереник за заштиту равноправности грађана	- Из назива пројекта не може се спецификовати његова конкретна намена - С обзиром на утврђени циљ пројекта (<i>борба против негативних стереотипа, предрасуда и дискриминације према друштвеним групама и појединцима</i>) може се закључити да је финализација ове намене недостижна у временски задатим оквирима пројекта.
„Заштита и спасавање грађана, добара, имовине и животне средине РС од последица ванредних ситуација“	Безбедно друштво	Буџетски фонд за ванредне ситуације	- Пројекат се не односи на активност чија сврха подлеже временском исцрпљењу - Утврђени циљ пројекта (<i>подизање капацитета сектора за ванредне ситуације и побољшање система тактике и спасавања</i>) указује на континуирану активност која не би могла бити у потпуности финализована кроз временски ограничен пројекат
„Подршка развоју пословне инфраструктуре“	Регионални развој	Министарство привреде	- Намена пројекта утврђена је уз ослонац на надлежности корисника буџета које се реализују путем континуираних а не временски ограничених активности
„Подршка развоју	Подстицај	Министарство	- Намена пројекта утврђена је уз

предузетништва“	развоју конкурентне привреде	привреде	ослонац на надлежности корисника буџета које се реализују путем континуираних а не временски ограничених активности
„Подршка спровођењу мера популационе политике на територији РС“	Подршка раду Владе	Генерални секретаријат Владе	- Пројекат није подобан за дефинисање временског опсега с обзиром да природа његове намене изискује континуиране активности корисника

Извор: Програми са припадајућим пројектима утврђени су у Закону о буџету РС за 2017 годину (Сл. гласник РС, бр. 99/2016), док су програмске информације које се односе на циљ наведене у образложењу Предлога закона о буџету за 2017.

Чињеница да су пројекти временски ограничени подухвати, повлачи обавезу корисника да приликом њиховог утврђивања (а најчешће у оквиру самог назива пројекта) одреде *стање* које ће представљати циљану промену која се кроз пројекат намерава постићи у датом временском оквиру. Пројекти под називима: *Изградња граничног прелаза Видин, Изградња деонице ауто-пута Љиг-Прељина, Увођење софтверског система БИС*, јесу, илустрације ради, примери пројеката из чијих назива је могуће јасно закључивати о намени чија је финализација подложна остварењу у *задатим* временским оквирима. Међутим, у супротним примерима, одсуство везивања пројеката за временски уоквирену финализацију жељеног стања или промене, доводи до фактичког *изједначавања* пројеката и програмских активности корисника буџетских средства. У досадашњој „почетничкој“ пракси програмског буџетирања, корисници су показивали честу склоност ка грешкама које се састоје у формулисању пројеката за намене које, по природи ствари, *теже континуитету* финансијске и управљачке посвећености. Самим тим, намера за њиховом средњорочној финализацијом кроз посебне пројекте може се претворити у извор контрапродуктивних дејстава - погрешних закључака да је одређени друштвено-економски исход трајно постигнут у ситуацијама када то није случај, и, следствено, ускраћивању даље финансијске подршке „гашењем“ пројеката. Ради илустрације овакве врсте грешака, могли бисмо навести пројекат под називом „Превенција и заштита деце од дискриминације“, утврђеног у оквиру програма „Унапређење и заштита људских и мањинских права и слобода“.⁶²⁸ У овом случају, претпостављена је могућност да се, у временски унапред дефинисаним оквирима, оствари исход чија реализација, сасвим очигледно, захтева трајну посвећеност, у смислу континуитета финансирања, односно у погледу чијег друштвено-економског исхода не би могло бити констатовано *дефинитивно постигнуће* (као што

⁶²⁸ Овај пројекат утврђен је у Закону о буџету за 2017. као расход раздела 12 (Повереник за заштиту равноправности – носилац пројекта).

је то, примера ради, случај са пројектима изградње граничних прелаза или деоница ауто-путева). Као други пример, могли бисмо навести пројекте чија се намена утврђује на исувише општем плану, кроз исход „модернизације“ различитих техничких, оперативних и управљачких потенцијала појединачних државних органа и организација. Наиме, модернизација административног апарата требала би да представља циљ *сталног* и неупитног залагања јавних управљача, коме се може тежити, али који, у условима деловања бројних чинилаца који изискују нова унапређења, никада не може бити у потпуности остварен. Без конкретизовања појединачних аспеката „модернизације“, апстрактно дефинисана намена пројеката више би одговарала природи програмских активности, којима се кључне надлежности корисника разрађују кроз временски *неограничене* активности, постављене у односу на уже надлежности.

2.2.2. Елементи хоризонталне програмске структуре и претпоставке адекватног мерења учинака

За разлику од елемената вертикалне структуре који одражавају хијерархијске нивое програмске класификације, елементима хоризонталне пореске структуре означимо све нормативним оквиром прописане програмске информације које су корисници буџетских средстава (или хијерархијски надређени органи у односу на кориснике) у обавези да утврде за сваки елемент вертикалне програмске структуре. Дакле, основна сврха елемената хоризонталне структуре састоји се у ближем одређењу програма, програмских активности и пројеката. За потребе овог истраживања, бројне елементе који чине хоризонталну структуру разврстаћемо према њиховој природи, на три основне групе:

- **„технички“ елементи:**

- за *програме* се утврђују следи „технички“ елементи: сектор коме програм припада,⁶²⁹ шифра програма,⁶³⁰ тип програма,⁶³¹ и одговорно лице;⁶³²

⁶²⁹ У ситуацији непостојања посебног закона којим би се, на систематски начин, утврдили сектори стратешког планирања којима би биле покривене све области јавне политике, Министарство финансија је било принуђено да, у сврху имплементације програмског буџетирања, утврди листу од 24 стратешке области (сектора) са прецизирањем њиховог обухвата, како би се омогућило и олакшало планирање и кординисање средњорочних циљева корисника буџета са секторским (дугорочним) циљевима.

⁶³⁰ Шифре програма на централном нивоу утврђује Министарство финансија док су шифре програма на локалном нивоу као и други елементи хоризонталне програмске структуре локалних програма (назив, сврха и сектор коме припадају) утврђени на јединствен начин у оквиру листе *униформних* програма и програмских активности коју је утврдило Министарство финансија и Стална конференција градова и општина (СКГО).

- за *програмске активности* се утврђују следећи „технички“ елементи: програм коме припада, шифра програмске активности, функција,⁶³³ тип, правни основ,⁶³⁴ и одговорно лице;
- за *пројекте* се утврђују следећи „технички“ елементи: програм коме припада, шифра пројекта, функција, тип, правни основ, одговорно лице, временско трајање пројекта, ознака да ли је пројекат капитални, односно да ли се пројекат финансира средствима предприступне помоћи ЕУ.
- **описни елементи.**⁶³⁵
 - за програме: назив, сврха и опис;
 - за програмске активности: назив и опис;
 - за пројекте: назив, сврха и опис;
- **финансијски елементи** (односе се на утврђене апропријације елемената другог нивоа вертикалне структуре – програмских активности и пројеката, док се апропријације за програме утврђују као њихов збир);
- **елементи који се користе у мерењу учинака корисника буџета:**
 - за програме се утврђују: циљ програма, показатељи учинка, почетна (базна година), вредност учинака у базној години (полазне вредности) и у наредне

⁶³¹ Разликовање типова програма и програмских активности од великог је значаја по питању мерења учинка који се остварују у њиховој реализацији. Наиме, мерење учинка предвиђено је само у погледу програма и програмских активности које нису тзв. *административног типа*, будући да за ове програме корисници нису у обавези да утврде елементе хоризонталне структуре који се користе у мерењу учинака (циљеве, показатеље, базу годину, вредност показатеља у базној години и у наредне три године и изворе верификације). Вид.: Министарство финансија РС, *Упутство за израду програмског буџета*, фебруар 2014 (ажурирано у октобру 2017.), стр. 23. За разлику од програма и програмских активности који могу бити означени као *административни тип*, то није случај и са *пројектима* за које су корисници буџета увек у обавези да утврде елементе који омогућавају мерење учинака.

⁶³² Назначење одговорног лица за реализацију програма, програмских активности и пројеката омогућава јасно лоцирање управљачке одговорности на одређене субјекте (ресорног министра, помоћника министра, државног секретара, директора, помоћника директора). На тај начин предупредује се сценарио у којем одговорност за учинке еродира кроз спорења о процени одговорности од стране већег броја лица која су у оквиру конкретног корисника укључена у реализацију програма, програмских активности и пројеката.

⁶³³ Реч је о функцији у оквиру функционалне класификације чија се дисагрегација врши на другом нивоу вертикалне програмске структуре.

⁶³⁴ Правни основ програмских активности и пројеката чине закони и други прописи из којих произилазе уже надлежности корисника буџета које се остварују кроз активности и мере планиране у оквиру другог хијерархијског нивоа програмске структуре.

⁶³⁵ Описни елементи пројеката утврђују се у наративној форми на вишем или нижем нивоу апстрактности. *Називи* елемената вертикалне структуре углавном само индицирају основна стремљења појединачних елемената вертикалне структуре, док се кроз друге описне елементе на детаљан и јавности разумљив начин формулишу друштвено-економски исходи којима теже односне активности (*сврха*), затим, политичке, економске, институционалне, временске и друге детерминанте нужности спровођења датих активности, као и оперативни оквири њихове реализације (детаљнији *опис* програма, програмских активности и пројеката).

три године (циљане вредности) и извор верификације за сваки показатељ учинка;

- за програмске активности и пројекте се утврђују: циљ (програмске активности/пројекта), показатељи учинка, вредност учинака у базној години (полазна вредност) и наредне три године (циљане вредности) и извор верификације за сваки показатељ учинка.

Елементи чијим се утврђивањем омогућава мерење учинака корисника буџета у подручју њихових надлежности, представљају најзначајније програмске информације у оквиру компоненети хоризонталне структуре. Главне претпоставке делотворности система мерења учинка почивају на оспособљености корисника буџета на централном и локалном нивоу да:

1) циљеве програма и подпрограмских елемената утврђују на начин који резултира њиховом *мерљивошћу* и

2) утврде *валидне, трошковно оптималне* показатеље учинака чијом применом ће на јасан и недвосмислен начин бити генерисане информације о успешности остварења планираних циљева.

Када је реч о начину формулисања циљева који се односе на програме и под-програмске елементе, осим обавезе њиховог утемељења у циљевима средњорочних планова, корисници су дужни да воде рачуна и о типовима излазних ефеката за које везују формулисане циљеве. Следећи основне концептуалне постулате најсавршеније форме буџетирања према учинцима, који се односе на императив утврђивања циљева према намераваним *outcom*-има јавне потрошње, Министарство финансија усмерило је кориснике на централном нивоу да се, при формулисању *циљева програма*, фокусирају *искључиво* на утврђивање друштвено-економских исхода (који се, у теоријској равни, посматрају као ефекти произведених јавних услуга и добара - *outcom*-и). На другом нивоу вертикалне програмске структуре (програмских активности и пројеката) *outcom*-и су промовисани као *пожељан* али не и *искључиви* тип резултата ка којима би требало да буду усмерени циљеви подпрограмских елемената. То подразумева дужност корисника да, увек када процене да је то могуће, циљеве програмских активности и пројеката формулишу као *outcom*-е, а у одсуству (или као допуна) такве могућности да циљеве вежу за „излазне резултате“, односно *output*-е јавне потрошње.⁶³⁶

⁶³⁶ Вид.: Министарство финансија РС, *Упутство за израду програмског буџета*, фебруар 2014 (ажурирано у октобру 2017.), стр. 14.

Иако буџетска техника РВВ-а свој пуни смисао добија једино у случају када њена примена почива на способности корисника буџетских средстава да правилно формулшу, остваре и измере најважније *outcom*-е јавне политике, као и да их ставе у однос са трошковима њихове реализације (ефективност), ова концептуална замисао тешко је спроводива и у системима чији је имплементациони амбијент далеко повољнији у односу на домаћи. Искуства бројних земаља показала су да је преамбициозна, стартна фокусираност система финансијског планирања на *outcom*-е, у условима недовољне прилагођености имплементационог амбијента, имала за резултат приличан степен (неоправдане) разочараности реформатора концептом програмског буџетирања. Мишљења смо да исувише исхитрено прихватање оперативно најсложенијих захтева чистих форми РВВ-а, попут стартног везивања циљева програма искључиво за *outcom*-е, отвара реалну опасност од оваквог епилога примене програмског буџетирања и у РС, с обзиром на то да није довољно уважена иманентна теоријска слабост концепта РВВ-а, која се односи на проблем мерења *outcom*-а (вид. Табелу бр. 6). Успешност везивања програмских циљева за *outcom*-е захтева знатно дужи временски период адаптације корисника буџета на оперативни оквир програмског буџетирања, при чему би унапређење начина усмеравања циљева програмске структуре на шире друштвено-економске исходе, требало да представља предмет континуиране и свестране обуке корисника.

Актуелни приступ (садржински уобличен у Упутству за припрему програмског буџета), који недовољно прилагођене и обучене кориснике обавезује да циљеве програма утврђују као *outcom*-е (на бази искључивости), у досадашњој пракси програмског буџетирања произвео је неколико потешкоћа. Прво, у намери да одговоре обавези утврђивања циљева у форми *outcom*-а, корисници често посежу за формулацијама циљева програма чија је могућност мерења упитна. На тај начин, обавеза усмеравања циљева према *outcom*-има бива доведена у колизију са другом, не мање значајном обавезом корисника - да формулишу *мерљиве* циљеве. Обавеза мерења реализације циљева у форми *outcom*-а подразумева:

1) формулисање показатеља који се *недвосмислено односе на outcom*-е или на рацио *outcom*-а и трошкова њиховог остварења (трошковна ефективност) - што за недовољно обучене кориснике представља тешко савладив изазов и

2) прилагођавање одабира показатеља квалитету извора верификације учинка (интерни извештаји и статистика корисника) – у квалитативном смислу, извори верификације остварених учинака корисника буџета како на централном тако и на

локалном нивоу, по правилу су такви да, у најбољем случају, могу обезбедити верификацију остварења циљева у форми *output*-а али не и оних који су формулисани као *outcom*-и.

Табела бр. 7 Примери недоследности у формулисању циљева и показатеља учинака програма

Програм	Циљ програма	Показатељ(и) остварења циља	Објашњење
Високо образовање	Повећање броја новоуписаних студената на прву годину студија	1. Број новоуписаних студената на прву годину мастер студија 2. Број новоуписаних студената на прву годину основних студија	- Циљ програма се односи на кванитативни аспект унапређења високог образовања као јавне услуге, а не на њене друштвено-економске исходе - Одабиром показатеља учинка у нумеричкој форми броја, у овом случају, није обезбеђена директна веза између показатеља и утврђеног циља (утврђеном циљу више би одговарали показатељи у нумеричкој форми процената – рецимо, проценат свршених матурната, односно студената, који су уписали прву годину основних, односно мастер студија)
Борачко - инвалидска заштита	Успостављање ефикасније заштите борачко-инвалидске популације	1. Број корисника бањско-климатског опоравака здравствено угрожених војних инвалида	- Циљ програма исувише апстрактно упућује на жељени <i>outcom</i> , супротно обавези корисника да спецификују друштвено-економске исходе којима ће тежити кроз реализацију програма. „Ефикасност заштите“ борачко-инвалидске популације може подразумевати велики број друштвено-економских исхода од којих многи нису у зони одговорности искључивог носиоца овог програма (Министарства за рад, борачка и социјална питања). - С обзиром на то да се односи само на један облик заштите борачко-инвалидске популације (здравствену заштиту), и то искључиво на један њен аспект (бањско-климатско лечење) утврђени показатељ нема потенцијал свеобухватаног информисања о достигнутом циљу (невалидан показатељ).
Развој трговине и заштите потрошача	Осигурање праведног и сигурног функционисања тржишта	1. Број едукативних семинара и радионица	- Циљ је уместо на један усмерен на два друштвено-економска исхода („праведно“ и „сигурно“ функционисање тржишта), без уважавања ограничених могућности њиховог мерења. - Мерење циља који је формулисан на овај начин апсолутно је

			<p>немогуће реализовати на подлози једног, већ изискује формулисање већег броја индикатора којима ће бити, бар у одређеној мери, покривена оба циљана друштвено-економска исхода. Док утврђени циљ програма указује на свеобухватност аспеката „осигурања праведног и сигурног функционисања тржишта“ (регулаторни, институционални, едукативни и финансијски аспект), дотле утврђени показатељ информира само о једном аспекту – едукативном. Број едукативних семинара и радионица могао би бити показатељ циља <i>подришке</i> остварења датих <i>outcom</i>-а, док је скоро у потпуности нерелевантан у мерењу <i>финализованог остварења</i> праведног и сигурног функционисања тржишта.</p>
Противградна заштита	Ефикасно функционисање и развој система за одбрану од града	<p>1. <i>Површина</i> пољопривредног земљишта обухваћена системом одбране од града (нумеричка форма индикатора – мерна јединица – хектар)</p>	<p>- Утврђеним циљем обухваћена су заправо два циља што отежава процес њиховог мерења. Циљем програма обухваћени су оперативни („функционисање“) и квалитативни („развој“) аспекти јавне услуге „одбране од града“. Јасно је да се у овом случају ради о циљу <i>output</i>-а а не <i>outcom</i>-а. - Основни недостаци одабраног показатеља тичу се његове нерелевантности и неодређености, гледано из угла постављеног циља. Информације о површини обухваћеној противградном заштитом не односе се директно већ посредно на циљ „ефикасног функционисања“ док је њихову релевантност за циљ „развоја“ могуће утврдити једино уколико се под развојем подразумевају само квантитавни аспекти развоја (повећање обима пружања јавне услуге), што углавном није случај. У погледу утврђеног циља, показатељ који би релевантно и одређено указивао на његово остварење могао би да гласи – „процент смањења броја одштетних захтева пољопривредних произвођача за накнаду штете проузроковане градом)</p>

Борба против корупције	Јачање антикорупцијских јавних политика, личног и институционалног интегритета и остваривање сарадње на националном и међународном нивоу	1. Број развијених типова антикорупцијских механизма 2. Број усвојених и примењених модела антикорупцијских механизма од стране органа јавне власти	- Циљ програма је формулисан на начин да у себи агрегира три <i>outcom</i> -а, које би требало означити као <i>засебне</i> циљеве програма са индикаторима који би се везивали за сваки од њих <i>појединачано</i> . Овакав начин утврђивања циљева у изузетно важној области друштвено-политичке акције, представља повољну подлогу за генерисање тзв. „лажне учинковитости“. - Иако су агрегирани <i>outcom</i> -и усмерени на остварење квалитативних помака у датој области (нрп. „јачање антикорупцијских јавних политика“), утврђени индикатори подесни су да мере само квантитативне помаке („квантум“ антикорупцијских механизма) без могућности да досегну до њихових (намераваних) квалитативних ефеката – резултата њихове практичне примене на плану јачања антикорупцијских јавних политика)
------------------------	--	--	--

Извор: Закон о буџету за 2017. годину (Сл. гласник РС, бр. 99/2016) и Предлог закона о буџету за 2017. годину

Суочени са немогућношћу да формулишу валидне показатеље за немерљиве друштвено-економске исходе, корисници посежу за показатељима чијим се мерењем добијају информације које *не указују директно и одређено* на степен реализације утврђеног циља (нерелевантни и неодређени показатељи). Друга аномалија, која је, рекли бисмо, још приметнија, састоји се у давању предности обавези мерења остварења циљева у односу на обавезу њиховог везивања за *outcom*-е. Овај сценарио резултира утврђивањем циљева програма у форми *output*-а (чије мерење повлачи знатно мање изазове), што је у супротности са централним смерницима Министарства финансија садржаним у Упутству (за чије, пак, непоштовање, није предвиђен механизам санкционисања корисника). Толерисање праксе корисника буџета да циљеве формулисане као *output*-е представљају као *outcom*-е, на дужи рок, резултираће перцепцијом корисника да је разликовање између *outcom*-а и *output*-а јавне потрошње, заправо, неважно питање, што би, *de facto*, значило и прећутно одрицање од основног бенефита примене РВВ – повећања *ефективности* јавних расхода.

Из свих наведених разлога, мишљења смо да је, у почетном периоду примене програмског буџетирања, утврђивање циљева, на нивоу елемената хоризонталне програмске структуре, требало узети у већој мери за мерљивије *output*-е јавне

потрошње, уз паралелно и континуирано унапређење регулаторних смерница и механизма обуке, кроз које ће корисници буџета бити оспособљени да правилно формулишу циљеве и показатеље на подлози друштвено-економских исхода којима се тежи (*outcom-a*). Само на тај начин програмско буџетирање може представљати поуздан „резервоар“ кредибилних информација о оправданости начина и обима јавних пласмана на појединачне намене и извор јасно лоциране управљачке одговорности за одсуство циљаних резултата и њихових ефеката.

3. ИМПЛЕМЕНТАЦИОНИ ОКВИР ИЗВЕШТАВАЊА О УЧИНЦИМА И ЕВАЛУАЦИЈЕ УЧИНАКА КОРИСНИКА БУЏЕТА У РС

Имајући у виду да је имплементација програмског буџетирања етапни процес, који се завршава операционализовањем свих процесних компонентни ове буџетске технике, сматрамо још увек преурађеном констатацију да је у РС „уведено програмско буџетирање“. Стартовањем парцијално регулисаног средњорочног планирања, програмске класификације јавних расхода и обавезе корисника да утврђују програмске информације које се односе на елементе вертикалне и хоризонталне програмске структуре, још увек није заокружен целовит циклус програмског буџетирања. Комплетирање процесног ланца програмског буџетирања изискује и примену стабилних и делотворних механизма *извештавања* који за свој предмет имају реализоване учинке буџетских програма.

Извештавање о учинцима корисника буџетских средстава представља процесну активност у оквиру које се генеришу информације о томе у ком степену су корисници успели да остваре или да се приближе остварењу утврђених циљева програма и подпрограмских елемената, односно у којој су мери активности корисника усклађене са императивом обезбеђења ефективности и ефикасности јавне потрошње. Учинци корисника (гледани кроз призму ефективности и ефикасности пласмана јавних средстава кроз програме и подпрограмске елементе у њиховој одговорности) требало би, у периоду који следи, да представљају предмет различитих механизма извештавања, чији су главни носиоци:

- 1) корисници буџета;
- 2) механизми интерне ревизије код корисника и
- 3) Државна ревизорска институција (ДРИ).

