

Inicijativa ALAC:

Transparentnost Srbija uputila je u oktobru 2016. radnoj grupi koja radi na novom Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije inicijativu da se izmeni član 5 Nacrta zakona. Reč je o odredbi koja reguliše sredstva za rad Agencije. Predloženim izmenama trebalo bi da se omogući da se operacionalizuje cilj postavljen u aktuelnoj odredbi - omogućavanje delotvornog rada Agencije.

TS je predložila da se postojeći stav 3. člana 5. Nacrta zakona: "Po dobijenoj saglasnosti nadležnog odbora Narodne skupštine, Agencija upućuje predlog finansijskog plana ministarstvu nadležnom za poslove budžeta " izmeni i da glasi: "Po dobijenoj saglasnosti nadležnog odbora Narodne skupštine, Agencija, do isteka roka, upućuje predlog finansijskog plana ministarstvu nadležnom za poslove budžeta kao i odluku kojom nadležni odbor Narodne skupštine daje ili uskraćuje saglasnost, odnosno informaciju o tome da predlog nije razmatran".

Postojeći stav 4. "Godišnja sredstva za rad Agencije koja se obezbeđuju u budžetu Republike Srbije treba da budu dovoljna da omoguće njen delotvoran rad" bi, prema predlogu TS, glasilo: "U predlogu finansijskog plana Agencija iskazuje potrebe za sredstvima iz budžeta Republike Srbije tako da Godišnja sredstva za rad Agencije koja se obezbeđuju u budžetu Republike Srbije treba da budu dovoljna da omoguće njen delotvoran rad u okviru svih propisanih nadležnosti". i posle njega bi se dodal dva nova stava: "Ministarstvo nadležno za poslove finansija i Vlada, ako se nacrt, odnosno predlog budžeta razlikuje od predloga finansijskog plana obrazlažu razloge.

U slučaju iz stava 5. ovog člana Agencijaje dužna da upozna narodne poslanike i javnost sa mogućim štetnim posledicama po izvršenje njenih zadataka".

TS je detaljno obrazložila predložene izmene (dato u prilogu).

Prilog: Dopis radnoj grupi

Коментар и предлози на Нацрт закона о Агенцији за борбу против корупције

Средства за рад Агенције – члан 5. Нацрта закона

Актуелни текст Нацрта закона

Средства за рад Агенције

Члан 5.

Средства за рад Агенције обезбеђују се у буџету Републике Србије у посебном буџетском разделу, и из других извора који не доводе под сумњу независност и интегритет Агенције.

Предлог годишњег финансијског плана средстава која се обезбеђују у буџету Републике Србије усваја Одбор Агенције и упућује надлежном одбору Народне скупштине на сагласност.

По добијеној сагласности надлежног одбора Народне скупштине, Агенција упућује предлог финансијског плана министарству надлежном за послове буџета.

Годишња средства за рад Агенције која се обезбеђују у буџету Републике Србије треба да буду довољна да омогуће њен делотворан рад.

Агенција самостално располаже средствима за рад.

Коментар норме

У образложењу ове норме каже се следеће: „Као једна од гаранција независности Агенције новим законом уводи се правило да годишња средства за рад и функционисање Агенције која се обезбеђују у буџету Републике Србије треба да буду довољна да омогуће њен делотворан рад. Новине у односу на важећи закон садржане су и у одредби којом се прописује надлежност Агенције, а која обухвата све послове који спадају у делокруг њеног рада.“

Ове одредбе се морају посматрати у контексту примене Закона о буџетском систему. Наиме, да ништа није прописано Законом о Агенцији за борбу против корупције, примењивале би се искључиво норме Закона о буџетском систему. Зато је потребно сагледати да ли се овим одредбама нешто мења у односу на општи режим финансирања државних органа, да ли су такве промене уопште потребне и да ли су норме довољне да постигну остваривање жељеног циља.

