

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

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

doi:10.5937/zrpfni1673087D

UDK: 336.144

Рад примљен: 30.06.2016.

Рад прихваћен: 29.09.2016.

БУЏЕТИРАЊЕ ПРЕМА УЧИНКУ КАО НАЈВИШИ СТАДИЈУМ РАЗВОЈА БУЏЕТСКОГ СИСТЕМА**

Апстракт: *Побољшање економичности, ефикасности и ефективности коришћења јавних средстава кроз повезивање финансирања буџетских корисника са резултатима које остварују основна је сврха буџетирања према учинку. Буџетски процес заснован на индикаторима учинка (перформанси, резултата) јавне потрошње представља највиши стадијум развоја буџетског система. Иако погодан концепт да објасни коришћење буџетских средстава за конкретне намене и у одређеном опсегу, буџетирање према учинку је, истовремено, и концепт комплексан за примену и претварање у мерљиве индикаторе перформанси у различитим областима које се финансирају из буџета. Доследна примена буџетирања према учинку обезбеђује дугорочни оквир за планирање, препознавање приоритета и повећање транспарентности јавне потрошње и, на основу бољег мерења трошкова и користи, успешности употребе средстава из буџета. Циљ рада је да укаже да ли буџетирање према учинку, имајући у виду његово значење и обележја, разлоге увођења и претпоставке потребне за правилну имплементацију, као и облике који су заживели у буџетским системима различитих држава, представља модел јавног буџетирања који је, у савременим условима, широко прихваћен.*

Кључне речи: *буџет, планирање буџета, буџетирање према учинку, индикатори учинка (перформанси), буџетски систем.*

* marina@prafak.ni.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту “Заштита људских и мањинских права у европском правном простору” (бр. 179046), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

1. Увод

Буџетирање према учинку је, већ деценијама, значајна тема управљања јавним расходима и одраз спремности да се унапреде буџетски системи у државама широм света. Известан степен одушевљења идејом буџетирања према учинку постоји и данас, на средини друге декаде 21. века, када се владе бројних земаља налазе под константним притиском да побољшају учинке јавног сектора и, истовремено, сузбију раст јавних издатака. У амбијенту деловања разноврсних политичких (нестабилни и несређени политички односи, проширење функција савремене државе у разним областима друштвеног живота), економских (повећани степен државних интервенција у сфери економије) и финансијских чинилаца (буџетски дефицит, отплата јавног дуга и лоше управљање јавним финансијама), који појачавају притисак на буџет, не изостају ни гласни захтеви пореских обвезника да владе, приликом планирања буџета, покажу већи степен одговорности у погледу тога за које намене и у ком обиму ће се трошити буџетска средства.

Иницијативе у правцу актуелизирања теме буџетирања према учинку сегмент су ширег скупа реформи, којима је сврха увођење промена у начину управљања јавним сектором, и показатељ распрострањеног мишљења да резултати функционисања јавног сектора треба да буду много бољи.

Успешније коришћење јавних ресурса, нарочито у периодима кризе, преваходно зависи од побољшања процеса јавног буџетирања. Утврђивање (мерење) учинка је основа буџетирања према учинку и, уједно, кључни инструмент за унапређење употребе јавних средстава.

Буџетирање према учинку, као највиши стадијум развоја буџетског система, јесте предмет анализе овог рада. Како се њиме манифестује другачији приступ у доношењу одлука које се тичу усмеравања и потрошње јавних средстава и обезбеђивању одговорности и доказа шта је са тим средствима остварено, циљ рада је да укаже на постојеће стање и перспективе примене овог приступа у данашњим буџетским системима. Наиме, стављање учинака у фокус реформе јавног буџетирања захтева промену културе управљања у организацијама (субјектима) јавног сектора, које се финансирају из буџета, и посебно (системско) усмерење на ефекте (резултате), квалитет и брзину њиховог функционисања. У почетном делу рада се указује на појмовно одређење и карактеристике буџетирања према учинку. Наставак рада доноси разматрања проблематике мерења буџетских учинака и индикатора перформанси. Завршни део рада обрађује облике буџетирања према учинку и њихову заступљеност у буџетској пракси савремених држава.

