



EKONOMSKO-UPRAVNE FUNKCIJE I ORGANIZACIJA NARODNE BANKE SRBIJE

ECONOMIC AND MANAGERIAL FUNCTIONS AND THE ORGANIZATION OF THE NATIONAL BANK OF SERBIA

Milan Rapajić | Univerzitet u Kragujevcu, Pravni fakultet, Kragujevac, Srbija | mrapajic@jura.kg.ac.rs | ORCID 0000-0002-1268-6826
 Dejan Logarušić | Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, Srbija |
 dejan.logarusic@pravni-fakultet.info | ORCID 0000-0001-9782-9277

JEL klasifikacija: E58, E50

DOI: 10.5937/trendpos2502028R

UDK: 336.711.078(497.11)

338.23:336.74(497.11)

COBISS.SR-ID 180654857

Sažetak

Položaj Narodne banke opredeljen je ustavnim i zakonskim normama. Po tim normama, Narodna banka Srbije predstavlja centralnu banku Republike Srbije. U radu se, inače, iznose stavovi o pravnoj prirodi Narodne banke Srbije. Po nekim od tih stavova, Narodna banka nije deo državne organizacione strukture, ali predstavlja centralnu emisiju banku, koja vrši monetarnu i bankarsko-kontrolnu funkciju. Ono što Narodnoj banci daje poseban karakter, pored značajnih ekonomskih ovlašćenja je da ona vrši upravna ovlašćenja, odnosno da ima mogućnost autoritativnog istupanja. Bez obzira što Narodna banka ne spada u klasične državne organe, po svemu im je bliska. Kada je reč o organizacionoj strukturi, u radu su analizirana ovlašćenja guvernera Narodne banke, izvršnog odbora i Saveta. U radu su, takođe, prikazana određena uporedno-pravna rešenja koja se odnose na organizacionu strukturu centralne banke. Konačno, u zaključku, pored završnog osvrta koji se tiče pravne prirode Narodne banke, ukazano je na tri grupe upravnih ovlašćenja ove banke i takođe je primećeno da je koncepcija njene organizacione strukture postavljena na zdravim osnovama.

Abstract

The position of the National Bank is determined by constitutional and legal norms. According to those norms, the National Bank of Serbia represents the central bank of the Republic of Serbia. The paper also presents views on the legal nature of the National Bank of Serbia. According to some of those views, the National Bank is not part of the state organizational structure, but represents a central issuing bank, which performs monetary and banking-control functions. What gives the National Bank a special character, in addition to significant economic powers, is that it exercises administrative powers, that is, it has the possibility of authoritative representation. Regardless of the fact that the National Bank does not belong to classic state bodies, it is close to them in everything. When it comes to the organizational structure, the paper analyzes the powers of the Governor of the National Bank, the Executive Board and the Council. The paper also presents certain comparative legal solutions related to the organizational structure of the central bank. Finally, in the conclusion, in addition to the final review concerning the legal nature of the National Bank, three groups of administrative powers of this bank were pointed out and it was also noted that the conception of its organizational structure is placed on sound foundations.

Ključne reči: Narodna banka Srbije, ekonomske funkcije, upravna ovlašćenja, organizacija.

Keywords: National Bank of Serbia, economic functions, administrative powers, organization.

Uvod

U radu ćemo videti da je centralna banka u Srbiji imala svoj evolutivni put, koji je pratio promene državno-pravnih oblika, odnosno, različite koncepcije pravnog sistema. I sama organizaciona struktura i ekonomsko-upravne funkcije Narodne banke, morale su da se prilagođavaju takvim promenama. Pored brojnih definicija centralnog bankarstva, izdvaja se ona koju je dao Međunarodni monetarni fond: „Centralna banka je nacionalna finansijska institucija koja sprovodi kontrolu nad ključnim aspektima finansijskog sistema i obavlja aktivnosti poput: emitovanja valute, upravljanja deviznim rezervama, obavljanja transakcija sa MMF-om i obezbeđivanje kredita ostalim depozitarnim korporacijama. U širem smislu, pod pojmom centralne banke MMF tretira i valutni odbor, kao i vladine agencije koje su posebne institucije, a obavljaju aktivnosti centralne banke (ovaj tip centralne banke se najčešće sreće pod nazivom platni ili monetarni autoritet).“ [1] Danas je bez ovog tipa bankarstva nemoguće zamisliti kretanje tokova novca, finansijskih institucija i poslovnih banaka. Dok postoji saglasnost o starosti novca, koja se meri milenijumima i banaka, koje egzistiraju kroz vekove, za vremenski momenat kada je nastala prva centralna banka, ne može se dati jednoznačan odgovor. Smatra se da je Švedska banka (*Sveriges Riksbank*) najstarija centralno-bankarska institucija (osnovana 1668). Druga po starosti je Banka Engleske, osnovana 1694. godine i to sa položajem prve emisije banke, što danas predstavlja ekskluzivnu funkciju koju imaju samo centralne banke.

Složenost i brojnost, pre svega ekonomskih funkcija, ali i upravnih funkcija, uslovila je da postoje različita mišljenja o pravnoj prirodi Narodne banke Srbije. Kod izlaganja o organizacionoj strukturi Narodne banke Srbije, neophodno je da ukažemo na tela koja čine tu strukturu uporedno-pravno posmatrano. Na taj način, dobićemo odgovor na pitanje da li je organizaciona struktura srpske centralne banke najbolje postavljena ili su, eventualno, potrebne izmene.

