

УСАВРШАВАЊЕ МЕТОДА БУЏЕТИРАЊА – ПУТ КА РАЦИОНАЛИЗАЦИЈИ ЈАВНЕ ПОТРОШЊЕ¹

***Апстракт:** Аутор у раду разматра један од значајних трендова у савременим буџетским системима. Ради савладавања тешкоћа у сфери финансирања јавне потрошње, државе «позајмљују» механизме из домена тржишног сектора. У савременој буџетској пракси, све више јача уверење да се расположива буџетска средства морају што ефикасније употребљавати, ради остваривања планираних циљева буџетске политике. То је, иначе, један од кључних захтева који се поставља у оквиру новог приступа управљању јавним расходима. У раду се указује на покушаје да се информације о учинку «уграде» у буџетски процес. Концепт буџетирања по учинку доста се споро реализује у пракси јавног финансирања и може се рећи да је тек на почетку примене у неким најразвијенијим земљама.*

***Кључне речи:** буџетско планирање, управљање јавним расходима, буџетирање на основу учинка*

¹ Рад је резултат истраживања на пројекту «Приступ правосуђу-инструменти за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије», бр. 149043Д, који финансира Министарство науке и заштите животне средине

Уводна разматрања

Напори развијених земаља, али и оних са слабијом економском снагом, усмерени на постизање ефикаснијег трошења буџетских средстава са циљем рационализације јавне потрошње, уочљив су тренд у управљању савременим јавним финансијама. У том контексту, питања везана за важност доброг (свеобухватног) буџетског планирања избијају у први план савремених буџетских реформи. Она су један, али врло значајан, сегмент савременог концепта на којем треба да почива буџетски процес. Из тог разлога, праћење развоја метода буџетирања може да покаже слабију или јачу тежњу и могућности субјеката буџетске политике да остваре ефикаснију расподелу ограничених буџетских средстава.

Савремено управљање јавним расходима означава нови приступ буџетском планирању и остварењу буџетских циљева. Захтеви који се овим концептом буџетирања постављају пред креаторе буџетске политике доста су сложени. Пракса у малом броју земаља, које су имале неко искуство са новим техникама буџетирања, показује шта је од тога остварено на садашњем нивоу знања и истовремено одражава даљу спремност да се ови механизми уграде у буџетске институције. Крајњи циљ примене свих буџетских новина јесте рационализација јавне потрошње по угледу, у великој мери, на функционисање тржишног сектора. Рационалност јавне потрошње подразумева да се секторски циљеви, дефинисани као резултати односно ефекти, постижу уз што је могућу мању употребу буџетских ресурса. Оваква оријентација је, у садашњим условима, могућа само у земљама са напредним буџетским системима базираним на резултатима и учинцима.

Међутим, треба имати у виду једну околност. Значајни притисци у друштву, као што су економске и политичке кризе или велики војни сукоби, отежавају односно онемогућавају спровођење зацртане политике јавне потрошње, изазивајући померања у постављеним буџетским пропорцијама. У свету који је препун неизвесности, рационализација јавне потрошње не сме бити сама себи циљ а да се не води рачуна о квалитету пружених јавних услуга. Постизање тог циља захтева контролу рада и одговорност свих субјеката укључених у процес буџетирања.

Од традиционалног ка савременом буџетирању

Буџети се традиционално планирају и израђују на основу линијских ставки. Ради се о тзв. инкременталном буџетирању које подразумева да се свака буџетска ставка промени за унапред одређени проценат, који је заснован на очекиваном расту економије. Сваком буџетском кориснику је зајемчена прошлогодишња алокација, као и инкрементална повишица која се додаје на прошлогодишњи износ. У погледу времена припреме буџета ово је корисна метода, али не омогућава ефикасну расподелу јавних расхода, како је показала досадашња буџетска пракса, из више разлога. Пре свега, алокације се не заснивају на стварним или оправданим потребама корисника; новац пореских обвезника се евентуално троши на неприоритетне или неефикасне програме; кратак временски хоризонт трајања буџета не допушта сагледавање дугорочнијих ефеката трошења средстава.

