

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

*Прегледни научни рад
УДК: 366.144
DOI: 10.46793/UPSSXII.815L*

МОДЕЛИ БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ*

Резиме

Буџетирање са нултом полазном основом представља један од најређе употребљаваних модела планирања и структурирања буџетске потрошње, бар када је у питању класични теорисјки концепт ове буџетске технике. Разлог томе треба тражити у амбициозности захтева које ова буџетске техника иманентно поставља пред буџетске управљаче, а који драстично повећавају обим послова буџетске али и небуџетске администрације у процесима периодичног финансијског планирања.

У овом раду аутор ће указати на мноштво типова буџетирања од нуле које је изнедрила пракса јавног буџетирања, као и на димензију њиховог одступања од иницијалног (класичног) типа овог буџетског модела. Ова питања аутор сматра битним будући да се генерална критика буџетирања од нуле често своди на аргументацију која се може везати само на појединачне варијетете, чиме се неоправдано стављају у засенак нека добра концептуална решења у домену финансијског планирања која су промовисана у оквиру иницијалног модела ове буџетске технике.

Кључне речи: *буџет, буџетирање од нуле, јавни расходи, циљно буџетирање.*

1. Уводна разматрања

Пресудан концептуални заокрет које су савремене буџетске технике оствариле у односу на традиционално буџетирање, надахнут је идејним постулатима доктрине *Новог јавног менаџмента*, чија је ефектуација у пресудној мери условљена дубинским редизајнирањем националних буџетских

* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

система. Захваљујући овој доктрини, која све дубље продире у садржину различитих реформских стремљења на пољу јавне управе, пасивна дистанцираност пореских обвезника од буџетског процеса (својствена традиционалном, инкременталистичком буџетирању) уступа место активној промоцији њихових интереса у свим сегментима јавне потрошње. Кроз примену савремених форми рационалистичког буџетирања, то би значило да се фундирање јавне потрошње на апстрактно формулисаним контурама „општег интереса“, претвара у детаљну конкретизацију подобности сваке појединачне ставке јавне потрошње да допре до унапред циљаних друштвено-економских исхода, а који осликавају задовољење реалних потреба пореских обвезника. На овај начин формулисана циљна усмереност савремених буџетских техника, применом различитих оперативних образаца планирања и структурирања јавних расхода (*програми* у систему програмског буџетирања и *пакет одлуке* у систему буџетирања од нуле), који омогућују временски уоквирену квантификацију учинака јавне потрошње и њено лоцирање на појединачне субјекте, има потенцијал продуковања критичног повећања нивоа *одговорности* јавних управљача који су носиоци процеса планирања и извршења буџета.

Полазним и суштинским становиштем буџетирања од нуле (енг. *zero-based budgeting – ZBB*) можемо сматрати идеју по којој ниједан актуелни расход ентитета примене (компаније, јавне организације, државе као целине) не би требало да ужива претпостављени легитимитет у процесу планирања буџета за наредни период, већ би тај легитимитет требало да буде потврђен у процесу свеобухватне провере и евалуације.

Као што је већ наглашено, техника буџетирања са нултом полазном основом илуструје тежњу креатора националних финансијских система да на подлози континуираног, периодичног и свеобухватног преиспитивања пласмана јавних средстава на одређене намене, спроведу рационалну евалуацију јавне потрошње. Колико ће у тој тежњи бити успешни зависи од читавог низа претпоставки, а једна од њих тиче се и карактеристика одабране варијанте ове буџетске технике, имајући у виду значајне разлике које између њих постоје.

