

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

Прегледни научни рад
УДК: 657.312.2
658.14/.17
DOI: 10.46793/7623-143-0.685L

БУЏЕТИРАЊЕ НА ОСНОВУ УЧИНАКА У СЈЕДИЊЕНИМ АМЕРИЧКИМ ДРЖАВАМА*

Резиме

У овом раду анализи ће бити подвргнут историјски покушај финансијских управљача у Сједињеним Америчким Државама, да крајем XX века, изврше реафирмацију модела буџетирања на основу учинака на федералном нивоу. Усвајање Закона о учинцима и резултатима владе, представљало је први и одлучујући корак у правцу најављених буџетских реформи. У раду ће посебна пажња бити посвећена управо питању евалуације успеха ове регулативе на плану истинске промоције буџетирања на основу учинака на федералном нивоу. На крају рада аутор указује на диверзитет модела рационалистичког буџетирања које су своју примену нашли на субнационалном нивоу у САД-у.

Кључне речи: буџетирање на основу учинака, САД, финансијско управљање, рационалистичко буџетирање.

1. Увод

Недвосмислена је историјска улога политичких носилаца реформских процеса у САД-у на пољу развоја иновативних приступа у систему планирања јавних потреба и њиховог финансирања. Јединственост политичког система САД-а деценијама уназад, резултирала је, између осталог, потребом бројних америчких председника да храбро закораче у значајне реформе федералне администрације и буџетског система, при чему није постојала априорна извесност њиховог позитивног исхода (буџетирање са нултом полазном основом и *Planning Programming Budgeting System*). Диверзитет буџетских техника које су своју примену, у различитим обрасцима имплементације,

* 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.

нашле у многим како развијеним тако и земљама у развоју, дугује се у доброј мери и чињеници да амерички политички систем није остајао обесхрабрен релативним неуспесима појединих буџетских иницијатива, већ је, „учећи“ на грешкама, континуирано трагао за модалитетима прилагођавања механизма федералног буџетирања интересима пореских обвезника, оличених првенствено у ефикасном и ефективном систему јавне управе. Од почетка последње деценије XX века па до сада, амерички буџетски техницизам обележили су озбиљни покушаји реафирмације „посрнутих“ идеја о мерењу учинака корисника буџетских средстава и о могућностима њиховог коришћења у доношењу одлука о буџетској алокацији. Реформске интервенције у циљу модернизације федералне управе и система финансијског менаџмента биле су, у значајној мери, ослоњене на ставове стручне јавности о неопходности промена. Као што је у случају буџетирања са нултом полазном основом, Петер Фир својим радом покренуо лавину интересовања федералног естаблишмента, тако је књига *Reinventing Government* Дејвида Осборна и Теда Гемлера, представљала прокламацију „постбирокупатске парадигме јавног управљања“, која је пресудно утицала на садржину буџетских реформи спроведених у време администрације председника Б. Клинтона а, потом, и председника Џ. Буша Млађег.¹

2. Буџетирање на основу учинака у контексту *GPR* регулативе

На велика врата, концепт буџетирања према учинцима доживео је ревитализацију на терену федералног буџетирања усвајањем *Закона о учинцима и резултатима владе (Government Performance and Results Act – GPR)*.² Иако се, према уобичајеном становишту, *GPR* анализира као легислативни инструмент реформе федералног система јавне управе, у фази имплементације овај закон је сасвим јасно препознат и као инструмент

¹ Вид: Lynn, L. E., *The study of public management in the United States Management in the New World and a reflection on Europe*, in: Kickert, W. (ed.), *The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distingtiveness*, New York 2008, p. 240.

