



BUDŽETIRANJE ZASNOVANO NA PERFORMANSAMA KAO INSTRUMENT EFIKASNE ALOKACIJE RESURSA NA NIVOU LOKALNIH SAMOUPRAVA REPUBLIKE SRBIJE

PERFORMANCE BASED BUDGETING AS AN INSTRUMENT OF EFFICIENT RESOURCE ALOCATION AT THE LEVEL OF LOCAL SELF-GOVERMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Marija Nikodijević | Mozzart doo. Beograd | marijanikod@yahoo.com

Sažetak

Usled problema sa neuređenim i neodrživim sistemom lokalnih javnih finansija, lokalne samouprave Republike Srbije karakteriše netransparentno i nedovoljno efikasno trošenje budžetskih sredstava što se nepovoljno odražava na obim i kvalitet javnih dobara i usluga. Ukazujući na loše upravljanje javnim finansijama na lokalnom nivou, kao moguće rešenje za ove probleme, rad predlaže implementaciju budžetiranja zasnovanog na performansama. Rad opisuje osnovne karakteristike ovog modela budžetiranja koji predstavlja važan deo šireg procesa reformi javnog sektora. Osnovni princip budžetiranja zasnovanog na performansama ogleda u uzročno-posledičnom povezivanju utrošenih budžetskih sredstava i ostvarenih rezultata. Da bi implementacija ovog modela bila moguća, treba sprovesti slijaset promena u raznim sferama čime bi se obezbedili neophodni preduslovi za njegovu implementaciju. Stoga, rad ukazuje na ključne promene koje se moraju sprovesti i opisuje izazove sa kojima bi se lokalne samouprave suočile prilikom implementacije budžetiranja zasnovanog na performansama. U tom smislu posebna pažnja u radu posvećena je razvoju adekvatnog sistema merenja performansi koji treba da omogući evaluaciju efektivnosti i efikasnosti korišćenja javnih resursa i stvori tačnu i pouzdanu osnovu za utvrđivanje odgovornosti za (ne)ostvarenje rezultata.

Abstract

Due to the problems with unregulated and unsustainable system of local public finance, local self-governments in the Republic of Serbia are characterized by non-transparent and inefficient use of budget funds which adversely affects the scope and quality of public goods and services. Pointing to the mismanagement of public finances at the local level, as a possible solution to these problems, the paper proposes the implementation of performance-based budgeting. The paper describes the main characteristics of this budgeting model which is an important part of the broader process of public sector reform. The basic principle of performance-based budgeting is reflected in the cause-effect of spent budget funds and the achieved results. In order to make the implementation of this model possible, a series of changes in various spheres should be made, which would provide the necessary preconditions for its implementation. So, the paper points to the key changes that must be implemented and describes the challenges local governments would face when implementing performance-based budgeting. In this regard, special attention in the work is paid to the development of an adequate performance measurement system which should enable an evaluation of the effectiveness and efficiency of the public resources spending and should create an accurate and reliable basis for determining the responsibility for achievement (or non-achievement) of results.

Ključne reči: lokalne samouprave, budžet, budžetiranje, performanse, indikatori performansi, rezultati

Keywords: local government, budget, budgeting, performance, performance indicators, results

1. Uvod

Lokalne samouprave Republike Srbije suočavaju se sa dugogodišnjim finansijskim problemima koji, ne samo što višestruko remete njihovo normalno funkcionisanje, nego se prelivaju i na republički nivo pa samim tim ugrožavaju javne finansije i usporavaju privredni rast zemlje. Dosadašnje česte i uglavnom nagle zakonske izmene u oblasti lokalnih javnih finansija, sem što nisu rešile ove probleme, dovele su i do političkih razmirica između lokalnog i republičkog nivoa vlasti. Previsoki rashodi, ogromni dugovi koji se neredovno izmiruju, niska investiciona aktivnost, slab kvalitet javnih dobara i usluga, fiskalna neodrživost, velike razlike između razvijenih i manje razvijenih lokalnih samouprava, netransparentna i neefikasna alokacija resursa i sl. samo su neke od „hroničnih“ posledica neadekvatnog budžetskog sistema. Trenutno stanje jasno pokazuje da postoji potreba da se preduzme sijaset kredibilnih mera u cilju unapređenja budžetskog procesa, uključujući i promenu modela budžetiranja na nivou lokalnih samouprava.

