



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

**Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију
о приступању Републике Србије Европској унији
за Поглавље 17 „Економска и монетарна политика”**

Београд, 2018. године

I. УВОДНА ДЕКЛАРАЦИЈА

Република Србија прихвата правне тековине Европске уније (ЕУ) у Поглављу 17 – Економска и монетарна политика и биће у позицији да их у потпуности спроведе до ступања у чланство онако како оне гласе на дан 1. јуна 2017. године. Република Србија ће спровести преостале правне тековине, укључујући тековине настале након 1. јуна 2017. године, до ступања у чланство ЕУ, у складу са резултатима преговора у овом поглављу.

Република Србија не захтева специфична прилагођавања у овом поглављу.

Република Србија има у виду да ће по ступању у чланство ЕУ, сагласно члану 139. Уговора о функционисању Европске уније (у даљем тексту: УФЕУ), учествовати у економској и монетарној унији као држава чланица с привременим изузећем (дерогацијом). Након испуњења критеријума конвергенције, Република Србија намерава да уведе евро као званичну новчану јединицу.

II. ПОСТОЈЕЋИ ЗАКОНОДАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР

II.1. Законодавни оквир

Поглавље 17 – Економска и монетарна политика обухвата две основне подобласти: а) монетарна политика и б) економска политика.

Законодавни оквир којим се уређује област монетарне и економске политике заснива се на Уставу Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06), Закону о Народној банци Србије („Службени гласник РС”, бр. 72/03, 55/04, 85/05-др. закон, 44/10, 76/12, 106/12, 14/15 и 40/15-УС - у даљем тексту: Закон о НБС), Закону о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13-исправка, 108/13, 142/14, 68/15-др. закон, 103/15, 99/16 и 113/17), Закону о јавном дугу („Службени гласник РС”, бр. 61/05, 107/09, 78/11 и 68/15), Закону о девизном пословању („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 31/11, 119/12 и 139/14), другим законима, подзаконским актима и националним стратешким документима у овој области.

Законодавство Републике Србије у оквиру поглавља 17 – Економска и монетарна политика је у великој мери усклађено са законодавством ЕУ.

II.1.a. Монетарна политика

Уставом Републике Србије утврђене су основе независности Народне банке Србије (НБС), и то тако што је прописано да је НБС централна банка Републике Србије, да је самостална и да подлеже надзору Народне скупштине, којој и одговара, да њоме руководи гувернер, кога бира Народна скупштина и да се о НБС доноси закон. Устав, поред тога, прописује право НБС да предлаже законе из своје надлежности. На овим основама, Закон о НБС обезбеђује њену: а) функционалну независност; б) институционалну независност; в) персоналну независност; г) финансијску независност.

Одредбе Закона о НБС су у највећој мери усклађене са захтевима који се односе на независност централне банке а који произлазе из УФЕУ и Статута Европског система централних банака и Европске централне банке (у даљем тексту: Статут ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а),

али је, ради потпуног усклађивања с поменутиим захтевима, неопходно извршити одређене измене и допуне релевантних закона.

Функционална независност

Циљеви НБС прописани су Законом о НБС на јасан и правно недвосмислен начин, и то тако што је, као њен основни циљ, утврђено постизање и одржавање стабилности цена. С обзиром на то да ово није једини циљ НБС, Законом о НБС обезбеђена је јасна хијерархија међу прописаним циљевима, тако што је прописано да НБС, не доводећи у питање остваривање свог основног циља, доприноси очувању и јачању стабилности финансијског система, као и да ће, не доводећи у питање остваривање поменута два циља, подржати спровођење економске политике Владе Републике Србије, послујући у складу с начелима тржишне привреде. Закон о НБС ставља на располагање НБС сва средства и инструменте који су јој неопходни да би утврђене циљеве могла да оствари независно од других органа и институција, прописујући, пре свега, њене функције. То су типичне централнобанкарске функције које се односе на утврђивање и спровођење монетарне и девизне политике, управљање девизним резервама, издавање новца и управљање токовима готовине, контролу платног промета и оператора платних система, као и функције које се односе на очување и јачање стабилности финансијског система, односно на надзор над финансијским институцијама (банкама, осигуравајућим друштвима, пружаоцима финансијског лизинга, добровољним пензијским фондовима, пружаоцима платних услуга и издаваоцима електронског новца), заштиту корисника услуга које пружају ове финансијске институције и реструктурирање банака.

Институционална независност

Са аспекта институционалне независности, Закон о НБС прописује да је НБС правно лице, што значи да има посебан правни субјективитет, одвојен од државе. Закон о НБС садржи и изричиту забрану примања и давања упутстава, односно вршења утицаја на НБС. Наиме, овај закон прописује да је НБС самостална и независна у обављању функција утврђених законом, да подлеже надзору Народне скупштине којој је одговорна за свој рад, да НБС, њени органи и чланови ових органа у обављању својих функција не примају нити траже упутства од државних органа и организација, а ни од других лица, те да државни органи и организације, као ни друга лица, не могу угрожавати самосталност и независност НБС, нити могу вршити утицај на НБС, њене органе и чланове ових органа у обављању њихових функција. С обзиром на то да НБС подлеже надзору Народне скупштине, одредбе Закона о НБС које уређују њен однос према Народној скупштини садрже извесне мере заштите које јасно искључују могућност прибављања и давања претходних мишљења или упутстава у вези са одлукама НБС. Тако је изричито прописано да се програм монетарне политике Народној скупштини доставља искључиво ради информисања, као и да Народна скупштина не може НБС давати било каква упутства на основу овог програма и њених извештаја о монетарној политици, стабилности финансијског система и пословању и резултатима рада. И одредбе Закона о НБС којима се уређује однос НБС према Влади садрже, такође, мере заштите њене институционалне независности. У том смислу, прописано је да НБС, у извршавању својих функција, сарађује са Владом и другим државним органима и предузима мере за унапређење те сарадње не угрожавајући остваривање својих циљева. Ова сарадња се, између осталог одвија и кроз присуство

министра финансија седницама Извршног одбора НБС, али Закон о НБС изричито прописује да министар финансија на овим седницама учествује без права гласа. Са аспекта обезбеђења институционалне независности НБС важно је истаћи и одредбе Закона о НБС које онемогућавају било ком трећем лицу да накнадно одобрава или одлаже извршење одлуке НБС, односно које онемогућавају да било које лице, осим суда, преиспитује законитост ових одлука и да их поништава (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, а Закон о НБС, уз то, јасно искључује спор пуне јурисдикције у управном спору против овог акта). За институционалну независност НБС од значаја су и одредбе којима се уређује одговорност за штету која настане у обављању послова НБС.

Персонална независност

По питању персоналне независности НБС, Закон о НБС обезбеђује гувернеру, али и члановима њених других органа мандат чија дужина није мања од пет година. Наиме, гувернер, вицегувернери и директор Управе за надзор над финансијским институцијама бирају се на шест година, с правом поновног избора, а чланови Савета гувернера НБС (Савет) на пет година, с правом поновног избора. Са аспекта персоналне независности посебно су значајне одредбе Закона о НБС којима се прописују основи за разрешење функционера НБС, као и право на судску заштиту функционера који је разрешен функције (који против одлуке о разрешењу може поднети жалбу Уставном суду, у року од 30 дана од дана објављивања ове одлуке у „Службеном гласнику Републике Србије”). Персоналну независност функционера НБС обезбеђују и одредбе Закона о НБС које спречавају могући сукоб интереса у вршењу њихових функција.

