

Миливоје Лапчевић, асистент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

УДК: 336.121.1
DOI: 10.46793/XIVMajsko.1069L

КОНЦЕПТУАЛНЕ ОСНОВЕ ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ*

Резиме

У овом раду биће указано на растући значај који теорија и пракса јавног буџетирања приписује једном од најпопуларнијих оперативних оквира рационализације савремених буџетских система – програмском буџетирању. У теоријском делу, рад ће бити фокусиран на потребу садржинског детерминисања концепта програмског буџетирања, што не представља лак задатак у одсуству унификованих приступа имплементацији овог буџетско-техничког решења. Такође, биће указано на основне елементе помака које је систем програмског буџетирања понудио у односу на, још увек суверено владајући, концепт инкременталистичког традиционалног буџетирања. Искуства САД-а (на нивоу Секретаријата за одбрану и федералном нивоу) у примени PPBS-а, биће илустрована као тачка иницијације овог иновативног механизма буџетског планирања у јавном сектору.

Кључне речи: програмско буџетирање, јавне услуге, ефикасност, ефективност, буџетирање.

1. Увод

У средишту пажње овог истраживања налази се механизам тзв. програмског буџетирања, који, по многима, представља најперспективнији искорак ка суштинској рационализацији савремених буџетских система. Као начин гарантовања да ће грађанима, односно пореским обвезницима, бити испоручени економичност, ефикасност и ефективност у финансијском планирању и реализацији јавних услуга, програмско буџетирање нуди мноштво битних иновација традиционалног, инкременталистичког обрасца буџетског планирања, чије иманентне слабости постају уочљивије у ери све

* 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.

конкретнијих захтева за транспарентношћу и одговорношћу доносилаца одлука у националним системима финансијског управљања.

Мотиви опредељења националних реформатора за заменом или надоградњом класичног линеарног буџетирања са неком од имплементационих форми програмског буџетирања, могли би се свести на покушај остварења два основна циља: постизање максималне алокативне ефикасности у пласманима новца пореских обвезника на буџетом предвиђене намене, и следствено, генерисање буџетских уштеда кроз редукацију или елиминацију буџетских апропријација за програме или подпрограмске елементе чије перформансе не одговарају зацртаном обиму и квалитету учинака који су се од њих очекивали.

Иако у концептуалној равни прилично једноставна, примена програмског буџетирања, као специфичног оперативног оквира финансијског планирања, суочена је са великим бројем изазова. Лакоћа решавања ових изазова стоји у директном односу са степеном постигнуте стабилности система јавних финансија на нивоу ентитета (национални, субнационални, регионални и/или локални ниво) који су опредељени за увођење ове новине. Разлог видимо у чињеници да су сложене имплементационе препреке административне, политичке и финансијске природе, лакше савладиве у ситуацији када су ова питања постављена у примарни фокус реформатора, него у случају када се на увођење програмског буџетирања гледа као на споредни реформски захват, који се налази у сенци решавања знатно крупнијих изазова националних финансија – савладавања структурних буџетских дефицита и санације хипертрофираног јавног дуга.¹

У теоријском погледу, у раду ће бити изоловани структурни и појмовни аспекти програмског буџетирања уз концизно објашњење његовог поимања у интегалности са техником буџетирања на основу учинака (енг. *Performance Based Budgeting – PBB*), чија су домети на плану повећања ефикасности и ефективности јавних расхода, постали предмет растућег интересовања у бројним државама и субнационалним ентитетима.

Ради илустрације последица олаког схватња значаја испуњења имплементационих претпоставки програмског буџетирања указаћемо на мотиве увођења и епилог примене *Система планирања програмирања и буџетирања* (енг. *Planning - Programming Budgeting System - PPBS*). Настао под окриљем финансијско-политичког система САД-а, овај систем се узима као изворни модел савремених форми програмског буџетирања, које су, у међувремену, еволуирале у битно унапређене буџетско-техничке приступе.

