

Др Миливоје Лапчевић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

УДК: 338.465:005.5

DOI: 10.46793/UVP21.773L

„БУЏЕТИРАЊЕ ОД НУЛЕ“ КАО ПОЛУГА ЕФЕКТИВНОСТИ ЈАВНИХ УСЛУГА*

Резиме

У овом раду пажња аутора биће посвећена анализи тзв. „буџетирања од нуле“, по много чему специфичном формату јавног буџетирања. Реч је о приступу јавном буџетирању са којим је направљен највећи отклон у односу на класични модел планирања финансијског покрића јавних добара и услуга. У раду ће бити указано у којој мери је примена овог буџетског модела подесна да у квалитативном смислу унапреди систем планирања продукције јавних услуга. Притом биће указано на основне предности које су популаризовале ову буџетску технику у појединим земљама али и на разлоге који су утицали на националне управљаче да одустану од пуне примене овог буџетско-техничког решења.

Кључне речи: *буџетирање од нуле, јавне услуге, пакет одлуке, одговорност.*

1. Увод

Од почетка XX века па до данас, покушаји националних националних финансијских управљача да унапреде механизме планирања финансијског покрића продукције јавних добара и услуга, резултирала су мноштвом решења која су нудила различите видове квалитативних помака у односу на класичан модел јавног буџетирања. Суштинска слабост инкременталистичког, класичног концепта јавног буџетирања, могла би се свести на његову приличну удаљеност од потребе да јавна средства буду додељена оним наменама - јавним добрима и услугама, које су артикулисане на основу преференција њихових самих корисника. Самим тим, политичка димензија буџетског одлучивања у класичном моделу била је убедљиво

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2021. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

доминантна, те није остављала превише простора да се на јавно буџетирање гледа као на нешто више од пуког политичког процеса. Чињеница да се национални буџети усвајају у националним парламентима од стране народних представника, гледана је као довољан а неретко и једини елемент легитимизације исхода процеса буџетског планирања, иако у појединачним случајевима такви исходи могу битно одступати од грађанских преференција када је реч о структури и ефектима јавне потрошње. Са друге стране, та значајна слабост класичног буџетирања из перспективе корисника јавних добара и услуга, уједно се сагледава и као витална предност овог концепта од стране самих финансијских управљача – непостајање обавезе дубинског преиспитивања јавних потреба у сваком буџетском циклусу битно поједностављује процес јавног буџетирања, омогућавајући му да се укалупи у често веома захтевне рокове националних буџетских календара. Услед стављања фокуса на варијације у већ постојећим (испланираним) јавним потребама, пре него на „стратешке реоријентације“, инкременталистичка техника се врло једноставно уклопила у шароликост односа између афирмисаних вредности, циљева и средстава у сфери јавне политике.¹

У САД-у, од половине двадесетог века, најпре бојаљиво, а потом све отвореније, почињу да се артикулишу најрадикалнији видови одступања од логике класичног буџетирања, при чему је као један од најживописнијих експеримената те врсте остало упамћено увођење буџетирања са нултом полазном основом (енг. *zero-based budgeting* – *ZBB*) односно тзв. „буџетирање од нуле“. Уочљиви и наизглед дугорочно одрживи резултати примене ове буџетске технике у савезној држави Џорџији представљали су ослонац за закључке да је њену примену могуће организовати и на нивоу знатно комплекснијег федералног буџета што се у пракси показало као усудише амбициозно стремљење америчког политичког естаблишмента. Из примера неуспешних националних експеримената могуће је извести закључке о томе због чега обиље начелних предности *ZBB* буџетског модела, посебно у домену приближавања финансијског управљања истинским преференцијама корисника јавних услуга и добара, није било могуће у потпуности реализовати кроз функционалне буџетско-процесне механизме које би одликовала преко потребна једноставност. Америчко федерално искуство са *ZBB*-ом у доброј мери је обесхрабрило глобални пробој ове буџетске технике, будући да се примена концептуалних постулата *ZBB*-а данас реализује углавном на парцијалној основи, односно у комбинацији са неким другим, оперативном „прихватљивијим“ буџетским техникама.

