

Dubravko Radošević*

UDK 332.1(497.5)

Izvorni znanstveni rad

POLITIČKA DEMOKRATIZACIJA I NEOVISNOST CENTRALNE BANKE U HRVATSKOJ¹

Politička demokratizacija u Hrvatskoj morala bi imati određene implikacije na stupanj političke neovisnosti centralne banke. Autor iznosi potrebnim da se neovisnost monetarne vlasti inkorporira, kao samostalni ogranak državne vlasti u sustav podjele vlasti na načelima "kontrole i ravnoteže" različitih ogranaka vlasti. Promjene u centralnom bankarstvu morale bi biti u smjeru uspostave stvarne i formalne neovisnosti HNB. Institucionalni odnosi centralne banke i izvršne vlasti morali bi biti tako uređeni da je centralna banka u obavljanju svojih zadaća samostalna.

Uvodne napomene

Hrvatska javnost, bankari i demokratski izabrani političari problematizirali su pitanje političke neovisnosti HNB, osobito u kontekstu demokratizacije Hrvatske, nakon izbornoga poraza HDZ-a², promjena Ustava Republike Hrvatske i poslije

* D. Radošević magistar znanosti, znanstveni suradnik Ekonomskog instituta, Zagreb i Ured za predsjednika Republike Hrvatske. Članak primljen u uredništvu: 22. 01. 2001.

¹ Izneseni stavovi osobni su stavovi i pogledi autora i ne odražavaju bezuvjetno stajališta Ekonomskog instituta Zagreb ili Ureda predsjednika Republike Hrvatske. Zahvaljujem - prof. dr. Branku Smerdelu, profesoru ustavnog prava (Pravni fakultet, Zagreb); prof. dr. Žarku Puhovskom, profesoru političke filozofije (Filozofski fakultet, Zagreb); prof. dr. Nenadu Mišćeviću, profesoru analitičke filozofije i političke filozofije (Filozofski fakultet, Maribor); prof. dr. Vladimiru Gligorovu, istraživaču iz oblasti ekonomske politike i ekonomike tranzicijskih privreda (Bečki institut za komparativna ekonomska istraživanja, WIIW); prof. dr. Ivanu Lovrinoviću, profesoru monetarne ekonomije i prof. dr. Ivi Bičaniću, profesoru ekonomike (Ekonomski fakultet, Zagreb); dr. Stjepanu Zduniću, savjetniku predsjednika Republike Hrvatske za gospodarstvo i znanstvenom savjetniku iz oblasti ekonomike razvitka (Ekonomski institut, Zagreb) i prof. dr. Zvonimiru Baletiću, profesoru ekonomske politike (Fakultet političkih znanosti, Zagreb i znanstvenom savjetniku Ekonomskog instituta Zagreb) za brojne korisne sugestije i poticaje prilikom pisanja ovoga rada. Odgovornost za sve eventualne pogreške, naravno, preuzima isključivo autor.

² Jesse, (1999.), u svojem radu o tipologiji modernih političkih sustava, politički sustav Hrvatske svrstao je u "vladu nacionalno-konzervativnih snaga", a nova vlast mogla bi se, uvjetno

planirane promjene u zakonodavnom položaju centralne hrvatske banke, što je predviđeno novim Zakonom o Hrvatskoj narodnoj banci. Stupanj neovisnosti centralne banke predmet je političkog odabira. Moguće su različite opcije i modeli u određivanju stupnja političke i funkcionalne neovisnosti centralne banke. Postavlja se pitanje je li HNB - u razdoblju vladavine HDZ - bila politički neovisna središnja banka i koji su bili mehanizmi narušavanja njezine autonomije? Koliki stupanj neovisnosti centralna banka, pa i HNB, mora imati u demokratskome društvu, da bi imala demokratski legitimitet u ostvarivanju svog primarnoga cilja? Jesu li potrebne izmjene u ustavno-pravnom položaju hrvatske središnje banke (HNB), a ako jesu, kakve su promjene potrebne? Mogu li takve promjene potaknuti političku demokratizaciju hrvatskoga društva ili ne? Mogu li te promjene u ustavno-pravnom položaju monetarne vlasti, u sustavu diobe vlasti i u uspostavi nove uzajamne ravnoteže između različitih grana vlasti, biti ujedno i dio prilagođivanja hrvatskog zakonodavstva standardima EU? U ovoj je analizi korištena komparativna analiza centralnog bankarstva. BIS (1998.) redovito izrađuje veoma podroban pregled centralnih banaka u tranzicijskim ekonomijama. HNB je redovita članica Banke za međunarodne obračune, pa je, kao takva, uključena u ovaj komparativni pregled centralnih banaka. Ali je indikativno da u isto vrijeme Hochreiter i Kowalski (2000.) nisu u svoju analizu centralnog bankarstva uključili i hrvatsko centralno bankarstvo. Tako je izostala neutralna komparativna analiza političke i funkcionalne neovisnosti centralne hrvatske banke i njezina demokratskog legitimiteta. Ipak, takva komparativna analiza postoji u radu Cukiermana i drugih (2000.). U ovom su istraživanju korištene i elektronske baze podataka, osobito on-line baza podataka Centra za centralno bankarstvo Pravnog fakulteta, Sveučilišta iz Njujorka (www.law.nyu.edu/centralbankcenter/index.html) i Banke za međunarodne obračune ("banke centralnih banaka") iz Bazela (www.bis.org). Korištena je i elektronska baza podataka, odnosno brojni radovi objavljeni u "Social Science Electronic Publishing" (www.ssrn.com). Moglo bi se konstatirati da analiza povezanosti političke demokratizacije i neovisnosti centralne banke, ima interdisciplinarni karakter i da povezuje istraživanja s područja političkih znanosti (teorije državnog suvereniteta, uključujući teoriju monetarnog suvereniteta; komparativne političke sustave), pravnih znanosti (teorije modernog konstitucionalizma, posebno znanosti o diobi vlasti) i ona iz ekonomskih znanosti (monetarne i razvojne ekonomije, osobito teorije centralnog bankarstva, a u okviru toga teorije demokratske odgovornosti centralne banke i makroekonomike). U nastavku se analiziraju: koncept diobe vlasti; neovisnost modernih centralnih banaka, osobito sa stajališta standarda Europske unije, odnosno Europske centralne banke; analiza političke neovisnosti

rečeno, nakon izbora, na početku 2000. godine, uvrstiti u "koaliciju socijaldemokratskih, liberalnih, i konzervativnih stranaka". Tipologija političkih sustava u Hrvatskoj nije jednostavna, zbog nedovoljne programske definiranoosti modernih hrvatskih političkih stranaka, u uvjetima prevladavanja nacionalnog suvereniteta nad građanskim suverenitetom.

HNB, s prijedlozima za unapređenje političke i funkcionalne neovisnosti centralne hrvatske banke, u sklopu teorije ograničenog ustava i zaključna razmatranja o međusobnom odnosu političke demokratizacije i neovisnosti centralne banke u Republici Hrvatskoj.

Teorija podjele vlasti

Znanost o diobi vlasti podrazumijeva tradicionalnu, "horizontalnu diobu vlasti", ali, pored toga, paralelno se uspostavlja i znanost o "vertikalnoj diobi vlasti", koja dopijeva do modernog federalizma (i konfederalizma) i u najnovije vrijeme, do aktualnih nastojanja konstituiranja svojevrsnih nadsudskih zajednica (Europska je unija najbolji primjer za to).

Načela i teoriju danas općenito prihvaćene verzije diobe vlasti, prvi je, cjelovito oblikovao Ch. Montesquieu (1689.-1755.). Njegov model podjele vlasti na "zakonodavnu, izvršnu i sudsku" nije oštra podjela između triju grana državne vlasti, već je to međusobna suradnja i uzajamni nadzor jednog tijela ili vlasti nad drugim, da bi se ograničivali, radi očuvanja političkih sloboda građana. Po Montesquieuu naopasnije je da sva najviša vlast bude koncentrirana u istome tijelu, u rukama iste osobe. Taj autor iznosi mišljenje po kojem je najvažnije da jedna vlast zaustavlja drugu. Načela jedinstva vlasti - zakonodavne i izvršne vlasti, ali pod suverenom vlašću naroda (glavna je osobina suverenosti naroda, prema ovom teoretičaru, njegova neprenosivost) i sustav "skupštinske vlade" razradio je francuski teoretičar Rousseau (1712. - 1778.). Teorija skupštinske vlade počiva na načelima jedinstva vlasti, koju je - u okvirima neposredno demokratskog modela vlasti - razvio Rousseau. On je odustao od koncepta neposredne demokracije, u korist zastupničkog modela, navodeći da je "jedna od najvećih neprilika s velikim državama ona zbog koje je slobodu najteže očuvati, što se zakonodavna moć ondje ne može izravno očitovati te može djelovati tek putem poslanstava (deputation)".³ Takav politički sustav ne predstavlja koncepciju jedinstvene i nedjeljive vlasti, već predstavlja sustav stanovitog stupnja supremacije skupštine, unutar cjelovitog sustava državne vlasti. Ivo Krbek (1943.) predstavnik je klasične teorije diobe vlasti, pa iznosi zanimljivu postavku da čitav izraz "dioba vlasti" nije ispravan, već da je državna vlast samo jedna, a radi se samo o diobi funkcija, ili još točnije, o diobi nadležnosti. Autor iznosi tezu da "nisu to različite državne vlasti, već organi iste i jedinstvene državne vlasti. I ti državni organi ne mogu se međusobno izolirati, već moraju usko surađivati. U tradicionalnim demokratskim režimima dolazi teoretski i idejno do izvjesne nadmoći zakonodavne vlasti nad sudskom i izvršnom".

³ Opširnije vidjeti u: "Razmatranja o vladavini u Poljskoj"; cit. prema "Politički spisi"; Informator; Zagreb, 1993., str. 177.

Kakva je povezanost teorije suvereniteta s teorijom podjele vlasti ? Krbek (1964.) daje nekoliko klasičnih pojmova suvereniteta, koje definira kao “vlast koja nad sobom ne priznaje nijednu višu ili konkurirajuću vlast” (zbog odnosa koje uređuje). Najbitnija je oznaka u pojmu suvereniteta poricanje svakog podčinjivanja ili ograničivanja države drugom vlašću. Suverena je državna vlast koja nema nad sobom više vlasti. Krbek navodi francuskog teoretičara suvereniteta da “suverenitet ne znači da bi državna vlast pojmovno isključivala svako ograničenje, već da se država može ograničiti samo vlastitom voljom”. Hinsley (1992.) iznosi tezu da je “koncept suvereniteta proizišao iz jače povezanosti sve jače države i sve složenije zajednice, a ta je povezanost postala nužna kada se spoznalo da država i zajednica moraju podijeliti moć. Koncept suvereniteta trebao je ponuditi jedinu formulu koja bi mogla osigurati djelotvorno vršenje vlasti jednom kada je podjela moći postala isto tako neizbježna, kao i udruživanje snaga”. Berlin (2000.) analizira odnos između suvereniteta i slobode i ukazuje na potrebu da se narodni suverenitet ni u demokracijama ne smije smatrati apsolutnim, već mora biti ograničen, tako da se osigura nepovredivost minimalnog stupnja osobne slobode pojedinca. Moderna shvaćanja o diobi vlasti, s težištem na “separated, but shared powers”, imaju za svrhu spriječiti koncentraciju vlasti u jednoj grani vlasti, a ne mehaničku podjelu vlasti na tri odvojena dijela. Znanost o diobi vlasti pokazala je da je jedini način ograničivanja utjecaja suverenosti u modernoj društvenoj zajednici - kontrola državne vlasti. Na fragmentaciju vlasti i preklapanje nadležnosti gleda se kao na izvrtanje modela podjele vlasti. Dioba suvereniteta najbolji je način da se građani osiguraju protiv zloupotrebe vlasti. Još je Benjamin Constant (1993.) iznio svoje poglede da je suverenitet relativan i ograničen. Nikakvo političko ustrojstvo ne može otkloniti opasnost da se pojedinac zaštiti od vlastodržca. “Uzalud podjela vlasti, ako je ukupna količina vlasti neograničena, podjela vlasti može uroditi samo njezinim udruživanjem i eto opet nepopravljivog despotizma. Apsolutno ograničavanje suverenosti nedvojbeno je nedostatno.... Valja nastojati zasnovati političke ustanove koje će razne interese raznih nositelja moći međusobno uklopiti tako da njihova najočitiija, najtrajnija i najsigurnija korist bude upravo to da svaki od njih ostane u granicama ovlasti koje su mu dane. No, i pritom na prvom mjestu ostaje pitanje mjerodavnosti i ograničenja suverenosti. Naime, prije nego što ćemo nešto krenuti ustrojivati, valja tome utvrditi narav i doseg....Ograničenje suverenosti je dakle istinsko i moguće. Ono će biti zajamčeno najprije silom, koja je jamac svih priznatih istina, to će reći javnim mnijenjem, a potom, određenije, *podjelom i ravnotežom vlasti*. No, za početak valja priznati da je to ograničenje jedini spas. Bez te mjere opreza sve je uzaludno.” (kurziv je moj). Koncept podjele vlasti, dakle, prijeko je potreban element tzv. “opće teorije ustava ograničene vlasti”. Smerdel i Sokol (1998.) navode da moderna teorija shvaća diobu vlasti “kao dodjeljivanje osnovnih državnih funkcija, shvaćenih u materijalnom smislu, različitim državnim tijelima, dok odnosi između državnih tijela, koja obavljaju različite

