

**САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

01.07.2009. године

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

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

МИШЉЕЊЕ

Образложение Нацрта закона о буџетском систему, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство финансија, под бројем: 011-00-453/09, од дана 12.06.2009. године, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА у складу чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је Министарство финансија доставило на мишљење Нацрт закона о буџетском систему, са Образложењем које садржи прилог Анализа ефеката.

У прилогу Анализа ефеката обрађивач прописа није одговорио на сва питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005) и у том смислу није испунио формалне услове прописане наведеним одредбама. Међутим, Савет је пронашао одговоре на нека од питања предвиђена Пословником Владе у тексту Образложења. Поред тога, Савет је имао у виду и да је један од разлога израде новог закона стварање услова за коришћење развојне помоћи Европске уније, као и услов за добијање кредита Светске банке.

Анализа ефеката прописа није образложена у складу са горе наведеним одредбама Пословника Владе, али имајући у виду кратке рокове, Савет истиче да је пожељно припремити и предочити детаљну анализу ефеката овако комплексног нацрта закона. Детаљна анализа ефеката прописа је у оваквим ситуацијама од изузетне важности како би се питања која Закон треба да регулише уредила на најбољи могући начин, али и како би се заинтересоване стране упознале са очекиваним ефектима имајући у виду да се овим Законом систематски уређује буџетски систем.

Савет је анализирао текст Нацрта закона о буџетском систему, те скреће пажњу обрађивачу прописа на нека од предложених решења која би могла да изазову негативне ефекте приликом примене Закона:

1) Савет је мишљења да је у **члану 2. став 1. тач. 7. и 8. Нацрта закона** неопходно навести критеријум разграничења, тј. по ком основу ће се спроводити разграничење поменутих корисника буџетских средстава на директне и индиректне, имајући у виду да је **чланом 8. Нацрта закона** предвиђено да министар посебним актом утврђује списак корисника јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора.

2) **Члан 2. Нацрта закона** садржи и друге дефиниције које се користе у Нацрту закона. **Став 1. тачка 20. истог члана** дефинише јавне расходе као расходе за робе и услуге које држава обезбеђује без накнаде, а настају по основу финансирања надлежности РС, локалне власти и корисника средстава организација обавезног социјалног осигурања који се финансирају из јавних прихода и примања.

Савет поставља питање обрађивачу прописа да ли је наведена дефиниција јавних расхода преуска, пошто није јасно да ли се плате и остали расходи који нису везани за робе и услуге које држава обезбеђује без накнаде третирају као јавни расходи.

3) **Члан 2. став 1. тачка 5. Нацрта закона** дефинише **кориснике јавних средстава**, који поред наведених, обухватају и „друга правна лица у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода“.

Савет сматра да је предложена дефиниција корисника јавних средстава исувише широка, јер имплицира да ће системом консолидованог рачуна трезора (**чл. 8, 9. и 10. Нацрта закона**), поред корисника буџетских средстава, бити обухваћени и други корисници јавних средстава“, који не користе буџетска средства (на пример агенције, комисије, регулаторна тела и други корисници који се не финансирају из буџета и имају пословни рачун код пословне банке). Обрађивач прописа је у Образложењу навео да су се у досадашњој пракси јављале потешкоће у праћењу трошења јавних средстава код оних правних лица који у важећем систему немају статус директног или индиректног корисника буџетских средстава. Савет разуме намеру обрађивача прописа, али сматра да не би требало агенцијама, комисијама, регулаторним телима и другим корисницима који се не финансирају из буџета, наметати овакав вид обавезе.

4) Обрађивач прописа је пропустио да, у оквиру **члана 10. став 5. Нацрта закона**, који уређује материју 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 своје приходе инвестирају самостално уз претходну сагласност Министарства финансија, док је иста могућност остављена корисницима буџетских средстава. У том смислу, Савет скреће

обрађивачу прописа да треба отклонити овај пропуст и предлаже измену следећих чланова Нацрта закона:

• **Члан 10. став 4. Нацрта закона** допунити тако да интегрално гласи:

„Корисник средстава буџета Републике Србије, једноен корисник средстава организација обавезног социјалног осигурања, ОДНОСНО ОСТАЛИ КОРИСНИЦИ ЈАВНИХ СРЕДСТАВА може могу закључити уговор са министром о инвестирању сопствених прихода, КАО И ПРИХОДА КОЈИ СЕ У СКЛАДУ СА ПОСЕБНИХ ЗАКОНОМ ОСТВАРУЈУ ЗА ПОТРЕБЕ ФИНАНСИРАЊА ПОВЕРЕНИХ И ДРУГИХ ЗАКОНОМ ПРОПИСАНИХ ПОСЛОВА“.

