

Др Марина Димитријевић,*
Ванредни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛАН НАУЧНИ ЧЛАНАК

doi:10.5937/zrpfni1672105D

UDK: 336.131

Рад примљен: 30.03.2016.

Рад прихваћен: 28.04.2016.

КОМПЛЕКСНОСТ ПРОМЕНА У ДОМЕНУ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ РАСХОДИМА**

Апстракт: У раду се разматра проблематика промена у домену управљања јавним расходима у савременим државама. Под утицајем кризе и поновне афирмације начела штедње и начела умерености, као базичних начела јавних расхода, ова проблематика доспева у жижу интересовања јавности. Свођење јавних расхода у друштвено прихватљиве оквире, тј. рационално трошење убраних јавних прихода, као и задовољавање јавних потреба сходно постојећим финансијским могућностима друштва, захтеви су који добијају на важности. Промене у сфери јавних издатака, које истовремено значе и иновирање функционисања јавног сектора, неопходне су у многим државама и, по својој природи, су сложене. Циљ рада је да укаже да ли се, у постојећим околностима, обезбеђују одговарајуће претпоставке за остваривање потребних промена у области управљања јавним расходима, с обзиром на то да је реално очекивати да ове промене буду праћене одређеним тешкоћама, неизвесностима и непознаницама.

Кључне речи: јавни сектор, јавне финансије, јавни расходи, управљање јавним расходима.

1. Увод

Управљање јавним расходима је тема која задире у „срж“ проблема јавних финансија. Склоност да се троши више него што околности дозвољавају својствена је данашњици многих држава. Тенденција константног раста

* marina@prafak.ni.ac.rs

** Рад је резултат истраживања на пројекту „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“, (бр. 179046), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

јавних издатака, знатни отпори наплати пореских прихода који се, све учесталије, манифестују у популацији пореских обвезника и, сходно томе, већа ограничења расположивих средстава за финансирање јавних потреба, приморавају владе широм света да се озбиљније позабаве кризом јавних финансија. Мере фискалне консолидације, усмерене на смањење буџетског (државног) дефицита и акумулације јавног дуга, нужни су кораци у правцу превазилажења кризе и обезбеђења макроекономске стабилности. Боље сагледавање начина на који се троше буџетска средства има потенцијал да повољно утиче на унапређење успешности функционисања јавног сектора и квалитет пружених јавних услуга, као и рационализацију јавне потрошње. Перманентна контрола свих субјеката укључених у процес јавног буџетирања је, при томе, неизоставна.

Промене које се одвијају у домену управљања јавним расходима савремених држава предмет су анализе овог рада. Циљ рада је да укаже да ли се, у актуелним условима, ствара амбијент погодан за остваривање потребних промена с обзиром на то да обликовање напредније „филозофије“ функционисања јавног сектора јесте задатак праћен бројним изазовима и препрекама. Овако дефинисани циљ прати структура рада. Најпре се, након увода, указује на неопходност увођења новина у функционисању јавног сектора. Њима се, заправо, ствара основа за другачији поглед на савремене јавне расходе, као једну од основних институција јавних финансија. Сходно томе, у наставку рада се обрађује нови приступ управљању јавним расходима, који је саставни део новог управљања јавним сектором („новог јавног управљања“), и његови циљеви. У делу који следи, посебна пажња је посвећена проблематици унапређења јавног буџетирања, тј. прелазу са традиционалног на савремено буџетирање. Може ли се сматрати да је реч о спасоносном решењу за превазилажење кризе јавног финансирања којим се, истовремено, „трасира“ пут ка бољем управљању јавним расходима (тима и јавним финансијама) бројних земаља? Поуздан одговор на наведено питање ће, несумњиво, пружити године (деценије) које су пред нама.

2. Неопходност увођења новина у функционисању јавног сектора

Социјална држава је, сама по себи, доказ хуманости и друштвене одговорности у повећању благостања свих чланова друштва. Њена криза крајем седме деценије XX века, настала услед нереално конципираних система јавних расхода, као и неефикасног управљања јавним приходима, довела је у питање одрживост постојања високог нивоа јавне потрошње, као и смисао социјалне политике која занемарује активно учешће државе у подстицању запошљавања, предузетничке активности и друштвено

одговорног понашања. Преоријентација из пасивне у активну социјалну државу, неопходна за изградњу одрживог економског, политичког и социјалног система, и промовисање идеја „*New Public Management*“-а учинили су питање квалитета јавног сектора изнова значајним. Активна социјална држава треба да удовољи бројним захтевима, тј. да се понаша по принципу „доброг привредника“, адекватно управља јавним приходима, јавним расходима и јавним дугом, нема велику јавну администрацију, сузбија злоупотребе јавних средстава и не пружа помоћ јавним предузећима која нису способна да се успешно носе са изазовима слободног тржишта (Ivanov, 2011: 22).