¹ Управо овакав финансијски амбијент представља окружење у коме је у Р. Србији своју примену нашао концепт програмског буџетирања, који је, почев од 2015. године, почео да се примењује као примарни оперативни оквир буџетског процеса на свим територијално-политичким нивоима финансијског планирања. Вид.: Закон о буџетском систему, („Сл. гласник РС“, бр. 9/02, 87/02, 61/05 - др. закон, 66/05, 101/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 85/06 и 86/2006 - испр.), чл. 112.

2. Програмско буџетирање у систему *Public Financial Management-a*

На ширем плану, настанак и примена програмског буџетирања представља последицу концептуалне транзиције класичне логике механизма јавног буџетирања у логику механизма *управљања јавним расходима* (енг. *Public Expenditure Management – PEM*), који се, у теоријској равни, све више афирмише као заокружен идејни оквир моделирања јавно-финансијских система.

Иако су и у оквиру система управљања јавним расходима јавни буџети задржали функцију примарне промоције јавно-политичких избора у свим сферама друштвеног живота, теорија је изоловала две основне разлике овог концепта у односу на традиционални приступ буџетирању. Најпре, доследност у поштовању процедуралних регула (које се тичу буџетских принципа формулисаних у националним оквирима јавних финансија) у *PEM* систему амортизовано је потребом уважавања суштинске (материјалне) стране јавних одлука које изискују буџетско покриће. Другим речима, на јавно буџетирање се не гледа као на систем чија беспрекорност почива на императивима стриктног легализма, већ се о перформансама буџетског система одлучује с обзиром на степен његовог доприноса постизању зацртаних излазних ефеката (*output-a* и *outcom-a*) јавне политике. Осим алокативне ефикасности, гледане кроз приоритизацију финансирања буџетских програма по критеријуму ефикасности, у основне буџетске *outcom-e*, чије достизање можемо сагледавати као фундаментални ослонац *PEM* система, убрајају се и постизање фискалне стабилности (путем *top-down* ограничавања утицаја микробуџетских ентитета – корисника буџета на раст агрегатних расхода и средњорочних временских оквира планирања јавне потрошње) и оперативна ефикасност, схваћена као захтев да трошкови финансирања јавних добра и услуга буду конкуритивни са тржишним ценама.² Досадашња пракса је потврдила да је тежина премошћавања стриктног легализма са - субстантивним рационализмом, у директној вези са степеном сложености организационо-процесних релација у оквиру ентитета који су се определили за адопцију *PEM* концепта. У циљу избегавања опасне арбитрерности у сфери финансијског управљања, већи степен сложености организационо-процесних релација, по природи ствари, снажније акцентује значај стриктног легализма у доношењу и извршењу буџетских одлука. Из овог разлога, на бројним примерима се показало да имплементација програмског буџетирања захтева постепеност имплементационих стратегија, како би се сазнања и искуства стечена на нивоу мање сложених ентитета (муниципалитети, појединачна министарства, агенције и др.) искористила у предупређењу озбиљнијих пропуста у примени

² Вид.: Schick, A., *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World bank Institute, Washington D.C., 1998, p. 2.

овог буџетског концепта на нивоу сложенијих ентитета (субнационални и национални ниво).

Друга значајна разлика између традиционалног финансијског планирања и РЕМ система, тиче се чињенице да се систем управљања јавним расходима распростире и на различите „институционалне и управљачке аранжмане“ који су, у систему класичног финансијског управљања, углавном били третирани као екстерно окружење јавног буџетирања.³ Концептуална ширина РЕМ-а протеже се, другим речима, на целокупан систем јавне управе, чије се реформско прилагођавање сматра главним предусловом примене иновативних решења буџетског техницизма.

