

Др Миливоје Лапчевић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

УДК: 336.1

DOI: 10.46793/XVMajsko.1051L

ФИНАНСИЈСКИ АСПЕКТИ СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У СЕКТОРУ ЈАВНИХ УСЛУГА*

Резиме

Стабилност система јавних финансија савремених држава одавно је престала да зависи искључиво од способности финансијских управљача да на годишњем нивоу генеришу равнотежна стања јавног буџета. У овом раду анализи ће бити подвргнути механизми стратешког (средњорочног и дугорочног) планирања у јавном сектору, који представљају полазну материјалну основу финансијског планирања у оним системима финансијског планирања који су се одлучили за примену тзв. рационалистичких модела јавног буџетирања. У раду ће бити указано на паралелу између скромног нивоа оперативног значаја стратешког планирања у традиционалним управљачким системима и његове виталне улоге у процесу финансијског планирања продукције јавних добара и услуга у државама које су се одлучиле за примену различитих форми програмског буџетирња.

Кључне речи: стратешко планирање, фискалне стратегије, буџетирање, учинци, јавне услуге.

1. Уводна разматрања

Дугорочно, а посебно средњорочно планирање, у теорији су одавно означени као *conditio sine qua non* успешности реформских подухвата у свим сферама друштвено-политичког живота. Закупљени настојањима да садржину политичких одлука профилишу према афинитетима биначког тела, исказаним између прилично фреквентних политичких циклуса, национални управљачи, како у транзиционим тако и у развијеним економијама, неретко занемарују дугорочне пројекције јавних политика. На тај начин, стратешки пројектовани циљеви у различитим областима остају без адекватне нормативне разраде, или се креирају посебни нормативни

* 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.

оквири њиховог слеђења али без адекватне покривености ануелним „буџетским плаштом“. У оба случаја епилог је исти – стратешки планови друштвене акције у јавном сектору постају деклараторни искази тешко остваривих организационих или политичких намера.

Инструменти, принципи и структура стратешког планирања, постали су предмет интересовања теорије и управљачке праксе средином 50-тих година XX века, када су објављене прве публикације о модерном стратешком планирању, и постулатима стратешког размишљања.¹ Наглашавање значаја стратешког планирања и његових потенцијалних домета, по многима представља тиху револуцију не само у сфери јавног буџетирања, већ и у систему јавног менаџмента уопште.²

Стратешко планирање у јавном сектору, као форма средњорочног али и дугорочног заокруживања како целине економско-финансијског позиционирања државе, тако и микро-позиција појединачних државних органа, организација и институција (произвођача јавних добара и пружалаца јавних услуга), у значајној мери прожима структуру механизма примене многих савремених буџетских модела, па је проучавање овог управљачког механизма немогуће заобићи у оквиру теорије модерног буџетског техницизма. Као и еволутивни ход буџетског техницизма, пробој концепта стратешког планирања ослоњен је на слабости конвенционалне парадигме планирања чије је семе било посејано у чврсто тло западњачког начина размишљања, доминантно преокупираног извесношћу и предвидивошћу.³

Значај стратешког планирања као инструмента превазилажења политичке али и организационе дезоријентисаности која резултира неефективним пласманима новца пореских обвезника, на домаћем терену је био предмет константне маргинализације. У току периода транзиције, дошло је само до начелне подршке стратешком пројектовању јавних политика – у бројним сферама политичке акције усвојени су стратешки документи, али је углавном изостала потребна доза озбиљности у њиховом чврстом везивању за временске и циљне координате имплементације, са јасно утврђеним механизмима мерења учинака.

¹ Nartisa, I., Putans, R., Muravska, T., *Strategic planning and Management in Public and Private Sector Organizations in Europe: Comparative Analysis and opportunities for Improvement*, European Integrations Studies, No. 6/2012, p. 241.

² Berry F.S., *Inovations in Public Management: The Adoption of Strategic Planning*, Public Administrative Review, Vol. 54 No. 4/1994, p. 323.

³ Barkdool, G., Rosin, M. R., *Targeted Planning: a Paradigm for the Public Service*, Long Range Planning, Vol. 30, Issue 4/1997, p. 530.

