

Др Миливоје Лапчевић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

УДК: 336.144
DOI: 10.46793/XXIV-10.397L

ПЛАНИРАЊЕ ЦИЉЕВА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ КАО ПРЕТПОСТАВКА РЕЛЕВАНТНОСТИ ИНФОРМАЦИЈА О УЧИНЦИМА *

Резиме

У овом раду биће разматрано питање важности формулисања нормативних основа функционисања система планирања јавних политика, као неизоставне претпоставке примене модела програмског буџетирања, који се, као иновативни реформски образац, примењује у Р. Србији почев од 2015. године. У раду ће бити акценговани основни квалитативни помаци у овој области који се очекују од примене Закона о планском систему Р. Србије. Аутор ће, такође, посебну пажњу посветити утврђивању различитих димензија значаја информација о учинцима буџетских програма, условљавајући „активирање“ њихове „употребне вредности“, искључиво везивањем за јасне, мерљиве и хијерархијски конзистентне циљеве државне политике.

Кључне речи: евалуација учинака, јавне политике, програмско буџетирање, плански систем, планирање.

1. Уводна разматрања

Тиха, или, ређе, експлицитна тенденција ширења идеја корпоративизације јавног сектора, условила је немалим квалитативним променама у начину на који јавни управљачи схватају природу свога позиционирања у оквиру система којег и новији извори, не без разлога, називају „јавном привредом“.¹ Евалуација организационих перформанси буџетских корисника данас се увелико рекламира као кључни „агенс“ креирања управљачких позиција јавних организација, са битно унапређеним модалитетима вредновања њихових

* Рад је написан у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу „XXI век – век услуга и Услужног права“, бр. 179012 који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

¹ Вид.: Совтић, К., *Јавне финансије – теорија и политике јавног финансирања*, Београд, 2013, стр. 2.

учинака.² Ослањање јавних управљача искључиво на претпоставке и управљачку интуицију у погледу крајњих ефеката одлука које доносе и активности које предузимају, одавно су предодређени да постану ствар политичко-управљачке прошлости, која се надомешћује све егзактнијим, потпунијим и аналитички прихватљивијим механизмима евалуације учинака корисника јавних средстава.³

Упоредно посматрано, ниво успешности досадашњих покушаја примене програмског буџетирања, као најрепрезентативнијег израза савременог буџетског техницизма, умногоме је зависио од степена посвећености буџетских реформатора осмишљавању и примени свеобухватних и аналитички прихватљивих инструмената мерења постигнућа циљаних учинака буџетских програма и подпрограмских елемената, без обзира на ниво примене овог буџетског модела (држава као целина, уже територијално-политичке јединице, или појединачни буџетски корисници). Међутим, добар систем буџетирања фокусираног на учинке, не може бити успостављен искључиво кроз поуздане механизме мерења учинака, будући да информације о учинцима постају скоро бескорисне у ситуацијама када се односе на неадекватне и/или застареле циљеве јавне политике.

Дакле, у оквиру тзв. рационалистичке теорије, одавно је уочено да сврсисходност примене модела буџетирања који су усмерени на учинке зависи од обима у којем је, на нивоу конкретног система примене, дошло до повезивања процеса планирања јавних политика и токова буџетског планирања. Другим речима, информације о учинцима буџетских програма постају производ без посебне „употребне вредности“ уколико је доведена у питање релевантност и валидност постављених циљева јавне политике. У најгорем случају, који подразумева потпуно одсуство нормирања основа планског система, са јасним елементима вертикалне и хоризонталне синхронизације државних циљева, програмски буџети били би преамбициозно промовисани у једини извор креирања јавних политика. У том смислу, у раду ће бити указано у којој мери усвојени Закон о планском систему РС представља допринос успостављању каузалитета између циљева јавне политике и мерења њиховог постигнућа посредством буџетских програма.

2. О важности показатеља успешности јавних политика и буџетских програма

Потреба за генерисањем већег нивоа интересовања пореских обвезника за последице буџетских одлука, посебно је изражена у условима када, упркос начелном неолибералном опредељењу, у бројним савременим економским

² Вид.: Holm, J. M., *Double standards? How historical and political aspiration levels guide managerial performance information use*, Public Administration, Vol. 95, Issue 4/2017, p. 1026.

