

Др Миливоје Лапчевић, доцент  
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу

УДК: 336.6  
DOI: 10.46793/XXIV-13.323L

## ПРЕДНОСТИ И НЕДОСТАЦИ ТРАДИЦИОНАЛНОГ БУЏЕТИРАЊА КАО МЕХАНИЗМА ФИНАНСИЈСКОГ ПЛАНИРАЊА ЈАВНИХ УСЛУГА \*

### Резиме

*Ефикасност и ефективност система продукције јавних услуга у великој мери су условљени карактеристикама модела њиховог финансијског планирања. Традиционално (инкременталистичко) планирање јавне потрошње, као још увек важећи модела јавног буџетирања, није у потпуности у стању да одговори растућим потребама савремених демократских друштава у погледу обезбеђења транспарентности јавне потрошње и, још важније, није усклађено са потребом прецизног вредновања економичности, ефикасности и ефективности јавних пласмана. У овом раду биће детаљније анализирани базични недостаци традиционалног финансијског планирања јавне потрошње, али и предности овог механизма које још увек одржавају његову популарност.*

**Кључне речи:** традиционално буџетирање, инкрементализам, економичност, инертност.

### 1. Уместо увода

Готово подједнако учестало у стручној литератури се граде и одржавају релацијски идентитети између категорија „традиционално буџетирање“ – „инкременталистичко буџетирање“ – „линеарно буџетирање“. Неспорна је чињеница да се инкременталистичком обрасцу јавног буџетирања оправдано додељује епитет „традиционалног“ односно „класичног“ буџетирања, као што се и линеарно буџетирање посве исправно може сматрати „традиционалним“. Међутим, ипак, разлика постоји у формату појава чији теоријски идентитет испитујемо, услед чега, не спорећи легитимност већине разлога овакве

---

\* 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.

идентификације, сматрамо нужним да укажемо и на главне елементе дистинктивности између датих појмовних категорија.

Инкременталистичко буџетирање представља теорију јавног буџетирања која се, сигурним корацима, уздигла до нивоа доктрине, при чему је популарност инкременталистичких становишта о природи буџетског процеса легитимисала промоцију буџетског инкрементализма у својеврсну „технику“ буџетирања. Са друге стране, појам линеарног (линијског) буџетирања могуће је детерминисати у ширем („математички“ аспект) и ужем значењу („техничистички“ аспект). Дакле, мотиви идентификације појмова „инкременталистичко буџетирање“ и „линеарно буџетирање“ произилазе из два, по обиму различита обухвата појма „линеарности“ у системима планирања јавне потрошње.

Према првом схватању, линеарним буџетирањем можемо сматрати сваки модел буџетирања у коме одлуке планера јавних расхода у садашњости представљају „линеарну функцију (курзив М.Л.) буџетских одлука у прошлости“.<sup>1</sup> Будући да линеарност, перципирана на овај начин, заправо подразумева *маргиналност* годишњих поравнања у јавним расходима, то се оваква контекстуализација линеарног буџетирања у потпуности изједначава са инкременталистичким буџетирањем.

Посматрано из ужег, техницистичког аспекта, линеарно буџетирање представља буџетску *технику* која налаже поштовање одређеног *формата* приказивања расхода у јавним буџетима и финансијским плановима буџетских корисника – исказивање јавних расхода у форми линијских ставки (појединачних материјалних и нематеријалних добара - економска класификација) уз јасно видљиву алокацију јавних ресурса на одређене организационе јединице (организациона класификација). Иако, схваћено у ужем техницистичком контексту, линеарно буџетирање не указује на инкременталност буџетског одлучивања већ се усредсређује на форму исказивања јавних расхода, емпиријски је потврђено да је „техничка“ линеарност нераскидиво повезана са маргиналношћу. Другим речима, примена буџета линијских ставки, по правилу, резултира искључиво маргиналним периодичним корекцијама на страни јавних расхода, што указује на усмереност буџетских планера на „базу“ и ануално испитивање инкремената.<sup>2</sup>

