

<https://doi.org/10.7251/EMC2002498A>

Datum prijema rada: 28. avgust 2020.

Submission Date: August 28, 2020

Datum prihvatanja rada: 04. decembar 2020.

Acceptance Date: December 04, 2020

UDK: 336.71:005.591.4(497)

Časopis za ekonomiju i tržišne komunikacije
Economy and Market Communication Review

Godina/Vol. X • Br./No. II
str./pp. 498-513

PREGLEDNI NAUČNI RAD / OVERVIEW SCIENTIFIC PAPER

LIČNA NEZAVISNOST UPRAVLJAČKIH STRUKTURA CENTRALNIH BANAKA NA PRIMERU BUGARSKE, HRVATSKE, MAĐARSKE I RUMUNIJE

Stefan Andonović | Asistent sa doktoratom; Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Srbija;
sandonovic@jura.kg.ac.rs

Miloš Stanić | Naučni saradnik; Institut za uporedno pravo, Beograd, Srbija; m.stanic@iup.rs

Apstrakt: Tokom poslednjih nekoliko decenija, teorija i praksa su na stanovištu da je neophodno zajemčiti nezavisnost, odnosno samostalnost centralnih banaka. Ona ima nekoliko aspekata. U ovom članku se uporednopravnim i normativnim metodom, na primeru četiri evropske zemlje iz okruženja, Bugarske, Hrvatske, Mađarske i Rumunije, koje su bile članice nekadašnjeg komunističkog bloka, a sada su članice Evropske unije, istražuju određena pravna rešenja kojima se postiže lična ili personalna nezavisnost upravljačkih struktura nacionalnih banaka. Dakle, pažnja se posvećuje normama koje se tiču njihovog izbora, te utvrđuju neke njihove zajedničke karakteristike. Autori pružaju i odgovarajuća kritička razmatranja. Ove države su odabrane, jer su u istorijsko-socijalnom i pravnom smislu prolazile ono kroz šta prolazi Srbija u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Na kraju, važno je da se napomene da čak i odgovarajući pravni okvir, ne mora uvek da bude ovaploćen u praksi. No, mora se biti i svestan da je njegova valjanost onaj prvi korak, bez kojeg nema ostvarenja proklamovanih ciljeva. Upravo se u tome ogleda društvena opravdanost naučnog proučavanja ove teme.

Ključne reči: centralna, nacionalna banka, nezavisnost, personalna nezavisnost, pravni okvir.

JEL klasifikacija: K0, K1, K2

UVOD

Institucija koja kreira i sprovodi monetarnu politiku, a opšteprihvataena je, kada se pogleda uporedno, je centralna banka. Danas postoji veliki broj definicija centralne banke. Tako je, „prema definiciji Međunarodnog monetarnog fonda, centralna banka nacionalna finansijska institucija koja sprovodi kon-

trolu 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“ (Fabris, 2006: 31). Prilikom definisanja njenog pojma važno je da se istakne da je to specifična državna institucija koja se javlja kao „banka-banaka“ i „banka-države“ (Kukobat, 2011: 201). Dve reči su neizostavne u njenom nazivu, a to su nacionalna, odnosno narodna ili centralna. To i nije slučajno, jer se njima ukazuje da je jedina, odnosno da je monopolista. Shodno tome, ona ima ekskluzivno pravo izdavanja nacionalne valute, koja je jedini oblik novca koji je u potpunosti zaštićen pozitivnim propisima. Izdavanje nacionalne valute je prerogativ države koja je već otprilike dva veka nacionalna država, te je i logično da u njenom nazivu stoji nacionalna, odnosno narodna. Nacionalna država definitivno odnosi prevagu tokom 19. veka i ona u okviru nje postaje jedinstvena, centralna, pa se otuda može naći i da se radi o centralnoj banci (Padoa-Schioppa, 2006: 13). Istorija centralnih banaka je dugačka, dakle, nekoliko vekova, a osnivane su iz različitih pobuda, u suštini na dva načina. Prvi je „evolucioni, kada se iz komercijalnog bankarstva izdvojila jedna banka koja je dobila monopol na emisiju novca. Drugi je u vidu dekreta kojim se osniva centralna banka. Prve centralne banke se osnivaju u Evropi u sedamnaestom veku, a prva je osnovana u Švedskoj“ (Štrbac, 2013: 11).

Ona je odgovorna za vođenje monetarne politike, kroz određivanje ponude novca, a sve radi postizanja cenovne stabilnosti, povećanog nivoa zaposlenosti, stabilnog platnog bilansa, te ekonomskog rasta (Kukobat, 2011:201), kroz odlučujuću ulogu u podizanju efikasnosti alokacije kapitala na svim nivoima, te izgradnju otvorenog i konkurentnom tržištu prilagođenog finansijskog sistema neke države (Aničić, Laketa, & Vukotić, 2012: 28). Kada vidimo da je centralna banka dobila monopol na izdavanje nacionalne valute ili da je država osniva, a istovremeno uzimajući u obzir da je ona nacionalna ili centralna, potpuno je očekivana bila njena inicijalna vezanost za državu. Takođe, za očekivati je, makar i na prvi pogled, da je ona „srasla“ sa državnim aparatom i da se nalazi u odnosu zavisnosti, odnosno podređenosti. Tako je zaista i bilo sve do 1970-ih, kada su se u ekonomskoj praksi i teoriji, dominantni stavovi zasnivali na stavu da monetarnu i fiskalnu politiku mora da kontroliše vlada i da funkcija od takve važnosti kao što je vođenje monetarne politike ne sme biti prepuštena zvaničnicima koji nisu prošli kroz izborni proces (Radović, Radonjić, & Đurašković, 2018: 27). Stoga je pre dvadeset godina većina centralnih banaka u svetu funkcionisala kao službe ministarstva finansija. U prošlosti se od većine centralnih banaka očekivalo – shodno zakonu, običaju,

ili i jednom i drugom – da koriste svoje instrumente radi ostvarenja mnoštva ciljeva, kao što su visoke stope rasta i zaposlenosti, obezbeđivanje sredstava za državne rashode i rešavanje problema platnog bilansa. Takođe se očekivalo da održe finansijsku stabilnost i stabilnost cena (Maraš, 2020).

