

Извештај о скринингу

Србија

Поглавље 17 – Економска и монетарна политика

Датум одржавања састанака скрининга:

Експланаторни састанак: 2. и 3. децембар 2014.

Билатерални састанак: 12. март 2015.

I. САДРЖАЈ ПОГЛАВЉА

Правне тековине у области економске и монетарне политике регулисане су Насловом VIII (чланови 119. до 144) Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ) и одговарајућим спроведбеним законским прописима. Одредбе Уговора које се односе на усвајање евра не примењују се на државе чланице са привременом дерогацијом како је дефинисано у члану 139. УФЕУ.

Правне тековине у области економске и монетарне политике садрже посебна правила која захтевају независност централних банака држава чланица, забрањују централним банкама да непосредно финансирају јавни сектор и забрањују привилеговани приступ јавног сектора финансијским институцијама. Државе чланице сматрају своје економске политике питањем од заједничког интереса и подлежу фискалном и ширем економском и финансијском надзору. Оне су такође обавезне да поштују ближа правила која се односе на карактеристике њихових националних буџетских оквира. Нове државе чланице такође морају поштовати критеријуме утврђене у Уговору како би могле да усвоје евро у одређеном року после приступања. Оне ће до тада бити државе чланице са дерогацијом од коришћења евра и сматраће своју политику девизног курса питањем од заједничког интереса.

Правне тековине се претежно састоје од одредаба Уговора и протокола, као и уредби и одлука које не захтевају преношење у национално право. Без обзира на то, како је назначено у члану 131. УФЕУ, свака држава чланица мора да обезбеди да њено национално законодавство, укључујући статут њене централне банке, буду усклађени са УФЕУ и Статутом Европског система централних банака/Европске централне банке (Статут ЕСЦБ/ЕЦБ). Прописи у оквиру овог поглавља захтевају од држава чланица да идентификују могуће ризике, спрече или исправе евентуални прекомерни фискални дефицит и штетне макроекономске неравнотеже. Директива 2011/85 утврђује захтеве за буџетске оквире држава чланица и захтева преношење у национални правни и административни поредак.

II. УСКЛАЂЕНОСТ ДРЖАВЕ И КАПАЦИТЕТ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ

У овом делу даје се сажет приказ информација које је доставила Србија о свом законодавству и административном капацитету, дискусија на састанку експланаторног скрининга одржаном 2. и 3. децембра 2014. године и састанку билатералног скрининга одржаном 12. марта 2015. године, као и додатне информације које су накнадно достављене.

Србија наводи да може да прихвати правне тековине које се односе на Поглавље 17 – Економска и монетарна политика. Она изјављује да не очекује никакве тешкоће у спровођењу правних тековина до момента приступања.

II.a. Монетарна политика

(i) Функционална независност

У складу са чланом 3. Закона о Народној банци Србије, основни циљ Народне банке Србије (НБС) јесте постизање и одржавање стабилности цена. Секундарни циљ је допринос очувању и јачању стабилности финансијског система, док се подршка спровођењу економске политике Владе Републике Србије, послујући у складу са начелима тржишне привреде, сматра терцијарним циљем. НБС има право да предлаже Народној скупштини законе у оквиру својих надлежности.

(ii) Институционална независност

Србија је изјавила да је независност НБС садржана у Уставу Републике Србије. Основни закон који уређује функционисање НБС јесте Закон о Народној банци Србије (Закон о НБС). У складу са чланом 5. тог закона, НБС има посебан правни субјективитет, одвојен од државе. Закон изричито забрањује НБС, органима НБС и члановима тих органа да траже или примају упутства од државних органа и организација, Народне скупштине или других лица. На основу закона, државни органи и организације, као и друга лица не смеју угрожавати самосталност и независност НБС нити настојати да утичу на НБС, њене органе или чланове тих органа у обављању њихових функција.

Према изјавама Србије, НБС је самостална у вођењу политике курса динара и утврђује режим курса динара уз сагласност Владе. НБС има искључиво право издавања новчаница и кованог новца у Републици Србији и може донети одлуку, на сопствену иницијативу или на иницијативу Владе, о издавању пригодног кованог новца и нумизматичког новца.

Србија је изјавила да НБС подлеже надзору Народне скупштине (посредством извештаја, јавних слушања и посланичких питања), којој је одговорна за свој рад. Члан 71. Закона о НБС јасно искључује претходне консултације са Народном скупштином у вези са одлукама НБС. Против управног акта НБС донетог у обављању њених функција може се водити управни спор, али тужба против овог акта не може спречити ни одложити његово извршење и суд не може решити управну ствар за чије је решавање законом утврђена надлежност НБС.

НБС, гувернер, вицегувернери, директор Управе за надзор и други запослени НБС не одговарају за штету која настане у обављању послова НБС, осим ако се докаже да је та штета настала несавесним поступањем.

Према наводима Србије, у складу са чланом 10. Закона, НБС сарађује са Владом и другим државним органима и, не угрожавајући остваривање својих циљева, предузима мере у оквиру своје надлежности за унапређење те сарадње. Односи између НБС и Владе уређени су одредбама Закона о НБС и извесним бројем необавезујућих споразума. Министар надлежан за послове финансија позива се да присуствује састанцима Извршног одбора НБС, а у расправи може да учествује без права гласа.

