

Др Срђан Голубовић,*
Редовни професор Правног факултета
Универзитет у Нишу

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАД
doi:10.5937/zrpfni1881069G

UDK: 338.23:336.711(497.11)
336.711

Рад примљен: 23.09.2018.
Рад прихваћен: 10.11.2018.

ПРАВНИ ОСНОВ ОДГОВОРНОСТИ НАРОДНЕ БАНКЕ СРБИЈЕ ЗА ОЧУВАЊЕ МОНЕТАРНЕ И ФИНАНСИЈСКЕ СТАБИЛНОСТИ**

Апстракт: У обављању својих функција, Народна банка Србије ужива висок степен независности и самосталности. Овакав положај треба да предупреди појаву екстерних утицаја који централну банку ограничавају у успостављању и очувању монетарне и финансијске стабилности. То, међутим, не значи да је независност и самосталност централне банке апсолутна, нити да представља оправдање за њену изолацију и изостанак сарадње са осталим субјектима економске политике. У том смислу, специфичност положаја централне банке у односу на извршну и законодавну власт намеће потребу развијања одговарајућих механизма демократске контроле. Према домаћем законодавству, Народна банка Србије, не доводећи у питање реализацију циљева који су јој поверени, сарађује са владом, као субјектом економске политике, а за свој рад одговара парламенту. У раду се разматрају легалне претпоставке за јачање одговорности централне банке и ублажавање проблема демократског дефицита.

Кључне речи: Народна банка Србије, монетарна и финансијска стабилност, транспарентност и одговорност.

* golub@prafak.ni.ac.rs

** Рад је саопштен на међународној научној конференцији „Право пред изазовима савременог доба“, која је одржана 13. и 14. априла 2018. године на Правном факултету Универзитета у Нишу.

1. Увод

Нужност постојања одговарајућих механизма за утврђивање одговорности централне банке наметнута је специфичним положајем који централна банка има у односу на извршну и законодавну власт. Међу економистима, али и међу правницима који се баве монетарним правом постоји широки консензус о томе да централна банка, као институција која води монетарну политику, треба да ужива висок степен независности. По узору на развијене земље, пре свега европске, и Србија је централну банку дефинисала као независну институцију. Статус, циљеви, задаци и организација централне банке код нас детаљно су регулисани Законом о Народној банци Србије (НБС) из 2003. године (који је до данас више пута мењан и допуњаван) и Уставом из 2006. године.¹ Према нашем законодавству, Народна банка Србије (НБС) је самостална и независна финансијска институција. Овакав правни статус централне банке, према владајућој монетарној парадигми, наметнут је потребом да се централна банка заштити од политичког утицаја, односно појаве да се, ради политичке користи, монетарна политика злоупотребљава. Осим тога, концепт независне централне банке организацијски обезбеђује да се вршење монетарне власти препусти онима који поседују неопходна стручна знања. Међутим, овакав положај централне банке у односу на друге органе власти намеће потребу развијања одговарајућих механизма који ће ову институцију учинити демократски одговорном. То значи да независност монетарних власти није апсолутна и да постоји обавеза централне банке да објасни, односно оправда одлуке које доноси у обављању поверених задатака, чиме се, уједно, оставља и могућност законодавној, односно извршној власти да процењује одговорност централне банке за примењену монетарну политику. У раду се анализира правни положај Народне банке Србије и сагледава потреба евентуалних промена које би осигурале већи степен одговорности у раду централне банке. Након анализе правног положаја Народне банке Србије, у другом делу рада анализира се одговорност централне банке за реализацију циљева који су јој поверени. У последњем делу рада разматрају се механизми који стоје на располагању законодавној и извршној власти у остваривању контроле над радом Народне банке Србије.

¹ Чл. 2 Закона о Народној банци Србије, Сл. гласник РС, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005 – др. закон, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015 – одлука УС и 44/2018; Устав Републике Србије, Сл. гласник РС, бр. 98/2006.

