

Др Марина Димитријевић,*
Редовни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК
doi:10.5937/zrgfni1776625D

UDK: 336.144

Рад примљен: 01.10.2017.
Рад прихваћен: 30.11.2017.

РЕФОРМИСАЊЕ МОДЕЛА ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА КАО ГЛОБАЛНИ ТРЕНД**

Апстракт: Велики број савремених држава кроз буџетске реформе манифестује своје опредељење да обликује и примени нове моделе финансирања јавног сектора како би резултати његовог функционисања били побољшани. Прилика за јачање јавних финансија, транспарентнију и рационалнију употребу буџетских средстава препознаје се у активностима преласка са традиционалног (линијског) на напредније моделе јавног буџетирања (програмско буџетирање и буџетирање према учинку). Циљ рада је да укаже колико се тиме креира амбијент погодан да допринесе одржавању фискалне дисциплине, делотворном алоцирању јавних средстава и ефикасном пружању јавних добара и јавних услуга као изузетно значајним државним циљевима. Снага државе, добрим делом, почива на јаким јавним финансијама, односно јаке јавне финансије представљају „одраз“ јаке државе. Наведене констатације, које је време много пута потврдило као тачне, најбоље „објашњавају“ зашто тежња савремених држава да перманентно побољшавају (реформишу) моделе јавног буџетирања има обележја глобалног тренда.

Кључне речи: јавни сектор; јавно буџетирање; реформа јавног буџетирања; модели јавног буџетирања.

* marina@prafak.ni.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту “Усклађивање права Србије са правом Европске уније”, који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу у периоду 2013–2018. године. Рад је изложен у виду усменог излагања на Међународној научној конференцији „Глобализација и право“, која је одржана 21–22. априла 2017. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

1. Увод

Владе бројних земаља у свету перманентно су изложене захтевима за већом јавном потрошњом него што то дозвољава економска база опорезивања. Континуирани раст јавних издатака, знатно пореско оптерећење обвезника, високи ниво јавног дуга и велики буџетски дефицит – кључни су изазови данашњице и, свакако, проблеми хитни за решавање. Притисак на буџете држава врло је изражен а не изостају ни гласнији захтеви грађана (пореских обвезника) да се приликом њихове израде покаже већи степен одговорности у погледу тога за које намене и у ком опсегу ће се трошити буџетска средства. Сходно томе, предузимају се бројне промене у постојећим буџетским системима, које се могу окарактерисати као савремене буџетске реформе.

У ситуацији када је угрожена фискална позиција конкретне земље, достизање одговарајућег нивоа квалитета управљања јавним финансијама постаје приоритетно. Идентификовање, предупредивање и адекватно поступање са фискалним ризицима и штетним макроекономским неравнотежама тада избија „у први план“. Расположена буџетска средства морају се што ефикасније употребљавати, односно јавну потрошњу је потребно адекватно структурирати на начин да се оствари погодан утицај на развој економије и осигурају бољи услови живота за грађане. Услед тога буџетски процес и тема примењеног модела јавног буџетирања са посебним нагласком на јавне расходе добијају на важности. Они су предмет анализе у овом раду. Неспорно, реформом у фискалном (буџетском) подручју треба подржати фискалну и макроекономску стабилност, установити квалитетан систем и праксу управљања финансијама државе, побољшати успешност у управљању јавним ресурсима, унапредити ефикасност пружања јавних добара и услуга, повећати транспарентност и одговорност у домену трошења јавних средстава. Циљ рада је да укаже на битне аспекте овог реформског процеса. Након увода обрађује се полазна основа реформе модела јавног буџетирања и питање дизајнирања *оквира за процену унапређења управљања јавним расходима* и учинака буџетског система у том процесу. У наставку се детаљније разматра тема развоја модела јавног буџетирања у контексту савремених буџетских реформи. Завршни део рада посвећен је обради основних обележја традиционалног и савремених модела јавног буџетирања.

2. Полазна основа реформе модела јавног буџетирања

Будући да фискално неодговорне владе ризикују да изазову не само макроекономску нестабилност, већ и увлачење државе у зависне

спољнодужничке односе, потреба реформисања традиционалног модела финансирања јавних издатака (модела јавног буџетирања) намеће се као неодложна. Положај и финансирање јавног сектора је, стога, потребно озбиљно преиспитати у циљу проналажења одговарајућег односа према тржишном сектору, као и подношљиве границе издвајања за финансирање јавних потреба. Развијене земље су процес преиспитивања традиционалног модела јавног буџетирања покренуле пре земаља у развоју са превасходним циљем постизања следећих *кључних димензија отвореног и уређеног система јавних финансија*: кредибилност буџета; свеобухватност и транспарентност; буџетирање је засновано на политици; предвидивост и контрола извршења буџета; екстерни надзор и ревизија (Olden, Last, Yläoutinen, Sateriale, 2012: 1–50).

