

Izvještaj o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore

Poglavlje 17 – Ekonomska i monetarna unija

Datum održavanja sastanaka analitičkog pregleda:

Eksplanatorni sastanak: 10-11. januar 2013.

Bilateralni sastanak: 25-26. februar 2013.

I. SADRŽAJ POGLAVLJA

Pravna tekovina EU u oblasti ekonomske i monetarne politike uređena je Poglavljem VIII (članovi 119 do 144) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (u daljem tekstu: Ugovor), i odgovarajućim podzakonskim aktima. Odredbe Ugovora koje se odnose na usvajanje eura ne važe za države članice s privremenim odstupanjem, kako je definisano članom 139 Ugovora.

Pravna tekovina EU u oblasti ekonomske i monetarne politike sadrži posebna pravila kojima se zahtijeva nezavisnost centralnih banaka u državama članicama, zabranjuje direktno finansiranje javnog sektora od strane centralnih banaka i zabranjuje privilegovan pristup javnog sektora finansijskim institucijama. Države članice smatraju svoje politike zajedničkim pitanjem i predmet su fiskalnog i šireg ekonomskog i finansijskog nadzora. Nove države članice takođe treba da se usklade s kriterijumima definisanim Ugovorom kako bi mogle da prihvate euro u odgovarajućem roku nakon pristupanja. Do tada će one biti države članice s odstupanjem od korišćenja eura i smatraće svoje politike deviznog kursa pitanjem od zajedničkog interesa.

Pravna tekovina EU sastoji se uglavnom od odredaba Ugovora i protokola kao i propisa i odluka koji ne zahtijevaju prenošenje u nacionalno zakonodavstvo. Međutim, kako je navedeno u članu 131 Ugovora, svaka država članica osigurava da je njeno nacionalno zakonodavstvo, uključujući i statut njene centralne banke, usklađeno s Ugovorom i Statutom Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB). Regulativa iz ovog poglavlja zahtijeva od država članica da identifikuju potencijalne rizike, spriječe ili isprave svaki prekomjeran fiskalni deficit i štetne makroekonomske disbalanse i da isprave disbalanse koji trenutno postoje. Direktiva 2011/85 definiše uslove za budžetske okvire.

II. USKLAĐENOST DRŽAVE I KAPACITETI ZA SPROVOĐENJE

Ovaj dio obuhvata informacije koje je dostavila Crna Gora o svojim zakonodavnim i administrativnim kapacitetima, kao i one s diskusija vođenih na sastancima analitičkog pregleda održanim 10 - 11. januara i 25 - 26. februara 2013, kao i dodatne informacije dostavljene nakon toga.

Crna Gora ističe da može prihvatiti pravnu tekovinu EU u okviru poglavlja 17, Ekonomska i monetarna politika, kao i da ne očekuje nikakve poteškoće u implementaciji pravne tekovine EU do datuma pristupanja.

Crna Gora je potvrdila da se njen sadašnji način korišćenja eura u potpunosti razlikuje od članstva u Ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU). Crna Gora želi da zadrži euro kao jedinu zvaničnu valutu ali ne zahtijeva da pristupi Eurozoni na dan pristupanja. Crna Gora je saglasna da će se pitanje njenog korišćenja eura riješiti tokom pristupnih pregovora. U tom kontekstu, Crna Gora je navela da će težiti da ispuni kriterijume približavanja za pristupanje Eurozoni.

II.a. Monetarna politika

(i) Funkcionalna nezavisnost

Na osnovu člana 4 Zakona o Centralnoj banci Crne Gore (Zakon o CBCG), osnovni cilj Centralne banke Crne Gore (CBCG) je podsticanje i očuvanje stabilnosti finansijskog sistema. CBCG doprinosi ostvarivanju i održavanju stabilnosti cijena. Crnogorski organi objasnili su da, imajući u vidu da država koristi euro kao jedinu zvaničnu valutu, Centralnoj banci Crne Gore nedostaju određeni instrumenti za uticanje na stabilnost cijena. Takođe su izjavili da njihovo zakonodavstvo nije u skladu s pravnom tekovinom EU.

(ii) Institucionalna nezavisnost

Zakon o CBCG reguliše nezavisnost CBCG u ispunjavanju u ostvarivanju ciljeva i izvršavanju funkcija utvrđenih ovim zakonom. On takođe strogo zabranjuje CBCG i članovima njenih organa da primaju i traže uputstva.

Glavne funkcije CBCG koje su definisane članom 14 Zakona o CBCG su: nadzor i održavanje stabilnosti finansijskog sistema; definisanje i korišćenje instrumenata monetarne politike; upravljanje međunarodnim rezervama; prudenciona kontrola bankarskog sektora i kontrola obavljanje platnog prometa. Prema Crnoj Gori, Zakon o CBCG je u skladu s članom 130 Ugovora i članom 127 stavovi (2) i (4) o institucionalnoj nezavisnosti. Međutim, Crna Gora je navela da propis nije u skladu s članom 219 Ugovora o deviznoj razmjeni pošto, prema članu 11 Zakona o tekućim i kapitalnim poslovima s inostranstvom, CBCG može uvesti zaštitne mjere samo uz saglasnost Vlade Crne Gore.

Crna Gora je navela da će odgovarajuće izmjene pravnog okvira koje osiguravaju usklađivanje sa pravnom tekovinom EU biti završene do kraja 2016.

