

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

Прегледни научни рад
УДК: 336.5:004
DOI: 10.46793/XXIMajsko.931L

ПРИНЦИП „ВРЕДНОСТ ЗА НОВАЦ“ - СТРУКТУРА И ИЗАЗОВИ ДИГИТАЛИЗАЦИЈЕ*

Резиме

Модерне форме буџетског планирања у националним системима јавних финансија почивају на неутитном уважавању принципа „вредност за новац“, који би се могао посматрати као сублимиран захтев за економичношћу, ефикасношћу и ефективношћу јавне потрошње.

У овом раду аутор указује на теоријску суштину свих структурних компоненти концепта „вредност за новац“, као и на значај који у процесу делотворног финансијског планирања поседује свака од њих. Посебну пажњу аутор посвећује начинима да се, кроз искоришћавање предности дигиталног окружења, допринесе ефективнијем одлучивању у системима националног буџетског планирања.

Кључне речи: „вредност за новац“, буџетирање, ефективност, дигитализација, јавна потрошња.

1. Увод

Традиционално линеарно буџетирање тежиште финансијског планирања ставља на *input-e*, тј. на анализу квантума јавних средстава који би требало да буде распоређен између буџетских корисника, на основу прецизираних стандарда и правила садржаних у нормативном оквиру буџетирања.¹ Приликом креирања својих буџетских захтева, буџетски корисници у *bottom-up* типу инкременталистичког (линеарног) буџетирања, нису оптерећени потребом анализе резултата и ефеката пласмана јавних средстава за финансирање

* Рад је резултат научноистраживачког рада аутора у оквиру Програма истраживања Правног факултета Универзитета у Крагујевцу за 2025. годину, који се финансира из средстава Министарства науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

¹ Вид.: Diamond, J., *Establishing a performance Management Framework for Government*, IMF Working Paper, No. 05/50/2005, p. 5.

њихових активности. Дакле, са макробуџетског аспекта, квалитет „учинака“ у систему класичног буџетирања детерминисан је степеном испуњења два главна захтева: да се за одређену јавну потребу издвоји онолико јавних средстава колико одговара реалној трошковној структури дате активности, пројекта или програма (фаза планирања), и последично, обавезом извршилаца буџета да буџетске ставке изврши у обиму у коме су усвојене (фаза извршења).²

Рацио *input/трошкови*, на који је усмерена логика традиционалног буџетирања показује *начело економичности* финансијског планирања. С обзиром на то да класично буџетирање не подразумева примену софистицираних модела мерења успешности буџетских планера, то су и ефекти примене дигиталних инструмената подршке у овом моделу битно редуковани.

Иако се везује за класично буџетирање, *начело економичности* није напуштено у систему буџетирања према учинцима (енг. *performance based budgeting – PBB*), већ се, у привидно конкурентном односу, квалитативно надограђује и усаглашава са, из перспективе савремених јавних финансија, много значајнијим принципима јавног буџетирања – начелима ефикасности (алокативне и продуктивне) и ефективности, који посматрани у свом тоталитету чине императив – „вредност за новац“.³

Анализа садржине прогреса информационо-комуникационих технологија у све већој мери оправдава закључак да су „напредне технологије – алгоритми, вештачка интелигенција, роботска аутоматизација процеса – почеле значајно да мењају неке јавне послове, било да допуњују или замењују неке људске процесе доношења одлука.“⁴ Будући да је принцип „вредност за новац“, који одражава интегрално јединство начела економичности, ефикасности и ефективности, у свом тоталитету усмерен на суштинске *ефекте* краткорочних, средњорочних и дугорочних буџетских одлука чије поуздано планирање и мерење све више зависи од примене софистицираних дигиталних механизма евалуације, нужно је указати на основне правце могућих утицаја дигиталног прогреса у сфери доношења буџетских одлука у јавном сектору.

2. *Output*-и и начело ефикасности јавног буџетирања

Буџетирање према учинцима примарно је усмерено на квалитет *излазних* ефеката реализованих буџетских пласмана. Фокусираност већине техника рационалистичког буџетирања на излазне ефекте има сасвим јасну

² Међутим, макробуџетски императив финансирања утврђених јавних потреба уз реално одмеравање њиховог трошковног оквира, супротстављено је макробуџетској логици буџетских корисника који су склони нереалним буџетским екстензијама.

³ У делу теорије заступљен је став да је „прво Е“ у оквиру „триангла“ димензија учинковитости – *cost measures*, потребно изместити из *performance measurement* анализа.

⁴ Hinkley, S., *Technology in the public sector and the future of government work*, Berkeley 2003, p. 6.