Budžetiranje zasnovano na performansama (engl. - Performance Based Budgeting) predstavlja koncept budžetiranja čija bi primena u velikoj meri mogla da reši postojeće probleme i ubrza razvoj lokalnih samouprava. Radi se o konceptu kojim se fokus prebacuje sa inputa na rezultate i koji se zasniva na uzročno-posledičnom povezivanju utrošenih javnih sredstava i ostvarenih rezultata uz oslanjanje na jasne, objektivne i proverljive indikatore performansi. Usvajanje ovog modela budžetiranja podrazumeva reforme budžetskog sistema koje su usmerene u pravcu efikasnog postizanja planiranih rezultata, uspostavljanja višeg stepena odgovornosti, smanjenja troškova i nusprodukata [1]. Zahvaljujući transparentnijem i odgovornijem pristupu pri

planiranju budžeta i načinu trošenja budžetskih sredstava, budžetiranje zasnovano na performansama omogućava lokalnoj vlasti da pokaže javnosti koliko efikasno upravlja raspoloživim resursima na putu ostvarenja strateških ciljeva i postizanja željenih rezultata, odnosno koliko uspešno vodi konkretnu lokalnu samoupravu ka željenom napretku. Na osnovu prethodnog, sasvim je jasno da će se jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji suočiti da brojnim izazovima prilikom usvajanja budžetiranja zasnovanog na performansama. Ipak, osnovni preduslov za uvođenje i uspešnu implementaciju ovog modela budžetiranja jeste postojanje jake političke volje i podrške, kako na lokalnom tako i na republičkom nivou.

Prema strukturi, u prvom delu rada razmatraju se problemi u upravljanju javnim finansijama sa kojima se suočavaju lokalne samouprave. U nastavku rada biće reči o budžetiranju zasnovanom na performansama, njegovim osnovnim karakteristikama i principima, uz poseban osvrt na sistem merenja performansi, kao i na indikatore performansi. Sagledaće se prednosti i efekti, ali i izazovi implementacije ovog modela budžetiranja kao mogućeg rešenja za neefikasno, neodgovorno i netransparentno trošenje budžetskih sredstava na nivou lokalnih samouprava u Srbiji.

2. Problemi upravljanja javnim finansijama lokalnih samouprava u Republici Srbiji

Poslednjih decenija veoma je aktuelan problem efektivnosti i efikasnosti trošenja javnih sredstava na lokalnom nivou. Lokalne vlasti suočene su sa dugogodišnjim finansijskim problemima koji su posledica lošeg upravljanja finansijama, kao i sa sve jačim pritiskom javnosti da odgovornije i transparentnije pristupaju korišćenju raspoloživih sredstava, odnosno trošenju novca poreskih obveznika. Kako bi se rešili problemi neefikasne alokacije resursa, poboljšali učinci lokalnih samouprava i odgovorilo na zahteve javnosti u pogledu odgovornog i transparentnog ponašanja u pogledu opsega i svrhe trošenja resursa,

neophodno je doneti i sprovesti niz reformskih mera.

Reformske mere vezane za sistem budžetiranja lokalne samouprave u periodu od 2000. godine odnosile su se, pre svega, na visinu sredstava koja su stavljana na raspolaganje jedinicama lokalne samouprave [2]. U cilju uspostavljanja predvidivog, objektivnog i održivog sistema za upravljanje finansijama lokalnih samouprava, 2006. godine usvojen je Zakon o finansiranju lokalne samouprave koji propisuje da lokalnim samoupravama pripada 40% poreza na zarade i nenamenski transfer iz Republičkog budžeta u visini od 1,7% BDP-a [3]. Ovaj zakon donet je u periodu fiskalnog prosperiteta i praćen je jakim političkom podrškom za sprovođenje procesa decentralizacije. Nastanak ekonomske krize doveo je do rasta budžetskog deficita na republičkom nivou pa je jedna od mera štednje koje je tokom 2009. godine preduzela Vlada bilo smanjenje nenamenskih transfera lokalnim samoupravama za oko 0,5% BDP-a. Ovu, kao i sve naredne zakonske izmene 2011., 2013. i 2016. godine karakteriše nesistematično menjanje iznosa raspoloživih sredstava lokalnim samoupravama u sredini budžetske godine odnosno brzopleto odlučivanje o promenama bez oslanjanja na objektivne i merljive kriterijume i bez adekvatnog prenosa nadležnosti na relaciji republika-lokal. Samim tim, malo je urađeno na rešavanju finansijskih problema lokalnih samouprava, među kojima su i dalje najznačajniji [3]:

- Strukturna neusklađenost javnih finansija. Rešenje ovih problema podrazumeva preduzimanje strukturnih promena preko povećanja investicija i prihoda od poreza na imovinu, smanjenja izdataka za subvencije i zaposlene i sl.