(iii) Personalna nezavisnost

Prema navodima Crne Gore, član 49 Zakona o CBCG u skladu je s opštim zahtjevom iz člana 14.2 Statuta ESCB/ECB o minimalnom petogodišnjem periodu za mandat guvernera i članova Savjeta Centralne banke. Međutim crnogorski organi su priznali da postoji samo djelimična usklađenost kada su u pitanju osnove za razrješenje guvernera, viceguvernera i članova Savjeta, kao i sudska zaštita u slučaju njihovog razrješenja.

Zakon o CBCG predviđa zaštitu od konflikta interesa koja uključuje odredbe o uslovima za imenovanje članova savjeta CBCG, o nespojivosti funkcije ili o sprečavanju konflikta interesa.

Crna Gora je navela da će odgovarajuće izmjene pravnog okvira koje osiguravaju usklađivanje sa pravnom tekovinom EU o personalnoj nezavisnosti biti završene do kraja 2016.

(iv) Finansijska nezavisnost

CBCG ostvaruje sopstveni prihod i može nezavisno planirati i raspodjeljivati sredstva u skladu sa svojim finansijskim planom o kojem nezavisno odlučuje na osnovu člana 71 Zakona o CBCG. Ona određuje svoje prihode i rashode za svaku finansijsku godinu u skladu s Međunarodnim

standardima finansijskog izvještavanja i može raspodjeljivati dobit na način definisan članom 69 Zakona o CBCG.

Na osnovu člana 6 Zakona o CBCG, CBCG samostalno stiče, upravlja, koristi i raspolaže državnom imovinom za izvršavanje funkcija utvrđenih zakonom. Međutim, Skupština Crne Gore ima pravo da odlučuje o raspolaganju imovinom CBCG iznad vrijednosti od 150 miliona eura. Crna Gora je izjavila da ova odredba nije u skladu s pravnom tekovinom EU i naglasila je da planira da ukloni ovu odredbu tokom pristupnih pregovora.

Osnovni kapital CBCG definisan Zakonom o CBCG iznosi 50 miliona eura. Skupština odobrava povećanje kapitala.

Prema navodima Crne Gore, reviziju godišnjih finansijskih izvještaja CBCG vrši međunarodno priznati nezavisni eksterni revizor, u skladu s međunarodnim standardima revizije. Takođe postoji i nezavisni odbor za internu reviziju. Na osnovu zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, CBCG je takođe predmet revizije Državne revizorske institucije. Crna Gora je navela da predviđa izmjenu propisa do kraja 2016. kako bi se ograničio obim državne revizije.

(v) Zabrana monetarnog finansiranja javnog sektora

Članom 43 Zakona o CBCG zabranjeno je monetarno finansiranje javnog sektora. Na osnovu člana 41 Zakona o CBCG, CBCG je depozitar i bankar državnih organa i organizacija. Član 17 Zakona o CBCG i Odluka CBCG o odobravanju finansijske pomoći u krajnjoj instanci omogućavaju CBCG da odobrava kredite za likvidnost bankama u izuzetnim okolnostima.

Crna Gora je navela da je zakonodavni okvir u ovoj oblasti potpuno usklađen s članom 123 Ugovora.

(vi) Zabrana privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama

Kada je u pitanju zabrana privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama, Crna Gora je naglasila da minimalna obavezna rezerva omogućava bankama da investiraju do 35% obavezne rezerve u državne zapise koje je emitovala Crna Gora. Crna Gora je potvrdila da ova odredba nije u skladu sa zabranom privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama i navela je da planira ukidanje ovog instrumenta do kraja 2016.

Crna Gora je informisala da pravila investiranja koja su definisana za osiguravajuća društva i dobrovoljne penziona fondove sadrže odredbe koje mogu dovesti do drugačijeg tretmana za crnogorske hartije od vrijednosti u odnosu na hartije od vrijednosti koje izdaju države članice EU uvodeći različite zahtjeve za ocjenjivanje. Slične odredbe sadržane su u pravilima investiranja za kreditno-garantne fondove i Fond za zaštitu depozita. Crna Gora je navela da namjerava da uskladi ove odredbe s propisima EU do datuma pristupanja.

(vii) Integracija centralne banke u ESCB

Kada je u pitanju integracija centralne banke u ESCB, Crna Gora je informisala da namjerava da do kraja 2016. unese u Zakon o CBCG neophodne odredbe koje omogućavaju integraciju CBCG u ESCB.

(viii) Standardi za korišćenje valute

Crna Gora je informisala Komisiju da je kreirala pravni okvir za provjeru autentičnost i podobnost novčanica eura i kovanog novca i o postupanju sa sumnjivim novčanicama i kovanim novcem na osnovu pravne tekovine EU u ovoj oblasti, pogotovo na osnovu člana 25 Zakona o CBCG i dvije odluke koje je donijela CBCG. Crna Gora je istakla da saraduje s OLAF-om, ECB-om, i nekim nacionalnim centralnim bankama država članica EU u oblasti upravljanja gotovinom i zaštite eura od falsifikovanja.

II.b Ekonomska politika

Crna Gora je navela da je cilj ekonomske politike ostvarivanje pravog približavanja EU. Crna Gora je započela učešće u pretpristupnom fiskalnom nadzoru 2005. kao potencijalna država kandidat. Od tada je dostavila šest Ekonomskih i fiskalnih programa i tri Pretpristupna ekonomska programa. Crna Gora je navela da još uvijek nije podnijela nijednu fiskalnu notifikaciju¹, ali se obavezala da će učiniti dodatni napor da je dostavi u najkraćem mogućem roku.

