

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е
НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА
ЗАКОНА О БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредбама члана 97. став 1. тач. 6, 11, 15, 16. и 17. Устава Републике Србије, којим је, између осталог, утврђено да Република Србија уређује и обезбеђује монетарни, банкарски и девизни систем, финансијску ревизију јавних средстава, финансирање остваривања права и дужности Републике Србије утврђених Уставом и законом, надлежност и рад републичких органа, као и друге односе од интереса за Републику, у складу с Уставом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Проблеми које Закон треба да реши, односно циљеви који се законом постижу

Чланом 9. Закона о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10 и 101/10), утврђено је следеће:

- ставом 2. прописано је да консолидовани рачун трезора Републике Србије и консолидовани рачуни трезора локалне власти чине систем консолидованог рачуна трезора, који се води код Народне банке Србије;

- ставом 5. тог закона утврђено је да Управа за трезор води подрачуне корисника јавних средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора Републике Србије, односно у консолидовани рачун трезора локалне власти;

- ставом 6. утврђено је да се новчана средства буџета Републике Србије, директних и индиректних корисника средстава тог буџета, корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање, као и других корисника јавних средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора Републике Србије, воде и депонују на консолидованом рачуну трезора Републике Србије;

- ставом 8. прописано је да се новчана средства буџета локалне власти, директних и индиректних корисника средстава тог буџета, као и других корисника јавних средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора локалне власти, воде и депонују на консолидованом рачуну трезора локалне власти.

Чланом 93. став 1. тачка 2) Закона о буџетском систему утврђено је да Управа за трезор управља финансијским средствима Републике Србије, које обухвата, поред осталог, управљање ликвидношћу путем управљања новчаним средствима на консолидованом рачуну трезора Републике Србије и девизним средствима Републике Србије.

У складу са важећим Законом о буџетском систему код Управе за трезор се воде подрачуни динарских средстава корисника јавних средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора Републике Србије, односно у консолидовани рачун трезора локалне власти и врши се депоновање само динарских средстава на консолидованом рачуну трезора Републике Србије, односно трезора локалне власти, док се девизна средства наведених корисника воде и депонују појединачно на рачунима код Народне банке Србије.

Међутим, да би се обезбедило ефикасно финансијско планирања и управљање јавним финансијама, као и контрола трошења свих новчаних средстава корисника јавних средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора Републике Србије,

односно у консолидовани рачун трезора локалне власти, потребно је да се сва новчана средства тих корисника јавних средстава, како динарска, тако и девизна, воде и депонују на консолидованом рачуну трезора Републике Србије, односно трезора локалне власти.

С тим у вези, а како би се сагласно наведеним законским одредбама, као и поменутих потребама, сва новчана средства (динарска и девизна), корисника јавних средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора Републике Србије, односно у консолидовани рачун трезора локалне власти, водила и депоновала на консолидованом рачуну трезора Републике Србије, односно трезора локалне власти, потребно је обезбедити законске услове да се и девизни рачуни тих корисника воде код Управе за трезор, што се предложеним изменама и допунама Закона о буџетском систему постиже.

Поред тога, изменама Закона испуњава се обавеза Републике Србије која проистиче из Писма о намерама за нови stand-by аранжман и Техничког меморандума о разумевању приложеном stand-by аранжману са Међународним монетарним фондом, који укључују обавезу Републике Србије да ојача област капиталног буџетирања, односно да се у Закон о буџетском систему унесе нови члан којим ће се прописати обавеза буџетским корисницима надлежним за јавне инвестиције да одреде средњорочне приоритете јавних инвестиција и да их доставе Министарству финансија.

Наиме, у циљу стабилне и одрживе фискалне политике, неопходно је јачање свести буџетских корисника о потреби опредељивања приоритета, како би се побољшала могућност Владе да изврши алокацију средстава у складу са својом политиком. Из фискалних правила којима се, између осталог одређује и начин обухвата јавних инвестиција, произилази потреба да се у поступку планирања и припреме буџета на одговарајући начин посебно искажу и средњорочни приоритети јавних инвестиција.

