

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У КРАГУЈЕВЦУ			
КРИМЉЕНО:	30.05.2018		
Орг. јед.	Б р ој	Предлог	Вредности
	1923		

**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ УНИВЕРЗИТЕТА У КРАГУЈЕВЦУ  
НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ**

**Предмет:** Извештај Комисије за оцену и одбрану докторске дисертације под називом „Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија“ кандидата Миливоја Лапчевића

Одлуком Већа за друштвено-хуманистичке науке Универзитета у Крагујевцу бр. IV-02-351/15 од 16.5.2018. формирана је Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације под називом „Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија“ кандидата Миливоја Лапчевића у саставу: проф. др Милева Анђелковић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу (ужа правноекономска научна област-председник), проф. др Свето Пурић, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу (ужа научна област Право у економији – члан) и доц. др Милан Рапајић, доцент на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу (ужа управноправна научна област – члан)

На основу анализе и прегледа урађене дисертације Комисија подноси следећи

## ИЗВЕШТАЈ

### I ПОДАЦИ О КАНДИДАТУ

#### 1. Основни биографски подаци

Миливоје Лапчевић рођен је 31. маја 1985. године у Прибоју. Основну школу (као носилац Вукове дипломе) и гимназију, завршио је у Новој Вароши. Правни факултет у Крагујевцу уписао је школске 2004/2005 године а завршио јуна 2010. године са просечном оценом 9,52. Добитник је награде Регионалне привредне коморе Ужице као најбољи студент права са подручја Златиборског региона. У новембру 2010. године уписује докторске студије на Правном факултету у Крагујевцу на ужој правноекономској научној области. Положио је све испите предвиђене планом и програмом докторских студија са просечном оценом 9,6.

Миливоје Лапчевић засновао је радни однос на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу 2010. године на радном месту сарадник у настави за ужу правноекономску научну област. У звање асистента на ужој правноекономској области изабран је 2012. године, а реизабран 2015. године.

Учесник је пројекта под називом „XXI век - век услуга и услужног права“ који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја.

Такође, кандидат је учесник већег броја научних саветовања и скупова: Мајско саветовање (VII) – „XXI – век – век услуга и услужног права“; Мајско саветовање (VIII) – „Право и услуге“; Мајско саветовање (IX) – „Услужно право“; Мајско саветовање (X) – „Услужни послови“; Мајско саветовање (XI) – „Услуге и заштита корисника“; II научни скуп „Правне и инфраструктурне основе за развој економије засноване на знању“, (2013); XXIV сусрети Копаоничке школе природног права (2011); XXV сусрети Копаоничке школе природног права (2012); XXVI сусрети Копаоничке школе природног права (2013).

Кандидат говори енглески и руски језик.

## 2. Научно-истраживачки рад кандидата

У свом досадашњем научно-истраживачком раду кандидат Миливоје Лапчевић је објавио следеће ауторске и коауторске радове:

1) Лапчевић, М., „Порески консалтинг“, у: Мићовић, М. (ур.). *XXI век - век услуга и услужног права : [зборник реферата са Међународног научног скупа одржаног 5. маја 2011. године, на Правном факултету у Крагујевцу у организацији Института за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу]*. Крагујевац: Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2011, стр. [659]-672., [COBISS.SR-ID [512658096](#)];

2) Лапчевић, М., „Облици екстерналија и њихов значај у цивилном ваздушном саобраћају“, у: Мићовић, М., (ур.). *XXI век - век услуга и услужног права. Књ. 2.* Крагујевац: Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2011, стр. [201]-212. [COBISS.SR-ID [512698288](#)];

3) Лапчевић, М., „Диверзитет пореских објеката у области услуга и специфични проблеми опорезивања дохотка“, у: Мићовић, М., (ур.). *Право и услуге : [зборник реферата са Међународног научног скупа одржаног 3. маја 2012. године, на Правном факултету у Крагујевцу у организацији Института за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу]*. Крагујевац: Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2012, стр. 947-960., [COBISS.SR-ID [512842672](#)];

4) Лапчевић, М., „Посредничка функција инвестиционих фондова и портфолио-менаџмент услуга“, у: MIĆOVIĆ, Miodrag (ur.). *XXI век - век услуга и услужног права. Књ. 3.* Крагујевац: Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2012, стр. 91-100. [COBISS.SR-ID [512842928](#)];

5) Лапчевић, М., „Хибридни карактер понуде услуга социјалне заштите“, у: MIĆOVIĆ, Miodrag (ur.). *Услужно право : [зборник реферата са Међународног научног скупа одржаног 10. маја 2013. године, на Правном факултету у Крагујевцу у организацији Института за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Крагујевцу]*. Крагујевац: Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2013, str. [773]-785. [COBISS.SR-ID [512897200](#)];

6) Стојановић, П. и Лапчевић, М., „Инвестиције у знање - симбиотички подухват државе и привреде“, у: ВЛАШКОВИЋ, Божин (ур.). *Правне и инфраструктурне основе за развој економије засноване на знању : [зборник радова са Саветовања одржаног 20.*

септембра 2013. године на Правном факултету у Крагујевцу]. Књ. 2. Крагујевац: Правни факултет, 2013, стр. [7]-20. [COBISS.SR-ID 519451029];

7) Лапчевић, М., „Економске и еколошке импликације промета и производње биогорива“, у: MIĆOVIĆ, Miodrag (ur.). *XXI век - век услуга и услужног права*. Књ. 4. Крагујевац: Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2013, стр. [439]-450. [COBISS.SR-ID 512960944];

8) Лапчевић, М., „Друштвено-политички значај екстерне јавне ревизије“, у: MIĆOVIĆ, Miodrag (ur.). *XXI век - век услуга и услужног права*. [Књ. 5]. Крагујевац: Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2014, стр. [331]-342. [COBISS.SR-ID 513053616];

9) Лапчевић, М., „Појам и савремене функције услуга економске пропаганде“, у: MIĆOVIĆ, Miodrag (ur.). *Услужни послови : [зборник реферата са Међународног научног скупа одржаног 9. маја 2014. године]*. Крагујевац: Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2014, стр. 575-586. [COBISS.SR-ID 513003696];

10) Стојановић, П. и Лапчевић, М., „Institutional and normative basis of tax evasion in Serbia“, у: MILAŠINOVIĆ, Srđan (ur.), SIMOVIĆ, Darko (ur.), SIMEUNOVIĆ-PATIĆ, Biljana (ur.). *Thematic Conference Proceedings of International Significance. Vol. 3 = Tematski zbornik radova međunarodnog značaja. Tom 3*. Belgrade: Academy of Criminalistic and Police Studies; Bonn: German Foundation for International Legal Cooperation (IRZ); = Beograd: Kriminalističko-policijska akademija; Bon: Nemačka fondacija za međunarodnu pravnu saradnju (IRZ), 2014, vol. III, tom III, str. 79-86. [COBISS.SR-ID 513038512];

11) Стојановић, П. и Лапчевић, М., „Socio-ekonomske funkcije akciza u Republici Srbiji i normativni nedostaci njihove primene“, *Pravni život*, ISSN 0350-0500, 2012, knj. 556, br. 10, str. 905-917. [COBISS.SR-ID 512824496];

12) Стојановић, П. и Лапчевић, М., „Kvalitativni aspekti majskih promena poreskog zakonodavstva“, *Pravni život*, ISSN 0350-0500, 2013, knj. 565, br. 11, str. 33-44. [COBISS.SR-ID 512963760];

13) Стојановић, П. и Лапчевић, М., „Pravna priroda i elementi legitimizacije instituta "solidarnog poreza", *Pravni život*, ISSN 0350-0500, 2014, knj. 573, br. 11, str. 33-44. [COBISS.SR-ID 513057968];

14) Лапчевић, М., „Буцетирање засновано на учинку као инструмент унапређења система јавних услуга“, у: MIĆOVIĆ, Miodrag (ur.). *Услуге и заштита корисника : [Зборник реферата са Међународног научног скупа одржаног 8. маја 2015. године, на Правном факултету у Крагујевцу]*. Крагујевац: Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2015, стр. [901]-911. [COBISS.SR-ID 513120176].

