

*Др Миливоје Лапчевић,
доцент*

УДК: 336.1/.5(410)
DOI: 10.46793/UPSSIX.681L

ИНСТРУМЕНТИ РАЦИОНАЛИЗАЦИЈЕ БУЏЕТСКОГ СИСТЕМА УЈЕДИЊЕНОГ КРАЉЕВСТВА*

Резиме

У овом раду биће анализирани различити аспекти савремених покушаја реформисања система финансијског управљања у Уједињеном Краљевству. Традиционални модел јавног буџетирања у овој земљи није остао имун на трендове ратидног усвајања рационалистичких концепата моделирања система финансијског планирања, који су иницијално ослоњени на кровни идејни оквир – доктрину Нове јавне управе. У раду ће бити описани главни оперативни инструменти увођења нових идеја у британски систем финансијског управљања при чему ће бити указано и на кључне недостатке који су определили њихове домете у пракси јавног буџетирања.

Кључне речи: *буџетирање, Нова јавна управа, буџетирање засновано на учинцима, ефикасност.*

1. Уводна разматрања

Карактеристике националних буџетских система, као и могућности и домети њиховог реформисања, у пресудној мери су обликовани особеностима комплексне политичке, институционалне и економске структуре у свакој појединачној држави. Овај закључак чини се посебно убедљив у оним институционалним системима чија се традиционална структура веома обазриво надограђује кроз појединачне реформске подухвате у одређеним областима друштвеног живота. Наглашена централизација и снажна улога ексекутиве у Уједињеном Краљевству одлучујуће су определили и начин на који су елементи „менаџеријализације“ продирали у систем финансијског управљања ове земље.

Уједињено Краљевство, као уставна монархија и парламентарна демократија у чији састав улазе Велика Британија и Северна Ирска, представља

* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

пример наглашено централизованог устројства система пружања јавних услуга. Иако се реализација већине јавних услуга координира на локалном нивоу, креирање политичког курса у свим сферама друштвеног деловања снажно је везано за централну владу, односно национални ниво. Аутономно позиционирање локалног нивоа у пружању јавних услуга почело је нагло да се сужава с краја XIX века, када је значајно повећан квантум јавних услуга и добара чије је администрације било поверено локалним јединицима. Како је, на тај начин, био повећан и ризик да се „традиционална аутономија“ локалне самоуправе претвори у негацију политичког промишљања централног нивоа, национална влада је кренула са осмишљавањем директнијих и све бројнијих начина контроле односа локалних управа према потребама грађана.¹ У време када су се идеје Новог јавног менаџмента почеле пробијати и на британско тле (1980-тих година), питање утицаја централне владе на редукацију потрошње локалних власти била је већ увелико доминантна тема централно-локалних релација.² До данас, централна влада је остала снажно заинтересована за остваривање различитих начина утицаја на локалне самоуправе у сврху гаранције да ће њихове активности бити што више уподобљене интересима грађана и централно пројектованим фискалним и нефискалним циљевима јавне политике. Са друге стране, када је реч о буџетском техницизму, на сцени је децентрализовано позиционирање локалног нивоа, будући да су у одсуству прописаних буџетских формата, локалне јединице у могућности да саме одлучују о увођењу одређених буџетско-техничких решења.³

Прихватање елемената савременог буџетског техницизма у УК, представљало је резултат етапних помака националних реформатора у спровођењу идејних постулата Новог јавног менаџмента (НЈМ). Специфичности система јавног одлучивања у овој држави, који су ослоњени на чињеницу да се национална влада (Кабинет) формира од стране само једне политичке партије, резултирале су фактичком пасивношћу, односно одсуством отпора националног парламента по питању имплементације реформских агенди политичких партија, које су, на подлози већинске подршке бирача, добиле прилику да их реализују. Насупрот пракси америчког федералног парламентаризма, парламентарна традиција УК није наклоњена сценарију по којем би парламентарци који су чланови владајуће политичке опције иступали са својим (супротним) индивидуалним гледиштима у погледу реформских агенди које су узете као окосница политичке акције Кабинета. Чланови Дома

¹ Вид.: John, P., *Recent Trends in Central-Local Government Relations*, Policy Studies Institute, London 1990, p. 1.