Инкременталистичко буџетирање свесрдно подстиче позиционирање корисника буџетских средстава у улози *бенефицијара* финансијског планирања, који су примарно заокупирани начинима потврђивања оправданости захтева за већим обимом додељених средстава. Супротно од тога, системи рационалистичког буџетирања под окриљем РЕМ-а, артикулишу позиције корисника буџетских средстава (у улози пружалаца јавних услуга) као субјеката *оптимизације* јавне потрошње, чији је основи задатак да повежу јавне расходе са интересима корисника услуга путем рационалне алокације и утилизације јавних ресурса.⁴ Навикнутост јавних управљача на улогу бенефицијара, отежава њихово прилагођавање улози „оптимизера“ јавних расхода, што се може узети као један од најважнијих спутавајућих фактора у имплементацији како програмског буџетирања тако и других решења буџетског техницизма која су примењива у РЕМ оквиру (нпр. буџетирање са нултом полазном основом – енг. *Zero-Based Budgeting*). На оперативном плану, савремени системи управљања јавним расходима инсистирају на идеји компатибилности буџетских структура и одговорности јавних управљача, будући да се у случају њихове неконзистентности губи „административни смисао“ примене буџетских техника које су усмерене на излазне ефекте јавних одлука о потрошњи.⁵

3. Настанак програмског буџетирања – искуства САД-а

Историјски посматрано, програмски буџети представљају један од најранијих покушаја нарушавања непорикосновености инкременталистичког буџетирања, које је, због примарне фокусираности на императив једноставности финансијског планирања, до данас остало владајући образац буџетирања јавноправних колективитета. Настанак програмског буџетирања

³ Исто, стр. 1.

⁴ Вид.: Horton, R.D., *Expenditures, Services and Public Management*, Public Administrative Review, Vol. 47, Issue 5, p. 381.

⁵ Упоред.: Black, G., *Externalities and structures in PPB*, Public Administration Review, Vol. 31, Issue 6, p. 640.

(као уосталом и других техника тзв. рационалистичког буџетирања), представља одговор на базични недостатак традиционалних буџета који су били усредсређени искључиво на планирање трошковних компоненети буџетских *input*-а и на механизме контроле законитости у извршењу буџетских ставки у обиму у коме су испланиране. С обзиром на то да су уходани шаблони у процесу класичног буџетирања, ослоњени на маргинална (инкрементална) периодична поравнања буџетских ставки, водили пасивизацији субјеката јавног одлучивања у планирању периодичних буџета, поставило се питање на који начин је могуће постићи задовољавајућу алокативну ефикасност јавних пласмана а да при том не буде угрожена оперативна динамика јавног буџетирања, омеђена уским (углавном годишњим) временским оквирима? Свака буџетска техника која је настала као реакција на недостатке линеарног буџетирања, ослоњеног на доктрину буџетског инкрементализма, понудила је различит одговор на ово питање.

Да је програмско буџетирање „једноставна идеја са компликованом историјом“⁶, представља констатацију коју није потребно посебно доказивати. Настанак програмског буџетирања, сасвим сигурно, дугује се историјски континуираној заинтересованости политичког естаблишмента САД-а за различите видове реформи јавне администрације које су, у својој основи, подразумевале промене и у системима (федералним, субнационалним и локалним) финансијског управљања. Заједничка карактеристика свих техника савременог буџетирања, које су своје исходиште имале у финансијско-политичком систему САД-а, јесте омогућавање значајног продора елемената корпоративизације у механизме јавног буџетирања. Испробане рецептуре финансијског менаџмента у корпоративном сектору биле су виђене као примамљива „инстант решења“, која је, уз извесне модификације, могуће инсталирати у знатно сложенији оквир јавног буџетирања.

Први пут идеја о примени програмског буџетирања је операционализована у јавном сектору 1961. године, када је заслугом Роберта Макнамаре, *Систем планирања, програмирања и буџетирања* (енг. *Planning-Programming Budgeting System – PPBS*) инсталиран у оквиру Секретаријата за одбрану (енг. *Department of defense – DoD*) САД-а. Истински мотиви који су Макнамару оријентисали на адопцију оперативног оквира програмског буџетирања по узору на корпоративни модел (претходно успешно примењен у компанији *The Rand Corporation*) до данас су остали предмет спорења. Са једне стране истичу се мишљења да је одлука о примени *PPBS*-а била последица Макнамариног истинског сагледавања потенцијалних домета ове буџетке технике на плану повећања ефикасности јавних расхода у систему националне одбране САД-а.

