

Др Миливоје Лапчевић, доцент
Правног факултета Универзитета у Крагујевцу
ORCID: 0000-0001-5781-9218

Прегледни научни рад
УДК: 336.14
DOI: 10.46793/XXMajsko2.329L

БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ КАО ЈАВНА ФУНКЦИЈА*

Резиме

Планирање јавних потреба, њихова новчана евалуација као и утврђивање извора њиховог финансијског покрића, представља и у модерним државама основну преокупацију јавних управљача. У том смислу значај јавних буџета, као финансијско-планских документа кроз које се сумарно изражавају намере креатора јавне политике, остао је до данас изразито наглашен.

Са различитим променама у сфери буџетског техницизма донекле су проширена и уска финансијско-политичка гледишта у погледу сврхе којој би буџетски акти требало да служе. У овом раду аутор се бави питањем значаја буџетског документа, али и процеса буџетског планирања у модерним финансијским системима, узимајући у обзир вишедимензионални карактер анализираног феномена.

Кључне речи: буџет, буџетске технике, финансијско управљање, савремено буџетирање.

1. Уводна разматрања

Од настанка рудиментарних форми друштвено-политичког организовања па све до профилисања савремене државе, остала је неупитна потреба за изналажењем начина за што ефикаснијим и потпунијим обезбеђењем потреба организованих људских колективитета. Покушавајући да досегну тај циљ, различити доносиоци политичких одлука, на различитим тачкама историјске вертикале и при различитим друштвено-политичким околностима одлучивања, установљавали су различите механизме финансијског функционисања заједница којима су управљали, односно у чије име су одлучивали. Појава парцијалних, конкурентских модела планирања јавних потреба и усмеравања

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2024. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

јавних средстава на њихово покриће, до данас није успела да доведе у питање супрематију буџета, као примарног, централног и свеобухватног механизма „додељивања средстава јавним наменама“. Еволутивни ток финансијског планирања, једноставно, није успео да обликује довољно респектабилне конкурентске механизме који би били у стању да покрију функционалну ширину буџетског планирања.

Основни разлог због којег је много теже потпуно појмовно уобличити буџет јавних колективитета у односу на, рецимо, индивидуалне буџете или пословне буџете комерцијалног сектора, тиче се чињенице да је у токове јавног буџетирања укључен изразито велики број актера: актери политичког одлучивања, порески обвезници, медији, професионалне групе, клијенти и корисници услуга које пружа држава и грађани уопште. Њихова активност у процесу буџетирања подразумева како формалне институционалне оквире (буџетске законе, правила, поступке и процедуре) тако и неформалне механизме инволвирања у ову есенцијално важну област јавног одлучивања.¹ Ипак, могуће је синтетизовати неколико чињеница о буџету које би биле подједнако релевантне како у сфери јавног тако и у области приватног буџетирања. У том смислу, могло би се рећи да буџет представља формалну експресију рачунских планова (традиционални приступ) као и циљева и задатака (савремени приступ) доносилаца буџетских одлука које покривају различите аспекте активности јавно-правних ентитета у датом временском периоду.²

За буџет као документ (закон) везују се многи процеси, при чему неки од њих претходе буџету (планирање буџета, расправа о буџету итд.), док други следе након усвајања буџета (процес извршења, процес контроле и ревизије). Уско посматрано, буџет не представља производ процеса буџетирања већ главни инструмент остварења финансијских, економских и социјалних циљева који се постављају пред носиоце тог процеса. Као што је већ речено, аутори значајног броја радова који третирају проблематику савременог буџетирања, многе функције које конзервативна теорија приписује буџету као документу (односно његовим импликацијама), почињу приписивати буџетирању, као свеобухватном процесу осмишљавања и спровођења буџетских одлука. Значај буџета, као акта, чак се редукује до закључка да национални буџети не представљају ништа више од пуне „шопинг листе коју одобрава држава“.³

¹ Вид.: Willoughby, K. G., *Public Budgeting in Context: Structure, Law, Reform and Results*, San Francisco, 2014, p. 4.