Став 1. уређује два питања. Прво је „обезбеђивање средстава за рад Агенције у буџету Републике Србије и то у „посебном разделу“, а друго је да се (поред буџета) средства

обезбеђују и из других извора „који не доводе под сумњу независност и интегритет Агенције“. Будући да је Агенција посебан државни орган и директни корисник буџета, први део ове норме је вероватно непотребан (мада његовостанак у Закону не доноси ни штетне последице), зато што би и иначе средства за рад Агенције била исказана у оквиру посебног раздела. Упитно је какве ефекте би имало усвајање дела одредбе о „другим изворима“. Ради се о томе да је чланом 14. Закона о буџетском систему прописано да јавне приходе чине 1) порези; 2) доприноси за обавезно социјално осигурање; 2а) непорески приходи (таксе, накнаде, казне, приходи од употребе јавних средстава); 5. самодопринос; 6) донације, трансфери и финансијска помоћ ЕУ. Примања државе су 1) примања од продаје нефинансијске имовине; 2) примања од задуживања; 3) примања од продаје финансијске имовине. Сви наведени приходи и примања исказују се у буџету. Због тога остаје питање шта би представљали „други извори“, осим наведених. Можда је идеја била да се нагласи да Агенција може да користи средства од донација и из прихода које сама оствари (нпр. на име помоћи у изради планова интегритета у приватном сектору). Ако је тако, упитно је да ли постоји потреба за посебним наглашавањем. Норма је, међутим, далеко занимљивија са становишта утврђивања да извори прихода не доводе у сумњу независност и интегритет Агенције. Уколико таква норма постоји, онда би требало да буде разрађен и механизам утврђивања да ли неки потенцијални приход може имати такве штетне ефекте. Међутим, такве норме у актуелном нацрту нема.

Ст. 2. и 3. прецизирају интерни и екстерни механизам за припрему буџета. С обзиром на одредбе члана 31. Закона о буџетском систему, до 15. марта би Агенција као директан корисник буџета, на основу инструкције добијене од Министарства финансија, требало да достави предлоге за утврђивање приоритетних области финансирања за буџетску и наредне две фискалне године. Након низа корака у вези са израдом фискалне стратегије, 5. јула министар финансија доставља упутство за припрему нацрта буџета Србије. До 1. септембра Агенција доставља предлог средњорочног и финансијског плана Министарству финансија. До 15. октобра министар финансија доставља Влади нацрт закона о буџету, до 1. новембра Влада усваја предлог закона о буџету и доставља га Народној скупштини, а Народна скупштина до 15. децембра доноси закон о буџету.

Норме ова два става Нацрта Закона о Агенцији говоре о активностима које треба да се одиграју између 5. јула и 1. септембра (ако се поштује буџетски календар), након што Агенција добије упутство за припрему буџета, а пре него што сама достави предлог финансијског плана. Да ове одредбе из Нацрта закона нема, зависило би од других одредаба Закона о Агенцији (нпр. одредбе о надлежностима директора, односно Одбора) ко ће бити одговоран за припрему предлога финансијског плана, то јест, да ли би било довољно да директор упути тај документ у Министарство финансија или би око њега морао да се сагласи и Одбор. Одобравање предлога буџета од стране Агенцијиног Одбора чини се логичним решењем. Међутим, то решење може да створи проблеме у пракси – у случајевима (који нису само хипотетички) када Одбор нема кворум за одлучивање, односно не може да постигне сагласност већине *укупног броја чланова* (то је актуелни начин одлучивања), то би могло да блокира подношење предлога финансијског плана.

