

U čemu je problem?

U protekloj deceniji država je najčešće izolovano pristupala brojnim socio-ekonomskim problemima, tretirajući ih kao pojedinačne fenomene, dok nije činjeno dovoljno napora da se identifikuju sistemske greške i nedostaci koji leže u njihovoj osnovi. Ovaj dokument u prvom delu predstavlja **CEP-ovo viđenje sistemskog uzroka problema koji nastaju u Srbiji u brojnim sektorima**. Smatramo da bi rešavanje ovog problema na samom početku mandata nove Vlade moglo osetno da unapredi funkcionisanje sistema, i da bi kao posledica tog unapređenja Srbija poboljšala svoje ekonomske pokazatelje i bila uspešnija u svojim budućim pregovorima za članstvo u Evropskoj uniji. U drugom delu, dokument se osvrće na **nekoliko sektorskih/specifičnih problema koji iziskuju hitnu reakciju države, a koji se u znatnoj meri mogu ublažiti promenom sistemskog pristupa u kreiranju javne politike**.

Nepostojanje (javne) politike¹

U osnovi (javne) politike treba da leži vizija razvoja države koju jedna Vlada postavlja pred javnost na samom početku svog mandata.² Vlada se dogovara o pokazateljima koje treba ispuniti da bi se vizija ostvarila, a zatim otpočinje proces kreiranja (javne) politike.³ **(Javna) politika u svakoj pojedinačnoj oblasti treba da se utvrđuje na osnovu izbora najbolje od ponuđenih opcija politike** (u smislu ekonomičnosti i efikasnosti, efekata po privredu, životnu sredinu, itd.). Opcije (javne) politike u svakom resoru treba da budu ponuđene ministrima i Vladi **na osnovu temeljnih analiza i studija problema i mogućih rešenja** (evidence-based policy making). U uspešnim sistemima, sižei ovakvih analiza, kao i argumenti za najpoželjniju opciju obrazlažu se u okviru predloga (javne) politike, koje izrađuju za to obučeni državni službenici, često **uz saradnju sa naučnim institutima, think-tankovima**, i sl., čija je uloga da kroz rezultate temeljnih analiza i studija stvore svojevrsnu „berzu ideja“, za šta javna uprava obično nema vremena ni resursa.

U procesu kreiranja (javne) politike **ključnu poziciju treba da zauzima koordinacija između različitih resora**, jer gotovo da ne postoji oblast politike koja nije povezana i ne utiče na veći broj drugih oblasti. Ministarstva u Srbiji, međutim, ponašaju se kao feudi, koji u najvećem broju slučajeva donose odluke potpuno samostalno i bez suštinskih konsultacija sa drugim ministarstvima i organima (sa izuzetkom formalnih mehanizama konsultovanja, poput procedure davanja mišljenja, koja omogućava konsultovanje tek nakon izbora pravca određene politike). U razvijenim sistemima međuresorna koordinacija obavlja se **od najranijih faza procesa kreiranja (javne) politike, i to na više nivoa, od operativnog do političkog**.

¹ Srpski jezik (kao uostalom i većina drugih jezika kontinentalne Evrope) nema različite reči za politiku u smislu partijske politike (na engleskom: politics) i politiku u smislu pravca razvoja određene oblasti ili većeg broja oblasti kojima država upravlja (na engleskom: policy). Međutim, srpska administrativna praksa zanemarila je ovu razliku ne samo na terminološkom, već i na sadržinskom nivou. Radi terminološkog razgraničenja ova dva pojma, u ovom dokumentu stavljamo reč „javna“ u zagradi ispred reči „politika“ kada upotrebljavamo ovo drugo značenje (policy).

² Npr. „Srbija kao zemlja visokog privrednog rasta, u kojoj radna mesta ne nestaju već se otvaraju, a kvalitet života građana je u stalnom porastu“

³ Ova vizija, kao i pokazatelji preko kojih se prati njeno ostvarenje, obično se definišu u okviru „krovnih“ strateških dokumenata – npr. Evropa 2020 u Evropskoj uniji. U Srbiji ovakav dokument ne postoji!

Ovakva koordinacija zasniva se na kulturi konsenzusa, koja u srpskoj administrativnoj praksi predstavlja pravu nepoznanicu (štaviše, većina službenika ne razlikuje konsenzus od jednoglasja).