Учинци као предмет извештаја корисника буџета. Извештаји корисника буџета о учинцима програма и подпрограмских елемената за чију реализацију су одговорни, замишљени су као примарни и свеобухватан механизам извештавања, будући да се његовом применом омогућава производња информација о учинцима свих буџетских програма корисника на централном и локалном нивоу. Обавеза извештавања о учинцима програма од стране корисника, детаљно је регулисана средином 2017. године, доношењем *Упутства за праћење и извештавање о учинку програма* – УПИУ, од стране Министарства финансија, па се потпуна операционализација ове процесне фазе програмског буџетирања очекује тек у 2018. години.

Извештаји о учинку програма представљају форму синтетизовања информација о остварењу показатеља учинка прикупљених у процесу праћења реализације програма и њихових елемената. У намери да обезбеди стабилну информациону базу временског праћења учинака, Министарство финансија је обавезало кориснике на подношење извештаја који се односе на информације о учинцима у *полугодишњим* и *годишњим* временским оквирима.⁶³⁷ Посредством годишњих и полугодишњих извештаја корисници на централном и локалном нивоу информишу Министарство финансија (централни ниво) односно органе задужене за послове финансија (локални ниво) о следећим нумерички израженим чињеницама:⁶³⁸

- *проценту* извршења програма и подпрограмских елемената у односу на укупна средства која су за њих опредељена (у протеклој фискалној години – *годишњи извештај*, односно у првих шест месеци текуће фискалне године – *полугодишњи извештај*) и

- *односу* између нумеричких вредности циљаних и остварених показатеља учинка.

Осим нумеричких информација корисници буџета дужни су да, у *наративној* форми, у извештаје интегришу и све битне информације о спровођењу програма и подпрограмских елемената у односу на постављене циљеве. Када је реч о наративно презентованим информацијама, као посебно важну издвајамо обавезу корисника да образложе разлоге одступања резултата или темпа реализације циљева у односу на планиране величине и временске оквире остварења. На тај начин, створена је могућност да се за степен *оправданости* узрока изостанка учинака појединачних

⁶³⁷ Вид.: Министарство финансија РС, *Упутство о праћењу и извештавању о учинку програма*, од маја 2017, стр. 4.

⁶³⁸ *Ibidem*, стр. 5.

програма, веже и крајњи епилог коришћења информација о учинцима, на плану редукције апропријација за програме који не одбацују намераване резултате.

Будући да извештавање о учинцима почива на потреби координације већег броја активности корисника које су усмерене на прикупљање и синтетизовање информација, УПИУ посебно третира организациони аспект поделе надлежности као и координацију задужења свих оперативних носилаца процеса извештавања у оквиру корисника. Оперативни оквир извештавања о учинцима подразумева обавезу руководиоца корисника да, у циљу израде полугодишњих и годишњих извештаја, формира посебну организациону структуру – радну групу, у оквиру које ће бити одређени.⁶³⁹

- „координатор праћења извештавања“ – чија се задужења односе на покретање, надзирање и усаглашавање активности свих оперативних носилаца креирања извештаја о учинцима, као и израда свеобухватног извештаја о учинку програма;

- „одговорна лица“ – која се одређују појединачно за све елементе вертикалне пореске структуре (програме, програмске активности и пројекте) и у питању су иста лица која су при формулисању елемената хоризонталне програмске структуре одређена као одговорна лица за реализацију програма и подпрограмских елемената и

- тзв. „аналитичари“ – запослени који се одређују на предлог одговорних лица и који представљају најнижи али и најважнији оперативни ниво извештавања о учинцима. Аналитичари су задужени за утврђивање свих нумеричких и наративних информација о извршењу и учинцима програма и подпрограмских елемената, као и њихово синтетизовање у форми „анализе учинака“ програма и подпрограмских елемената. Ове анализе чине садржинску „базу“ свеобухватног извештаја о учинцима које координатор праћења и извештавања доставља на разматрање руководиоцу органа (корисника).

Временски и оперативни оквир извештавања, промовисан УПИУ-ом, поставља низ изазова пред кориснике који још увек нису (ни у приближној мери) адапирани ни на претходни етапни помак РВВ реформи – обавезу утврђивања индикатора учинака. Чињеница да су значајни административни ресурси домаћих корисника конзумирани кроз обавезе које се односе на израду програмских буџета, по питању извештавања, према нашем мишљењу, у већој мери оправдава полазно решење које би подразумевало

⁶³⁹ Вид.: Министарство финансија РС, *Упутство о праћењу и извештавању о учинку програма*, од маја 2017, стр. 10-11.

искључиво обавезу извештавања на годишњем нивоу, док временом постигнута „уходаност“ корисника у реализацији обавеза које се односе на формулисање елемената програмске структуре, не ослободи довољно простора за учесталију динамику извештавања (на полугодишњем и годишњем нивоу).

Када је реч о оперативном оквиру извештавања, неупитна потреба формирања посебних радних група на нивоу корисника, које ће бити носилац овог процеса, остварена је кроз несразмеру у расподели оперативних овлашћења између субјекта који чине ове организационе структуре, будући да ће свеобухватни извештаји о учинцима (које руководиоцу органа подносе „координатори праћења“) бити готово у потпуности резултат способности тзв. „аналитичара“ да одговоре оперативним задацима. Са друге стране, обавезе одговорних лица („менаџера“) у погледу одговорности за реализацију програма и подпрограмских елемената, доведене су у колизију са њиховим овлашћењима у процесу извештавања, с обзиром на логичну потребу обезбеђења њихове релативне дистанцираности од могућег утицаја на садржину извештаја о учинцима. Ова дистанца не само да није постигнута, већ су одговорна лица кроз овлашћења предлагања аналитичара и модификовања садржаја анализа учинака који аналитичари израђују, стекла могућност да значајно усмеравају садржину поднетих извештаја.

Учинци као предмет извештаја интерне ревизије код корисника средстава буџета. Без спорења чињенице да функционалне перформансе интерне ревизије нису тако јасно изражене као у случају институционално независне ДРИ, потенцијални допринос овог контролног механизма рационализацији и транспарентности система јавне потрошње не би требао да буде предмет занемаривања.⁶⁴⁰ Интерна ревизија, као нова професија коју обављају овлашћени интерни ревизори, уведена је у буџетски систем РС кроз процес реализовања дугорочних циљева промовисаних 2009. године, усвајањем *Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС*.⁶⁴¹

Увођење интерне ревизије, као једног од начина обезбеђења стабилности и одрживости домаћег система финансијског управљања, није представљало резултат *унутрашњег* препознавања потенцијалних домаћаја овог контролног инструмента, већ је, сасвим извесно, у највећој мери резултат интеграционих условљавања на путу РС ка

⁶⁴⁰ Вид.: Стојановић, П., „Значај и карактеристике интерне буџетске ревизије“, у: Мићовић, М. (ур.), *XXI век – век услуга и услужног права*, Књ. 6, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу – Институт за правне и друштвене науке, стр. 4.

⁶⁴¹ Вид.: Закључак Владе РС, бр. 47–4655/2009–1, од 23. јула 2009. године.

пуноправном чланству у ЕУ.⁶⁴² Усаглашавање домаћег буџетског система са правним тековинама ЕУ, подразумевало је, између осталог, обавезу конституисања система „Интерне финансијске контроле у јавном сектору“ (ИФК), који је, кроз одредбе Закона о буџетском систему, установљен на трокомпонентној основи.⁶⁴³

- *прву компоненту* овог система чини „Финансијско управљање и контрола“ које, између осталог, подразумева интерно осмишљавање система и подсистема политика, активности, процедура и одговорности у оквиру корисника буџетских средстава у циљу економичног, ефикасног и ефективног коришћења одобрених средстава. Притом, руководиоци корисника уживају знатан степен креативне слободе у осмишљавању елемента интерног механизма „Финансијског управљања и контроле“, чиме је омогућено његово прилагођавање специфичностима појединачних корисника, које се односе на свеукупне карактеристике контролног окружења и ризике у остварењу циљева организације;
- интерна ревизија чини *другу компоненту* домаћег система ИФК, која је, у функционалном сислу, усмерена на циљ *унапређења управљања* конкретном организацијом, пре свега у домену „управљања ризицима и контроле“;⁶⁴⁴
- *трећа компонента* ИФК односи се на утврђивање надлежности организационих носилаца хармонизовања главних критеријума и методолошких приступа „Финансијског управљања и контроле“ и интерне ревизије (Централна јединица за хармонизацију), у складу са међународно прихваћеним стандардима и најбољом праксом.⁶⁴⁵

У подстицању корисника буџета да унапреде своје активности које се тичу њихових обавеза у систему програмског буџетирања, интерној ревизији је обезбеђен широк маневарски простор, будући да предмет тзв. *програмских ревизија*, које представљају главну форму ревизија успешности корисника, могу бити сви најважнији

⁶⁴² Будући да је за процене Европске комисије о карактеристикама целокупног система „Интерне финансијске контроле у јавном сектору“ (*Public Internal Financial Control – PIFC*) везана одлука о испуњености услова усаглашености са правним тековинама ЕУ, наведеним у поглављу 32. предприступних преговора, ову чињеницу могли би означити као главни мотивациони импулс увођења интерне финансијске контроле у РС. Вид.: *Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС*, Закључак Владе РС, бр. 47–4655/2009–1, од 23. јула 2009. године, стр. 1.

⁶⁴³ Вид.: ЗБС, чл. 80.

⁶⁴⁴ Вид.: Стојановић, С., „Интерна финансијска контрола у јавном сектору“, *Финансије*, бр. 1-6/2012, стр. 84.

⁶⁴⁵ Потреба хармонизације критеријума и методолошких приступа у оквиру система ИФК не доводи у питање начелно установљену могућност руководиоца корисника да осмишљавају садржину оквира „Финансијског управљања и контроле“ прилагођену природи интерног управљачког амбијента.

елементи хоризонталне и вертикалне програмске структуре, као и правилност њихових међусобних релација. У том смислу, од посебног су значаја активности интерне ревизије које се односе на:⁶⁴⁶

- 1) процену релевантности и адекватности утврђених циљева корисника;
- 2) процену валидности и поузданости утврђених мера ефикасности програма;
- 3) процену друштвено-економских исхода програма и подпрограмских елемента за чију реализацију је одговоран корисник (евалуација ефикасности елемента програмске структуре);
- 4) утврђивање степена напретка у реализацији утврђених циљева (уз ослонац али и независно од садржине извештаја о учинку програма);
- 5) утврђивање дуплирања, преклапања или колизије циљева програма корисника који представља предмет ревизије и других буџетских програма;
- 6) утврђивање степена посвећености управљачких структура корисника обавези истраживања алтернативних начина за постизање утврђених циљева и
- 7) процену усаглашености програма и подпрограмских елемената као и њихових хоризонталних компоненти са законима и другим прописима.

Дакле, брзина адаптирања корисника буџета на промењени оквир планирања јавне потрошње, требала би да буде подстакнута већим степеном усмеравања предмета интерне ревизије ка евалуацији и предлогу корективних мера у погледу најкритичнијих питања програмирања јавних потреба на нивоу корисника. Извештаји интерне ревизије, замишљени као форма *ex post* евалуације ефикасности и ефикасности програма, посебно добијају на значају у почетној фази примене програмског буџетирања. Разлог лежи у чињеници да се, при формулисању средњорочних циљева корисника (односно показатеља њиховог остварења) недовољно припремљени корисници веома ретко опредељују за адекватне и одређене циљеве својих програма, при чему се, такође, у погледу њиховог мерења, у малом броју случајева одлучују за показатеље ефикасности и ефикасности (углавном су то показатељи напретка у реализацији процесних активности – тзв. „показатељи процеса“). Самим тим, истраживање димензија ефикасности и ефикасности програма и подпрограмских елемената, не би се могло у потпуности базирати искључиво на извештајима корисника о учинцима њихових програма. Фокусирајући се на ову почетничку аномалију, а полазећи од њихове улоге у

⁶⁴⁶ Влада РС, *Правилник за интерну ревизију*, стр. 34.

унапређењу „поузданости и потпуности финансијских и других информација“,⁶⁴⁷ извештаји интерне ревизије требало би да, на што потпунији и разумљивији начин, укажу одговорним лицима у оквиру корисника на све аспекте неадекватности начина формулисања средњорочних циљева и показатеља учинака, као и на модалитете њиховог уподобљавања примарној сврси програмског буџетирања. Разноврсност информација које се испитују у програмским ревизијама захтева широк аналитичко-оперативни приступ интерних ревизора и, у одређеним случајевима, постојање мултипрофесионалне кадровске оспособљености механизма интерне ревизије. Немогућност да се ове претпоставке испуне код свих буџетских корисника, по правилу, води дистанцирању планова годишњих интерних ревизија од задатака у домену испитивања успешности корисника и њиховом претежном усмеравању на оперативно мање захтевне ревизијске захвате - финансијске ревизије.

Презентовање извештаја о учинцима програма у надлежности корисника не представља крајњи циљ извештавања интерне ревизије, већ се информације о учинцима реализованих активности, пласиране у процесу извештавања интерних ревизора, користе као градивни ослонац предлагања начина *унапређења* управљачких перформанси корисника. Дакле, уколико установљени системи и подсистеми „Финансијског управљања и контроле“ на нивоу корисника, нису у стању да испоруче „обећани“ квантум и квалитет учинака, примарна фокусираност извештаја интерне ревизије односиће се на саветодавни подстрек прилагођавању управљачког механизма природи и тежини формулисаних организационих циљева.

Иако су пред интерну ревизију, посредством домаћег нормативног оквира, постављени веома озбиљни задаци (усаглашени са међународним стандардима), крајњи домети извештавања интерне ревизије примарно су лимитирани искључиво *саветодавном природом* препорука садржаних у извештајима интерних ревизора. Руководиоци корисника буџета имају слободу да аутономно одлучују о томе да ли ће и у којој мери бити испоштоване препоруке садржане у извештајима интерне ревизије, као и о временским оквирима реализације препоручених активности. Потпуно игнорисање препорука интерне ревизије, иако није чест случај, не повлачи примену било каквих инструмената санкционисања корисника.

Када је реч о другим чињеницама које ограничавају значај интерне ревизије, одсуству могућности санкционисања корисника могли бисмо придружити и

⁶⁴⁷ *Ibidem*, чл. 10.

нормативне контрадикторности у гарантовању организационе и функционалне независности интерне ревизије, као неизоставних претпоставки обављања ове делатности у јавном сектору. Док организациона независност подразумева изолованост механизма интерне ревизије (јединица за интерну ревизију и интерних ревизора) од других организационих структура у оквиру корисника (интерни ревизори одговарају директно руководиоцу корисника), функционалном независношћу се обезбеђује самостално одлучивање интерних ревизора о предмету и обухвату планова ревизије. Подзаконски акт усвојен са циљем разраде ових претпоставки (примарно утврђених Законом о буџетском систему⁶⁴⁸) према нашем мишљењу, у значајној мери је девалвирао претпоставку функционалне самосталности интерне ревизије, прописивањем обавезе одобравања стратешких и годишњих планова ревизије од стране руководиоца корисника. Тиме су интерни ревизори донекле спутани у самосталном одлучивању о предмету и обухвату ревизије.⁶⁴⁹ Руководиоцима корисника пружена је могућност да индиректно усмеравају ревизијске поступке ка одређеним предметима ревизије на основу сопствене процене ризика који се односи на предмете ревизије. Када је реч о нарушавању организационе независности интерне ревизије, требало би констатовати распрострањену праксу ангажовања интерних ревизора од стране корисника буџета на пословима изван делокруга послова интерне ревизије, чиме се доприноси урушавању њиховог професионалног кредибилитета.⁶⁵⁰

Учинци корисника буџетских средстава као предмет извештавања ДРИ.

Неразумно дуг период чекања на конституисање највишег државног органа екстерне ревизије, окончан је 2005. године, усвајањем закона којим је основана Државна ревизорска институција, као *самосталан* и *независан* државни орган, који за обављање послова из своје належности одговара искључиво Народној скупштини.⁶⁵¹ Посматрано на потенцијалној основи, конституисањем ДРИ осигурана је веома снажна институционална подршка унапређењу транспарентности и одговорности у домаћем систему јавне потрошње, кроз прописивање широког дијапазона инструмената *сазнајног* и *корективног* деловања ДРИ у погледу одступања корисника буџетских

⁶⁴⁸ Вид.: ЗБС, чл. 82.

⁶⁴⁹ Вид.: Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору, („Службени гласник РС“, бр. 99 од 27. децембар 2011, 106 од 5. децембра 2013.), чл. 23-24.

⁶⁵⁰ Ова аномалија у домаћој пракси интерне ревизије код корисника буџета констатована је и у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2016. годину. Вид.: European Commission, *Commission Staff Working Document – Serbia 2016 Report*, Brussels, 9.11.2016, p. 82.

⁶⁵¹ Вид.: Закон о државној ревизорској институцији, („Сл. гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010), чл. 3. У даљем тексту: ЗДРИ.

средстава од обавезе да средствима пореских обвезника располагају правилно и сврсисходно. Ипак, из чињеничне перспективе, тринаестогодишња егзистенција Државне ревизорске институције у буџетском систему РС, по свему судећи, није била довољна да се њени институционални потенцијали испоље до краја. У мањој мери, разлог би могао бити у недовољно активном деловању саме ДРИ у обезбеђењу ауторитета властитог институционалног позиционирања („нормативни ауторитет“ ове важне институције, сасвим извесно, није успостављен и на фактичком плану), док се, у већој мери, овакво стање ствари дугује генералној тенденцији домаћег управљачког амбијента да скоро све важне институционалне новине (углавном екстерно наментнуте) буду што више уподобљене уходаним (инкременталним) обрасцима понашања егзекутивне власти, који су лишени „претераних“ ограничавања.

Значај ДРИ, као институционалног „гаранта“ правилне имплементације буџетирања према учинку у домаћем буџетском систему, првенствено почива на установљеној надлежности Институције да спроводи ревизију *сврсисходности* пословања ревидираних ентитета, закључујући о усаглашености употребе јавних средстава са захтевима економичности, ефикасности и ефективности, као и са садржином и природом планираних циљева (формулисаних на нивоу ревидирних субјеката или на ширем, стратешком нивоу).⁶⁵²

Током 2011. године, ДРИ је увела елементе *ревизије сврсисходности* подношењем извештаја Народној скупштини о питањима ревизије предмета пословања корисника јавних средстава.⁶⁵³ Законски обухват надлежности ДРИ, када говоримо о ревизији сврсисходности, може се сагледавати из угла броја и врсте субјекта чије активности и резултати могу бити обухваћени ревизионим поступцима као и предметне ширине самих поступака. Енумеративном листом субјеката који подлежу ревизији (утврђеној у ЗДРИ) обухваћени су како директни и индиректни корисници буџетских средстава (и организације обавезног социјалног осигурања), тако и сви други субјекти који користе средства и имовину, под контролом и на располагању Републике, територијалних власти, локалне самоуправе и организација обавезног социјалног осигурања.⁶⁵⁴ Када је реч о предметном обухвату ревизије сврсисходности, осим начелног усмеравања предмета ових ревизија на испитивање усклађености активности субјеката ревизије са поштовањем „3Е“ начела, нормативни оквир екстерне ревизије

⁶⁵² Вид.: ЗДРИ, чл. 2.

⁶⁵³ Вид.: ДРИ, *Извештај о раду Државне ревизорске институције за 2011. годину*, стр. 6.

⁶⁵⁴ Вид.: ЗДРИ, чл. 10.

није детаљније спецификовао предметни обухват ревизије сврсисходности. Закључујући по аналогији, предметни (проблемски) обухват ревизије сврсисходности која се спроводи над корисницима буџетских средстава, могли би сачињавати сви они проблеми и питања која су обухваћена „програмским ревизијама“ интерних ревизора (која се односе на циљеве, индикаторе, успешност реализације и др). Притом, програмске ревизије које би спроводила ДРИ могле би имати за главну информациону основу извештаје интерне ревизије, или, пак, бити обављене независно од садржине ових извештаја (примера ради, у случају сумње на недостатке или неправилности извештаја интерне ревизије или, уопште, начина функционисања система интерне ревизије код појединачних корисника, што такође може бити самосталан предмет засебних ревизионих поступака ДРИ).

За разлику, пак, од интерне ревизије, која је у могућностима корективног деловања на активности корисника лимитирана саветодавном природом њених препорука, корективна функција налаза државних ревизора садржаних у извештајима о ревизији, обезбеђена је и механизмима *санкционисања* лица која су, у оквиру ревидираног корисника, одговорна за утврђене аспекте несврсисходности пословања. Непоштовање обавезе „доброг пословања“ од стране корисника (утврђено у извештају државног ревизора), која се, између осталог, односи и на сврсисходно планирање и располагање јавним средствима, повлачи *обавезу* корисника да у прописаном року отклони недостатке и да о томе (у форми тзв. „одазивног извештаја“) обавести државног ревизора.⁶⁵⁵ Неподношење одазивног извештаја, његова неверодостојност (која почива на процени истинитости изнетих чињеница) или чињеница да одазивни извештај не садржи информације о отклањању недостатака, осим што повлачи прекршајну одговорност, резултира и захтевом за предузимањем мера којег генерални државни ревизор упућује органу, који, у границама своје надлежности, може предузети мере против субјекта ревизије који крши своји обавезе.⁶⁵⁶ У случају „тешког кршења“ обавезе доброг пословања, која почива на утврђеној „значајној несврсисходности“ у активностима корисника⁶⁵⁷, генерални ревизор може иницирати разрешење одговорних лица код субјекта ревизије, при чему се овај захтев упућује органу који може започети или окончати поступак разрешења.⁶⁵⁸

⁶⁵⁵ Вид.: Пословник Државне ревизорске институције, („Сл. гласник РС“, бр. 9/2009), чл. 35.

⁶⁵⁶ *Ibidem*, чл. 39.

⁶⁵⁷ Конкретизација правних квалификација „тешко кршење обавезе доброг пословања“ и „значајне несврсисходности“, требала би да представљају предмет смерница које доноси Савет ДРИ.