2. Правни положај Народне банке Србије

Према позитивноправним прописима, Народна банка Србије (НБС) је самостална и независна у конципирању и вођењу монетарне и девизне политике и обављању других функција утврђених законом. Независност централне банке у односу на извршну власт представља једно од основних начела савременог централног банкарства. У основи концепта независности је претпоставка да је стабилност цена фундаменталан циљ централне банке. Наглашавање важности стабилности цена темељи се на сазнању да инфлација, независно од тога да ли је антиципирана од стране јавности или није, узрокује енормне политичке, економске и друштвене трошкове. Међутим, реализација овог циља није вероватна уколико зависи од политичара који због краткоће изборног циклуса преферирају краткорочне циљеве или, пак, од политички зависне централне банке. Због тога, вођење монетарне политике и реализацију циља стабилности цена треба препустити аутономном субјекту који не зависи од избора и има дужи временски хоризонт.

Са теоријског становишта, независност централне банке представља решење за три различита, али међусобно повезана проблема:

Прво, независност чини отежаном доминацију фискалних власти (и политике) у односу на монетарне власти (и политику). Уколико монетарна власт има висок степен независности, онда она потпуно самостално доноси одлуке, што значи да фискалне власти морају тим одлукама да се прилагоде и испуне захтеве у погледу буџетског ограничења (Димитријевић, 2015: 312).

Друго, независност централне банке штити друштво од дисторзија изазваних изборним циклусима, односно појаве да су монетарне власти принуђене да, након експанзивне монетарне политике која претходи изборима, воде рестриктивну монетарну политику у постизборном периоду.

На крају, независност централне банке је решење за проблем временске неконзистентности у вођењу монетарне политике. Због проблема временског заостајања у спровођењу монетарне политике, централна банка је често принуђена да делује пре него што се јави стварна потреба за деловањем, како би ефекти предузетих акција дошли у прави тренутак. Уколико централна банка настоји да истовремено оствари конфликтне циљеве, стабилност цена и ниску незапосленост, она може доћи у ситуацију да води монетарну политику која је временски неусклађена. Оваква временски неконзистентна (*time inconsistent*) политика може на кратак рок утицати на смањење незапослености, али на дужи рок води повећању

инфлације. Проблем динамичке неконзистентности може се решити на два начина: поверавањем монетарне политике независном, конзервативном централном банкару или утврђивањем јасног мандата централне банке (Fischer, 1995: 201–202). И у једном и у другом случају препоручује се успостављање таквог положаја централне банке који ће јој омогућити независност у вођењу монетарне политике. Независност централне банке укључује: институционалну, функционалну (оперативну), персоналну и финансијску независност.

Степен институционалне независности централне банке процењује се на основу одредби којима се дефинише положај централне банке у односу на друге облике власти. Према Закону о НБС-у, Народна банка Србије и њени органи (укључујући и чланове тих органа) „у обављању својих функција не примају нити траже упутства од државних органа и организација, као ни од других лица“. Поред тога, истим чланом наглашава се обавеза државних органа, организација и других лица да својим радњама не угрожавају самосталност и независност централне банке, односно да не врше утицај на централну банку, њене органе, односно чланове тих органа.

Када говоримо о функционалној независности, првенствено је реч о независности централне банке у обављању поверених функција. Поред вођења монетарне и девизне политике, према чл. 4 Закона, централна банка обавља емисиону функцију, обезбеђује несметано функционисање платног промета у земљи и иностранству и спроводи поступак реструктурирања банака, односно чланова банкарске групе. У остваривању ових функција, Народна банка Србије потпуно самостално доноси одлуке о примени инструмента и мера предвиђених законом.

