

## АВТОНОМНОСТА НА ЦЕНТРАЛНАТА БАНКА ВО ЛИПХАРТОВИОТ МОДЕЛ НА КОНСЕНЗУАЛНА ДЕМОКРАТИЈА – ЕДЕН КОМПАРАТИВЕН ОСВРТ НА МАКЕДОНСКОТО СО БОСАНСКОТО ИСКУСТВОТО

### Апстракт

Општо прифатен факт во политиколошката наука е дека почитувањето на правилата и владеењето на правото од страна на сите општествени субјекти е клучен предуслов за демократија. Консензуалниот модел на демократија, во теориска смисла, претставува проширена и надградена верзија на изворниот Липхартов концепт за консоцијална демократија, кој се појави во доцните 60-ти години на 20-от век. Моделот беше користен како механизам за изградба на одржлив политички систем во длабоко фрагментирани (поделени) и постконфликтни општества, какви што несомнено се босанското и македонското. Во својата почетна фаза, консоцијацијата се реферираше искучиво на длабоко поделените општества. Но, подоцна Липхарт го преформатира моделот на начин да го прави релевантен за секое едно општество во кое постојат плурални интереси. Согласно промената тој го воведо терминот на консензуална демократија. Воведувањето на концептот за автономноста на централната банка, како важен маркер на консензуалниот модел, е несомнен новитет, бидејќи овој репер не постоеше во првичната консоцијална теорија. Липхарт сосема правилно заклучува дека централните банки, во споредба со другите главни органи на власта, имаат тенденција да бидат запоставени во политичките науки, што е сосема погрешно бидејќи кога централните банки се силни и независни тие играат клучна улога во политичкиот процес, и даваат придонес кон макроекономска стабилност на општествата. Оттука, главна цел на трудот е преку компаративен осврт да се даде оценка за независноста на централната банка во македонскиот и босанскиот модел на консензуална демократија, преку анализа на нејзината уставна и законска поставеност.

**Клучни зборови:** политички процес, макроекономска стабилност, независност, РСМ, БиХ, консоцијална демократија.

---

1) д-р на политички науки, м-р по европски студии; email: [ambarkov\\_nkl@yahoo.com](mailto:ambarkov_nkl@yahoo.com); [amvelbares@gmail.com](mailto:amvelbares@gmail.com)

**THE AUTONOMY OF THE CENTRAL BANK IN THE LIJPHART'S MODEL  
OF CONSENSUAL DEMOCRACY - ONE COMPARATIVE OVERVIEW OF THE  
MACEDONIAN WITH THE BOSNIAN EXPERIENCE**

**Abstract**

It is a generally accepted fact in political science that the observance of rules and the rule of law by all social actors is a key precondition for democracy. The consensual model of democracy, in theoretical terms, is an expanded and upgraded version of the original Lijphart's concept of consociational democracy, which emerged in the late 1960s. The model was used as a mechanism for building sustainable political systems in deeply fragmented (divided) and post-conflict societies, such as Bosnia and Macedonia. In its early stages, the consociation referred exclusively to the deeply divided societies. But Lijphart later reformatted the model in a way that made it relevant to any society in which there are plural interests. According to the change, he introduced the term consensual democracy. The introduction of the concept of central bank autonomy as an important marker of the consensual model is an undoubted novelty, as this benchmark did not exist in the original consociational theory. Lijphart rightly concludes that central banks, compared to other major government bodies, tend to be neglected in the political sciences, which is completely wrong because when central banks are strong and independent, they play a key role in the political process, and contribute to the macroeconomic stability of societies. Hence, the main goal of the paper is to give a comparative assessment of the independence of the Central Bank in the Macedonian and Bosnian model of consensual democracy, through an analysis of its constitutional and legal structure.

**Keywords:** *political process, macroeconomic stability, independence, RNM, BiH, consociational democracy.*

**Вовед**

Во современоста може да се говори за два доминантни модели на демократија и тоа: директна (непосредна) и репрезентативна (или посредна, претставничка). Општо прифатен факт во политиколошката наука е дека почитувањето на правилата и владеењето на правото од страна на сите општествени субјекти е клучен предуслов за демократија. Кон оваа дихотомна оска директна vs. претставничка може да се придодаде уште една друга во која се говори за мнозински vs. консензуален модел на демократија. Консензуалниот модел на демократија го одликува: извршна власт која е практикувана од коалициона влада; постои повеќепартиски систем кој придонесува кон рамнотежа помеѓу извршната и законодавната власт; изборниот систем е пропорционален; постои корпоративизам кај интересните групи. Напоредно, власта е федерална и децентрализирана; има елементи на силен бикамерализам; ригиден устав кој се менува со квалификувано мнозинство; донесените закони подлежат на судска ревизија на уставноста (која начелно ја спроведува уставен суд) и постои централна банка која е независна од извршната власт. Мнозинскиот модел на демократија е целосен антипод на консензуалниот (Milutinović, 2014: 40-41).