osnovne funkcije mogu pritom biti različiti - pojedini autori obilježavaju ih kao suradnju, usaglašavanje ili ravnotežu vlasti- ali je bitno da nijedno od njih ne raspoláže ustavnom mogućnošću odnosno sredstvima koja bi mu omogućila ustrojbenu i funkcionalnu nadmoć nad ostalima, već su sva načelno ravnopravna, kako bi se međusobno ograničavala i kako bi cjelovit sustav državne vlasti bio ograničen”.

U ustavno-pravnim udžbenicima, uobičajena je podjela državne vlasti na tri osnovna ogranka - zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast. Tako, na primjer, Smerdel i Sokol (1998.) kod razmatranja diobe vlasti, polaze od tradicionalne “trodjelne razdiobe vlasti” - na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, pri čemu se zanemaruje četvrta vlast - monetarna vlast. Ipak, valja reći da, primjerice, Vile (1967.) konstatira da “povijesno ili logički gledano, ne postoji opravdanje za stajalište da državna vlast mora biti podijeljena na tri ogranka ili samo na tri grane vlasti”, iako se “trodjelna podjela” vlasti najviše koristi. Benjamin Constant, primjerice, koristio se “četverodjelnom podjelom vlasti”: na izvršnu, zakonodavnu, sudbenu i “le pouvoir royal”, vlast Kralja (ustavnog monarha, odnosno državnog glavar, “neutralne vlasti”, koja se koristi za održavanje harmonije između triju nezavisnih ogranka državne vlasti). Dakle, fragmentacija državne vlasti može implicirati njezinom diobom sa tradicionalne, klasične “trodjelne razdiobe” vlasti na (moderniju) podjelu od četiri, pet ili više ogranka vlasti. U 19. i na početku 20. stoljeća razvitkom tržišnoga gospodarstva konstituirana je, dakle, i samostalna “monetarna vlast”, odnosno institucija centralnog bankarstva. Primjerice, u godini 1900. samo je 18 država imalo centralne banke, a taj je broj u godini 1998. iznosio 172. Moderno centralno bankarstvo, dakle, “izum” je dvadesetoga stoljeća. Stoga se potrebnom čini takva podjela državne vlasti koja bi sadržala, kao neovisan ogranak u sustavu cjelovite državne vlasti polazeći od funkcija moderne državne vlasti, i monetarnu vlast, institucionaliziranu u nacionalnoj centralnoj banci, kao emisioj novčanoj instituciji koja ima monopol u emisiji novca i kredita u zemlji.

Vile (1967.) iznio je povijest razvitka konstitucionalizma, doktrine ustavne vlade i teorije podjele vlasti. Autor navodi povijest razvitka doktrine podjele vlasti, počevši od teorije “ograničene vlade”; “mješovite vlade” (u opreci prema tzv. simple government), teorije “uravnoteženog ustava”; razvitka “parlamentarne vlade” do razvitka sustava moderne “podjele vlasti”. Doktrina podjele vlasti uvijek je bila glavna značajka teorije konstitucionalizma. Prema ovom bi se autoru “čista doktrina podjele vlasti” mogla definirati na ovakav način: prvo, za uspostavu i održavanje političkih sloboda najvažnija je podjela državne vlasti (division of power) na tri ogranka ili odjela/agencije: zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast. Drugo, svaki od tih ogranka korespondira s odgovarajućim posebnim funkcijama državne vlasti (separation of function). Treće, preporučuje se da se sva tri ogranka vlasti sastoje od različitih skupina osoba (separation of persons), bez preklapanja članova grana vlasti”. Važan element teorije podjele vlasti jest u međusobnoj kontroli između pojedinih ogranka vlasti, nakon njihove podjele. Princip uzajamne kontrole,

zajedno s teorijom mješovite vlade, evoluirao je poslije u teoriju “kontrolne, kočnice i ravnoteže” (theory of checks and balances), kao najvažniji dio modernog konstitucionalizma. Svaki je ogranak vlasti ovlašten obavljati izravnu kontrolu funkcija drugog ogranka vlasti, iako u limitiranom opsegu, da se ne bi narušio osnovni princip podjele funkcija vlasti. Primjerice, u nekim sustavima, izvršna vlast ima pravo veta na odluke zakonodavne vlasti. Ili, zakonodavna vlast ima pravo opoziva izvršne vlasti (impeachment). Tako će svaka od grana vlasti kontrolirati onu drugu granu vlasti, a nijedna skupina ljudi neće moći kontrolirati državnu vlast. Od modernih teoretičara konstitucionalizma u postkomunističkim društvima posebno valja istaknuti Andrasa Saju. Sajo (1999.) analizira mehanizme ograničivanja državne vlasti, osobito izvršne vlasti, u demokratskim političkim sustavima i oblike diobe vlasti na različite granke vlasti.

Vincent Ostrom (1989.) iznosi zanimljivu postavku o podjeli vlasti i njihovoj uzajamnoj kontroli, prema uzoru na američki ustavni sistem ograničene nacionalne vlade, koji su prvotno razradili Alexander Hamilton i James Madison “očevi utemeljitelji” SAD. Dioba vlasti morala bi biti takva da “svaki departman ima svoje ustavne prerogative, određene kao ovlasti da vrši određene, suštinski važne nadležnosti; ali, ta su ovlaštenja također ograničena odredbom o mogućnosti zauzimanja veto - pozicije od strane drugih departmana.... Sposobnost svakog departmana ili grane vlade da koči ili vetira druge dovodi do toga da nijedan departman ili grana ne može dominirati ostalima, već se vladavinski proces odvija unutar granica diskrecije uspostavljenih odnosnim veto - pozicijama. Instrumenti vlade tada mogu donositi odluke unutar prostora za odlučivanje, ograničenog veto - pozicijama.” Ili, “na taj se način svakim departmanom upravlja u okviru mogućnosti veta od strane drugih. Vlast se dijeli unutar granica što ih tvore veto - pozicije kao točke za provjeru. Proces upravljanja odvija se kroz sistem uspostavljanja i remećenja ravnoteže, uvjetovan brojnim točkama i procesima donošenja odluka” (Vincent Ostrom, 1989.).

Čini se, dakle, potrebnim da se u modernim demokratskim političkim sustavima, zasnovanima na tržišnim ekonomskim sustavima slobodnog poduzetništva i privatnog vlasništva, u diobu vlasti inkorporira i monetarna vlast, kao samostalan ogranak vlasti koja ponekad ima i veći utjecaj u nacionalnoj ekonomiji od izvršne vlasti. Ukratko, “trodjelna” je dioba vlasti u modernim političkim i ekonomskim sustavima prevladana. Monetarna vlast, institucionalizirana u centralnoj banci, postala je “četvrta točka demokratskog političkog sistema”. Ustavno-pravni položaj neovisne monetarne vlasti - nacionalne centralne banke - nezaobilazan je u razmatranju razvitka demokratizacije na modernim načelima podjele vlasti. Model moderne diobe vlasti (zakonodavne, izvršne, monetarne, sudbene i Ustavnoga suda) morao bi uspostaviti međusobnu ravnotežu i uzajamnu kontrolu svih dijelova vlasti na osnovama demokratskih standarda. Stoga se čini potrebnim preispitati pravni položaj monetarne vlasti u Hrvatskoj. Nedavne promjene Ustava Republike

Hrvatske, kojima je izvršena transformacija iz polupredsjedničkog u parlamentarni politički sistem, konzistentne su s potrebom uspostave stvarne političke neovisnosti središnje hrvatske banke. HNB mora povećati stupanj svoje transparentnosti prema demokratski izabranim političarima - parlamentu i prema široj javnosti. Zakonodavne promjene moraju se zasnivati na pravnom uređenju političke neovisnosti, odgovornosti i transparentnosti veoma slične onoj kakvu ima Evropska centralna banka. To je već postalo civilizacijskim dostignućem za demokratska društva i međunarodnim standardom za tranzicijske ekonomije koje se žele priključiti Europskoj uniji.

Neovisnost modernih središnjih banaka

Politički i funkcionalno neovisna središnja banka morala bi se sagledati u okviru institucionalne izgradnje demokratskoga društva. Institucionalna izgradnja neovisne monetarne vlasti osobito je važna u tranzicijskim ekonomijama koje nisu imale demokratsku tradiciju, u kojima je dolazilo do jedinstva različitih grana vlasti, u kojima su mehanizmi partijsko-stranačkog utjecaja djelovali na preveliko miješanje države u oblasti ekonomije, uključujući i bankarstvo. Sa druge strane, nerealna su očekivanja da će se davanjem što većeg stupnja neovisnosti centralnoj banci, jednostavno riješiti svi ekonomski problemi u nekom društvu.

Osnovna načela neovisnosti centralnih banaka

One zemlje koje žele postati članicama Europske Unije, moraju prilagoditi vlastiti zakonodavni i institucionalni okvir središnjeg bankarstva Sporazumu iz Maastrichta i statutima Europskog sistema centralnih banaka (ESCB) i Europske centralne banke (ECB). Države koje žele postati članicama EU moraju osigurati institucionalne garancije da će njihove centralne banke ostati ili postati neovisne središnje banke. Postoji općeprihvaćeni konsenzus da centralna banka mora biti politički i funkcionalno neovisna i da ne bi smjela izravno kreditirati državu. Effros (1994.) analizirao je osnovne principe neovisnosti centralne banke, kako su oni određeni prema odredbama Sporazuma iz Maastrichta iz godine 1992. Zakonsko uređenje centralnog bankarstva novih članica EU moralo bi se zasnivati na osnovnim načelima, i to:

- Najviše rukovodstvo centralne banke moralo bi biti izabrano u parlamentu, a guvernera banke najčešće bira predsjednik države (Bugarska, Češka - do 31. 12. 2000., Estonija, Mađarska, Litva, Poljska, i Slovačka, a u Sloveniji predsjednik države predlaže parlamentu kandidate za guvernera i šest neovisnih članova, od ukupno 11 članova Savjeta Banke Slovenije, koje onda na

njegov prijedlog imenuje zakonodavna vlast - slovenski parlament). Mandat rukovodstva centralne banke duži je od četverogodišnjeg političkog ciklusa, koliko traje mandat zakonodavne i izvršne vlasti (iznosi 5 ili 6 godina), da bi se omogućila politička neovisnost središnje banke. Zakonom je potrebno odrediti razloge za razrješenje rukovodstva centralne banke, da bi se spriječile političke intervencije u implementaciji monetarne politike i u nadzoru stabilnosti financijskog sistema, politički arbitriranim smjenama guvernera ili ostalih članova rukovodstva centralne banke. Ponekad se utjecaj zakonodavstva prenaglašava. Primjerice, u Sloveniji guvernera imenuju "do opoziva od strane parlamenta", bez dodatnih kočnica, što sve nije utjecalo na visoki stupanj političke i funkcionalne neovisnosti Banke Slovenije.