15) Лапчевић М., „Домети и карактеристике извршитељске делатности и Републици Србији“, у: Мићовић, М. (ур.), *Услуге и услужна правила: [Зборник реферата са међународног научног скупа одржаног 13. маја 2016. године на Правном факултету у Крагујевцу]*. Крагујевац. Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2016, стр. [713]-724. [COBISS.SR-ID 513222832];

16) Лапчевић, М., „Паушално опорезивање прихода предузетника – законодавни оквир и фискални ефекти“, у: Мићовић, М. (ур.), *Услуге и одговорност [Зборник реферата са међународног научног скупа одржаног 19. маја 2017. године на Правном факултету у Крагујевцу]* Крагујевац. Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2017, стр. [1079]-1090. [COBISS.SR-ID 513325232];

17) Лапчевић, М., „Процена кредитног рејтинга држава“, у: MIĆOVIĆ, Miodrag (ur.). *XXI век - век услуга и услужног права*. [Књ. 8]. Крагујевац: Правни факултет

Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2017, стр. [29]-39. [COBISS.SR-ID 513371312];

18) Лапчевић, М., „Компатибилност реформе пореске администрације са постулатима „Новог јавног менаџмента““, у: MIĆOVIĆ, Miodrag (ur.). *XXI век - век услуга и услужног права. [Књ. 7]*. Крагујевац: Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2016, стр. [271]-281. [COBISS.SR-ID 513274544];

19) Лапчевић, М., „Неформална економија као макроекономски проблем“, у: MIĆOVIĆ, Miodrag (ur.). *XXI век - век услуга и услужног права. [Књ. 6]*. Крагујевац: Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2015, стр. [335]-345. [COBISS.SR-ID 513190320];

20) Стојановић, П. и Лапчевић, М., „Значај феномена учинака у јавном сектору“, Гласник права, ISSN 1821-4630. *Onlajn izdanje*, 2017. год, VIII, бр. 2, стр. 113-123. [COBISS.SR-ID 513380016].

## **II ОЦЕНА РАДА У СКЛАДУ СА КРИТЕРИЈУМИМА ПРАВИЛНИКА УНИВЕРЗИТЕТА У КРАГУЈЕВЦУ О ПРИЈАВИ, ИЗРАДИ И ОДБРАНИ ДОКТОРСКЕ ДИСЕРТАЦИЈЕ**

### **1. Опис докторске дисертације**

Докторска дисертација „Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија“ кандидата Миливоја Лапчевића обухвата 354 стране (формат А4, маргине 2,5, проред 1,5, фонт Times New Roman) од чега: насловна страна, идентификациона страница и списак коришћених скраћеница – 3 стране, 319 страна текста (укључујући 17 табела, графикона и дијаграма), 15 страна коришћене литературе (323 библиографске јединице), 6 страна коришћених прописа, документационих и интернет извора, 4 стране прилога док је садржај дисертације приказан на 6 страна.

Структура рада садржи:

<b>УВОД</b> .....	4
1. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА .....	4
2. ХИПОТЕТИЧКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА .....	8
3. ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА .....	9
4. МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА .....	9
5. СИСТЕМАТИКА ИСТРАЖИВАЊА .....	11

Први део

### **ОПШТА РАЗМАТРАЊА О ПРИРОДИ И ФОРМАМА БУЏЕТСКОГ ПЛАНИРАЊА**

<b>I БУЏЕТ, БУЏЕТИРАЊЕ И БУЏЕТСКЕ ТЕХНИКЕ - ПОЈМОВНИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА</b> .....	13
--	----

1. ПОЈАМ И УЛОГА БУЏЕТА У САВРЕМЕНИМ СИСТЕМИМА ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА.....	13
2. БУЏЕТИРАЊЕ .....	17
2.1 Појам и класификациони оквир.....	17
2.1.1. Уже и шире појмовно одређење механизма јавног буџетирања .....	17
2.1.2. Макробуџетирање и микробуџетирање .....	19
2.2. Буџетирање и сродне категорије – појмовна демаркација .....	20
2.2.1. Буџетирање и буџет .....	20
2.2.2. Буџетирање и буџетске технике .....	22
2.2.3. Буџетирање и (буџетска) политика .....	23
<b>II УПРАВЉАЊЕ СИСТЕМОМ ЈАВНИХ РАСХОДА - ИЗМЕЂУ ТРАДИЦИОНАЛНОГ И МОДЕРНОГ МЕНАѢМЕНТА .....</b>	<b>24</b>
1. ЈАВНО БУЏЕТИРАЊЕ У ЕРИ „НОВОГ МЕНАѢЕРИЈАЛИЗМА“ .....	24
2. РАЦИОНАЛИЗАЦИЈА СИСТЕМА ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА КАО ИМПЕРАТИВ САВРЕМЕНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА – ПРИНЦИП ОДГОВОРНОСТИ.....	28
2.1. Афирмација одговорности финансијских управљача - изазов савремених демократија .....	28
2.2. Принцип одговорност као теоријски аргумент рационализације јавних финансија .....	30
2.2.1. Модел трошковне екстензије - МТЕ (Нисканенов модел).....	34
2.2.2. Модел микробуџетске дистинктивности – ММД (Данлевијев модел) .....	36
2.3. Форме одговорности управљача у систему управљања јавним расходима ....	41
3. НАЧЕЛО БУЏЕТСКЕ РЕАЛНОСТИ – БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ КАО „ЗАНАТ ДЕФИНИСАЊА МОГУЋЕГ“ .....	43
<b>III СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ КАО ОКВИР ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА .....</b>	<b>46</b>
1. О УЛОЗИ СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА У ЈАВНОМ СЕКТОРУ – „ <i>THE BIG PICTURE APPROACH</i> “ .....	46
2. СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ И БУЏЕТИРАЊЕ .....	49
3. СТРАТЕШКО ФИСКАЛНО ПЛАНИРАЊЕ .....	51
4. ЛИМИТИ СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА НА НИВОУ МИКРОБУЏЕТСКИХ ЕНТИТЕТА .....	53

#### Други део

### **ДОМЕТИ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ОСНОВНИХ БУЏЕТСКИХ ТЕХНИКА У САВРЕМЕНИМ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА**

<b>I БУЏЕТСКИ ИНКРЕМЕНТАЛИЗАМ.....</b>	<b>55</b>
1. ИНКРЕМЕНТАЛИСТИЧКА ДОКТРИНА КАО ОСЛОНАЦ „ТРАДИЦИОНАЛНОГ БУЏЕТИРАЊА“ .....	55
1.1. „Традиционално буџетирање“ – оправданост појмовних идентитета .....	55
1.2. Теоријска иницијација буџетског инкрементализма – од „алокацијског ребуса“ до Вилдавског .....	57
1.3. Појам и основне теоријске карактеристике буџетског инкрементализма .....	62
1.4. Тешкоће детерминисања буџетског инкрементализма .....	65