Fiskalna politika Crne Gore zasniva se na tri fiskalna programska dokumenta koja se pripremaju svake godine: smjernice za makroekonomsku i fiskalnu politiku, godišnji budžet, i Pretpristupni ekonomski program. Prva dva imaju pravni osnov u Zakonu o budžetu. Treći je obaveza nastala iz procesa pristupanja EU. Postoji srednjoročni makroekonomski i fiskalni okvir koji nije obavezujući ali pruža osnov za proces utvrđivanja godišnjeg budžeta.

Smjernice koje usvaja Vlada sadrže makroekonomske i projekcije fiskalnih prihoda za tekuću i naredne tri godine, kao i ključne pravce ekonomske politike za predstojeći period. Godišnji budžet, zasnovan na organskom zakonu o budžetu sastoji se od dva zakona: zakona o godišnjem budžetu (koji obuhvata centralnu vladu i državne fondove) i zakona o finansiranju lokalne samouprave. Zakon o godišnjem budžetu se sastoji iz dva dijela: normativnog dijela koji propisuje sredstva opredijeljena za potrošačke jedinice i obrazloženje u kojem se opisuje upotreba sredstava i koji predstavlja makroekonomski i fiskalni srednjoročni okvir kao osnov za planiranje troškova. Prema navodima Crne Gore, Pretpristupni ekonomski program još uvijek nije formalno integrisan u Zakon u budžetu (niti u bilo koji drugi pravni akt) i podnosi ga Ministarstvo finansija nakon dobijanja odobrenja Vlade.

Finansiranje budžetskog deficita definisano je Zakonom o godišnjem budžetu. Upravljanje državnim dugom zasniva se na strategiji upravljanja dugom za trogodišnji period koja pokriva nivo centralne uprave, a priprema se u konsultacijama sa CBCG. Lokalna samouprava se može dugoročno zaduživati ili davati garancije samo uz prethodno odobrenje Ministarstva finansija.

Važeći crnogorski propisi ne uključuju numerička fiskalna pravila i obavezujući višegodišnji budžetski okvir. Međutim, Vlada je podnijela Skupštini nacrt Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti u januaru 2014. kojim se predviđa uvođenje numeričkih fiskalnih pravila i obavezujući srednjoročni budžetski okvir koji će se implementirati 2015. zajedno s novim

¹ Prim. prev. Set fiskalnih podataka koji uključuje dug opšte države i bilans opšte države.

zakonom o godišnjem budžetu. Cilj je jačanje upravljanja javnim finansijama kao i propisivanje gornjih granica za javni dug i deficit budžeta od 60%, odnosno 3% BDP-a.

Crna Gora je naglasila da njena makroekonomska statistika nije usklađena s Evropskim sistemom računa (ESA) 95. Crna Gora namjerava da uskladi svoju statistiku s ESA 95 ili njegovim nasljednikom (ESA 2010) do 2021 (*vidjeti i poglavlje 18 Statistika*).

II.c Korišćenje eura kao zvaničnog sredstva plaćanja

Tokom 1990-ih, Crna Gora se suočila sa hiperinflacijom, koja je dovela do fiskalnih problema i destabilizacije finansijskog sektora. Kao odgovor na te probleme, država je uvela njemačku marku kao jedino zvanično sredstvo plaćanja u novembru 2000. Prema Crnoj Gori, ovakav monetarni režim, praćen zamjenom njemačke marke eurom, pomogao je da se ograniči inflacija i stabilizuje bankarski sektor. Time je otklonjen rizik deviznog kursa, smanjeni troškovi transakcija i to je dovelo do rasta spoljne trgovine. Kao rezultat toga, povećao se rast stranih direktnih investicija i BDP-a. Crna Gora je naglasila da bi voljela da nastavi da koristi euro kao zvanično sredstvo plaćanja i istakla brojne rizike u slučaju napuštanja eura, kao što su povećana inflatorna očekivanja, rizici po finansijsku stabilnost, pogoršanje fiskalnih disbalansa, povećanje sive ekonomije, smanjenje SDI i na kraju, ekonomska recesija.

Crna Gora je izrazila želju da zadrži euro kao jedino zvanično sredstvo plaćanja, ali ne očekuje da pristupi Eurozoni na datum pristupanja EU.

III. PROCJENA STEPENA USKLAĐENOSTI I KAPACITETA ZA SPROVOĐENJE

Zakonodavstvo Crne Gore je djelimično usklađeno s pravnom tekovinom EU u oblasti ekonomske i monetarne politike. Crna Gora ima osnovni pravni i institucionalni okvir u oblasti ekonomske i monetarne politike. Neophodno je dodatno uskladiti njene propise o monetarnoj politici i funkcionisanju centralne banke s pravnom tekovinom EU kako bi se osigurala institucionalna nezavisnost Centralne banke kao i zabrana monetarnog finansiranja i zabrana privilegovanog pristupa javnog sektora finansijskim institucijama. U oblasti ekonomske politike, budžetski okvir još uvijek nije usklađen s pravnom tekovinom EU. Crna Gora treba da dodatno razvije svoje administrativne kapacitete kako bi učestvovala u fiskalnom i širem ekonomskom i finansijskom nadzoru u EU.

Procedura predviđena Ugovorom za potpuno učešće u EMU u slučaju države koja već koristi euro kao zvaničnu valutu ne postoji. Tokom pregovora o pristupanju s EU blagovremeno će se razgovarati o implikacijama ove naročite situacije u ocjenjivanju konvergencije crnogorske ekonomije. Crna Gora treba da teži realnoj konvergenciji s EU i da na održiv način teži ostvarivanju nominalnih kriterijuma za usvajanje eura kako je definisano u Ugovoru o funkcionisanju EU.