Полазећи од начина финансирања банке, доношења одлука о употреби сопствених финансијских средстава, расподеле добити, односно покривања евентуалног губитка (према чл. 78. Закона, уколико нису довољна средства централне банке – посебне резерве, односно основни капитал изнад нивоа минималног основног капитала – онда се користе буџетска средства или хартије од вредности које емитује Република Србија) Народна банка Србије ужива висок степен финансијске независности. Кључни индикатор за процену степена независности централне банке представља уношење у законодавство одредбе о забрани финансирања буџетског дефицита кредитима централне банке (Lastra, 2006: 49). Закон о НБС-у у члану чл. 62 садржи ову забрану која, у складу са европским стандардима, подразумева забрану одобравања кредита, позајмица, прекорачења по рачуну и других видова кредитних олакшица, држави, аутономној покрајини или јединицама локалне самоуправе, као и правним

лицима у којима су наведени субјекти оснивачи или имају контролно учешће. Забрана фискалног финансирања односи се и на давање гаранција или на други начин обезбеђивања измирења обавеза наведених правих лица. Финансирање фискалног дефицита монетарном експанзијом додатно је ограничено забраном куповина хартија од вредности које емитују наведени субјекти на примарном финансијском тржишту.

Поред већ поменутих индикатора, степен независности централне банке зависи и од начина на који је регулисано управљање централном банком (улога, статус и структура органа централне банке, поступак избора и трајање мандата гувернера, клаузула инкомпатибилности и сл). Према чл. 12 Закона, органи НБС-а су Извршни одбор, Гувернер и Савет гувернера. Чланове ових органа бира Народна скупштина на период од шест година, с тим што гувернера бира на предлог председника Републике Србије, директора Управе за надзор на предлог Одбора за финансије Народне скупштине, а вицегувернере на предлог гувернера НБС-а.

Увођење наведених елемената у законодавни оквир омогућава Народној банци Србије да, као независна институција, слободно доноси одлуке о програму монетарне политике и инструментима којима ће тај програм реализовати. Ову слободу ужива и када обавља остале функције које су јој законом поверене. Овакав правни положај штити Народну банку од политичког утицаја, односно појаве да се ради добијања политичке користи злоупотребава вођење монетарне политике.

3. Одговорност централне банке за монетарну и финансијску стабилност

Прихватање концепта независне централне банке не значи и њену слободу да, поред концепта монетарне политике, одређује и циљеве које ће том политиком остварити. Уместо тога, циљеве за чију је реализацију централна банка одговорна, као и њихов ранг се, по правилу, одређују законом. Доминација неолибераног приступа у конципирању економске политике утицала је на то да се већина земаља у монетарној сфери определи за приступ који подразумева издвајање једног циља као примарног (стабилност цена), чиме се стварају се услови да парламент и влада, али и јавно мњење могу много ефикасније да прате и контролишу успешност централне банке у оставаривању задатог циља, него што би то био случај уколико би централној банци био поверен већи број неранжираних циљева. Готово универзално прихватање ове парадигме покренуло је талас промена централнобанкарског законодавства, којима се, упоредо са увођењем независности врховне монетарне институције, дефинишу циљеви

централне банке и уједно одређује њихов приоритет (Lastra, 2015: 58). И наше законодавство не препушта централној банци дискрецију у избору циљева, већ експлиците одређује циљеве које ће она реализовати. Тако чл. 3 Закона о НБС-у предвиђа да је основни циљ централне банке „постизање и одржавање стабилности цена“. Закон, међутим, квантитативно не одређује која је то стопа инфлације прихватљива, нити са којом стопом инфлације се може сматрати да је постигнута монетарна стабилност. У настојању да дефинише правне оквири за вођење монетарне политике, Народна банка Србије је закључила споразум са Владом, којим је предвиђено да ће се стратегија монетарне политике спроводити применом режима циљане стопе инфлације.² Под циљном стопом инфлације подразумева се утврђивање инфлационог коридора унутар кога стопа инфлације може да се креће, а да се не сматра да је нарушена стабилност цена. Оно што треба имати у виду је то да се на овај начин циљана инфлација одређује као средњорочан циљ, што значи да су краткорочно, зависно од кретања на тржишту, могућа одступања од тако дефинисаног циља. Објављивањем задате вредности циљне инфлације дефинишу се оквири за одлучивање о монетарној политици на средњи рок и уједно стабилизују инфлациона очекивања економских субјеката.