- Akumuliranje docnji. Problemi vezani za neredovno izmirivanje preuzetih obaveza i akumulaciju istih nastaju usled nerealnih projekcija i neadekvatno isplanirane dinamike izmirivanja obaveza pa lokalne samouprave često pribegavaju dodatnom zaduživanju. Izveštaji pokazuju da vrednost neizmirenih obaveza lokalnih samouprava iznosi najmanje 15 milijardi dinara.

- Problemi upravljanja preduzećima i ustanovama u nadležnosti lokalnih samouprava. Ovi problemi se odnose na sistem upravljanja, nizak kvalitet usluga, likvidnost, neracionalno ponašanje, nenamensko trošenje i sl. Na primer, procenjuje se da je vrednost neizmirenih obaveza zdravstvenih ustanova u nadležnosti lokalnog nivoa vlasti 7-8 milijardi dinara. Ponekad se dešava da ovi problemi toliko narastu da se u njihovo rešavanje moraju uključiti više instance.

- Problemi netransparentnog korišćenja budžetskih rezervi. Nesklad između raspoloživih prihoda i planiranih rashoda na nivou jedinica lokalnih samouprava vodi ne samo akumuliranju docnji, već i stvaranju pritiska na republičku vlast da interveniše i odobri dodatna sredstva iz budžetske rezerve (u 2016. godini u vrednosti od preko 2,5 milijarde dinara). Pored ovih neplaniranih transfera iz republičkog budžeta, lokalne samouprave bez saglasnosti gradske skupštine i informisanja javnosti mogu da troše i sredstva iz svoje tekuće budžetske rezerve. Praksa, kao i izveštaji Državne revizorske institucije, pokazuju da se sredstva iz budžetske rezerve uglavnom troše netransparentno, neopravdano i nesvršishodno.

- Nagomilavanje i učestale promene parafiskalnih nameta na lokalnom nivou vlasti. Lokalne samouprave imaju gotovo „odrešene ruke“ u oblasti parafiskalnih nameta odnosno data im je sloboda da samostalno i bez nadzora uređuju ovu oblast tako da ne iznenađuje da među pojedinim lokalnim samoupravama širom Srbije postoji velika neusaglašenost u razrezivanju nameta. Sem toga, uvođenje novih nameta i utvrđivanje njihovih iznosa vrši se bez ozbiljnijih analiza tako da se uglavnom preneglašavaju pogrešni i zapostavljaju ispravni parafiskalni nameti. Sasvim je jasno da je osnovna svrha uvođenja takvih parafiskalnih nameta prikupljanje što većih iznosa prihoda pošto se iz drugih izvora ne prikuplja dovoljno sredstava. Takođe, lokalne samouprave se stalno suočavaju i sa problemom naplate parafiskalnih nameta čemu umnogome doprinosi i neefikasan sistem kontrole.

- Nepostojanje jedinstvene baze podataka. Evidencija koja se vodi o poslovanju lokalnih samouprava je nesistematska, nepotpuna i neusaglašena. Na osnovu takve netačne i nesveobuhvatne informacione osnove ne može se stvoriti prava slika o realnom stanju lokalnih finansija. Samim tim, ne mogu se identifikovati problemi i njihovi stvarni uzročnici niti se mogu preuzeti adekvatne mere kako bi se ti problemi efikasno rešili. Sem toga, ne postoji sistemsko i konzistentno praćenje i nadzor nad poslovanjem lokalnih samouprava od strane nadležnih institucija. Usled ovakvog stanja u pogledu izveštavanja i praćenja, postoji realna mogućnost da se javnost obmane u pogledu postojanja problema i da se ključni i ozbiljni problemi prikriju.

Analiza navedenih problema jasno pokazuje da jedinice lokalne samouprave u Republici Srbiji jedva uspevaju da kontrolišu rashode, a pojedine ni to [4]. Shodno tome, očigledno je da postoji potreba za promenom u postojećem sistemu budžetiranja s obzirom da efikasnije korišćenje ograničenih budžetskih sredstava na lokalnu prvenstveno zavisi od unapređenja budžetskog procesa. Inostrana praksa jasno pokazuje da u uslovima postojanja unutrašnjih političkih i socijalnih pritisaka za povećanjem odgovornosti i poboljšanjem upravljanja javnim finansijama [5], kao i postojanja potreba da se poboljšaju učinci javnog sektora i smanje javni rashodi, prelazak na model budžetiranja koji je fokusiran na rezultate predstavlja odlično rešenje.