Полазну основу сваке реформе јавног буџетирања представља јасно идентификовање и адекватно уважавање особених карактеристика, тј. квалитативних разлика овог облика буџетирања (финансирања) у односу на тржишно финансирање (Fölscher, 2007: 109–112). *Прво*, мерило евалуације успешности у тржишном (пословном) финансирању је једнодимензионално: *профит и његово максимално повећање*. Новац се ангажује (троши) да би се, што је могуће више, увећао. Код јавног буџетирања то није случај. Наиме, оно има више циљева, иза којих стоје бројни субјекти чије потребе кроз јавну потрошњу треба да буду задовољене, као и мноштво потреба на нивоу сваког од њих понаособ. Када се посматрају субјекти јавне потрошње, њихове преференције су различите, а понекад су им и интереси супротстављени. Заправо, они „конкуришу“ за лимитирана буџетска средства, без прецизног мерила као што је то допринос профиту (мерило важи у тржишном сектору), на основу кога би се могао вршити несумњив избор шта би требало а шта не финансирати. Теорија благостања је, треба указати, покушала релативно неуспешно да као критеријум успешности функционисања јавног сектора примени преференције потрошача, које се испољавају када користе јавне услуге, што би морало да дође до изражаја и у изборном процесу. Међутим, како нема ни начина ни могућности да се преференције грађана (потрошача – корисника услуга) егзактно процене и измере, да се на основу одређених критеријума утврди њихов резултат као мерило успешности пружања јавних услуга, трагање за поузданијим критеријумима и стандардима ефикасности државе и њеног буџета ишло је и у другим правцима. У том смислу треба поменути и покушај да се, приликом утврђивања успешности јавног сектора, примене одређени егзактни квантитативни и квалитативни критеријуми, попут критеријума (принципа) вредност за новац (*value for money*). *Друго*, средства у пословном финансирању практично су неограничена: субјекти су упућени на

тржиште капитала, на коме у принципу сваки добар програм (активност, пројекат) може да буде финансиран у пуном потребном износу. За потребе јавног финансирања држава може да се задужује, али задуживање нема ни издалека ону улогу коју има у пословном финансирању.

Да ли је и у којој мери у функционисању и финансирању (буџетирању) јавног сектора могуће увести неке вредности, технике и инструменте који потичу из тржишног (приватног) сектора? Одговор је неспорно потврђан уз назнаку да је у јавном сектору потребно удовољити захтевима успешности али уважити и вредности попут тачности, поузданости, поверљивости, сигурности, правне једнакости и др.

Јавно буџетирање карактерише још једно специфично обележје. То је *политичка димензија* јавног буџетирања, преко које се огледају интереси појединих интересних група, рефлектује расподела моћи између кључних политичких чинилаца, показује однос извршне и представничке власти и других учесника у процесу буџетирања.

Право располагања буџетским средствима, тј. *моћ над новцем* (*power of the purse*) јавног сектора је, сама по себи, врло значајна. Треба нагласити да је претходних година уочљиво извесно слабљење традиционалне улоге парламента као „чувара националног новчаника“ у већини савремених буџетских система што, мишљења смо, захтева хитну промену. Добро стање у домену државних финансија и јавног буџетирања није могуће уколико је парламент пасивни посматрач буџетског процеса и уколико се влада (извршна власт) не учини одговорнијом за своја поступања у овом домену. Својеврсна „борба“ владе и парламента за контролу над буџетом треба да буде третирана као уобичајена појава, а понекад „напети“ однос међу њима треба посматрати као једну од виталних провера у развијеној демократији.

У суштини јавно буџетирање показује шта влада (уз подршку парламента који усваја предлог закона о буџету) намерава да ради са државном касом, на који начин је осмислила да троши јавни новац и за које намене, односно у којој мери ће та потрошња бити контролисана. Како је „*ризница без надзора бесмислица*“, потребно је установити разгранати систем контроле трошења буџетског новца. Постојање вишеструке буџетске контроле, у различитим моментима извршења буџета, претпоставка је њеног квалитета, али и показатељ спремности да се правилно управља јавним финансијама и адекватно реализује јавно буџетирање. Поуздана буџетска контрола има потенцијал да јавно буџетирање и функционисање јавног сектора учини квалитетнијим, на начин да обезбеђује заштиту основних вредности државе, и поставља питање одговорности у погледу тога да ли се јавни

послови и незаобилазно трошење јавних средстава врши сагласно важећој правној регулативи (Dimitrijević, 2016: 754).