Ipak, takav trend se, iako posve logičan nije održao, već je suprotno njemu primećen zahtev za nezavisnošću centralne banke. Njegova osnovna karakteristika je izolacija centralne banke od uticaja i pritisaka, pogotovo od strane izabраниh nosilaca funkcija državne vlasti. Ideja nezavisnosti se zasniva na pretpostavci da je država „organizam“ u okviru kojeg se različite grupe bore za vlast i uticaj (Polillo & Guillén, 2005: 1769), što može štetno uticati na ispunjavanje funkcija narodne banke. Ovakvo shvatanje se ne zasniva samo na teorijskim promišljanjima, već na brojnim i obimnim empirijskim istraživanjima kojima se uverljivo dokazuje da poseban glavni cilj stabilnosti cena najbolje postiže nezavisna centralna banka (Gozev, 2006: 112). Nezavisnost se posmatra kao način za podizanje ekonomije na viši nivo, jer veći stepen nezavisnosti omogućava centralnoj banci da identifikuje signale finansijskih problema i upozori na njih finansijska tržišta. Pored toga, manje je verovatno da će nezavisna centralna banka biti izložena inflatornoj pristrasnosti, svojestvenoj monetarnoj politici (Čorić & Cvrlje, 2009: 4).

Nezavisnost centralne banke podrazumeva postojanje visokog stepena njene slobode odlučivanja pri vođenju monetarne politike. Povećanje nezavisnosti centralne banke namenjeno je, pre svega, njenoj zaštiti od kratkoročnih i često kratkovidnih političkih pritisaka, povezanih s izbornim ciklusom (Maraš, 2020). Od tada, monetarna politika, koja uživa status ključnog instrumenta stabilizacije makroekonomske politike, stavljena je „u ruke nezavisnih centralnih banaka. Trend povećanja nezavisnosti centralnih banaka u svetu može se objasniti pomoću nekoliko faktora: prvo je negativno iskustvo diskrecione ekonomske politike koja je dovela do globalne stagnacije u 1970-ima; drugi - dokaz zasnovan na ekonomskoj teoriji da diskreciona politika dovodi do slabih makroekonomskih performansi zbog problema nedoslednosti vremena i inflatorne pristrasnosti; treći - empirijski dokaz o vezi između niže stope inflacije sa višim nivoom nezavisnosti centralne banke; četvrti, kolaps Breton Vuds sistema dizajniranog da obezbedi stabilnost cena posle Drugog svet-skog rata” (Radović, Radonjić, & Đurašković, 2018: 27).

No, valjalo bi da se napomene da rastući konsenzus ekonomista, kako teoretičara, tako i praktičara, o prednostima nezavisnosti centralne banke, zapravo

nije odmah rezultirao međunacionalnom difuzijom, odnosno rezultatima na uporednopravnom planu. Bilo je potrebno da se učini nekoliko koraka. Tako se u protekle tri decenije, paralelno smanjivao i nivo nadležnosti centralnih banaka, koje bi trebalo da se koncentrišu na monetarnu politiku i politiku stabilnosti cena, dok su, uz to, širom sveta paralelno progresivno sticale nezavisnost od svojih vlada (Masciandaro & Romelli, 2015: 2). Opipljivi rezultati su se videli već tokom 1990-ih godina kada čak 17 zemalja Istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza izvršilo određene zakonske izmene ka većoj nezavisnosti, zajedno sa 13 zemalja Zapadne Evrope, 11 zemalja Latinske Amerike, 9 zemalja Afrike i 4 države Azije (Polillo & Guillén, 2005: 1770). Pored toga, za nas najzanimljivije, a s obzirom na to da je nezavisnost centralne banke jedan od uslova za pristupanje Evropskoj uniji došlo je i u zemljama regiona do promene pravnog okvira tako da je regulisan institucionalni odnos vlade i centralne banke u cilju postizanja većeg nivoa nezavisnosti (Radović, Radonjić, & Đurašković, 2018: 26). Uopšteno gledano, trend porasta nezavisnosti centralnih banaka bio je prisutan u ekonomijama koje su prolazile proces tranzicije tokom druge polovine 1990-ih godina. Dva su razloga za to i to, prvi, prema kojem je činjenica da su zajmovi MMF-a i Svetske banke uslovljeni povećanjem nezavisnosti centralne banke, a drugi je pomenuto približavanje Evropskoj uniji, koji proces je zahtevao da struktura centralne banke bude slična strukturi Evropske centralne banke (Fabris, 2006: 74) (Radović, Radonjić, & Đurašković, 2018: 29).

NIVO REGULISANJA LIČNE NEZAVISNOSTI UPRAVLJAČKIH STRUKTURA CENTRALNIH BANAKA

Ovu nezavisnost obično doživljavamo kao predstavljenu četiri osnovna elementa - institucionalnu, funkcionalnu, ličnu i finansijsku nezavisnost. Uslov za ličnu nezavisnost odnosi se na pitanja vezana za imenovanje najviših funkcionera centralne banke, te trajanje njihovog mandata, uslove za njihovo razrešenje (Gozev, 2006: 95). Definicija lične nezavisnosti u velikoj meri je nesporna i odnosi se na dogovore o ulozi, statusu i sastavu najviših organa za donošenje odluka centralnih banaka. To uključuje procedure imenovanja, pravila za razrešenje, dužinu mandata i mogućnost obnavljanja mandata, zahteve za profesionalnom kompetencijom i klauzule o nekompatibilnosti (Dvorsky, 2004: 57). U radu se proučava upravo ovaj aspekt nezavisnosti, lična nezavisnost, jer se čini da je možda malo potcenjen u literaturi. Možda je to i zbog toga što se ta vrsta nezavisnosti doživljava i kao podrazumevana. Ipak, ona to nije i neophodno je odgovarajućim normama nju primeniti u praksi. Upravo se na primeru četiri odabrane države i

pokušavaju pronaći odgovarajuća rešenja, ali i ona druga, neodgovarajuća, jer su i ona korisna, pošto pružaju odgovarajuće putokaze što ustavotvorcu, što zakonodavcu.