У поимању квалитета функционисања јавног сектора могуће је разликовати следеће етапе: квалитет у смислу поштовања правних норми и процедура ради остваривања принципа законитости; квалитет усмерен на остваривање унапред формулисаних резултата праћен задовољством које, у погледу коришћених јавних услуга, исказују њихови корисници. Прелаз из прве у другу етапу одговара новинама, које се постепено предузимају, у управљању јавним сектором. Оне се огледају у напуштању класичног (традиционалног) управљања јавним сектором, заснованог на управљању путем прописа, и прихватању управљања јавним сектором путем резултата, спецификованих у погледу квантитета и квалитета испоручених јавних услуга (Perko-Šeragović, 2006: 93–94). Ради се, заправо, о постојању два врло различита, у функционалном смислу, прилично удаљена приступа у управљању јавном потрошњом и буџетским системом. Први је строго легалистички приступ који се усредсређује на одобрена и утрошена буџетска средства. Сврха овог приступа је да обезбеди поштовање прописа, без усмеравања на учинке и ефикасност употребе средстава у јавној потрошњи. Други приступ је заснован на тзв. новом јавном управљању и окренут је „трагању“ за најефикаснијим алтернативама прибављања и трошења државних средстава. Иако у буџетској пракси наглашено преовлађује први приступ, прилично су видљиви напори, пре свега, развијених држава, да операционализују овај други, далеко сложенији, приступ у правцу проналажења друштвеног оптимума у коришћењу буџетских средстава (Madžar, 2008: 24). Реформе јавног сектора, под окриљем имплементације идеја новог јавног управљања, треба да буду усмерене ка промишљеним променама у структурама и процесима рада субјеката јавног сектора. Побољшање учинака, децентрализован буџет и ауторитет управљања, већа транспарентност и одговорност компоненте су реформе (Lienert, 2005: 3–4). Коришћење јавних ресурса, у целини, треба да резултира адекватнијим задовољењем јавних потреба.

Јавни сектор у земљама (државама) у развоју, чије деловање обележавају бројне слабости и ограничења, нарочито је погодно „тло“ за спровођење реформи и увођење новина. Перманентно повећање јавних расхода, мањак јавних прихода за њихово финансирање, недовољна транспарентност јавне потрошње, често одсуство одговорности јавне власти за трошење буџетског новца, велика и „скупа“ јавна администрација, неефикасно финансијско управљање указују на сву озбиљност проблема у јавним финансијама ових земаља. Мање или више вољно, под слабијим или јачим притиском међународних финансијских организација и страних кредитора, и земље у развоју крећу путем унапређења функционисања јавног сектора. Реално је очекивати да ће у њима динамика и опсег позитивних промена, барем у прво време реформе, бити скромнији у односу на развијенији део света. Уз то, у развијенијим и демократским државама, у којима је утицај јавног мњења на јавни сектор изражен и где постоји конкурентност програма политичких партија (чији је саставни део и буџет), спровођење потребних промена требало би да буде успешније него у мање развијеним и мање демократским државама где су малверзације са буџетским средствима веће, учесталије и, обично, скривене од „очију“ јавности. Политика, тј. политичка (не)дисциплина круцијално делују на резултате који се посредством буџета остварују. Политичка убеђења имају битан утицај не само као дуготрајна детерминанта већ и, још очигледније, преко актуелне буџетске праксе (Fabrizio, Mody, 2006: 27). Управо, обим јавних расхода, тј. удео јавних расхода у бруто друштвеном производу у земљама чланицама ЕУ (табела 1), које карактерише различити ниво развијености, и указује на потребу њиховог смањења и потребу квалитетнијег рада јавног сектора у овим земљама.

Табела 1: Јавни расходи у земљама чланицама ЕУ, 2014. година

	у милионима евра	у еврима по становнику	% БДП	промена 2014/2013. у % БДП
ЕУ	6 701 315	13 153	48.1	-0.5
Евро зона	4 961 272	14 617	49.0	-0.4
Белгија	218 585	19 592	54.3	-0.1
Бугарска	16 486	2 279	39.2	1.0
Чешка Република	65 148	6 191	42.0	0.1
Данска	146 643	25 987	57.0	-0.1