² Вид.: Shim, J. K., Siegel, J. G., *Budgeting Basics and Beyond*, Hoboken, 2005, p. 1.

³ Упоред.: Campenni, M., Khan, A., *Budget Analysis: A Study in the Budgetary Practices of a Small Community*, in: Khan, A., Hildreth, W. B. (eds.), *Case Studies in Public Budgeting and Financial Management*, New York, 2003, pp. 289-290.

2. Теоријски модели појмовног одређења буџета

Терминолошки гледано, у бројним стручним радовима који анализирају ову област, термину „буџет“ се додељују најразличитије садржине, остављајући недореченим питање да ли је уопште сврсисходно трагати за довољно екстензивном и универзално прихватљивом дефиницијом овог фундаменталног јавно-финансијског института. Многи аутори су одустали и од покушаја појмовног одгонетања буџета имајући у виду комплексност његових функција и обим економско-политичког значаја, остављајући, на тај начин, простора једино за сувопарна нормативна одређења садржана у националним легислативним оквирима буџетског система. Други, који су се, пак, одважили на покушај дефинисања комплексног феномена буџета, нуде мноштво ужих или ширих, једноставних или сложених, интегралних или парцијалних појмовних одређења.

Вишедимензионални приступ у теоријском одређењу појма буџета, наглашава неколико могућих предлога кроз које може бити сагледан овај институт, првенствено имајући у виду његове оперативне и политичке компоненте. При таквом - аналитичком приступу, буџет можемо посматрати као документ, као опис, као објашњење и као списак претпостављених преференција пореских обвезника, формулисаних у процесима јавног буџетирања.⁴

Описно одређење института буџета присутно је код већине теоретичара са домаћих простора у области јавних финансија. Најчешћи, и, уједно, најужи модус одређења, дефинише буџет као правни акт (документ или скуп докумената) усвојен од стране представничког тела који антиципира приходе и расходе јавно-правног колективитета за унапред утврђени временски период.⁵ Притом, домашај буџета не окончава се на планирању прихода и расхода, будући да буџет представља и оквир за њихово извршење.⁶ Реч је, заправо, о главном оперативном оквиру финансијског покрића прокламованих, односно политички „верификованих“ јавних потреба. Садржински посматрано, буџет као документ може да садржи: опште буџетске поруке којима се прокламују циљеви чије остварење се тражи од егзекутиве (извршилаца), списак процењених прихода, спецификовани распоред јавних расхода класификованих према функцијама, административним организацијама или задацима (у зависности од јурисдикције), податке о јавном дугу, „изјаву о равнотежи“ за све сепаратне фондове итд.⁷

⁴ Вид.: Lee, R. D., Johnson, R. W., Joyce, P. G., *Public Budgeting Systems*, Burlington, 2013, p. 16.

⁵ У том смислу, вид.: Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија*, Београд, 1997, стр. 212.

⁶ Вид.: Јурковић, П., *Јавне финансије*, Загреб, 2002, стр. 81.

⁷ Вид.: Charlesworth, J. C., *Governmental Administration*, New York, 1951, p. 321.

Описна функција буџета произилази из чињенице да се у рачунско-правним актима многих земаља сусрећу дескрипције циљева, задатака, делатности појединих организација (буџетских корисника) као и оперативних активности. Посредством описне функције буџета даје се „дискретна слика организације у тачки или тачкама у времену, у смислу потрошених ресурса, минулог рада и екстерних ефеката“.⁸ Наративна компонента буџетских докумената, са аспекта савременог буџетског техницизма, представља инструмент информисања институционалних актера процеса јавног буџетирања о учинковитости потрошње корисника буџетских средстава.