Консензуалниот модел на демократија во теориска смисла претставува проширена и надградена верзија на изворниот Липхартов концепт за консоцијална демократија, кој се појави во доцните 60-ти години на 20-от век. Иако овој модел се поврзува со други автори, Липхарт сепак останува негов најмаркантен претставник. Првичната идеја на американскиот политиколог од холандско потекло беше на поделените општества да им понуди фундаментален избор за градење на демократски институционален дизајн чија окосница би ја претставувал пакет од четири компоненти: пропорционална претставеност, влада на голема коалиција во која учествуваат политичките лидери на најзначајните општествени сегменти, автономија на групите и взаемно вето за заштита на виталниот интерес (Bogaards, 2019: 519). Консоцијалниот модел беше користен како механизам за изградба на одржлив политички систем во длабоко фрагментирани (поделени) и постконфликтни општества, какви што несомнено се босанскохерцеговското, по Граѓанската војна (1992-1995) и Дејтонскиот мировен договор [ДМД] (1995), но и македонското, по Вооружениот конфликт од 2001 кој беше приведен кон крај со Охридскиот рамковен договор [ОРД]. Иако изворната Липхартова консоцијација, во својата иницијална фаза на теориска развојност, се реферираше исклучиво на длабоко поделените општества, подоцна самиот

2) Ph.D. in Political Science, M.Sc. in European Studies; email: [ambarkov\\_nkl@yahoo.com](mailto:ambarkov_nkl@yahoo.com); [amvelbares@gmail.com](mailto:amvelbares@gmail.com)

Липхарт моделот го доразви, доразработи и догради на начин да го прави релевантен за секое едно општество во кое постојат плурални интереси. Согласно промената тој го воведо терминот на консензуална демократија. Термиолошката промена, која според Сартори „не е сосема принципиелна“ (цитирано кај Ванковска, 2014: 119), сепак е оправдана бидејќи консензуалниот модел на демократија е еден поекстензивен концепт во чија срцевина сепак остануваат четирите погоре посочени консоцијативни столба. Воведувањето на концептот за автономност на централната банка несомнено е новитет, бидејќи како идеја таа не е посочена во оригиналниот концепт на консоцијална демократија.

Липхарт сосема правилно заклучува дека „централните банки се клучни владини институции кои, во споредба со другите главни органи на власта, имаат тенденција да бидат запоставени во политичките науки“ (2012: 226), дотолку повеќе што „кога централните банки се силни и независни, тие играат клучна улога во политичкиот процес“ (Ibid.). Оттука, целта на овој труд е да се направи компаративен осврт на начинот на кој е поставена централната банка во консоцијативниот (консензуалниот) модел на Босна и Херцеговина (БиХ) и Р С Македонија (РСМ), ако се знае дека двете општества го прифатија истиот со ДМД, односно ОРД, иако определени консоцијативски елементи во двете земји, повеќе низ политичката прагма отколку преку системски загарантирани решенија, беа негувани и во рамките на СФРЈ, но и во раните 90-ти.

### 1. Независноста на централната банка во Липхартовата консензуална теориска рамка

„Остварувањето на сувереноста и самостојноста на секоја држава, покрај другото, подразбира постоење независен монетарен систем над којшто таа ќе го има целосниот империум на регулација“ (Климовски и др., 2012: 545). Сето ова имплицира дека централните банки треба да останат независни гранки на извршната власт, т.е. да бидат силни, бидејќи било каква нивна слабост би претставувала релевантен симптом за слабост на вкупноста на демократскиот систем – исто како што слабоста на законодавниот дом или неподготвеноста на врховниот (или уставниот) суд да користи судска ревизија е значаен показател за видот на демократијата на која припаѓаат овие институции. Давањето независна моќ на централните банки е уште еден начин за поделба на моќта и одговара на кластерот на карактеристики на поделена моќ (втората димензија) на консензуалниот модел на демократија; централните банки кои се потчинети на извршната власт одговараат на логиката на концентрирана моќ на мнозинската демократија (Lijphart, 2012: 226-227).

Најважната задача на централните банки е креирањето на монетарната политика, односно регулирање на каматните стапки и понудата на пари. Монетарната политика има директно влијание врз вкупната макроекономска стабилност на општествата.<sup>3</sup> Тука во прв ред се мисли на стабилноста на цените и контролата на инфлацијата, а индиректно, но и многу силно, влијае на нивоата на невработеност, економскиот раст и флукуациите во деловниот циклус. Други должности што централните банки често ги извршуваат се управувањето со финансиските трансакции на владата; финансирање на буџетските дефицити на владата со купување државни хартии од вредност, давање заеми од нивните резерви или печатење пари; финансирање развојни проекти; регулирање и супервизија на деловните банки; и, доколку е потребно, спасување на несолвентните банки и претпријатијата во јавна сопственост (Ibid., 228). Овластувањата и функциите на централните банки обично се дефинираат со банкарски повелби кои се статутни закони, а не со уставни одредби; сепак, овие повелби имаат тенденција да се зацврстуваат во „конвенции со квази-уставна сила“ (Elster, 1994: 68).

Липхарт во својата анализа за независноста на централната банка во моделот на консензуална демократија во голем степен, меѓу другото, се потпира на најчесто користениот индекс за оценка на независност на централната банка – индексот на Cukierman, Webb и Neyartí (1992). Станува збор за типичен индекс кој ја одразува законската димензија на независноста, како една од главните компоненти на фактичката независност (Angelovska-Bežoska, 2018: 8). Нивниот индекс користи 16 променливи-варијабли во следниве 4 кластери: *главен извршен директор*, т.е. гувернер (именување, разрешување, мандат, држење функции во владата); *формулација на монетарната политика* (овластување за донесување одлуки за монетарната политика, решавање на конфликти во врска со монетарната политика и вклученост на централната банка во буџетскиот процес); *целите на централната банка и ограничувањата на кредитирањето на централната банка на владата* (заеми со хартии од вредност и без хартии од вредност, потенцијални заемопримачи,

3) „За макроекономската стабилност многу е значајна стабилноста на владините институции, односно политичката стабилност“ (Kilibarda, 2015: 2).