Немачка	1 274 415	15 469	43.9	-0.4
Естонија	7 567	5 751	38.8	0.0
Ирска	72 324	15 672	39.0	-1.7
Грчка	88 371	8 039	49.3	-10.7
Шпанија	461 124	9 924	43.6	-0.7
Француска	1 226 481	18 530	57.2	0.2
Хрватска	20 684	4 887	48.0	0.3
Италија	826 262	13 591	51.1	0.2
Кипар	8 597	10 084	49.1	7.7
Летонија	8 882	4 452	36.9	0.9
Литванија	12 676	4 328	34.9	-0.6
Луксембург	20 745	*	44.0	0.5
Мађарска	51 782	5 250	50.1	0.3
Малта	3 490	8 171	43.8	1.6
Холандија	305 424	18 111	46.6	-0.2
Аустрија	171 936	20 140	52.3	1.4
Пољска	172 760	4 489	41.8	-0.4
Португалија	84 729	8 146	49.0	-1.1
Румунија	52 306	2 622	34.9	-0.4
Словенија	18 565	9 004	49.8	-9.9
Словачка	31 410	5 797	41.8	0.7
Финска	119 691	21 913	58.7	0.9
Шведска	227 679	23 481	53.0	-0.3
Велика Британија	986 554	15 293	44.4	-1.1
Исланд	5 849	17 959	45.4	1.4
Норвешка	172 306	33 536	45.7	1.6

* Подаци нису доступни

Извор: Eurostat, Newsrelease 122/2015

У принципу, различити механизми и активности се могу показати погодним у циљу обезбеђења успешнијег функционисања јавног сектора: смањење буџета, тј. већа обазривост и штедљивост у коришћењу буџетских средстава („учинити више са мање“); концепт рада заснован на задовољству корисника јавних услуга; конкуренција унутар јавног сектора; већа флексибилност у управљању; одвајање креирања јавне политике у одређеним областима од њеног спровођења; мерење учинака;

оријентација на резултат и одговорност за резултат; ревизија резултата; унапређено финансијско управљање и стратешко планирање; коришћење информационе технологије и сл. (Gruening, 2001: 2). Уз то, позитивни ефекти се могу остварити и преко посебних правних и буџетских ограничења у погледу потрошње, смањења делокруга рада (надлежности) појединих субјеката у јавном сектору, анализе и евалуације јавних политика, рационализације административних структура, демократизације и знатнијег учешћа грађана у процесу разматрања многих питања која се тичу деловања јавног сектора.

„Ново јавно управљање“ полази од претпоставке да би јавни сектор, како би био успешнији, требало да у свом функционисању уважава принципе функционисања тржишног сектора. Овај захтев је, међутим, могуће само делом уважити имајући у виду чињеницу да је природа јавног сектора другачија од природе тржишног сектора. Недовољно успешно функционисање јавног сектора може потицати од узрока институционалне природе за чије је отклањање, како искуство бројних држава потврђује, потребан дужи временски период (Afonso, Schuknecht, Tanzi, 2010: 2147–2164). Но, осим тога, извори неуспешног функционисања јавног сектора се управо могу пронаћи у разликама тржишног и јавног сектора што условљава и разлике у њиховој успешности (Stiglitz, 2004: 202–208). У тржишном сектору средства се улажу ради максимизирања профита а то се може остварити повећањем производње и смањењем трошкова. Држава (јавни сектор) пак повећава јавну потрошњу како би достигла већи број општих (јавних) циљева, чије испуњење није увек лако измерити и квантификовати. Наиме, у јавном сектору није препоручљиво ставити по страни вредности попут поузданости, поверљивости, сигурности, правне једнакости, тачности, тј. искључиво првенство дати остваривању добрих економских резултата. Треба указати да је уобичајена појава да се резултати јавног сектора не вреднују тржишним већ субвенционисаним ценама или да, неретко, резултати нису новчано изражени. Успешност у јавном сектору је, стога, много теже утврдити него успешност у тржишном сектору.

Упркос чињеници да је држава ентитет чије су функције социјалне, простор за примену економских показатеља успешности јавног сектора сигурно постоји и не сме се занемаривати. То је посебно изражено у периодима који попримају карактер свеопште кризе, и када у јавном сектору треба, са што мањом пореском пресијом, подмиривати јавне потребе. Константан циљ управљања јавним сектором и јесте истраживање могућности да се смање јавни издаци, односно да се трошењем алоцираних буџетских средстава постигну што бољи учинци. У савременом управљању јавним сектором и

