

Vigh László*

AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK FÜGGETLENSÉGE – CÉLOK ÉS FELADATOK

Az Európai Központi Bankot (ECB) úgy alakították ki, hogy minden területen a monetáris hatóságok függetlenségének mintaképe lehessen. A bank teljes autonómiával rendelkezik a napi pénzügypolitikai kérdésektől egészen a szélesen értelmezett – más jellegű – kompetenciáikig, azért hogy teljesítse legfontosabb célját, az árstabilitás fenntartását.

Az Európai Központi Bankok Rendszerét ugyanilyen függetlenségi koncepció szerint kellett megalakítani. Enélkül nem is indulhatott volna el a monetáris unió harmadik szakasza azzal a céllal, hogy az egységes valuta követelményeinek szemmel tartása az Eurozóna minden tagállamában biztosított legyen. Mindezt egyrészt tudományosan, másrészt a politikai közvélemény szemében is hitelesen kellett és kell igazolni.

A pénzkibocsátó funkció – a valuta stabilitásának feltétlen biztosításával megerősítve – a mai közgazdasági elméletek és gyakorlati tapasztalatok tükrében legjobban egy önálló intézményben valósítható meg: olyan függetlenséggel, amelyet csak a demokratikus legitimitáció érdekében korlátoznak és csak olyan módszerekkel (átfogó jelentések készítése, általános konzultációk az integráció politikai testületeivel), melyek a gyakorlatban nem vonják kétségbe a szervezet autonómiáját. Mindezt kizárólag úgy lehet garantálni, hogy az ECB feladat- és hatásköre megfelelő precizitással kerül megfogalmazásra, és pontosan látható határokat húznak a közszférához kapcsolódó kötelezettségek és a hagyományos politikai folyamatok közé, a két elem közötti tökéletes egyensúly megerősítése mellett.

A Maastrichtban elfogadott alapító szerződésben az általános, a Gazdasági és Pénzügyi Unióra, az EMU-ra vonatkozó bevezetőt követően a 2. és 3. fejezetet arra szánták, hogy leírják azt a függetlenséget, amellyel az Európai Központi Bank céljait elérheti és végrehajthatja feladatait. Ezen felül, ez a szakasz a bank ellenőrző szerepétől elkülönítve pontosítja az ECB két, az alapvető feladatokon belüli funkcióját – s ezeket hangsúlyosan megkülönbözteti – a monetáris politikát és az árfolyam-politikát. Mindemellett a statisztikai funkció is megjelenik, ami hozzájárul a többi feladat ellátáshoz, és elősegíti a legalapvetőbb központi banki szerepkör, a bankjegykibocsátás végrehajtását.

1. A függetlenség

1.1. Elméleti háttér – Gazdasági és jogi viszonyok

A nemzetközi gazdasági és intézményi irodalomban, széles körben elemzik a központi bankok függetlenségének kérdéseit.¹ Abban egyetértés alakult ki, hogy pozitív korreláció állítható fel a központi bankok politikai befolyástól való mentessége és a nemzeti fizetőeszköz belső stabilitásának sikeressége

* *Főiskolai adjunktus, mb. tanszékvezető, Általános Vállalkozási Főiskola*

¹ *Jelen értelmezés alapja: Santiago Fernandez de Lis: Classification of central banks by autonomy: a comparative analysis, Banco de España – Serviciant de Estudio, Documento de Trabajo No. 9604, Madrid, 1996.*

között. A függetlenség és az alacsony infláció közötti korrelációt empirikusan is mérték.² Az infláció szintje relatíve alacsony azon államokban, amelyek „bajnokok” a központi bank – akár alkotmányosan, akár a jogszabályok értelmezésének gyakorlata során kialakított – függetlenségében. Ilyen ország Svájc, az Amerikai Egyesült Államok, vagy az EMU-tagságot megelőzően Németország, vagy Hollandia.³ Tapasztalati úton még inkább bizonyítható az, hogy azok az országok, ahol a központi bank nagyobb függetlenséggel rendelkezik, nem csak az infláció tekintetében képesek jobb eredményeket elérni, hanem a közszféra finanszírozása szempontjából is, mivel ezekben az államokban kisebb és kevésbé változó a költségvetési hiány.⁴

Megszámolhatatlan tanulmány foglalkozik azzal, hogy felossza, és csoportba rendezze a központi bankokat érzékelhető autonómiájuk alapján, mind kialakításuk, mind monetáris politikájuk alkalmazása szempontjából. A központi bankok munkatársai maguk is gyakran állítják előtérbe saját intézményeik függetlenségének érveit. Az akadémikus és professzionális szerzők azt sugallják, hogy a politikai folyamatok irányítói, a rövid távú eredményekre koncentrááló hajlamukkal és a korlátozott időhorizonttal (a következő választások miatt), nem rendelkeznek megfelelő, a pénz stabilitásán örökődő mechanizmussal. A közszféra számára szükséges stabil árak fenntartását az állam leginkább egy független testület gondjaira bízva érheti el. Ahogy ezt az IMF két mértékadó szerzője világosan megfogalmazza: „A politikai vezetés minden időszakban arra hajlik, hogy túl rövid időtávot lásson a helyénvaló monetáris politika végrehajtására. Így, a pénzügyi stabilitás sokkal inkább akkor érhető el, ha a monetáris politika politikus központi bankárok kezében van, akik megengedhetik maguknak, hogy hosszabb távon gondolkodjanak.”⁵ Ezt megerősíti egy másik szerző is: „A pénzt sokkal inkább a demokrácia alkotmányos keretének egyik elemeként kellene tekinteni és nem a politikai küzdelem egyik céljának.”⁶

A kormányzat befolyásától független központi bankok a monetáris politika meghatározásában és alkalmazásában nem tekinthetők egyértelműen az alacsony inflációt eredményező egyetlen tényezőnek. Egy konszenzusos és kinyilatkoztatott „mandátum” a stabil árszint fenntartására segíthet abban, hogy az elsődleges célra koncentráljon a monetáris hatóság. Ez különösen akkor van így, amikor alárendelt célok megvalósítására is törekszik – ekkor a gazdasági környezet atmoszférája eleve egy erős központi banknak kedvez – például a „vágótázó infláció” megfékezésének idején.⁷ Az elmúlt körülbelül négy évtizedet leszámítva – figyelembe véve a rögzített árfolyam szabályait –, a kormányzatok elkerülték a pénzkibocsátás növekedésének hatásait, mivel a nemzeti fizetőeszköz értékét állandó szinten kellett tartani. A rögzített szabályú környezetben a központi bank függetlenségének foka semmilyen jelentőséggel nem bírt, az árstabilitásra hatással levő (külső) törvények (és törvényszerűségek) biztosították a kívánt eredményt. Például az aranystandard úgy látta el ezt a funkciót, hogy rögzített kapcsolatot tartott fenn a valuták között és a központi bankoknak korlátozott lehetőséget adott, hogy eltérjenek az általános gazdaságpolitikai irányvonalától, amit nagymértékben meghatározott a valuta-arany átváltási árfolyam.⁸

Napjainkban az intézményi biztonsági intézkedések elszigetelik a központi bankot a kormány köz-

² Mark Swinburne – Marta Castello-Branco: *Central Bank Independence: Issues and Experience*, IMF working paper No. 91/58, Washington, D. C. 1991

³ J. de Haan és J. E. Sturn azt is vizsgálta, milyen kapcsolat van az infláció alakulása és a központi bankok függetlensége között, valamint a költségvetési deficit és a függetlenség között. E mellett ráirányítják a figyelmet a központi banki függetlenség és a gazdasági növekedés kapcsolatára is.

