



**ЕВРОПСКА КОМИСИЈА**

Генерални директорат за политику суседства и преговоре о проширењу

Генерални директор

Брисел, 19. април 2018. године

**ПРЕГОВОРИ О ПРИСТУПАЊУ**

**СРБИЈА**

**НАЦРТ ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОЗИЦИЈЕ**

---

**Преговарачко поглавље 17:**

**Економска и монетарна политика**

---

## I. УВОД

### Позиција Републике Србије

У својој преговарачкој позицији *CONF-RS 2/18*, Република Србија је прихватила правне тековине у оквиру поглавља 17, које су на снази од 1. јуна 2017. године, и изјавила да ће бити спремна да их спроведе од дана приступања.

Република Србија не тражи никакве прелазне периоде за примену правних тековина у оквиру овог поглавља.

### Укупна процена

Законодавство Србије је на задовољавајућем нивоу усклађености са правним тековинама ЕУ у области економске и монетарне политике. Србија има добар институционални и административни оквир у овој области. У току јануара 2018. године, Србија је представила свој четврти Програм економских реформи (ПЕР) за период 2018-2020, наводећи кохерентан и прихватљив средњорочни макроекономски и фискални оквир и свеобухватну агенду за циљане структурне реформе.

Законодавство Србије о монетарној политици и функционисању централне банке би требало даље ускладити са правним тековинама како би се обезбедила функционална, институционална, лична и финансијска независност централне банке, забрана монетарног финансирања јавног сектора и пуна интеграција централне банке у Европски систем централних банака.

Србија је посвећена учешћу у координацији економских политика држава чланица ЕУ у складу са Уговорима и редовном извештавању релевантних институција ЕУ о економским дешавањима у земљи у сврхе мултилатералног надзора, као и спровођењу своје фискалне политике у складу са начелима који се примењују у ЕУ. Од 2015. године, Србија два пута годишње подноси претприступне фискалне нотификације Комисији на основу својих најбољих напора. Извештавање није потпуно реализовано и није у потпуности у складу са стандардима ЕСА 2010. Буџетски оквир Србије још није усклађен са правним тековинама. Потребно је даље унапређивање како би се осигурало потпуно преношење Директиве 2011/85 о захтевима за националне буџетске оквире у национално право.

Штавише, Србија се још не сматра функционалном тржишном привредом. Србија треба да побољша резултате у спровођењу реформи договорених у дијалогу о економској политици са ЕУ. У том циљу, Србија би требало да настави са јачањем и унапређењем својих административних капацитета у погледу формулисања економске политике, координације и спровођења.

На основу ових разматрања, може се закључити да се за затварање овог поглавља морају испунити следећа мерила:

- Србија треба да усклади свој правни оквир са правним тековинама како би обезбедила пуну независност централне банке, забрану монетарног финансирања јавног сектора, забрану повлашћеног приступа државних органа финансијским институцијама и пуну интеграцију своје централне банке у Европски систем централних банака.
- Србија треба да усагласи свој правни оквир са захтевима за националне буџетске оквире како је утврђено Директивом Савета 2011/85/ЕУ.

- Србија треба да испуни критеријум функционисања као тржишна привреда.

## **II. НАЦРТ ЗАЈЕДНИЧКЕ ПОЗИЦИЈЕ**

Ова позиција Европске уније заснива се на њеној општој позицији са Конференције о приступању са Србијом (*CONF-RS, 2/18*) и подлеже преговарачким начелима који су усвојени у том оквиру, нарочито:

- сваки став који изнесе било која страна на одређено поглавље преговора не може ни на који начин да прејудицира позицију која се може заузети у погледу других поглавља;
- договори – чак и парцијални договори – постигнути у току преговора о поглављима која се разматрају сукцесивно не могу се сматрати коначним све док се не постигне свеобухватни договор;

поред тога, ова позиција подлеже условима наведеним у тачкама 24, 28, 35, 41. и 44. Преговарачког оквира.

ЕУ охрабрује Републику Србију да настави процес усклађивања са правним тековинама и његовом делотворном применом и спровођењем, и уопштено да пре приступања развије политике и инструменте које су што сличније онима у Европској унији.