његовом функционисању све више се користи *input-output* модел у циљу мерења успешности трошења средстава из буџета. Примењује се тзв. приступ три „Е“ (економичност, ефективност, ефикасност), којим се покривају све димензије процењивања успешности неке државне активности. Овом приступу се понегде додаје и квалитет јавне услуге (правовременост, приступачност, поузданост, трајност услуге) јер је у непосредној вези са успешношћу спроведених државних активности (Анђелковић, 2009: 117). Економичност подразумева минимални утрошак средстава за одређену активност у јавном сектору водећи при томе рачуна да се не доведе у питање обим и квалитет јавне услуге. Ефективност се утврђује у дужем временском периоду и представља ниво испуњености циљева јавног сектора. Истраживањем ефективности се, заправо, анализира да ли су остварени жељени исходи функционисања јавног сектора и ова димензија мерења учинка је најважнији елемент вредности која се добија за новац у јавном сектору (*value for money*). Ефикасност представља максимизирање користи и мери се односом искоришћених ресурса (*inputa*) и резултата (*outputa*) јавног сектора. Имајући управо у виду показатељ ефикасности могуће је побољшати управљање постојећим јавним политикама и програмима, повећати одговорност и боље доношење одлука кроз пружање повратних информација о оствареним резултатима. Тиме се унапређује пројектовање и спровођење јавних политика и програма, како у садашњости, тако и у будућем периоду. Потребно је истаћи да, у околностима повећања нивоа јавне потрошње, ефикасност јавног сектора може бити смањена. До тога ће доћи уколико изостане повећање резултата у јавном сектору или оно буде релативно мање у односу на повећање јавне потрошње. Сходно томе, смањење неефикасности јавног сектора може бити достигнуто предузимањем мера које су усмерене на смањење нивоа јавне потрошње или на повећање резултата у јавном сектору.

3. Нови приступ управљању јавним расходима и његови циљеви

Придавање значаја питању колико средстава држава захвата путем пореза (јавних прихода) и шта порески обвезници, као корисници јавних услуга (јавних добара), добијају за плаћене порезе афирмисало је, у већој мери, принцип *value for money* у функционисању јавног сектора. Овај принцип подразумева да се јавна услуга треба остварити тако да се за дати новац пружа њен већи квалитет или да се дати квалитет јавне услуге остварује са мање новца. Нови приступ управљању јавним расходима (*Public Expenditure Management*) управо је произашао из потребе да се, на принципу *value for money*, изврши рационализација нараслих јавних расхода савремених држава и овај принцип угради у традиционални систем јавних расхода. Наведено,

неспорно, захтева велике и сложене квалитативне и квантитативне промене постојећег система издатака државе.

Адекватно управљање јавним расходима се, у начелу, односи на прераспodelу и коришћење буџетских средстава на законит и одговоран начин. Оно је посебно битно у околностима када из лимитираних прихода треба задовољити јавне потребе које су, и даље, прилично бројне. Савремена држава, поред традиционалних функција и задатака, обавља и немали број функција и задатака у области образовања, здравствене заштите и социјалног старања. Те функције и задаци су својеврсно „наслеђе“ из периода постојања тзв. државе благостања и процес њиховог редуковања се, са неолибералним концептом управљања економском политиком, који је у последњој деценији XX века постао доминантан, одвија постепено али сигурно.

Три су комплементарна и међузависна циља управљања јавним расходима: одржавање укупне фискалне дисциплине; алокација ресурса у складу са приоритетима владе; промовисање ефикасног пружања услуга (Allen, Tommasi, 2004: 19–20; Diamond, 2002: 3). Наведени циљеви представљају оквир за процену унапређења управљања јавним расходима и учинака буџетског система.

Одржање и побољшање финансијске дисциплине у суштини представља иновирање приступа старом проблему успешног располагања ограниченим буџетским средствима. Заправо се тежи адекватној контроли укупних јавних расхода кроз успостављање ограничења на издатке који су обавезни и на укупном нивоу и на нивоу појединих буџетских корисника. Модернизација управљања јавним расходима се постиже успостављањем нових начела, унапређењем улоге буџетских институција и одговорним ангажовањем креатора буџетског процеса, са основном намером да се држава учини штедљивом. Нови приступ управљању јавним расходима у складу је са трендом постављања чврстих буџетских лимита, како би се ограничили укупни расходи, а не само да би се постигла буџетска равнотежа (Ćulibrk, 2011: 953).

Ефикасна расподела средстава се остварује уколико влада има способност да буџетска средства усмери на основу постављених приоритета и ефективности програма. Она обухвата и преусмеравање средстава са старих на нове приоритете или са мање продуктивних на више продуктивне активности, а све сагласно циљевима владе.

Техничка или оперативна ефикасност коришћења буџетских средстава односи се на могућност имплементације програма и пружања услуга по што нижим трошковима.

