

*Mirjana Mlađenović**

Narodna banka Srbije, Odsek za bezbednost i zdravlje na radu

ORCID: 0009-0006-2578-9062

ANALIZA STEPENA PRAVNE NEZAVISNOSTI HRVATSKE NARODNE BANKE I NARODNE BANKE REPUBLIKE SEVERNE MAKEDONIJE**

SAŽETAK: Stabilnost monetarnog sistema svake države zavisi od kvaliteta poslovanja centralne banke, kao jedne od najvažnijih institucija. Zbog svog velikog značaja centralna banka zauzima posebno mesto u naučnoj analizi. Da bi centralna banka uspešno ostvarila svoje ciljeve neophodno je da posluje nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti. U radu se analizom sadržaja i komparativnim metodom objašnjavaju i porede različiti parametri i indeksi kojima se meri nezavisnost centralnih banaka Republike Hrvatske, odnosno Republike Severne Makedonije. S obzirom na činjenicu da je nezavisnost centralne banke neraskidivo vezana sa njenim kredibilitetom, u radu se vrši istraživanje koje odgovara na pitanje na kom su nivou nezavisnosti Hrvatska narodna banka, odnosno Narodna banka Republike Severne Makedonije. Može se reći da je u poslednjoj deceniji i zakonska i stvarna nezavisnost ovih centralnih banaka najveća u njenoj istoriji, ali je i dalje primetan određen stepen političke zavisnosti. Od države do države postoje određene razlike u smislu političkog uticaja, ali u svakom slučaju je izrazito prepoznatljiv sindrom političke zavisnosti država bivše Jugoslavije u odnosu na razvijene države. Republika Hrvatska kao članica Evropske unije

* email: mirchejaz@gmail.com, samostalni stručni saradnik. Doktorand završne godine Doktorskih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Kragujevcu.

** Rad je primljen 2. 11. 2022, a prihvaćen je za objavljivanje 11. 1. 2023 godine.

morala je uskladiti svoje zakone o ovom pitanju, pa se može reći da postoje određene razlike u odnosu na ostale države sa ovog prostora. Upravo su centralne banke, koje se nalaze u državama koje su nekada pripadale istom komunističkom bloku, a danas imaju različite statuse u odnosu na Evropsku uniju, izuzetno dobri primeri za analizu stepena nezavisnosti poslovanja u odnosu na državnu vlast. Status centralne banke u određenom državnom i privrednom sistemu zavisi od zakonodavstva te države, odnosno od ustavnih normi i zakona o centralnoj banci.

Ključne reči: Hrvatska narodna banka, Narodna banka Republike Severne Makedonije, nezavisnost centralnih banaka, zakonodavna vlast, izvršna vlast, Cukirmanov indeks

UVOD

Savremeni svet bankarstva, tokova novca, finansijskih institucija i njihove upravne regulacije bio bi gotovo nezamisliv bez centralnog bankarstva. Novac egzistira kroz milenijume, banke kroz vekove, ali za nastanak prvih centralnih banaka u današnjem smislu reči nije lako dati jednoznačan odgovor.¹

Savremene centralne banke su od države do države organizovane na vrlo različite načine i obavljaju različite funkcije. One takođe mogu imati i različite nazive kao što su: centralna banka, narodna banka, banka rezervi, državna banka, a uz imenicu banka može nositi i naziv države. Centralne banke nisu nikada bile moćnije nego danas. Monetarna politika je postala centralni instrument makroekonomske stabilizacije i u sve većem broju zemalja monetarna politika je u rukama nezavisnih centralnih banaka.²

Što je veći stepen nezavisnosti centralne banke to joj je lakše da identifikuje signale finansijskih problema i upozori na njih finansijska tržišta. Upravo iz ovog razloga se nezavisnost posmatra kao način za podizanje ekonomije na viši nivo. Činjenica je da je manje verovatno da će nezavisna centralna banka biti izložena inflatornoj pristrasnosti, svojstvenoj monetarnoj politici.³

Kada se govori o nezavisnosti centralne banke onda se podrazumeva postojanje visokog stepena njene slobode odlučivanja pri vođenju monetarne politike. Povećanje nezavisnosti centralne banke namenjeno je, pre svega,

¹ Rapajić, M., Dimitrijević P. (2018). Pravna priroda Narodne banke Srbije u svojstvu vršioca uprave (centralno bankarstvo, položaj i pravni karakter Narodne banke), *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 81, god. LVII, 188.

² Fabris, N. (2006). *Centralno bankarstvo u teoriji i praksi*. Podgorica: Centralna banka Crne Gore, 41.

³ Čorić, T., Cvrlje, D. (2009). *Central Bank Independence: The Case of Croatia*. EFZG working paper series (09), 4.

njenoj zaštiti od kratkoročnih i često kratkovidnih političkih pritisaka, povezanih s izbornim ciklusom. Glavni cilj centralne banke je stabilnost cena. Brojnim empirijskim istraživanjima je dokazano da ovaj cilj najbolje postiže nezavisna centralna banka.⁴

Centralne banke u svakoj državi važe za institucije od ogromnog značaja za funkcionisanje jedne države. Ovaj rad ima za cilj da analizira način poslovanja, odnosno stepen nezavisnosti Hrvatske narodne banke i Narodne banke Republike Severne Makedonije, fokusirajući se prvenstveno na zakonske odredbe koje se odnose na ključne aspekte za postizanje i održavanje stabilnosti cena. Fokus je stavljen na objašnjenje glavnih ciljeva pomenutih centralnih banaka, kao i na njihova ovlašćenja da utvrđuju i sprovode monetarne i inostrane političke razmene, kao i da imenuju i razrešavaju dužnosti osoblje banke. Istaknuti su međusobni odnosi sa izvršnom i zakonodavnom vlašću, i objašnjena su ograničenja državnog finansiranja i druge pravne dimenzije koje određuju snagu mandata i nezavisnost centralne banke. Ova analiza pruža istorijsku perspektivu evolucije nezavisnosti pomenutih centralnih banaka od prve godine tranzicije do danas. Upravo ovo istraživanje ima za cilj da pokaže zbog čega je i koliko važno da centralna banka posluje kao nezavisna institucija. Da bi se to postiglo neophodno je da ona ima rukovodstvo koje je u potpunosti nezavisno od političkog uticaja. Ovo podrazumeva transparentan izbor guvernera centralne banke, kao i glavnih organa odlučivanja.

Analizom ove teme dolazi se do zaključka da postoji bogata teorijska i empirijska literatura koja govori o nezavisnosti centralnih banaka. Za razliku od fiskalne politike, monetarna politika treba da bude nezavisna, a najviši funkcioneri moraju biti sa dužim mandatom od političkog ciklusa. Velika depresija i kolaps zlatnog standarda rezultirali su široko rasprostranjenom praksom da vlade preuzimaju monetarnu politiku gde je određivanje zvanične kamatne stope bilo vladina vežba.⁵

Do sredine 1980-ih većina centralnih banaka je bila podređena vladama i funkcionisala gotovo kao odeljenje ministarstva finansija zaduženo za različite funkcije, uključujući finansiranje državnog deficita. Ovo je bio i period obeležen kontinuiranim periodima visoke inflacije. Trend delegiranja monetarne politike na nezavisnu instituciju započeo je 1980-ih i posebno je bio izražen tokom 1990-ih godina na osnovu tri temelja: uspeh Bundesbanke u kontroli inflacije i uspeh nemačkog ekonomskog modela, teorijska literatura o inflatornoj pristrasnosti diskreciona monetarna politika i empirijska literatura

⁴ Gozev, R. (2006). Strengthening the Guarantees for Independence of a Central Bank in Compliance with EU Requirements: The Case of Bulgaria. *The European Integration Process: A Changing Environment for National Central Banks*, 112.