Све активности буџетских корисника, које подразумевају ангажовање јавних средстава ради постизања унапред дефинисаних циљева, обављају се под окриљем својеврсне спирале узрочно-последичних односа. Експликаторна вредност буџета састоји се управо у објашњењу тих каузалитета, односно узрочних низова. Дакле, на ширем плану, буџет бисмо могли сагледавати и као „експресију низа узрочно-последичних односа“.⁹

Историјски посматрано, одлуке које се доносе у систему јавних финансија одувек су имале пресудни утицај на токове националне и социјалне еволуције.¹⁰ Детерминисање буџета из угла политичког значаја у теорији јавних финансија првобитно је било концентрисано махом око анализе субјективног буџетског права, које се као истинска вредност еволуције буџета профилисала још у средњем веку. Политичку позадину и политичке импулсе у процесу буџетског планирања и буџетирања уопште, модерна литература из области јавних финансија разрађује на много темељнијем нивоу, при чему је фундамент тих истраживања постављен у XVIII веку у Француској, кроз првобитне квантитативне студије у друштвеним наукама. Ови научни помаци представљали су иницијацију, по многима, данас водеће теорије у економији и политикологији – теорије јавног избора (енг. *Public Choice Theory*).¹¹ Вредност овог теоријског концепта за истраживања у области буџетирања и јавних финансија уопште, немерљива је и драгоцену, посебно у духу схватања да државни буџети не представљају ништа друго до „изјаву о преференцијама“.¹² Оно што представља кључни допринос теорије јавног избора јесте чињеница да је овај теоријски концепт успео да отклони базични недостатак мноштва нормативистичких теорија демократије које су безуспешно покушавале да одговоре на примарно питање – на који начин се збир преференција (воља)

⁸ Вид.: Lee, R. D., Johnson, R. W., Joyce, P. G., *нав. дело*, стр. 15.

⁹ Исто, стр. 16.

¹⁰ Вид.: Goldscheid, R., *A Sociological Approach to Problems in Public Finance*, in: Musgrave, R. A. and Peacock, A. T. (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, New York, 1994, p. 202.

¹¹ Вид.: Ciraki, D., *Teorija javnog izbora i paradoksi glasovanja*, *Politička misao*, Vol. 33, No. 2-3/1996, p. 201.

¹² Вид.: Lee, R. D., Johnson, R. W., Joyce, P. G., *нав. дело*, стр. 15.

грађана претвара у „општу вољу“¹³ Анализа феномена друштвеног избора, односно друштвених преференција, представља полазиште детерминације буџета кроз призму политичког изјашњавања бирача.¹⁴

3. Буџетирање као јавна функција

Интензиван пробој кејнзијанске школе економске мисли, након што су у вртлозима Велике економске кризе (1928-1939) потонули до тада суверено владајући тржишни постулати лесеферске доктрине, донео је обиље новина и када је реч о механизмима финансирања јавних потреба. Посматрање јавног буџетирања, као рационалног технократског процеса, вуче своје корене из реформских покрета са почетка XX века, у чијем су средишту били напори за самоосвешћењем јавне администрације.¹⁵ Дрastiчно ширење буџетских функција изван финансијско-политичке равни, постепено је довело до уобличавања низа управљачких приступа у процесу буџетирања, посредством којих бивају подвргнути преиспитивању многи циљеви и обрасци планирања „класичне буџетске оперативе“. Следствено, буџет, као „статична“ фокусна тачка буџетске анализе, уступа место буџетирању, које по много чему гледано, „постаје наука за себе“.¹⁶

Трагајући за универзалном синтетичком дефиницијом механизма буџетирања, суочавамо се са истом врстом тешкоћа које су пратиле појмовно одређење буџета. Оно што је извесно, јесте чињеница да буџетирање увек подразумева динамизам процеса и токова у које је структурно и институционално уткана намера за остварењем финансијских, економских и социјалних циљева и задатка администрације.

Буџетирање се, у финансијској теорији, схвата као процес евалуације и конвертовања планова употребе реалних ресурса у финансијске вредности. Гледано из овог угла, финансијска функција процеса буџетирања обезбеђује есенцијалну везу између менаџмента буџетског планирања и менаџмента буџетске контроле.¹⁷

¹³ Вид.: Ciraki, D., *нав. чланак*, стр. 203.

¹⁴ Унутар механизма конципирања буџетске политике, резултати изборних процеса играју улогу и „хероја и жртве“, будући да, са једне стране помажу у демистификацији јавних преференција, док, са друге стране, буџети, који следе изјашњавању, никада нису у стању да задовоље свачије партикуларне интересе. У том смислу, вид.: Musgrave, R., *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*, Bombay, 1959.