² *Ibidem*, p. 16.

³ Вид.: Jones, R. and Caruana, J., *Public Sector Accounting and Auditing in the United Kingdom*, in: Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S. and Manes, F. (eds.), *Public Sector Accounting and Auditing in Europe The Challenge of Harmonization*, Basingstoke 2015, pp. 230-231.

комуна у парламентарним дискусијама иступају у име политичке партије, подвргавају се њеној дисциплини и гласају у складу са унапред дефинисаним политичким курсом.⁴

УК представља пример државе у којој не постоји основни закон којим би се уредила најважнија питања у сфери јавног буџетирања, већ систем управљања јавном потрошњом почива на великом броју појединачних прописа и финансијских оквира установљених од стране егзекутиве.⁵ Самим тим, фактичке институционалне „гаранције“ одсуства легислативног отпора према реформским захватима, мање су значајне у односу на чињеницу да се иновације на пољу буџетског техницизма могу уводити и мимо националног парламента, путем посебних оперативних оквира и механизма егзекутивне праксе.

2. Финансијско-управљачка иницијатива (*Financial Management Initiative – FMI*)

Као што смо претходно илустровали, сви појединачни елементи спроведених НЈМ реформи произишавали су из реформских политичких платформи националних влада (које су формиране од стране две најуглађеније политичке опције - Конзервативне или Лабуристичке партије) и покривени су пресудним утицајем политичке координације од стране фактичког шефа Кабинета – *премијера* (енг. *First Lord of the Treasury*), који се обично налази на челу доминантне политичке партије у Дому Комуна (*House of Commons*).

Највећи допринос операционализацији идеја новог менаџеријализма, на ширем плану, и увођењу новина у планирању јавне потрошње, на ужем, везује се за две националне владе УК – владу Конзервативне партије оформљене 1979. године на челу са премијерком М. Тачер и кабинет Лабуристичке партије формиран 1997. године на челу са Т. Блером.

Амбициозна политичка платформа свеобухватних реформи владе премијерке М. Тачер, подразумевала је покушај радикалног преображаја комплексног система продукције јавних добара и услуга, чији су носиоци бројни корисници буџетских средстава којима је поверено остваривање одређених функција и циљева јавне политике: кабинетски департмани, изван-департмански јавни органи (енг. *non-departmental public bodies*), јавне корпорације (енг. *public corporations*), *Национална организација за здравствене услуге* (енг. *National Health Service*), војска (енг. *armed services*) и јединице

⁴ Вид.: Банковић, Д., *Двостраначки систем у Великој Британији*, Политичка мисао: часопис за политикологију, Vol. 2, бр. 2/1965, стр. 8.

⁵ Вид.: Анђелковић, М., *Буџетско право*, Ниш 2010, стр. 19.

локалне самоуправе.⁶ Свестрано подстицање увођења тржишних елемената у систем продукције јавних услуга имало је за циљ структурне промене организационе културе на нивоу пружалаца јавних услуга, путем остварења транзиционог прелаза „од бирократе до управљача“, што је, следствено, било условљено и растом обима одговорности „нових управљача“ како за *output*-е и *outcom*-е тако и за трошковно планирање ресурса њиховог остварења. У крајњем исходу, редуковање јавног сектора и његово претварање у паратржишни механизам испоруке јавних услуга, требало је да резултира јефтином и скромном али просвећеном јавном администрацијом која је у стању да испуни принцип „вредност за новац“.