⁵ Goodhart, C. A. E. (2010). *The changing role of central banks*. BIS Working Paper, 326.

o odnosu između nezavisne centralne banke i makroekonomskih agregata.⁶ Suština je shvatanje da monetarna vlast može uspešno da sprovodi i održava društveni poželjan ciljni put za stabilnost cena ako ima jasan mandat i nezavisna je u odlučivanju kako sprovoditi monetarnu politiku.⁷

Bez obzira na nezanemarljive razlike između centralnih banaka, njihov položaj u određenoj državi i njenom privrednom sistemu zavisi od: 1) zakona o centralnoj banci kojim se određuje institucionalna konstrukcija, funkcije i ovlašćenja centralne banke 2) zakona kojima se normativno reguliše izdavanje nacionalne valute 3) ostalog zakonodavstva, kao što su zakoni o bankama, osiguravajućim organizacijama i ostalim finansijskim institucijama. Takođe i pravila Međunarodnog monetarnog fonda, Svetske banke, kao i finansijskih i bankarskih institucija supranacionalnih organizacija (primera radi Evropske unije) imaju uticaja na delatnost ali i organizacionu strukturu centralnih banaka. Razlike u načinu formiranja, upravnim ovlašćenjima, izboru najviših rukovodilaca i kontroli nad centralnim bankama postoje, ali se ipak mogu izdvojiti dva modela centralnog bankarstva: evropski i američki.⁸

ISTORIJSKI OSVRT NA BANKARSKI SEKTOR REPUBLIKE HRVATSKE

Sagledavajući ekonomski i socijalni momenat (bez obzira na razlike između centralnih banakarskih institucija kako uporedno-pravno, tako i istorijski-pravno) najznačajniji cilj zbog koga su i stvorene centralne banke je održavanje monetarne stabilnosti, a posledično tome i povećanje nivoa zaposlenosti i dohotka, te ekonomski razvoj i blagostanje zemlje. Tako ustavom, ali više zakonima (s obzirom na činjenicu da je zakonodavni postupak jednostavniji od ustavotvornog) postavljeni ciljevi su karakteristika centralnog bankarstva vremena posle okončanja Drugog svetskog rata.⁹

⁶ Debelle, G., & Fisher, S. (1994). How independent should a central bank be? In: Fuhrer, J. C (Eds.), *Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers*. Federal Reserve Bank of Boston, 26.

⁷ Niemann & von Hagen. (2008). Coordination of Monetary and Fiscal Policies: A Fresh Look at the Issue. *Swedish Economic Policy Review*, vol. 15 (1), 89–124.

⁸ Rapajić, M., Dimitrijević, P. (2018). Pravna priroda Narodne banke Srbije u svojstvu vršioca uprave (centralno bankarstvo, položaj i pravni karakter Narodne banke), *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 81, god. LVII, 189.

⁹ Rapajić, M., Dimitrijević P. (2018). Pravna priroda Narodne banke Srbije u svojstvu vršioca uprave (centralno bankarstvo, položaj i pravni karakter Narodne banke), *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 81, god. LVII, 189.

Sa zavisnošću centralne banke od državnih vlasti, odnosno od izrazito autoritarne egzekutive, iako su bar u formalnom smislu sve vlasti bile u skupštinskom sistemu subordinisane i pod kontrolom savezne Skupštine, nastavilo se u jugoslovenskoj socijalističkoj federaciji.

„U Jugoslaviji, u čitavom razdoblju posle Drugog svetskog rata do razbijanja SFRJ, centralna banka nije imala nikada punu samostalnost, što je razumljivo ako se ima u vidu da u svakoj zemlji društveno-političko uređenje, odnosno karakter ekonomskog sistema predstavlja osnovnu determinantu domaćeg monetarnog i finansijskog sistema. Stoga se uloga Narodne banke u Jugoslaviji u periodu 1944–1991. ne može ocenjivati izvan okvira institucionalne strukture jugoslovenskog društva i političkog i privrednog sistema. U pojedinim istorijskim periodima postojeća institucionalna rešenja direktno su predodređivala položaj, ulogu i delokrug poslovanja Narodne banke kao i drugih finansijskih institucija u Jugoslaviji.“¹⁰

Nakon sticanja nezavisnosti 1991. godine, političke turbulencije i ratna događanja su paralizovali ozbiljniju tranziciju i redizajniranje bankarskog sektora u Hrvatskoj. Jedino je, saobrazno primerima raspada drugih federacija, ogranak Narodne banke Jugoslavije (u daljem tekstu NBJ) u Zagrebu promovisan u centralnu banku Hrvatske. U vreme sticanja nezavisnosti u Hrvatskoj je poslovalo 26 banaka, od čega 20 „starih“ kreditnih institucija. Dve najveće banke – Privredna banka i Zagrebačka banka, poslovale su na celokupnoj teritoriji Republike Hrvatske. Takođe, 18 finansijskih institucija su bile srednje, regionalne banke, a 6 novih – privatnih banaka je poslovalo samo u Zagrebu.¹¹

Naime, zbog zamrzavanja depozita u Beogradu, 197 banaka u Hrvatskoj su bile tehnički nelikvidne, a mnoge i insolventne. U drugoj polovini 1991. godine, NBJ je obustavila transfer depozita u banke u Hrvatskoj. Ti depoziti su deponovani u centralnu banku jer su imali inostranu denominaciju. U momentu obustave transfera depozita, oko 5,8 milijardi nemačkih maraka je bilo blokirano u NBJ. Zbog rehabilitacije bankarskog sektora pokrenut je program decentralizovane linearne rehabilitacije, sa dva važna pravca akcije. Prvi pravac je značio da su državne obveznice transferisane na banke radi konsolidacije bilansa stanja, dok je drugi značio da su obveznice države velikih denominacija prenete na državna preduzeća, u cilju otplate kredita bankama. Ovo je imalo

¹⁰ Hoffman, G. (2004). *Narodna banka 1944–1991*. Beograd, 19, u: Rapajić, M. (2021). Kraći pogled na odnose Narodne banke Srbije sa zakonodavnom i izvršnom vlašću. *Zbornik radova „Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima EU“*, Kragujevac, 161.