Финансијска независност

За финансијску независност НБС релевантне су одредбе Закона о НБС којима се уређују усвајање њеног финансијског плана, рачуноводствена правила која она примењује, њени приходи и расходи, капитал и дистрибуција профита, односно покривање губитака, имовина коју користи, као и аутономија у одлучивању о запошљавању и правима из радних односа њених запослених. Закон о НБС прописује да НБС има финансијски план, којим се утврђују њени планирани приходи и расходи за наредну годину и да овај план доноси Савет. Финансијски план за наредну годину се доставља Народној скупштини најкасније 31. децембра текуће године, али Закон о НБС изричито прописује да је сврха успостављања ове обавезе искључиво информисање Народне скупштине. Годишње финансијске извештаје усваја Савет и доставља их, са извештајем овлашћеног ревизора, Народној скупштини до 30. јуна наредне године, такође, само ради информисања. Што се тиче ревизије годишњих финансијских извештаја НБС, она се врши на начин утврђен Законом о ревизији и Међународним стандардима ревизије. НБС бира спољног ревизора у складу са Законом о јавним набавкама на период од најмање три пословне године. НБС је, према Закону о државној ревизорској институцији („Службени гласник РС”, бр. 101/05, 54/07 и 36/10), субјект ревизије Државне ревизорске институције, али само у делу који се односи на коришћење јавних средстава и на пословање с државним буџетом. Закон о НБС прописује да је Република Србија власник целокупног капитала НБС, који чине основни капитал и посебне резерве. До достизања

износа минималног основног капитала НБС од 10.000.000.000 динара, целокупна добит НБС распоређује се у основни капитал, а после у посебне резерве НБС – до достизања износа ових резерви од 20.000.000.000 динара. После достизања износа минималног основног капитала и прописаног износа посебних резерви, добит проистекла из курсних разлика и ревалоризационих резерви НБС распоређује се на следећи начин: 33,3% у основни капитал и 66,7% у посебне резерве, а добит која није проистекла из курсних разлика и ревалоризационих резерви – на следећи начин: 10% у основни капитал, 20% у посебне резерве и 70% у буџет Републике Србије. Законом о НБС прописан је и начин на који се покривају губици које НБС оствари у свом пословању, и то прво из посебних резерви и основног капитала изнад нивоа минималног основног капитала, а, ако наведена средства нису довољна – из буџета Републике Србије или из хартија од вредности које у ту сврху, под тржишним условима, издаје Република Србија и преноси их НБС. Ако Република Србија не покрије губитак НБС на прописани начин, тај се губитак покрива из добити НБС остварене у наредним годинама, и то пре расподеле у њене резерве и буџет Републике Србије.

Што се тиче имовинских права, Закон о НБС прописује да НБС користи (за своје пословање) имовину Републике Србије, коју чине динарски и девизни краткорочни и дугорочни пласмани, девизна средства, хартије од вредности, остала актива и имовинска права у поседу НБС, покретне и непокретне ствари и новчана средства на жиро-рачуну НБС. Гувернер одлучује о прибављању и коришћењу ове имовине, као и о управљању и располагању том имовином, осим о отуђењу непокретних ствари.

Забрана монетарног финансирања

Према члану 62. Закона о НБС који се односи на забрану монетарног финансирања, НБС не може одобравати кредите, позајмице, прекорачења по рачуну или друге видове кредитних олакшица Републици Србији, аутономној покрајини или јединици локалне самоуправе, јавним предузећима и другим правним лицима чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, односно у којима Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе имају контролно учешће, нити може давати гаранције за измирење обавеза тих субјеката или на други начин обезбеђивати измирење њихових обавеза. НБС не може непосредно куповати хартије од вредности које издају наведени субјекти.

Члан 38. Закона о НБС овлашћује НБС да може одобрити краткорочни кредит за хитно обезбеђење ликвидности (*Emergency Liquidity Assistance*) солвентној банци, и то на основу залог хартија од вредности, девиза и других одговарајућих средстава обезбеђења. Одлуком о условима и начину одобравања кредита за хитно обезбеђење ликвидности банака („Службени гласник РС”, број 61/15) уређени су услови под којима и начин на који НБС може солвентној банци којој је хитно потребно привремено обезбедити ликвидност – одобрити поменути кредит, као и врста и квалитет средстава обезбеђења на основу којих се тај кредит може одобрити.

У вези са осталим импликацијама забране монетарног финансирања, испоштован је принцип да нема финансирања јавног сектора нити обавеза јавног сектора према трећим лицима. НБС не учествује, ни на који начин, у финансирању Фонда за осигурање депозита, Фонда за заштиту инвеститора, нити у финансирању реструктурирања банака.

НБС може бити фискални агент Републике Србије. Чланом 61. Закона о НБС је прописано да НБС може, на основу закона, односно уговора, а у име и за рачун Републике

Србије, обављати послове фискалног агента у вези са задуживањем Републике Србије у иностранству, односно послове у вези с повлачењем средстава и отплатом обавеза према иностранству, као и послове издавања дугорочних хартија од вредности који се односе на чланство Републике Србије у Међународном монетарном фонду (ММФ). Прописано је и да НБС може, на основу закона, односно уговора, обављати и друге послове за Републику Србију, не угрожавајући притом своју самосталност и независност (члан 4. тачка 14) и члан 61. став 2. Закона о НБС).

Поменуте одредбе закона које су релевантне са аспекта забране монетарног финансирања су у највећој мери усклађене с чланом 123. УФЕУ с тим што је, ради потпуног усклађивања, потребно извршити одређене допуне Закона о НБС, тако да се дефиниција јавног сектора прошири на јавни сектор у ЕУ и у државама чланицама.

Забрана привилегованог приступа јавног сектора финансијским институцијама

Са аспекта забране привилегованог приступа јавног сектора финансијским институцијама релевантне су нарочито одредбе Закона о банкама („Службени гласник РС”, бр. 107/05, 91/10 и 14/15), Закона о осигурању („Службени гласник РС”, број 139/14), Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима („Службени гласник РС”, бр. 85/05 и 31/11), Закона о тржишту капитала („Службени гласник РС”, бр. 31/11, 112/15 и 108/16) и Закона о инвестиционим фондовима („Службени гласник РС”, бр. 46/06, 51/09, 31/11 и 115/14).

Закон о банкама и прописи донети на основу овог закона не садрже одредбе које обавезују банке да улазе у изложености према лицима у јавном сектору, нити банкама дају пореске или финансијске погодности које би биле противне пруденцијалним разлозима и принципима тржишне економије.

Чланом 131. Закона о осигурању прописано је да се средстава техничких резерви могу, између осталог, депоновати и улагати и у хартије од вредности издате од стране државе, централне банке, међународних финансијских организација, односно у хартије од вредности за које гарантује неки од наведених субјеката, без давања преференцијалног третмана неком од лица из јавног сектора.

Чланом 31. Закона о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима прописано је да се имовина добровољних пензијских фондова, између осталог, може улагати и у хартије од вредности издате од стране државе, централне банке, међународних финансијских организација, односно у хартије од вредности за које гарантује неки од наведених субјеката, а подзаконским актом донетим на основу овог закона утврђена су ограничења за улагања у поједине облике имовине, осим за хартије од вредности Републике Србије и НБС, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе у Републици Србији и других правних лица уз гаранцију Републике Србије.

Закон о тржишту капитала и Закон о инвестиционим фондовима не садрже одредбе којима се успоставља преференцијални третман за улагање у хартије од вредности државе или другог лица у јавном сектору.

II.1.6. Економска политика

Споразумом о стабилизацији и придруживању (ССП) („Службени гласник РС - Међународни уговори”, број 83/08), у члану 89. установљена је сарадња ЕУ и Републике Србије у области економске политике која би побољшала размену информација о

макроекономским резултатима и могућностима развоја, као и обликовање економске политике и инструмената за њену примену. Успостављање сарадње у овој области олакшава успостављање функционалне тржишне економије, као и формулацију и примену економске политике која ће се постепено усклађивати са политиком ЕМУ усмерене ка стабилности.

Република Србија, у претприступној фази, учествује у координацији економске политике од 2006. године када је Европској комисији поднела свој први Економски и фискални програм. Од 2012. године када је стекла статус кандидата за пријем у чланство ЕУ, Република Србија је подносила Претприступни економски програм (PEP), а од 2015. године Европској комисији подноси Програм економских реформи (ERP). Овај документ средњорочне економске и фискалне политике се у највећој мери, како у делу макроекономских и фискалних пројекција, тако и у делу структурних реформи заснива на Фискалној стратегији и другим стратешким документима Владе.

Економска политика Републике Србије регулисана је Законом о буџетском систему, Законом о јавном дугу, Законом о званичној статистици („Службени гласник РС”, број 104/09) и Законом о НБС.

Основни пропис Републике Србије који уређује област економске политике је Закон о буџетском систему, као системски закон којим се регулише поступак израде средњорочних макроекономских и фискалних пројекција. Њиме се дефинише средњорочни буџетски оквир, планирање, припрема, усвајање и извршење годишњег буџета свих нивоа власти, буџетско рачуноводство и извештавање, те финансијско управљање, контрола и ревизија корисника јавних средстава и буџетских корисника на свим нивоима власти. Поједине одредбе овог закона уређују буџетске односе и правила која се примењују на ванбуџетске фондове, привредне субјекте и друга правна лица у којима држава, на свим нивоима власти, има одлучујући утицај на управљање, и то на: израду финансијских планова, управљање новчаним средствима, задуживање и давање гаранција, рачуноводство, израду и подношење извештаја и извршење буџетске контроле, а који се, с обзиром на изворе финансирања и контроле, укључују у општи ниво државе.

Овим законом утврђени су принципи фискалне одговорности, фискална правила и процедуре на основу којих се успоставља фискални оквир у циљу обезбеђивања фискалне одрживости у средњем и дугом року.