Уважавајући наведене елементе дистинктивности, али и чињеницу да садржина појма инкременталистичког буџетирања није униформно омеђена ни у оквиру саме инкременталистичке доктрине, нећемо узети за погрешну учесталу идентификацију појмова традиционално-инкременталистичко-линеарно буџетирање. Уз то, додајемо да смо термилошкој експликацији подвргнули само главне термилошке пандане појма традиционално

---

<sup>1</sup> Вид.: Lane, J. E., *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London 2000, p.76.

<sup>2</sup> Вид.: Schick, A., *The Road to PPB: The Stages of Budget Reform*, Public Administration Review, Vol. 26, No. 4/66, p. 257.

буџетирање, иако се, истина доста ређе, у стручној литератури сусрећу и многи други: *comodity approach*, *object expenditure approach*, *object approach* и др.<sup>3</sup>

## 2. Разлози примене традиционалног буџетирања у системима финансијског планирања

Одржање буџетског инкрементализма на позицији доминирајуће буџетске технике и у савременим буџетским системима, утемељено је на већем броју разлога који легитимишу њену операционализацију. Најзначајније теоријске „апологете“ буџетског инкрементализма ретко су пропуштале прилику да апострофирају елементе, који, по њиховом мишљењу, представљају гаранцију супериорности инкрементализма у односу на алтернативне буџетске технике. Као најзначајније међу тим карактеристикама, могли бисмо издвојити: једноставност финансијског планирања; обезбеђење стабилности у планирању јавних добара и услуга; прагматичност и функционалност у одговору на комплексне институционалне захтеве; ефикасност у краткорочним оквирима планирања; лакоћа изградње и одржања „консензуса“ на релацији између микробуџетских субјеката и финансијско-политичких ауторитета који одобравају њихове захтеве.

Предности које су у теорији означене као стубови супериорности линеарног буџетирања, сагледаване су готово искључиво из перспективе микробуџетског планирања, што је у складу са инкременталистичком фаворизацијом *bottom up* типа усмерености токова јавног буџетирања.

Једноставност представља карактеристику буџетског инкрементализма која прожима све сегменте и релације линеарног буџетирања (од планирања до контроле) а уједно репрезентује синтетички израз свих предности ове буџетске технике. У изузетно комплексном и робусном механизму планирања каквим сматрамо јавно буџетирање, драгоценим се сматрају сва оперативно-техничка решења која представљају допринос у његовој симплификацији.

Доктрина буџетског инкрементализма истиче аргумент безконкурентности усаглашености традиционалног буџетирања са самом природом јавне управе чије дистинктивно обележје представља бројност циљева, који су вишеструким и неретко двосмисленим конекцијама повезани са средствима њихове реализације.<sup>4</sup> Услед стављања фокуса на варијације у већ постојећим (испланираним) програмима (расходима), пре него на „стратешке реоријентације“, инкременталистичка техника се врло једноставно уклопила у шароликост односа између афирмисаних вредности, циљева и средстава у

<sup>3</sup> Вид.: Ibrahim, M, *Comparative Budgetary Approaches in Public Organizations*, Research Journal of Finance and Accounting, Vol. 4, No. 15/2013, p. 88.

<sup>4</sup> Вид.: Greenwood, R., *Incremental Budgeting: Antecedents of Change*, Journal of Public Policy, Vol. 4, No. 4/84, p. 279.

сфери јавне политике.<sup>5</sup> Дакле, негирање потребе свеобухватног периодичног преиспитивања како квантума јавних потреба (на микро и макро плану) тако и механизма њиховог финансирања, учинило је технику инкременталистичког буџетирања крајње једноставним оперативним захватом, за који се буџетска администарција може врло лако обучити и чија реализација повлачи скромне, прихватљиве и предвидиве трошкове. Планирање јавних расхода које у фокус ставља инкременте, критично залази у зону мање-више експлицитне рутинизације, а с обзиром на чињеницу да су токови јавног буџетирања „пресудно детерминисани фактором времена“<sup>6</sup>, унутрашња једноставност линеарног буџетирања, чини ову технику изузетно оперативном на плану краткорочног планирања.