- Primarni bi cilj centralne banke morao biti ostvariti stabilnost cijena, odnosno ostvariti nisku inflaciju u zemlji. Nastojanje političara da ostvare kratkoročan porast proizvodnje na teret nešto više inflacije naziva se "problemom vremenske nekonzistentnosti" monetarne politike ("time inconsistency problems") i postoji uvijek kada se raspravlja o problemima kredibiliteta ekonomske politike. Stoga politička neovisnost centralne banke jamči očuvanje monetarne stabilnosti. Zanimljivo je da je jedan od ključnih ciljeva centralne banke SAD vjerojatno najsofisticiranije centralne banke u svijetu, postaviti najbolje monetarne osnove da bi zemlja mogla postići visoku i stabilnu razinu realne proizvodnje. To je u osnovi isto što i cilj postizanja niske i stabilne stope nezaposlenosti. Drugi fundamentalni cilj centralne banke SAD jest postizanje niskih i stabilnih stopa inflacije. Ipak, potrebo je reći da je u posljednje vrijeme američki FED, u praksi, prioritet dao suzbijanju inflacije. Moderan koncept strategije monetarne politike centralnih banaka, koji ta dva osnovna cilja središnje banke nastoji ostvariti, izražen je mogućnošću primjene strategije tzv. "fleksibilnog targetiranja inflacije". Nastojanje da se ostvari "ciljana inflacija" ne bi smjelo značiti da je centralna banka ignorirala - kao ciljeve monetarne politike - i ekonomski rast i nisku nezaposlenost (opširnije u Mishkin (2000.) i Blejer i drugi, (1999.)). Ukratko, manje ili više sve se centralne banke, eksplicitno ili implicitno, koriste nekom varijantom "Taylorovog pravila", koje upravo sadrži ta dva podatka (inflaciju i kretanje proizvodnje, odnosno zaposlenosti) kao ključne indikatore u određivanju razine kamatne stope koja je pod kontrolom centralne banke. Gotovo se sve centralne banke koriste modelom u kojem - pored kretanja cijena - značajnu ulogu ima i kretanje proizvodnje, tj. zaposlenosti. Prema tome, kada se centralna banka obvezuje voditi računa o kretanju proizvodnje, to nije nekonzistentno s njezinim primarnim ciljem, ne smeta, ali i ne pomaže, jer nijedna odgovorna centralna banka to neće zanemariti. Zdunić (2000.) iznosi postavku da je "uloga HNB u strategiji razvitka nejasno određena" i da su potrebne takve zakonodavne promjene koje bi povezivale monetarnu (i tečajnu) politiku HNB s poticanjem

izvoza i ekonomskog rasta, čime se, u osnovi, zalaže za primjenu “Taylorovog pravila” i u monetarnoj politici centralne banke Hrvatske.

- U okviru ostvarivanja primarnoga cilja - stabilnosti cijena u zemlji, središnja je banka obvezna podržavati (makro)ekonomsku politiku Vlade. Ta dva cilja centralne banke ne bi smjela biti kontradiktorna, već moraju biti komplementarna⁴. Neovisnost ECB zaštićena je potrebom konzultacija (s vladom), a vlada je (Vijeće ministara EU) u svojoj politici ograničena utvrđenim primarnim ciljem ECB - stabilnošću cijena. Tako su u EU ostvareni uzajamna ravnoteža i kontrola između izvršne i monetarne vlasti (ECB).
- Kreditiranje države, koje ostvaruje središnja banka, u pravilu, mora biti ili limitirano ili sasvim zabranjeno. Time se želi izbjeći tzv. “monetizacija fiskalnog deficita”, koja može imati inflatorne posljedice. Cottarelli (1993.) prikazuje različite oblike restrikcija u kreditiranju države, kada ih kreditiraju centralne banke. Restrikcije u kratkoročnom kreditiranju države kada ih kreditira centralna banka, najčešće se određuju u određenom maksimalnom postotku od godišnjih budžetskih prihoda (primjerice, do 5% ili do 7% prihoda državnog proračuna) ili se dodatno ograničuju i u određenom postotku od fiskalnog deficita, primjerice, na najviše 20% od deficita budžeta (Slovenija). Zabrana (izravnog) kreditiranja države postoji u BiH, u Bugarskoj, u Estoniji (zemlje koje primjenjuju “monetarni odbor” i nemaju klasične centralne banke), u Rusiji i Litvi.

Politička neovisnost centralnih banaka

U izgradnji demokratskoga društva veoma je važno osigurati središnjoj banci politička i funkcionalna neovisnost. U statutu ESCB (čl. 7.), što je postalo međunarodno prihvaćenim civilizacijskim standardom, striktno je navedena odredba o potrebi osiguravanja političke neovisnosti centralne banke. Ovdje se navodi da ECB, nacionalne središnje banke ili članovi menadžmenta tih centralnih banaka, neće zahtijevati ili prihvatiti naloge drugih (političkih) institucija. No, neovisnost

⁴ Zanimljiva je participacija Austrijske nacionalne banke u tzv. “socijalnom partnerstvu”. Tako predsjednik i prvi potpredsjednik Nacionalne banke sudjeluju u radu tzv. “Paritetnog povjerenstva za gospodarska i socijalna pitanja” u vezi s monetarnom i kreditnom politikom. Pritom, valja napomenuti da interesne organizacije - sindikati i udruge poslodavaca - imaju i udio u vlasništvu Austrijske nacionalne banke, zakonski je uređeno njihovo sudjelovanje u Upravnom vijeću Nacionalne banke. U sedamdesetim godinama bio je postignut sporazum između interesnih organizacija, Vlade Republike Austrije i Austrijske nacionalne banke o provedbi politike “čvrste valute”. Nacionalna je banka - vezivanjem šilinga za tečaj njemačke marke - mogla “uvesti” monetarnu stabilnost, kada se vodila odgovarajuća politika plaća i ekspanzivna proračunska politika (kao značajka tzv. “austrokejniziranja”). To je dovelo do realnog gospodarskog rasta, u uvjetima monetarne stabilnosti.

je središnje banke povezana i s “javnošću njezinog poslovanja” (u engleskom se jeziku koristi poseban izraz - transparency) i s odgovornošću središnje banke prema nacionalnoj zakonodavnoj vlasti, “obveze polaganja računa”. Ta obveza - za koju u engleskome jeziku postoji naziv accountability - priznaje političkoj vlasti pravo da imenuje članove upravnih tijela središnje banke, da bude dovoljno upućena o njihovu radu, da sudjeluje na njihovim sjednicama i da ih povremeno sasluša. Drugi važan aspekt tzv. “političke neovisnosti” centralne banke jest njezin odnos s izvršnom vlašću - nacionalnom Vladom. U članu 2. statuta ESCB navodi se da središnja banka mora podržati ekonomsku politiku Vlade. Slične odredbe postoje i u zakonodavstvu svih drugih zemalja (iznimke su Češka i Slovenija). Ponekad je stvarna, realna politička neovisnost središnje banke na nižem stupnju od one koja je pravno zagarantirana. U takvom okružju, biti zaštićen od političkih utjecaja ne znači da nema vjerodostojne rasprave i dijaloga između centralne banke i političara o njihovu djelovanju. Političari su zajedno sa centralnim bankarima odgovorni za stabilnost valute. Politički dužnosnici, dakle, nisu oslobođeni odgovornosti prema vlastitij, nacionalnoj valuti. Uostalom, snaga i uspjeh nekog novca, uvijek su bili povezani sa snagom i djelotvornošću društvenog, političkog i gospodarskog sustava, čiji je on izraz uvijek bio. U demokratskom društvu, status neovisnosti ustanova kojima je povjerena javna zadaća - u ovom slučaju, centralnoj banci - mora pratiti “obveza polaganja računa”, kako javnosti, tako i ostalim ograncima državne vlasti, ponajprije zakonodavnoj vlasti koja ima demokratski legitimitet, potvrđen na demokratskim višestranačkim izborima, u redovitim (izbornim) političkim ciklusima.

Funkcionalna neovisnost centralnih banaka

Funkcionalna neovisnost centralne banke definira se kao sposobnost banke da slobodno odlučuje i da se koristi instrumentima monetarne i tečajne politike, uz pomoć kojih se želi ostvariti njezin primarni cilj - stabilnost cijena. Ovdje valja jasno razlikovati neovisnost u postavljanju ciljeva od neovisnosti u izboru sredstava (za ostvarivanje ciljeva). Ta je razlika važna prilikom formuliranja ciljeva centralne banke, koje najčešće formulira zakonodavna vlast - nacionalni parlament donošenjem zakona o centralnoj banci. U tom se slučaju pod neovisnošću centralne banke podrazumijeva izbor sredstava za ostvarenje izabranog cilja ili više ciljeva. Veoma se rijetko može naći slučaj potpune neovisnosti centralne banke, gdje banka može birati i ciljeve i sredstva monetarne politike. U tome okviru valjalo bi promatrati i rasprave o tome tko određuje režim i politiku deviznog tečaja nacionalne valute. Kada se teoretski govori o neovisnosti centralne banke, u većini se slučajeva podrazumijeva da će zemlja imati neki oblik plivajućeg tečaja. U režimu plivajućeg tečaja, centralna banka može voditi samostalnu monetarnu politiku, odnosno može izabrati neki monetarni agregat, kojeg će rast nadgledati i kontrolirati, primjerice,

određujući visinu kamatnih stopa, koje određuje centralna banka. Režim fiksnog deviznog tečaja, sužava manevarski prostor centralnoj banci. U tom slučaju centralna banka nema neovisnost, iako je formalno neovisna, osobito ako formalne odluke o devalvaciji donosi izvršna vlast (vlada). Izbor tečajnog režima i raspodjela ovlaštenja u određivanju nekih njegovih najvažnijih elemenata bitni su za određivanje stupnja i stvarne i formalne neovisnosti centralne banke.

U zemljama EU i prema statutu ESCB formalno određivanje tečajnog režima u nadležnosti je vlade i ECOFIN Vijeća (član 109. Sporazuma iz Maastrichta). U tranzicijskim ekonomijama središnje banke imaju relativno viši stupanj funkcionalne neovisnosti, jer mogu samostalno formulirati deviznu/tečajnu politiku, s iznimkom Češke, Mađarske, Poljske i Rusije, gdje postoji podjela ovlasti između centralne banke i vlade. Centralne banke, dakle, imaju različite stupnjeve neovisnosti u izboru i provođenju devizne/tečajne politike, a određeni je stupanj raspodjele odgovornosti između monetarne i izvršne vlasti karakteristika i sustava europskog centralnog bankarstva, odnosno ECB. Funkcionalna neovisnost modernih centralnih banaka, pod velikim je utjecajem procesa globalizacije. Monetarna su kretanja (u pojedinim nacionalnim ekonomijama) pod velikim utjecajima izvana (radi se o povezanosti mobilnosti kapitalnih tokova sa kretanjem domaćih kamatnih stopa); drugo, došlo je do promjena u kanalima kojima kamatne stope utječu na potražnju (kod otvorenih ekonomija, promjene tečajeve utječu na inflaciju i potražnju); i, treće, povećana je mobilnost kapitala utjecala na to da su i devizni tečajevi pod većim cikličkim utjecajima. Sve to znatno otežava samostalno vođenje monetarne politike nacionalnim centralnim bankama.