III.a Monetarna politika

(i) *Funkcionalna nezavisnost* zahtijeva da primarni cilj nacionalne centralne banke (NCB) bude iskazan na jasan i pravno siguran način koji treba da bude u potpunosti u skladu s primarnim ciljem stabilnosti cijena koji je definisan članovima 127(1) i 282(2) Ugovora o funkcionisanju EU. NCB treba da ima sva neophodna sredstva da nezavisno ispuni ovaj cilj. Zakon kojim se uređuje funkcionisanje NCB treba da obezbijedi jasnu definiciju njene nadležnosti u skladu sa primarnim ciljem stabilnosti cijena.

Član 4 Zakona o CBCG predviđa da je osnovni cilj CBCG podsticanje i očuvanje stabilnosti finansijskog sistema, uključujući podsticanje i održavanje zdravog bankarskog sistema i sigurnog i efikasnog platnog prometa. Osim toga, Zakon navodi da CBCG doprinosi postizanju i održavanju stabilnosti cijena. To nije u skladu sa članom 127 Ugovora o funkcionisanju EU koji predviđa da stabilnost cijena treba da bude preovlađujući cilj. CBCG ne posjeduje potpuni set instrumenata monetarne politike koji je potreban za upravljanje novčanom masom i stoga možda nema sve odgovarajuće instrumente da utiče na stabilnost cijena. Zakon o CBCG stoga treba izmijeniti kako bi se stabilnost cijena postavila kao primarni cilj na jasan i pravno siguran način kako je predviđeno članovima 127 (1) i 282 (2) Ugovora i članom 2 Statuta ECB. Isto tako, član 143 Ustava Crne Gore treba uskladiti s ovim odredbama i njime se mora odrediti da je stabilnost cijena preovlađujući cilj CBCG.

Osim toga, u cilju osiguranja funkcionalne nezavisnosti CBCG, Zakon o CBCG treba da na jasan i pravno valjan način, osim osnovnog, navede ostale ciljeve, te precizno definiše zadatke i funkcije CBCG, u skladu s članom 2 Statuta ESCB/ECB.

Sekundarni cilj CBCG, koji treba primjenjivati od dana pristupanja, je podrška ekonomskim politikama EU.

(ii) *Institucionalna nezavisnost*, definisana članom 130 Ugovora o funkcionisanju EU, uključuje zabranu centralnim bankama da traže ili primaju uputstva od strane državnih organa, kao i zabranu pokušaja državnih organa da utiču na članove organa za donošenje odluka NCB, čije odluke mogu uticati na ispunjenje zadataka NCB koje se odnose na ESCB.

Član 7 Zakona o CBCG propisuje da je CBCG nezavisna u ostvarivanju ciljeva i izvršavanju funkcija utvrđenih Zakonom o CBCG. Ovaj član takođe sadrži opštu zabranu trećim licima da daju uputstva članovima organa za donošenje odluka u CBCG. Njime se takođe zabranjuje CBCG, članovima njenih tijela i zaposlenima u CBCG da primaju i traže uputstva od državnih i drugih organa i organizacija ili drugih lica.

Iako su ove opšte odredbe Zakona o CBCG u skladu sa Ugovorom, postoje ostale odredbe crnogorskog zakonodavstva koje nisu u skladu sa zabranom davanja uputstava, koje treba uskladiti s pravnom tekovinom EU:

- Na osnovu člana 11 Zakona o tekućim i kapitalnim poslovima sa inostranstvom, CBCG može propisati zaštitne mjere samo uz saglasnost Vlade. Ovu odredbu treba izmijeniti kako bi se omogućilo CBCG da uvodi zaštitne mjere bez angažovanja Vlade.

- Član 6 Zakona o CBCG omogućava CBCG da samostalno stiče, upravlja, koristi i raspolaze državnom imovinom za izvršavanje funkcija utvrđenih Zakonom o CBCG, ali daje pravo Skupštini Crne Gore da odlučuje o raspolaganju imovinom čija vrijednost prelazi 150 miliona eura. Ovaj član treba izmijeniti i omogućiti CBCG da nezavisno raspolaze svojom imovinom.
- Na osnovu člana 62 Zakona o CBCG, sjednicama Savjeta osim članova Savjeta Centralne banke mogu, po pozivu, prisustvovati druga lica, bez prava glasa. Ovaj član treba izmijeniti kako se ne bi dozvolilo članovima Vlade ili bilo koje organizacije pomenute u članu 7 Zakona o CBCG da prisustvuju sjednicama Savjeta, čak i bez prava glasa.
- Zakon o CBCG ne uključuje zabranu tijelima, izuzev nezavisnih sudova, da na pravnoj osnovi cenzurišu odluke vezane za obavljanje zadataka CBCG koji se odnose na ESCB. Takvu odredbu treba uključiti u zakonodavstvo.
- Kada su u pitanju rezerve centralne banke, CBCG može, na osnovu člana 13 Zakona o CBCG, samo nakon konsultacija sa Vladom, formirati specijalne rezerve koje se koriste za pokriće određenih konkretnih troškova u poslovanju. U cilju zaštite nezavisnosti CBCG, sve zakonske obaveze NCB da unaprijed konsultuju treća lica treba eliminisati do datuma pristupanja.
- Zakon o CBCG i Odluka CBCG o odobravanju finansijske pomoći u krajnjoj instance definišu pravila o posebnom instrumentu monetarne politike koji omogućava CBCG da bankama odobrava hitnu pomoć za likvidnost, ali ne prave preciznu razliku između ovog instrumenta i mogućnosti Vlade Crne Gore da pruža finansijsku pomoć i djeluje kao zajmodavac u krajnjoj instanci. Odsustvo jasnog razgraničenja nadležnosti može dovesti CBCG u situaciju da bude pod pritiskom preuzimanja obaveze Vlade. To nije u skladu sa zabranom davanja/primanja uputstava i takođe nije u skladu sa zabranom monetarnog finansiranja (vidite III.a (iii)). Crna Gora treba da u svom zakonodavstvu napravi jasnu razliku između hitne pomoći bankama za likvidnost koju daje CBCG i funkcije Vlade da pruža finansijsku likvidnost i djeluje kao zajmodavac u krajnjoj instanci.