U Srbiji po nekim analizama samo na centralnom nivou trenutno postoji nekoliko desetina različitih važećih strategija, koje su međusobno neusklađene, često kontradiktorne, a kao posledica ovakve situacije može se uočiti suštinsko apsolutno odsustvo strategije na nivou Vlade. **Ukoliko su ciljevi strategija iz različitih sektora međusobno neusklađeni, ili čak suprotstavljeni, ne može se govoriti o postojanju jedinstvene (javne) politike Vlade.**

Usled nepostojanja na konsenzusu zasnovane, na temeljima dubinskih analiza izgrađene i međuresorno usklađene (javne) politike, ministri vode svoje resore stihijski. Na taj način, umesto da drže državnu politiku na jednom unapred zadatom kursu (koji se u trenucima krize samo trenutno može napustiti, u meri u kojoj je to neophodno, da bi se odmah zatim ponovo zauzeo), oni neprestano „gase vatre“ i menjaju politiku od problema do problema. Ovakvo „vođenje“ (javne) politike **za posledicu ima visok regulatorni rizik, pravnu nesigurnost, štetu po privredu, investicije, a konačno i standard građana.** U ovakvoj situaciji ni domaći ni strani investitori ne mogu da zasnuju svoje odluke o investicijama na jednom unapred najavljenom kursu (javne) politike, za koji legitimno mogu da očekuju da će se sprovesti na osnovu analiza i odabira najpovoljnijih opcija. U uređenim demokratskim državama, kao i u samom sistemu EU, zaštita legitimnih očekivanja predstavlja jedno od osnovnih načela u postupanju administracije, koje je afirmisano i kroz sudsku praksu.

Ovakvo stanje stvari negativno će se odraziti na pregovore za članstvo Srbije u EU (kao i na njeno članstvo jednom kada postane država članica). Naime, da bi država uspešno ispregovarala uslove svog pristupanja EU i dobro identifikovala poglavlja pregovora u kojima će tražiti teško ostvarive i svakako malobrojne prelazne periode za punu implementaciju *acquis communautaire*, ona mora da u Briselu „govori jednim glasom“. To znači da **interesi u preko 30 pregovaračkih poglavlja moraju da budu veoma dobro usklađeni i da se na osnovu takvog usklađivanja mora iskristalisati jedan prevladajući državni interes** na kojem će insistirati svi posredni i neposredni učesnici u pregovorima. I kao članica EU jednog dana Srbija će potencijalne dobiti od članstva u Uniji moći da ostvaruje samo ukoliko bude sposobna da dobro formuliše svoje interese i dobro koordinira sve sektorske učesnike u brojnim radnim grupama, komitetima i drugim sastancima na različitim nivoima u okviru Saveta EU. **Država koja dobro definiše, koordiniše i zastupa svoju (javnu) politiku ima daleko veće šanse da unutar složenog sistema upravljanja na više nivoa unutar EU bude efektivni neto dobitnik iz budžeta EU** i da deo svog interesa ugradi u svaku odluku koju donesu institucije EU. Kao najeklatantniji primer uspeha ovako vođene (javne) politike može se istaći britansko dobijanje takozvane rebate na kontribuciju budžetu EEZ, koju je Ujedinjeno Kraljevstvo ispregovaralo 1984. godine.

Srbiji je danas prekopotrebno da napravi značajan pomak u svojim ekonomskim performansama. Ona mora da se profilise kao uređena zemlja, zemlja pravne sigurnosti, zemlja koja ume da odredi kurs svog razvoja i da ga se drži, makar u okviru mandata jedne Vlade. Takođe joj je potrebno da ostvari suštinski napredak u procesu integracije u EU, a to znači više od pukog otvaranja pregovora za članstvo – to znači uspešno pregovaranje i zastupanje konzistentnih stavova, čime se uliva poštovanje učesnicima pregovora

na drugoj strani stola. Kako bi ovo postigla, **Srbija mora da razvije sistem kreiranja (javne) politike i osposobi kako svoje političke funkcionere tako i svoje državne službenike da obavljaju svoje uloge u tom sistemu** – od analize i pripreme predloga (javne) politike, preko suštinske međuresorne koordinacije i izgradnje konsenzusa, do pametnog, informisanog odlučivanja i zastupanja usvojenih stavova unutar i izvan zemlje.

Konačno, u procesu kreiranja (javne) politike **odgovarajuće mesto mora da zauzme i postupak evaluacije**, ne samo ex-ante (tj. prethodne) evaluacije, već i ex-post evaluacije, kojom se omogućava da se preispita uspešnost vođene politike i da se naprave izmene koje će u sledećem ciklusu suštinski unaprediti ostvarene rezultate.