Савремене буџетске реформе, тј. њихови циљеви, у принципу се и свODE на смањење јавних расхода, односно на изградњу институционалних механизма који су нужни за контролу јавне потрошње. Ови механизми обухватају: средњорочно буџетирање (буџетски хоризонт се продужава са једне на неколико година у циљу веће предвидивости и стабилности фискалне политике и ефикаснијег трошења јавних средстава у средњем року); јасна макроекономска предвиђања; експлицитне трошкове („цену коштања“) јавних (владиних) политика; технику буџетирања *одозго надоле* (припрема буџета креће од оквира за макроекономску и фискалну политику, коју одређује влада, укључујући главне средњорочне фискалне циљеве у којима је садржана обавезујућа политичка одлука о укупном износу јавних расхода и њиховој подели по појединим министарствима за одређену буџетску годину); слабење централне контроле *inputa*; нагласак на резултате; буџетску транспарентност; модерно финансијско управљање (Blondal, 2003: 10; Allan, Parry, 2003: 7). Буџетска политика у данашњим условима захтева поштовање буџетског процеса и механизма, као и достизање што повољнијих резултата предузетих буџетских мера. Буџетски процес, а самим тим и квалитет управљања буџетских институција, значајни су јер јачање буџетских институција, посебно у делу управљања буџетом и јавним расходима, може да помогне да се ограничи обим потрошње јавног сектора и омогући квалитетно спровођење структурних реформи у фискалном подручју (Gupta, Leruth, de Mello, Chakravarti, 2001: 31). Другим речима, квалитетне буџетске институције су од виталног значаја за способност једне земље да креира и имплементира ефективну фискалну политику. Такве институције могу осигурати одговорност владе и предупредити „одливање“ јавних средстава, повећати ефикасност употребе оскудних јавних ресурса и побољшати изгледе одржавања фискалне стабилности и друштвеног развоја (Dabla-Norris, Allen, Zanna, Prakash, Kvintradze, Lledo, Yackovlev, Gollwitzer, 2010: 3).

Сумарно посматрано, промене које треба да допринесу квалитетнијем управљању јавним расходима тичу се модернизовања буџетског поступка, буџетске транспарентности и континуираног побољшања контроле трошења јавног новца, увођења стандарда његовог трошења, бољег управљања јавним набавкама, унапређења организације јавног сектора, побољшања евиденција у јавном сектору, као и планирања и процењивања учинака и др. Постојање буџетских превара је нарочито штетно јер смањује транспарентност и може „замаскирати“ структуралне економске слабости тако да се тиме ограничи потенцијал средњорочног или дугорочног економског раста. Истовремено оне владама омогућавају избегавање реформе јавних расхода (Reviglio, 2001: 14–15).

4. Прелаз са традиционалног на савремено јавно буџетирање

Потреба да се, у многим државама, постепено прелази са традиционалног на савремено буџетирање (програмско буџетирање, тј. буџетирање према учинцима) настала је као „одговор“ на унутрашње социјалне и политичке притиске за унапређење управљања јавним финансијама и повећање одговорности. Уз то, међу државама ОЕЦД одређену улогу су одиграли и притисци држава на сличном нивоу развоја да се у области јавног буџетирања испуне нови међународни стандарди перформанси (учинака). На крају, али никако најмање важно, формални захтеви за испуњавање стандарда ЕУ у погледу буџета и фискалне политике представљали су један од најбитнијих покретача реформи јавног буџетирања (Vujić, 2012: 78; Голубовић, 2012: 79–81).

Традиционални модел јавног буџетирања – линијско буџетирање (*line-item budget*) је буџетирање на базној основи. Овај модел планирања и израде буџета пружа информације о појединачним буџетским корисницима, разврстава опредељена средства на основу функционалне и економске класификације, пружа увид у изворе финансирања јавних расхода (Фискални савет, 2014: 19). Такође се линијско буџетирање одликује и одсуством активног управљања јавним сектором (јавним расходима). Реч је о тзв. инкременталном буџетирању које подразумева да се свака буџетска ставка промени за унапред утврђени проценат, који је заснован на очекиваном расту економије. Сваком буџетском кориснику је зајемчена прошлогодишња алокација средстава, као и инкрементална повишица која се додаје на прошлогодишњи износ (Анђелковић, 2009: 111). Заправо, према класичном (традиционалном) моделу финансирања јавног сектора, резултати се подразумевају, њихово испуњење се не доводи у питање те се, стога, и не мери. Како је врло вероватно да се алокације буџетских средстава не заснивају на стварним или оправданим потребама буџетских корисника, створен је амбијент за нерационално и нетранспарентно јавно буџетирање, а ограничене су и могућности јавног сектора да се прилагоди променљивим циљевима и околностима. У исто време тешко је пратити реализацију стратешких активности, програма и пројеката јавне власти и напредак у појединим деловима јавног сектора.

Такво (незадовољавајуће) стање ствари у сфери јавног буџетирања захтева одређене промене. Пре свега, нужно је да министарство финансија располаже адекватним информацијама о нивоу средстава који је сваком од буџетских корисника неопходан да би несметано обављао постојећи обим активности, што омогућава јасно раздвајање трошкова постојећих политика од трошкова нових програма (активности) које влада жели да

спроводи. У супротном, буџетски корисници имају мотив да преувеличају обим средстава који им је наводно неопходан за финансирање постојећих активности како би обезбедили што већа средства за дискреционо трошење и спровођење својих приоритета уместо прокламованих мера владе (проблем тзв. *одоздо нагоре буџетских притисака*). Тиме долази до својеврсне негативне селекције јер министарство финансија добија преувеличане буџетске захтеве од једних корисника и реално планиране буџетске захтеве од других и, најчешће, не располаже системским кредибилним информацијама о томе који су захтеви преувеличани а који нису. У условима лимитираних расположивих буџетских средстава логично је очекивати пропорционално смањење свих буџетских захтева што практично значи да корисници који су адекватно и одговорно планирали своје захтеве за буџетским средствима бивају кажњени, док корисници који су прибегли преувеличању својих трошкова бивају награђени. Крајњи резултат је да влада није у могућности да спроводи своју прокламовану политику (тзв. *одозго надолу буџетирање*) јер буџетски корисници присвајају за себе велики део средстава које је требало користити за финансирање нових активности и програма (Фискални савет, 2014: 12–13).