¹⁵ Вид.: Alexander, J., *The New Ethics of Budgetary Process*, Administration & Society, Vol. 31, No. 4/1999, p. 546.

¹⁶ Вид.: Campenni, M., Khan, A., *нав. чланак*, стр. 289 и Kahalas, H., *A Look for Major Planning Methods: Development, Implementation, Strengths and Limitations*, Long Range Planning, Vol. 11, Issue 4/1978, pp. 84-90.

¹⁷ Вид.: Henley, D., Holtham, C., Likierman, A., Perrin, J., *Public Sector Accounting and Financial Control*, 3rd edition, London, 1989, p. 47.

Узимајући за критеријум класификације обим активности (процеса) обухваћеним појмом буџетирања, можемо разликовати буџетирање у ужем и ширем смислу. Скуп процеса у којима се доносе одлуке које за своју гравитациону тачку имају буџет у свим фазама његовог концепирања, усвајања, извршења и контроле, могли бисмо означити као буџетирање у ширем смислу. Схваћено на тај начин, буџетирање заправо представља процесну, динамичку компоненту буџетског система, кроз коју се рефлектују циљеви, намере, стратегије и, коначно, финансијска филозофија носилаца јавног одлучивања. Многе функције које традиционална и савремена теорија приписују буџету, остварују се кроз механизме буџетских процеса који претходе и следе буџету, а не кроз нормативну статичност буџета, као законодавног акта, па их пре можемо сматрати функцијама буџетирања, него функцијама буџета.

Са друге стране, прилично фреквентно, финансијска литература промовише и ужа значења појма „буџетирање“, везујући га не за скуп процеса у доношењу одлука које се тичу буџета, већ за појединачне процесе.¹⁸ На тај начин се, термин буџетирање користи, рецимо, да значи искључиво процес буџетског планирања („програмирања“), док сви други процеси који се везују за буџет остају изван ужег значења.¹⁹ Следствено, уколико буџетирање посматрамо искључиво као буџетско планирање, онда се и сам буџет од инструмента за постизање циљева јавне политике, претвара у финални резултат процеса буџетирања.

Посежући за „техничистичким“ приступом дефинисања, буџетирање бисмо могли одредити и као практичну активност процене и, евентуално, усклађивања прихода и расхода организације и припремања финансијског плана који је утемељен на унапред дефинисаним циљевима.²⁰ Као што се може приметити, и у оквиру овог приступа, предност је дата ужем значењу, будући да се буџетирање сматра процесом који се окончава усвајањем буџета. То је, донекле, и разумљиво, с обзиром на чињеницу да су техницистичка одређења појма буџетирања махом проистекла из анализа у области истраживања јавне управе (а не јавних финансија), па је било за очекивати да се буџетском процесу не припише много већа „телеолошка ширина“ у односу на друге активности јавне управе.

За разлику од буџетирања у ширем и ужем смислу, где смо, као теоријски основ поделе, узели обухватност процеса и активности интегрисаних у

¹⁸ Вид.: Schwering, A., *Ehrlichkeit in der Budgetierung*, Wiesbaden, 2016, p. 15.

¹⁹ У том контексту посебно се истиче алокативна функција механизма буџетирања, односно нужност прављења избора у погледу врсте и обима јавних потреба за чије финансирање би требало одредити средства.

²⁰ Вид.: Bhatta, G., *International Dictionary of Public Management of Government*, New York, 2015, p. 64.

механизме буџетирања, разликовање макробуџетирања од микробуџетирања захтева сасвим други основ класификације.

Макробуџетирање подразумева доношење буџетских одлука које су релевантне за целу државу, док се микробуџетско одлучивање тиче органа и организација које се у буџетском систему идентификовани као корисници буџетских средстава.²¹ У процесу буџетирања учествује значајан број актера који се труде да, сразмерно свом организационо-административном утицају, „испослују“ буџетске одлуке које су у корелацији са њиховим партикуларним интересима. Ипак, ти појединачни интереси представљају само „сировину“ која, прошавши филтер макробуџетирања, добија свој коначни обим и форму.