U narednom delu dokumenta obrazloženo je nekoliko sektorskih problema koji u velikoj meri rezultiraju upravo iz problema nefunkcionisanja procesa (javne) politike. Dakle, naredne strane daju odgovor na pitanje:

U čemu je problem...

...nestabilnosti finansija?

U osnovi fiskalnih problema u Srbiji leže:

- *problem visine i neefikasnosti naplate javnih prihoda,*
- *problem visine i neefikasne upotrebe javnih rashoda.*

Do smanjenja fiskalnih prihoda došlo je usled većeg broja faktora, koji su složenog porekla:

1. Usled izbegavanja plaćanja poreskih obaveza **došlo je do znatnog povećanja sive ekonomije**. Neplaćanje poreskih obaveza izazvano je, između ostalog, rastom korupcije u celokupnom sistemu naplate javnih prihoda i neadekvatnim upravljanjem Poreskom upravom.
2. **Naplata doprinosa za PIO i zdravstvo je opala**, pre svega usled nepostojanja efikasnog sistema i kontrole uplate doprinosa, kao i rasta sive ekonomije u sferi prijave radnika i stvarnog nivoa plata.
3. **Smanjena je ekonomska aktivnost zbog:**
 - 3.1 **efekata krize u EU** (jedini faktor koji je van direktne kontrole Vlade) koja se preliva na ekonomiju Srbije i dovodi do pada tražnje u Srbiji i na izvoznim tržištima,
 - 3.2 **rastućih parafiskalnih nameta** nastalih usled:
 - zloupotrebe „monopolskog položaja” pojedinih javnih agencija (odsustvo kontrole visine cena usluga i s time povezani „over-pricing”),
 - nepotrebnog administriranja, tj. (ne)opravdanosti postojanja nekih od agencija, komisija, kao i paradržavnog aparata,
 - nameta lokalnih i regionalnih organa vlasti;

3.3 Na pad ekonomske aktivnosti takođe su uticali i **rastući (kao i nepredvidivi i netransparentni) administrativni troškovi vođenja biznisa**, zbog:

- nepredvidivih i čestih promena regulatornog okvira (već pomenuti regulatorni rizik) i
- delovanja narastajućeg broja nezavisnih regulatornih tela koja ne uzimaju u obzir „širu sliku” stanja u ekonomiji već se usko i rigidno bave svojom nadležnošću, često bez komunikacije sa „korisnicima” svojih usluga;

3.4 Pad ekonomske aktivnosti uzrokovan je i **rastućom nelikvidnošću** koja ima nekoliko uzročnika:

Kao prvo, sam **bankarski sektor ima ulogu generatora nelikvidnosti privrede** smanjenjem ukupnih plasmana privredi i usmeravanjem slobodne likvidnosti ka državnim hartijama od vrednosti, kao i povećanjem udela „rolling” kratkoročnih kredita na uštrb dugoročnih plasmana (zbog čega sada ovi krediti dominiraju na tržištu).

Kao drugo, **generator nelikvidnosti je i sama država**, koja:

- preuzima obaveze u budžetu bez pokrića u adekvatnom zaduživanju ili prodaji državnog kapitala (tzv. „nefinansirani” deficit),
- zadužuje se na domaćem tržištu, čime skreće raspoloživu likvidnost sa privrede ka javnim finansijama;
- „prociklično” deluje monetarnom politikom kroz:
 - ✓ Relativno visoku osnovnu „baznu” kamatnu stopu zbog prenaplašene koncentracije na „targetiranu” inflaciju i zanemarivanja privrednog rasta kao cilja monetarne politike,
 - ✓ kompenzaciju rasta kontrolisanih cena preko preterano restriktivne monetarne politike kojim se deluje na cenovno nekontrolisani sektor privrede,
 - ✓ sterilizaciju značajnog dela domaće štednje kroz visok nivo obavezne rezerve banaka,
 - ✓ neusaglašenu monetarnu i fiskalnu politiku usled veoma netransparentnog vođenja monetarne politike od strane NBS (nema javne rasprave ni stvarne razmene misljenja o definisanim politikama NBS).

Pored banaka i države (u užem smislu), i **javna preduzeća se javljaju kao generator nelikvidnosti**, budući da kroz neefikasan menadžerski odgovor na pad prihoda (nema smanjenja troškova kroz racionalizaciju broja zaposlenih, a pre svega nivoa zarada) prebacuju dodatni teret na dobavljače (odlaganje plaćanja).