Решење наведених проблема, који се јављају у великом броју савремених држава, тражи се у програмској структури буџета и индикаторима перформанси као напреднијем моделу планирања и извршења буџета у односу на традиционални. Процеси и активности у јавном сектору се не могу адекватно вредновати уколико не постоје планирани и жељени учинци (перформансе, резултати) рада (одређеног) дела јавног сектора. Наиме, потребни су и квантитативни и квалитативни индикатори учинка као гарант одговарајућег квалитета јавних услуга. Уз то је неопходан и дужи временски хоризонт трајања буџета који би допустио сагледавање и средњорочних и дугорочних ефеката трошења јавних средстава.

Да би се јавни расходи у знатној мери ставили у функцију усвојених приоритета (програма) владе, неопходан је прелазак са традиционалног на програмско буџетирање (*program budgeting*). Дिसагрегацијом функционалне класификације јавних (буџетских) расхода по појединачним програмима и пројектима линијски буџет постаје програмски. Програмска структура буџета омогућава да се информације о активностима буџетских корисника систематизују на униформан начин.

У оквиру програмског буџетирања средства су планирана и усмерена ка постизању резултата и исхода одређеног програма. Кључна разлика између линијског и програмског буџетирања се и огледа у начину управљања јавним расходима. Програмско буџетирање омогућава активно управљање

јавним расходима које је усмерено ка максимизацији ефеката (учинака) и испуњавању циљева. Сходно томе, створене су могућности преусмеравања расхода са мање продуктивних ка продуктивнијим јавним расходима. Већа контрола трошења средстава из буџета, буџетска дисциплина и поштовање фискалног оквира за целокупну јавну потрошњу оствариви су, у великој мери, уколико се прецизно одреде лимити за одређену функцију државе (тј. чврста ограничења на страни расхода), као и за програме у оквиру функција. Захваљујући мерењу учинака одређених програма, програмски буџет може да утиче на унапређење квалитета јавних услуга.

Неспорно, примена програмског буџетирања јесте „одраз“ настојања да се изврши ефикасније усмеравање финансијских средстава на реализацију конкретних управљачких циљева и решавање проблема друштвене заједнице. Истовремено, то је и наставак напора да се обликују институционални механизми којима ће се, на прави начин, утврђивати, пратити (контролисати) и оцењивати функционисање (учинци) јавног сектора. Захваљујући томе, доносиоцима одлука је лакше да разумеју везу између тражених буџетских средстава, стратешких докумената, програма и резултата деловања јавне власти (Kristić, 2015: 35).

Да би се програмско буџетирање квалитетно имплементирало, потребно је постојање високо развијеног буџетског система, одговарајућих стручних и административних капацитета буџетских корисника, информационих система за праћење, управљање и извештавање о учинку. Уз то неопходно је извршити значајне реформе у руковођењу и раду управљачких јединица организационе структуре јавне власти, континуирано радити на обуци запослених службеника, као и њихових руководилаца, унапређивати методологију стратешког и оперативног планирања, развијати аналитичке капацитете организације и прецизно дефинисати надлежности и одговорности за спровођење буџетских програма (Kristić, 2015: 36). Уосталом, програмско буџетирање и промовише и чини комплекснијом одговорност носилаца јавних политика. Како се у процесу креирања буџета програма групишу у складу са њиховим доприносом остваривању истог или сличног циља, долази до конкуренције и поштравања „борбе“ за добијање средстава из буџета. Проналазак најбољег пута да се достигну одређени циљеви деловања јавног сектора подразумева јасан (недвосмислен) одговор на следеће питање: Због чега се конкретни јавни расходи уводе, повећају, смањују или укидају и шта се тиме конкретно жели постићи?