⁶⁵⁸ Вид.: Пословник Државне ревизорске институције, („Сл. гласник РС“, бр. 9/2009), чл. 41.

Овлашћења генералног ревизора у иницирању разрешења одговорних лица отвара могућност да се поступак за разрешење покрене и против ресорних министара, у улози одговорних лица за сврсисходност програма линијских министарстава, као корисника буџета. На тај начин, овај корективни механизам екстерне ревизије претворио би се у важан инструмент политичке одговорности министара у Влади пред Народном скупштином, која би била у прилици да кроз расправу о захтеву за разрешење анализира различите аспекте утврђене несврсисходности програма и активности за које су одговорни министри.⁶⁵⁹

Оперативне претпоставке спровођења прве ревизије сврсисходности од стране ДРИ створене су крајем 2012. године, када је, именовањем врховног државног ревизора, отпочело формирање *Сектора за ревизију сврсисходности пословања*, као једне од седам ревизијских служби у њеном саставу. Први поступак ревизије сврсисходности окончан је 2014. и имао је за предмет „Управљање службеним возилима директних буџетских корисника РС“.⁶⁶⁰ Од 2014., закључно са 2017. годином, ДРИ је окончала укупно пет ревизијских поступака који су за свој предмет имали сврсисходност пословања ревидираних сујеката.⁶⁶¹ Оно што би требало нагласити јесте чињеница да су се спроведени поступци ревизије сврсисходности односили на испитивање економичности, ефективности и ефикасности *специфичних* активности које се реализују од стране свих или већег броја корисника буџета, а да *ниједан* ревизијски поступак није био директно усмерен на испитивање многобројних аспеката

⁶⁵⁹ У досадашњем раду ДРИ, захтеви за разрешење одговорних лица у субјекту ревизије представљају најређе примењивани механизам санкционисања за непоштовање обавезе доброг пословања.

⁶⁶⁰ Овај ревизиони поступак спроведен је у оквиру пројекта „Јачање капацитета Државне ревизорске институције“ који спроводе Ревизорски суд Холандије и Канцеларија Генералног ревизора Велике Британије. Вид.: ДРИ, *Извештај о ревизији сврсисходности – Управљање службеним возилима директних корисника буџета РС*, бр. 400-1928/2013-08, од 25. јуна 2014. године.

⁶⁶¹ У 2015. години, реализована је само једна ревизија сврсисходности, док су у 2016. као и у 2017. окончана по два поступка ревизије. Предмети ових ревизија били су: „Располагање непокретностима у својини РС“ (2015), „Сопствени приходи директних и индиректних корисника буџета РС према Закону о буџетском систему“ (2016), „Оправданост формирања комисија и других сталних и привремених радних тела у јавном сектору“ (2016), „Оправданост примене стажа осигурања са увећаним трајањем за поједина радна места односно послове“ (2017) и „Ефикасност и ефективност примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда“ (2017). Вид.: ДРИ, *Извештај о ревизији сврсисходности - Располагање непокретностима у својини РС*, бр. 400-1634/2014-08, од 14. јула 2015. године, ДРИ, *Извештај о ревизији сврсисходности - Сопствени приходи директних и индиректних корисника буџета РС према Закону о буџетском систему*, бр. 400-4483/2015-08, од 7. децембра 2016. године, ДРИ, *Извештај о ревизији сврсисходности - Оправданост формирања комисија и других сталних и привремених радних тела у јавном сектору*, бр. 400-2660/2015-08, од 11. јула 2016. године, ДРИ, *Извештај о ревизији сврсисходности - Оправданост примене стажа осигурања са увећаним трајањем за поједина радна места односно послове*, бр. 400-882/2017-08, од 27. децембра 2017. године и ДРИ, *Извештај о ревизији сврсисходности - Ефикасност и ефективност примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда*, бр. 400-3096/2016-08, од 18. септембра 2017. године.

(не)сврсисходности буџетских програма односно подпрограмских елемената за које су одговорни појединачни корисници буџета.

Чињеница да систем извештавања о учинцима од стране буџетских корисника тек треба да заживи, не оправдава дистанцираност ДРИ од потребе да се важни аспекти сврсисходности пословања појединачних корисника (одређених према процени ризика) који се, у првом реду, односе на њихову обавезу правилног формулисања циљева, и показатеља учинака, утврде као директни предмет ревизије сврсисходности, односно да се ревизији подвргну извештаји интерних „програмских ревизија“, који за свој предмет имају поменута питања. Мишљења смо да је деловање ДРИ, као усмеравајућег и корективног механизма на плану квалитативног унапређења јавне потрошње, условљено ближим повезивањем ревизионих поступака које се односе на сврсисходност пословања са циљем обезбеђења ефективне јавне потрошње, изражене кроз елементе вертикалне и хоризонталне програмске структуре. Скоро безначајни проценат партиципације извештаја о резултатима ревизионих поступака који се односе на сврсисходност у укупном броју извештаја који су реализовани у преосталих шест сектора ДРИ,⁶⁶² делом указује и на чињеницу да екстерни предуслови ове врсте ревизије, а пре свих они који се односе на јасно утврђивање циљева владине политике у свим областима, још увек нису остварени.⁶⁶³

4. КОРИШЋЕЊЕ ИНФОРМАЦИЈА О УЧИНЦИМА – НАМЕРАВАНИ И ФАКТИЧКИ ДОМЕТИ

Пословично, механизми тражње за информацијама о учинцима представљају слабу карику готово свих примера имплементационе праксе програмског буџетирања. Упутство о праћењу и извештавању о учинцима програма, осим што детаљно уређује начин генерисања и презентовања информација о учинцима, садржи и одговор на кључно питање домаћих РВВ реформи – питање *употребе* информација о учинцима у процесу буџетског планирања. С обзиром на то да информације о учинцима представљају производ комплексног и „скупог“ процесног механизма програмског буџетирања, од велике је важности питање начина на који је, посредством домаћег нормативног оквира, омеђена ширина експлоатације произведених информација.

⁶⁶² Извештаји Сектора за ревизију сврсисходности пословања (укупно 6) чине свега 0,8% поднетих извештаја у свим секторима ДРИ (478 извештаја) у периоду 2014-2017. године.

⁶⁶³ Јасно утврђени циљеви Владе као и мерила њиховог остварења, означени су од стране ДРИ као важне екстерне варијабле делотворног усмеравања ревизија сврсисходности. Вид.: ДРИ, *Извештај о раду Државне ревизорске институције за 2012. годину*, стр. 47.

Уколико пођемо од главних бенефицијара информација о учинцима, као финалног производа система мерења перформанси јавног сектора, онда је могуће говорити о три димензије њихове намераване експлоатације у домаћем систему планирања и финансирања јавних потреба.

На *првом* нивоу, информације о учинцима требало би да представљају драгоцену аналитичку грађу чији би бенефицијари били сами корисници буџетских средстава.⁶⁶⁴ Користећи информације о учинцима програма и подпрограмских елемената чији су носиоци, корисници ће бити у прилици да унапређују властите управљачке перформансе путем уочавања недостатака и иницирања промена оних програмских елемента за које се испостави да не испоручују циљане учинке у планираним временским оквирима („*performance management*“ ефекат). Ипак, употреба информација о учинцима од стране корисника, *није* утврђена као њихова експлицитна обавеза, што значи да ће истински корективни ефекат њихове употребе на плану редукције неефективне и неефикасне потрошње, бити диктиран степеном фактичке мотивисаности сваког појединачног корисника за њихово уважавање.

Судећи на основу садржине намера централног финансијског ауторитета (Министарства финансија) обелодањених посредством УПУИ-а,⁶⁶⁵ информације о учинцима програма биће, на нивоу Владе, као носиоца буџетске иницијативе, коришћене *само као један од могућих информационих ослонаца планирања буџетске потрошње, без установљених механизма обавезности њиховог уважавања код одлучивања о расподели средстава Републике*. Конкурентно позиционирање информација о учинцима са другим импулсима одлучивања о алокацији буџетских средстава резултира закључком да домаће РВВ реформе начелно одговарају *performance-informed* типу буџетирања према учинцима.

На *трећем* нивоу, информације о учинцима корисника требало би да послуже сврси унапређења транспарентности јавне потрошње чији би главни бенефицијари били:

1) *Народна скупштина*, односно *локална представничка тела* (којима се информације о реализованим учинцима корисника презентују у оквиру образложења годишњих закона о завршном рачуну односно одлука о завршном рачуну буџета локалне власти) као и

⁶⁶⁴ Вид.: Министарство финансија РС, *Упутство о праћењу и извештавању о учинку програма*, од маја 2017, стр. 17.

⁶⁶⁵ *Ibidem*.

2) *порески обвезници* (којима ће бити омогућено да своју перцепцију о учинковитости јавних управљача утемеље на лако доступним и реалним информацијама које, на разумљив начин, илуструју оправданост пласмана пореских и других јавних прихода на финансирање одређених намена).

Гледано на централном нивоу, могућности да се декларативна настојања домаћих реформатора, која се тичу унапређења транспарентности јавне потрошње, потпуно ефектуирају и у пракси, омеђена су са најмање две лимитирајуће чињенице.

Прво, везивање подухвата унапређења транспарентности за обавезност презентовања информација о учинцима у годишњим законима о завршном рачуну, према нашем мишљењу, неће остварити скоро никакве ефекте све док се, у драстичној мери, не повећа култура институционално-политичког уважавања института завршног рачуна. Закон о завршном рачуну, као нормативни механизам обезбеђења одговорности Владе према парламенту и пореским обвезницима за испуњење „обећања о потрошњи“ садржаног у годишњим буџетима, последњи пут је усвојен 2002. године. Уместо да, без изузетка, представљају предмет редовног годишњег изјашњавања Народне скупштине, завршни рачуни републичког буџета били су предмет петнаестогодишњег игнорисања свих сазива националног парламента формираних у периоду од 2003. године до данас, што је, уједно, главни аргумент закључка о постојању изразите нетранспарентности система јавне потрошње РС. Нажалост, и супротно очекивањима, са стартовањем РВВ иницијативе ствари се нису промениле, будући да је потврђен континуитет избегавања обавезе усвајања закона о завршном рачуну. Пролонгација овакве праксе и у наредном периоду, осим што би резултирала изостанком важних бенефита програмског буџетирања - повећања транспарентности и одговорности у систему јавне потрошње, довела би у питање и искреност мотива домаћих реформатора у прихватању идеја савременог буџетског техницизма.

Друго, унапређење позиционирања опште јавности, односно пореских обвезника, у улози финалних евалуатора ефикасности и ефективности јавне потрошње, само је у *начелној равни* осигурано увођењем формалне обавезе корисника да годишње извештаје о учинку програма учине доступним јавности.⁶⁶⁶ На суштинском плану, без интензивних залагања централних и локалних јавних управљача да „испровоцирају“ битно већи степен медијске фокусираности на питања која се тичу разумевања *суштине, тешкоћа у примени и основних бенефита* увођења буџетирања према учинку,

⁶⁶⁶ Ову обавезу корисници испуњавају објављивањем свеобухватних годишњих извештаја о учинку програма и финансијских извештаја на веб-сајту корисника.

извесна је опасност да се традиционална незаинтересованост пореских обвезника за финансијске информације о буџетској потрошњи (како планираној тако и реализованој) у потпуности преслика и на информације о „нефинансијским“ аспектима јавне потрошње (учинцима).

5. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА У ПЕРЦЕПЦИЈИ КОРИСНИКА БУЏЕТА – РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ

Одлука домаћег законодавца да потпуни прелазак на програмско буџетирање буде истовремено извршен на централном и локалном нивоу (почев од 2015. године), додатно је оптеретила логички недоследну и временски нереалну имплементациону динамику. У ситуацији када се ни на страни централних финансијских чинилаца (Министарства финансија и Сектора за буџет) нису јасно искристалисали докази потпуног разумевања реформисаног система буџетског планирања (и механизма координације свих субјекта укључених у процес програмског буџетирања), оправдано се могло претпоставити да ће, на локалном нивоу, имплементационе тешкоће бити вишеструко јаче наглашене. Накнадно увиђање да ће оперативна неприпремљеност локалне администрације за испуњавање свих обавеза у оквиру процеса програмског буџетирања, представљати већи проблем него што се то у почетку очекивало, резултирала је приличним степеном „централизоване стандардизације“ овог процеса, чији је носилац Стална конференција градова и општина⁶⁶⁷ (СКГО) у сарадњи са Министарством финансија. У првом реду, централизована стандардизација програмског буџетирања тиче се немогућности локалних самоуправа да аутономно одлучују о броју и структури програма који ће бити исказани у одлукама о буџету, већ су програми (као и припадајуће програмске активности) јединствено утврђени на нивоу

⁶⁶⁷ Стална конференција градова и општина, као самостално, нестраначко и непрофитно удружење градова и општина у РС, на бази добровољности, врши координацију напора локалних самоуправа у циљу артикулације, заштите и остваривања заједничких локалних интереса. Вид.: СКГО, *Статут Сталне конференције градова и општина – Савеза градова и општина РС*, чл. 1. У процесу увођења програмског буџетирања на локалном нивоу, улога СКГО је била пресудна када је реч о прикупљању информација о основним потешкоћама локалних самоуправа у примени програмског буџетирања, као и у предлагању модела њиховог превазилажења. Осим улоге у формулисању униформне листе програма, програмских активности као и циљева и показатеља њиховог остварења, СКГО је несумњиво један од главних оперативних носилаца програма обуке локалне администрације, која се реализује како кроз регионалне програме (којима је покривена већина локалних самоуправа) тако и кроз тзв. „другу компоненту“ програма који финансира ЕУ (чија је реализација отпочела 2017. године), а у оквиру којег су одређена средства за обуку мањег броја локалних самоуправа изабраних на основу спроведеног поступка селекције (*Program Exchange 5*). Детаљније: <http://www.skgo.org/projects/> (20.1.2018).

свих локалних самоуправа у РС.⁶⁶⁸ Тиме су локалне самоуправе заправо лишене могућности да нове политике на локалном нивоу артикулишу кроз нове програме и програмске активности, већ су им, у том смислу, на располагању само *пројекти*, као елемент вертикалне програмске структуре који, по природи ствари, не подлеже стандардизацији. Други елемент стандардизације локалног програмског буџетирања везан је за много сложенију обавезу - формулисање индикатора за локалне програме и програмске активности, а која би, у идеалном случају, требало да буде у одговорности корисника локалног буџета. Међутим, почев од 2017. године, СКГО је, у сарадњи са Министарством финансија, утврдила и униформну листу показатеља за локалне програме и припадајуће програмске активности, чиме је, *de facto*, опсег процесних задужења актера локалног буџетирања сведен на: планирање апропријација по задатим елементима програмске структуре, праћење реализације задатих циљева према униформним показатељима и извештавање о учинцима локалних програма. Иако тренутно прихватљив (с обзиром на специфичне имплементационе околности и временску динамику РВВ реформи) мишљења смо да овакав вид стандардизације активности локалне самоуправе у процесима програмског буџетирања, води нежељеној „шаблонизацији“ овог буџетског механизма, што у крајњој линији, може значити и деградацију његових циљева. Потпуна ослоњеност локалних ауторитета на екстерно наметнуте детаљне смернице сваког сегмента програмског буџетирања, на дужи рок, условиће пасивизацијом локалних буџетских планера, односно фактичком негацијом *динамичности планирања*, као иманентне карактеристике програмског буџетирања.

Природа ограничења у примени програмског буџетирања на локалном нивоу ослоњена је у значајној мери на начин на који су ова буџетка техника и основни инструменти процеса њеног увођења, прихваћени у перцепцији локалних буџетских ауторитета. Као допринос делимичном расветљавању овог питања, спровели смо истраживање у којем смо подвргли анкетном испитивању руководиоце локалних одељења задужених за послове буџетирања у следећих десет општина: Топола, Прибој, Деспотовац, Нова Варош, Љиг, Прибој, Ћуприја, Пријеполје, Аранђеловац, Сјеница и Чајетина. Циљ овог истраживања био је утврђивање нивоа отпора локалне финансијске

⁶⁶⁸ Расходи свих локалних самоуправа у локалним одлукама о буџету планирају се кроз следећих 17 униформно утврђених буџетских програма: 1. Становање, урбанизам и просторно планирање; 2. Комуналне делатности; 3. Локални економски развој; 4. Развој туризма; 5. Пољопривреда и рурални развој; 6. Заштита животне средине; 7. Организација саобраћаја и саобраћајна инфраструктура; 8. Предшколско васпитање и образовање; 9. Основно образовање и васпитање; 10. Средње образовање и васпитање; 11. Социјална и дечја заштита; 12. Здравствена заштита; 13. Развој културе и информисања; 14. Развој спорта и омладине; 15. Опште услуге локалне самоуправе; 16. Политички систем локалне самоуправе и 17. Енергетска ефикасност и обновљиви извори енергије.

администрације према концепту програмског буџетирања и детектовање најважнијих ограничавајућих околности његове примене на локалном нивоу. На основу ставова испитаника, исказаних кроз одговоре на питања у анкетном упитнику (Прилог), дошли смо до неколико битних закључака.

Прво, када је реч о оправданости потребе увођења програмског буџетирања, у начелу, ставови испитаника одударали су од уобичајених представа о постојању израженог отпора локалне администрације према потреби имплементације ове новине у домаћем буџетском систему. Значајна већина испитаника (80%) изразила је став о *потпуној оправданости* увођења програмског буџетирања на локалном нивоу, док су у мањини остали ставови о непотребности (10% испитаника) и потпуној неоправданости (10% испитаника) примене ове буџетске технике (вид.: Графикон бр. 3).

Графикон бр. 3.

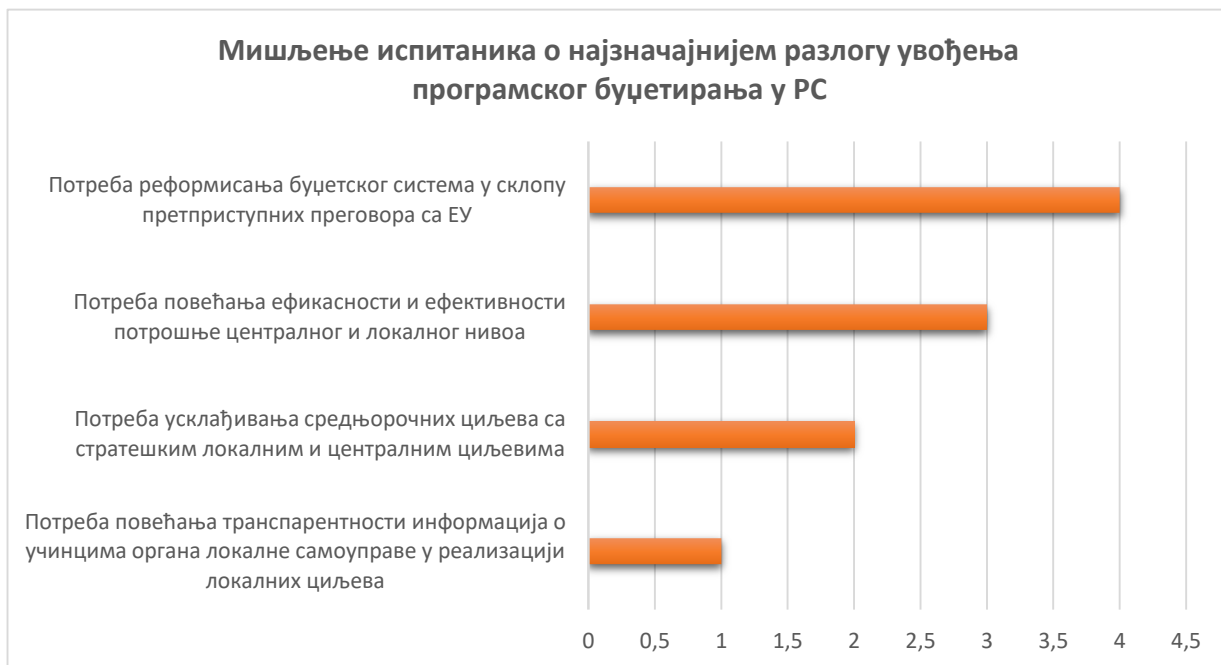


Извор: Истраживање докторанда.

Друго, начелно исказана подршка представника локалне финансијске администрације идеји увођења програмског буџетирања, битно је девалвирана степеном неразумевања испитаника када је реч о основним мотивима (разлозима) имплементације ове буџетске технике. Квалитативно унапређење система финансијског управљања није условљено само постојањем задовољавајућег степена *тражње* за применом иновативних решења буџетског техницизма, већ и природом мотива који стоје у њеној основи. Определујући се за понуђене разлоге, релативна већина испитаника (40%) као основни мотив увођења програмског буџетирања, означила је потребу испуњења претприступних услова у склопу преговора са ЕУ (вид.: Графикон бр. 4). Овакав став испитаника заправо говори о наглашеном степену *интерног* неразумевања основних бенефита која носи примена програмског буџетирања, што би

се, у одсуству интензивнијих механизма обуке локалног буџетског особља, временом могло претворити у негацију овог концепта планирања буџетске потрошње.

Графикон бр. 4



Извор: Истраживање докторанда.

Графикон бр. 5.