2. Појам стратешког планирања – стратешко развишање и стратешко програмирање

Посматрано кроз призму циљева који представљају излазни резултат стратешког планирања, они су идентични без обзира да ли је реч о приватном или јавном сектору (критеријум економске лоцираности субјекта планирања), односно држави као целини или њеним појединачним организационим јединицама (критеријум организационе ширине). У свим поменутих случајевима стратешко планирање могло би се сагледавати као „дисциплиновани напор“ у продукцији најбитнијих одлука и активности, које, сумарно узети, одговарају на три главна питања: шта једна организација (или други ентитет) јесте, шта ради, и зашто то ради.⁴ Као „приступ велике слике“ (енг. „*big picture approach*“), стратешко планирање подразумева следеће два основна имепратива – *реалности* пројекција утврђених у стратешким плановима и *компренхенсивности* у сагледавању свих околности које би могле утицати на остварење стратешких организационих циљева.

Без обзира на ширину предмета планирања, структурни ланац стратешког планирања требало би да обухвати неколико фазних карика повезаних у јединствену процесно-логичку целину: 1) јасно формулисање излазних резултата секторске или организационе политике уз избегавање апстрактних циљева чије постигнуће није могуће измерити; 2) утврђивање сета показатеља учинака у остварењу стратешких циљева, временских оквира њиховог презентовања и одговорних субјеката за њихово прикупљање и анализу; 3) аналитичка детекција што већег броја алтернативних начина постизања истог стратешког циља, и, следствено, пројектовање трошковних вредности за сваку изоловану алтернативу; 4) формулисање критеријума избора између алтернативних начина остварења стратешких циљева и коначно 5) инкорпорација свих наведених елемената под „кровну конструкцију“ годишњег буџета. Дакле, процес стратешког планирања укључује серију организационих активности које започињу дефинисањем организационе мисије, утврђивањем стратешких циљева и формулисањем стратегије, а завршавају се конципирањем детаљних акционих планова који воде што потпунијем остварењу стратешких намера.⁵ Склоност стратешких планера да, мотивисани бројним разлозима, заобиђу неку од набројаних оперативних компоненти стратешког планирања, у пракси доводи до драстичног лимитирања домета овог планског механизма. Из тих разлога, потпуно одустајање од стратешког планирања, оцењујемо као мање лоше решење од

⁴ Bryson, J.M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco 2004, p. 6.

⁵ Ugboro, I. O., Obeng, K., Span, O., *Strategic Planning as an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence from Public Transit Organizations*, Administration & Society, Vol. 43 No. 1/2010, p. 89.

бирања „краћег пута“ у његовој имплементацији, посебно у случајевима када формулисање индикатора успешности пројектованих резултата представља једну од „жртава“ оперативне редукције.

У ситуацији када се стратешко планирање везује за организацију, на сцени је тзв. *инсајдерско* планирање, где носиоци процеса формулисања циљева и координације њиховог остварења делују под окриљем организационог носиоца стратешког планирања. Због њихове међусобне организационе координаности, процес усаглашавања стратешких циљева битно је олакшан.⁶ Супротно од тога, специфичност секторске примене стратешког планирања огледа се у чињеници да се стратешки циљеви утврђују кроз механизме координације већег броја *a priori* некоординисаних субјеката који су укључени у реализацију односне функције, што се у теорији често интерпретира као *аутсајдерско одлучивање*.⁷ Ово из разлога што секторско стратешко планирање, због усредсређености на одређену функцију, пробија организационе границе, чиме се значајан број субјеката изван организационих јединица планирања укључује у постављање стратешких циљева (тзв. „аутсајдери“).

Дакле, оправданост имплементације стратешког планирања, као управљачког инструмента, морала би се темељити на реалном сагледавању много конкретнијих и „оперативнијих“ задатака овог механизма, с обзиром на чињеницу да стратешко планирање представља синтетичко јединство *стратешког размишљања* и *стратешког програмирања*.⁸ Из појединачних теоријских перспектива, стратешко планирање се изједначава са стратешким програмирањем, уз истовремено наглашавање садржинске разлике између процеса стратешког *размишљања* (које увек подразумева синтезу) и стратешког *планирања-програмирања* (које увек изискује анализу). Дакле, због чињенице да је аналитички аспект стратешког планирања у значајној мери наглашен, поједини аутори оправдавају терминолошку супституцију: стратешко *планирање* – стратешко *програмирање*. На тај начин стратешко планирање свело би се на технички инструмент елаборације и артикулације претходно усвојених стратегија, што сматрамо претераном редукцијом обима овог процеса. Прихватање квази-форми стратешког планирања (стратешко размишљање без стратешког програмирања, или, још погубнији сценарио – стратешко програмирање без стратешког размишљања), било је, упоредно посматрано, својствено иницијалним фазама буџетских реформи у бројним националним системима, и представљало је својеврсну негацију истинске сврхе овог планског механизма.