Елементи унапређеног позиционирања корисника јавних средстава у својству пружалаца јавних услуга али и планера њиховог финансијског покрића, били су предмет владиног „експеримента“ из 1982. године, познатог као *Финансијско-управљачка иницијатива* (енг. *Financial Management Initiative - FMI*), којег можемо узети као први значајнији покушај егзекутиве усмерен на увођење информација о учинцима у систем финансијског управљања корисника буџета УК-а. Реч је о модалитету оквирног усмеравања процеса планирања активности на нивоу министарстава и њихових трошкова ка потреби производње и коришћења информација о учинцима расхода министарстава. Као полазни оквир, *Финансијско-управљачка иницијатива* је уважавала специфичности процеса планирања јавне потрошње на нивоу појединачних министарстава, којима је остављена могућност да, у оквиру општих смерница утврђених Иницијативом, сами осмисле детаљан оперативни образац њихове примене.⁷ Линијска министарства су била позвана од стране Кабинета и Трезора да самостално пројектују планове унапређења департманских система финансијског управљања у оквиру којих би биле испоштоване смернице које се односе на потребе:⁸ 1) постојања, на свим нивоима управљања, јасно дефинисаних циљева (чије је остварење мерљиво) и средстава њиховог остварења; 2) измештања одговорности за *output*-е јавних активности на ниже управљачке нивое (енг. *line managers*); 3) децентрализације

⁶ Вид.: Barlow, J., Farnham, D., Horton, S., *Britain*, in: Farnham, D., Horton, S., Barlow, J. and Hondenghem, A. (eds.), *New Public Managers in Europe - Public Servants in Transition*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 1996, pp. 102-103.

⁷ У циљу координације унапређења департманских система финансијског управљања министарство финансија је основало посебно тело - *Financial Management Unit*. Важан задатак поверен овом телу односио се на конципирање нових механизма буџетске контроле који би одражавали спуштање одговорности за трошкове јавних активности на ниже нивое управљања (енг. *line managers*). Вид.: Fry, G. K., *The Thatcher Government, the Financial Management Initiative and the New Civil Service*, Public Administration, Vol. 66, Issue 1/2007, p. 8.

⁸ Вид.: Gray, A. and Jenkins, W.I., *Accountable management in British Central Government: some Reflections on the Financial Management Initiative*, Financial Accountability & Management, Vol. 2, No. 3/2008, pp. 173-175.

одговорности за ефикасну употребу јавних ресурса у остварењу принципа „вредност за новац“ и 4) утврђивања индикатора *output*-а за програме и активности који се реализују на нивоу министарстава.

Обједињавање одговорности за учинке и трошкове ресурса усмерених на њихово остварење имало је, из перспективе егzekутиве, две битне позитивне импликације: избегавање сценарија „организоване неодговорности“ (пример немачког модела рационализације буџетског система) и делимичну релаксацију политичког нивоа одлучивања у смислу „транзита“ одговорности за резултате јавних активности са политичара на „одговорне управљаче“ (енг. „*accountable managers*“). Са друге стране, као једну од највећих слабости *FMI* реформи, можемо означити редуковање капацитета националне владе на пољу стратешког управљања, будући да је било веома тешко установити стратешке приоритете у областима које представљају зоне „подељене одговорности“ између појединачних министарстава.⁹

3. Свеобухватни прегледи потрошње (*Comprehensive Spending Review - CSR*)

Са формирањем Кабинета Лабуристичке партије 1997. године, стартовала је припрема за увођење битних иновација у систем финансијског управљања, које су, у литератури на пољу буџетског техницизма, означене као иницијација британског модела буџетирања према учинку (енг. *Performance based budgeting – PBB*). УК не представља изузетак у односу на реформска искуства других држава које су у прихватању *PBB* иницијативе развијале специфичне имплементационе оквире прилагођене свеукупним карактеристикама финансијско-политичког амбијента.

Прва специфичност британског модела прозилази из општих карактеристика *common law* правног система и односи се на чињеницу да национални оквир буџетирања према учинцима није регулисан законским актом, већ је утврђен путем аката и инструмената Кабинета, уз значајно планско-оперативно позиционирање Трезора у функцији министарства финансија. Међутим, и у одсуству законске обавезе, Кабинет је промовисао праксу да се два пута годишње националном парламенту презентују информације о учинцима програма који се односе на утврђене циљеве јавне политике.