⁶ Вид.: Yeon, K.D, Doritunsky, W., Sarraf, F., Schick, A., *Paths Toward Successful Introduction of Program Budgeting in Korea*, in: Kim, J.M. (ed.), *From Line-item to Program Budgeting – Global Lessons and the Korean Case*, Korean Institute for Public Finance, The World Bank, 2006, p. 44.

Планирање више одвојених буџета за појединачне службе у оквиру Секретаријата одбране, битно је отежавало процес усклађивања стратешких циљева у области одбране са микробуџетским захтевима појединачних служби Секретаријата чији су партикуларни циљеви (усмерени на обезбеђење и екстензију трошковног покрића *input-a*) имали мало додирних тачака са стратешким стремљењима која су се односила на целину система одбране.⁷ На тај начин, ширење трошковних база појединачних сегмената система одбране, изоловано од осталих организационих подструктура у оквиру Секретаријата, претварало је дугорочне политичке циљеве националне одбране у пуке политичке декларације. Обим буџетских захтева на нивоу Секретаријата био је пресудно детерминисан активностима финансијског планирања тзв. „војних служби“, док су „цивилне службе“ *DoD-a* у потпуности биле одвојене од процеса буџетирања. Подређивање токова планирања „војног буџета“ цивилним ауторитетима у оквиру *DoD-a*, наметнуло се, само по себи, као примарни предуслов Макнамариних реформских напора.

Ипак, према мишљењу једног броја извора, примарни циљ *PPBS* реформи заправо није ни био постизање идеала максималне ефективности расхода за војску већ успостављање јасне ауторитарне позиције цивилних ауторитета (Секретара за одбрану) не само у токовима војног буџетирања, већ и у моделирању свих сегмената војне политике.⁸ Дакле, на плану централизације јавног одлучивања у области одбране, *PPBS* систем је виђен као функционалан инструмент који ће Секретару за одбрану помоћи у настојањима да контролише и рационализује активности служби које су традиционално функционисале као самостални департмани.⁹

Специфичности организационе структуре и интерорганизационих релација у оквиру *DoD-a* представљале су више него повољно тле за имплементацију *PPBS* система у облику који је у великој мери био компатибилан са изворним корпоративним моделом. Успешност примене овог оперативног оквира рационалистичког буџетирања, како на плану побољшања алокативне ефикасности, тако и у смислу временски и хијерархијски конзистентног планирања циљева система одбране, утицали су на чињеницу да је *PPBS* остао до данас, у минимално измењеној форми, основни инструмент планирања у систему националне одбране САД-а.

Успешност *PPBS* концепта у систему одбране веома брзо дала је идеју политичком естаблишменту на федералном нивоу да се ово буџетско-техничко решење примени на целокупан систем федералне управе. У својој наредби из 1965. године, председник Ј. Џонсон је установио обавезу примене *Система*

⁷ Упоред.: Novick, D., *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget*, Harvard University Press, Cambridge 1967, p. 33.

⁸ У том смислу, вид.: Schiling, T., *PPBS and Foreign Affairs*, The Public Interest, Spring, p. 29.

⁹ Вид.: West, W. F., *Program Budgeting and the Performance Movement: the Elusive Quest for Efficiency in Government*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2011, p. 9.