У погледу економске политике, буџетски оквир још увек није у потпуности у складу са правним тековинама ЕУ и потребна су побољшања како би се обезбедило потпуно преношење Директиве Савета 85/2011/ЕУ о захтевима за националне буџетске оквире.

II.1.б.1. Буџетски надзор

Рачуноводство и статистика

У поглављу V Закона о буџетском систему и Уредбом о буџетском рачуноводству („Службени гласник РС”, бр. 125/03 и 12/06) уређена је детаљно област буџетског рачуноводства и извештавања у Републици Србији. Закон о буџетском систему прописује одговорност за буџетско рачуноводство, овлашћење за доношење буџетских рачуноводствених прописа, подношење извештаја, предлог и садржај завршног рачуна, као и календар за подношење годишњих финансијских извештаја. У складу са Законом о

буџетском систему, рачуноводство и финансијско извештавање у Републици Србији су засновани на готовинској основи. Рачуноводство на готовинској основи је традиционално признато због нагласка на усклађености са Законом о буџету на годишњој основи.

Уредбом о буџетском рачуноводству ближе се уређује буџетско рачуноводство и систем главне књиге трезора. Под буџетским рачуноводством, у смислу ове уредбе, подразумевају се услови и начин вођења пословних књига, састављање, приказивање, достављање и објављивање финансијских извештаја. Уредба се примењује на буџет Републике, буџете територијалних аутономија и локалних самоуправа, као и на њихове директне и индиректне кориснике буџетских средстава, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање, Републички фонд за здравствено осигурање, Фонд за социјално осигурање војних осигураника и Националну службу за запошљавање.

Закон о званичној статистици утврђује правни оквир за производњу и дисеминацију података и информација званичне статистике, као и организацију система званичне статистике у Републици Србији. Активности званичне статистике заснивају се на петогодишњим статистичким програмима и годишњим плановима. У складу са Законом о званичној статистици, у јуну 2015. године, Народна скупштина је донела Одлуку о усвајању Програма званичне статистике у периоду од 2016. до 2020. године („Службени гласник РС”, број 55/15). Влада Републике Србије је у децембру 2017. године усвојила План званичне статистике за 2018. годину („Службени гласник РС”, број 120/17).

Макроекономске и фискалне пројекције

Основни пропис којим се регулишу поступци, принципи и календар израде и објављивања средњорочних макроекономских и фискалних пројекција је Закон о буџетском систему. Овим законом дефинисана је Фискална стратегија као основни документ средњорочне економске и фискалне политике.

Законом је дефинисано да Фискална стратегија садржи, поред осталог, средњорочне пројекције макроекономских индикатора и агрегата, средњорочне пројекције фискалних агрегата, циљеве и смернице економске и фискалне политике, средњорочни оквир расхода, процену и квантификацију фискалних ризика, те стратегију управљања јавним дугом у периоду на који се Фискална стратегија односи. Законом је предвиђено да се Фискална стратегија усваја два пута годишње, средином јуна текуће за наредну буџетску годину и почетком октобра, када се усваја ревидирана и ажурирана Фискална стратегија за наредну буџетску годину.

Законом је дефинисано да се макроекономске и фискалне пројекције садржане у Фискалној стратегији израђују коришћењем аналитичких техника и процена које испуњавају високе стандарде професионалног интегритета и стручности, да су засноване на ажурним и тачним економским и фискалним информацијама, доступним у тренутку израде документа, те да су обухваћене све одлуке које је донела Влада, а које имају значајан економски и фискални утицај.

Кључну оцену Фискалне стратегије, односно њене усаглашености са фискалним правилима и принципима даје Фискални савет, независна институција у чијој надлежности је оцена реалистичности макроекономских и фискалних пројекција и њихова усаглашеност са фискалним правилима. Макроекономске и фискалне пројекције садржане у Фискалној стратегији, као и основне претпоставке на којима се пројекције заснивају, представљају се, два пута годишње, Европској комисији и предмет су дискусије.

Фискална правила

Чланом 27е Закона о буџетском систему, дефинисана су фискална правила која се односе на општи ниво државе и могу бити општа и посебна, одговарајуће корективне мере и улога Фискалног савета у овој области.

Општим фискалним правилима одређује се циљни средњорочни фискални дефицит, као и максимални однос дуга према БДП ради обезбеђења дугорочне одрживости фискалне политике у Републици Србији.

Општа фискална правила су:

- 1) циљни годишњи фискални дефицит износиће у средњем року 1% БДП;
- 2) дуг општег нивоа државе, не укључујући обавезе по основу реституције, неће бити већи од 45% БДП.

Посебна фискална правила одређују кретање плата и пензија, као и начин обухвата јавних инвестиција при рачунању фискалног дефицита и јавних расхода и издатака.

Посебна фискална правила налажу свођење расхода за плате и пензије на одржив ниво, тако да ће се тежити томе да учешће плата општег нивоа државе у БДП буде до 7%, односно учешће пензија у БДП до 11%.

У складу са Законом о буџетском систему, уколико дуг општег нивоа државе, без дуга по основу реституције, пређе 45% БДП, Влада је дужна да Народној скупштини, заједно са буџетом за наредну годину, поднесе и програм за смањење дуга у односу на БДП. Такође је предвиђено да Фискални савет подноси Народној скупштини образложено мишљење о програму Владе за смањења дуга, а представник Фискалног савета образлаже мишљење у Народној скупштини.

Закон о буџетском систему у члану 27ж дефинише и фискална правила за локалну власт. Фискални дефицит локалне власти може настати само као резултат јавних инвестиција и саставни је део консолидованог дефицита опште државе. Фискални дефицит локалне власти, у одређеној години, не може бити већи од 10% њених прихода у тој години.

Законом о јавном дугу уређују се услови, начин и поступак задуживања Републике Србије, јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе, Републичког фонда за здравствено осигурање, Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање и Националне службе за запошљавање, као и јавних предузећа и других правних лица чији је оснивач Република, давање гаранција Републике, начин и поступак управљања јавним дугом и вођење евиденције о јавном дугу.

Средњорочни буџетски оквир

Члан 27. Закона о буџетском систему утврђује Фискалну стратегију као основни национални документ средњорочне економске и фискалне, односно буџетске политике. Као основни циљ Фискалне стратегије поставља се утврђивање краткорочних и средњорочних смерница фискалне политике Владе за период од три узастопне фискалне године, почев од фискалне године за коју се Фискална стратегија подноси. Тако дефинисана Фискална стратегија представља средњорочни буџетски оквир за ниво опште државе и представља полазну основу за припрему годишњих буџета на свим нивоима власти.

Законом о буџетском систему одређена је садржина Фискалне стратегије (члан 27д). Фискална стратегија, између осталог, садржи: средњорочне пројекције макроекономских агрегата и индикатора, који представљају свеобухватан сет показатеља на основу којих се израђују фискалне пројекције, пројекције фискалних агрегата за ниво опште државе у средњем року, што подразумева основне економске категорије прихода (порески приходи подељени по главним пореским облицима, непорески приходи и главне категорије непореских прихода, те расходи и издаци по главним економским категоријама), средњорочни оквир расхода буџета Републике Србије (укупни расходи по корисницима средстава), процену и квантификацију фискалних ризика, те средњорочну стратегију управљања јавним дугом.

Буџетским календаром утврђеним у Закону о буџетском систему (члан 31.), у изради Фискалне стратегије, предвиђена су два циклуса. У пролећном циклусу буџетског планирања Министарство финансија дужно је да достави Влади, на претходно разматрање, први нацрт Фискалне стратегије за следећу буџетску годину са пројекцијама за две наредне године до 15. априла. Нацрт се, након сагласности Владе, упућује Фискалном савету. Након оцене параметара и циљева утврђених у Фискалној стратегији од стране Фискалног савета, те евентуалног усаглашавања са мишљењем Фискалног савета, Влада има рок да Фискалну стратегију усвоји до 15. јуна текуће године за следећу фискалну годину, са пројекцијама за наредне две године. Ова Фискална стратегија представља основ за припрему годишњих буџета на свим нивоима власти.

У јесењем циклусу буџетског планирања предвиђено је да Влада до 1. октобра, усваја ревидирану Фискалну стратегију која узима у обзир ажурирани макроекономски оквир и расположиве нове информације од утицаја на средњорочни фискални, тј. буџетски оквир.