мотивациону подлогу – генерисање и коришћење информација о последицама буџетских одлука из перспективе постављених циљева. Притом, можемо разликовати две основне форме излазних ефеката, на којима се, у пракси, могу базирати концепти буџетирања према учинцима. У питању су *output*-и и *outcom*-и финансијског планирања. За разлику од чисто економских анализа феноменологије буџетирања према учинцима, које праве јасну демаркацију између форми излазних ефеката, у правним анализама уважавање ове дистинктивности често изостаје, чиме се уноси конфузија о стварном објекту усмерености ове буџетске технике (*output*-и или *outcom*-и). Стварање садржинског идентитета између поменутих категорија излазних ефекта посебно је карактеристична за изворе изван англо-саксонског подручја, што због артифицијелног поједностављивања анализе предметне проблематике, што због објективне немогућности проналажења адекватних и довољно дистинктивних терминолошких солуција. Појмовне идентитете који се изграђени у домаћој терминолошкој пракси (*output* - резултат, исход, *outcome* – ефекат, утицај), неретко су доприносили терминолошкој конфузији.

Output-и, као форма излазних ефеката, односе се на резултате пласмана јавних средстава на одређене намене (јавна добра и услуге које су последице јавно-финансијских пласмана). Информације о *output*-има могу да се односе како на волумен тако и на квалитет јавних добра и услуга остварених мобилизацијом испланираних *input*-а.⁵ Притом, када је реч о *output*-има, индикатори квалитета емитовних резултата не иду даље од „техничке“ евалуације (нпр. правовременост, приступачност, трајност и поузданост одређене јавне услуге), будући да су шири квалитативни аспекти потрошње ангажованих *input*-а, према нашем схватању, „резервисани“ за садржински много сложенију категорију – *outcom*-а.⁶

Питање ефикасности јавног сектора, као структурне компоненте императива „вредност за новац“, због своје концептуалне сложености, у теорији буџетског техницизма готово се никада не разумева интегрално, већ се разлаже на анализу природе, претпоставки и начина постизања две основне врсте ефикасности: *продуктивне* и *алокативне* ефикасности. Ове две форме ефикасности везују се за два основна циља ка чијем је остварењу усмерена техника буџетирања на основу учинака – ефективна буџетска приоритизација и унапређење перформанси микробуџетских ентитета (буџетских корисника) који су директно фокусирани на продукцију јавних услуга. Док је реализација

⁵ Вид.: Kristensen, J. K., Groszyk, W. S., Bühler, B., Outcome Focused Managment and Budgeting, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4/2002, p. 9.

⁶ Сасвим легитимно, индикаторе квалитета техничких карактеристика емитованих услуга, поједини аутори означавају индикаторима „квалитета испоруке услуга“. Упореди: Анђелковић, М., *Усавршавање метода буџетирања – пут ка рационализацији јавне потрошње*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 53/2009, стр. 117

првог циља условљена способношћу система финансијског управљања да унапреди алокативну ефикасност, дотле је остварење другог циља условљено способношћу микробуџетских ентитета да досегну до продуктивне ефикасности.⁷

Историјски посматрано, теоријске расправе о ефикасности јавних расхода следиле су два супротстављена тренда: на једној страни су гледишта која су нудила доказе да се за јавне расходе не би могла узети продуктивна ефикасност (сви расходи су непродуктивни јер се финансирају средствима које су одузета од приватног сектора, где би их тржишни механизам много ефикасније алоцирао), док се, на другој страни, под утицајем рационалистичке теорије, артикулишу ставови да ефикасна утилизација јавних расхода може бити и те како продуктивна.⁸ У средишту *принципа продуктивне ефикасности* у планирању јавних расхода, као једног од најзначајнијих начела према којем се управљају механизми савременог финансијског планирања, налазе се управо *output*-и буџетских одлука. Основни императив ефикасног планирања јавних расхода налаже обезбеђење оптималне количине јавних услуга и добара задовољавајућих квалитативних карактеристика по што нижим (прихватљивијим) трошковима. Дакле, однос између опредељених ресурса и *output*-а чијем остварењу служе, показује меру ефикасности усвојених буџетских одлука. Са друге стране, док показатељи ефикасности буџетских одлука о алокацији пружају одговор на питање коју цену је потребно платити за јединицу реализованог *output*-а (рацио *input/output*), дотле индикатори продуктивности буџетске алокације одговарају на питање волумена и квалитета *output*-а који одбацује једна јединица *input*-а (рацио *output/input*).