2. Pravna priroda Narodne banke Srbije

Privilegovana Narodna banka Kraljevine Srbije osnovana je kao šesnaesta centralna banka u svetu i to po uzoru na belgijsku Narodnu banku, tadašnju članicu Pariske monetarne konvencije. Poput drugih banaka toga doba, Srpska centralna banka osnovana je kao privilegovana privatna akcionarska ustanova, a poslovanje Banke se odvijalo pod kontrolom države. Banka je imala Upravni odbor, koji se sastojao od najmanje šest, a najviše 12 članova. Kada je reč o izboru guvernera, Upravni odbor je predlagao tri istaknute osobe, koji su državljani Srbije i koji su proveli najmanje sedam godina u Srbiji. Kralj, kao šef države, vršio je konačan izbor od predložena tri kandidata i svojim ukazom potvrđivao izbor guvernera. Članom 1 Zakona o privilegovanoj Narodnoj banci, definisana je njena uloga na sledeći način: „U cilju da se jeftinim kapitalima i dobro uređenim kreditom, trgovina i radinost u Kraljevini Srbiji unapredi, kraljevska se Vlada ovlašćuje da na osnovima koji su ovim Zakonom propisani, ustanovi Narodnu banku“. Bilo je predviđeno osam osnovnih funkcija i to: 1) eskontovanje i kupovina menica; 2) kupovina i prodaja zlata i srebra; 3) davanje zajmova za zalogu zlata i državnih obveznica; 4) primanje novca i drugih vrednosti u depozit na čuvanje; 5) posredovanje za ostvarivanje zajmova za potrebe države i preduzeća; 6) isplate i uplate za državne i privatne korisnike; 7) davanje zajmova na bazi poljoprivrednih proizvoda i 8) primanje štednih uloga. Nakon Prvog svetskog rata, 1920. godine, na osnovu Zakona o Narodnoj banci, osnovana je Narodna banka Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.[2]

Do 1931. godine, Centralna banka je bila, pre svega, kreditna ustanova, da bi se potom preorijentisala na monetarnu politiku. Narodna banka je tokom Prvog svetskog rata bila premeštena u Marsej u Francuskoj, a tokom Drugog svetskog rata, bila je dislocirana u London. Posle Drugog svetskog rata je nacionalizovana i pritom joj je promenjen naziv u Narodnu banku Federativne Narodne Republike Jugoslavije. Posle donošenja Ustava iz 1963. godine, preimenovana je u Narodnu banku Jugoslavije. Novim statusom Srbije u državnoj zajednici Srbija i Crna Gora, centralna banka Srbije funkcioniše pod nazivom Narodna banka Srbije.

Narodna banka Srbije predstavlja centralnu banku Republike Srbije, koja obavlja funkcije utvrđene Ustavom Republike Srbije i Zakonom o Narodnoj banci Srbije. „Uključivanje Srbije u evrointegracioni proces u prvi plan je stavilo potrebu usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa pravom EU. Sastavni deo ovog procesa čini i implementacija evropskih standarda o položaju centralne banke, kao dela pravnih tekovina koje zemlje kandidati imaju obavezu da implementiraju. Sa usvajanjem Ustava iz 2006. godine, Srbija se priključila onoj grupi zemalja koje dodatno jačaju položaj monetarnih vlasti u odnosu na druge oblike vlasti unošenjem odredbe o samostalnosti centralne banke i u najviši pravni akt zemlje.“ [3]

U literaturi se sreće sledeće određenje Narodne banke: „Narodna banka Srbije nije državna banka, nije deo državne organizacione strukture, ali jeste centralna emisiona banka, banka države Srbije. Ona vrši specijalnu, celovitu, ustavno-izvornu državnu vlast i to onu monetarnu i bankarsko-kontrolnu, kao najvažnije, u skladu sa ZNBS (Zakon o Narodnoj banci Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 72/2003, 55/2004, 85/2005 - dr. zakon, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015 - odluka US, 44/2018 i 19/2025). Za razliku od preduzeća, ustanova, javnih agencija (i drugih organizacija) sa poverenim, javnim/upravnim ovlašćenjima, njena autoritativna ovlašćenja su neodvojiva od njene ukupne delatnosti, čineći njenu suštinu. Prerogative NBS nisu neki „povereni autoritativni dodatak“ nečijoj i nekoj neautoritativnoj delatnosti (primerice, elektroprivrednoj, zdravstvenoj, visokoškolskoj itd.) [4] Takođe se ističe da ono što ovoj Banci daje poseban karakter „to je da ona vrši upravna ovlašćenja, što znači da ima mogućnost autoritativnog istupanja. Ova banka predstavlja posebnu državnu instituciju. Ne spada u klasične državne organe, ali im je po svemu bliska: po načinu obrazovanja i po ovlašćenjima. Zakonom o Narodnoj banci Srbije je predviđeno da ona u izvršenju svojih funkcija sarađuje sa Vladom i drugim državnim organima i, u okviru svoje nadležnosti, preduzima mere za unapređenje te saradnje.“ [5] Primećujemo da ima shvatanja po kojima se Narodna banka Srbije ubraja u posebne državne organizacije. To znači da ona ima „upravna ovlašćenja i da donosi upravne akte, kojima preduzima određene mere (upućivanje pismene opomene i nalogodavnog pisma, izricanje naloga za otklanjanje nepravilnosti uz izricanje novčane kazne, uvođenje prinudne uprave i oduzimanje dozvole za rad).“ [6]

Ukazivanje da Narodna banka Srbije ne pripada državnom aparatu i da nije reč o državnoj banci je bio stav u srpskoj teoriji upravnog prava profesorke Nevenke Bačanin. Ona je bila mišljenja da je Narodna banka Srbije „po nizu svojih ovlašćenja, posebno načinu obrazovanja i ovlašćenja, bliska državnim organima. Autoritativna ovlašćenja Narodne banke Srbije nisu ovlašćenja koja su joj poverena uz njenu osnovnu delatnost ... za razliku od javnih, odnosno upravnih ovlašćenja, poverenih preduzećima, ustanovama, javnim agencijama i drugim organizacijama.“ [7] U stvari, po ovom shvatanju, Narodna banka Srbije je svrstana u deo nedržavne javne uprave u pravnom sistemu Srbije. Naime, ovaj tip javne uprave vrše subjekti koji se nalaze izvan državnog aparata, ali po posebnom pravnom osnovu. Od strane stručnjaka – sudije Upravnog suda, Zorana Reljića, naglašava se za Narodnu banku Srbije da je „centralna banka, subjekt koji vrši monetarnu vlast, kao deo državne vlasti, odnosno državni subjekt.“ [8] Na ovom mestu možemo prihvatiti onaj stav, koji Narodnu banku Srbije po pravnoj prirodi svrstava u posebnu državnu instituciju, koja je snabdevena autoritativnim ovlašćenjima, a pritom ne predstavlja klasičan državni organ, dok je, ipak, po načinu obrazovanja i ovlašćenjima bliska državnim organima.