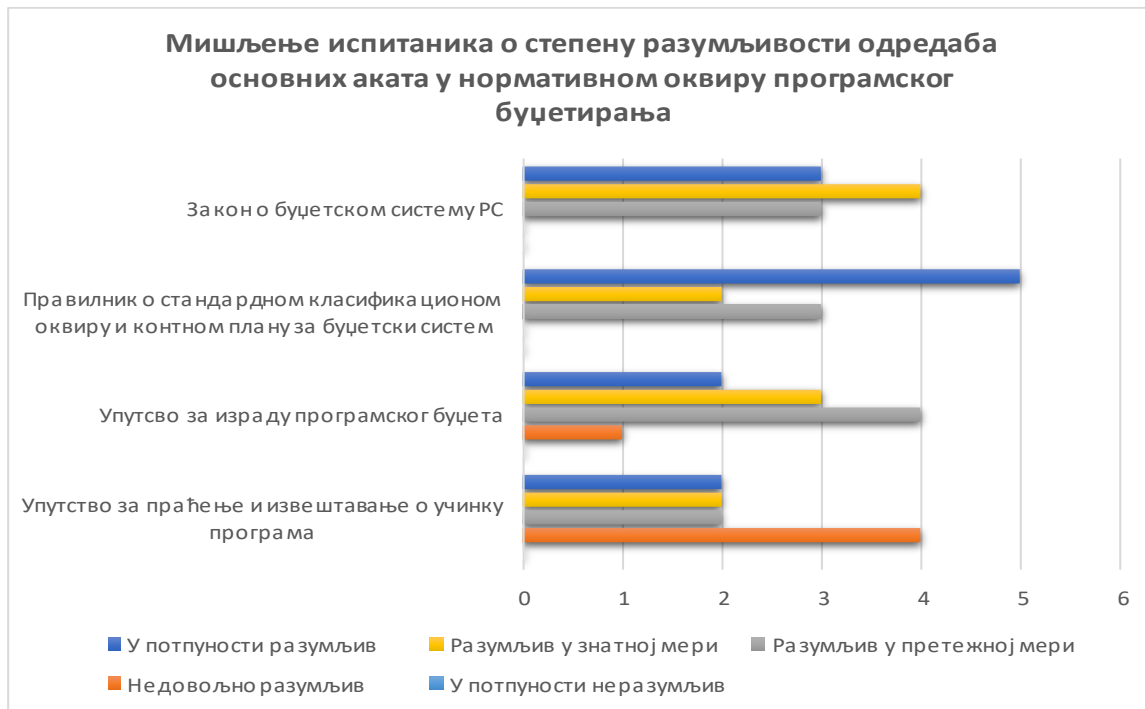


Извор: Истраживање докторанда.

Треће, изјашњавајући се о интензитету деловања фактора који највише ометају примену програмског буџетирања, отпор локалне администрације означен је, према мишљењу 50% испитаника, као фактор који у веома слабом интензитету доприноси тешкоћама у локалном програмском буџетирању. Свега 20% испитаника сматра да отпор локалне администрације има *наглашен*, односно *изразито наглашен* утицај на успешност примене локалног програмског буџетирања (вид.: Графикон бр. 5). Овакав став у сагласности је са генерално израженом подршком увођењу програмског буџетирања, али га не би требало изједначавати са ставовима испитаника о појединачним процесним аспектима програмског буџетирања (мерење учинака и извештавање), где је овај отпор много израженији.

Четврто, када је реч о ставовима испитаника о недостацима правних аката који чине нормативни оквир програмског буџетирања, апсолутна већина (60% испитаника) означила је Упутство о праћењу и извештавању о учинку програма, као правни акт који садржи највећи број недостатака, при чему је 40% испитаника означило исти правни акт као недовољно разумљив (вид. Графикон бр. 6 и Графикон бр. 7). С обзиром на то да је обавеза извештавања о учинцима последње уведена етапна компоненета у процесном ланцу програмског буџетирања, ови ставови би се, делом, могли разумети као последица недовољно детаљне упућности испитаника у циљеве и сврху регулативе која се односи на извештавање, али и њених недостатака објективне природе који се тичу увођења нове форме организационе структуре (са комплексним релацијама одговорних субјеката) због потребе извештавања о учинцима. Такође, стављајући у везу преовлађујући став испитаника да је оскудност временских ресурса доминантан фактор ограничавања успешне примене програмског буџетирања и чињенице да је овим Упутством постављен велики изазов пред испитанике у погледу прилагођавања расположивих временских ресурса обавезама које се односе на извештавање (полугодишњи и годишњи извештаји) може се индиректно извести закључак о томе да је негативна перцепција испитаника у погледу ове регулативе последица управо овог недостатка.

Графикон. бр. 6



Извор: Истраживање докторанда.

Графикон бр. 7



Извор: Истраживање докторанда.

Графикон бр. 8



Извор: Истраживање докторанда.

Коначно, најзначајнијим ставом испитаника сматрамо њихов одговор на питање у којем су позвани да одреде, према њиховом мишљењу, најзначајнију „употребну сврху“ информација о учинку, које настају као резултат сложеног процеса програмског буџетирања (вид. Графикон бр. 8). Свега 30% испитаника означило је повећање одговорности корисника буџета као основну сврху добијених информација о учинцима, док се за означавање сврхе повећања *транспарентности*, односно *алокативне ефикасности* буџетске потрошње, није определио ниједан испитаник. Најважнија чињеница, ипак, јесте да је 70% испитаника мишљења да информације о учинцима *немају неку посебну сврху, већ да је њихова продукција резултат формалне нормативне обавезе*, што нас критично приближава разочаравајућој констатацији да, упркос евидентном нормативном напретку, на плану суштинског разумевања програмског буџетирања од стране оних који би требало да буду носиоци његове примене у РС, нисмо одмакли даље од почетка.

ЗАКЉУЧАК

Тежња за рационализацијом система јавних финансија, која увелико заокупља пажњу реформатора широм света, постаје својеврстан императив у условима када турбулентност националних и наднационалних економских прилика, поставља немале изазове пред потребом очувања стабилности механизма планирања јавне потрошње. Узрочно фундирани у протеклим деценијама, проблеми структурних диспропорција у јавној потрошњи, праћени тешко савладивом прогресијом јавног задуживања у бројним земљама данашњице, посебно оним које су суочене са транзиционом метаморфозом, последњих година постају предмет растуће актуелизације и различитих реформских интервенција. У условима када државе кроз полуге јавне потрошње, све израженије наступају у улози генератора економских токова (чак и у системима који су неговали системску „одбојност“ према јачању државног интервенционизма) модалитети унапређења националних јавно-финансијских система постају незаобилазна увертира ширих реформских захвата који се спроводе мерама економске политике.

Као инструмент генерисања намераваних фискалних ефекта, мере пореске политике, оличене у повећању или смањењу пореских стопа, увођењу нових дажбина и усавршавању механизма наплате пореза, постају готово саме себи циљ у условима када пореска издвајања грађана служе као „база“ нерационалне потрошње. Када је реч о природи интервенција које су усмерене на унапређење савремених јавно-финансијских система, а у функцији одговора на изазове стабилизације и раста националних економија, дуго афирмисана неприкосновеност инструментаријума пореске политике, добија све снажнију „конкурвенцију“ у реформским обрасцима који су примарно преокупирани редизајнирањем и квалитативном рационализацијом система планирања јавних расхода.

Постепено померање фокуса реформских напора јавних управљача са пореске политике на терен јавних расхода, у савременим финансијским системима остварује се кроз два битно различита правца реформске акције – оштре и временски ограничене редукционе интервенције (у којима таргетирани обим потрошње представља примарну преокупацију управљача) и структурно и квалитативно редизајнирање система јавне потрошње (усмеравање алокације јавних пласмана према захтевима принципа

„вредност за новац“). Оно што, притом, неретко измиче пажњи савремених реформатора, који су у константној потрази за брзим решењима проблема на пољу јавних финансија, јесте чињеница да су се, ма колико систематски планиране и имплементирани кроз програме тзв. фискалне консолидације, искључиво редукционе интервенције на страни јавне потрошње, показале, у већини случајева, као решење којим се привремено отклањају последице, али не санира и узрок аномалија у погледу обима и структуре јавне потрошње. Начелни разлог налазимо у чињеници да се редукциони механизми никада не могу развити у довољно објективне, поуздане и критеријумски утемељене инструменте путем којих ће се деловати на све сегменте несавршености система јавне потрошње. Пошто су редукционе интервенције преокупиране обимом јавне потрошње, дубинске, структурне аномалије планирања јавних расхода остају нетакнуте, и, по окончању временски уоквирених редукционих програма, задржавају улогу генератора будућих фискалних поремећаја.

Савремене буџетске технике, на плану унапређења система јавних финансија, представљају респектабилну алтернативу површинским корекцијама кретања основних показатеља фискалне одрживости - буџетског дефицита и јавног дуга, чији су ефекти подложни искрпљивању у релативно кратком року. Пропорције значаја које су, почев од првих деценија XX века, искораци на пољу буџетског техницизма остварили на пољу оплемењивања националних финансијско-управљачких система, налазе се у инверзном односу са степеном пажње које је финансијска теорија (за разлику од теорије јавне управе) посветила феноменологији буџетског техницизма. Ово истраживање замишљено је као један од скромних доприноса потреби указивања на обим у којем је примена техника тзв. рационалистичког буџетирања у стању да досегне до промена квалитативних основа планирања јавне потрошње, како путем критеријумске елиминације „извора“ нерационалне потрошње, тако и прецизнијим фокусирањем јавних расхода на истинске потребе друштвене заједнице.

Као резултат теоријске, историјске и компаративне анализе пропорција у којима су најзначајније форме рационалистичког буџетског техницизма успеле да испровоцирају помаке у посматраним националним системима јавних финансија, успели смо да изолујемо неколико закључака.

Прво, базичне предности система традиционалног инкременталистичког буџетирања оличене у једноставности, консенсуалности и предвидивости планирања расходне стране буџета, у савременим условима представљају, према нашем мишљењу, неубедљив „алиби“ за игнорисање захтева за плански сложенијом, али квалитативно

супериорнијом структуром јавне потрошње, која неће бити круто обликована према захтевима годишњости буџетског процеса. Остварење стратешких и средњорочних циљева друштвено-политичке заједнице у свим областима, постаје доминантно условљено потребом консолидације онога што се на плану друштвене акције жели постићи у дугом и средњем року, са могућностима механизма буџетског планирања да пружи подршку овим стремљењима. Могућност постизања оваквог усаглашавања драстично је сужена у моделу класичног буџетирања, који почива на инкременталним поравнањима буџетских ставки. Наглашена потреба микробуџетских ентитета за екстензијом сопствених буџетских захтева, удружена са одсуством јасних полуга управљачке одговорности која би била везана за учинке јавне потрошње, доводи до маргинализације значаја докумената у којима су формулисани стратешки и средњорочни циљеви, како државе као целине, тако и самих корисника буџетских средстава, претварајући ове акте у декорисане исказе бирократско-политичког популизма.

Друго, буџетирање према учинцима (имплементирано кроз оперативни оквир програмског буџетирања) и буџетирање са нултом полазном основом, поседују сасвим јасно изражен теоријски капацитет у погледу структурног прилагођавања токова планирања јавне потрошње захтеву да јавни пласмани одбаце што већи квантум јавних добара и услуга по што прихватљивијим трошковима (начело ефикасности), као и да продукована јавна добра и услуге буду у служби пажљиво циљаних друштвено-економских *outcom*-а (начело ефективности). Пресудан концептуални заокрет које су савремене буџетске технике оствариле у односу на традиционално буџетирање, надахнут је идејним постулатима доктрине *Новог јавног менаџмента*, чија је ефектуација у пресудној мери условљена дубинским редизајнирањем националних буџетских система. Захваљујући овој доктрини, која све дубље продире у садржину различитих реформских стремљења на пољу јавне управе, пасивна дистанцираност пореских обвезника од буџетског процеса (својствена традиционалном, инкременталистичком буџетирању) уступа место активној промоцији њихових интереса у свим сегментима јавне потрошње. Кроз примену савремених форми рационалистичког буџетирања, то би значило да се финансирање јавне потрошње на апстрактно формулисаним контурама „опшег интереса“, претвара у детаљну конкретизацију подобности сваке појединачне ставке јавне потрошње да допре до унапред циљаних друштвено-економских исхода, а који осликавају задовољење реалних потреба пореских обвезника. На овај начин формулисана циљна усмереност савремених буџетских техника, применом различитих

оперативних образаца планирања и структурирања јавних расхода (*програми* у систему РВВ-а и *пакет одлуке* у систему ZBB-а), који омогућују временски уоквирену квантификацију учинака јавне потрошње и њено лоцирање на појединачне субјекте, има потенцијал продуковања критичног повећања нивоа *одговорности* јавних управљача који су носиоци процеса планирања и извршења буџета.

Треће, примена савремених техника буџетирања, драстично приближава потребу разумевања структуре и учинака јавне потрошње могућностима перцепције пореских обвезника, као финалних и најзначајнијих евалуатора активности доносилаца одлука у систему финансијског управљања. Транспарентност јавне потрошње, као суштинска потреба савремених финансијских система, у концепту класичног буџетирања постаје „производ“ који, у све већој мери, постаје намењен екстерним „купцима“ (кредиторима јавних ентитета који су, ради процене кредитног ризика дужника заинтересовани за доступност података о јавној потрошњи), док се, у примени техника рационалистичког буџетирања, принцип транспарентности усмерава на „унутрашњу“ употребу, служећи као база формирања ставова корисника услуга и опште јавности о степену у коме су јавни управљачи успели да се „сретну“ са обећаним учинцима. Дакле, у отвореним демократским друштвима, информације о учинцима јавне потрошње, које представљају гравитациону тачку рационалистичког буџетирања, постају веома моћна и конкретна полуџа генерисања политичких ставова бирачког тела о успешности јавних управљача, па се избегавање усмеравања ових информација ка суду јавности може, са пуним правом, повезати и са деградацијом опредељења за демократском владавином.

Четврто, на основу анализе упоредних искустава у примени савремених буџетских техника у САД-у, Уједињеном Краљевству, Немачкој, Холандији и Русији, сматрамо оправданим закључак да се коначни епилог редизајнирања националних буџетских система према захтевима принципа „вредности за новац“ у мањој мери везује за теоријске лимите појединачних буџетско-техничких решења а у много већој за збир институционалних, административних и политичких детерминанти процеса примене (имплементациони амбијент). Док је профилисање политичке воље за прихватањем идеја буџетирања према учинку, као најзначајније форме иновативног буџетског техницизма, релативно лак задатак, редизајнирање целине имплементационог амбијента према захтевима буџетских реформи је изразито сложен изазов. Искуства примене РРBS-а и ZBB-а у Сједињеним америчким државама, у време администрација председника Л. Џонсона и Џ. Картера, показују како искрена подршка

политичког естаблишмента буџетским реформама, у форми увођења буџетских иновација, није довољна за генерисање конкретних резултата, уколико се не уважи озбиљност питања сложених имплементационих претпоставки и иманентног бирократског отпора према радикалним новинама.

Пето, због различитости имплементационих амбијената и објективних тешкоћа у њиховом брзом преобликовању, избор појединачних форми буџетских техника и њихово нормативно уобличавање не би требало да буде засновано на крутом слеђењу теоријских оквира и практичних искустава других субјекта примене. Под претпоставком да није доведена у питање базична фокусираност система финансијског управљања на принципе економичности, ефикасности и ефективности, требало би афирмисати иновативност при сваком појединачном усаглашавању потребе за квалитативним унапређењем система јавне потрошње са степеном могућности да се, по разумним трошковима, имплементациони амбијент коригује у жељеном правцу. Тиме, притом, не желимо да укажемо само на проблем еластичности имплементационог амбијента, већ нам је намера да истакнемо и значај „линије“ чијим се преласком улази у зону контраефеката. Реч је о крајњим ситуацијама када степен нарушене функционалности амбијента примене исискује исувише високе друштвене трошкове сопственог редизајнирања, који би увелико превазилазили очекиване бенефите примене неког од савремених буџетских формата.

Шесто, када је реч о анализи доприноса појединачних буџетских техника унапређењу савремених система јавних финансија, сматрамо да је примена буџетирања према учинку, у оперативном формату програмског буџетирања, остварила много већи утицај на плану рационализације финансијско-управљачких механизма него што је то случај са техником буџетирања са нултом полазном основом, која је, у знатно редукованој форми, данас присутна више као декорација него као функционална компонента појединачних буџетских система (поједине субнационалне јединице у САД-у и покрајине у Н. Р. Кини). Притом, сматрамо да разлоге ове чињенице не би требало примарно тражити у тежини захтева које ZBB поставља пред јавне управљаче (од којих се централни захтев односи на компрехензивно периодично преиспитивање јавних расхода), већ на немогућност управљача да се овим захтевима прилагоде у ситуацијама када се од буџетских реформи нерационално очекује превише брза испорука резултата.

Седмо, као три најзначајнија аспекта унапређења савремених буџетских система, која се дугује примени буџетирања према учинку, издвојили смо доприносе: 1)

транспарентности и одговорности у систему финансијског управљања; 2) буџетској штедњи и 3) систематичности планирања јавне потрошње. Идејни постулати овог буџетског концепта одиграли су кључну улогу у јасној промоцији *институције пореског обвезника у најзначајнију институцију друштвено-политичког система*, која, на полугама механизма транспарентности и одговорности, мотивише јавне управљаче на достизање максимума перформанси у алокацији јавних ресурса. Када је реч о редукционом потенцијалу РВВ-а по питању јавне потрошње, ретка али драгоцену истраживања (Ридик) указују на директну везу између примене буџетирања заснованог на учинцима и генерисања буџетских уштеда на нивоу агрегатне потрошње, док су други емпиријски захвати (Крејн и Роарк) потврдили хипотезу директне корелације између дужине примене РВВ и обима позитивних ефеката генерисаних у примени. Трећа димензија доприноса почива на чињеници да је примена технике буџетирања према учинцима данас готово незамислива без јасно разрађених стратешких (и средњорочних) оквира у којима су утврђени приоритети националних политика у свим областима друштвеног живота (националне стратегије) као и са њима усаглашених стратешких циљева утврђених на нивоу корисника буџетских средстава. Механизми стратешког планирања, удружени са механизмима генерисања информација о учинцима корисника буџетских средстава, резултирају систематичним, континуираним и цикличним процесом управљања према резултатима.

Када је реч о квалитативним аспектима савременог буџетског техницизма у Србији, један од највећих изазова имплементације РВВ-а, у оперативном формату програмског буџетирања, почива управо на недовољном разумевању концептуалне замисли мерења учинака у јавном сектору од стране корисника буџета (на свим нивоима). Ова чињеница резултира њиховом неадекватном посвећеношћу задатку испуњавања неретко сложених и тешко достижних захтева у погледу начина формулисања програмских елемената неопходних у процесу мерења учинака. Разлози оваквог стања су бројни, при чему су неки од њих иманентни свим упоредним примерима примене програмског буџетирања, док се други односе на специфичне слабости домаћег имплементационог амбијента. Као резултат аналитичког осврта на досадашња (скромна) искуства у примени програмског буџетирања у домаћем буџетском систему, могли бисмо изоловати неколико закључака:

1) *навикнутост домаћих корисника буџетских средстава на традиционални систем планирања потреба, који почива на маргиналним поравнањима, представљаће тешко савладив изазов успешне примене концепта програмског буџетирања, који*

намеће изразито проактиван управљачки приступ, усмерен на „производњу чврстих доказа“ оправданости потрошње корисника (информације о учинцима). Започета реформа домаћег буџетског система у форми програмског буџетирања реализује се у потпуности кроз *top-down* приступ, који почива на снажној иницијативној улози Министарства финансија у осмишљавању и координацији етапних реформских активности. На нивоу корисника буџета, могао би се констатовати више него незадовољавајући квантум „тражње за променама“, која би се, према мишљењу дела теорије, требала сагледавати као главни предуслов успешне имплементације реформских замисли у области финансијског управљања. Одсуство *интерног* препознавања потребе за ефикаснијом и ефективнијом алокацијом ресурса од стране корисника буџета условила је и слабом „унутрашњом“ подршком руководиоца корисника буџетских средстава у савладавању организационог отпора према буџетским реформама. На нивоу целине система финансијског управљања, одсуство позитивне перцепције буџетских реформи води реалној опасности да се импозантна нормативна димензија промена, критично минимализује кроз механизме бирократског отпора. Ставови испитаних руководиоца финансијских служби на локалном нивоу, прикупљени као резултат спроведеног емпиријског истраживања, указују на начелну подршку увођењу концепта програмског буџетирања, али ова чињеница не значи много у ситуацији постојања базичног неразумевања концепта чије увођење се у начелу подржава;

2) *непостојање јасних нормативних оквира повезивања дугорочног (стратешког), средњорочног и буџетског планирања, спутава кориснике буџета у адекватном формулисању циљева средњорочног планирања, што резултира и неадекватношћу циљева који се формулишу у оквиру компоненти програмске структуре - програма и подпрограмских елемената.* Фундаменталну тачку и полазиште програмског буџетирања, као оперативног оквира РВВ-а, чини јасно формулисање циљева свих јавно-правних колективитета, уз њихову адекватну разградњу кроз различите временске оквири (стратешки, средњорочни и краткорочни циљеви). Неправилно утврђени циљеви обесмишљавају систем мерења њиховог остварења, свдећи епilog читавог концепта програмског буџетирања на неделотворно расипање финансијских и временских ресурса корисника буџета. Недопустиво кашњење у усвајању конципираног нормативног оквира планирања јавних политика (Закон о планском систему и пратеће подзаконске регулативе) довело је до трансплантације конфузије у

систему планирања циљева свих јавноправних колективитета на механизам програмирања јавних потреба кроз новоустановљене буџетске процедуре;

3) *неприлагођена реформска динамика при етапном увођењу различитих фаза и предуслова програмског буџетирања (средњорочно планирање, програмска класификација, показатељи учинка – мерење и извештавање о учинцима) лимитирала је и способност усаглашавања корисника буџета са захтевима програмског буџетирања који се односе на мерење учинка.* Увођење обавезе формулисања индикатора учинака произвела је додатну организациону конфузију за кориснике централног и локалних буџета, који се још увек нису у довољној мери прилагодили ни мање захтевним обавезама насталим увођењем програмске класификације јавних расхода. Притом, уместо да се корисници буџета прилагођавају квалитативним захтевима у погледу индикатора учинака, ови захтеви су се, у досадашњој пракси програмског буџетирања, недопустиво прилагођавали ограниченим способностима њиховог разумевања од стране корисника. У крајњем исходу (осим непотребног раста административних трошкова), мерење неправилно утврђених циљева са неправилно формулисаним начинима њихове квантификације (показатељима учинака) има за резултат испоруку информација које не представљају веродостојну основу оцењивања ефикасности и ефективности јавне потрошње. Такође, продукција великог броја података о учинцима које почивају на погрешно формулисаним циљевима и индикаторима, ствара илузију јачања транспарентности система јавне потрошње и отвара простор за злоупотребе у виду присвајања заслуга корисника за „лажне учинке“;