Србија је обавестила да су се НБС и Влада договориле да у циљу постизања стабилности цена НБС примењује режим циљане инфлације. У складу са тачком 6. Споразума о циљању (таргетирању) инфлације, ако утврђени циљ инфлације није постигнут више од шест узастопних месеци, НБС писмено обавештава Владу о разлозима овог одступања, о мерама које ће се предузети и времену потребном да се инфлација врати у циљани распон.

(iii) Персонална независност

Како је навела Србија, члан 19. Закона о НБС у складу је са општим захтевом из члана 14.2 Статута ЕСЦБ/ЕЦБ у погледу трајања мандата гувернера који треба да износи најмање пет година. Гувернер, вицегувернери и директор Управе за надзор именују се на период од шест година, с правом поновног избора. Чланови Савета именују се на период од пет година, с правом поновног избора. Народна скупштина именује и разрешава функционере НБС (гувернера, вицегувернере, директора Управе за надзор и чланове Савета). Гувернер се именује на предлог председника Републике Србије, вицегувернери се именују на предлог гувернера, директор Управе за надзор и чланови Савета на предлог одбора Народне скупштине надлежног за послове финансија (Одбор за финансије).

Разлози за разрешење функционера НБС наведени су у члану 28. Закона. Разлоге за

разређење гувернера, вицегувернера и директора Управе за надзор треба да испитује Савет, док разлоге за разређење члана Савета испитује Одбор за финансије. Против одлуке о разређењу функционер може уложити жалбу Уставном суду у року од 30 дана од дана објављивања те одлуке у „Службеном гласнику РС”.

Члан 20. Закона о НБС предвиђа мере заштите од сукоба интереса гувернера и неспојивости његових/њених функција. Овај члан се сходно примењује на вицегувернера, директора Управе за надзор и чланове Савета.

(iv) Финансијска независност

Према наводима Србије, Република Србија је власник целокупног капитала НБС. У складу са чланом 73. Закона о НБС, НБС користи имовину Републике Србије за своје пословање. Гувернер одлучује о прибављању и коришћењу имовине, као и о управљању и располагању том имовином. Влада има право да одлучује о отуђењу непокретне имовине НБС и о успостављању хипотеке на њој. НБС не подлеже плаћању пореза на добит предузећа нити било каквим другим непосредним порезима и судским и другим таксама и накнадама од којих су изузети државни органи и организације.

У складу са чл. 23. и 74. Закона о НБС, НБС има финансијски план којим се утврђују њени планирани приходи и расходи за наредну годину. Савет доноси финансијски план НБС. Финансијски план за наредну годину НБС, ради информисања, доставља Народној скупштини. Закон о НБС утврђује најнижи основни капитал и правила за расподелу добити НБС (укључујући добит од курсних разлика и ревалоризационих резерви) и за покривање губитака НБС. После достизања износа минималног основног капитала (10.000.000.000 РСД) и посебних резерви (20.000.000.000 РСД), добит која није проистекла из курсних разлика и ревалоризационих резерви распоређује се на следећи начин – 10% у основни капитал, 20% у посебне резерве и 70% у државни буџет.

Србија је навела да се годишњи финансијски извештаји НБС састављају у складу са међународним рачуноводственим стандардима. Ревизију финансијских извештаја НБС врши екстерни ревизор кога НБС бира у складу са законом којим се уређују јавне набавке. Врши се и интерна ревизија, коју надгледа Савет. У складу са чланом 10. Закона о државној ревизорској институцији, НБС је такође предмет ревизије Државне ревизорске институције, али само за коришћење јавне имовине и трансакције које су повезане са државним буџетом. Савет доставља годишње финансијске извештаје, заједно са извештајем овлашћеног ревизора, Народној скупштини ради информисања.

(v) Забрана монетарног финансирања јавног сектора

У складу са чланом 62. Закона о НБС, НБС не може одобравати кредите, позајмице, прекорачења по рачуну или друге видове кредитних олакшица Влади Републике Србије, аутономној покрајини или јединицама локалне самоуправе, јавним предузећима и другим правним лицима чији је оснивач или у којима има контролно учешће неки од наведених субјеката. НБС не може издавати гаранције за измирење обавеза тих субјеката или на други начин обезбеђивати измирење њихових обавеза и не може непосредно куповати хартије од вредности које издају наведени субјекти. Законодавство Србије у овој области забрањује монетарно финансирање јавног сектора или обавеза јавног сектора према трећим лицима, преузимање обавеза јавног сектора, као и сношење трошкова санације финансијских институција. Према члану 38. Закона о НБС, НБС може давати краткорочне интервентне кредите за ликвидност, али само солвентним банкама уз одговарајуће обезбеђење. На основу закона или уговора, НБС може обављати послове фискалног агента у име државе под условом да се тиме не угрожава њена самосталност и независност. НБС води систем консолидованог

рачуна трезора и на та средства плаћа камату, а за своје послове наплаћује накнаду.

Према наводима Србије, Закон о НБС (члан 62) усклађен је са одговарајућим одредбама УФЕУ, односно чланом 123. и са чланом 21. Протокола 4 Статута ЕСЦБ/ЕЦБ, са изузетком дефиниције јавног сектора у ЕУ и у државама чланицама. Према садашњем стању, члан 62. обухвата цео јавни сектор у Србији (јавну управу, локалну самоуправу, остале регионалне, локалне и јавне органе, правна лица).