Оскудност финансијских средстава која држава «извлачи» из привреде и становништва и све гласнији захтеви пореских обвезника за рационализацијом јавне потрошње, утицали су на појаву и покушаје примене нових метода буџетирања у развијеним државама. Захтев за мерењем ефикасности јавних расхода постао је актуелан у последњих двадесетак година, а у САД још раније. Осмишљавање једног комплексног приступа у буџетском планирању у виду PPBS (Planning-Programing-Budgeting System) требало је да послужи отклањању недостатака класичног буџета. Најпре је уведен за америчко министарство одбране 1965. године да би се убрзо проширио на остала савезна министарства. Систем планирања, програмирања и буџетирања, у суштини, састоји се од три фазе. Ради се о повезивању дугорочног финансијског планирања и средњорочног програмирања са краткорочним буџетирањем.

И неке друге развијене државе прихватиле су примену система буџетског планирања и програмирања, али су их обесхрабрујући резултати овог експериментисања подстакли на његово одбацивање и проналажење погоднијих метода буџетирања. PPBS се може сматрати раном фазом програмског буџета на путу ка буџетирању на основу учинка.

У САД се касних 70-тих експериментисало са буџетирањем са нултом базом. То је такав вид планирања где се расходи сваке буџетске ставке или програма разматрају изнова из године у годину, без обзира на протекла финансирања. Буџет се припрема тако што се све активности и функције владе расподеле по одређеним програмима, који се затим поређају по њиховој важности. Предности ове методе су у томе што се укида финансирање неефикасних програма и што је најкориснија уколико је циљ смањење целокупне потрошње. Недостаци ове методе су се испољили у сложености њене примене због потребног времена и документације како би се детаљно сагледала и проценила ефикасност појединих програма, нових и старих. Уз то, постојала је неизвесност код буџетских корисника да ли ће се наставити са финансирањем раније одобрених програма. Тако је и ова метода убрзо напуштена.

Буџетирање на основу учинка (*Performance budgeting*) или крајњих резултата се фокусира на перформансе утрошених буџетских средстава. Владине активности и трансакције се класификују по функцијама и програмима у складу са општим приоритетима владе; успостављају се индикатори учинка за сваки програм и активност и мере се трошкови тих активности и испоручених *outputa*. Треба приметити да се термини «буџетирање учинака» и «програмско буџетирање» често користе у литератури као синоними.

До сада, ни у једној држави није успостављен потпуни систем буџетирања на основу учинка, у највећој мери због великих информационих захтева и сложених система управљања који би били потребни. Међутим, повећано коришћење информација о учинку у буџетском процесу је значајна иницијатива која се шири у земљама ОЕЦД.² То је део започетог процеса који настоји да одлучивање у буџетирању помери са *inputa* (колико новца може да добије буџетски корисник) ка мерљивим резултатима (шта може да постигне са овим новцем). Треба имати у виду да је један од механизма нужних за ефективно управљање јавним расходима управо фокусирање на резултате (учинке).

² Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities, OECD Journal on Budgeting, Vol. 7, No.1, OECD, 2007, стр.162.

Савремени приступ управљању јавним расходима

Мерење ефикасности државних расхода није нова појава, али је у класичном буџету имала неколико недостатака преко наглашавања *inputa* (трошкова) док је било запостављено мерење *outputa*, тј. појединих циљева буџетске политике, којима тежи влада као и ограничењем времена трајања буџета.³ Процена шта је постигнуто утрошеним средствима треба да покаже да ли су се буџетски извршиоци понашали одговорно у испуњавању постављених циљева буџетске политике.