¹¹ Barisitz, S. (2008). *Banking in Central and Eastern Europe 1980–2006*. London, UK: Routledge (Taylor & Francis Group), 48.

samo kozmetički značaj, budući da su sa ovim mehanizmom bilansi banaka „dekontaminirani“, dok je reforma operativne efikasnosti izostala.¹²

Kriza bankarskog sektora je provocirala selektivne mere tradicionalne rehabilitacije, dok je kod pojedinih banaka primenjena dozirana (selektivna i dimenzionirana) likvidnosna podrška. Decembra 1998. godine je donet novi Zakon o bankama koji je radikalno izmenio „odnose snaga“ pojedinih banaka, prudencione standarde i „reljef“ bankarskog sektora Hrvatske. Povećan je standard adekvatnosti kapitala sa 8 na 10 %, uz jačanje regulatorne infrastrukture. Takođe, pooštreni su parametri za procenu izloženosti riziku, procedura licenciranja banaka, interna i eksterna revizija, kao i standardi supervizije. Na osnovu novih propisa, pokrenuta je procedura za likvidaciju 11 malih i srednjih banaka, a 5 banaka je stavljeno pod administrativni nadzor. Rebalansom budžeta iz 1999. godine su Agenciji za rehabilitaciju banaka i osiguranje depozita odobrena dodatna sredstva za refinansiranje depozita propalih banaka. Cilj svih ovih mera je harmonizacija sa opšteprihvaćenim međunarodnim standardima za funkcionisanje banaka, kao i uvođenje finansijske discipline u neuređeni i neefikasan bankarski sektor. Pri tome, implementacija novih regulatornih mehanizama je imala „sluha“ za nasleđene i novonastale probleme u bankarskom sektoru Hrvatske, kako bi se očuvala finansijska stabilnost u tranzicionoj fazi razvoja. Nove mere su implementirane na mikro i makro planu, kako bi se obnovilo poverenje u bankarski sistem i povećala efikasnost i konkurentnost banaka i štednih institucija.¹³

Veoma brzo je došlo i do ozbiljnijih promena tržišne strukture i konkurencije. Jedan broj banaka se gasi, osnivaju se nove banke i otvara tržište za ulazak inostranih banaka (osnivanjem filijala ili kupovinom manjih banaka). Ovim procesima je unapređen konkurentski ambijent i smanjena koncentracija na bankarskom tržištu Hrvatske. Struktura bankarske industrije je transformisana od oligopola sa jasnim monopolskim elementima, ka oligopolu sa vidljivim elementima konkurencije.¹⁴ Uzimajući u obzir obim angažovanih finansijskih resursa, Hrvatska je podnela značajne fiskalne troškove rehabilitacije banaka. Kumulativni državni dug za rehabilitaciju banaka u Hrvatskoj u periodu 1991–1999. godina procenjen je na 32 % BDP-a.¹⁵

¹² Jovančević, R. (2002). *Reforming the Banking System in Croatia and its Broader Macroeconomic Environment*. Poglavlje u: *Banking Reforms in South–East Europe*, Redaktor: Šević, Ž.; Edwar Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 245.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Jankov, L. (2000). *Banking Sector Problems: Causes, Solutions and Consequences*. Zagreb: Croatian National Bank, Survey 1, 8.

Marketizacija bankarskog sektora je omogućila snažan „kreditni bum“ koji je pretio da ugrozi monetarnu stabilnost. Da bi ograničila dvostrani pozajmljivački entuzijazam na relaciji banke (motivisane profitom) – nebankarski transaktori (motivisani ekonomskim prosperitetom), HNB je uspostavila administrativni mehanizam usmeravanja plasmana. Januara 2003. godine HNB je donela Odluku o obaveznoj kupovini zapisa HNB, kojim se banke koje imaju godišnji rast kredita veći od 16 % obavezuju da dvostruki iznos prekoračenja ulože u niskoprinosne zapise HNB.¹⁶

Kasnije je ovaj administrativni standard suspendovan, ali je uspostavljen stroži regulatorni mehanizam obračuna adekvatnosti kapitala. Takođe, uspostavljen je poseban (penalni) sistem izdvajanja obavezne rezerve na devizne prekogranične pozajmice. Stroža regulacija i tržišne prilike primorale su bankarske grupacije da kanališu kreditni potencijal kroz supstitute bankarskim uslugama, pre svega kroz lizing i upravljanje aktivom. Time je oformljen i nebankarski segment finansijskog sistema, pa su stvoreni uslovi za unakrsnu konkurenciju. Međutim, bez obzira na ove tendencije, finansijski sistem Hrvatske na kraju tranzicione epizode je izrazito bankocentričan, budući da banke poseduju 82 % ukupne finansijske aktive.¹⁷

HRVATSKA NARODNA BANKA

Hrvatska narodna banka (u daljem tekstu HNB) je centralna banka Republike Hrvatske. U ostvarivanju svog cilja i obavljanju svojih zadataka HNB je samostalna i nezavisna. HNB ima svojstvo pravne osobe, ali se ne upisuje u sudski registar. Sedište HNB je u Zagrebu. Pečat HNB sadrži prikaz grba Republike Hrvatske i ime HNB. Nju zastupa guverner i u isključivom je vlasništvu Republike Hrvatske. HNB je sastavni deo Evropskog sistema centralnih banaka (ESSB). HNB je obavezna, u skladu s odredbama Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, Statuta ESSB i Evropske centralne banke i potpuno primenjivih propisa Evropske unije i Zakona o HNB, da radi na ostvarivanju ciljeva i izvršavanju zadataka ESSB.¹⁸

U skladu sa čl. 130. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i čl. 7. Statuta ESSB i ESB, HNB i članovi njenih tela nezavisni su pri ostvarivanju svog cilja i u izvršavanju svojih zadataka koji se temelje na Zakonu o HNB,

¹⁶ Croatian National Bank. (2004). *Annual Report*. Zagreb: CNB, 56.

¹⁷ EBRD, (2005). *Transition Report 2001 (Business in transition)*. London, UK: European Bank for Reconstruction and Development, 118.

¹⁸ Croatian National Bank. (2004). *Annual Report*. Zagreb: CNB, 57.

Ugovoru o Evropskoj uniji, Ugovoru o funkcioniranju Evropske unije i Statutu ESSB i ESB. HNB i članovi njenih tela ne traže niti su vezani na upute institucija i tela Evropske unije, vlada država članica Evropske unije i drugih tela. Institucije i tela Evropske unije, vlade, agencije, uredi i druge organe država članica Evropske unije dužni su poštovati nezavisnost iz člana 130. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i čl. 7. Statuta ESSB i ESB i ne smeju uticati na nezavisnost HNB, donošenje i sprovođenje njenih odluka i njenih organa i ne smeju odobravati, poništavati, odgađati, ukidati ili na bilo koji drugi način uticati na bilo koju odluku HNB u područjima iz njene nadležnosti. Pritom navedene odredbe ne dovode u pitanje ovlašćenja ESB prema Statutu ESSB i ESB u odnosu na Hrvatsku narodnu banku.¹⁹

STEPEN NEZAVISNOSTI HRVATSKE NARODNE BANKE

U većini modernih ekonomija desio se trend povećanja uloge nezavisnosti centralne banke. Nezavisnost centralne banke (CBI) se vidi kao način podizanja ekonomije na viši nivo. Tvrdi se da je nezavisna centralna banka kredibilnija i da veći stepen nezavisnosti centralne banke olakšava centralnoj banci da identifikuje signale finansijskih problema i upozori finansijska tržišta. Štaviše, manje je verovatno da će nezavisna centralna banka biti izložena inflatornoj pristrasnosti, svojstvenoj monetarnoj politici, i svesnija je inflacionih troškova ekspanzivne monetarne politike. Ovo je u skladu sa Fridmanovim teorijskim konceptom da fenomen inflacije treba regulisati kontrolisanjem količine novca koji centralna banka uliva u nacionalnu ekonomiju. Da bi se postigao glavni cilj, stabilnost cena, neophodno je da centralna banka bude što manje povezana sa vladom. Međutim, vlade generalno imaju određeni uticaj na centralne banke, čak i u slučaju banaka koje tvrde da su nezavisne.²⁰

U ovom delu teksta razmatramo nivo nezavisnosti HNB. U Zakonu o Hrvatskoj narodnoj banci HNB navodi da je nezavisna u ostvarivanju svojih ciljeva i zadataka. Takođe se navodi da su svi njeni članovi nezavisni pri donošenju i sprovođenju svojih odluka, a ne zavise niti traže bilo kakva uputstva od države ili njenih institucija. Ako govorimo o funkcionalnoj nezavisnosti, moramo ispitati stepen slobode u izboru ciljeva monetarne politike. Glavni cilj HNB je postizanje i održavanje stabilnosti cena. Prema čl. 3.2. HNB će

¹⁹ Croatian National Bank. (2004). *Annual Report*. Zagreb: CNB, 57.