планирања, програмирања и буџетирања као примарног оквира финансијског управљања у свим федералним агенцијама. Насупрот иницијалном ентузијазму који је почивао на успеху *DoD* експеримента, федерални *PPBS* експеримент је био суочен са, испоставило се, несавладивим тешкоћама које су, на крају, довеле до његовог коначног напуштања у време администарације председника Р. Никсона. Једноставно, политички протагонисти новог курса у моделирању јавног буџетирања обећали су много већи обим промена и много бржу динамику њихове ефектуације него што су то били у стању да испоруче пореским обвезницима.¹⁰

Синтетички посматрано, основни разлог неуспеха федералног модела програмског буџетирања, произилази из чињенице да није посвећена довољна пажња околности диверзитета интраорганизационих и интерорганизационих релација различитих корисника федералног буџета, као и природи циљева преко којих се реализују њихове друштвене мисије. Програмско буџетирање, једноставно, није могло да послужи као јединствено применљива рецептура обезбеђења императива ефективности јавне потрошње на федералном нивоу, чему су битно допринеле и разлике у структури јавних расхода код појединачних федералних корисника. Релативно скроман удео расхода чији је обим доминантно формулисан одлукама самих корисника (тзв. дискрециони расходи) у структури укупних расхода већине федералних агенција, у старту је маргинализовало потенцијалне ефекте примене *PPBS*-а, чија је делотворност махом везана за дискрециону сферу финансијског одлучивања микробуџетских јединица. Други веома наглашен разлог пропасти федералне реформе буџетског система, тиче се неприпремљености федералне администрације за револуционарни заокрет начина јавног одлучивања који је донела инсталација програмског буџетирања. У недостатку истинског разумевања онога што се од њих очекивало у суштински промењеном оквиру финансијског планирања, федерални администратори тражили си и проналазили начине да претходне обрасце инкременталистичког одлучивања задрже и у новом систему. Снажно изражен отпор федералне бирократије, удружен са одсуством недвосмислених ефеката вишегодишње примене *PPBS*-а, били су снажан генератор ерозије поверења политичког топ-менаџмента САД-а у потенцијале примене ове буџетско-техничке новине.

Неславна трансплантација Макнамариних *PPBS* реформи на федерални ниво, није, ипак, обесхрабрила многе федералне јединице и муниципалитете широм САД-а да, у форми прилагођеној карактеристикама имплементационог амбијента, примењују и континуирано унапређују различите варијетете програмског буџетирања, било као самосталне финансијско-управљачке инструменте било у различитим комбинацијама са другим буџетским техникама (линеарним буџетирањем, буџетирањем са нултом полазном

¹⁰ Вид.: Mosher, F.C., *Limitations and Problems of PPBS in the States*, Public Administration Review, Vol. 29, No. 2, p. 160.

основом, партиципаторним буџетирањем и др.). Када је реч о националним финансијским системима изван САД-а, последња деценија XX века озваничила је реафирмацију популарности финансијско-управљачких перформанси програмског буџетирања, али на начине и у формама које су се, у оперативном и структурном смислу, битно разликовале од оригиналног „америчког“ *PPBS*-а. Наглашен диверзитет начина примене програмског буџетирања у различитим националним системима (Уједињеном Краљевству, Руској федерацији, Краљевини Холандији и другим државама), можемо узети као аргумент у прилог закључку да програмско буџетирање, у концептуалном смислу, заиста не представља дефинитивно заокружен процес.

4. Супстанцијалне карактеристике програмског буџетирања

Детерминисање суштинских идеја система програмског буџетирања изискује кратак осврт на неколико битних термилошких напомена. Термин програмско буџетирање данас се користи углавном у сврху означавања свих појавних форми јавног буџетирања чију осовину чини примена програмског класификовања јавних расхода у буџетским документима. На тај начин, садржина овог концепта се битно редукује, будући да се програмско буџетирање скоро изједначава са начином класификовања јавних расхода, иако је реч о супстанцијално знатно ширем феномену на пољу финансијско-управљања. Такође, скраћеница *PPBS* данас се користи готово искључиво за означавање оригиналног, „америчког концепта“ програмског буџетирања, из разлога што су савремене појавне форме овог буџетског механизма битно модификоване у прилагођавања у конкретним системима примене.