² Увертуру финалног повратка *performance-based* концепта озваниченог у *GPR* регулативи, представљало је усвајање још једног битног акта. Реч је о *Закону о главним финансијским службеницима (Chief Financial Officers Act – CFO Act)* од 1990. године, који је усвојен као легислативни одговор на финансијске скандале који су потресали федералну администрацију 80-тих година прошлог века. Овим законом уведени су „главни финансијски службеници“ у 24 федерална секретаријата и другим федералним органима управе, а чији је један од основних задатака био унапређење система мерења учинковитости. Детаљније: Riley, A. C., *Reporting of Performance Measures for Federal Agencies: The Initial Impact of the Chief Financial Officer Act of 1990*, *International Journal of Public Administration*, Vol. 18, No. 2 and 3/1995, pp. 521–580.

буџетске реформе на федералном нивоу.³ *GPRA*, као кровну регулативу система федералног модела буџетирања на основу учинака (енг. *Performance Based Budgeting – PBB*), Конгрес је усвојио 1993. године, али је њена пуна примена у систему федералног буџетирања била предвиђена тек за фискалну 1999. годину. У прилично дугом периоду институционалних и оперативних припрема за пуно имплементацију *GPRA*, била је предвиђена реализација низа „пилот пројеката“ у организацији Уреда за буџет и управљање (*OMB*), а на чијем би примеру била проверена практична делотворност усвојених новина.

С обзиром на обимност промена које су биле предвиђене за увођење новом регулативом, потреба ширег политичког консензуса о важности ових реформи била је посебно изражена. За разлику од већине буџетских експеримената реализованих у претходним деценијама на нивоу федералног буџетског система, реафирмација буџетирања према учинку, усвајањем *GPRA*, почивала је на прилично кохезионом наступу свих главних институционално-политичких чинилаца. Легитимност реформи из перспективе Конгреса почивала је на чињеници да су активности легислативе у одобравању буџетских захтева и надзору над реализацијом федералних програма постале „озбиљно хендикепиране“ недовољним фокусирањем на информације о учинцима тих програма. Егзекутива је, са друге стране, легитимност реформи видела у покушају да се поврати поверење пореских обвезника у политички естаблишмент, које је било битно пољуљано чињеницом неефикасности федералних програма. Коначно, руководиоци федералних агенција легитимност идеје о „повратку перформансама“, темељили су на потреби промене система у којем се од њих, без јасно уобличених организационих циљева и механизма мерења учинака микробуџетских ентитета, очекивало да „испоруче“ ефикасност и ефективност у њиховим управљачким напорима.⁴

Повећање успешности програма и активности корисника буџетских средстава на федералном нивоу почивала је на увођењу три кључне обавезе које су биле наметнуте свим федералним корисницима буџетских средстава.

Прво, инструмент *GPRA* предвидео је обавезу свих федералних агенција да формулишу организационе *стратешке планове* за период који није краћи од пет година, а из којих би морало бити јасно видљиво: 1) која је организациона мисија корисника буџета; 2) који су његови циљеви и задаци у погледу основних функција и на који начин су повезани са *outcom*-има; 3) које су форме њиховог остварења, укључујући детаљан опис процесних елемената, знања, технолошких, људских и других ангажованих ресурса; 4) у којем обиму ће

³ Вид.: McNab, R. M., Melese, F., *Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government*, Public Budgeting & Finance, Vol. 22, Issue 2/2003, p. 75.

⁴ Вид.: U.S. Congress, "Government Performance and Results Act of 1993", Section 1.

стратешки планови бити подржани у годишњим плановима учинака, и 5) на који начин ће бити спроведена евалуација програма буџетских корисника.⁵

Са другом новином садржаном у инструменту *GPRA*, отишло се корак даље у односу на „апстрактно обећање учинака“ у форми стратешких организационих планова. Највећи делом, суштина идејног концепта *GPRA* остварена је кроз обавезивање федералних корисника буџетских средстава на састављање *редовних годишњих планова учинака* у којима ће бити: формулисан достижан, мерљив и објективан циљани ниво учинака на нивоу сваке програмске активности, описани ресурси планирани за остварења таргетираних учинака, формулисани показатељи учинака (и то како за *output*-е тако и за *outcome*-е⁶) и обезбеђене основе поређења актуелних резултата програма, како би се добила пуна представа њихове ефикасности.⁷ Очекивања од ове новине била су прилично амбициозна, имајући у виду да су везивањем мерења и евалуације учинака за *ниво програмских активности* (чији број у оквиру једног програма може бити прилично велики), стављени под значајну пресију аналитички оперативни капацитети федералних агенција.