Ekonomske i upravne funkcije Narodne banke Srbije

Kao centralna banka Republike, Narodna banka Srbije poseduje značajnu paletu ekonomskih funkcija od značaja za privredni život zemlje, ali se mora naglasiti da njena upravna ovlašćenja nisu zanemarljiva. Narodna banka od značaja za ekonomski sistem zemlje sprovodi monetarnu i deviznu politiku, upravlja deviznim rezervama, utvrđuje i sprovodi aktivnosti i mere radi očuvanja i jačanja stabilnosti finansijskog sistema, izdaje novčanice i kovani novac i upravlja tokovima gotovine, uređuje, nadgleda i unapređuje neometano funkcionisanje platnog sistema i obavlja zakonski, odnosno ugovorno utvrđene poslove za Republiku Srbiju. U teoriji se ispravno ukazuje da je „Jedna od osnovnih funkcija centralne banke jeste utvrđivanje i

spровоđenje monetarne politike. Monetarna politika predstavlja integralni deo sveukupne ekonomske politike, koja pored monetarne obuhvata i fiskalnu politiku, politiku deviznog kursa, spoljnotrgovinsku politiku. Prilikom utvrđivanja monetarne politike, centralna banka ima u vidu ostvarenje relativne stabilnosti cena, stabilne stope privrednog rasta, povećanje stope zaposlenosti i ravnoteže platnog bilansa." [9]

Kada je reč o upravnim ovlašćenjima Narodne banke Srbije, ona se svode, u dobroj meri, na činjenicu da je centralnoj banci povereno vršenje kontrolne funkcije nad bankarskim i nebankarskim finansijskim institucijama. Stručna javnost zaokupljena je pitanjima prednosti, odnosno nedostataka rešenja, koje funkciju supervizije nad bankarskim i nebankarskim subjektima poverava centralnoj banci. [10] Kontrolna funkcija je jedna od tzv. tradicionalnih funkcija centralne banke. Prema jednom shvatanju, centralna banka predstavlja instituciju koja vodi monetarnu politiku, brine o finansijskoj stabilnosti, vrši ulogu zajmodavca poslednje instance, obezbeđuje nesmetano funkcionisanje platnog prometa i vodi prudencionu politiku. [11] U prilog tzv. integrisanog pristupa supervizijskoj funkciji sa dominantnom ulogom centralne banke, u ekonomskoj teoriji je navedeno da je ovaj model pogodniji za zemlje sa nerazvijenim finansijskim sektorom. [12]

Upravna ovlašćenja Narodne banke Srbije u odnosu na banke i druge finansijske institucije su značajna i obuhvataju: 1) izdavanje i oduzimanje bankama dozvole za rad, vršenje kontrole boniteta i zakonitosti poslovanja banaka; 2) izdavanje i oduzimanje dozvole za obavljanje delatnosti osiguranja, vršenje kontrole ove delatnosti, odnosno nadzora nad njenim obavljanjem, izdavanje i oduzimanje ovlašćenja za obavljanje pojedinih poslova iz delatnosti osiguranja; 3) izdavanje i oduzimanje dozvole za obavljanje poslova finansijskog lizinga, vršenje nadzora nad obavljanjem ovih poslova; 4) izdavanje i oduzimanje dozvole za rad i dozvole za upravljanje penzijskim fondovima i društvima za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima, vršenje nadzora nad ovom delatnošću; 5) izdavanje i oduzimanje dozvole za pružanje platnih usluga platnim institucijama, a institucijama elektronskog novca dozvole za izdavanje elektronskog novca, vršenje nadzora nad pružanjem platnih usluga i izdavanjem elektronskog novca; 6) obavljanje poslova zaštite prava i interesa korisnika usluga koje pružaju banke, društva za osiguranje, davaoci finansijskog lizinga, društva za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima, pružaoci platnih usluga i izdavaoci elektronskog novca; 7) utvrđivanje ispunjenosti uslova za pokretanje postupaka restrukturiranja banaka, odnosno članova bankarske grupe i sprovođenje tih postupaka, odlučivanje o instrumentima i merama koje će biti preduzete u restrukturiranju, upravljanje fondom za restrukturiranje i obavljanje drugih poslova u vezi s restrukturiranjem banaka; 8) izdavanje i oduzimanje operatorima platnog sistema dozvole za rad ovog sistema, vršenje nadzora nad njihovim poslovanjem; 9) izdavanje i oduzimanje ovlašćenja za obavljanje menjačkih poslova, vršenje kontrole menjačkog i deviznog poslovanja; 10) izdavanje i oduzimanje dozvole za pružanje usluga povezanih s virtuelnim valutama, vršenje nadzora nad poslovanjem pružalaca tih usluga; 11) vršenje nadzora nad primenom propisa kojima se uređuje sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma i propisa kojima se uređuje ograničavanje raspolaganja imovinom u cilju sprečavanja terorizma i širenja oružja za masovno uništenje; 12) sprovođenje prinudne naplate s računa klijenta; 13) obavljanje zakonom, odnosno ugovorom utvrđenih poslova za Republiku Srbiju ne ugrožavajući pritom svoju samostalnost i nezavisnost; 14) obavljanje drugih poslova iz svoje nadležnosti.