2. Изворни и мешовити модели буџетирања са нултом полазном основом

Изворни (чисти) модел *ZBB*-а, иницијално развијен у приватном сектору а потом, у минимално прилагођеној форми, инсталиран у јавном сектору САД-а, карактерише се чврстим инсистирањем на компрехензивној евалуацији јавних потреба. Како би таква евалуација била остварива у практичној примени, чист модел установљава серију сложених процесних фаза која почиње са идентификацијом тзв. јединица одлучивања, а завршава се фазом финалне консолидације тзв. пакет-одлука. Сматрамо да најпоузданији ослонац

разликовања чистог од мешовитих модела *ZBB*-а почива на присуству (односно одсуству) његових оригинално конципираних структурних елемената. Уколико су сви структурни елементи процесног „скелета“ *ZBB*-а јасно уочљиви у конкретном моделу буџетирања, онда се са већом сигурношћу може утврдити да је у питању чист модел ове буџетске технике.¹

Мешовити модели *ZBB*-а настали су под окриљем релативног неуспеха чистог концепта ове технике јавног буџетирања, „признатог“ 80-тих година прошлог века. Недораслост административних чинилаца буџетског планирања новопостављеним захтевима, уски временски оквири буџетирања, одсуство експлицитних редукционих ефеката, изразита сложеност процесне структуре *ZBB*-а, само су неки од елемената који су утицали на формулисање закључака о неделотворности чистог концепта *ZBB*-а. У намери да отклоне, или бар ублаже ове недостатке, новији покушаји реафирмације *ZBB*-а одступају од чистог концепта, углавном на два начина: 1) ублажавањем императива компренхензивности евалуације јавних расхода или 2) одустајањем од ануалности компренхензивне евалуације.

Мешовити модели *ZBB*-а, као, уосталом, и изворни модел ове буџетске технике, у примени се веома ретко сусрећу као самосталне буџетске технике, већ служе или као примарни концепт на који се надограђују друге буџетске технике, или сами представљају секундарну надоградњу неког другог концепта рационалистичког буџетирања, односно, традиционалног, инкременталистичког буџетирања. Илуструјући овај закључак можемо указати на имплементациона решења примене *ZBB*-а на нивоу федералних јединица у САД-а.

3. Варијетети мешовитих модела буџетирања са нултом полазном основом

3.1. Target-Based Budgeting (TBB) – циљно буџетирање

Као једну од најзначајнијих буџетских техника коју бисмо, условно, могли сврстати у мешовите моделе *ZBB*-а, издвојићемо тзв. *циљно буџетирање* (енг. *Target-Based Budgeting - TBB*).² Циљно буџетирање представља инструмент финансијског планирања чији је примарни задатак одржавање потрошње у

¹ С обзиром на то да је чист модел *ZBB*-а послужио као иницијална инспирација за примену ове технике у јавном сектору, у наставку истраживања биће детаљније анализиран историјски, процесни и телеолошки аспекти управо овог модела.

² Иако је у теорији јавног буџетирања остало спорно да ли је, у садржинском и идејном смислу, *циљно буџетирање* задржало довољно идејних основа *ZBB*-а да бисмо га могли сматрати варијететом ове буџетске технике, респектабилна теоријска гледишта нагињу ка позитивном закључку. У том смислу, вид.: Rubin, I., *Budgeting for Our Times: Target-Base Budgeting*, Public Budgeting & Finance, Vol. 11, Issue 3/1991, p. 6.

границама обима ресурса које одбацује постојећа структура јавних прихода.³ У питању је буџетска техника чија примена има за циљ идентификацију и елиминацију непотребних расхода на нивоу микробуџетских субјеката (агенција) и појединачних програма, на подлози централизоване процене доступности финансијских ресурса.⁴

Као алтернатива оригиналном концепту буџетирања са нултом полазном основом, циљно буџетирање први пут је промовисано у америчком граду Тампи (Савезна држава Флорида), као инструмент припреме градског буџета за фискалну 1981. годину. Након иницијалне експанзије и на друге америчке градове (Синсинати, Рочестер, Финикс и др.), циљно буџетирање је у мноштву својих варијетета, идејно инфилтрирано у бројне буџетске системе широм света.⁵

Разлике између чистог (изворног) модела *ZBB*-а и циљног буџетирања можемо идентификовати на основу анализе разлика у приступима ове две буџетске технике у погледу три битна питања: 1) сагледавања редукционих захтева; 2) сагледавања захтева за свеобухватношћу евалуације и 3) сагледавања значаја процесне структуре.