Уколико жели да очува повољне макроекономске перформансе, централна банка не може да стоји по страни бринући искључиво о монетарној стабилности (Bernanke, 2013: 11). Глобална финансијска криза из 2007. године показала да од свих институција једино централна банка располаже потребним капацитетом да применом одређених инструмената спречи крах финансијског система. Више је разлога који оправдавају одговорност централне банке за финансијску стабилност. Прво, централна банка је једина институција која је овлашћена да емитује новац као законско средство плаћања и утиче на ниво непосредне ликвидности. Друго, централна банка је одговорна за несметано функционисање платног промета. И, најзад, централна банка је, по природи ствари, заинтересована за здраве финансијске институције и стабилно финансијско тржиште, које олакшава трансмисију монетарне политике (Schinasi, 2006: 137). Као одговор на глобалну финансијску кризу, лепеза циљева за чију реализацију је одговорна централна банка се шири тако што се, поред стабилности цена као приоритетног циља, све јасније утврђује одговорност централне банке и за финансијску стабилност. Мандат НБС-а за вођење макропруденционалне политике дефинисан је изменама и

2 Sporazum Narodne banke Srbije i Vlade Republike Srbije o ciljanju (targetiranju) inflacije od 19. decembra 2008. |Preuzeto 10. 5. 2018. https://www.nbs.rs/internet/latinica/30/memorandum_o_saglasnosti_NBS_i_Vlade.pdf.

допунама Закона о Народној банци Србије из 2010. године утврђивањем обавезе да, у оквиру своје надлежности, предузима активности и мере ради очувања и јачања стабилности финансијског система. Са овако дефинисаном надлежношћу, НБС се придружује групи централних банака чија се одговорност за финансијску стабилност готово изједначава са одговорношћу за вођење монетарне политике. Остваривање овог циља подразумева синхронизовано деловање више различитих чиниоца. Прва линија одбране обухвата активности банака и других финансијских институција предузетих у циљу минимизирања ризика са којима се суочавају у свом пословању. Другу линију одбране представља вођење микропруденционалне политике. У пракси се могу разликовати различита решења, почев од препуштања надлежности за функције надзора посебним институцијама до препуштања ове функције централној банци. Према Закону о НБС-у (чл. 8а) за обављање функције надзора над финансијским институцијама у оквиру Народне банке формира се посебно тело – Управа за надзор. И, најзад, трећи ниво одбране финансијске стабилности обухвата макропруденционалну политику. Закон о НБС-у надлежност за вођење макропруденционалне политике поверава централној банци. Према члану 4, тачка 4 Закона, Народна банка Србије „утврђује и спроводи, у оквиру своје надлежности, активности и мере ради очувања и јачања стабилности финансијског система“. Оно што треба имати у виду је да реализација циљева у погледу финансијске стабилности подразумева пуну посвећеност не само централне банке, већ и осталих субјеката који својим акцијама утичу на финансијске токове.

Монетарна и финансијска стабилност су фундаментални циљеви централне банке. Али, исто тако су и циљеви који имају велики утицај на успешност осталих сегмената економске политике. Стога, монетарна политика коју води централна банка не може да се посматра изоловано од економске политике коју води влада. Уважавајући ту повезаност, савремено монетарно законодавство настоји да нормира не само одговорност централне банке за монетарну и финансијску стабилност, већ предвиђа и њену обавезу да подржи реализацију осталих циљева економске политике. Тако се у и у Закону о НБС-у (чл. 3, ст. 3) прописује да је Народна банка дужна да, не доводећи у питање монетарну и финансијску стабилност, пружи подршку економској политици владе. Оно што недостаје у домаћем законодавству је конкретизовање циљева економске политике које НБС својом политиком подржава. Уместо тога, наглашава се да подршка општој економској политици треба да буде у складу са начелима тржишне привреде. Анализа норме садржане у наведеном члану Закона показује да је подршка спровођењу економске политике условне природе, с обзиром на

