

Др Миливоје Лапчевић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

УДК: 336.14:352
DOI: 10.46793/XVIIIМajsko.715L

ИЗБОР ТИПОВА БУЏЕТИРАЊА ПРЕМА УЧИНКУ У ПОСТИЗАЊУ ЕФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМА ЈАВНИХ УСЛУГА*

Резиме

У овом раду анализи ће бити подвргнути различити критеријуми на основу којих је могуће буџетирање према учинку, као тренутно најзаступљенији модел рационалистичког буџетирања, разврстати на одређене подтипове. Фокусираност националних управљача на једну или другу варијанту тзв. „буџета учинка“ понекад је последица намере да се дати модел што боље прилагоди амбијенту примене, док је у одређеним случајевима, одступање од изворне структурне основе одраз непознавања основних постулата примене овог буџетског модела као и значаја резултата који се од те примене очекују. У раду ће бити посебно указано на теоријски потенцијал у којем су неки од изолованих типова буџета учинка у стању да унапреде квалитет система планирања и финансирања јавних добара и услуга.

Кључне речи: јавне услуге, „буџет учинка“, јавна добра, ефективност.

1. Уводна разматрања

Од свих буџетских модела афирмисаних у упоредној пракси, буџетирање према учинку (енг. *performance based budgeting – PBB*) остварило је највећи пробој на плану повећања ефикасности националних система финансијског планирања и продукције јавних добара и услуга по мери интереса пореских обвезника. Могло би се рећи да су тзв. „буџети учинка“ настали као плод напора да се у управљању јавним финансијама устроји систем који ће понудити конкретна правила и механизме када је реч о питању одговорности за реализоване одлуке, како би се на тај начин, остварени ефекти у овој

* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2022. годину који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

компликованом, али изузетно важној области јавног одлучивања приближили перцептивном нивоу корисника јавних добара и услуга.¹

Ширина примене овог модела јавног буџетирања резултирала је мноштвом типова кроз које је овај буџетски формат операционализован у оквиру појединачних националних економија. Њихово диверзификовање је важно како на теоријском тако и на плану практичне евалуације успешности примене појединачних модела. На теоријском нивоу, јасно разликовање различитих типова „буџета учинка“ потребно је ради превазилажења конфузије до које су довели покушаји националних реформатора да се под „фирмом“ буџетирања према учинку инсталирају буџетске технике које немају пуно везе са овим концептом, чиме се избегава опасност да се евентуални лоши резултати у примени таквих модификованих модела погрешно припишу основном теоријском концепту *PBB*-а. Са друге стране, из угла упоредне праксе јавног буџетирања, занимљиво је питање на који начин су кроз различите типове овог модела буџетирања избегнути или ублажени неки од недостатака који се за ову технику у начелу концептуално везују, као и у којој су мери избор одређене варијанте *PBB*-а и перспективе њене примене условљени специфичностима оквира имплементације.

Иако је типове буџетирања према учинку могуће разврставати према великом броју мерила, фокус наше пажње биће искључиво на три критеријума: критеријум предмета усмерености, критеријум временске лоцираности повезивања учинака и буџетских одлука и критеријум процесног значаја информација о учинцима.

2. Модели *PBB*-а према критеријуму предмета усмерености

Прецизно концептуално детерминисање технике буџетирања према учинцима умногоме је условљено правцем и природом повезаности овог формата рационалистичког буџетирања са појединачним формама излазних ефекта финансијског планирања. Дакле, уколико пођемо од критеријума типа излазних ефеката на којима почивају буџетске одлуке јавних ентитета, онда бисмо могли разликовати два концепта *PBB*-а: буџетирање према учинцима засновано на информацијама о *output*-има (*Output-based PBB*) и буџетирање на учинцима засновано на информацијама о *outcom*-има (*Outcome-Based PBB*).