Федерални законодавац је био свестан да систем управљања према учинку, односно буџетирања према учинку, у ма којој форми, не може бити комплетан без јасно установљених временских и процедуралних оквира извештавања о учинцима. *GPRA* регулативом установљена је обавеза више него детаљног извештавања свих федералних агенција о различитим аспектима њихове учинковитости. Почев од 2002. године, федералне агенције су обавезане да Председнику и Конгресу подносе редовне годишње извештаје о учинцима у којима ће бити исказани подаци који се односе на три претходне фискалне године.⁸ Систем годишњег извештавања, начелно је осмишљен на начин да главним институционалним актерима јавног буџетирања (Председнику и Конгресу) пружи довољан квантум информација за недвосмислене закључке о ефикасности и ефективности како програма федералних агенција тако и појединачних програмских активности у оквиру њих. На основу годишњих извештаја о учинцима (са прегледом стања у три протекле фискалне године), првенствено је требало да буде видљиво у којој мери се остварени квантификовани показатељи поклапају са метама учинака формулисаним у годишњим плановима (стварни успех реализације програмских активности и програма). У свим случајевима када остварени показатељи учинка не би достигли пројектоване вредности, федералне агенције биле су у обавези да у

⁵ Вид.: U.S. Congress, "Government Performance and Results Act of 1993", Section 3.

⁶ У контексту *GPRA* регулативе под *output*-има се подразумевају само намеравани (жељени) утицаји *output*-а.

⁷ Вид.: U.S. Congress, „Government Performance and Results Act of 1993“, Section 4.

⁸ Дакле, извештаји који су се подносили до 31. марта 2002. године садржали су информације о учинцима федералних агенција постигнутим у 2001, 2000. и 1999. години.

годишњим извештајима детаљно објасне и оправдају чињеницу да се „учинци нису срели са циљевима“. Такође, реалност годишњих планова учинака пројектованих за актуелни период (дакле за годину у којој се подносе извештаји) морала је да буде преиспитана с обзиром на остварено стање показатеља садржано у извештајима којима је покривена претходна фискална година (евалуација планова из перспективе остварених учинка у протеклом периоду).⁹

*GPR*A регулатива употпуњена је усвајањем *GPR*A *Modernization Act*-а 2010. године, у време администрације председника Б. Обаме. Основни помак који је промовисан овим новелама, а које чине и актуелни регулаторни оквир федералног буџетирања према учинцима, односио се на обавезу федералне владе да установи четворогодишњи план приоритета федералне политике, уз паралелну обавезу федералних агенција да своје стратешке, и следствено годишње планове учинака, прилагоде вишегодишњим приоритетима федералне владе.¹⁰

3. Вредновање успеха *GPR*A регулативе

После вишегодишњег периода оперативних припрема, 1997. године започела је пуна имплементација легислативног оквира. Крајем ове године све агенције су позване да доставе своје стратешке организационе планове и годишње планове учинака Конгресу и председниковој буџетској администрацији (*OMB*-у), који су, почев од фискалне 1999. године, постали саставни део докумената у којима су федералне агенције презентовале своје буџетске захтеве. Први извештаји о реализованим учинцима, кроз које су се федерална влада и Конгрес упознавали са степеном остварења годишњих планова учинака, почели су да се подносе 2000. године.¹¹

У којој мери су информације о учинцима федералних агенција могле бити инкорпорисане у садржину буџетских одлука, требало је да буде проверено реализацијом неколико пилот пројеката на нивоу одабраних федералних агенција. Иако су ови пројекти реализовани, њихова анализа и резултати нису саопштени, већ су коришћени интерно од стране агенција и *OMB*-а.¹²

Добру основу анализе тешкоћа у примени *GPR*A регулативе које су се манифестовале у почетним годинама имплементације, представљају оцене

⁹ Вид.: U.S. Congress, „Government Performance and Results Act of 1993“, Section 4.

