

НАЦРТ
ЗАКОНА О БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ
- ПРИМЕДБЕ, ПРЕДЛОЗИ И СУГЕСТИЈЕ -

Орган/организација/институција/заинтересовано лице:

Заједница института Србије, Београд, Змај Јовина 12

Начелне примедбе:

Начелна примедба 1 (о правним тековинама Европске уније)

Предложена измена којом се научни институти дефинишу као индиректни буџетски корисници (ИБК) није усклађена са правним тековинама ЕУ и представља регресивни корак у односу на текуће реформе јавног сектора у Европској унији у којој државе чланице ЕУ теже увођењу EPSAS (European Public Sector Accounting Standards) и IPSAS стандарда заснованих на обрачунској основи (accrual basis) те предложени статус научних института није захтев права Европске уније;

Начелна примедба 2 (о неоснованом позивању на ЕУ директиве)

У члану 2. Нацрта закона о буџетском систему као основ усклађивања са правним поретком Европске уније наводе се Директива Савета 2011/85/ЕУ и Директива (ЕУ) 2024/1265. Наведене директиве, међутим, уређују искључиво минималне захтеве за фискалне оквире држава (фискална правила, средњорочно планирање, извештавање и обухват сектора државе у статистичком смислу), али не регулишу институционални статус појединих организација, нити питање њиховог разврставања на директне или индиректне буџетске кориснике. Због тога се позивање на право Европске уније у овом контексту не може сматрати довољним образложењем за **измену статуса научних института**.

Начелна примедба 3 (о изједначавању НИО са установама јавних услуга)

Предложено решење којим се научни институти који се претежно финансирају средствима буџета Републике Србије сврставају у индиректне буџетске кориснике изједначава научноистраживачке организације са установама чија је основна делатност пружање континуираних јавних услуга и које се стабилно и готово искључиво финансирају из буџета (попут образовних, здравствених и установа социјалне заштите), иако се суштински разликују по начину финансирања, организацији рада и структури обавеза.

Начелна примедба 4 (утицај статуса индиректног буџетског корисника на учешће у појединим програмима ЕУ)

Предложено сврставање научних института у категорију индиректних буџетских корисника има за последицу њихово фактичко позиционирање у јавни сектор, што може значајно ограничити или онемогућити учешће у појединим програмима Европске уније усмереним на иновације, инфраструктуру и тржишну примену. У оквиру програма као што су Innovation Fund, LIFE (поједини имплементациони позиви) и CEF Digital (поједини типови позива), јавни сектор је искључен или стављен у значајно неповољнији положај у односу на друга правна лица која делују под тржишним условима. Промена статуса научних института би, независно од њихове стварне делатности и модела финансирања, могла довести до ограничења њихове улоге као носилаца или координатора пројеката, повећаних административних и државно-помоћних ограничења, као и смањене конкурентности у односу на небуџетске партнере. Такве последице нису захтеване правом Европске уније, а могу имати директно негативан утицај на међународно учешће и позиционирање научних института.

Примедбе у појединостима:

Члан (број)	Предлог измене/коментар	Образложење
Члан 4, тачка 8)	Брисати научне институте из дефиниције индиректних буџетских корисника или увести посебну категорију/посебан режим за научноистраживачке организације.	Научни институти се по својој природи не могу изједначити са установама које пружају сталне јавне услуге и које се континуирано и претежно финансирају из буџета. Значајан део средстава научних института потиче из пројектног финансирања, укључујући међународне програме и средства Европске уније, што захтева виши степен финансијске и оперативне флексибилности.
Члан 27	Након члана 27 додаје се нови члан 27а: Научни институти и Институти од националног значаја у складу са чланом 107. Закона о науци могу остваривати сопствене приходе. Институти средства из става 1. овог члана користе се за унапређење делатности и подизање квалитета рада, укључујући и увећање плате запослених по основу остварених резултата рада прописаних општим актом Института.	У складу са Законом о науци, члан 109. сопствени приходи Института се користе за унапређење делатности и подизање квалитета рада. За реализацију наведених активности неопходне су стимулативне мере вредновања рада запослених кроз све расположиве механизме, међу којима је и механизам располагања сопственим приходима Института у сврху подизања квалитета рада. За остваривање сопствених прихода у Научним институтима пре свега су неопходни компетентни и стимулирани научноистраживачки кадрови, као и

	Средствима из става 1. овог члана и имовином стеченом из сопствених прихода самостално располаже Институт, у складу са Законом и општим актом Института.	пратеће стручно, административно-техничко и помоћно особље запослено у Институту, које својом компетентношћу и извршношћу доприноси стицању сопствених прихода, те стога постоји и општи интерес да се њихов рад вреднује кроз све расположиве механизме, међу којима је и механизам располагања сопственим приходима. Исплата дела зараде за радни учинак запосленима је битан сегмент подизања квалитета рада, у складу са прописима о раду.
Члан 3	Додати одредбу којом се за научне институте предвиђа изузимање или прилагођена примена појединих буџетско-рачуноводствених правила.	Буџетска правила и трезорски механизми су у највећој мери прилагођени субјектима чија је делатност стабилна, предвидива и финансирана готово искључиво из буџета. Примена истог режима на научне институте, који управљају пројектним, укључујући и девизна средства и средства са преносом између фискалних година, може угрозити њихову способност да извршавају уговорне обавезе.
Члан 2	Прецизирати образложење усклађивања са правним поретком ЕУ тако да се јасно раздвоје обавезе које произлазе из директива ЕУ од решења која представљају самосталну одлуку националног законодавца.	Директиве 2011/85/ЕУ и 2024/1265 не садрже одредбе о организационом или правном статусу научних института, већ се односе на фискалне оквире држава. Њихово позивање не може се користити као нормативни основ за сврставање научних института у категорију индиректних буџетских корисника.
Члан 4. став 1. тачка 10)	Изменити тако да гласи: Ванбуџетски корисници су корисници средстава организација за обавезно социјално осигурање, <u>научни институти који се претежно финансирају средствима буџета Републике Србије</u> , јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама, јавна предузећа основана од стране Републике Србије, односно локалне власти,	Научне институте који се претежно финансирају средствима буџета Републике Србије сврстати у ванбуџетске кориснике јавних средстава.