У случају да се буџетирање засновано на учинцима примењује у форми технике кроз коју се садржина буџетских одлука пројектује кроз информације о *output*-има, потребно је акцентovati неколико ограничења која произилазе из саме природе ових излазних ефеката. Најпре, како се као централна идеја

¹ Вид.: Лапчевић, М., *Буџетирање засновано на учинку као инструмент унапређења система јавних услуга*, Зборник радова: Услуге и заштита корисника, Крагујевац 2015, стр. 902.

output-based типа *PBB*-а промовише продуктивна (и техничка) ефикасност, као микроекономска категорија трансплантирана у јавном сектору, то се на нивоу појединачних буџетских корисника, оптерећеност квантификацијом произведених *output*-а, као мером учинака, претвара у пасивизацију оних активности које су усмерене на постизање ширих друштвених вредности и циљева – *outcom*-а. На тај начин, микроекономска логика јавних ентитета усмерених на просту продукцију *output*-а, постаје конфронтрана са интересима како опште јавности (која је примарно заинтересована управо за ефекте, а не за количину продукције јавних услуга), тако и политичког естаблишмента, који је заинтересован да вредност актуелних и будућих „политичких производа“ (обећања) у што већој мери утемељи на информацијама о позитивним ефектима минуле јавне потрошње.²

Питање избора између *output*-а и *outcom*-а при таргетирању учинака у систему *PBB*-а је заправо питање опредељивања конкретног буџетског система између принципа ефикасности и комбинације принципа ефикасности и ефективности. Упоредјујући тежину напора у достизању ових принципа јасан је закључак да је начело ефикасности, мерено кроз однос између *output*-а и улазних ресурса, релативно лакше досегнути него што је то случај са принципом ефективности, вреднованог кроз однос *outcom/output*. Полазећи од те чињенице, све савремене државе које намеравају да оплемене своје буџетске системе неком формом *performance-based* иницијативе, морале би да буду што реалније у процени сопствених могућности у обезбеђењу свих имплементационих претпоставки. Уколико ове процене, на примеру појединачних субјеката имплементације, иду у прилог постојања недовољних имплементационих капацитета за постизање ефективности у јавној потрошњи, онда сматрамо прихватљивијим решењем имплементацију *PBB* модела усмереног на *output*-е, као прелазног модела до обезбеђења имплементационих капацитета који ће омогућити проширење информационе базе буџетског одлучивања и на *outcom*-е.³ Примера ради, Холандија, Аустралија и Нови Зеланд представљају примере земаља које су се одлучиле да буџетирање према учинцима најпре примене уз оријентацију на *output*-е да би, постепено, дошли до *outcom-based PBB* концепта. У супротном, преамбициозно стартно усвајање *PBB* модела фокусираног на *outcom*-е, без уважавања чињенице несавршености имплементационог оквира, могло би резултирати конфузно и скупом применом ове буџетске технике која неће допринети рационализацији буџетског система.

² Такође, информације о оутпутима не представљају адекватну „грађу“ за креирање промена јавне политике у одређеним областима. Вид.: Kristensen, J. K., Groszyk, W. S., Bühler, B., *Outcome Focused Management and Budgeting*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4/2002, p. 7.

³ Вид.: OECD, *Public Sector Modernization: Governing for Performance*, Paris 2004, p. 4.

3. Типови *PBB*-а према критеријуму временске лоцираности повезивања учинака и буџетских одлука

Оно што је својствено свим покушајима појмовног одређења буџетирања према учинцима јесте недвосмислено наглашавање главне идеје овог буџетског концепта – остваривање конекције између информација о перформансама и садржине буџетских одлука. Ипак, из угла временске лоцираности ове везе, у примени *PBB*-а могућа су два процедурална решења: накнадно (*ex post*) и претходно (*ex ante*) повезивање информација о учинцима са буџетским одлукама о алокацији. Иако се оба типа конекције буџетских одлука и резултата могу имплементирати као самостална решења, у пракси је релативно честа појава да се системи *PBB*-а моделирају на начин да се обезбеди прожимање *ex ante* и *ex post* конекције.