3. Osnovne karakteristike budžetiranja zasnovanog na performansama

Budžetiranje zasnovano na performansama javlja se još 1907. godine kada je Njujorkški biro za istraživanja lokalnih samouprava predložio njegovu primenu radi lakše i efikasnije kontrole trošenja budžetskih sredstava [6]. Poslednjih decenija dolazi do popularizacije koncepta usled sve učestalijih zahteva građana da znaju na šta se troši novac poreskih obveznika odnosno, usled rastućeg pritiska javnosti da izabrana vlast efektivnije, efikasnije, odgovornije i

transparentnije upravlja javnim finansijama. Kovanica „budžet zasnovan na performansama“ napravljena je kako bi se naglasila uloga budžeta u usmeravanju osnovnih funkcija države (projekata, programa i tekućih aktivnosti) na efikasno dostizanje željenog obima javnih dobara i usluga uz smanjenje broja zaposlenih i troškova kao nusproizvoda orijentacije na performanse (učinak), umesto pokušaja da se neposredno (i linearno) smanjuju troškovi što obično vodi eroziji rezultata [5]. Iako u literaturi ne postoji jedinstvena definicija budžetiranja zasnovanog na performansama, autori su saglasni oko osnovnog principa modela koji se ogleda u uzročno-posledičnom povezivanju utrošenih budžetskih sredstava i ostvarenih rezultata. Ovaj model koristi informacije o performansama kako bi se uspostavila veza između resursa i rezultata koji se njihovim trošenjem ostvaruju, a u cilju povećanja nivoa efikasnosti i ekonomičnosti trošenja budžetskih resursa. Postoje brojne varijacije budžetiranja zasnovanog na performansama koje se razlikuju po primeni različitih mehanizama za povezivanje trošenja resursa i ostvarenih rezultata. I pored ovih razlika, osnovni principi ovog modela budžetiranja ostaju nepromenljivi.

Budžetiranju zasnovanom na performansama ne bi trebalo pristupiti kao izolovanoj inicijativi, već mora biti implementirano kao deo širih promena koje imaju za cilj prebacivanje fokusa sa inputa na rezultate. Da bi implementacija budžetiranja zasnovanog na performansama bila moguća, treba sprovesti sveobuhvatne promene koje podrazumevaju obezbeđivanje potrebnih preduslova za njegovu implementaciju. Sem postojanja snažne političke volje i podrške, najvažniji preduslovi za realizaciju ovog modela budžetiranja su [7]:

- efikasna identifikacija potrebnih aktivnosti i njihovo povezivanje sa strateškim ciljevima i željenim ishodima
- posedovanje informacija u vezi sa ciljevima i rezultatima koji će biti ostvareni, u formi ključnih indikatora

performansi i adekvatne evaluacije aktivnosti, projekata i programa, i

- proces izrade budžeta koji je dizajniran tako da obezbedi efikasnu upotrebu informacija prilikom donošenja odluka o alokaciji resursa, uključujući i odgovarajuće analize i evaluacije upotrebe resursa i odluka koje se donose u vezi sa trošenjem ograničenih resursa.

Implementacija budžetiranja zasnovanog na performansama podrazumeva razvijanje odgovarajućeg sistema merenja performansi koji omogućava merenje input-a (resursa), output-a (proizvedenih javnih dobara i/ili usluga) i outcome-a (rezultata, ishoda), odnosno sistema koji omogućava merenje ekonomičnosti trošenja resursa, efikasnosti i efektivnosti budžetskih projekata, programa i aktivnosti [7]. Pri razvijanju adekvatnog sistema merenja performansi posebnu pažnju treba posvetiti izboru indikatora performansi koji mogu biti od relativno jednostavnih do veoma složenih kompozitnih indikatora. Izabrani indikatori performansi treba da budu merljivi, konkretni, dosledni, relevantni, tačni, transparentni, pouzdani, konzistentni, lako razumljivi i upotrebljivi, i sa jasnom i direktnom vezom sa krajnjim rezultatima i ishodima. Svaki indikator ima svojih prednosti i mana pa su neminovni kompromisi pri izboru skupa indikatora performansi. Utvrđivanjem indikatora u skladu sa, donekle, standardizovanim setom karakteristika koje bi trebalo da poseduju (specifičnost, merljivost, ostvarljivost, relevantnost, ograničenost u vremenu) predstavlja polaznu garanciju da će informacije o performansama biti realne, i da će eventualna prioritizacija i/ili redukcija javnih rashoda izvršena na podlozi tih informacija objektivno doprinositi efektivnosti i efikasnosti javne potrošnje [9]. Pragmatično posmatrano, dobar okvir za merenje performansi treba da sadrži tri ključna elementa [5]:

Jasno iskazane ciljeve - šta vlast želi da postigne nekim programom, gde i kako želi da ostvari pozitivne promene?