Насупрот чистом моделу *ZBB*-а, чије су перформансе у редукцији јавне потрошње само *посредно* наглашене (посматране су као жељени „нупроизвод“ рационалне свеобухватне евалуације), у моделу *циљног буџетирања* редукциони захтеви добијају много интензивнију промоцију. Наиме, у систему *циљног буџетирања*, ентитет који га примењује у обавези је да изврши усаглашавање обима и природе активности које реализује у складу са *унапред детерминисаним циљем*, који се исказује као проценат средстава одобрених у актуелном периоду (70%, 80%, 100%, 110% актуелно одобрених средстава).⁶ У већини примењених модела *ZBB*-а, формулисање циљног обима средстава која могу бити алоцирана на одређене потребе, обавља се пре него што стартује процес припреме буџета. Међутим, у појединим примерима из праксе

³ Вид.: Wenz, T. W. and Nolan, A. P., *Budgeting for the Future: Target-Based Budgeting*, Public Budgeting & Finance, Vol. 2, Issue 2/1982, p. 88.

⁴ Упореди: Berman, E. M., *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Second Edition, CRC Press, Boca Raton 2008, p. 201.

⁵ Притом, требало би нагласити да бројни ентитети примене циљног буџетирања не користе назив ове буџетске технике који је у теорији уобичајен – *target-based budgeting*, па се њено распознавање врши посредством идентификације садржинских (идејних) основа овог финансијског инструмента. Као пример, могли бисмо навести буџетску технику оперативног назива *The Ceiling Control System - CCS* која се примењује у покрајини Хубеј (Кина), а не представља ништа друго до прилагођену форму циљног буџетирања. Детаљније: Ma, J., *Zero-Base Budgeting in China: Experiences of Hubei Province*, Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, Vol. 18, No. 4/2006, pp. 491-493.

⁶ Формулисани циљ у систему *TBB*-а може бити усмерен како на редукцију тако и на раст јавне потрошње, с тим што су у пракси редукциони захтеви представљали правило.

сусрећемо и другачија решења која подразумевају формулисање „циља“ након што је поступак припреме буџета отпочео. У том случају, да би циљно буџетирање досегло до ефеката којима тежи, циљеви би морали бити пројектовани у што ранијим фазама припреме буџета.

Чињеница да је у систему циљног буџетирања (за разлику од изворног модела *ZBB*-а) унапред формулисан таргет који представља централни ослонац планирања буџетских захтева, сведочи о настојањима креатора ове буџетске технике да критично ојачају позиционирање централних буџетских ауторитета у процесу буџетирања.⁷ У томе се, уједно, састоји одлучујући искорак ове буџетске технике ка обрасцима *top-down* буџетирања, који се, у чистом типу *ZBB*-а, могу назрети само на подлози прилично екстензивних тумачења.

Најважнијим одступањем *TBB*-а од чистог модела *ZBB*-а сматрамо релативизацију императива свеобухватности у анализи јавних потреба ентитета примене. Циљно буџетирање се може сматрати техником рационалног, али не и компрехензивног буџетирања.⁸ Темељна евалуација сваке активности ентитета примене чија реализација повлачи ангажман јавних средстава, у систему *TBB*-а замењена је поједностављеним утврђивањем сета приоритетних активности „на маргини“, чиме је обезбеђена много већа маневарска флексибилност доносилаца одлука него у систему *ZBB*-а. Све док се њихове одлуке налазе у границама пројектованог „циља“, планери у систему *TBB*-а имају прилично велику аутономију у погледу алокације ресурса којима располажу.⁹