У типовима *PBB*-а који почивају на накнадном повезивању учинака и финансирања, буџетска алокација условљена је обимом актуелних (реализованих) излазних резултата ентитета примене. Иако је већина система *PBB* који негују *ex post* тип конекције базирана на *output*-има, са циљем постизања олакшаног повезивања буџетске алокације и резултата, легитимни су и ставови дела теорије који сматра да овај тип везивања може функционисати и у случају када се буџетска алокација везује за индикаторе *outcom*-а. Штавише, поједини аутори стоје чврсто на становишту да, с обзиром на то да су „*outcom*-и једини релевантни резултати, финансирање би требало да почива искључиво на информацијама о *outcom*-има“.⁴

Када је реч о интензитету и обиму у којем је садржина буџетских одлука заиста условљена информацијама о актуелним *output*-има, буџетска пракса је изоловала неколико различитих имплементационих решења.

Теоријски посматрано, примењена у свом најрадикалнијем облику на целину јавног сектора, *ex post* конекција учинака и буџетских одлука водила би његовој потпуној корпоративизацији, будући да би финансирање буџетских корисника искључиво зависило од броја јединица *output*-а које произведу буџетски корисници („куповина“ *output*-а – *output-purchase funding system*). Дакле, у свом најједноставнијем облику, ово решење би подразумевало плаћање константне цене за одређене типове *output*-а по јединици производње на нивоу буџетског корисника.⁵ Примера ради, у финансирању јавне услуге високог образовања то би значило да би расподела јавних средстава високошколским установама у потпуности могла зависити од следећих типова актуелних *output*-а: броја уписаних студената, броја дипломираних студената, броја награда које уписани студенти остварују на међународним такмичењима и сл.

⁴ Osborne, D., Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York, 1993, p. 139.

⁵ Robinson, M., *Output-Purchase Funding and Budgeting Systems in the Public Sector*, Public Budgeting & Finance, Vol. 22, Issue 4/2002, p. 19.

Нефлексибилност најрадикалније форме повезивања учинака и буџетских одлука, као и ограниченост могућности њене примене на исувише мали број буџетских корисника, условила је читавим низом компромисних интервенција каје су изнедриле теорија и пракса буџетирања заснованог на учинцима. Тако, примера ради, Робинсон је изоловао три основана начина путем којих би се могла повећати флексибилност накнадног повезивања резултата и финансирања у системима *PBB*-а.⁶ Први начин подразумевао би прихватање принципа финансирања према постигнутим учинцима као допунског решења односно као надоградње инкременталистичког типа буџетирања, што би значило да би се потенцијали пуне афирмације овог начела процењивали према природи делатности и циљева буџетских корисника. Други начин би подразумевао задржавање аутоматског повезивања финансирања и резултата, као руководеће идеје јавног буџетирања, али уз ублажавање инсистирања на крутој објективизацији у вредновању резултата буџетских корисника.⁷ Трећа форма одступања од архетипског обрасца финансирања према резултатима представља би најрадикалнију интервенцију на пољу садржине и смисла овог концепта. У системима *PBB*-а који афирмишу чвршће форме *ex post* конекције, подстицајне (додатна средства) и пенализирајуће (ускраћивање ресурса) буџетске одлуке о алокацији, неизоставно почивају на информацијама о излазним ефектима реализованих активности и програма јавног ентитета. Супротно од тога, осим увођења субјективних оцена у процес евалуације учинака буџетских корисника, трећи вид одступања би подразумевао и одустанак од аутоматског повезивања резултата и буџетских одлука о алокацији. Поједностављено, то би значило да би информације о оствареним резултатима буџетских корисника, представљале само потенцијалне а не и нужне изворе буџетских одлука којима се датим буџетским корисницима одобравају додатна средства (уколико су њихови учинци комбинацијом субјективних и објективних процена позитивно оцењени) односно ускраћују постојећа средства (у случају лоших излазних резултата).

Већина система буџетирања према учинцима практикује наглашавање *ex ante* повезивања учинака и буџетских одлука, код којег је одлука о буџетским пласманима јавних средстава условљена информацијама путем којих се пројектују будући очекивани *outcom*-и.⁸ Дакле, обим финансирања

⁶ Вид.: Robinson, M., *Best Practices in Performance Budgeting*, Discussion Papers in Economics, Finance and International Competitiveness, Discussion Paper, No. 124/2002, p. 8.