Funkcionalna neovisnost centralne banke u samostalnom vođenju monetarne politike, može biti ograničena odgovarajućom vrstom deviznog (tečajnog) aranžmana. Povezanost monetarne i tečajne politike pokazuje da funkcionalna neovisnost centralne banke nije moguća, ako centralna banka nije potpuno samostalna u određivanju tečajnog aranžmana. U većini je slučajeva centralna bankarska legislativa u tržišnim ekonomijama, dodijelila izvršnoj vlasti (nacionalnim vladama) ovlasti u određivanju osnovnih elemenata tečajnog aranžmana. Osnovni elementi tečajne politike, odnosno tečajnog aranžmana bili bi ovi: prvo, izbor tečajnog režima (fiksno, plivajućeg ili nekakvog intermedijarnog tečajnog aranžmana); drugo, izbor pariteta valute u fiksnom aranžmanu ili u režimu "plivajućeg tečaja"; treće, određivanje smjernica, u okviru "upravljanog plivanja" tečaja; četvrto, operativne odluke o deviznim intervencijama na tržištu i, peto, konkretna provedba mjera intervencije na deviznom tržištu. Cottarelli (1994.) navodi četiri osnovna modela "podjele odgovornosti" između monetarne i izvršne vlasti u deviznoj/tečajnoj politici:

- Englesko-Japanski model: izvršna vlast (vlada) kontrolira sve aspekte devizne/tečajne politike, uključujući i odlučivanje o deviznim intervencijama.

- Maastrichtski model: izvršna je vlast odgovorna za izbor tečajnog režima (uključujući određivanje pariteta valute), kod režima prilivajućeg tečaja, vlada formulira smjernice za tečajnu politiku i centralna banka primjenjuje intervencije na tržištu u okviru direktiva vlade.
- Njemački model: izvršna vlast (vlada) kontrolira tečajni režim (uključujući i paritet), ali je centralna banka neovisna u drugim aspektima tečajne politike; vlada - u okviru režima plivajućeg tečaja - ne daje smjernice za tečajnu politiku.
- Švedsko-Švicarski model: centralna banka potpuno je samostalna i odgovorna za određivanje svih pet osnovnih elemenata tečajne politike. Hrvatski je model centralnog bankarstva klasificiran u tu skupinu.

Dakle, svi se navedeni modeli međusobno razlikuju intenzitetom kontrole izvršne vlasti (vlade) u tečajnoj/deviznoj politici. Ovdje se postavlja problem optimalne raspodjele odgovornosti između monetarne i izvršne vlasti, odnosno koliki bi morao biti stupanj neovisnosti centralne banke? U odgovoru na to pitanje, potreban je izvjestan kompromis. Naime, stupanj neovisnosti centralne banke predmet je političkoga odabira. Raspodjela odgovornosti za tečajnu politiku između izvršne i monetarne vlasti morala bi biti takva da ne ograničuje mogućnosti vođenja konzistentne monetarne i tečajne politike. Cottarelli (1994.) predlaže da potpunu odgovornost u tečajnoj politici preuzme centralna banka, ali drugi autori smatraju optimalnim da se izvršnoj vlasti (vladi) prepusti odgovornost u izboru tečajnog režima - fiksnog ili plivajućeg, pritom bi se ovlaštenja za ostale osnovne elemente tečajne politike mogla prepustiti neovisnoj centralnoj banci. Osobno se zalažem za takvu diobu odgovornosti između centralne banke i izvršne vlasti u Hrvatskoj. U režimu "slobodno plivajućeg tečaja" centralna banka morala bi potpuno samostalno formulirati i provoditi tečajnu politiku. U režimu fiksnog tečaja centralna bi banka morala biti neovisna u izboru tečajnog pariteta, u izboru strane valute za koju se vezuje tečaj nacionalne valute i u izboru načina prilagođivanja, promjene tečaja. Prema Cottarelliju (1994.) alternativa Švedsko-Švicarskom modelu bila bi u modelu u kojem izvršna vlast (vlada) kontrolira paritet valute i ovlašćuje centralnu banku da prema potrebi intervenira na tržištu. Članak 109. Sporazuma iz Maastrichta preraspodijelio je odgovornost za tečajnu politiku između centralne banke (ECB) i izvršne vlasti (Europskog vijeća, odnosno Vijeća ministara EU). Vijeće ministara odgovorno je za izbor tečajnog režima (uključujući izbor i mijenjanje pariteta valute) i za formuliranje općih smjernica za tečajnu politiku. ECB je, pak, odgovorna za formuliranje i provedbu tečajne politike u okviru navedenih općih smjernica. Neovisnost ECB zaštićena je potrebom konzultacija (s vladom), a vlada je (Vijeće ministara) ograničena (u svojoj politici) s utvrđenim primarnim ciljem politike ECB - stabilnošću cijena. Tako je ostvarena uzajamna ravnoteža između izvršne i monetarne vlasti u EU. Može se konstatirati da neodgovarajuća raspodjela ovlasti u formuliranju i provedbi tečajne/devizne politike između monetarne i

izvršne vlasti može izazvati konflikt ciljeva monetarne i tečajne politike. Mora se istaknuti da bi se, prema našem mišljenju, strateška odluka o tečajnoj politici (izbor tečajnog režima i utvrđivanje pariteta valute) morala donositi na političkoj razini (morala bi je donositi izvršna vlast, odnosno nacionalne vlade).

Demokratski legitimitet centralnih banaka

Demokratski legitimitet središnje banke zasniva se na odluci parlamenta. Naime, demokratski izabrani članovi parlamenta svojom su slobodnom voljom prenijeli dio svojih ovlasti (za vođenje monetarne politike i nadzor financijskog sustava) na centralnu banku. Legitimitet središnje banke proizlazi i iz činjenice da je demokratski izabrani parlament odredio primarni cilj središnje banke - stabilnost cijena i banci dao mandat da to i postigne. Neki su politolozi kritizirali taj mehanizam prenošenja ovlasti demokratski izabranog parlamenta na neizabrane službenike, činovnike središnje banke, koji nemaju takav izravan politički legitimitet i smatrali su da to vodi k tzv. "demokratskom deficitu". Drugi ekonomisti smatraju da postoji opasnost da neovisna središnja banka svoj "deflacionistički pristup" vođenju monetarne politike, u uvjetima stvarne političke neovisnosti u okviru demokratskog društva, zamijeni "proinflacionističkim diskursom" pod političkim pritiskom. To su veoma bitni razlozi zbog kojih središnja banka mora pojašnjavati i braniti svoje odluke javnosti (široj i poslovnoj javnosti) i zakonodavnoj grani vlasti - nacionalnom parlamentu. Ukratko, "odgovornost središnje banke" protuteža je njezinoj "političkoj neovisnosti". Odgovornost centralne banke legitimira banku u okviru postojećih demokratskih političkih institucija. Monetarna je politika, u osnovi, hermetička, nerazumljiva i relativno komplicirana za demokratski izabrane političare i laike, koji imaju demokratsko pravo da im središnja banka pojasni svoje mjere monetarne politike i da te mjere opravdava sa stajališta potrebe njihova donošenja, radi ostvarivanja primarnog cilja monetarne politike. Samo tako opća javnost i demokratski izabrani političari mogu ocjenjivati uspješnost centralne banke u vođenju monetarne politike. Odgovornost središnje banke može biti "suštinska odgovornost" (prema kojim je to demokratskim institucijama centralna banka odgovorna za svoje operacije?) i "proceduralna odgovornost" (na koji način središnja banka odgovara prema demokratskim institucijama?). Kako se provodi odgovornost središnje banke u modernim demokracijama i s tržišnim ekonomijama? ECB pruža dobar model za utvrđivanje mehanizma odgovornosti središnje banke: ECB podnosi kvartalne izvještaje o svojim aktivnostima, konsolidirani financijski izvještaji objavljuju se svakog tjedna, ESCB podnosi na raspravu Europskom Parlamentu, Europskoj Komisiji i Vijeću Europe godišnji izvještaj o svojim aktivnostima i o monetarnoj politici. Predsjednik ECB objavljuje detaljne izvještaje o raspravama na sjednicama Vijeća ECB i o razlozima pojedinih odluka iz oblasti monetarne

politike, nakon svake sjednice Vijeća ECB. Mnogi kritiziraju ECB zbog toga što ne objavljuje zapisnike sa sjednica na kojima se odlučuje o monetarnoj politici i zato što objavljuje izvještaje o očekivanoj inflaciji. Neke banke iz zemalja u tranziciji objavljuju svakog tjedna ili mjeseca bilance banke; kvartalne izvještaje o platnoj bilanci; kvartalne izvještaje za javnost o monetarnoj politici, godišnje i polugodišnje izvještaje o monetarnoj politici i financijske izvještaje banke, i drugo. Veoma je važno da zakonodavstvo omogućuje kontinuiran i efikasan nadzor vlasti i šire javnosti nad središnjom bankom. Naime, doktrina, koncept neovisnosti centralne banke ima u osnovi "obvezu polaganja računa" centralne banke drugoj grani vlasti - izvršnoj, zakonodavnoj ili sudbenoj, ili nekoj kombinaciji različitih ograna vlasti. Takav koncept neovisnosti znači da - kao minimalna obveza središnje banke - ona mora obrazlagati i opravdavati svoje mjere i svoju politiku.

Zanimljiva je, u okviru modernog koncepta neovisnosti centralne banke, povezanost "odgovornosti polaganja računa" centralne banke i "transparentnost" njezine monetarne politike. Eijffinger i Hoerberichts (2000.) analizirali su "demokratsku odgovornost polaganja računa" centralne banke, koja se očituje transparentnošću monetarne politike, i odgovor na pitanje tko je krajnje odgovoran za monetarnu politiku, a sve to na primjeru Europske centralne banke i nekih nacionalnih središnjih banaka. Odgovornost polaganja računa centralne banke, prema ovim autorima, ima tri osnovna elementa: prvo, utvrđivanje eksplicitne definicije i rangiranje ciljeva monetarne politike, drugo, transparentnost monetarne politike, i treće, tko snosi konačnu odgovornost za monetarnu politiku?

U demokratskim je društvima potrebno da se u zakonskoj osnovici, kojom se uređuje položaj centralne banke, utvrde primarni operativni cilje(vi) monetarne politike i hijerarhija ciljeva, ako je više od jednog cilja (primjerice, stabilnost cijena). To je potrebno da bi se ocijenila efikasnost poslovanja centralne banke i monetarne politike, što je osobito izraženo kod izbora jednog primarnog cilja monetarne politike. Statut ECB daje hijerarhiju ciljeva, a kod američkog FED nema hijerarhije ciljeva, već su formalno svi ciljevi monetarne politike ravnopravni (visoka zaposlenost, stabilne cijene, i umjerena visina dugoročnih kamatnih stopa).