Крајња једноставност технике планирања јавних расхода повлачи и крајњу упрошћеност механизма контроле реализације буџетских одлука. Углавном апостериорна, контрола у систему инкременталистичког буџетирања, усредсређена је на испитивање усаглашености процеса извршења буџетских одлука са њиховом нормативном садржином. Целисходност буџетског одлучивања микробуџетских субјеката (оличена, пре свега, у испитивању усаглашености микро захтева и микро потреба), као много комплекснији изазов буџетске контроле, не представља предмет експлицитног интересовања контролних механизма у системима линеарног буџетирања.

*Стабилност*, односно тежња за њеним обезбеђењем у систему јавног буџетирања, представља преокупацију доносилаца буџетских одлука која је присутна код свих форми буџетског техницизма. Императиву обезбеђења стабилности буџетских процеса традиционално буџетирање посвећено је у много већој мери, и на много очигледнији и транспарентнији начин него што је то случај са било којом техником тзв. рационалног буџетирања, што се у теорији обично узима као одлучујућа предност ове буџетске технике.

Већ је указано на чињеницу да су маргиналност и регуларност промена у систему линеарног буџетирања две карактеристике које су у потпуности у функцији обезбеђења стабилног финансијског планирања.<sup>7</sup> У инкременталистичком систему планирања јавних потреба и њиховог финансирања стабилност почива, са једне стране, на *предвидивости* исхода процеса планирања јавних расхода, док, са друге стране, извире из предвидивости понашања главних учесника у процесу планирања. Инсистирање на инкременталности ануалних промена у јавним расходима подупиरे прву димензију предвидивости, док се, кад је реч о учесницима

---

<sup>5</sup> Вид.: Normann, R., *Organizational Innovativeness: Product Variation and Reorientation*, Administrative Science Quarterly, Vol. 16, No. 2/71, p. 210.

<sup>6</sup> Вид.: Lane, J. E., *нав. дело*, стр. 75.

<sup>7</sup> Вид.: Boyne, G., Ashworth, R., Powell, M., *Testing the Limits of Incrementalism: An Empirical Analysis of Expenditure Decisions by English Local Authorities, 1981-1986*, Public administration, Vol. 78, Issue 1/2000, p. 54.

буџетског процеса, предвидивост ослања на крајње симплифицирану мотивациону структуру њиховог понашања: микробуџетски ентитети (агенције) установљавају „базу“ планирања и труде се да периодично издејствују њену скромну екстензију, док се егзекутивни (у већој мери) и легислативни (у мањој мери) „чувари јавног новчаника“<sup>8</sup> мање-више *рутинизирано* усредсређују на редукцију захтева агенција. Дакле, обе категорије субјекта понашају се инкрементално с тим што је та инкременталност окренута у супротним смеровима (скромне екстензије на страни агенција и скромне редукције на страни финансијских ауторитета који процењују оправданост микробуџетских захтева).