³ Упоред.: *исто*

системима, државни интервенционизам добија на замаху. Феномен „велике државе“ (енг. *big government*), настао усложњавањем постојећих и конституисањем нових државних функција, на терену финансијског планирања, условио је настанком свеобухватнијих механизма евалуације ефеката буџетских одлука, са примарним циљем суштинске рационализације процеса располагања новцем пореских обвезника. Усложњавање понуде јавних услуга приметна је у већини модерних демократских држава, при чему услужне активности које се реализују у јавном сектору постају све више зависне од квалитета, тачности и периодичне доступности информација, које, на мултидензионалној основи оправдавају и унапређују систем јавних услуга.⁴ Са друге стране, Вилдавски исправно примећује да „што је држава већа, то је већа и потреба за исправљањем свега онога што држава ради“,⁵ што је посебно видљиво у ситуацијама када се економске и буџетске реформе спроводе на брзину, без уважавања амбијенталних претпоставки њихове успешности.

Кређибилне информације о учинцима које емитују буџетски програми представљају материјалну основу како буџетског планирања тако и контроле извршења буџета, али и конкретизације одговорности актера у процесу јавног буџетирања. Искључиво посредством квалитетних информација о учинцима „постаје могуће упоређивати буџетски трошак сваког програма са резултатима које тај програм пружа заједници“.⁶ Синтетички посматрано, информације о учинцима требало би, на што егзактнији начин, да садрже одговор на неколико кључних питања: 1) у ком обиму су ангажована јавна средства на задовољење одређених јавних потреба; 2) који квантум јавних добара и услуга су извршиоци буџета успели да обезбеде ангажовањем одређене суме јавних средстава; 3) да ли се реализовани учинци буџетских програма поклапају са циљаним учинцима програма; 4) у којој мери су продуклована јавна добра и услуге успела да допринесу задовољењу „друштвених стандарда“, односно краткорочних, средњорочних и дугорочних друштвено-економских исхода и, коначно, 5) у којој мери је обезбеђено „задовољство“ пореских обвезника резултатима јавних пласмана.⁷

Осим потребе да садржина буџетских одлука у савременим системима финансијског управљања, буде јасно усмерена ка циљаним друштвеним

⁴ Упоред.: Reed, B. J., Holley, L. and Dufner, D., *The Performance Challenge - Information Technology Management in States, Counties, and Cities*, in: Ingraham, P. W. (ed.), *In Pursuit of Performance Management Systems in State and Local Government*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 2007, p. 117.

⁵ Вид.: Wildavsky, A., *Controlling Public Expenditure: The Theory of Expenditure Limitation*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 4/2003, p. 35.

⁶ У том смислу вид.: Robinson, M., *Performance-based budgeting*, World Bank, Washington, 2011, p. 56.

⁷ Вид.: Reid, T. E., Adibe, M. O., *The role of performance information in improving the management of public sector programmes*, *Annals of Public and Co-operative Economy*, Vol. 50, Issue 4/1979, p. 4.

ефектима и задовољству корисника услуга, потенцирање значаја средњорочних и дугорочних оквира планирања, нагласило је и утицај информација о учинцима као средства „аутокорекције“ финансијских система. Дакле, буџетирање окренуто будућности подразумева да „буџети и пратећа буџетска документа садрже детаљну мапу буџетских средњорочних и дугорочних утицаја на фискално здравље држава.“⁸

Потенцирање значаја информација о успешности, односно учинцима јавних расхода, под окриљем рационалистичких модела јавног буџетирања, не значи да су традиционални концепти планирања буџета били изоловани од потребе да остваре извесне „учинке“. Међутим, информације о учинцима јавних расхода испланираних у оквиру класичних буџета, везују се у много већој мери за финансијско-рачуноводствену сферу евалуације, чији су резултати у много мањој мери „приступачни“ публици, у смислу потенцијала да испровоцирају критичан степен интересовања јавности за питања законитости и сврсисходности у извршењу јавних буџета.