⁷ Потенцијалном делотворноћу овог решења била је, примера ради, надахнута администрација америчког председника Џ. Буша, у склопу напора за остварењем „интеграције учинака и буџета“. Вид.: Вид.: Executive Office of the President, *The President's Management Agenda, Fiscal Year 2002*, Washington, 2002, pp. 26-30.

⁸ И у системима *PBB*-а који практикују *ex ante* конекцију учинака и одлука, могуће је примењивати пенализирајуће и награђујуће мере према управљачким структурама микробуџетских субјекта чије су буџетске одлуке оствариле или нису оствариле пројектовани таргет излазних ефеката. Вид.: *исто*.

микробуџетских ентитета (буџетских корисника) у системима *PBB*-а који практикују *ex ante* конекцију, експлицитно је условљено утврђивањем намераваних учинака које ће, са одобреним средствима, тај буџетски корисник тежити да оствари.⁹ Будући да је код *ex ante* типа везе учинак-финансирање, реч о намераваним а не реализованим учинцима јавних ентитета, *PBB* системи који се на њих ослањају изискују сложенији систем генерисања информација о учинцима који укључује како реално планирање (прогнозирање) перформанси у датом периоду тако и њихово мерење након реализације.

Како би одлуке о буџетској алокацији истински представљале функцију планираних учинака буџетских корисника неопходно је обезбедити две битне претпоставке.¹⁰ Прво, с обзиром на чињеницу да буџетирање засновано на учинцима афирмише *top-down* тип усмерености информационих токова у процесу буџетирања, централни доносиоци буџетских одлука (министарства задужена за послове финансија) морали би располагати респектабилним механизмима утврђивања и вредновања информација о пројектованим и актуелним (реализованим) учинцима буџетских корисника. Ова претпоставка, будући да је повезана са немалим имплементационим трошковима и захтевима административне (аналитичке) професионализације, углавном није адекватно испуњена код већине транзиционих земаља које су кренуле путем реформе својих буџетских система, опредељујући се за интеграцију информација о учинцима са садржином буџетских одлука.

Друга претпоставка чије испуњење битно олакшава пројектовање учинака на нивоу буџетских корисника, у вези је са чињеницом да учинци који се одбацују у јавном сектору, у неким случајевима, представљају резултат активности већег броја буџетских корисника. Што је питање поделе „одговорности“ за учинке више изражено, то ће задатак централних буџетских планера у виду *ex ante* приписивања потенцијалних учинака појединачним буџетским корисницима бити знатно отежан.

Дакле, уколико су централни буџетски ауторитети у потпуности оспособљени за пројектовање учинака микробуџетских ентитета и уколико микробуџетски ентитети генеришу учинке на принципу сепаратне одговорности, у том случају микробуџетска алокација представља у потпуности функцију резултата које микробуџетски субјекти намеравају да постигну.¹¹ У свом најпрецизнијем облику који се своди на математички (функцијски) израз, *ex ante* повезивање учинака углавном има за подлогу фокусираност на *output*-е буџетских корисника, код којих је проблем мерљивости изражен у много мањој мери него у случају категорије *outcome*-а.

⁹ Вид.: Robinson, M., *Best Practices in Performance Budgeting*, Discussion Papers in Economics, Finance and International Competitiveness, Discussion Paper, No. 124/2002, p. 2.

¹⁰ Вид. исто

¹¹ Исто, стр. 6.

4. Типови *PBB*-а према критеријуму процесног значаја информација о учинцима

Опредељење реформатора националних система јавног буџетирања да у већој или мањој мери узимају у обзир информације о учинцима ентитета које располажу јавним средствима, представља показатељ институционалне, оперативне, и пре свега политичке спремности да се применом ове буџетске технике истински унапреде национални системи јавних финансија. Док су у појединим државама установљени формални механизми интеграције информација о учинцима у процесе буџетирања (министарство задужено за послове финансија захтева од ресорних министарстава подношење планова учинака и/или резултата учинака заједно са буџетским захтевима), дотле се у другим системима буџетско преговарање између актера у процесу финансијског планирања одвија на подлози неформалног уважавања ових информација.¹² Исхитрена декларативна спремност да се информацијама о учинцима прида најшири могући значај у процесима јавног буџетирања без уважавања квалитета имплементационих претпоставки и објективних лимита таквог приступа, често је резултирала релативно неуспешном применом *PBB*-а и неоправданим етикетирањем ове буџетске технике као скупог и непримењивог инструмента новог финансијског менаџеријализма.