Друга специфичност тиче се примене егzekутивних инструмената у оквиру којих су утврђене појединачне *PBB* компоненте. У начелу, појединачна министарства нису обавезана правним захтевима да се укључе у примену оперативних компоненти *performace-based* иницијативе (формулисање индикатора, мерење учинака, евалуација учинка). Ипак, сва министарства су, упркос одсуству правне обавезе, била активно укључена у примену свих

⁹ *Ibidem*, p. 184.

егзекутивних инструмената путем којих су промовисани елементи буџетирања према учинку.

Трећа специфичност концептуализације *PBB*-а у УК, тиче се чињенице да су у оквиру њега обједињене поједине компоненте буџетирања са нултом полазном основом и програмског буџетирања, чинећи складну и функционалну финансијско-управљачку целину усмерену на обезбеђење ефикасне и ефективне јавне потрошње.

Свеобухвати преглед јавне потрошње (Comprehensive Spending Review - CSR) представља инструмент финансијског управљања моделиран 1998. године, кроз заједничке напоре Кабинета и министарства финансија (Трезора) да подвргну целовитом преиспитивању циљеве јавне политике у свим областима.¹⁰ Овај инструмент, упркос називу, није био усмерен на анализу основаности квантума јавних средстава која се троше на актуелне циљеве јавне политике, већ на анализу оправданости и редизајнирање самих циљева и задатака на нивоу свих министарстава, односно у свим областима друштвеног живота. Резултат ревидирања намераваних постигнућа националне владе на нивоу свих министарстава у оквиру *CSR*-а, дата су у форми јасних и конзистентних изјава о циљевима, који су формулисани на начин да њихово остварење може бити подвргнуто процесу мерења. Информисање буџетских одлука о алокацији националних ресурса, начелно је узето као „финална вредност“ свеобухватног формулисања реалних, достижних и мерљивих стремљења која су усклађена са политичком агендом националне владе.¹¹ Иако је оваквих покушаја преиспитивања било и раније, њих је карактерисао парцијални приступ у разматрању циљева и приоритета у појединим областима, док је *CSR* иновација представљала амбициозну претензију на примену *zero-based* анализе активности националне владе.

4. Споразуми о јавним услугама (Public Service Agreements -PSA)

Осим преиспитивања и свеобухватног редизајнирања циљева и задатака на нивоу министарстава, путем *CSR* инструмента уведене су и још две кључне новине: обезбеђење стабилности у систему финансијског управљања, путем увођења *средњорочних оквира јавне потрошње* који покривају период од три године (трогодишњи буџет) и исказују се у периодичним *прегледима потрошње* (енг. *Spending Reviews*) и увођење тзв. *Споразума о јавним услугама* (енг. *Public Service Agreements - PSA*) који су примењивани само у периоду важења појединачног *Spending Review*-а у оквиру којег су утврђени.

Споразуми о јавним услугама (PSA) представљали су главну форму концептуализације УК приступа *performance-based* иницијативи. *PSA* су

¹⁰ Treasury, Н.М., *Comprehensive Spending Review: Aim and objectives*, London 1998, p. 2.

¹¹ *Ibidem*.

замишљени као специфични контракти са вишегодишњим периодом примене између владе и пореских обвезника, кроз које се влада обавезује да пореским обвезницима испоручи сет *outcom*-а утврђених споразумом, са јасно дефинисаним показатељима остварених учинака и носиоцима одговорности за учинке (што су обично линијска министарства).¹² У оквиру процедуре састављања *Spending Review*-а линијска министарства утврђују иницијалне предлоге, који се потом усаглашавају на нивоу министарства финансија и, коначно, кумулативно одобравају од стране Кабинета.