⁴ M. Swinburne és M. Castello-Branco rámutat, hogy a bizonyítékok nem teljesen meggyőzőek, mivel a lehetséges deficitek mellett harmadik faktorok bevonása után, többféle elgondolás is alátámasztható a rendelkezésre álló statisztikák felhasználásával.

⁵ M. Swinburne és M. Castello-Branco p. 5.

⁶ Rosa Maria Lastra: *The Independence of the European System of Central Banks*, in *Harvard International Law Review*, Vol 33. No2. Spring 1992. p. 475-519.

⁷ J. Onno de Beaufort Wijnholds és Lex Hoogduin: *Central Bank Autonomy: Policy Issues, A Framework for Monetary Stability*, *Financial and Monetary Policy Studies*, Vol 27, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1994., p. 75-102.

⁸ M. Swinburne és M. Castello-Branco, p. 5. Charles Goodhart szintén céloz a „szabályok versus megfontoltság” monetáris politikai kérdésére. = *The Evolution of Central Banks*, The MIT Press, Cambridge, 1988. Lásd még Alexandre Lamfalussy: „Rules versus Discretion”: *An Essay on Monetary Policy in an Inflationary Environment*, BIS Economic Papers No. 3., Basle, 1981.

vetlen befolyásától. Így az árstabilitás elérésének egyetlen, pontosan meghatározott jogszabályi keretbe foglalt célja lehetővé teszi az optimálisnak tekinthető eredményt: a stabil árfeltételek hosszú távú biztosítását.⁹ A központi banknak magának kell felállítani a monetáris játszma szabályait – saját karakterének „határmezsgyéin” és a kormány törvényes beavatkozási határán belül – függetlenségének megfelelően a követendő irányvonal kialakítására, saját működésére és tevékenységére vonatkozóan.

A kormányzati funkción belüli függetlenség

A kormánytól és a parlamenttől való távolság foka eltérhet, és így különböző koncepciók alakíthatók ki arra vonatkozóan, hogy adott esetben „autonómiát” használunk a „függetlenség” kifejezésére, vagy „kormányzaton belüli függetlenséget” a „kormányzattól való függetlenség” helyett. A korábbi kifejezés azt fejezi ki, hogy a valuta feletti központi banki gyámkodás közfeladat, amelyet a kormány (egy független) testülete lát el. Azonban bármelyik változatot is használjuk a központi bank napi politikától¹⁰ való távolságának leírására, nyilvánvaló, hogy valójában a kormányzathoz kapcsolódó pénzügyi menedzsmentről¹¹ van szó. A központi bank kormányzati funkciót lát el, amelyet a végrehajtó és jogalkotó ágak más szerveitől függetlenül végez. Jogilag a központi bank tevékenységei felett a bíróságok gyakorolnak kontrollt.

A központi bank függetlensége kapcsolatban van a hatalommegosztás kérdésével.¹² Többen nem értenek egyet azzal a nézettel, hogy a központi banknak – negyedik hatalmi ágként – alkotmányosan a kormányzattól elkülönült formában kell működnie, megkülönböztetett a jogalkotó, jogalkalmazó és igazságszolgáltató területektől. Az ilyen szakemberek véleménye szerint a valuta értékének fenntartása elérhető egy olyan „elkülönített intézménnyel”, amely a végrehajtó hatalom részét képezi. Tény, hogy a központi bank a napi monetáris politika végrehajtása mellett elvégezhet más, közhatalmi feladatokat is. Megbízható jogalkotási feladatokat olyan területeken, ahol egy állami testület, vagy az alkotmány hatalmat ruházott rá, például, mint monetáris, vagy bankfelügyeleti szervre. Ennek nyomán tulajdonképpen rendelkezhet a kormányzati (végrehajtó) hatalmi ág jellemvonásával is.

A függetlenség természete

A függetlenséget az alkotmányosan meghatározott keretek formájával hasonlíthatjuk össze. Hogy milyen elemek mérése és összehasonlítása szükséges, erről a különböző szerzők véleménye megoszlik. Általában az alkotórészek különböző csoportokba rendezve jelentkeznek, mint például politikai (a központi bank vezetőtestületeinek kinevezésére vonatkozó kérdések, a központi bank által ellátott feladatok), vagy a funkcionális területek (a monetáris politika eszközeinek alkalmazási lehetőségei és a központi bank pénzügyi autonómiája)¹³. Ezen túl megkülönböztetik egyrészt a szervezeti vagy személyes területekre vonatkozó függetlenséget (a kinevezés módjára, időtartamára koncentrálva és a központi bankárok összeférhetetlenségét vizsgálva), másrészt a funkcionális vagy működési szabadságot, (amely a monetáris politikai eszközök megválasztásával kapcsolatos, és a központi bank pénzügyi autonómiáját mutatja).¹⁴

⁹ M. Foresti, p. 472-474.

¹⁰ *A Handlungsspielraum („tevékenységi mozgástér”) kifejezést Rainer Stadler használja, és előnyösebbnek tartja ezt a szóhasználatot, mivel ez „érték nélküli” összevetve a tudományosan nem részletezett „függetlenség” kifejezéshez viszonyítva. Mások inkább a „függetlenség” hagyományos megfogalmazását használják, amelyik jó néhány szempontot magába olvasztva szolgálja egy adott központi bank függetlenségi szintjének jelölését. Rainer Stadler: Der rechtliche Handlungsspielraum der Europäischen Systems Zentralbanken, Nomos, Baden-Baden, 1996 p. 22.*

¹¹ A. Burns, p. 777.

¹² „Abogyan a jog védelemre kerül egy független hatóság, a bíróság által, ugyanúgy a pénz állandó értékét is óvnia kell egy független szervnek, a központi banknak.” Idézi J. Zijlstra-t (a Nederlandsche Bank korábbi kormányzóját) J. A. H. de Beaufort Wijnholds. J. A. H. de Beaufort Wijnholds: Van kapiteins, loodsen en rechters: De wereldwijde beweging naar centrale bank autonomie, inaugural speech, Rijksuniversiteit Groningen, 1992. p. 14.

¹³ M. Foresti, p. 476-478.