1.4.1. Буџетски инкрементализам – процес или резултат процеса.....	67
1.4.2. Буџетски инкрементализам као процес вертикалне децентрализације .....	69
1.4.3. Буџетски инкрементализам као процес хоризонталне децентрализације 70	
1.4.4. Буџетски инкрементализам као изолован процес .....	71
<b>2. ПРЕДНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА ИНКРЕМЕНТАЛИСТИЧКОГ БУЏЕТИРАЊА</b>	
.....	72
2.1. Детерминанте популарности буџетског инкрементализма – предности	
линеарног буџетирања .....	72
2.1.1. Једноставност .....	73
2.1.2. Стабилност.....	74
2.1.3. Адаптибилност .....	75
2.1.4. Консенсуалност .....	76
2.2. Недостаци и лимити буџетског инкрементализма.....	76
2.2.1. Информациона изолованост.....	77
2.2.2. Контрадикција одговорности.....	78
2.2.3. Редукциона нефлексибилност.....	79
<b>II БУЏЕТИРАЊЕ СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ (ZERO-BASE BUDGETING – ZBB)</b>	
.....	80
1. ПОЈАМ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ТЕХНИКЕ БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ	
ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ.....	80
1.1 Појам буџетирања су нултом полазном основом.....	80
1.2. Усмереност токова планирања ZBB -а – између <i>bottom up</i> и <i>top-down</i>	
буџетирања.....	82
1.3. Ширина апликабилности ZBB-а према критеријуму врсте јавних расхода....	86
2. МОДЕЛИ БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ.....	88
2.1. Изворни и мешовити модели буџетирања са нултом полазном основом.....	88
2.2. Варијетети мешовитих модела буџетирања са нултом полазном основом....	91
2.2.1. <i>Target-Based Budgeting</i> (ТБВ)– циљно буџетирање .....	91
2.2.2. Линијско буџетирање са нултом полазном основом ( <i>Zero Line-item</i>	
<i>Budgeting - ZLIB</i> ).....	95
2.2.3. Периодично преиспитивање програма микробуџетских јединица.....	98
3. ИСТОРИЈАТ НАСТАНКА БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ	
ОСНОВОМ.....	99
3.1. Историјска иницијација <i>идеје</i> буџетирања са нултом полазном основом.....	99
3.2. Историјат афирмације <i>технике</i> буџетирања са нултом полазном основом –	
искуства САД-а .....	102
3.2.1. Департман за пољопривреду САД-а ( <i>Department of Agriculture</i> ) –	
микробуџетски ниво примене ZBB-а .....	102
3.2.2. Компанијски приступ иницијацији <i>технике</i> буџетирања са нултом	
полазном основом .....	105
3.2.3. Џорџијски модел буџетирања са нултом полазном основом – гувернер Џ.	
Картер.....	107
3.2.4. Федерални модел буџетирања са нултом полазном основом – председник	
Џ. Картер.....	110

4. СТРУКТУРНИ ОКВИР ПРОЦЕСА БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ.....	114
4.1. Формулисање јединица одлучивања ( <i>decision units</i> ) .....	116
4.2. Утврђивање пакет-одлука ( <i>decision packages</i> ).....	117
4.2.1. Појам и садржина пакет-одлука .....	117
4.2.2. Типови пакет-одлука .....	118
4.2.3. <i>Cost-benefit</i> и <i>cost-effectiveness</i> анализа у процесној структури ZBB-а...	121
4.3. Фаза рангирања и утврђивања оперативног буџета.....	123
5. ПРЕДНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА БУЏЕТИРАЊА СА НУЛТОМ ПОЛАЗНОМ ОСНОВОМ.....	125
5.1. Концептуалне предности буџетирања са нултом полазном основом .....	125
5.1.1. Ефективна алокација ресурса .....	125
5.1.2. Јачање одговорности путем елиминације инертности у систему планирања јавних расхода.....	127
5.1.3. Суштинска транспарентност реалних потреба буџетских корисника ....	130
5.2. Недостаци и ограничења технике буџетирања са нултом полазном основом .....	132
5.2.1. Природа недостатака технике ZBB-а .....	132
5.2.2. Концептуално-имплементациони недостаци .....	132
5.2.3. Процесно-оперативни недостаци .....	134
<b>III БУЏЕТИРАЊЕ НА ОСНОВУ УЧИНАКА (<i>PERFORMANCE-BASED BUDGETING – PBB</i>).....</b>	<b>137</b>
1. ПОЛМОВНИ ОКВИР ТЕХНИКЕ БУЏЕТИРАЊА НА ОСНОВУ УЧИНАКА ...	137
1.1. Учинци (перформансе) у јавном сектору.....	137
1.1.1. Појам и значај феномена учинака у јавном сектору.....	137
1.1.2. <i>Input</i> -и, <i>output</i> -и и <i>outcom</i> -и у систему PBB-а – принципи економичности, ефикасности и ефективности .....	140
1.1.2.1. <i>Input</i> -и и начело економичности .....	140
1.1.2.2. <i>Output</i> -и и начело ефикасности јавних пласмана .....	141
1.1.2.3. <i>Outcom</i> -и и начело ефективности.....	145
1.2. Појам буџетирања према учинцима .....	149
2. ИСТОРИЈАТ НАСТАНКА <i>PERFORMANCE-BASED</i> БУЏЕТСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ – ПРВА ХУВЕРОВА КОМИСИЈА.....	152
2.1. Оснивање и задаци Прве Хуверове Комисије .....	152
2.2. Ефекти рада прве Хуверове комисије на пољу рационализације федералног буџетског система .....	153
3. МОДЕЛИ БУЏЕТИРАЊА НА ОСНОВУ УЧИНАКА .....	157
3.1. Модели PBB-а према критеријуму предмета усмерености.....	157
3.2. Типови PBB-а према критеријуму временске лоцираности повезивања учинака и буџетских одлука.....	159
3.2.1. Накнадна ( <i>ex post</i> ) конекција учинака и буџетске алокације.....	160
3.2.2. Претходна ( <i>ex ante</i> ) конекција учинака и буџетске алокације.....	162
3.3. Типови PBB-а према критеријуму процесног значаја информација о учинцима .....	163

3.3.1. Теоријске недоследности актуелних критеријума поделе .....	163
3.3.2. Директно буџетирање према учинку .....	168
3.3.3. Индиректно буџетирање према учинку .....	169
4. ПРОГРАМСКО БУЏЕТИРАЊЕ КАО ОПЕРАТИВНИ ОКВИР САВРЕМЕНОГ РВВ-а – НАСТАНАК И ФАЗЕ .....	170
4.1. Настанак идеје програмирања јавних расхода .....	170
4.2. Фазе програмског буџетирања .....	173
5. МЕРЕЊЕ УЧИНАКА У СИСТЕМУ РВВ-а .....	178
5.1. Значај и функције мерења учинака - <i>performance management</i> и <i>performance budgeting</i> перспектива .....	178
5.2. Показатељи (индикатори) учинака .....	182
5.2.1. Појам показатеља учинака .....	182
5.2.2. Питање „надлежности“ за формулисање показатеља учинака .....	183
5.2.3. Питање начина одабира нумеричких форми показатеља учинака .....	184
5.2.4. Питање обезбеђења квалитативних својстава индикатора .....	186
5.3. Елементи унапређења „алокативног потенцијала“ информација о учинцима .....	189
6. ЕВАЛУАЦИЈА ОСТВАРЕНИХ УЧИНАКА У СИСТЕМИМА РВВ-а .....	193
6.1. Појам евалуације учинака .....	193
6.2. Типови евалуације учинака .....	196
6.2.1. Претходна и накнадна евалуација учинака .....	196
6.2.1.1. Претходна евалуација учинака .....	196
6.2.1.2. Накнадна евалуација учинака .....	197
6.2.2. Интерна и екстерна евалуација учинака .....	200
6.2.2.1. Интерна евалуација учинака .....	200
6.2.2.2. Екстерна евалуација учинака .....	201
6.3. Домашај информација добијених у процесу евалуације учинака на плану буџетске алокације - емпиријски аспект .....	206
7. ОЦЕНА ДОПРИНОСА РВВ-а УНАПРЕЂЕЊУ СИСТЕМА САВРЕМЕНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА .....	208

### Трећи део

## МОДЕЛИ САВРЕМЕНОГ БУЏЕТИРАЊА У ОДАБРАНИМ ДРЖАВАМА

<b>I САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У СЈЕДИЊЕНИМ АМЕРИЧКИМ ДРЖАВАМА .....</b>	<b>215</b>
1. РЕАФИРМАЦИЈА ИДЕЈЕ БУЏЕТИРАЊА НА ОСНОВУ УЧИНАКА – ФЕДЕРАЛНИ НИВО .....	215
1.1. Учење на грешкама .....	215
1.2. Government Performance and Results Act – GPRA .....	216
2. ДИВЕРЗИТЕТ БУЏЕТСКОГ ТЕХНИЦИЗМА НА НИВОУ ФЕДЕРАЛНИХ ЈЕДИНИЦА .....	222