Одговорност у јавном сектору се традиционално заснивала на правилима и процедурама. Са дерегулацијом јавног сектора, нови систем оријентисан на остваривање резултата треба да омогући одговорност руководиоца. То је битна промена да се они учине одговорним за оно шта раде, а не како то раде. У пракси, међутим, стварна примена овог система наилази на више тешкоћа.⁴ Једна од њих је избор одређивања резултата помоћу *outputs* или *outcomes*. *Outputs* означава добра и услуге које државне службе обезбеђују. *Outcomes* су утицај или последице по друштво настале пружањем јавних добара и услуга. Оријентација на резултате, ефекте пружених јавних услуга (обављене државне активности) захтева прибављање информација о учинку и њихово коришћење у процесу буџетирања. У пракси је тешко мерити перформансе, због мноштва разлога, а посебно стога што изостаје мотивација да се минимизирају трошкови како би укупан ефекат јавне потрошње био друштвено оптималан у датим околностима.

Значи, идеја о евалуацији (мерењу) ефикасности државних активности није тако нова. Креатори буџетске политике трагали су за проналажењем погодних механизма којима би се успоставио жељени однос између утрошених буџетских средстава и онога што је остварено њиховим коришћењем. Досадашње искуство је потврдило да се новије тенденције у буџетирању суочавају са озбиљним тешкоћама и да се у суштини свде на парцијалне

³ Зоран Јашић, Буџет и привредни развој, Народне новине, Загреб, 1980, стр.133.

⁴ Jón R. Blöndal, Budget reforms in OECD countries: common trends, OECD Journal on Budgeting, Vol.2, No.4, OECD, 2003, стр. 18.

покушаје да се мерења и оперативна евидентирања у фискалном систему донекле бар помере са утрошака на резултате, са процедура и њихове обавезне усклађености са прописима на програме и њихове макар и несавршено препознатљиве учинке.⁵

Савремене државе се углавном заснивају на мешовитој привреди, са јачом или слабијом повезаношћу јавног и тржишног сектора. Можда је та околност подстакла неке друштвене мислиоце да спасоносно решење за превазилажење кризе јавног финансирања потраже међу тржишним механизмима. Мерила успешности у приватном сектору су профит и тржишна прихватљивост, односно неприхватљивост производа и услуга. Насупрот томе, државни органи пружањем јавних услуга теже остваривању општих, јавних интереса, премда су то често парцијални, уски интереси политичара и њихових присталица, што је у пракси тешко уочљиво.

Принцип штедљивости у јавним финансијама поново се афирмише, али данас у знатно сложенијим условима. Па и само оживљавање духа неолиберализма у савременој научној мисли одише логиком корпоративизма тежећи да целокупну државну организацију претвори у један џиновски мегаорганизам, по узору на моћне мултинационалне компаније.

Појачана улога савремене државе у социјално-економском животу, а на другој страни оскудност буџетских средстава, несумњиво постављају ограничења у правцу рационализације јавне потрошње. То је очигледан захтев који доминира у савременој буџетској теорији а изводи се из новог приступа управљању јавним расходима. Фокусирање на резултате обављених државних активности треба да допринесе повећању фискалне дисциплине и ефикаснијем трошењу буџетских средстава. Пред државне органе и друга јавна тела поставља се захтев да успешно обављају своје активности и реализују државне програме. Такво политичко опредељење је свакако у интересу пореских обвезника који с правом очекују да плаћају умерене порезе, а као њихов еквивалент понуду квалитетних јавних добара. Међутим, кључно је питање да ли су субјекти буџетске потрошње расположени и спремни да следе ове

⁵ Љубомир Маџар, Механизми мобилизације и алтернативе алокације јавних средстава, Студија бр.1, Министарство финансија, Београд, 2008, стр.21.

захтеве штедљивости и рационалности. Располажући туђим новцем у општедруштвеном интересу, они се одржавају на власти и из буџета као «заједничког» резервоара црпу своју политичку и финансијску моћ. Моћ над новцем даје огромну снагу политичко-државним структурама да одржавају стање у друштву у складу са њиховим преовлађујућим интересима. Зато политичари и државне бирократе нису стварно заинтересовани да «положе рачун» о томе на шта су утрошена одобрена буџетска средства. По природи ствари, систем јавне потрошње (уз систем обезбеђивања прихода) одсликава политички систем и у својим најважнијим карактеристикама он је политички детерминисан. Посебно недовољно јасно дефинисана и разграничена овлашћења основних грана власти представљају ограничавајући фактор рационалне употребе јавних средстава.