то да НБС настоји да реализује овај циљ само уколико се тиме не нарушава успостављена монетарна и финансијска стабилност. Исто тако, садржина норме показује да је јасно одређена хијерархија циљева централне банке, будући да она првенствено води рачуна о стабилности цена и финансијског система, па тек онда, и уколико је испуњен претходно наведен услов, и о подршци циљевима економске политике. Постојање скале приоритета циљева централне банке предупредује појаву било какве сумње у чврсту опредељеност централне банке да очува стабилност цена. Издвајањем монетарне стабилности као приоритетног циља сузбијају се инфлациона очекивања, која могу да угрозе настојања Владе да подстакне привредни раст. Дакле, у свом деловању централна банка првенствено води рачуна о остваривању основног циља, али се њена улога ту не завршава, будући да као битан субјект економске политике може и те како да утиче на остваривање осталих циљева економске политике. То, наравно, не значи да централна банка преузима одговорност за укупну економску политику. Остваривање осталих циљева економске политике и даље је надлежност владе, али оваквом одредбом се настоји да централна банка обављање поверених функција координира са владом, чиме се створа погодан амбијент за привредни раст и развој.

4. Механизми демократске контроле Народне банке Србије

Концепт независности централне банке представља институционално решење које, не само да штити ову институцију од политичких утицаја, већ отвара простор да се стручна питања извуку из ингеренција политичких тела. На тај начин, струка се ослобађа од политике, а систем управљања чини објективнијим и делотворнијим, јер су централни банкарски у доношењу својих одлука ослобођени интересних интервенција политике и власти. Захваљујући независности, монетарна власт је у позицији да води трајну и доследну политику, која не би била могућа уколико би њени субјекти били изложени политичком утицају променљивих влада (Vučković, 2015: 148). Главни аргумент у корист независности је да овакав статус представља гаранцију непристрасности и професионализма централне банке у вођењу монетарне политике. Међутим, поред несумњивих предности, концепт независности има и негативне стране. У демократским политичким системима давање независности некој институцији у обављању одређених функција власти нужно доводи до проблема демократског дефицита, односно намеће потребу увођења одговарајућих механизма демократске контроле. Наиме, уколико би централна банка била у пуној мери независна, онда ни парламент ни влада, као носиоци законодавне, односно извршне власти, не би били у позицији да утичу на њену активност. То би, такође,

значило да је концепт независности инкомпатибилан са одговорношћу централне банке, што значи да би у том случају могли да говоримо о реалној опасности да се овако важна полуга моћи оставља потпуно ван политичког надзора, односно да се уместо заштите јавних интереса ова институција ставља у функцију заштите интереса финансијских структура.

Наведени недостаци концепта независности долазе до изражаја у пуној мери уколико је реч о потпуно независној централној банци, која ужива пуну слободу у свом деловању. Међутим, централна банка није носилац неограничене власти. Препуштање монетарне власти институцији која има посебан положај у односу на демократски изабрана тела намеће потребу њене политичко-демократске контроле. Због тога се као противтежа моћи којом располаже централна банка развијају и у законодавство уграђују механизми који представљају гаранцију да ће врховна монетарна власт обављати поверене функције у интересу читавог друштва. Само успостављање демократске контроле укључује: *ex ante* контролу која подразумева дефинисање правила, стандарда и принципа који су унапред утврђени од стране демократски изабраних тела, и која ће бити поштована од стране одређених субјеката у обављању поверних функција; инструменте одговорности који омогућавају изјашњавање и давање оцена демократски изабраних тела о деловању у прошлости, односно разматрање поступака и одлука одговарајућег органа који ће предузети у будућности; као и контролу која се одвија кроз изборне циклусе и која потврђује легитимитет институцији којој је поверено вршење одређене функције власти (Smaghi, 1998: 120). Од наведених елемената, на централну банку се једино не може применити трећи, који се тиче контроле путем избора. Централна банка свој легитимитет не потврђује на изборима, већ јој се законом поверавају одређене функције које она, полазећи од принципа ефикасности и аполитичности, врши на начин који ће омогућити реализацију унапред одређених циљева.