4) *најзначајнији механизми евалуације перформанси корисника буџета још увек су пасивно позиционирани у погледу захтева који увођење система мерења учинака и буџетирања према учинку пред њих поставља.* Системи интерне ревизије, као и ДРИ, бојаљиво шире сопствени „опсег“ евалуације на непознато и недовољно јасно дефинисано питање сврсисходности радњи и активности које се финансирају средствима пореских обвезника. Иако, у нормативном смислу, не постоје значајнији извори спутавања механизма интерне и ектерне ревизије у испитивању сврсисходности, општи је утисак да се због сложености овог питања, које често изискује мултифронтални аналитички приступ (уз лимитиране кадровске потенцијале механизма евалуације), сврсисходност веома ретко таргетира као предмет ревизионих захвата. У досадашњем раду ДРИ, ревизиони поступци, који су за свој предмет имали сврсисходност планираних активности корисника буџетских средстава, били су готово инцидентног карактера и, сасвим сигурно, нису били лоцирани у областима јавне

потрошње у којима је аномалија несврсисходне експлоатације јавних ресурса највише изражена;

5) интензивна и свестрана подршка политичких ауторитета реформи рационализације домаћег буџетског система кроз прихватање идеја РВВ-а, никада није била уобличена на довољно јасан и недвосмислен начин, који би указивао да је суштинско прихватање програмског буџетирања (кроз овезбеђивање чврстих имплементационих основа), један од основних приоритета редизајнирања домаћег система јавних финансија. Иако од 2006. године па до данас, ниједна национална влада није довела у питање егзистенцију програмског буџетирања, као реформске новине у буџетском систему, потреба супстанцијалног фокусирања на промоцију нове буџетске технике увек се налазила на маргинама политичке приоритизације. Програмско буџетирање представља исувише велики реформски изазов да би се могла оправдати политичко-бирокуратска „тишина“ која је пратила (и прати још увек) инсталацију његових крупних и сложених имплементационих сегмената (мерење учинака, програмирање јавних потреба и извештавање о учинцима). Чињеница да немали проблеми у имплементацији програмског буџетирања од стране бирокуратског апарата на свим нивоима нису предмет интензивне политичке и медијске актуелизације, упућује нас на два, узајамно допуњујућа закључка:

- да ће изражени имплементациони проблеми бити предмет толеранције централних политичких координатора буџетских реформи до момента када ће на њихов кумулативни спутавајући учинак бити одговорено новим мини-реформама нормативног оквира, и/или

- да се имплементационе аномалије у склопу бирокуратских процедура, претварају у уобичајену и оперативну прихватљиву праксу, али која подразумева одступање од суштинских идејних основа програмског буџетирања;

б) егзактну констатацију унапређења домаћег система финансијског управљања, кроз досадашњу примену програмског буџетирања, није могуће изоловати будући да су се тек са увођењем фазе извештавања у процесни ланац РВВ-а, стекле претпоставке квалитативно-квантитативних анализа усклађености захтева које је буџетска реформа поставила пред кориснике и начина на који су они тим захтевима одговорили. Имајући у виду приличну хаотичност временске консолидације код увођења појединачних сегмената програмског буџетирања, административни отпор реформама и количину сложених захтева, који су пред кориснике постављени нормативним оквиром, за очекивати је да прве анализе ефеката примене програмског

буџетирања укажу на симболичне помаке на путу повезивања јавне потрошње и принципа „вредности за новац“. У том случају, требало би прибећи детаљној анализи појединачних искустава корисника буџетских средстава који су у примени програмског буџетирања направили највећи искорак ка повећању ефективности сопствених јавних расхода, како би, временом, ова искуства послужила као грађа обликовања оперативног оквира РВВ-а апликабилног на већину корисника буџета. Када је реч о могућој промени централно-политичке перцепције значаја примене програмског буџетирања у периоду који следи, најштетнијим исходом сматрамо потенцијални сценарио у коме би се одсуство иницијалних ефеката домаћих буџетских реформи, примарно генерисано стартним аномалијама политичке, административне и нормативне природе, приписало објективним слабостима самог РВВ концепта. Овакав епилог представљао би несавршен „алиби“ за изричито или прећутно враћање једноставним али и једностраним обрасцима буџетског инкрементализма, у којима се не досеже до задовољења реално артикулисаних интереса пореских обвезника, већ се они само назиру у равни апстрактних пројекција. Тренутно, програмско буџетирање, као системска подршка стабилности домаћег система финансијског управљања, налази се у сенци финансијске „хирургије“, оличене у фискалним консолидацијама, које не представљају превентиву нерационалне потрошње, већ временски координисану реакцију на исту. Коцентрисање политичке подршке на програме фискалне консолидације подстакнуто је чињеницом да се овим програмима жељени исходи на плану редукције хипертрофиране јавне потрошње остварују у релативно кратким временским оквирима, док се, кроз механизам програмског буџетирања, редукција нерационалне јавне потрошње остварује на подлози детаљне критеријумске приоритизације и промовише као перманентно системско опредељење креатора финансијских одлука.

Коначно, као што је то био случај и са бројним упоредним искуствима, квантум бенефита који ће у будућности бити приписани примени буџетирања према учинку, биће, према нашем мишљењу, пресудно детерминисан мером у којој домаћи имплементатори буду разумели основну чињеницу - да савремени буџетски техницизам примарно не почива на питањима *процедуре* већ *стандарда* јавне потрошње.

ПРИЛОГ

Анкетно истраживање

Поштовани,

Ова анкета сачињена је за потребе прикупљања емпиријских податка о степену разумевања природе, циљева и значаја концепта програмског буџетирања као значајне новине у систему локалног буџетирања.

Подаци добијени анкетним истраживањем ће бити коришћени у изради докторске дисертације „Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија“. С обзиром да је обезбеђена анонимност испитаника, од велике је важности да Ваши одговори буду што искренији и објективнији.

Хвала на издвојеном времену,

Миливоје Лапчевић, докторанд на
Правном факултету Универзитета у Крагујевцу

Подаци о испитанику:

Општина/град: _____

Функција: _____

Питање бр. 1.

Увођење програмског буџетирања у систем финансијског планирања локалне самоуправе је (одабрати један од понуђених одговора):

- У потпуности оправдано
- У потпуности неоправдано
- Непотребно, будући да нема разлике у односу на класични систем локалног буџетирања
- Штетно, будући да су административни трошкови већи него користи од примене

Питање бр. 2.

Према Вашем мишљењу, који је најзначајнији мотив увођења концепта програмског буџетирања (одабрати један од понуђених одговора):

- потреба реформисања буџетског система у склопу претприступних обавеза за пријем у ЕУ
- потреба повећања ефикасности и ефективности потрошње локалних самоуправа
- потреба усклађивања средњорочних циљева са стратешким локалним и централним циљевима
- потреба повећања транспарентности учинака органа локалне самоуправе у реализацији локалних потреба

Питање бр. 3.

Оцените на скали од 1 до 5 степен разумљивости одредаба основних правних аката који чине регулаторни оквир програмског буџетирања у Р. Србији (1 – у потпуности неразумљив; 2 – недовољно разумљив; 3 – разумљив у претежној мери; 4 – разумљив у знатној мери; 5 – у потпуности разумљив):

	1	2	3	4	5
Закон о буџетском систему Р. Србије	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плну за буџетски систем	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Упутство за израду програмског буџета	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Упутство за праћење и извештавање о учинку програма	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Питање бр. 4.

Који правни акт у оквиру регулаторног оквира програмског буџетирања садржи најзначајније недостатке који Вас спутавају у примени програмског буџетирања на локалном нивоу (одабрати један од понуђених одговора):

- Закон о буџетском систему Р. Србије
- Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плну за буџетски систем
- Упутство за израду програмског буџета
- Упутство за праћење и извештавање о учинку програма

Питање бр. 5.

Оцените на скали од 1 до 5 степен испуњености основних административно-техничких претпоставки примене програмског буџетирања на локалном нивоу (1 – апсолутна неиспуњеност претпоставки примене; 2 – недовољан степен испуњеност претпоставки примене; 3 – довољан степен испуњености претпоставки примене, 4 – претпоставке примене су испуњене у претежном делу; 5 – потпуна испуњеност претпоставки примене):

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Питање бр. 6.

Оцените на скали од један до 5 интензитет у којем, према Вашем мишљењу, сваки од наведених фактора успорава или онемогућава успешну примену програмског буџетирања на локалном нивоу (1 – крајње слаб утицај; 2 – слаб утицај; 3 – средњи утицај; 4 – наглашен утицај; 5 – изузетно наглашен утицај):

	1	2	3	4	5
Неразумевање основних циљева програмског буџетирања од стране локалне администрације	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

	1	2	3	4	5
Неразумљивост правних аката којима је регулисано програмско буџетирање	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Отпор локалне администрације према новинама у локалном буџетирању	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Необученост локалне администрације за примену програмског буџетирања	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Недовољно временских ресурса за испуњење захтева у процесима програмског буџетирања	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Бројчана ограниченост кадровских потенцијала локалне администрације	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Питање бр. 7. Оцените на скали од 1 до 5 степен задовољства програмима обуке локалне администрације за примену програмског буџетирања (1 – у потпуности незадовољан; 2 – у претежној мери незадовољан; 3 – у претежној мери задовољан; 4 – у знатној мери задовољан; 5 – у потпуности задовољан):					
	1	2	3	4	5
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Питање бр. 8. Највећу подршку локалној администрацији у реализацији њених обавеза у погледу програмског буџетирања пружа:					
<input type="checkbox"/>	Министарство финансија				
<input type="checkbox"/>	Стална конференција градова и општина (СКГО)				
<input type="checkbox"/>	Локална администрација је углавном ослоњена на интерне капацитете обуке и савладавања проблема у примени програмског буџетирања				
Питање бр. 9. При формулисању индикатора програма и програмских активности локалног буџета, локална администрација:					
<input type="checkbox"/>	Самостално формулише индикаторе без ослоњања на екстерне „шаблоне“ (униформну листу индикатора СКГО-а)				
<input type="checkbox"/>	Самостално формулише индикаторе уз уважавање екстерних „шаблона“				
<input type="checkbox"/>	У потпуности се ослања на униформну листу индикатора СКГО-а				

Питање бр. 10.

Оцените на скали од 1 до 5 у ком степену су корисници локалног буџета оспособљени за прикупљање информација о показатељима учинака програма и порограмских активности чија реализација је у њиховој надлежности (1 - у потпуности неоспособљени; 2 - недовољно оспособљени; 3 - задовољавајуће оспособљени; 4 - добро оспособљени; 5 - у потпуности оспособљени):

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Питање бр. 11.

Оцените на скали од 1 до 5, у којој мери утврђени показатељи (индикатори) програма, програмских активности и пројеката у локалним буџетима, релевантно информишу о објективном напретку у остварењу утврђених циљева на нивоу програма, програмских активности и пројеката – питање *валидности индикатора* (1 – индикатори су у потпуности невалидни; 2 – индикатори су у веома слабој мери повезани са циљевима; 3 – индикатори су задовољавајуће повезани са циљевима; 4 – индикатори су у већинској мери повезани са циљевима; 5 – индикатори су у потпуности валидни)

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Питање бр. 12.

Означите основну сврху коришћења информација о учинцима локалних програма и програмских активности у Вашој локалној самоуправи (напомена: Ваш одговор би требао да буде утемељен на реалном а не на жељеном стању ствари):

- Потреба упознавања грађана са ефектима локалне јавне потрошње
- Потреба повећања одговорности корисника буџета за реализацију утврђених програма
- Промена ставки буџетске потрошње као последица информација о учинцима програма – преусмеравање средстава са програма, програмских активности и пројеката са slabим учинцима на друге намене
- Информације о учинцима немају неку посебну употребну сврху – ове информације се производе искључиво због формалне обавезе њиховог навођења у периодичним извештајима о учинцима програма и програмских активности

ЛИТЕРАТУРА

Књиге, монографије, чланци и друго

- Aguilar, P. and Sánchez-Cuenca, I., „Performance or Representation? The Determinants of Voting in Complex Political Context“, in: Maravall, J.M. and Sánchez-Cuenca, I. (eds.), *Controlling Governments – Voters, Institutions and Accountability*, Cambridge University Press, Cambridge 2008, pp. 105-131.
- Ahmad, A. A., „Zero-base Budgeting: Employees Perception and Attitudes in Brunei Public Sector Organization“, *JKAU: Economics & Administration*, Vol. 21, No. 1, pp. 3-14.
- Ainsworth, S. H. and Hall, T. E., *Abortion Politics in Congress: Strategic Incrementalism and Policy Change*, Cambridge University Press, New York 2011.
- Alexander, J., „The New Ethics of Budgetary Process“, *Administration & Society*, Vol. 31 No. 4, pp. 542-565.
- Allen, R., Hemming, R. and Potter, B. H. (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2013.
- Anderson, B. and Sheppard, J., „Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned?“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 9, No. 3, 2010, pp. 1-111.
- Andelković, M., *Budžetsko pravo*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš 2010.
- Анђелковић, М., *Јавне финансије и финансијско право*, Центар за публикације Правног факултета у Нишу, Ниш 2012.
- Анђелковић, М., „Усавршавање метода буџетирања – пут ка рационализацији јавне потрошње“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 53, стр. 109-123.
- Анђелковић, М. и Димитријевић, М., „Фискална консолидација као императив управљања јавним финансијама у Републици Србији“, *Финансије*, бр. 1-6/2015, стр. 32-47.
- Aristovnik, A. and Seljak, J., „Performance Budgeting: Selected International Experiences and Some Lessons from Slovenia“, *Journal of Economics*, Vol. 58, No. 3, 2010, pp. 271-291.
- Arnold, W. G., *Performance Budgeting – What Works, What Doesn't*, Management Concepts, Vienna 2008.
- Afanasiev, M. and Shash, N., „The Introduction of Program Budgeting in Russia: 20 Years of Experience of Russian Budgetary Reform“, *Public Administration Issues, Special Issue 2014*, pp. 112-129.
- Axelrod, D., *Budgeting for Modern Governments*, St Martin's Press, London 1995.
- Bailey, J. J. and O'Connor, J., „Operationalizing Incrementalism: measuring and Muddles“, *Public Administration Review*, Vol. 35, Issue 1, pp. 60-66.
- Balogh, B., Grisinger, J. and Zelikow, P., *Making Democracy Work: A Brief History of Twentieth-Century Federal Executive Reorganization*, Miller Center Working Paper in American Political Development, University of Virginia 2002.
- Barkdool, G. and Rosin, M. R., „Targeted Planning: a Paradigm for the Public Service“, *Long Range Planning*, Vol. 30, Issue 4, pp. 529-539.

- Barlow, J., Farnham, D. and Horton, S., „Britain“, in: Farnham, D., Horton, S., Barlow, J. and Hondenghem, A. (eds.), *New Public Managers in Europe - Public Servants in Transition*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1996, pp. 100-124.
- Bastable, C. F., *Public Finance*, Macmillan, London 1892.
- Beeton, D. (ed.), *Performance Measurement: Getting the Concepts Right*, Discussion Paper 18, Public Finance Foundation, London 1988.
- Belyanova, E., Hovland, O. and Lavrov, A., „Case Study: Russia“, in: Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting – Linking Funding and Results*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007, pp. 404-419.
- Behn, R. D., „Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures“, *Public Administration Review*, Vol. 63, Issue 5, pp. 586-606.
- Behn, R.D., *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press, Washington 2001.
- Benz, A. and Gotz, K., „The German public sector: national priorities and the international reform agenda“, in: Benz, A. and Gotz, K., (eds.), *A new German public sector? Reform, adaption and stability*, Aldershot 1996, pp. 1-26.
- Berman, E. M., *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Second Edition, CRC Press, Boca Raton 2008.
- Bernhard, R., Leuther, J. and Franzreb, D., *Moving towards a Strategic Advisory Approach on the Introduction of Results-oriented Budgeting: What Can Development Cooperation Learn from OECD Experiences?*, Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Eschborn 2011.
- Berry F.S., „Inovations in Public Management: The Adoption of Strategic Planning“, *Public Administrative Review*, Vol. 54 No. 4, pp. 322-330.
- Berry, W. D., „The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept“, *Journal of Politics*, Vol. 52, No. 1, pp. 167-196.
- Bhatta, G., *International Dictionary of Public Management of Government*, Routledge, New York 2015.
- Bird, S.M, Cox, D., Farewell, W.T., Goldstein, H., Holt, T. and Smith, P.C., „Performance indicators: god, bad, ugly“, *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 168, Issue 1, pp. 1-28.
- Black, G., „Externalities and Structure of PPB“, *Public Administration Review*, Vol. 31, Issue 6, pp. 637-643.
- Bogui, F. B. (edt.), *Handbook of Governmental Accounting*, CRC Press, Boca Raton 2009.
- Bogumil, J., Grohs, S., Kuhlman, S. and Ohm, A, K., *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell: eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Edition Sigma, Berlin 2007.
- Bos, F., „The Dutch Fiscal Framework: History, Current Practice and the Role of Central Planning Bureau“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8, No. 1, 2008, pp. 1-42.
- Botner, S.B., „Trends and Developments in Budgeting and Financial Management in Large Cities of United States“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 9, Issue 3, pp. 37-42.
- Bouckaert, G. and Van Dooren, W., „Performance measurement end management in public sector organization“, in: Bovaird, T. and Löffler, E. (eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, London 2003, pp. 127-137.
- Boyd, W. L., „The Applicability of Zero-Base Budgeting to the Public Sector: An Empirical Review and Coment“, *Computers, Environment and Urban Systems*, Vol. 5, Issue 1-2, pp. 97-103.
- Boyne, G, Ashworth, R. and Powell, M., „Testing the Limits of Incrementalism: An Empirical Analysis of Expenditure Decisions by English Local Authorities“, *Public Administration*, Vol. 78, No. 1., pp. 51-74.

- Bovaird, T. and Löffler, E. (eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, London 2003.
- Bovens, M., „Public Accountability“, in: Ferlie, E., Lynn, L. E. and Politt, C. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, New York 2015, pp. 182-210.
- Bozeman, B. and Strausmman, J. D., „Shrinking Budget and Shrinking of Budget Theory“, *Public Administration Review*, Vol. 42, Issue 6, pp. 509-515.
- Bradford, D. F., „Reforming Budgetary Language“, in: Cnossen, S. and Sin, H. W. (eds.), *Public Finance and Public Policy in the New Century*, London 2003.
- Brent, R. J., *Applied Cost-Benefit Analysis*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 1996.
- Broadnax, W. D., „Zero-Base Budgeting: A New Budgeting Technique, Management Tool or State of Mind?“, *Government Accountatns Journal*, Vol. 26, pp. 26-29.
- Brummerhoff, D., *Javne financije*, Mate, Zagreb, 2000.
- Brusca, I., Capercione, E., Cohen, S. and Manes, F. (eds.), *Public Sector Accounting and Auditing in Europe The Challenge of Harmonization*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2015.
- Bryson, J.M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco 2004.
- Buchanan, J.M. and Tollison, R.D. (eds.), *The Public Choice Theory II*, The University Of Michigan Press, Ann Arbor 1996.
- Buchanan, J.M., „Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice theory and Its Normative Implications“, in: Buchanan, J.M. and Tollison, R.D. (eds.), *The Public Choice Theory II*, The University Of Michigan Press, Ann Arbor 1996, pp. 11-23.
- Burkhead, J., *Government Budgeting*, John Wiley and Sons, New York 1956.
- Burrows, G. and Syme, B., „Zero-Base Budgeting: Origins and Pioneers“, *Abacus*, Vol. 36, No. 2, pp. 226-241.
- Callahan, C., „Performance Measurement and Citizen Participation“, in: Holzer, M. and Hwan-Lee, S. (eds.), *Public Productivity Handbook, Second Edition*, Marcel Dekker, New York 2004, pp. 31-42.
- Campbell, C., *Manging the Presidency: Carter, Reagan and the Search for Executive Harmony*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1986.
- Campenni, M. and Khan, A., „Budget Analysis: A Study in the Budgetary Practices of a Small Community“, in: Khan, A. and Hildreth, W. B. (eds.), *Case Studies in Public Budgeting and Financial Management*, Marcel Dekker, New York 2003, pp. 285-303.
- Campos, E. and Pradhan, S., *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*, The World Bank, Washington 1996.
- Carter, N., Klein, R. and Day, P., *How Organisations Measure Success: the Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, London 1992.
- Charlesworth, J. C., *Governmental Administration*, Harper & Brothers, New York 1951.
- Ciraki, D., „Teorija javnog izbora i paradoksi glasovanja“, *Politička misao*, Vol. 33, No. 2-3, стр. 198-225.
- Cleary, R.E. and Henry N., *Managing Public Programmes: Balancing Politics, Administration and Public Needs*, Jossey-Bass, San Francisco 1989.
- Cnossen, S. and Sinn, H., W. (eds), *Public Finance and Public Policy in the New Century*, The MIT Press, Cambridge 2003.
- Cope, S., „Assessing Rational-Choice Models of Budgeting – From Budget-Maximizing to Bureau -Shaping: A Case Study of British Local Government“, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 12, No. 4, pp. 598-624.
- Cowen, S. S., „Zero-Base Budgeting in Municipalities“, *Urban Systems*, Vol. 4, 65-67.