Transparentnost monetarne politike drugi je važan element odgovornosti polaganja računa. Ukratko, transparentnost bi se mogla definirati kao informiranje javnosti, kada javnost informira centralna banka, radi stvaranja uvjeta za ocjenu uspješnosti monetarne politike centralne banke u ostvarivanju njezinih ciljeva. Transparentnost mora biti zakonski uređena kao obveza centralne banke da objašnjava javnosti svoje postupke i politiku. To se može odvijati na nekoliko načina: objavljivanjem mjesečnih, kvartalnih i godišnjih izvještaja centralne banke; objavljivanjem zapisnika sa sjednica Savjeta guvernera ili Odbora za monetarnu politiku; konferencijama za tisak; i na druge načine objašnjavanja poduzetih mjera. Prilikom objavljivanja zapisnika, centralne banke uobičajeno ne objavljuju kako je tko

pojedinačno glasovao, kako bi se sačuvala neovisnost članova uprave banke u odnosu na moguće pritiske javnosti, ali je ponekad ECB odlučila da se pojedine važne odluke donose na osnovi konsenzusa članova Savjeta guvernera ECB, a ne većinskim nadglasavanjem po sistemu “svaki član, jedan glas”.

Treći važan element transparentnosti bio bi to da se odredi tko je u konačnici odgovoran za monetarnu politiku? Ovdje se, zapravo, radi o definiranju odnosa između centralne banke i parlamenta, postojanja mehanizma nametanja odluke (override mechanism) i o proceduri razrješenja guvernera središnje banke. Nacionalni parlament mora imati mogućnost redovito nadgledati i analizirati provođenje monetarne politike, uz obvezno podnošenje godišnjeg izvještaja centralne banke. Dodatno, zakonski bi se morala urediti obaveza guvernera i posloводства centralne banke da - na zahtjev parlamenta - prisustvuju njegovim sjednicama, radi pojašnjavanja monetarne politike centralne banke. Guverner ECB, primjerice, izrazio je spremnost da se najmanje četiri puta godišnje obrati Europskom parlamentu o poslovanju ECB. Mora se istaknuti da je krajnja odgovornost za monetarnu politiku centralne banke na zakonodavnoj vlasti, parlamentu, koji uvijek može promijeniti pravni okvir centralnog bankarstva. Već i sama prijetnja da bi nacionalni parlament, običnom većinom glasova zastupnika promijenio zakon o centralnom bankarstvu, može djelovati na formalno neovisnu centralnu banku da monetarnu politiku usklađuje sa stajalištima demokratski izabраних političara. Indikativan je primjer bila njemačka Bundesbanka. Za to su veoma ilustrativni i primjeri promjena zakonodavnog okvira centralnog bankarstva Češke i Izraela. Centralna banka nije odgovorna samo zakonodavnoj vlasti (parlamentu), već može biti (djelomično) odgovorna i u odnosu prema izvršnoj vlasti (vladi), koja je, pak, odgovorna prema zakonodavnoj vlasti. Ovdje se radi o mehanizmu utjecaja izvršne vlasti na centralnu banku (tzv. override mechanism). U sustavu E(S)CB ne postoji takav mehanizam, jer je stupanj političke integriranosti EU na nižoj razini, pa nije moguće uspostaviti takvu korelaciju kao na nacionalnoj razini, između monetarne - zakonodavne i izvršne vlasti. Mehanizam utjecaja (izvršne vlasti na monetarnu vlast) morao bi biti javan i transparentan i ne bi smio služiti kao sredstvo neželjenih političkih utjecaja na centralnu banku. Uvjeti razrješenja posloводства centralne banke predstavljaju mehanizam tzv. “ex post odgovornosti”, kada je osnovica za razrješenje lošeg upravljanja bankom neostvarivanje zacrtanih ciljeva.

Usporedna analiza centralnih banaka prema stupnju njihove “odgovornosti i transparentnosti” (Eijffinger i Hoerberichts, 2000.) pokazuje da ECB nije najodgovornija i najtransparentnija centralna banka, već je to, primjerice, Banka Engleske. Ipak, valjalo bi uvažiti i razlike između anglosaksonskog i kontinentalnog modela centralnog bankarstva, tako da bi model europskog bankarstva za naše uvjete morao biti relevantniji.

Standardi Europske unije u reguliranju neovisnosti centralnih banaka

Nacionalna centralnobankarska legislativa svake članice EU morala bi biti usklađena sa standardima EU. Isto se odnosi i na zemlje koje žele pristupiti EU. U osnovi, postoji osam osnovnih područja konvergencije nacionalnog zakonodavstva, kojima se osigurava politička i funkcionalna neovisnost centralne banke, sukladno sa standardima EU. Pravni okvir tih standarda predstavljaju Amandmani na Sporazum o osnivanju EEZ, odnosno Sporazum iz Maastrichta o EU iz godine 1992., u daljem tekstu: "Maastricht") i Protokol broj 3. o Statutu ESCB i ECB, u Dodatku Sporazuma iz Maastrichta (u daljem tekstu: "Protokol"), koji su svi citirani prema Deutsche Bundesbank (1998.).

- Utvrđivanje primarnog cilja centralne banke (Maastricht, čl. 105.1; Protokol, čl. 2.).

Primarni cilj centralne banke morao bi biti održavati stabilnost cijena, ali bi centralna banka morala podržavati ekonomsku politiku vlade. No, članak 2. Protokola navodi i to da centralna banka, uz "primarni cilj održavanja stabilnosti cijena", mora "podupirati opću ekonomsku politiku, i osigurati financijsku stabilnost", na osnovi principa "otvorenog tržišnog gospodarstva i slobodne konkurencije, uz poticanje efikasne alokacije resursa". Članak 2. Maastrichta, pak, u uvodnim odredbama navodi ciljeve ekonomske politike članica EU. To su: "harmoničan i uravnoteženi ekonomski rast, održivi i neinflatorni rast, visoka razina zaposlenosti i socijalna zaštita, unapređivanje životnog standarda i kvalitete života te ekonomska i socijalna solidarnost i koherentnost" u zemljama članicama EU. Dakle, primarni cilj centralne banke valja promatrati povezano s podrškom općoj ekonomskoj politici. Stoga se čini nepotrebnim - već sada, kada još nismo integrirani u EU, eksplicitno određivati stabilnost cijena, kao isključivi primarni cilj HNB. Središnja hrvatska banka, pri ostvarivanju svog primarnoga cilja - stabilnosti cijena, mora podupirati i opću ekonomsku politiku hrvatske Vlade i mora se brinuti o stabilnosti financijskog sistema, a na osnovi principa otvorene tržišne ekonomije i slobodne konkurencije. Takvo je određivanje primarnih ciljeva središnje banke zasnovano i na odredbama članka 105. Sporazuma o osnivanju EEZ.

- Zadaće centralne banke: U članku 105.2 Maastrichta i čl. 3. Protokola, navode se sljedeće zadaće ESCB: prvo, formulirati i provoditi monetarnu politiku; drugo, provoditi devizne operacije, sukladno člankom 109.; treće, upravljati deviznim rezervama država članica EU; i, četvrto, stvarati uvjete za nesmetano obavljanje platnoga prometa. Ovdje je evidentna ravnoteža između političke neovisnosti ESCB i ECB, utvrđivanjem primarnog cilja njezine politike, ali i uzajamna ravnoteža i kontrola između monetarne i izvršne vlasti, primjenu

članka 109. Sporazuma iz Maastrichta (podjela ovlasti kod tečajne politike, čime se indirektno utječe i na monetarnu politiku ESCB i ECB).

- Financiranje budžetskog deficita izravnim kreditiranjem centralne banke (čl. 104.(1) Maastrichta i čl. 21.1 Protokola), čime je zabranjeno odobravanje izravnih kredita centralne banke državi, odnosno Ministarstvu financija. Zabrana financiranja države u EU uređena je i Uredbom broj 3603/93. od 13. prosinca godine 1993. Prema toj je Uredbi zabranjeno da centralna banka, neposredno financirati javni sektor, dok, samo inimno, centralna banka može kratkoročno kreditirati državu, i to u obliku jednodnevnog kredita za nelikvidnost, koji se mora vratiti do svršetka dana.
- Mandat rukovodstva ECB (čl. 14.2 Protokola): mandat se utvrđuje za razdoblje od najmanje pet godina, da bi se taj mandat preklopio sa četverogodišnjim izbornim, političkim ciklusima (zakonodavne i izvršne vlasti).
- Procedura imenovanja i razrješenja guvernera i rukovodstva centralne banke: Maastrichtski sporazum nije propisao uvjete i način imenovanja guvernera i rukovodstva nacionalnih centralnih banaka, pa postoje različiti načini imenovanja u nacionalnim zakonodavstvima članica EU. Effros (1994.) navodi da u članicama EU guvernera imenuje kralj (Belgija, Nizozemska i Ujedinjeno Kraljevstvo) ili kralj na prijedlog premijera (Španjolska) ili predsjednik na prijedlog savezne vlade (Njemačka) ili vlada (Grčka). No, u članku 11.4 Protokola, navedeni su razlozi mogućeg razrješenja guvernera centralne banke, što je mnogo važnije, i to da bi se zaštitila politička neovisnost centralne banke. Razrješenje je, naime, moguće “isključivo ako guverner više ne ispunjava uvjete za obavljanje svojih dužnosti ili je ozbiljno kriv za loše upravljanje” (centralnom bankom).
- Koordinacija s vladom i sukob interesa (čl. 107., povezano sa čl. 109b(1) Maastrichta i čl. 7. Protokola): ovdje se uređuju institucionalni odnosi centralne banke i vlade, i to tako da je u obavljanju svojih zadatka centralna banka samostalna i ne smije primati instrukcije ili naloge od izvršne vlasti. Ipak, predstavnik Ministarstva financija ili neki drugi predstavnik izvršne vlasti smije biti nazočan sjednicama savjeta guvernera centralne banke, bez prava glasa (“ex officio”), a i guverneri centralnih banaka mogu povremeno biti nazočni sjednicama vlade.
- “Obveza polaganja računa “ centralne banke drugom ogranku vlasti, koja može biti zakonodavna, izvršna, sudbena - sastavni je dio doktrine političke neovisnosti monetarne vlasti. Maastrichtski sporazum regulirao je veoma detaljno obvezu ECB da podnosi različite vrste izvještaja (čl. 109.b(3), 173., 175., 176. 177. i 184. Maastrichta i čl. 15.1 , 15.2 , 15.3 , 35. Protokola).
- Kontrola financijskih izvještaja centralne banke (čl. 27.1 Protokola): kontrola financijskog poslovanja ECB predviđena je tako da je obavlja vanjski revizor, kojeg izabire rukovodstvo ECB, ali na prijedlog Vijeća ministara.

Promjene u centralnom bankarskome zakonodavstvu Hrvatske, dakle, koje bi bile sukladne s “Acquis Communautaire” EU na monetarnom i financijskom području, bile bi ove: utvrđivanje stabilnosti cijena kao osnovnog cilja monetarne politike, potpuna neovisnost centralne banke i zabrana mogućnosti neposrednog kreditiranja države i ukidanje svake mogućnosti beneficiranog kreditiranja Ministarstva financija.⁵ Osnovna načela reforme centralnog bankarstva u Hrvatskoj moraju se zasnivati na osnovnim načelima neovisnosti modernih središnjih banaka, kako je to obrazloženo u poglavlju 2.1. ovoga rada. Potpuna će usklađenost sa standardima EU biti potrebna neposredno prije akcesije Republike Hrvatske u EU, odnosno u Europsku monetarnu uniju.