Конечно, структурни аспект разликовања чистог модела *ZBB*-а и циљног буџетирања, представља логичну последицу одсуства компрехензивног приступа код *TBB*-а. Непостојање захтева да се свака активност ентитета планирања анализира у свом „тоталитету“, обесмислила је прихватање комплексног структурног скелета *ZBB*-а у моделу циљног буџетирања. Док је код чистог модела *ZBB*-а сама процесна структура и *формално* „приморавала“ буџетске планере да истражују алтернативе, дотле се у моделу *TBB*-а истраживање различитих алтернативних одлука јавља као последица прилагођавања „жељеном“ нивоу потрошње. Утврђивање јединица одлучивања, креирање пакет-одлука, вишестепено рангирање, као структурне фазе *ZBB*-а, означене су у алтернативном моделу као административно комплексне и временски захтевне операције, што је резултирало готово потпуним одустанком од њихове примене на начин који је био својствен изворном моделу *ZBB*-а. Дакле, од изворне структуре *ZBB*-а, која је представљала јасно демаркационо обележје ове буџетске технике, у систему *TBB*-а није остало готово ништа. Наспрам сложеног структурног ланца *ZBB*-а, у

⁷ Вид.: Goertz, R. K., *Target-Based Budgeting and Adaptations to Fiscal Uncertainty*, Public Productivity & Management Review, Vol. 16, No. 4/1993, p. 426.

⁸ Вид.: Rubin, I., *нав. чланак*, стр. 6

⁹ Исто, стр. 7.

систему циљног буџетирања понуђена је прилично једноставна процесна алтернатива у којој би се могле идентификовати три фазе.¹⁰

У *првој фази*, за дату „буџетску јединицу“ (организацију, локалну самоуправу, владу, или појединачни програм) формулише се циљани обим потенцијално ангажованих средстава и то од стране централног буџетског органа, односно екстерног буџетског ауторитета. Основни параметри од којих се полази у пројектовању висине таргета, јесу информације о ранијем обиму потрошње и стартешки циљеви који су постављени и промовисани на централном нивоу.¹¹ У *другој фази*, након што је пројектован „плафон“ потрошње на нивоу буџетске јединице, сви захтеви за средствима бивају подељени у две групе, при чему су у првој групи обухваћени тзв. „заштићени расходи“ (чија сума не прелази зацртани таргет), док су у другој групи сврстани „незаштићени расходи“ (актуелне или нове потребе ентитета примене чије би финансирање резултирало „пробијањем“ таргета). Коначно, у *трећој фази*, све ставке које се налазе на листи незаштићених захтева, рангирају се према приоритету, и то на два нивоа: на нивоу саме буџетске јединице и на нивоу централних буџетских ауторитета¹². Суштина процеса рангирања своди се на идентификацију оних незаштићених захтева који уживају највећи приоритет, како би се и ти захтеви, „укомбиновани“ са заштићеним захтевима (*target-budget*-ом) поднели на разматрање легислативном органу.¹³ Дакле, коначну одлуку о финансирању незаштићених захтева који се налазе у врху приоритета за финансирање, доноси легислативни орган.

Рационална анализа буџетских захтева у структурном ланцу *TBB*-а, иако представља значајно упрошћену алтернативу процесне структуре чистог модела *ZBB*-а, ипак налаже позајмицу методолошко-аналитичког инструментаријума својственог изворном *ZBB*-у, што се посебно односи на правила која се примењују приликом рангирања „незаштићених“ захтева. Наиме, рангирање незаштићених захтева подразумева њихово претходно спецификовање у форми пакет-одлука, које представљају основни извор информација неопходних у процесу рангирања (циљеви активности, значај активности за организацију, последице нефинансирања дате активности и др.) Међутим, док пакет-одлуке у изворном *ZBB*-у представљају доминантну оперативну компоненту целокупног процеса буџетирања, дотле се у систему

¹⁰ Структурна и процесна једноставност *TBB*-а пружила је подстрек ставовима који ову буџетску технику виде не као симплификацију рационалног *ZBB*-а, већ као надоградњу традиционалног концепта буџетирања. Вид.: Snell, R., *NCSF Fiscal Brief: Zero-Base Budgeting in the States*, Paper presented on National Conference of State Legislature, January 2012, p. 3.