Kada je reč o pravnom regulisanju ovog pitanja, u Mađarskoj, Hrvatskoj i Bugarskoj je materija koja se tiče centralne banke ustavna materija, *materia constitutionis*. Ipak, da se primetiti da ustavotvorci ne poklanjaju podjednaku pažnju ovoj temi. U skladu sa tim, hrvatski ustavotvorac u članu 53. Ustava definiše da je Narodna banka Hrvatske centralna banka Republike Hrvatske, koja je odgovorna, u okviru svojih prava i dužnosti, za stabilnost valute i za opštu likvidnost plaćanja u zemlji i prema inostranstvu. Ustavom se predviđa i da je Narodna banka Hrvatske u svom radu samostalna i odgovorna Saboru Republike Hrvatske. U Mađarskoj se članom 41. Ustava predviđa, slično Hrvatskoj, da je Nacionalna banka Mađarske centralna banka Mađarske, odgovorna za monetarnu politiku. Međutim, za razliku od ustavotvorca u Hrvatskoj, mađarski nije konstatovao samostalnost svoje Centralne banke, već je samo predviđeno da će organizacija i rad Narodne banke biti definisani zakonom. Tvorci Ustava Bugarske su još lapidarniji, pa se u najvišem opštem pravnom aktu te zemlje pominje Narodna banka kod nabiranja nadležnosti parlamenta, dok se u Ustavu Rumunije ne pominje centralna banka.

U svim zemljama u tranziciji zakon o centralnim bankama usvojen je relativno skoro, obično na početku ekonomskih reformi. U većini slučajeva formulisan je prema međunarodnim standardima i sadrži najmanje najvažnije odredbe za političku nezavisnost, pogotovo usled zahteva za pristupanjem Evropskoj uniji (Dvorsky, 2004: 53). U zemljama koje su predmet naše analize se zakonskim odredbama potvrđuje već ustavima konstatovana samostalnost ili se, pak, ona njima prvi put utvrđuje. Tako se Zakonom o Narodnoj banci Bugarske (dalje: ZNBB) konstatuje da su prilikom vršenja svojih nadležnosti, a na osnovu navedenog Zakona, Bugarska narodna banka, guverner i članovi Upravljačkog saveta nezavisni, te da niko od njih neće tražiti ili primati bilo kakva uputstva od Vlade, te drugih državnih organa, kao niti od drugih država ili organa Evropske unije (čl. 44). Svi pobrojani subjekti nemaju pravo da utiču na Bugarsku narodnu banku, guvernera ili članove Upravljačkog saveta (ZNBB- čl. 44). Hrvatski zakonodavac je Zakonom o Hrvatskoj Narodnoj banci (dalje: ZHNB) predvideo samo da je pri ostvarivanju svog cilja i u izvršavanju svojih zadataka Hrvatska narodna banka samostalna i nezavisna (čl. 2. st. 2). Slično kao bugarski je detaljan i zakonodavac u Mađarskoj, koji u okviru Zakona o narodnoj banci Mađarske (dalje: ZNBM) predviđa da su Mađarska narodna banka i članovi njenih

tela nezavisni u izvršavanju svog zadatka i ispunjavanju obaveza preuzetih ovim Zakonom i neće tražiti niti primati uputstva od Vlade, niti od institucija, tela i kancelarija Evropske Unije, s izuzetkom Evropske centralne banke ili od vlada država članica ili bilo koje druge organizacije ili političke stranke. Pobrojani će se pridržavati ovog principa i neće vršiti uticaj na Mađarsku narodnu banku i članove njenih tela (ZNBM - čl. 1. st. 2). Opet, rumunski zakonodavac, slično hrvatskom, Zakonom o nacionalnoj banci Rumunije (dalje: ZNBR) samo predviđa da je Nacionalna banka Rumunije nezavisna javna institucija (čl. 1. st. 2), te da pri vršenju svojih nadležnosti, Nacionalna banka Rumunije i članovi njenih organa za donošenje odluka neće tražiti ili primati uputstva od drugih državnih organa ili bilo koje druge institucije (čl. 3. st. 1).

Uporednopravno gledano, nije uobičajeno detaljno regulisanje položaja centralne banke na ustavnom nivou. Na primer, čak i u ustavima zemalja sa nespornom i dubokom demokratskom tradicijom, kao što su, primera radi, Francuska i Nemačka, se uopšte ne reguliše ova materija. Tamo gde nalazimo takve ustavne odredbe, kao što su države poput Finske, Švedske, Litvanije, Poljske, ili kao što smo videli Hrvatske ili Mađarske, ne ide se u preširoko regulisanje. Uobičajeno je da se predvide njene osnovne funkcije, upravljačka struktura, kao i način njenog izbora, te trajanje i prestanak mandata. Imajući u vidu da je nemoguće ovako široku materiju regulisati u potpunosti u ustavu, gotovo je opšteprihvaćeno rešenje da ustavne norme sadrže i delegiranje regulisanja preostalih elemenata statusa centralne posebnim zakonom (Gozev, 2006: 109). Prvi pristup, koji se sastoji u kako smo videli, u neregulisanju ove materije u ustavu, prepušta u potpunosti regulisanje relevantnim zakonskim odredbama. Kao i u bilo kojoj drugoj materiji, negativni aspekt ovog pristupa se ogleda u mogućnosti da se ugrozi nezavisnost centralne banke putem običnih izmena zakona, koje može da vrši svaka parlamentarna većina. Opet, trebalo bi i da se istakne, da je ovakva mogućnost samo teoretska u etabliranim demokratijama. Kada pogledamo drugi način, možemo da konstatujemo da regulisanje ustavnim odredbama stvara daleko ozbiljnije preventivne mehanizme protiv kršenja principa nezavisnosti, naročito ukoliko je u ustavu nedvosmisleno istaknut princip nezavisnosti (Gozev, 2006: 108). Međutim, smatra se da samo spominjanje nezavisne centralne banke u ustavu očigledno nije dovoljno za zaštitu centralne banke od političke ranjivosti, već je neophodno ustavom utvrditi glavne elemente njenog položaja i tako im pružiti najefikasniju pravnu zaštitu (Dvorsky, 2004: 68), sa kojim se pristupom svakako slažemo.