Макробуџетирање, дакле, представља како полазни оквир тако и финални филтер микробуџетског одлучивања. Теоријско разликовање организационо-политичких нивоа за које се везују одлуке које се доносе у процесима буџетирања, не подразумева да су макробуџетирање и микробуџетирање два изолована и аутономна механизма одлучивања. Напротив, одлуке и процеси који се реализују у систему микробуџетирања морају бити усаглашене са намерама и основним резонима одлучивања на макро-буџетском плану, па бисмо микробуџетирање могли разумети и као мноштво подсистема у доношењу буџетских одлука, чији број зависи од екстензивности позитивних буџетских прописа при одређењу буџетских корисника.

Одлуке које се доносе у систему макробуџетирања усмерене су на апстрактно формулисане циљеве владе (унапређење економских могућности, образовано и здраво грађанство, безбедну и чисту животну средину и др.), при чему се код доношења таквих одлука анализирају информације, ставови и мишљења многобројних друштвених актера.²² Притом, макробуџетске одлуке, којима се предодређује начин „егзистирања“ саме државе у економском систему, углавном су видљивије у односу на одлуке које се доносе у системима микробуџетирања, које су усмерене на конкретизацију и операционализацију апстрактних макробуџетских циљева.²³ Макробуџетски циљеви су, заправо, операционализацији подложна стремљења националне макроекономије у датом временском оквиру. Усаглашавање одлука донетих у процесу макробуџетирања од стране креатора буџетске политике и одлука које „бирократе од каријере“ доносе у подсистемима микробуџетирања, представља једно од главних проблема савремене организационе динамике планирања и финансирања јавних потреба.

²¹ Вид.: Thurmaier, K. M., Willoughby, K. G., *Policy and Politics in State Budgeting*, London 2001, p. 61.

²² Вид.: Willoughby, K. G., *нав. дело*, стр. 7.

²³ Исто.

4. Јавно буџетирање и буџетски техницизам

Потреба за појмовним суочавањем али и разграничењем, института буџета и буџетирања произилази из разлога конфузног коришћења термина „буџет“ и у стручној литератури и у комуникационој пракси јавне администрације.

Поједностављујући ствари до краја, могли бисмо рећи да за разлику од буџета, који, *per definitionem*, представља документ, буџетирање представља процес, функционално повезан скуп процеса - механизам, или, пак - систем са бројним подсистемима. Ипак, термилошки инструментаријум јавне администрације термину буџет додељује неколико различитих значења, при чему се, скоро најређе, термин буџет употребљава да означи рачунски документ који на предлог владе усваја легислатива, а чији централни део представља оно што поједини аутори данас зову „шопинг листом државе“. Много чешће, у језичкој пракси јавне управе буџетом се означавају процеси, било да је реч о процесу буџетског планирања или пак о процесу управљања.²⁴ На тај начин се непотребно доприноси термилошкој конфузији будући да се, појмовно, изједначавају термини буџет и буџетирање.

Комплексност процеса буџетирања, која подразумева потребу уважавања и евалуације бројних интереса, економских и социјалних теорија и конкурентских норми и вредности, продукује *output*-е у формама које не могу бити уочене нормативном анализом самих буџетских докумената.²⁵ Разуђеност и сложеност буџетирања као механизма, система или скупа процеса, толико је изражена, да, упркос напорима легислативе, сви аспекти јавног буџетирања никада не могу бити заокружени буџетом као „законодавним производом“. Овај закључак посебно је актуелан у ери савременог буџетирања, које, у различитим оперативно-техничким формама, покушава да формалистичку статичност традиционалног приступа у промовисању и евалуацији циљева буџетске политике, сведе на прихватљив ниво.