Анализа процесног значаја информација о учинцима своди се заправо на истраживање начина и обима у којима ове информације детерминишу садржину буџетских одлука односно буџетску алокацију јавних средстава. Када је реч о броју типова *PBB*-а који би се, полазећи од овог критеријума могли издиференцирати, стручна литература је нејединствена, при чему се, према нашем мишљењу, уноси непотребна конфузија и у погледу адекватне употребе самог термина „буџетирање према учинку“.

Тако, конструишући другачија термилошка решења а полазећи од критеријума процесног значаја информација о учинцима, Шах (*Shah*) идентификује четири типа „*performance budgeting*-а“¹³: 1) *performance-reported budgeting* - *PRB* (буџетирање које афирмише извештавање о перформансама¹⁴, односно презентацију перформанси у буџетским документима) – карактерисано одсуством процесног значаја информација о учинцима; 2) *performance-informed budgeting* (буџетирање информисано информацијама о

¹² Вид.: OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris 2007, p. 42.

¹³ Вид.: Shah, A., Shen, C., *A Primer on Performance Budgeting*, in: Shah, A. (edt.), *Budgeting and Budgetary Institutions*, Washington DC, 2007, p. 153.

¹⁴ Превод ове форме *PBB*-а којег сусрећемо у појединим домаћим изворима – *буџетирање на основу презентације перформанси*, није у довољној мери прецизан, будући да се буџетске одлуке у овом случају на доносе на основу информација о перформансама, већ уз њихово „тихо“ присуство у предлозима буџетских аката.

учинцима) - карактерисано придавањем „минорног“¹⁵ процесног значаја информацијама о учинцима. 3) *performance-based budgeting* (буџетирање на основу учинака) – карактерисано промовисањем „значајне улоге“¹⁶ информација о учинцима, али само као једног у мноштву других „градивних елемента“ буџетских одлука и 4) *performance-determined budgeting* (буџетирање детерминисано перформансама) – карактерисано уважавањем информација о учинцима као јединог градивног елемента буџетских одлука.

У вези са наведеном класификацијом, која је у изворној или делимично модификованој форми широко прихваћена (између осталог и од стране *OECD* извора¹⁷), могли бисмо констатовати неколико недостатака, међу којима предњаче термилошка и критеријумска непрецизност поделе. Термилошкој конфузији доприноси чињеница да је у оквиру ове класификације направљена дистинкција између категорија *performance budgeting*-а (*PB*) и *performance-based budgeting*-а (*PBB* је идентификовано као варијетет *PB*-а), иако се у већини извора ове категорије садржински изједначавају.¹⁸ Са друге стране, критеријумска непрецизност произилази из одсуства довољно објективних елемента на основу којих би се, на нивоу конкретних система „*performance budgeting*-а“, могли недвосмислено констатовати „минорни значај“ или „значајна улога“ информација о учинцима, као елементи распознавања одређених типова. Коначно, у оквиру ове поделе, спорним сматрамо издвајање *performance-reported budgeting*-а као форме буџетирања према учинцима, с обзиром на то да су код ове категорије подаци о учинцима укључени искључиво као „позадинске информације“ (енг. *background information*) у сврху подстицања одговорности на релацији са легислативом и грађанима.¹⁹ Дакле, чињеница да *performance-reporting* буџетирање карактерише пука доступност информација о учинцима у буџетским документима, без утврђених обавеза њиховог везивања за буџетску алокацију, представља аргумент који нас води ка закључку да у овом случају не би ни могли говорити о примени технике буџетирања према учинцима, већ радије о форми оплемењивања

¹⁵ Shah, A., Shen, C., *нав. чланак*, стр. 153.

¹⁶ Исто.

¹⁷ У изворима *OECD*-а, према критеријуму процесног значаја информација о учинцима разликују се три типа: *буџетирање које афирмише извештавање о перформансама*, *буџетирање које је информисано индикаторима перформанси* и *директно буџетирање према учинцима*. Вид.: *OECD, Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris 2007, p. 21. Слично, Мекеј (MacKay) разликује *директно*, *индиректно* и *презентационо буџетирање према учинцима*. Вид.: MacKay, K., *How to Build M&E System to Support Better Government*, Washington DC, 2007, p. 10.