(iii) *Zahjtev za ličnu nezavisnost* za cilj ima pružanje sigurnosti mandata članova tijela za donošenje odluka u NCB (npr. minimalno trajanje mandata, pravila vezana za osnove za razrješenje, pravo na sudsko preispitivanje). Članovi tijela za donošenje odluka u ESCB ne smiju imati mandat ili interes koji može uticati na njihove aktivnosti, bilo kroz mandat na izvršnim ili zakonodavnim pozicijama u državi ili u regionalnoj ili lokalnoj upravi ili kroz uključivanje u poslovnu organizaciju. Oni treba da izbjegavaju svaku situaciju koja daje povod za sukob interesa.

Član 49 Zakona o CBCG u skladu je sa opštim zahtjevom na osnovu člana 14.2 Statuta ESCB/ECB u vezi sa zahtjevom za sigurnost mandata guvernera i članova Savjeta Centralne banke, obezbjeđivanjem mandata u trajanju od šest godina.

U skladu sa članom 57 Zakona o CBCG, mandat člana Savjeta koji se imenuje na mjesto člana Savjeta kome je prestala funkcija prije isteka mandata, traje do isteka mandata člana Savjeta kojeg zamjenjuje. Ova odredba nije u skladu članom 14.2 Statuta ESCB/ECB. Kako bi se zaštitila lična nezavisnost novog člana Savjeta Centralne banke, njemu/njoj takođe treba dati pun mandat

u trajanju od šest godina, osim ako se mandati članovima Savjeta Centralne banke postavljaju u fazama tako da se oni namjerno imenuju u različitim periodima kako bi se osigurao kontinuitet u organu za donošenje odluka.

Član 14.2 Statuta ESCB/ECB propisuje da razriješeni guverneri nacionalnih centralnih banaka mogu uputiti takvu odluku Sudu pravde Evropske unije. Nacionalno zakonodavstvo treba da se pozove na Statut ili da ne uskrati pravo da se takva odluka uputi Sudu pravde Evropske unije (pošto je član 14.2 Statuta ESCB direktno primjenjiv). Shodno tome, Zakon o CBCG u članu 56 ne sadrži odredbe o ovome jer se on odnosi samo na „nadležni sud“. Međutim, rok za sprovođenje takvog postupka mora biti usklađen sa članom 14.2 Statuta ECB/ESCB do datuma pristupanja.

Zakon o CBCG pruža osnov za razrješenje ostalih članova tijela koja donose odluke u Centralnoj banci. U slučajevima gdje nacionalni zakon navodi niz posebnih razloga za razrješenje, Komisija preporučuje, iz razloga pravne sigurnosti, pozivanje na član 14.2 Statuta ECB/ESCB ili bar spominjanje „ozbiljnog prekršaja“ kao glavnog razloga za razrješenje, jer drugi navedeni razlozi mogu samo biti specifikacija istog.

(iv) *Finansijsku nezavisnost* treba procjenjivati ne samo iz perspektive da li neka treća strana može vršiti neposredni ili posredni uticaj na zadatke NCB, već i da li ona ima neposredni ili posredni uticaj na njenu sposobnost da ispuni svoj mandat. Države članice naročito ne smiju uticati na mogućnost NCB da zapošljava i zadržava kvalifikovani kadar neophodan za nezavisno obavljanje zadataka koji su joj povjereni Ugovorom i Statutom. Države članice su obavezne da finansijski priskoče u pomoć NCB kada je to apsolutno potrebno.

U skladu sa članom 6 Zakona o CBCG, CBCG samostalno stiče, upravlja, koristi i raspolaže državnom imovinom koja je potrebna za izvršavanje njenih funkcija. Međutim, Skupština Crne Gore ima pravo da odluči o raspolaganju imovinom čija vrijednost premašuje 150 miliona eura, što nije u skladu s pravnom tekovinom Evropske Unije. Ovo pravo Skupštine se mora ukinuti prije datuma pristupanja.

Osim toga, Zakon o državnoj imovini reguliše uslove i način korišćenja određene državne imovine koja je u zakonskom vlasništvu države, ali kojom raspolaže CBCG. U tom kontekstu, državni organi mogu dati instrukcije CBCG o imovini kojom ona raspolaže. Finansijska nezavisnost CBCG bi bila umanjena pošto ona više ne bi bila u mogućnosti da u potpunosti slobodno odlučuje o raspodjeli svojih resursa i ne bi bila u mogućnosti da obezbijedi dovoljna sredstva za obavljanje svojih zadataka. Stoga, u Zakonu se mora izričito navesti da CBCG treba da bude zakonski vlasnik neophodne imovine.