3. Опште претпоставке успешне експлоатације информација о учинцима

Да би информације о учинцима буџетских одлука постигле ефекте који се од њих очекују, није довољно само увођење обавезе за финансијске управљаче да ове информације генеришу, већ је, у односу на класичне поставке, потребна и допунска квалитативна надоградња принципа транспарентности, односно доступности продукованих информација институционалним и политичким евалуаторима. Информације о учинцима имају значаја само уколико се принцип транспарентности дословно сагледава „као основ фискалне одговорности“⁹, који треба да буде сједињен са буџетским процесом у свим системима који себе сматрају демократским. Непостојање критичног степена отворености буџетске динамике у фазама припреме, презентовања и извршења буџета, маргинализује концепт управљачке одговорности, релаксирајући, притом, финансијске управљаче од обавезе да, на подлози реалних показатеља, што објективније измере учинке реализованих буџетских одлука.

Да би теоријски формулисана употребна вредност информација о учинцима успела да се ефектуира и у пракси јавног буџетирања, није довољна само нормативна трансформација образаца буџетског планирања, већ структурно оснаживање целокупног бирократског апарата у прихватању концепта „владавине учинака“. Императив „структурног оснаживања“ (енг. *structural emproverment*), између осталог, подразумева креирање нормативног оквира и подстицање образаца активности у оквиру буџетско-бирократског

⁸ Вид.: McNichol, E., Palacios, B., Johnson, N., *Budgeting for the Future: Fiscal Planning Tools Can Show the Way*, Center on Budget and Policy Priorities, Washington DC, 2014, p. 3.

⁹ Вид.: Mikesell, J. L., *Fiscal Administration*, Cengage Learning, Boston, 2018, p. 69.

апарата који би резултирали: 1) јасном поделом одговорности за доношење буџетских одлука; 2) несметаном дистрибуцијом информација о учинцима буџетских корисника; 3) проширивањем знања и надоградњу вештина запослених у разумевању и доприношењу организационим учинцима и, уколико је могуће 4) осмишљавање начина за награђивање сходно оствареним показатељима организационих учинака.¹⁰ Дакле, финалне контуре значаја информација о показатељима учинака буџетских програма, уобличене су у зависности од степена како оспособљености тако и иницијалне мотивисаности управљачких структура да добијене информације експлоатишу у процесу доношења одлука. Ово је свакако претпоставка на којој треба континуирано радити, на супрот лежерним и неутемељеним схватањима протагониста „покрета мерења учинака“ (енг. *the performance measurement and management movement – РММ*) да ће, уколико постоје информације о учинцима оне свакако бити коришћење као грађа у процесима одлучивања.¹¹

Могућност да се, у примени модела рационалистичког, модерног буџетирања, дође до одговора на постављена питања, ка којима су усмерене информације о учинцима, претпоставља претходно извршење обавезе буџетских планера да појединачним ставкама буџетске потрошње, структурираним у форми програмских елемената, припишу конкретне циљеве, чијем ће остварењу служити. Како су, без обзира на квантум промена које су донеле савремене буџетске реформе, национални буџети били и остали политички документи, од њих се очекује да послуже као примарни инструмент операционализације јавних политика у свим сферама друштвено-политичког живота.

Савремени буџети инсистирају на бескомпромисном повезивању процеса планирања циљева (у свим сегментима јавног сектора) са буџетским механизмима. Учинити јавне буџете у потпуности „одговорним“ циљевима који су резултат политичке приоритизације, представља настојање које многи сматрају „светим гралом“ савремених буџетских реформи.¹² Проблеми настају онда када циљеви политичког деловања на различитим хоризонталним и вертикалним сегментима одлучивања нису формулисани, или су дефинисани на начин који онемогућава мерење постигнутих резултата, или су, пак, у најгорем случају, прокламовани циљеви супротстављени једни другима,

¹⁰ Вид.: Bowen, D. E., Lawler, E. E., *The empowerment of service workers: What, why, how, and when*, Sloan Management Review, Vol. 33, No. 3/1992, pp. 31-39, нав. према: Garzia-Juan, B., Escrig Tena, A. B., Roca-Puig, V., *Empowerment in the Public Sector: Testing the Influence of Goal Orientation*, Public Personnel Management, Vol. 48, No. 4/2019, p. 447.

¹¹ У том смислу, вид.: Dimitrijevska Markovski, T., *The impact of performance measurement and performance informatio use on municipal and county performance*, Public Administration Quarterly, Vol. 43 Issue 1/2019, p. 53.