Kada se radi o pravnom režimu pojedinačnih akata kojima Narodna banka odlučuje o pravima i obavezama banaka, osiguravajućih društava i drugih finansijskih organizacija, treba primetiti da su oni po svojoj pravnoj prirodi upravni akti. Prema ranijim propisima o Narodnoj banci, bilo je eksplicitno regulisano da su sva prvostepena rešenja Narodne banke konačna u upravnom postupku, što znači da protiv njih nije bila dozvoljena žalba, u važećem Zakonu o Narodnoj banci Srbije predviđeno je da se protiv upravnog akta Narodne banke, donetog u obavljanju njenih funkcija, može voditi upravni spor, ali služba protiv ovog akta ne može da spreči, niti odloži njegovo izvršenje. Istovremeno je regulisano da u takvim stvarima Upravni sud ne može da rešava u sporu pune jurisdikcije. Moglo bi se zaključiti da ova odredba ukazuje da su prvostepena rešenja Narodne banke konačna, ali to ipak ne piše izričito. U Zakonu o bankama (*"Sl. glasnik RS"*, br. 107/2005,

91/2010, 14/2015 i 19/2025) regulisano je da Narodna banka vrši kontrolu boniteta i zakonitosti poslovanja banaka i na osnovu nadležnosti utvrđenih tim Zakonom, rešava o pravima, obavezama i pravnim interesima lica. Na taj postupak se shodno primenjuju odredbe Zakona kojim se uređuje opšti upravni postupak, a odlučuje su u formi rešenja. Po eksplicitnoj odredbi Zakona o bankama, takvo rešenje je konačno, pa se protiv njega ne može izjaviti žalba, već samo može da se vodi upravni spor. Ovim propisom je, istovremeno, regulisano da tužba za pokretanje upravnog spora protiv takvih rešenja Narodne banke Srbije ne može nikad da ima odložno dejstvo, niti sud može u sporu pune jurisdikcije da reši upravnu stvar iz nadležnosti Narodne banke Srbije. Takođe, u Zakonu o osiguranju (*"Sl. glasnik RS"*, br. 139/2014 i 44/2021) je regulisano da su konačna rešenja kojima Narodna banka odlučuje o izdavanju, promenama, odnosno oduzimanju dozvole organizacijama koje se bave poslovima osiguranja, izdavanju, odnosno oduzimanju saglasnosti o merama koje se izriču u postupku vršenja nadzora i o drugim pitanjima iz nadležnosti Narodne banke Srbije u odnosu na ove subjekte. Slična rešenja su predviđena i u Zakonu o finansijskom lizingu i Zakonu o dobrovoljnim penzijskim fondovima i penzijskim planovima.

U vršenju kontrolne funkcije, predmet kontrole Narodne banke je rad banaka i drugih finansijskih organizacija. Tako, Narodna banka prilikom kontrole ima pravo uvida u poslovne knjige i drugu dokumentaciju banaka, društava za osiguranje, davalaca finansijskog lizinga, društava za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima, kao i pravnih lica koja su sa njima povezana imovinskim, upravljačkim ili poslovnim odnosima. Narodna banka je nadležna i da oduzima dozvolu za rad banke, organizacije koja se bavi delatnošću osiguranja i druge finansijske organizacije. Narodna banka, isto tako, može oduzeti dozvolu za obavljanje poslova platnog prometa. Kao centralna banka Republike, ova Banka može da propiše obavezu za banke i druge finansijske organizacije da evidentiraju, prikupljaju, obrađuju i dostavljaju određene podatke i, pritom, Narodna banka bliže propisuje sadržaj ovih podataka. Kada je reč o Zakonu o osiguranju, ovim aktom su poslovi nadzora nad radom osiguravajućih društava prešli na Narodnu banku Srbije. „U većini zemalja, nadzor nad radom osiguravača obavlja Ministarstvo finansija, odnosno, organ u sastavu tog ministarstva ili Agencija. Nije uobičajeno, po praksi drugih zemalja, da nadzor ove vrste obavlja centralna banka u jednoj državi.“ [13] Kada govorimo o vršenju nadzora od Narodne banke Srbije nad poslovima osiguranja, govorimo o osnovnoj funkciji tog nadzornog organa, a ona je bankarske prirode i targetirana je ka tom sektoru.

Srpski zakonodavac se, dakle, opredelio za jedno posve neuobičajeno rešenje, gde je nadzornu funkciju nad poslovima osiguranja dodelio Narodnoj banci Srbije i time joj, bez potrebe, proširio ovlašćenja na još jedan finansijski sektor, iako su u uporednom pravu potpuno drugačija rešenja, koja ćemo prikazati u tekstu koji sledi. Po tradicionalnom konceptu nadzora u osiguranju, tu delatnost uglavnom vrši ministarstvo finansija ili za to specijalizovano telo, kao što je agencija za osiguranje. Tako, na primer, u Bugarskoj, nadzor obavlja Uprava za nadzor, koja donosi odluke vezane za poslovanje osiguravajućih društava i Nacionalni savet osiguranja, koji daje i oduzima dozvole za rad osiguravajućim društvima, u Češkoj, Republici Srpskoj i Makedoniji nadzor vrši Ministarstvo finansija, u Sloveniji nadzor obavlja Agencija za osiguranje, u Estoniji i Mađarskoj Biro za finansijski nadzor, u Slovačkoj Biro za finansijsko tržište, u Poljskoj i Rumuniji to čine nadzorne komisije za osiguranje. Kao što smo videli, ni u jednoj od zemalja, nadzor nad osiguranjem ne vrši centralna banka, pa je zato osnovano pitanje, zbog čega se srpski zakonodavac opredelio za ovakvo rešenje?