2. Појмовно одређење и карактеристике буџетирања према учинку

Кованица буџетирање према учинку (*performance budgeting*) осмишљена је како би се нагласила улога буџетирања (буџета) у усмеравању функција државе на успешно достизање жељеног обима јавних добара и услуга уз смањење броја запослених и трошкова као нуспродуката оријентације на перформансе (учинак), уместо покушаја да се непосредно (и линеарно) смањују трошкови, што обично води ерозији резултата (Vuјović, 2012: 26). Код буџетирања према учинцима усмерење је, дакле, на перформансама (учинцима) утрошених буџетских средстава те се, у том смислу, државне функције (функције јавног сектора), сагласно општим приоритетима владе, класификују по пројектима, програмима и активностима, успостављају индикатори учинка за сваки од њих и утврђују трошкови потребни да се они реализују и постигну планирани резултати (Анђелковић, 2009: 112). На основу јасне представе резултата (крајњих исхода) који се жели остварити, различитих „путева“ (начина) за достизање крајњих исхода и фактички предузетих пројеката, програма и активности у том циљу могуће је, са одређеним степеном извесности, тврдити који су од њих економични, ефикасни и ефективни.

У принципу, при дефинисању и праћењу одређеног пројекта, програма и активности у јавном сектору најчешће се постављају три питања: 1) За које намене (потребе) ће средства бити алоцирана? 2) Да ли су средства искоришћена економично и ефикасно? 3) Какви су ефекти (резултати, крајњи исходи) спроведених мера, тј. њихова ефективност?

Прво питање се тиче алокације буџетских средстава и утврђивања приоритета између конкурентских циљева унутар одређеног сегмента јавног сектора који се могу постићи спровођењем различитих пројеката, програма и активности. Планирање и доношење одлука, са тим повезаним, обавља се на централном нивоу и уклапа у усвојене буџетске оквире.

Друго питање о економичности (*economy*) и ефикасности (*efficiency*) потрошње буџетских средстава омогућава увид у начин спровођења усвојеног пројекта, програма и активности и утврђивање да ли је постојао економичнији и ефикаснији начин њихове имплементације. Сходно томе, потребно је утврдити да ли су пројекат, програм и/или активност могли бити спроведени са мање средстава или да ли су са истим средствима могли бити остварени бољи резултати. Тиме се уважава принцип вредност за новац (*value for money*), као фундаментални у буџетирању према учинку, и обезбеђује минимални утрошак средстава за конкретне радње (поступања) у јавном сектору. При томе је, свакако, неопходно водити рачуна да се не доведе у питање социјална функција овог сектора и обим

и квалитет јавних добара (услуга), значајних за нормално функционисање државе.

Трећим питањем се утврђује ефективност (*effectiveness*), тј. чињеница да ли су настали очекивани исходи (реализовани жељени циљеви) конкретног пројекта, програма и активности (Nemet, 1999: 326).

Следеће компоненте буџетирања према учинку се истичу својом важношћу: систем контроле и евалуације способан да обезбеђује информације које се односе на учинке; прилагођавање процеса доношења буџетских одлука тако да оне уважавају ове информације; подстицаји са капацитетом усмеравања управљања јавним институцијама у правцу остваривања жељених резултата; довољан простор за флексибилност у институционалном управљању како би се остварила економична, ефикасна и ефективна (делотворна) употреба јавних ресурса. Наведене компоненте могу послужити као својеврсне смернице владама чије је опредељење креирање буџетског система према учинку (Magcel, 2010: 229).

Сумарно посматрано, буџетирањем према учинку се, у суштини, успоставља узрочно-последична веза алоцираних (расподељених) и утрошених буџетских средстава и постигнутих резултата. Тежња је да се овим моделом јавног буџетирања, уз системско коришћење формалних информација о учинцима, побољша економичност, ефикасност и ефективност јавних расхода и повеже финансирање субјеката (организација, институција) јавног сектора (буџетских корисника) са учинцима (резултатима) које они остварују (Robinson, Last, 2009: 2). Полазиште планирања буџета према учинцима подразумева јасно дефинисање циљева функционисања буџетских корисника тако да је, у каснијим етапама буџетске процедуре, могуће проценити (не)успешност појединих буџетских корисника у њиховом достизању, тј. измерити остварене учинке рада сваког од њих.

Будући да се ниво средстава из буџета, расподељен буџетским корисницима, повезује са мерљивим резултатима функционисања истих (Magcel, 2010: 230; Robinson, Brumby, 2005: 5), прибављање и укључивање информација о учинцима у буџетски процес представља фундаменталну „карику“ буџетирања према учинцима. Информације о учинцима, у овом контексту, обухватају информације о оствареним перформансама, али и информације о трошковима који су били потребни да се оне остваре (Robinson, 2007: 1).