Иако је сваки наредни *Spending Review* уносио промене у структуру елемената које би требали да садрже *PSA* споразуми, као стожерне компоненте које су биле садржане у структури овог финансијско-управљачког инструмента могли бисмо навести: 1) *циљеве вишег нивоа* којима тежи конкретно линијско министарство (енг. *objectives*); 2) *специфичне циљеве* који се формулишу у оквиру циљева вишег нивоа и који би требало да буду исказани као приоритетни намеравани *outcom*-и (енг. *performance targets*);¹³ 3) *циљеви ефикасности и ефективности* исказани кроз рацио *outcom*-а и трошкова (енг. *effectiveness targets* - „вредност за новац“) и 4) изјава у којој се означава лице *одговорно* за остварење формулисаних „таргета“. У свеобухватном прегледу потрошње из 1998. године било је утврђено укупно 600 специфичних циљева („*performance targets*“) који су се односили на 35 различитих области друштвеног живота.¹⁴

Док су путем *споразума о јавним услугама (PSA)* линијска министарства пласирала информације о томе *има* желе да постигну у периоду њихове примене, начин реализације ових „кровних споразума“ био је утврђен у посебним „оперативним споразумима“ - тзв. *споразумима о испоруци услуга* (енг. *Service Delivery Agreements-SDA*). Путем *SDA* споразума министарства су утврђивала сетове показатеља који ће бити коришћени у праћењу, односно мерењу свих таргета (циљева) који су били формулисани у оквиру *PSA*. Такође, споразуми о испоруци били су оријентисани на креирање *нових* оперативних механизма остварења постављених циљева а кроз које би били уважени бројни аспекти операционализације *PSA* споразума – спречавање злоупотреба,

¹² Вид.: Bernhard, R., Leutner, J., Franzreb, D., *Moving towards a Strategic Advisory Approach on the Introduction of Results-oriented Budgeting: What Can Development Cooperation Learn from OECD Experiences?*, Ecborn 2011. p. 46.

¹³ *Performance targets* могу се односити на *outcom*-е чија реализација је планирана у средњорочним или дугорочним оквирима. Вид.: National Audit Office, *PSA Targets: Performance Information*, Survey Report 2006, <http://www.nao.org.uk>, (20.9.2021), p. 2.

¹⁴ У оквиру наредних трогодишњих планова јавне потрошње број специфичних циљева се радикално смањио са – са 600 на 110 (*Spending Review* из 2004). Вид.: Noman, Z., *The UK Government's use of Performance Information in Management and Budgeting and the Public Service Agreement Framework*, in: OECD, Working Party of Senior Budget Officials, Performance & Results 3rd Annual Meeting of SBO Network, Experiences In Utilising Performance Information in Budget & Management Processes, Paris 2006, p. 8.

етничка припадност корисника услуга, оквир јавних набавки итд. Ради избегавања сувише апстрактног приступа при формулисању начина испоруке циљева обећаних у *PSA* „уговорима“, *споразумима о испоруци услуга* утврђивана је још једна врста циљева – реч је о таргетима који су се односили на *начине испоруке* циљева утврђених у *PSA*. Дакле, док су у оквиру *PSA* споразума били формулисани циљеви *outcom*-а и „вредности за новац“, дотле су у оквиру *SDA* били прецизани циљеви који су се очекивали од одређеног *начина* испоруке *PSA* циљева („*outright*-и *начина испоруке*“) и показатељи који ће бити коришћени у њиховом мерењу.

Формулисање циљева који су се односили на јавне услуге и на начине њиховог остварења финално је било употпуњено тзв. *техничким нотам*а (енг. *technical notes*), као пратећим актима *PSA* споразума. Техничке ноте су представљале документа од великог оперативног значаја, будући да су у оквиру њих вршена детаљана прецизирања која су се односила на елементе *PSA* и *SDA* споразума.¹⁵ У циљу објашњења или конкретизације, техничке ноте су садржавале информације којима је, наративним прџиступом, оправдаван начин на који су формулисани циљеви у *PSA* споразумима. Путем техничких нота прецизирани су и основни *извори података* из којих ће се црпети информације о учинцима а у циљу обезбеђења квалитета документационе базе система мерења учинака, односно избегавања сценарија „лажне учинковитости“, која почива на неправилно одабраним или непотпуним документационим изворима података.