Мерење успешности (перформанси) буџетских мера

Мерење успешности (учинка) је инструмент за процену усклађености између величине остварених резултата у државној потрошњи у односу на планиране активности и постављене циљеве буџетске политике. Мерењем успешности тежи се да се побољша управљање јавним сектором, повећа одговорност буџетских субјеката и обезбеди боље доношење одлука о јавној потрошњи. Међутим, поступке за повећање рационалности државних одлука треба дефинисати и проверавати у једном ширем институционалном окружењу. Прелазак на мерење перформанси захтева промену класификације буџетских расхода систематизацијом линијских ставки у програме, као скуп активности повезаних заједничким циљем. Важност програмске класификације произлази из њеног коришћења као базе за буџетирање на основу учинка. За изградњу добре програмске основе буџетирања обично је потребно извршити промене у следећим елементима: 1) било који постојећи програм мора бити постављен у шири контекст стратешког буџетског планирања; 2) такво стратешко планирање би требало укључити у средњорочни буџетски оквир; 3) то обично подразумева поновно дефинисање и побољшање постојећих програмских структура; 4) треба увести нови систем одговорности и буџетских подстицаја,

што је можда најтеже постићи.⁶ Програмска структура је зависна од секторских политика владе и преко ње треба да се одразе главни државни приоритети. Само на овај начин програмска структура је оруђе за анализу дефинисане политике јавне потрошње а не једноставно други начин класификације расхода. То је пут да се размотри шта би требало финансирати, ниво средстава која би требало употребити и остварена дејства утрошених средстава. Ова промена би подразумевала шири приступ «од врха ка дну» у буџетском планирању насупрот приступу «од дна ка врху», више својственом традиционалном буџетирању.

Шире институционално окружење подразумева и дефинисање реалистичног средњорочног буџетског оквира као темеља приступу буџетирања на основу перформанси. Успостављање средњорочног буџетског оквира има за циљ продужење временског хоризонта буџетске политике, чиме се омогућава сагледавање стварних ефеката предузетих буџетских мера.

У индустријски развијеним државама јача уверење да мерење успешности побољшава квалитет јавног управљања а његово развијање се одвија кроз три кључне фазе: прво, потребно је јасно дефинисати како мерити «учинак»; друго, савладати бројна техничка питања у дизајнирању и коришћењу мера успешности; и треће, учинити информацију о учинку релевантном за одлуке о алокацији буџетских средстава.⁷ Кључни корак у овом процесу јесте одређивање појма успешности (учинка), што захтева да буџетски корисник јасно артикулише сопствене циљеве а затим их изрази кроз жељене мерљиве резултате.

Мерење перформанси (успешности) буџетских мера повезано је са остваривањем трећег циља који се поставља пред савремени приступ управљању јавним расходима. *Техничка или оперативна ефикасност* у коришћењу буџетских средстава односи се на способност увођења програма и пружања јавних услуга по што нижим трошковима. Да би се то остварило, руководиоцима буџетских програма се мора омогућити већа флексибилност у обављању

⁶ Jack Diamond, Budget System Reform in Emerging Economies: the challenges and the reform agenda, Washington, IMF, Occasional Paper, 2006, str.17.

⁷ Ibidem, str.31.

буџетских операција и тражити од њих одговорност за постигнуте резултате. Одговорност је више од процеса који показује како је новац утрошен, наиме, такође треба да се покаже да су средства употребљена економично, ефикасно и ефективно за планиране сврхе.⁸