ЕУ констатује да Србија у својој преговарачкој позицији (*CONF-RS 2/18*) прихвата правне тековине из Поглавља 17 које су на снази од 1. јуна 2017. године и потврђује да ће бити спремна да их спроведе до датума приступања Европској унији.

### **Монетарна политика**

Када је реч о независности Народне банке Србије (НБС), ЕУ констатује да Србија у својој преговарачкој позицији предвиђа неколико измена у погледу Закона о централној банци како би се обезбедила пуна функционална, институционална, лична и финансијска независност у складу са релевантним члановима Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ), Статута Европског система централних банака (ЕСЦБ) и Европске централне банке (ЕЦБ), као и пуна усклађеност са забраном монетарног финансирања јавног сектора. Предложени амандмани покривају и интеграцију НБС у ЕСЦБ у време усвајања евра. ЕУ констатује посвећеност Србије да одржи и даље развија своје административне капацитете у области монетарне политике.

ЕУ констатује посвећеност Србије да усвоји потребне измене до краја 2021. и подели их на два дела: Један део који ће се примењивати од датума приступања Србије ЕУ и други део који ће се примењивати од датума када Србија усвоји евро.

*(i) Функционална независност*

ЕУ констатује да је Закон о НБС утврдио као примарни циљ НБС постизање и одржавање стабилности цена. То је у складу са УФЕУ, који прописује да је примарни циљ одржавање стабилности цена.

ЕУ констатује посвећеност Србије да додатно осигура функционалну независност НБС. Да би се то постигло, Закон о Народној банци Србије треба јасно и правно ваљано да наведе и остале циљеве поред главног циља, и прецизно дефинише задатке и функције НБС, у складу са Статутом ЕСЦБ/ЕЦБ.

ЕУ констатује посвећеност Србије по питању усаглашавања Закона о НБС са УФЕУ и Статутом ЕСЦБ/ЕЦБ, према којем ће секундарни циљ НБС бити подршка општим економским политикама Уније.

*(ii) Институционална независност*

ЕУ констатује да Устав Републике Србије прописује да је Народна банка Србије аутономна и да подлеже надзору Народне скупштине. Поред тога, Закон о Народној банци садржи општу забрану давања/ примања упутстава и прописује да НБС, њени органи и чланови тих органа неће тражити нити примати упутства од државних органа и институција, нити других лица. Такође је предвиђено да треће стране, тј. државни органи и институције, као и друга лица, не смеју да угрозе аутономију и независност НБС, нити да покушају да утичу на НБС, њене органе или чланове тих органа у извршавању њихових задатака.

ЕУ констатује посвећеност Србије да измени Закон о Народној банци Србије како би се изричито навело да се забрана тражења и примања упутстава односи и на институције, органе, службе и агенције ЕУ, те да ове одредбе не доводе у питање овлашћења ЕЦБ-а како је прописано у Статуту ЕСЦБ/ЕЦБ.

ЕУ констатује посвећеност Србије да измени Закон о НБС како би се додатно нагласило да чињеница да Народне скупштине врши надзор над НБС ни на који начин не даје овлашћење Народној скупштини да утиче на одлуке НБС или дозвољава НБС-у да прима упутства од Народне скупштине, чиме се подрива институционална независност НБС.

ЕУ констатује посвећеност Србије да измени Закон о НБС како би се прописало да министар надлежан за финансије неће бити позван да присуствује састанцима Извршног одбора НБС

који се бави расправама и одлукама у вези са задацима који се тичу ЕСЦБ. Присуство чланова Владе на састанцима Извршног одбора НБС, чак и без права гласа, не би требало да створи ситуацију у којој би се независност НБС могла структурно ослабити.

*(iii) Лична независност*

ЕУ констатује да је Закон о НБС у складу са општим захтевом Статута ЕСЦБ/ЕЦБ у вези са условом обезбеђења сигурности функције током мандата гувернера. ЕУ констатује посвећеност Србије да изврши измену Закона о НБС како би се, између осталог, осигурало да гувернер који је отпуштен са дужности може упутити такву одлуку Суду правде Европске уније како би заштитио своју функцију.