Анализа ефикасности, кроз релацију између улазних ресурса и *output*-а, упућује на закључак да је повећање ефикасности буџетске алокације, теоријски, могуће генерисати на неколико начина: 1) повећањем квантума и квалитета емитованих јавних услуга и добара (*output*-а) уз ангажман константних улазних ресурса (*input*-а); 2) одржавањем константног *output*-а уз смањење *input*-а; 3) сразмерно већим растом *output*-а у односу на раст *input*-а и 4) сразмерно мањом редукцијом *output*-а у односу на редукцију *input*-а. Дакле, у зависности од околности, ефикасност може бити мерена степеном максимизације производње јавних услуга и добара при датим ресурсима или степеном минимизације потрошње ресурса у циљу задовољења тражње за јавним добрима и услугама.⁹

⁷ Вид.: Robinson, M., *Best Practices in Performance Budgeting*, in: Worthington, A. (ed.), Discussion Papers in Economics, Finances and International Competitiveness, Discussion Paper No. 124/2002, p. 2.

⁸ Вид.: Khan, A. and Murova, O. I., *Productive Efficiency of Public Expenditures: A Cross-state Study*, State and Local Government Review, Vol. 47, No. 3/2015, p. 170.

⁹ Вид.: Lovell, C. A. K., *Performance Assessment in the Public Sector*, in: Fox, K. J. (ed.), *Efficiency in the Public Sector*, New York 2002, p. 12.

Сви утврђени начини генерисања ефикасности буџетске алокације имају потенцијала да буду легитимна „мета“ дигиталних алгоритамских прорачуна, који би на објективнији начин усмеравали доносиоце буџетских одлука ка исходима одлучивања који обезбеђују максималне учинке политике финансијског планирања. Иако успешност примене дигиталних алгоритамских механизма, који су све више утемељени на концепту вештачке интелигенције, зависи од читавог низа предуслова, у начелу она је условљена сложености целине економско-политичког амбијента у којем јавни управачи доносе буџетске одлуке. Нижи ниво сложености социо-политичког и економског амбијента одлучивања, повећава шансе за успешност активације дигитализованих инструмената у процесу планирања и реализације буџетских одлука. Из тог разлога, буџетирање на нивоу нижих територијално политичких јединица, у којима је ниво комплексности амбијента одлучивања по правилу мања, по правилу је подложније упливу експерименталних модела делимичне дигитализације процеса буџетског планирања, бар када је реч о напорима за постизањем ефикасности одлучивања.¹⁰

3. Алокативна и техничка ефикасност

Алокативна ефикасност представља концепт који налаже да се при одлучивању о пласману јавних средстава на одређене намене (потребе) увек одабере пласман (алокација) која у већој мери кореспондира са друштвеним интересима. Дакле, док је продуктивна ефикасност усмерена на оптимизацију *производње* јавних добара и услуга (произвести што више уз ангажман што скромнијих ресурса) дотле је алокативна ефикасност усмерена на оптимизацију *дистрибуције* јавних добара и услуга. У буџетским системима у којима је постизање алокативне ефикасности постављено као примарни циљ, садржина дистрибуираних јавних услуга и добара требало би да буде што више усаглашена са „преференцијама свих грађана“. Уколико алокативну ефикасност схватимо као *принцип* финансијског планирања, то би подразумевало обавезу финансијских планера, да, посредством буџета, генеришу јавна добра и услуге чија је маргинална корисност за грађане идентична маргиналним трошковима њиховог обезбеђења. За концепт алокативне ефикасности много је битнија категорија *outcom*-а него *output*-а, будући да грађани своје преференције обликују углавном према ефектима (импактима) произведених добара и услуга, пре него на основу информација о квантуму и/или квалитету произведених *output*-а. У том контексту проф. Шик указује да се алокативна ефикасност односи на капацитете буџетских планера да дистрибуирају јавне ресурсе на бази *ефективности* јавних програма у

¹⁰ Вид.: Lee, M.E.M., Hayes, D. and Maher, C.S., *AI as a Budgeting Tool: Panacea or Pandora's Box*, Public Finance Journal, Vol. 1/2024, pp. 49-65.

испуњавању стратешких циљева.¹¹ Схваћена на овакав начин, алокативна ефикасност „позајмљује“ значајан део садржине принципу „вредности за новац“, чије остварење би требало да представља финално постигнуће свих техника рационалистичког буџетирања.

Како се, за разлику од „вредносно оптерећене“¹² алокативне ефикасности, продуктивна ефикасност много лакше уклопила у императив „мерљивости“ (који промовише техника буџетирања према учинцима), у одсуству јасног разграничења, концепт ефикасности на пољу РВВ анализе се најчешће идентификује са концептом продуктивне ефикасности.