Док смо у појмовном суочавању термина буџет и буџетирање сваку врсту изједначавања са приличном лакоћом оценили као непотребну и збуњујућу, установити довољно дистинктивну демаркациону линију између појмова буџетирање и буџетска техника, не представља тако лак задатак. Технички призвук категорије „буџетска техника“, могао би нас погрешно упутити на идеју да под овај појам подведемо скуп потпуно стандардизованих (аутоматизованих) процеса у доношењу буџетских одлука. Тако чврста стандардизација у процесима доношења буџетских одлука, која би представљала свевременску гаранцију беспрекорног функционисања система буџетирања, чак и на теоријском нивоу, готово да је незамислива.

Анализирајући појмовни инструментаријум значајног броја радова у области јавних финансија и савременог буџетирања, могао би се извести

²⁴ Вид.: Charlesworth, J. C., *нав. дело*, стр. 321.

²⁵ Вид.: Lee, R. D., Johnson, R. W., Joyce, P. G., *нав. дело*, стр. 17.

закључак да је употреба појмовне категорије „буџетска техника“, заиста реткост. Буџетске технике, односно технике буџетирања, сврстане су често у контекст шире анализе управљачког техницизма у јавном сектору.²⁶ Са друге стране, аутори који су се ипак одлучили на промоцију ове термилошке новине, то чине без упуштања у детаљна појмовна одређења, па остаје нејасно какву садржину теорија јавних финансија приписује категорији „буџетска техника“, односно „техника буџетирања“.

И у овом случају, могли бисмо издиференцирати уже и шире значење предметне категорије. У ужем значењу, под појмом буџетска техника, могао би се схватити оперативни оквир институционализације, генерисања и употребе информација које служе као основа за доношење рационалних буџетских одлука.²⁷ Дакле, полазећи од ужег значења, основ разликовања појединачних техника буџетирања представља карактер њиховог односа према креирању и употреби информација које су од значаја за доношење буџетских одлука. Оно што је карактеристично за водеће буџетске технике савременог буџетирања (буџетирање засновано на учинку и буџетирање са нултом полазном основом) јесте изразито активан приступ у проналажењу иновативних приступа вредновања тзв. информација о учинцима при доношењу буџетских одлука, за разлику од традиционалног инкременталистичког приступа који овим информацијама није придавао већи „оперативни“ значај.

У ширем значењу, буџетске технике схватићемо као јединство принципа, особености и идеја управљачког приступа планирању, имплементацији и евалуацији одлука о јавној потрошњи формализованих путем буџетских докумената. Дакле, док појмом буџетирања можемо покрити све форме управљачких механизма креирања и операционализације буџетских одлука, догле технике буџетирања осликавају дистинктивне особености процеса буџетирања. Поменуте квалификаторне разлике наслућују се и у називима буџетских техника и концепата - „заснованост на учинцима“, „партиципативност“, „родна равноправност“, представљају неке од тачки дистинктивности које промовишу многобројне савремене технике буџетирања.

Природа односа процеса буџетирања и динамика промена политичког окружења, указује на нужност постојања значајног степена „отворености“ механизма буџетирања. Креирати концепт буџетирања који ће се, у аналитичко-техничком смислу, понашати као потпуно затворен систем у односу на политичко окружење, довело би до угрожавања циљева чијем би остварењу јавни буџети требало да служе.²⁸

²⁶ У том смислу, вид.: Brümmerhoff, D., *Javne financije*, Загреб 2000, стр. 148.

²⁷ Упоред.: *Исто*.

²⁸ Вид.: Kelly, J. M., *The long view: lasting (and fleeting) reforms in public budgeting in the twentieth century*, Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, Vol. 15, No. 2/2003, p. 310.

Основи садржинске и појмовне сепарације политике и планирања, али и нераскидивост ових процеса, били су предмет интензивног интересовања старије финансијске теорије, која се бојажљиво упуштала у интензивније проучавање иновативних аспеката буџетирања. Вишедеценијски примат инкременталистичке доктрине у буџетској анализи, обележен је упорним указивањем на нераскидиву везу процеса буџетирања и политике, упорно спречавајући теоријске насртаје који су анализу буџетирања покушавали да изместе у област проучавања јавне администрације.