- Crain, M.W. and Roark, O.W.B., „The impact of performance-based budgeting on state fiscal performance“, *Economics of Governance*, Vol. 5, No. 2, pp. 167-186.
- Curristine, T., „Government Performance: Lessons and Challenges“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 1, p. 127-151.
- Curristine, T., „Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, No. 2, 2006, pp. 87-131.
- Cutt, J. and Murray, V., *Accountability and Effectiveness Evaluation in Non-Profit Organizations*, Rothledge, London 2000.
- Cutt, J. and Tydeman, J., „The Analysis of Implementation: A Framework and an Example“, *Socio-Economic Planning Sciences*, Vol. 15, No. 4, pp. 147-158.
- De Jong, M., Van Beek, I. and Posthumus, R., „Introducing accountable budgeting: Lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 12, No. 3, pp. 71-104.
- Dean, B. W. and Cowen, S. S., „The Use of Zero-Base Budgeting in Industry“, *Interfaces*, Vol. 9, No. 4, pp. 55-60.
- DeBardeleben, J. and Hurrelmann, A. (eds.), *Democratic Dilemmas of Multilevel Governments: Legitimacy, Representations and Accountability in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York 2007.
- Dempsey, J. R., „Carter Reorganization: A Midterm Appraisal“, *Public Administration Review*, Vol. 39, Issue 1, pp. 74-79.
- Dempster, M. and Wildavsky, A., „On change: or, there is no magic size for an increment“, *Political Studies*, Vol. 27., pp. 371-389.
- Diamond, J., „Establishing a performance Management Framework for Government“, *IMF Working Paper*, No. 05/50, pp. 1-28.
- Diamond, J., „From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economy“, *IMF Working Paper*, No. 03/169, pp. 1-27.
- Diamond, J., „Policy Formulation and the Budget Process“, in: Allen, R., Heming, R. and Potter, B. H. (eds.) , *The International Handbook of Public Financial Management*, Palgrave Macmillan, New York 2013, pp. 193-219.
- Dirsmith, M. W. and Jablonsky, S. F., „Zero-Base Budgeting as a Management Technique and Political Strategy“, *Academy of Management Review*, Vol. 4, No. 4, pp. 555-565.
- Dooskin, H. P., „Zero-Base Budgeting: A Plus for Government“, *National Civic Review*, Vol. 66, Issue 3, pp. 118-144.
- Draper, F. D. and Pitsvada, B. T., „Zero-Base Budgeting after Ten Years“, *Public Administration Review*, Vol. 41 Issue 1, pp. 76-83.
- Drucker, P. F., „The Effective Decision“, *Harvard Business Review*, Vol. 45, pp. 92-98.
- Dunleavy, P., „The Bureau-Shaping Model“, in: Osborne, S. P. (edt.), *Public Management: Critical perspectives*, Rothledge, London 2002.
- Dunleavy, P., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Harvester Wheatsheaf, New York 1991.
- Ђанковић, Д., „Двостраначки систем у Великој Британији“, *Политичка мисао: часопис за политикологију*, Vol. 2, No. 2, стр. 7-57.
- Ibrahim, M., „Comparative Budgetary Approaches in Public Organizations“, *Research Journal of Finance and Accounting*, Vol. 4, No. 15., pp. 88-98.
- Ingraham, P.W., Thompson, R.J. and Sanders, R.P. (eds.), *Transforming Government: Lesons from the Reinvention Laboratories*, Jossey-Bass, San Francisco 1998.
- Iwaskow, W. B., „Program Budgeting: Planning, Programming, Budgeting“, in: Lalli, W. R. (ed.), *Hanbook of Public Budgeting*, John Wiley & Sons Inc., Hoboken 2012, p. 732.

- Ehrenhard, M. L., Muntslag, D. R. and Wilderom, C. P. M., „Challenges to the implementation of fiscal sustainability measures“, *Journal of Organizational Change Management*, Vol. 25, Issue 4, pp. 312-629.
- Ellis, K. and Mitchell, S., „Outcome-focused Management in the United Kingdom“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 4., pp. 111-128.
- Eric-Lane, J., *New Public Management*, Routledge, London 2000.
- Erridge, A., „Contracting for Public Services: Competition and Partnership“, in: Bovaird, T. and Löffler, E. (eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, London 2003, pp. 89-111.
- Farnham, D., Horton, S., Barlow, J. and Hondenghem, A. (eds.), *New Public Managers in Europe - Public Servants in Transition*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1996.
- Fenno, R., *Congressmen in Committee*, Little, Brown and Company, Boston 1966.
- Fischer, F., Miller, G. J. and Sidney, M. S. (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods*, CRC Press, Boca Raton 2007.
- Fölscher, A., „Budget Methods and Practices“, in: Shah, A. (edt.), *Budgeting and Budgetary Institutions*, The World bank, Washington 2007, pp. 109-135.
- Fölscher, A., *Budget Transparency – New Frontiers in Transparency and Accountability*, Transparency and Accountability Initiatives, London 2010.
- Fox, K. J. (edt.), *Efficiency in the Public Sector*, Springer science & Business media, New York 2002.
- Frederickson, H.G. and Smith, K.B., *The public administration theory primer: Essentials of public policy and administration*, Westview Press, Boulder 2003.
- Frederickson, H.G., „How Politics Affects Public Programs“, in: Cleary, R.E. and Henry N. (eds.), *Managing Public Programmes: Balancing Politics, Beyond the Bottom Line in Government*, McGill-Queens University Press, Montreal 1991.
- Fry, G.K., „The Thatcher Government, the Financial Management Initiative and the 'New Civil Service'“, *Public Administration*, Vol. 66, Issue 1, pp. 1-20.
- Gardner, D., „Performance Measurement“, in: Wilson, J. (edt.), *Financial Management for Public Services*, Open University Press, Buckingham 1998, pp. 169-196.
- Goertz, R. K., „Target-Based Budgeting and Adaptations to Fiscal Uncertainty“, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16, No. 4, pp. 425-429.
- Goetz, T.H., „Acquiring Political Craft: Training Grounds for Top Officials in the German Core Executive“, *Public Administration*, Vol. 75, Issue 4, pp. 753-775.
- Goldscheid, R., „A Sociological Approach to Problems in Public Finance“, in: Musgrave, R. A. and Peacock, A. T. (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, St. Martin's Press, New York 1994, pp. 202-213.
- Gomez, B.T. and Wilson J.M., „Cognitive Heterogeneity and Economic Voting: A Comparative Analysis of Four Democratic Electorates“, *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 1, pp. 127-145.
- Gordon, L. A. and Schick, A., „Executive Policy Making Authority and Using Zero-Base Budgeting for Allocating Resources“, *Policy Studies Journal*, Vol. 7, Issue 3, pp. 554-568.
- Gormley, W.T. and Balla, S.J., *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*, CQ Press, Washington 2004.
- Gray, A. and Jenkins, W.I., „Accountable management in British Central Government: some Reflections on the Financial Management Initiative“, *Financial Accountability & Management*, Vol. 2, No. 3, pp. 171-186.
- Greenwood, R., „Incremental Budgeting: Antecedents of Change“, *Journal of Public Policy*, Vol. 4, No. 4, pp. 277-306.

- Grifel, S. T., „Performance Measurement and Budgetary Decision Making“, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16, No. 4, , p. 406. pp. 403-407
- Grizzle, G., „The Ubiquitous Nature of Performance“, in: Radin, B. A., *Challenging the performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Value*, Georgetown University press, Washington 2006, pp. 1-12.
- Grossbard, S. I., „PPBS for State and Local Officials“, *Library Notes – An Occasional Publication of State Library Commission*, Vol. 6. No. 4, pp. 1-33.
- Grossman, G., M. and Helpman, E., „Separation of Powers and the Budget Process“, *Journal of Public Economics*, Vol. 2008, No. 92, pp. 407-425.
- Gruber, J., *Public Finance and Public Policy*, Worth Publishers, New York 2009.
- Haider, D. F., „Zero Base: Federal Style“, *Public Administration Review*, Vol. 37, Issue 4, pp. 400-407.
- Hatry, H. P., „Performance Measurement: Fashions and Fallacies“, *Public Performance and Management Review*, Vol. 25, No 4, pp. 352-358.
- Hatry, H. P., *Performance Measurement: Getting Results*, The Urban Institute press, Washington DC 2003.
- Hatry, H., „Performance Measurement: Principles and Techniques“, in: Kearney, R. C. and Berman, E. M., (eds.), *Public Sector performance: Management, Performance and Measurement*, Westview Press, Oxford 1999, pp. 304-329.
- Hebert, F. T., „Zero-base Budgeting in Historical and Political Context: Institutionalizing and Old Proposal“, *Midwest Review of Public Administration*, Vol. 11, No. 3, pp. 163-181.
- Heinrich, C. J., „Evidence-based policy and performance management challenges and prospects in two parallel movements“, *American Review of Public Administration*, Vol. 37, pp. 255–277.
- Heniff, B., „Overview of the Authorization-Appropriations Process“, *Congressional Research Service*, CRS Report for Congress, 2012. доступно на: <https://www.senate.gov/CRSPubs>, pp. 1-2.
- Henley, D., Holtham, C., Likierman, A. and Perrin, J., *Public Sector Accounting and Financial Control*, 3rd edition, Van Nostrand Reinhold, London 1989.
- Hepworth, N., „Government Budgeting and Accounting System in the United Kingdom“, in: OECD, *Models of Public Budgeting and Accounting Reform*, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2, Supplement 1, pp. 115-150.
- Higgs, H. C. B., *The Financial System of the United Kingdom*, Macmillan, London 1914.
- Hillman, A. L., *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*, Cambridge University Press, New York 2009.
- Hirsch, W. Z., „State and Local Government Program Budgeting“, *Papers in Regional Science*, Vol. 18, No. 1, pp. 147-163.
- Holmes, M. and Shand, D., „Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years“, *Governance*, Vol. 8 No.5, pp. 555-557.
- Holzer, M. and Hwan-Lee, S. (eds.), *Public Productivity Handbook, Second Edition*, Marcel Dekker, New York 2004.
- Holzer, M. and Yang, K., „Performance measurement and improvement: an assessment of the state of the art“, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70, Issue 1, pp. 15-31.
- Hou, Y., Lunsford, R., S., Sides, K., C. and Jones, K., A., „State Performance-Based Budgeting in Boom and Bust Years: An Analytical Framework and Survey of the States“, *Public Administration Review*, Vol. 71, Issue 3, 2011, pp. 370-388.
- Hughes, O. E., *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, New York 2003.

- Hurrelmann, A., „Multilevel Legitimacy: Conceptualizing legitimacy Relationship between the EU and National Democracies“, in: DeBardeleben, J. and Hurrelmann, A. (eds.), *Democratic Dilemmas of Multilevel Governments: Legitimacy, Representations and Accountability in the European Union*, Palgrave Macmillan, New York 2007, pp. 17-25.
- Huskey, E., „An Introduction to Post-communist Officialdom“, in: Roney, D. K. and Huskey, E. (eds.), *Russian Bureaucracy and the State - Officialdom From Alexander III to Vladimir Putin*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2009, pp. 215-230.
- Цамић, В., „Глобализација: њено теоријско утемељење и њене противречности“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, бр. 149, стр. 1001-1011.
- Young, E. H., *The System of National Finance*, Smith, Elder & Co., London, 1915.
- Jablonsky, S. F. and Dirsmith, M. W., „The pattern of PPB rejection: something about organization, something about PBB“, *Accounting, Organization and Society*, Vol. 3, No. 3/4, pp. 215-255.
- John, P., *Recent Trends in Central-Local Government Relations*, Policy Studies Institute, London 1990.
- Jones, B.D., „Does Incrementalism Stem From Political Consensus or From Institutional Gridlock“, *American Journal of Political Science*, Vol. 41, No.4, p. 1319-1321.
- Jones, L.R., „Perormance Budgeting in the US Federal Government: Hystory, Status and Future Implications“, *Public Finance and Management*, Vol. 10, No. 3, pp. 482-593.
- Jones, L. R. and McCaffery, J. L., „Reform of the Planning, Programming, Budgeting System, and Management Control in the U.S. Department of Defense: Insights from Budget Theory“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 25, Issue 3, pp. 1-20.
- Jones, R. and Caruana, J., „Public Sector Accounting and Auditing in the United Kingdom“, in: Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S. and Manes, F, (eds.), *Public Sector Accounting and Auditing in Europe The Challenge of Harmonization*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2015, pp. 219-234.
- Jouce, P., Bryson, J. and Holzer, M. (eds.), *Developments in Strategic and Public Management – Studies in the US and Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2014.
- Joyce, P.G., *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*, IBM Center for the Business of Government, Washington 2003.
- Јурковић, П., *Јавне финансије*, MASMEDIA, Загреб 2002.
- Jelčić, B, i dr., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
- Kahalas, H., „A Look for Major Planning Methods: Development, Implementation, Strengths and Limitations“, *Long Range Planning*, Vol. 11 Issue 4, pp. 84-90.
- Kamensky, J.M., „Performance budgeting – Lesons from the States“, IBM Center for the Business of the Government, 2015, доступно на: <http://www.businessofgovernment.org>.
- Kavnagh, S., „Zero-Base Budgeting: Modern Experiences and Current Perspectives“, *Government Finance Review*, April 2012, pp. 8-14.
- Key, O. V., „The Lack of Budgetary Theory“, *The American Political Science Review*, Vol. 34, No. 6. pp. 1137-1144.
- Kearney, R. C. and Berman, E. M., (eds.), *Public Sector performance: Management, Performance and Measurement*, Westview Press, Oxford 1999.
- Khan, A. and Hildreth, W. B. (eds.), *Cases Studies in Public Budgeting and Financial Management*, Marcel Dekker, New York 2003.
- Khan, A. and Murova, O. I., „Prodictive Efficiency of Public Expenditures: A Cross-state Study“, *State and Local Government Review*, Vol. 47, No. 3, pp. 170-180.
- Khan, A., Hildreth, W., B. (eds.), *Case Studies in Public Budgeting and Financial Management, Revised and Expanded*, Kendall/Hunt Publishing, Dubuque 1997.

- Kickert, W. (edt.), *The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distingtiveness*, Routledge, New York 2008.
- Kickert, W. and Van Vught, F. (eds.), *Public polices nad administration sciences in the Netherlands*, Prentie Hall, London 1995.
- King, D. S., *The New Right: Politics, markets and Citizenship*, Macmillan, Basinstoke 1987.
- Klages, K. and Löffler, E., „New public management in Germany: the implementation process of the New Steering Model“, *Internaltional Review of Administrative Sciences*, Vol. 64, Issue 1, pp. 41-54.
- Kotter, J. P., „Managing External Dependence“, *Academy of Management Review*, Vol. 4 No. 1, pp. 87-92.
- Kraan, D., J., Bergvall, D., Hawkesworth, I., Kostyleva, V. and Witt, M., „Budgeting in Russia“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 8, No. 2, 2008, pp. 29-86.
- Kraan, D., J., *Budgetary Decisions – A Public Choice Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.
- Kristensen, J. K., Groszyk, W. S. and Bühler, B., „Outcome Focused Managment and Budgeting“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 4, pp. 7-35.
- Kuhlmann, S., Bogumil, J. and Grohs, S., „Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the “New Steering Model”?“, *Public Administration Review*, Vol. 68. Issue 5, pp. 853-861.
- Lalli, W. R. (ed.), *Handbook of Public Budgeting, Sixth Edition*, John Wiley & Sons, Hobeken 2012.
- Lane, J. E., *The Public Secor: Concepts, Models and Approaches*, Sage Publications, London 2000.
- Langbein, L. and Felbinger, C.L., *Public Program Evaluation – A Statistical Guide*, M&E Sharpe, New York 2006.
- Lauth, T. P., „Zero-Base Budgeting in Georgia: Myth and Reality“, *Public Administration Review*, Vol. 38, Issue 5, pp. 420-430.
- Lauth, T. P., „Performance Evaluation in the Georgia Budgetary Process“, *Public Budgeting & Finance*, Vol, 5. Issue 1, pp. 67-82.
- Lauth, T., „Zero-Base Budgeting Redux in Georgia: Efficiencu or Ideology?“, *Public Budgeting and Finance*, Vol. 34, Issue 1, 2014, pp. 1-17.
- Lederle, J. W., „The Hoover Commission Reports on Federal Reorganization“, *Marquette Law Review*, Vol. 33, No. 2, pp. 89-98.
- Lee, R. D., „The Use of Program Analysis in State Budgeting: Changes between 1990 and 1995“, *Public Budgeting & Finanace*, Vol. 17 Issue 2, pp. 18-36.
- Lee, R., D., Johnson, R., W. and Joyce, P., G., *Public Budgeting Systems*, Jones & Bartlett Learning, Burlington 2013.
- Lee, S. M., „Zero-Base Budgeting-Dealing with Conflicting Objectives“, *Long Range Planning*, Vol. 7, No. 5., pp. 103-110.
- LeLoup, L. T., „From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice“, in: Rubin, I. (ed.), *New Directions in Budget Theory*, State University of New York Press, Albany 1988, pp. 19-42.
- LeLoup, L.T., „The Myth of Incrementalism: Analitical Choices in Budgetary Theory“, *Polity*, Vol. 10, No. 4., pp. 488-509.
- Lindblom, C. E., „The Science of „Mudling Through““, *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2, pp. 78-88.
- Lindblom, C., „Decision making in Taxation and Expenditures“, in: Universities-National Bureau Committee for Economic Research (edt.), *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*, Princeton University Press, 1961, pp. 295-337.

- Litvack, J. I., Ahmad, J. and Miller Bird, R., *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, The World Bank Publications, Washington 1998.
- Lorenz, C., *The Impact of Performance Budgeting on Public Spending in Germany's Laender*, Gabler Verlag, Wiesbaden 2012.
- Lovčević, J., *Institucije javnih finansija*, Službeni list SFRJ, Beograd 1991.
- Love, A., „Implementation Evaluation“, in: Wholey, J.S., Hatry, H.P. and Newcomer, K.E., *Handbook of practical program evaluation*, Jossey Bass, San Francisco 2004, pp. 63-98.
- Lovell, C. A. K., „Performance Assessment in the Public Sector“, in: Fox, K. J. (edt.), *Efficiency in the Public Sector*, Springer science & Business media, New York 2002, pp. 11-36.
- Lu, Y., Willoughby, K. and Arnett, S., „Legislating Results: Examining the Legal Foundations of PBB Systems in the States“, *Public Performance and Management Review*, Vol. 33, No. 2., pp. 266-287
- Lüder, K., „Government Budgeting and Accounting Reform in Germany“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 1, pp. 225-242.
- Lustick, I., „Explaining the Variable Utility of Disjointed Incrementalism: Four Propositions“, *American Political Science Review*, Vol. 74. Issue 2, pp. 342-353.
- Lynch, T. D. and Lynch, C. E., „Philosophy, Budgeting and the Information Age“, in: Khan, A. and Hildreth (eds), W. B., *Budget theory in the Public Sector*, QUORUM BOOKS, London 2002, pp. 261-277.
- Lynn, L.E., „The study of public management in the United States Management in the New World and a reflection on Europe“, in: Kickert, W. (edt.), *The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distingtiveness*, Routledge, New York 2008, pp. 233-262.
- Lynn, L. E., *Public Management: Old and New*, Routledge, New York 2006.
- Лончар, Д., „Prospect of the Application of New Public Management Approach to the Serbian Public Administration“, *Економика предузећа*, Vol. 63, No. 1-2, стр. 83-97.
- Лапчевић, М., „Компатибилност реформе пореске администрације са постулатима 'Новог јавног менаџмента'“, у: Мићовић, М. (ур.), *Зборник радова XXI век – век услуга и службног права*, Књ. 7, правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2016, стр. 271-281.
- Лапчевић, М., „Друштвено-политички значај екстерне јавне ревизије“, у: Мићовић, М., *Зборник радова XXI век – век услуга и службног права*, Књ. 5, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за друштвене науке, стр. 331-342.
- Ma, J., „Zero-Base Budgeting in China: Experiences of Hubei Province“, *Journal of Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol 18, No. 4, pp. 480-515.
- Mackay, K., *How to Build M&E System to Support Better Government*, World Bank, Washington DC 2007.
- Maas, A.A. and Radway, L.I., „Gauging Administrative Responsibility“, in: Stivers, C. (edt.), *Democracy, Bureaucracy and the Study of Administration*, Westview Press, Oxford 2001, pp. 163-182.
- Maravall, J.M. and Sánchez-Cuenca, I. (eds.), *Controlling Governments – Voters, Institutions and Accountability*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Marr, B., *Managing and Delivering Performance – How Government Public Sector and Non-profit Organizations can Measure and Manage What Really Matter*, Elsevier, Burlington 2008.
- Marsh, D., Smith, M. J. and Richards, D., „Bureaucrats, politicians and reform in Whitehall: analysing the bureau-shaping model“, *British Journal of Political Science*, Vol. 30 No. 3, pp. 461-482.

- Mayer, I., „The Evolution of Policy Analysis in the Netherlands“, in: Fischer, F., Miller, G. J. and Sidney, M. S. (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods*, CRC Press, Boca Raton 2007, pp. 553-570.
- Mayers, R. T., „Is there a key for the normative budgeting look?“, *Policy Sciences*, Vol. 29, pp. 171-178.
- McGee, R. and Preobragenskaya, G.G., *Accounting and Financial System Reform in a Transition Economy: A Case Study of Russia*, Springer, Boston 2005.
- McGill, R., „Performance Budgeting“, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14, Issue 5, pp. 376-390.
- McGill, R., „Planning for Strategic Performance in Local Government“, *Long Range Planning*, Vol. 21 No. 5, pp. 77-84.
- McKean, R. N. and Awshen, M., "Limitations, Risks and Problems," in: Novick, D. (ed.), *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget*, Harvard University Press, Cambridge 1965, pp. 285-308.
- McKinney, J. B., „Implementing and Managing Zero-Base Budgeting“, in: Khan, A. and Hildreth, W. B. (eds.), *Cases Studies in Public Budgeting and Financial Management*, Marcel Dekker, New York 2003, pp. 127-145.
- McNab, R. M. and Melese, F., „Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 22, Issue 2, pp. 73-95.
- Melkers, J. and Willoughby, K., „Budgeter's Views of State Performance Budgeting Systems: Distinctions Across Branches“, *Public Administration Review*, Vol. 61, Issue. 1., 2001, pp. 54-64.
- Miller, D. J. and Robins, D., „Progressive Government Budgeting“, in: Bogui, F. B. (edt.), *Handbook of Governmental Accounting*, CRC Press, Boca Raton 2009, pp. 71-127.
- Minmier, G. S., *An Evolution of the Zero-Base Budgeting System in Governmental Institutions*, Georgia State University School of Business Administration, Atlanta 1975.
- Montgomery, V.W., *Changing Public Sector Values*, Routhledge, New York 1998.
- Moore, P., „Zero-Base Budgeting in American Cities“, *Public Administration Review*, Vol. 40, Issue 3, pp. 253-258.
- Mosher, F. C. and Stephenson, M. O., „The Office of Management and Budget in Changing Scene“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 2, Issue 4, pp. 23-41.
- Moynihan, D., and Beazley, I (eds.), *Toward Next Generation of Performance Budgeting – lessons from the Experiences of seven Reforming Countries*, World Bank Group, Washington DC 2016.
- Mueller, D. C., „Public Choice: A Survey“, in: Buchanan, J. M. and Tollison, R. D. (eds.), *The Public Choice Theory II*, The University Of Michigan Press, Ann Arbor 1996, pp. 23-71.
- Mueller, D. C., „Public Choice: An Introduction“, in: Rowley, C. K and Schneider, F. (eds.), *The Encyclopedia of Public Choice*, Kluwer Academic Publishers, New York 2004, pp. 32-49.
- Müller-Marques Berger, T. and Heiling, J., „Public Sector Accounting and Auditing in Germany“, in: Bruska, I., Caperchione, E., Cohen, S. and Manes-Rossi, F. (eds.), *Public Sector Accounting and Auditing in Europe The Challenge of Harmonization*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2015, pp. 97-107.
- Musgrave, R. A. and Peacock, A. T. (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, St. Martin's Press, New York 1994.
- Musgrave, R., *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*, McGraw-Hill, Bombay 1959.