¹¹ Вид.: Reed, B. J., *Budgeting, Target-Based*, in: Berman, E. M. (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Second Edition, Boca Raton 2008, p. 201.

¹² Вид.: Rubin, *нмав. чланак*, стр. 5.

¹³ Вид.: Goertz, R. K., *нмав. чланак*, p. 426.

TBB-а, пакет-одлуке стављају „у погон“ само у последњој фази буџетског планирања и то погледу само једне категорије захтева - незаштићених ставки.

У потрази за техником јавног буџетирања која би у што већој мери била компатибилна са различитим комбинацијама амбијенталних фактора који делују у савременим буџетским системима, идејни образац циљног буџетирања је успео да се избори за своју реактуелизацију. Будући да не представља толико радикалан заокрет у односу на традиционално буџетирање (као што је то случај са изворним *ZBB*-ом) а ипак отвара прилично широк маневарски простор за разбијање инкременталистичке инертности доносилаца буџетских одлука, циљно буџетирање је (посебно) на локалном нивоу у САД-у, препознато као респектабилна алтернатива чистом моделу *ZBB*-а, чија је примена доживела релативни неуспех. Циљно буџетирање се, притом, показало као инструмент финансијског планирања које се може лако прилагођавати другим управљачким иновацијама али и подстицати креирање нових, будући да доносиоци одлука остварују потпунију контролу над својом „буџетском базом“.¹⁴

Као што је еволуција примене сваке буџетске технике резултирала битним модификацијама њиховог изворног (теоријског) облика, тако се и циљно буџетирање прилагођавало амбијентима примене, што је допринело како разградњи тако и надоградњи полазних идеја ове буџетске технике. Управо због дисперзије оригиналне замисли *TBB*-а у мноштво практичних варијетета, при чему је, у већини случајева, ишчезао и сам назив овог буџетског формата, битно су отежана истраживања распрострањености *TBB*-а у савременим буџетским системима. Пример, по многима, успешне „трансплантације“ овог изворно западњачког буџетског „изума“ на локалне и субцентралне ентитете у Кини, говори у прилог изузетне адаптивности *TBB*-а политичким и институционалним факторима који се везују за ентитет примене.

3.2. Линијско буџетирање са нултом полазном основом (Zero Line-item Budgeting - ZLIB)

Уколико изузмемо неколико примера из америчке праксе јавног буџетирања, у којима се, бар декларативно, промовисала намера примене теоријског модела *ZBB*, у највећем броју случајева имплементациони обрасци *ZBB* почивали су на мање или више видљивим „позајмицама“ структурних и оперативних компоненти традиционалног линеарног буџетирања. Линијско буџетирање са нултом полазном основом представља један од примера комбиновања инкременталистичког и рационалистичког буџетирања, при чему је прилично упитна доминација елемената супротстављених концепата.

¹⁴ Исто, стр. 428.

Као карактеристике чије би присуство у конкретном моделу буџетирања могле послужити идентификацији овог мешовитог модела могли бисмо навести следеће:

1) уважавање линијске структуре јавних расхода; 2) начелна промоција компренхенсивности у преиспитивању јавних расхода од нуле; 3) одсуство експлицитно дефинисаних механизма постизања компренхенсивности; 4) напуштање структурне вертикале доношења одлука која постоји у систему изворног *ZBB*-а и 5) фокусираност на *input*-е.

Линијско буџетирање са нултом полазном основом, као мешовити модел *ZBB*-а, представља покушај промоције идеја рационалног компренхенсивног буџетирања уз задржавање линијске структуре јавних расхода, својствене традиционалном буџетирању. За разлику од чистог модела *ZBB*-а у којим се линијске буџетске ставке могу (али и не морају) узети за тзв. јединице одлучивања (енг. *decision unit*) при формирању пакет-одлука, дотле, у систему *ZLIB*-а, линијски структурирани расходи постају искључиво „полазиште“ *ZBB* анализе. Дакле, у планирању буџета за наредни буџетски период, буџетски планери у систему *ZLIB*-а пред собом имају бланко буџетски захтев, са „празним“ пољима испред сваке линијске ставке, при чему ће свака цифра која се у та поља уноси морати да буде поткрепљења оправдањима која важе у садашњости а не у прошлости.¹⁵