Konačno, i **privatna preduzeća sa značajnim položajem na tržištu deluju kao generatori nelikvidnosti** (naročito izraženo u sektoru trgovine) kroz drastično povećanu valutu plaćanja (180+), što kroz efekte preliivanja dovodi o nelikvidnosti celokupne privrede.

Nesrazmerno visoki poreski rashodi u velikoj meri su „druga strana medalje“ već izloženih problema na prihodnoj strani, a glavni faktori njihovog nastanka su:

1. **Poreski rashodi nisu pratili pad i/ili stagnaciju ekonomske aktivnosti;**
2. Nivo **transfera iz budžeta za PIO i zdravstvo ima rastući i neodrživ trend** (u vezi sa tačkom 2. na prihodnoj strani);
3. **Korupcija u trošenju javnih fondova** je eskalirala, a kontrola javnih nabavki je izuzetno slaba;
4. **Loše upravljanje javnim deficitom**, koje se ogleda u sledećim činjenicama:
 - nivo deficita javnih finansija dostigao je 7% i ima rastući trend;
 - nivo ukupnog javnog duga je prešao zakonom dozvoljenu visinu;
 - nivo ukupnog spoljnog duga ima rastući i neodrživ trend;
 - nema strategije kako zadržati poverenje investitora da je Srbija sposobna da servisira obaveze;
 - nema javne rasprave ni jasne strategije da li je bolje zaduživanje na domaćem ili inostranom tržištu – nisu sagledane šire konsekvence dveju opcija;
 - nema javne rasprave ni jasne strategije kojim instrumentima se zaduživati:
 - ✓ krediti kod komercijalnih banaka ili državne obveznice?
 - ✓ bilateralno zaduživanje kod drugih država?
 - nema javne rasprave ni jasne strategije uloge MMF-a, tj. nije usaglašen stav da li je MMF poželjan partner kao kontrolor politike javnih prihoda i rashoda;
5. **Nema javne rasprave ni jasne strategije o javnoj politici upotrebe (svrhe) javnog deficita odnosno zaduživanja**, već se on stvara kao posledica nekontrolisanih faktora (pada prihoda i rasta rashoda);
6. Postoji konceptualni **problem formulisanja investicionog dela budžeta**. On se ogleda pre svega u nedostatku merenja učinaka (ROI – *return on investment*), nesprovođenju analize i odabira projekata sa najvećim efektima i lošem (ili nepostojećem) definisanju ciljeva (željenih efekata) investicionih projekata;
7. Postoji konceptualni **problem u formulisanju industrijske politike**. Nema javne rasprave ni jasne strategije u politici subvencija u privredi, u pogledu njihovog cilja i željenog efekta – da li je to:
 - rast izvoza (npr. fabrike poluproizvoda i gotovih proizvoda);
 - rast zaposlenosti;
 - generisanje rasta srodnih industrija („cluster pristup”).

Problemi u oblasti finansija izazivaju ozbiljne posledice po privredu:

Devizno nominovane obaveze u kombinaciji sa slabljenjem dinara i dinarskih prihoda vode...

...povećanom obimu problematičnih kredita, koji vodi...

...povećanju nezaposlenosti usled rezanja troškova i „downsizing-u” privrede, koje dalje vodi u

...smanjenje domaće tražnje, koje vodi smanjenju prometa ali i javnih prihoda.

Dosadašnja monetarna politika i državne investicije, a u nešto manjoj meri i fiskalna politika (posebno u periodu pre izbijanja krize) motivisali su privredu na **ulaganja u nerazmenske sektore** (uvoz, nekretnine, unutrašnja trgovina...), što dugoročno stvara **neodrživ nivo trgovinskog deficita u razmeni sa svetom**, a time se pojačava tendencija stvaranja dodatnih pritisaka na deviznom (slabljenje dinara), finansijskom (povećan obim problematičnih kredita) i tržištu rada (smanjenje zaposlenosti).

Zaduživanja su pretežno u inostranstvu (u evrima), a kapital se ulaže pretežno u projekte koji donose dinarske prihode. Usled pada kursa dinara i smanjenja dinarskih prihoda, postavlja se pitanje kako će domaća privreda finasirati svoje finansijske obaveze u evrima.

...niske konkurentnosti?