3. Креирање оквира за процену унапређења управљања јавним расходима и учинака буџетског система у буџетском реформском процесу

За квалитетно макроекономско управљање и ефикасну расподелу средстава буџетом је потребно комплетно обухватити све буџетске приходе и буџетске расходе, односно они треба у потпуности да буду интегрисани у национални буџет. Само у таквом амбијенту може се поуздано проценити унапређење управљања јавним расходима које, уколико је остварено, може позитивно да утиче на економију јавног сектора. С тим у вези неопходно је истаћи следеће: без фискалне дисциплине (која одређује максималне износе потрошње) није могуће постићи потребне ефекте, односно ефикасно расподелити средства (у складу са приоритетима владе, тј. програмима и ресорним политикама); побољшање управљања јавним расходима ради остваривања ефикасности расподеле средстава непоуздано је без чврсте фискалне дисциплине. Такође, чврста фискална дисциплина уз произвољну (арбитрарну) расподелу средстава и недовољно ефикасне активности није одржива у дужем временском периоду. Уколико су оквири потрошње постављени произвољно, без уважавања унутрашњег функционисања система јавне потрошње, могуће је да буде недовољно средстава за важне активности и може настати деформација политике приоритета у јавној потрошњи.

Путем три комплементарна и међузависна циља управљања јавним финансијама, тј. циљева буџетских система – побољшања укупне фискалне дисциплине, остваривања алокације ресурса у складу са приоритетима владе (алокативне ефикасности), као и подстицања ефикасног пружања услуга (оперативне – техничке ефикасности), креира се *оквир за процену унапређења управљања јавним расходима и учинака буџетског система у буџетском реформском процесу*.

Одржавање и побољшање укупне фискалне дисциплине, као први циљ управљања јавним финансијама, у суштини представља иновирање приступа старом проблему успешног располагања ограниченим буџетским средствима. Наведено изискује проналажење одговарајућег односа између претходног (*ex ante*) испитивања садржаја и смера буџетске политике и накнадног (*ex post*) пажљивог испитивања квалитета извршења буџета. Заправо, тежи се адекватној контроли укупних јавних расхода кроз

успостављање ограничења на издатке који су обавезни и на укупном нивоу и на нивоу појединих буџетских корисника.

Нови приступ управљању јавним расходима у складу је са трендом постављања *чврстих фискалних правила у буџетирању (чврстих буџетских ограничења)*, како би се ограничили укупни расходи, а не само да би се постигла буџетска равнотежа. У принципу, *фискална правила* су законска или уставна ограничења фискалне политике која постављају специфичне лимите фискалним индикаторима као што су буџетска равнотежа, јавни дуг, јавна потрошња, опорезивање. Такође, постоје и тзв. процедурална фискална правила која се односе на општу процедуру формулисања фискалне политике, као и на поступке који помажу да се осигура извршење прихваћених фискалних правила.

Примена фискалних правила, да би била делотворна, подразумева следеће промене у буџетирању: проширење временског хоризонта буџетског процеса са једногодишњег на средњорочни оквир; поуздане пројекције будућих буџетских услова; процене утицаја политичких промена на наредне буџете; процедуре за проверу буџетских резултата и предузимање одговарајућих корективних мера; контролне механизме ради осигурања поштовања правила од стране политичара (Schick, 2003: 8–9).

Међутим, треба имати у виду да су фискална правила у извесном смислу правила „посебне врсте“ и да, сходно томе, њихова делотворност зависи и од политичких, али и економских услова с обзиром на то да већина њих предвиђа клаузулу која омогућава одступања у случају непредвиђених спољних (економских) шокова. Она могу да „делују“ само ако су „оснажена“ и подржана од стране политике, а фискалне власти их се придржавају. Једино тако фискална правила могу да буду „третирана“ као окосница стабилности и одрживости јавних финансија. Наиме, у условима непостојања санкција за њихово непоштовање и изостанка позивања на политичку одговорност, с правом се може поставити питање: „Да ли су фискална правила неопходност или само једна ‘декоративна’ институција?“ Такође, инсистирање на слепој примени фискалних правила, независно од текућих макроекономских кретања, доводи у питање оправданост њиховог постојања. То значи да није довољна само политичка доследност за поштовање фискалних правила, већ и спремност за њихово прилагођавање уколико је то потребно. Битно је, наиме, процењивање фискалне ситуације која треба да обухвати допуштене оквире одступања од прописаних ограничења и нужну меру редефинисања ради повећања њихове флексибилности (Anđelković, Dimitrijević, 2015: 41).