¹ Вид.: Normann, R., *Organizational Innovativeness: Product Variation and Reorientation*, Administrative Science Quarterly, Vol. 16, No. 2/1971, p. 210.

2. Концептуалне основе ZBB-а

Ниједан покушај дефинисања буџетирања са нултом полазном основом није имао довољну ширину да обухвати све њене карактеристике које су се манифестовале у различитим модалитетима примене. Чињеница да је ZBB, као заокружена техника буџетирања, своју иницијацију имала у приватном (компанијском) сектору, условила је извесним садржинским и структурним прилагођавањима приликом њене инсталације у јавном сектору. Осим тога, додатни ниво структурних прилагођавања био је потребан и приликом експанзије ове технике са једних (ужих) на друге (шире) јавне ентитете који су били носиоци њене имплементације. Разлози који су деловали у правцу одустанка од дефинисања универзално применљивог концепта ZBB-а, резултирали су теоријским приступима у којима се ова буџетска техника детерминише из угла основне идеје коју промовише њена примена. Гледано из те перспективе, полазним и суштинским становиштем ZBB концепта можемо сматрати идеју по којој ниједан актуелни расход ентитета примене (компаније, јавне организације, државе као целине) не би требало да ужива претпостављени легитимитет у процесу планирања буџета за наредни период, већ би тај легитимитет требало да буде потврђен у процесу свеобухватне провере и евалуације.

Уколико бисмо, из оваквог одређења, морали да изолујемо једну карактеристику која ZBB одваја од концепта традиционалног буџетирања, онда би то свакако била *компренхензивност* односно *свеобухватност* планирања расхода. За разлику од инкременталистичког обрасца буџетирања, у коме се негира потреба свеобухватне, периодичне евалуације ставки јавне потрошње, већ се, из циклуса у циклус, потврђује (инкрементално модификован) легитимитет ранијег обима потрошње, посредством ZBB-а понуђено је решење, по коме ће све јавне потребе, уз поштовање принципа ефикасности и ефективности, равноправно конкурисати за расположиве ресурсе.² На тај начин бива елиминисан аутоматизам у пресликавању ставки јавних расхода из претходног у нови буџетски циклус, будући да се, након проласка кроз „филтер“ ZBB евалуације, ускраћује даље додељивање средстава свим ставкама за које се утврди да су непотребне.³ Дакле, основна карактеристика ZBB-а, која без обзира на различитости у модалитетима и ентитетима примене, остаје јасно препознатљива, односи се управо на потребу да јавни трошкови за сваку буџетску ставку морају бити периодично планирани у *свом тоталитету*, а не

² Вид.: Reed, S. A., *The Impact of Budgetary Roles Upon Perspectives*, Public Budgeting & Finance, Vol 5, Issue 1/1985, p. 84.

³ Вид.: Lee, S. M., *Zero-Base Budgeting-Dealing with Conflicting Objectives*, Long Range Planning, Vol. 17, No. 5/1984, p. 104.

на подлози маргиналних уједначавања.⁴ У сваком буџетском циклусу сви расходи бивају компарирани једни са другима ради утврђивања њиховог релативног приоритета, при чему се, уместо традиционалног ослањања на „историјску базу“ планирања, начелно полази од тога да никакве базе заправо и нема (*zero-base*).⁵

Ипак, оправданост самог назива ове буџетске технике налазимо искључиво у настојању да се укаже на *свеобухватност* евалуације расхода којој се тежи у њеној примени, при чему сматрамо неправилним ставове који садржину *ZBB*-а *дословно* везују за њен назив. Другим речима, уколико би „нула“ заиста представљала полазну тачку у евалуацији оправданости сваке јавне потребе, онда евалуаторима не би остало ништа друго него да, суочени са потребом „нултог вредновања“ конкретне активности, „поново измисле ‘точак’ који би био потпуно нереалистичан у прагматичном окружењу“.⁶