- Мићовић, М. (ур.), *XXI век – век услуга и услужног права*, Књ. 6, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу – Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2015.
- Мићовић, М. (ур.), *Зборник радова XXI век – век услуга и услужног права*, Књ. 7, правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Крагујевац 2016.
- Мићовић, М., *Зборник радова XXI век – век услуга и услужног права*, Књ. 5, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за друштвене науке, Крагујевац 2014.
- Mintzberg, H., „The Fall and Rise of Strategic Planning“, *Harvard Business Review*, Vol. 72, Issue 1., pp. 107-114.
- Маџар, Љ., „Алтернативе и ризици фискалне консолидације у Републици Србији“, *Школа бизниса*, бр. 3-4/2013, стр. 12-55.
- Nartisa, I., Putans, R and Muravska, T., „Strategic planning and Management in Public and Private Sector Organizations in Europe: Comparative Analysis and opportunities for Improvement“, *European Integrations Studies*, Vol. 2012, No. 6, pp. 240-248.
- Natches, P. B. and Bupp, I. C., „Policy and Priority in the Budgetary Process“, *The American Political Science Review*, Vol. 67, No.3, pp. 951-963.
- Niskanene, W. A., *Bureaucracy: Servant or Master?*, Institute of Economic Affairs, London 1973.
- Niskanene, W. A., *Reflections of a political economist: selected articles on government policies and political processes*, Cato Institute, Washington 2008.
- Normann, R., „Organizational Innovativeness: Product Variation and Reorientation“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 16, No. 2, pp. 203-215.
- Norton, A. and Elson, D., *What's behind the budget: Politics, rights and accountability in the budget proces*, Centre for Aid and Public Expenditure Overseas Development Institute, London 2002.
- Novick, D. (ed.), *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget*, Harvard University Press, Cambridge 1967.
- Ogden, D. M., „Beyond Zero-Base Budgeting“, *Public Administration Review*, Vol. 38, Issue 6, pp. 528-530.
- Oliver, C. and Holzinger, I., „The Effectiveness of Strategic Political Management: A Dynamic Capabilities Framework“, *Academy of Management Review*, Vol. 33, No. 2, pp. 496-520.
- Osborn, S. P. and Brown, K., *Managing Change and Innovations in Public Service Organizations*, Routledge, Abingdon 2005.
- Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Plume, New York 1993.
- Osborne, S. P. (edt.), *Public Management: Critical perspectives*, Rothledge, London 2002.
- Pitvada, B. and LoStracco, F., „Performance Budgeting – The Next Budgetary Answer. But What is the Question?“, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*“, Vol. 14, No. 1, pp. 53-73.
- Plumptre, T.W., *Beyond the Bottom Line in Government*, Mcgill-Queens University Press, Montreal 1991.
- Poister, T. H., Aristigueta, M. P. and Hall, M. J., *Managing and measuring performance in public and nonprofit organizations: an integrated approach*, Jossey Bass, San Francisco 2015.
- Poister, T., „Performance Monitoring“, in: Wholey, J.S., Hatry, H.P. and Newcomer, K.E. (eds.), *Handbook of practical program evaluation*, Jossey Bass, San Francisco 2004, pp. 63-98.

- Poister, T.H., „The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance“, *Public Administration Review*, Vol. 70, pp. 246-254.
- Politt, C. and Summa, H., „Reflexive watchdogs? How supreme audit institutions account for themselves“, *Public Administration*, Vol. 75 No. 2, pp. 313-336.
- Pollitt, C., „Beyond The Managerial Model : The Case for Broadening Performance Assessment in Government and Public Sector“, *Financial Accountability and Management*, Vol. 2, No. 3, pp. 155-170.
- Pollitt, C., Van Thiel, S. and Homburg, V. (eds.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Palgrave MacMillan, New York 2007.
- Premchand, R., *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington 1983.
- Pyhrr, P. A., „The Zero-Base Approach to Government Budgeting“, *Public Administration Review*, Vol. 37, Issue 1, pp. 1-8.
- Pyhrr, P. A., „Zero-Base Budgeting“, in: Lalli, W. R. (ed.), *Handbook of Budgeting, Sixth Edition*, John Wiley & Sons, Hoboken 2012, pp. 677-696.
- Pyhrr, P. A., „Zero-base budgeting“, *Harvard Business Review*, Vol. 48, Issue 6, pp. 111-121.
- Петровић, П., Брчеревић, Д. и Минић, С., „Fiscal Consolidation and Growth in Serbia, 2015-2017: Program, Accomplishments and Drivers“, *Економика предузећа*, бр. 65, 1-2, стр. 43-67.
- Поповић, Д., „Друга фаза пореске реформе у Србији: више инвестиционих подстицаја и нови порески поступак“, у: Ваџић, З. и Мијатовић, Б. (ур.), *Стратегија реформи*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2003, стр. 230-243.
- Radin, B. A., „Government Performance and Result Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?“, *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 4, pp. 307-316.
- Radin, B. A. (ed.), *Challenging the performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Value*, Georgetown University press, Washington 2006.
- Ramamurti, R., „Strategic Planning in Government-Dependent Businesses“, *Long range Planning*, Vol. 19, No. 3, pp. 62-71.
- Reddick, C.G., „Testing Rival Theories of Budgetary Decision Making in United States“, *Financial Accountability & Management*, Vol. 19, No. 4., pp. 339-315.
- Reed, B. J., „Budgeting, Target-Based“, in: Berman, E. M., *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Second Edition, CRC Press, Boca Raton 2008, pp. 201-204.
- Reed, S. A., „The Impact of Budgetary Roles Upon Perspectives“, *Public Budgeting & Finance*, Vol 5., Issue 1., pp. 83-96.
- Reichard, C., „Local Public Management Reform in Germany“, *Public Administration*, Vol. 81, Issue 2, pp. 345-363.
- Reichard, C., „The study of public management in Germany Poorly institutionalized and fragmented“, in: Kickert, W. (edt.), *The Study of Public Management in Europe and the US A comparative analysis of national distinctiveness*, Routledge, Abingdon 2008, pp. 42-69.
- Rhyne, L. C., „The Relationship of Strategic Planning to Financial Performance“, *Strategic Management Journal*, Vol. 7, No. 5, p. 423-436.
- Riley, A. C., „Reporting of Performance Measures for Federal Agencies: The Initial Impact of the Chief Financial Officer Act of 1990“, *International Journal of Public Administration*, Vol. 18, No. 2 and 3, 521–580.
- Ritter, R. and Cutt, J., „A Policy Implementation Analysis of Zero-Base Budgeting“, *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Vol. 1, Issue 2, pp. 352-366.

- Röber, M., „Germany“, in: Farnham, D., Horton, S., Barlow, D. and Hondenghem, A., *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*, Palgrave Macmillan, New York 1996, pp. 169-193.
- Robinson, M. and Brumby, J., „Does Performance Budgeting Work: An Analytical Review of Empirical Literature“, *IMF Working paper*, No. 05/210, pp. 1-75.
- Robinson, M., „Best Practices in Performance Budgeting“, in: Worthington, A. (ed.), *Discussion Papers in Economics, Finances and International Competitiveness*, Discussion Paper No. 124, Novembar 2002, pp. 1-29.
- Robinson, M., „Output-Purchase Funding and Budgeting Systems in the Public Sector“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 22, Issue 4, pp. 17-33..
- Rostron, A., „Incrementalism, Comprehensive Rationality and the Future of Gun Control“, *Maryland Law Review*, Vol. 67 No. 3, pp. 510-569.
- Rowley, C.K and Schneider, F. (eds.), *The Encyclopedia of Public Choice*, Kluwer Academic Publishers, New York 2004.
- Rowney, D. K. and Huskey, E. (eds.), *Russian Bureaucracy and the State - Officialdom From Alexander III to Vladimir Putin*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2009.
- Rubin, I. (ed.), *New Directions in Budget Theory*, State University of New York Press, Albany 1988.
- Rubin, I. S., *The Politics Of Public Budgeting*, Seven Bridges Press, New York 2000.
- Rubin, I., „Budgeting for Our Times: Target-Base Budgeting“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 11, Issue 3, pp. 4-14.
- Rubin, I., S., „Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?“, *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 23, 1990, pp. 179-189.
- Rubin, M.M. and Willoughby, K., „Measuring Government Performance: The Intersection of Strategic Planning and Performance Budgeting“, in: Jouce, P., Bryson, J. and Holzer, M. (eds.), *Developments in Strategic and Public Management – Studies in the US and Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2014, pp. 41-58.
- Ремиханова, Д.А, Поляк, Г.Б, Амаглобели, Н.Б., Барикаев, Е.Н, Фетисов, В.Д., Староверова, О.В, Фетисова, Т.В. и Лорткипанидзе, Т.В, *Бюджетное право, Закон и право*, Москва 2010.
- Schick, A. and Hatry, H., „Zero-Base Budgeting: The Manager’s Budget“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 2, Issue 1, pp. 72-87.
- Schick, A., „Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 3, 2002, pp. 15-42.
- Schick, A., „Does Budgeting Have a Future?“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, No. 2, 2002, pp. 7-48.
- Schick, A., „The Methamorfoses of Performance Budgeting“, *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 2013/2, pp. 1-32.
- Schick, A., „The Road from ZBB“, *Public Administration Review*, Vol. 38, Issue 2, pp. 177-180.
- Schick, A., „The Road to PPB: The Stages of Budget Reform“, *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 4, pp. 243-258.
- Schick, A., *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, Washington 1998.
- Schoch, M. and Den Broeder, C., „Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2012, No. 3, pp. 105-126.
- Schouten, S., „The Dutch Provincial and Municipal Accounting System“, in: Bac, A. (edt.), *International Comparative Issues in Government Accounting - The Similarities and*

- Differences between Central Government Accounting and Local Government Accounting within or between Countries*, pp. 19-38.
- Schröter, E. and H. Wollmann, „Public sector reforms in Germany: whence and where? A case of ambivalence“, *Hallinon Tutkinus: Administrative Studies*, No. 3, pp. 184–200.
- Schultze, C. L., *The Politics of Economics of Public Spending*, The Brookings Institutions, Washington 1968
- Schwering, A., *Ehrlichkeit in der Budgetierung*, Springer Gabler, Wiesbaden 2016.
- Singleton, D. W., Smith, B. A and Cleaveland, J. R., „Zero-Base Budgeting in Wilmington, Delaware“, *Governmental Finance*, Vol. 15, pp. 20-29.
- Shah, A. and Shen, C., „A Primer on Performance Budgeting“, in: Shah, A. (edt.), *Budgeting and Budgetary Institutions*, The World Bank, Washington DC 2007, pp. 137-179.
- Sharpe, L.J. and Newton, K., *Does politics matter?*, Oxford 1984.
- Shelby, R., *Zero-Base Budgeting for the 21 Century Public Administrator*, Georgia State University-Fiscal Research Centar, FRC Report No. 260, Atlanta 2013.
- Shim, J. K. and Siegel, J. G., *Budgeting Basics and Beyond*, John Wiley & Sons, New Jersey 2005.
- Smith, P.C., „Performance Budgeting in England: Public Service Agreements“, in: Robinson, M., *Performance Budgeting - Linking Funding and Results*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007, pp. 211-233.
- Snell, R., „NCSF Fiscal Brief: Zero-Base Budgeting in the States“, Paper presented on National Conference of State Legislature, January 2012, pp. 1-15.
- Steiss, W. A. and Nwagwu, E., *Financial Planning and Management in Public Organization*, Marcel Dekker, New York 2001.
- Stivers, C. (edt.), *Democracy, Bureaucracy and the Study of Administration*, Westview Press, Oxford 2001.
- Стојановић, П., „Значај и карактеристике интерне буџетске ревизије“, у: Мићовић, М. (ур.), *XXI век – век услуга и услужног права*, Књ. 6, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу – Институт за правне и друштвене науке, стр. 3-13.
- Стојановић, С., „Интерна финансијска контрола у јавном сектору“, *Финансије*, бр. 1-6/2012, стр. 79-92.
- Teisman, G. and Van Buuren, A., „Implementing NPM: a Complexity Perspective on Public Management Reform Trajectories, in: Pollitt, C., Van Thiel, S. and Homburg, V. (eds.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Palgrave MacMillan, New York 2007, pp. 181-196.
- Thurmaier, K. and Willoughby, K., G., *Policy and Politics in State Budgeting*, M. E. Sharpe, New York 2001.
- Ugboro, I. O., Obeng, K. and Span, O., „Strategic Planning as an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence from Public Transit Organizations“, *Administration & Society*, Vol. 43 No. 1, pp. 87-123.
- Ulbrich, H., H., *Public Finance in Theory and Practice*, Routledge, Abingdon 2011.
- Van Helden, G. J., „A Review of the Policy and Management Instruments Projects for Municipalities in the Netherlands“, *Financial Management & Accounting*, Vol. 14. No. 2, pp. 85-104.
- Van Nispen, F. and Scholten, P., „Policy Analysis in the Netherlands: An Introduction“, in: Van Nispen, F. and Scholten, P. (eds.), *Policy Analysis in the Netherlands*, Policy Press, Bristol 2015, pp. 1-14.
- Van Nispen, F., „Policy Analysis and Evaluation in National Government“, in: Van Nispen, F. and Scholten, P. (eds.), *Policy Analysis in the Netherlands*, Policy Press, Bristol 2015, pp. 89-106.

- Vaksova, E. „Russian Federation“, in: Moynihan, D., and Beazley, I (eds.), *Toward Next Generation of Performance Budgeting – lessons from the Experiences of seven Reforming Countries*, World Bank Group, Washington DC 2016, pp. 125-143.
- Ваџић, З. и Мијатовић, Б. (ур.), *Стратегија реформи*, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2003.
- Вујовић, Д., „Serbia: Two Years of Fiscal Consolidation – Results and Medium-term Sustainability Issues“, *Економика предузећа*, бр. 65, 1-2, стр. 25-41.
- Вујовић, Д., *Студија о делотворном коришћењу индикатора перформанси у процесу израде буџета и планова у јавном сектору – креирање индикатора перформанси у циљу унапређења учинка програмских буџета у Србији*, USAID Пројекат за боље услове пословања, Београд 2011.
- Walter-Steiss, A. and Cyprian Nwagwu, E. O., *Financial Planning and Management in Public Organizations*, Marcel Dekker, Basel 2001.
- Wanat, J., „Bases of Budgetary Incrementalism“, *The American Political Science Review*, Vol. 68, No. 3, pp. 1221-1228.
- Wanna, J., Jensen, L., De Vries, J., *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations – Trajectories and Consequences*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2010.
- Weber, D., „Managing the Public's Money: From Outputs to Outcomes – and Beyond“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4, No. 2, 2004, pp. 101-121.
- Wenz, T. W. and Nolan, A. P., „Budgeting for the Future: Target-Based Budgeting“, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 2, Issue 2, pp. 88-91.
- West, W., F., *Program Budgeting and the Performance Movement – The Elusive Quest for Efficiency in Government*, Georgetown University Press, Washington, 2011.
- Welschen, P.T.M., *Onderzoek planning en control bij middelgrote en kleine gemeenten; een rapportage op hoofdlijnen*, KPMG, Utecht 1997.
- Wholey, J.S., Hatry, H.P. and Newcomer, K.E., *Handbook of practical program evaluation*, Jossey Bass, San Francisco 2004.
- Windsor, D., „Two Theories of Zero-Base Budgeting“, *Interfaces*, Vol. 12, No. 4. pp. 128-134.
- Wildavsky, A. and Hammond, A., „Comprehensive Versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture“, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 10, Issue 3, pp. 321-347.
- Wildavsky, A., „A Budget for all Seasons: Why the Traditional Budget Lasts“, *Public Administration Review*, Vol. 38 Issue 6, pp. 501-509.
- Wildavsky, A., „Policy Analysis Is What Information Systems Are Not“, *Accounting, Organization and Society*, Vol. 3, No. 1, pp. 77-87.
- Wildavsky, A., „If planning is Everything Maybe It's Nothing“, *Policy Sciences*, Vol. 4 No. 2, pp. 127-153.
- Wildavsky, A., „Political Implications of Budgetary Reform“, *Public Administration Review*, Vol. 21, No. 4, pp. 183-190.
- Wildavsky, A., *The New Politics of the Budgetary Process*, Boston 1992.
- Williams, D., W., „Measuring Government in the Early Twentieth Century“, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 6, 2003, pp. 643-659.
- Willoghby, K.G, *Public Budgeting in Context: Structure, Low, Reform and Result*, Jossey Bass, San Francisco 2014.
- Wilson, J. (edt.), *Financial Management for Public Services*, Open University Press, Buckingham 1998.
- Wollmann, H., „Evaluation in Public Sector Reform: Towards a „Third Wave“ of evaluation“, in: Wollmann, H. (edt.), *Evaluation in Public Sector Reform*, Cheltenham 2003, pp. 1-11.

Wollmann, H., „Policy Evaluation and Evaluation Research“, in: Fisher, F., Miller, G.J. and Sidney, M.S., *Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods*, CRC Press, Boca raton 2007, pp. 393-403.

Документациони и статистички извори

- Bundesministerium der Finanzen, *Der Bund modernisiert sein Haushalts und Rechnungswesen*, Berlin 2007.
- Bundesministerium der Finanzen, *Der Bund modernisiert sein Haushalts und Rechnungswesen*, Berlin, October 2007.
- Bundesministerium der Finanzen, *Integrierter Produktrahmen*.
- Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse, „Innstelingsbeschikking Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse“, *Beleidsanalyse*, Vol. 1, No. 1.
- Congress of the United States, Congressional Budget Office (CBO), *Unauthorized Appropriations and Expiring Authorizations*, U.S. Government Printing Office, Washington 2016.
- European Commission, *Commission Staff Working Document – Serbia 2016 Report*, Brussels, 9.11.2016.
- Executive Office of the President, *The President’s Management Agenda, Fiscal Year 2002*, Washington 2002.
- General Accounting Office (GAO), Accounting and Information Management Division, *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, Report to Congressional Committees, March 1997.
- GAO, Accounting and Financial Management Division, Program and Budget Information Group, *The Department of Defense Planning, Programming and Budgeting System*, April 1984.
- GAO, GAO/T-GGD-97-113, *MANAGING FOR RESULTS - Prospects for Effective Implementation of the Government Performance and Results Act*, June 1997.
- Government Finance Officers Association, Research and Consulting Center, *Zero-Base Budgeting: Modern Experiences and Current Perspectives*, Chicago 2011.
- HM Treasury, *Comprehensive Spending Review: Aim and objectives*, London 1998.
- IMF, *Government Finance Statistics Manual 2001 (GFSM 2001)*, Washington DC 2001.
- INTOSAI, INTOSAI Harmonisation Project, ISSAI – 300, *Fundamental principles of Performance Auditing*, Adopted by XXI Congress of INCOSAI, Beijing 2013.

- INTOSAI, ISSAI 1, *The Lima Declaration*, Approved at IXth Congress of INTOSAI, Peru 1977.
- INTOSAI, ISSAI 3100, *Performance Audit Guidelines – Key Principles*, Approved at XXth Congress of INTOSAI, Johannesburg 2010.
- NAPA, *Useful Performance Measurement: Lessons Learned from Initial Pilot Performance Plans Prepared under the Government Performance and Results Act*, Washington DC 1994.
- NASBO, *Budget Process in the States in 1989*.
- NASBO, *Budget Process in the States in 1992*.
- NASBO, *Budget Process in the States in 1997*.
- NASBO, *Budget Process in the States in 1999*.
- NASBO, *Budget Process in the States in 2002*.
- NASBO, *Budget Process in the States in 2008*.
- NASBO, *Budget Process in the States in 2015*.
- National Associations of the State Budget Officers (NASBO), *Budget Process in the States in 1987*.
- National Audit Office, *PSA Targets: Performance Information*, Survey Report 2006.
- National Audit Office, Report by Comptroller and Audit General, HC 301, Session 2001-2002, *Measuring the Performance of Government Departments*, London 2001.
- National Audit Office, Report by the Comptroller and Auditor General, *HM Treasury Spending Review 2015*, Session 2016-17, HC 571, July 2016.
- National Audit Office, Report by the Comptroller and Auditor General, *Managing budgeting in government*, Session 2012-13, HC 597, October 2012.
- OECD, *Public Sector Modernization: Governing for Performance*, Paris 2004.
- OECD, „Budget Review: Germany“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2014, No. 2, pp. 1-80.
- OECD, „Budget Review: Germany“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2014, No. 2.
- OECD, „Overview of results from the 2011/12 OECD survey on performance and results“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2013, Issue 2, pp. 126-140.