У последњих неколико година при изради Фискалне стратегије долазило је до одступања у односу на рокове прописане Законом о буџетском систему. Републици Србији је 2015. године одобрен трогодишњи Аранжман из предострожности од стране ММФ-а (Аранжман). Период који је претходио Аранжману (2012 – 2014.) обележен је високим фискалним дефицитом и растућим јавним дугом који су захтевали хитну и значајну фискалну консолидацију. У току спровођења аранжмана Република Србија је остварила значајне резултате и Аранжманом предвиђено структурно прилагођавање постигла годину дана раније него што је било планирано. Доследно спроведена фискална консолидација резултирала је значајним смањењем дефицита и коначно, смањењем учешћа јавног дуга у БДП у 2016. години. Изазови фискалне консолидације и тесна сарадња са ММФ у оквиру редовних ревизија и провере остварења постављених квантитативних критеријума, условљавали су извесно померање рокова предвиђених буџетским календаром, како у средњорочном планирању (Фискална стратегија), тако и у припреми годишњих закона о буџету. Померања су била неопходна како би се на основу последњих расположивих података сагледавали остварени резултати и постављали даљи циљеви Аранжмана.

Законом о буџетском систему утврђено је да, по доношењу Фискалне стратегије, Министарство финансија доставља директним корисницима средстава буџета Републике Србије упутство за израду средњорочних и финансијских планова за припрему буџета Републике Србије. Упутство садржи обим средстава који може да садржи предлог финансијског плана директног корисника средстава буџета Републике Србије за буџетску

годину, са пројекцијама за наредне две фискалне године, утврђеним средњорочним обимом расхода из Фискалне стратегије.

Министарство финансија припрема лимите за три године и доставља их заједно са Инструкцијама за припрему буџета. Буџетски корисници припремају финансијске планове за три године, док се закон о буџету усваја за једну годину. Лимити и финансијски планови буџетских корисника представљају полазну основу за наредни буџетски циклус. У циљу јачања веродостојности средњорочног буџетског оквира са планским хоризонтом од три године Република Србија објављује у закону о буџету Републике Србије укупни ниво расхода и издатака буџета Републике Србије за наредне две године. Ово ограничење не укључује расходе и издатке индиректних корисника буџетских средстава Републике Србије, који се финансирају из извора 04 – Сопствени приходи буџетских корисника, извора 07 – Трансфери од других нивоа власти и извора 13 – Нераспоређени вишак прихода из ранијих година.

Током 2016. године израђен је софтвер за припрему буџета (BIS – Budget Information System) чиме је олакшан и унапређен процес израде закона о буџету. Информациони систем омогућава унос финансијских планова буџетских корисника за три године који у себи садрже финансијске и нефинансијске информације о програмима, програмским активностима и пројектима, њихову анализу и корекцију од стране Министарства финансија и припрему закона о буџету.

Транспарентност финансија опште државе и обухват буџетских оквира

У складу са Законом о буџетском систему (члан 45.) објављивање буџета, Фискалне стратегије и финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање, уређено је објављивање података у „Службеном гласнику Републике Србије” и службеним гласилима локалне власти.

Министарство финансија, на месечном нивоу, објављује фискалне податке на интернет страници министарства. Објављивање ових података није законом дефинисано, већ је резултат препознате потребе стручне и шире јавности за редовним подацима, на основу којих се могу оценити тренутни фискални изгледи. Фискални подаци који се објављују у месечној динамици односе се на:

- Републички буџет;
- Фискални резултат опште државе;
- Фискални резултат по нивоима власти: локални ниво власти, фондови обавезног социјалног осигурања и ванбуџетски фондови (Путеви Србије и Коридори Србије);
- Јавни дуг централног нивоа власти и дуг опште државе.

Фискални подаци за наведене нивое власти обухватају главне категорије прихода и расхода, по економској класификацији. Наведени подаци се објављују крајем месеца, за претходни месец.

Поред ових података, Министарство финансија објављује и Билтен јавних финансија, месечну публикацију, која садржи детаљније фискалне податке за сваки ниво власти, као и консолидоване податке за ниво опште државе. Посебан део у билтену односи се и на детаљније податке о јавном дугу. Билтен јавних финансија је месечна публикација, објављује се најкасније 60 дана по истеку месеца на који се односи.

Сви наведени подаци имају карактер прелиминарних. Подаци су приказани на готовинској основи (*cash basis*), уз изузетак трансакција везаних за преузимање дуга које су евидентирани на обрачунској основи (*accrual basis*). Институционалне јединице које припадају сектору опште државе одговарају тренутној дефиницији обухвата сектора опште државе и нису у потпуности усклађене са ESA 2010 методологијом. Фискални подаци такође не обухватају највећи део фискалних података индиректних буџетских корисника пошто не постоје у редовној месечној динамици. Током 2015. и 2016. године обухват индиректних буџетских корисника је побољшан. Правосудни органи укључени су у систем извршења буџета и њихови подаци су саставни део месечног извештавања.

Министарство финансија објављује Упутство за припрему приоритетних области финансирања за три наредне године, Упутство за припрему буџета Републике Србије за $t+1$ годину, са пројекцијама за $t+2$ и $t+3$ годину, закон о буџету Републике Србије, образложење закона о буџету Републике Србије, образложење програмских информација, Преглед расхода и издатака по секторима и програмима, План увођења родно одговорног буџетирања у поступак припреме и доношења буџета Републике Србије, Упутство за припрему програмског буџета и Упутство за праћење и извештавање о учинку програма.

Такође, Министарство финансија, у циљу већег разумевања буџетског процеса, као и донетих одлука приликом састављања буџета, бољег управљања јавним финансијама и ради усклађивања са најбољом међународном праксом, објављује Грађански водич кроз буџет Републике Србије.

Члан 77. Закона о буџетском систему прописује да предлог закона о завршном рачуну буџета Републике Србије утврђује Влада, а предлог одлуке о завршном рачуну буџета локалне власти утврђује надлежни извршни орган локалне власти. Министарство финансија припрема нацрт закона о завршном рачуну буџета Републике Србије који доставља Влади, а потом Влада доставља Народној скупштини предлог закона о завршном рачуну буџета Републике Србије.

Правилником о организацији рачуноводственог система и финансијског извештавања у Министарству финансија – Управи за јавни дуг, дефинисана је форма и садржина извештаја које је Управа за јавни дуг дужна да јавно објављује (стање јавног дуга по различитим методологијама за централни и општи ниво власти, структура јавног дуга – валутна структура и структура каматних стопа, динамика кретања јавног дуга, трошкови сервисирања јавног дуга у посматраном периоду, кретање рација јавни дуг/бдп, преглед емитованих државних хартија од вредности, преглед кретања гарантованог дуга по корисницима, преглед најважнијих елемената зајмова, итд.). Поред наведених извештаја, на својој интернет презентацији, Управа за јавни дуг објављује многобројне податке везане за јавни дуг Републике Србије, као што су Стратегија за управљање јавним дугом, правна регулатива везана за јавни дуг, оквирни план аукција за текућу годину и календар аукција државних хартија од вредности, јавне позиве за аукције, резултате одржаних аукција, презентације за инвеститоре, итд. Управа за јавни дуг такође, на месечном нивоу, објављује податке о гарантованом дугу Републике Србије. Законом о буџету за текућу годину дефинишу се пројекти за које је током дате календарске године могуће издавање гаранције за ново задуживање. Управа за јавни дуг извештава и о трошковима сервисирања гарантованог јавног дуга.

Према Споразуму о сарадњи у области макроекономске и финансијске статистике који је потписан у јануару 2011. године, између Републичког завода за статистику (РЗС), Министарства финансија и НБС, Министарство финансија прикупља податке и припрема

извештаје у вези са буџетским дефицитом, расходима и приходима за све нивое власти, као и за фондове социјалног осигурања. РЗС је надлежна институција за израду и одржавање јединственог регистра институционалних јединица, укључујући и сектор опште државе и њених подсектора.

У циљу унапређења транспарентности у области праћења кашњења у плаћању и преузетих буџетских обавеза Министарство финансија објављује Преглед из регистра по Закону о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС”, бр. 119/12, 68/15 и 113/17). Наведени закон прописује да се уговором између јавног сектора и привредних субјеката не може предвидети рок за измирење новчаних обавеза дужи од 45 дана у случају када је у том уговорном односу јавни сектор дужник, односно не може се предвидети рок за измирење новчаних обавеза дужи од 60 дана када је уговор закључен између субјеката јавног сектора. Такође, истим законом прописано је да се уговором не може предвидети дужи рок од 90 дана, када се у уговорном односу као дужник појављује Републички фонд за здравствено осигурање, односно корисник средстава Републичког фонда за здравствено осигурање. За потребе Одељења за буџетску инспекцију Министарства финансија, које сагласно одредбама Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама врши надзор на спровођењем овог закона између јавног сектора и привредних субјеката, у комерцијалним трансакцијама, у којима су субјекти јавног сектора дужници, као и између субјеката јавног сектора, у Управи за трезор отворена је апликација РИНО, са циљем прикупљања података о преузетим обавезама од субјеката јавног сектора и достављања Одељењу за буџетску инспекцију извештаја са подацима о неизмиреним обавезама корисника јавних средстава чији се рачуни воде у припадајућем консолидованом рачуну трезора.