Kada su u pitanju rezerve centralnih banaka, CBCG može, shodno članu 13 Zakona o CBCG, formirati specijalne rezerve koje se koriste za pokrivanje određenih troškova poslovanja, tek nakon konsultacije sa Vladom. Kako bi se zaštitila finansijska i institucionalna nezavisnost CBCG, sve zakonske obaveze NCB da *ex ante* konsultuju treća lica treba izbjegavati.

Shodno Zakonu o državnoj revizorskoj instituciji, reviziju CBCG obavlja državni revizor. Revizija bi trebalo da se obavlja na nepolitičkim, nezavisnim i čisto profesionalnim osnovama. Aktivnosti nezavisnih spoljnih revizora NCB, u skladu sa članom 27.1 Statuta i članom 76.

Zakona o CBCG ne treba dovoditi u pitanje. Državna revizija ne bi trebalo da obuhvata zadatke NCB koji se odnose na ESCB. Revizija bi trebalo da poštuje zabranu davanja instrukcija nacionalnim centralnim bankama i njihovim organima koji donose odluke. Radi jasnoće, trebalo bi napraviti izmjene i dopune Zakona o državnoj revizorskoj instituciji ili dodati odgovarajuće odredbe Zakonu o CBCG.

(v) Član 123 (1) Ugovora predviđa *zabranu monetarnog finansiranja* kao instrumenta u oblasti ekonomske politike. On zabranjuje aranžmane prekoračenja ili bilo koju vrstu kreditnih plasmana s ECB ili nacionalnim centralnim banakama država članica u korist institucija, tijela, kancelarija ili agencija Unije, centralnih vlada, regionalnih, lokalnih ili drugih javnih organa, ostalih tijela koje reguliše javno pravo, ili javnih preduzeća država članica, kao i kupovinu dužničkih instrumenata direktno od ovih subjekata javnog sektora od strane ECB ili nacionalnih centralnih banaka. Ugovor sadrži jedan izuzetak od opšte zabrane iz člana 123(2). On se ne odnosi na kreditne institucije u javnom vlasništvu koje, u smislu osiguranja rezervi centralnih banaka, moraju imati isti tretman kao privatne kreditne institucije. Pored toga, na osnovu člana 21.2 Statuta ESCB/ECB, ECB i NCB mogu djelovati kao fiskalni agenti za gore pomenute organe javnog sektora.

Član 43 Zakona o CBCG sadrži odredbu kojom se Centralnoj banci zabranjuje monetarno finansiranje javnog sektora, što odgovara članu 123 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Međutim, niz subjekata javnog sektora iz ovog stava se mora proširiti kako bi u potpunosti odgovarao članu 123 Ugovora. Moraju se uključiti i lokalni i drugi javni organi, druga tijela koja reguliše javno pravo i javna preduzeća u Crnoj Gori kao i centralne vlade, regionalni, lokalni ili drugi javni organi, ostala tijela koja reguliše javno pravo i javna preduzeća drugih država članica kao i institucije i tijela Unije.

Član 17 Zakona o CBCG omogućava CBCG da u izuzetnim okolnostima proširi hitne kredite za likvidnost bankama ili finansijskim institucijama. Dodatni detalji su opisani u Odluci CBCG o odobravanju finansijske pomoći u krajnjoj instanci. Član 123 Ugovora ne zabranjuje nacionalnim centralnim bankama odobravanje hitnih kredita za likvidnost partnerskim centralnim bankama. Kako bi se uskladilo sa zabranom monetarnog finansiranja javnog sektora, odobravanje hitnih kredita za likvidnost se može dozvoliti samo pod sljedećim uslovima: kreditna institucija bi trebalo da bude solventna, kredit bi trebalo da bude kratkoročan, on bi trebalo da pokrije hitne i nepredviđene potrebe za likvidnošću i da bude osiguran odgovarajućim kolateralom. Poželjno bi bilo da se traži zatezna kamata. Instrument koji je stvoren putem gore pomenutih crnogorskih pravnih akata je u velikoj mjeri u skladu s ovim zahtjevima, ali se neka odstupanja ipak moraju otkloniti. Moguće korisnike hitnih kredita za likvidnost bi trebalo ograničiti na partnere CBCG kao što je navedeno u Odluci CBCG o detaljnim uslovima za davanje kredita za likvidnost bankama i tako uključiti samo banke/kreditne institucije a ne finansijske institucije. Ovi posljednji bi ipak imali koristi od aktivnosti Vlade kao zajmodavca u krajnjoj instanci.

Zakon o CBCG i Odluka CBCG o odobravanju finansijske pomoći u krajnjoj instanci moraju napraviti jasnu razliku između instrumenta monetarne politike hitnih kredita za likvidnost Centralne banke Crne Gore, kao što je gore navedeno, i mogućnosti Vlade Crne Gore da pruža finansijsku pomoć bankama i finansijskim intitucijama koje se nalaze u poteškoćama i tako vrše funkciju kreditora u krajnjoj instanci. CBCG ne smije djelovati kao kreditor u krajnjoj instanci i preuzeti funkcije fiskalne politike ili odgovornosti koje ima Vlada, jer bi ovo bilo u suprotnosti sa

zabranom monetarnog finansiranja i moglo bi ugroziti samostalnost CBCG. Član 4 Odluke od odobravanju finansijske pomoći u krajnjoj instanci treba izmijeniti i dopuniti tako da se njim zabrani CBCG da preuzima dug ili plaća dospjele obaveze banaka ili finansijskih institucija, ili da izmiruje dug banaka ili finansijskih institucija koji nastaje od garancije izdate od strane banke ili finansijske institucije.