<b>II САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У УЈЕДИЊЕНОМ КРАЉЕВСТВУ</b> .....	226
1. ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ПОЛИТИЧКЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ САВРЕМЕНОГ БУЏЕТСКОГ ТЕХНИЦИЗМА У УЈЕДИЊЕНОМ КРАЉЕВСТВУ (УК) .....	226
2. ПРОЖИМАЊЕ ЕЛЕМЕНАТА ZBV-a И RBV-a У РЕФОРМАМА СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА УК-a .....	229
2.1. Financial Management Initiative (FMI) .....	229
2.2. <i>Comprehensive Spending Review</i> (CSR) - ZBV компонентна реформи система финансијског управљања .....	232
2.3. <i>Public Service Agreements</i> (PSA) – програмско-буџетска компонента реформи система финансијског управљања .....	233
<b>III САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У САВЕЗНОЈ РЕПУБЛИЦИ НЕМАЧКОЈ</b> .....	237
1. ПРИМЕНА БУЏЕТИРАЊА ПРЕМА УЧИНЦИМА НА ЦЕНТРАЛНОМ НИВОУ – ДЕТЕРМИНАНТЕ ОТПОРА .....	237
2. ПОПУЛАРИЗАЦИЈА ИДЕЈА БУЏЕТИРАЊА ПРЕМА УЧИНКУ НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ .....	241
3. ПОПУЛАРИЗАЦИЈА ТЕХНИКЕ БУЏЕТИРАЊА ПРЕМА УЧИНЦИМА НА НИВОУ ДРЖАВА ( <i>Länder</i> ) .....	245
<b>IV САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У КРАЉЕВИНИ ХОЛАНДИЈИ</b> .....	247
1. ИНСТИТУЦИОНАЛНО-ПОЛИТИЧКЕ ДЕТЕРМИНАНТЕ БУЏЕТСКИХ РЕФОРМИ У КРАЉЕВИНИ ХОЛАНДИЈИ .....	247
2. ЕЛЕМЕНТИ ПРОДОРА САВРЕМЕНОГ БУЏЕТСКОГ ТЕХНИЦИЗМА У СИСТЕМ ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА КРАЉЕВИНЕ ХОЛАНДИЈЕ .....	251
3. ОСНОВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ АКТУЕЛНОГ МОДЕЛА БУЏЕТИРАЊА ПРЕМА УЧИНЦИМА .....	253
<b>V САВРЕМЕНИ БУЏЕТСКИ ТЕХНИЦИЗАМ У РУСКОЈ ФЕДЕРАЦИЈИ</b> .....	256
1. ПОЛИТИЧКА СТАБИЛНОСТ КАО ПРЕТПОСТАВКА РЕФОРМИ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА Р. ФЕДЕРАЦИЈЕ .....	256
2. НИВОИ ЈАВНОГ БУЏЕТИРАЊА У Р. ФЕДЕРАЦИЈИ – НОРМАТИВНИ ОКВИР .....	257
3. ЕТАПНИ ПОМАЦИ У ПРОГРАМИРАЊУ ЈАВНИХ ПОТРЕБА - КА ПРОГРАМСКОМ БУЏЕТИРАЊУ .....	259

Четврти део

**ПРИМЕНА САВРЕМЕНИХ БУЏЕТСКИХ ТЕХНИКА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

<b>I БУЏЕТСКИ ИНКРЕМЕНТАЛИЗАМ И ПОЧЕТНИ КОРАЦИ РЕФОРМИ СИСТЕМА ФИНАНСИЈСКОГ ПЛАНИРАЊА</b> .....	264
<b>II ПРОГРАМСКО БУЏЕТИРАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ</b> .....	269
1. СРЕДЊОРОЧНО ПЛАНИРАЊЕ КАО ИМПЛЕМЕНТАЦИОНА ПРЕТПОСТАВКА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА .....	269
1.1. Средњорочно планирање на нивоу корисника буџетских средстава .....	269
1.2. Фискалне стратегије као инструмент средњорочног буџетирања .....	272

2. ПРОГРАМСКА КЛАСИФИКАЦИЈА ЈАВНИХ РАСХОДА У БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ РС.....	274
2.1. Програмска класификација у систему јединствене буџетске класификације.....	274
2.2. Нормативни оквир програмске структуре јавних расхода .....	277
2.2.1. Елементи вертикалне програмске структуре .....	278
2.2.2. Елементи хоризонталне програмске структуре и претпоставке адекватног мерења учинака.....	285
3. ИМПЛЕМЕНТАЦИОНИ ОКВИР ИЗВЕШТАВАЊА О УЧИНЦИМА И ЕВАЛУАЦИЈЕ УЧИНАКА КОРИСНИКА БУЏЕТА У РС .....	292
4. КОРИШЋЕЊЕ ИНФОРМАЦИЈА О УЧИНЦИМА – НАМЕРАВАНИ И ФАКТИЧКИ ДОМЕТИ.....	303
5. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ПРОГРАМСКОГ БУЏЕТИРАЊА У ПЕРЦЕПЦИЈИ КОРИСНИКА БУЏЕТА – РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ .....	306
<b>ЗАКЉУЧАК</b> .....	313
<b>ПРИЛОГ</b> .....	323
<b>ЛИТЕРАТУРА</b> .....	328

Поред *Увода* и *Закључка* дисертација садржи и четири дела која су повезана у јединствену логичку целину.

*Уводни део* рада обухвата 9 страна. Кроз уводна разматрања кандидат је пружио језгровите наговештаје потенцијалног значаја примене савремених буџетских техника, као делотворног инструмента унапређења система јавних финансија који теже континуираној стабилности. У хипотетичком оквиру истраживања кандидат као основну хипотезу (коју подупире већим бројем помоћних хипотеза) поставља тврдњу да „од компатибилности изабране технике буџетирања са потребом пуне афирмације принципа ефикасности, у значајној мери зависи карактер одговорности доносилаца буџетских одлука, а, самим тим, и успех подухвата унапређења система јавних финансија“. У функцији потврђивања хипотетичких оквира кандидат у уводним разматрањима најављује коришћење разноврсног методолошког инструментаријума, који укључује компаративни, историјски и нормативно-догматски метод, чија примена ће омогућити целовито сагледавање таргетиране проблематике. Такође, посебно значајним сматрамо опредељење кандидата да се у истраживању примене концепата савременог буџетског техницизма у Р. Србији послужи емпиријским методом научног истраживања.

*Први део* истраживања, који носи назив „Општа разматрања о природи и формама буџетског планирања“, обухвата 42 стране текста и структуриран је у три логички повезане целине (главе) које представљају нужну увертуру у централна питања савременог буџетског техницизма и његовог доприноса унапређењу система јавних финансија. У првој глави, у циљу отклањања теоријско-терминолошке конфузије, својствене научним истраживањима проблематике јавног буџетирања, кандидат детаљану пажњу посвећује питању супстанцијалног одређења основних института у овој области из угла савремених јавних финансија (буџет, буџетирање – макро и микро ниво, буџетске технике и буџетска политика) као и важном питању повлачења јасне појмовне демаркације између ових категорија. Посебно важним сматрамо настојање аутора да у оквиру ове главе пружи допринос потпунијем разумевању категорије буџетска техника, с обзиром на чињеницу да се овај појам користи прилично ретко и да му се, притом, приписују различита значења. У другој логичкој целини првог дела, кандидат обрађује доктринарне и супстанцијалне основе транзиције савремених

система финансијског управљања од инкременталистичког обрасца до рационалистичког буџетирања, где посебну пажњу посвећује утицају концепта „Новог јавног менаџмента“, као полазном доктринарном ослободу савременог буџетирања, као и принципу одговорности финансијских управљача, који чини идејну осовину свих савремених техника јавног буџетирања. Посебно важним доприносом сматрамо опредељење аутора да у оквиру ове целине анализира супротстављеност Нисканеновог и Данлевијевог модела анализе понашања бирократских носилаца јавног одлучивања у буџетском процесу. Као финалну компоненту увертире у анализу појединачних буџетско-техничких решења кандидат анализира појмовне и телеолошке основе стратешког планирања у јавном сектору, које се у савременим системима јавних финансија покушава чврсто интегрисати са процесом буџетског планирања.