¹⁴ R. Lastra, p. 482.

A szakirodalomban, általánosságban elfogadott felosztás J.V. Louis nevéhez fűződik.¹⁵ Ennek alapján a központi bank függetlenségének következő szempontjait különböztetjük meg:

A: Intézményi függetlenség

Ez a monetáris hatóság jogi autonómiáját jelenti: olyan szervezetként működik, amely a kormány más testületeitől különválasztott. A független központi banknak önálló jogi személynek kell lennie. A független jogi személyiségtől eltekintve, a kormányzat, vagy más testületek (parlament, vagy az állam egyéb szerve, esetleg a magánszektor) utasításaitól való mentesség szintén figyelembe veendő – az „intézményesség” kategóriába tartozó – eleme a függetlenségnek.

Természetesen az állam szerveitől való elválasztás nem lehet teljes. Kapcsolatokra szükség van azokkal, akik a gazdaságpolitika felelősei, még ha csak a kölcsönös információáramlásra korlátozva is. Emellett konzultációk is szükségesek a központi bank és a kormány között. Ezen felül a felelősségre vonási mechanizmusok biztosítják a demokratikus legitimitás mértékét, azaz megteremtik a társadalmi ellenőrzést. Ráadásul a bírósági eljárások és számvevőszéki ellenőrzések során a „jog uralmának” mindenenk feleltetésével a központi bank is szembe kerülhet.

B: Személyi függetlenség

Ez az alkotóelem a központi bank döntéshozó testületeinek tisztviselőire vonatkozik. Kinevezésük módszerével és hivataluk gyakorlása során biztosítani kell, hogy bármiféle külső nyomástól mentesen felügyeljék a központi bank monetáris politika eszközeit. Bár a központi bankok döntéshozó testületeinek tagjait általában az államok valamilyen szerve nevezi ki, a munkájuk szabadságát biztosító „védintézkedések” megakadályozzák, hogy politikai hatások érijék őket tevékenységük végrehajtása közben. Ott, ahol egyéni részvényesek¹⁶ vesznek részt a testületek tagjainak kijelölésében, ez (mint későbbi befolyásolási lehetőség) nem akadályozhatja az autonóm döntéshozó tevékenységet a monetáris politika tekintetében. Vagyis a nemzeti bankok vezetőinek a közérdeket mindenesetben az egyéni, sajátos (tulajdonosi) érdekek elé kell állítaniuk.

A központi bankok döntéshozó testületeinek tagjaival kapcsolatban az újrapasztorizáltság szintén a személyes autonómia területéhez tartozik. Sok érv hozható azon vélemény mellé, mely szerint a kinevezéseket egyetlen időszakra kell korlátozni, mivel ez teszi lehetővé, hogy politikai megfontolásoktól mentesen tevékenykedjenek a tisztviselők. Így nem lehetnek olyan helyzetben, hogy engedményeket kelljen tenniük a politikai szereplőknek terminusuk megújítása érdekében.

A fentiekkel szemben, azon központi banki kormányzók vagy más testületi tagok esetében is, akiknek a kinevezése megújítható, létezhet egy teljes autonómiát biztosító politikai környezet, vagy akár egy, a függetlenségi tradíció alapuló politikai beavatkozást kizáró „megkérdőjelezhetetlenség”.¹⁷

Végül ebbe a tárgykörbe tartozik még a központi bank vezetőinek visszahívása. Egy független testület tagjait nem lehet elbocsátani olyan indokkal, amely összefüggésbe hozható a monetáris politikai döntéseikkel. Egy autonóm központi bank esetében az elbocsátás csak abban az esetben lehetséges, ha valamilyen komoly, a központi banki politikától teljesen független indok merül fel, és az eljárás megfelelő garanciális biztosítékokkal körülbástyázott.

¹⁵ J.V. Louis: *Vers un système*, p. 25-28. H. Tietmeyer p. 8-12. Hasonló felosztást alkalmazott az EMI az 1995-ös *Konvergencia-jelentésben*. = *Progress towards Convergence*, EMI Frankfurt am Main, 1995., p. 91-93.

¹⁶ A. Weber, p. 1538-1545, a belga, a görög, az olasz és a portugál központi bank esetében említi a magán részvénytulajdonosok befolyását a kinevezésekre.

¹⁷ Példa erre a *Federal Reserve System* (a Kormányzótanács tagjai 14 éves időszakra kerülnek kinevezésre, az elnök és az alelnök pedig 4 éves időszakra: *Federal Reserve törvény 10. szakasz*), a *Niedersche Bank* (abol a Kormányzótanács tagjai 7 éves időszakra kerülnek kinevezésre és újrapasztorizálhatók: *Bankwet 1948 23. szakasz (1)-(3)*). Forrás ([Central]Bank törvény 1948, *Staatsblad (Official Journal of the Netherlands) No. 1. 166. és módosításai*.

A személyes függetlenség további részének tekinthető a vezetőtestületek tagjainak díjazása,¹⁸ illetve a központi bank testületi tagságának összeegyeztethetlensége más állásokkal. Felmerülő kérdés, hogy egy ilyen magas szintű funkciónak egyébként jövedelemszerző tevékenységnek kell-e lennie vagy sem.¹⁹ Azokra is választ kell keresni, hogy a központi bank döntéshozóira mandátumuk lejárta után milyen összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak más munkahelyek betöltése kapcsán.²⁰

C: Funkcionális függetlenség

A döntéshozó testület autonómiája minden kérdésre kiterjed az alkalmazandó eszközök kombinációját illetően a központi bank céljainak elérése szempontjából. Bár a kormányzat korlátozásokat írhat elő a monetáris politika „fegyvereinek csatarendbe állítása” kérdésében (például, meghatározhatja, hogy mely gazdasági szereplők kötelezhetők tartalékolásra), ezen eszközök alkalmazása a független központi bankok egyedüli kiváltsága.

Hasonlóképp, a jegybanki alapkamatokról és a pénz- és valutapiacokról szóló döntéseket a központi banknak kell meghoznia anélkül, hogy más testületektől iránymutatást kapna. (Ha a kormányok ténylegesen tudomásul veszik, hogy független a monetáris hatóság.)

Természetesen, az árfolyam-szabályozás függetlenségének foka államonként különböző lehet (tradicionalisan ez a kormányzat illetékessége). Néhány központi bank esetében akár teljes döntési szabadságot is jelenthet a nemzeti valuta árfolyamával kapcsolatban, máshol csak a politikai szintű döntések korlátai között, a valutapiaci ügyletek szabályozásában²¹ kap szabad kezdet a központi bank.