²⁰ Eijffinger S. C. W. et al. (1997). Central Bank Independence: A Panel Data Approach. *Public Choice*, vol. 89, 163–182.

podržavati ekonomsku politiku i delovati po principima otvorenog tržišta ekonomije i slobodne konkurencije, sve dok to ne ugrožava njen glavni cilj. Što se tiče njenog glavnog cilja, HNB je prilagodila svoje zakonodavstvo zahtevima sporazuma iz Maastrichta.²¹

U ispitivanju institucionalne slobode HNB, trebalo bi se koncentrisati na slobodu izbora instrumenata monetarne politike, njihovo definisanje i sprovođenje. HNB tvrdi da je nezavisna dok sprovođi svoje odluke. Takođe se navodi da to ne zavisi od uputstava Hrvatske vlade, tela koja predstavljaju EU ili treće strane. U ostvarivanju svojih ciljeva, ali ne ugrožavajući svoje glavne ciljeve i zadatke, HNB je dozvoljena saradnja sa vladom i sa državnim organima. Vlada dostavlja HNB sve predloge i izveštaje u vezi sa ciljevima, poslovanjem i zadacima HNB. Pored ovoga, Vlada dostavlja i predloge odluke, direktive i akte, a pre nego što budu prosleđeni. Sabor HNB daje svoje mišljenje. Ministarstvo finansija se najmanje jednom na polugodišnjem nivou konsultuje sa HNB o polugodišnjim planovima unutrašnjeg i inostranog zaduženja (čl. 38). Osim toga, Ministarstvo finansija je dužno da obavesti HNB o svim transakcijama koje se tiču unutrašnjeg i spoljnog duga. HNB može predložiti Vladi RH da predloži Skupštini donošenje zakona koji su vezani uz ostvarivanje cilja i izvršavanje zadataka HNB koji su uopšteno vezani za delokrug rada HNB, uključujući monetarnu politiku, monetarne operacije, kreditiranje, platni bilans, platni promet, deviznu politiku i bankarstvo (čl. 39.1). U slučaju HNB zakon ističe nezavisnost funkcija i njihovo sprovođenje.²²

Lična nezavisnost se odnosi na ulogu i status centralne banke. Takođe se odnosi na imenovanje i izborni proces, razrešenje sa funkcije, trajanje mandata i mogućnost ponovnog izbora.

Savet HNB se sastoji od guvernera, najviše četiri viceguvernera, zamenika guvernera i najviše 8 nezavisnih članova. Guvernera HNB imenuje Hrvatski sabor na predlog Komisija za izbore, imenovanja i administraciju, uzimajući u obzir mišljenje Finansija i Centralnog odbora za budžet. U Hrvatskoj mandat guvernera traje 6 godina. Zamenika guvernera i viceguvernere imenuje Hrvatski sabor na predlog guvernera HNB. Nezavisne članove Veća HNB imenuje Hrvatski sabor na predlog Komisije za izbore, imenovanja i administraciju, uzimajući u obzir mišljenje o Komitetu za finansije i centralnom budžetu. Članovi Saveta HNB moraju biti državljani Republike Hrvatske i treba da imaju profesionalno iskustvo u monetarnom, finansijskom, bankarskom ili pravnom sektoru. Članovi Veća HNB imenuju se na period od šest

²¹ Croatian National bank, The act on the Croatian National bank, Publication: June 2008, <http://www.hnb.hr/propisi/zakoni-htm-pdf/e-zakon-hnb-2008.pdf?tsfsg=df72c24360efa155d626a7396bdeb798>, pristupljeno 15. 10. 2022.

²² *Ibid.*

godina. Zakon obično postavlja određena ograničenja za članove Saveta kako bi izbegli moguće sukobe interesa, pa tako i u Hrvatskoj postoje ograničenja koja članovi treba da poštuju, a to je da ne mogu da nastupaju kao poslanici u Skupštini niti da učestvuju u poslovima u kojima bi bili zaposleni u parlamentu ili vladi. Štaviše, član HNB ne može biti član Vlade. Takođe, ne mogu da obavljaju zadatke lokalne uprave i samouprave, niti u političkim partijama ili sindikalnim organizacijama. Članovima nije dozvoljeno da rade kao saradnici u bankama, revizorskim i drugim pravnim institucijama koje su u vezi sa bankama ili ih kontroliše HNB. Takođe, ne mogu posedovati akcije ili udele u drugim pravnim licima povezanim sa navedenim licima po vlasništvu, upravljanju ili funkciji, ili udela u revizorskim firmama i povezanim licima. Pored toga, supružnik i deca člana takođe ne smeju da poseduju akcije ili udeo u institucijama koje su ovlašćene ili su pod nadzorom HNB (čl. 45). U pogledu udaljenja sa funkcije, nastupiće u slučaju krivičnog dela, težeg prekršaja i duže radne nesposobnosti usled bolesti. Štaviše, to će se desiti ako član sam zatraži da bude smenjen sa funkcije, ako ne uspe da podnese, ili podnese lažne izjave u vezi s ograničenjima.²³

Finansijska nezavisnost se odnosi na budžetsku nezavisnost i zabranu monetarnog finansiranja. Centralne banke ne treba da dozvole sebi da dođu u poziciju nedovoljnih finansijskih sredstava, neophodnih za ispunjavanje svoje dužnosti. Postoje određena pitanja koja centralne banke moraju da reše da bi bile finansijski nezavisne; SZO upravlja budžetom, kako obnoviti neto gubitak, da li je dozvoljeno finansiranje vlade i ako jeste, kada je dozvoljeno itd. Važno je naglasiti da je HNB nezavisna od Ministarstva finansija. Međutim, određeni kontakt postoji. HNB obavlja funkciju fiskalne agencije, funkciju depozitara, funkciju učesnika u zakonodavstvu procedure i funkciju konsultanta Ministarstva finansija. Ipak, HNB ističe da budžetom upravlja banka, nezavisno od bilo koje vladine institucije. Veće HNB usvaja finansijski plan, dok kapital ostaje u rukama države. Što se tiče neto gubitka, ako nastane, obično se pokriva iz rezervi HNB. U slučaju nedovoljnih rezervi gubitak može biti pokriven i iz državnog budžeta ili izdavanjem akcija. U Hrvatskoj je direktno finansiranje vlade strogo zabranjeno, ali je HNB dozvoljeno da kupuje državne vrednosne papire na sekundarnom tržištu, čime posredno finansira vladu.²⁴

²³ Croatian National Bank, The act on the Croatian National Bank, Publication: June 2008, <http://www.hnb.hr/propisi/zakoni-htm-pdf/e-zakon-hnb-2008.pdf?tsfsg=df72c24360efa155d626a7396bdeb798>, pristupljeno 15. 10. 2022.