Без амбиција за постизањем свеобухватне и апсолутне демаркације у односу на друге приступе рационалистичког буџетирања, програмско буџетирање могли бисмо дефинисати као оперативни оквир финансијског управљања путем којег се циљеви јавноправног колективитета у различитим временским опсезима (стратешком, средњорочном и краткорочном) повезују са начинима и могућностима њиховог финансирања, уз обезбеђење претпоставке мерљивости успеха њихове реализације. Без обзира на разлике у појединачним приступима, сваки имплементациони облик програмског буџетирања морао би почивати на јасној логичкој и оперативној повезаности три фазе буџетског процеса – *планирање, програмирање и буџетирање*.

Фаза планирања представља прву процесну целину програмског буџетирања у оквиру које се јасно морају идентификовати основни циљеви јавноправног ентитета примене који би требали бити усклађени како у погледу временских опсега (повезаности краткорочних, средњорочних и дугорочних циљева), тако и у погледу вертикалних релација у систему јавног одлучивања (циљеви државе као целине, субнационалних, субцентралних и локалних ентитета морају бити усаглашени са организационим циљевима корисника

буџета на свим нивоима). Дакле, за разлику од традиционалног буџетирања, планирање у систему програмског буџетирања почива на императиву апсолутне подређености система финансијског управљања утврђеним циљевима јавне политике, уз остављање минималног простора да се, у фазама програмирања и буџетирања, ови циљеви претворе у деклараторне флоскуле. У значајној мери, успех подухвата примене програмског буџетирања зависи од способности корисника буџетских средстава да смислено и реално артикулишу циљеве преко којих се реализују њихове организационе мисије. Радикални обрасци програмског буџетирања инсистирају на захтеву да сваки буџетски корисник на пољу свог деловања утврди „експлицитне тржишне циљеве“, уз јасно артикулисане одговоре на три кључна питања: које врсте јавна добра и услуга могу бити генерисани од стране корисника?, ко су тржишни субјекти чијим интересима треба да служе произведена добра и услуге?, и које специфичне потребе корисника могу бити задовољене путем конкретних услуга?¹¹

Фаза програмирања представља „оригинални“ процесни сегмент програмског буџетирања у оквиру којег се, на нивоу корисника буџета, утврђени циљеви претапају у категорије програмске структуре јавних расхода уз неизоставно формулисање елемента њихове мерљивости (базна вредност, показатељи учинка, циљане вредности у краткорочном и средњорочном оквиру). У оквиру различитих система примене утврђују се различити елементи вертикалне структуре програмске класификације, али их је, за потребе теоријске анализе, могуће рашчланити на два основна – програме и подпрограмске елементе. Програми (главни програми) представљају први ниво вертикалне програмске структуре у оквиру којих би корисници буџета требало да утврде циљеве који се односе на жељене друштвено-економске исходе (*outcom*-е), временске оквире њихове реализације, елементе мерења учинака као и носиоце одговорности за реализацију. Уобличавање циљева у форми програма битно олакшава сумарну оцену постигнућа појединачних корисника у датим областима друштвено-политичке акције уз паралелно омогућавање једноставнијег изналажења алтернативних (ефикаснијих и ефективнијих) праваца реализације задатих циљева (алтернативни програми). Подпрограмски елементи¹² су други хијерархијски ниво вертикалне програмске структуре у оквиру којих се врши дисагрегација општијих циљева утврђених на нивоу програма на мање опште циљеве подпрограмских елемената. Дакле, путем реализације циљева подпрограмских елемената остварују се, заправо, циљеви програма, при чему су, за разлику од програма, ови циљеви утврђени углавном као *output*-и (таргетиране јавне услуге и јавна добра) а не као *outcom*-и.

¹¹ Вид: *Greenhouse, S.M., The Planning Programming Budgeting System: Rationale, Language, and Idea -Relationships*, *Public Administration Review*, Vol. 26, Issue 4, p. 273.