- OECD, „Overview of results from the 2011/12 OECD survey on performance and results“, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2013, Issue 2, pp. 126-140.
- OECD, „Relations between Supreme Institutions and Parliamentary Committees“, *SIGMA Paper No. 33*, 2002.
- OECD, *Glossary of Key Terms in Evaluations and Results Based Management*, OECD, Paris 2002, p. 28.
- OECD, *OECD Economic Surveys: Russian Federation*, OECD, Paris 2004.
- OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, OECD Publishing, OECD, Paris 2007.
- OECD, *Reallocation – The Role Of Budget Institutions*, OECD Publishing, OECD, Paris 2005.
- OECD, Working Party of Senior Budget Officials, Performance & Results 3rd Annual Meeting of SBO Network, *Experiences In Utilising Performance Information in Budget & Management Processes*, Paris 2006.
- The World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, Washington 1998.
- Treasury Board of Canada, *Program Evaluation Methods: Measurement and Attribution of Program Results*, Third Edition, Published by Publish Affairs Branch.
- U.S. Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government (Hoover Commission), *Hoover Commission Report on the Organization of the Executive Branch of the Government*, 1949.
- United States, General Accounting Office, Accounting and Information Management Division, *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, Report to Congressional Committees, March 1997.
- ДРИ, *Извештај о раду Државне ревизорске институције за 2011. годину*.
- ДРИ, *Извештај о раду Државне ревизорске институције за 2012. годину*.
- ДРИ, *Извештај о ревизији сврсисходности - Оправданост примене стажа осигурања са увећаним трајањем за поједина радна места односно послове*, бр. 400-882/2017-08, од 27. децембра 2017. године. ДРИ, *Извештај о ревизији сврсисходности - Ефикасност и ефективност примене преговарачког поступка без објављивања позива за подношење понуда*, бр. 400-3096/2016-08, од 18. септембра 2017. године.
- ДРИ, *Извештај о ревизији сврсисходности - Оправданост формирања комисија и других сталних и привремених радних тела у јавном сектору*, бр. 400-2660/2015-08, од 11. јула 2016. године.

- ДРИ, *Извештај о ревизији сврсисходности - Располагање непокретностима у својини РС*, бр. 400-1634/2014-08, од 14. јула 2015. године.
- ДРИ, *Извештај о ревизији сврсисходности - Сопствени приходи директних и индиректних корисника буџета РС према Закону о буџетском систему*, бр. 400-4483/2015-08, од 7. децембра 2016. године.
- ДРИ, *Извештај о ревизији сврсисходности – Управљање службеним возилима директних корисника буџета РС*, бр. 400-1928/2013-08, од 25. јуна 2014. године.
- Фискални савет, *Буџетски процес у Републици Србији – анализе и препоруке*, децембар 2014.
- Фискални савет, *Мишљење на фискалну стратегију за 2018. са пројекцијама за 2019 и 2020. годину*, од 15.12.2017.

Домаћи и инострани прописи и нацрти прописа

- United States of America, *Chief Financial Officer Act of 1990*.
- United States of America, *Government Performance and Results Act of 1993*.
- United States of America, *Budget and Accounting Procedures Act of 1950*.
- Deutcher Bundestag, *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, Print version last amended on 23 December 2014
- *Конституција Российской Федерации*, (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
- *Бюджетный кодекс Российской Федерации* (от 31 июля 1998 года N 145 ФЗ)
- Постановление Правительства РФ от 26.06.1995, No. 594, *О реализации Федерального закона "О поставках продукции для федеральных государственных нужд"*, Москва 1995.
- Постановление Правительства РФ от 25.12.2004, No. 842, *О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация*, Москва 2004.
- Постановление Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г., No. 249, *О мерах по повышению результативности бюджетных расходов*, Москва 2004.

- Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г., No. 588, *Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации*, Москва 2010.
- Федеральный закон от 28 июня 2014 г. No. 172-ФЗ, *О стратегическом планировании в Российской Федерации*, Москва 2014
- Закон о буџетском систему, („Сл. гласник РС“, бр. 9/02, 87/02, 61/05 - др. закон, 66/05, 101/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 85/06 и 86/2006 - испр.)
- Закон о министарствима („Сл. гласник РС“, бр. 44/14)
- Закон о државној ревизорској институцији, („Сл. гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007 и 36/2010)
- Закон о одбрани („Сл. гласник РС“, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/209 – др. закон и 10/2015)
- Закону о буџету РС за 2017. годину (Сл. гласник РС, бр. 99/2016)
- Закону о буџету РС за 2015. годину („Сл. гласник РС“, бр. 110/13)
- Закону о буџету РС за 2010. годину („Сл. гласник РС“, бр. 107/09)
- Закону о буџету РС за 2011. годину („Сл. гласник РС“, бр. 101/10)
- Закону о буџету РС за 2012. годину („Сл. гласник РС“, бр. 101/11)
- Закону о буџету РС за 2013. годину („Сл. гласник РС“, бр. 114/12)
- Закон о буџету РС за 2014. годину („Сл. гласник РС“, бр. 110/13)
- Нацрт Закона о планском систему РС, чл. 25, доступан на: <http://www.rsjp.gov.rs>
- Нацрт Уредбе о методологији за израду средњорочних планова, доступан на: <http://www.rsjp.gov.rs>
- Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем („Сл. гласник РС“, бр. 16/2016, 49/2016, 107/2016, 46/2017, 114/2017)
- Пословник Државне ревизорске институције, („Сл. гласник РС“, бр. 9/2009)
- *Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС*, Закључак Владе РС, бр. 47–4655/2009–1, од 23. јула 2009
- Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору, („Службени гласник РС“, бр. 99 од 27. децембар 2011, 106 од 5. децембра 2013.)

- Министарство финансија РС, *Упутство за израду програмског буџета*, фебруар 2014 (ажурирано у октобру 2017.)
- Министарство финансија РС, *Упутство о праћењу и извештавању о учинку програма*, од маја 2017
- Министарство финансија Хрватске, *Правилник о прорачунским класификацијама*, од 17. фебруар. 2010

Интернет извори

<http://www.gfoa.org> (25.1.2017.)
<http://www.tbs-sct.gc.ca> (25.7.2016.)
<http://www.oecd-ilibrary.org/governance/> (24.7.2017)
<http://www.senate.gov/CRSpubs> (22.5.2016)
<http://www.businessofgovernment.org> (25.5.2016.)
<http://www.nao.org.uk>, (15.12.2016)
<http://www.oecd.org/gov/budgeting> (15.12.2016.)
<http://www.kgst.de> (20.5.2017.)
<http://www.bundesfinanzministerium.de> (15.6.2017)
<http://programs.gov.ru/Portal/>. (21.9.2017.)
<http://www.rsjp.gov.rs> (22.1.2018).
<http://www.skgo.org/projects/> (20.1.2018).

САДРЖАЈ

УВОД	4
1. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА	4
2. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА	8
3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА	9
4. МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА	9
5. СИСТЕМАТИКА ИСТРАЖИВАЊА	11

Први део

ОПШТА РАЗМАТРАЊА О ПРИРОДИ И ФОРМАМА БУЏЕТСКОГ ПЛАНИРАЊА

I БУЏЕТ, БУЏЕТИРАЊЕ И БУЏЕТСКЕ ТЕХНИКЕ - ПОЈМОВНИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА 13 |

1. ПОЈАМ И УЛОГА БУЏЕТА У САВРЕМЕНИМ СИСТЕМИМА ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА	13
2. БУЏЕТИРАЊЕ	17
2.1 Појам и класификациони оквир	17
2.1.1. Уже и шире појмовно одређење механизма јавног буџетирања	17
2.1.2. Макробуџетирање и микробуџетирање	19
2.2. Буџетирање и сродне категорије – појмовна демаркација	20
2.2.1. Буџетирање и буџет	20
2.2.2. Буџетирање и буџетске технике	22
2.2.3. Буџетирање и (буџетска) политика	23

II УПРАВЉАЊЕ СИСТЕМОМ ЈАВНИХ РАСХОДА - ИЗМЕЂУ ТРАДИЦИОНАЛНОГ И МОДЕРНОГ МЕНАџМЕНТА 24 |

1. ЈАВНО БУЏЕТИРАЊЕ У ЕРИ „НОВОГ МЕНАѢРИЈАЛИЗМА“	24
2. РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА СИСТЕМА ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА КАО ИМПЕРАТИВ САВРЕМЕНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА – ПРИНЦИП ОДГОВОРНОСТИ	28
2.1. Афирмација одговорности финансијских управљача - изазов савремених демократија	28
2.2. Принцип одговорност као теоријски аргумент рационализације јавних финансија	30
2.2.1. Модел трошковне екстензије - МТЕ (Нисканенов модел)	34
2.2.2. Модел микробуџетске дистинктивности – ММД (Данлевијев модел)	36
2.3. Форме одговорности управљача у систему управљања јавним расходима	41
3. НАЧЕЛО БУЏЕТСКЕ РЕАЛНОСТИ – БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ КАО „ЗАНАТ ДЕФИНИСАЊА МОГУЋЕГ“	43

III СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ КАО ОКВИР ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА	46
1. О УЛОЗИ СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ – „ <i>THE BIG PICTURE APPROACH</i> “	46
2. СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ И БУЏЕТИРАЊЕ	49
3. СТРАТЕШКО ФИСКАЛНО ПЛАНИРАЊЕ	51
4. ЛИМИТИ СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА НА НИВОУ МИКРОБУЏЕТСКИХ ЕНТИТЕТА	53

Други део

ДОМЕТИ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ОСНОВНИХ БУЏЕТСКИХ ТЕХНИКА У САВРЕМЕНИМ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

I БУЏЕТСКИ ИНКРЕМЕНТАЛИЗАМ	55
1. ИНКРЕМЕНТАЛИСТИЧКА ДОКТРИНА КАО ОСЛОНАЦ „ТРАДИЦИОНАЛНОГ БУЏЕТИРАЊА“	55
1.1. „Традиционално буџетирање“ – оправданост појмовних идентитета	55
1.2. Теоријска иницијација буџетског инкрементализма – од „алокацијског ребуса“ до Вилдавског	57
1.3. Појам и основне теоријске карактеристике буџетског инкрементализма	62
1.4. Тешкоће детерминисања буџетског инкрементализма	65
1.4.1. Буџетски инкрементализам – процес или резултат процеса	67
1.4.2. Буџетски инкрементализам као процес вертикалне децентрализације ..	69
1.4.3. Буџетски инкрементализам као процес хоризонталне децентрализације	70
1.4.4. Буџетски инкрементализам као изолован процес	71
2. ПРЕДНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА ИНКРЕМЕНТАЛИСТИЧКОГ БУЏЕТИРАЊА	72
2.1. Детерминанте популарности буџетског инкрементализма – предности линеарног буџетирања	72
2.1.1. Једноставност	73
2.1.2. Стабилност	74
2.1.3. Адаптибилност	75
2.1.4. Консенсуалност	76
2.2. Недостаци и лимити буџетског инкрементализма	76
2.2.1. Информациона изолованост	77
2.2.2. Контрадикција одговорности	78
2.2.3. Редукциона нефлексибилност	79
II БУЏЕТИРАЊЕ СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ (<i>ZERO-BASE BUDGETING – ZBB</i>)	80
1. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ТЕХНИКЕ БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ	80
1.1 Појам буџетирања су нултом полазном основом	80
1.2. Усмереност токова планирања ZBB-а – између <i>bottom up</i> и <i>top-down</i> буџетирања	82

1.3. Ширина апликабилности ZBB-а према критеријуму врсте јавних расхода....	86
2. МОДЕЛИ БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ.....	88
2.1. Изворни и мешовити модели буџетирања са нултом полазном основом.....	88
2.2. Варијетети мешовитих модела буџетирања са нултом полазном основом.....	91
2.2.1. <i>Target-Based Budgeting</i> (ТБВ)– циљно буџетирање.....	91
2.2.2. Линијско буџетирање са нултом полазном основом (<i>Zero Line-item Budgeting</i> - ZLIB).....	95
2.2.3. Периодично преиспитивање програма микробуџетских јединица	98
3. ИСТОРИЈАТ НАСТАНКА БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ.....	99
3.1. Историјска иницијација <i>идеје</i> буџетирања са нултом полазном основом.....	99
3.2. Историјат афирмације <i>технике</i> буџетирања са нултом полазном основом – искуства САД-а	102
3.2.1. Департман за пољопривреду САД-а (<i>Department of Agriculture</i>) – микробуџетски ниво примене ZBB-а.....	102
3.2.2. Компанијски приступ иницијацији <i>технике</i> буџетирања са нултом полазном основом	105
3.2.3. Џорџијски модел буџетирања са нултом полазном основом – гувернер Џ. Картер.....	107
3.2.4. Федерални модел буџетирања са нултом полазном основом – председник Џ. Картер.....	110
4. СТРУКТУРНИ ОКВИР ПРОЦЕСА БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ.....	114
4.1. Формулисање јединица одлучивања (<i>decision units</i>)	116
4.2. Утврђивање пакет-одлука (<i>decision packages</i>).....	117
4.2.1. Појам и садржина пакет-одлука.....	117
4.2.2. Типови пакет-одлука.....	118
4.2.3. <i>Cost-benefit</i> и <i>cost-effectiveness</i> анализа у процесној структури ZBB-а	121
4.3. Фаза рангирања и утврђивања оперативног буџета.....	123
5. ПРЕДНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ.....	125
5.1. Концептуалне предности буџетирања са нултом полазном основом	125
5.1.1. Ефективна алокација ресурса.....	125
5.1.2. Јачање одговорности путем елиминације инертности у систему планирања јавних расхода.....	127
5.1.3. Суштинска транспарентност реалних потреба буџетских корисника.....	130
5.2. Недостаци и ограничења технике буџетирања са нултом полазном основом	132
5.2.1. Природа недостатака технике ZBB-а	132
5.2.2. Концептуално-имплементациони недостаци.....	132
5.2.3. Процесно-оперативни недостаци.....	134
III БУЏЕТИРАЊЕ НА ОСНОВУ УЧИНАКА (<i>PERFORMANCE-BASED BUDGETING</i> – <i>PBB</i>).....	137
1. ПОЈМОВНИ ОКВИР ТЕХНИКЕ БУЏЕТИРАЊА НА ОСНОВУ УЧИНАКА ...	137

1.1. Учинци (перформансе) у јавном сектору.....	137
1.1.1. Појам и значај феномена учинака у јавном сектору.....	137
1.1.2. <i>Input</i> -и, <i>output</i> -и и <i>outcom</i> -и у систему РВВ-а – принципи економичности, ефикасности и ефективности.....	140
1.1.2.1. <i>Input</i> -и и начело економичности.....	140
1.1.2.2. <i>Output</i> -и и начело ефикасности јавних пласмана.....	141
1.1.2.3. <i>Outcom</i> -и и начело ефективности.....	145
1.2. Појам буџетирања према учинцима.....	149
2. ИСТОРИЈАТ НАСТАНКА <i>PERFORMANCE-BASED</i> БУЏЕТСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ – ПРВА ХУВЕРОВА КОМИСИЈА.....	152
2.1. Оснивање и задаци Прве Хуверове Комисије.....	152
2.2. Ефекти рада прве Хуверове комисије на пољу рационализације федералног буџетског система.....	153
3. МОДЕЛИ БУЏЕТИРАЊА НА ОСНОВУ УЧИНАКА.....	157
3.1. Модели РВВ-а према критеријуму предмета усмерености.....	157
3.2. Типови РВВ-а према критеријуму временске лоцираности повезивања учинака и буџетских одлука.....	159
3.2.1. Накнадна (<i>ex post</i>) конекција учинака и буџетске алокације.....	160
3.2.2. Претходна (<i>ex ante</i>) конекција учинака и буџетске алокације.....	162
3.3. Типови РВВ-а према критеријуму процесног значаја информација о учинцима	163
3.3.1. Теоријске недоследности актуелних критеријума поделе.....	163
3.3.2. Директно буџетирање према учинку.....	168
3.3.3. Индиректно буџетирање према учинку.....	169
4. ПРОГРАМСКО БУЏЕТИРАЊЕ КАО ОПЕРАТИВНИ ОКВИР САВРЕМЕНОГ РВВ-а – НАСТАНАК И ФАЗЕ.....	170
4.1. Настанак идеје програмирања јавних расхода.....	170
4.2. Фазе програмског буџетирања.....	173
5. МЕРЕЊЕ УЧИНАКА У СИСТЕМУ РВВ-а.....	178
5.1. Значај и функције мерења учинака - <i>performance management</i> и <i>performance budgeting</i> перспектива.....	178
5.2. Показатељи (индикатори) учинака.....	182
5.2.1. Појам показатеља учинака.....	182
5.2.2. Питање „надлежности“ за формулисање показатеља учинака.....	183
5.2.3. Питање начина одабира нумеричких форми показатеља учинака.....	184
5.2.4. Питање обезбеђења квалитативних својстава индикатора.....	186
5.3. Елементи унапређења „алокативног потенцијала“ информација о учинцима	189
6. ЕВАЛУАЦИЈА ОСТВАРЕНИХ УЧИНАКА У СИСТЕМИМА РВВ-а.....	193
6.1. Појам евалуације учинака.....	193
6.2. Типови евалуације учинака.....	196
6.2.1. Претходна и накнадна евалуација учинака.....	196
6.2.1.1. Претходна евалуација учинака.....	196
6.2.1.2. Накнадна евалуација учинака.....	197
6.2.2. Интерна и екстерна евалуација учинака.....	200

6.2.2.1. Интерна евалуација учинака.....	200
6.2.2.2. Екстерна евалуација учинака.....	201
6.3. Домашај информација добијених у процесу евалуације учинака на плану буџетске алокације - емпиријски аспект.....	206
7. ОЦЕНА ДОПРИНОСА РВВ-а УНАПРЕЂЕЊУ СИСТЕМА САВРЕМЕНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА.....	208

Трећи део

**МОДЕЛИ САВРЕМЕНОГ БУЏЕТИРАЊА У ОДАБРАНИМ
ДРЖАВАМА**

I САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У СЈЕДИЊЕНИМ АМЕРИЧКИМ ДРЖАВАМА	215
1. РЕАФИРМАЦИЈА ИДЕЈЕ БУЏЕТИРАЊА НА ОСНОВУ УЧИНАКА – ФЕДЕРАЛНИ НИВО.....	215
1.1. Учење на грешкама.....	215
1.2. Government Performance and Results Act – GPRA.....	216
2. ДИВЕРЗИТЕТ БУЏЕТСКОГ ТЕХНИЦИЗМА НА НИВОУ ФЕДЕРАЛНИХ ЈЕДИНИЦА.....	222
II САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У УЈЕДИЊЕНОМ КРАЉЕВСТВУ	226
1. ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ПОЛИТИЧКЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ САВРЕМЕНОГ БУЏЕТСКОГ ТЕХНИЦИЗМА У УЈЕДИЊЕНОМ КРАЉЕВСТВУ (УК).....	226
2. ПРОЖИМАЊЕ ЕЛЕМЕНАТА ZBV-а И РВВ-а У РЕФОРМАМА СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА УК-а.....	229
2.1. Financial Management Initiative (FMI).....	229
2.2. <i>Comprehensive Spending Review</i> (CSR) - ZBV компонентна реформи система финансијског управљања.....	232
2.3. <i>Public Service Agreements</i> (PSA) – програмско-буџетска компонента реформи система финансијског управљања.....	233
III САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У САВЕЗНОЈ РЕПУБЛИЦИ НЕМАЧКОЈ	237
1. ПРИМЕНА БУЏЕТИРАЊА ПРЕМА УЧИНЦИМА НА ЦЕНТРАЛНОМ НИВОУ – ДЕТЕРМИНАНТЕ ОТПОРА.....	237
2. ПОПУЛАРИЗАЦИЈА ИДЕЈА БУЏЕТИРАЊА ПРЕМА УЧИНКУ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ.....	241
3. ПОПУЛАРИЗАЦИЈА ТЕХНИКЕ БУЏЕТИРАЊА ПРЕМА УЧИНЦИМА НА НИВОУ ДРЖАВА (<i>Länder</i>).....	245
IV САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У КРАЉЕВИНИ ХОЛАНДИЈИ	247
1. ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ПОЛИТИЧКЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ БУЏЕТСКИХ РЕФОРМИ У КРАЉЕВИНИ ХОЛАНДИЈИ.....	247
2. ЕЛЕМЕНТИ ПРОДОРА САВРЕМЕНОГ БУЏЕТСКОГ ТЕХНИЦИЗМА У СИСТЕМ ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА КРАЉЕВИНЕ ХОЛАНДИЈЕ.....	251
3. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ АКТУЕЛНОГ МОДЕЛА БУЏЕТИРАЊА ПРЕМА УЧИНЦИМА.....	253

V САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ.....	256
1. ПОЛИТИЧКА СТАБИЛНОСТ КАО ПРЕТПОСТАВКА РЕФОРМИ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА Р. ФЕДЕРАЦИЈЕ.....	256
2. НИВОИ ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА У Р. ФЕДЕРАЦИЈИ – НОРМАТИВНИ ОКВИР	257
3. ЕТАПНИ ПОМАЦИ У ПРОГРАМИРАЊУ ЈАВНИХ ПОТРЕБА - КА ПРОГРАМСКОМ БУЏЕТИРАЊУ	259

Четврти део

ПРИМЕНА САВРЕМЕНИХ БУЏЕТСКИХ ТЕХНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

I БУЏЕТСКИ ИНКРЕМЕНТАЛИЗАМ И ПОЧЕТНИ КОРАЦИ РЕФОРМИ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ ПЛАНИРАЊА	264
II ПРОГРАМСКО БУЏЕТИРАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	269
1. СРЕДЊОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ КАО ИМПЛЕМЕНТАЦИОНА ПРЕТПОСТАВКА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА	269
1.1. Средњорочно планирање на нивоу корисника буџетских средстава.....	269
1.2. Фискалне стратегије као инструмент средњорочног буџетирања	272
2. ПРОГРАМСКА КЛАСИФИКАЦИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА У БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ РС.....	274
2.1. Програмска класификација у систему јединствене буџетске класификације.....	274
2.2. Нормативни оквир програмске структуре јавних расхода.....	277
2.2.1. Елементи вертикалне програмске структуре.....	278
2.2.2. Елементи хоризонталне програмске структуре и претпоставке адекватног мерења учинака	285
3. ИМПЛЕМЕНТАЦИОНИ ОКВИР ИЗВЕШТАВАЊА О УЧИНЦИМА И ЕВАЛУАЦИЈЕ УЧИНАКА КОРИСНИКА БУЏЕТА У РС	292
4. КОРИШЋЕЊЕ ИНФОРМАЦИЈА О УЧИНЦИМА – НАМЕРАВАНИ И ФАКТИЧКИ ДОМЕТИ	303
5. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА У ПЕРЦЕПЦИЈИ КОРИСНИКА БУЏЕТА – РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ	306
ЗАКЉУЧАК	313
ПРИЛОГ	323
ЛИТЕРАТУРА	328