¹² Вид.: Wanna, J., *The work in progress of budgetary reform*, in: Wanna, J., Jensen, L., De Vries, J., (eds.), *The Reality of Budgetary Reform in OECD Nations - Trajectories and Consequences*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham 2010, p. 285.

обесмишљавајући, на тај начин, буџетску потрошњу усмерену ка њиховом остварењу.

4. Закон о планском систему као претпоставка повезивања планирања и буџетирања

Потенцијали успешног инсталирања програмског буџетирања у Р. Србији, као, уосталом, у било ком другом националном финансијском систему, у нераскидивом су каузалитету са постојањем нормативно уобличеног, целовитог, конзистентног и доследно примењиваног планског система. Постојање овакве регулативе, која би обавезивала најшири могући круг буџетских корисника не само на утврђивање и принципијелно слеђење сопствених организационих циљева, већ и ширих, стратешких стремљења у оквиру дате секторске политике, наметнуло се као *conditio sine qua non* буџетских реформи фокусираних на феномен учинака.

Посматрано на нивоу појединачних буџетских корисника, од круцијалне је важности да оцена остварења друштвено-политичке и/или економске мисије државних органа, организација и институција, за своју подлогу има систематично формулисана корпус стратешких, средњорочних и краткорочних организационих циљева, који се видљиво и доследно претапају у буџетске циљеве, такође формулисане у средњорочној и краткорочној - тзв. „тактичкој“ перспективи.¹³ На тај начин, годишњи планови јавне потрошње бивају егзактно усмерени на организационе мисије буџетских корисника, чијим остварењем се директно ефектуирају интереси грађана. Са друге стране, као веома важан услов избегавања сценарија по коме би поменути циљеви представљали више политичку, а мање оперативну категорију, реалност добијених одговора на сва поменута питања суштински се везује за ниво спремности буџетских планера да установе поуздане механизме мерења њиховог остварења, са посебним нагласком на потребу да се при одабиру индикатора успешности на нивоу појединачних буџетских програма, програмских активности и пројеката, испоштују стриктна теоријска правила (валидност, једноставност, јединственост и друга квалитативна обележја показатеља учинка).

На домаћем плану, као један од основних стартних хендикепс увођења модела програмског буџетирања, означено је управо непостојање регулативе која би на целовит начин нормирала плански систем у Р. Србији. На тај начин, стартовање примене програмског буџетирања на националном и локалном нивоу, уз пренебрегавање ове чињенице, у суштини је значило обавезивање централних и локалних буџетских планера да своје програмско-буџетске пројекције вежу за стратешке, средњорочне и дугорочне циљеве

¹³ Вид.: Kuhfahl, R., Sehlke, C., Sones, J., Howard, N., *Key Performance Indicators: What Can They Do for You?*, Armed Forces Comptroller, Vol. 63, Issue 2/2018, p. 38.

јавне политике, који или нису формулисани на начин који подлеже мерљивој операционализацији или је упитно у којој су мери међусобно усаглашени.

Деловање овог веома ограничавајућег фактора иницијације програмског буџетирања у Р. Србији ублажено је тек у априлу 2018., дуго очекиваним усвајањем Закона о планском систему РС¹⁴ (даље: Закон), од чије примене се очекује „успостављање ефикасног, транспарентног, координисаног и реалистичног система планирања, који покрива све кључне аспекте социјалне и економске развојне политике и регионалног просторног развоја уз оптимално коришћење буџетских средстава, обезбеђење одрживог раста и развоја РС и спровођења процеса приступања Европској унији“.¹⁵ Осим наведеног, гледано из перспективе савременог финансијског управљања односно тежње за рационализацијом буџетског система, усвајање и будућу имплементацију ове регулативе, сматрамо изразито важном из неколико разлога.

Прво, креатори мера јавне политике обавезани су Законом на поштовање захтева да користи од конкретних мера јавне политике оправдавају трошкове које те мере проузрокују.¹⁶ Овај императив, према нашем схватању, законодавац је погрешно нормирао као „начело економичности“, имајући у виду чињеницу да финансијска теорија овом начелу углавном приписује обавезу рационализације трошковне димензије буџетских *input*-а. Међутим, како се, у духу Закона, трошкова рационализација везује за „користи“ од мера јавне политике, односно, према нашем схватању, за интермедијарне или крајње друштвено-економске *исходе*, онда је прилично извесно да се овом случају не ради о нормирању начела економичности, већ принципа трошковне ефективности, односно чувеног концепта „вредност за новац“.