D: Pénzügyi függetlenség

Itt a központi banknak az az autonómiája játszik fő szerepet, amelyek alapján tevékenységét végzi, és hatalmát gyakorolja. Független jegybank esetében sem egy parlament által kijelölt költségvetési hatóság, sem a pénzügyminisztérium helybenhagyására nincs szükség a pénzügyi műveletek végrehajtásához. Utóbbi befolyása a központi bank nyereségének felosztására (ha az állam az egyetlen, vagy fő részvényes) jogszabályban pontosan és átláthatóan körülhatárolt. Az állami testületek azon felhatalmazása, hogy ellenőrizhetik a központi bank számviteli tevékenységét, nem vezethet oda, hogy bármilyen módon befolyásolják a monetáris politikát. Ennek következtében az állami számvevőtestület funkciója csak a központi bank hatékonyságának vizsgálatára korlátozódhat, ha egyáltalán van ilyen típusú ellenőrzési jogosultság.

¹⁸ *A javadalmazás segíthet előmozdítani az antiinflációs politika melletti elkötelezettséget és segíthet a legmegfelelőbb jelöltek kiválasztásában.* R. Lastra, p. 486-487.

¹⁹ *A törvény által szabályozott összeférhetlenségek segíthetnek mentesíteni a központi bankot a monetáris politikai döntésekre gyakorolt jogtalan befolyástól akár politikai, akár általános gazdasági szférából jövő érdekek megjelenítésében.* R. Lastra, p. 487. *Egy tipikus példa az összeférhetlenség jogi szabályozására a Banque de France törvény 10. szakasz (1) bekezdés 3. §-ában található (Loi No. 93-980 du 4 aout 1993 modifiée relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit) Banque de France, Paris 1995. Lehetséges kivétel a francia jegybanktörvényben azonban a conseil de la politique monétaire tagjainak oktatási tevékenysége.*

²⁰ *Egy ilyen típusú korlátozás beépítése az összeférhetlenségi szabályok közé elzárhatja a központi bankot akár a privát szektor vállalatainak indokolatlan befolyásától (például a közfeladat ellátása után vállalati vezető testületekben pozíciókat ajánlanak), akár a politikusok nyomásától (miniszteri pozíciókat ígérhetnek, vagy „biztos befutó” helyet a választási listán).* R. Lastra, p. 487-488.

²¹ *A legjobb példa erre, a Sveriges Riksbank. EMI's 1996 Convergence Report (Progress Towards Convergence 1996, EMI Frankfurt am Main, 1996) p. 139.*

E: A függetlenség további területei

A függetlenség más területeit is megkülönböztethetjük. Fontos kérdés lehet, hogy a központi bank rendelkezik-e olyan jogosultsággal, hogy hitelezze a kormányzatot, vagy pedig tiltott²² ez a lehetőség. Ez a fajta pénzügyi forrás az állami szervek számára monetáris expanzió idején kellemetlen partnerré teheti a központi bankot.

A központi bank devizapolitikai szerepe a függetlenség egy másik területe. Ahogy az előbb kifejtésre került, az árfolyam rögzítése általában a kormányzat döntésén múlik. Ebből a megvilágításból a *Bretton Woods-i rendszer* összeomlása után a nemzeti bankok szabadsága megnövekedett az árfolyamok lebegtetési rendszerében, mivel ez felszabadította a központi bankokat a kormányzatok által elfogadott árfolyamok korlátai alól.²³

A központi bankok autonómiája kiterjedhet elsődleges feladatuknál – a monetáris politika igazgatásánál – szélesebb területekre is. Fontos annak a mértéke, hogy milyen függetlenséggel felügyeli a fizetési rendszert, illetve részese-e a bankfelügyeleti mechanizmusoknak. Akár ellenőrzőként, akár szabályalkotás folyamatában jelentkezik ez a funkció, szintén meghatározza a függetlenség fokát.

A további funkciókban vagy más, a központi bankhoz delegált feladatokban, a függetlenség különböző szintjei érvényesülhetnek. A teljes függetlenségben elvégzett feladatok megkülönböztetése azon funkcióktól, amelyek magasabb fokú politikai érzékenységgel rendelkeznek, azt fejezik ki, hogy mennyire fogadható el az állam irányítói számára egyéb feladatköröknek a monetáris hatóságra való átruházása. Itt azon tendenciákra kell gondolni – amelyek több szerző szerint – a bankfelügyeleti rendszerben való részvétel hiányát a monetáris hatóság függetlenségében²⁴ pozitív tényezőként határozzák meg.

1.2. Politikai kényszer

Az 1960-as és 1970-es évek magas inflációs periódusának tapasztalata kedvező klímát idézett elő a független központi bankok létrehozására. A világszerte kialakult trend a központi bankok szélesebb autonómiájának kialakítására, alátámasztva a központi bankok függetlenségének elméleti érveivel, meghatározó szerepet játszott az ECB függetlenségének megadásában, és a tagállami nemzeti bankok függetlenségének megkövetelésében.²⁵ (Az Európai Monetáris Intézet (EMI) készített egy becslést arról, hogy a nemzeti bankoknak milyen intézményi jellemvonásai szükségesek a függetlenséghez.²⁶)

Természetesen Németország jóváhagyása a monetáris unió megvalósításának egy szükséges eleme volt. A *Bundesbank* számára érzékeny változást okozott, hogy Európa vezető központi bankjából az ESCB egyik alkotóelemévé vált. A Német Szövetségi Bank tradicionális függetlensége jól szolgálta a német gazdaságot. Éppen ezért Németország saját nemzeti valutáját csak olyan egységes valutával cserélhette fel, amelyik hasonló védelemmel rendelkezik a stabilitás fenntartásában, mint a korábban megszokott független felügyelő²⁷ szerv volt.

Az ECB, és főképpen az ESCB, az Európai Központi Bankok Rendszere nagyrészt a *Bundesbank*

²² Ez tulajdonképpen kapcsolódik a funkcionális függetlenség kérdéséhez.

²³ Ahogy ezt S. Fernández de Lis kifejti (p. 14.) természetesen ez nem igaz a regionális jellegű árfolyam-politikai együttműködésekre, amilyen az ERM-ben, illetve az ERM II-ben bevezetésre került.

²⁴ M. Foresti, p. 477., A. Weber, p. 1523., J. de Haan és J. E. Sturm tagadja a központi bank függetlenségének kapcsolatát a bankfelügyelet kérdésében.

²⁵ Az Európai Unióról szóló Szerződés eredeti változatának 107, 108 és 109J (1), valamint 109 E (5) cikke.

²⁶ Az EMI hangsúlyozta, hogy a különböző alkalmazkodási jellemzők vizsgálata nem volt kimerítő. A központi bankok függetlenségére koncentrált, és nem arra, hogy például, miképp integrálódtak a nemzeti bankok az ESCB-be. Az EMI csak általános becslést készített az integrációs követelményekről. *EMI's 1996 Convergence Report (Progress Towards Convergence 1996, EMI Frankfurt am Main, 1996)* p. 97-142.