У појединим земљама, потребно је нагласити, основани су и *фискални савети* (*fiscal councils*), као допуна фискалним правилима, односно институције које треба да допринесу њиховом поштовању, као и побољшању фискалних перформанси (Wyplosz, 2012: 1; Calmfors, Wren-Lewis, 2011: 26). Ради се о независним институцијама чији је циљ подстицање одрживих јавних финансија путем различитих функција, укључујући процене фискалних планова и евалуацију, као и састављање макроекономских или буџетских прогноза. Дакле, фискални савети функционишу уз фискална правила на двоструки начин: фискални савети прате да ли се фискална правила примењују и уколико се она не поштују обавештавају о томе јавност; фискални савети могу имати, у сложеним економским условима, улогу саветодавца владе да одступи од прописаних фискалних правила, односно могу јој давати предлоге да се постојећа фискална правила побољшају.

Мора се приметити да шира јавност врло мало суштински разуме свет јавних финансија. Она, најчешће, о овој области сазнаје само оно што се званично објави а тиче се вођења фискалне политике. Стога се у литератури фискални савети третирају као објективни „посматрачи“ буџетског процеса и одрживости буџетске политике (Posner, Blöndal, 2012: 16). У том смислу се од фискалних савета очекује да: упознају јавност са стварним стањем у државним финансијама; указују на покушаје креативног рачуноводства; врше непристрасне анализе макроекономског развоја; израдом или проценом макроекономских предвиђања пружају допринос буџетском процесу и вођењу разборите фискалне политике. Фискални савети немају начин да обавезу власт на поштовање фискалних правила и да позову на одговорност политичаре. Међутим, они могу да предлажу, опомињу, упозоравају. Од владе и парламента, који су суверени у одлучивању, зависи да ли ће уважити или игнорисати њихове препоруке.

Ефикасна расподела средстава, као други циљ управљања јавним финансијама, остварује се уколико влада има способност да буџетска средства усмери на основу постављених приоритета и ефикасности програма. Она обухвата и преусмеравање средстава са старих на нове приоритете или са мање продуктивних на више продуктивне активности, а све сагласно циљевима владе. Делотворност (ефикасност), која се односи на опсег до кога се циљеви политике, програма или активности постижу, увелико зависи од одлука о алокацији средстава. Ефикасна расподела средстава нужно подразумева перманентно иновирање модела финансирања јавног сектора, односно прелазак са традиционалног на напредније (савремене) моделе јавног буџетирања.

Техничка (оперативна) ефикасност коришћења буџетских средства, као трећи циљ управљања јавним финансијама, односи се на могућност имплементације програма и пружања услуга по што нижим трошковима. У већини савремених земаља реформе буџета усмерене су на подстицање остваривања потребног учинка, односно задовољење прихваћених јавних захтева са што мање трошкова. Такве промене се заснивају на очекивањима да се издаци из буџета могу лимитирати помоћу две међусобно повезане стратегије: повећање укупне контроле преко дефинисања циљева у оквиру средњорочног буџета и праћења његовог учинка; унапређење учинка (ефеката, брзине и квалитета рада) јавног сектора (Анђелковић, 2010: 120).

4. Развој модела јавног буџетирања у контексту савремених буџетских реформи

Домети савремених буџетских реформи првенствено су усмерени на смањење јавних расхода, односно на изградњу институционалних механизма који су нужни за контролу јавне потрошње и развој постојећих модела јавног буџетирања. *Шире посматрано*, ови механизми обухватају: средњорочно буџетирање (буџетски хоризонт се продужава са једне на неколико година у циљу веће предвидивости и стабилности фискалне политике и ефикаснијег трошења јавних средстава у средњем року); јасна макроекономска предвиђања; експлицитне трошкове („цену коштања“) јавних (владиних) политика; приступ буџетирању *одозго на доле* (припрема буџета креће од оквира за макроекономску и фискалну политику, коју одређује влада, укључујући главне средњорочне фискалне циљеве у којима је садржана обавезујућа политичка одлука о укупном износу јавних расхода и њиховој подели по појединим министарствима за одређену буџетску годину); слабљење централне контроле ресурса (*inputs*); нагласак на резултате (*outputs*); буџетску транспарентност; већу независност за фискалне институције; модерно финансијско управљање (Blöndal, 2003: 10; Allan, Parry, 2003: 7). *Уже посматрано*, у савременим буџетским реформама посебан фокус усмерен је на проширење временског хоризонта буџетског планирања, промене у приступу јавном буџетирању, као и његову фискалну транспарентност. Ти механизми ће, у наставку текста, бити предмет детаљнијег разматрања.