Слично томе, и норма која предвиђа да се предлог финансијског плана упућује „надлежном одбору Народне скупштине“ на сагласност, иако је очигледно осмишљена како би повећала подршку независности Агенције, може да створи проблеме у пракси. Остаје нерешено неколико питања – који је уопште скупштински одбор надлежан да одобрава буџет Агенције (нпр. одбор који се бави буџетом и јавним финансијама или одбор за правосуђе којем Агенција иначе подноси извештаје?); даље, какве ће бити последице уколико одбор не да сагласност, било да је разлог томе противљење неком делу буџета или немогућност да се одбор састане (а Агенција је, на основу Закона о буџетском систему у обавези да достави Министарству финансија предлог финансијског плана)? Иако ни дилеме правне природе нису занемарљиве, највећи проблем би могао да буде последица онога што се редовно дешава у пракси. Наиме, време које корисници буџета имају за припрему својих предлога финансијских планова је често краће него што би требало да буде на основу буџетског календара. Увођење додатних корака одобравања буџета смањује време које је потребно за планирање буџетских расхода и ствара неизвесност у погледу испуњавања обавезе, при чему решење проблема не зависи од Агенције. Из тих разлога би норме требало модификовати тако да се предвиди начин за превазилажење проблема и правовремено подношење предлога финансијског плана Министарству финансија, и у случају да изостану сагласности два одбора.

Норма ст. 4. овог члана упућује на нешто што би требало да буде правило за све кориснике буџета – да се средства за рад обезбеђују у буџету Републике Србије тако да буду довољна да омогуће делотворан рад Агенције. Ова норма не ствара обавезу ни за кога, већ само упућује на то како би требало поступати у вези са буџетом Агенције. Да ли ће средства бити довољна зависи у први мах од тога да ли ће сама Агенција правилно проценити своје потребе, затим од тога да ли ће се Министарство финансија и Влада (а претходно и скупштински одбор према Нацрту закона) сложити са том проценом и да ли ће увидети одакле би се те потребе могле финансирати. На крају, то зависи и од воље Народних посланика. С обзиром на то да је Закон о буџетском систему већ уредио начин израде буџета (за све кориснике), и да при том нема гаранције ни за један орган да ће добити сва потребна средства за делотворан рад, не би било умесно да се се обавезујуће норме тог типа нађу у било којем посебном закону. Међутим, у Закону о Агенцији би се могле наћи норме које налажу *самој Агенцији* да при креирању предлога финансијског плана исказе своје захтеве тако да одражавају јасно све потребе за ресурсима који би обезбедили делотворан рад овог тела.

Поред тога, можда би се могао предвидети и неки додатни механизам заштите. Највећи изузетак из општих буџетских правила представља тренутно члан 65. Закона о Народној скупштини који предвиђа процес усаглашавања између буџетског корисника и Министарства финансија и укључивање скупштинског предлога у нацрт и предлог буџета уз могућност да Министарство финансија изрази неслагање у образложењу предлога закона о буџету. Пошто је положај Агенције ипак слабији у односу на Скупштину (која, уосталом, усваја буџет и може да га промени у сваком случају), било би примерено обезбедити неки нижи ниво утицаја на коначни текст буџета од оног који има Народна скупштина. У том смислу, било би примерено да се пропише обавеза Министарства

финансија/Владе да у нацрту, односно предлогу Закона о буџету образложе свако одступање од средстава која је Агенција затражила у предлогу финансијског плана, али и да Агенција буде у обавези да народним посланицима достави образложење на који начин ће се недостатак средстава одразити на постизање циљева Агенције, односно „њен делотворан рад“.

Последњи став прописује да „Агенција самостално располаже средствима за рад“. И овде није сигурно да одредба доноси битне новине у правни режим, зато што буџетски корисници и иначе самостално одлучују о (финансијским) средствима за рад, крећући се у оквиру законских ограничења и апропријација за поједине врсте трошкова. Поређења ради, наводимо да је чланом 64. Закона о Народној скупштини такође прописано да (скупштина) самостално располаже средствима за рад. Међутим, та одредба је допуњена и другима, а пре свега да „Влада не може без сагласности председника Народне скупштине обуставити, одложити или ограничити извршавање скупштинског буџета“. Ту је и норма која одређује ко је налогодавц буџета. Дакле, требало би размотрити жељени дomet законске одредбе о самосталном располагању средствима. Уколико је циљ да се избегне постављање неких ограничења овлашћењима Владе (нпр. могућност повлачења средстава „апропријације коју није могуће искористити“ у текућу буџетску резерву услед промене околности), онда би то требало прецизирати.