LIČNE NEZAVISNOST U ODNOSU PREMA CENTRIMA POLITIČKE MOĆI

Kada govorimo o personalnoj nezavisnosti centralnih banaka, odnosno njihovih organa upravljana, govorimo, zapravo, o ličnoj nezavisnosti njihovih čelnika. One se manifestuje kako u odnosu prema drugim državnim organima, a pre svega nosiocima političke moći, tako i u odnosu prema drugim subjektima, koji se nalaze izvan državnog aparata. Njeno ostvarivanje prati nekoliko međusobno povezanih pitanja, kao što su ko bira, ko se bira, te ko predlaže one koji se biraju (Freytag, 2003: 12)? Ona su, kako vidimo, kristalno jasno postavljena, ali odgovori na njih nisu tako jednostavni, odnosno jednoznačni. Jasnim se čini da je potrebno ispuniti dva uslova. Prvo, da su čelnici centralne banke dovoljno udaljeni od političkih interesa i igara. Drugo, potrebno ih je udaljiti i od snažnih privatnih interesa, koji su, složićemo se, neminovnost u skoro svakom savremenom društvu. Kako bi se ovi ciljevi i ostvarili, neophodno je u postupku odabira onih koji će vršiti funkcije nadzornog tela da se isključe svi oni subjekti, koji bi kasnije mogli da ugrožavaju proklamovanu nezavisnost. Opet, sa druge strane, teško je i pronaći odgovarajući organ koji će snagom svog legitimiteta „udahnuti“ isti takav legitimitet i snagu onima koje bira, a da u sebi organ koji bira ne sadrži barem nekakav politički element (Stanić, 2020).

Istovremeno, moramo da budemo realni i svesni da su politički uticaji takvi da i nije moguće potpuno ih izbeći. Povrh svega, to, čak, ne bi ni bilo poželjno, baš zbog strukture savremenih demokratskih društava, koja ne mogu da postoje bez političkih procesa i snaga, ali i bez interesa pojedinaca i grupacija koji se bave određenom delatnošću. Politički akteri su neophodni radi pružanja podrške u radu, sve u okvirima dozvoljenih pravila igre, dok je neophodno u što široj meri zadovoljiti interese i „vandržavnog“ sektora, kako bi i odatle došla neophodna podrška za rad. Tu iskrsava i sledeće pitanje, tj. kako bismo mogli da te interese uzmemo u obzir, a da istovremeno ne narušimo zamišljenu, idealnu konstrukciju? Odgovor se krije u osećaju za meru, odnosno u uvažavanju svih interesa u pitanju (Stanić, 2020: 7). Drugim rečima, „sistem imenovanja u kolektivnom telu mora obezbediti da se članovi tog tela imenuju na osnovu racionalnog kompromisa između različitih političkih snaga i drugih aktera, ili na osnovu proporcionalne zastupljenosti“ (European Commission, 2016: 30).

Valjalo bi da se pogleda kakva su rešenja u odabranim zemljama, te da se onda oceni gde je taj osećaj u najvećoj mogućoj meri pronađen. Tako u Bugarskoj centralni organ Narodne banke je Upravljački savet, koji se sastoji od sedam članova, i to guvernera, te njegovih tri zamenika, kao i još tri člana (ZNBB - čl. 10-12).

Od njih guvernera i tri njegova zamenika bira Parlament, a ostala tri člana imenuje predsednik Republike Bugarske. Mandat članova Saveta traje šest godina. Najvažniji organi Hrvatske narodne banke su Savet Hrvatske narodne banke i guverner Hrvatske narodne banke (ZHNB - čl. 41). Savet Hrvatske narodne banke sastoji se od osam članova, a čine ga guverner, zamenik guvernera i šest viceguvernera. Savet je najviše telo hrvatske centralne banke i odgovoran je za ostvarivanje cilja i izvršavanje njenih zadataka. Predsednik Saveta je guverner, a Statutom Hrvatske narodne banke određeno je koje poslove iz svoje nadležnosti Savet može da prenese na guvernera (Hrvatska narodna banka, 2020). Guvernera Hrvatske narodne banke bira Hrvatski sabor na predlog parlamentarnog Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove uz mišljenje Odbora za finansije i državni budžet. Zamenika guvernera i viceguvernere bira Hrvatski sabor na predlog Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove uz mišljenje Odbora za finansije i državni budžet i biraju se svi članovi Saveta na period od šest godina (ZHNB - čl. 80).

Na čelu Narodne banke Mađarske se nalazi guverner, kojeg imenuje predsednik Republike, a na predlog predsednika Vlade. Mandat guvernera traje šest godina i isto lice može obavljati ovu funkciju najviše dva puta (ZNBM - čl. 10). Guverner ima dva ili tri zamenika, koje predsedniku Republike, kao i kada je reč o guverneru, predlaže predsednik Vlade, a sve odredbe koje se tiču guvernera se shodno primenjuju na zamenike guvernera (ZNBM - čl. 11). Na čelu Narodne banke Rumunije se nalazi njen Odbor. Čini ga devet članova i to predsednik - guverner Narodne banke Rumunije, potpredsednik, a to je stariji zamenika guvernera, te sedam članova, od kojih su dva zamenika guvernera, a ostalih pet su lica koja su u radnom odnosu u Narodnoj banci Rumunije. Članove Odbora bira Skupština i to na preporuku nadležnih stalnih odbora oba parlamentarna doma. Mandat je sa trajanjem od pet godina, sa mogućnošću obnavljanja (ZNBM - čl. 33).