Када је реч о процесној структури ове буџетске технике у оригиналном моделу могуће је јасно разликовати три фазе: формулисање тзв. „јединица одлучивања“ (енг. *decision units*); разрада јединица одлучивања у већи број тзв. „пакет-одлука“ (енг. *decision package*) и фаза рангирања и финалне консолидације. Формулисање јединица одлучивања или јединица анализе, заправо подразумева идентификацију специфичних активности, функција или операција које се могу везивати како за поједине организационе ентитете тако и за програме. Такође, и сам организациони ентитет, као такав, може бити узет за јединицу одлучивања у случајевима када се *ZBB* примењује на вишим нивоима управљања.⁷ Уколико се *ZBB* примењује на нивоу локалне самоуправе, активности попут уређења комуналних објеката и путева, очување животне средине, одржавање паркова, улична расвета, могу представљати линијске ставке у систему линеарног буџетирања које се, у систему *ZBB*-а, углавном трансформишу у јединице одлучивања. Ипак, систем *ZBB*-а се не мора ограничити искључиво на главне линијске ставке у формулисању јединица одлучивања, будући да се и суб-ставке могу промовисати у јединице одлучивања (рецимо суб-ставка одржавање саобраћајних знакова у оквиру ставке уређење комуналних објеката и путева). Превођење јединица одлучивања у тзв. пакет-одлуке представља најзначајнију компоненту процесне

⁴ Упореди: Minmier, G. S., *An Evolution of the Zero-Base Budgeting System in Governmental Institutions*, Georgia State University School of Business Administration, Atlanta 1975, p. 10.

⁵ Вид.: Wildavsky A. and Hammond, A., *Comprehensive Versus Incremental Budgeting in Department of Agriculture*, Administrative Science Quarterly, Vol. 10, No. 3/1965, p. 324.

⁶ Вид.: Pyhrr, P. A., *Zero-Base Budgeting*, in: Lalli, W. R. (ed.), *Handbook of Budgeting*, Sixth Edition, John Wiley & Sons, Hoboken 2012, p. 679.

⁷ Примера ради, градска паркинг служба може, као субјект примене *ZBB*-а, утврђивати властите јединице одлучивања, али и сама може постати јединица одлучивања на градском нивоу примене *ZBB*-а.

структуре *ZBB*-а. Уобичајено је да пакет-одлуке садрже следеће компоненте: 1) сажет опис активности, програма или организације које представљају јединицу одлучивања; 2) јасно дефинисану сврху или циљеве утврђених активности; 3) утврђивање и евалуацију алтернативних решења у реализацији дате активности; 4) утврђивање алтернативних нивоа напора у реализацији активности (инкременталне пакет-одлуке); 5) сажету евалуацију последица које би наступиле у случају да не буду одобрена средства за реализацију пакет-одлуке и 6) опредељивање извора финансирања и обима средстава за реализацију активности.

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

3. *ZBB* модел као механизам јачања одговорности пружалаца јавних услуга

У намери да се, у што је могуће већој мери, супротставе концепту традиционалног буџетирања, иницијатори примене буџетирања са нултом полазном основом потрудили су се да теоријски зацртане предности, односно домете *ZBB*-а, што више акцентују на нивоу практичне примене ове буџетске технике. Елиминисање инертности у систему планирања јавних расхода, као једна од најзначајнијих компаративних предности *ZBB*-а у односу на систем класичног инкременталистичког буџетирања, произилази из базичне идеје овог буџетског концепта – компрехензивне евалуације јавних расхода.⁸ Главни допринос концепта *ZBB*-а у подизању одговорности креатора буџетских захтева на квалитативно виши ниво, почива на обавези темељног аналитичког оправдавања обима финансирања значајног дела њихових потреба (дискрециони расходи).

Концепт буџетирања са нултом полазном основом наглашава реактивне и проактивне погледе на финансијску стварност од стране буџетских корисника у

⁸ Уколико посматрамо из најшире перспективе, могли бисмо констатовати да заправо све теоријске предности овог концепта вуку корене из идеје компрехензивности.