У том смислу, поред тога што се предложеним изменама додаје нови члан којим се утврђује поступак усвајања средњорочних приоритета јавних инвестиција, вршене су и измене у члановима у којима су утврђени садржај и процедуре у доношењу Извештаја о фискалној стратегији.

Такође, предлаже се и измена буџетског календара тако што се буџетски календар допуњује процедуром према којој, пре утврђивања нацрта Извештаја о фискалној стратегији, Извештај разматра Влада, односно даје сагласност министру финансија да припреми нацрт Извештаја о фискалној стратегији који садржи конкретне одлуке о приоритетним областима финансирања, а које обухватају и средњорочне приоритете јавних инвестиција. Извршене су и измене у смислу померања рокова у буџетском календару и достављања Извештаја о фискалној стратегији Народној скупштини на разматрање 15. јуна, односно месец дана пре досадашњег рока (15. јул), а како би се сама процедура учинила предвидљивијом и за Народну скупштину и за кориснике.

Други део измена Закона о буџетском систему који произилази из потписаног Писма о намерама и Техничког меморандума о разумевању односи се на обавезу Републике Србије да се појачају одредбе Закона о буџетском систему којима се тражи да нови закон који се усвоји у току фискалне године, а који предвиђа смањење прихода или повећање расхода и издатака, треба истовремено да се донесе са одлуком која има компензациони ефекат на фискални дефицит (практично, нови закон који би предвиђао било повећање расхода и издатака или смањење прихода, требао би да се донесе истовремено са другим законом који би предвидео смањење расхода и издатака или повећање прихода), односно да се захтев да се доставе финансијски ефекти закона и прописа прецизира и на захтеве за процену финансијских ефеката на било какве

предлоге закона који се подносе Народној скупштини (не само на оне који се подносе Влади).

Измене и допуне Закона у делу који се односи на фискална правила тако што се прецизира да се формула из члана 27е Закона о буџетском систему користи за одређивање горње границе фискалног дефицита имају за циљ да омогуће да у зависности од околности, ниво фискалног дефицита може бити и нижи од оног који се израчунава применом формуле.

Изменама закона се предвиђа и да се квоте одређују за тромесечни или краћи период, с обзиром да је досадашња одредба предвиђала да се одређују за тромесечни или неки други период, што је у пракси остављало могућност да се други период сматра и цела година, а што је у супротности са потребом утврђивања квота ради обезбеђивања ликвидних могућности буџета.

Изменама Закона о буџетском систему предвиђа се да министар утврђује методологију и ближе уређује стандарде и начин рада буџетске инспекције, службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе, чиме је само извршено прецизирање досадашњег законског решења.

Поред наведених разлога, измене Закона о буџетском систему у делу који се односи на измену термина „суфинансирање развојне помоћи Европске уније“ у „финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу развојне помоћи Европске уније“, условљене су потребом да се свеобухватније дефинише обавеза финансијског учешћа Републике Србије у спровођењу развојне помоћи Европске уније, а у складу са Законом о потврђивању Оквирног споразума између Европске комисије и Владе Републике Србије о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима ИПА („Службени гласник РС“, број 124/07). Наиме, Република Србија се усвајањем поменутог Закона обавезала, не само на суфинансирање у одређеном проценту од вредности сваког пројекта, већ и финансирање премошћавања, финансирање нерегуларности које настају у спровођењу развојне помоћи Европске уније (када је за то спровођење одговорна Република Србија) за финансирање учешћа у Програмима заједнице.

Како би се олакшао процес планирања суфинансирања вишегодишњих пројеката, пре свега обавезно суфинансирање програма прекограничне сарадње и других програма Европске уније за развој јединица локалне самоуправе, извршене су измене у смислу давања могућности да уколико се ради о средствима за суфинансирање пројеката финансираних од стране Европске уније, а по основу одговарајућег финансијског споразума између Владе Републике Србије и Европске уније, неутрошена средства пренесу у наредну годину.