(vi) *Забрана привилегованог приступа јавног сектора финансијским институцијама*

Србија је навела да Закон о банкама не садржи одредбе за које се може сматрати да успостављају привилеговани приступ. Пруденцијални захтеви, засновани на пондерима ризика утврђеним стандардима Базел II, не предвиђају повлашћен третман за изложености према Републици Србији или НБС. Србија је даље навела да члан 131. новог Закона о осигурању не предвиђа никакав повлашћен третман за хартије од вредности односно инструменте тржишта новца које издаје Република Србија. Према наводима Србије, Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима не прави разлику на основу различитог облика имовине. Једина разлика у третману је у томе што се средства добровољних пензијских фондова могу улагати у дужничке хартије од вредности које издају Република Србија и НБС, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у Републици Србији и остала правна лица уз гаранцију Републике Србије без икаквог ограничења, док за друге категорије постоје одређена ограничења.

Према наводима Србије, одредбе Закона о тржишту капитала којима се уређују инвестициона друштва не садрже никакве подстицаје или ограничења која би се могла тумачити као успостављање повлашћеног приступа.

(vii) *Интеграција националне централне банке у ЕСЦБ*

Србија је потврдила да је неопходно допунити Закон о НБС неопходним одредбама које обезбеђују интеграцију НБС у ЕСЦБ, а које пре свега одражавају њено подређивање смерницама и упутствима ЕСЦБ и ЕЦБ од датума прихватања евра.

II.6. Економска политика

Србија учествује у претприступној координацији економске политике од 2006. године, када је Комисији поднела свој први Економски и фискални програм. Од 2012. године Србија је подносила Претприступни економски програм, а од 2015. године подноси Програм економских реформи - ЕРП (*Economic Reform Programme – ERP*). ЕРП се, како у свом макро-фискалном оквиру тако и делу о структурним реформама, у великој мери ослања на националну Фискалну стратегију, која се прилаже уз нацрт годишњег буџета приликом његовог предлагања Народној скупштини. Поред тога, он такође даје алтернативни макро-фискални сценарио, приказује становиште о монетарној политици, анализира спољну одрживост и идентификује кључне препреке расту и конкурентности.

(i) *Буџетски надзор*

Србија је изјавила да је у складу са Законом о јавном дугу, јавни дуг апсолутна и безусловна обавеза Републике у погледу отплате главнице, камате и осталих трошкова задуживања и да има приоритет у односу на све друге јавне расходе. Србија може да се задужује да би покрила буџетски дефицит, у сврхе ликвидности, за рефинансирање јавног дуга, за финансирање инвестиционих пројеката и за покриће обавеза по основу издатих гаранција. Постоји више дефиниција јавног дуга у различитим правним актима. На основу Закона о јавном дугу, јавни

дуг Републике Србије састоји се од директних обавеза по основу хартија од вредности и споразума које је закључила Србија, као и гаранција које је Србија издала локалним самоуправама и правним лицима чији је оснивач држава. На основу Закона о буџетском систему, у смислу фискалних правила, дуг општег нивоа државе укључује дугове локалних самоуправа без гаранција, али искључује потенцијалне обавезе по основу реституције.

(i.1) Рачуноводство и статистика

Статистички обухват и извештавање у Србији уређени су Законом о званичној статистици. Правни оквир у овој области такође укључује Програм званичне статистике у периоду од 2011. до 2015. године и План званичне статистике за 2015. годину. Програм званичне статистике за 2016–2020. годину усвојила је Скупштина јуна 2015. године. Од септембра 2014. године Србија је почела да примењује методологију Европског система националних и регионалних рачуна (ESA) из 2010. године. Обрачун бруто домаћег производа и других макроекономских агрегата врши се на годишњој и кварталној основи, применом производног и расходног приступа, по текућим ценама и ценама претходне године. Серије података почев од 1995. године јавно су расположиве. Србија још није почела да Евростату званично подноси табеле са фискалним подацима. Међутим, Завод за статистику је преузео обавезу за састављање и слање табела за поступак у случају прекомерног дефицита (ПСПД) и заједно са Министарством финансија и НБС ради на унапређењу статистике јавних финансија и отпочињању достављања статистике са фискалним подацима на основу ESA 2010.

(i.2) Макроекономске и буџетске пројекције

Макроекономске и буџетске пројекције саставља Министарство финансија, а у случају инфлације, девизног курса и платног биланса пројекције се израђују у сарадњи са Народном банком. Фискалне пројекције саставља Министарство финансија на основу предвиђене економске политике, макроекономског оквира, трендова јавног дуга, планираних промена пореске политике и прописа за посебне категорије расхода. Ове пројекције се разматрају два пута годишње са Европском комисијом.

(i.3) Нумеричка фискална правила

Нумеричка фискална правила уведена су Законом о буџетском систему 2010. године (члан 27). Према тим правилима, фискална политика треба да се води на транспарентан, одржив и одговоран начин. Граница дуга општег нивоа државе утврђена је на 45% БДП, искључујући дуг по основу Закона о реституцији (обвезнице за реституцију у износу до две милијарде EUR које ће бити издате 2018. године). Постоји и циљни годишњи фискални дефицит опште државе од 1% БДП у средњем року. Буџетски дефицит може бити мањи од циљног или ће се остваривати фискални суфицит у годинама када је реална стопа раста БДП већа од потенцијалне, док ће у годинама када је стопа раста мања од потенцијалне дефицит моћи да буде већи од циљног. Што се тиче посебних фискалних правила, плате и пензије треба да остану замрзнуте док њихов удео у БДП не буде до 7% за плате и до 11% за пензије. Изузев правила о дугу, у Закону о буџетском систему не постоје унапред дефинисане последице у случају његовог непоштовања. Србија је потврдила да од њиховог увођења Србија није испоштовала ниједно од ових нумеричких фискалних правила.