*(iv) Финансијска независност*

ЕУ констатује посвећеност Србије да измени Закон о НБС како би се прецизирало да ревизије Државне ревизорске институције не укључују функције НБС које се односе на њене функције у вези са учешћем у ЕСЦБ, и како би се изричито забранило Државној ревизорској институцији да издаје упутства НБС-у у вези са обављањем њених функција. Поред тога, у циљу заштите финансијске и институционалне независности НБС, Србија се обавезује да обезбеди подношење финансијских извештаја НБС и мишљења ревизора Народној скупштини само у информативне сврхе, без икаквих обавеза НБС да се о овим изјавама консултује са Народном скупштином.

ЕУ констатује посвећеност Србије да изврши измену Закона о Народној банци Србије и Закона о јавној имовини како би НБС могла потпуно независно да располаже са имовином која се користи за радне активности НБС, што укључује и право самосталног одлучивања о отуђењу непокретности и оснивању хипотека на такву имовину, без икакве претходне одлуке или сагласности Владе.

*(v) Забрана монетарног финансирања*

ЕУ констатује посвећеност Србије да, поред домаћег јавног сектора, прошири списак субјеката јавног сектора којима је забрањено монетарно финансирање, како би били укључени централни, регионални, локални и други државни органи, друга тела уређена јавним правом, као и јавна предузећа других држава чланица и институције и тела Уније.

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

ЕУ констатује да законодавство Србије не садржи одредбе којима би могло да се успостави повлашћен приступ финансијским институцијама и стога сматра да је оно у складу са правним тековинама.

*(vii) Интеграција централне банке у ЕСЦБ*

ЕУ констатује посвећеност Србије да допуни Закон о НБС одредбама које обезбеђују интеграцију НБС у ЕСЦБ, укључујући подређивање НБС смерницама и упутствима ЕСЦБ и ЕЦБ од датума усвајања евра од стране Србије.

**Економска политика**

ЕУ констатује посвећеност Србије да води своју економску политику у складу са начелом отворене тржишне привреде са слободном конкуренцијом. ЕУ наглашава значај обезбеђивања делотворне сарадње са Комисијом и државама чланицама ЕУ у координацији економских политика заснованих на подацима који су у складу са Европским системом националних и регионалних рачуна за 2010. годину (*ESA 2010*).

До тренутка приступања, Србија ће морати да избегне прекомерне државне дефиците у складу са чланом 126. УФЕУ и уредбама 1466/97 и 1467/97.

ЕУ констатује посвећеност Србије да усклади Закон о буџетском систему са правним тековинама, а нарочито са Директивом 85/2011.

*(i) Буџетски надзор*

У области рачуноводства и статистике, пре датума приступања, Србија је дужна да успостави јавни рачуноводствени систем који генерише акруалне податке ради припреме фискалних података за све подсекторе опште владе на основу *ESA 2010* стандарда.

У области макроекономске и буџетске прогнозе, Србија се подстиче да даље побољшава аналитичке капацитете за макрофискалне пројекције.- Методологије, претпоставке и релевантни параметри на којима се такве прогнозе заснивају морају бити у потпуности јавно доступни и о њима се мора расправљати са релевантним заинтересованим странама. Макроекономске и буџетске прогнозе за фискално планирање треба да буду предмет редовне, непристрасне и свеобухватне оцене на основу објективних критеријума, укључујући *ex post* евалуацију. Резултате оцене треба објавити и на одговарајући начин узети у обзир у будућим макроекономским и буџетским предвиђањима.

У области нумеричких фискалних правила, ЕУ констатује да постојећа правила нису функционална. ЕУ констатује обавезу да их преиспита до 2021. године и, у складу са Директивом 2011/85, уведе казне у случају непоштовања. ЕУ, међутим, охрабрује Србију да се ангажује да изврши ревизију што је пре могуће. ЕУ констатује да је успостављена контролна улога Фискалног савета предност.