Разматрање могућности да се проблеми реше и без доношења закона

Чланом 55. Закона о буџетском систему прописано је да корисник средстава буџета Републике Србије, корисник средстава организације за обавезно социјално осигурање и средстава буџета локалне власти, као и други корисник јавних средстава који је укључен у систем консолидованог рачуна трезора, може имати девизни рачун само код Народне банке Србије, осим ако посебним законом или међународним уговором није друкчије прописано.

Наведене одредбе Закона о буџетском систему потребно је изменити да би се девизни рачуни водили у Управи за трезор, а што је једино могуће учинити у форми

измене и допуне тог закона, због чега је доношење закона најбољи начин за решавање наведених проблема и постизање поменутих циљева.

Обавезе Републике Србије које проистичу из Писма о намерама за нови stand-by аранжман и Техничког меморандума о разумевању приложеном stand-by аранжману са Међународним монетарним фондом условљавају измене Закона о буџетском систему у делу који се односи на средњорочне приоритете јавних инвестиција, као и условљавање да доношење новог прописа који предвиђа смањење прихода или повећање расхода мора бити праћено доношењем одлуке са компензационим ефектом на фискални дефицит (тј. која предвиђа било повећање прихода или смањење расхода), па се наведени услови не би могли испунити без измене и допуне Закона о буџетском систему.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА У ЗАКОНУ

Чланом 1. се ради прецизности и ближег појашњења појма новчаних средстава на систему консолидованог рачуна трезора, затим на консолидованом рачуну трезора Републике Србије и на консолидованим рачунима трезора локалне власти, као и на подрачуну корисника буџетских средстава и корисника средстава организација за обавезно социјално осигурање, односно на трансакционом рачуну других корисника јавних средстава, који се отвара у оквиру припадајућег консолидованог рачуна трезора, а води се у Управи за трезор, члан 2. став 1. текст у тач. 39), 40), 41), и 49) допуњује речима: „динарских и девизних средстава”.

Уз чл. 1, 2, 8, 14. и 17.

Наведеним члановима у Закону о буџетском систему речи: „суфинансирање развојне помоћи Европске уније” замењују се речима: „финансирање учешћа Републике Србије у спровођењу развојне помоћи Европске уније”, с обзиром да се тиме свеобухватније дефинише обавеза финансијског учешћа Републике Србије у спровођењу развојне помоћи Европске уније, а у складу са Законом о потврђивању Оквирног споразума између Европске комисије и Владе Републике Србије о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима ИПА („Службени гласник РС”, број 124/07).

Изменом члана 5. став 9. поједностављује се планирање суфинансирања и суфинансирање вишегодишњих пројеката, пре свега обавезно суфинансирање програма прекограничне сарадње и других програма Европске уније за развој јединица локалне самоуправе.

Чланом 3. у члану 9. Закона измењени су и допуњени ст. 1. и 2. ради прецизности и ближег појашњења појма система консолидованог рачуна трезора, консолидованог рачуна трезора Републике Србије, односно локалне власти, подрачуна корисника јавних средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора Републике Србије, односно у консолидовани рачун трезора локалне власти, као и новчаних средстава на тим рачунима, односно подрачунима (динарска и девизна).

Такође, уводи се нови став 6. којим се прописује могућност да, изузетно од става 5. овог члана, корисници јавних средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора Републике Србије, односно у консолидовани рачун трезора локалне власти, могу имати девизне рачуне код Народне банке Србије, ако је то посебним законом или међународним уговором прописано, или по одобрењу министра, код овлашћене банке за плаћања која не могу да се изврше преко Народне банке Србије, ако то захтева специфичност послова тог корисника.

Затим се утврђује обавеза Народне банке Србије да обезбеди податке о стању страних средстава плаћања на рачунима корисника јавних средстава који се воде код те банке и да их достави Министарству финансија месечно, односно по захтеву корисника или тог министарства.

Такође се прописује да се на куповину и продају страних средстава плаћања, на плаћање, наплаћивање и пренос у страним средствима плаћања у којима учествују корисници јавних средстава који су укључени у консолидовани рачун трезора Републике Србије, односно у консолидовани рачун трезора локалне власти, примењују одредбе закона којим се уређује девизно пословање.