Поред ових правила, Закон о јавном дугу прописује границу неизмиреног дугорочног задужења локалних власти за капиталне инвестиционе расходе од 50% укупно остварених текућих прихода локалне власти у претходној години. Износ главнице и камате који доспева у свакој години на сва неизмирена дугорочна задуживања за капиталне инвестиције такође је ограничен на 15% укупно остварених прихода локалне власти у претходној години. У складу са чланом 27ж. Закона о буџетском систему, фискални дефицит локалне власти у одређеној

години не може бити већи од 10% њених прихода у тој години. Министарство финансија може одобрити дефицит изнад овог лимита само уколико је он резултат реализације јавних инвестиција. Уколико локална власт прекорачи лимит за дефицит у одређеној години без одобрења Министарства, министар може обуставити пренос средстава из републичког буџета или припадајући део пореза на зараде и пореза на добит предузећа у наредној буџетској години за износ прекорачења.

Према наводима Србије, Фискални савет игра значајну консултативну улогу у буџетском поступку. Он је основан 2010. године у складу са чланом 92. Закона о буџетском систему као независно тело одговорно за јавни надзор над фискалном одрживошћу и поштовањем фискалних правила и подноси извештаје Скупштини. Фискални савет има три члана која предлажу председник Србије, министар финансија и гувернер НБС и које Скупштина именује на период од шест година (мандат садашњих чланова почео је априла 2011. године). Основне дужности Фискалног савета укључују припрему независних оцена кључних мера економске политике које предлаже Влада (као што су годишњи Закон о буџету и Фискална стратегија), оцену фискалних ефеката предложених закона, оцену усклађености политике Владе са фискалним правилима и унапређење реформи. Он такође може у сваком тренутку, на своју иницијативу или на захтев, дати савет Влади о питањима која се односе на фискалну политику и управљање јавним финансијама. Његова слобода давања информација и приступа информацијама обезбеђена је законом. Савет нема извршну власт, али његови извештаји и мишљења имају велики публицитет. На основу закона, у случају да се његове препоруке не узму у обзир у Фискалној стратегији, уз документ се мора објавити и образложење.

(i.4) Средњорочни буџетски оквири

Основни закон који уређује целокупан буџетски поступак на свим нивоима власти јесте Закон о буџетском систему. Њиме се утврђује припрема, планирање, доношење, извршење, буџетско рачуноводство и извештавање. Он, између осталог, дефинише буџетски календар, фискална правила, садржај и поступак усвајања Фискалне стратегије и надлежност и организацију Фискалног савета. Народна скупштина такође годишње доноси Закон о буџету.

Поступак припреме и усвајања годишњег буџета и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање треба да се спроводи према буџетском календару. Он почиње 15. фебруара, када министар финансија даје упутство за предлагање приоритетних области финансирања за буџетске кориснике, укључујући и средњорочне приоритете јавних инвестиција, а треба да се заврши средином децембра, усвајањем годишњег Закона о буџету и одлуке о давању сагласности на финансијске планове организација за обавезно социјално осигурање у Народној скупштини. Србија је потврдила да је последњих година тешка економска ситуација и недовољно испуњење буџета довело до низа ребаланса буџета. У складу са законом, у случају да Народна скупштина, односно скупштина локалне власти, не усвоји буџет у роковима утврђеним буџетским календаром, врши се привремено финансирање у времену од најдуже прва три месеца фискалне године, уз могућност продужења за још три месеца.

Средњорочна фискална и економска политика Србије дефинисана је Фискалном стратегијом. Она обухвата наредну годину и још две године после ње. На основу закона, Стратегија треба да се усваја два пута годишње – средином јуна и ревидирана стратегија у јесен. Фискална стратегија састоји се од три дела: макроекономског и фискалног оквира, стратегије управљања јавним дугом и структурних реформи. Србија је саопштила да последњих година буџетски календар није могао да се поштује због тешке економске ситуације и Стратегија је усвојена знатно касније од предвиђеног рока. Према наводима Србије, Влада је поднела Стратегију Народној скупштини како је прописано Законом о буџетском систему, али о њој се уопште није расправљало.