²⁴ *Ibid.*

Trend sve većeg značaja CBI²⁵ prisutan je u većini razvijenih ekonomija. CBI se percipira kao konvencionalni trend koji prate skoro sve centralne banke. Čini se da je to uslov za dirigovanje kredibilne monetarne politike. Delegiranje monetarne politike nezavisnoj centralnoj banci trebalo bi da podstakne veća stabilnost cena i bolja ukupna ekonomska situacija, jer je nezavisna centralna banka manje verovatna da bude izložena inflatornoj pristrasnosti, svojstvenoj monetarnoj politici, i svesnija troškova inflacije ekspanzivne monetarne politike.

OCENA NEZAVISNOSTI NARODNE BANKE REPUBLIKE SEVERNE MAKEDONIJE

Međusobne veze centralnobankarske i najviše monetarne ustanove, s jedne strane, i organa izvršne vlasti s druge, ima krucijalni značaj za institucionalizaciju nezavisnosti centralne banke. Ako se analiziraju zakoni različitih pravnih sistema u kojima su takođe prisutni različiti modeli organizacije izvršne vlasti, nije teško zapaziti da je centralna banka u nekima od njih predmet detaljne zakonske regulacije. Takva vrsta normativnog pristupa manje je karakteristična za neke druge institucije privredno-finansijskog života. Ostvarenje ciljeva i izvršenje funkcija centralne banke karakteriše se u privrednom životu svake zemlje kao krajnje značajno, s obzirom na dalekosežnost posledica, ne samo na privredu i finansije, već posredno na sve direktne i indirektne budžetske korisnike. Kako egzekutiva kreira politički kurs zemlje i ima odgovornost za stanje nacije u privredi, finansijama, obrazovanju, kulturi, spoljnoj politici, ali delimično i u monetarnoj sferi, izvršna vlast je posebno zainteresovana za pravovaljano funkcionisanje centralne banke. Različito sagledavanje glavnih pravaca makroekonomske politike, rukovodstva centralne banke u odnosu na glavne predstavnike egzekutive, može imati dalekosežne i po pravilu veoma

²⁵ *Central bank independent* – najraniju definiciju ponudio je David Rikardo u svom „Planu za osnivanje narodne banke“ 1824. godine gde je rekao: „Smatra se da se državi ne može poveriti izdavanje papirnog novca jer će najverovatnije biti zloupotrebljen... Priznajem da bi bilo veoma opasno kada bi ministri bili ovlašćeni da izdaju papirni novac. Zato predlažem da se sva ovlašćenja daju članovima komisije koji će biti izabrani glasovima jednog ili oba doma parlamenta. Takođe predlažem da svaka vrsta komunikacije među članovima komisije i ministrima bude onemogućena. Komisija nikada, bez obzira na razloge, ne bi trebalo da pozajmljuje novac državi ili na bilo koji način da bude pod njenim uticajem ili njenom kontrolom... Ako je državi potreban novac dužna je da ga prikupi na legitiman način: od poreza, izdavanjem blagajničkih zapisa ili pozajmljivanjem od bilo koje druge banke. Ni u kom slučaju ne treba dozvoliti državi da pozajmljuje novac od onih koji ga izdaju.“

loše posledice na celokupni privredni život. Da bi se to u većoj ili manjoj meri sprečilo, na osnovu ustava i zakona u mnogim pravnim sistemima je propisano da uticaj vlade na centralnu banku može biti dvostruk i to: 1) kadrovski i 2) politički (kontrolni-nadzorni). Manji je broj zemalja u svetu gde vlada, premijer, odnosno predsednik države nema određeni uticaj na izbor najviših funkcionera u centralnoj banci. Nivo tog uticaja može da bude gradiran od konsultovanja, preko predlaganja, do imenovanja. Kada je reč o parlamentarnom sistemu vlasti, značajnu ulogu mogu imati i nadležni upravni resori.²⁶

Nezavisnost centralne banke smatra se ključnim preduslovom za postizanje primarnog cilja centralne banke, a to je stabilnost cena. Adekvatni institucionalni mehanizmi štite centralnu banku od kratkoročnih političkih dešavanja i ključni su u očuvanju kontrole centralne banke nad monetarnim agregatima, održava se kredibilitet centralne banke i posledično stabilnost cena. Trenutni trendovi u vezi sa institucionalnim aranžmanima ukazuju na institucionalno odvajanje odgovornosti monetarne i fiskalne politike praćene visokim stepenom nezavisnosti za centralne banke koje se mogu posmatrati kao zaštita od nepromišljene fiskalne politike. Prvi Zakon za NBRSM donet je 1992. godine, kojim je NBRSM ustanovljena kao centralna banka novoosnovane nezavisne države. U cilju jačanja nezavisnosti centralne banke, pravni okvir je više puta menjan, uključujući usvajanje novog zakona o centralnoj banci 2002. i 2010. godine.²⁷

Ocena nezavisnosti na NBRSM se bazira na indeksu Cukierman et al. (1992) (u daljem tekstu: Cukirmanov indeks), kao jedan od najčešće korišćenih indeksa, i modifikovani Cukirmanov indeks Jacomea i Vazkueza (2005) (u daljem tekstu: MCI). Indeks ocenjuje pravni aspekt nezavisnosti kao jednu od glavnih komponenti stvarne nezavisnosti, mada ovo poslednje zavisi od mnogih drugih dodatnih faktora. Merenje se zasniva na zakonskim odredbama statuta centralne banke koje uređuju njen mandat, ovlašćenja, zadatke i poslovanja i ne odražavaju aspekt praktične primene zakonskih odredbi. Za razliku od ostalih istraživačkih radova koji ocenjuju nezavisnost na NBRSM u određenom periodu od godine vremena, ovaj rad pruža istorijsku perspektivu kroz merenje nivoa nezavisnosti koju daju Zakoni o NBRSM usvojeni od 1992. godine do danas.

²⁶ Purić, S., Rapajić, M. (2018). Odnos Centralne banke i grana državne vlasti. *Glasnik prava*, br. 1, god. IX. Kragujevac, 54.

²⁷ Jankoski, B. (2010). *Trends and challenges of the contemporary central banking – a case study for National Bank of the Republic of Macedonia*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Muller GmbH & Co.KG.