Јак положај централне банке у односу на политички изабрана тела намеће потребу развијања механизма који ће врховну монетарну власт учинити одговорном. На тај начин ублажио би се проблем демократског дефицита, а статус централне банке, дефинисан уставом и законом, учинио легитимнијим. Управо из тих разлога у литератури се истиче да је не постоји *trade-off* између независности и одговорности централне банке. Уколико је одређена права мера, ова два концепта не само да су комплементарна већ се и допуњују (Smaghi, 1998: 123). Наиме, кредибилитет статуса централне банке био би нарушен уколико би је јавност третирала као отуђену институцију која нема никакву обавезу да објасни и оправда своје акције. За процену степена одговорности централне банке релевантни су следећи

показатељи: а) начин доношења одлуке о циљевима монетарне политике, односно одређивања скале приоритета; б) транспарентност у вођењу монетарне политике; в) ко сноси одговорност за резултате монетарне политике (de Naan and Amtenbrink, 2000, p. 180). Демократска контрола над централном банком остварује се, најпре, дефинисањем институционалних оквира унутар којих она остварује своје функције. У демократском друштву, одлука о циљевима монетарне политике и њиховом рангу не треба да буде препуштена независној монетарној институцији, већ ту одлуку треба да донесе парламент усвајањем закона о централној банци. Као и већина других законодавстава, ни законодавство Србије не даје централној банци слободу у одређивању циљева. Као што је већ речено, за Народну банку Србије приоритетни циљ је стабилност цена. Поред тога, НБС је дужна да води рачуна и о финансијској стабилности, односно реализацији осталих циљева економске политике, под условом да се на тај начин не угрожава остваривање приоритетног циља. Други важан показатељ одговорности централне банке тиче се транспарентности. Под транспарентношћу монетарне политике подразумевамо обавезу централне банке да на јасан, потпун и правовремен начин упознаје јавност са информацијама о циљевима, стратегији монетарне политике и одлукама о примени одговарајућих инструмената (Kandžija, Živko, Skoko, 2009: 84). Реализација овог принципа подразумева успостављање монетарног дијалога централне банке са политички изабраним телима, односно јавношћу, чиме се омогућава њихово правовремено информисање о актуелним економским и/или монетарним процесима. У оквиру монетарног дијалога Народна банка Србије (чл. 71, Закона о НБС-у) доставља парламенту ради информисања програм монетарне политике, који образлаже гувернер НБС-а, затим подноси полугодишњи и годишњи извештај о монетарној политици, о свом пословању и резултатима рада. Транспарентност укључује и правовремене информације о кретањима на финансијском тржишту, као и упознавање креатора економске политике и јавности са пројекцијама о ефектима који се могу очекивати од предузетих мера, посебно њиховом утицају на кључне економске перформансе (кретање запослености и стопу привредног раста). Најзад, политичко-демократска одговорност остварује се путем надзора од стране представничког тела, које даје оцену о резултатима рада ове институције (Lorižić, str. 110). Од традиционалних инструмената за надзор над радом органа управа (регулативни, персонални и финансијски), парламент у односу на централну банку може да користи само регулативне инструменте. Свакако, парламент у одређеним околностима може применити своју регулаторну моћ и променити правни статус централне банке. Штавише, и сама претња евентуалне промене закона може утицати на централну

банку да монетарну политику прилагоди захтевима парламента, под условом да се тиме не доводи у питање реализација њеног примарног циља. Поред регулативних, утврђивање одговорности централне банке обухвата и инструменте за евентуалну обуставу примењених мера, односно покретање поступка разрешења функционера централне банке у случају када резултати значајно одступају од пројектоване вредности основног циља. Према чл. 2, ст. 2 Закона о НБС-у, централна банка је одговорна Народној Скупштини и подлеже њеном надзору. Она, такође, може да донесе одлуку о разрешењу функционера НБС-а (чл. 28) ако се утврди да је, „због нестручног и несавесног обављања функције и озбиљнијих пропуста у доношењу и извршавању одлука и организовању послова Народне банке Србије, дошло до знатног одступања од остварења основног циља из члана 3 овог закона“.