- Model logičkog okvira - omogućava kompletno mapiranje inputa, preko procesa i aktivnosti do izlaznih veličina

(outputa), kao i uspostavljanje veze sa ostvarenjem planiranih ciljeva.

- Dinamiku i plan realizacije - objašnjava kako model logičkog okvira evoluira od sadašnjeg stanja, preko neposrednih i prelaznih rezultata, do konačnih ishoda. Time se omogućava sadržajno praćenje ostvarenja ciljeva primenom efektivnog sistema za monitoring i evaluaciju.

Budžetiranje zasnovano na performansama razlikuje se od tradicionalnih sistema budžetiranja po stavkama po tome što se fokusira na rezultate potrošnje resursa, a ne na potrošene resurse. Tradicionalni budžeti stavljaju akcenat na inpute i na poštovanje propisa i pravila pri alokaciji inputa. Stoga, tradicionalni, linijski budžet treba izmeniti tako da prikazuje alokaciju budžetskih sredstava u cilju ostvarivanja željenih rezultata. Budžet performansi podrazumeva klasifikaciju troškova prema izlaznim veličinama (rezultatima i ishodima), a ne samo prema ekonomskim kategorijama (na primer, plate, dobavljači i sl.) i organizacionim kategorijama. Kako se radi o velikim promenama u odnosu na tradicionalan budžet, često se istovremeno pripremaju i linijski i budžet performansi, pogotovo u početnim godinama implementacije.

S obzirom da su informacije ključne za ovaj model budžetiranja, njegova implementacija zahteva i razvijanje adekvatnog sistema za prikupljanje i analizu podataka koji bi omogućio praćenje ostvarenja, jasan uvid u trend performansi, kao i utvrđivanje razloga za takav trend. To zahteva promene u informacionom i računovodstvenom sistemu koji se mora nadograditi tako da može pružiti potrebnu informacionu osnovu za nesmetano funkcionisanje ovog modela. Posebnu pažnju treba posvetiti izveštavanju o ostvarenim performansama, kao osnovnom instrumentu komunikacije sa stejkholderima. Izveštaji treba da budu jasni, blagovremeni i tačni kako bi šira javnost i svi zainteresovani stejkholderi mogli da steknu uvid u ostvarene rezultate. Takođe, izveštaji mogu da sadrže napomene i bliža objašnjenja pojedinih stavki.

Oslanjajući se na jasne, objektivne, merljive i proverljive kriterijume, budžetiranje zasnovano na performansama doprinosi poboljšanju funkcionisanja mehanizama za utvrđivanje prioriteta i dosta jasnije pokazuje na šta treba usmeriti budžetska sredstva [10], [11]. Ovako determinisan sistem planiranja fokusiran na rezultate i zasnovan na merenju performansi pruža racionalni i sistematičan pristup procesu budžetiranja i ostvarenju ciljeva, odnosno obezbeđuje da se do željenih rezultata i ishoda dolazi na "naučni način". Zahvaljujući boljem merenju koristi i troškova, ovaj model budžetiranja olakšava utvrđivanje ciljeva i prioriteta na koje treba alocirati resurse tako da u uslovima nedovoljno raspoloživih resursa njegova korisnost posebno dolazi do izražaja [12]. Budžetiranje zasnovano na performansama pruža visok nivo fleksibilnosti prilikom alokacije resursa, odnosno pruža više slobode u izboru kombinacije inputa koji će biti korišćeni za ostvarenje željenih rezultata. Ono olakšava identifikovanje postojećih neefikasnosti i „nekorisnih“ stavki u budžetu tako da se blagovremeno mogu formulisati i preduzeti mere za njihovo eliminisanje ili bar minimiziranje. Sem toga, budžetiranje zasnovano na performansama pomaže da se smanji mogućnost alokacije budžetskih sredstava na osnovu političkih odluka i pritisaka, odnosno da se sredstva usmere na programe i projekte koji su manjeg kvaliteta, ali sa jačim političkim uticajem. Uz temeljniji i odgovorniji pristup pri planiranju budžeta, ovaj model budžetiranja unapređuje kvalitet budžetskog procesa, doprinosi efikasnijem korišćenju budžetskih sredstava u obezbeđivanju roba i usluga, kao i efektivnijem postizanju ciljeva. Takođe, povećava transparentnost i kredibilitnost celokupnog budžetskog procesa tako da se s punim pravom smatra najvišim stadijumom razvoja budžetskog sistema [13].