¹⁸ У преводу на српски готово да је немогућ подухват направити разлику између категорија „*performance-budgeting*“ и „*performance-based budgeting*“.

¹⁹ Вид.: *OECD, Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris, 2007, p. 21.

традиционалних буџета информацијама о учинку буџетских корисника.²⁰ Ипак, требало би имати у виду да је у буџетској пракси савремених земаља понекад тешко повући јасну линију разграничења између ситуација у којима су информације о учинцима само доступне у буџетским документима у односу на ситуације у којима ове информације ипак бивају интегрисане у садржину буџетских одлука. Ово из разлога што канали који омогућавају обликовање буџетске алокације према садржини буџетских одлука могу да буду како формални тако и неформални, у ком случају је врло тешко одгонетнути реални значај ових информација, а самим тим и тип *PBB* који је у конкретном случају примењен.²¹

У намери да избегнемо уочене недостатке теоријски доминанатног категорисања буџетирања према учинку *PBB* типова према критеријуму процесног значаја информација о учинцима, понудићемо прилично једноставну алтернативу у којој ће, полазећи од задатог критеријума, бити издиференциране само две главне форме ове буџетске технике - директно и индиректно буџетирање према учинку, уз констатацију различитости појавних форми индиректног типа *PBB*-а.

Уколико би се везивање информација о учинцима и буџетских одлука примењивало у свом најрадикалнијем облику, онда би то значило да је под окриљем конкретног буџетског система у потпуности оживотворен принцип „финансирања према резултатима“ (*payment for result*). У том случају, везивање буџетских одлука за актуелне (реализоване) учинке буџетских корисника почивало би на потпуно аутоматизованим основама (формулама), путем којих би се потрошња целокупних јавних средстава усмеравала према резултатима које у својим активностима остварују буџетски корисници. Дакле, директно буџетирање према учинку карактерише чињеница да се информације о индикаторима перформанси ентитета примене користе, не као доминантни, већ као једини градивни елемент буџетске алокације.

Директно буџетирање према учинку, односно примена ове технике као оперативног оквира јавног буџетирања, представља резултат изразито

²⁰ Као пример земље performance-based иницијативе могли бисмо навести Краљевину Холандију. Реформишући буџетски систем под паролом „Од буџетске политике до политике одговорности“ (*Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording*) у Холандији је уведена обавезе укључивања информација о циљевима, задацима и активностима буџетских корисника у ануалне буџетске документе, како би се на тај начин законодавна власт могла да на конкретнијим основама позива на одговорност носиоце извршне власти. Вид.: Ehrenhard, M. L., Muntslag, D. R., Wilderom, C. P. M., *Challenges to the implementation of fiscal sustainability measures*, Journal of Organizational Change Management, Vol. 25, Issue 4/2012, p. 613. Осим у сврху конкретизовања основа политичке одговорности предлагача буџета, ове информације нису биле предодређене за остваривање утицаја на садржину буџетских одлука (буџетску алокацију).

²¹ Вид.: Schick, A., *The Methamorfoses of Performance Budgeting*, OECD Journal of Budgeting, Vol. 2013, No. 2/2014, p. 8.

оптимистичног става буџетских реформатора у погледу потенцијалних практичних домета овог механизма буџетирања. Тај оптимизам почива на веровању да је значај информација о учинцима за финансијску алокацију у приватном сектору, могуће, у супстанцијално неокрњеној форми, пројектовати на терен јавног буџетирања. Неоснованост таквих закључака постаје јасно видљива у случају покушаја да се модел директног *PBB*-а наметне као свеобухватни оквир јавног буџетирања, који би био примењиван на свим нивоима власти и од стране свих категорија буџетских корисника. У својој компрехензивној форми директни тип *PBB*-а ипак није примењен ни у једном савременом финансијском систему. Шта више, значајан број аутора из области рационалистичког буџетирања стоји на становишту да директна веза између учинака и буџетске алокације не само да није пожељна, већ није ни могућа.²² С обзиром на то да тип директног *PBB*-а представља инструмент категоријске менаџеријализације система планирања, извршења и контроле јавних расхода, уз доследну маргинализацију политичких чинилаца у процесу јавног буџетирања, примена овог модела чак и у парцијалној форми (рецимо искључиво у сектору здравства или високог образовања) такође је ретка и суочена са низом ограничења.