²⁷ H. Tietmeyer, p. 18.

mintájára került bevezetésre.²⁸ Különösen a Közösség összefüggésében volt szükségszerű, hogy az *acquis communautaire* elsődleges szabályai közé kerüljön be a központi bank függetlenségének leszögezése. Mindez annak ellenére történt meg, hogy az akkori tagállamok többségében nem volt történelmi hagyománya a központi banki függetlenségnek.²⁹ A (jegybanki) Kormányzók Bizottsága az ESCB Alapító Okiratának tervezetében meg is jegyzi: Néhány tagállam kedvező tapasztalata a független monetáris hatóságokkal különösen releváns a sokféle állásponttal együtt élő Közösség szempontjából, ahol a versengő érdekek inkább hajlanak sokkal nagyobb hangsúlyt fektetni a rövid távú szempontokra, és így egy olyan monetáris politika érdekében fejtenek ki nyomást, amely nem mindig kompatibilis a hosszú távú árstabilitással.³⁰

Abban a folyamatban, amely az Európai Unióról szóló Szerződés megkötéséhez vezetett, a független központi bankrendszerre vonatkozó elképzelést soha nem kérdőjelezték meg. Mint a *Delors Bizottsági Jelentésben*³¹ megállapításra került, ez az egyik legfontosabb alapvetés, ami az ESCB működését illeti. A memorandumban, amelyet korábban hoztak nyilvánosságra, és amely kikövezte az utat az EMU előkészítéséhez, a közös monetáris hatóság függetlensége, mint figyelmen kívül nem hagyható faktor szintén nyomatékosításra került.³² Ugyanakkor nem volt általános meggyőződés arról, hogy minden központi banki intézmény függetlensége szükségszerű. Csak a központi banki működés távlati célja – egy olyan föderatív kontextusban, mint amilyen a Közösségek – vezetett el az autonóm európai monetáris hatóság gondolatának elfogadásához.³³ Bár magának a függetlenségnek a precíz megszövegezését illetően még az 1990-es évek elején sem alakult ki közös nevező,³⁴ a folyamatos hivatkozás a függetlenségre³⁵ világossá tette, hogy egy *autonóm intézményt* vázoltak fel a tagállamok.

²⁸ Laurence Gormley – Jakob de Haan: *The Democratic Deficit of the European Central Bank*, ELR 1996, p. 95-112. M. Sarcinelli: *The European Central Bank: a Full-fledged Scheme or just a Fledgeling?*, in Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, No. 181, 1991. p. 119-145.

²⁹ A témával foglalkozó szerzők nagy része éppen azt állapítja meg, hogy a jegybanki függetlenség a kivételek közé tartozott, és egyáltalán nem számított általánosnak az Európai Közösségek akkori tagállamaiban.

³⁰ Europe, Document No. 1669/1670, 1990. december 8. p. 15.

³¹ Committee for the Study of Economic and Monetary Union (Delors Committee): *Report on Economic and Monetary Union in the European Community* Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1989.

³² Hans-Dietrich Genscher: *Memorandum für die Schaffung eines europäischen Währungsraumes und einer europäischen Zentralbank*, 1988. február 26.

³³ Ez az erősen francia gondolkodás szülte azt a megállapítást, hogy az egyes tagállami nemzeti bankoknak a továbbiakban is kormányzati szintről kiadott utasításai, a létrejövő föderális rendszerben olyan állapotot idézhetnének elő, amelyben a közös központi bank döntéshozóira ellentétes irányú érdekek nyomása nebezedne.

³⁴ Az EMU klauzulák tervezetében a francia kormány indítványozta, hogy tegyék mentessé az ECB-t a Közösségek politikai intézményeinek és a tagállamok utasításainak végrehajtása alól. Richard Corbett: *The Treaty of Maastricht – From Conception to Ratification: A Comprehensive Reference Guide*, Longmann Current Affairs, Harlow, 1993. p. 249. Ezzel együtt azonban azt javasolták, hogy az Európai Tanácsnak kellene „meghatározni a széles irányvonalat a Gazdasági és Pénzügyi Unió számára”, (4.1 (1) cikk a szerződés tervezetben) jelezve, a politikai megfontolás felülszabályozhatja a monetáris hatóság döntéseit.

³⁵ Az Európai Tanács az 1990. október 27-28-i római ülésén úgy zárta le a kérdést, hogy az új monetáris intézmény, annak vezető testületeivel egyetemben mindenféle utasításoktól függetlenül tevékenykedjen. Az Európai Parlament határozatában, amelyet a Gazdasági és Pénzügyi Unióról hozott, megfontolásra javasolta, hogy az ESCB-nek teljes autonómiát teremtsenek, törvényes (multilaterális szerződéses) alapokon, a létrehozást megelőzően. (Herman Report, jóváhagyva 1990. május 16.) A Bundesbank széleskörűen világossá tette, hogy az ESCB-nek garantált függetlenséggel kell rendelkeznie intézményi, funkcionális és széles területet is érintve. (Bundesbank álláspontja az EMU-ról 1990. szeptember 19.) Gerhard Stoltenberg (akkoriban német pénzügyminiszter) 1988 márciusában megerősítette a kívánalmakat a központi bank politikai testületektől való függetlenségéről.

1.3. A függetlenség alapelve

Az ESCB feladatát teljes függetlenségben látja el. Nincs politikai befolyás a döntéshozó testületeken (az EUSZ 107. cikke és az ESCB Alapító Okiratának 7. cikke megtiltja ezt). Ez a tilalom arra vonatkozik, hogy ne adjanak utasításokat a Közösség politikai hatóságai vagy a nemzeti szintű szervezetek, valamint, hogy ne keressen, vagy fogadjon ilyen utasításokat az Európai Központi Bankok Rendszere. Így biztosítsa, hogy az Európai Központi Bank – amely a döntéshozó testületét az ESCB³⁶ kormányozza – az elsődleges céljára koncentráljon (árstabilitás) és ne váljék hajlamossá arra, hogy rövid távú politikai természetű döntéseket hozzon.

A központi bank függetlenségének biztosítása két úton valósul meg. Egyrészt a működésre rányomja a bélyegét, hogy a Rendszert alkotó bankok és a döntéshozó testületeik nem kereshetnek, vagy fogadhatnak el semmilyen utasítást más testülettől.³⁷ Másrészt ez meggátolja a közösségi intézményeket és szerveket, valamint a tagállamok kormányait, hogy annak a lehetőségét keressék, miként befolyásolhatnák az Európai Központi Bankok Rendszerére döntéshozó testületeinek tagjait.