Према схватању инкременталиста, у много већој мери у односу на технике рационалистичког буџетирања, традиционално буџетирање успева да одговори на мноштво институционалних захтева административне и политике природе.<sup>9</sup> Главни захтев административне природе тиче се већ истакнуте потребе уклапања процеса планирања финансијског покрића јавних добара и услуга са рестриктивношћу временских ограничења и когнитивном ограниченошћу његових индивидуалних бирократских носилаца. Под претпоставком прихватања става да је аналитички инструментаријум бирократског апарата који планира јавну потрошњу погодан да, у когнитивном смислу, досегне искључиво до инкремента, не залазећи у обухватност процена истинских потреба микробуџетског ентитета, онда се инкременталистички рачуно намеће не само као најподеснија, већ и као једина могућа техника планирања. Када је реч о политичким захтевима који се упућују „на адресу“ микробуџетских планера, они су усмерени на потребу да се легитимност њиховог микробуџетског планирања потврди на два поља: пред легислативом, уз процену одговорности за исправно извршење буџета (финансијског плана) и пред грађанима, у смислу очекивања од микробуџетских субјеката да избегавају решења која би довела до битнијих поремећаја у реализацији јавних услуга, и, следствено, до пада политичке подршке носиоцима извршне власти.<sup>10</sup> Сумарно гледајући, ход по „линији мањег отпора“ у свим аспектима финансијско-планског деловања микробуџетских субјеката требало би да резултира испуњењем свих поменутих институционалних захтева административне и политичке природе.

<sup>8</sup> У систему јавног буџетирања САД-а ова улога је додељена Апропријацијским комитетима Конгреса, који су током времена успели да развију стабилне форме односа са микробуџетским ентитетима – агенцијама. Вид.: Fenno, R., *Congressmen in Committee*, Boston 1966, pp. 47-50. и LeLoup, L. T., *From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice*, in: Rubin, I. (ed.), *New Directions in Budget Theory*, Albany 1988, pp. 19-43.

<sup>9</sup> Вид.: Greenwood, R., *нав. чланак*, стр. 279.

<sup>10</sup> Исто.

Будући да техника инкременталистичког буџетирања, акценат ставља на процесне пре него на материјалне критеријуме буџетирања, добрим одлукама, по овом обрасцу, сматрају се оне које генеришу политички консензус, а не одлуке које у први план избацују критеријуме ефикасности и ефективности.<sup>11</sup> Осим лакоће у постизању консензуса између главних субјеката буџетског планирања у актуелним релацијама, инкрементализам је у стању да генерише и тзв. „будући консензус“ на релацији између микробуџетских субјекта и финансијско-политичких ауторитета који одобравају микробуџетске захтеве. Наиме, у случају манифестовања регуларног, периодичног инкремента раста у токовима микробуџетског планирања, који пролази филтер политичког спонзорства, обезбеђена је „куповина консенсуза“ у будућности, с обзиром да, у перцепцији микробуџетских планера, политички потврђена легитимност актуелних екстензија јавних расхода представља наговештај раста и у наредним циклусима буџетског планирања.<sup>12</sup>

### 3. Најзначајнија ограничења традиционалног буџетирања

Стручна анализа базичних недостатака и ограничења традиционалног инкременталистичког буџетирања чини се прилично тешким изазовом уколико се има у виду помало парадоксална чињеница да се већина теоријских аномалија ове доктрине рађа из карактеристика које су инкременталисти наводили као њене одлучујуће предности. У том смислу, нећемо пропустити прилику да укажемо на чувено запажање Вилдавског да се основни разлог вишедеценијског одржања буџетског инкрементализма на пијадесталу буџетских техника крије, заправо, у „врлинама његових недостатака“.<sup>13</sup>

Руководећи се садржином основних мотива промоције савремених буџетских техника рационалистичког буџетирања, списак фундаменталних недостатака инкременталистичког типа буџета чини се непрегледним: инертност у сагледавању реалних јавних потреба, информациона изопштеност доносилаца буџетских одлука на микробуџетском плану, контрадикторност у промоцији одговорности у трошењу средстава пореских обвезника, изолованост од нужности приоритизације јавних потреба, редукциона нефлексибилност, одсуство конекције између процеса планирања и контроле и др.<sup>14</sup>

Тежња за инкременталним поравнањима при доношењу буџетских одлука у планирању јавних расхода представља основни извор информационе

---

<sup>11</sup> Вид.: Schultze, *The Politics of Economics of Public Spending*, Washington 1968, p. 52.