улози планера продукције или самих пружалаца јавних услуга. Најочигледнија последица обавезе микробуџетских јединица да своје потребе константно подвргавају периодичној евалуацији, састоји се у разградњи инерције пружалаца јавних услуга (буџетских корисника). У систему *ZBB*-а, они постају примарне активне процесне карике у ланцу планирања. Техника буџетирања са нултом полазном основом „уклања кишобран постојећих операција и захтева од управљача јасно идентификовање оперативних одлука“.⁹ На тај начин, микробуџетски планери бивају усмеравани на развијање својих менаџерских перформанси, посебно у сфери прикупљања информација на основу којих се спроводи темељна евалуација њихових реалних потреба. Линијски управљачи, у систему *ZBB*, постају *суштински* инволвирани у процес формулисања буџетских захтева.¹⁰ Притом, анализа активности (расхода) буџетских корисника кроз призму ефикасности и трошковне ефективности, постаје континуиран процес, који се, за разлику од класичног модела, не ограничава буџетским календаром.

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

На првом месту, истичемо чињеницу да је успешна имплементација *ZBB*-а условљена опредељивањем значајних ресурса, који би, на нивоу микробуџетског планирања, требало да резултирају са два битна учинка: разумевањем сврхе и циљева компренхенсивног преиспитивања јавних расхода од стране микробуџетских планера (пружалаца јавних услуга) и њихово потпуно процесно оспособљавање за имплементацију ове буџетске технике. У настојањима да се досегне до ових ефеката од пресудног је значаја природа комуникационих токова између нижих и виших нивоа планирања.¹¹

Када је реч о првом учинку, изградња *позитивног става* субјеката имплементације према циљевима активности које се од њих траже, често се занемарује у припреми имплементационог оквира *ZBB*-а, при чему се акценат ставља на њихову оперативну припремљеност (обученост).¹² На тај начин, ризикује се сценарио у коме ће буџетски корисници, неразумевајући природу

⁹ Вид.: Pyhr, P., *The Zero-Base Approach To Government budgeting*, Public Administration Review, Vol. 37, Issue 1/1977, p. 8.

¹⁰ Вид.: Moore, P., *Zero-Base Budgeting in American Cities*, Public Administration Review, Vol. 40, Issue 3/1980, p. 255.

¹¹ Вид.: Ritter, R., Cutt, J., *A Policy Implemntation Analysis of Zero-Base Budgeting*, Canadian Journal of Administrative Sciencis, Vol. 1, No. 2/1984, p. 357.

¹² Вид.: Cutt, J., Tydeman, J., *The Analysis of Implementation: A Framework and an Example*, Socio-Economic Planning Sciences, Vol. 15, No. 4/1981, p. 149.

свог позиционирања у планирању расхода, константно тражити инкременталистичке „пречице“ које захтевају ангажман скромнијих временских и материјалних ресурса. У том случају, промена буџетског формата вероватно не би резултирала и жељеном рационализацијом буџетског система, нити суштинским унапређењем система продукције јавних услуга.

Успешна имплементација концепта *ZBB*-а, подразумева прихватање става да би субјективна перцепција предности и корисности ове буџетске технике од стране учесника у процесима јавног буџетирања, требало да представља предмет континуиране периодичне анализе, уместо ограничавања значаја ових сазнања на иницијални период примене (што је, у пракси, најчешћи случај). Уколико се, као резултат ових истраживања, установи одсуство имплементационог ентузијазма и мотивације, онда је могуће очекивати да оваква субјективна перцепција учесника, резултира деловањем „компензаторних сила које ће у потпуности негирати потенцијалне позитивне учинке“ ове *ZBB*-а.¹³ Притом, евалуацију перцептивности *ZBB*-а, осим у вертикалној, пожељно је уочити и у хоризонталној структури учесника у процесима буџетирања. Репрезентативна истраживања овог питања на тлу САД-а резултирала су недвосмисленим закључцима о великим разликама у перцепцији домета *ZBB*-а између учесника имплементационог процеса који су позиционирани у егzekутиви у односу на учеснике из редова законодавне власти (буџетски аналитичари у законодавним одборима), при чему су, супротно почетном отпору, појединачни представници легислативе били склонији знатно позитивнијем сагледавању предности које је донела примена ове буџетске технике.