рокови и услови за кредитирање). Скалата на кодирање е од 0 (најниско ниво на независност) до 1 (највисоко ниво на независност). Вкупниот индекс на независност се пресметува како пондериран просек на вредностите доделени на поединечните променливи. Најголемата тежина е доделена на групата варијабли која се однесува на ограничувањата за кредитирање на владата (50 проценти), групата критериуми за главен извршен директор има тежина од 20 проценти, а на групите за формулирање политики и цели отпаѓаат по 15 проценти (за повеќе види: Cukierman et al., 1992: 356-361).

Според Цукиерман, Веб и Нејапти, највисоки (најнезависни) оценки добиваат *гувернерите* чиј мандат е осум години или подолг, кои не може да бидат разрешени и кои не може истовремено да извршуваат други функции во владата. Најниска (најмалку независна) оценка им се дава на гувернерите кои се назначени за помалку од четири години, кои можат да бидат разрешени по дискреција на извршната власт и на кои не им е забрането да извршуваат други владини функции.<sup>4</sup> Што се однесува до *формулирањето на политиката*, највисоки оценки имаат банките кои имаат ексклузивна одговорност да ја формулираат монетарната политика и играат активна улога во буџетскиот процес на владата; централните банки кои немаат влијание врз монетарната и буџетската политика добиваат најниска оценка. Во однос на *целите*, највисоката оценка се доделува кога „стабилноста на цените е главната или единствената цел во повелбата, а централната банка го има последниот збор во случај на конфликт со други владини цели“. Среден рејтинг се дава кога „ценовната стабилност е една цел [заедно] со други компатибилни цели, како што е стабилен банкарски систем“, и малку пониски, „кога стабилноста на цените е една цел, со потенцијално спротивставени цели, како што е целосна вработеност“. Најниска оценка се дава кога целите наведени во повелбата не ја вклучуваат стабилноста на цените. Конечно, централните банки се оценети како независни кога им е дозволено да позајмуваат само на централната влада и кога тие целосно ги контролираат *условите за кредитирањето*; обратно, тие се најмалку независни кога можат да позајмуваат на сите нивоа на власта, на јавните претпријатија и на приватниот сектор и кога за условите за кредитирањето одлучува извршната власт (Lijphart, 2012: 229-230).

Оттука, врз четирите погоре утврдени кластери од Цукиерман, Веб и Нејапти ќе се направи компаративен осврт за легислативната поставеност на централната банка во босанскиот и македонскиот консензуален (консоцијативен) модел на демократија.

## 2. Централната банка на Босна и Херцеговина (ЦББиХ)

ЦББиХ е едена од шесте уставни институции, предвидени во Анексот 4 на ДМД т.е. Уставот на БиХ чие седиште е во Сараево. Во членот VII од Уставот на БиХ, кој се реферира на ЦББиХ, само начелно ги утврдува основните елементи и карактеристики на оваа институција, кои пак детално се разработени во Законот за ЦББиХ. И покрај фактот што со ДМД БиХ беше преформатирана во двоентитетска држава, сочинета од Федерацијата БиХ (ФБиХ) и Република Српска (РС), сепак, ентитетите немаат централна банка. Причината за ова лежи во фактот што Уставот на БиХ во членот III/1.d) монетарната политика ја доведува во надлежност на државата. Уставниот текст ја визира ЦББиХ како независна финансиска управна институција, што во смисла на функционалната поделба на власта би подразбирало дека таа е управна власт, но не е под контрола на врховната извршна власт (Ademović et al., 2012: 195).

Ако ја портретираме ЦББиХ, согласно *варијаблите за законска независност на централната банка*, на Цукиерман, Веб и Нејапти, поаѓајќи од првиот кластер кој се однесува на *раководната структура*, треба да се нагласи дека на чело на банката се наоѓа Управен совет кој е сочинет од пет члена, кои ги именува колективното Претседателство на БиХ, од чијшто редови, помеѓу себе бираат гувернер, за мандат од шест години, кој нема да биде заменет, освен ако постои таков основ предвиден во членот 11 од Законот за ЦББиХ.<sup>5</sup> И мандатот на членовите на Управниот

4) Цукиерман, Веб и Нејапти (1992, 363-367) предлагаат втор индекс заснован на едноставна променлива – стапката на смена на гувернерот на централната банка – за која открија дека е подобар показател за независноста на централната банка. Појдовната премиса од кои тие поаѓаат е следната: *колку е поголема стапката на смена на гувернерот на централната банка, толку е помала независноста на централната банка и обратно.*

5) Во овој член како основ за дисквалификација и одстранување на членовите на Управниот совет се посочуваат: кршењето на правилото на *currency board* (види подолу); кога член на Советот е прогласен за крив за престап за кој бил, или може да биде осуден на казна затвор, без можност за плаќање на парична казна; кој станал инсолventен или банкротен и не е рехабилитиран или кој поради лошо однесување е дисквалификуван (дискредитиран) или суспендиран од страна на надлежните власти во обавување на професионалните активности. Дополнително, основ за сменување се смета и постоење на физичка или душевна болест која трае подолго од една година; присуствувал на помалку од половина од состаноците на Управниот совет кои се одржани во текот на последните дванаесет месеци; учествувал во сериозно кршење на Законот или направил сериозен прекршок на работното место кој битно им штети на интересите на Централната банка. Членовите на Управниот совет на ЦББиХ уживаат имунитет, кој не се применува