<sup>12</sup> Вид.: Greenwood, R., *нав. чланак*, стр. 279.

<sup>13</sup> Вид.: Wildavsky, A., *A Budget for all Seasons: Why the Traditional Budget Lasts*, Public Administration Review, Vol. 38 Issue 6/78, p. 508.

<sup>14</sup> Упоред.: Grossbard, S. I., *PPBS for State and Local Officials*, Library Notes – An Occasional Publication of State Library Commission, Vol. 6. No. 4/75, p. 9.

изоливаности микробуџетских планера. Механизам периодичног планирања који почива на инкрементима, подразумева прикупљање и анализу врло ограниченог броја информација, па је база алокацијских одлука изузетно оскудна. Одлуке се, заправо, доносе искључиво на основу информација о висини буџетских ставки у протеклом периоду и оних које се везују за рестриктивно утврђене алтернативе код планирања инкременталних промена.

Управљачки (менаџерски) приступ представља „страну категорију“ за планере линеарних буџета. Микробуџетски планери су дакле системски дистанцирани од потребе да свеобухватно генеришу и користе информације, које се тичу целине њихових оперативних и функционалних перформанси, како би, на тај начин, били у стању да своје захтеве ускладе са реалношћу својих потреба. Њихов примарни задатак састоји се у формализованом „слању сигнала“ финансијско-политичким спонзорима да су њихове потребе минимално порасле, при чему, првенствено од тежине њиховог политичког кредита, зависи успех у мобилизацији политичке подршке за своје финансијске захтеве.<sup>15</sup>

Иако се стварање јасних полуга „одговорности за трошење новца пореских обвезника“ у систему инкременталистичког буџетирања узима као главно *начелно* опредељење, оно се, гледано из реалних перспектива, никада није успело значајно одмаћи од магловите политичке флоскуле. Као што је већ истакнуто, основни разлог етикетирања инкременталистичког буџетирања као механизма који промовише одговорност финансијских планера у погледу потрошње новца пореских обвезника, лежи у прилично поједностављеном схватању саме одговорности од стране инкременталистичке теорије, где се одговорност изједначава са контролом. Другим речима, свака карика у линеарном буџетирању подређена је потреби успостављања „ефикасне“ контроле над реализацијом буџетских ставки, како на централном, тако и на микробуџетском плану. При том, реч је о контроли која је усмерена на апостериорну проверу *законитости* извршења буџетских ставки у обиму у коме су испланиране, што значи да је фокус контролних механизма искључиво на *input*-има.

Међутим, савремени концепти одговорности финансијских планера на пољу буџетског одлучивања, интензивно промовишу форме одговорности које су много компатибилније перцепцији јавности у погледу „одговорног финансирања“, уз делимично маргинализовање индиректних интерпретација ставова јавности у форми расправа пред парламентом. Јавност, која се у финансијској теорији колоквијално идентификује са пореским обвезником, ни у једној држави која примењује технику линеарног буџетирања не показује превише висок степен интересовања за садржину линијских буџетских ставки,

---

<sup>15</sup> Слично: Miller, D. J., Robins, D., *Progressive Government Budgeting*, in: Bogui, F. B. (ed.), *Handbook of Governmental Accounting*, Boca Raton 2009, p. 88.

штавише, такво интересовање је скоро никакво.<sup>16</sup> Један од разлога незаинтересованости публике са садржину линијских ставки и законитост њихове реализације, крије се у неспорној чињеници да је јавност, много више заинтересована за буџетске *output*-е него за буџетске *input*-е. Уколико извештаји контролних механизма у систему линеарног буџетирања указују само на законитост трошења јавних средстава, то не представља ни изблиза довољну информацију за изградњу грађанске перцепције о одговорном буџетирању. Из тих разлога, конструкцију одговорности у инкременталистичкој теорији сматрамо апроксимацијом стварности, која одговара одликама рутинизираних линеарног рачуноводства, али, према нашем мишљењу, свакако не одговара интересима опште јавности.