CUKIRMANOV INDEKS

Cukirmanov indeks koristi 16 zakonskih varijabli u sledeća 4 klastera: glavni izvršni direktor (imenovanje, razrešenje, mandat, obavljanje funkcija u vladi), definisanje monetarne politike formulacija (ovlašćenje za donošenje odluka o monetarnoj politici, rešavanje konflikata u vezi sa monetarnom politikom i uključivanjem centralne banke u budžetski proces), ciljevi centralne banke i ograničenja za kreditiranje centralne banke vladi (bezbedno i nebezbedno pozajmljivanje, potencijalni zajmoprimci, uslovi i odredbe kreditiranja). Skala kodiranja je od 0 (najniži nivo nezavisnosti) do 1 (najviši nivo nezavisnost). Veći broj ukazuje na jači mandat i nezavisnost centrale banke od izvršne vlasti u težnji za stabilnošću cena. Kodiranje za prvu grupu promenljivih zavisi od učešća vlade u procesu imenovanja i razrešenja guvernera i njegovog mandata. Manje angažovanje vlade i duži period od kancelarije podrazumevaju veću izolaciju monetarne politike od kratkoročnih političkih razmatranja što može ugroziti stabilnost cena. Slično, manja uključenost vlade u monetarnu politiku formulisanja politike (druga grupa) ukazuje na veću nezavisnost centralne banke. Ocena ciljeva (treća grupa) zavisi od važnosti koja se pridaje stabilnosti cena u odnosu na druge ciljeve koji bi mogli biti u sukobu sa stabilnošću cena. Viša ocena za ograničenja u pozajmljivanju (poslednja grupa) se dodeljuje kada pozajmljivanje vladi nije dozvoljeno ili je dozvoljeno pod strogim uslovima granice. Takođe, što su stroži uslovi kreditiranja (kamatna stopa, rok dospeća, kolateral), to je veća vrednost te promenljive. Zakonsko ograničenje finansiranja vlade centralne banke se smatra instrumentalnim u očuvanju kontrole centralne banke nad monetarnim agregatima i inflacijom. Njen značaj je još više naglašen za tranzicione ekonomije sa nerazvijenim finansijskim tržištima na kojima je veća potreba za finansiranjem centralne banke. Zbirni Cukirmanov indeks nezavisnosti se izračunava kao ponderisani prosek od vrednosti dodeljene pojedinačnim varijablama. Najveća težina je dodeljena grupi od varijable koje se odnose na ograničenja pozajmljivanja vladi (50%), izvršni direktor i službena grupa kriterijuma ima težinu od 20%, a grupa za formulisanje politike i ciljeva imaju po 15%. Za glavnog izvršnog direktora kodiranje na nivou grupe je izvedeno kao prost prosek kodiranja četiri varijable u grupi. Kodiranje za grupu za formulaciju politike se izvodi kao ponderisani prosek kodova svakog pojedinca promenljivih u grupi. Svaka od 8 varijabli u grupi o pozajmljivanju vladi je dodeljena individualna težina. Uopšteno govoreći, Cukirmanov indeks ukazuje da je tokom godina pravna nezavisnost NBRSM povećana. Prvi zakon za NBRSM, usvojen 1992. godine, daje samo umeren nivo nezavisnosti sa vrednošću agregatnog indeksa 0,60. Zakonom usvojenim 2002. ojačao je nezavisnost što se vidi kroz

povećanu vrednost indeks (0,70), a zakon usvojen krajem 2010. godine i naknadno izmenjen par puta obezbeđuje visok stepen nezavisnosti sa vrednošću indeksa koja dostiže 0,92²⁸. Indeks ukazuje na prostor za dalje jačanje u oblasti imenovanja, razrešenja i mandat guvernera i učešće centralne banke u budžet-skom procesu.²⁹

Tabela 1. Merenje nezavisnosti NBRSM – Cukirmanov indeks

Br. prome-nljive	Opis promenljive	Težina	Brojčana vrednost	2011–2017.	2002–2010.	1992–2001.
I.	Generalni direktor	0,20		0,77	0,77	0,44
	a. Mandat			0,75	0,75	0,75
	• Preko 8 godina		1,00			
	• 6 do 8 godina		0,75			
	• 5 godina		0,50			
	• 4 godine		0,25			
	• Kraće od 4 godine		0,00			
	b. Ko postavlja direktora			0,50	0,50	0,50
	• Odbor centralne banke		1,00			
	• Savet odbora centralne banke, izvršna vlast, zakonodavna vlast		0,75			
	• Zakonodavna vlast		0,50	0,50	0,50	0,50
	• Izvršni odbor		0,25			
	• Jedan od dva člana izvršne vlasti		0,00			
	c. Opuštanje			0,83	0,83	0,50
	• Nema odredbi za otpuštanje		1,00			
	• Samo iz razloga koji nisu povezani sa politikom		0,83	0,83	0,83	
	• Po nalogu glavnog odbora centralne banke		0,67			
	• Iz zakonskih razloga		0,50			0,50
	• Bezuslovno razrešenje od strane zakonodavne vlasti		0,33			
	• Po nalogu izvršne vlasti		0,17			
	• Bezuslovno razrešenje od strane izvršne vlasti		0,00			

²⁸ Ocena nezavisnosti koju daje Zakon o NBRM donet 2010. godine uzima u obzir i izmene i dopune Zakona usvojene 2012, 2014. i 2015. godine.

²⁹ Cukierman, A., Kalaitzidakis, P., Summers, L., Webb, S. (1993). Central bank independence, growth, investment, and real rates. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 39 (1), 95–140.

Br. prome-nljive	Opis promenljive	Težina	Brojčana vrednost	2011–2017.	2002–2010.	1992–2001.
	d. Mogućnost da generalni direktor ima drugu funkciju u Vladi			1,00	1,00	0,00
	<ul style="list-style-type: none"> • Ne • Samo po odobrenju izvršne vlasti • Nema zabrane da generalni direktor bude u izvršnoj vlasti 		1,00 0,50 0,00	1,00 1,00		0,00
2.	Formulisanje politike	0,15		0,75	0,45	0,37
	a. Ko formuliše monetarnu politiku	0,25		1,00	1,00	0,67
	<ul style="list-style-type: none"> • Banka potpuno samostalno • Banka učestvuje ali ima mali uticaj • Banka donosi odluke po savetu vlade • Banka nema pravo glasa 		1,00 0,67 0,33 0,00	1,00 1,00		0,67
	b. Ko ima poslednju reč u rešavanju sukoba	0,50		1,00	0,40	0,40
	<ul style="list-style-type: none"> • Banka po pravilima koja su jasno definisana u zakonu o ciljevima • Vlada u pitanjima koja nisu jasno definisana kao ciljevi banke ili u slučaju sukoba unutar banke • Savet centralne banke, izvršna vlast i zakonodavna vlast • Zakonodavna vlast po političkom nalogu • Izvršna vlast po političkom nalogu • Izvršna vlast ima bezuslovni prioritet 		1,00 0,80 0,60 0,40 0,20 0,00	1,00 0,40		0,40
	c. Uloga u odlučivanju o budžetu	0,25		0,00	0,00	0,00
	<ul style="list-style-type: none"> • Aktivna uloga centralne banke • Centralna banka nema nikakv uticaj 		1,00 0,00	0,00 0,00	0,00	0,00