Када је реч о средњорочним буџетским оквирима, ЕУ констатује да је Србија већ успоставила вишегодишњи буџетски оквир који је подржан средњорочном фискалном стратегијом. Да би се побољшало доношење политика, припрема буџета и спровођење у средњорочном периоду, буџетски календари ће морати да се прате, програмско буџетирање ће морати да буде ојачано, а административни и ИТ капацитети ће морати да буду ојачани. До тренутка приступања, Србија ће морати да дефинише средњорочни буџетски циљ, постављен у структурном смислу, који ће одражавати потребу да се осигура дугорочна одрживост јавних финансија. Поред тога, потребно је израдити процену утицаја предвиђених политика на дугорочну одрживост јавних финансија.

ЕУ констатује општу посвећеност Србије да се побољша транспарентност финансија опште државе и обима буџетских оквира. ЕУ наглашава да би Србија требало да побољша праћење заосталих обавеза, буџетских обавеза и да развије системе и регистре који се користе у буџетском процесу. У складу са Директивом 2011/85, Србија треба да објави релевантне информације о потенцијалним обавезама које имају потенцијално велики утицај на јавне финансије, укључујући државне гаранције, ненаплативе кредите и обавезе које произлазе из пословања јавних предузећа. Србија би требало да објави информације о учешћу опште државе у капиталу приватних и јавних предузећа у погледу економски значајних износа. Народна скупштина треба да се квалитетније ангажује када је у питању праћење јавних финансија.

*(ii) Поступак у случају макроекономске неравнотеже*

ЕУ констатује напоре Србије да прикупи неопходне статистичке податке за учешће у поступку у случају макроекономске неравнотеже. ЕУ охрабрује Србију да појача своје напоре како би обезбедила све релевантне податке и да систематично узме у обзир аналитичке налазе у изради економске политике.

*(iii) Структурне реформе*

ЕУ констатује посвећеност Србије да настави своје учешће у претприступном економском надзору ЕУ, нарочито припремом и подношењем Програма економских реформи. У том контексту, Србија се охрабрује да спроведе смернице политике које су заједнички усаглашене током годишњег Економског и финансијског дијалога између ЕУ и Западног Балкана и Турске.

\* \* \*

Имајући у виду горенаведена разматрања, ЕУ констатује да, под условом да Србија настави са напретком у усклађивању са правним тековинама из поглавља о економској и монетарној политици, ово поглавље може бити привремено затворено тек када се ЕУ сагласи да су испуњена следећа мерила:

- Србија треба да усклади свој правни оквир са правним тековинама како би обезбедила пуну независност централне банке, забрану монетарног финансирања јавног сектора, забрану повлашћеног приступа државних органа финансијским институцијама и пуну интеграцију своје централне банке у Европски систем централних банака.
- Србија треба да усагласи свој правни оквир са захтевима за националне буџетске оквире како је утврђено Директивом Савета 2011/85/ЕУ.
- Србија треба да испуни критеријум функционисања као тржишна економија.

Праћење напретка у усклађивању и примени правних тековина ће се наставити током преговора. ЕУ наглашава да ће посебну пажњу посветити праћењу свих горе наведених специфичних питања како би се обезбедио административни капацитет Србије да ефикасно формулише и спроведе економску политику. ЕУ наглашава значај функционалне тржишне економије као битног елемента преговора у оквиру овог поглавља.

Посебна пажња мора да буде посвећена везама између овог поглавља и других преговарачких поглавља, нарочито поглавља 18 и 32. Коначна оцена усклађености законодавства Србије са правним тековинама и њеним капацитетима за спровођење може се донети тек у каснијој фази преговора. Поред свих информација које ЕУ може да захтева у вези са преговорима у оквиру овог поглавља и које ће бити достављене Конференцији, ЕУ позива Србију да редовно пружа детаљне писане информације Савету за стабилизацију и придруживање о напретку у спровођењу правних тековина.

С обзиром на горенаведена разматрања, ЕУ ће се, уколико има потреба, вратити у одговарајућем тренутку на ово поглавље.

Осим тога, ЕУ подсећа да се могу појавити нове правне тековине између 1. јуна 2017. године и закључења преговора.