(i.5) Транспарентност финансија општег нивоа државе и обухват буџетских оквира

Србија је саопштила да се извештаји о главним макроекономским и буџетским агрегатима у новчаном изразу објављују месечно на веб сајту Министарства финансија. Буџетски агрегати су рашчлањени до нивоа подсектора (буџет Републике, фонд здравственог осигурања, пензијски фонд, локална самоуправа, итд.) и консолидовани за општи ниво државе. Међутим, ти извештаји су прелиминарни и не укључују податке о сопственим средствима неких индиректних буџетских корисника и ванбуџетских фондова (осим ЈП Путеви Србије и Коридори Србије д.о.о.). Србија је изјавила да за се сваку фискалну годину припрема годишњи финансијски извештај у коме се детаљно приказује извршење буџета, укључујући индиректне буџетске кориснике и који се доставља Народној скупштини у облику закона, заједно са одлукама о годишњим финансијским извештајима организација за обавезно социјално осигурање. Србија је потврдила да у последње три године Народна скупштина није ни разматрала ни усвојила нацрте закона о завршном рачуну буџета Републике Србије. Поред наведених извештаја, Влада усваја консолидовани буџетски извештај, који обухвата све нивое власти и индиректне буџетске кориснике, али без ванбуџетских фондова.

(ii) Поступак у случају макроекономске неравнотеже

Републички завод за статистику у сарадњи са Министарством финансија и НБС прикупља низ статистичких показатеља који су неопходни за учешће у анализама које се врше у оквиру Поступка у случају макроекономске неравнотеже (ПМН).

(iii) Структурне реформе

Програм економских реформи за период од 2015. до 2017. године приказује приоритете структурних реформи. Србија је обавестила да је Влада основала радну групу, којом координира Министарство финансија, уз подршку Секретаријата за јавне политике Републике Србије, како би се унапредила усклађеност планираних структурних реформи са укупном фискалном и економском политиком. Према наводима Србије, међуресорна координација је унапређена 2015. године именовањем координатора за ЕРП у одговарајућим институцијама и стварањем ЕРП мреже, која обезбеђује широко учешће у овом послу.

III. ПРОЦЕНА СТЕПЕНА УСКЛАЂЕНОСТИ И КАПАЦИТЕТА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ

У овом делу даје се кратак приказ оцене Комисије о степену усклађености са правним тековинама у овој области и о капацитетима Србије за спровођење.

Законодавство Србије је на задовољавајућем степену усклађености са правним тековинама у области економске и монетарне политике. Србија поседује добар институционални и административни оквир у овој области. Међутим, њено законодавство о монетарној политици и функционисању централне банке треба даље ускладити са правним тековинама како би се осигурала функционална и институционална независност централне банке. У погледу економске политике, буџетски оквир још није у складу са правним тековинама и потребна су побољшања како би се обезбедило потпуно преношење Директиве Савета 2011/85 о захтевима за националне буџетске оквири. Србија ће морати да даље развије свој административни капацитет како би учествовала у фискалном и ширем економском и финансијском надзору ЕУ. Потребни су додатни напори да се повећа капацитет за економско планирање, координацију и спровођење. Оквир структурних реформи је кохерентан и довољно свеобухватан. Међутим, потребно је унапредити резултате у спровођењу најављених реформи.

III.a. Монетарна политика

(i) Функционална независност

Члан 3. Закона о НБС утврђује постизање и очување стабилности цена као основни циљ НБС. Ово је у складу са чланом 127. УФЕУ, који предвиђа да је основни циљ одржавање стабилности цена. НБС има потпун скуп инструмената монетарне политике за усмеравање новчане масе, тако да има све потребне инструменте за утицај на стабилност цена.

Следеће одредбе српског законодавства, за које се сматра да нису у потпуности усклађене са захтевима у погледу независности, требало би ускладити са правним тековинама:

- Да би се обезбедила функционална независност НБС, Закон о НБС треба да јасно и на правно исправан начин наведе циљеве, осим главног циља, и да прецизно дефинише задатке и функције НБС у складу са чланом 2. Статута ЕСЦБ/ЕЦБ.

- Члан 3. Закона о НБС наводи да ће, не доводећи у питање претходне циљеве, НБС подржати спровођење економске политике Владе Републике Србије, послујући у складу са начелима тржишне привреде. До тренутка приступања Србије еврозони, члан 3. Закона о НБС ће морати да се усклади са чланом 127. став 1. УФЕУ и чланом 2. Статута ЕСЦБ/ЕЦБ, према којем је секундарни циљ НБС подршка општој економској политици Уније.

(ii) Институционална независност

Устав Републике Србије предвиђа да је НБС самостална и да подлеже надзору Скупштине, којој је такође одговорна за свој рад. Члан 2. Закона о НБС садржи општу забрану давања/примања упутстава и предвиђа да НБС, њени органи и чланови тих органа не смеју тражити нити примати упутства од државних органа и организација, као ни од других лица. Он такође предвиђа да трећа лица, односно државни органи и организације, као ни друга лица не смеју угрожавати самосталност и независност НБС нити настојати да утичу на НБС, њене органе или чланове тих органа у обављању њихових функција. Међутим, да би се постигла пуна усаглашеност са законодавством ЕУ, Србија треба да предузме одређене законодавне промене.

Следеће одредбе српског законодавства, за које се сматра да нису у потпуности усклађене са захтевима у погледу самосталности, требало би ускладити са правним тековинама:

- Члан 2. Закона о НБС требало би изменити тако да се изричито наведе да се забрана тражења и примања упутстава односи на институције, тела, службе и агенције ЕУ, као и да те одредбе не доводе у питање овлашћења ЕЦБ предвиђена Статутом ЕСЦБ/ЕЦБ.