*Други (централни) део* истраживања носи назив „Домети и карактеристике основних буџетских техника у савременим јавним финансијама“ и обухвата 160 страна текста. Овај део структуриран је у оквиру три логички повезане целине у којима су анализи подвргнуте, по схватању аутора, најрепрезентативније форме буџетских техника које су нашле своју примену у савременим буџетским системима. У првој глави кандидат подвргава мултифронталној анализи буџетски инкрементализам, као теоријски ослонац класичног, традиционалног буџетирања. Кандидат успешно илуструје чињеницу да су корени популарности инкременталистичког рација уплетени знатно шире од процеса буџетског одлучивања и да прожимају целокупан систем доношења одлука у јавном сектору. Једноставност, стабилност, адаптивност и консенсуалност, као основне полуге вишедеценијског супериорног позиционирања традиционалног буџетирања у односу на алтернативне концепте моделирања буџетске потрошње, кандидат успешно конфронтира са иманентним слабостима инкременталистичког обрасца (информациона изолованост, контрадикција одговорности и редукциона нефлексибилност) дајући, кроз изоловане закључке, потпору аргументацији да чисте форме инкременталистичког буџетирања постепено постају превазиђен избор јавних управљача. Друга целина у оквиру другог дела дисертације посвећена је истраживању, по многима, најрадикалнијег искорака у односу на каноне владајућег буџетског инкрементализма – техници буџетирања са нултом полазном основом (енг. Zero-Base Budgeting - ZBB). Аналитички захват садржинских и функционалних аспеката ZBB-а кандидат реализује посвећујући посебну пажњу следећим питањима: појмовном одређењу и ширини апликабилности ове буџетске технике (према критеријуму врсте јавних расхода), типовима ZBB-а и степену њихове дистанцираности од постулата оригиналног модела развијеног у компанијском сектору (тзв. Фиров модел), историјској вертикали настанка ZBB-а (као продукта специфичности институционално-политичког система САД-а), основним елементима процесне конструкције ZBB-а (структурни оквир), и, најзад, предностима и лимитима како теоријског концепта тако и имплементационих форми ове буџетске технике. У овом делу истраживања кандидат је успешно истакао важност компрехензивне периодичне евалуације јавних расхода као фундаменталног идејног основа ZBB-а али и потребу да се код опредељења за применом ове буџетске технике обрати посебна пажња на нужност минимализације бројних субјективних и објективних ограничења. У трећој целини другог дела кандидат вишестрано и дубински анализира буџетирање на основу учинака (енг. Performance-Based Budgeting – PBB), као најзаступљенији избор савремених реформатора у покушајима унапређења националних буџетских система. Полазна разматрања у оквиру ове целине сконцентрисана су на феноменологију самих учинака (односно перформанси) у јавном сектору и њиховим облицима, као и принципима економичности, ефикасности и ефективности, кроз које су уобличене различите релације између појединачних димензија учинака. Такође, кандидат разматра

обим и разлоге у којима су идеје потенцирања учинака успеле „пробити“ бедем понуђене стабилности и једноставности концепта инкременталистичког буџетирања. На подлози анализе различитих модела заступљености *performance-based* иницијативе у савременим системима, аутор илуструје наглашену адаптивност РВВ концепта у прилагођавању различитим финансијско-управљачким афинитетима реформатора у оквиру појединачних амбијената примене. Као посебно важне сегменте ове целине издвајмо систематичне напоре кандидата да одгонетне оперативну садржину и функцију најбитнијих појединачних компоненти система мерења учинака, као најзначајније процесне карике у ланцу буџетирања према учинку, и механизма интерне и екстерне евалуације учинака буџетских одлука, без којих би целокупан систем, заснован на РВВ концепту, био обесмишљен.

*Трећи део* истраживања, који носи назив „Модели савременог буџетирања у одабраним земљама“, обухвата 49 страна. У овом делу кандидат подвргава анализи специфичне околности које су пресудно обликовале садржину и резултате примене савремених буџетских техника у следећим државама: САД-у, Уједињеном Краљевству, Краљевини Холандији, Савезној Републици Немачкој и Руској федерацији. Обухватом посматрања комплексних и различитих институционалних, нормативних и политичких димензија процеса примене бројних оперативних образаца РВВ-а у посматраним системима, кандидат је, у доброј мери, осигурао легитимитет закључцима о пресудном утицају карактеристика имплементационог амбијента савремених буџетских техника на потенцијал њихове експлоатације у функцији унапређења система јавних финансија.

*Четврти део* дисертације носи назив „Примена савремених буџетских техника у Републици Србији“ и обухвата 48 страна текста. У овом делу кандидат даје посебан допринос расветљавању питања истинске спремности домаћих реформатора да применом буџетирања према учинку (у оперативном обрасцу програмског буџетирања) квалитативно унапреде домаћи систем финансијског управљања. Мотиве примене програмског буџетирања кандидат смешта у већој мери у зону екстерног притиска на националне управљаче, него што би прихватање ове значајне новине било могуће посматрати као резултат интерно препознатих бенефита њене примене. Кандидат је, у оквиру овог дела, посебну пажњу посветио начину на који је програмска класификација јавних расхода и испуњење обавеза буџетских планера у погледу ове новине, заживела у досадашњој пракси програмског буџетирања. Такође, кандидат на бројним примерима аргументовано поткрепљује наглашене димензије иницијалних аномалија у моделирању и примени појединачних компоненти система мерења учинака (формулисање циљева и показатеља учинака буџетских програма и подпрограмских елемената). Коначно, на крају овог дела, кандидат образлаже и презентује у форми графикона резултате емпиријског истраживања на нивоу локалне самоуправе, које је, сумарно узевши, указало на критичан степен неразумевања основних идеја програмског буџетирања од стране локалних финансијских служби, упркос њиховој начелно исказаној подршци увођењу овог концепта.

У *Закључку*, који обухвата 10 страна, кандидат сумарно исказује основне научне резултате до којих је дошао у свом истраживању а који се односе како на целину доприноса савремених буџетских система унапређењу система јавних финансија тако и на карактеристике и ограничења у примени савременог буџетског техницизма у оквиру буџетског система Р. Србије.

## 2. Значај и допринос докторске дисертације са становишта актуелног стања у одређеној научној области

Једна од главних преокупација савремене теорије јавних финансија односи се на анализу различитих форми обезбеђења стабилизације финансијских система, што постаје све већи изазов у условима непредвидивих и турбулентних токова светске економије. У амбијенталним приликама савремених јавних финансија, легитимитет детаљних и свеобухватних анализа феноменологије буџетског техницизма је неспоран, не само на пољу економске већ и теорије јавне управе.

Ипак, бројност и аналитичка дубина досадашњих теоријских захвата у истраживању динамичне области савременог буџетског техницизма, налазе се у негативној корелацији са димензијама значаја којег генерише примена различитих форми иновативних буџетских техника. Недовољна теоријска посвећеност истраживању садржинских, структурних и динамичких основа појединачних буџетских техника, може се узети као апсолутни закључак, уколико се посматрају истраживачки афинитети аутора са европског подручја. Бојажљиво откривање области рационалистичког буџетирања од стране европских аутора, донекле је последица погрешних, али присутних перцепција да различити, до сада примењивани експерименти у квалитативном редизајнирању буџетских система, представљају исход и последицу институционално-политичког система САД-а, те да, као такви, оправдано подлежу релативној теоријској маргинализацији изван подручја највеће светске економије.