Готово пословишна недисциплинованост великог броја савремених јавно-финансијских система основ је чињенице да се квантум јавних потреба и ефикасност механизма њихове реализације не усклађује у довољној мери са токовима прилива пореских и других прихода, што је условило учесталим стављањем у погон механизма тзв. фискалних консолидација, које су, упрошћено гледано, усмерене ка захтеву за редукционом рационализацијом јавне потрошње.

Међу мноштвом недостатака који су се традиционално везивали за концепт инкременталистичког буџетирања, у савременим јавним финансијама посебно долази до изражаја редукциона нефлексибилност овог буџетског приступа. На питање у којој мери је модел линеарног инкременталистичког буџетира компатибилан са редукцијом јавне потрошње (у ситуацијама када се за тим јави потреба), могуће је дати недвосмислен одговор: од свих буџетских техника које се примењују под окриљем савремених буџетских система, линеарно буџетирање показује највећи степен нефлексибилности у захтевима за редукцијом јавне потрошње. Разлоге можемо наћи полазећи од три димензије процеса планирања јавних расхода у системима инкременталистичког типа: *нивоа* планирања, *природе* планирања и *временског оквира* планирања јавних расхода.

Када је реч о *нивоу планирања*, афирмисање *bottom-up* усмерења токова информација у процесу буџетског планирања, односно постављање „информационо изолованих“ микробуџетских субјекта у „епицентар“ планирања јавних потреба, одлучујуће доприноси редукционој нефлексибилности линеарног буџетирања. Информациона ограниченост нивоа планирања допуњена инкременталистичком *природом планирања*, резултира сценаријем по коме ће, уместо информација које би помогле макроекономском опредељењу за редукцијом потрошње, макроеконски планери и даље примати микробуџетске импулсе усмерене на инкременте, односно повећање потрошње. Чак и када оскудне информације до којих се дошло у процесу микробуџетског планирања воде ка декременту (могућем смањењу будућих

---

<sup>16</sup> Вид.: Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија*, Београд 1997, стр. 246.



трошкова), до њега по правилу не долази, будући да би то могло резултирати сумњом политичких спонзора у оправданост ранијих инкрементални промена, па би, самим тим, и наредни инкрементални захтеви били доведени у питање. Дакле, у систему линеарног буџетирања не постоји „награда“ за декременталност<sup>17</sup>, већ је управо супротно – декременталност продукује неповерење на релацији микробуџетски планери – финансијско политички спонзори.

Како припрема и реализација пројекта фискалне консолидације представља резултат свестраног и стратешког макроекономског промишљања, поставља се питање: на који начин би се могло досегнути до редукционих макроекономских циљева уз ослонац на микробуџетске планере закупљене потребом за минималним али регуларним повећањем расхода које исказују у својим финансијским плановима (микробуџетима). Одговори на ову дилему су оскудни, а разлог због којег је успешна конекција макроекономских циљева с микробуџетским инкременталистичким планирањем изузетно тешко спроводива, крије се у генералној чињеници да било какво стратешко промишљање представљало „страни ентитет“ у свету инкременталистичке логике. Како је ефектуација основних предности линеарног буџетирања (једноставност, предвидивост и стабилност) омеђена *краткорочним* временским оквиром планирања, то се покушаји стратешког (дугорочног) финансијског планирања суочавају са озбиљним изазовом неспроводивости.<sup>18</sup>

#### 4. Закључак

Најзначајније оперативне карактеристике система традиционалног – инкременталистичког буџетирања, још увек представљају довољан разлог националних финансијских управљача да истрајавају у примени овог буџетског модела. Ипак, базичне предности система традиционалног инкременталистичког буџетирања оличене у једноставности, консенсуалности и предвидивости планирања расходне стране буџета, у савременим условима представљају, према нашем мишљењу, неуверљив „алиби“ за игнорисање захтева за плански сложенијом, али квалитативно супериорнијом структуром јавне потрошње, која неће бити круто уоквирена годишњим оквирима буџетског процеса. Остварење стратешких и средњорочних циљева друштвено-политичке заједнице у свим областима,

---

<sup>17</sup> Вид.: Ibrahim, M, *нав. чланак*, стр. 90.