Az autonómiát védi a kinevezési és a visszahívási szabályok feltételrendszere is, hogy a ráruházott feladatot a Rendszer függetlenül végrehajthassa. A pénzügyi tartalékok irányítását az ESCB 26 (korábban 16) alkotó részének elkülönült jogi személyisége is elősegíti. A Kormányzók Bizottsága annak idején rámutatott: a 7. cikk szilárdan lefekteti a függetlenség alapköveit, a további intézkedések ennek gyakorlati hatását erősítik.³⁸

1.4. Az ECB függetlenségének elemei

1.4.1. Intézményi függetlenség

Ahogy erről korábban már volt szó, ez az elem összefügg azzal a ténnyel, hogy a monetáris hatóság elkülönült szerv és nem része, vagy „kinyújtott karja” a kormányzati igazgatásnak. A jogilag biztosított függetlenség mellett az ECB a munkájához szükséges, megfelelő szintű kapacitásokkal felruházva képes csak feladatait ellátni. Erről úgy gondoskodtak a tagállamok, hogy az Európai Központi Bankot önálló jogi személyiséggel ruházták fel (EUSZ 106. cikk) és az EU tagállamai a lehető legteljesebb cselekvőképességet biztosították (ESCB Alapító Okirat 9.1. cikk). Így az ECB autonóm módon működik és az illetékesége nem abból ered, hogy a Közösség egy szerve, hanem elkülönült, nemzetközi jogi személy. Utóbbi körülmény különösen a külkapcsolatok kérdésben bír jelentőséggel (EUSZ 109. cikk, ESCB alapszabály 6. és 23. cikk): az EK és az ECB, mint nemzetközi jogi személy megkülönböztetése sok esetben fókuszba kerülhet. Nemcsak az ESCB központi egysége, hanem a nemzeti központi bankok is rendelkeznek önálló jogi képességgel. Mint a tagállamok nemzeti jogaiban elkülönült jogi személyiségek, a kormányzattól függetlenül működnek.

1.4.2. Személyi függetlenség

A függetlenség személyes aspektusa összefügg a központi bank döntéshozó testületébe való kinevezéshez kötött biztosítókkal, valamint azzal, hogy a központi bank saját személyzetet alkalmazhasson, amely teljesen elkülönül a Közösség és a tagállamok köztisztviselőinek körétől.³⁹

³⁶ ESCB Alapító Okirat 8. cikk

³⁷ *A függetlenségre vonatkozó előírás két oldala egyenlőtlen. A passzív oldalon az ESCB határozottan akadályozva van, bármilyen féltől utasítások elfogadásában, az aktív oldalon a tiltás korlátozott, csak a Közösség és a tagállamok politikai szerveit említi, hogy tartózkodjanak a Rendszer befolyásolásától. Hasonló kötelezettséget – általában – más testületekre az ESCB befolyásolását illetően nem tartalmaz a Szerződés. Ez valószínűleg azzal magyarázható, hogy egy ilyen tiltás nebezen illeszkedett volna 107. cikk nyelvezetébe. Mindazonáltal az adott cikk tulajdonképpen nyelvi fordulatával ezt célozza.*

³⁸ Europe, Document No. 1669/1670, 8. december 1990. p. 15.

³⁹ *Néhányan megkülönböztetik ezt, mint a függetlenség további aspektusának egyik elemét. Nevezetesen: a menedzsment autonómiát. Lásd J.V. Louis, p. 64.*

Igazgatótanács

Az Igazgatótanács kinevezése közösségi szinten szabályozott és rengeteg – a körülményeket pontosan leíró – biztonsági intézkedést tartalmaz az ECB függetlensége érdekében. Az első ilyen biztonsági intézkedés azzal függ össze, hogy mely körből választhatók a testület tagjai. A leendő tisztviselőknek olyan személyeknek kell lenniük, akik munkájuk alapján elismertek, és tekintélyt szereztek maguknak, valamint monetáris, vagy banki területen szakértői tapasztalatokkal rendelkeznek. (EUSZ 109 A (2) cikk, ESCB Alapító Okirat 11.2. cikk). Ezzel – elméletileg – sikerül megakadályozni, hogy olyan személyeket nevezzenek ki, akiket kizárólag politikai kapcsolataik juttatnak pozíciókhoz. A magas szintű szakértelem a központi bank működésével kapcsolatban szükségszerű, mert alátámasztja, hogy az Igazgatótanács feladata ellátása során „bölcös” döntéseket hoz.⁴⁰

Másodsorban, a tagok huzamos ideig töltik be posztjukat (EUSZ 109 A (2) cikk, ESCB Alapító Okirat 11.2. cikk). A nyolc éves terminus megfelelően hosszúnak tűnik egy független gondolkodású szakember alapos és megfontolt döntéseihez. Az időszak hosszabb, mint bármilyen más politikai hivatás a Közösségben, vagy a tagállamokban. Természetesen ez a szolgálati idő is kompromisszum, egy sokkal hosszabb lehetséges,⁴¹ és egy rövidebbre vonatkozó igény között.⁴²

A hivatás gyakorlásának biztonságát biztosítja az az intézkedés is, amely az Igazgatótanács tagjainak visszahívását tiltja. Csak abban az esetben van erre lehetőség, ha egy tag nem tudja ellátni a szükséges feltételekkel kötelelességeit, vagy ha jelentős kötelelességmulasztásban találják bűnösnek. Ilyenkor az Európai Közösség Bírósága hivatalból (kényszer)nyugdíjazza (ESCB Alapító Okirat 11.4. cikk) az adott személyt. Ez a szabály gondoskodik arról, hogy az ECB irányítótestületeinek tagjait ne lehessen politikai indokkal visszahívni, s ezt még az a politikai szerv se tehesse meg, amelyik felelős a kinevezéséért.⁴³ A visszahívási folyamat – amelyet a Kormányzótanácsnak kell kezdeményeznie, vagy magának az Igazgatótanácsnak – szabályozottsága szintén azt szolgálja, hogy alátámassza a személyi függetlenség sérthetlenségét.⁴⁴ Az Igazgatótanács tagjainak folyamatos (lépcsőzetes) kinevezése meggátolja, hogy a teljes tanács egy időpontban kerüljön lecserélésre, ami nagyon finom lehetőséget teremt a testület átalakítására.

Az ESCB Alapító Okiratában „elrejtve” található az a klauzula, amely az átmenetet szabályozza, méghozzá az ECB létrejöttékor. Ez rendelkezik arról, hogyan kell a Tanács tagjait 1999-től különböző hosszúságú mandátumokkal kinevezni. Következésképp az 50. cikk biztosítja az ECB Igazgatótanács tagjainak fokozatos cseréjét. Az ECB Igazgatótanácsának posztjait betöltők mandátuma nem újítható meg, a tagok nem választhatók újjá. Ezt a szabályt az EUSZ 109. A (2) cikk tartalmazza, amivel az ESCB Alapító Okirat

⁴⁰ R. Stadler, (p. 137-138.) részletesen kifejti azt a nézetet, hogy a gyakorlati tapasztalatok hogyan járulnak hozzá a monetáris hatóság függetlenségéhez.

⁴¹ Csak a már korábban is említett Federal Reserve System Kormányzótanácsának tagjaira kell utalni, akiknek kinevezése tízennégy évre szól.