4. Potencijalni izazovi implementacije budžetiranja zasnovanog na performansama na nivou lokalnih samouprava u Republici Srbiji

Implementacija sistema budžetiranja zasnovanog na performansama zahteva

dosta vremena, znanja i posvećenosti. Postoji veliki broj izazova sa kojima bi se lokalne samouprave u Republici Srbiji mogle susresti prilikom usvajanja budžetiranja zasnovanog na performansama, pri čemu bi ovi izazovi bili mnogo izraženiji tokom prvih godina praktične implementacije ovog modela. Među najčešćim izazovima su razvoj odgovarajućeg sistema za merenje performansi i skupa kvalitetnih indikatora performansi, utvrđivanje i kvantifikovanje uzročno-posledičnih veza između aktivnosti i krajnjih rezultata, razgraničenje odgovornosti, nadogradnja upravljačko-računovodstvenog sistema, susretanje sa otporom kod zaposlenih i sl.

Imajući u vidu trenutno stanje, može se reći da se možda najveći izazov sa kojim bi se susrele lokalne samouprave u Srbiji pri implementaciji ovog modela budžetiranja odnosi na uspostavljanje adekvatnog sistema za merenje performansi. Cilj je uspostaviti sistem merenja koji bi omogućio evaluaciju i unapređenje efikasnosti i efektivnosti u korišćenju javnih resursa, kao i stvoriti pouzdanu osnovu za identifikaciju problema i utvrđivanje odgovornosti za (ne)ostvarene rezultate. U tom smislu, treba determinisati odgovarajuće tehnike merenja i izabrati indikatore performansi koji bi jasno i pouzdano odražavali uzročno-posledičnu vezu između određenog inputa, aktivnosti i/ili procesa i krajnjih rezultata i ishoda. To nije ni malo lako ukoliko se ima u vidu da može proteći dosta vremena između alokacije resursa u cilju ostvarivanja određenog rezultata i njegove konačne realizacije. Veliki problem predstavlja i činjenica da uglavnom ne postoje podaci o početnim vrednostima indikatora, kao i da se pod političkim uticajem vrednosti indikatora mogu neobjektivno odrediti. Kako inostrana praksa pokazuje najbolje rešenje je da se promene u sistemu budžetiranja i merenja performansi sprovede postepeno. To praktično znači da bi u početnim fazama implementacije budžetiranja zasnovanog na performansama trebalo koristiti manji broj jednostavnijih i ekonomičnih indikatora uz kontinuiran rad na poboljšanju njihovog kvaliteta.

Uvođenje budžetiranja zasnovanog na performansama često je praćeno negodovanjem i otporom kod zaposlenih s obzirom da podrazumeva brojne promene, dosta dodatnog i novog posla, a uz to i omogućava lakše i jasnije utvrđivanje odgovornosti za realizaciju ili nerealizaciju postavljenih ciljeva. U cilju eliminisanja ove opasnosti, svi zaposleni koji rade na implementaciji budžetiranja zasnovanog na performansama moraju u potpunosti biti upoznati sa njegovim karakteristikama i pozitivnim efektima koji se mogu ostvariti njegovom primenom. U te svrhe treba organizovati obuke i seminare kako bi se podigao nivo znanja zaposlenih i stvorili stručni kapaciteti koji su sposobni za prikupljanje, obradu i analizu informacija u neophodnom logičkom okviru koji povezuje ulazne resurse sa aktivnostima/procesima i promenama izlaznih veličina. Dakle, potrebno je razviti kulturu u kojoj neće postojati otpor zaposlenih prema podacima o učinku i u kojoj će zaposleni biti svesni da merenje učinka nije sredstvo za kažnjavanje zaposlenih, već za promovisanje kvalitetnog rada pojedinaca/organizacija, davanje priznanja za ostvarene rezultate, učenje na osnovu informacija o učinku, i, u krajnjem, za poboljšanje performansi pojedinaca, grupa i organizacija [4]. Kako usvajanje ovog modela budžetiranja zahteva reorganizaciju poslova i menjanje organizacione strukture, problem može nastati usled nesklada između organizacione strukture i programa i projekata tako da jedna organizaciona jedinica bude zadužena za realizaciju većeg broja programa i projekata. Usled toga, može doći do preklapanja efekata različitih projekata i programa, pa stoga i do grešaka u merenju performansi i ocenjivanju ostvarenih učinaka [14].