совет трае шест години. Сите тие може повторно да бидат избрани, доколку не постојат основи за нивно отстранување, повторно според погоре наведениот член 11 од Законот. Гувернерот има три вице заменици.<sup>6</sup> Цукиерман, Веб и Нејапти на централните банки чии гувернери имаат мандат од 6 до 8 години им доделија индекс од 0.75, на скалата од 0 до 1 според кои тие ја евалуираат независноста на централната банка. Гувернерот на ЦББиХ го бира Управниот совет на Банката, но во поглед на овој критериум индексот за БиХ не може да биде највисокиот (1.00), бидејќи „сите членови на Управниот совет претходно ги именува Претседателството на БиХ. Ова се оценува како да именувањето го врши ‘советот на управата на централната банка, извршната и законодавната власт’“ (Kilibarda, 2015: 151). Оттука, индексот за овој критериум е 0.75. Затоа што гувернерот не може да биде отстранет од функцијата за време на мандатот од шест години, освен поради причини “надвор од политиката”, индексот во оваа смисла е 0.83. (Ibid.,).<sup>7</sup> Највисокиот индекс на независност – 1.00, на ЦББиХ ѝ се доделува за варијаблата која предвидува дека членовите на Управниот совет не може да извршуваат други функции во рамките на други гранки на власта. Во членот 10 од Законот за ЦББиХ е јасно посочено дека „личност која е член на Претседателството на БиХ, Парламентарното собрание на БиХ, Уставниот суд на БиХ, Советот на министри на БиХ, ФБиХ и РС, не може да биде член на Управниот совет“. Уште попрецизно во членот 23 од Законот, во ставот 1 се вели дека „додека се на положба, Гувернерот и Вицегувернерот треба во потполност професионално да се посветат на работата во Централната банка. Ниеден од нив не може да има некоја друга служба или вработување, без оглед дали е платена или не, освен ако таа активност не е одобрена од Управниот совет на Централната банка“. Затоа, просечната вредност од овие четири варијабли во овој кластер за ЦББиХ изнесува 0.83.

Во поглед на вториот кластер кој се однесува на *формулирањето на политиките*, според Адемовиќ и др. во членот 2 од Законот за ЦББиХ е наведено дека ЦББиХ „ја дефинира, усвојува и контролира монетарната политика на БиХ“ (2012: 198). Бидејќи ЦББиХ самостојно ја формулира монетарната политика индексот е повторно највисок и изнесува 1.00. Кога сме кај вториот критериум за одлучувачкиот збор во случај на конфликт, според Килибарда (2015: 151), кога нема никакви одредби во законот за ова прашање (а според нејзе тоа е случајот со БиХ), се смета дека клучниот збор го има „Владата, за прашања нејасно дефинирани како банкарски цели“, па следствено на ова, наместо највисокиот код 1, се доделува пониската вредност од 0.80. Што се однесува до улогата на ЦББиХ во буџетскиот процес на владата, таа со Законот во членот 52 (2) (3) може да биде консултирана од страна на надлежното министерство за буџет, за сите значајни прашања кои се однесуваат на нејзините задачи или задачи кои инаку се во нејзина надлежност (занчи индексот е 1.00). Таа може секоја година да биде консултирана при подготовката на Буџетот, а доколку и биде консултирана, поднесува писмен извештај до Советот на министри за економските и финансиските прашања. Следствено на сето ова, вкупниот пондериран просек од сите три варијабли за БиХ во овој кластер изнесува 0.90.

Во врска со третиот кластер, *целите на централната банка*, според Адемовиќ и др. (2012: 198) функционирањето на ЦББиХ врз принципот на *Strict Currency Board* (стриктен валутен борд), е всушност „една од најважните политики и правила на ЦББиХ“. Ултимативна цел на оваа политика е создавање на фиксен курс во однос на цврстината на валутата и одржување на нејзината конвертибилност. Според Нихол, ова правило обезбеди цврсто „номинално засолниште“ за монетарната политика на земјата, финансиска стабилност за сложеното политичко опкружување во БиХ, тоа создаде и одреден вид на можност за водење на монетарната политика со оглед на тоа што по војната немаше финансиски пазари засновани на пазарна економија (цитирано кај Steiner/Ademović, 2010: 873). Ваквата монетарна стратегија на стабилен девизен курс е оценета како сосема оптимална, бидејќи може успешно да обезбеди ценовна стабилност, којашто пак е предуслов за економски раст и повисоко ниво на доход во економијата. Консеквентно на ова, индексот за независност на ЦББиХ и во светло на овој критериум би требало да изнесува 1.00. Но, определена група на автори се на мнение дека на ЦББиХ не треба да ѝ се даде оваа максимална вредност, туку најниската 0.00, бидејќи во Законот за ЦББиХ ценовната стабилност нигде не е поставена како експлицитна цел, туку стабилноста на девизниот курс (Kilibarda, 2015: 92). Од друга страна пак, многу често „водењето на стабилен девизен курс се поистоветува со одржување на стабилноста на цените“ (Ibid.,).

при гонење, апсење или затварање при сторени тешки кривични дела (Član 11, Zakon o CBViH).

6) Вицегувернерите ги именува гувернерот со одобрување на Управниот совет. Членовите на Управниот совет може да бидат именувани за вицегувернери само со едногласна одлука на Советот (Član 17, Zakon o CBViH).