У тесној вези са принципом продуктивне ефикасности је и концепт *техничке ефикасности*, који, са пробојем новог менаџеријализма у сферу финансијског планирања, постаје све више актуелан, и то на нивоу микробуџетских ентитета (буџетских корисника). Техничка ефикасност пружа одговор на питање у којој мери константни обим *input*-а може продуковати повећање *output*-а на подлози оптимизације процесног механизма, односно „технологије“ производње јавних услуга и добара. Наиме, одржавање константним трошкова улазних ресурса не подразумева и статичност њихове структуре, па се проналажењем ефикасне комбинације улазних (производних) ресурса, кроз унапређење и промене интерног функционисања организација које представљају буџетске кориснике, могу генерисати додатни *output*-и без генерисања додатних трошкова.¹³ У супротном, уколико буџетски корисници не могу повећати квантум и/или квалитет јавних услуга на пољу своје надлежности без повећања трошкова, у том случају процес продукције *output*-а на нивоу датог буџетског корисника означавамо технички неефикасним. Аутоматизација задатака вештачка интелигенција је употреба вештачке интелигенције за поједностављивање процеса, смањење оперативних трошкова и повећање продуктивности ефикасним и минималним решавањем задатака попут уноса података, заказивања термина или обраде образаца.

Обезбеђење техничке ефикасности у јавном сектору, посебно на нивоу микробуџетских ентитета, почива на предусловима чије испуњење је скопчано са читавим низом потешкоћа. Транзиција „стања“ административних носилаца процеса финансијског планирања од бирократске пасивизираности у анализи реалних потреба до менаџерске проицљивости, која успева до досегне до оптималног „коктела“ улазних ресурса (који одбацује додатне *output*-е без додатних трошкова), није потпуно спроведена ни у системима који су најискреније посвећени идеји управљања на основу учинака. Питање јачања интерне мотивације на нивоу буџетских корисника за усавршавањем

¹¹ Вид.: Schick, A., *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, Washington 1998, p. 89.

¹² Вид.: *исто.*

¹³ Упореди: Diamond, J., *Establishing a performance Management Framework for Government*, IMF Working Paper, No. 05/50/2005, p. 6.

управљачких вештина које омогућавају техничку оптимизацију производног процеса, много је комплексније него што је то случај са приватним сектором, из којег је преузет концепт техничке ефикасности. Такође, поред истинске менаџеријализације организација јавног сектора, као други услов обезбеђења техничке ефикасности можемо навести децентрализацију надлежности за оптимизацију улазних ресурса. Наиме, микробуџетски субјекти не могу извршити техничку оптимизацију производње јавних услуга у одсуству дискреционих овлашћења за променом структуре улазних ресурса, односно у случају централизоване „оптимизације“, која знатно теже успева да досегне до техничке ефикасности.¹⁴

Примена дигиталних механизма који почивају на моделима вештачке интелигенције, већ показује велике потенцијале у сфери подршке принципу техничке ефикасности у систему јавног финансијског менаџмента. Овај утицај за сада се углавном остварује кроз потенцирање аутоматизације различитих сегмената у процесима финансијског управљања које има за циљ њихово драстично поједностављивање, а самим тим и смањење оперативних трошкова и повећање продуктивне ефикасности (нпр. аутоматизовано попуњавање и обрада финансијских образаца). На вишем нивоу очекивања, од дигиталних инструмената подршке техничкој и алокативној ефикасности очекује се и манифестовање њихове предиктивне функције, где ће се дигитално устројена анализа историјских финансијских података са већим степеном прецизности моћи експлоатисати у реалнијем конципирању финансијских одлука чији се ефекти очекују у будућности.

4. *Outcom*-и и начело ефективности јавног буџетирања

Док су *output*-има финансијског управљања преокупирани финансијски управљачи који теже „добром буџетирању“, дотле је фокусираност на категорију *outcom*-а улазна претпоставка реализације много амбициознијег циља – „идеалног јавног буџетирања“. Уколико се као критеријум квалитативног вредновања буџетских система узме степен задовољства грађана ефектима алокације јавних средстава на одређене намене, онда је јасно да максимизација тог задовољства не може почивати само на информацијама о количини и квалитету обезбеђених јавних услуга и добара, већ и на усаглашености онога што је произведено са реалним потребама друштва. Из

¹⁴ Илустрације ради, уколико питање укупног броја запослених, систематизације радних места и могућности промене радних задужења запослених не спада у корпус дискреционих овлашћења управљачких структура конкретног буџетског корисника, већ је екстерно условљена (нормативни и/или административно-хијерархијски лимити), у том случају се ресурси радне снаге, као врста веома значајних улазних *input*-а, не би могли прекомпоновати на начин да резултирају техничком ефикасношћу.

перспективе опште јавности, *outcom*-и постају најрелевантнија категорија у вредновању напора финансијских планера да делују у општем интересу.