Знатнија употреба информација о учинцима у буџетском процесу распрострањена је активност у земљама чланицама ОЕЦД-а и подразумева да се, приликом доношења одлука повезаних са буџетирањем (финансирањем), фокус помери са *input*-а (колико новца може да добије буџетски корисник) на

output-е, односно мерљиве резултате (шта може да се постигне тим новцем) (Aristovnik, Seljak, 2009: 2). У овим земљама су видљиве бројне користи од коришћења информација о учинцима: унутар владе се манифестује јасно опредељење за постизање бољих резултата у јавном сектору; квалитетније су информације о владиним циљевима и приоритетима, као и томе како различити програми (пројекти, активности) доприносе њиховом остваривању; већи нагласак се ставља на планирање и одлуке, као сигнални механизам који обезбеђује детаље о томе какве активности треба или не треба предузимати; побољшава се транспарентност јавне потрошње преко квалитетнијих информација, доступних парламенту и јавном мњењу, чиме се унапређује управљање јавним сектором. Упоредо се јављају и одређени изазови приликом употребе информација о учинцима у буџетском процесу а они се односе на област унапређења мерења учинака, квалитета информација и њиховог достављања надлежним државним субјектима, као и политичарима (посланицима у парламенту), како би их уважили приликом доношења одлука које се односе на јавно буџетирање (Curristine, Lonti, Joumard, 2007: 3). Побољшање квалитета, квантитета и благовременог обезбеђивања релевантних информација о перформансама, тј. изградња доброг система управљања информацијама о учинку захтева велику промену у вештинама и надлежности министарства финансија. Ово министарство, поред тога што је економско-рачуноводствени орган, мора да унапреди капацитете у анализи учинака јавних политика и развијању информација о учинцима као подршке овим анализама. Само тако министарство финансија ће имати способност да квалитетно саветује извршну власт (владу) о приоритетним изборима јавне потрошње, како би се омогућило делотворно буџетирање према учинку (Robinson, 2011: 40).

Буџетирање према учинку, дакле, незаобилазно подразумева фундаменталне промене у политичкој и административној култури једне земље и може се имплементирати само уколико су обезбеђени и други системски предуслови попут постојања средњорочног буџетског оквира (потребног да се обезбеди већи степен макроекономске стабилности и фискалне одрживости), примене приступа *одозго надоле (од врха ка дну)* у буџетском планирању, креирања развијене контролне средине за ефикасно управљање резултатима и фискалним ризицима. Уз то је потребно и увођење посебних агенција које ће професионално и одговорно помагати влади (министарству финансија) у праћењу реализације учинака сагласно постављеним циљевима кроз оперативу, односно ефикасно остваривање и контролу апропријација. Такође је неопходна и адекватна буџетска класификација (програмска класификација јавних расхода) у складу са системом управљања учинцима, као и квалитетно буџетско

извештавање уз примену модерне информационе технологије (Gođić, 2013: 85). Програмска класификација је зависна од секторских политика владе и одражава главне приоритете државе у домену јавне потрошње. Посредством ње је могуће анализирати дефинисане јавне политике, намене за које се усмеравају буџетска средства, износе утрошених средстава и остварене учинке. Неизоставно, потребно је и објективно формулисање и увођење индикатора перформанси (показатеља учинака) утрошених буџетских средстава.

Буџетирање према учинку појачава одговорност владе, односно буџетских корисника у погледу коришћења буџетских средстава. Традиционално, у линијском буџету, они се нису превише трудили да оправдају трошење буџетских средстава и све се фактички завршавало показивањем, уз неке доказе евентуално, да су буџетски издаци извршени у складу са важећим правним прописима. Наиме, мерење учинака у таквом систему се сводило на поштовање стандарда трошкова и правила алоцирања *input*-а. Јавно буџетирање према учинку проширује одговорност владе (буџетских корисника) и системски пружа доказе о томе шта је постигнуто са средствима из буџета. Систем буџетског извештавања је обogaћен тако да обухвата и квантитативне мере *output*-а у јавном сектору – производњу јавних добара и пружене јавне услуге. Наведеним се, у целини посматрано, одговорност власти подиже на виши ниво и успоставља кредибилнији однос одговорности владе према грађанима, као и према другим гранама власти.

Оријентација буџета на учинке, како је већ истакнуто, појашњава и јача везу између пројеката, програма и активности (делатности) државе (субјеката јавног сектора) и крајњих циљева. Потребно је, међутим, указати да она отвара и нека интересантна питања везана за мерења, атрибуцију (приписивање) и утврђивање одговорности: прилично је тешко или немогуће измерити неке од најважнијих учинака (резултата) у јавном сектору (нпр. националну безбедност); није лако идентификовати, а још је теже квантификовати, узрочно-последичне везе између поступака владе и кључних резултата да би се спровела пуна анализа ефеката (*impact analysis*); компликовано је повући линију раздвајања између имплицитног ширења одговорности појединих министарстава (одељења) које атрибуција дејства државних пројеката, програма и активности на више циљеве са собом носи и поља стварне одговорности које не може да пређе оквире њихове способности да контролишу ствари (Vujić, 2012: 22).