7) Само за оние земји во чии законски решенија нема никакви одредници за разрешување може да се додели највисоката вредност за независност од 1.00, според индексот на Цукиерман, Веб и Нејапти (1992: 358).

Конечно, централните банки како што погоре беше посочено, може да бидат оценети како независни кога им е дозволено да позајмуваат само на централната влада и кога тие целосно ги контролираат *условите за кредитирање*. За ЦББиХ во врска со овој критериум треба да се истакне дека во членот 67 од Законот во поглавјето за Забранети активности на Централната банка, во ставот 1 а) е стипулирано дека „само ако не е подруго пропишано со овој закон, Централната банка нема да дава никакви кредити под било какви околности“.<sup>8</sup> Причината за ова лежи во членот 1 став 1 од Законот во кој е прецизирано дека ЦББиХ не може да дава кредити со креирање на пари, бидејќи таа, во оваа смисла, функционира како стриктен валутен борд. И овде, при овој кластер, кој се однесува на кредитирањето, се доделува највисока индексна вредност на независност од 1.00.

### 3. Централната банка на Р С Македонија (ЦБ на РСМ)

Институцијата централна банка како уставна категорија беше предвидена уште со Уставот на Република Македонија од 1991 година, во членот 60, каде е именувана како Народна банка на РМ (во подолниот текст ЦБ на РСМ) при што се утврдува дека таа е емисиона банка која е самостојна и одговара за стабилноста на валутата, за монетарната политика и за општата ликвидност на плаќањата во Републиката и во странство. Организацијата и работата на Централната банка се уреди со закон, кој беше донесен во 1992 година. По неговата десетгодишна примена, во 2002-та беше проценето дека е неопходно истиот да биде променет, преку антиципирање на решенија кои се компатибилни со потребите на современите економски текови. Законот за ЦБ и понатаму продолжи да се новелира (во 2010-та беше донесен актуелниот) заради хармонизирање со решенијата од европското законодавство (Климовски и др., 2012: 545-546).

Ако ја разгледаме ЦБ на РСМ низ *првиот кластер од варијабли* за нејзината независност која се однесува на должината на мандатот на гувернерот, тој во Р С Македонија изнесува седум години, со право на реизбор. Оттука, според индексот на Цукиерман, Веб и Нејапти, вредноста е 0.75. Ова е сепак релативно висок индикатор за независност, бидејќи идејата на законското решение е мандатот на гувернерот и вицегувернерите<sup>9</sup> да биде релативно подолг од оној на Владата, Собранието и Претседателот, кои се 4 односно 5 години соодветно. Ова е делумно така, бидејќи предлогот за гувернер го дава Претседателот на Републиката, а него го именува и разрешува Собранието. Оттука, индексот за РСМ е 0.50, бидејќи изборот го прави законодавниот дом, а не Советот на Банката.<sup>10</sup> Што се однесува до критериумот за разрешување, членовите на Советот на ЦБ на РСМ, вклучително и гувернерот, може да бидат сменети, но само во исклучителни случаи кои се строго дефинирани во членот 53 од Законот за ЦБ на РСМ,<sup>11</sup> и затоа индексот изнесува 0.83. Значи не постои можност за разрешување како резултат на дискрециона одлука на Советот на Банката, законодавниот дом или по налог на извршната власт. Гувернерот и вицегувернерите на ЦБ на РСМ се професионално ангажирани, т.е. не смеат да имаат друг работен ангажман без оглед дали за тоа добиваат надоместок.<sup>12</sup> Дополнително, независноста е зајакната и поради фактот што влијанијата и искушенијата на повеќепартискиот систем се елиминирани преку забраната членовите на Советот да бидат партиски ангажирани. На иста линија е и законското решение во кое се вели дека членовите на органите надлежни за донесување на одлуки во ЦБ на РСМ не добиваат инструкции од органите на државната власт и управа. За разлика од другите варијабли во овој кластер, индексот за независност овде е со највисока вредност 1.00. Просечната вредност од сите четири варијабли во овој прв кластер според актуелното законско решение за ЦБ на РСМ изнесува 0.77.

8) Но, Законот не дефинира на кому му забранува (Kilibarda, 2015: 144).

9) Вицегувернерите ги именува Собранието на Република Северна Македонија на предлог на гувернерот (Член 49 (3) од Законот за НБРСМ).

10) Советот на ЦБ на РСМ, се состои од девет члена од кои еден е гувернерот и три вицегувернери со статус на извршни членови и пет неизвршни членови, кои доаѓаат од редовите на стручните и научните работници, и имаат високо образование, но и професионална експертиза во сферата на економијата, финансиите, банкарството или правото. Неизвршните членови на Советот на ЦБ на РСМ ги именува Собранието на РСМ на предлог на Владата на РСМ (член 49 од Законот за НБРСМ). Сите членови на советот не смеат да бидат претставници или членови во управен одбор на банка или штедилница. Со ваквата законска забрана се елиминира можноста Советот на ЦБ на РСМ да биде продолжена рака на деловното банкарство.

11) Тука, во прв ред се мисли на: злоупотреба или сериозен пропуст во вршењето на службената должност; или не е во можност да ги извршува задачите поради телесна или ментална неспособност која трае повеќе од три месеци; или не ги извршува должностите во поседователен период од најмалку три месеци без да добие дозвола од Советот на Банката (член 53 (1) од Законот за НБРСМ).