Захтевани ниво оперативних и административних вештина миробуџетских планера у систему *ZBB*-а значајно је виши у односу на систем класичног буџетирања, па се одговарајући програми оспособљавања буџетског особља намећу као неизоставна увертира у имплементацију ове буџетске технике.¹⁴ Изостанак ове претпоставке резултира неразумевањем и несналажењем микробуџетских актера у њиховим процесним улогама, што је у пракси често водило обесмишљавању примене ове буџетске технике.¹⁵

Иако примена *ZBB*, као процесно комплексног буџетско-техничког решења, по природи ствари изискује ангажман значајно већих оперативних ресурса него што је то случај са обрасцем инкременталистичког буџетирања, испуњеност претпоставки који се тичу адекватне информисаности и обуке линијских планера умногоме доприноси смањењу имплементационих

¹³ Вид.: Reed, S., *нав. чланак*, стр. 95.

¹⁴ Вид.: Ritter, R., Cutt, J., *нав. чланак*, стр. 356.

¹⁵ Неиспуњеност ове претпоставке била је један од важнијих узрочника слабих резултата примене *ZBB*-а у САД-у. Вид.: Lauth, T. P., *Zero-Base Budgeting in Georgia State Government: Myth and Reality*, *Public Administrative Review*, Vol. 38, Issue 5/1978, p. 422.

трошкова, при чему истовремено представља чвршћу гаранцију да ће се планирање расхода заснивати на принципу компрехензивности уместо на инкременталним поравнањима.

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

4. Оперативне слабости „буџетирања од нуле“

Захтевани ниво оперативних и административних вештина миробуџетских планера у систему *ZBB*-а значајно је виши у односу на систем класичног буџетирања, па се одговарајући програми оспособљавања буџетског особља намећу као неизоставна увертира у имплементацију ове буџетске технике.¹⁶ Изостанак ове претпоставке резултира неразумевањем и несналажењем микробуџетских актера у њиховим процесним улогама, што је у пракси често водило обесмишљавању примене ове буџетске технике. Изразита комплексност етапа процесне структуре захтева висок и, на практичном плану, често недостижан степен професионализације буџетског особља.¹⁷ Успешна имплементација већине варијетета *ZBB*-а, подразумева захтев за постојањем темељних менаџерских и аналитичких знања и вештина на страни креатора буџетских одлука, при чему су, упоредно посматрано, и најуспешнији процеси професионализације резултирала квантумом оспособљености који је знатно испод теоријских захтева. У одсуству објективних имплементационих претпоставки, номинална промена буџетске процедуре неће нужно резултирати и променама понашања учесника у процесу¹⁸. Иако су иницијално условљене ангажовањем значајних материјалних ресурса, имплементационе претпоставке примене *ZBB*-а преодминанатно почивају на промени свести свих учесника у процесу јавног буџетирања, од најнижих нивоа одлучивања јавне управе до

¹⁶ Вид.: Ritter, R., Cutt, J., *нав. чланак*, стр. 356.

¹⁷ Као један од мноштва илустративних примера последица неадекватне претходне информисаности и обучености креатора буџетских захтева у систему *ZBB*-а, наводимо пример имплементације ове буџетске технике у Вилмингтону (америчка савезна држава Делавер). Одговорни учесници у процесу креирања буџетских захтева у градским секретаријатима Вилмингтона, погрешно су интерпретирали један од најважнијих сегмената процесне структуре *ZBB*-а, (креирање алтернативних решења реализације активности микробуџетских субјеката на нижем нивоу финансирања у односу на претходни период), чиме су значајни имплементациони ресурси постали бесмислена жртва неинформисаности буџетских планера.

¹⁸ Упоред.: Lauth, T. P., *нав. чланак*, стр. 421.

финансијско-политичких ауторитета. При том, сложеност организационог ентитета односно већи број учесника у процесном ланцу *ZBB*-а, генерише потребу већих напора у испуњењу ове претпоставке.

