

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Београд, 05.11.2007. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о буџетском систему садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе ("Службени гласник РС" бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст.2. Пословника Владе (Сл. гласник РС, бр. 100/ 2005) даје се

МИШЉЕЊЕ:

Образложење Нацрта закона о буџетском систему, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставило на мишљење Министарство финансија под бројем: 011-00-498/2007 од 29.10.2007. године, **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ** ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство финансија доставило на мишљење **Нацрт закона о буџетском систему** са образложењем које садржи одељак V под насловом: „Анализа ефеката закона“.

У одељку „АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА“ обрађивач прописа је навео да се овим законом на системски начин регулише буџетски систем, који чине буџет Републике, буџет локалне власти и финансијски планови организација обавезног социјалног осигурања. Наведено је да се овим законом обезбеђује макроекономска стабилност, ниска инфлација, економски развој и смањење финансијских ризика Републике, обзиром да се њим на јединствен начин уређује питање спровођења финансирања Уставом и законом утврђених надлежности више од 9.000 буџетских корисника, а самим тим и коришћење значајног дела бруто домаћег производа.

Савет скреће пажњу да анализа ефеката прописа није образложена у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе. Имајући у виду недостатке образложења анализе ефеката предложених решења, вршене током израде Нацрта закона, Савет обрађивачу у даљем тексту образложења предочава како се та анализа врши и шта треба да садржи образлагање вршене анализе, која Савету пружа могућност оцене да ли је она правилно вршена.

Анализа ефеката је процес који обрађивач прописа спроводи од почетка рада на пропису-акту, а након израде тог прописа, он у прилогу „анализа ефеката прописа“, само описује у чему се та анализа састојала.

Сврха анализе ефеката прописа није да након израде прописа-акта компликује обрађивачу израду образложења и прилога, већ да допринесе изради прописа са најпозитивнијим могућим ефектима.

Сврха самог описа анализе ефеката је да Савет за регулаторну реформу и Владу, а на крају и Скупштину и све заинтересоване стране упозна са очекиваним ефектима предложеног прописа-акта и са тим како је анализа ефеката током израде прописа-акта вршена.

Прилог „анализа ефеката прописа“, мора посебно да садржи:

- одређење проблема који акт треба да реши;
- циљеве који се доношењем акта постижу;
- анализу о томе које су друге могућности за решавање проблема разматране изузев доношења акта;
- зашто је доношење акта најбоље за решавање проблема.

Такође, прилог „анализа ефеката прописа“ мора да садржи следећа објашњења:

- на кога и како ће највероватније утицати решења предложена у акту;
- који су трошкови које ће примена акта изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећа;
- да ли су позитивни ефекти доношења акта такви да оправдавају трошкове;
- да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију;
- да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о акту;
- које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта.

Наведене тачке практично представљају питања на која обрађивач прописа треба да одговори у прилогу „Анализа ефеката прописа“.

У одређеним случајевима образложење прописа-акта не треба да садржи анализу ефеката. Ако обрађивач прописа сматра да образложење прописа не треба да садржи анализу ефеката, дужан је да то посебно образложи.

Обрађивач прописа треба да наведе да ли су у вези са прописом спровођене јавне расправе и у којој мери су на решења која се предлажу прописом утицала мишљења изнета на тим јавним расправама.

Истичемо да Савет врши процену тога да ли образложење прописа треба или не треба да садржи анализу ефеката и о томе даје мишљење. Ту процену не врши обрађивач прописа, па он нацрт закона, односно предлог прописа-акта обавезно доставља Савету на мишљење.

Само на основу целовитог образложења, израђеног у складу са горе наведеним списком објашњења, Савет може да сагледа да ли је пропис израђен уз анализу ефеката и да да сврсисходно мишљење о томе.

Да би обрађивач имао смернице за спровођење анализе ефеката прописа, дајемо десет основних корака које обрађивач треба да спроведе током саме анализе:

ДЕФИНИСАЊЕ ПРОБЛЕМА

- Корак 1.
Дефинисати проблем на најшири начин да би се осигурао најшири обим могућих решења
- Корак 2.
Образложити обим, ниво ризика и дистрибуцију проблема на демографске групе, економске секторе, велика и МС предузећа
- Корак 3.