Shodno članu 15 Odluke CBCG o odobravanju finansijske pomoći u krajnjoj instanci, CBCG može djelovati kao fiskalni agent Vlade pri pružanju finansijske pomoći. Ovo je u skladu s pravom EU i zabranom monetarnog finansiranja kao što i članovi 41 i 42 Zakona o CBCG propisuju funkciju fiskalnog agenta. Međutim, Zakon o CBCG, treba da obezbijedi da stopa naknade za depozite / bilanse tekućeg računa državnih tijela i organizacija bude na ili ispod nivoa stopa koje preovlađuju na tržištu. Plaćanje kamata iznad stopa koje preovlađuju na tržištu u Crnoj Gori dozvoljeno je članom 41 Zakona o CBCG i u suprotnosti je sa zabranom monetarnog finansiranja.

(vi) Član 124 Ugovora predviđa *zabranu privilegovanog pristupa državnih organa finansijskim institucijama*. Bilo kakav podsticaj za ili zahtjev upućen finansijskom sektoru za preuzimanje ili držanje pasive javnog sektora je zabranjen. Regulatorna Savjeta (EZ) br. 3604/93 od 13. decembra 1993. definiše precizan obim primjene zabrane privilegovanog pristupa i navodi definicije za njenu primjenu.

Kada je u pitanju usklađenost sa članom 124 Ugovora, Zakon o CBCG ne sadrži odredbe koje definišu privilegovani pristup javnog sektora finansijskim institucijama, što je u skladu sa pravnom tekovinom EU.

Međutim, na osnovu članova 8 i 17a Odluke CBCG o obaveznoj rezervi banaka kod Centralne banke Crne Gore, banka može izdvajati i držati do 25 ili 35% svojih obaveznih rezervi u državnim obveznicama emitovanim u Crnoj Gori. Takva odredba odvaja koncept minimalnih rezervi i kreira posebne podsticaje bankama da izdvoje ili drže obaveze javnog sektora i stoga uspostavlja privilegovani pristup državnih organa finansijskom sektoru. Stoga je neophodno izbrisati ovu odredbu.

(vii) U cilju *integracije centralne banke u ESCB*, Crna Gora treba da dopuni Zakon o Centralnoj banci Crne Gore neophodnim odredbama koje osiguravaju integraciju CBCG u ESCB od dana pristupanja EMU. Ovo obuhvata odredbe koje obezbjeđuju njegovu usklađenost sa smjernicama i uputstvima ESCB i ESB od datuma formalnog uvođenja eura.

(viii) Što se tiče *standarda za korišćenje valute*, Crna Gora treba da uspostavi svo neophodno zakonodavstvo i administrativne kapacitete za obavljanje autentifikacije i provjere podobnosti i ponovnog optičaja novčanica eura u cilju usklađivanja s ECB odlukom 2010/14. Ovo je neophodno u cilju zaštite integriteta novčanica eura i omogućavanja adekvatnog otkrivanja falsifikata. Novčanice eura u optičaju se moraju održavati u dobrom stanju kako bi se osiguralo jednostavno i pouzdano provjeravanje njihove autentičnosti. Stoga, mora se provjeravati podobnost novčanica eura. Osim toga, sumnjive novčanice eura moraju što prije biti otkrivene i predate nadležnim državnim organima (vidjeti takođe Poglavlje 32, Finansijska kontrola)

III.b Ekonomska politika

U oblasti ekonomske politike, Crna Gora će morati da učestvuje u koordinaciji ekonomskih politika na nivou EU. U skladu s članom 121 Ugovora o funkcionisanju EU (TFEU), države članice posmatraju svoje ekonomske politike kao pitanje od zajedničkog interesa i koordiniraju ekonomske politike u okviru Savjeta. Crna Gora učestvuje u pretpristupnom fiskalnom nadzoru od 2005. za koji, svake godine, priprema srednjoročni ekonomski program (PEP). To doprinosi razvoju administrativnih kapaciteta zemlje za buduće učešće u koordinaciji ekonomske politike, kao i unapređivanju fiskalnog i šireg ekonomskog i finansijskog nadzora. Crnogorski PEP je poslužio kao dobra osnova za raspravu u oblasti mehanizama za fiskalni nadzor. Međutim, oni i dalje pokazuju nedostatke zbog slabih analitičkih kapaciteta u Ministarstvu finansija. Razvoj institucionalnih kapaciteta za koordinaciju između različitih ministarstava, državnih agencija i centralne banke je posebno važan aspekt koji obezbjeđuje uspjeh procedure pretpristupnog fiskalnog nadzora. Što se tiče sadržaja, najnoviji program daje analizu eksterne održivosti i konkurentnosti, kao i glavnih strukturnih uskih grla, kao što je zahtijevala Komisija.

Pored toga, zemlje kandidati su pozvane da dostave pretpristupna fiskalna saopštenja Komisiji. Ona služe kao priprema za procedure nadzora u EMU. Crna Gora do sada nije predstavljala fiskalna saopštenja. Kako bi se obezbijedilo da podaci Vlade budu dovoljno usklađeni sa standardima tokom pretpristupnog perioda radi omogućavanja analize fiskalne politike, Crna Gora treba da počne da podnosi fiskalna saopštenja što je prije moguće.