3. Мерење буџетских учинака и индикатори перформанси

У свом савременом значењу, мерење учинка или перформанси (*performance measurement*) разматра се у ширем контексту одговорности у јавном сектору а његова примена, заједно са осмишљеним индикаторима перформанси (*performance indicators*), игра централну улогу у развоју буџетских система оријентисаних на резултате. Концепт мерења учинака и индикатори перформанси су препознати као изузетно важни у буџетским реформама (Diamond, 2003: 23), а њихово унапређење подразумева јасно одређивање начина мерења учинака, савладавање бројних техничких питања у креирању и коришћењу индикатора перформанси, чињење информација о учинку релевантним у процесу доношења што бољих одлука које се тичу алокације средстава из буџета.

У литератури се могу срести различите дефиниције мерења учинака. Прва дефиниција је ограничена на технике генерисања података о учинку. Друга дефиниција се односи на извештавање о учинку (на бази индикатора перформанси), које се користи као инструмент одговорности, контроле и праћења. Извештаји о мерењу учинака су већином креирани као *ex post* инструменти, мада се неки од њих користе и као инструмент планирања кроз утврђивање будућих циљних показатеља. Трећа дефиниција истиче проширену примену мерења учинака као управљачког инструмента у процесу распоређивања средстава, тако да то представља инструмент за „управљање учинком“ (Vujić, 2012: 19).

Мерење учинака у јавном сектору је сложен и захтеван технички задатак, често праћен, код корисника средстава из буџета, изостанком мотива да се минимизирају трошкови како би укупан ефекат јавне потрошње био друштвено оптималан у датим околностима. Субјекти буџетске потрошње су, наиме, ретко када расположени и спремни да следе захтеве штедљивости и рационалности (Анђелковић, 2009: 113). Често изостаје и прецизна артикулација циљева њиховог рада и исказивање истих преко жељених мерљивих резултата. Стога је успостављање и развој адекватних и непристрасних индикатора перформанси (показатеља учинака), такође, комплексан, дуготрајан и изазован задатак. Децентрализација буџетског процеса, по правилу, прати његову реализацију а формулисање индикатора перформанси се, најчешће, врши на нивоу ресорних министарстава. Изузетно је значајно успоставити адекватне механизме контроле буџетских корисника како би се спречили да лажно приказују резултате свог рада а запослени ангажовање у потпуности преусмеравају ка активностима које су предмет мерења и вредновања.

Упркос чињеници да је формулисање разгранатог система квалитетних показатеља учинака и његово усавршавање етапни процес који, према искуству водећих земаља чланица ОЕЦД-а може да потраје деценијама, од њега не треба у старту одустајати. Потребно је почети са увођењем једноставнијег облика буџетирања према учинку са мањим бројем показатеља учинака, који ће бити функционалан, а за то нису потребне деценије. Заправо, правилно формулисање и малог (високо селективног) скупа индикатора перформанси, упоредо са релативно једноставном евалуацијом програма (пројеката, активности) у конкретним деловима јавног сектора (нпр. здравство, одбрана, образовање и др.), може битно да побољша буџетски процес и одлуке владе које се односе на приоритете јавне потрошње. Уосталом, индикаторима перформанси се допуњава буџетско извештавање и процес припреме буџета чини кредибилнијим. У пракси примењени индикатори перформанси омогућавају да се јасно дефинише поље квалитетног одлучивања и, посредно, смање арбитрарни политички утицаји на буџетски процес и расподела буџетских средстава на основу разноврсних политичких одлука и притисака.

Циљ индикатора перформанси је унапређење квалитета и ефикасности пружања јавних добара и услуга и, на основу утрошених буџетских средстава, квантификација степена испуњености декларисаних циљева јавних политика. Адекватна квантификација, међутим, није увек могућа, како због концептуалних разлога, тако и услед неких практичних разлога, попут: непостојања релевантних статистика; надлежности више државних органа за спровођење једног циља јавне политике; лоших резултата у испуњавању јавних политика насталих услед неефикасне употребе јавних средстава, али и као последица непредвидивих околности изван објективне контроле надлежних институција; значајног временског размака између трошења јавних средстава и опипљивих резултата јавних политика (нпр. превенција болести) (Фискални савет, 2014: 21).