У савременом управљању јавним финансијама све више се користи input-output модел који најбоље описује сврху мерења успешности трошења алоцираних буџетских средстава. То је тзв. приступ 3Е који покрива све димензије процењивања успешности неке државне активности, мада се понегде додаје и квалитет услуге. *Економичност* се може дефинисати као смањење трошкова ресурса или коришћења јавних средстава употребљених за неку активност (input) на најмању могућу меру, водећи рачуна о одговарајућем квалитету. *Ефикасност* представља везу између добара и услуга које ствара програм или активност (outputi) и ресурса који се користе за њихово стварање (inputi), а мери се трошковима по јединици outputa. Тиме је ефикасност тесно повезана са концептом «продуктивности».⁹ *Ефективност* представља обим у којем државни програми постижу очекиване циљеве или исходе. Ова димензија мерења учинка је најважнији елемент вредности која се добија за новац (*value for money*) у јавном сектору. Добра или услуге се могу пружати ефикасно али ако се не постижу предвиђени циљеви и не задовољавају корисници јавних услуга, употребљени ресурси се непотребно расипају. Уколико је output задовољно постављени циљ, постиже се позитиван ефекат, док у обрнутој ситуацији када output не задовољава циљ, ефекат је негативан. Позитиван или негативан ефекат су, у ствари, информација о (не)успешности процеса трошења буџетских средстава на основу које се предузимају корективне радње у сврху побољшања новог буџетског процеса.

Поред ових димензија, важно је измерити и квалитет услуге јер је у директној вези са успешношћу спроведених државних активности. Наиме, мери се правовременост, приступачност,

⁸ Norman Flynn, *Public Sector Management*, SAGE Publications, London, 2007, стр. 125.

⁹ Вера Леко, Даница Леко, *Методологија државне ревизије јавних средстава*, Економски институт, Београд, 2008, стр. 124.

поузданост и трајност услуге. Квалитет услуге се односи више на квалитет испоруке услуга него на исходе услуга. На овој димензији мерења успешности (учинка) у смислу стварања културе која је окренута клијенту/потрошачу, посебно се инсистира у оквиру буџетских реформи које се спроводе у већини земаља ОЕЦД.

За процену наведених димензија мерења учинка користе се одређени индикатори или показатељи.¹⁰ Ту спадају показатељи ресурса, показатељи процеса пружања услуга, показатељи успешности пружене услуге и показатељи утицаја одређене услуге на кориснике и ширу заједницу.¹¹

Показатељи ресурса (*inputa*) тичу се коришћења особља, опреме, материјала и др. *Inputi* се обично изражавају количином издатака и радног времена особља. Мерила *inputa* тичу се економичности којом се користе ресурси за испоручивање *outputa* и исхода.

Показатељи процеса, система, култура и процедура који су неопходни да би се пружила одређена услуга јесу на пример, време реаговања на жалбе или брзина одговарања на телефонски позив.

Показатељи успешности пружене услуге (*outputa*) односе се на добра и услуге створене програмом или активношћу, као што су на пример, километри изграђених путева, број издатих књига из библиотеке, број додељених диплома, број вакцинисане деце и др. Показатељи *outputa* се користе за процењивање ефикасности.

Показатељи утицаја одређене услуге на кориснике и ширу заједницу (*outcomes*) су исходи који одговарају коначној сврси буџетске политике или жељеним циљевима политике а који се постижу стварањем *outputa* (побољшани приступ забаченим подручјима, смањење броја кривичних дела почињених од стране младих, смањење броја случајева одређене болести). Мерила исхода тичу се ефективности или делотворности буџетских активности и предузетих буџетских мера.

¹⁰ Управљање јавним издацима-Приручник за земље у транзицији, уред. Richard Allen i Daniel Tommasi, SIGMA, PHARE, OECD, 2001, стр. 360-362.

¹¹ Побољшање јавних услуга путем ефективног управљања учинком, Водич за општине Србије, Европска агенција за реконструкцију, Стална конференција градова и општина, Савет Европе, Београд, 2008, стр. 4.