⁴² R. Stadler, (p. 146-148.) erősen kritizálta ezt az időszakot, mivel véleménye szerint ez nem elegendő a független funkció ellátásához és javasolta, hogy „helyesbítésék” a Szerződést, és hosszabbítsák meg a kinevezések időtartamát 12-15 évre. Annak tudatában azonban, hogy ajánlata kis valószínűséggel kerül elfogadásra, megfelelő díjazást és elégséges nyugdíjazást javasol a függetlenség erősítésére. Ennek kellene csillapítani bármilyen aspirációt, amely olyan pozíciók iránt mutatkozik a testület tisztviselőiben, amely elérése érdekében, esetleg már kevésbé függetlenül hoznának döntéseket. A Weber szintén hosszabb időszakot javasol az ECB vezetőire vonatkozóan, bár nem sokkal (9 év). p. 1555.

⁴³ Hasonló visszahívási okokat említ R. Stadler (p. 149-150.): a súlyos betegséget, vagy az ECB Kormányzótanácsában lefektetett irányvonallal és instrukciókkal egybe nem eső (ESCB Alapító Okirat 12.1. cikk) „viselkedést”. Szintén megemlíti azt a valószínűtlen esetet, ha egy tag elveszíti a Közösség valamelyik tagállamának állampolgárságát. Vagy történetesen egy olyan tagállam állampolgárságát, amelyik teljesíti az EMU-ban való részvétel feltételeit, hiszen csak ilyen tagállamokból kerülhetnek ki az Igazgatótanács tagjai (EUSZ 109 A, 109 K (4) cikk).

⁴⁴ R. Stadler hangsúlyozza, hogy a visszahívás csak egy lehetőség és nem kötelezettség; valamint ezzel kapcsolatban felveti, hogy az ECB a legmagasabb belső menedzsment és ellenőrzési lehetőséggel rendelkező monetáris szervezet.

11.2. cikke is egybecseng, kizárva az újrajelölést.

Az Igazgatótanács tagjainak munkájuk során figyelmüket teljes egészében a központi bank irányítására és vezetésére kell koncentrálniuk (ESCB Alapító Okirat 11.1. cikk). Mindegyikük főállású központi bankár és csak abban az esetben foglalkozhat el más, díjazással járó tisztséget, ha arra a Kormányzótanács külön engedélyt ad. Ez a különlegességre vonatkozó kedvezmény növeli az Igazgatótanács tagjainak függetlenségét. A kivétel lehetőségével azonban takarékosan kell bánni. A fenti szabályozás nyomán a vállalati szektorbeli vagy politikai funkciókkal kapcsolatos összeférhetlenségek kiküszöbölhetők.

Semmilyen szabály nincs arra vonatkozóan, milyen összeférhetlenség áll fenn az ECB testületek tagjainak esetében tisztségük végeztével.⁴⁵ Az ECB vezető testületeiben való részvétel a visszavonulás után is összeegyeztethetetlen piaci vállalkozásokkal összefüggő funkciókkal – különösen pénzügyi intézetekkel, vagy értékpapír-kereskedelemmel foglalkozó holdingokkal. Ezt valamilyen pontos időtartamra vonatkozóan lehet finomítani, ami attól függhet, hogy korábban milyen felelősségi területtel bírt az adott személy a Testületben. Ez alatt az idő alatt tartózkodni kellene a fenti hivatások betöltésétől. Így ki lehetne zárni azt a lehetőséget, hogy a jövőbeni foglalkoztatók közvetlen érdekei bármilyen módon befolyásolják a hivatali idejét töltő központi bankár viselkedését. Bármilyen politikai funkció betöltése ugyancsak összeférhetetlennek tűnik, akár európai, akár nemzeti szinten. Európa központi bankjának integritása és függetlensége érdekében a helytelen viselkedés benyomását is el kell kerülni, ezért egy viszonylag szigorú, a vezető-tisztviselőkre vonatkozó szabályrendszerre van szükség.

Az erre vonatkozó előírások nem igen kerültek lefektetésre a Közösség másodlagos joganyagában, mivel szükséges jogi alapok nem találhatók a Szerződésben.⁴⁶ Azonban az ECB Kormányzótanácsa kompetensnek tekinthető abban, hogy kialakítsa az összeférhetlenségi szabályokat az eljárási szabályai között.

Ezen felül olyan kikötéseket kell tenni, amelyek kizárják, hogy az ECB testületeinek tagjai megbízatásuk ideje alatt, vagy azt követően egy bizonyos időn belül bármilyen európai köztisztviselői, vagy más európai tisztséget töltsenek be. Ebben az aspektusban ugyanazoknak a szabályoknak kell vonatkozniuk az Európai Központ Bank alkalmazottaira, mint a Bizottság volt tagjaira.⁴⁷

A tagállamok nemzeti bankjainak kormányzói

Az ESCB Alapító Okiratában a magas rangú pozíciók betöltésére hivatott személyekre további bizton-

⁴⁵ R. Lastra felhívja a figyelmet, hogy az egyetlen korlátozás a volt központi bankárok tevékenységével kapcsolatban az ESCB Alapító Okirat 38.1. cikkében került szabályozásra. Ez a titoktartási követelmény, amely a funkció letöltése után is érvényes, és kiterjed az ECB minden irányító testületére, valamint a tagállamok nemzeti bankjainak hasonló tisztségviselőire és alkalmazottaira is.

⁴⁶ Mint korábban jeleztem az ESCB és az ECB nem a Közösség szerve, így ezek működtetésére másodlagos jogszabályokat sem az Európai Unió Tanácsai, sem az Európai Közösség Bizottsága nem alkothat.

⁴⁷ Erre vonatkozik az EUSZ 157 (2) cikke, amely előírja, hogy a Bizottság tagjai esküt tessenek arra, hogy hivatásukat becsülettel és megfontoltan látják el és annak lejáta után is, tartózkodnak korábbi munkájukkal összefüggő állások betöltésétől, vagy más módon a korábbi tevékenységükből eredően előnyökhöz jussanak. Ugyanezt fogalmazta meg az Európai Szén és Acélközösségről szóló Szerződés 9 (2) cikke, és az Európai Atomenergia Közösségről szóló Szerződés 126 (2) cikke is.

sági előírások találhatók, a tagállamok nemzeti bankjainak kormányzóira vonatkozóan. Őket legalább öt éves⁴⁸ periódusra kell kinevezni, és lehetőséget kaphatnak az újraválasztásra.⁴⁹ Az ECB nem szabályozza az utóbbi kérdést, így ez nemzeti hatáskörben maradt, ami napjainkban eltérő megoldásokat eredményezett.⁵⁰ A nemzeti bankok kormányzói csak olyan esetekben hívhatók vissza,⁵¹ mint amilyeneket az Igazgatótanács esetében alkalmaznak (14.2. cikk), vagyis súlyos egészségi problémák, vagy hivatali kötelességmulasztás esetén. A nemzeti bankok kormányzóinak visszahívására az Európai Közösség Bírósága illetékes lemondás, vagy az ECB Kormányzótanácsának kérése esetén.