¹⁰ Вид.: Willoghby, K. G, *Public Budgeting in Context: Structure, Low, Reform and Result*, Jossey Bass, San Francisco 2014, pp. 273-274.

¹¹ Вид.: Radin, B. A., *Government Performance and Result Act (GPR): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?*, Public Administration Review, Vol. 58, No. 4/1998, pp. 308-309.

¹² Вид.: Jones, L.R., *Perormance Budgeting in the US Federal Government: Hystory, Status and Future Implications*, Public Finance and Management, Vol. 10, No. 3/2010, p. 495.

садржане у извештајима федералне институције екстерне евалуације - *Government Accountability Office (GAO)*. Реч је о независној институцији подређеној Конгресу, чији руководилац (*Comptroller General of the United States*) се именује од стране Председника (са списка кандидата које доставља Конгрес) на период од петнаест година, а чији је задатак да, на захтев комитета или подкомитета Конгреса (или пак на сопствену иницијативу у оквиру статутарних овлашћења), врши ревизију активности федералних агенција ради утврђивања степена њихове посвећености ефикасном и ефективном коришћењу федералних фондова, као и да о резултатима својих анализа извештава Конгрес.

Извештаји *GAO*-а који су се односили на фазу оперативних припрема али и имплементације захтева за стратешким и годишњим планирањем и извештавањем, наговештавали су основне тешкоће са којима ће се суочити примена федералне *GPRA* регулативе, у њеном пуном обиму. Користећи се подацима који су се односили како на агенције обухваћене пилот-пројектима тако и на друге федералне ентитете, *GAO* је идентификовала најизраженије проблеме у спровођењу захтева *GPRA* регулативе: сувише апстрактно формулисање стратешких циљева, систем мерења учинка ослоњен је у већој мери на показатеље квантитета у производњи јавних добара и услуга уместо на показатеље ефикасности, и, коначно, садржина информација о учинцима у недовољној мери је детерминисала садржину буџетских одлука.¹³

Последњи недостатак који се односи на констатацију постојања слабе везе између информација садржаних у показатељима учинака федералних програма и програмских активности, присутан је био како у имплементационом интеррегнуму 1993-1997, тако и у актуелној пракси федералног буџетирања. То је, уједно, и главни разлог сврставања америчког федералног модела буџетирања према учинку, уведеног са *GPRA*, у категорију *performance-informed budgeting*-а, за коју се везује придавање минорног значаја информацијама о учинцима и њихова употреба на подлози необавезности и конкурентности (заједно са другим информацијама, а пре свега, информацијама које се односе на трошкове). Притом, посматрањем интензитета коришћења информација о учинцима по фазама федералног буџетског циклуса (фаза формулисања буџетских захтева на нивоу агенција, формулисање предлога буџета на нивоу *OMB*-а, фаза одобрења од стране Председника и фаза одобрења од стране Конгреса), дају се извести закључци да се интензитет инкорпорације информација о учинцима у садржину буџетских одлука, смањује са сваком наредном фазом буџетског циклуса.