У већини истраживања практичних перформанси *ZBB*-а, оскудност временских ресурса је означена као главни процесно-оперативни недостатак овог буџетског концепта, који је често био пресудан у одлукама о одустајању од њене примене или у интервенцијама на њеној процесној структури. У опсежном истраживању тешкоћа у примени *ZBB* концепта у његовим различитим варијететима, којим је обухваћено 117 градова у различитим федералним јединицама САД-а, лимитираност временских ресурса у примени ове буџетске технике је, у конкуренцији са 14 других процесно-оперативних недостатака, етикетирана као главна слабост *ZBB*-а.¹⁹ Будући да изворни концепт *ZBB*-а инсистира на годишњој свеобухватној евалуацији, тиме је проблем усклађивања оскудних временских ресурса са процесним захтевима битно појачан. Интензитет актуелизације проблема временских ресурса обрнуто је сразмеран квалитету напора у обезбеђењу објективних и субјективних претпоставки имплементације (професионализација и промена свести актера у процесу планирања).

5. Уместо закључка

Свеобухватност преиспитивања, као кровна идеја *ZBB*-а, може се гледати и као водећа полука рационализације система планирања продукције јавних услуга која омогућава критеријумско повезивање стратешког, средњорочног и краткорочног планирања буџетских корисника који су носиоци те продукције и финансијских оквира реализације јавних услуга. Тиме се, у начелној равни, повећавају шансе да ка пореским обвезницима буду емитоване управо оне јавне услуге које су им потребне, које на најбољи начин задовољавају њихове потребе и чија је трошкова димензија прихватљива за националне доносиоце буџетских одлука. Осим тога, елиминисање инертности у систему планирања јавних расхода, као једна од најзначајнијих компаративних предности *ZBB*-а у односу на систем класичног инкременталистичког буџетирања, такође произилази из базичне идеје овог буџетског концепта – компренхенсивне евалуације јавних расхода. Главни допринос концепта *ZBB*-а у подизању одговорности креатора буџетских захтева на квалитативно виши ниво, почива на обавези темељног аналитичког оправдавања обима финансирања значајног дела њихових потреба (тзв. дискрециони расходи). Најочигледнија последица обавезе микробуџетских јединица да своје потребе константно подвргавају периодичној евалуацији, састоји се у разградњи инерције микробуџетских планера, који, у систему *ZBB*-а, постају примарне активне процесне карике у

¹⁹ Вид.: Cowen, S. S., *Zero-Base Budgeting in Municipalities, Urban Systems*, Vol. 4, Issue 1/1979, p. 71.

ланцу планирања. На тај начин, микробуџетски планери бивају усмеравани на развијање својих менаџерских перформанси, посебно у сфери прикупљања информација на основу којих се спроводи евалуација потреба буџетских корисника. Притом, анализа активности буџетских корисника који емитују јавне услуге, кроз призму ефикасности и трошковне ефективности, постаје континуиран процес, који се, за разлику од класичног модела, не ограничава буџетским календаром.

Концепт буџетирања са нултом полазном основом посвећен је настојању побољшања реактивних и проактивних погледа на финансијску стварност од стране организација које се налазе у улози ентита примене *ZBB*-а.²⁰ На тај начин тежи се избегавању основних финансијских последица *инертности* буџетских планера, односно чињенице да се оправдане потребе финансирају на неадекватан начин или да финансирању подлежу неоправдане (застареле, непостојеће) потребе ентитета планирања. Како би се избегао такав исход креатори буџетских захтева који се упућују на разматрање вишим нивоима буџетског планирања (буџетски корисници), нису само у обавези да детектују своје потребе у њиховим реалним оквирима, већ и да њихову подобност за финансирање у будућем периоду докажу на подлози детаљне квантитативне анализе. Последично, виши и централни буџетски ауторитети, у улози финалних евалуатора, стичу потпуну представу о стварним потребама буџетских корисника, обиму тих потреба, као и могућностима да се те потребе задовоље на алтернативне начине. На основу наведених чињеница, није тешко уочити да буџетирање са нултом полазном основом нуди радикални искорак у односу на систем класичног буџетирања, посредством којег је промовисана само формална („рачуноводствена“) транспарентност потреба буџетских корисника, а чија је „реалност“ процењивана у односу на обим одступања од њихових финансијских еквивалената у претходном буџетском периоду. Ипак, концептуалне предности *ZBB*-а нису биле довољне да се и у пракси јавног буџетирања потисне класични модел. Чињеница да је процес јавног буџетирања ослоњен на механизме политичко бирократске природе, довела је до отпора према операционализацији ове сложене буџетске технике који је почивао на обиљу објективних и субјективних разлога. Оскудност временских ресурса у процесу планирања није могла бити усаглашена са сложеним оперативним захтевима који су се поставили пред носиоце процеса буџетског планирања, што их је у садејству са другим факторима, приморавало да се у мањој или већој мери враћају једноставнијим обрасцима традиционалног буџетирања.