Информације о показатељима *outcom*-а упућују заинтересоване друштвене актере на степен у којем *output*-и досежу до зацртаних циљева. *Outcom*-и у систему планирања јавних расхода представљени су као краткорочне или средњорочне ефектуације јавних пласмана.¹⁵ На нивоу појединачних организационих ентитета (микробуџетских субјеката) информације о *outcom*-у не одговарају на питања *шта* једна организација ради и који су њени програми (расходи) већ се тичу *последица* активности и програма односног ентитета.¹⁶ Дакле, упрошћено гледано, *output*-и буџетског планирања могу се посматрати као резултати пласираних *input*-а, док *outcom*-и представљају квалитативне ефекте реализованих *output*-а.¹⁷

Outcom-и представљају изразито сложену форму излазних резултата буџетског одлучивања, чија је операционализација у буџетском процесу, у контексту императива мерљивости, скопчана са малим потешкоћама. Основ комплексности постизања циљаних *outcom*-а, односно позитивних друштвених ефеката емисије јавних услуга (*output*-а), понајпре лежи у чињеници да један исти *outcom* може представљати ефектуацију мноштва *output*-а чија продукција је везана за *различите* буџетске кориснике, што резултира проблемом осмишљавања механизма организационе координације у слеђењу заједничког таргета (ефекта или импакта). Организациони напори буџетских корисника који продукују *output*-е са појединачно позитивном ефектуацијом, могу бити анулирани активностима других буџетских корисника који продукују *output*-е који нису у стању да генеришу заједнички позитиван ефекат. Управо из тог разлога, стратешко планирање секторске политике у појединим областима (здравство, образовање, безбедност и др.), представља веома важан механизам усмеравања буџетских корисника у оквиру исте области ка стратешки пројектованим *outcom*-има.

Дефинисање *outcom*-а као ефекта или импакта реализованих јавних добара и услуга, оставља недореченим питање садржинског и временског обухвата ове форме излазних резултата.

Када је реч о садржинском обухвату *outcom*-а, према првом гледишту (концепт ширег обухвата), под *outcom*-има би требало подразумевати *све* излазне ефекте *output*-а (позитивне и негативне, жељене и нежељене,

¹⁵ Вид.: Grizzle, G., *The Ubiquitous Nature of Performance*, in: Radin, B. A. (ed.), *Challenging the performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Value*, Washington 2006, p. 2.

¹⁶ Вид.: Bouckaert, G., Van Dooren, W., *Performance measurement and management in public sector organization*, in: Bovaird, T. and Löffler, E. (eds.), *Public Management and Governance*, London 2003, p. 130.

¹⁷ Вид.: OECD, *Glossary of Key Terms in Evaluations and Results Based Management*, OECD, Paris 2002, p. 28.

планиране и непланиране).¹⁸ Међутим, иако сасвим легитимно из теоријског угла, одређење *outcom*-а на овакав начин и унутар националних регулаторних оквира *PBB*-а, отвара готово нерешиве проблеме оперативне природе, будући да је веома тешко успоставити, а још теже координирати механизме евалуације *svih* утицаја продуктованих *output*-а.¹⁹ Компренхензивно сагледавање *outcom*-а у систему *PBB*-а захтева беспрекорно устројство имплементационих механизма ове буџетске технике. Ипак, то није спречило поједине државе да се у имплементацији *PBB* иницијатива одреде управо за сагледавање *outcom*-а са најширим садржинским обухватом. Као пример можемо навести Аустралију, у оквиру чијег Секретаријата за финансије и администрацију (*Department of Finance and Administration*) је експлицитно прихваћен концепт ширег обухвата *outcom*-а,²⁰ чиме је потврђена ионако чврста одређеност ове земље да технику *PBB*-а примењује на идејно безкомпромисан начин.

Друго гледиште, које бисмо могли означити концептом ужег обухвата, кроз *outcom*-е сагледава искључиво *жељену* односно *намеравану* ефектуацију *output*-а (енг. *intended effects*). Будући да представља солуцију која повлачи знатно лакшу операционализацију, концепт ужег обухвата је стекао већу популарност у националним регулаторним оквирима *PBB*-а. Већина држава које у различитим варијететима примењују буџетирање засновано на учинцима (предвођених САД-ом), предност су дали лакшој операционализацији, одредивши се за концепт ужег обухвата *outcom*-а.

Принцип ефективности финансијског управљања, у значењу које му даје савремена финансијска теорија, представља финалну карику концепта

¹⁸ Вид.: Ellis, K., Mitchell, S., *Outcome-focused Management in the United Kingdom*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4/2002., pp. 111-128.