Kada pogledamo rešenja u ove četiri zemlje možemo da konstatujemo da upravljačke strukture centralnih banaka bira uglavnom zakonodavni organ, parlament. Reklo bi se, na prvi pogled, da je ovakvo rešenje lako podložno udaru kritike, jer deluje da je u tom slučaju izbor politizovan. Ipak, ukoliko pogledamo širu perspektivu, shvatićemo da bi uvek trebalo da se ima u vidu da je određen dodir sa politikom neizbežan, ali da on ne mora da bude nužno i štetan. Upravo suprotno, kada se malo bolje promisli čini se da je upravo kod izbora u okviru parlamenta dodir sa politikom i mogućnost prekomernog uticaja politike i najmanja. Zbog čega je tako? Upravo zbog karaktera parlamenta kao organa. Prvo, u okviru njega su predstavljeni nosioci suverenosti, dakle svi građani. U striktno pravnom

smislu, ne može se utemeljeno i valjano pobijati pravo jednog predstavničkog organa i to onog najvišeg, kroz kojeg su predstavljeni građani da donosi ovakvu vrstu odluka. Drugo, parlament je telo koje veća, raspravlja, te u okviru kojeg se, čak i u današnje vreme, diskutuje, kako odborima tako i u plenumu. Treće, parlamentarna pravila, ovaploćena u poslovnice su, čini se, ipak, neka vrsta garantije da se odluka neće donositi isuviše lakomisljeno i zlomisleno. Četvrto, parlament je u savremenim predstavničkim demokratijama takav organ, koji nije ona neposredna „pesnica“ istinske političke moći, kao što je to, na primer, vlada (Stanić, 2020: 10).

Takođe, a u vezi sa svime iznetim, deluje da kada zakonodavna funkcija državne vlasti bira, da ona istovremeno i ne nadzire sa tolikom budnošću, revnošću, odnosno željom da pokori sve oko sebe svojom političkom snagom. Međutim, sve suprotno važi za vladu, za izvršnu funkciju državne vlasti (Stanić, 2020: 10). Vidimo da u ovim zemljama vlade ne vrše odabir kandidata, ali kandidate u Mađarskoj predlaže predsedniku Republike predsednik Vlade. U tom smislu, valjalo bi da se bude naročito oprezan, jer vlada kao predstavnik izvršne funkcije državne vlasti ima sasvim drugu prirodu u odnosu na parlament. U čemu se ta razlika ogleda? Naime, vlada je operativna, politički delatna vlast, pa je i, logično je, uticaj politike u tim odnosima prisutniji u značajnijoj meri. U vezi sa tim trebalo bi biti oprezan već sa davanjem mogućnosti da vlada predlaže kandidate, jer se čak i onda oni mogu izložiti snažnom političkom pritisku. Postoji i rešenje, kao u Bugarskoj, po kojem, članove imenuje šef države. Mislimo da bi tu valjalo da imamo u vidu tri ključne stvari. Prvo, pozicija šefa države u ustavnom sistemu je najčešće takva da on nije u tolikoj meri ona delatna, ona snažna politička vlast, kao što je to vlada. Drugo, šef države je garant nacionalnog jedinstva, dužan, bar u formalnopravnom smislu da političke procese da kao garant nacionalnog jedinstva na neke političke procese gleda malo „sa visine“ lišen pristrasnosti, odnosno „partizanstva“. Treće, u slučaju tzv. „kohabitacija“ umetanje šefa države u proces izbora bi moglo i da dovede do „relaksiranja“ potencijalnog pritiska vlade. Opet, čini nam se da bi u obzir trebalo uzeti i širu sliku, koja se tiče načina izbora predsednika republike (Stanić, 2020: 11). U slučaju da se radi o neposrednom izboru šefa države, onda on ima isti legitimitet koji ima parlament, uz, razume se, činjenicu da se radi o inokosnom organu. Suprotno, ako predsednika bira parlament, onda zapravo se emanaciji parlamenta dodeljuje mogućnost da imenuje rukovodstvo centralnih banaka (Andonović, 2019: 255).

Stoga, čini nam se da je rešenje kojim se poverava izbor parlamentu svakako bolje, odnosno, drugim rečima, ono predstavlja daleko manje zlo u odnosu na

drugačija rešenja. Možda je najizbalansiranija solucija da parlament bira kandidate koje predlaže odgovarajući skupštinski odbor, a vlada ne bi trebalo da učestvuje kako u postupku izbora, tako i u postupku predlaganja. Deluje da je korisno da skupštinski odbor bude predlagač, jer je reč o specijalizovanom delu parlamenta, čiji način rada i specijalizacija najpre može da dovede do predlaganja adekvatnih kandidata. Nekoliko članova bi mogao, radi ravnoteže, da imenuje ili predloži predsednik, ali čini se da to nije nužno. Možda bi trebalo razmisliti i da, kada parlament donosi odluku o izboru, to čini kvalifikovanom većinom, jer bi se na taj način dobrim delom zaštitila i prava opozicije, koja bi najčešće morala da bude uvažena. Opet, ne bi trebalo ni da se preteruje sa suviše „nerealnim“ većinama, jer bi se u uslovima rascepanog parlamenta teško dolazilo do odluke.