Проширењем временског хоризонта буџетског планирања, које је у функцији стабилности (предвидивости), чине се напори на *макронивоу* да се годишњи буџет допуни средњорочним и дугорочним пројекцијама и да се уведе обрачунско рачуноводство, као и различите форме *cost-benefit* анализе. На *микронивоу*, јавни (буџетски) управљачи охрабрују се на дугорочна

размишљања кроз увођење веће флексибилности у одлучивању, шире временске оквира, обухватније рачуноводствене технике и показатеље учинка засноване на резултатима делатности. Годишњи буџет смешта се у *средњорочне буџетске оквира (medium-term budgetary frameworks)*, засноване на средњорочним предвиђањима макроекономских варијабли значајних за буџет као што су економски раст, инфлација, цена нафте, каматна стопа и др. Њима се прецизирају средњорочни циљеви за укупне износе прихода буџета, укупне расходе, дефицит/суфицит и јавни дуг. Потребно је, потом, овако дефинисане фискалне циљеве операционализовати на нижем нивоу утврђивањем чврстих буџетских ограничења по министарствима и програмима за предвиђени број година (Анђелковић, 2010: 127).

Средњорочни буџетски оквир најчешће обухвата период од три до пет година, стим што пројекције обухватају текућу буџетску годину и период од наредне три до четири године. Реч је о планском документу који одражава политичку сагласност са фискалном дисциплином. Примарна сврха средњорочних буџетских оквира огледа се у обезбеђењу међувременске конзистентности буџетске политике, и у том смислу овим оквирима појашњава се како ће средњорочни фискални циљеви бити реализовани заредом у годишњим фазама. Друге сврхе ових средњорочних оквира могу бити јачање стабилизационе функције буџета и смиривање тензија у буџетском процесу око трошења лимитираних буџетских средстава (GOV, PUMA, SBO, 2003: 18).

У буџетским реформама својом важношћу посебно се истиче тзв. *приступ буџетирању „од врха ка доле“ (top-down приступ)* (Ljungman, 2009: 1–24). Традиционални буџети састављани су применом *приступа „од доле ка врху“ (down-top приступа)* што је фактички значило да су сви државни органи, агенције и министарства слали захтеве за обезбеђење средстава министарству финансија. Често су износи превазилазили реалне трошкове функционисања буџетских корисника, тако да је укупан износ средстава договоран са министарством финансија. У пракси су се испољили недостаци таквог начина формулисања буџета, у виду дужине времена потребног за слање и усаглашавање захтева буџетских корисника, непостојања система за реалокацију средстава унутар буџетских корисника (ресорних министарстава), тешкоћа одржавања приоритета буџетске политике. Наведени недостаци су, управо, и утицали да се *приступ буџетирању „од доле ка врху“ замени приступом од „врха ка доле“*, где припрема креће од оквира за макроекономску и фискалну политику коју одређује влада, укључујући главне средњорочне фискалне циљеве. У њима је садржана обавезујућа политичка одлука о укупном износу јавних расхода и њиховој подели по појединим министарствима за одређену буџетску годину. Ресорним

(линијским) министарствима препуштена је детаљна расподела буџетских средстава, а улога министарства финансија је да контролише поштовање утврђених лимита по ресорима. Оваквим приступом буџетирању тежња је да се оствари већа одговорност буџетских извршилаца за ефективно остварење постављених циљева и дисциплиновани однос у коришћењу одобрених средстава (Анђелковић, 2012: 297–298).

Фискална транспарентност подразумева отвореност у погледу циљева фискалне политике, формулисања и примене буџета. У принципу, процес јавног буџетирања треба учинити доступним и разумљивим јавном мњењу. Извршни одбор Међународног монетарног фонда (ММФ) је 2014. године, након верзија из 2001. и 2011. године, усвојио трећу верзију *Кодекса фискалне транспарентности (The Fiscal Transparency Code)*, који се заснива на следећим начелима: *фискално извештавање* – фискални извештаји треба да садрже свеобухватни, сврсисходни, правовремени и поуздани преглед фискалног положаја и рада владе; *фискална предвиђања и буџети* – буџети и фискална предвиђања на којима се они заснивају морају садржати јасан став о владиним буџетским циљевима и предузетим мерама, уз свеобухватне, правовремене и поуздане пројекције развоја јавних финансија; *анализа и управљање фискалним ризицима* – владе треба да објављују, анализирају и управљају ризицима јавних финансија и осигурају ефикасну координацију фискалног одлучивања у оквиру целог јавног сектора (ММФ, 2014: 1–12).

Важан елемент фискалне транспарентности је *рачуноводствено извештавање*. Отуда и оријентација неких земаља ка напуштању готовинског начела и примени обрачунског начела. Обрачунско рачуноводство (*accrual accounting*) евидентира трансакције на основу настанка пословног догађаја и сматра се да омогућава боље сагледавање стварних трошкова јавних финансија.