12) Но, Законот допушта нивен ангажман како универзитетски професори или во научно-истражувачка институција, или времен ангажман во меѓународна финансиска институција, а забранува поседување на 5 или повеќе проценти од капиталот во финансиска институција во РСМ, за време на мандатот и не смеат да бидат членови на политичка партија или синдикат (член 50 (3) од Законот за НБРСМ).

Во поглед на *формулирањето на политиките*, направен е кардинален чекор напред во актуелното законско решение, во споредба со првичното од 1992 каде „целите на монетарната политика ги утврдуваше Собранието на Република Македонија“ (Климовски и др., 2012: 553). Затоа, ако индексната вредност во поглед на овој критериум, во првата деценија од независноста изнесуваше 0.67, сега со постојниот законски текст, кој јасно експлицира дека ЦБ на РСМ самостојно ги утврдува целите и задачите на монетарната политика, тој ја достигна највисоката вредност од 1.00. ЦБ на РСМ го има и последниот збор по прашања јасно дефинирани во Законот како нејзини цели, што не беше случај до донесувањето на актуелното законско решение, кога легислатурата по однос на политиките го имаше последниот збор. И тука индексот од првичните 0.40 се искачи до највисоката вредност од 1.00 (Angelovska-Bežoska, 2018: 10). Кога сме кај оваа втора варијабла, за тоа кој има одлучувачки збор при разрешување на конфликтите, според актуелната гувернерка на ЦБ на РСМ, Ангеловска-Бежоска (2018: 14) „Законот не содржи конкретна одредба за решавање на конфликти, но севкупниот впечаток од Законот е дека конечната одлука ја има Советот на ЦБ на РСМ“. Ова воопшто не е спорно, бидејќи самите автори на овој индекс, Цукиерман, Веб и Нејапти (1992: 359), го препорачуваат токму овој пристап – ако законот не содржи одредби кој ја регулираат оваа материја, оцената да се дава на основа на впечатокот од исчитување на самиот законски текст. Треба да се нагласи дека во поглед на регулирањето на односите со Министерството за финансии двете институции поаѓаат од премисата дека е неопходно да разменуваат податоци и информации кои се релевантни за функционирањето на монетарниот и финансискиот систем, на начин да не постојат елементи на хиреархиска субординаност, туку по пат на перманентна соработка и координација (Климовски и др., 2012: 548). Сепак, ЦБ на РСМ нема активна улога во буџетскиот процес, па оттука индексната вредност е 0.00, а вкупната пондерирана вредност од сите овие три индикатори за РСМ во овој кластер е 0.75.

Што се однесува до критериумот *цели*, треба да се нагласи дека во членот 6 (1) од Законот за ЦБ на РСМ, кој се однесува на оваа материја, е јасно наведено дека „основна цел на Централната банка е постигнување и одржување на ценовната стабилност“,<sup>13</sup> а како нејзина друга цел, „која е подредена на основната цел, е да придонесува кон одржување на стабилен, конкурентен и пазарно ориентиран финансиски систем (став 2). Напоредно во ставот (3) се посочува дека Централната банка „ја поддржува општата економска политика без да го загрози остварувањето на целта утврдена во ставот (1) од овој член и во согласност со принципот на отворена пазарна економија со слободна конкуренција. „Доколку со другите делови од економската политика, кои ги водат органите на државната власт од економската сфера, се нарушува таа ценовна стабилност, ЦБ на РСМ не треба да ја следи таа политика, зашто во тој случај би постапувала спротивно на својата законски одредена цел“ (Климовски и др., 2012: 553). Бидејќи стабилноста на цените е главната цел во повелбата на ЦБ на РСМ – индексот за независност е повторно највисокиот т.е. 1.00.

Кога сме кај *кредитирањето*, во РСМ Централната банка „не одобрува, директно или индиректно, кредити на Владата на Република Северна Македонија или кој било друг орган на државната власт, јавно претпријатие, јавни установи, трговски друштва основани од државата или во кои државата е доминантен сопственик, органите на општините, општините на градот Скопје и градот Скопје, освен кредити на Владата на Република Северна Македонија за непречено функционирање на платниот систем кои достасуваат во текот на истиот ден. Кредитите се обезбедени со преносливи државни хартии од вредност и целосно се отплаќаат пред крајот на истиот ден“ (член 44 Закон за НБРСМ). Ова законско решение подразбира дека ЦБ на РСМ „може да и одобрува интрадневни заеми на државата за непречено извршување на платните трансакции поддржани со државни хартии од вредност. (...) Законот не прецизира ограничувања за интрадневното кредитирање и деталните рокови и услови за кредитирање, но највисоката вредност за сите критериуми во групата за заеми е доделена имајќи предвид дека целта на кредитирањето е непречено функционирање на платниот систем наместо финансирање на буџетските потреби. Во пракса, Владата не прибегнува кон задолжување во текот на денот од централната банка“ (Angelovska-Bežoska, 2018: 15). Оттука, за целиот овој кластер, кој се реферира на кредитирањето, како што е погоре посочено во анализата на актуелната гувернерка на ЦБ на РСМ, на истата ѝ се доделува највисоката вредност на независност 1.00.

13) Тука, според Ангеловска-Бежоска (2018: 13) „законот не е целосно усогласен со Уставот кој како цели на ЦБ на РСМ ги дефинираше стабилноста на валутата, монетарната политика и стабилноста на домашните и надворешните плаќања. Сепак, на овој критериум му е доделена највисока вредност од 1.00.“

### Заклучок

Од погоре изведената анализа може да се констатира дека постои определен степен на сличности, но и одредени разлики, во позиционирањето на централните банки на БиХ и РСМ, во консociјативните политички системи на двете земји. Уставот на двете држави, како највисок позитивно-правен акт, ја предвидува централната банка како уставна категорија, чија позиционираност во политичкиот систем е разработена и прецизирана преку соодветно законско решение.