Као и у случају чистог модела *ZBB*-а (за разлику од *TBB*-а), линијско буџетирање са нултом полазном основом инсистира на свеобухватном преиспитивању јавних расхода, али се механизам буџетског одлучивања задужен за претварање „нулираних“ у „рационалне“ расходе битно разликује од изворног модела. Будући да структурна вертикала одлучивања која је својствена чистом моделу *ZBB*-а, а у чијем се средишту налази категорија пакет-одлука и процеси њиховог рангирања, не представља усвојени образац одлучивања у систему *ZLIB*-а, поставља се питање на који би начин буџетски планери могли пројектовати цифре јавних расхода полазећи „од нуле“ а да њихове пројекције буду усаглашене са реалним јавним потребама?

Како овај мешовити модел не нуди императивни образац поступања буџетских планера при целовитом преиспитивању властитих расхода у форми јасно дефинисане структуре филтрирања јавне потрошње, на сцени је прилично широка слобода носилаца (микро)буџетских процеса када је реч о начинима на који ће „задата“ компренхенсивност бити испоштвана. Наспрам сложених вишестепених филтрирања оправданости буџетских захтева у систему чистог *ZBB*-а, *ZLIB* нуди једноставније решење – буџетски захтеви и њихови пројектовани цифарски обим пред централним буџетским ауторитетима, који дају коначну реч у погледу њиховог (не)прихватања, бране се углавном *наративним* а ређе квантитативним оправдањима. Тако су буџетски планери

¹⁵ Вид.: Kavnagh, S., *Zero-Base Budgeting: Modern Experiences and Current Perspectives*, Government Finance Review, Vol. 28, No. 2/2012, p. 11.

дужни да, при оправдавању својих буџетских захтева, истакну њихову јасну конекцију са пројектованим циљевима микробуџетског ентитета, као би централни буџетски ауторитети могли лакше да процењују обим *output*-а које ће одбацили пројектовани *input*-и.¹⁶

На први поглед, линијско буџетирање са нултом полазном основом почива на идеји преузимања и усаглашавања најбољих идејних компоненти како инкременталистичког буџетирања тако и *ZBB*-а. Док се, са једне стране, уочава тежња за једноставношћу, која представља иманентно својство линеарног буџетирања (одустанком од структурне вертикале *ZBB*-а), дотле се, са друге стране, промовише компрехензивност као суштина изворног *ZBB*-а. Иако се, донекле, чини логичним да се оваква врста буџетско-техничке „легури“ прогласи пожељном, према нашем мишљењу, претежу разлози који ову форму комбиновања буџетских концепата претварају у техницистичку утопију. Систем јавног буџетирања који би истовремено почивао и на једноставности и на компрехензивности, замислив је, према нашем мишљењу, једино у теоријској равни, будући да је буџетска пракса недвосмислено указала да се сваким инсистирањем на свеобухватном преиспитивању јавних потреба и одвајању застарелих од оправданих расхода, у мањој или већој мери жртвује императив једноставности. Када је реч о моделу *ZLIB*-а, мишљења смо да је на сцени супротан сценарио. Протагонисти мешовитог модела линијског буџетирања са нултом полазном основом, одлучили су се, по свему судећи, само за начелну афирмацију компрехензивности, која у одсуству сложених (али ипак нужних) структурних форми њеног обезбеђивања, постаје прилично апстрактна, па, самим тим, и неделотворна категорија. Одсуство систематичног приступа у намери да јавни расходи буду свеобухватно периодично преиспитивани, означено је као једна од највећих слабости овог модела, што је у пракси ограничавало домет његове примене углавном на мање сложене ентитете буџетирања (муниципалитете).