Niska konkurentnost srpske privrede u velikoj meri je rezultat brojnih sistemskih problema u čijem korenu leži loše definisana i vođena (javna) politika države i nedostaci pravnog sistema (koji su i sami rezultat loše vođene politike u oblasti pravnih reformi).

1. Upravljanje regulatornim rizikom

Česte izmene pravnog okvira, uz njegovo potencijalno poboljšanje, doprinose i nesigurnosti za poslovanje i investiranje. Smatramo da bi se bolje upravljanje ovakvim regulatornim rizikom postiglo, između ostalog, i kroz bolje planiranje putem strateških i planskih dokumenata (i striktno pridržavanje), kao što je Nacionalni program integracije Srbije u EU (NPI).

2. Partnerstvo ka većoj konkurentnosti

Kako bi se obezbedilo razmatranje i usvajanje najboljih opcija (javne) politike, vlast treba da informisano donosi odluke kroz partnerstvo (a ne prazan dijalog) sa privredom, stručnjacima i strukovnim udruženjima i nevladinim sektorom.

Prethodna Vlada ustanovila je koordinaciono telo – Nacionalni savet za konkurentnost Republike Srbije – koje je imalo za cilj dijalog i aktivnosti za povećanje konkurentnosti srpske privrede. Ovo telo, u čiji sastav su ušli kako članovi Vlade, tako i predstavnici privrede, u određenom trenutku u mandatu prethodne Vlade obustavilo je svoje aktivnosti. Ipak, bilo bi poželjno da predstavnici prethodne Vlade izveste svoje naslednike o sprovedenim aktivnostima i ostvarenim rezultatima ovog tela, koje bi (uz moguća određena unapređenja strukture i načina rada) moglo da nastavi sa radom tokom naredne četiri godine.

3. Siva ekonomija

Sistemska bolest koja razara strukturu tržišta. Iako siva ekonomija „upošljava“ određeni broj ljudi, negativne implikacije su toliko brojne i ozbiljne da je neophodno da nova Vlada na samom početku mandata suštinski odbaci mantru o sivoj ekonomiji kao ublaživaču socijalnih tenzija. Povećanje uvoza (usled pretežne prodaje

nelegalno uvezenih proizvoda), distorzija sistema zaštite potrošača i zaštite od nelojalne konkurencije, gubici na prihodnoj strani državnog budžeta i prevaljivanje tereta na one koji rade legalno i plaćaju poreze, korupcija (carinskih, inspeksijskih i drugih službi) koja se javlja kao posledica, odlaganje nastanka ozbiljnih socijalnih problema (usled neplaćanja doprinosa za socijalno i penzijsko osiguranje), samo su neki od takvih ozbiljnih problema koje proizvodi tolerisanje sive ekonomije. Suštinski nepravično „besplatno jahanje“ (*free riding*) koje ovako nastaje može se izbeći uz primenu analitičnog kreiranja odgovarajuće javne politike u ovoj oblasti. To bi podrazumevalo sprovođenje temeljne analize (uz iskorišćenje već postojećih) koja bi pokazala u kojoj meri bi uvođenje sive ekonomije u regularne tokove omogućilo poresko rasterećenje već legalnog ekonomskog sektora, uz pozitivne efekte i po opšti ekonomski rast i zaposlenost.

4. Politike zaštite konkurencije i potrošača

Slaba zaštita konkurencije do sada je opravdavana lošim i neefikasnim zakonskim rešenjima. Postavlja se pitanje šta je opravdanje nakon usvajanja novog Zakona o zaštiti konkurencije 2009. godine, budući da je taj zakon snabdeo Komisiju za zaštitu konkurencije svim potrebnim ovlašćenjima, uslovima za rad, kao i adekvatnim platama članova Saveta Komisije i zaposlenih.

Efektivna i efikasna politika zaštite potrošača, pored očiglednih pozitivnih efekata, predstavlja i branu od nelojalne konkurencije, tj. onemogućava da oni učesnici u tržištu koji snižavaju svoje troškove poslovanja nepridržavanjem pravila budu nagrađeni.

Pored toga, obe ove politike predstavljaju prioritetne oblasti *acquis communautaire* po Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa EU.