- Дефинисати полазну основу. Шта ће се десити ако се ништа не предузме?
- Корак 4.
Поставити циљеве државне интервенције
- ИЗБОР АЛТЕРНАТИВЕ И АНАЛИЗА ЕФЕКТА**
- Корак 5.
Извршити почетну и неформалну консултацију са експертима у сектору ради потврђивања исправности дефинисања проблема, полазне основе и циљева
 - Корак 6.
Извршити идентификацију алтернатива које ће у анализи бити разматране
 - Корак 7.
Изабрати метод, циљ и обим анализе
 - Корак 8.
Прикупити податке о користима и трошковима алтернатива
- ПРИПРЕМА АНАЛИЗЕ, ЈАВНА РАСПРАВА И ДОРАЂИВАЊЕ АНАЛИЗЕ**
- Корак 9.
Извршити анализу, упоредити алтернативе и презентовати анализу и предложену алтернативу свим заинтересованим странама
 - Корак 10.
Након јавне расправе дорадити и финализовати анализу ефеката и предложену алтернативу

Имајући у виду да се ради о врло значајном закону, те да би одлагање усвајања тог закона могло имати негативне последице, Савет је размотрио текст Нацрта закона и у даљем тексту скреће пажњу на нека решења која би требало преиспитати:

1. **Члан 2. ст. 1. тач. 4. Нацрта закона дефинише појам „Корисници јавних средстава“ који поред буџетских корисника обухвата и јавна предузеће основана од стране Републике..., као и „друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода“**

Последица овако широког дефинисања „Корисника јавних средстава“ је да:

- су у систем консолидованог рачуна трезора (чл.8, 9. и 10. Нацрта закона), поред корисника буџетских средстава укључени и „други корисници јавних средстава“, који не користе буџетска средства;
- ће агенције или правна лица и тела, која су до сада имала пословни рачун код пословне банке, морати да уђу у систем консолидованог рачуна трезора и да отворе подрачун у Трезору.

Проблем је што је обрађивач прописа пропустио да, у оквиру члана 10. ст.5. Нацрта закона, којим се уређује материја „инвестирања средстава“ која се налазе у оквиру консолидованог рачуна трезора, пропише могућност „другим корисницима јавних средстава“, који средства за свој рад остварују у складу са посебним законима и који нису корисници буџетских средстава, да могу да своје приходе инвестирају самостално уз

претходну сагласност Министра финансија, док је ова могућност остављена корисницима буџетских средстава, што је апсурдно решење. Реч је вероватно о техничкој омашци - пропусту обрађивача прописа да приликом набрајања и овде унесу новоуведену категорију „остали корисници јавних средстава“.

Имајући у виду наведено, сугеришемо измену следећих чланова Нацрта закона:

1) **Члан 10. ст. 4.** Нацрта закона допунити тако да интегрално гласи:
„Корисник буџетских средстава Републике, ~~односно~~ организација обавезног социјалног осигурања, **ОДНОСНО ОСТАЛИ КОРИСНИЦИ ЈАВНИХ СРЕДСТАВА** могу закључити уговор са министром о инвестирању сопствених прихода, **КАО И ПРИХОДА КОЈИ СЕ У СКЛАДУ СА ПОСЕБНИМ ЗАКОНОМ ОСТВАРУЈУ ЗА ПОТРЕБЕ ФИНАНСИРАЊА ПОВЕРЕНИХ И ДРУГИХ ЗАКОНОМ ПРОПИСАНИХ ПОСЛОВА.**“

2) **Члан 10. ст. 5.** Нацрта закона допунити тако да интегрално гласи:
„ Корисник буџетских средстава Републике, ~~односно~~ организација обавезног социјалног осигурања, **ОДНОСНО ОСТАЛИ КОРИСНИЦИ ЈАВНИХ СРЕДСТАВА** ~~може~~ **МОГУ САМОСТАЛНО** инвестирати сопствене приходе, **ОДНОСНО ПРИХОДЕ КОЈЕ ЗА ФИНАНСИРАЊЕ ПОВЕРЕНИХ И ДРУГИХ ПОСЛОВА ОСТВАРУЈУ У СКЛАДУ СА ПОСЕБНИМ ЗАКОНОМ** ~~и самостално~~, уз претходно прибављену сагласност министра и ~~обавезан~~ је **ОБАВЕЗНИ СУ** да по извршеном инвестирању тих средстава о томе обавести Управу за трезор“.

2. **Чланом 57. ст. 4. Нацрта закона** (Плаћање из буџета) уведена је нова обавеза (која до сада није постојала за небуџетске кориснике јавних средстава) а то је да пре плаћања са консолидованог рачуна трезора морају Управи за трезор да доставе финансијски план на који је дата сагласност на начин прописан Законом

Оваквим решењем обрађивач прописа остале кориснике јавних средстава, који нису буџетски корисници, доводи у **неповољнији положај у односу на кориснике буџета**, из разлога што корисници буџета имају на располагању институт **привременог финансирања**, за случај да Народна скупштина односно скупштина локалне власти не донесу буџет у року утврђеном буџетским календаром када се врши привремено финансирање у времену до 6 месеци, док остали корисници јавних средстава који као орган управљања имају Управни одбор могу да дођу у ситуацију да немају усвојен финансијски план због нефункционисања Владе, односно Управног одбора или других разлога.