Показатеље учинка је могуће класификовати на следећи начин: показатељи *input*-а; показатељи *output*-а; показатељи исхода (*outcome*) (Allen, Tommasi, 2001: 360–361).

Показатељи *input*-а (ресурса) се тичу коришћења особља, опреме, материјала и др. Ресурси се обично изражавају количином издатака и радног времена особља. Показатељи *input*-а су усмерени на економичност којом се користе ресурси за испоручивање *output*-а и исхода.

Показатељи *output*-а се односе на јавна добра и услуге створене (произведене) пројектом, програмом или активношћу у јавном сектору (нпр. километри изграђених путева, број вакцинисане деце, број издатих

књига из библиотеке, број додељених диплома итд.). Ови показатељи се користе за процењивање ефикасности. Оптерећење послом или степен активности често се користе као испомоћ показатеља *output*-а (нпр. број извршених вакцинација).

Показатељи исхода (*outcome*) одговарају коначној сврси или жељеним циљевима јавне политике, који се постижу стварањем *output*-а (нпр. побољшани приступ удаљеним подручјима у једној земљи; смањење броја случајева одређене болести; редуковање броја кривичних дела чији су извршиоци млади итд.). Показатељи исхода (резултата) се тичу ефикасности буџетских пројеката, програма и активности. Показатељи прелазних исхода указују да они воде жељеним циљевима јавне политике. Тако, у многим програмима, долази до постепеног напредовања или следа прелазних исхода (примера ради, у програму заштите животне средине след прелазних исхода би чинили одговарајући закони усвојени у парламенту, број привредних субјеката који мењају своје понашање, смањују штетни отпад и загађивање и сл.).

4. Облици буџетирања према учинку

У буџетској пракси савремених држава се издиференцирало неколико облика буџетирања према учинку (Табела 1) који употребљавају различите механизме да повежу финансирање буџетских корисника са резултатима њиховог функционисања. Неки од ових облика имају прилично софистициране карактеристике и захтевају потпору одговарајућих напредних система јавног управљања, док код других то није случај (Robinson, Last, 2009: 2). Наиме, информације о перформансама могу различито да се користе и утичу на предложену расподелу буџетских средстава па је, сходно томе, могуће разликовати: буџетирање на основу презентације перформанси; буџетирање информисано индикаторима перформанси; буџетирање засновано на перформансама (OECD, 2007: 21–22; Curristine, 2005: 104; Shah, Shen, 2007: 153).

Табела 1: Преглед облика буџетирања према учинку

| Облик | Веза између информација о учинцима и финансирања | Планирани или стварни учинак | Главна сврха у буџетском процесу |
|---|--|-------------------------------|-----------------------------------|
| Буџетирање на основу презентације перформанси | Не постоји | Циљеви и/или резултати учинка | Одговорност |
| Буџетирање информисано индикаторима перформанси | Слаба/индиректна веза | Циљеви и/или резултати учинка | Планирање и/или одговорност |
| Буџетирање засновано на перформансама | Чврста/директна веза | Резултати учинка | Расподела средстава и одговорност |

Извор: OECD, 2007: 21

Буџетирање на основу презентације перформанси (*Presentational performance budgeting – PPB*) унапређује буџетско планирање простим презентирањем информација (података) о учинку у буџетским и другим сродним документима владе. Информације о оствареним циљевима/ резултатима су саставни део процеса одговорности владе и њене комуникације (дијалога) са парламентом и грађанима о свим питањима фискалне политике и јавних расхода, мада формално ови подаци не задиру у правила расподеле средстава или у сам процес одлучивања о буџету. Буџетирање према извештајима о учинку (*Performance reported budgeting – PRB*) понекад је други назив за Буџетирање на основу презентације перформанси. Буџет се и даље приказује по ставкама, али се, истовремено, дају и информације о учинку без исказивања њиховог евентуалног утицаја на стварно распоређена буџетска средства (World Bank, 2009: 27–28).

Иако у буџетским системима, који су засновани на буџетирању на основу презентације перформанси, информације о учинку немају формалан статус, може се очекивати да оне остваре позитиван утицај на буџетски процес и одлуке о буџету. Наведено је нарочито могуће уколико се, у дужем временском периоду, појављују слични индикатори перформанси.

Буџетирање информисано индикаторима перформанси (*Performance informed budgeting – PIB*) иде корак напред и индиректно повезује алоцирање средстава са прошлим или очекиваним будућим учинцима.