Када је реч о финалној, легислативној фази буџетског циклуса, ниједна регулатива, па ни *GPRA*, није успела да понуди решење које ће чланове Конгреса систематски „приморати“ на уградњу информација о учинцима у

¹³ Вид.: *GAO, GAO/T-GGD-97-113, MANAGING FOR RESULTS - Prospects for Effective Implementation of the Government Performance and Results Act, June 1997, p. 9.*

процес буџетског одлучивања. Притом, игнорисање могућности искоришћавања алокативног потенцијала информација о учинцима, битно је израженије на нивоу комитета и субкомитета Конгреса (посебно у фази одобравања апропријација), него што је то случај на нивоу „политичког лидерства“, односно најекспониранијих представника конгресне већине.¹⁴

Ипак, без обзира на немогућност увођења систематске рецептуре за уградњу информација о учинцима у садржину буџетских одлука, *GPR* регулатива је пружила добар основ продукције *потенцијалних*, мање захтевних начина коришћења ових информација у фази легислативног одобрења. Један од таквих начина представљало би креирање легислативних „резолюција о учинцима“ у оквиру формулисања тзв. буџетских резолуција, као првог корака легислативне фазе буџетског циклуса. У овој фази се уопштено разматрају нивои потрошње или по основу главних буџетских функција (одбране, здравства, спољне политике и др.), или према типу потрошње -недискрециони (мандаторни) и дискрециони расходи.¹⁵ Други начин подразумевао би да се ефектуација информација о учинцима федералних агенција лоцира у етапи *ауторизације* федералних програма. Фаза ауторизације почива на активностима два парламентарна комитета - *The House Committee on Ways and Means* и *The Senate Finance Committee*, који су, као носиоци процеса ауторизације федералних програма, овлашћени да својим одлукама одобравају оснивање федералних агенција, креирање, продужење или одобравање додатних средстава за федералне програме и активности. Притом, легислативна ауторизација програма може се односити на одређен или унапред недефинисани период њихове реализације.¹⁶ Ова фаза легислативног буџетског процеса је најподобнија за формулисање легислативних очекивања у погледу учинака програма корисника федералног буџета и представља „логични терен“ за остваривање најпотпунијег дејства информација о учинцима.¹⁷ Формулисањем очекиваног нивоа учинака за одређене програме у овој фази буџетског процеса (најчешће као резултат усаглашавања очекивања Конгреса и егзекутиве), отворила би се могућност да се легислативна ауторизација ускрати свим програмима у чијој реализацији није досегнут минимум легислативних очекивања.¹⁸

¹⁴ Вид.: Radin, V. A., *нав. чланак*, стр. 310.

¹⁵ Вид.: Joyce, P. G., *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*, IBM Center for the Business of Government, Washington DC, 2003, p. 26.

¹⁶ Вид.: Heniff, B., *Overview of the Authorization-Appropriations Process*, Congressional Research Service, CRS Report for Congress, 2012. pp. 1-2, доступно на: <http://www.senate.gov/CRSpubs> (22.9.2024).

¹⁷ Вид.: Joyce, P. G., *нав. дело*, стр. 27.

¹⁸ Велики процесни значај ове фазе буџетског легислативног поступка, донекле је доведен у питање чињеницом да се сваке фискалне године финансира релативно велики број федералних програма који нису ауторизовани у Конгресу. Примера ради, само у 2016. години за финансирање федералних програма који нису прошли ауторизацију у

4. Модели буџетирања на субнационалном нивоу

Представа о реалном обиму утицаја идеја рационалистичког буџетирања на тлу САД-а не може бити комплетна без осврта на анализу заступљености савремених буџетских техника на субнационалном нивоу, односно на нивоу федералних јединица. Изразита фрагментираност и децентрализација америчког политичког система, оставили су велику слободу федералним јединицама у наглашавању специфичности субнационалних система финансијског управљања. Ове специфичности резултирале су чињеницом да су поједине буџетско-техничке иницијативе, које су на федералном нивоу проглашене неуспешним, успевале да пронађу погодно имплементационо тле на нивоу појединих субнационалних ентитета. Притом, у примени идеја рационалистичког буџетског техницизма, поједине федералне јединице су показале висок степен инвентивности, често комбинујући, на различите начине, процесне и идејне компоненте различитих буџетских формата (инкременталистичког приступа и буџетирања од нуле, инкременталистичког приступа и *PBB*-а, *PBB*-а и буџетирања од нуле итд.) или, чак, обједињавајући примену идејних компоненти свих познатих буџетских техника. Управо због комплексности приступа које следе федералне јединице у формулисању оквира субнационалног буџетирања, често је врло тешко дати поуздан одговор на питање који буџетски формат је доминантан у оквиру појединачних субнационалних буџетских система.