Od datuma ulaska u EU, Crna Gora će morati da učestvuje u Evropskom semestru, koji kombinuje obaveze iz Pakta o stabilnosti i rastu s nacionalnim programima reformi. U sklopu preventive iz Pakta, moraće se definisati srednjoročni budžetski cilj (MTO), uspostavljen u strukturnom smislu što će se odraziti na potrebu da deficit obezbjeđuje stabilizaciju tokom ciklusa, održavajući se u okviru od 3%, i obezbjeđuje održivost javnih finansija tokom vremena. Kada definiše svoj MTO, Crna Gora će morati da zadrži svoju strukturnu ravnotežu na ili iznad svog MTO, ili će morati da teži usklađivanju s njim na odgovarajući način. Ovaj put usklađivanja će morati da bude procijenjen uzimajući u obzir i razvoj strukturnog bilansa i dinamiku mjera neto rashoda diskrecionih prihoda.

Od dana ulaska Crne Gore u EU, Komisija i ECB će predstavljati Izvještaje o konvergenciji svakog drugog proljeća. U skladu sa članom 126, države članice moraju izbjegavati prekomjerne državne deficite. Odgovarajuće referentne vrijednosti utvrđene Protokolom 12 TFEU su 3 % za odnos državnog deficita i BDP-a po tržišnim cijenama i 60% za odnos državnog duga i BDP-a, osim ako se dug dovoljno smanjuje i zadovoljavajućim tempom približava referentnoj vrijednosti. Ako država ne poštuje bilo koji od ova dva uslova, može biti pokrenuta Procedura prekomjernog deficita (EDP) i dat rok u kojem treba ispraviti kršenja kao i prelazni ciljevi koje treba ispuniti. EDP takođe sadrži odredbe o novčanim kaznama - za zemlje čija valuta nije euro ova odredba se trenutno odnosi na suspenziju doprinosa iz Kohezionog fonda EU.

Crna Gora će takođe morati da učestvuje u postupku u okviru Pakta o stabilnosti i rastu, koji se tiče svih zemalja članica, a ima za cilj identifikaciju potencijalnih rizika, sprečavanje ili korekciju prekomjernih fiskalnih deficita i štetne makroekonomske neravnoteže, kao i korekciju neravnoteže koja već postoji. U tom kontekstu, od datuma pristupanja, Crna Gora će morati da

prikuplja potrebne statističke podatke kako bi se dobio skup od 11 indikatora koji obuhvataju glavne izvore makroekonomske neravnoteže.

Crnogorska ekonomija pokazuje znake značajne neravnoteže koje treba korigovati. Prije 2008, fiskalni balans opšte vlade je bio u ravnoteži ili je imao suficit, ali je tokom proteklih pet godina pokazao deficit od oko 5 % BDP-a na godišnjem nivou. U istom periodu, javni dug se postepeno povećao u odnosu na BDP dostižući iznos od 57% na kraju 2013. Eksterne neravnoteže su značajne, sa deficitom tekućeg računa od oko 15 % BDP-a u 2013, dok je trgovinski deficit iznosio 42 % BDP-a u 2013, iako su smanjeni od 2008. Stopa nezaposlenosti je i dalje visoka (19 %) u 2013. sa značajnom strukturnom komponentom.

Crna Gora će morati napraviti značajne administrativne napore kako bi uskladila svoje zakonodavstvo s pravnom tekovinom EU u oblasti ekonomske politike. Država će morati da uskladi svoje zakonodavstvo i prakse koji se odnose na budžet sa zahtjevima iz Direktive 2011/85/EU. Posebno, sadržaj višegodišnjeg budžetskog okvira će morati da bude unaprijeđen, a treba uvesti i numerička fiskalna pravila koja treba da budu praćena nezavisno. Crna Gora će takođe morati da razvije kapacitete za makroekonomske i budžetske prognoze i za objavljivanje glavnih fiskalnih podataka, pretpostavki i dokumenata. Značajni napori će biti potrebni kako bi se poboljšala sposobnost za definisanje ekonomske politike, kao i koordinacija podsektora u skladu s Direktivom.

Statistički podaci o ekonomskoj i monetarnoj politici se ne prikupljaju na osnovu Evropskog sistema računa ESA 95. Crna Gora je razvila akcioni plan kako bi uvela ESA 95, odnosno ESA 2010, u periodu do 2021. Ne postoje zvanični podaci o stanju međunarodnih investicija ili spoljnog privatnog duga. Što se tiče državne statistike, usklađivanje između nacionalnog budžetskog bilansa i bilansa koji se koristi pod fiskalnim nadzorom EU predstavlja izazov za Crnu Goru. Crna Gora bi trebalo da se uskladi s ESA 95, odnosno ESA 2010 u pogledu fiskalne statistike mnogo prije najavljenog datuma, kako bi bila u mogućnosti da dostavi pretprijetna fiskalna saopštenja u dogledno vrijeme.

III.c Korišćenje eura kao zakonskog sredstva plaćanja

Budući da Crna Gora koristi euro kao jedino zakonsko sredstvo plaćanja, kriterijum deviznog kursa uspostavljen od strane TFEU za procjenu nominalne konvergencije ekonomije s Eurozonom se ne može direktno primijeniti. Međutim, Crna Gora će morati da postigne ekonomsko približavanje EU kao i visok nivo makroekonomske stabilnosti. Konkretni modaliteti koji se mogu koristiti za procjenu približavanja crnogorske ekonomije će biti određeni tokom pristupnih pregovora.