Друго, кроз одредбе Закона коначно је учињен корак ка усаглашавању обавезе буџетских корисника да у оквиру буџетских програма пројектују средњорочне финансијске позиције са садржином њихових средњорочних организационих планова, која је у досадашњем периоду била прилично флуидна и апстрактна. Експлицитним обавезивањем свих корисника јавних средстава на израду и доношење средњорочних планова, створене су претпоставке оперативног и функционалног повезивања ових докумената са токовима буџетске потрошње, односно са буџетским програмима, програмским активностима и пројектима, посредством којих су одређена средства за реализацију средњорочних планова.¹⁷ Са друге стране, елементи вертикалне програмске структуре (програми, програмске активности и

¹⁴ „Сл. гласник РС“, бр. 30.

¹⁵ Вид.: <http://www.rsjp.gov.rs>, (20.10.2019.)

¹⁶ Вид.: чл. 3. ст. 1., т. 1. Закона.

¹⁷ Вид.: чл. 27., ст. 1., тач. 2. и чл. 28. Закона.

пројекти) који укључују циљеве и показатеље учинака, омогућавају праћење резултата спровођења јавних политика.¹⁸

Коначно, Законом о планском систему у начелу је оснажена потреба да се мере јавне политике кроз које се остварују јавне потребе, подвргну како *ex post* тако и *ex ante* евалуацији. Претходна (*ex ante*) евалуација од посебног је значаја будући да подразумева читав низ процесних обавеза за планере које их преумеравају са пасивне логике маргиналног (инкременталистичког) преиспитивања јавних потреба на постулате динамизма, свеобухватности и дубинског периодичног преиспитивања свих јавних потреба које претендују да постану ставке јавне потрошње. Притом, Законом дефинисана садржина *ex ante* анализа ефеката јавних политика, садржаних у планским документима, умногоме подсећа на „буџетско-процесни ланац“ буџетирања са нултом полазном основом, као „најамбициозније“ технике рационалистичког буџетирања. Тако, Законом установљена динамика *ex ante* евалуације ефеката, предвиђа обавезу за кориснике јавних средстава да, пре израде било ког документа јавне политике: 1) сагледају постојеће стање; 2) идентификују промене која треба да се постигну спровођењем мера јавне политике, њихове елементе и узрочно-последичне везе; 3) утврде опште и посебне циљеве јавне политике, као и показатеље учинака на основу којих ће се мерити остварење циљева; 4) идентификују алтернативне начине или групе мера за њихово остварење; 5) анализирају потенцијалне ефекте тих опција – могућих мера или група мера и ризик за спровођење сваке од тих опција; 6) изаберу оптималну опцију или оптималне комбинације разматраних опција; 7) идентификују ресурсе за спровођење мера јавне политике, праћење спровођења и вредновање учинака јавне политике, као и потенцијалне ризике у спровођењу јавне политике.¹⁹ Иако је похвална чињеница да се законодавац определио за веома детаљне процесне структуре *ex ante* евалуације јавних политика, потребно је имати у виду да су компаративна искуства, у погледу могућности практичног оживотворења сличних механизма претходне евалуације (установљених у оквиру различитих административних и буџетских реформи), показала прилично скромне учинке. Иако драгоцен инструмент у контексту рационализације буџетског система и његовог „привођења“ принципу „вредност за новац“, *ex ante* евалуација јавних потреба и оправданости обима њиховог финансијског покрића, у аналитичком смислу је изразито захтеван процес, који, *per definitionem*, подразумева висок степен професионализације не само буџетске, већ целокупне јавне администрације. Такође, успешност примене овог инструмента „нове јавне управе“ не зависи само од нивоа професионализације већ и обима аутономије организација које се налазе у улози планера и пружаоца јавних услуга. Другим речима, што су

¹⁸ Вид.: Димитријевић, М., *Модели јавног буџетирања*, Ниш, 2017, стр. 169.

¹⁹ Вид.: чл. 31, ст. 2. Закона.