Savet za monetarnu politiku i guverner

Savet za monetarnu politiku i guverner centralne banke su nezaobilazni elementi organizacione strukture većine centralnih banaka u svetu, nevezano za varijacije u samom nazivu ovih organa. Kao najviši organ upravljanja centralnom bankom, većina ovih banaka ima savet za monetarnu politiku ili savet centralne banke. Odluke ovog tela utiču, kako na privredu, tako i na živote običnih građana. Reč je o uticajima na stopu inflacije, kamatnu stopu, hipotekarne kredite, troškove kredita i izgleda za zapošljavanje. Rašireno je većinsko mišljenje da

odlučivanje preko saveta za monetarnu politiku poboljšava proces odlučivanja centralnih banaka. Razlog zašto većina centralnih banaka upotrebljava neku formu saveta prilikom formulisanja monetarne politike je da se izbegne fuzionisanje prevelike moći u rukama jednog pojedinca. Tu se misli na guvernera. Određene empirijske studije su pokazale da u ovakvim slučajevima grupa eksperata donosi bolje odluke nego pojedinac. Naime, kod tzv. kolektivnog odlučivanja od strane eksperata se vrše razmene informacija, suočavanje različitih argumenata, pa i učenje jednih od drugih. Naime, više pojedinaca smanjuje mogućnost donošenja pogrešne odluke. U nekim centralnim bankama, poput Banke Engleske, Federalnih rezervi SAD-a i Narodne banke Poljske, vrši se javno objavljivanje kako su o pojedinim pitanjima glasali članovi saveta centralne banke. Pozitivna strana ovog rešenja je da se time povećava stepen njihove nezavisnosti i smanjuje mogućnost spoljnjih uticaja na članove saveta, koji pred javnošću imaju obavezu da daju argumente za svoje stavove. Ipak, postoje i mane procesa kolektivnog odlučivanja. Naime, članovi monetarnog saveta često mogu da imaju i različita mišljenja, pa je konačna odluka neretko kompromisna.

Guverner u većini centralnih banaka predsedava sednicama monetarnog saveta. Ovakva organizaciona struktura može da bude i podvrgnuta kritici, naročito ako se uzme u obzir povećanje nezavisnosti centralne banke, jer se na ovaj način povećava mogućnost za pojavu konflikta interesa i smanjuje se stepen odgovornosti u radu centralne banke. Međutim, argument u prilog hipoteze da guverner predsedava svetom za monetarnu politiku, može se pronaći u činjenici da je, upravo guverner, najodgovornije lice za sprovođenje monetarne politike i, po pravilu se, prvi nalazi pod lupom javnosti političara. Guverner predsedava monetarnim svetom u najvećem broju centralnih banaka, poput Norveške, Švedske, Švajcarske, Engleske, Danske, Finske, Irske, Austrije, Belgije, Kanade, a od bivših jugoslovenski republika, takva je situacija u Hrvatskoj, Makedoniji i Bosni i Hercegovini. U vrlo malom broju zemalja, guverner ne predsedava monetarnim svetom, već je samo član i primer toga je Novi Zeland, a primer da guverner uopšte nije član monetarnog saveta je, upravo, u ovom radu analizirana Republika Srbija.

Osnovne funkcije monetarnih saveta se svode na sledeće, a to su: 1) upravljanje monetarnom politikom; 2) rukovođenje centralnom bankom i 3) ocenjivanje rada upravljačke strukture centralne banke i njenih ostvarenih rezultata. Pojedini monetarni saveti, posmatrajući uporedna rešenja, imaju samo neke od navedenih funkcija, a neki imaju sve. Na primer, u Sjedinjenim Američkim Državama i Engleskoj, monetarni savet ima samo ulogu vođenja monetarne politike. U Švajcarskoj i Švedskoj savet je odgovoran za sve pomenute funkcije. Sam broj saveta za monetarnu politiku može biti različit, a najčešće se sastoji od jednog broja lica koja su zaposlena u centralnoj banci i jednog broja lica koja nisu zaposlena u ovoj banci – tzv. eksterna lica. U Srbiji, videćemo, prihvaćen je model da svi članovi Saveta Narodne banke nemaju zaposlenje u Narodnoj banci. Prilikom izbora članova saveta, koji nisu zaposleni u centralnoj banci, strogo se pazi da to budu lica koja nemaju konflikt interesa. Reč je, obično, o profesorima univerziteta iz onih naučnih oblasti koje imaju vezu sa delatnošću centralne banke, kao i drugim istaknutim stručnjacima.

Na čelu centralne banke, po pravilu se nalazi lice koje se naziva guverner. On, najčešće, upravlja operativnim radom centralne banke. U nekim slučajevima, kao što su Evropska centralna banka, Federalne rezerve SAD-a, ali i Centralna banka Crne Gore, na čelu centralne banke nalazi se predsednik. U Hong Kongu i Singapuru, na čelu je lice koji se zove direktor, a upravo na primeru Srbije, videćemo da se na čelu Narodne banke nalazi guverner. U jednoj studiji se ukazuje, da u najvećem broju zemalja guvernera, odnosno čelnika centralne banke, bira izvršna vlast, i to predsednik države (66%), pa vlada (15%), zakonodavna vlast to čini u znatno manjem broju država (7%). Republika Srbija je primer države gde, kao što ćemo videti, zakonodavna vlast bira guvernera. Inače, u većini zemalja u postupak izbora guvernera, uključeno je više od jedne institucije, bilo da je potrebna preporuka, predlog ili saglasnost neke druge institucije. Srbija pripada ovoj većinskoj grupi zemalja. Uključivanje više institucija u postupak izbora guvernera, utiče da se poveća nezavisnost centralne banke, odnosno smanjuje mogućnost direktnog uticaja na rad ove institucije od strane organa koji ima ekskluzivno pravo izbora guvernera.