⁶ Исто, стр. 9.

⁷ Исто.

⁸ У том смислу, вид.: Mintzberg, H., *The Fall and Rise of Strategic Planning*, *Harvard Business Review*, Vol. 72, Issue 1/1994, p. 107-108.

3. Стратешко планирање као компонента процеса буџетирања

У земљама које су се определиле за активну имплементацију стратешког планирања, могуће је уочити два уско повезана сегмента овог сложеног процеса - управљачку и буџетску компоненту. Стратешки план државних институција требало би да буде управљачки и буџетски плански документ, са задатком осмишљавања одрживих средњорочних циљева субјеката планирања.⁹ Управљачка компонента стратешког планирања подразумева формулисање: мисије и визије субјекта планирања, интерних и екстерних анализа окружења, скице средњорочних циљева и основних праваца делања, као и механизма мониторинга, евалуације и извештавања.¹⁰ Буџетска компонента стратешког планирања подразумева креирање финансијског оквира покрића стратешких стремљења, али не на бази пасивизираних потрага за расположивим ресурсима, већ на подлози активне анализе циљева, резултата и индикатора перформанси (учинака). Систем стратешког планирања требало би да буде дизајниран на начин да остварује „рационалан“ учинак на токове ануалног процеса буџетирања, пркосећи његовој инкременталистичкој статичности. Дакле, обим и структура јавних расхода кандидованих ануалним буџетом требало би да прођу обавезан филтер усаглашености са системски идентификованим стратешким циљевима.¹¹

Примарна преокупација стратешких планера састоји се у изналажењу најприхватљивијих начина усаглашавања буџетске и менаџерске компоненте у процесу стратешког планирања. Пуна посвећеност остварењу стратешких циљева, уоквирених одговарајућим буџетским пројекцијама, уздиже стратешко планирање на квалитативно виши ниво - *стратешког менаџмента*, као свеобухватног управљачког напора за достизањем стратешких стремљења. Супротно од тога, пракса је изнедрила и бројне примере у којима се „стратешко планирање“ претвара у своју супротност – паушално и одговорношћу неоптерећено пројектовање будућих позиција организације, сектора или државе као целине. Бројни случајеви начелног прихватања концепта стратешког планирања у пракси се спроводе на начин да се конципиране стратешке замисли остављају без „буџетског плашта“, чиме се, суштински, управљачки циљеви претварају у политичке флоскуле, а саме стратегије - у декларације, чије спровођење „лута“ у зони апстрактне политичке одговорности.

Будући да је концепт стратешког планирања од супстанцијалног значаја када је реч о примени најперспективније савремене буџетске технике – буџетирања заснованог на учинцима (програмског буџетирања), неопходно је установити

⁹ Вид.: Nartisa, I., Putans, R and Muravska, T., *нав. чланак*, стр. 242.

¹⁰ Вид.: *исто*.

¹¹ Детаљније: McGill, R., *Planning for Strategic Performance in Local Government*, Long Range Planning, Vol. 21 No. 5/1998, p. 79- 80.

природу позиционирања овог инструмента у *систему управљања учинцима* (енг. *Performance Management System*), који чини основу овог буџетског концепта. Уколико систем управљања учинцима схватимо као скуп начела, вредности и процедура на којима се заснивају процеси постављања циљева субјеката планирања и осмишљавања најефикаснијег начина њиховог остварења, онда бисмо стратешко планирање могли схватити као управљање учинцима на *стратешком нивоу*.¹²