¹⁹ Поређење концепата ужег и ширег обухвата *outcom*-а, укључујући и димензију временског обухвата, можемо илустровати на примеру. *Повећање безбедности грађана* представља логични *outcom* одлука градских управачких структура да повећају покривеност критичних градских подручја видео надзором. Како је у питању финални (дугорочни) *outcom*, он се „гради“ посредством једног или више интермедијарних *outcom*-а (унапређење превентивног деловања у сузбијању криминогених активности, унапређење реактивног деловања у сузбијању криминогених активности и сл.). И финални и интермедијални *outcom*-и у овом случају представљају *жељене* и *планиране* *outcom*-е према којима своје активности усмерава јавни ентитет (у овом случају – локална самоуправа). Уколико се прихвати концепт ширег обухвата категорије *outcom*-а, ефективност буџетске одлуке о алокацији локалних финансијских ресурса (*input*-а) на видео-мониторинг критичних градских подручја (*output*), морала би почивати на информацијама како о доприносу увођења видео надзора поменутиим интермедијарним и финалним *outcom*-има, тако и свим другим (позитивним и негативним) импактима такве одлуке. *Угрожавања права на приватност грађана*, у овом случају, могло би представљати нежељени *outcom*, који се код прихватања концепта ужег обухвата, не би узимао у обзир при процени ефективности конкретног локалног расхода.

²⁰ Детаљније: Kristensen, J. K., Groszyk, W. S., Bühler, B., *Outcome Focused Managment and Budgeting*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4/2002, p. 11.

алокативне ефикасности, што га чини једним од најзначајнијих инструменталних ослонаца рационалистичког буџетског „романтизма“. Наиме, да би се, у контексту принципа „вредности за новац“, ставиле у однос финалне вредности које су продуктоване јавним расходима (*outcom*-и) и трошкови њиховог остварења, неопходно је да се посредством принципа ефективности претходно идентификују те вредности као позитивни или негативни импакти реализованих јавних услуга (*output*-а). Дакле, за разлику од принципа вредности за новац који ставља у однос *outcom*-е са трошковима њиховог финансирања, принцип ефективности има нешто „скромнији“ задатак - да укаже степен усаглашености произведених јавних услуга и добара са истинским потребама њихових корисника.

Принцип ефективности (као и принцип ефикасности), често се аналитички разлаже на две компоненте: техничку и економску ефективност. Пласирање јавних средстава на конкретне намене може проћи тест и продуктивне и техничке ефикасности, а да се ипак у погледу конкретног расхода установи техничка неефективност. За јавне расходе кажемо да су *технички неефективни* уколико упркос техничкој и продуктивној ефикасности у обезбеђењу конкретне јавне услуге, та услуга, сама по себи, није усмерена ка циљевима чијем остварењу је планирано да служи.²¹ За разлику од техничке ефективности, на коју се може утицати активностима буџетских корисника који пружају јавне услуге, економска ефективност односи се на агрегатне перформансе јавног сектора. Наиме, економска неефективност може се испољити и у случају када појединачни продуктовани *output*-и доприносе таргетираним циљевима (техничка ефективност), али би се агрегатна ефективност могла повећати уколико би се средстава опредељена за дати *output* реалоцирала на друге услуге чији су позитивни ефекти (*outcom*-и) још израженији.²²

С обзиром на структуралну и вредносну сложеност категорије *outcom*-а, поставља се питање у којој мери примена дигитализованих процеса одлучивања може бити од користи на плану практичног промовисања најважније компоненте начела „вредност за новац“ – принципа ефективности. Посматран мимо дигиталног окружења, процес националног буџетирања суочава се са критикама да „конзумира превише времена“ с обзиром на ефекте и вредности које одбацује, при чему се и сами ефекти неретко формулишу на

²¹ Вид.: Diamond, J., *нав. чланак*, стр. 7.

²² Исто. Требало би нагласити чињеницу да у литератури која се бави феноменологијом перформанси јавних расхода, често није могуће извршити јасну појмовну демаркацију између категорија алокативне ефикасности и алокативне ефективности. Као што се може јасно уочити, наведено појмовно одређење проф. Шика, који алокативну ефикасност посматра као индикатор оспособљености буџетских планера да „дистрибуирају јавне ресурсе на бази *ефективности* јавних програма у испуњавању стратешких циљева“ значајно кореспондира појмовном одређењу алокативне ефективности по схватању Ј. Диамонда.