Organizacija Narodne banke Srbije

Pre razmatranja organizacione strukture Narodne banke Srbije, ukazujemo na organizacionu strukturu nekih centralnih banaka. Tako, tri najvažnija tela Evropske centralne banke čine: Savet guvernera (član Saveta je i predsednik Evropske centralne banke), Izvršni bord i Generalna skupština. Centralna banka Crne Gore je organ kojim rukovodi Savjet, koji se sastoji od sedam članova: predsednika Savjeta, tri eksterna člana, generalnog direktora i dva zamenika generalnog direktora. Skupština Republike Crne Gore imenuje sve članove Savjeta. Eksterne članove Savjeta predlaže Vlada Crne Gore, a članove Savjeta iz reda zaposlenih predlaže radno telo Skupštine nadležno za izbor i imenovanje. U Bosni i Hercegovini najviši organ upravljanja Centralne banke ove države je Upravno veće, koje se sastoji od pet članova, a jednog iz svojih redova imenuje za guvernera. Predsedništvo Bosne i Hercegovine imenuje članove Upravnog veća. Pored Upravnog veća, postoji i Uprava Centralne banke, koju sačinjavaju guverner i tri viceguvernera. Nadležnost Uprave ogleda se u operativnom rukovođenju poslovanjem ove banke. Iz ovog kratkog uporednog prikaza, može se zaključiti da su organizacione strukture centralnih banaka složene i da u svom sastavu imaju više organa. Takva je situacija i sa organizacionom strukturom srpske centralne banke.

Narodna banka Srbije je jedinstvena organizacija za čitavu Republiku Srbiju sa sedištem u Beogradu. Radi obavljanja svojih zadataka i poslova, Narodna banka formira unutrašnje organizacione jedinice, od kojih su najvažnije filijale (ima ih 5) sa sedištim u Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Kragujevcu i Užicu. Statutom Narodne banke Srbije regulišu se unutrašnja organizacija, delokrug prava i dužnosti filijala, ali i opštim aktom o unutrašnjoj organizaciji. Narodna banka ima svojstvo pravnog lica, ali se ona ne upisuje u registar pravnih lica, što je, takođe, potvrda njene specifičnosti. Filijale nemaju svojstvo pravnog lica, jer su one organizacione jedinice Narodne banke Srbije. U sastavu Narodne banke Srbije posluje specijalizovana organizacija pod nazivom Narodna banka Srbije – Zavod za izradu novčanica i kovanog novca Topčider, koja izrađuje novčanice i kovani novac i obavlja druge poslove utvrđene zakonom i Statutom.

Organi Narodne banke Srbije su Izvršni odbor Narodne banke Srbije, guverner Narodne banke Srbije i Savet guvernera Narodne banke Srbije. Izvršni odbor čine guverner i viceguverneri Narodne banke Srbije. Za rad Izvršnog odbora je potrebno da sednicama prisustvuje najmanje tri člana, a odluke se donose većinom glasova prisutnih. Glas guvernera je presudan u slučaju izjednačenog broja glasova. Ovo telo donosi propise Narodne banke Srbije iz sfere kontrolne i nadzorne funkcije. Propisi Izvršnog odbora objavljuju se u Službenom glasniku Republike Srbije. Izvršni odbor, takođe, donosi i pojedinačne pravne akte – rešenja, kojima se odlučuje o pravu na obavljanje delatnosti banaka i drugih finansijskih organizacija. „Izvršni odbor rešenjem odlučuje o davanju i oduzimanju bankama dozvola za rad, o davanju i oduzimanju društvima za osiguranje dozvola za obavljanje poslova osiguranja, o davanju i oduzimanju dozvola za obavljanje poslova finansijskog lizinga, o davanju i oduzimanju dozvola za rad i dozvola za upravljanje društvima za upravljanje dobrovoljnim penzijskim fondovima, kao i o ispunjenosti uslova za pokretanje stečajnog postupka, odnosno postupka likvidacije nad ovim finansijskim institucijama. Izvršni odbor rešenjem odlučuje i o davanju i oduzimanju platnim institucijama dozvola za pružanje platnih usluga, o davanju i oduzimanju institucijama elektronskog novca dozvola za izdavanje tog novca, kao i o davanju i oduzimanju dozvola za pružanje usluga povezanih s virtuelnim valutama“ (član 15 stav 2-3 Zakona o Narodnoj banci Srbije). Ova rešenja donose se po pravilima Zakona o opštem upravnom postupku i imaju sva obeležja upravnog akta. Njih potpisuje guverner, s obzirom da je Izvršni odbor kolektivno telo, jer je on predsedavajući Izvršnog odbora.

Na čelu Narodne banke nalazi se guverner. „Guvernera bira Narodna skupština na predlog predsednika Republike Srbije. Guverner se bira na šest godina, s pravom ponovnog izbora. Za guvernera može biti biran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za zasnivanje radnog odnosa, ima visoko obrazovanje stečeno na studijama drugog stepena i najmanje deset godina radnog iskustva u oblastima ekonomije, finansija ili bankarstva.

Guverner izborom zasniva radni odnos u Narodnoj banci Srbije." (član 19 Zakona o Narodnoj banci Srbije). „Pravila za izbor guvernera i viceguvernera Narodne banke uglavnom korespondiraju sa instrumentima izbora nezavisnih tela..." [14]

Dobro je rešenje što u postupku izbora Guvernera učestvuju dva organa, jedan predlaže – predsednik Republike, a drugi bira – Narodna skupština. Međutim, ovo rešenje ima i svoju manu. Naime, kada predsednik i parlamentarna većina ne pripadaju istim političkim opcijama, predsednički predlog ličnosti za funkciju Guvernera, može da bude neprihvaćen od strane parlamentarne većine, pa da dođe do blokade u rukovođenju Narodnom bankom. *De lege ferenda* smatramo da u Zakon o Narodnoj banci Srbije treba inkorporirati normu o mogućnosti jednog reizbora na funkciju Guvernera, tako da jedna ličnost tu funkciju može obavljati najviše 12 godina. Sadašnje rešenje, koje ne ograničava broj izbora jedne ličnosti na mestu Guvernera, dovodi do izuzetne personalizacije i, takoreći, stvaranju lične vlasti na čelu Narodne banke od strane jedne ličnosti.