Поред тога што је одговорна парламенту, централна банка има одговорност и према влади, као носиоцу извршне власти. Као креатор економске политике влада је заинтересована за сарадњу са централном банком која утврђује и води монетарну политику. Монетарна политика не може се посматрати изоловано од осталих сегмената економске политике. А то значи да је нужно постојање одговарајуће сарадње између централне банке и носиоца извршне власти. У том смислу, Закон о НБС-у (чл. 3, ст. 3) предвиђа да ће НБС, не доводећи у питање монетарну и финансијску стабилност, подржати спровођење економске политике Владе РС. Поред тога, НБС у извршавању својих функција сарађује са Владом (чл. 10), али и другим државним органима (нпр. присуство министра финансија седницама Извршног одбора, односно гувернера седницама Владе, давање мишљења о нацртима закона у вези са функцијама централне банке, меморандуму о буџету, економској и фискалној политици, пружање информација о задужењима Републике у иностранству сл.).

Анализа институционалних оквира деловања Народне банке Србије показује да су, поред гарантовања независности, у закону (Закон о НБС-у) садржане легалне претпоставке за демократску контролу и одговорност централне банке. Оно што, свакако, треба надоградити је појачавање обавезе НБС-а да редовно, заједно са информацијама о трансакцијама на отвореном тржишту, јавност упознаје са својим финансијским извештајима. Распољивост информација о монетарној политици доприноси повећању одговорности централне банке и јачању веродостојности операција централне банке. На тај начин увећава се подршка централној банци и јача њена способност да се одупре политичким притисцима и евентуалним злоупотребама монетарне политике. С друге стране, добра информисаност о мерама које предузима пружа могућност евентуалног покретања судске

контроле уколико се сматра да је тиме прекорачен мандат који је поверен централној банци.

5. Закључак

Монетарно законодавство Србије у потпуности прихата концепт независности централне банке. У складу са оптеприхваћеним стандардима, Народна банка Србије ужива висок степен институционалне, функционалне, финансијске и персоналне независности, што јој гарантује слободу у обављању поверених задатака и, уједно, спречава појаву злоупотребе монетарне политике, настале под утицајем политички изабраних тела, која су, врло често, спремна да жртвују дугорочну стабилност, а ради остваривања краткорочне политичке користи. Поверавање монетарне власти независној и самосталној централној банци нужно прати и увођење механизма демократске контроле и одговорности за одлуке које доноси у оквиру своје надлежности. Мада на први поглед неспојиве, одговорност централне банке комплементарна је са њеним независним статусом. У демократском друштву не може се говорити о апсолутно независним институцијама, већ само о независности у обављању поверених функција. То значи да централна банка не представља посебан облик власти који нема никакву одговорност према политички изабраним телима. Управо да би се умањио проблем демократског дефицита и мањка легитимитета, у законодавство морају да буду уграђени механизми који појачавају њену одговорност. У том смислу, она мора да буде спремна да образложи и оправда своје акције, пре свега околности које су биле пресудне за избор стратегије монетарне политике, односно да изабраним политичким телима и јавности пружи уверљиве разлоге због којих се определила за примену одговарајућег програма монетарне политике. То полагање рачуна укључује и *ex post* одговорност која подразумева активирање инструмената за евентуалну обуставу примењених мера, односно покретање поступка разрешења функционера централне банке у случају када резултати значајно одступају од пројектоване вредности основног циља. Развијање механизма демократске контроле не само да доводи до веће одговорности централне банке за остваривање поверених задатака, већ истовремено доприноси и јачању њеног кредибилитета у широј јавности, што је чини способном за вођење веродостојне монетарне политике.