претпоставкама (или чак нагађањима) чије је реално утемељење упитно.²³ Без обзира на избор модела јавног буџетирања неспорна је чињеница да је процес доношења буџетских одлука суштински био и остао процес *политичког* одлучивања. Опредељење за применом технике буџетирања према учинцима у различитим фискалним јурисдикцијама, не подразумева по аутоматизму и идентичност циљаних излазних ефеката финансијског планирања. Напротив, анализа мноштва покушаја појединачних држава да, посредством РВВ-а, и практично оживе идеје Новог јавног менаџмента, указује на постојање значајних упоредних разлика у садржини циљаних *output*-а и *outcom*-а. Ова појава не представља никакву аномалију, већ разумну последицу чињенице да се таргетирани излазни ефекти (*output*-и и *outcom*-и) у појединачним државама, могу, у ширем контексту, сагледати као наличје целокупног друштвеног вредносног система, утемељеног на основама историјског и институционалног наслеђа.²⁴ Имајући у виду ове чињенице, лимити примене дигитализованих и аутоматизованих алгоритамских инструмената на плану подупирања принципа ефективности, намећу се сами по себи. Наиме, док је у настојању буџетских планера да њихове одлуке досегну до зацртаних циљева са што мањим трошковима, легитимно укључивање дигиталних инструмената који на различите начине могу повећати објективност и тачност буџетских пројекција, дотле се на плану формулисања буџетских *outcom*-а, морају јасно омеђити начини уплива механизма дигитализације. Као што техника буџетирања заснованог на учинцима не би требало да представља вредносну оцену таргетованих излазних ефеката, већ оперативни путоказ њиховог што ефикаснијег остварења, тако се не би смело допустити ни ширење опсега артифицијелних дигиталних технологија на поље креирања (формулисања) самих буџетских *outcom*-а. Оно у чему би примена дигиталних механизма могла остварити највећи допринос, могло би се свести на питање конципирања праваца и могућности да се одлуке о *outcom*-има (које примарно генерише људски фактор), што лакше доведу до реализације. Такође, највећи проблем теоријског модела РВВ-а који се односи на *мерење* учинака у остварењу циљаних *outcom*-а, могао би бити значајно ублажен инструментима дигиталне подршке који би били лоцирани у области формулисања знатно прецизнијих и делотворнијих *индикатора* перформаски буџетских одлука у односу на циљане *outcom*-е.

²³ Вид.: Bergman, M., Bruk, C., Knauer, T., Schwering, A., *Digitization of the budgeting process: determinants of the use of business analytics and its effect on satisfaction with the budgeting process*, Journal of Management Control, Vol. 31/2020, p. 26.

²⁴ Упореди: Teisman, G., Van Buuren, A., *Implementing NPM: a Complexity Perspective on Public Management Reform Trajectories*, in: Pollitt, C., Van Thiel, S. and Homburg, V. (eds.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, New York 2007, p. 181.

5. Закључак

Буџети савремених економија имају изразито наглашену економску и социјалну димензију, које резултирају константним преиспитивањем актуелних механизма доношења буџетских одлука, њиховим надограђивањем и оплемењивањем или креирањем нових буџетских механизма. Притом, између амбијенталних фактора који су у датим историјским координатама резултирали заокретом у односу на већ изграђену технику буџетирања у појединачним државама, никада не може постојати апсолутни идентитет. Но, без обзира на различитост имплементационог амбијента у различитим државама, који резултира разликама у начинима (и успешности) примене, циљеви имплементације појединачно узетих буџетских модела су, бар на теоријској равни, прилично чврсто стандардизовани. Практично (оперативно) оживотворење принципа ефикасности, ефективности, транспарентности и одговорности представљају фундаменталну преокупацију савременог буџетског техницизма.

Дакле, основни помак буџетирања заснованог на учинку, оличен кроз повећање ефикасности и ефективности алокације државних ресурса (а самим тим и одговорности учесника у процесу буџетирања), условљен је испуњавањем прилично сложених претпоставки имплементације, у чијем испуњавању неретко долази до проблема у државама са крхким институционалним апаратом. За разлику од традиционалних приступа буџетирању, у којима је акценат био стављен на одлуке о *input*-има, односно квантитативним уделитема у редистрибуцији, дотле се буџетирање према учинку фокусира на *output-e/outputcom-e*, односно мерљиве резултате. Дакле, реч је о својеврсној „транзицији“ у приступу доношења буџетских одлука од оног у којем је примарна преокупација била квантум финансијских ресурса који ће припасти појединим буџетским корисницима (према калкулацији трошкова јавних потреба), ка концепту у којем превагу односи квалитет ефеката алокације тих средстава. Принцип ефективности, који је уједно и главна компонента императива „вредност за новац“, у доброј мери кореспондира са принципом алокативне ефикасности, будући да *outputcom*-и представљају централну категорију и једног и другог начела. Ипак, аналитички оквир принципа ефективности много је ужи него што је то случај са алокативном ефикасношћу, односно, у ширем контексту, начелом „вредности за новац“.