Neovisnost Hrvatske narodne banke

Cukierman et al. (2000.), analizirali su de iure formalnu neovisnost centralnih banaka i njezinu povezanost s inflacijom. Glavni nalazi te studije, na uzorku tranzicijskih i razvijenih ekonomija, ukazuju na (negativnu) korelaciju između neovisnosti centralne banke i visine domaće inflacije, ali nakon provedene liberalizacije u ekonomiji. Intenzitet (pozitivne) koreliranosti između stupnja liberalizacije i utjecaja neovisnosti centralne banke na razinu dezinflacije ovisi o stupnju liberaliziranosti u ekonomiji. Autori su kvantificirali formalnu pravnu neovisnost centralnih banaka i rangirali su njihov stupanj neovisnosti, koristeći se kumulativnim indeksom od 16 (ponderiranih) varijabli (u tablici 1.A, navedene su pojedine komponente agregatnog “indeksa pravne neovisnosti centralne banke”, koje su agregirane u tri osnovne skupine indikatora: imenovanje/razrješenje posloводства centralne banke, način formuliranja monetarne politike i ograničenja u kreditnim aktivnostima centralne banke), na uzorku od 26 tranzicijskih ekonomija, u razdoblju od godine 1989. do 1998. Kumulativni indeks(i) ima raspon od 0 (centralna banka nije neovisna) do 1 (potpuna neovisnost). Zanimljiva je Cukiermanova ocjena neovisnosti centralne hrvatske banke. Naime, legalna je neovisnost NBH/HNB bila kvantitativno ocijenjena relativno (ne)zadovoljavajućom - indeksom 0,44, odnosno 0,60. HNB nije klasificirana u skupinu koje imaju relativno najviši stupanj pravne,

⁵ U trenutku pisanja ovog istraživanja, sredina siječnja, tek je bila započeta procedura donošenja novog Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci. Tako nije bilo moguće sasvim pouzdano sagledati kakva će biti konačna zakonodavna rješenja. To je razlog zašto je u ovom istraživanju izostala detaljnija analiza predloženih promjena u središnjem hrvatskom bankarstvu. Osnovna rješenja predloženog zakona o centralnoj banci i novog deviznog zakona, imaju dva osnovna cilja: prvo, uspostavu znatno većeg stupnja neovisnosti HNB, koja je imala izuzetno nizak stupanj “odgovornosti polaganja računa” prema Hrvatskome saboru, čime bi se narušio postojeći sustav “uzajamne kontrole i ravnoteže”, podjele vlasti između zakonodavne i monetarne vlasti; i, drugo, stvaranje zakonskih pretpostavki za postupno napuštanje monetarnog suvereniteta, uvođenjem sustava “paralelne valute” u Hrvatskoj, pa, sve do euroizacije.

formalne neovisnosti centralne banke u uzorku od ukupno 26 tranzicijskih ekonomija. Ipak, ovdje valja uzeti u obzir da se legalna, formalna neovisnost i stvarna, de facto neovisnost centralne banke ne moraju preklapati. Faktična je neovisnost HNB, prema nalazima drugih autora, bila na nižoj razini od formalne neovisnosti centralne hrvatske banke, zbog snažnog političkog utjecaja izvršne vlasti na HNB. Branko Vukmir, član Savjeta HNB u sadašnjem sastavu, ali i u razdoblju 1992.-1998., autor je neovisnog istraživanja o samostalnosti Hrvatske narodne banke. U istraživanju političke neovisnosti Narodne banke, on je ustvrdio da je odnos između središnje banke i izvršne vlasti ključan za određivanje njezine samostalnosti. Autor je bio utvrdio nekoliko osnovnih mehanizama narušavanja stvarne političke neovisnosti HNB.

Vukmir (1998.) navodi⁶ da se u odnose između HNB i izvršne vlasti interpolirao Predsjednik Republike (Franjo Tuđman) i to u dva smjera: "S jedne strane, dao je inicijativu za smjenu prvog guvernera HNB (Ante Čičin - Šaina), koju je Sabor odmah prihvatio, dok je, s druge strane, primio guvernera HNB (Marko Škreb) u članstvo predsjedničkog Vijeća za strateške odluke. Guverner HNB, Marko Škreb, imenovan je članom Vijeća za strateške odluke Predsjednika Republike Odlukom od 21. srpnja 1997. To je Vijeće savjetodavan organ Predsjednika, koji putem autoriteta i zaključaka i odluka predsjednikova Vijeća može vršiti izravni utjecaj na odluke koje donosi ili koje, po njegovom mišljenju, treba donositi HNB. Ovakva vezanost HNB uz izvršnu vlast, a posebno uz ovlasti Predsjednika Republike, nije predviđena Ustavom, niti Zakonom o HNB. Predsjednik Republike Hrvatske je, u prvom slučaju, preuzeo izvjesne ingerencije o kojima Ustav ništa ne govori, dok je u drugom slučaju stekao utjecaj za koji je upitno da li je opravdan, imajući u vidu zakonom naglašenu samostalnost HNB. Guverner HNB član je predsjednikovog Vijeća za strateške odluke. Iako direktno sudjelovanje guvernera HNB, u pomoćnom tijelu izvršne vlasti nije izričito protivno zakonu, nesumnjivo predstavlja jačanje utjecaja Predsjednika Republike na rad guvernera, a time i na smanjenje samostalnosti HNB. Guvernerovo članstvo u tom tijelu još uvijek ne znači da je on dužan pridržavati se odluka tog tijela, ali je tim članstvom nesumnjivo stvorena mogućnost direktnog političkog utjecaja Predsjednika na politiku središnje banke." Osim toga, savjetnik Predsjednika Republike za gospodarstvo bio je imenovan za člana Savjeta guvernera HNB, pa je time bio narušen princip diobe vlasti. Državni vrh i tadašnji predsjednik Republike mehanizmom

⁶ Mišljenje je autora ove analize da je relativno visok stupanj autonomije središnje hrvatske banke, osobito u odnosu na izvršnu vlast (Ministarstvo financija i Vladu Republike Hrvatske), bez obzira na visoke stope domaće inflacije u Hrvatskoj, koja se obično uzima kao kvantitativni indikator političke (ne)ovisnosti centralne banke, bio zabilježen za vrijeme relativno kratkoga mandata guvernera NBH dr. Ante Čičin - Šaina (1990. - 1992.). Isto stručno mišljenje proizlazi iz analize Branka Vukmira.

Vijeća obrane i nacionalne sigurnosti (VONS)⁷, gdje su donošene ključne odluke vezane uz bankarstvo, utjecali su na samostalnost centralne banke.

Drugi mehanizam političkog ograničivanja neovisnosti HNB, bilo je imenovanje jednog saborskog zastupnika (Ivana Milasa), na svršetku godine 1996., u Savjet HNB. Time je bio narušen princip striktno podjele između različitih grana državne vlasti, što je, inače, uobičajeni demokratski standard. U ovom je slučaju bila narušena podjela vlasti između zakonodavne i monetarne vlasti.

Treći mehanizam političkog uplitanja u samostalnost HNB, prema istome autoru, bio je u načinu prijevremenog razrješenja guvernera HNB u godini 1992. (Ante Čičin - Šaina) i dvojice članova savjeta HNB iz redova neovisnih stručnjaka u godini 1997., na prijedlog Predsjednika Republike i bez posebnog obrazloženja. Time je Sabor u tadašnjem sazivu imenovanje organa upravljanja HNB na šest godina protumačio kao imenovanje "do opoziva", a ne bezuvjetno na rok od šest godina. Vukmir sugerira zaključak da je "ovakvim tumačenjem ustavnih i zakonskih propisa, HNB u stvari prestala biti prava samostalna ustanova".

Četvrti je mehanizam narušavanja neovisnosti HNB, prema istraživanjima ovoga autora, bio u činjenici neposrednog involviranja članova uprave HNB u stranačke (i predizborne) aktivnosti vladajuće stranke - HDZ. Tako je, primjerice, guverner (Marko Škreb) po modelu svojeg prethodnika (Pere Jurkovića) bio član Središnjeg odbora HDZ, Glavnog odbora HDZ i član Počasnog odbora Predizbornog stožera HDZ na parlamentarnim izborima 2000. Guverneri HNB (Jurković/Škreb) redovito su bili nazočni sjednicama Vijeća obrane i nacionalne sigurnosti (VONS). Član Savjeta HNB iz redova nezavisnih stručnjaka i glavni savjetnik Predsjednika Republike za gospodarstvo (godine 1998/1999., tada već bivši guverner HNB) Pero Jurković bio je, pak, glavni koordinator Radne skupine za izradu Gospodarskog programa HDZ, koji je bio izrađen na temelju dokumenta "Strategija daljnjeg gospodarskog razvitka Hrvatske do 2005. godine" (Ministarstvo znanosti i tehnologije Republike Hrvatske, Zagreb, 18. siječanj 1999.). Kao suradnici, participirali su u radu skupine HDZ-ovih ekonomista, također i glavni ekonomist središnje banke (Velimir Šonje) i direktor direkcije istraživanja u HNB (Boris Vujčić). Navedeni je dokument bio ključni dio predizbornog političkog programa HDZ za parlamentarne i predsjedničke izbore 2000. Tako je bio ostvarivan izravan stranački politički utjecaj tadašnje vladajuće stranke (HDZ) na operacije središnje hrvatske banke. To je potpuno nespojivo sa centralnim bankarstvom u

⁷ VONS je bio osnovan na osnovi članka 100., stavka 3. Ustava Republike Hrvatske (NN, broj 8., od 26. siječnja 1998. godine). Iz sastava članova VONS-a može se zaključiti da su u njemu bile koncentrirane sve sastavnice državne vlasti, vjerojatno polazeći od (pogrešnog) principa da vlast postaje to odgovornijom i efikasnijom, što je više koncentrirana. To je bio osnovni razlog ukidanja VONS, prilikom ustavnih promjena na svršetku 2000., kada je demokratski politički sustav Hrvatske bio organiziran u skladu s principima "podjele državne vlasti".

modernim parlamentarnim demokracijama. Na primjer, dr. Hans Tietmayer, nakon imenovanja za guvernera Njemačke savezne banke, istupio je iz članstva tada vladajuće stranke - Kršćansko-demokratske unije (CDU). Marko Škreb, pak, istupio je iz HDZ dan nakon izbornog poraza na parlamentarnim izborima, jer "da je funkcija guvernera središnje hrvatske banke nespojiva sa članstvom u nekoj od političkih stranaka"(?!). Osim toga, članstvo guvernera HNB i nekih drugih visokih dužnosnika središnje banke (izvršnih direktora i direktora direkcija u banci) u HDZ, bilo je u suprotnosti s internim Etičkim kodeksom HNB, usvojenim na svršetku godine 1998.⁸

Mogući su i drugi mehanizmi ograničivanja neovisnosti centralnih banaka. Hochreiter i Kowalski (2000.) ističu slučaj ograničivanja neovisnosti središnje banke u okolnostima nastanka bankarskih kriza. Tada se, pod utjecajem politike (tzv. moral suasion) - neke centralne banke upuštaju u operacije "spašavanja" loših banaka, pa se takva vrsta subvencija za financijski sektor može smatrati svojevrsnim "prisvajanjem dobiti" centralne banke. Takva praksa navodi na (nizak) stupanj stvarne političke neovisnosti centralne banke. Takvim se mehanizmom koristila i HNB, kada je - pod utjecajem izvršne vlasti - otpisala na teret dobiti središnje banke ostvarene u godini 1999. potraživanja od propalih banaka po osnovi nenaplaćenih kredita za likvidnost. Takve su netransparentne subvencije bankrotiranim hrvatskim bankama značajno reducirale profitabilnost HNB u prošloj godini, koja je bila marginalna. Željko Rohatinski (1999.) je izračunao da je HNB ostvarila gubitak u poslovanju. Tako je izvršio procjenu da je gubitak, odnosno tzv. "kvazifiskalni deficit" središnje hrvatske banke u prvom polugodištu godine 1999. iznosio oko 0,5% BDP. Prema podacima HNB (2000.), knjigovodstveno iskazana dobit središnje hrvatske banke iznosila je za prošlu godinu svega 3,1 milijuna kuna ili 28,8% planiranoga iznosa. Uzroci neprofitabilnosti HNB bili su u otpisu dijela kredita za likvidnost odobrenih komercijalnim bankama na teret rezervacija koje je središnja hrvatska banka morala provesti na teret rashoda, a iz ostvarenog viška prihoda nad rashodima HNB. Knjigovodstveno iskazana dobit Hrvatske narodne banke u iznosu od svega oko 0,8 milijuna DEM po završnom računu za godinu 1999., pokazuje da je takvim poslovanjem središnje banke ugrožena njezina financijska neovisnost, koja je veoma važna komponenta političke i funkcionalne neovisnosti centralne banke. Hrvatski Sabor, zbog tih razloga, nije potvrdio Završni račun HNB za godinu 1999.