Неспорно је да се у савременим буџетским реформама јако инсистира на поштовању буџетског процеса и претходно разматраних механизма, као и достизању што повољнијих резултата у јавном сектору. Буџетски процес, а самим тим и буџетске институције врло су битни, посебно у делу управљања буџетом и јавним расходима. Управо развијене буџетске институције имају витални значај у погледу могућности да се у једној земљи креира и имплементира ефективна фискална политика. Такве институције могу осигурати одговорност владе и предупредити ненаменско „одливање“ јавних средстава, повећати ефикасност употребе оскудних јавних ресурса и побољшати изгледе за одржавање фискалне стабилности и друштвени развој (Dabla-Norris, Allen, Zanna, Prakash, Kvintadze, Lledo, Yackovlev, Gollwitzer, 2010: 3).

5. Традиционални и савремени модели јавног буџетирања

Линијско буџетирање представља традиционални модел јавног буџетирања. Буџети бројних држава у свету су, временски прилично дуго, имали облик (формат) линијског буџета. *Линијско буџетирање (line-item budgeting)* као модел планирања и израде буџета (закон о буџету) пружа информације о појединачним буџетским корисницима, разврстава опредељена средства на основу економске класификације и функционалне класификације, пружа увид у изворе финансирања јавних расхода. Ради се о тзв. *инкременталном буџетирању*, које као такво подразумева да се свака буџетска ставка промени за унапред утврђени проценат, који је заснован на очекиваном расту економије. Сваком буџетском кориснику зајемчена је прошлогодишња алокација средстава, као и инкрементална повишица која се додаје на прошлогодишњи износ. На тај начин простор за конкуренцију међу захтевима буџетских корисника за средствима је сужен, а отежана је и могућност реалокације средстава између различитих буџетских позиција, без обзира на њихову недовољну ефикасност. Штавише, буџетски корисници немају подстицај да остваре уштеде у оквиру сваке буџетске године или да испланирају своје расходе са оријентацијом на резултате. У претходним декадама, много земаља дозвољавало је својим инкременталним буџетима да „расту“ на бази одређених макроекономских показатеља. Међутим, иако је овакав прилаз врло погодан ако се има у виду време које је потребно за припрему буџета, он не омогућава адекватну расподелу јавних средстава, што у знатној мери умањује његову вредност. Дакле, у линијском буџетирању ради се о поступку мобилизације и алокације јавних средстава, који се не темељи на идентификацији учинака и утврђивању њиховог односа са уложеним средствима и ангажованим ресурсима, него просто на затеченом стању наслеђеном из прошлости. У линијском буџету многа давања из буџета законски су предодређена и фиксирана независно од поступака кроз које се алоцирају компоненте јавне потрошње. Такву праксу усмеравања средстава из буџета одређеним субјектима неки теоретичари називају *неодлукама (nondecisions)* будући да су, са становишта буџетског процеса, оне једноставно предодређене и строго егзогене (Von Hagen, 2007: 30).

У линијском (*инкременталном*) буџету познато је колико се буџетских средстава троши, али такав начин „креирања“ формата буџета не пружа пуно информација о циљевима јавних политика који ће се остварити посредством јавних издатака. Конкретније, линијски буџет не дефинише кључне циљеве политике владе, не повезује циљеве са буџетом, не трага за најефикаснијом комбинацијом *input*-а како би се испоручила потребна јавна добра (јавне услуге). Како је већ и указано, линијски буџет, који

је усредсређен на расходе по основу економске класификације (нпр., зараде, робе, услуге итд.), претежно преко функционалне класификације омогућава препознавање надлежности корисника буџета, а мерење учинака у овом облику буџета оријентисано је првенствено на поштовање стандарда трошкова и правила алоцирања *input*-а (Gorčić, 2009: 70). Отуда потреба да се традиционални модел јавног буџетирања постепено замени савременим моделима. Актуелна буџетска промишљања у овој области јасно се крећу у правцу увођења програмског буџетирања и буџетирања према учинку. Наведено се препознаје као тренд у савременим реформама буџетске сфере.

Програмско буџетирање (program budgeting) представља буџетирање по програмској (буџетско рачуноводственој) класификацији којом се приказују циљеви програма, очекивани резултати и средства потребна за остваривање циљева. Најједноставније посматрано, реч је о планирању, одобравању и извршавању буџетске потрошње кроз програме, односно о успостављању развијенијег модела планирања, расподеле и потрошње буџетских средстава, који омогућава да се, с једне стране, уведе јаснија веза између политика власти, односно програма које спроводи, тј. средстава потребних за њихову реализацију (*inputs*), и с друге стране циљева тих програма (*outcomes*) и очекиваних непосредних излазних резултата (*outputs*) у виду јавних добара и услуга (Robinson, 2013: 52–53).