Ако тргнеме од првиот кластер на варијабли, кој се реферира на *законската независност*, може да се забележи дека должината на мандатот на гувернерите на двете банки е слична – во РСМ (7), а во БиХ (6) години, поради што индексот во поглед на оваа варијабла е истоветен 0.75. Истоветна е и идејата во двата закона да должината на мандатот на гувернерот и советот на двете банки да е подолг од оној на шефот на државата, кој е инокосен (во РСМ), односно колективен орган (во БиХ), бидејќи токму овој орган го дава предлогот за именување на гувернерот (РСМ), односно членовите на Советот на ЦББиХ. Но, суштинската разлика е што изборот на гувернерот во РСМ го прави Собранието, додека во БиХ тој се избира од редовите на членовите на Управниот совет. Поради инволвираноста на законодавната власт во изборот на гувернерот, индексот во РСМ, во поглед на оваа варијабла е понизок (0.5) во споредба со БиХ, на која ѝ е доделена вредност од 0.75, бидејќи изборот го прави токму Управниот совет, чиј членови пак се именувани на предлог на Претседателството на БиХ. Двете банки имаат идентичен број на вицегувернери (3), кои се бираат на предлог од гувернерот, но во РСМ изборот го потврдува Собранието на РСМ, а во БиХ членовите на Управниот совет со едногласност. Дополнително, членовите на советот во двете земји (чиј состав го подразбира гувернерот и неговите заменици) може да претендираат на повторен реизбор (Kilibarda, 2015: 117-120). Управниот совет во БиХ има покамерен карактер, сочинет е од 5 члена, за разлика од РСМ каде тие се вкупно 9 на број. Двата законски текста утврдуваат јасни критериуми за евентуално предвремено разрешување на гувернерот од функцијата и не оставаат простор за дискрециони одлуки на управните совети, или произволност на законодавната или извршната власт, а напоредно е антиципирано и високо ниво на професионализација во извршување на функцијата преку нејзина неспоивост со извршување на други функции и должности во рамките на другите гранки на власта. Според Килибарда (2015: 151) одговорот на прашањето за двете централни банки “дали гувернерот може да биде во владата” е “не”, но ова во Законот за ЦББиХ е категорично одредено, додека во РСМ Законот содржи одредби кои може да се толкуваат како тоа да е така, т.е. дека не може да обавува ниту една друга должност. Затоа и на двете земји, во светло на овие два критериума, им се доделуваат високи индекси на независност од 0.83, односно 1.00. Сепак, на ниво на целиот кластер индексот на независноста во БиХ е поголем (0.83) во споредба со РСМ (0.77) бидејќи изборот на гувернерот го прави Управниот совет и *de facto* една гранка на извршната власт (Претседателството на БиХ), а не законодавниот дом како што е случајот со РСМ.

Кога сме кај *формулирањето на политиките*, повеќе од евидентно е дека станува збор за прерогатив кој исклучиво им припаѓа на централните банки на БиХ и РСМ, бидејќи истите самостојно ги формулираат, утврдуваат целите и задачите на монетарната политика. Што се однесува до прашањето кој го има последниот збор во разрешувањето на конфликтите, автори како Килибарда (2015: 151) се на мнение дека највисоките оценки, кај овој критериум треба да се даваат за оние земји во чии законски решенија е предвидено дека одлуките на централната банка не може да се поништуваат, укинуваат или прогласуваат за ништовни. Истата авторка го посочува токму Законот за ЦБ на РСМ кој оневозможува нејзините одлуки да бидат соборени, отповикани, поништени или изменети од трети лица, и дополнително потенцира дека одредбите од Законот за ЦБ на РСМ не може да се менуваат или да бидат заменети со други закони (Ibid., 108). Затоа во РСМ индексот за оваа варијабла е највисок, и изнесува 1.00, додека во БиХ, според истата авторка е понизок (0.80), бидејќи тамошното законско решение нема вакви одредби. Што се однесува до третата променлива во овој кластер, буџетскиот процес, во БиХ во Законот е јасно експлицирано дека ЦББиХ може да биде консултирана од надлежното министерство при изготвување на Буџетот (1.00), додека во РСМ такво нешто не е предвидено (0.00). Токму поради овој последен критериум, повторно индексот на независност за ЦББиХ во целиот овој кластер е повисок (0.90), од оној за ЦБ на РСМ, кој е понизок и изнесува 0.75.

Во поглед на *целите*, ЦБ на РСМ како императив кој го поставува пред себе е одржување на ценовната стабилност (оттука индексната вредност за целиот кластер е 1.00), додека во БиХ сето ова останува да биде спорно. Од една страна, целта која ја зацртува пред себе ЦБ на БиХ е постигнување и одржување на стабилност на домашната валута (конвертибилна марка), така



што ја издава домашната валута според аранжманот познат под називот на *currency board* (Član 2.1, Закон о СВВиН), т.е. целта е остварување стабилност на девизниот курс. Но, од друга страна, често пати водењето на стабилен девизен курс се поистоветува со одржување на стабилноста на цените. „И покрај тоа што ЦББиХ работи во системот на валутен борд, (...) потребно е стабилноста на цените да се истакне како основна цел“ (Kilibarda, 2015: 96).