	привредна друштва основана од стране Републике Србије, односно локалне власти, правна лица основана од стране тих привредних друштава, као и правна лица над којима Република Србија, односно локална власт има директну или индиректну контролу над више од 50% капитала, више од 50% гласова у органима управљања и у којима јавна средства чине више од 50% укупних прихода остварених у претходној пословној години;	
Члан 4. став 1. тачка 17)	Брисати означено: Сопствени приходи су приходи које својом делатношћу остваре високообразовне и научне установе, установе културе чији је оснивач Република Србија, односно локална власт и установе које остварују приходе по основу проширене делатности у складу са законом; под овом врстом прихода сматрају се и приходи који се остварују по основу наплате судских такси; Додати нови став: Појам, предмет и наин расподеле сопственог прихода института је утврђен Законом којим се уређује научноистраживачка делатност.	Чл. 109 Закона о науци и истраживањима: „Средства која институт оствари, изузев средстава која обезбеђује Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе чине сопствени приход тог института (пружање услуга трећим лицима, поклон, спонзорство, сопствена производња и други извори стицања средстава). Средства из става 1. овог члана користе се за унапређење делатности и подизање квалитета рада. Средствима из става 1. овог члана и имовином стеченом из сопствених прихода институт самостално располаже, у складу са законом и општим актом тог института. Институт општим актом утврђује, у складу са овим законом, расподелу сопствених прихода. Министарство континуирано прикупља, прати и анализира податке о сопственим приходима института и њиховом трошењу, појединачно и укупно.
Члан 27	Допунити са назначеним: Сопствени приходи које остварују буџетски корисници уплаћују се у буџет и његов су саставни део.	Образложење дато у начелним примедбама.

	Остваривање и трошење сопствених прихода из става 1. овога члана исказује се у буџету на начин и у роковима које пропише министар. <u>Одредбе овог члана закона не примењују се на научне институте.</u>	
Члан 154	Додаје се нови став иза постојећег става 1: Рок за почетак примене буџетског рачуноводства за научне институте је 24 месеца од дана ступања на снагу Закона.	Рок од неколико месеци је апсолутно нереалан за институције које деценијама функционишу по Закону о рачуноводству. Неопходно је време за: 1) набавку и имплементацију нових софтвера компатибилних са системима Трезора; 2) свеобухватну обуку кадрова за прелазак са обрачунске на готовинску основу; 3) усклађивање текућих пројектних циклуса који су већ уговорени по важећим рачуноводственим правилима.
Општа напомена	У образложењу закона јасно назначити да предложени статус научних института није захтев права Европске уније	Транспарентно раздвајање обавеза које произлазе из ЕУ прописа од домаћих законодавних решења неопходно је ради квалитетне јавне расправе и процене стварних ефеката предложених измена на систем научноистраживачке делатности. Упоредна пракса држава чланица Европске уније показује да се научни институти, чак и када се у значајној мери финансирају из јавних извора, по правилу не укључују у класични буџетско-резорски режим нити се третирају као индиректни буџетски корисници министарстава. Напротив, доминантан модел у развијеним европским истраживачким системима заснива се на високом степену институционалне и финансијске аутономије научноистраживачких организација. У Немачкој, водећи истраживачки институти (попут Max Planck, Fraunhofer, Helmholtz и Leibniz организација) функционишу као самостална правна лица, најчешће у

		форми фондација или јавноправних корпорација, са стабилним институционалним финансирањем из јавних средстава, али ван федералног и покрајинских буџета у трезорском смислу. Слично томе, у Француској национални истраживачки организми (нпр. CNRS, INSERM, INRAE) имају статус посебних јавних установа са научно-технолошком мисијом и сопственим финансијским управљањем, које их јасно разликује од установа које пружају сталне јавне услуге попут школа или здравствених установа. У Холандији је овај модел још израженији: национални истраживачки институти су организовани као фондације по приватном праву, под стратешким надзором државе, али изван система директног буџетског финансирања и трезорског пословања. И поред тога што добијају значајна јавна средства, управљање финансијама, запошљавање и уговорни односи одвијају се у режиму прилагођеном пројектној и међународној природи научне делатности. Из наведеног произлази да се у европској пракси јавно финансирање научних института не поистовећује са њиховим укључивањем у класични буџетски систем. Такав приступ омогућава очување научне аутономије, ефикасно учешће у међународним програмима и флексибилно управљање пројектним средствима, и у потпуности је усклађен са правом Европске уније и ESA 2010 методологијом.
--	--	---