Razume se, personalna ili lična nezavisnost mora se štititi i nakon izbora, tokom trajanja mandata. U tom smislu, izuzetno su važne odredbe koje se tiču uslova za razrešenje kao i samo trajanje mandata. Svakako, pohvalna su rešenja koja se tiču uslova za razrešenje guvernera, odnosno njegovih zamenika i to iz dva aspekta. Prvo, oni mogu biti razrešeni u skladu sa odredbom člana 14. st 2 Statuta Evropskog sistema centralnih banaka i Evropske centralne banke, što znači samo u slučaju prestanka postojanja uslova za obavljanje funkcije ili u slučaju izvršenja težeg krivičnog dela. Drugo, njima se daje mogućnost da se za zaštitu svojih prava obrate što domaćim sudovima, što Evropskom sudu pravde, što sve pruža dodatne garantije ličnoj nezavisnosti ovih lica (ZNBB - čl. 14.; ZHNB - čl. 81.; ZNBM - čl. 9; ZNBR - čl. 33.). Kada je o trajanju mandata reč, videli smo da se radi o periodu od šest godina u Bugarskoj, Hrvatskoj i Mađarskoj, dok je u Rumuniji određeno da mandat traje pet godina. U Hrvatskoj i Bugarskoj se ne predviđa mogućnost ponovnog izbora (Kilibarda, 2015: 117), dok je u Rumuniji moguć reizbor, a u Mađarskoj je moguće da jedno lice bude guverner najviše dva puta. Opšte je prihvaćeno da zakonski mandat najviših zvaničnika centralne banke mora biti očigledno duži od izbornog ciklusa kako bi se ograničio politički uticaj. U skladu sa tim, čl. 14. Statuta Evropskog sistema centralnih banaka i Evropske centralne banke se predviđa da je pet godina minimalno trajanje mandata. Povezano pitanje sa pitanjem personalne nezavisnosti je i ono o obnovi mandata, što se generalno smatra smanjenjem nivoa nezavisnosti. Na primer, članovi Izvršnog odbora Evropske centralne banke ne mogu biti ponovo imenovani, ali njihov mandat traje osam godina, dok Statut ne sadrži nikakvo pravilo o ponovnom imenovanju za guvernera i njihovih zamenika centralnih banaka, pa se pretpostavlja da je mogućnost obnavljanja mandata kompatibilna sa Statutom (Dvorsky, 2004: 59). Mišljenja smo da je možda najbolje rešenje o postojanju jednog mandata, ali nešto vremenski dužeg, poput Evropske centralne banke,

u trajanju od, na primer 8 godina. U slučaju optiranja za obnavljanje mandata, stava smo da bi tu mogućnost trebalo ograničiti na najviše dva mandata, bilo uzastopna, bilo neuzastopna. Postoje, smatramo, dva razloga za to. Prvo, lica koja stalno stoje pod „mačem“ reizbora, prirodno je, vrlo lako mogu da izgube „oštricu“ nezavisnosti. Drugo, u slučaju neograničenih izbora veoma lako se mogu stvoriti „okoštale“ strukture u okviru nacionalnih banaka, što, takođe, ne bi pogodovalo željenoj nezavisnosti.

KAKO IZABRATI NAJPOGODNIJE KANDIDATE?

Često se tvrdi, sasvim opravdano, da čovek i njegovo znanje i harizma nose funkciju. Logično, u skladu sa tim najbitnije je da oni najbolji, najkompetentniji, te oni koje odlikuje najviši stepen čestitosti, znanja i iskustva na kraju budu i izabrani. Pretpostavka je, sasvim opravdana, da će lica sa takvim karakteristikama, obavljati kvalitetno svoj posao, što će stvoriti i poverenje javnosti. Svakako, prvi korak je dobro sazdanje odgovarajućeg pravnog okvira, jer ukoliko je on adekvatno postavljen učinjen je onaj neophodni, inicijalni korak ka istinskoj nezavisnosti ovih tela. Stoga, neophodno je da se u okviru njih predvide takvi uslovi da zaista budu izabrani oni najkompetentniji, oni najbolji. Drugim rečima, na taj način se „vezuju ruke“ bilo kome ko bi ovu nezavisnost mogao da ugrozi (Stanić, 2020: 10).

Pitanje je, kakve su kvalifikacije neophodne za članove ovih tela u ove četiri zemlje? U Bugarskoj se zahteva da se radi o licima najvišeg integriteta i istaknutih kvalifikacija iz ekonomije, finansija ili bankarstva (ZNBB - čl. 11 st. 3), u Hrvatskoj sa priznatim ličnim ugledom i profesionalnim iskustvom u monetarnoj, finansijskoj, bankarskoj ili pravnoj oblasti (ZHNB - čl. 80 st. 3). U Mađarskoj je potrebno da su lica sa izuzetnim teorijskim znanjem i praktičnom profesionalnom ekspertizom u pitanjima u vezi sa novčanim, finansijskim ili kreditnim institucijama (ZNBM - čl. 9 st. 5), dok se u Rumuniji samo propisuje da će lice biti birano na osnovu predloga nadležnih odbora oba doma parlamenta, bez preciziranja o licu kakvih karakteristika bi trebalo da se radi (ZNBR - čl. 33.). Dakle, vidimo da su u tri od četiri zemlje u pitanju, kandidati „omeđeni“ odgovarajućim pravnim standardima. Ukoliko izvučemo zajednički imentelj, traže se integritet i ugled, te istaknute kvalifikacije, odnosno da se radi o istaknutom, uglednom stručnjaku iz oblasti koje su u nadležnosti narodnih banaka.

Ovde je važno zastati, obratiti pažnju, te i naglasiti da se čini na to da su u ovoj oblasti pravni standardi ili nekakvi ne toliko određeni izrazi, koji su dobrano

prisutni, u neku ruku nužnost, ali istovremeno i opasnost. Slažemo se sa mišljenjem da je, na primer, *mutatis mutandi* „kriterijum u vidu pravnog standarda „uglednog stručnjaka“ postavljen prilično apstraktno i ostavlja prostor za široku diskrecionu, pa i političku ocenu i zavisi od mnogo faktora“ (Andonović, Analiza Regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji, 2020: 5), što važi i za kriterijume poput „najvišeg integriteta i istaknutih kvalifikacija“ ili „priznatim ličnim ugledom“. Zapravo, pravni standardi bi trebalo da budu nužnost u misaonom procesu stvaranja pravne norme. Drugačije kazano, zakonodavac bi prilikom stvaranja norme morao da se zapita, šta zapravo znači konkretni pravni standard, odnosno iz kojih se elemenata konkretno sastoji, to jest, šta bi zaista lice trebalo da ispuni da bi se smatralo da je standard ispunjen? Nakon dobijanja odgovora na to pitanje valjalo bi u normu taj odgovor precizno i pretočiti, te omogućiti objektiviziran izbor, bez mnogo tumačenja i samim tim subjektivnih elemenata. U suštini bi se trebalo kloniti korišćenja pravnih standarda, pošto oni znače mnogo, a kada se dođe do primene, pomažu vrlo malo i mogu da služe tome da se zapravo i ne dođe do najboljih kandidata. Imajući to u vidu, valjalo bi, a imajući u vidu važnost funkcije, izbegavanje suviše „blagih“ uslova za izbor, već bi trebalo predvideti da je lice, primera radi, redovan profesor ili lice koje je duži niz godina, primera radi, bar deset godina, bilo u rukovodećim strukturama u ovom sektoru.