Недовољна припремљеност за увођење програмског буџетирања, као и мерење учинака (перформанси) програма, може да услови неефективност

овог система јавног буџетирања. У досадашњој међународној пракси уочени су следећи проблеми: буџетирање претходи планирању а неопходно је да буде обратно; не постоји одговарајућа координација између министарства финансија и ресорних министарстава; средњорочно планирање буџета није свеобухватно; понекад изостаје централна координација, тј. различити делови институције имају различито разумевање планирања, програмирања и буџетирања; информациони системи су недовољно поуздани јер недостаје општеприхваћена терминологија (методи) за прикупљање података из различитих организационих јединица (Robinson, 2013: 15–16). Но, и поред тога, може се констатовати да буџетирање према учинцима, у земљама чланицама ОЕЦД првенствено, бележи постепени напредак.

Табела 2: Практика буџетирања према учинцима на централном нивоу власти у земљама чланицама ОЕЦД (2011)

	Постојање стандардизованог оквира за мерење учинака на централном нивоу власти
Аустралија	Не, министарства/агенције имају сопствене
Аустрија	Да
Белгија	Не, министарства/агенције имају сопствене
Канада	Да
Чиле	Да
Чешка Република	Да, али опционално
Данска	Да
Естонија	Да
Финска	Да
Француска	Да
Немачка	Не, министарства/агенције имају сопствене
Грчка	Не, министарства/агенције имају сопствене
Мађарска	Не, министарства/агенције имају сопствене
Ирска	Да
Италија	Да
Јапан	Да
Кореја	Да
Луксембург	Не, министарства/агенције имају сопствене
Мексико	Да

Холандија	Да
Нови Зеланд	Да
Норвешка	Да
Пољска	Да
Португалија	Не, министарства/агенције имају сопствене
Словачка Република	Да
Словенија	Да
Шпанија	Да
Шведска	Да
Швајцарска	Да
Турска	Да
Уједињено Краљевство	Не, министарства/агенције имају сопствене
САД	Да

Извор: OECD (2013). Government at a Glance 2013.

Пракса финансирања (буџетирања) државних програма према учинцима у земљама чланицама ОЕЦД углавном је централизована (нпр. Аустрија, Канада, Француска, Италија, САД). Државе усвајају широк оквир за развој (прикупљање) информација о учинцима, интегришу ове информације у буџетски процес и процес одговорности, користе их приликом доношења одлука, праћења и извештавања о резултатима. У мањем броју земаља чланица ОЕЦД (нпр. Белгија, Немачка, Луксембург), буџетирање према учинцима је децентрализовано унутар централног нивоа власти. Наиме, министарства/агенције примењују буџетирање према учинцима приликом одлучивања које ће програме финансирати средствима додељеним из буџета. Квалитетне информације о учинцима доприносе да одлуке које се тичу употребе ресурса (средстава) и управљања појединачним програмима буду боље.

5. Закључак

Традиционално устаљени начини поступања субјеката јавног сектора углавном потврђују да они мање раде него што се за новац који је из буџета њима усмерен очекује. Захтеви који се постављају пред државне органе и друга јавна тела (институције, установе), а тичу се потребе да успешно реализују своје активности и државне програме, у интересу су обвезника који плаћајући порезе (јавне приходе) финансирају њихов рад и очекују задовољавајући обим и квалитет јавних услуга. Круцијално питање је:

Како утицати на кориснике буџетских средстава да рационално троше средства, добијена из буџета, и квалитетно обављају послове из своје надлежности?

Неуспешан јавни сектор је ограничавајући чинилац укупног друштвеног развоја те је, из тог разлога, потребно минимизирати ризик лошег управљања овим сектором и евентуалне злоупотребе јавних средстава. Промена културе управљања у јавном сектору, која се постепено одвија под утицајем идеја „Новог јавног управљања“, треба да побољша положај грађана у релацији са јавним сектором, као и одговорност јавне власти за постигнуте резултате. Одговорност за резултате који се остварују трошењем државног новца основна је тема јавних финансија многих држава, нарочито у околностима када се износ потребних средстава за финансирање јавне потрошње перманентно повећава и када је та средства све теже обезбедити.

Већ извесно време, у низу држава предузимају се мере у правцу доношења што бољих одлука везаних за усмеравање и трошење средстава из буџета. Развој и примена програмског буџетирања фактички показују каква је спремност и способност носилаца (субјеката) буџетске политике да остваре ефикаснију расподелу лимитираних буџетских средстава. Унапређење модела јавног буџетирања је процес који је у току, са собом носи бројне изазове и указује на сву комплексност савременог управљања издацима државе. Наиме, квалитетно праћење и анализирање усмеравања и трошења буџетских средстава, као и постигнутих резултата у јавном сектору, могуће је остварити тек у средњорочном и дугорочном временском периоду. Реч је о задатку од великог значаја будући да неадекватно утврђивање приоритета и обима ангажовања јавних средстава, али и непредузимање активности да се такво негативно стање промени, за последицу имају смањење благостања у друштву. Управо зато је и логично очекивати да власт у савременим државама покаже доследност у испуњавању овог задатка и, сходно томе, на исправан начин управља јавним расходима.