II.1.б.2. Процедура у случају макроекономске неравнотеже

У циљу постепеног усклађивања са обавезама које предвиђа Уредба 1176/2011 РЗС и НБС, свако из своје надлежности, прикупљају статистичке податке везане за процедуру у случају макроекономске неравнотеже у складу са Законом о званичној статистици, Законом о НБС и Програмом званичне статистике у периоду од 2016. до 2020. године. Од актуелних 14 основних индикатора, 6 се израђују и прикупљају у РЗС, 7 у НБС, а један је резултат заједничких активности.

II.1.б.3. Структурне реформе

Приоритетне структурне реформе приказане су у Поглављу 4. документа Програм економских реформи (ERP) који Влада Републике Србије на годишњем нивоу усваја за наредни трогодишњи период и исти доставља Европској комисији, у овој форми од 2015. године.

ERP је документ који обезбеђује успостављање платформе за ефикасније фискално планирање и координацију економских политика у оквиру процеса европског семестра „light”. ERP се припрема у складу са приоритетима дефинисаним у националним документима, националним и регионалним стратегијама, кључним документима у процесу приступања Републике Србије ЕУ, препорукама Савета за економска и финансијска

питања ЕУ, смерницама Европске комисије за припрему документа ЕРР и налазима из Годишњег извештаја Европске комисије о Републици Србији.

Намера је да приоритетне структурне реформе, дефинисане у документу ЕРР, непосредно подржавају макро-фискални оквир, отклањају препреке привредном расту и унапређују конкурентност националне економије и запошљавање. За сваку приоритетну структурну реформу дефинише се прецизан временски оквир спровођења и ефекти које ће имати на буџет. ЕРР је преносни програм тако да сваки нови циклус његове израде треба да, у највећој могућој мери, представља континуитет у спровођењу приоритета структурних реформи.

Документ ЕРР за период 2018-2020 Влада Републике Србије усвојила је 31. јануара 2018. године.

II.2. Институционални оквир и административни капацитети

За спровођење прописа ЕУ у овој области претежно су надлежне институције – НБС и Министарство финансија. Одређене функције у овој области имају и Министарство привреде, Републички секретаријат за јавне политике, РЗС, Фискални савет и др.

Влада Републике Србије, НБС, Агенција за осигурање депозита и Комисија за хартије од вредности формирали су, децембра 2013. године, Комитет за финансијску стабилност, с циљем унапређења међусобне сарадње тих институција на квалитетнијем праћењу и оцени системских ризика и предузимању мера које доприносе стабилности финансијског система.

У Републици Србији успостављена је одговарајућа институционална структура и административни капацитети за спровођење правних тековина ЕУ у овој области.

II.2.a. Монетарна политика

С обзиром на то да су њене функције, између осталог, утврђивање и спровођење монетарне и девизне политике, управљање девизним резервама и издавање новца – НБС је институција која је овлашћена да предлаже измене и допуне Закона о НБС и која је надлежна за спровођење овог закона и других прописа из ове области.

Запослени у НБС који се баве питањима на које се односе прописи ЕУ из области монетарне политике укључени су у различите видове усавршавања у овој области.

На основу чињенице да је реч о централној банци с традицијом дужом од 130 година, која располаже довољним бројем запослених одговарајућих квалификација – изводи се закључак да су у Републици Србији успостављени адекватна институционална структура и одговарајући капацитети за спровођење прописа ЕУ у овој области.

II.2.b. Економска политика

У Републици Србији постоји одговарајући институционални оквир за спровођење правних тековина ЕУ. Из тог разлога није потребно оснивање нових институција, већ само прилагођавања постојећих институција захтевима учешћа Републике Србије у Економској и монетарној унији и унапређење стручних капацитета.

II.2.б.1. Буџетски надзор

Министарство финансија припрема и у Фискалној стратегији објављује Макроекономске и фискалне пројекције, посебно у областима које се односе на пројекције инфлације, платног биланса и девизног курса које се раде у сарадњи са НБС. Оцену реалности и поузданости како макроекономских тако и фискалних пројекција даје Фискални савет. Пројекције се, такође, два пута годишње дискутују са представницима Европске комисије.

Министарство финансија континуирано ради на јачању капацитета у области макроекономских и фискалних пројекција. Тренутно се у Сектору за макроекономске и фискалне анализе и пројекције, пословима макроекономских и фискалних пројекција, бави 18 запослених. Запослени се охрабрују и мотивишу да константно унапређују знање похађањем семинара и обука из области макроекономских и фискалних пројекција. Обезбеђена су и предавања страних експерата, посебно у областима које су од пресудног значаја за савладавање техника и алата неопходних за даље унапређење макроекономских и фискалних пројекција.

Сектор буџета Министарства финансија обавља послове припреме и израде закона и других прописа којим се уређује републички буџет, буџетски систем, систем финансирања организација за обавезно социјално осигурање, систем финансирања локалних власти, систем финансирања плата, систем финансирања политичких активности и спровођење стратегије и планова интегритета, обавља послове припреме и израде закона о буџету Републике Србије, послове анализе извршења расхода и издатака буџета Републике и учествује у изради закона и других прописа којима се ангажују средства буџета Републике, буџета локалних власти и средства организација за обавезно социјално осигурање. Планира и припрема ребаланс буџета Републике Србије и ребалансе финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање и одлуке о привременом финансирању и обавља послове израде упутстава, процедура и смерница за припрему буџета и финансијских планова буџетских корисника и организација обавезног социјалног осигурања. Сектор буџета Министарства финансија тренутно има 32 запослена.

У Управи за трезор Министарства финансија у Сектору за буџетско рачуноводство и извештавање обављају се рачуноводствени послови за обраду (евидентирање) плаћања и евидентирање примања, вођења главне књиге, помоћних књига и других помоћних евиденција за све приходе и расходе по корисницима буџетских средстава; финансијско извештавање; састављање завршног рачуна буџета Републике Србије и консолидованог извештаја Републике; припрему аката којима се регулише рачуноводствена методологија, укључујући систем буџетских класификација, правила буџетског рачуноводства, одржавање система класификације, прописивање захтева у погледу интерног и екстерног извештавања; анализа и припрема рачуноводствене методологије у складу са међународним рачуноводственим стандардима; израда информације везане за припрему и примену међународних рачуноводствених стандарда; припрема рачуноводствених упутстава, развијање програма обуке и координирање обуке, пружање стручне помоћи везане за питања примене рачуноводствених и осталих правила у оквиру Одељења за рачуноводствене послове, Одељења за финансијско извештавање и методологију и Одсека за методологију примене међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор.

Управа за јавни дуг Министарства финансија обавља послове који се односе на: задуживање на финансијском тржишту у циљу финансирања буџетског дефицита Републике и пројеката од јавног значаја, кроз емитовање државних хартија од вредности и закључивање кредита, издавање гаранција у корист јавних предузећа, владиних агенција и јединица локалне самоуправе, управљање приливима по основу јавног дуга, извршење обавеза по основу јавног дуга, евидентирање и извештавање, припремање стратегије управљања јавним дугом, као и друге обавезе у складу са законом.

Фискални савет успостављен је 2010. године на основу измена и допуна Закона о буџетском систему (члан 92а), по угледу на сличне независне институције у развијеним земљама које имају за циљ да производе стручне, аполитичне анализе фискалне политике и да о томе обавештавају Народну скупштину и ширу јавност. Како би се обезбедио што већи степен независности, три члана Фискалног савета предлажу три различите државне институције (Председник Републике Србије, Министарство финансија и НБС) док Народна скупштина бира чланове на мандат од шест година како би се избегла преклапања са редовним изборним циклусима.

Закон о званичној статистици наводи да су одговорни произвођачи званичне статистике у Републици Србији РЗС, НБС, градска управа града Београда и остали одговорни произвођачи званичне статистике наведени у петогодишњем статистичком програму. РЗС је одговоран за методологију, редовно ажурирање и одржавање секторске класификације институционалних јединица.

Споразум о сарадњи у области макроекономске и финансијске статистике олакшава сарадњу између Министарства финансија, НБС и РЗС. Циљ сарадње је да се утврди, у складу с прописима Републике Србије, одговорност поменутих институција за поједину област статистике, имајући у виду захтеве за подацима Европске комисије, Европске централне банке (ЕЦБ) и ММФ-а – на нивоу Републике Србије, као и подела послова између тих институција у Републици Србији.

У току је израда анекса на Споразум о сарадњи између РЗС, НБС и Министарства финансија који ће додатно ојачати и побољшати сарадњу поменутих институција.