Preciznosti radi, valjalo bi i da se napomene, da bez obzira, na njihovu generalnu nepoželjnost, u ovoj oblasti pravni standardi i nisu toliko štetni, kao na primer, u nekim drugim oblastima (Stanić, 2020). Deluje nam da, za razliku, od tih drugih oblasti, gde se mogu i „provući“ nestručni kandidati, da u oblasti gde se biraju rukovodeće strukture centralnih banaka za to postoji mnogo manja mogućnost. Pomaljaju se dva razloga kojima može da se podupre takvo stanovište. Prvo, vidimo da se u svim zemljama traži istaknuto, izuzetno, teorijsko ili praktično znanje iz oblasti bankarstva, finansija i monetarne politike. Praktično, to znači, da mora da se radi o priznatim i poznatim stručnjacima u tim oblastima, a nikako o neka-kvim „nedokazanim“ kandidatima, kojima bi ovo bila prva funkcija koja zahteva posebna i izuzetna znanja. Drugo, u vezi sa tim, sigurno je, a zbog same važnosti ovih funkcija i pritisak javnosti veći nego kada se radi o telima koja nisu toliko na „udaru“ javnosti, te je i sama javnost dobar korektiv koji sprečava da na ovakve funkcije stupe „nestručni“, odnosno „podobni“.

ZAKLJUČAK

Dakle, videli smo, na primeru četiri države koje su bile predmet ovoga rada da je neophodno sazdati odgovarajuću pravnu građevinu, kao onaj, prvi korak, ka ustanovljenju principa lične nezavisnosti. Stoga, važno je da se odgovori valjano na nekoliko već postavljenih pitanja. Neophodno je da upravljačke strukture budu birane od strane onih organa koji istovremeno daju legitimitet, ne oduzimajući proklamovanu nezavisnost. Saglasili smo se da je organ „najprikladniji za taj zadatak“, onaj zakonodavni, parlament. Istovremeno, valjalo bi da se izbegne učešće izvršne funkcije državne vlasti, odnosno vlada. Uz sve to, trebalo bi da budemo svesni da je nemoguće politički uticaj potpuno izbeći, već da je potrebno svesti ga na najmanju, bezopasnu meru. Kada je o trajanju mandata reč, čini nam se kao vredno ugleda rešenje Evropske centralne banke o jednom i jedinom, nešto dužem trajanju mandata. U krajnjoj meri, može se ići i na maksimalno dva mandata, koji bi ukupno trajali, u tom slučaju, čak i možda i nešto duže, od samo jednog mandata, jer bi se tek tada mogao dobiti nekakav efekat tog rešenja. Razume se, bitno je i mandat štititi na odgovarajući način tokom njegovog trajanja, odnosno sprečiti da prestane nečijom samovoljom. Naravno, izuzetno je bitno i izabrati najpogodnije kandidate, koji će moći da „nose“ ovu značajnu funkciju. Važno je i da se napomene da je problem nezavisnosti centralnih banaka širi od koncepta pravne nezavisnosti, koja se jamči pravnim normama. U skladu sa tim, potrebno je uvek sagledati stvarnu nezavisnost, tj. uzeti u obzir stepen poštovanja pravnih normi u praksi. Zapravo, stvarna nezavisnost može značajno da se razlikuje od pravne, jer na nju utiču brojni faktori. Tako, stvarna nezavisnost može i da bude viša od pravne, ali i niža (Dvorsky, 2004: 67). Takva odstupanja su značajnija u zemljama u razvoju nego u industrijalizovanim privredama. Razlog za to je verovatno veći stepen poštovanja pravnih propisa u industrijalizovanim privredama (Cukierman, 2007: 370). U tom smislu, svakako su od velike pomoći i inicijative koje se sprovode na regionalnom planu i kojima se podstiče dalje pospešivanje nezavisnosti centralnih banaka. Neizostavno je pomenuti Evropsku uniju u tom kontekstu, u okviru koje se zahteva da sve članice koriste iste institucionalne postavke, uz postojanje visokog stepena nezavisnosti nacionalnih centralnih banaka svih zemalja članica (Freytag, 2003: 11). Praktično, bivše socijalističke zemlje, pokušali su da kopiraju najbolju praksu odnosno mehanizme sa Zapada (Čorić & Cvrlje, 2009: 4). Na kraju, dodaćemo da je za celokupan ovaj proces, pogotovo u okviru država koje se na njega „uče“, odnosno „privikavaju“ potrebno vreme i njega, vreme, svakako ne može pribaviti pravna norma. Ona, bez zбора, pomaže da se pokaže namera i sistem vrednosti, a što će sve biti od pomoći da se društveni odnosi u okviru njenog predmeta regulisanja svrsishodno razvijaju, te da se vreme ne troši uzalud. Drugim rečima, konstatov-

vaćemo da je odgovarajući pravni okvir u ovoj materiji, onaj još uvek nedovoljan, ali nužan, prvi korak, kojim počinju i najduža putovanja i bez kojeg ništa i ne može nastati. Upravo se u tome ogleda vrednost ove teme generalno i samim tim značaj za njeno proučavanje.