Подаци (информације) о перформансама, дакле, на извештајан начин, улазе у састав процеса доношења буџетских одлука, тј. одлучивања о буџету где се користе заједно са многим другим изворима информација. Међутим, они директно не утичу на конкретну расподелу средстава нити имају формално установљену тежину у процесу одлучивања.

Потребно је, ипак, указати да у овом облику буџетирања према учинку (*PIB* облику), а у поређењу са претходним (*PPB* обликом), информације о перформансама могу да остваре бољи ефекат у домену одговорнијег коришћења јавних средстава. Наиме, употреба система мерења перформанси за прикупљање информација у свим главним фазама и димензијама припреме и реализације буџета, као и буџетском извештавању, има потенцијал да генерише значајнија очекивања јавности према политичарима, влади, запосленима у јавној администрацији. На тај начин се смањује простор за доношење одлука о алокацији буџетских средстава које нису у складу са информацијама о перформансама, а да се при томе не дају експлицитна објашњења и образложења (Vujović, 2012: 53).

Буџетирање засновано на перформансама (*Performance based budgeting – PBB*) подразумева да се текућа расподела средстава заснива искључиво на резултатима постигнутим у прошлости. Овакав степен утицаја претходних перформанси на садашњу алокацију средстава не постоји ни у једном националном буџетском систему у целини, али се ипак примењује у одређеним областима (сегментима јавног сектора) у неким земљама. Буџетирање засновано на перформансама се, не ретко, назива и Директно / по формули буџетирање према учинку (*Direct/formula performance budgeting – DPB*) (World Bank, 2009: 28).

Буџетске реформе су, у земљама чланицама ОЕЦД-а, углавном биле усмерене у правцу увођења буџетирања према учинку (Табела 2).

Табела 2: Облици буџетирања уведени буџетском реформом у земљама чланицама ОЕЦД-а

| Земља чланица ОЕЦД-а | Облик буџетирања – кључно обележје буџетске реформе |
|----------------------|--|
| Аустрија | буџетирање информисано индикаторима перформанси (отпочело 2007. године – у току) |
| Аустралија | буџетирање информисано индикаторима перформанси (отпочело 1996. године – у току) |

| | |
|------------------------|---|
| Белгија | није уведено |
| Канада | буџетирање информисано индикаторима перформанси (отпочело касних 1970-их година – у току) |
| Чиле | буџетирање засновано на перформансама (отпочело 1994. године – у току) |
| Чешка Република | није уведено |
| Данска | буџетирање информисано индикаторима перформанси буџетирање на основу презентације перформанси буџетирање засновано на перформансама у одређеним секторима (отпочело 1983. године – у току) |
| Француска | буџетирање информисано индикаторима перформанси (отпочело 1998. године – у току) |
| Естонија | увођење планирано |
| Финска | буџетирање на основу презентације перформанси буџетирање засновано на перформансама у одређеним секторима (отпочело 1988. године – у току) |
| Немачка | није уведено |
| Грчка | није уведено |
| Мађарска | није уведено |
| Исланд | буџетирање на основу презентације перформанси буџетирање засновано на перформансама у одређеним секторима |
| Ирска | буџетирање на основу презентације перформанси (отпочело 2006. године – у току) |
| Израел | није уведено |
| Италија | није уведено |
| Јапан | буџетирање на основу презентације перформанси (отпочело 2001. године – у току) |
| Кореја | буџетирање информисано индикаторима перформанси буџетирање засновано на перформансама (отпочело 2000. године – у току) |
| Луксембург | нема доступних информација |
| Мексико | буџетирање информисано индикаторима перформанси (отпочело 2006. године – у току) |
| Холандија | буџетирање на основу презентације перформанси (отпочело 1970-их година (неуспело), поново разматрано 1980-их година – у току) |

| | |
|----------------------------------|--|
| Нови Зеланд | буџетирање информисано индикаторима перформанси (отпочело 1984. године: ново јавно управљање – у току) |
| Норвешка | буџетирање на основу презентације перформанси буџетирање засновано на перформансама у <i>одређеним секторима</i> (отпочело 1986. године – у току) |
| Пољска | буџетирање информисано индикаторима перформанси (отпочело 2006. године – у току) |
| Португалија | програмско буџетирање буџетирање засновано на перформансама у <i>одређеним секторима</i> (отпочело 2006. године – у току) |
| Шпанија | програмско буџетирање буџетирање на основу презентације перформанси (отпочело 1984. године – у току) |
| Словачка Република | буџетирање информисано индикаторима перформанси (отпочело 2004. године – у току) |
| Словенија | буџетирање информисано индикаторима перформанси (отпочело 2000. године – у току) |
| Шведска | буџетирање информисано индикаторима перформанси буџетирање на основу презентације перформанси буџетирање засновано на перформансама у <i>одређеним секторима</i> (отпочело 1996. године – у току) |
| Швајцарска | нема доступних информација (отпочело 1990. године) |
| Турска | буџетирање информисано индикаторима перформанси буџетирање на основу презентације перформанси (отпочело 2005. године) |
| Уједињено Краљевство | буџетирање на основу презентације перформанси буџетирање засновано на перформансама у <i>одређеним секторима</i> (отпочело 1998. године – у току) |
| Сједињене Америчке Државе | буџетирање информисано индикаторима перформанси (отпочело 1993. године – у току) |