Prema članu 18 Zakona o Narodnoj banci, guverner ima sledeća ovlašćenja: „1) rukovodi poslovanjem Narodne banke Srbije i organizuje njen rad; 2) sprovodi odluke Izvršnog odbora i Saveta; 3) donosi propise, opšte i pojedinačne akte iz nadležnosti Narodne banke Srbije koji zakonom nisu stavljeni u nadležnost Izvršnog odbora i Saveta; 4) predlaže propise, opšte i pojedinačne akte koje donose Izvršni odbor i Savet, ako ovim zakonom nije drukčije uređeno; 5) uređuje unutrašnju organizaciju Narodne banke Srbije i sistematizaciju radnih mesta u Narodnoj banci Srbije, kao i radne odnose zaposlenih u Narodnoj banci Srbije; 6) imenuje i razrešava zaposlene koji rukovode organizacionim jedinicama u Narodnoj banci Srbije; 7) obavlja i druge poslove utvrđene ovim i drugim zakonom na način koji nije u suprotnosti sa ciljevima iz člana 3. ovog zakona." Propisi koje donese guverner Narodne banke objavljuju se na isti način, kao i drugi propisi, odnosno u „Službenom glasniku Republike Srbije". „Viceguvernere bira Narodna skupština, na predlog guvernera. Viceguverneri se biraju na šest godina, s pravom ponovnog izbora. Ako viceguverneru prestane funkcija pre isteka mandata, novi viceguverner bira se na period do isteka mandata viceguvernera kome je funkcija prestala. Na izbor, nespojivost funkcija i sukob interesa viceguvernera shodno se primenjuju odredbe ovog zakona. Pojedini poslovi koje guverner može poveriti viceguvernerima bliže se uređuju Statutom. Guverner, na početku svog mandata, imenuje viceguvernera koji ga, kad je guverner sprečen da vrši svoju funkciju, zamenjuje sa istim pravima i dužnostima." (član 21 Zakona o Narodnoj banci Srbije)

Savet guvernera Narodne banke je sastavljen od pet članova, uključujući i predsednika. Njih bira Narodna skupština na predlog Odbora za finansije Narodne skupštine. Članovi Saveta se biraju na period od pet godina sa pravom ponovnog izbora. Ako članu Saveta funkcija prestane pre isteka mandata, novi član Saveta bira se na period do isteka mandata člana Saveta kome je funkcija prestala. Članovi Saveta nisu zaposleni u Narodnoj banci Srbije. To je rešenje koje je, kao što smo videli, ređe primenjeno u uporednom pravu. Najmanje jedan član Saveta mora imati najmanje 10 godina iskustva na poslovima računovodstva ili revizije. Takođe, pri izboru članova Saveta, vodi se računa i o tome da se u njegovom radu obezbede znanje i iskustvo u oblasti finansijskog izveštavanja, upravljanja rizicima, usklađenosti poslovanja i bezbednosti informaciono-komunikacionih sistema. Savet je nadležan da: „1) donosi Statut, na predlog Izvršnog odbora; 2) utvrđuje režim kursa dinara, na predlog Izvršnog odbora, uz saglasnost Vlade; 3) donosi strategiju upravljanja deviznim rezervama na predlog Izvršnog odbora; 4) odlučuje o članstvu u međunarodnoj finansijskoj organizaciji i instituciji; 5) donosi finansijski plan Narodne banke Srbije; 6) usvaja godišnje finansijske izveštaje Narodne banke Srbije; 7) vrši izbor rukovodioca u organizacionoj jedinici Narodne banke Srbije za poslove interne revizije; 8) vrši izbor spoljnog revizora; 9) razmatra izveštaj spoljnog revizora, prati primenu preporuka tog revizora u Narodnoj banci Srbije; 10) vrši nadzor nad sistemom finansijskog izveštavanja, upravljanja rizicima i unutrašnjih kontrola u Narodnoj banci Srbije; 11) ocenjuje da li su računovodstvene politike i procedure koje su usvojene u Narodnoj banci Srbije odgovarajuće; 12) usvaja godišnji plan o obavljanju interne revizije u Narodnoj banci Srbije (u daljem tekstu: interna revizija) i periodično razmatra izveštaje o obavljenoj internoj reviziji; 13) vrši nadzor nad obavljanjem interne revizije i

obavljanjem usklađenosti poslovanja u Narodnoj banci Srbije; 14) donosi strategiju upravljanja rizicima u Narodnoj banci Srbije, koju predlaže Izvršni odbor, i prati njeno sprovođenje. Savet po potrebi, a najmanje dva puta godišnje, Narodnoj skupštini podnosi izveštaj o svom radu." (član 23 Zakona o Narodnoj banci Srbije)

Guverner je dužan da najmanje jednom u tri meseca Savetu dostavi izveštaj o sprovođenju monetarne politike, kao i nadzoru nad finansijskim institucijama, odnosno izdavanju i oduzimanju dozvola za rad, bankama i drugim finansijskim institucijama.