У оквиру вертикалне структуре процеса финансијског планирања продукције јавних добара и услуга, можемо разликовати неколико етапа, при чему свака претходна представља нужан услов за реализацију наредне. У првој фази процеса планирања јавних расхода нужно је одредити временски хоризонт планирања, водећи рачуна о могућностима прогностичких капацитета да реално досегну до временских тачака у будућности. Друга фаза планирања подразумева анализу података о макроекономским трендовима националне економије и узроцима таквих трендова, док се у трећој фази формулишу стратешки економско-политички циљеви којима ће се težити у датом временском хоризонту, уз анализу утицаја таквих стратегија на остварење актуелних циљева. Четврта фаза тиче се одабира критеријума на подлози којих ће бити одређивана висина различитих категорија јавних расхода, док се у петој фази утврђују и „филтрирају“ финансијски захтеви микробуџетских јединица за дати период. Коначно, у следећој, шестој фази процеса планирања јавних расхода долази до утврђивања годишњег буџетског акта, чему следи сложен процес надзора његове имплементације (седма фаза).¹³

У условима када се фискална консолидација намеће као незаобилазна потреба земаља са крхким јавно-финансијским системима, долази до акцентовања значаја *стратешког макроекономског планирања*, односно потребе креатора економске политике да, на генералном плану, пројектују основне параметре националне економије за дужи временски период, чијем достизању би били подређени сви други процеси јавног планирања, укључујући годишње буџетирање. Овакво планирање укључује анализу већег броја варијабли, од којих су многе смештене знатно мимо сфере утицаја националних макроекономских планера.

Стратешко макроекономско планирање, у теорији, требало би да представља неупитан оквир ануалног макробуџетирања, које, притом, може, али и не мора бити допунски омеђено посебним фискалним правилима (енг. „*golden rules*“). Међутим, пракса је изнедрила и другачије сценарије - неуважавање стратешког макроекономског курса у ануалном планирању, заправо приморава планере на стратешком нивоу да се у својим прогнозама прилагођавају и степену

¹² Вид.: Poister, T.H., *The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance*, Public Administration Review, Vol. 70, Issue s1/2010, p. 251.

¹³ Упоред.: Premchand, A., *Government Budgeting and Expenditure Control: Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington 1983, p. 210.

спремности носилаца ануалног буџетског планирања да покажу дисциплинованост код уважавања средњорочних циљева. Овакав карактер релације стратешко-ануално планирање посебно је изражен у системима који су са потребом фискалне консолидације суочени споља, односно где се овај процес није наметнуо као резултат националног опредељења за консолидацијом јавних финансија, већ као (нежељена) последица екстерних (финансијско-политичких) притисака. Нажалост, принуђени смо да у ову групу земаља убројимо и Србију, где се готово системска одбојност према доследном стремљењу средњорочним, а посебно дугорочним циљевима, најилустративније изражавала управо у области јавних финансија.

4. Фискалне стратегије као инструмент средњорочног буџетирања

Начелно, фискалне стратегије су одредбама Закона о буџетском систему¹⁴ регулисане као веома важан инструмент средњорочног планирања. Реч је о документима које на предлог Владе усваја Народна скупштина, а у чијем формулисању учествују министар финансија (составља нацрт и предлог фискалне стратегије) и Фискални савет (даје мишљење на нацрт Фискалне стратегије).¹⁵

Уважавањем средњорочних циљева фискалне политике садржаних у фискалним стратегијама при формулисању буџетских пројекција, пружене су гаранције потпунијег остварења три веома битна фискална принципа: *принципа стабилности*, који подразумева обавезу уздржавања од одлука у сфери фискалне политике које воде наглим променама у кретању фискалних и макроекономских показатеља, *принципа одговорности*, који промовише императив фискалне одрживости у управљању јавним средствима као и *принципа правичности*, који налаже уважавање интереса садашњих и будућих генерација при доношењу одлука у сфери фискалне политике.¹⁶

Фискалне стратегије су, од њиховог увођења у домаћи буџетски систем 2010. године,¹⁷ замишљене као примарни инструмент средњорочног буџетирања, који би требало да служи повећању стабилности, предвидивости и ефикасности јавне потрошње у средњорочном временском оквиру. Ипак, насупротив елементима материјалног и процесног значаја фискалних стратегија, који

¹⁴ „Сл. гласник РС“ (бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - исправка, 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017 и 95/2018). У даљем тексту: ЗБС.

¹⁵ Вид.: ЗБС, чл. 27.

¹⁶ Вид.: ЗБС чл. 27 б.

¹⁷ Фискалне стратегије су до 2011. године називане „меморандумом о буџету и економској и фискалној политици“.