Популарност реформи федералног буџетског система започетих 1993. године, врло брзо се одразила и на системе субнационалног буџетирања. До 2000. године, већина америчких федералних јединица исказала је јасно опредељење за креирањем механизма производње информација о учинцима корисника субнационалних буџета и њихових програма, као и за обликовањем начина њиховог укључивања у буџетски процес. Путем конституисања легислативних или егзекутивних оквира, концепт буџетирања према учинцима је до 1998. године етаблиран у 47 од 50 субнационалних буџетских система, што легитимише закључак да је овај буџетски формат постао владајућа идеја субцентралних буџетских система.¹⁹ Разлози његовог увођења ипак су били различити од државе до државе. Док су поједине федералне јединице у *PBB*-у виделе шансу да систем производње јавних услуга и добара учине ефикаснијим и ефективнијим, друге су првенствено биле фокусиране на циљ остварења буџетских уштеда.²⁰

комитетима Конгреса, издвојено је 310 милијарди USD. Детаљније: Congress of the United States, Congressional Budget Office (CBO), *Unauthorized Appropriations and Expiring Authorizations*, U.S. Government Printing Office, Washington 2016, p. 2.

¹⁹ Melkers, J. E., Willoughby, K. G., *Budgeter's Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions across Branches*, Public Administration Review, Vol. 61, No. 1/2001, p. 54.

²⁰ Исто, стр. 60.

У начелу, своју наклоност *PBB* иницијативи федералне јединице исказивале су или кроз нормативни оквир егzekутиве или усвајањем аката (закона) од стране легислативе, а којима би биле утврђене обавезе корисника буџета у погледу мерења, евалуације и извештавања о учинцима и коришћења тих информација у буџетском процесу. Уколико бисмо степен посвећености концепту *PBB*-а на нивоу федералних јединица сагледавали кроз њихову спремност да ову врсту буџетске реформе уобличи у тврђој форми - путем легислативних оквира, онда би се могло констатовати да је концепт *PBB*-а у сталној прогресији на субцентралном нивоу. Од 1998. до 2008. године, број федералних јединица које су се одлучиле за афирмацију *PBB*-а путем успостављања легислативног оквира, порастао је са 31 на 39 субнационалних ентитета.²¹

Са друге стране, садржина легислативних оквира *PBB*-а на нивоу федералних јединица упућује на битне различитости установљених процесних механизма. Емпиријска истраживања су указала на основне аспекте дистингтивности субцентралних легислативних оквира *PBB*-а:²²

1) значај формулисаних стратешких циљева влада федералних јединица, у функцији начелног усмеравања учинковитости корисника буџетских средстава, различит је на нивоу појединачних федералних ентитета – док се у појединим државама све активности корисника буџетских средстава јасно усмеравају према стратешким циљевима у другима се мере учинака везују искључиво за ниво агенцијског буџетирања (микробуџетирање), без постојања стратешких стремљења ка којима би оне биле усмераване;

2) легислативним оквирима субнационалних система *PBB*-а створене су различите претпоставке коришћења информација о учинцима – док су у појединим државама *PBB* системи моделирани на начин да се информације о учинцима најпотпуније могу искористити на нивоу агенција (за унапређење управљачког процеса), друге државе су се одлучиле за процесне образце који пружају већи потенцијал да информације о учинцима буду искоришћене од стране централних буџетских ауторитета (у фази припреме буџета), или од стране легислативних органа федералних јединица, у циљу подстицања одговорности егzekутиве за реализоване учинке (фаза одобрења буџета). Као позитивне примере подстицања што потпунијег коришћења информација о учинцима агенција од стране легислативних органа могли бисмо навести две