Литература

Allan, W., Parry, T. (2003). Fiscal Transparency in EU Accession Countries: Progress and Future Challenges. *IMF Working Paper*. WP/03/163. 1–26

Allen, R., Tommasi, D. (2004). *Upravljanje javnim izdacima – Priručnik za zemlje u tranziciji*. Paris: OECD, SIGMA, PHARE

Анђелковић, М. (2009). Усавршавање метода буџетирања – пут ка рационализацији јавне потрошње. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 53. 109–123

Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V. (2010). Public sector efficiency: evidence for new EU member states and emerging markets. *Applied Economics*. 42(17). 2147–2164

Blondal, J. (2003). Budget reform in OECD member countries: Common Trends. *OECD Journal on Budgeting*. 4(2). 7–25

Vujović, D. (2012). *Studija o delotvornom korišćenju indikatora performansi u procesu izrade budžeta i planova u javnom sektoru: Kreiranje indikatora performansi u cilju unapredjenja učinaka programskih budžeta u Srbiji*. Beograd: USAID projekat za bolje uslove poslovanja

Голубовић, С. (2012). *Фискална правила у Европској монетарној унији*. Ниш: Студентски културни центар

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*. 4. 1–25

Gupta, S., Leruth, L., de Mello, L., Chakravarti, S. (2001). Transition Economies: How Appropriate Is the Size and Scope of Government?. *IMF Working Paper*. WP/01/55. 1–44

Dabla-Norris, E., Allen R., Zanna L.-F., Prakash T., Kvintradze E., Lledo V., Yacovlev, I., Gollwitzer, S. (2010). Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries. *IMF Working Paper*. WP/10/80. 1–56

Diamond, J. (2002). The Micro Basis of Budget System Reform: The Case of Transitional Economies. *IMF Working Paper*. WP/02/105. 1–32

Eurostat. *General government expenditure in the EU*. Newsrelease 122/2015 – 7 July 2015

Ivanov, M. (2011). Porezna presija i blagostanje u socijalnoj državi. *Ekonomija/Economics*. 18(1). 21–38

- Kristić, S. (2015). Programski budžet – napredni korak u razvoju budžetskog sistema Srbije. *Makroekonomske analize i trendovi (MAT)*. 215. 35–36
- Lienert, I. (2005). Are Laws Needed for Public Management Reforms? An International Comparison. *IMF Working Paper*. WP/05/62. 1–25
- Madžar, Lj. (2008). *Mehanizmi mobilizacije i alternative alokacije javnih sredstava*. Studija br. 1. Beograd: Ministarstvo finansija
- OECD (2013). *Government at a Glance 2013*. OECD Publishing
- Perko-Šeparović, I. (2006). *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga
- Reviglio, F. (2001). Budgetary Transparency for Public Expenditure Control. *IMF Working Paper*. WP/01/8. 1–30
- Robinson, M. (2013). *Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence*. IEG Evaluation Capacity Development Series. Washington: World Bank
- Stiglitz, J. E. (2004). *Ekonomija javnog sektora*. Beograd: Ekonomski fakultet
- Ćulibrk, M. (2011). Fiskalna odgovornost. *Pravni život*. 10(LX). 949–964
- Fabrizio, S., Mody A. (2006). Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline? *IMF Working Paper*. WP/06/123. 1–51
- Фискални савет (2014). *Буџетски процес у Републици Србији: недостаци и препоруке*

Marina Dimitrijević, LL.D.

Associate Professor,

Faculty of Law, University of Niš

THE COMPLEXITY OF CHANGES IN THE DOMAIN OF MANAGING PUBLIC EXPENDITURES

Summary

Public expenditures are a huge problem in contemporary states. In the conditions of a global economic crisis and the circumstances involving high level of citizen dissatisfaction related to the former methods of funding and managing the public sector (reflected in ruining the funding sources, irrational spending of public expenditure funds, increase in the budget deficit and the level of public debt), the changes in the domain of managing public expenditures have become a priority. By their nature, these changes are complex and long-lasting, and they should bring significant improvements in the field of public expenditure; they have to provide for lawful and purposeful spending of public funds. It is expected to lower the needed public incomes for financing public expenditure, to improve production and competition in the market economy, and to increase personal consumption, living standard and the quality of life of the population. Regardless of the social, economic, legal or political environment in each of state, the topical issue of reforming the management of public expenditures seems to imply a return to a somewhat neglected need for the public sector to function within its own financial possibilities. The state modernisation processes and advancement in the process of managing public expenditures call for a realistic evaluation of the existing condition and circumstances in which these processes occur, as well as the assessment of potential and actual risks that may hinder their effectiveness. Otherwise, it seems that the establishment of a significant level of responsibility in spending the budget funds and a greater transparency of public expenditure may be far-fetched goals.

Key words: *public sector, public finances, public expenditures, management of public expenditures.*