У програмском буџету финансијска средства алоцирана су по програмима, а сваки од програма има свог *руководиоца* који је задужен за реализацију програма, као и за извештавање о остваривању очекиваних резултата и степену испуњења зацртаних циљева. Тиме се побољшава приоритизација јавних издатака, процес управљања програмима и рационална потрошња буџетских средстава, како у краткорочном тако и у средњорочном временском периоду. Очекивање је да се тиме оствари позитиван утицај на повећање одговорности у функционисању државних институција (организација јавног сектора), законитост и сврсисходност јавног трошења.

Према томе, битна разлика између линијског и програмског буџетирања се и огледа у начину управљања јавним расходима. Програмско буџетирање омогућава *активно управљање јавним расходима* које је усмерено ка максимизирању ефеката (учинака) и испуњавању циљева у јавном сектору. Програмским буџетом стварају се могућности преусмеравања расхода са мање продуктивних ка продуктивнијим јавним расходима. Већа контрола трошења средстава из буџета, буџетска дисциплина и поштовање фискалног оквира за целокупну јавну потрошњу оствариви су, у великој мери, уколико се прецизно одреде лимити за одређену функцију

државе (тј. чврста ограничења на страни расхода), као и за програме у оквиру функција. Захваљујући праћењу учинака одређених програма, програмски буџет може да утиче на повећање обима и квалитета јавних добара и услуга.

Често се у пракси *програмско буџетирање изједначава са буџетирањем према учинцима (performance budgeting)*, што није сасвим тачно. Програмско буџетирање, како искуство показује, претходи буџетирању према учинцима. Наиме, развој и унапређење буџетског процеса потребно је организовати у оквиру следећег логичког хијерархијског редоследа (Фискални савет, 2014: 2): успостављање ефикасног буџетског процеса на годишњем нивоу и његово поштовање у току календарске године; постепени прелаз на средњорочне буџете у циљу повећања фискалне предвидивости; развој програмске структуре буџета; успостављање буџета према учинцима (на основу индикатора перформанси). Дакле, *буџетирање према учинцима следи након увођења буџетских програма и програмског буџетирања* и подразумева да се финансијска средства за наредну буџетску годину распоређују на основу резултата (учинака) буџетских корисника из претходних година. Другачије речено, финансирање субјеката (организација) јавног сектора доводи се у блиску везу са резултатима које они у свом раду остварују. Информације о учинку (показатељи, евалуације, „цене“ програма итд.) користе се за успостављање ове везе. Програмско буџетирање не мора да буде засновано на учинку, мада информације о прошлом или очекиваном учинку појединих програма представљају један од фактора одлучивања о томе да ли ће и колико средстава за неки нови програм бити додељено (Vu-јовић, 2013: 24). Примена програмског буџетирања је могућа и када постоји извесна несигурност у вези која се успоставља између резултата програма и његовог финансирања, управо због тога што оно не повезује толико чврсто (као буџетирање према учинцима) финансирање са резултатима (учинцима).

Успостављање програмског буџетирања (програмског буџета) и буџетирања према учинцима (индикатора перформанси) захтева испуњавање бројних предуслова. Ради се о процесу у две етапе: потребно је најпре развити адекватну програмску структуру и успешно је имплементирати; ову програмску структуру затим треба искористити за мерење перформанси и захтевање одговорности код надлежних буџетских корисника. Обе етапе се временски поступно имплементирају у дужем временском периоду.

6. Закључак

У условима економско-финансијске кризе која је захватила свет, притисак у правцу смањења јавних издатака нарочито је изражен а питање унапређења буџетске области не престаје да буде актуелно. У буџету, као „нервном центру јавног сектора“, прикупљају се и за одређене намене распоређују огромни износи буџетских средстава. Од начина на који се данас врши управљање буџетом, обликује и имплементира модел јавног буџетирања, суштински ће зависити будућност јавних финансија сваке државе, тј. да ли ће у времену које долази њено јавно буџетирање бити здраво и одрживо. Отуда и потреба за реформисањем модела јавног буџетирања које поприма обележја глобалног тренда. Предуслови за успостављање ефикаснијег и делотворнијег модела јавног буџетирања у односу на постојећи обухватају адекватну политичку подршку, изградњу потребних кадровских и оперативних капацитета корисника буџетских средстава, као и усвајање конзистентног програма реформе у складу са најбољим међународним искуствима и прилагођеног условима у конкретној земљи. Неспорно, наведено се предузима у циљу смањења простора за доношење брзоплетих и у погледу позитивних ефеката које могу да изазову недовољно утемељених одлука о трошењу буџетских средстава. Коришћење средстава из буџета треба да донесе корист целом друштву на начин да се осигура економски, социјални, политички и општи културни напредак и просперитет државе. У томе треба и пронаћи „кључ“ квалитетног управљања јавним финансијама.