Како је већина оперативних концепата савремених буџетских техника настала као резултат начелне спремности политичког естаблишмента САД-а да квалитативно оплемени национални систем јавне потрошње (на различитим територијално-политичким нивоима) било је за очекивати да аутори из области јавних финансија и јавне администрације са подручја САД-а, дају највећи допринос теорији буџетског техницизма. Притом, кроз највећи део радова у овој области исказује се резултат својеврсног деценијског „двобоја“ између теоријских апологета буџетског инкрементализма, као доктринарне основе традиционалног буџетирања и заступника теорије тзв. рационалистичког буџетирања, надахнутог идејама потчињавања јавне потрошње императивма економичности, ефикасности и ефективности. Идеје о практичном оживотворењу појединачних буџетских концепата који су негирали буџетски инкрементализам (буџетирање према учинцима - РВВ и буџетирање са нултом полазном основом – ZBB) одувек су уживале већу популарност код представника америчког политичког естаблишмента него код носилаца теоријске евалуације њихових домета.

Увиђањем носилаца процеса националних реформи у бројним системима изван САД-а да су „амерички буџетки експерименти“ подесни за институционална прилагођавања, како би се омогућила њихова примена и у другим, битно различитим институционално-политичким системима, ускраћен је легитимитет пасивног позиционирања финансијске теорије према корпусу питања и проблема која у овој области чекају да буду истражена.

Како концептуалне основе буџетирања према учинку, као најперспективније технике рационалистичког буџетирања стичу растућу популарност на подручју бројних европских држава (како развијених тако и транзиционих економија), ово истраживање сматрамо значајним и драгоценим теоријским доприносом систематичности разумевања сложених изазова које доноси и које ће у наредном периоду донети примена идеја савременог буџетског техницизма на европском тлу. Као други аспект

значаја предметног истраживања кандидата у овој области, истичемо његове претежно афирмативне ставове у погледу домашаја и могућности примене анализираних типова буџетских техника, што представља приличну реткост у корпусу теоријских извора у којима су наглашени скептични погледи према овом питању, махом надахнути лошим практичним искуствима у примени појединачних буџетских техника. Коначно, и најзначајније запажање, јесте да је домаћа финансијска теорија, са изузетком појединих аутора, остала критично дистанцирана од потребе да аналитички испрати пробој савременог буџетског техницизма у Р. Србији, а који је отпочео пре више од једне деценије, сукцесивним нормативним помацама чији је циљ имплементација концепта буџетирања према учинку на свим територијално-политичким нивоима. Остварене намере аутора да се у овом истраживању осврне на најзначајније структурне, нормативне и политичке детерминанте примене програмског буџетирања у Р. Србији, означимо као најстабилније упориште значаја и доприноса овог истраживања.

### **3. Оцена да је урађена докторска дисертација резултат оригиналног научног рада кандидата у одговарајућој научној области**

Комисија је једногласна у оцени да је докторска дисертација „Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија“ кандидата Миљивоја Лапчевића резултат оригиналног научног рада у оквиру научне области Право у економији. Овакву оцену Комисија је извела на основу чињенице да систематичан и потпун обухват таргетиране проблематике и структурна конструкција овог истраживања, одударају од уобичајних (и прилично ретких) опредељења теоријских покушаја иностране економске теорије у оквиру којих се истраживању идентичне феноменологије приступа углавном на парцијалан начин и уз наглашену скептичност према перформансама примене савремених буџетских техника, што је у супротности са ставовима кандидата који у њима препознаје истински потенцијал на плану унапређења система савремених јавних финансија.

### **4. Преглед остварених резултата рада кандидата у одређеној научној области**

Кандидат је аутор и коаутор 20 научних радова у којима су таргетирана бројна питања која према природи проблемске тематике спадају у предмет истраживања уже научне области Право у економији. Разноврстан репертоар таргетираних тема, који носи значајне проблемске изазове за научну анализу у потпуности је покривен спремношћу кандидата да овим изазовима приступи на јасан и темељан начин, омогућавајући изоловање важних сазнајних резултата појединачних истраживања.

Анализом досадашњег научно-истраживачког рада кандидата, може се закључити наглашена тематска усмереност појединачних истраживања ка питањима која се односе на различите аспекте (пореске и непореске) реформисања савремених система јавних финансија у сврху њиховог унапређења, а чији крунски епилог представља дисертација „Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија“. Као неке од радова који дају посебан научни допринос овој области, могли бисмо издвојити:

Лапчевић, М., „Буџетирање засновано на учинку као инструмент унапређења система јавних услуга“, у: MIĆOVIĆ, Miodrag (ur.). *Услуге и заштита корисника : [Зборник реферата са Међународног научног скупа одржаног 8. маја 2015. године, на Правном факултету у Крагујевцу]*. Крагујевац: Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2015, стр. [901]-911. [COBISS.SR-ID [513120176](#)].

- У овом раду кандидат је анализирао буџетирање засновано на учинку, као најперспективнији израз савременог буџетског техницизма. Сажете и језгровите поруке рада указују на растућу потребу реформисања савремених буџетских система у складу са логиком јавног буџетирања која пореске обвезнике и њихове легитимне интересе који се тичу квантитета и квалитета емитовних јавних услуга и добара, ставља у центар система доношења и реализације буџетских одлука. Кандидат указује на обим продора елемената корпоративизације у систем јавног буџетирања и упућује на појединачне бенефите ове тенденције, са становишта унапређења савремених система јавних финансија.

Стојановић, П. и Лапчевић, М., „Kvalitativni aspekti majskih promena poreskog zakonodavstva“, *Pravni život*, ISSN 0350-0500, 2013, knj. 565, br. 11, str. 33-44. [COBISS.SR-ID [512963760](#)];

- Битну претпоставку примене савремених буџетских техника, које носе идеју менаџеријализације система планирања буџетске потрошње, чини обезбеђење стабилности приходне стране буџета, односно пореског система уопште. Одсуство поменуте стабилности битно лимитира напоре јавних управљача да досегну до максималне „рационализације“ у планирању пласмана јавних средстава на одређене намене. У овом реду, кандидат подвргава критичкој анализи неколико нормативних искорака у пореској политици који су се остварили у оквиру мини-реформи из 2013. године. Кандидат је издвојио низ аргументованих критика на рачун површности и несистематичности реформатора када је реч о садржини и очекиваним ефектима најзначајнијих новина које су уведене у областима опорезивања дохотка, имовине и акцизног опорезивања.

Стојановић, П. и Лапчевић, М., „Pravna priroda i elementi legitimizacije instituta "solidarnog poreza", *Pravni život*, ISSN 0350-0500, 2014, knj. 573, br. 11, str. 33-44. [COBISS.SR-ID [513057968](#)];

- У овом раду анализи је подвргнут фискални инструмент умањења нето-прихода запослених у јавном сектору (тзв. „солидарни порез“), који је 2014. године уведен у домаћи систем јавних финансија као основни адут јавних управљача на плану стабилизације фискалног система оптерећеног прекомерном потрошњом и нагомиланим јавним дугом. Значајан репертоар дилема које су се отвориле поводом ове фискалне новине, ставио је у засенак почетак целовите примене програмског буџетирања на свим нивоима почев од 2015. године. Сумарни резултати истраживања указују на становиште аутора да увођење „солидарног пореза“, као изнуђеног инструмента фискалне стабилизације, представља, због нарушавања принципа општости и једнакости грађана пред законом, исувише високу цену за оно што се у његовој примени желело постићи.

Лапчевић, М., „Компатибилност реформе пореске администрације са постулатима „Новог јавног менаџмента““, у: MIĆOVIĆ, Miodrag (ur.). *XXI век - век услуга и услужног*

*права. [Књ. 7].* Крагујевац: Правни факултет Универзитета, Институт за правне и друштвене науке, 2016, стр. [271]-281. [COBISS.SR-ID [513274544](#)];

- Основна полазишта концепта Новог јавног менаџмента представљају доктринарни ослонац редизајнирања не само система планирања јавне потрошње већ и унапређења организационо-функционалних аспеката рада пореске администрације у вршењу њене основне делатности – наплате пореза. У раду се истичу различите димензије утицаја ове доктрине на квалитативну промену односа пореске администрације према пореским обвезницима а у циљу јачања пореског морала, као све важније полуге унапређења система наплате пореза.