Литература/References

- Bernanke, B. (2013). A Century of US Central Banking: Goals, Frameworks, Accountability, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27., No. 4., 2013, pp. 3–16.
- Vučković, J. (2015). Demokratski legitimitet politički neodgovornih upravnih tijela u poredbenom ustavnom pravu. *Zagrebačka pravna revija*. 4(2). 143–169.
- Димитријевић, М. (2015). Управљање јавним зајмом: правно-економске последице по положај државе као дужника. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 70 (LIV). 311–327.
- Kandžija, V. Živko, I. Skoko, B. (2009). Transparentost i konvergencija u komunikaciji središnjih banaka u zemljama jugoistočne Europe. *Ekonomika misao i praksa*. 1. 81–92.
- Lastra, M. R. (2015). *International Financial and Monetary Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Lastra, M. R. (2006). *Legal Foundations of International Monetary Stability*. Oxford: Oxford University Press.
- Lopižić, I. (2015). Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. 1(15). 103–140.
- Smaghi, Bini L. (1998). The Democratic Accountability of the European Central Bank. *PSL Quarterly Review*. 205(51).119–143.
- Sporazum Narodne banke Srbije i Vlade Republike Srbije o ciljanju (targetiranju) inflacije od 19. decembra 2008. Preuzeto 10. 5. 2018. https://www.nbs.rs/internet/latinica/30/memorandum_o_saglasnosti_NBS_i_Vlade.pdf
- Schinasi, G. (2006). *Safeguarding financial stability: theory and practice*, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Ustav Republike Srbije. Službeni glasnik RS. Br. 98/2006.
- Fischer, S. (1995). Modern Central Banking. In Capie, F. Fischer, S. Goodhart, C. Schnadt, N. (Ed). *The Future of Central Banking*. Cambridge University Press.
- Haan, de J. Amtenbrink, F. (2000). Democratic accountability and central bank independence: A response to Elgie. *West European Politics*. 3 (23). 179–190.
- Закон о Народној банци Србије. Службени гласник РС. Бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005 – др. закон, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015 – одлука УС и 44/2018.

Srđan Golubović, LL.D.

Full professor

Faculty of law, University of Niš

THE LEGAL BASIS OF THE NATIONAL BANK OF SERBIA'S RESPONSIBILITY FOR PRESERVING MONETARY AND FINANCIAL STABILITY

Summary

The National Bank of Serbia is an independent financial institution responsible for conducting monetary and foreign exchange policy, as well as for carrying out other tasks entrusted to it by law. Such legal status protects the NBS from political influence and guarantees its freedom in drafting and implementing monetary policy programs. Of course, the independence of the central bank is not absolute. This means that it does not have the freedom to choose the goals it will pursue, and that the concept of independence is accepted only in the part relating to the performance of entrusted tasks. The specificity of the position of the monetary authority in relation to executive and legislative power imposes the need to create a legal basis for democratic control and accountability of the central bank. In this way, the central bank alleviates the problem of democratic deficit and make its status, defined by the constitution and law, legitimate. According to domestic legislation, the central bank is subject to supervision and is accountable to the National Assembly for the realization of the established goals. In addition to the right to timely information on the monetary policy program (including the submission of work reports), the National Assembly may activate the instruments for eventual suspension of the implemented measures, or initiate the procedure for dismissal of the central bank officials in cases where the results differ significantly from the projected value of the main objective. The responsibility of the central bank also includes the obligation of cooperation with the government, as the creator of economic policy. The National Bank of Serbia is obliged to provide support to general economic policy, provided that this support does not call into question the realization of the basic objectives. Transparency in work is extremely important for the responsibility of the central bank. Timely informing the public about the purpose and results of the measures taken strengthens the credibility of the central bank and increases the public's support, which makes it more capable of resisting political pressures and abuses of monetary policy.

Keywords: *The National Bank of Serbia, monetary and financial stability, transparency, responsibility.*