¹² У моделу програмског буџетирања примењеном у РС подпрограмске елементе чине програмске активности и пројекти.

Фаза буџетирања, у којој се јавна средства додељују одређеним наменама (програмима), углавном доноси немале тешкоће имплементаторима програмског буџетирања у иницијалном периоду примене, махом из разлога отежаног усаглашавања средњорочних перформанси јавно-политичког одлучивања и годишње динамике планирања јавних расхода посредством годишњих буџета. Из макробуџетске перспективе, фаза буџетирања се претвара у најзахтевнију процесну карику *PPBS*-а, у оквиру које се од носилаца политичког одлучивања у сфери јавног буџетирања очекује да, у мери у којој је то могуће, изврше повезивање свих *output*-а фазе програмирања са одлукама о алокацији јавних средства у датом временском периоду (редовни буџети). Фактичка сложеност фазе буџетирања у оквиру које се подвргавају филтрацији резултати програмирања јавних потреба на макробуџетском плану (ниво корисника буџета), почива на неопходности да централни буџетски ауторитети (у фази преиспитивања захтева) и легислатива (у фази претходног одобрења) такође располажу сопственим инструментима програмске анализе захваљујући којима ће коначне одлуке о алокацији бити резултат реалне верификације макробуџетског програмирања.¹³

Веома важно питање у садржинском детерминисању и појмовној демаркацији програмског буџетирања односи се на и категоријалну релацију овог феномена и технике буџетирања према учинцима (енг. *Performance-Based Budgeting* – *PBB*). Иако постоје и респектабилна алтернативна схватања¹⁴, мишљења смо да снажнија аргументација стоји у прилог ставу да програмско буџетирање заправо представља најперспективнији оперативни оквир *PBB*, него што би се на овај концепт могло гледати као на изоловану буџетску технику у односу на *PBB*. Наиме, смисао *PBB*-а као буџетске технике, састоји се у осмишљавању механизма генерисања информација о учинцима јавних пласмана и њиховом повратном укључивању у процес доношења буџетских одлука. Будући да се ово идејно одређење *PBB*-а у савременим системима углавном остварује посредством оперативног оквира програмског буџетирања, сматрамо оправданим закључке о интегралном сагледавању програмског буџетирања и *PBB*-а као јединственог буџетско-техничког механизма.

5. Уместо закључка

Почев од прве половине XX века традиционално линеарно буџетирање постало је предмет све интензивнијих покушаја преображаја у буџетске концепте који ће у већој мери бити усаглашени са интересима пореских

¹³ Упоред.: Lee, R. D., *The Use of Program Analysis in State Budgeting: Changes between 1990 and 1995*, Public Budgeting & Finance, Vol. 17 Issue 2, p. 24.

¹⁴ Вид. рецимо: Schick, A., *The Road to PBB: The Stages of Budget Reform*, Public Administration Review, Vol. 26 Issue 4, p. 250-251.

обвезника који, у улози корисника јавних услуга, очекују испоруку „*value for money*“.

Систем финансијског управљања САД-а, на субнационалном и националном нивоу, представљао је, у периоду дужем од једног века, подијум најразличитијих реформских интервенција које су имале за јединствени циљ трансплантацију логике корпоративног планирања на сложене системе буџетирања у јавном сектору. Иницијални модел програмског буџетирања, развијен под окриљем компаније *The Rand Corporation* и прилагођен примени најпре у Секретаријату за одбрану САД-а а потом и на федералном нивоу, може се посматрати као један од најрадикалнијих израза корпоративизације система финансијског управљања, у коме је, на полугама принципа транспарентности, одговорности и ефективности, утврђен императив доследног поштовања интереса грађана у улози корисника јавних услуга. Исхитрена процена америчког политичког естаблишмента (администрација председника Л. Џонсона) да је *PPBS* концепт могуће инсталирати без посебно детаљног уважавања главних имплементационих претпоставки (пре свега дубље реформе саме федералне управе) резултирало је скромним ефектима у примени али и неоправданим етикетирањем програмског буџетирања од стране критичара као рационалистичке „утопије“ буџетског техницизма. Иако су савремене форме у које је, широм света, прерастао оригинални *PPBS* концепт, на битно различите начине прилагођене амбијентима примене, њихову заједничку тачку представља главна идејна логика програмског буџетирања у оквиру које се прецизно утврђени циљеви јавних организација (фаза планирања) пројектују у прегледне информационе формате - програме (фаза програмирања) да би у фази буџетирања била опредељена средства којима ће се на мерљив и транспарентан начин финансирати намеравани јавни циљеви.