Треба нагласити да је учинак или успешност један релативни концепт. По дефиницији, процењивање учинка изискује поређење мерила исхода или *outputa* са циљевима програма. У пракси, да би се проценило да ли су резултати, добри, лоши или осредњи, свако мерило учинка треба упоредити са неком основом или стандардом. У том смислу, учинак се често мери према: ономе што је постигнуто у прошлости; ономе што постижу упоредиви програми или организације или према државним/међународним стандардима у датом подручју; циљевима изложеним у буџету.¹²

Нека искуства са буџетирањем на основу учинка

У савременим државама уочавамо постојање две врло различите, у функционалном смислу, јако удаљене оријентације у управљању јавном потрошњом и буџетским системом. То су строго легалистички приступ који се усредсређује на одобрена и утрошена буџетска средства и чија је сврха да обезбеди поштовање прописа, без усмеравања на учинке и ефикасност употребе средстава употребљених у јавној потрошњи. Други је приступ заснован на управљању (ново јавно управљање) који је окренут трагању за најефикаснијим алтернативама прибављања и трошења државних средстава. У буџетској пракси наглашено преовлађује први приступ али се уочавају напори развијених држава да операционализују ову другу нову, далеко сложенију тенденцију у правцу проналажења друштвеног оптимума у коришћењу буџетских средстава.¹³ Највећа фискална (буџетска) одговорност лежи на онима који су овлашћени и задужени да брину о штедњи и о отклањању опасности да јавна потрошња премаши макроекономски подношљиве границе. Непосредни учесници у буџетском процесу (министарство финансија, ресорна министарства, буџетски корисници) подлежу финансијској контроли у погледу начина и ефеката управљања буџетским средствима.

Текућа економска кретања указују на потребу да се савремени буџетски принципи одговорности и штедљивости «уткају» у

¹² Управљање јавним издацима, стр.362.

¹³ Маџар, *op. cit.*, стр. 24.

традиционалан буџетски процес. Одговорност (*accountability*) може се разложити на чисто правну и оперативну. Суштински је важнија оперативна одговорност која подразумева одговорност за резултате и перформансе. И, како примећује један аутор, буџетирање на основу учинка (*performance budgeting*) је стара идеја са незадовољавајућом прошлошћу и несигурном будућношћу.¹⁴ Ова констатација се показала тачном имајући у виду тешкоће, са којима су се суочиле поједине развијене државе, у напорима да ефикасније управљају јавним финансијама и рационализују систем јавне потрошње.

Укључивање информација о перформансама у процес доношења одлука о алокацији буџетских средстава за сада не остварује ни једна земља, уколико се посматра целокупан ниво буџетске потрошње. У највећој мери, разлози томе су велики информациони захтеви и сложени системи управљања потребни за успостављање и успешно функционисање оваквог система буџетирања. У неким земљама, информација о учинку је представљена у буџетском документу, али се не користи за алокацију средстава. У другим земљама, информација о резултатима програма узима се у обзир приликом буџетског одлучивања као најмање важан фактор. У трећим земљама, информација о учинку игра важну улогу у алокацији ресурса уз примену многих других фактора, али нужно не одређује износ распоређених буџетских средстава (само у неким секторима).¹⁵

Буџетирање на основу учинка обухвата три елемента: резултат (крајњи исход); стратегију (различите начине за постизање крајњег исхода) и активност (*output*) која показује шта је стварно учињено да се постигне крајњи исход. Обезбеђењем ових информација могуће је разумети које активности су трошковно ефикасне у смислу постизања жељеног резултата.

Буџетска реформа у Србији одвија се споро у поређењу са земљама из европског окружења. Измена традиционално слабог

¹⁴ Allen Schick, *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not*, OECD Journal Budgeting, Vol.3, No. 2, OECD, 2003, стр.100.

¹⁵ Anwar Shah and Chunli Shen, *A Primer on Performance Budgeting, Budgeting and Budgetary Institutions*, ed. Anwar Shah, The World Bank, Washington, D.C., 2007, стр. 153.

буџетског система захтева промишљену стратегију, не само у буџетској сфери, али и време и трошкове, како би се поступно у фазама уводиле одређене савремене буџетске новине. Буџет оријентисан ка резултатима, у нашим условима, може се посматрати као крајњи далекосежни циљ будући да захтева испуњавање мноштва предуслова. То практично значи да се Србија налази у раној фази развоја и примене буџетирања на бази резултата. Уведена је програмска структура буџета за неколико министарстава, дефинисани су индикатори активности и inputa, уназад неколико година утврђује се средњорочни макроекономски оквир, буџетско планирање се спроводи од «врха ка дну». Али, за разлику од добро уређених развијених држава, у Србији још увек не функционише независна државна ревизорска институција, као кључни гарант законитости и ефикасности трошења буџетских средстава.