Br. prome-nljive	Opis promenljive	Težina	Brojčana vrednost	2011–2017.	2002–2010.	1992–2001.
3.	Ciljevi	0,15		1,00	1,00	0,60
	<ul style="list-style-type: none"> • Stabilnost cena je glavni cilj i centralna banka ima završnu reč u slučaju konflikata s ostalim ciljevima vlade • Stabilnost cena je jedan od ciljeva kompatibilan sa drugim ciljevima vlade koji održavaju stabilan bankarski sistem • Stabilnost cena je jedan od ciljeva koji je potencijalno konfliktan sa ciljem kao što je puna zaposlenost • Nema objektivnog stanja u povelji banke • Navedeni ciljevi ne uključuju stabilnost cena 		1,00	1,00	1,00	
			0,80			
			0,60			0,60
			0,20			
			0,00			
4.	Ograničenja zajmova državi	0,50		0,50	0,33	0,37
	a. Ograničenje nebezbednog pozajmljivanja	0,15		1,00	0,67	0,67
	<ul style="list-style-type: none"> • Nema pozajmljivanja unapred • Pozajmljivanje unapred ali sa striktnim ograničenjem • Pozajmljivanje unapred ali bez striktnog ograničenja • Nema zakonskih ograničenja pozajmljivanja 		1,00	1,00	0,67	0,67
			0,67			
			0,33			
			0,00			
	b. Obezbeđeno pozajmljivanje	0,10		1,00	0,67	0,67
	<ul style="list-style-type: none"> • Nije dozvoljeno • Dozvoljeno sa limitom do 15 % prihoda vlade • Dozvoljeno preko limita od 15 % prihoda vlade • Nema zakonskog ograničenja pozajmljivanja 		1,00	1,00	0,67	0,67
			0,67			
			0,33			
			0,00			
	c. Uslovi kreditiranja	0,10		1,00	0,33	1,00
	<ul style="list-style-type: none"> • Kontrolisani od strane banke • Određeni statutom banke • Uz dogovor između centralne banke i izvršne vlasti • Određeni isključivo od strane izvršne vlasti 		1,00		1,00	1,00
			0,67			
			0,33		0,33	
			0,00			

Br. prome-nljive	Opis promenljive	Težina	Brojčana vrednost	2011–2017.	2002–2010.	1992–2001.
	d. Potencijalni korisnici zajma banke	0,05		1,00	1,00	1,00
	<ul style="list-style-type: none"> • Samo vlada • Svi nivoi vlade • Svi već pomenuti i javna preduzeća • Javni i privatni sektor 		1,00 0,67 0,33 0,00	1,00	1,00	1,00
	e. Limiti pozajmljivanja centralne banke definisani u	0,025		1,00	1,00	1,00
	<ul style="list-style-type: none"> • Valuti • Akcijama, obveznicama ili kapitalu • Prihodima vlade • Rashodima vlade 		1,00 0,67 0,33 0,00	1,00	1,00	
	f. Ročnost kredita	0,025		1,00	0,25	0,25
	<ul style="list-style-type: none"> • Do 6 meseci • Do jedne godine • Duže od jedne godine • Bez zakonskog ograničenja ročnosti kredita 		1,00 0,67 0,33 0,00	1,00	1,00	0,67
	g. Kamatne stope na kredite moraju biti	0,025		1,00	0,25	0,25
	<ul style="list-style-type: none"> • Iznad minimalnih stopa • Po tržišnim stopama • Ispod maksimalnih stopa • Kamatne stope nisu razmatrane • Nema kamate na zaduživanje države kod centralne banke 		1,00 0,75 0,50 0,25 0,00	1,00	0,25	0,25
	h. Centralna banka može zabraniti kupovinu ili prodaju hartija od vrednosti na tržištu	0,025		1,00	1,00	1,00
	<ul style="list-style-type: none"> • Da • Ne 		1,00 0,00	1,00	1,00	1,00
	Ukupna vrednost indeksa			0,92	0,70	0,60

Izvor: National Bank of the Republic of Macedonia, *Journal of Central Banking Theory and Practice*, vol. 6, No. 3, 2017.

Prvi Zakon o NBRSM usvojen je 1992. godine kao deo zakonodavnog paketa koji je predosnova za novi monetarni sistem nezavisan od monetarnog sistema bivše Jugoslavije. NBRSM je osnovana kao centralna banka zadužena za stabilnost makedonske valute, monetarne politike i stabilnost unutrašnjeg i spoljnog plaćanja. Ova tri cilja centralne banke su takođe sadržana u Ustavu. Shodno tome, cena stabilnosti nije eksplicitno navedena kao cilj centralne banke ni u zakonu, ni u Ustavu. Ipak, parlament je donosio godišnju Odluku o ciljevima i zadacima monetarne politike koja definiše stabilnost cena kao cilj centralne banke. Ovo ukazuje na neke dvosmislenosti i nedoslednost u pogledu ciljeva banke. Uzimajući u obzir da je odluka parlamenta definisala stabilnost cena kao glavni cilj, vrednost promenljive koja je tome pripisana nije 0, već 0,60.

Formulisanje monetarne politike nije bila odgovornost isključivo centralne banke. Od NBRSM se tražilo da pripremi godišnju projekciju na monetarne i kreditne agregate kojim je parlament doneo Odluku o ciljevima i zadacima monetarne i kreditne politike za narednu godinu. Odlukom su definisani brožčani ciljevi inflacije i novčani agregati u skladu sa ciljem inflacije. Devizni režim i politika su takođe bili na godišnjem nivou koji je donela Skupština, kroz Odluku o deviznoj politici i projekciji od platnog bilansa. Zakon definiše instrumente koji su na raspolaganju NBRSM, uključujući obaveznu rezervu, kredite bankama i drugim finansijskim institucijama, izdavanje blagajničkih zapisa centralne banke, transakcije sa domaćim i stranim hartijama od vrednosti i intervencije na deviznom tržištu. Odluke o sprovođenju monetarne i devizne politike usvojilo je dve trećine članova saveta banke. U slučaju spora o monetarnoj i deviznoj politici, parlament je imao završnu reč. Nije postojao zakonski uslov za uključivanje centralne banke u neke od faza budžetskog ciklusa. Priprema, usvajanje, izvršenje i nadzor državnog budžeta bili su u nadležnosti izvršne i zakonodavne vlasti. Nemogućnost učešća centralne banke u budžetskom procesu, kao i odsustvo punog ovlašćenja u formulisanju monetarne politike i u rešavanju konflikata, rezultiraju niskim bodom za grupu za formulisanje politike banke (0,37).

Vrednost za glavnog izvršnog direktora grupe je takođe prilično niska (0,44). Guvernera je imenovala Skupština, na predlog predsednika države, sa mandatom od 7 godina sa mogućnošću da bude reizabran samo jednom. Nije dozvoljen ponovni izbor istih članova veća. Slično procesu imenovanja, trebalo je da bude i proces razrešenja, da pokrene predsednik države a odlučuje parlament. Nije bilo odredbi o kriterijumima za razrešenje koji podrazumevaju da je parlament imao široko diskreciono pravo pri razrešenju Odluke. Takođe, zakon nije sadržao odredbe koje zabranjuju guverneru da drži druge pozicije u vladi.

Zakon donet 2002. godine dao je nešto veću nezavisnost NBRSM kako se vidi kroz povećanu vrednost agregatnog indeksa (sa 0,60 na 0,70) što odražava poboljšanja u sva 4 klastera. Zakon je uspostavio stabilnost cena kao primarni cilj centralne banke. Osim toga, NBRSM podržava ekonomsku politiku i finansijsku stabilnost bez ugrožavanja njenog primarnog cilja. To je značilo da zakon nije bio u potpunosti u skladu sa Ustavom koji je definisao stabilnost valute, monetarnu politiku i stabilnost unutrašnje i spoljno plaćanje kao ciljeve NBRSM. Ipak, ovom kriterijumu je dodeljena najveća vrednost od 1.