II.2.б.2. Процедура у случају макроекономске неравнотеже

РЗС и НБС, свако из своје надлежности, прикупљају податке везане за процедуру у случају макроекономске неравнотеже. РЗС и НБС располажу одговарајућим институционалним оквиром, организационом структуром и адекватним административним капацитетима за спровођење правних тековина у овој области.

II.2.б.3. Структурне реформе

Министарство финансија у сарадњи са Републичким секретаријатом за јавне политике координира и припрема садржај Поглавља 4. Приоритетне структурне реформе, Поглавља 5. Буџетске импликације структурних реформи и Поглавља 6. Институционална питања и укључивање заинтересованих страна, и учествује на састанцима са институцијама ЕУ и заинтересованим странама посвећеним дискусији у вези са Програмом економских реформи (ERP).

У Министарству финансија за координацију овог процеса одговоран је Сектор за међународну сарадњу и европске интеграције, у коме су, у Групи за спровођење пројеката

финансираних из средстава ЕУ и развојне помоћи, систематизована и попуњена два радна места која се односе на координацију и учешће у изради документа Програм економских реформи, док је Сектор буџета укључен у области буџетских делова документа. Поред тога, Министарство финансија је задужено за реформе у области Управљања јавним финансијама и дели надлежности у одређеном броју осталих реформи.

Републички секретаријат за јавне политике, Сектор за развој и унапређење јавних политика, у којем је образовано Одељење за економске анализе, са систематизованих девет радних места, подржава израду документа. Републички секретаријат за јавне политике је био укључен у дијагностику сваког приоритетног поља ЕРР-а, координира и припрема садржај Поглавља 4. Приоритетне структурне реформе и Поглавље 5. Буџетске импликације структурних реформи и задужено је за спровођење структурне реформе која се односи на поједностављивање административних процедура и осталих услова пословања.

За припрему документа и спровођење приоритетних структурних реформи дефинисаних у ЕРР надлежна су ресорна министарства и остале релевантне институције кроз Радну групу за припрему и праћење имплементације ЕРР документа, формиране Решењем министра финансија (ЕРР координатори). Припрема ЕРР се одвија преко ЕРР координатора у ресорима, који су именовани на највишем нивоу, што показује велику посвећеност и власништво над процесом израде ЕРР.

III. ПЛАНОВИ УСКЛАЂИВАЊА ЗАКОНОДАВНОГ И ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ОКВИРА СА ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕУ

III.1. Законодавни оквир

III.1.a. Монетарна политика

Планирано је да потребне измене и допуне Закона о НБС које ће, између осталог, садржати и посебан одељак са одредбама које ће се примењивати након приступања Републике Србије ЕУ (након што НБС постане део Европског система централних банака) (нпр. одредбама о положају НБС у оквиру ЕСЦБ-а, упису и уплати капитала НБС у капитал ЕЦБ-а, чланству у органима ЕЦБ-а, као и одредбама којима ће се у потпуности извршити усклађивање са захтевима који се односе на независност НБС), као и посебан одељак са одредбама које ће се примењивати након уласка Републике Србије у Еврозону (након што НБС постане део Евросистема) (нпр. одредбама о надлежности НБС у спровођењу монетарне политике ЕУ, издавању новчаница и кованог новца који гласе на евро) буду усвојене до краја 2021. године.

Функционална независност

Ради обезбеђивања потпуне усклађености са захтевима који се односе на функционалну независност, Закон о НБС ће се изменити тако да се експлицитно наведе да ће НБС, не доводећи у питање остваривање свог основног циља – одржавање стабилности цена, подржати општу економску политику ЕУ доприносећи остваривању циљева Уније утврђеним чланом 3. Уговора о Европској унији. Додатно ће се прописати да ће НБС пословати у складу с принципом отворене тржишне економије са слободном

конкуренцијом, дајући предност ефикасној алокацији средстава, сагласно принципима утврђеним чланом 119. УФЕУ.

Такође, Закон о НБС ће се изменити тако да прецизно дефинише задатке и функције НБС сагласно члану 3. Статута ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а, водећи рачуна да и њени други задаци осим оних утврђених Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а неће угрозити остваривање циљева и задатака ЕСЦБ-а.

Институционална независност

Што се тиче обезбеђивања потпуне усклађености за захтевима који се тичу институционалне независности, Закон о НБС ће се допунити како би се изричито прописало да се забрана примања и тражења упутстава односи и на институције, тела, службе и агенције ЕУ, али да то не доводи у питање овлашћења Европске централне банке утврђена Статутом ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а. Поред тога, планирано је да се додатно истакне да надзор Народне скупштине над НБС прописан Уставом Републике Србије и Законом о НБС не повлачи за собом овлашћење да се утиче на доношење одлука НБС, односно да НБС не може примати упутства од Народне скупштине. На крају, као додатна гаранција институционалне независности централне банке, одредбама Закона о НБС које уређују присуство министра финансија седницама Извршног одбора НБС ће се прописати да министар надлежан за послове финансија може бити позван да присуствује седницама Извршног одбора НБС без права гласа, уз истовремено прецизирање да овај министар ни у једном случају неће бити позиван да присуствује седницама Извршног одбора НБС на којима се дискутује и доносе одлуке које се односе на функције ЕСЦБ-а.

Потребне измене Закона о НБС извршиће се до краја 2021. године.

Персонална независност

У погледу захтева који се тичу персоналне независности, планирано је да се, ради обезбеђивања потпуне усклађености с њима, одредбе Закона о НБС којима се уређује разрешење функционера ускладе са чланом 14. став 2. Статута ЕСЦБ-а и ЕЦБ-а, како би се, између осталог, гувернеру који је разрешен функције омогућило да се против такве одлуке обрати Суду правде Европске уније.

Финансијска независност

Ради потпуне усклађености са захтевима који се тичу финансијске независности, Закон о НБС ће се допунити тако да се прецизира да се ревизија Државне ревизорске институције не односи на функције НБС које су повезане с њеним учешћем у Европском систему централних банака и изричито пропише забрана Државној ревизорској институцији да даје инструкције НБС у погледу обављања њених функција. Уз то ће се, ради јачања финансијске и институционалне независности НБС, Закон о НБС допунити како би се обезбедило да достављање (ради информисања) Народној скупштини финансијских извештаја НБС, с мишљењем ревизора, не подразумева обавезу консултација с Народном скупштином поводом ових извештаја.

Ради потпуне усклађености са начелом финансијске независности у погледу имовине НБС, измениће се Закон о јавној својини и Закон о НБС тако да се омогући НБС

да у потпуности независно располаже имовином коју НБС користи за пословање, укључујући право да самостално одлучује и о отуђењу непокретности и о заснивању хипотеке на тим непокретностима, без икакве одлуке или сагласности Владе.

Потребне измене закона извршиће се до краја 2021. године, с применом од дана приступања Републике Србије ЕУ.

Забрана монетарног финансирања

Република Србија ће изменити Закон о НБС до краја 2021. године ради потпуног усклађивања с правним тековинама ЕУ по питању забране монетарног финансирања. Ово се односи на проширивање опсега јавног сектора из члана 62. Закона о НБС тако да обухвати поред домаћег јавног сектора и централну, регионалну, локалну и другу јавну власт, друга јавно правна тела и јавна предузећа држава чланица и институције и тела ЕУ, у потпуности сагласно члану 123. УФЕУ, с применом од дана приступања Републике Србије ЕУ.

Забрана привилегованог приступа јавног сектора финансијским институцијама

У одржавању потпуног степена усклађености који је остварен у погледу захтева који се односи на забрану привилегованог приступа јавног сектора финансијским институцијама – не очекују се проблеми, нити се планира увођење нових обавеза финансијских институција које би могле представљати кршење забране привилегованог приступа.

Интеграција НБС у ЕСЦБ

Закон о НБС ће се допунити одредбама којима се омогућава интеграција НБС у ЕСЦБ од дана приступања Републике Србије ЕУ, укључујући одредбе којима се предвиђа њена обавеза да поступа у складу са смерницама и упутствима ЕСЦБ и ЕЦБ-а од дана увођења евра као званичне новчане јединице у Републици Србији. Планирано је да потребне измене и допуне Закона о НБС буду усвојене до краја 2021. године.

III.1.6. Економска политика

Република Србија ће уложити додатне напоре на усклађивању свог законодавства са правним тековинама у области економске политике.

Република Србија као кандидат за чланство у ЕУ ће, у претприступном процесу, уважавати одредбе Уговора о функционисању ЕУ које се односе на усклађивање економске политике држава чланица и Уније и водити економску политику у складу са начелом отворене тржишне економије са слободном конкуренцијом.

Сарадња у области економске политике примарно ће бити усмерена на израду и усвајање Фискалне стратегије и Програма економских реформи, као стратешких докумената значајних за процес европских интеграција.