- У складу са Уставом Републике Србије и чланом 2. Закона о НБС, НБС подлеже надзору Скупштине, којој је такође одговорна за свој рад. Да би обезбедила пуну независност своје централне банке, како је прописано УФЕУ и Статутом ЕСЦБ/ЕЦБ, Србија треба да измени члан 2. Закона о НБС како би се обезбедило да ова одредба ни на који начин не дозвољава НБС да прима упутства од Народне скупштине, чиме би се угрозила њена институционална независност.

- У складу са чланом 10 Закона о НБС, у извршавању својих функција НБС сарађује са Владом и другим државним органима. У складу са чланом 16, министар финансија се редовно позива да учествује на седницама Извршног одбора без права гласа. Сарадња између НБС и Владе на размени информација уређена је необавезујућим споразумима. Активно учешће министра, чак и без права гласа, у расправама када се утврђује монетарна политика, могло би структурно да

пружи могућност Влади да утиче на централну банку приликом доношења кључних одлука. Стога члан 16. Закона о НБС треба изменити како би се обезбедило да присуство чланова Владе седницама Извршног одбора НБС, чак и без права гласа, не створи ситуацију у којој би независност централне банке могла бити структурно ослабљена. Мада се представник Владе може позвати да присуствује седницама Извршног одбора без права гласа, упућивање таквог позива не би требало да буде обавезно.

(iii) *Персонална независност*

Чл. 19. и 20. Закона о НБС у складу су са општим захтевом из члана 14.2 Статута ЕСЦБ/ЕЦБ у погледу сигурности трајања мандата гувернера.

Сматра се да члан 28. Закона о НБС није у потпуности усклађен са захтевима о независности и потребно је да се усклади са правним тековинама:

- Члан 14.2 Статута ЕСЦБ/ЕЦБ предвиђа да гувернери националних централних банака који су разрешени дужности могу ту одлуку упутити Суду правде Европске уније. Национално законодавство требало би или да упути на Статут или да не помиње право на упућивање те одлуке Суду правде Европске уније (јер се члан 14.2 Статута ЕСЦБ/ЕЦБ непосредно примењује). Закон о НБС ово питање не помиње, јер само упућује на „Уставни суд”. Србија би требало да измени свој закон таквим поступцима, чиме би га до тренутка приступања ускладила са чланом 14.2 Статута ЕЦБ/ЕСЦБ.

(iv) *Финансијска независност*

У складу са чланом 81. Закона о НБС, НБС бира спољног ревизора на период од најмање три пословне године. НБС подлеже ревизији Државне ревизорске установе али само у вези са коришћењем јавних средстава и трансакцијама са државним буџетом. Ревизија треба да се обавља на неполитичкој, независној и чисто професионалној основи. Ревизија треба да поштује забрану давања упутстава националним централним банкама и њиховим органима одлучивања и не треба да обухвата послове НБС који се односе на ЕСЦБ.

У складу са чланом 79. Савет гувернера доставља годишње финансијске извештаје, заједно са извештајем спољног ревизора, Народној скупштини ради информисања. Да би се заштитила финансијска и институционална независност НБС, треба обезбедити да подношење финансијских извештаја и извештаја ревизора служи само у информативне сврхе и не укључује консултације са Народном скупштином.

Следеће одредбе српског законодавства, за које се сматра да нису у потпуности усклађене са захтевима у погледу независности, требало би ускладити са правним тековинама:

- Када је реч о својинским правима, НБС користи јавну имовину без обавезе плаћања закупнине. У складу са чланом 27. Закона о јавној својини, Влада одлучује о отуђењу непокретности НБС и о заснивању хипотеке на њима. Овај члан требало би изменити тако да омогући НБС да својом имовином располаже независно.

(v) *Забрана монетарног финансирања*

Члан 62. Закона о НБС садржи одредбу којом се забрањује монетарно финансирање јавног сектора, која одговара члану 123. УФЕУ. Ипак, списак субјеката јавног сектора који се помињу у овом ставу треба проширити како би био потпуно усклађен са Уговором. Члан 62. обухвата јавну управу, централне, регионалне и локалне државне органе и правна лица. Да би се постигла потпуна усклађеност са чланом 123. УФЕУ, дефиницију из члана 62. треба

проширити тако да обухвати централне, регионалне, локалне и остале државне органе, остале субјекте јавног права и јавна предузећа осталих држава чланица и институције и тела Уније.

Члан 38. Закона о НБС, даје право НБС да у изузетним околностима може да одобри краткорочне кредите за хитно обезбеђење ликвидности (ELA) солвентним банкама уз одговарајуће инструменте обезбеђења. Ближи услови су дати у Одлуци о условима и начину одобравања кредита за одржавање дневне ликвидности банака. Инструмент креиран горенаведеном одредбом Закона о НБС у складу је са захтевима члана 123. УФЕУ.

(vi) *Забрана привилегованог приступа државних органа финансијским институцијама*

Закон о банкама не садржи одредбе за које би се могло сматрати да успостављају привилеговани приступ финансијским институцијама дефинисан у члану 124. УФЕУ, те је стога у складу са правним тековинама.

(vii) *Интеграција националне централне банке у ЕСЦБ*

Србија треба да допуни свој Закон о НБС неопходним одредбама које обезбеђују интеграцију НБС у ЕСЦБ од дана усвајања евра. Ово укључује одредбе које обезбеђују њено потчињавање смерницама и упутствима ЕСЦБ и ЕЦБ од дана званичног усвајања евра.