Извор: Bernhard, Leutner, Franzreb, 2011: 19–23.

Подаци, наведени у табели, показују да је већина земаља чланица ОЕЦД-а увела неки облик буџетирања према учинку (22 од 34 земље), који се примењује самостално или у комбинацији са осталима. Португалија и Шпанија упоредо примењују један од облика буџетирања према учинку и програмско буџетирање које, као и буџетирање према учинку, представља модел савременог јавног буџетирања. Само мањина земаља чланица ОЕЦД-а (нпр. Белгија, Чешка Република, Немачка, Грчка, Мађарска, Израел) није увела неки од облика буџетирања према учинку на националном (централном) нивоу власти. Међутим, треба истаћи да то не значи да у овим земљама не постоје посебни стандардизовани оквири за мерење учинака на нивоу појединих министарстава/агенција (OECD, 2013: 95).

Најзаступљенији облик буџетирања према учинку у земљама чланицама ОЕЦД-а јесте буџетирање информисано индикаторима перформанси. Буџетирање на основу презентације перформанси, нешто мање заступљено у овим земљама, претходна је етапа у прелазу на буџетирање информисано индикаторима перформанси. У развијенијим земљама чланицама ОЕЦД-а, где буџетски систем снажно реагује на кредибилне информације о учинку и на ставове грађана поткрепљене тим информацијама, чак и неформално укључивање информација о учинцима, које пружа буџетирање на основу презентације перформанси, може битно да утиче на процедуру повезану са буџетом и крајњу расподелу буџетских средстава. Буџетирање засновано на перформансама је мало применљиво у земљама чланицама ОЕЦД-а, тј. примењује се само у одређеним секторима попут здравства и високог образовања (Bernhard, Leutner, Franzreb, 2011: 25).

Уведени облици буџетирања према учинку у земљама чланицама ОЕЦД-а пружају основу за констатацију да је већина њих, у домену имплементације овог модела јавног буџетирања, заузела разуман приступ, уважавајући сопствене околности, али и могућности у дизајнирању и спровођењу мерења перформанси.

5. Закључак

Тема финансирања буџетских корисника према учинцима, које они у свом поступању остварују, прилично је актуелна у савременим државама. Томе нарочито доприноси околност да су јавни расходи постали значајан проблем развоја њиховог јавног сектора а индиректно и економије. Јавним расходима несумњиво треба адекватније управљати, што се може остварити применом савремених модела јавног буџетирања. Буџетирање према учинку је један од тих модела а његови облици су, првенствено, прихваћени и имплементирани у земљама које чине развијени део

света. Буџетски системи ових земаља се постепено модернизују у циљу остваривања стадијума развоја који је највиши.

Уколико порески обвезници (обвезници јавних прихода) захтевају боље резултате у јавном сектору за новац који плаћају на име својих пореских обавеза (обавеза по основу јавних прихода), постојаће перманентна потреба за информацијама о учинцима у буџетском процесу, као и дизајнирањем и коришћењем одговарајућих индикатора перформанси. Од виталне је важности да државе искажу своју доследност у погледу постепеног унапређивања буџетирања према учинку, нарочито имајући у виду његову сложеност и потребно (не мало) време да се оно правилно примени. Земље чланице ОЕЦД-а у овом погледу карактеришу вишедеценијска залагања и напори па у таквом амбијенту треба и предвиђати даље перспективе имплементације буџетирања према учинку. Квалитет (релевантност) расположивих информација о учинцима, проблеми атрибуције и разграничења одговорности буџетских корисника су, и поред дугогодишњих буџетских реформи и постигнутих резултата осавремењивања буџетских система, изазови са којима ће се ове земље сусретати. Тиме се, међутим, никако не оспорава чињеница да се увођење новина у начинима планирања и управљања јавним расходима у њима поступно и успешно одвија.