...nespremnosti za pregovore i upravljanje fondovima EU

Kao posledica **ozbiljnog odliva mozгова iz javne uprave** tokom prethodnih godina (uzrokovano nestimulativnim upravljanjem, prisustvom negativne selekcije, politizacijom, itd.) **Srbija trenutno ne raspolaze adekvatnim ljudskim resursima za uspešno vođenje pregovora za članstvo u EU.** Pored toga, tokom prethodnih godina država nije u adekvatnoj meri podržavala stipendiranje mladih/budućih državnih službenika za sticanje kvalifikacija u oblasti evropskih studija na odgovarajućim obrazovnim institucijama u EU i u zemlji (što mnoge države u okruženju čine već duži niz godina), usled čega **nije obezbeđen priliv novih službenika sa neophodnim znanjem u oblasti evropskih poslova.** Veliki broj službenika sa relevantnim kvalifikacijama (evropske studije, evropsko pravo, javna administracija ili javni menadžment) nije iskorišćen, tj. uposlen na mestima na kojima može u najvećoj meri da doprinese daljem pomeranju evropske agende Srbije unapred.

U pogledu pristupa značajnim finansijskim sredstvima iz EU fondova postavlja se neizbežno pitanje sposobnosti efektivnog i efikasnog korišćenja i upravljanja ovim sredstvima. Sa novom finansijskom perspektivom EU za period 2014-2020 proces sprovođenja IPA projekata u skladu sa EU finansijskim pravilima o javnim nabavkama biće poveren domaćoj administraciji. **Nakon uspostavljanja decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU (DIS) zahtevaće se mnogo veća uloga i odgovornost državnih institucija u procesu planiranja i realizacije projekata.**

S tim u vezi, **ključno pitanje je koji će iznos sredstava iz EU fondova zapravo biti iskorišćen odnosno koji iznos će biti vraćen u budžet EU zbog nepripremljenosti zemlje za korišćenje EU fondova.**

Poučeni pozitivnim i negativnim iskustvima drugih zemalja, jasno je da su **administrativni kapaciteti presudan faktor u korišćenju dostupnih EU sredstava.** Ovo je naročito važno ako se uzme u obzir da će, sa uvođenjem DIS-a, Srbiji biti omogućen pristup investicionim projektima u oblasti regionalnog razvoja, projektima razvoja ljudskih resursa, kao i komponenti ruralnog razvoja koja podrazumeva direktnu finansijsku pomoć srpskim poljoprivrednicima.

U kontekstu budućih pregovora za članstvo Srbije u EU i efikasnog korišćenja EU fondova, **od ključne važnosti je zaustaviti veliku fluktuaciju kadrova angažovanih na poslovima EU integracija i izgraditi nove administrativne kapacitete.** U suprotnom, Srbija će se suočiti sa istim negativnim iskustvima zemalja u tranziciji, koje su zbog nedostatka kvalitetnog ljudskog potencijala imale nedovoljan apsorpcioni kapacitet i sporije napredovale ka članstvu u EU.

Imajući u vidu složenost procedura i vremensku dinamiku realizacije projekata, jedan od osnovnih preduslova za efikasno upravljanje EU projektima, pored postojanja adekvatnih administrativnih kapaciteta, je i **uvođenje principa dugoročnog strateškog planiranja.**

Na proces programiranja i sprovođenja budućih EU projekata negativno može uticati i **nepostojanje budžetskog sistema orijentisanog na rezultate tj. programskog budžetiranja** i to ne samo kada je reč o kreiranju mehanizmima za kofinansiranje višegodišnjih EU programa i projekata, već i kada se radi o konzistentnosti ovih programa sa strateškim ciljevima i javnim politikama Vlade.

Programsko budžetiranje, u širem smislu reči, omogućava veću transparentnost i učešće šireg kruga zainteresovanih strana u procesu kreiranja budžetske politike i same izrade budžeta. **Uvođenjem programskog budžetiranja i merenja učinka javnih rashoda uvodi se opipljiv mehanizam odgovornosti državne administracije za efikasnije upravljanje javnim finansijama i trošenje budžeta, uz ostvarivanje unapred postavljenih ciljeva i rezultata.**

Zakon o budžetskom sistemu predviđa prelazak na programsko budžetiranje do 2015. god. Nije teško dati odgovor na pitanje da li je Srbija spremna za ovu vrstu reforme budžetskog sistema. **Jasno definisana budžetska politika, zasnovana na srednjoročnim i dugoročnim ciljevima i pravcima razvoja zemlje, sa definisanim realno ostvarivim rezultatima i merljivo postavljenim indikatorima performansi predstavlja preduslov za efikasno korišćenje ograničenih javnih resursa u Srbiji.**