III.б. Економска политика

У области економске политике, Србија треба да учествује у координацији економских политика на нивоу ЕУ. Према члану 121. УФЕУ, државе чланице сматрају своје економске политике питањем од заједничког интереса и координирају их са Саветом. Европски семестар је годишњи циклус усмеравања и надзора над економским политикама у ЕУ. У складу са Пактом за стабилност и раст и Поступком у случају макроекономске неравнотеже, који се односе на све државе чланице, циљ је идентификовање потенцијалних ризика, спречавање или исправљање фискалних дефицита и штетних макроекономских неравнотежа и кориговање постојећих неравнотежа. Од држава чланица се такође захтева да доставе Националне програме реформи (НПР) у којима се даје оквиран приказ средњорочних планова структурних реформи.

Србија већ учествује у претприступном економском надзору од 2006. године, када је Комисији поднела свој први Економски и фискални програм. Године 2012, када је Србији додељен статус кандидата, она је поднела свој први Претприступни економски програм. Последњи Претприступни економски програм поднет је јануара 2014. године. Од 2015. године надаље Србија подноси Програм економских реформи. ЕРП садржи и макрофискални оквир (сличан Програмима стабилности и конвергенције који државе чланице подnose на основу Пакта за стабилност и раст) и планове структурних реформи (сличне НПР). Ово доприноси изградњи административних капацитета земље за будуће учешће у координацији економске и фискалне политике, као и у ширем економском и финансијском надзору.

(i) *Буџетски надзор*

До тренутка приступања, Србија би требало да избегава прекомеран дефицит опште државе у складу са чланом 126. УФЕУ и Уредбама 1466/97 и 1467/97. Одговарајуће референтне вредности утврђене у Протоколу 12 уз УФЕУ износе 3% за однос дефицита опште државе и бруто домаћег производа по тржишним ценама и 60% за однос јавног дуга и БДП, изузев ако се дуг смањује довољно и приближава референтној вредности задовољавајућим темпом.

До тренутка приступања, Србија такође треба да дефинише средњорочни буџетски циљ (СБЦ) изражен у структурном смислу, који ће одразити потребу за обезбеђењем одрживости јавних финансија током времена. Вредност СБЦ коју утврди Србија треба да буде барем једнака најнижој вредности СБЦ коју израчуна Европска комисија. Када дефинише свој СБЦ, Србија треба да своју структурну равнотежу одржава на нивоу или изнад свог СБЦ или да буде на путањи одговарајућих прилагођавања у том правцу. Путању прилагођавања треба проценити и са становишта кретања структурног баланса и са становишта кретања расхода не укључујући мере дискреционих прихода. Путања прилагођавања треба да буде у складу са захтевима Пакта за стабилност и раст. Мада ЕРП и Фискална стратегија Србије укључују израчунавања структурне равнотеже, за делотворно учешће у Европском семестру потребна су даља унапређења пројекција, алатки за симулацију и аналитичких капацитета.

Србија треба да уложи додатне напоре на усклађивању свог законодавства са правним тековинама у области економске политике. Србија мора да усклади своје буџетско законодавство и праксу са захтевима из Директиве 2011/85, који су укратко приказани у наставку.

(i.1) Рачуноводство и статистика

У области рачуноводства и статистике, од држава чланица се захтева да имају успостављен рачуноводствени систем јавних финансија из кога се добијају обрачунати подаци како би се припремили фискални подаци на основу стандарда ESA 2010, у складу са Директивом 2011/85 о захтевима за буџетске оквире држава чланица. Државе чланице такође обезбеђују да фискални подаци за све подсекторе опште државе буду благовремено и редовно доступни јавности.

Србија објављује детаљне и редовне извештаје на месечној основи. Међутим, постоји потреба за бољим дефинисањем онога што обухвата општа држава проширењем те дефиниције која би требало да укључи све релевантне субјекте и да се постојеће дефиниције и статистика јавног дуга поједноставе. Мада статистика националних рачуна подржава концепт политике и активности на координацији, треба обезбедити квалитет улазних статистичких података у складу са Уредбом 549/2013 (видети Поглавље 18: Статистика).

(i.2) Макроекономске и буџетске пројекције

Директива 2011/85 такође обавезује државе чланице да обезбеде да фискално планирање буде засновано на реалним макроекономским и буџетским пројекцијама које укључују и анализу осетљивости. Министарство финансија Србије израђује и макроекономске и фискалне пројекције и већ је укључено у технички дијалог са Комисијом у вези са претпоставкама за њихову припрему. Међутим, потребни су додатни напори да би се унапредио аналитички капацитет за макрофискалне пројекције. Србија пре свега треба да ојача своју стручност и људске ресурсе за макроекономске и фискалне пројекције и анализе и за објављивање главних фискалних података и претпоставки на којима се заснивају. Методологије, претпоставке и одговарајући параметри на којима се те пројекције заснивају треба да буду доступни јавности, а буџетске пројекције упоређене са најновијим пројекцијама Европске комисије. Макроекономске и буџетске пројекције за фискално планирање треба да буду предмет редовне, непристрасне и свеобухватне оцене на основу објективних критеријума, укључујући и оцену *ex post*. Резултати оцена треба да буду доступни јавности и да се на одговарајући начин узимају у обзир у будућим макроекономским и буџетским пројекцијама.