произилазе из одредаба ЗБС-а, реални домети њихове улоге у систему финансијског управљања су, у досадашњем периоду, били веома ограничени.

Фактори који су, у пракси, утицали на ерозију значаја којег фискалним стратегијама приписује нормативни оквир буџетског система, многобројни су и осликавају како структурне слабости домаћег буџетирања тако и недостатке целине система јавног одлучивања. Најпре, кредибилитет фискалних стратегија, као инструмента средњорочног буџетирања, пресудно је пољуљан чињеницом да се средњорочни лимити јавних расхода установљени за појединачне кориснике буџета, (који би требало да служе као *top-down* механизам „обуздавања“ микробуџетских захтева), углавном не поштују, будући да се бројним корисницима (из политичких и/или тзв. „техничких“ разлога), посредством годишњих буџета, одобрава потрошња која превазилази стратешки пројектоване средњорочне лимите. Друго, делотворност фискалних стратегија, као инструмента средњорочног буџетирања, битно је везана за обавезу поштовања временских оквира процесних активности њеног усвајања предвиђених буџетским календаром, како би било омогућено да фискална стратегија „информише буџет“ уместо обрнутог сценарија – прилагођавања фискалних стратегија годишњим буџетима.¹⁸ Континуитет у непоштовању календара буџетско-процесних активности резултирао је устаљеном праксом да се фискалне стратегије израђују крајем године (заједно са нацртима закона о буџету) уместо до краја априла (до када је Влада у обавези да Фискалном савету достави нацрт фискалне стратегије), што упућује на закључак о перципирању ових стратешких инструмената као „пуког испуњавања законских формалности од стране Министарства финансија а не као једног од кључних документа за планско вођење фискалне политике.“¹⁹

5. Домети стратешког планирања на нивоу буџетских корисника (пружалаца јавних услуга)

Уколико пођемо од чињенице да је савремени концепт стратешког планирања произашао из идејне базе приватног сектора, јасно је због чега његову оперативну имплементацију лакше можемо замислити на нивоу органа и организација финансијски зависних од државе (микро-ниво) него на много комплекснијем нивоу макробуџетског одлучивања. Ипак, то не значи да је методолошка пракса стратешког планирања приватног сектора у потпуности и безрезервно апликативна на услове, оквире и захтеве микро-буџетског одлучивања.

¹⁸ Вид.: Фискални савет, *Мишљење на фискалну стратегију за 2018. са пројекцијама за 2019 и 2020. годину*, од 15.12.2017, стр. 5.

¹⁹ Вид.: Фискални савет, *Буџетски процес у Републици Србији – анализе и препоруке*, децембар 2014, стр. 14-15.

Ефикасност примене стратешког планирања на нивоу микробуџетских планера, у теорији је условљена приличним бројем захтева. Међу најзначајнијим теорија истиче следеће:²⁰ 1) стратешки планови морали би представљати више плод *негоцијације* него „једностране формулације“; 2) у процес планирања морали би бити инволвирани и тзв. *аутсајдери*; 3) социо-политички проблеми би морали бити у *корелацији* са економско-финансијским техницизмом њиховог решавања; 4) главни управљачи (планери) требало би да буду први у хијерархији одговорности, носиоци комуникацијског процеса са централном влашћу; 5) систем планирања требало би да буде релативно флексибилан; 6) стратешки планери морали би да формулишу стратешке планове у сагласју са чињеницом да ће њихов већи део бити доступан увиду јавности.

Инсистирање на интегралном усвајању свих наведених захтева, мотивисано је намером да се постигну два основна циља: акцентовање управљачких у односу на политичке механизме одлучивања и, следствено, конкретизовање одговорности носилаца процеса стратешког одлучивања. Уколико ствари дубље сагледамо, захтев за повећањем одговорности доносилаца одлука, синтетички је израз свих аспеката реформи управљачких процеса, било да је реч о микро или макро-нивоу одлучивања.