Preduslov uspešne implementacije budžetiranja zasnovanog na performansama je da se ispravan način shvati koncept, nakon čega treba razviti plan uvođenja i započeti sa implementacijom. Realno je očekivati da će rezultati, koji bi se ostvarili primenom budžetiranja zasnovanog na performansama, biti bolji iz godine u godinu s obzirom da bi se vremenom unapređivali sistem merenja performansi, tehnike merenja, postupci

definisanja budžetskih ciljeva i prioriteta, kao i uzročno-posledičnog povezivanja inputa i konačnih rezultata i ishoda. Dakle, njegova primena obezbeđivala bi sve preciznije i sadržajnije informacije koje bi obezbedile kvalitetnije budžetsko odlučivanje i bolje učinke budžeta, efikasnije trošenje javnih sredstava, i u krajnjem, kontinuirano unapređenje performansi javnog sektora.

Implementacija budžetiranja zasnovanog na performansama i sprovođenje neophodnih promena predstavlja dugoročan proces. Iako će se na tom putu lokalne samouprave u Srbiji susresti sa brojnim izazovima i preprekama, najbitnije je da postoji snažna politička volja da se promene sprovedu. Jedan od glavnih pokretača ka bržem uvođenju merenja učinaka i budžetiranja zasnovanog na performansama jesu i zahtevi da se primene standardi i principi EU u pogledu interne kontrole i interne revizije na sva javna sredstva uključujući i ona koja su pod kontrolom lokalne samouprave. Dakle, iako implementacija budžetiranja zasnovanog na performansama ne bi tekla brzo i lako, brojni pozitivni efekti koji bi se time obezbedili opravdavaju kompleksnost njegovog usvajanja i primene.

5. Zaključak

Usled lošeg upravljanja javnim finansijama lokalne samouprave u Republici Srbiji suočavaju se sa velikim finansijskim problemima. Ovi problemi, ne samo što ugrožavaju normalno funkcionisanje lokalnih samouprava, nego se prelivaju i na privredu i republički budžet. Ovakvo neodrživo i neuređeno stanje u lokalnim javnim finansijama nepovoljno utiče na učinke javnog sektora, obim i kvalitet javnih dobara i usluga i, u krajnjem, na kvalitet života građana. Da bi se ovakvo stanje popravilo mora se preduzeti niz reformskih mera. U tom smislu, jedna od ključnih mera odnosi se na promenu u dosadašnjem sistemu budžetiranja fokusiranom na inpute u sistem koji je fokusiran na rezultate i koji obezbeđuje jasno povezivanje inputa i konačnih rezultata, kao što je model budžetiranja pod nazivom budžetiranje zasnovano na performansama. Budžetiranje

zasnovano na performansama predstavlja model budžetiranja koji omogućava alokaciju resursa na troškovno-efektivan način s obzirom da se vrši na osnovu proverljivih, pouzdanih i objektivnih indikatora performansi. Time je olakšana evaluacija prioriteta i mnogo je jasnije na koje projekte i programe treba usmeriti budžetska sredstva kako bi se ostvarili strateški planovi razvoja i ciljevi javnih politika. Obezbeđujući efikasniju i ekonomičniju alokaciju resursa, budžetiranje zasnovano na performansama pomoglo bi lokalnim samoupravama u Republici Srbiji da ublaže svoj dugogodišnji problem vezan za usmeravanje konstantno oskudnih budžetskih sredstava. Budžet performansi omogućio bi lokalnim samoupravama da se fokusiraju ne samo na trošenje budžetskih resursa i racionalizaciju, već i da prate realizaciju performansi koje se ostvaruju trošenjem tih resursa. Zahvaljujući sistemu merenja koji omogućava precizniju evaluaciju i uz usvojene odgovarajuće mehanizme nadzora i kontrole, budžetiranje zasnovano na performansama omogućilo bi da se eliminišu, spreče ili, u krajnjoj liniji, drže pod kontrolom bilo kakva odstupanja od definisanog plana.

Uvođenjem merenja performansi i praćenjem učinaka budžeta, budžetiranje zasnovano na performansama u velikoj meri može da doprinese jačanju poverenja javnosti u lokalnu vlast s obzirom da promovise odgovorniji i transparentniji pristup pri korišćenju javnih resursa. Budžetiranje zasnovano na performansama omogućava bolje razumevanje u pogledu ciljnih performansi i načina na koji određene aktivnosti, programi i projekti doprinose ostvarenju ciljeva. Samim tim je jasnije i lakše utvrditi odgovornost za realizaciju ili nerealizaciju željenih rezultata pa je lokalna vlast motivisana da vrednije radi na ispunjavanju svojih obaveza i kontinuiranom poboljšanju učinaka javnog sektora. Građani danas više nisu zadovoljni dosadašnjim izveštajima lokalnih vlasti koji pokazuju da li su se budžetska sredstva koristila u skladu sa relevantnim zakonima i propisima. Dakle, zahvaljujući uvođenju sistema budžetiranja orijentisanog na rezultate i odgovarajućeg

sistema merenja performansi, lokalna vlast je u mogućnosti da opravda na šta su iskorišćena budžetska sredstva i pokaže javnosti da efikasno upravlja finansijama i odgovorno radi na ostvarenju postavljenih ciljeva. Na taj način se gradi kredibilan odnos i jača poverenje građana u lokalnu vlast.