Са друге стране, опредељење за применом принципа свеобухватности у преиспитивању јавних расхода, макар почивало на несистематичном процедуралном оквиру, успевало је донекле да разгради инкременталистичку инертност буџетских планера. Повећање фреквентности комуникационих токова између различитих нивоа одлучивања у буџетском процесу (микро и макро нивои) једна је од уочљивијих предности која се приписује овом мешовитом моделу. Међутим, интензитет њеног испољавања умногоме зависи од начина на који су микробуџетски планери схватили императив компрехензивности. Активнија посвећеност буџетских планера свеобухватној анализи својих буџетских захтева, у битној је мери условљена садржином комуникационих токова односно квалитетом информационих усмеравања од стране централних буџетских ауторитета.

¹⁶ Вид.: Government Finance Officers Association - Research and Consulting Center, *Zero-Base Budgeting: Modern Experiences and Current Perspectives*, Chicago 2011, p. 8.

3.3. Периодично преиспитивање програма микробуџетских јединица

Периодично преиспитивање програма микробуџетских јединица¹⁷ представља инструмент финансијског планирања са много ужим дометом у односу на изворни модел *ZBB*-а. Иако смо анализу овог механизма финансијског планирања обухватили расправом о мешовитим моделима *ZBB*-а, овај инструмент, гледано из угла начина и циљева његове операционализације, не бисмо могли сматрати комплетном буџетском техником, већ „рационалистичком“ надоградњом традиционалног концепта буџетирања. Дакле, реч је о буџетском инструменту који, чак ни у теоријској равни, није био предодређен за самосталну примену као целовита буџетска техника и то из најмање два разлога. Прво, периодично преиспитивање програма представља инструмент који је осмишљен да делује *изван* буџетског процеса, будући да носиоци процеса преиспитивања нису сами микробуџетски планери већ екстерно позиционирани субјекти (најчешће представници легислативе и/или централне буџетске администрације). На тај начин су, *de facto*, снажно наглашени контролни аспекти овог инструмента. Друго, за разлику од изворног *ZBB*-а, који афирмише компренхензивност на ануалној основи, временски распон преиспитивања расхода код овог финансијског инструмента је много шири – четири, шест или чак осам година.¹⁸ Померање временског распона периодичности са ануалног на вишегодишњи оквир, означимо као једну од главних новина које су понуђене овим инструментом. Разлог оваквог искорака биле су евидентне административне и трошковне потешкоће одржавања императива компренхензивности у годишњим оквирима, на чему је инсистирао изворни модел.

Готово једини аргумент који донекле оправдава разматрање периодичног преиспитивања програма, као садржински крајње редукованог варијетета изворне технике буџетирања са нултом полазном основом, тиче се чињенице да је идеја компренхензивности централна тачка и једног и другог приступа. Ипак, услед екстерне позиционираности евалуатора микробуџетских програма, који, у погледу сваког конкретног предмета, тешко могу овладати свим

¹⁷ У финансијској литератури са англосаксонског подручја овај финансијски инструмент се најчешће препознаје под називом *program review*.

¹⁸ У америчкој држави Флориди по први пут је 2000. године активиран механизам *program review*-а са временским распонем периодичног преиспитивања од осам година. С обзиром на ширину временског распона у коме су екстерно преиспитивани расходи агенција државе Флориде, нису изненадили резултати евалуације у којима су бројни агенцијски програми били означени као застарели. Ипак, сам процес (ре)евалуације програма означен је као изузетно комплексан и трошковно екстензиван, што су били главни разлози одустанка од његове примене. Вид.: Snell, R., *NCSF Fiscal Brief: Zero-Base Budgeting in the States*, Paper presented on National Conference of State Legislature, January 2012, p. 4.

информацијама које су од значаја за закључке о (не)оправданости јавних програма (расхода), домашј императива компренхенсивности код овог инструмента је много скромнији него што је то случај са оригиналним концептом.