Предложени текст измене

Средства за рад Агенције

Члан 5.

Средства за рад Агенције обезбеђују се у буџету Републике Србије у посебном буџетском разделу, и из других извора који не доводе под сумњу независност и интегритет Агенције.

Предлог годишњег финансијског плана средстава која се обезбеђују у буџету Републике Србије усваја Одбор Агенције и упућује надлежном одбору Народне скупштине на сагласност.

По добијеној сагласности надлежног одбора Народне скупштине, Агенција, до истека рока, упућује предлог финансијског плана министарству надлежном за послове буџета као иодлуку којом надлежни одбор Народне скупштине даје или ускраћује сагласност, односно информацију о томе да предлог није разматран.

У предлогу финансијског плана Агенција исказује потребе за средствима из буџета Републике Србије тако да ~~Годишња средства за рад Агенције која се обезбеђују у буџету Републике Србије треба да~~ буду довољна да омогуће њен делотворан рад у оквиру свих прописаних надлежности.

Министарство надлежно за послове финансија и Влада, ако се нацрт, односно предлог буџета разликује од предлога финансијског плана образлажу разлоге.

У случају из става 5. овог члана Агенција је дужна да упозна народне посланике и јавност са могућим штетним последицама по извршење њених задатака.

Агенција самостално располаже средствима за рад.

Образложење:

Образложење предложених промена произлази из анализе норме постојећег Нацрта. Интервенције на тексту су минималне. У зависности од тумачења и намера предлагача појединих норми, можда би требало извршити измене и у ставу 1. (шта се сматра „другим изворима“), у ставу 2. (који је то надлежни одбор Народне скупштине, како превазићи могућу блокаду поступка одлучивања у Одбору Агенције) и у последњем ставу (располагање средствима).

Предложена промена у ставу 3, би требало да буде јасна и без прецизирања. Не може се написати „до истека законског рока“ зато што је у Србији редовна ситуација да се буџет припрема након истека законског рока. Због тога би се могло десити да 1. септембра (истек законског рока за подношење предлога финансијског плана) Агенција не може да достави предлог финансијског плана, јер претходне радње нису обављене (Фискална стратегија, упутство за припрему буџета итд.). У тој ситуацији као „рок“ би се гледао онај датум који је Министарство финансија навело буџетским корисницима у упутству за припрему буџета. Измена, иначе, има за циљ да превазиђе могућу блокаду процеса, у случају да скупштински одбор нема времена да у кратком року разматра буџет Агенције или не може да постигне сагласност око подршке том акту.

У ставу 4, новом ст. 5. и новом ставу 6. разрађује се начин припреме буџета, тако да се Агенција обавезе да искаже потребе за ресурсима за делотворно обављање својих надлежности и то свих које има на основу закона, а да се затим Министарство финансија и Влада изјасне о евентуалним одступањима од тог предлога у образложењу нацрта и предлога закона о буџету. На тај начин се извршна власт подстиче да размотри пажљивије буџетске резове у овој области. Агенција се обавезује да упозна народне посланике (нпр. дописом надлежним одборима и посланичким групама, учешћем на седницама одбора) и јавност (саопштење, објављивање анализе на сајту) о штетним последицама које могу произаћи из неусвајања буџета који је Агенцији потребан за делотворан рад (нпр. мање средстава за контролу извештаја о имовини, што ће резултирати тиме да не буде проверено 500 него 200 извештаја). То би, уз друге мере, требало да помогне да се савесније размотри питање обезбеђивања средстава која су потребна за делотворан рад Агенције. Без тих правила, постојећа норма о томе да средства *треба да буду довољна за делотворан рад* не би била операционализована.