²⁰ Вид.: Dirsmith, M.W. and Jablonsky, S. F., *Zero-Base Budgeting as a Management Technique and Political Strategy*, *Academy of Management Review*, Vol. 4, No. 4/1979, p. 560.

*Milivoje Lapčević, Ph.D., Assistant Professor
Law Faculty, University of Kragujevac*

"ZERO-BASE BUDGETING" AS A MECHANISM FOR PUBLIC SERVICES EFFECTIVENESS

Summary

In this paper, the author's attention will be paid to the analysis of the so-called " Zero-Base Budgeting ", in many ways a specific format of public budgeting. It is about the approach to public budgeting through which was made the greatest shift in relation to the classic model of planning the financial coverage of public goods and services. The paper will indicate the extent to which the application of this budget model is appropriate to improve the quality of the public service system. The basic advantages that have popularized this budget technique in certain countries will be pointed out, as well as the reasons that influenced the national managers to give up from the full application of this budget-technical solution.

Key words: Zero-Base Budgeting, public services, decision packages, accountability.

Литература

- Cowen, S. S., *Zero-Base Budgeting in Municipalities*, Urban Systems, Vol. 4, Issue 1/1979.
- Cutt, J. and Tydeman, J., *The Analysis of Implementation: A Framework and an Example*, Socio-Economic Planning Sciences, Vol. 15, No. 4/1981.
- Dirsmith, M.W. and Jablonsky, S. F., *Zero-Base Budgeting as a Management Technique and Political Strategy*, Academy of Management Review, Vol. 4, No. 4/1979.
- Dirsmith, M.W. and Jablonsky, S. F., *Zero-Base Budgeting as a Management Technique and Political Strategy*, Academy of Management Review, Vol. 4, No. 4/1979.
- Lauth, T. P., *Zero-Base Budgeting in Georgia State Government: Myth and Reality*, Public Administrative Review, Vol. 38 Issue 5/1978.
- Lee, S. M., *Zero-Base Budgeting-Dealing with Conflicting Objectives*, Long Range Planning, Vol. 17, No. 5/1984.
- Minnier, G. S., *An Evolution of the Zero-Base Budgeting System in Governmental Institutions*, Georgia State University School of Business Administration, Atlanta 1975.

- Moore, P., *Zero-Base Budgeting in American Cities*, Public Administration Review, Vol. 40, Issue 3/1980.
- Normann, R., *Organizational Innovativeness: Product Variation and Reorientation*, Administrative Science Quarterly, Vol. 16, No. 2/1971.
- Pyhrr, P. A., *Zero-Base Budgeting*, in: Lalli, W. R. (ed.), *Handbook of Budgeting*, Sixth Edition, John Wiley & Sons, Hoboken 2012.
- Pyhrr, P., *The Zero-Base Approach To Government budgeting*, Public Administration Review, Vol. 37, Issue 1/1977.
- Reed, S. A., *The Impact of Budgetary Roles Upon Perspectives*, Public Budgeting & Finance, Vol 5, Issue 1/1985.
- Ritter, R. and Cutt, J., *A Policy Implemntation Analysis of Zero-Base Budgeting*, Canadian Journal of Administrative Sciencis, Vol. 1, No. 2/1984.
- Wildavsky A. and Hammond, A., *Comprehensive Versus Incremental Budgeting in Department of Agriculture*, Administrative Science Quarterly, Vol. 10, No. 3/1965.