4. Уместо закључка

Буџетирање према учинцима (имплементирано кроз оперативни оквир програмског буџетирања) и буџетирање са нултом полазном основом, поседују сасвим јасно изражен теоријски капацитет у погледу структурног прилагођавања токова планирања јавне потрошње захтеву да јавни пласмани одбаце што већи квантум јавних добара и услуга по што прихватљивијим трошковима (начело ефикасности), као и да продукувана јавна добра и услуге буду у служби пажљиво циљаних друштвено-економских *outcom*-а (начело ефективности).

Када је реч о анализи доприноса појединачних буџетских техника унапређењу савремених система јавних финансија, сматрамо да је примена буџетирања према учинку, у оперативном формату програмског буџетирања, остварила много већи утицај на плану рационализације финансијско-управљачких механизма него што је то случај са техником буџетирања са нултом полазном основом, која је, у знатно редукованој форми, данас присутна више као декорација него као функционална компонента појединачних буџетских система (поједине субнационалне јединице у САД-у и покрајине у Н. Р. Кини). Притом, сматрамо да разлоге ове чињенице не би требало примарно тражити у тежини захтева које *ZBB* поставља пред јавне управљаче (од којих се централни захтев односи на компренхенсивно периодично преиспитивање јавних расхода), већ на немогућност управљача да се овим захтевима прилагоде у ситуацијама када се од буџетских реформи нерационално очекује превише брза испорука резултата.

Тешкоће у јасном пројектовању теоријске садржине концепта *ZBB*-а тичу се чињенице да је савремена реактуелизација њене примене донела мноштво новина које нису биле присутне у оригиналном концепту. Те новине, у појединим случајевима, у толикој мери модификују оргинални концепт да се поставља питање да ли их треба анализирати као варијетет *ZBB*-а или као засебну буџетску технику. Комбиновање елемената процесне структуре *ZBB*-а са елементима неких других буџетских техника (најчешће линеарног и програмског буџетирања) оправдало је потребу разликовања чистог и мешовитих модела *ZBB*-а.

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

ZERO-BASED BUDGETING MODELS

Summary

Zero-based budgeting represents one of the least frequently used models of planning and structuring budget spending, at least when it comes to the classic theoretical concept of this budgetary technique. The reason for this should be sought in the ambitious requirements that this budgetary technique immanently places before budget managers, which drastically increase the scope of work of budgetary and non-budgetary administration in the processes of periodic financial planning.

In this paper, the author will point out the multitude of types of budgeting from scratch that have been born from the practice of public budgeting, as well as the dimension of their deviation from the initial (classical) type of this budget model. The author considers these questions important since the general criticism of budgeting from scratch is often reduced to arguments that can only be linked to individual varieties, which unjustifiably overshadows some good conceptual solutions in the field of financial planning that were promoted within the initial model of this budgeting technique.

Key words: *budget, Zero-based budgeting, public expenditures, target budgeting.*

Литература

- Berman, E. M., *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Second Edition, CRC Press, Boca Raton, 2008.
- Goertz, R. K., *Target-Based Budgeting and Adaptations to Fiscal Uncertainty*, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16, No. 4/1993.
- Government Finance Officers Association - Research and Consulting Center, *Zero-Base Budgeting: Modern Experiences and Current Perspectives*, Chicago, 2011.
- Kavnagh, S., *Zero-Base Budgeting: Modern Experiences and Current Perspectives*, *Government Finance Review*, Vol. 28, No 2/2012.
- Ma, J., *Zero-Base Budgeting in China: Experiences of Hubei Province*, *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 18, No. 4/2006.

- Reed, B. J., *Budgeting, Target-Based*, in: Berman, E. M. (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Second Edition, Boca Raton, 2008.
- Rubin, I., *Budgeting for Our Times: Target-Base Budgeting*, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 11, Issue 3/1991.
- Snell, R., *NCSF Fiscal Brief: Zero-Base Budgeting in the States*, Paper presented on National Conference of State Legislature, January, 2012.
- Wenz, T. W. and Nolan, A. P., *Budgeting for the Future: Target-Based Budgeting*, *Public Budgeting & Finance*, Vol. 2, Issue 2/1982.