Zaključak

Analizom pozitivno-pravnog okvira u vezi sa Narodnom bankom Srbije, možemo zaključiti da je ona, kao centralna banka, državni subjekt i da spada u državni aparat. Radi se o samostalnoj državnoj organizaciji. Njene ekonomske funkcije značajne su, kako makroekonomski, ali i na finansijsko-bankarskom polju. Ipak, treba primetiti da su, kao što smo i u radu naveli, značajne i njene upravne funkcije. U pravnom sistemu Srbije, Narodna banka nije državni organ, a to se može svesti na nekoliko argumenata: 1) da bi bila državni organ, ona bi morala biti nosilac nekog vida državne vlasti; 2) ona vrši monetarnu funkciju, ali ova funkcija, odnosno „monetarna vlast države“ ustavno nije markirana kao posebna četvrta vlast države. Bez obzira što je Narodnoj banci poverena monetarna funkcija, ona se ne može okarakterisati kao državni organ, jer vlasti u državi imaju pravno zaokruženje, a monetarna funkcija nije prevashodno pravne prirode; 3) državni organi uprave ne poseduju svojstvo pravnog lica i izvornu budžetsku autonomiju, a to je, upravo, osobina Narodne banke Srbije. Inače, u Ustavu je Narodna banka nepotrebno označena kao državni organ; 4) Narodna banka Srbije predstavlja samostalnu neupravnu državnu organizaciju sa značajnim sličnostima u odnosu na državne organe.

Primećujemo da postoje tri grupe upravno-javnih ovlašćenja, kada se Narodna banka javlja u svojstvu vršioca uprave. Prva grupa tih ovlašćenja tiče se osnivanja banaka, organizacija koje se bave poslovima osiguranja i drugih finansijskih organizacija. Druga grupa ovlašćenja predmetno se odnosi na kontrolnu funkciju Narodne banke. Treća grupa ovlašćenja tiče se oduzimanja dozvole za rad bankama, organizacijama koje se bave delatnošću osiguranja ili drugim finansijskim organizacijama, uključujući i dozvolu za obavljanje menjačkih poslova i poslova platnog prometa. Iz priloženog možemo zaključiti da su upravna ovlašćenja u samoj biti nekih osnovnih funkcija Narodne banke. Iz organizacione strukture Narodne banke, primećujemo da guverner ima veoma značajna ovlašćenja, a da jedan deo akata koje donosi imaju karakter upravnih akata. Prilikom predlaganja i izbora guvernera, vodi se računa o kompetencijama ličnosti u monetarno-ekonomskoj sferi, odnosno radnom iskustvu. Mandat guvernera je duži i od mandata predsednika Republike, koji ga predlaže i od mandata narodnih poslanika, koji ga biraju. Ipak, smatramo da rešenje koje ne ograničava broj mandata koji jedna ličnost može da vrši na poziciji guvernera, nije dobro i da ga je trebalo ograničiti na dva mandata.

Kada je reč o izboru članova Saveta Narodne banke Srbije, dobro je rešenje što se vodi računa o tome da se u njihovom radu obezbede kompetencije u sferi finansijskog izveštavanja, upravljanja rizicima, usklađenosti poslovanja i bezbednosti informaciono-komunikacionih sistema. Na ovaj način, normativno se osigurava visok nivo stručnosti članova Saveta, čime se podiže autoritet ovog tela, koje ima značajna ovlašćenja. Naposljetku, možemo konstatovati da kada je reč o organizacionoj strukturi Narodne banke Srbije, a uporedno-pravno je upoređujući sa rešenjima drugih država, ista se nalazi na zadovoljavajućem nivou.

Bibliografija

- [1] Fabris N. (2006) Centralno bankarstvo u teoriji i praksi, Centralna banka Crne Gore, Podgorica, p. 31.
- [2] Šojić M., Hinić B. (2014) 130 godina Narodne banke Srbije 1884-2014, Bankarstvo, pp. 138-151.
- [3] Golubović S. (2015), Uloga Narodne banke Srbije u očuvanju i jačanju finansijske stabilnosti, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, LIV(70): pp. 253-268.
- [4] Tomić Z. (2018) Opšte upravno pravo, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet – Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, p. 181.
- [5] Milkov D. (2016) Upravno pravo I – Uvodna i organizaciona pitanja, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet – Centar za izdavačku delatnost, Novi Sad, p. 89.
- [6] Milosavljević B. (2017) Upravno pravo, Univerzitet Union, Pravni fakultet i JP „Službeni glasnik“, Beograd, p. 191.
- [7] Bačanin, N. (2001) Uprava – vlast ili/i javna služba, u: Mićović, M. (ur.), XXI vek – vek usluga i uslužnog prava, Univerzitet u Kragujevcu, Pravni fakultet, Institut za pravne i društvene nauke, Kragujevac, p. 172.
- [8] Reljić, Z. (2006) Pravna kontrola nadzorne funkcije Centralne banke, sa posebnim osvrtom na Narodnu banku Srbije - magistrski rad, Univerziteta u Beogradu, Pravni fakultet, Beograd, p. 69.
- [9] Marković M. (2014) Uloga Narodne banke Srbije u postizanju monetarne stabilnosti, Ekonomika, 60(1): pp. 192-200.
- [10] Schoenmaker, D. (2013) Financial Supervision in the EU, In: Caprio G. (Eds.), Handbook of Safeguarding Global Financial Stability, Political, Social, Cultural and Economic Theories and Models, Oxford University Press, Oxford, pp. 355-369.
- [11] Blinder, A. (2010) How Central Should the Central Bank be?, Journal of Economic Literature, pp. 123–133.
- [12] Taylor, M. (1999) Fleming, A., Integrated Financial Supervision Lessons of Scandinavian Experience, Finance & Development, pp. 42-45.
- [13] Čolović, V. (2012) Mere Narodne banke Srbije protiv osiguravajućeg društva u slučaju nepostupanja po pravilima o upravljanju rizikom, PRAVO – teorija i praksa, 29(10-12): pp. 1-14.
- [14] Urošević, B. (2017) Predsednik Republike, Ustavni sud i Narodna banka Srbije kao nezavisna tela: granice i obuhvat pojma nezavisno telo, Administracija i javne politike, 2/2017, pp. 61-80.

Datum prijema rada: 31.07.2025.

Prva korekcija rada: 15.09.2025.

Druga korekcija 25.10.2025.

Datum prihvatanja rada: 1.11.2025.