Стојановић, П. и Лапчевић, М., „Значај феномена учинака у јавном сектору“, Гласник права, ISSN 1821-4630. *Onlajn izdanje*, 2017. год, VIII, бр. 2, стр. 113-123. [COBISS.SR-ID [513380016](#)].

- У овом раду пажња аутора сконцентрисана је на комплексну феноменологију учинака у јавном сектору, који, постепеним али сигурним корацима, постају веома важна категорија у моделима обликовања процесних механизма буџетског планирања. Истраживање има за циљ да укаже на интензивно усмеравање савремених буџетских система ка принципу „вредности за новац“, који је могуће дисагрегирати на три главна императива савремених јавних финансија – економичност, ефикасност и ефективност. У раду је указано на садржинску основу ових императива као и на поједине тешкоће када је реч о њиховој адаптивности правилима и природи економије јавног сектора.

## **5. Оцена о испуњености обима и квалитета у односу на пријављену тему**

Комисија сматра да докторска дисертација „Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија“ кандидата Миливоја Лапчевића у потпуности задовољава критеријум обима и квалитета у односу на пријављену тему истраживања. Основним питањима комплексне и сложене проблематике савременог буџетског техницизма и димензијама њиховог доприноса унапређењу националних јавнофинансијских система кандидат је у овом истраживању приступио на теоријски темељан, доследан и систематичан начин следећи потребу детаљног образлагања квалитативне колизије између концепата инкременталистичког буџетирања и најзначајнијих израза рационалистичког буџетирања – буџетирања на основу учинака и буџетирања са нултом полазном основом.

## **6. Научни резултати докторске дисертације**

Следећи намеру доказивања иницијално постављених научних хипотеза, кандидат Миливоје Лапчевић је у овом научном истраживању успео да, користећи разноврстан методолошки инструментаријум, покрене бројна питања, укаже на проблеме и, у приличној мери, расветли основе сложених каузалитета који су лоцирани у области савременог буџетског техницизма, како на теоријском плану, тако и по питању природе и садржине практичних форми операционализације анализираних



буџетских техника – буџетирања према учинку и буџетирања са нултом полазном основом.

Кровним научним доприносом овог истраживања сматрамо реализовано опредељење аутора да реактуелизује, у финансијској теорији прилично маргинализовано питање дубинског сагледавања значаја буџета и динамичких димензија његовог уобличавања у погледу свеукупног квалитета система планирања и реализације потреба друштвено-политичких колективитета.

У експликацији садржинских, структурних и телеолошких димензија најзначајнијих буџетско-техничких иновација у савременим системима јавних финансија, кандидат је дошао до неколико битних закључака.

Прво, аргументованим разлагањем природе и ефеката традиционалног буџетирања, ослоњеног на доктрину буџетског инкрементализма, кандидат долази до закључка да би традиционално потенциране предности класичног модела јавног буџетирања, оличене у једноставности, консенсуалности и предвидивости планирања расходне стране буџета, у савременим условима требало сагледавати као неубедљив „алиби“ за игнорисање захтева за плански сложенијом, али квалитативно супериорнијом структуром јавне потрошње, која неће бити круто лимитирана годишњим оквирима буџетског процеса. Остваривање непосредне и јасно видљиве повезаности између токова финансијског управљања и садржине стратешких и средњорочних циљева како друштвено-политичке заједнице као целине (макро ниво) тако и корисника буџетских средстава (микро ниво) постаје, у критичној мери, угрожено степеном нефлексибилности традиционалног модела буџетирања.

Друго, у истраживању је пружена прилично стабилна аргументација да су концептуални капацитети буџетирања према учинку (у оперативном оквиру програмског буџетирања) и буџетирања са нултом полазном основом, у стању да досегну до циља структурног прилагођавања токова планирања јавне потрошње захтеву да јавни пласмани одбаце што већи квантум јавних добара и услуга по што прихватљивијим трошковима (начело ефикасности), као и да омогуће континуитет усмеравања система планирања јавних потреба ка пажљиво циљаним друштвено-економским *outcom*-има (начело ефективности).

Треће, кандидат исправно увиђа да је моделирање система финансијског управљања сходно концептуалним основама рационалистичког буџетирања у стању да испровоцира битно активније позиционирање опште јавности у погледу ангажмана јавних управача на остварењу појединачних друштвених циљева, а што је омогућено приближавањем информација о структури и учинцима јавне потрошње ограниченим могућностима перцепције пореских обвезника, које кандидат етикетира као финалне и најзначајније евалуаторе резултата процеса јавног одлучивања. Ову чињеницу кандидат издаваја као велики помак рационалистичког у односу на инкременталистичко буџетирање, које је традиционално тежило дистанцирању од потребе да се порески обвезници конкретније информишу и, по могућству, оперативно интегришу у буџетске токове планирања јавне потрошње. Идејни постулати буџетирања према учинку, истиче кандидат, одиграли су кључну улогу у јасној промоцији „*институције пореског обвезника у најзначајнију институцију друштвено-политичког система*“, која, на полугама механизма транспарентности и одговорности, мотивише јавне управљаче на достизање максимума перформанси у алокацији јавних ресурса. Аргументованим доказивањем става да порески обвезници у савременим системима јавних финансија заслужују стварни „суверенитет“ над системом јавне потрошње, који изискује потчињавање рација одлучивања јавних управљача реално артикулисаним интересима пореских обвезника (начело одговорности), кандидат потврђује полазну хипотезу свог истраживања да „од компатибилности изабране

технике буџетирања са потребом пуне афирмације принципа ефикасности, у значајној мери зависи карактер одговорности доносилаца буџетских одлука, а самим тим, и успех подухвата унапређења система јавних финансија“.

Четврто, на подлози анализе различитих упоредних искустава у примени савременог буџетског техницизма, кандидат изводи закључак да узроке релативног неуспеха бројних покушаја имплементације појединачних буџетских техника не би требало примарно везивати за мноштво теоријских, концептуалних ограничења која су им својствена, већ за имперфектности институционалних, нормативних и политичких детерминанти које чине имплементациони амбијент. Позивајући се на искуства примене *Planning-programming Budgeting System*-а и буџетирања са нултом полазном основом-а у Сједињеним америчким државама, у време администрација председника Л. Џонсона и Џ. Картера, кандидат закључује како искрена подршка политичког естаблишмента буџетским реформама, у форми увођења рационалистичких буџетских иновација, није довољна за генерисање конкретних резултата, уколико се не уважи озбиљност питања сложених имплементационих претпоставки и иманентног бирократског отпора према радикалним новинама.

Пето, кандидат успешно аргументује штетност имплементационих приступа који почивају на апсолутно шаблонизованом слеђењу оперативних образаца савремених буџетских техника које су са релативним успехом примењене у екстерним узорима, чије су, пак, карактеристике имплементационог амбијента битно другачије. У надоградњи овог става, кандидат закључује да би, под претпоставком да није доведена у питање базична фокусираност система финансијског управљања на принципе економичности, ефикасности и ефективности, требало афирмисати иновативност при појединачном усаглашавању потребе за квалитативним унапређењем система јавне потрошње са степеном могућности да се имплементациони амбијент коригује у жељеном правцу.

Шесто, када је реч о примени најперспективније буџетске технике – буџетирања према учинку, кандидат закључује да је осим повећања одговорности и транспарентности, њена примена подесна да продукје и друга два веома битна ефекта – остварење буџетских уштеда на агрегатном нивоу (што је констатовано у ретким али респектабилним емпиријским захватима) и повећање систематичности јавне потрошње.

Као научни допринос од посебног значаја издвајамо резултате истраживања који се односе на искуства реформисања домаћег система јавних финансија, кроз увођење буџетирања на основу учинака у оперативној форми програмског буџетирања. Анализом имплементационог оквира програмског буџетирања у Р. Србији, које је, променом нормативног оквира буџетског система, постало, почев од 2015. године, примарни облик јавног буџетирања на свим територијално-политичким нивоима, кандидат је дошао до неколико значајних закључака.