Све савремене државе које намеравају да „оплемене“ своје буџетске системе неком формом *performance-based* иницијативе, морале би да буду што реалније у процени сопствених могућности у обезбеђењу свих имплементационих претпоставки примене. Питање избора између *output*-а и *outputcom*-а при таргетирању учинака у систему *PBB*-а заправо је питање опредељивања конкретног буџетског система између принципа ефикасности и комбинације принципа ефикасности и ефективности, у покушајима да буде испоштован императивни захтев финансијског планирања – „вредност за новац“.

Упоређујући тежину напора у достизању ових принципа јасан је закључак да је начело ефикасности, мерено кроз однос између *output*-а и улазних ресурса, релативно лакше досегнути него што је то случај са принципом ефективности, вреднованог кроз однос *outcom/output*. Ова чињеница уједно одговара и на питање начина на који се савремени буџетски системи могу прилагођавати свеprisутним захтевима за аутоматизацијом и дигитализацијом одређених сегмената буџетског процеса, како би принцип „вредност за новац“ у што већој мери био дислоциран из концептуалне равни на терен практичног оживотворења. Јасно је да тежња за потпуном аутоматизацијом овог процеса представља утопистичку замисао, понајвише из разлога што је историја јавног буџетирања недвосмислено потврдила да су процеси буџетских одлука били и остали политичке природе. Структурално посматрано, највећи потенцијали примене дигиталних инструмената буџетског планирања могли би бити остварени на плану доприноса принципу економичности и ефикасности буџетских одлука, док се на плану принципа ефективности где је политичка компоненета најнаглашенија, ова подршка битно редукује – дигитални инструменти не би смели креирати вредносни систем који се финансира националним буџетима, али би могли обликовати знатно објективније начине да се циљани *outcom*-и постигну (индикатори перформанси) и валоризују.

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

"VALUE FOR MONEY" PRINCIPLE - STRUCTURE AND CHALLENGES OF DIGITALISATION

Summary

Modern forms of budget planning in national public finance systems are based on unquestionable respect for the principle of "value for money", which could be seen as a sublimated requirement for economy, efficiency and effectiveness of public spending.

In this paper, the author points out the theoretical essence of all structural components of the concept of "value for money", as well as the importance that each of them has in the process of effective financial planning. The author pays special attention to ways to contribute to more effective decision-making in national budget planning systems by exploiting the advantages of the digital environment.

Key words: *"value for money", budgeting, effectiveness, digitalization, public spending.*

Литература

- Анђелковић, М., *Усавршавање метода буџетирања – пут ка рационализацији јавне потрошње*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 53/2009.
- Bergman, M., Bruk, C., Knauer, T. and Schwering, A., *Digitization of the budgeting process: determinants of the use of business analytics and its effect on satisfaction with the budgeting process*, Journal of Management Control, Vol. 31/2020.
- Bouckaert, G., Van Dooren, W., *Performance measurement and management in public sector organization*, in: Bovaird, T. and Löffler, E. (eds.), Public Management and Governance, London 2003.
- Grizzle, G., *The Ubiquitous Nature of Performance*, in: Radin, B. A. (ed.), Challenging the performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Value, Washington 2006.
- Diamond, J., *Establishing a performance Management Framework for Government*, IMF Working Paper, No. 05/50/2005.
- Ellis, K. and Mitchell, S., *Outcome-focused Management in the United Kingdom*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4/2002.
- Khan, A. and Murova, O. I., *Productive Efficiency of Public Expenditures: A Cross-state Study*, State and Local Government Review, Vol. 47, No. 3/2015.
- Kristensen, J. K., Groszyk, W. S. and Bühler, B., *Outcome Focused Management and Budgeting*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 1, No. 4/2002.
- Lovell, C. A. K., *Performance Assessment in the Public Sector*, in: Fox, K. J. (ed.), Efficiency in the Public Sector, New York 2002.
- Lee, M.E.M., Hayes, D. and Maher, C.S., *AI as a Budgeting Tool: Panacea or Pandora's Box*, Public Finance Journal, Vol. 1/2024.
- OECD, *Glossary of Key Terms in Evaluations and Results Based Management*, OECD, Paris 2002.
- Robinson, M., *Best Practices in Performance Budgeting*, in: Worthington, A. (ed.), Discussion Papers in Economics, Finances and International Competitiveness, Discussion Paper No. 124/2002.
- Schick, A., *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, Washington 1998.
- Teisman, G. and Van Buuren, A., *Implementing NPM: a Complexity Perspective on Public Management Reform Trajectories*, in: Pollitt, C., Van Thiel, S. and Homburg, V. (eds.), New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives, New York 2007.
- Hatry, H., *Performance Measurement: Principles and Techniques*, in: Kearney, R. C., Berman, E. M., (eds.), Public Sector performance: Management, Performance and Measurement, Westview Press, Oxford 1999.
- Hinkley, S., *Technology in the public sector and the future of government work*, Berkeley 2003.