Иако свеобухватна анализа ефеката и видљивих унапређења система финансијског управљања, која би се могла приписати *PSA* оквиру, као имплементационом формату УК модела *PBB*-а, није извршена, у извештајима *NAO*-е (*National Audit Office*) понуђени су бројни парцијални докази који су указивали да је у многим сферама јавних политика остварен снажан напредак на плану повећања ефикасности, ефективности и остварења кровног принципа ових финансијско-управљачких реформи – начела „вредност за новац“. На перспективност УК модела *PBB*-а указивала је и чињеница да је традиционална слабост упоредних модела управљања, односно буџетирања према учинцима, у виду склоности да се циљеви јавних активности фокусирају више на *input*-е него на *outcom*-е, у британском случају била присутна само у имплементацији првог свеобухватног прегледа потрошње, док је у примени наредних средњорочних оквира већина циљева била правилно фокусирана на *outcom*-е.¹⁶ Прецизан и детаљан егзекутивни оквир *PBB*-а био је, притом, употпуњен и

¹⁵ Вид.: National Audit Office, *Measuring the Performance of Government Departments*, Report by Comptroller and Audit General, HC 301, Session 2001-2002, London 2001, p. 16.

¹⁶ Учешће циљева који су били фокусирани на *outcom*-е повећало се са 15% (*PSA* споразуми у оквиру *CSR*-а из 1998) на 68% (*PSA* споразуми у оквиру *SR*-а из 2001). Вид.: National Audit Office, *Measuring the Performance of Government Departments*, Report by Comptroller and Audit General, HC 301, Session 2001-2002, London 2001, p. 1.

садржајном и активном улогом институције врховне екстерне ревизије. Извештаји *NAO*-е представљали су инструмент врло активне и конкретне *ex post* и *ex ante* евалуације, који су покривали анализу предности и недостатака имплементационе праксе али и модалитета унапређења свих најзначајнијих процесних сегмента *PSA* оквира.

Као почетак „незаслуженог“ краја *performance-based* експеримента у систему финансијског управљања УК-а, можемо означити редизајнирање структуре *PSA* споразума у оквиру процеса припреме *Spending Review*-а из 2004. године, када се одустало од формулисања таргета који су се односили на *ефективност*, односно на принцип „вредности за новац“.¹⁷ Укидањем Споразума о јавним услугама, као компоненте средњорочних прегледа (оквира) потрошње министарстава, од стране Коалиционе владе 2010. године, дошло је и до заокрета у сагледавању основних „*output*-а“ егзекутивног инструмента *Spending Review*.¹⁸ Наиме, иако се форма периодичних *Spending Review*-а више пута мењала од њиховог увођења 1998. године, њихова примарна и доминантна функција *информисања буџетске алокације* није довођена у питање све до 2010. године, када се, без посебно упечатљивих аргумената, дефинитивно одустало од примене *PSA*. Тиме је, упркос и даљим, апстрактним настојањима Кабинета и Трезора да се одржи примарна сврха средњорочних планова потрошње, основни „*output*“ овог инструмента постала *штедња*, односно редуција расхода линијских министарстава. У прегледима потрошње усвојеним у периоду након 2010. године ерозија информација о учинковитости на нивоу појединачних министарстава, постала је проблем на који су посебну пажњу скретали *извештаји National Audit Office*-а.¹⁹ Са укидањем *PSA* оквира (*PSA + SAD + Technical notes*), као оперативне гаранције производње јасних, специфичних и релевантних информација о учинцима програма министарстава, постало је јасно да ће Трезор бити суочен са растућом дезоријентисаношћу линијских министара у одабиру начина производње и презентовања информација о учинцима.

¹⁷ Официјална образложења „протеривања“ циљева који су се односили на ефективност јавних програма, а који су били пресудно уподобљени почетним реформским намерама лабуристичке владе из 1997. године, небудљиво су се позивала на тешкоће усаглашавања ових циљева са другим циљевима у структури *PSA*. Вид.: Smith, P.C., *Performance Budgeting in England: Public Service Agreements*, in: Robinson, M. (ed.), *Performance Budgeting - Linking Funding and Results*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2007, p. 214.