⁸ Osobito se nekonzistentnom činila suspenzija jednog direktora direkcije u HNB (Slavka Tešije), kojeg je suspendirao guverner Škreb, jer je bio član izbornog stožera jednog od trojice glavnih predsjedničkih kandidata (Mate Granića), zbog nespojivosti političkog angažmana dužnosnika HNB s njihovim radom u središnjoj banci. Implicira paradoks da je guverner Škreb morao, zapravo, prije toga, sankcionirati samoga sebe, prema Etičkom kodeksu HNB, koji je propisan za sve zaposlenike i posloводство banke.

Pod utjecajem izvršne vlasti i tadašnje vladajuće stranke (HDZ), središnja je banka (HNB) dopustila komercijalnim bankama ekspanzivno kreditiranje, uz toleriranje smanjivanja kvalitete kreditnog portfelja banaka, i nerealno iskazivanje koeficijenta adekvatnosti kapitala, čime je HNB stvorila pretpostavke za “moralni hazard” i nastanak nekoliko ciklusa bankarskih kriza zbog prevelike izloženosti bankarskog sustava kreditnim rizicima, a sve to u razdoblju od 1997. (bankroti Dubrovačke banke Dubrovnik i Glumina banke, Zagreb) do godine 2000. (slom Istarske banke Pula). Ovdje je, dakle, evidentna povezanost između “političke neovisnosti centralne banke” i “stabilnosti financijskog sustava”.

Centralna je banka javna monetarna institucija od općeg interesa u državnom ili pretežito u državnom vlasništvu i u svojim operacijama mora biti potpuno stranački neutralna. Guverner i poslovodstvo centralne banke moraju biti nestrañački eksperti, neovisni o (parcijalnim) utjecajima političkih stranaka ili različitih interesnih skupina (lobija). Centralna banka mora biti krajnje profesionalizirana novčana institucija, vođena isključivo principima stručne kompetencije i općeg dobra, a ne parcijalnim političkim ili pojedinačnim privatnim poslovnim interesom nekih lobija. Dakle, ukratko, HNB je imala visok stupanj “de iure”, formalne političke neovisnosti, a financijska je neovisnost bila ugrožena lošim poslovanjem HNB u godini 1999., kada je knjigovodstveno iskazana minimalna dobit po završnom računu. Evidentno je da je u prijašnjem političkom sustavu, prije 3. siječnja 2000., HNB bila pod snažnim stranačkim utjecajem (HDZ) i pod utjecajem izvršne vlasti (primarno, tadašnjeg Predsjednika Republike i hrvatske Vlade, odnosno Ministarstva financija), tako da je njezina samostalnost bila “de facto” ograničena neposrednim uplitanjem politike u rad središnje hrvatske banke. Politički su utjecaji na HNB razlog zbog kojeg središnja banka nije pravodobno kontrolirala banke. Preventivna je supervizija banaka koju je morala provesti središnja hrvatska banka, zakazala u slučajevima najvećih slomova hrvatskih banaka. To je dovelo do “moralnog hazarda” i izazvalo je nekoliko ciklusa bankarskih kriza u Hrvatskoj. U isto je vrijeme odgovornost HNB prema zakonodavnoj vlasti - Hrvatskome saboru bila na relativno niskoj razini - središnja je banka podnosila svoje izvještaje Saboru samo jednom godišnje (o godišnjem izvještaju i završnom računu HNB za godinu 1998., Sabor je raspravljao u travnju 2000.), a monetarna politika i odluke Savjeta HNB bile su nedovoljno transparentne. Kontrola središnje hrvatske banke koju mora provoditi Hrvatski sabor, nije konzistentna s promjenama političkog sustava, učinjenoga u smjeru jačanja parlamentarizma. Primjerice, Odbori za financije i proračun u oba doma Hrvatskoga sabora, imaju kontrolnu funkciju nadzora nad radom HNB. U Zastupničkom domu Hrvatskoga sabora, primjerice, nije konstituirano posebno radno tijelo - “Odbor za bankarski sustav i monetarnu politiku”, koje bi na adekvatniji način provodilo nadzor nad radom središnje banke. To je praksa većine nacionalnih parlamenata u demokratskim političkim sustavima, osobito u sustavima parlamentarne demokracije, gdje postoji izvjesna supremacija zakonodavne vlasti.

Takav položaj i neovisnost HNB, jednako kao i praksa višegodišnjeg narušavanja neovisnosti središnje hrvatske banke, ukazuju na prijeku potrebu duboke reforme središnjeg hrvatskog bankarstva i na njegovu modernizaciju na principima europskog centralnog bankarstva, koje bi bile konzistentne sa stupnjem reforme hrvatskog političkoga sustava.

Zaključak

Novija iskustva u ekonomskim reformama pokazuju potrebu da se reforme započnu sa promjenama u financijskom sektoru (sequencing of reforms), gdje je reforma središnjeg bankarstva veoma važan dio. Ekonomska reforma u Hrvatskoj morala bi započeti sličnim redoslijedom.

U razdoblju političkoga monopola HDZ, Hrvatska narodna banka nije bila neovisna monetarna institucija, već je, kao segment tzv. "jedinstvene državne vlasti", protivno ustavno-pravnim rješenjima, bila pod snažnim utjecajem izvršne vlasti (predsjednika Republike i hrvatske Vlade). Može se konstatirati da je političko uplitanje izvršne vlasti u rad središnje hrvatske banke osnovni razlog zbog kojeg HNB nije dovoljno efikasno obavljala svoju funkciju nadzora poslovanja hrvatskih banaka. Odgovornost HNB prema Saboru i transparentnost monetarne politike na veoma su niskoj razini. Zakonodavne bi promjene u središnjem bankarstvu morale imati za cilj, osim jačanja političke (i funkcionalne neovisnosti) HNB, također i povećavanje stupnja njezine odgovornosti, "obveze polaganja računa" prema zakonodavnoj vlasti - Hrvatskome saboru. Proces političke demokratizacije Hrvatske podrazumijeva jačanje političke i funkcionalne neovisnosti središnje hrvatske banke, ali i rekonstituciju novoga sustava "uzajamne kontrole i ravnoteže", svojevrstnog mehanizma "kočnica i ravnoteža" (checks and balances) između monetarne vlasti (Hrvatske narodne banke), s jedne strane, i zakonodavne vlasti (Hrvatskoga sabora, nacionalnog parlamenta) i izvršne vlasti (Predsjednika Republike Hrvatske i Vlade Republike Hrvatske), sa druge strane. Odmah nakon izbora, znatno je povećan stupanj političke neovisnosti centralne banke. Naime, VONS nije bio rekonstituiran, a, nakon donošenja novog Ustava Republike Hrvatske, zasnovanoga na konceptu diobe državne vlasti, VONS je bio ukinut. Tako je bila prekinuta nekadašnja praksa da guverner centralne banke prima instrukcije za rad neposredno od Predsjednika Republike ili/i od VONS-a, čime je znatno povećan stupanj političke neovisnosti Hrvatske narodne banke.

Zakonodavne promjene u položaju HNB ne bi se smjelo shvatiti na tradicionalistički način, kao model međusobne "trodjelne" podjele ovlasti između različitih grana vlasti, u ovom slučaju: između zakonodavne, izvršne i monetarne vlasti. Promjene bi valjalo shvatiti na moderniji način, kao model uspostave sustava "uzajamne kontrole i ravnoteže", po principu "separated, but shared powers". Smisao

provedbe proklamiranog načela diobe vlasti jest mogućnost međusobne suradnje, suodlučivanja, provjere, obavještavanja i djelovanja zakonodavne, izvršne, sudbene i monetarne vlasti, u skladu s novim Ustavom Republike Hrvatske. Primjerice, sustav međusobne “kontrolne i ravnoteže” u središnjem bankarstvu mogao bi značiti podjelu odgovornosti za vođenje monetarne politike, tako da tečajnu politiku određuje središnja hrvatska banka (HNB), ali uz suradnju s Vladom Republike Hrvatske. Promjene bi morale sadržati: redefiniranje primarnoga cilja centralne banke (primarni cilj središnje banke mora se promatrati povezano s podrškom općoj ekonomskoj politici Vlade i brigom o stabilnosti financijskoga sustava). Institucionalni odnosi centralne banke i izvršne vlasti morali bi biti tako uređeni da centralna banka u obavljanju svojih zadaća bude samostalna i ne bi smjela primati instrukcije ili naloge od izvršne vlasti. Recepcija standarda E(S)CB odnosi se i na definiciju osnovnih zadaća centralne hrvatske banke, na novo uređenje u imenovanjima i razrješenjima rukovodstva HNB, u potpunoj zabrani utjecaja političkih stranaka na rad središnje hrvatske banke (depolitizacija banke, ali i uklaňanje mogućnosti neformalnog utjecaja privatnih lobija), na nove načine financiranja države (isključivo u obliku jednodnevnog kredita za likvidnost, ali uz svaku drugu zabranu monetizacije fiskalnog deficita izravnom kreditiranju državi), na podjelu odgovornosti s izvršnom vlašću - Vladom Republike Hrvatske u deviznoj/tečajnoj politici (podjela ovlasti kod tečajne politike, po uzoru na uređenje “funkcionalne neovisnosti” Europske centralne banke), na povećanje stupnja odgovornosti HNB prema zakonodavnoj vlasti, stavljanjem središnje banke pod efikasniji parlamentarni nadzor (sustavom češćeg i redovitog izvještavanja Hrvatskoga sabora, boljom kontrolom financijskih izvještaja HNB i formiranjem Odbora za bankarstvo i monetarnu politiku u okviru Zastupničkog doma Hrvatskog sabora) i daljim povećanjem stupnja funkcionalne neovisnosti centralne hrvatske banke davanjem određenih ovlaštenja središnjoj banci u zakonodavnoj proceduri Hrvatskog sabora (u onom segmentu legislative, kojom se uređuje financijski sustav) i drugo. U novom sustavu diobe vlasti između monetarne vlasti i ostalih ogranaka državne vlasti mogla bi se interpolirati nova uloga predsjednika Republike Hrvatske.⁹

⁹ Benjamin Constant (1993.) ustavno-pravni i politički teoretičar, još je godine 1814. izložio ideju državnog glavarara, šefa države, kao neutralnog demokratskog arbitra unutar diobe vlasti i jamca općeg nacionalnog interesa. On navodi da su “izvršna, zakonodavna i sudbena vlast tri djelokruga koji moraju surađivati, svaki u svojem dijelu, u općem kretanju. No, kada se ti djelokruzi poremete, ako se prepliću, sudaraju i jedan drugome ometaju, potrebna je sila koja će ih vratiti na njihovo mjesto. Tu silu ne može imati nijedan od spomenutih djelokruga, jer bi se njome poslužio da uništi ostale. Ona mora biti vanjska, na izvjestan način neutralna, da bi njezino djelovanje doseglo sve što ona i mora dosegnuti, i da bi imalo učinke očuvanja i ispravljanja, a ne neprijateljstva.” Moderne demokracije tu neutralnu vlast stvaraju u osobi predsjednika države. Constant navodi da “istinski interes poglavara nije da jedna od vlasti svrgne drugu, nego da se sve one međusobno podržavaju, sporazumijevaju i usklađuju”. Na sličan način, uređena je ustavno-pravna uloga predsjednika Republike u hrvatskome Ustavu. Predsjednik Republike Hrvatske, prema članku

Ukratko, najvažnije bi promjene u centralnom bankarstvu morale sadržati: prvo, depolitizaciju Hrvatske narodne banke i, drugo, stavljanje HNB pod efikasniji parlamentarni nadzorom, kontrolu Hrvatskoga sabora. Takve bi zakonodavne promjene u središnjem bankarstvu Hrvatske povećale kredibilitet nove hrvatske demokratske vlasti u inozemstvu. Zakonodavne bi promjene u središnjem bankarstvu Hrvatske morale dati jasan signal međunarodnoj zajednici da nova vlast ne želi ugrožavati neovisnost HNB, već da želi rekonstituirati stvarnu političku i funkcionalnu neovisnost centralne banke, u skladu s demokratskim i pravnim standardima EU, kakva nije postojala u vrijeme vladavine HDZ, na osnovi jačanja formalne neovisnosti HNB, ali i povećavanja stupnja odgovornosti centralne banke prema zakonodavnoj vlasti (parlamentu) i uspostave nove uzajamne kontrole i ravnoteže monetarne vlasti sa zakonodavnom i izvršnom vlašću.