Прибегавајући негативном дефинисању, под индиректним буџетирањем на основу учинака можемо подразумевати све манифестационе форме *PBB*-а код којих се информације о учинцима користе у процесима планирања јавних расхода и њихове реализације, без апсолутне обавезности пројектовања буџетских одлука према садржају тих информација. На тај начин, појмом индиректног буџетирања на основу учинака обухватили смо шаролик спектар појавних форми *PBB*-а код којих је испољен различит интензитет условљености буџетске алокације информацијама о учинцима.

Полазећи од типова утврђених у Шаховој категоризацији, у индиректно буџетирање би могли сврстати два изолована типа буџетирања према учинку: модел у оквиру којег је промовисан приступ „минорног“ и модел у оквиру којег је операционализована идеја „значајног“ (али конкурентног) уважавања информација о учинцима („*performance-informed budgeting*“ и „*performance-based budgeting*“). Модел *performance-report budgeting*, на основу већ изнетих аргумената означили смо квази-формом *performance-based* иницијативе, при чему анализу и овог модела у склопу *PBB* теорије сматрамо релевантном у контексту илустровања почетних (али недовољних) напора реформатора у рационализацији конкретних буџетских система.

У већини савремених развијених држава извештаји о учинцима и евалуација програма користе се на мање више арбитрерној основи од стране централних буџетских ауторитета у процени буџетских захтева који долазе од ресорних министарстава. У периоду након светске финансијске кризе из 2007. године, супротно очекивањима да ће, као допринос стабилизацији националних

²² Вид.: Shah, A., Shen, C., *нав. чланак*, стр. 150.

финансијских система, информације о учинцима бити доследније инкорпорисане у садржину буџетских одлука, догодило се управо супротно – ерозија њиховог значаја само је продубљена.²³

5. Закључна разматрања

С обзиром на то да су обе форме излазних ефеката јавног буџетирања (*output*-и *outcom*-и) релевантне како у теорији тако и у пракси „буџета учинка“, поставља се питање ком правцу фокусираност би требало дати предност у оквиру ове буџетске технике како би се постигли максимални ефекти у сервисирању јавних добара и услуга. Ово питање представља предмет учесталих теоријских спорења и дилему која до данас није приведена разрешењу, будући да се за оба правца усмерености везује прилично уједначена „борба“ афирмативних и оспоравајућих аргумената. Коначно опредељење зависиће у крајњој линији од ставова појединачних имплементатора ове буџетске технике о општим циљевима који се намеравају постићи у њеној примени. Уколико се буџетирање према учинцима на нивоу појединачних микробуџетских субјеката, територијалних ентитета или у целокупном систему националног финансијског планирања уводи са циљем постизања финансијских уштеда (редукциона функција), у том случају се сматра опортуним везивање ове буџетске технике за *output*-е као форму излазних ефеката. Са друге стране, уколико намера имплементатора *PBB*-а није примарно усмерена на уштеде у сервисирању јавних добара и услуга већ на постизање квалитативне ефектуације трошења јавних средстава (што, за последицу може али и не мора да има редукционе ефекте), онда се усмереност *PBB*-а на категорију *outcom*-а представља логично опредељење.

Када је реч о критеријуму временске лоцираности повезивања учинака и буџетских одлука, све три форме одступања, као резултат тешкоћа у примени чистог микроекономског рација у *ex post* повезивању резултата и финансирања јавних услуга, унеле су приличну конфузију у препознавању основне идеје концепта буџетирања према учинцима на нивоу појединачних ентитета примене. Девалвација објективног вредновања учинака у јавном сектору увођењем субјективних елемената њиховог мерења, према нашем мишљењу, имала би смисла једино у случају када би деловала у форми изузетка од императива објективизације учинака буџетских корисника. Код треће описане форме одступања, осим уплива субјективних процена у систем мерења учинака, допушта се и арбитрерност и у погледу одлука у којим случајевима ће се информације о учинцима повезати са буџетском алокацијом, а у којим случајевима ће таква веза изостати. Имајући у виду чињеницу да је буџетирање према учинцима као облик рационалистичког буџетирања, усмерено на објективизацију аргумената у пласману јавних средстава и спутавање

²³ Вид.: Schick, A., *нав. чланак*, стр. 9.