Чланом 4. врше се измене у члану 27г Закона у коме су утврђене процедуре у доношењу Извештаја о фискалној стратегији, којима је предвиђено да Влада, пре него што се Извештај о фискалној стратегији поднесе Фискалном савету, разматра Извештај о фискалној стратегији, што до сада није било предвиђено одредбама Закона.

Чланом 5. у садашњем члану 27д Закона о буџетском систему, којим је дефинисан садржај Извештаја о фискалној стратегији, додаје се да преглед приоритетних области финансирања садржи и средњорочне приоритете јавних инвестиција.

Чланом 6. прецизира се да се ниво фискалног дефицита из члана 27е Закона који ће обезбедити да стварни фискални дефицит у средњем року буде једнак циљном, а да се истовремено омогући реализација антицикличне фискалне политике, добија применом формуле за одређивање горње границе фискалног дефицита, што значи да фискални дефицит за одређену годину може бити и мањи од оног који се као горња граница добија формулом.

Чланом 7. додаје се нови члан 27ј којим се утврђује поступак достављања и укључивања средњорочних приоритета јавних инвестиција у буџетски процес.

Чланом 9. мења се члан 31. Закона којим је утврђен буџетски календар, а који предвиђа, између осталог, да Влада разматра Извештај о фискалној стратегији, који садржи конкретне одлуке о приоритетним областима финансирања, које обухватају и средњорочне приоритете јавних инвестиција, али се и скраћују рокови у којима Фискални савет даје мишљење о нацрту Извештаја о фискалној стратегији, односно Извештај о фискалној стратегији се раније доставља Народној скупштини на разматрање.

Чланом 10. предвиђају се измене у важећем члану 47. Закона о буџетском систему тако што се додаје да уколико се у току године донесе закон, други пропис, акт Владе или акт планирања који за резултат има смањење планираних прихода или повећање планираних расхода и издатака, истовремено се доноси одлука којом се утврђују додатни приходи или умањење расхода, у циљу уравнотежења буџета.

Чланом 11. се у члану 48. важећег Закона утврђује да образложење закона, другог прописа, акта Владе, као и акта планирања које се доставља, не само Влади или надлежном извршном органу локалне власти него и Народној скупштини, мора да садржи процену финансијских ефеката на буџет. Поред тога, овим чланом се установљава обавеза министра надлежног за послове финансија да ближе уреди начин исказивања и извештавања о процењеним финансијским ефектима закона, другог прописа, акта Владе или акта планирања.

Чланом 12. се прецизира одредба члана 53. Закона тиме што се речи: „или неки други” замењују речју: „краћи”.

Чланом 13. брише се члан 55. важећег Закона о буџетском систему којим је утврђено да корисник средстава буџета Републике Србије, корисник средстава организације за обавезно социјално осигурање и средстава буџета локалне власти, као и други корисник јавних средстава који је укључен у систем консолидованог рачуна

трезора, може имати девизни рачун само код Народне банке Србије, осим ако посебним законом или међународним уговором није друкчије прописано.

Чл. 15. и 16. се у важећим чл. 58. и 59. Закона у циљу прецизирања правног основа, после речи: „правни основ”, додају речи: „у складу са законом”.

Чланом 18. се у члану 90. важећег Закона, којим су утврђене права и дужности буџетске инспекције, додаје да министар утврђује методологију и ближе уређује стандарде и начин рада не само буџетске инспекције већ и службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и службе за буџетску инспекцију јединице локалне самоуправе.

Чл. 20. и 21. уређено је ступање на снагу овог закона.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна средства у буџету Републике Србије.

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Разматрање и доношење Закона по хитном поступку предлаже се у складу са чланом 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, бр. 52/10 и 13/11). У случају да се овај закон не донесе до краја 2011. године, проузроковале би се штетне последице на испуњавање међународних обавеза, с обзиром на то да саставни део stand-by аранжмана с Међународним монетарним фондом укључује обавезу Републике Србије да ојача област капиталног буџетирања, као и да усвоји одредбе према којима нови закон који се усвоји у току фискалне године а предвиђа смањење прихода или повећање расхода и издатака треба истовремено да прати доношење одлуке са компензационим ефектом на фискални дефицит.