LITERATURA:

1. Bank for International Settlements: "Handbook on Central Banks of Central and Eastern European Countries", Basel, August 1998.
2. *Berlin, Isaiah*: "Četiri eseja o slobodi" Feral Tribune, Split, 2000.
3. *Blejer Mario, Alain Ize, Alfredo Leone and Sergio Werlang*: "Inflation Targeting in Practice; Strategic Operational Issues and Application to Emerging Market Economies" IMF; Washington, D.C. 2000. www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/targets/stratop.htm
4. *Constant, Benjamin*: "Načela politike i drugi spisi", Politička kultura, Zagreb, 1993.
5. *Cottarelli, Carlo*: "Limiting Central Bank Credit to the Government: Theory and Practice", IMF Occasional Paper, No. 110, Washington, DC, September 15, 1993.
6. *Cottarelli, Carlo*: "Should an 'Independent' Central Bank Control Foreign Exchange Policy?"; in "Frameworks for Monetary Stability - Policy Issues and Country Experiences", IMF Institute, Washington DC, 1994.
7. Deutsche Bundesbank: Deutsche Bundesbank Act, Treaty on European Union, Treaty Establishing the European Community, Protocols to the Treaty Establishing the European Community, Excerpt from the Amsterdam Treaty and Statute of the

94. Ustava Republike Hrvatske, predstavlja najčvršću točku u hrvatskom političkom sustavu, jer je izabran na pet godina, i to neposredno od građana. Istovremeno, Vlada je birana na četiri godine i podložna je promjenama, kao i različitim koalicijskim kombinacijama, ovisno o rasporedu snaga među političkim strankama, a nije birana izravno. Parlamentarna se većina može, pak, ostvarivati u različitim koalicijskim kombinacijama, pa je i ona podložna promjenama. Dakle, izvršna i zakonodavna vlast, zbog rezultata izbora u Hrvatskoj, imaju inherentan određeni stupanj političke nestabilnosti. To je razlog zašto bi se u izbor guvernera i posloводства centralne banke, mogao interpolirati Predsjednik Republike Hrvatske, kao i u nekim drugim demokratskim političkim sustavima.

- European System of Central Banks and of the European Central Bank; "Banking Regulations Series", No. 1, Frankfurt am Main, June 1998., 1998. www.bundesbank.de
8. "The Central Banker As God", *The Economist*, London, November 14th, 1998.
 9. *Cukierman, Alex; Miller, P. Geoffrey and Neyapti, Bilin*: "Central Bank Reform, Liberalization and Inflation in Transition Economies - An International Perspective", Tel Aviv University, July 7th, 2000.
 10. "A Draft Constitution for the European Union", *The Economist*, London, October 28th, 2000.
 11. Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske: Izbori 2000. za Zastupnički dom Hrvatskog državnog Sabora (2. i 3. siječnja 2000.) i za predsjednika Republike Hrvatske (24. siječnja i 7. veljače 2000.), Statistička izvješća broj 1126, Zagreb, 2000.
 12. *Effros, Robert*: "The Maastricht Treaty, Independence of the Central Bank, and Implementing Legislation", in "Frameworks for Monetary Stability - Policy Issues and Country Experiences, IMF Institute, Washington DC, 1994.
 13. *Eijffinger, C. W. Sylvester and Hoebrechts, M. Marco*: "Central Bank Accountability and Transparency - Theory and Evidence", Discussion Paper 6/00, Economic Research Centre, Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main, 2000.
 14. European Central Bank: Compendium - Collection of Legal Instruments, ECB, Frankfurt am Main, June 1998 - June 1999.
 15. "The European Central Bank", *The Economist*, London, January 6th, 2001.
 16. "Feral Tribune", Split, br. od 30. rujna 2000.
 17. *Freeman, R. John; Hays C. Jude and Stix, Helmut*: "Democracy and Markets: The Case of Exchange Rates", Oestereichische Nationalbank, Working Paper No. 39, Wien, 1999.
 18. *Hinsley, H. Frank*: "Suverenitet", August Cesarec, Zagreb, 1992.
 19. Hrvatska narodna banka: "Financijsko izvješće po godišnjem obračunu za 1999. godinu", interni dokument HNB, Zagreb, 2000.
 20. Hrvatska narodna banka: "Godišnje izvješće za 1999. godinu", (Interni dokument HNB), Zagreb, 2000.
 21. *Hochreiter, Eduard and Kowalski, Tadeusz*: "Central Banks in European Emerging Market Economies in the 1990s", Oestereichische Nationalbank, Working Paper No. 40, Wien, 2000.
 22. *Jakovčević, Drago*: "Upravljanje kreditnim rizikom u suvremenom bankarstvu", TEB poslovno savjetovanje, Zagreb, 2000.
 23. *Jesse, Eckard*: "Tipologija suvremenih političkih sustava", Pan Liber, Zagreb, 1999.
 24. *Krbek, Ivo*: "Dioba vlasti", Hrvatski izdavačko-bibliografski zavod, Zagreb, 1943.
 25. *Krbek, Ivo*: "Suverenitet", JAZU, Zagreb, 1964.
 26. *Mesić, Stjepan*: "Politička podloga ustavnih promjena", Dokumenti Ureda Predsjednika Repulike Hrvatske, Zagreb, 25. svibnja 2000.

27. *Mishkin, Frederic*: "Inflation Targeting in Emerging Market Countries", NBER Working Papers, W7618, March, 2000.
28. *Miller, LeRoy Roger and VanHoose, D. David*: "Moderni novac i bankarstvo", III. izdanje, MATE, Zagreb, 1997.
29. *Miller, Geoffrey*: "Central Bank Center", Law School, University of New York, 2001. www.law.nyu.edu/centralbankcenter/index.html
30. *Montesquieu, Charles*: "O duhu zakona", "Filip Višnjić", Beograd, 1989.
31. *Ostrom, Vincent*: "Politička teorija složene republike", Informator, Zagreb, 1989.
32. *Pelinka, Anton*: "Mogućnosti i granice socijalnog partnerstva", "Socijalno partnerstvo: Austrijski magični trokut"; Pan Liber, Zagreb, 1998.
33. The Political Methodology Paper Archive, University of Florida. web.polmeth.ufl.edu/
34. "Prijedlog Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci", Hrvatski sabor, Zagreb, prosinac 2000.
35. "Prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske", Hrvatski državni sabor, Zagreb, 31. listopada 2000.; www.sabor.hr
36. "Promjena Ustava Republike Hrvatske", Narodne novine, br. 113, Zagreb, 16. studenoga 2000.
37. *Radošević, Dubravko*: "Puzajuće vezani tečaj", Banka, Zagreb, br. 12. prosinac 1999.
38. *Rohatinski, Željko*: "Korisnost, ali i nedostatnost monetarne reforme", Banka, Zagreb, br. 1. siječanj 2000.
39. *Rousseau, Jean - Jacques*: "The Social Contract", Penguin Books, London, 1968.
40. *Rousseau, Jean - Jacques*: "Politički spisi", Informator, Zagreb, 1993.
41. *Sajo, Andras*: "Limiting Government: An Introduction to Constitution", Central European University, Budapest, September 1999.
42. *Smerdel, Branko i Sokol, Smiljko*: "Ustavno pravo", Informator, Zagreb, 1998.
43. "A Survey of the World Economy - Central Banks", The Economist, London, September 25th, 1999.
44. "Ustav Republike Hrvatske", (Pročišćeni tekst), Narodne novine Republike Hrvatske, br. 8., 26. siječnja 1998.
45. "Ustav Republike Hrvatske", (Pročišćeni tekst), Narodne novine Republike Hrvatske, br. 124., 11. prosinca 2000.
46. *Vile, J. C. Milton*: "Constitutionalism and the Separation of Powers", Clarendon Press, Oxford, 1967.
47. Vlada Republike Slovenije: "Predlog zakona o Banki Slovenije", (Prva obravnava), Ljubljana, 27. jula 2000.
48. *Vukmir, Branko*: "Položaj Hrvatske narodne banke u državnom ustroju Republike Hrvatske", "Pravo u gospodarstvu", Zbornik Pravnog fakulteta, Zagreb, Vol. 37, 1998.

49. *Wagner, Helmut*: "Central Banking in Transition Countries", IMF Working Paper, WP/98/126, International Monetary Fund, August 1998.
50. Zakon o Hrvatskoj narodnoj banci. www.hnb.hr
51. Zakon o Banki Slovenije. www.bsi.si
52. *Zdunić, Stjepan*: "Tranzicijska kriza i politika izlaza", u "Gospodarska politika Hrvatske - Što i kako u 2001. ?" - zbornik radova sa VIII. tradicionalnog savjetovanja Hrvatskog društva ekonomista, Opatija 15.-17. studeni 2000., Inženjerski biro, Zagreb, 2000.

POLITICAL DEMOCRATIZATION AND CENTRAL BANK INDEPENDENCE IN CROATIA

Summary

This paper analyzes the institutional framework of the central banking system in the Republic of Croatia. The degree of political and functional independence of the central bank was very low, and The Croatian National Bank (CNB) was heavily influenced by the then ruling party - Croatian Democratic Union (HDZ). This paper is concerned with the institution building in the central banking sphere in Croatia. Assessment of the democratic legitimacy and accountability versus political independence of the central bank, is crucial part of this research paper. Political independence facilitates the task of the central bank to design and implement monetary policy strategy consistent with price stability. "Flexible inflation targeting" monetary strategy, seems to be the most appropriate policy for the CNB. The notion of political independence is closely connected with the issue of accountability of central bank, after political democratization in Croatia, in accordance with the results of the parliamentary and presidential elections in January/February 2000. Functional independence should be based on the "separated, but shared powers" concept, or/and on the system of "checks and balances" between the monetary authorities, on the one side, and legislative and executive branch of government, on the other side. The degree of functional independence suggested in this paper, gives the central bank the means to effectively control, at discretion, money supply, but based on the "ESCB model" in the setting of (formal) exchange rate regime. Much progress shall be made in making the central banking legislation compatible with European union standards, using the E(S)CB as benchmark. Parliamentary procedure started in January of this year.