LITERATURA

- Andonović, S. (2019). *Zaštita podataka u elektronskoj javnoj upravi u Republici Srbiji - pravni aspekti (doktorska disertacija)*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Andonović, S. (2020). *Analiza Regulatornog tela za elektronske medije u Republici Srbiji*. Retrieved August 24, 2020, from Fondacija Centar za javno pravo: <http://www.fcjp.ba/index.php/15-news/549-analiza-regulatornog-tela-za-elektronske-medije-u-republici-srbiji>
- Aničiić, J., Laketa, M., & Vukotić, S. (2012). Prelivanje kapitala iz realnog u bankarski sektor Srbije u tranzicionom periodu. *Časopis za ekonomiju i tržišne komunikacije*, III(1), 27-40.
- Cukierman, A. (2007). Nezavisnost centralne banke i institucije monetarne politike: Prošlost, sadašnjost i budućnosti. *Panoeconomicus*, 367-395.
- Dvorsky, S. (2004). Central Bank Independence in Southeastern Europe with a View to Future EU Accession. *Focus*, 50-75.
- European Commission. (2016). *Parameters on the Relationship Between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a Checklist*. Strasbourg: Council of Europe
- Fabris, N. (2006). *Centralno bankarstvo u teoriji i praksi*. Podgorica: Centralna banka Crne Gore.
- Freytag, A. (2003). Central Bank Independence in Central Eastern Europe on the Eve of EU-Enlargement. *Alternative exchange rate regimes in transition economies* (pp. 1-30). Ljubljana: Institute for Economic Research.
- 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*, 95-137.
- Hrvatska narodna banka. (2020). *Council and management*. Retrieved October 12, 2020, from Hrvatska narodna banka: <https://www.hnb.hr/o-nama>
- Kilibarda, M. (2015). *Uporedna analiza nezavisnosti centralnih banaka zemalja jugoistočne Evrope*. Beograd: Beogradska bankarska akademija - Fakultet za bankarstvo, osiguranje i finansije Univerziteta Union.
- Kukobat, J. (2011). Uloga centralne banke u monetarnoj politici. *Poslovne studije*, III(5-6), 199-212.
- Maraš, I. (2020). *Nezavisnost centralne banke*. Retrieved August 22, 2020, from Institut za pravo i finansije: <http://ipf.rs/nezavisnost-centralne-banke/>
- Masciandaro, D., & Romelli, D. (2015). Ups and Downs. Central Bank Independence from

- the Great Inflation to the Great Recession: Theory, Institutions and Empirics. *Financial History Review*, 259-289.
- Padoa-Schioppa, T. (2006). The European Integration Process: A Changing Environment for National Central Banks. *The European Integration Process: A Changing Environment for National Central Banks* (pp. 13-18). Wien: Oesterreichische Nationalbank.
- Polillo, S., & Guillén, M. (2005). Globalization Pressures and the State: The Worldwide Spread of Central Bank Independence. *American Journal of Sociology*, VI(110), 1764-1802.
- Radović, M., Radonjić, M., & Đurašković, J. (2018). Central Bank Independence - The Case of the Central Bank of Montenegro. *Journal of Central Banking Theory and Practice*, III, 25-40.
- Stanić, M. (2020). *Težnja ka nezavisnosti regulatornog tela za elektronske medije: nedostatak modela*. Retrieved August 24, 2020, from Fondacija Centar za javno pravo: http://www.fcjp.ba/analize/Milos_Stanic5-Teznja_ka_nezavisnosti_regulatornog_tela_za_elektronske_medije-nedostatak_modela.pdf
- Čorić, T., & Cvrlje, D. (2009). Central Bank Independence: The Case of Croatia. *EFZG working paper series*(09), 1-14
- Štrbac, M. (2013). *Kontrolna funkcija Narodne Banke Srbije sa posebnim osvrtom na pokazatelj adekvatnosti kapitala*. Beograd: Univerzitet Singidunum Departman za posle diplomске studije.

PERSONAL INDEPENDENCE OF THE CENTRAL BANKS ON THE EXAMPLE OF BULGARIA, CROATIA, HUNGARY AND ROMANIA

Stefan Andonović

Teaching Assistant with PhD; Faculty of Law University of Kragujevac, Serbia; sandonovic@jura.kg.ac.rs

Miloš Stanić

Research Fellow; Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia; m.stanic@iup.rs

Abstract: *The central bank represents institution that creates and implements monetary policy and has great impact on proper functioning of state and citizens and their welfare. Bearing in mind their role in society, it is of utmost importance to properly regulate their status and functions, especially in the field of ensuring their independence. As a matter of fact, over the last few decades, theory and practice have come to such opinion that is necessary to do so. Accordingly, the main subject of this paper is the analysis of the legal framework that enables the personal independence of central banks. Independence has several aspects. By using a comparative legal and normative method, on the example of four European countries from the region, which were members of the former communist bloc and are now members of*

the European Union, authors tried to find out certain legal solutions within these countries regarding personal independence of national bank management structures. Specifically, legal solutions are being explored in Hungary, Croatia, Romania and Bulgaria. Personal independence concerns issues related to the appointment of top central bank officials, and the duration of their mandate, as well as the conditions for their dismissal. The aim is to determine their common characteristics and at the same time the authors give some appropriate critical considerations. These countries were chosen because, in the historical and social sense, they went through what Serbia is going through in the process of joining the European Union. Also, it is assumed that they have met certain standards by joining the EU. It has to be noted that the goals guaranteed and proclaimed by legal norms do not always have to be achieved in practice. A special focus in the paper is made on the issue of personal independence of central banks in relation to the centers of political power. As a result of the analysis, the authors were free to address the fact that an appropriate legal framework is the first and necessary step towards achieving the proclaimed goals of independence. At the same time, however, one must be aware that this is the first step towards achieving real central bank independence. Also, we will add that the entire process of building personal independence takes time and it certainly cannot be obtained by a legal norm. This is where the social justification of the scientific study of this topic is reflected, because it encourages the development of awareness of the importance of this topic, as well as the development of critical thinking about it.

Keywords: *administration, national bank, independence, personnel independence, legal framework.*

JEL Classification: *K0, K1, K2*