комплексније активности чије се предузимање очекује од професионализоване јавне организације, то је потребно обезбедити и већи ниво њихове управљачке аутономије, која, са друге стране, повлачи и већи ниво управљачке одговорности за учинке јавних политика.²⁰ Оперативна неспремност административних актера у процесу претходне евалуације ефеката, односно циљева јавних политика, може се констатовати и у најразвијенијим системима примене, што је неретко имало за последицу критично ублажавање процесних захтева које се постављају пред јавне планере. Ова чињеница упућује нас на закључак да ће потпунији практични замах претходне евалуације на домаћем плану бити могућ тек након успешног окончања финалних етапа реформи јавне управе, што је, по природи ствари, дуготрајан процес.

5. Закључна разматрања

Инсталација неког од модела јавног буџетирања који у планирању јавне потрошње промовишу принцип „вредност за новац“, представља растуће опредељење националних реформатора. Притом, предлагачима промена су примарно на уму импресивни теоријски потенцијали који се приписују информацијама о учинцима буџетских корисника, као одлучујућем инструменту кориговања квантитативне и квалитативне димензије јавних расхода.

У улози главних бенефицијара информација у учинцима налазе се сами корисници буџетских средстава на чије учинке се те информације односе (унапређење управљачких перформанси корисника кроз подстицање здраве компетитивности са другим корисницима), централни буџетски ауторитети (који ове информације могу користити као инструмент филтрирања неефикасне и неефективне потрошње буџетских корисника) контролни органи, и наравно, интермедијарни и крајни политички евалуатори емитованих информација – народна представништва и сами грађани. Несумњиво, информације о учинцима корисника јавних средстава, уколико су настале као производ експлоатације релевантних и прецизних показатеља, поседују изразито наглашену „употребну вредност“, која се огледа у могућности да сви назначени бенефицијари стекну објективизирану и прилично свеобухватну представу о томе: да ли се јавна средства троше плански и наменски, који квантум јавних добара и услуга одбацују конкретне суме јавних расхода, и, најзначајније, у којој мери су продукована добра и услуге досегнули до циљева јавне политике, кроз чије финансирање је репрезентован принцип задовољења општег интереса у јавној потрошњи.

²⁰ Вид.: De Bruin, H., *Managing performance in the public sector*, Routledge, New York 2007, p. 4.

Дакле, могућност да се садржина информација о учинцима буџетских корисника искористи до краја налази се у нераскидивом каузалитету са начином на који су, у оквиру појединачних држава, устројене основе система планирања јавних политика. Реални кредибилитет информација о учинцима могуће је достићи искључиво онда када су показатељи учинака организационих и буџетских програма јасно фокусирани на стратешке, средњорочне и краткорочне циљеве у свим областима политичке акције (хоризонтално планирање) и на свим нивоима одлучивања (вертикално планирање). У супротном сценарију, активирање скуних механизма продукције информација о учинцима постаје само себи сврха, претварајући их у трошковни и организациони баласт за националне управљаче, без суштинског утицаја на унапређење система планирања јавних потреба.

До априла 2018. године, када је усвојен Закон о планском систему РС, корисници буџета били су у обавези да продукују информације о властитим учинцима, у сврхе испуњења обавеза по основу буџетских прописа којима је регулисано програмско буџетирање, док је у исто време, изостајала детаљна регулатива која би их обавезивала на креирање јасних организационих планова и програма чијем остварењу би програмски буџети требало да служе. На тај начин, са приличним закашњењем, коначно је, на начелном плану, омогућено деловање елементарне логике програмског буџетирања, која тежи да, на основама принципа „нове рационалности“, повеже циљеве јавне политике са средствима њиховог остварења.

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

PLANNING PUBLIC POLICY OBJECTIVES AS A CONDITOION OF RELEVANCE OF PERFORMANCE INFORMATION

Summary

This paper will discuss the importance of formulating the normative basis for the functioning of public policy planning systems, as an indispensable prerequisite for the application of the program budgeting model, which is applied in R. Serbia since 2015, as an innovative reform pattern. The paper will focus on the basic qualitative developments in this area that are expected from the implementation of the Planning System Law of Serbia.

The author will pay special attention to identifying the different dimensions of the importance of performance information of budget programs, whereby the

Зборник радова „XXI век – век услуга и Услужног права“, Крагујевац, 2019.

"activation" of their possibility of utilization, is solely related to the existence of clear, measurable and hierarchically consistent goals of state policy.

Key words: *performance evaluation, public policy, program budgeting, planning system, planning.*