Један од главних фактора који делује лимитирајуће на домашај стратешког планирања на микроплану, тиче се квалитета релација између микропланера и макропланера, односно нивоа „аутономије“ коју у процесима планирања уживају нецентрални субјекти одлучивања.²¹ Степен зависности субјеката микропланирања, схваћене као присуство елемената екстерне контроле ресурса који су тим субјектима потребни, у обрнутој је сразмери са ширином њиховог стратешког позиционирања.²² Следствено, питање које се поставља само по себи, јесте проблем баланса у генерисању елемената зависности, а који ће омогућити да плански механизам „стратегичка у стратегији“ (мноштво микростратегичка у оквиру макростратегија) даје резултате који су усаглашени са принципима ефикасности и ефикасности јавног одлучивања. У суштини, реч је о проблему политичке природе, који је посебно наглашен у новокреираним тржишним економијама, где се бојажљиво прихваћени менаџеријализам у јавном сектору, тешко ослобађа стега централизованог одлучивања.

Други разлог ограниченог домета стратешког планирања на микроплану, такође је политичке природе, а условљен је трајањем изборних (политичких) циклуса. Готово неизбежна склоност централних политичких планера да циљеве

²⁰ Вид.: Ramamurti, R., *Strategic Planning in Government-Dependent Businesses*, Long range Planning, Vol. 19, No. 3/1986, p. 62.

²¹ Ово питање од посебне је важности за јавне ентитете који обављају делатност од општег интереса у амбијенту у којем су тржишни механизми одлучивања и тржишне реализације са конкурентским субјектима лоцираним у приватном сектору изразито наглашени (јавна предузећа).

²² Вид.: Kotter, J. P., *Managing External Dependence*, Academy of Management Review, Vol. 4, No. 1/1979, p. 87.

и динамику краткорочног планирања прилагођавају фреквентности политичких циклуса (од две до четири године), приморавају микропланере да се артифицијелно уклапају у краткорочне оквири макропланирања, чак и у случајевима када особености њиховог позиционирања у систему пружања јавних услуга захтевају слеђење дугорочнијег (стратешког) приступа.²³ Што су изборни процеси учесталији то се микропланери налазе под већим притиском генерисања брзих резултата у намери задовољења екстерних политичких ауторитета, иако су свесни чињенице да такав приступ може резултирати дугорочним трошковима за организацију. У екстремним случајевима, како због изразитих екстерних утицаја не би била доведена у питање одрживост циљева микропланирања, носиоци овог процеса принуђени су на креирање допунских, „одбрамбених“ стратегијских решења (дефанзивних или проактивних) која ће их усмеравати на ублажавање последица краткорочног, а често и *кратковидог* политичког резоновања.²⁴

6. Уместо закључка

Успешност примене стратешког планирања пракса је потврдила како у случајевима када се овај механизам одлучивања везивао за *субјекте* (политичко-територијалне јединице, административне јединице, органе и организације), тако и у случајевима његове *секторске* (функцијске) примене (образовање, одбрана, јавне транспортне услуге, здравствене услуге и др.). Са промоцијом нових модела јавног буџетирања који у фокус стављају легитимне интересе пореских обвезника који од модерне државе очекују испоруку принципа „вредност за новац“, стратешки планови јавних управљача у све мањој мери постају одговорношћу неоптерећене политичке флоскуле, а све више јасна циљна стремљења јавне политике, разрађена кроз сложене али кохерентне оперативне оквири имплементације.

Дакле, претапање стратешких планова јавних управљача из политичке апстракције у „оперативну политику“, нужно подразумева конкретизацију одговорности за резултате примене стратешких планове, у чијој основи се налазе прецизни механизми мерења онога што је постигнуто у продукцији јавних добара и услуга. Иако савремени оквири буџетирања промовишу пуну интеграцију процеса стратешког планирања и процеса управљања учинцима буџетских корисника (у улози произвођача односно пружалаца јавних добара и

²³ Вид.: Ramamurti, R., *нав. чланак*, стр. 67.

²⁴ Образац „одбрамбеног“ понашања одговорних микропланера из јавног сектора овде је готово идентичан са моделом резоновања тржишних субјеката у условима наглашеног државног интервенционизма. Негативне последице претераног инволвирања државе у привредне токове, условиле су појавом системског приступа реаговања тржишних субјеката на ову чињеницу. Реч је тзв. *стратегујском политичком управљању*. Детаљније, вид.: Oliver, C., Holzinger, I., *The Effectiveness of Strategic Political Management: A Dynamic Capabilities Framework*, Academy of Management Review, Vol. 33, No. 2/2008, p. 507.