¹⁸ Вид.: National Audit Office, Report by the Comptroller and Auditor General, *HM Treasury Spending Review 2015*, Session 2016-17, HC 571, July 2016.

¹⁹ Вид.: National Audit Office, Report by the Comptroller and Auditor General, *Managing budgeting in government*, Session 2012-13, HC 597, October 2012.

5. Закључна разматрања

На националном нивоу, савремени буџетски техницизам у Уједињеном краљевству анализирали смо као пример снажног, централно координисаног деловања институционално-политичких фактора у прилог подстицања примене буџетирања према учинку, али, уједно, и као пример система у којем тај исти институционално-политички оквир нуди релативно лаке механизме одсустанка од свестрано промовисаног курса административно-буџетских реформи. Интензитет и квалитет појединачних елемената посвећености институционалних актера увођењу иновативних буџетских приступа у систему планирања јавне потрошње у УК, могао би послужити као искуствени оријентир оперативног оквира националних *PBB* реформи и у осталим државама које су се за њих определиле. Искуства УК у *PBB* реформама посебно су драгоцене када је реч о механизмима мерења учинака, чијем креирању је посвећена велика пажња у координисаним напорима линијских министарстава (секретаријата) и министарства финансија (*HM Treasury*) да кроз појединачне *Споразуме о испоруци јавних услуга* (енг. *Public Service Agreements - PSA*) обезбеде неприкосновеност начела „вредност за новац“.

Ипак, оштре централизоване смернице локалног система продукције јавних услуга и централизовани механизми детерминисања обима јавне потрошње на локалном нивоу, утицали су на релативни неуспех бројних покушаја локалних самоуправа да се, користећи остављену могућност, упусте у примену целовитих буџетских техника (буџетирања према учинку односно програмског буџетирања), или само њихових појединачних структурних компоненти (система мерења учинака).²⁰ Као супротност немачком сценарију популаризације рационалистичких буџетско-техничких решења, локални емитери јавних услуга у УК били су више пасиван објекат централно диригованих реформских захвата у систему планирања јавне потрошње, него што су активно доприносили њиховом усмеравању.

Иако је институционална „неупитност“ реформских агенди националних влада које су формирале партије са већинском подршком бирача, битно осигуравала лакоћу имплементације бројних егzekутивних иницијатива у сфери финансијског управљања, описани институционално-политички механизам јавног одлучивања нуди слабе гаранције дугорочног континуитета реформских стремљења у овој области. Наиме, политичка пракса УК показала је да нису ретки случајеви у којима се „вештачки“ креира „препознатљивост“ политичких агенди партије које претендује на власт, предлагањем решења на плану финансијског управљања која негирају реформске концепте актуелно владајуће политичке опције. Тако је 2010. године, без ослонца на јасне показатеље неделотворности, прва колациона влада УК после Другог светског рата

²⁰ Вид.: Нерворт, Н., *Government Budgeting and Accounting System in the United Kingdom*, OECD Journal on Budgeting, Volume 2, Supplement 1/2002, p. 119.

(Камерон-Крег колација) одустала од инструмента *Public Service Agreement*-а, који је представљао годинама усавршавању оперативну компоненту британског модела буџетирања према учинцима.

*Milivoje Lapčević, Ph.D.,
Assistant Professor*

INSTRUMENTS FOR RATIONALIZATION OF THE UNITED KINGDOM BUDGET SYSTEM

Summary

This paper will analyze various aspects of contemporary attempts to reform the financial management system in the United Kingdom. The traditional model of public budgeting in this country has not remained immune to the trends of rapid adoption of rationalist concepts of modeling financial planning systems, which are initially based on the „umbrella“ conceptual framework - the doctrine of the New Public Management. The paper will describe the main operational instruments for introducing new ideas into the British financial management system, and will point out the key shortcomings that have determined their scope in the practice of public budgeting.

Key words: *budgeting, New public administration, performance-based budgeting, efficiency.*