Република Србија ће учинити напор да даље развије административни капацитет како би учествовала у фискалном и ширем економском и финансијском надзору ЕУ. До краја 2021. године Република Србија ће изменити Закон о буџетском систему како би он

био у потпуности у складу са правним тековинама ЕУ, посебно са Директивом Савета 85/2011/ЕУ, с тим да ће се примена неких одредби закона вршити од дана пуноправног чланства Републике Србије у ЕУ. До краја 2021, током процеса приступања ЕУ, Министарство финансија ће наставити да повећава капацитете за непристрасне и реалне макроекономске и буџетске прогнозе и кредибилне и ефективне средњорочне буџетске оквире.

III.1.6.1. Буџетски надзор

Рачуноводство и статистика

Усклађивање законодавног оквира Републике Србије са Директивом Савета 85/2011/ЕУ којом се усклађује обухват опште државе биће обављено у периоду до приступања ЕУ.

У склопу планова за потпуно усклађивање са правним тековинама ЕУ, РЗС за статистику наставља рад на испуњењу услова које поставља процес приступања ЕУ, што подразумева и пуну хармонизацију са методологијом националних рачуна (ESA 2010) и другим прописима. Рокови усаглашавања са прописима ЕУ биће утврђени кроз поглавље 18 – Статистика.

РЗС ради на успостављању система благовременог и редовног извештавања за све подсекторе сектора државе у складу са методологијом ESA 2010. Подаци за све подсекторе сектора државе, који су у надлежности РЗС, биће доступни истовремено свим корисницима (кроз писане публикације или објављивањем на веб-сајту) у складу са предвиђеним планом публикаовања, годину дана пре приступања ЕУ.

Од септембра 2014. године РЗС примењује одредбе Уредбе 549/2013 (ESA 2010) и континуирано ради на побољшању и пуној имплементацији одредаба ове уредбе.

Макроекономске и фискалне пројекције

Постојећи Закон о буџетском систему, у области макроекономских и фискалних пројекција у великој мери је усклађен са захтевима Директиве Савета 85/2011/ЕУ. Постојећим законом утврђено је да се макроекономске и фискалне пројекције, садржане у фискалној стратегији, израђују коришћењем аналитичких техника и процена које испуњавају високе стандарде професионалног интегритета и стручности, да су засноване на ажурним и тачним економским и фискалним информацијама, доступним у тренутку израде документа, те да су обухваћене све одлуке које је донела Влада, а које имају значајан економски и фискални утицај.

Такође је Законом о буџетском систему утврђено да се званичне макроекономске и фискалне пројекције, након усвајања Фискалне стратегије објављују те да кључну оцену Фискалне стратегије, односно њене усаглашености са фискалним правилима и принципима даје Фискални савет, независна институција у чијој надлежности је оцена реалистичности макроекономских и фискалних пројекција и њихова усаглашеност са фискалним правилима. У претходном периоду је, услед непоштовања буџетског календара, најчешће изостајала процедура пуне размене мишљења након оцене пројекција од стране Фискалног савета и поред тога што је законски регулисана.

Приликом измена регулативе о буџетском систему, до краја 2021. године, утврдиће се обавеза јавног објављивања методологија коришћених приликом израде пројекција и појачати одредбе које се односе на *ex post* евалуацију пројекција. Методологија, претпоставке и параметри за пројекције су делимично објављени у Фискалној стратегији, ERP и пратећим документима закона о буџету, заједно са очекиваним побољшањима током наредних буџетских циклуса. У ERP документу, један део се односи на упоређивање претходних пројекција са стварним подацима заједно са објашњењем могућих одступања. Заједно са усавршавањем запослених и унапређењем техничких капацитета, већа пажња ће се посветити анализи осетљивости макрофискалних оквира, иако су анализе макроекономских и фискалних сценарија, као и фискални ризици већ укључени у Фискалну стратегију и ERP.

Министарство финансија ће наставити да захтева стручност и људске ресурсе за макроекономске и фискалне пројекције, у смислу развоја и побољшања модела, аналитичких алата и техника које ће осигурати непристрасне и реалније макроекономске и буџетске прогнозе, анализе осетљивости, *ex post* евалуацију прогноза. Фокус ће бити на повећању транспарентности у смислу методологија, претпоставки и релевантних параметара који би омогућили/подразумевали упоређивање прогноза са ЕК или прогнозама неких других независних тела.

Фискална правила

Иако је законодавство о фискалној одговорности уведено још 2010. године, Република Србија се суочила са нивоом дуга значајно већим него што правила прописују. У основи, максималан ниво дуга је био прописан на тако ниском нивоу да је кредибилитет изгубљен чак у првој години. Ефекти нумеричких фискалних правила, како дефицита тако и дуга, били су врло ограничени, Закон о буџетском систему није предвидео санкције и механизме за примену. Ажурирање и редизајнирање фискалних правила помогло би у постављању добрих основа фискалне политике и побољшало дугорочну одрживост јавног дуга. До краја 2021. године Закон о буџетском систему ће бити измењен у овој области, а нова фискална правила, са казнама у случају непоштовања ових правила, биће уведена. Правила ће бити прилагођена Републици Србији у складу са правним тековинама ЕУ, али узимајући у обзир претходна искуства и ограничене капацитете.

Средњорочни буџетски оквир

Законска регулатива која се тиче средњорочног буџетског оквира у највећој мери је усклађена са захтевима Директиве Савета 85/2011. Закон о буџетском систему садржи и одредбу која дефинише припадност институционалних јединица сектору опште државе, те да ће се обухват дефинисати и ажурирати у сарадњи са РЗС чија је то превасходна надлежност. У циљу доследне примене ове законске одредбе формирана је радна група коју чине представници РЗС, Министарства финансија и НБС, која је радила на утврђивању листе институционалних јединица. РЗС у сарадњи са Евростатом усаглашава листу јединица које припадају сектору опште државе, као и припадност појединим подсекторима. Након усаглашавања листа ће бити објављена и све институције (РЗС, Министарства финансија и НБС) користиће исти обухват усклађен са стандардима ESA 2010.

Закон о буџетском систему садржи одредбе којима се утврђује буџетски календар. Изменом Закона о буџетском систему сагледаће се и кориговати ове одредбе, ревидирањем одређених датума, у циљу обезбеђивања одговарајућег временског оквира за поједине активности у циклусу буџетског планирања. Имајући у виду да је, у претходном периоду, програмом фискалне консолидације, постигнута стабилност јавних финансија, у наредном периоду уложиће се значајни напори да се у потпуности поштују правила и процедуре дефинисане законом, нарочито у погледу поштовања рокова свих активности током буџетског циклуса.

Предстојећим изменама Закона о буџетском систему утврдиће се и обавеза дефинисања средњорочног буџетског циља (СБЦ). Фискална стратегија, као документ у коме се дефинише средњорочни буџетски оквир, садржаће и конкретан СБЦ, као и фискални оквир којим се наведени циљ достиже.

Изменама Закона о буџетском систему до краја 2021. године додаће се и одредбе о обавезности процене утицаја политика на дугорочну одрживост јавних финансија.

Припремљена је методологија за праћење и извештавање о учинку програма, која уводи обавезу за све буџетске кориснике да извештавају о резултатима и учинку својих програма, програмских активности и пројеката. Први циклус извештавања ће се реализовати током припреме приоритетних области финансирања за период 2018-2020. У наредним годинама се планира даљи рад на унапређењу квалитета циљева и индикатора и процеса праћења и извештавања, као и унапређење садржаја и обухвата обука корисника буџетских средстава.

Транспарентност финансија опште државе и обухват буџетских оквира

Република Србија спроводи активности да, у што краћем року, започне редовно достављање званичних статистичких података, како би већ у претприступном периоду обезбедила фискалне податке задовољавајућег стандарда и квалитета.

У претприступном периоду биће потписан Анекс споразума о сарадњи у области макроекономске и финансијске статистике који предвиђа да је за састављање Извештаја о дефициту и дугу опште државе, Упитника о извештајним табелама, као и осталих прописаних документа који чине саставни део Фискалног извештаја формално надлежан РЗС, при чему ће ЕДР извештаје заједно састављати РЗС, НБС и Министарство финансија.

Такође, у претприступном периоду Република Србија наставиће са редовним достављањем података и извештаја у склопу извештавања у случају прекомерног дефицита опште државе у складу са Уредбом 479/2009.