Da bi ovaj model budžetiranja dao željene rezultate u pogledu maksimiziranja koristi uz minimiziranje trošenja javnih resursa i doprineo rešavanju finansijskih problema lokalnih samouprava u Republici Srbiji, odnosno da bi se uspešno usvojio i implementirao treba sprovesti temeljne sistemske promene. Pre svega, mora postojati politička volja na svim nivoima vlasti. Takođe, treba aktivno raditi na razvijanju svesti i podizanju znanja političara i zaposlenih u nadležnim organima o pozitivnim efektima primene budžetiranja zasnovanog na performansama. U što kraćem roku treba determinisati i primeniti odgovarajući sistem merenja performansi, monitoring i kontrolu. Neophodno je izvršiti i odgovarajuća usklađivanja računovodstvenog sistema, kao i mehanizama za izveštavanje. U te svrhe treba organizovati treninge, obuke i seminare kako bi se izgradili potrebni stručni kapaciteti i stvorila organizaciona kultura u kojoj neće postojati otpor zaposlenih prema merenju učinka i primeni budžetiranja zasnovanog na performansama.

Bibliografija

1. Hou Y., Lunsford R.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*, 2011.: pp. 370.
2. Kecman M., Koncept finansiranja lokalne samouprave u Republici Srbiji, *Industrija*, 2010.,3: pp. 160.
3. Fiskalni savet Republike Srbije, *Lokalne javne finansije: Problemi, rizici i preporuke 2017.*: pp. 18, dostupno na: [http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne javne finansije_Problemi, rizici i preporuke \(2017\).pdf](http://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne_javne_finsancije_Problemi_rizici_i_preporuke_(2017).pdf)

4. Cvijović M., Lokalne finansije u Srbiji – stanje i perspektive razvoja, *Savremena politika i upravljanje*, 2013., 1 (1):pp. 64.
5. Vujović D., Studija o delotvornom korišćenju indikatora performansi u procesu izrade budžeta i planova u javnom sektoru. Kreiranje indikatora performansi u cilju unapređenja učinka programskih budžeta u Srbiji. USAID Projekat za bolje uslove poslovanja. 2013.
6. Zinyama T., Nhema A. G. Zimbabwe Performance-Based Budgeting: Concepts and Success Factors, *Public Policy and Administration Review*, Vol. 4, No. 1, 2016. pp. 33-60.
7. Robinson M., Last D., A Basic Model of Performance - Based Budgeting. *International Monetary Fund*, 2009.: pp.2.
8. Allen R., Tommasi D., *Managing Public Expenditure – A Reference Book for Transition Countries*, OECD, SIGMA, PHARE, Paris, 2001.: pp. 360-361.
9. Stojanović P., Lapčević M., Značaj fenomena učinaka u javnom sektoru, *Glasnik Prava, Kragujevac*, 2017. (2): pp.121.
10. Garsombke H., Schrad J., Performance measurement systems: results from a city and state survey, *Government Finance Review*, Government Finance Officers Association, Chicago, 1999.: pp. 9.
11. Mikesell J., *Fiscal administration: Analysis and applications for the public sector*. (5th ed.), Fort Worth, Harcourt Brace College Publishers, 1999.: pp.185-186,
12. Karmakar R., *Performance Budget: History, Meaning, Steps and Stages*. dostupno na: <http://www.yourarticlelibrary.com/>
13. Dimitrijević M., Budžetiranje prema učinku kao najviši stadijum razvoja budžetskog sistema, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*,73, 2016.: pp. 87–103.
14. Brnjas Z., Stošić I., Dedeić P., Budžetska praksa u jednicima lokalne samouprave u Srbiji – stanje i perspektive, u: Treća internacionalna konferencija "Ekonomija integracije" Znanjem od recesije ka prosperitetu, *Zbrnik radova, Tuzla*, 2013., pp. 346

Istorija rada:

Rad primljen: 03.05.2018.

Prva revizija: 18.05.2018.

Prihvaćen: 24.05.2018.