(i.3) Нумеричка фискална правила

Србија је утврдила национална нумеричка фискална правила како се захтева Директивом

2011/85. Међутим, њихов значај за делотворно усмеравање буџетског планирања и извршавања у складу са фискалним оквиром ЕУ мора се преиспитати. У складу са Директивом 2011/85, Србија треба да унапред дефинише последице у случају непоштовања фискалних правила. Ово је посебно значајно имајући у виду да нумерички фискални циљеви до сада нису били постигнути. Успостављена надзорна улога Фискалног савета представља предност.

(i.4) Средњорочни буџетски оквири

Државе чланице треба да успоставе веродостојан, делотворан средњорочни буџетски оквир са планским хоризонтом од најмање три године у складу са Директивом 2011/85. Србија има вишегодишњи буџетски оквир у облику Закона о буџетском систему, који регулише Фискалну стратегију. Фискална стратегија укључује вишегодишње буџетске циљеве у смислу дефицита и дуга опште државе и пројекције главних ставки расхода и прихода опште државе. У њему се такође дају предвиђене средњорочне политике које имају утицаја на финансије опште државе, рашчлањене на главне ставке расхода и прихода. Стратегија такође приказује очекивано кретање јавног дуга на дуги рок, до постизања циља постављеног фискалним правилима.

Фискална стратегија је основ за Програм економских реформи Владе. ЕРП за период 2015-17. приказује јасну и концизну слику прошлих кретања и довољно свеобухватан и кохерентан макроекономски оквир. Макроекономски сценарио је вероватан и дате су главне неизвесности и ризици. Фискални оквир је конзистентан и интегрисан са укупним циљевима политике.

Међутим, Закон о буџетском систему треба даље унапредити и доследно спроводити. Треба се придржавати буџетских календара, а статистички обухват и дефиницију сектора опште државе треба побољшати. Треба ојачати програмско буџетирање и унапредити административне и ИТ капацитете, како би се омогућило квалитетније креирање политике, припрема и извршење буџета на средњи рок. Поред тога, треба развити оцену директног утицаја предвиђених политика на дугорочну одрживост јавних финансија.

(i.5) Транспарентност финансија општег нивоа државе и обухват буџетских оквира

Биће потребни даљи напори да се обезбеди да фискално планирање, фискална правила и пројекције буду свеобухватне у обухватању подсектора општег нивоа државе, како се захтева Директивом 2011/85.

Основни услов за учешће у економском и фискалном надзору ЕУ јесте правовремено достављање квалитетних фискалних и економских података у складу са Уредбом 479/2009. Стога Србија треба што пре да почне да доставља званичне фискалне податке и да настави да то редовно чини како би могла да већ у претприступном периоду обезбеди фискалне податке задовољавајућег стандарда и квалитета (видети такође Поглавље 18: Статистика).

Тakoђе је потребно да се унапреди праћење кашњења у плаћању, преузетих буџетских обавеза и да се израде системи и регистри који се користе у буџетском поступку. Као што се захтева Директивом 2011/85, Србија треба да објављује релевантне информације о потенцијалним обавезама са потенцијално великим утицајем на јавне финансије, укључујући државне гаранције, проблематичне кредите и обавезе које произлазе из пословања јавних предузећа. Потребно је да Србија објављује информације о учешћу општег нивоа државе у капиталу приватних и јавних предузећа у погледу економски значајних износа. Народна скупштина требало би да се боље ангажује у поступку праћења, у складу са постојећим националним законодавством.

(ii) *Поступак у случају макроекономске неравнотеже*

До тренутка приступања, Србија треба да учествује у Поступку у случају макроекономске неравнотеже у складу са Уредбом 1176/2011. У овом контексту, Србија ће морати да прикупи неопходне статистичке податке како би допринела табели (макроекономских) показатеља, која се тренутно састоји од скупа од 14 показатеља који обухватају главне изворе макроекономске неравнотеже. Табела (макроекономских) показатеља укључује показатеље који се, између осталог, односе на стање текућег рачуна и ставке међународних инвестиција, јединичне трошкове рада, незапосленост, цене кућа и дуг приватног сектора. Мада Србија тренутно размењује неке од ових података са Комисијом у вези са Програмом економских реформи и у Пододбору за економска и финансијска питања, што указује на спремност Србије да учествује у ПМН, потребни су даљи напори да би се обезбедила правовременост и квалитет свих релевантних података у оквиру поступка.

(iii) *Структурне реформе*

У складу са Препоруком Савета о широким смерницама за економску политику, државе чланице подносе Националне програме реформи (НПР) у којима излажу планове структурних реформи чији је циљ подршка циљевима стратегије „Европа 2020”. Програм економских реформи Србије за период 2015-2017. састоји се од свеобухватног макроекономског, фискалног и дела посвећеног структурним реформама. Међутим, програм не даје информације о буџетским последицама неких од главних структурних реформи. Поред тога, веза између приоритетних мера за секторске реформе и ширих циљева политике и даље је слаба. Те слабости истичу потребу за јачањем међуресорне координације политике како би се унапредила делотворност националне економске политике.

IV. ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Имајући у виду напред изнето, посебно налазе изложене у делу III, може се сматрати да је Србија довољно припремљена за преговоре о овом поглављу. Стога Комисија препоручује отварање преговора о приступању са Србијом у вези са Поглављем 17, Економска и монетарна политика.