Литература

Allen, R., Tommasi, D. (2001). *Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD, SIGMA, PHARE.

Aristovnik, A., Seljak, J. (2009). Performance budgeting: selected international experiences and some lessons for Slovenia. *MPRA Paper*. 15499. 1–15.

Анђелковић, М. (2009). Усавршавање метода буџетирања – пут ка рационализацији јавне потрошње. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 53. 109–123.

Bernhard, R., Leutner, J., Franzreb, D. (2011). *Moving towards a Strategic Advisory Approach on the Introduction of Results-oriented Budgeting: What Can Development Cooperation Learn from OECD Experiences?* Eschborn: GIZ – Division State and Democracy.

Vujović, D. (2012). *Studija o delotvornom korišćenju indikatora performansi u procesu izrade budžeta i planova u javnom sektoru: Kreiranje indikatora performansi u cilju unapredjenja učinaka programskih budžeta u Srbiji*. Beograd: USAID projekat za bolje uslove poslovanja.

Gorčić, J. (2013). *Fiskalni federalizam, lokalna samouprava i budžetske politike*. Beograd: Evropski centar za mir i razvoj – Univerzitet za mir Ujedinjenih nacija

Diamond, J. (2003). Performance Budgeting: Managing the Reform Process. *IMF Working Paper*. WP/03/33. 1–28.

Marcel, M. (2010). Results-Based Budgeting: Bureaucratic Fashion or New Public Management Paradigm? In *Development effectiveness and results-based budgeting: Papers presented during meetings of the Regional Policy Dialogue's Public Policy Management and Transparency Network* (pp. 229–247). Washington: The Inter-American Development Bank (IDB).

Nemet, J. (1999). Analiza izdataka. U Nemet J. i Wright G. (Urednici), *Javne finansije – Teorija i praksa u centralno-evropskim zemljama u tranziciji*. (str. 318–347). Beograd: Magna Agenda.

OECD (2013). *Government at a Glance 2013*. OECD Publishing.

OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries*.

Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe (2009). Kašek L. and Webber D. (Editors). The World Bank, Poland, Warsaw Office.

Robinson, M. (2011). *Performance-based Budgeting*. Clear Regional Centers for Learning on Evaluation and Results.

Robinson, M., Last, D. (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting. *IMF Technical Notes and Manuals*. 09/01. 1–12.

Robinson, M. (2007). Performance Budgeting Models and Mechanisms. In *Performance Budgeting* (pp. 1–18). Washington: International Monetary Fund.

Robinson, M., Brumby, J. (2005). Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature. *IMF Working Paper*. WP/05/210. 1–75.

Shah, A., Shen, C. (2007). A Primer on Performance Budgeting. In A. Shah (Editor), *Budgeting and Budgetary Institutions* (pp. 137–178). Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

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

Curristine, T. (2005). Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*. 2 (5). 87–131.

Curristine, T., Lonti Z., Joumard I. (2007). Improving Public Sector: Challenges and Opportunities. *OECD Journal on Budgeting*. 1(7). 1–41.

Marina Dimitrijević, LL.D.

Associate Professor,

Faculty of Law, University of Niš

PERFORMANCE BUDGETING AS THE HIGHEST STAGE OF THE BUDGET SYSTEM DEVELOPMENT

Summary

For some time, quite a few countries have been facing a serious crisis of public finances. This crisis fundamentally determines their everyday lives; therefore, it comes as no surprise that the changes within the field of public budgeting are labelled as priorities. In this context, the questions of advancement of the public sector management, the process of making more quality decisions about public spending and the increase in the responsibility of the budget users become particularly important.

The introduction and the gradual improvement of performance budgeting is an indisputable manifestation of an effort to reform the area of financing public spending. Performance budgeting, as an advanced model of public budgeting, is a huge step forward in the direction of providing a better usage of budget funds, achieving consolidation of public finances and being more successful in meeting the public needs. As the financing of the public sector entities (organisations, institutions) is closely related to their performance, performance budgeting is also, to some extent, a suitable way to eliminate the shortcomings and modify the traditional “philosophy” underlying the operation of the public sector, to rationalise the system of public expenditures and to manage them more successfully.

Performance budgeting is complex by its nature and may not easily be performed in certain segments of the public sector. In many developed countries, it has been implemented for more than half a century. Monitoring and measuring the public sector performances, the increase in the scope and the improvement in the quality of public goods and provided public services are highly ranked goals in these countries, which are highly committed to instituting a more adequate control over the public funds and innovating their budget system in the direction of attaining the highest level of development.

Keywords: budget, budget planning, performance budgeting, performance indicators, budget system.