арбитерности доносилаца одлука, исувише егстензивно формулисана одступања од полазне идеје ове буџетске технике, могла би обесмислити практичне бенефите њене применене, посебно на плану редукције јавних трошкова и повећања одговорности доносилаца одлука.

Анализа процесног значаја којег различити буџетски системи придају информацијама о учинцима обично се узима као најважнији и најчесталији приступ у диференцирању различитих типова *PBB*-а. У већина савремених земаља које су се одлучиле за реформу домаћег буџетског система на подлози *performance-based* иницијативе, у примени је модел индиректног буџетирања према учинцима, при чему је интензитет значаја информација о учинцима за буџетску алокацију, условљен сумом утицаја политичких, економских и социјалних чинилаца (имплементациони амбијент). При том, механизми придавања значаја информацијама о учинку у систему индиректног *PBB*-а могу бити како формални (јасно конституисана процесна обавеза уважавања информација о учинцима) тако и неформални (политички). Потенцирање неформалних у односу на формалне механизме уважавања информација о учинцима у буџетском процесу неретко има за резултат дерогирање потенцијала *PBB*-а на плану постизања ефикасности и ефикасности јавне потрошње, будући да се информације о учинцима субјеката који располажу јавним средствима, само на инцидентној (и прилично произвољној) основи укључују у процесни дијалог између министарстава задужених за послове финансија и ресорних министарстава.

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

THE SELECTION OF PERFORMANCE BUDGETING TYPES IN ACHIEVING THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC SERVICE SYSTEM

Summary

In this paper, the analysis will be subjected to various criteria of performance based budgeting clasification, as currently the most common model of rationalist budgeting. The national managers focusing on one or another variant of the "performance budget" is sometimes a consequence of the intention to achieve better adoption to the implementation environment, while in some cases, deviation from the external structural basis of PBB is the results expected from that application. The

paper will especially point out the theoretical potential in which some of the isolated types of performance budgets are able to improve the quality of the system of planning and financing of public goods and services.

Key words: *public services, "performance budget", public goods, effectiveness.*

Литература

- Ehrenhard, M. L., Muntslag, D. R., Wilderom, C. P. M., *Challenges to the implementation of fiscal sustainability measures*, Journal of Organizational Change Management, Vol. 25, Issue 4/2012.
- Executive Office of the President, *The President's Management Agenda - Fiscal Year 2002*, Washington 2002.
- Kristensen, J. K., Groszyk, W. S., Bühler, B., *Outcome Focused Management and Budgeting*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4/2002.
- Лапчевић, М., *Буџетирање засновано на учинку као инструмент унапређења система јавних услуга*, Зборник радова: Услуге и заштита корисника, Крагујевац 2015.
- Mackay, K., *How to Build M&E System to Support Better Government*, Washington DC 2007.
- OECD, *Public Sector Modernization: Governing for Performance*, Paris 2004.
- OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris 2007.
- OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris 2007.
- Osborne, D., Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York 1993.
- Robinson, M., *Best Practices in Performance Budgeting*, Discussion Papers in Economics, Finance and International Competitiveness, Discussion Paper, No. 124/2002.
- Robinson, M., *Output-Purchase Funding and Budgeting Systems in the Public Sector*, Public Budgeting & Finance, Vol. 22, Issue 4/2002.
- Schick, A., *The Methamorphoses of Performance Budgeting*, OECD Journal of Budgeting, Vol. 2013, No. 2/2014..
- Shah, A., Shen, C., *A Primer on Performance Budgeting*, in: Shah, A. (edt.), *Budgeting and Budgetary Institutions*, Washington DC 2007.