<sup>18</sup> О димензији проблема повезивања микробуџетског планирања са редукционим макроекономским стратегијама могуће је судити и на основу чињенице да се линеарно микробуџетирање тешко усаглашава чак и са интерним микробуџетским (организационим) стратегијама усмереним на редукцију агенцијских трошкова, иако су, у овом случају, садржина и циљна усмереност стратешких одлука непосредно повезани са интересима микробуџетског субјекта планирања.

постаје доминантно условљено потребом консолидације онога што се на плану друштвене акције жели постићи у дугом и средњем року, са могућностима механизма буџетског планирања да пружи подршку овим стремљењима. Могућност постизања оваквог усаглашавања драстично је сужена у моделу класичног буџетирања који почива на инкременталним поравнањима буџетских ставки.

Наглашена потреба микробуџетских ентитета за екстензијом сопствених буџетских захтева, удружена са одсуством јасних полуга управљачке одговорности која би била везана за учинке јавне потрошње, доводи до маргинализације значаја докумената у којима су формулисани стратешки и средњорочни циљеви како државе као целине, тако и самих корисника буџетских средстава, претварајући ове акте у декорисане исказе бирократско-политичког популизма.

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

## **ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF TRADITIONAL BUDGETING AS A MECHANISM OF FINANCIAL PLANNING OF PUBLIC SERVICES**

### ***Summary***

*The efficiency and effectiveness of the production system of public services are largely conditioned by the characteristics of their financial planning model. Traditional (incrementalist) public spending planning, as a still valid model of public budgeting, is not fully able to respond to the growing needs of mature democratic societies in terms of ensuring the transparency of public spending and, more importantly, is not aligned with the need for precise evaluation of economy, efficiency and effectiveness public placements. This paper will analyze in detail the basic shortcomings of traditional financial planning of public spending, as well as the advantages of this mechanism that still maintain its popularity.*

**Key words:** *traditional budgeting, incrementalism, economy, inertia.*

## Литература

- Bogui, F. B. (ed.), *Handbook of Governmental Accounting*, Boca Raton 2009.
- Boyne, G., Ashworth, R., Powell, M., *Testing the Limits of Incrementalism: An Empirical Analysis of Expenditure Decisions by English Local Authorities, 1981-1986*, *Public Administration*, Vol. 78, Issue 1/2000.
- Greenwood, R., *Incremental Budgeting: Antecedents of Change*, *Journal of Public Policy*, Vol. 4, No. 4/84.
- Grossbard, S. I., *PPBS for State and Local Officials*, *Library Notes – An Occasional Publication of State Library Commission*, Vol. 6. No. 4/75.
- Ibrahim, M., *Comparative Budgetary Approaches in Public Organizations*, *Research Journal of Finance and Accounting*, Vol. 4, No. 15/2013..
- Lane, J. E., *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London 2000.
- LeLoup, L. T., *From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice*, in: Rubin, I. (ed.), *New Directions in Budget Theory*, Albany 1988.
- Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија*, Београд, 1997.
- Normann, R., *Organizational Innovativeness: Product Variation and Reorientation*, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 16, No. 2/71.
- Schick, A., *The Road to PPB: The Stages of Budget Reform*, *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 4/66.
- Schultze, *The Politics of Economics of Public Spending*, Washington 1968.
- Fenno, R., *Congressmen in Committee*, Boston 1966.
- Wildavsky, A., *A Budget for all Seasons: Why the Traditional Budget Lasts*, *Public Administration Review*, Vol. 38 Issue 6/78.