Литература

- Allan, W., Parry, T. (2003). Fiscal Transparency in EU Accession Countries: Progress and Future Challenges. *IMF Working Paper*. WP/03/163. 1–26.
- Anđelković, M., Dimitrijević, M. (2015). Fiskalna konsolidacija kao imperativ upravljanja javnim finansijama u Republici Srbiji. *Finansije*. 1–6(LXX). 32–47.
- Анђелковић, М. (2012). *Јавне финансије и финансијско право*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета
- Анђелковић, М. (2010). *Буџетско право*. Ниш: Центар за публикације Правног факултета
- Blöndal, J. (2003). Budget reform in OECD member countries: Common Trends. *OECD Journal on Budgeting*. 4(2). 7–25.

- Von Hagen, J. (2007). Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance. In A. Shah (Ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions* (pp. 27–51). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
- Vujović, D. (2013). *Studija o delotvornom korišćenju indikatora performansi u procesu izrade budžeta i planova u javnom sektoru: Kreiranje indikatora performansi u cilju unapređenja učinaka programskih budžeta u Srbiji*. Beograd: USAID projekat za bolje uslove poslovanja
- GOV, PUMA, SBO (2003). Reallocation: The Role of Budget Institutions. 15. 1–42.
- Gorčić, J. (2009). *Upravljanje krizom – svet i mi*. Beograd: Proinkom
- Dabla-Norris, E., Allen, R., Zanna, L., Prakash, T., Kvintradze, E., Lledo, V., Yacokovlev, I., Gollwitzer, S. (2010). Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries. *IMF Working Paper*. WP/10/80. 1–56.
- Dimitrijević, M. (2016). Advancing Budget Control in Contemporary Budget Systems. In M. Lazić and S. Knežević (Ed.), *Legal, Social and Political Control in National, International and EU Law* (pp. 753–766). Niš: Faculty of Law, University of Niš
- Ljungman, G. (2009). Top-Down Budgeting – An Instrument to Strengthen Budget Management. *IMF Working Paper*. WP/09/243. 1–24.
- MMF: Kodeks fiskalne transparentnosti (2014). Institut za javne finansije. *Newsletter*. 91. 1–12.
- Olden, B., Last, D., Yläoutinen, S., Sateriale, C. (2012). Fiscal Consolidation in Southeastern European Countries: The Role of Budget Institutions. *IMF Working Paper*. WP/12/113. 1–50.
- Posner, P., Blöndal, J. (2012). Democracies and Deficits: Prospects for Fiscal Responsibility in Democratic Nations. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. 1(25). 11–34.
- Robinson, M. (2013). *Program Classifications for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budget to Enable the Use of Evidence*. Washington: Independent Evaluation Group, International Bank for Reconstruction and Development/World Bank
- Schick, A. (2003). The roll of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*. 3(3). 7–34.
- Fölscher, A. (2007). Budget Methods and Practices. In A. Shah (Ed.), *Budgeting and Budgetary Institutions* (pp. 109–135). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

Фискални савет (2014). *Буџетски процес у Републици Србији: Недојаци и препоруке*

Calmfors, L., Wren-Lewis, S. (2011). *What should fiscal councils do?* Stockholm University and Swedish Fiscal Policy Council, Oxford University. 1–53.

Wyplasz, C. (2012). *Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences*. Cambridge: National Bureau of Economic Research. *Working Paper*. 17884 . 1–27.

Marina Dimitrijević, LL.D.

Full Professor,

Faculty of Law, University of Niš

REFORMING THE MODEL OF PUBLIC BUDGETING AS A GLOBAL TREND

Summary

The public sector worldwide has been constantly under pressure to increase the rational spending of budget funds, to improve the efficiency of securing the public goods, and to raise the quality of public services. The need to improve the operation of the public sector, to cut the public expenditures and the budget deficit is a prerequisite for undertaking of a series of complex activities and measures which may be designated as the global trend of reforming the public budgeting model. Modern states are facing a huge challenge of accomplishing a higher level of accountability in managing public resources, which requires a gradual transition from traditional to modern public budgeting models.

The provision of an adequate amount of public goods and services is one of the fundamental roles of the public sector, which has a significant impact on the economic, political and social aspects of social development. Consequently, it has a substantial impact on taking adequate reform measures in the domain of improving the public budgeting model. The introduction of programme-budgeting and performance-based budgeting models, as substitutes for the line-item (incremental) budgeting model, should contribute to establishing strong and well-organised public finances as a prerequisite for the development of a powerful state, further improvement of all economic sectors, and overall social progress.

Keywords: *public sector, public budgeting, reform, public budgeting models.*