Што се однесува до последниот четврти кластер, *кредитирањето*, бидејќи двете централни банки не одобруваат кредити им се доделува маскимальен код – 1.00.

Оценката за независноста на централните банки на БиХ и РСМ во овој труд беше заснована врз законските одредби, а искористениот индекс на Цукиерман, Веб и Нејапти послужи само како показател за нивната фактичка независност. Затоа, резултатите од ваквите вреднувања на независноста треба да се толкуваат со претпазливост, бидејќи „различните вредности на индексите покажуваат дека иако законскиот индекс треба да обезбеди прилично јасна проценка на законскиот аспект на независноста, тоа не е секогаш случај. Оценувањето зависи и од субјективното толкување на законските одредби, особено кога законот не е многу прецизен, давајќи простор за различни размислувања“ (Angelovska-Bežoska, 2018: 16). Дополнително, „дури и ако законите се јасни и конкретни, практиката може да се разликува според различни политички култури, што ќе резултира со јаз помеѓу *de jure* и *de facto* независноста (...). Во некои случаи фактичката независност може да биде поголема во споредба со законската, што, во голема мера, зависи од личноста и професионалната позадина на гувернерот, но и од личноста и професионалната позадина на највисоките функционери во владата (особено на министерот за финансии)“ (Ibid., 19-20).

Оттука, по направениот компаративен осврт, може да заклучиме дека во двата политички система на консоцијална (консензуална) демократија, на БиХ и РСМ,<sup>14</sup> во поглед на поставеноста на нивната централна банка во сегашната законска рамка, може да констатираме дека таа располага со висок степен на автономност, независност од централната власт. Исто така, треба да се нагласи дека целосно независна централна банка отргната од влијанието на државната власт и управа не постои. Може да се говори само за поголем или помал степен на независност. Во солидно развиените демократии е општо прифатено мислењето дека централната банка не треба да се третира како државен орган, и дека таа не треба да биде слеана, стопена со државната структура. Централната банка, како што покажаа овде анализираните случаи, треба да има „одреден степен на автономија, односно независност, но независност во рамките, а не надвор од државната структура“ (Трпевски, 2003: 337).

---

14) Според Ангеловска-Бежоска (2018: 10) вкупниот индекс на независност, како пондериран просек од сите четири кластера, за ЦБ на РСМ изнесува 0.92. За БиХ, како што беше посочено погоре останува спорен третиот кластер, бидејќи стабилноста на цените не е посочена како експлицитна цел, што би значело дека кодот за целиот овој кластер би бил 0.00, па оттука пондерираната вредност од сите четири кластера за БиХ би изнесувала (0.80). Но, ако за водењето на стабилен девизен курс, кој е посочен како примарна цел на ЦББиХ (а кој често се поистоветува со одржување на стабилност на цените), на ЦББиХ ѝ се додели највисокиот код 1.00, за овој трет кластер, тогаш вкупниот просек од сите четири кластера за БиХ би изнесувал 0.95.

### Користена литература

- [1] Ademović, N; Marko, J; Marković, G (2012). *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo, Fondacija Konrad Adenauer.
- [2] Angelovska-Bežoska, A (2018). *Central bank independence-the case of the National Bank of Republic of Macedonia*, National Bank of the Republic of Macedonia, Monetary Policy and Research Department, Working Paper No. 1.
- [3] Bogaards, M (2019). *Consociationalism and Centripetalism: Friends or Foes?* SPSR Special Issue: “Half A Century of Consociationalism - Cases and Comparisons”, Volume 25, Issue 4, pp. 519–537.
- [4] Cukierman, A; Webb, S. B; Neyapti, B (1992). *Measuring Central Bank Independence and Its Effect on Policy Outcomes*. “The World Bank Economic Review”, 6(3), pp. 353-398.
- [5] Elster, J (1994). *Constitutional Courts and Central Banks: Suicide Prevention or Suicide Pact?* “East European Constitutional Review”, 3, nos. 3–4 (Summer–Fall), pp. 66–71.
- [6] Kilibarda, M (2015). *Uparedna analiza nezavisnosti centralnih banka u zemalja Jugoistočne Evrope*, Doktorska disertacija, Univerzitet Union u Beogradu, Beogradska bankarska akademija, Fakultet za bankarstvo, osiguranje i finansije.
- [7] Климовски, С; Каракамишева, Т; Дескоска, Р (2012). *Уставно право и политички систем*. Скопје, Просветно дело.
- [8] Lijphart, A (2012). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six countries* (second edition). New Haven and London, Yale University Press.
- [9] Milutinović, M (2014). *Konsensualna (konsocijalna) demokratija u složenim državama*. Naučno-stručni časopis “SVAROG”, br. 8. str. 40-57.
- [10] Steiner, Ch; Ademović, N (2010). *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo, Konrad Adenauer Fondacija.
- [11] Трпевски, Љ (2003). *Пари и банкарство*. Скопје, Економи прес.
- [12] *Ustav Bosne i Hercegovine*. Sarajevo, OHR, Office of the High Representative.
- [13] *Zakona o Centralnoj banci Bosne i Hercegovine* (“Službeni glasnik BiH”, br. 1/1997, 29/2002, 8/2003, 13/2003, 14/2003 - ispr., 9/2005, 76/2006 i 32/2007).
- [14] *Закон за Народнага банка на Република Северна Македонија неофицијален - пречистен текст*
- [15] Ванковска, Б. (2014). *Политички систем на Република Македонија*. Скопје, УКИМ, (електронско издание).