Посматрано на домаћем плану, иако је од почетних корака увођења програмског буџетирања у домаћи буџетски систем прошло више од једне деценије, још увек сматрамо преурањеном констатацију да је у РС уведено програмско буџетирање. Ово из разлога што је увођење програмског буџетирања исувише широк подухват који не може бити обухваћен само нормативним оквиром у домену јавних финансија (Законом о буџетском систему и односним подзаконским актима) већ је условљен потребом свеобухватног усмеравања система јавне управе ка поштовању принципа ефикасности и ефективности, који чине покретачку идеју ове буџетске технике. На нивоу локалне самоуправе, димензије значаја примене програмског буџетирања постају посебно видљиве, имајући у виду директну везу између јавних услуга у чијем планирању и финансирању се жели досегнути до принципа ефикасности и ефективности и заштите интереса њихових корисника, којима су ови принципи подређени.

*Milivoje Lapčević, Assistant
Faculty of Law, University of Kragujevac*

CONCEPTUAL BASIS OF THE PROGRAM BUDGETING IN THE PUBLIC SECTOR

Summary

In this paper we will point out the growing importance that the theory and practice of public budgeting attaches to one of the most popular forms of rationalization of modern budget systems - program budgeting. In the theoretical part, the work will be focused on the need to sustainably determine the concept of program budgeting, which is not an easy task in the absence of unique objections to the implementation of this budget-technical solution. Also, it will be stated on the basic elements of the shift that produced the system of program budgeting in relation to, even more sovereignly ruling, the concept of incrementalistic traditional budgeting. The experience of the United States (at the level of the Department of Defense and the federal level) in the implementation of PPBS will be illustrated as such an initiative of this public sector budget planning mechanism.

Key words: *lumpsum program budgeting, public service, efficiency, efficiency, budgeting.*

Литература

- Black, G., *Externalities and structures in PPB*, Public Administration Review, Vol. 31, Issue 6.
- Greenhouse, S.M., *The Planning Programming Budgeting System: Rationale, Language, and Idea -Relationships*, Public Administration Review, Vol. 26, Issue 4.
- Lee, R. D., *The Use of Program Analysis in State Budgeting: Changes between 1990 and 1995*, Public Budgeting & Finance, Vol. 17 Issue 2.
- Mosher, F.C., *Limitations and Problems of PPBS in the States*, Public Administration Review, Vol. 29, No. 2.
- Novick, D., *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget*, Harvard University Press, Cambridge 1967.
- Schick, A., *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, Washington D.C., 1998.

Зборник радова „Савремени правни промет и услуге“, Крагујевац, 2018.

Schick, A., *The Road to PBB: The Stages of Budget Reform*, Public Administration Review, Vol. 26 Issue 4.

Schiling, T., *PPBS and Foreign Affairs*, The Public Interest, Spring 1968.

West, W. F., *Program Budgeting and the Performance Movement: the Elusive Quest for Efficiency in Government*, Georgetown University Press, Washington D.C. 2011.

Закон о буџетском систему, („Сл. гласник РС“, бр. 9/02, 87/02, 61/05 - др. закон, 66/05, 101/05 - др. закон, 62/06 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 85/06 и 86/2006 - испр.)