²¹ Државе које су до 2008. године увеле систем буџетирања према учинцима али са искључивим ослоном на егzekутивни оквир (дакле, без посебног закона) су: Арканзас, Јужна Дакота, Мејн, Северна Каролина, Канзас, Масачусетс, Њу Хемпшир, Њујорк, Северна Дакота, Пенсилванија и Западна Вирџинија. Држава Арканзас представља једини пример субнационалног ентитета који је напустио систем *PBB*-а (2005. године) из разлога недовољне „аутоматизованости“ *PBB* процеса. Вид: Lu, Y., Willoughby, K., Arnett, S., *Legislating Results: Examining the Legal Foundations of PBB Systems in the States*, Public Performance and Management Review, Vol. 33, No. 2/2009, pp. 274-275.

²² Вид.: Lu, Y., Willoughby, K., Arnett, S., *нав. чланак*, стр. 283.

федералне јединице – Луизијану и Тексас. Федерална јединица Тексас представља пример субнационалног ентитета у коме је легислатива чврсто позиционирана у својству корисника информација о учинцима. Агенције, као корисници буџетских средстава, своје годишње буџетске захтеве прослеђују директно легислативи, тачније парламентарном одбору за буџет – *Legislative Budget Board*, у оквиру којег је основано посебно тело за разматрање ефикасности корисника буџета и њихових програма.²³ Са друге стране, у Луизијани је, на пољу експлоатације информација о учинцима у буџетском процесу, постигнуто управо оно што представља недостижан напор на федералном нивоу – формулисање очекиваних нивоа учинака агенција и њихових програма успешно је интегрисано као обавезни сегмент легислативне буџетске процедуре, при чему се успешност агенцијских програма процењује према степену усаглашености остварених резултата у односу на очекиване вредности.²⁴

3) трећи елемент дистинктивности легислативних субнационалних оквира *PBB*-а, односи се на чињеницу да су се поједине државе определиле за изразито детаљан процесни оквир буџетирања према учинку²⁵ (посебни протоколи су установљени за сваку фазу буџетског циклуса), док су се друге одлучиле за избегавање решења која би значила потпуну „аутоматизацију“ *PBB* процеса.

5. Закључак

Легислативна реформа федералног менаџмента из 1993. године, озваничена усвајањем *GPRA* регулативе, а која је у својим најважнијим сегментима значајно тангирала федерални буџетски систем, представља израз несумњивог начелног јединства свих институционалних актера у повратку идејама буџетирања према учинцима. Да би се, међутим, могли изводити закључци о формату и квалитативним карактеристикама усвојеног федералног обрасца *PBB*-а, неопходно је испитати јачину основа интеграције информација о учинцима федералних агенција са садржином одлука о алокацији федералног буџета.

Иако технологија производње информација о учинцима није настала са *GPRA* регулативом, већ је у различитим формама била присутна и у претходним деценијама, изражена систематичност у везивању механизма федералног управљања за идеју учинковитости и легислативно-егzekутивни

²³ Вид.: Kamensky, J.M., *Performance budgeting – Lessons from the States*, IBM Center for the Business of the Government, 2015, доступно на: <http://www.businessofgovernment.org> (25.5.2024).

²⁴ Вид.: Hou, Y., Lunsford, L. S., Sides, K.C., Jones, K. A., *State Performance-Based Budgeting in Boom and Bust Years: An Analytical Framework and Survey of the States*, *Public Administration Review*, Vol. 71, Issue 3/2011, p. 381.

²⁵ Пример Вашингтона и Луизијане.

консензус поводом *GPRA*, указивали су на већу шансу да ће, за разлику од претходних реформи (чији је носилац била готово искључиво егзекутива), ова иницијативе дати видљивије резултате. Мишљења смо да је, посредством *GPRA* регулативе, промоција идеја повећања ефикасности и ефективности федералних буџетских корисника, у већој мери наглашена кроз јачање *механизма понуде* информација о учинцима (мерење и евалуација), него што је то случај са *механизмима тражње* (коришћење информација о учинцима у доношењу буџетских одлука).