У циљу унапређења контроле преузетих обавеза и побољшања евидентирања, праћења и извештавања о доспелим неизмиреним обавезама у јавном сектору, као и о редовности плаћања, Законом о изменама и допунама Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС”, број 113/17), прописана је, између осталог, почев од 1. марта 2018. године, обавеза регистровања фактура и других захтева за исплату, издатих од стране поверилаца у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и привредних субјеката, односно између субјеката јавног сектора, у којима су субјекти јавног сектора дужници, и то у Централни регистар фактура (ЦРФ), који се као база података за регистровање предметних фактура и других захтева за исплату, води у Министарству финансија - Управи за трезор. Основна идеја овог пројекта јесте постојање јединственог система у коме би се евидентирала сва

потраживања у комерцијалним трансакцијама, у којима су дужници корисници буџетских средстава који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора, и то пре него што поверилац дужнику поднесе захтев за потраживање (фактура или неки други облик захтева).

Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама, у великој мери усклађен је са Директивом 2011/7/ЕУ, а његова пуна хармонизација ће бити завршена до краја 2021. године.

План је да се до краја 2020. године сви индиректни корисници на нивоу Републике укључе у систем извршења буџета и тиме употпуне месечни фискални подаци.

У складу са Директивом Савета 85/2011 Република Србија ће унапредити извештавање о релевантним информацијама о потенцијалним обавезима са потенцијано великим утицајем на јавне финансије, укључујући државне гаранције, проблематичне кредите и обавезе које произлазе из пословања јавних предузећа. Република Србија ће објављивати информације о учешћу општег нивоа државе у капиталу приватних и јавних предузећа у погледу екномски значајних износа.

Министарство финансија је у 2017. години основало Групу за праћење фискалних ризика, одговорних директно министру финансија. Група је већ започела са доприносима изради Фискалне стратегије и наставиће да повећава своје аналитичке капацитете.

III.1.б.2. Процедура у случају макроекономске неравнотеже

РЗС и НБС су, у оквиру вишекорисничког програма ИРА 2014, (пилот-пројекат 20) започели послове на прикупљању неопходних статистичких података у циљу израде табеле макроекономских показатеља, која се тренутно састоји од скупа од 14 основних показатеља (MIP headline indicators) који обухватају главне изворе макроекономске неравнотеже.

У марту 2016. године, припремљен је радни план и извршена јасна подела одговорности између институција одговорних за израду основних показатеља макроекономске неравнотеже. Поред прикупљања неопходних података, у току је и припрема одговарајућих метаподатака, тј. детаљних методолошких објашњења у вези са подацима. Очекује се да ће РЗС, у делокругу своје надлежности, до краја 2020. године располагати свим статистичким варијаблама неопходним за израчунавање основних показатеља макроекономских неравнотежа.

Подаци о платном билансу који су у надлежности НБС од јуна 2014. године се редовно достављају Еуростату сагласно уредбама Комисије 184/2005 и 555/2012. Варијабле које се користе за израду индикатора макроекономске неравнотеже, а потичу из статистике платног биланса и статистике финансијских рачуна израђени су у оквиру поменутог вишекорисничког ИРА 2014 регионалног пројекта. У тренутку приступања ЕУ, Република Србија ће располагати свим траженим индикаторима.

Рад на прикупљању статистичких података и метаподатака за израду показатеља макроекономских неравнотежа се наставља у оквиру вишекорисничког програма ИРА 2015 (пилот-пројекат 7.1). Поред основних показатеља макроекономских неравнотежа, пројектом је обухваћен и скуп од 25 помоћних показатеља.

III.1.б.3. Структурне реформе

Државе чланице подносе Европској комисији Националне програме реформи (НПР) у којима представљају планове структурних реформи у циљу реализације стратегије „Европа 2020”. Од 2015. године Република Србија доставља Европској комисији Програм економских реформи. У сваком наредном циклусу израде ЕРР (који је израђен у консултацији са различитим заинтересованим странама на транспарентан и инклузиван начин) биће усклађиван са Трогодишњим планом буџетских расхода утврђеним у закону о буџету, приоритетима дефинисаним у националним документима Републике Србије, препорукама Савета за економска и финансијска питања и смерницама Европске комисије укључујући и препоруке из Годишњег извештаја Европске комисије о Републици Србији. Поред тога, аналитички капацитети, како за координацију, тако и за учешће ресорних министарстава, ће бити ојачани, а дијалог са заинтересованим странама ће, у сваком следећем циклусу Програма економских реформи бити побољшан.

III.2. Институционални планови

III.2.а. Монетарна политика

У НБС је успостављена адекватна институционална структура за спровођење прописа ЕУ у овој области. НБС ће наставити да развија институционални оквир и јача административне капацитете у овој области како би се у предвиђеним роковима обезбедило усклађивање с правним тековинама ЕУ и њихова ефикасна примена. Континуирано ће се спроводити одговарајуће обуке и други видови стручног оспособљавања и усавршавања како интерног, тако и екстерног, у оквиру ЕУ и других међународних пројеката подршке и сарадње.

III.2.б. Економска политика

III.2.б.1. Буџетски надзор

Рачуноводство и статистика

Идентификована је потреба да се побољшају знање и вештине државних рачуновођа који су обучени за рад по националним рачуноводственим стандардима. То ограничено познавање *IPSAS* стандарда у Србији може да представља изазов за потпуно усклађивање са њима. Неопходни су додатни напори око обуке и изградње капацитета у области рачуноводства у јавном сектору. У супротном, мањак квалификованог стручног особља може представљати препреку за унапређење државног рачуноводства у Републици Србији и субјектима под њеном контролом.

Ефикасно увођење правних тековина ЕУ захтева даље јачање и надоградњу административних и институционалних капацитета произвођача званичне статистике на чему ће Република Србија интензивно радити у претприступном периоду.

РЗС располаже одговарајућим институционалним оквиром за спровођење правних тековина у овом поглављу. Стога, није потребно утемељење нових институција или тела, већ само додатно јачање и даљи развој постојећих.

Макроекономске и фискалне пројекције

Министарство финансија наставиће да ради на јачању капацитета у области макроекономских и фискалних пројекција. Ефикасно увођење правних тековина ЕУ и њихова доследна примена захтева даљу надоградњу административних и институционалних капацитета на чему ће се интензивно радити у претприступном периоду. Даља унапређења пројекција, техника и алата који се користе и аналитичких капацитета су потребна како би Република Србија ефективно учествовала у Европском семестру.

Фискална правила

Ефикасно увођење правних тековина ЕУ и њихова доследна примена захтева даљу надоградњу административних и институционалних капацитета, на чему ће се интензивно радити у претприступном периоду.

Средњорочни буџетски оквир

Сектор буџета Министарства финансија има одговарајући институционални оквир за спровођење правних тековина ЕУ. Из тог разлога није потребно оснивање нових институција, већ само одговарајућа прилагођавања постојећих институција и унапређење стручних капацитета запослених.

Обуке за припрему програмског буџета и праћење и извештавање о учинку програма су постале саставни део Општег програма стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе у оквиру Службе за управљање кадровима.

Транспарентност финансија опште државе и обухват буџетских оквира

Ефикасно увођење правних тековина ЕУ и њихова доследна примена захтева даљу надоградњу административних и институционалних капацитета на чему ће се интензивно радити у претприступном периоду.

III.2.б.2. Процедура у случају макроекономске неравнотеже

Имајући у виду да већ постоји институционални оквир за преношење, спровођење и примену правних тековина ЕУ у делу који се односи на процедуру у случају макроекономске неравнотеже, није потребно успостављање нових институција, већ само јачање постојећих административних капацитета, кроз разне видове техничке помоћи, обуке, семинаре и сл.

III.2.б.3. Структурне реформе

Републички секретаријат за јавне политике и Министарство финансија имају одговарајући институционални оквир за спровођење правних тековина ЕУ. Из тог разлога није потребно оснивање нових институција, већ само одговарајућа прилагођавања и

јачања постојећих институција и унапређење стручних капацитета запослених у Републичком секретаријату за јавне политике и Министарству финансија, као и другим ресорима који се у оквиру својих надлежности баве спровођењем структурних реформи, а све у циљу јачања међуресорне координације, усклађености и делотворности националне економске политике.

IV. ПРИХВАТАЊЕ ПРАВНИХ ТЕКОВИНА

Република Србија прихвата правне тековине ЕУ у Поглављу 17 – Економска и монетарна политика и биће у позицији да их у потпуности спроведе до ступања у чланство онако како оне гласе на дан 1. јуна 2017. године. Република Србија ће спровести преостале правне тековине, укључујући тековине настале након 1. јуна 2017. године, до ступања у чланство ЕУ, у складу са резултатима преговора у овом поглављу.

Република Србија не захтева специфична прилагођавања у овом поглављу.

Република Србија ће по ступању у чланство ЕУ учествовати у економској и монетарној унији као држава чланица с привременим изузећем (дерогацијом), а до испуњења критеријума конвергенције и усвајања евра као званичне новчане јединице.