Закључна разматрања

Један општи закључак који се може извести на основу трендова у савременим буџетским системима недвосмислено указује на тежњу и настојања власти у развијеном свету да се држава учини делотворнијом. Тај циљ се покушава остварити ангажовањем већине развијених држава на плану побољшавања успешности пружања јавних услуга на трошковно ефикасан начин. Такво поступање, односно политика управљања јавним финансијама намеће се директно или прикривено и осталим земљама које су упућене на финансијску и техничку помоћ међународних финансијских институција.

Усавршавање поступака за повећање рационалности државних (буџетских) одлука проистекло је превасходно из проблема проузрокованих краткорочним и изолованим одлукама о трошењу буџетских средстава, без могућности сагледавања стварних ефеката њихове употребе. Постављени циљеви фискалне политике, често, нису служили као задати оријентир у управљању буџетским операцијама. Утврђивање приоритета, односно сагледавање различитих алтернатива ангажовања јавних средстава, није увек било повезано са одговорношћу буџетских извршилаца. Једна од дугорочних последица таквог стања јесте смањење друштвеног благостања и

постепено исцрпљивање ограничених економских ресурса. Покушаји малог броја индустријски развијених земаља да ефикасније управљају јавном потрошњом нису, за сада, испунили очекивања. Зато се у већини буџетских система задржава оријентација ка инкрементализму, као једноставнијем, већ уходаном и рутинском начину алокације и употребе буџетских средстава.

Резиме

Општи тренд који се јавља у савременим буџетским системима јесте рационализација јавне потрошње и ограничавање величине јавног сектора. Ради остваривања тога циља, развијене државе врше буџетске реформе које се, генерално посматрано, могу свести на покушаје примене праксе и методологије из тржишног у јавни сектор. Неадекватност њихове употребе ствара тешкоће у буџетској пракси с обзиром на то да се ради о промени целокупне филозофије државног управљања.

Ново јавно управљање, примењено у сфери буџетирања, наглашавља на крајњи резултат, односно остваривање циљева буџетске политике. Постизање ефикаснијег трошења ограничених буџетских средстава мора бити праћено уградњом више механизма у саму буџетску процедуру и одлучивање. Увођење програмске структуре буџета, планирање од «врха ка дну», средњорочно финансијско планирање, оријентација на остварене резултате буџетских мера, измена буџетског рачуноводства, представљају новине у савременим буџетским системима. Скуп ових механизма треба да омогући процену остварених буџетских програма са становишта њихове усклађености са постављеним циљевима буџетске политике. За сада, само у неколико најразвијенијих земаља, информације о учинцима (резултатима) узимају се у обзир приликом одлучивања о буџетској алокацији средстава, у неким специфичним областима.

*Prof. Mileva Anđelković, LL.D.
Associate Professor
Faculty of Law, University of Niš*

**IMPROVING THE METHODS OF BUDGETING AS A MEANS OF
RATIONALIZING PUBLIC CONSUMPTION**

Summary

In this paper, the author analyses one of the most significant trends in the contemporary budgetary systems. In order to overcome the difficulties in financing public consumption, state governments “borrow” some mechanisms employed in the commercial sector. In the contemporary budgetary practice, there is an ever-growing and strengthening conviction that the available budgetary funds must be used as efficiently as possible in order to achieve the intended goals and objectives of the budgetary policy. In fact, efficiency is one of the key requirements set forth in the new approach to managing public expenditures. In this article, the author points to the attempts of the government authorities to incorporate the information on efficiency into the budgetary process. Yet, the concept of budgeting on the basis of efficiency is being put into the public financing practices and implemented rather slowly. As a matter of fact, it has just started being applied in some of the most developed countries.

Keywords: *budgetary planning, managing public expenditures, budgeting upon efficiency*