Чињеница да су скоро све федералне јединице установиле законски или егзекутивни оквир примене *PBB*-а не значи и да се ова буџетска техника у тим системима учврстила и као механизам који доминантно обликује буџетски процес. Супротно од тога, пракса је показала да је инкременталистички образац буџетског одлучивања још увек прилично стабилан у великом броју федералних јединица. У већини субнационалних система који су се определили за увођење буџетирања према учинку ова техника је имплементирана у форми *performance-informed* буџетирања, где се информације о учинцима користе у сврху „информисања“ буџетског процеса, у оквиру којег се већина одлука ипак доноси путем инкременталистичког обрасца. Буџетирање према учинку, посматрано из перспективе концептуалног јединства са техником програмског буџетирања, представљало је у 2015. години примарни буџетски образац у 17 америчких федералних јединица, док је инкременталистички, односно модел линеарног буџетирања, био заступљен као примарни у 33 федералне јединице.

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

PERFORMANCE-BASED BUDGETING IN THE UNITED STATES OF AMERICA

Summary

In this paper, the historical attempt of financial managers in the United States of America, to reaffirm the performance-based budgeting model at the federal level, at the end of the 20th century, will be subjected to analysis. The adoption of Government Performance and Results Act – GPRA was the first and decisive step in the direction of the announced budget reforms. In the paper, special attention will be devoted to the question of evaluating the success of this regulation in terms of the true promotion of performance based budgeting at the federal level. At the end of the paper, the author

points to the diversity of rationalist budgeting models that have found their application at the subnational level in the USA.

Key words: *performance-based budgeting, USA, financial management, rationalistic budgeting.*

Литература

- Congress of the United States, Congressional Budget Office (CBO), *Unauthorized Appropriations and Expiring Authorizations*, U.S. Government Printing Office, Washington 2016
- GAO, GAO/T-GGD-97-113, *MANAGING FOR RESULTS - Prospects for Effective Implementation of the Government Performance and Results Act*, June 1997.
- Jones, L. R., *Perormance Budgeting in the US Federal Government: Hystory, Status and Future Implications*, Public Finance and Management, Vol. 10, No. 3/2010.
- Joyce, P. G., *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*, IBM Center for the Business of Government, Washington DC, 2003.
- Kamensky, J. M., *Performance budgeting – Lesons from the States*, IBM Center for the Business of the Government, 2015, доступно на: <http://www.businessofgovernment.org> (25.5.2024).
- Lu, Y., Willoughby, K., Arnett, S., *Legislating Results: Examing the Legal Foundations of PBB Systems in the States*, Public Performance and Management Review, Vol. 33, No. 2/2009.
- Lynn, L. E., *The study of public management in the United States Management in the New World and a reflection on Europe*, in: Kickert, W. (ed.), *The Study of Public Management in Europe and the US: A Comparative Analysis of National Distingtiveness*, New York 2008.
- McNab, R. M., Melese, F., *Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government*, Public Budgeting & Finance, Vol. 22, Issue 2/2003.
- Melkers, J. E. and Willoughby, K. G., *Budgeter's Views of State Performance-Budgeting Systems: Distinctions across Branches*, Public Administration Review, Vol. 61, No. 1/2001.
- Radin, B. A., *Government Performance and Result Act (GPRA): Hydra-Headed Monst or Flexible Management Tool?*, Public Administration Review, Vol. 58, No. 4/1998.
- Riley, A. C., *Reporting of Performance Measures for Federal Agencies: The Initial Impact of the Chief Financial Officer Act of 1990*, International Journal of Public Administration, Vol. 18, No. 2 and 3/1995.
- U.S. Congress, *Government Performance and Results Act of 1993*.