Елементи дистинктивности категорија „буџетирање“ и „буџетска политика“, на први поглед, недовољно су видљиви. Ово посебно важи при проучавању садржинске разлике између процеса макробуџетирања и одлучивања у сфери буџетске политике. Уколико појам буџетирања сагледавамо у ширем значењу, онда разлике готово да и нема, упркос чињеници да се појам буџетирање интензивније користи ради означавања скупа оперативно-техничких (нестратешких) аспеката у процесима буџетског одлучивања.

Са друге стране, употреба термина буџетска политика чешће је у функцији наглашавања стратешких димензија доношења буџетских одлука, синтетизујући пројекције краткорочних, средњорочних и дугорочних позиција основних параметара националних јавних финансија. Притом, оперативни механизми имплементације задатих циљева (технике буџетирања) морали би бити уско подређени рацију буџетске политике, кроз функционално садејство стратешког и оперативног планирања.

Буџет, једноставно, никада не може бити „разведен од политике“, будући да имплементација било ког политичког курса захтева ресурсе, а одлуке о алокацији тих ресурса представљају супстанцијално језгро буџетских документа.²⁹ Дакле, анализа односа процеса буџетирања и буџетске политике, заправо је основ алокативне функције буџета, као механизма везивања јавних средстава за одређене циљеве и задатке. Доношење одлука у овој равни је, *par excellence*, политичко одлучивање, које, на највишем нивоу каузалности, може, али и не мора бити праћено неком докучивом и евалуацији подложној „рационалности“, и где је свака форма ригидних технократских приступа унапред осуђена на неуспех.³⁰ Ипак, то не значи да ово својство буџетске политике има аболирајући учинак по питању обавезе савремених јавних финансија да, у што је могуће већој мери, афирмише принципе ефикасности и ефективности у расподели новца пореских обвезника.³¹

²⁹ Вид.: Diamond, J., *Policy Formulation and the Budget Process*, in: Allen, R., Heming, R., Potter, V. H. (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management*, New York, 2013, p. 194.

³⁰ Упоред.: Norton, A., Elson, D., *What's behind the budget: Politics, rights and accountability in the budget proces*, London, 2002, p. 5.

³¹ Исто.

5. Закључна разматрања

Национални буџет, као концентрат идеја фискалне политике, одавно је престао да буде само финансијски инструмент сувопарног и финансијским планирањем претерано неоптерећеног „додељивања јавних средстава основним државним потребама“. Овакву „незавидну“ улогу буџету су доделили представници класичне, лесеферске школе економске мисли, одлучно се супротстављајући идеји да буџету буду додељене било које друге функције осим финансијске и, наравно, политичке. То је, према класицима, био кључни начин повлачења јасне демаркационе линије између правила и функција тржишта и правила и функција јавног сектора. Пробој кејнзијанске школе економске мисли, као логична последица имперфектности лесеферске доктрине у анализи феномена тржишта, донео је корените промене када је реч о улози државе у креирању токова националне економије, а те промене су постале трајно инкорпорисане у механизме буџетског одлучивања.

У финансијској литератури најређе се сусрећемо са појмовним одређењем буџета из перспективе оних ради чијих интереса се буџет и усваја, а то су грађани. Осим што осликава релативни однос моћи појединих буџетских актера унутар и између грана и нивоа власти, буџет указује и на степен уважавања интереса како појединих интересних група тако и грађана уопште. Док се као крајњи резултат изборних процеса, односно политичког изјашњавања бирача, могу назрети само контуре „опште воље“, њен финални садржај бива демистификован тек посредством буџета. Између „опште воље“ уоквирене изборним процесом и „опште воље“ обелодањене посредством буџета не мора стајати знак једнакости. Полазећи од те чињенице, могли бисмо рећи да, посматрано из угла грађана (бирача), буџет представља својеврсни финансијско-управљачки „манифест“ истинских намера доносилаца политичких одлука у датом временском периоду. Посредством буџета и са њим повезаних процеса, грађани могу стећи много јаснију слику о токовима и начину креирања јавне политике, а резултати тог сагледавања требало би да представљају главни мотивациони ослонац њиховог одлучивања у наредним политичким циклусима. Поред традиционалног процеса партиципације грађана у процесима буџетирања, а који се састоји првенствено у њиховом политичком изјашњавању (гласању), савремени системи јавних финансија постају много отворенији и за идеју о промоцији грађана у активне учеснике (доносиоце одлука) у тим процесима (концепт тзв. „партиципаторног буџетирања“).