услуга), постоје и мишљења да се мерење учинака, или, шире - менаџмент учинака, системски може имплементирати и без постојања стратешких планских оквира. Сценарио овог типа могао би се замислити готово искључиво у теоријској равни, где би се стабилност и беспрекорно функционисање управљачко-политичких система, уважавали као чињеница која омогућава „поуздано претпостављање“ стратешких стремљења националних управљача. Будући да су овакви системи, из савремене перспективе, чисто теоријска конструкција, то ни закључци о непотребности експлицитних стратешких планова на микро и макро нивоу, нису могли одмаћи даље од теоријске равни.

Упркос чињеници да је, почев од 2015. године, у Србији отпочела примена програмског буџетирања, које у својој структурној основи неизоставно интегрише постојање јасних стратешких планова у свим сегментима секторске политике, још увек не бисмо могли констатовати чињеницу да су токови јавне потрошње пројектоване програмским буџетима постали „слуга“ стратешких стремљења јавне политике. Недовољна кохерентност дугорочних циљева и токова планирања јавне потрошње, добрим делом се дугује непостојању начелног нормативног оквира јавног планирања (закона о планском систему) као и односне подзаконске регулативе, чијом би се применом обезбедила преко потребно јединство циљева јавне политике промовисаних у оквиру вертикале дугорочно-средњорочно-краткорочно планирање продукције јавних добара и услуга.

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

FINANCIAL ASPECTS OF STRATEGIC PLANNING IN THE SECTOR OF PUBLIC SERVICES

Summary

The stability of the public financial system of modern countries has long ceased to depend solely on the ability of financial managers to generate equilibrium state budgets on annual basis. In this paper, the analysis will be subject to the mechanisms of strategic (mid-term and long-term) planning in the public sector, which represent the starting material basis of financial planning in those financial planning systems that have decided to apply the so-called rationalistic public budgeting models. The paper will point out a parallel between the modest level of operational importance of strategic planning in traditional management systems and its vital role in the process of financial planning of

production of public goods in services in countries that have opted for the application of various forms of program budgeting.

Key words: *strategic planning, fiscal strategies, budgeting, performance, public services.*

Литература

- Barkdool, G., Rosin, M. R., *Targeted Planning: a Paradigm for the Public Service*, Long Range Planning, Vol. 30, Issue 4/1997.
- Berry F.S., *Inovations in Public Management: The Adoption of Strategic Planning*, Public Administrative Review, Vol. 54, No. 4/1994.
- Bryson, J. M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco 2004.
- Kotter, J. P., *Managing External Dependence*, Academy of Management Review, Vol. 4 No. 1/1979.
- Mintzberg, H., *The Fall and Rise of Strategic Planning*, Harvard Business Review, Vol. 72, Issue 1/1994.
- McGill, R., *Planning for Strategic Performance in Local Government*, Long Range Planning, Vol. 21, No. 5/1988.
- Nartisa, I., Putans, R., Muravska, T., *Strategic planning and Management in Public and Private Sector Organizations in Europe: Comparative Analysis and opportunities for Improvement*, European Integrations Studies, No. 6/2012.
- Oliver, C., Holzinger, I., *The Effectiveness of Strategic Political Management: A Dynamic Capabilities Framework*, Academy of Management Review, Vol. 33, No. 2/2008.
- Poister, T.H., *The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance*, Public Administration Review, Vol. 70, Issue, 1/2010.
- Premchand, A., *Government Budgeting and Expenditure Control: Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington 1983.
- Ramamurti, R., *Strategic Planning in Government-Dependent Businesses*, Long range Planning, Vol. 19, No. 3/1986.
- Rhyne, L. C., *The Relationship of Strategic Planning to Financial Performance*, Strategic Management Journal, Vol. 7 No. 5/1986.
- Ugboro, I. O., Obeng, K., Span, O., *Strategic Planning as an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations: Evidence from Public Transit Organizations*, Administration & Society, Vol. 43, No. 1/2010.
- Закон о буџетском систему („Сл. гласник РС“, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - исправка, 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017 и 95/2018)
- Фискални савет, *Буџетски процес у Републици Србији – анализе и препоруке*, од децембра 2014.
- Фискални савет, *Мишљење на фискалну стратегију за 2018. са пројекцијама за 2019 и 2020. годину*, од 15.12.2017.