Имајући у виду наведено, сугеришемо обрађивачу прописа да ову одредбу или брише или да је преуреди у смислу да финансирање функција небуџетских корисника не доведе овим у питање.

3. **Чланом 60. ст.7. Нацрта закона** (Промене у апропријацијама у току године) остављена је могућност да се уз одобрење министра, може код директних корисника буџетских средстава извршити „преусмеравање апропријације одобрене на име одређеног расхода у износу до 5% вредности апропријације за расход чији се износ умањује“

Овде обрађивач прописа поново уводи дупле стандарде и **небуџетске кориснике доводи у неповољнији положај, у смислу да они немају на располагању механизам промена у планским позицијама у току године,** иако је њима, с обзиром на сопствено финансирање то потребнији него буџетском корисницима.

Имајући у виду наведено, сугеришемо измену члана 60. ст. 7. Нацрта закона тако да интегрално гласи:

„Директни корисник буџетских средстава, уз одобрење министра, односно локалног органа управе надлежног за финансије, А ОСТАЛИ КОРИСНИЦИ ЈАВНИХ СРЕДСТАВА УЗ ОДОБРЕЊЕ ОРГАНА УПРАВЉАЊА могу извршити преусмеравање апропријације, ОДНОСНО ПЛАНСКЕ ПОЗИЦИЈЕ одобрене на име одређеног расхода у износу до 5% вредности апропријације, ОДНОСНО ПЛАНСКЕ ПОЗИЦИЈЕ за расход чији се износ умањује.

Савет такође указује на следеће пропусте Нацрта закона:

1. **Поглавље II – чл.13. до 27. Нацрта закона (Јавни приходи и примања и јавни расходи и издаци)** представља механички спој одредби из постојећег Закона о буџетском систему и Закона о јавним приходима и расходима из 1991.године, при чему није извршена свеобухватно инвентарисање свих у међувремену уведених облика јавних прихода и њихово адекватно груписање.

Нпр. **члан 16. ст.1. тач.4. Нацрта закона,** прописује РЕГИСТРАЦИОНЕ „ТАКСЕ“, а пропушта да пропише и „НАКНАДЕ“ које су термин који користи нпр. Законом о регистрацији привредних субјеката и „НАКНАДЕ ИЗ ПОВЕРЕНИХ ПОСЛОВА“, која би обухватила један број накнада, које нису везане за коришћење добара од општег интереса, већ су прописане посебним законима који регулишу рад једног броја јавних агенција.

У смислу наведеног је неопходно сагледавати и прописати све облике јавних прихода, који већ постоје, а нису обухваћени Законом о јавним приходима и расходима из 1991 .године.

Треба преиспитати и да ли је сврсисходно набрајати све облике јавних прихода (као што је то прописано у члану 16. ст.1. тач.4. Нацрта закона), обзиром да се тиме ствара обавеза да се приликом увођења неког новог облика јавног прихода сваки пут допуњује Закон о буџетском систему.

2. Обрађивач прописа не прави разлику између „сопствених прихода“ у оквиру **члана 22. Нацрта закона** (Исказивање сопствених прихода и посебних облика прихода). По том члану су у категорију „сопствених прихода“ ушле и **накнаде**, које се за обављање законом поверених послова наплаћују од корисника услуга и представљају једини, односно доминантни облик прихода (агенције, регулаторна тела и друго). и **допунски приходи** које својом активношћу остварују буџетски корисници као нпр.: школарине за ванбуџетске студенте и ученике; продаја пољопривредних производа од стране неке пољопривредне школе која ради извођења програма практичне наставе мора да производи одређене производе; наплата партиципација од стране здравствених установама и сл.

Примедба Савета је да приходи, који се ради обављања поверених послова прописују посебним законом и чине једини извор прихода тих правних лица и тела, представљају посебан облик јавног прихода, те их у смислу овог закона треба третирати посебно и не треба их подводити под појам „сопствени приходи“.

Имајући у виду наведено, Савет сугерише обрађивачу прописа да размотри изнете примедбе и даје мишљење да образложење Нацрта закона о буџетском систему **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА
Млађан Динкић