У финансијској литератури често се подвлачи став да буџет суштински представља „илустрацију свега онога што држава заправо јесте“³², осликавајући, додали бисмо, математичком прецизношћу, природу односа

³² Вид.: Bradford, D. F., *Reforming Budgetary Language*, in: Cnossen, S., Sin, H. W. (eds.), *Public Finance and Public Policy in the New Century*, London, 2003, p. 94.

носилаца политичке моћи према садашњости и будућности оних у чије име доносе политичке одлуке.

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

BUDGET PLANNING AS A PUBLIC FUNCTION

Summary

Planning public needs, their financial evaluation as well as determining the source of their financial coverage, is also in modern countries the basic preoccupation of public managers. In this sense, the importance of public budgets, as financial and planning documents that summarize the intentions of public policy makers, has remained strongly emphasized to this day.

With various changes in the sphere of budget technicalism, the narrow financial-political viewpoints regarding the purpose that budget acts should serve have also been broadened to some extent. In this paper, the author deals with the issue of the meaning of the budget document, but also the process of budget planning in modern financial systems, taking into account the multidimensional character of the analyzed phenomenon.

Key words: *budget, budget techniques, financial management, modern budgeting.*

Литература

- Alexander, J., *The New Ethics of Budgetary Process*, Administration & Society, Vol. 31, No. 4/1999.
- Bhatta, G., *International Dictionary of Public Management of Government*, New York, 2015.
- Bradford, D. F., *Reforming Budgetary Language*, in: Cnossen, S., Sin, H. W. (eds.), *Public Finance and Public Policy in the New Century*, London, 2003.
- Brümmerhoff, D., *Javne financije*, Зарпед, 2000.
- Diamond, J., *Policy Formulation and the Budget Process*, in: Allen, R., Heming, R., Potter, B. H. (eds.), *The International Handbook of Public Financial Management*, New York, 2013.

- Goldscheid, R., *A Sociological Approach to Problems in Public Finance*, in: Musgrave, R. A., Peacock, A. T. (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, New York 1994.
- Јурковић, П., *Јавне финансије*, Загреб, 2002.
- Kahalas, H., *A Look for Major Planning Methods: Development, Implementation, Strengths and Limitations*, *Long Range Planning*, Vol. 11, Issue 4/1978.
- Kelly, J.M., *The long view: lasting (and fleeting) reforms in public budgeting in the twentieth century*, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 15, No. 2/2003.
- Campenni, M., Khan, A., *Budget Analysis: A Study in the Budgetary Practices of a Small Community*, in: Khan, A., Hildreth, W. B. (eds.), *Case Studies in Public Budgeting and Financial Management*, New York, 2003.
- Charlesworth, J. C., *Governmental Administration*, New York 1951.
- Сираки, Д., *Теорија јавног избора и парадокси гласовања*, *Politička misao*, Vol. 33, No. 2-3/1996.
- Lee, R. D., Johnson, R. W. and Joyce, P. G., *Public Budgeting Systems*, Burlington, 2013.
- Ловчевић, Ј., *Институције јавних финансија*, Београд, 1997.
- Musgrave, R., *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*, Bombay, 1959.
- Norton, A., Elson, D., *What's behind the budget: Politics, rights and accountability in the budget proces*, London, 2002.
- Schwering, A., *Ehrlichkeit in der Budgetierung*, Wiesbaden, 2016.
- Shim, J. K. and Siegel, J. G., *Budgeting Basics and Beyond*, Hoboken, 2005.
- Thurmaier, K. M., Willoughby, K. G., *Policy and Politics in State Budgeting*, London, 2001.
- Henley, D., Holtham, C., Likierman, A., Perrin, J., *Public Sector Accounting and Financial Control*, 3rd edition, London, 1989.
- Willoughby, K. G., *Public Budgeting in Context: Structure, Law, Reform and Results*, San Francisco, 2014.