Најпре, на основу критичког и детаљног сагледавања досадашњих имплементационих искустава, кандидат изводи закључак да ће, у наредном периоду, примена концепта програмског буџетирања, који намеће изразито проактиван управљачки приступ усмерен на „производњу чврстих доказа“ оправданости потрошње корисника (информације о учинцима), представљати тешко савладив изазов, пре свега због нефлексибилне навикнутости домаћих корисника буџетских средстава на формулисање буџетских захтева „на маргини“. Подстакнут резултатима емиријског истраживања спроведеног на нивоу десет локалних самоуправа, кандидат констатује умањени значај чињенице да руководиоци локалних служби за финансије начелно подржавају имплементацију програмског буџетирања, у ситуацији постојања базичног неразумевања концепта чије увођење се у начелу подржава.

Као једну од најочљивијих аномалија примене програмског буџетирања у Р. Србији, кандидат истиче нарушеност логичног етапног тока процеса имплементације, на чијем почетку и у чијој основи би требало ба буде конституисање јасних нормативних оквира повезивања циљева дугорочног (стратешког), средњорочног и буџетског планирања. Чињеница неусвајања Закона о планском систему и односне подзаконске регулативе у овој области, довело је, према закључцима истраживања, до трансплантације конфузије у систему планирања циљева свих јавноправних колективитета на механизам програмирања јавних потреба кроз новоустаовљене буџетске процедуре.

Анализом досадашњих активности основних механизма евалуације перформанси јавне потрошње у Р. Србији (интерне и екстерне ревизије) кандидат је изоловао закључак да ове веома важне полуге ефектуације циљева програмског буџетирања још увек веома бојажљиво шире сопствени обухват на непознато и недовољно јасно дефинисано питање сврсисходности радњи и активности које се финансирају средствима пореских обвезника.

Конечно, према аргументованим запажањима кандидата, интензивна и свестрана подршка политичких ауторитета реформи рационализације домаћег буџетског система кроз прихватање идеја РВВ-а, никада није била уобличена на довољно јасан и недвосмислен начин, који би указивао да је *суштинско* прихватање програмског буџетирања један од основних приоритета редизајнирања домаћег система јавних финансија. Као један од неупитних извора подршке овом ставу, кандидат издваја чињеницу недопустиво лежерног односа различитих националних влада (формираних у периоду од 2006. године) према потреби уважавања значаја института завршног рачуна, као фундаменталне основе обезбеђења преко потребне транспарентности система буџетске потрошње.

## 7. Применљивост резултата у теорији и пракси

Основни резултати дисертације „Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија“ имају наглашен потенцијал применљивости како у теорији тако и пракси јавног буџетирања.

Основи извор теоријске апликабилности резултата истраживања почивају на поменутој чињеници реткости систематичних и свеобухватних научних захвата феноменологије савременог буџетског техницизма, а посебно оних који би резултирали снажнијим афирмативним акцентовањем квалитативних бенефита примене савремених буџетских техника у односу на модел класичног буџетирања. Из теоријског угла, ово истраживање даје драгоцен допринос потпунијем разумевању супстанцијалних, структурних и телеолошких аспеката буџетирања према учинку и буџетирања са нултом полазном основом, представљајући више него поуздану основу квалитативног преиспитивања и других буџетско-техничких решења, чија се пунија афирмација може очекивати у годинама које следе (партиципаторно буџетирање, родно одговорно буџетирање и др.). Посебно важан теоријски допринос овог рада можемо везати за очекивање да ће домаћа финансијска теорија, руковођена значајем и актуелношћу истраживане проблематике које ова дисертација недвосмислено потврђује, бити мотивисана на продубљивање детаљније критичке анализе ужих проблемских целина на подручју рационалистичког буџетирања.

Практична корисност резултата овог истраживања доминантно је лоцирана на терену моделирања квалитативних постулата домаћег буџетског система, у његовом

суштинском прилагођавању концептуалним и оперативним захтевима прихваћеног механизма програмског буџетирања. У својим сумарним закључцима, кандидат је изнео низ аргументованих критика на рачун имплементационог амбијента програмског буџетирања у Р. Србији, у сврху скретања пажње на неопходност корекција акцендованих аномалија, а које имају упориште у нормативној, институционалној и политичкој компоненти амбијента примене. Ове закључке јавни управљачи могу искористити као драгоцен ослонац различитих форми унапређења домаћег система програмског буџетирања, како би се избегао сценарио да, као у бројним упоредним примерима, због одсуства истинске административно-политичке посвећености реформама, ова важна иновација буџетског система буде проглашена неуспешним „експериментом“.

### **8. Начин презентовања резултата научној јавности**

Резултати докторске дисертације „Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија“ кандидата Миливоја Лапчевића могу бити презентовани њиховим објављивањем у домаћим и међународним научним и стручним часописима и зборницима радова. Комисија је, такође, мишљења да дисертација испуњава услове да се, уз извесна садржинска и структурана прилагођавања, објави у форми монографије.

### **III ЗАКЉУЧНА ОЦЕНА КОМИСИЈЕ**

Комисија је једногласно усвојила оцену да докторска дисертација „Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија“ кандидата Миливоја Лапчевића испуњава услове за јавну одбрану.

### **IV ПРЕДЛОГ КОМИСИЈЕ**

С обзиром на једногласну оцену Комисије да докторска дисертација „Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија“ кандидата Миливоја Лапчевића испуњава услове за јавну одбрану, Комисија предлаже Наставно-научном већу Правног факултета у Крагујевцу и Већу за друштвено-хуманистичке науке Универзитета у Крагујевцу да прихвати овај Извештај и одобри јавну одбрану докторске дисертације.

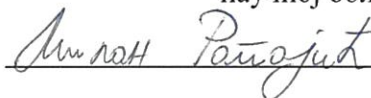
Крагујевац-Ниш,  
28.5.2018. године

**КОМИСИЈА:****проф. др Милева Анђелковић,**редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу на ужој  
правноекономској научној области (председник)

---

**проф. др Свето Пурић,**редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу на ужој научној  
области Право у економији (члан)

---

**доц. др Милан Рапајић,**доцент на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу на ужој управноправној  
научној области (члан)

---



Декан Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, на основу чл. 56. ст. 5 и 87. Статута Правног факултета у Крагујевцу, донео је 12.06.2018. године,

## РЕШЕЊЕ

Ставља се на увид јавности урађена Докторска дисертација и Извештај Комисије за оцену и одбрану докторске дисертације кандидата Миливоја Лапчевића, студента докторских студија, под називом:

**"Савремене буџетске технике у функцији унапређења система јавних финансија"**

објављивањем на Сајту и у Библиотеци Правног факултета Универзитета у Крагујевцу, а Извештај Комисије и на Сајту Универзитета у Крагујевцу, у трајању од 30 дана.

## Образложење

Комисија за оцену и одбрану докторске дисертације кандидата Миливоја Лапчевића, образована Одлуком Већа за друштвено-хуманистичке науке Универзитета у Крагујевцу, Број: IV-02-351/15 од 16.05.2018. године, доставила је Факултету Извештај о оцени урађене Дисертације (Број: 1923 од 30.05.2018. године). Уз Извештај, Комисија је доставила и примерак урађене докторске дисертације.

Сагласно чл. 40. став 8. Закона о високом образовању ("СГ РС" бр. 88/17) чл. 46. Статута Универзитета у Крагујевцу и чл. 56. Статута Факултета, декан Факултета ставља на увид јавности докторску дисертацију и Извештај комисије о оцени докторске дисертације.

Имајући у виду наведено донео сам решење како гласи у диспозитиву.

Доставити:

- Сајт и Библиотека,
- Универзитет у Крагујевцу,
- Архива.



ДЕКАН

Проф. др Драган Вујисић