• **Члан 10. став 5. Нацрта закона** допунити тако да интегрално гласи:

„Корисник средстава буџета Републике Србије, једноен корисник средстава организација обавезног социјалног осигурања, ОДНОСНО ОСТАЛИ КОРИСНИЦИ ЈАВНИХ СРЕДСТАВА може МОГУ инвестирати сопствене приходе самостално, 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 обавесте Управу за трезор“.

5) **Члан 50. Нацрта закона** уређује додељивање апрапријација и финансијско планирање. Наведени члан допуњен је у односу на важећи, ставом који предвиђа да директни и индиректни корисници буџетских средстава који по закону немају утврђену обавезу доношења финансијских планова, доносе финансијски план за коришћење оних апрапријација за које обим и намена није унапред законом одређена и то по ближим наменама и активностима, како би се омогућило праћење остваривања буџетских принципа.

Пошто обрађивач прописа није образложио предложено решење, Савет поставља питање обрађивачу прописа под којим околностима је могуће да дође до горе предвиђених ситуација. Имајући у виду дефиницију апрапријације предложену **чланом 2. Нацрта закона** која регулише утврђивање намене и износа сваке апрапријације за буџетску годину, поставља се питање из којих разлога је остављена могућност директним и индиректним корисницима буџетских средстава да користе апрапријације за које обим и намена нису унапред законом одређени.

Ако је предложено решење једино могуће, Савет позива обрађивача прописа да то и образложи, али и да усклади горе наведене чланове са **чланом 54. став 2. Нацрта закона** који предвиђа да обавезе које преузимају директни, односно индиректни корисници буџетских средстава и организације обавезног социјалног осигурања морају одговарати апрапријацији која им је одобрена за ту намену у тој буџетској години.

6) **Члан 54. став 2. Нацрта закона** предвиђа да се обавезе преузете у складу са одобреним апрапријацијама, а неизвршене у току године, преносе и имају статус преузетих обавеза и да се извршавају у наредној буџетској години на терет одобрених апрапријација за ту буџетску годину.

Савет позива обрађивача прописа да образложи, ако их је анализирао, разлоге и могуће ефекте које би могла да има имплементација овог решења. Савет сматра да примена овог решења може имати негативне ефекте. Један од негативних ефеката може се манифестијати у ситуацији када буџетски корисник у једној години оствари приходе у мањем обиму од планираног, без своје кривице, те исти буџетски корисник у наредној години не може да преузме све обавезе које су неопходне за вршење његове надлежности. Дакле, поставља се питање спроводивости предложеног решења.

7) Члан 58. став 5. Нацрта закона предвиђа да се плаћања са консолидованог рачуна трезора за реализацију обавеза других корисника јавних средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора неће вршити уколико ови корисници нису добили сагласност на финансијски план на начин прописан законом, односно актом скупштине локалне власти и уколико тај план нису доставили Управи за трезор.

Обрађивач прописа није предочио анализу ефеката овог решења, нити је навео разлоге због којих је исто предложено, иако представља новину у односу на важећи закон. Савет скреће пажњу обрађивачу прописа да ће имплементација оваквог решења довести остале кориснике јавних средстава, који нису буџетски корисници, у неповољнији положај у односу на кориснике буџетских средстава РС, јер корисници буџетских средстава имају могућност коришћења института привременог финансирања у случајевима када Народна скупштина, односно скупштина локалне власти не донесу буџет у року утврђеном буџетским календаром, 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 из других разлога.

Из наведених разлога, Савет позива обрађивача да још једном преиспита предложено решење и да, ако је то једино могуће решење, а постоје могућности, преформулише исто у смислу да финансирање функција надлежности корисника јавних средстава који нису буџетски корисници не доводи у питање.

8) Члан 61. став 1. Нацрта закона предвиђа да у случају да се у току године обим пословања или овлашћења директног, односно његовог индиректног корисника буџетских средстава промени, износ априоријације издвојених за активности тог корисника ће се повећати, односно смањити.

Иако је обрађивач прописа имао намеру да оваквим предложеним решењем обухвати све буџетске кориснике и пружи им могућност да врше преусмеравање одобрених априоријација у току године, ипак се уводе дупли стандарди и небуџетски корисници се доводе у неповољнији положај, јер они немају на располагању механизам промена у планским позицијама у току године, иако је њима то, а с обзиром на сопствено финансирање и евентуалне неизвесности у том смислу, потребније него буџетским корисницима.

Поред тога, **чланом 61. Нацрта закона** није регулисан износ априоријације који индиректни корисник буџетских средстава могу преусмерити.

Такође, Савет скреће пажњу обрађивачу прописа да у овом члану није регулисан начин на који ће се вршити смањивање априоријација у случају када се у току године смањи обим пословања или овлашћење конкретног корисника буџетских средстава.

Имајући у виду да је реч о изузетно значајном и комплексном Закону, као и разлоге за хитно доношење истог, са једне стране, и наведене примедбе и сугестије са друге стране, Савет констатује да образложење Нацрта закона о буџетском систему, који је Савету поднело на мишљење Министарство финансија, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић

МД