Najnoviji Zakon je doneo poboljšanja u drugim segmentima koji nisu direktno obuhvaćeni indeksom. Nezavisnost u vođenju monetarne politike je pojačana propisivanjem da članovi saveta i zaposleni u banci ne bi trebalo da traže ili primaju nikakva uputstva od vlade ili drugih fizičkih ili pravnih lica. Prethodna odredba koja daje pravo ministru finansija da učestvuje na sednicama saveta zamenjena je novom odredbom u kojoj se navodi da je prisustvo ostalih članova samo po pozivu banke. Ipak, ministar za finansije i guverner su dužni da se redovno sastaju u cilju koordinacije monetarne i fiskalne politike. Pri tom, vlada je u obavezi da se konsultuje sa NBRSM pri izradi zakona i propisa koji mogu imati implikacije na ciljeve i funkcije banke, i banci je dozvoljeno da izrazi svoje mišljenje o ovim nacrtima zakona kada se o njima raspravlja u parlamentu.

ZAKLJUČAK

Kroz ovaj rad može se zaključiti da je nezavisnost centralne banke ključni preduslov za postizanje primarnog cilja centralne banke, a to je stabilnost cena. Adekvatni institucionalni mehanizmi koji štite centralnu banku od kratkoročnih političkih razmatranja su ključni u očuvanju kontrole centralne banke nad monetarnim agregatima, kredibilitetom centralne banke i kao posledica svega toga su ključni i za stabilnost cena. Bilo da je reč o Hrvatskoj narodnoj banci ili o Narodnoj banci Republike Severne Makedonije, ovo istraživanje pokazuje da je visok stepen nezavisnosti centralnih banaka od političkih turbulencija od najvećeg značaja za stabilnost monetarnih sistema i nacionalnih ekonomija u globalu.

Za Narodnu banku Hrvatske najprikladniji pokazatelj nezavisnosti je prosečni mandat guvernera. Cukirman je definisao gornju granicu za ovu stopu na 0,2 – 0,24 kada se guverner bira na svakih 4 do 5 godina. Niža stopa ukazuje da je centralna banka više izolovana od pritisaka vlade i istovremeno ukazuje na veću nezavisnost centralne banke u definisanju ciljeva monetarne politike.

Na osnovu Cukirmanovog indeksa može se zaključiti da je, kada je u pitanju NBRSM, postignut značajan napredak u stepenu nezavisnosti od političkog uticaja od vremena kada je Republika Makedonija postala nezavisna država pa do danas. Kako se nezavisnost NBRSM zasniva na zakonskim uredbama, ne može samo indeks poslužiti kao pokazatelj stvarne nezavisnosti centralne banke. Zbog toga rezultate merenja nezavisnosti treba tumačiti sa rezervom. Stvarna i realna nezavisnost izgleda kao izazovan zadatak i obično se meri kroz stopu promene guvernera i upitnika koje popunjavaju centralne banke. Na osnovu kriterijuma za stopu fluktuacije guvernera, stvarna nezavisnost na NBRM izgleda visoka. Stopa fluktuacije je 0,16 što znači otprilike jedan guverner svakih 6 godina.

Ono što se svakako mora imati u vidu kada se radi o državama bivše Jugoslavije je to da su stope fluktuacije guvernera, kao i analizirani indeksi za merenje samo jedan od uglova iz kojeg se stvarna nezavisnost može posmatrati i zbog toga se ne može koristiti kao jak dokaz o *de facto* nezavisnosti. Uzimajući u obzir sve pokazatelje i posmatrajući centralne banke u okviru šire slike čitave države, može se zaključiti da je politički uticaj na centralne banke na ovim prostorima i dalje veoma prisutan. Iako postoje određeni pomaci u odnosu na period od pre nekoliko decenija, ne može se reći da je stvarni interes bilo koje od ovih država permanentna nezavisnost centralnih banaka.

LITERATURA

- Barisitz, S. (2008). *Banking in Central and Eastern Europe 1980–2006*. London, UK: Routledge (Taylor & Francis Group), 48.
- Croatian national bank, The act on the Croatian national bank, Publication: June 2008, http://www.hnb.hr/propisi/zakoni-htm-pdf/e-zakon-hnb_2008.pdf?tsfsg=df72c-24360efa155d626a7396bdeb798, pristupljeno 15. 10. 2022.
- Croatian National Bank. (2004). Annual Report. Zagreb: CNB, 56.
- Cukierman, A., Kalaitzidakis, P., Summers, L., Webb, S. (1993). Central bank independence, growth, investment, and real rates. *Carnegie–Rochester Conference Series on Public Policy*, 39 (1), 95–140.
- Ćorić, T., Cvrlje, D. (2009). Central Bank Independence: The Case of Croatia. *EFZG working paper series* (09), 4.
- Debelle, G., Fisher, S. (1994). How independent should a central bank be? In: Fuhrer, J. C. (Eds.), *Goals, Guidelines and Constraints Facing Monetary Policymakers*. Federal Reserve Bank of Boston, 26.
- EBRD, (2005). *Transition Report 2001 (Business in transition)*. London, UK: European Bank for Reconstruction and Development, 118.

- Eijffinger, S. C. W. et al. (1997). Central Bank Independence: A Panel Data Approach. *Public Choice*, vol. 89, 163–182
- Fabris, N. (2006). *Centralno bankarstvo u teoriji i praksi*. Podgorica: Centralna banka Crne Gore, 41.
- Goodhart, C. A. E. (2010). The changing role of central banks. *BIS Working Paper*, 326.
- Gozev, R. (2006). Strengthening the Guarantees for Independence of a Central Bank in Compliance with EU Requirements: The Case of Bulgaria. *The European Integration Process: A Changing Environment for National Central Banks*, 112.
- Jankoski, B. (2010). *Trends and challenges of the contemporary central banking – a case study for National Bank of the Republic of Macedonia*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Muller GmbH & Co. KG.
- Jankov, L. (2000). *Banking Sector Problems: Causes, Solutions and Consequences*. Zagreb: Croatian National Bank, Survey 1, 8.
- Jovančević, R. (2002). Reforming the Banking System in Croatia and its Broader Macroeconomic Environment. Poglavlje u: *Banking Reforms in South-East Europe*, redaktor: Šević, Ž. Edwar Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 245.
- Niemann & von Hagen. (2008). Coordination of Monetary and Fiscal Policies: A Fresh Look at the Issue. *Swedish Economic Policy Review*, vol. 15 (1), 89–124.
- Purić, S., Rapajić, M. (2018). Odnos Centralne banke i grana državne vlasti. *Glasnik prava*, br. 1, god. IX. Kragujevac, 54.
- Rapajić, M. (2021). Kraći pogled na odnose Narodne banke Srbije sa zakonodavnom i izvršnom vlašću. Zbornik radova „Usklađivanje pravnog sistema Srbije sa standardima EU“. Kragujevac, 161.
- Rapajić, M., Dimitrijević, P. (2018). Pravna priroda Narodne banke Srbije u svojstvu vršioca uprave (centralno bankarstvo, položaj i pravni karakter Narodne banke). *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, br. 81, god. LVII, 188–189.