A nemzeti bankok kormányzóinak kinevezése és felmentése általában a tagállamok nemzeti eljárásai alapján történik, ahogy az Alapító Okirat ezt rögzíti. A nemzeti hatóságok ilyen típusú döntéseivel szemben, az Európai Bírósághoz közvetlenül lehet fellebbezni. Ez egy integrációelméleti „újdonság” az EUSZ-ban, amely a közösségi jogértelmezést a tagállami döntések felülbírálójává teszi. Ez a jelentős föderális elmozdulás az EMU szabályoknak köszönhetően „becsúszott” az *acquis communautaire-be*.

Normális esetben csak a Közösség döntésével kapcsolatban lehet az Európai Bírósághoz fordulni, a nemzeti intézkedések csak különleges fejlemények után (megrostálva) kerülhetnek a Bíróság elé (EUSZ 169. és 170. cikk), vagy a tagállamok nemzeti bíróságainak kérésére „előzetes döntéshozatali eljárás” keretében (EUSZ 177. cikk).

Az Európai Közösség Bíróságához való fellebbezési lehetőség csak egy a négy terület közül, amit az EUSZ 173. cikk tételesen felsorol a közösségi jellegű intézmények számára a tagállami döntések felülvizsgálatával kapcsolatban. Mivel a nemzeti bankok kormányzójának visszahívása tagállami intézkedés, a további ehhez kötődő ügyrendi garanciák (ezeket csak az Igazgatótanács, vagy a Kormányzótanács kezdeményezheti) nem tartoznak a tárgykörbe.

Az ESCB Alapító Okiratában, a nemzeti bankok kormányzóinak összeférhetlenségére vonatkozóan nincs szabályozás.⁵² A Kormányzótanács többi tagját érintően van „kizárási” klauzula, de ez tulajdonképpen az Igazgatótanácsot jelenti. A tagállamok monetáris hatóságaiban a döntéshozó testületek tagjaira vonatkozó összeférhetlenségi előírásokat a tagállamok nemzeti joga szabályozza. Az ilyen rendelkezések pontos rögzítése szükségszerű a Kormányzótanács további tagjainak vonatkozásában is, hogy a testület ugyanazokkal a biztosítékokkal rendelkezzen a függetlenség, a sérthetlenség és döntéshozatal megalapozottsága szempontjából, mint az Igazgatótanács.

Abból nem adódik probléma, hogy a nemzeti jogok eltérnek ezen a területen,⁵³ mert az összeférhetlenség szabályait a Kormányzótanács is kibocsáthatja. Ebben lefektetheti az összeférhetlenségi tilalmakat – mint egy etikai kódexben –, vagy esetleg utasításokat alkothat, az ESCB Alapító Okirat 14.3.

⁴⁸ Ezt az időt rövidsége miatt sok szerző kritizálta. M. Foresti azt indítványozta, hogy ez legyen hosszabb, mint az ECB Igazgatótanács tagjainak mandátuma. A Weber pedig azzal megegyező – nyolc éves – időszakot javasolt.

⁴⁹ Tulajdonképpen nincs szabály az újraválaszthatóságra és *alasse-fair elv* érvényesül. Tudomásul kell venni, hogy a tagállami nemzeti bankok kormányzói alkalmasságuk esetén további ciklusokban is betölthetik ezt a státust. Több szerző tagadja ezt. Úgy vélik, a megismételhető periódus lehetősége egy potenciális ellentmondás a központi bank függetlenségével kapcsolatban, mivel ez előidézheti, hogy a döntéshozatal közben az újraválasztás érdekében az adott személy „hátra sandít” az öt kinevező politikai szereplőkre. Így olyan döntéseket hoz – akár az ECB Kormányzótanácsában szavazva – ami politikai érdekeket szolgál. Az Igazgatótanács és nemzeti bankok kormányzóinak mandátuma közötti inkoharenciát R. Stadler támadja erőteljesen.

⁵⁰ Az Amerikai Egyesült Államokban a Szövetségi Tartalék Bank elnökének és öt alelnökének kinevezése öt évre szól, amit az igazgatók testülete végez, a FED Kormányzótanácsának jóváhagyásával. Federal Reserve törvény 4. szakasz (4).

⁵¹ ESCB Alapító Okirat 14.2 cikk 2. §.

⁵² Az 1996-os Konvergencia Jelentésben az EMI csak annyit állapított meg, hogy egy döntéshozó testületbeli tagság, amelyik az ESCB-bez kapcsolódó feladatokhoz kötődik, összeegyeztethetetlen más az érdekek ütközését eredményező funkciók végzéséve. (EMI's 1996 Convergence Report – Progress Towards Convergence 1996, EMI Frankfurt am Main, 1996. p. 102.).

⁵³ Az EMI által elképzelt harmonizációs elgondolás ellenére. Az erre vonatkozó döntést a Tanács 93/717/EC számon bocsátotta ki 1993. november 22-én. Emellett a Bizottság az EMI-vel konzultálva megállapította, hogy a Szerződés 109 (f) cikke ellátja egy alkalom az összeférhetlenségi szabályok a nemzeti bankok kormányzóira.

cikke alapján.

A nemzeti banki kormányzókat tekintve, feladatkörük lejárta utánra foglalkoztatási, vagy más pozíciók betöltésére vonatkozó szabályok nincsenek az ESCB Alapító Okiratában. (Ez nem meglepő, hiszen ilyen előírások hiányoznak az Alapító Okiratból az ECB Igazgatótanácsára vonatkozóan is.) Az ilyen típusú korlátozások kialakítása a nemzeti jogalkotás feladata, melyeknek hiányában (figyelembe véve, hogy a nemzeti szabályok, a kialakításuk, vagy valamilyen hagyomány alapján mindenképpen eltérnek egymástól) csak az ECB iránymutatása, esetlegesen valamilyen kötelező erejű intézkedése definiálhatja az Eurozóna központi bankjainak vezetőit érintő korlátozásokat.

Egy ilyen ECB előírásnak természetesen a tagállamok összeférhetlenségi szabályaiból kell kiindulnia. Ez annyit jelent, hogy a legszigorúbb összeférhetlenségi szabályt kell használni minden nemzeti banki vezetőre, úgy, ahogy az ECB „exportálja” azt a tagállamokba.

A tagállamok nemzeti bankjait irányító más testületi tagok

A kormányzókhöz hasonlóan biztosítani kell a tagállamok bankjaiban az ott működő tanácsok tagjainak személyes függetlenségét is. A Szerződés és az ESCB Alapító Okirata erről nem szól. (Pedig – mivel a nemzeti bank kormányzója megteheti – bizonyos körülmények között egy helyettes kinevezésével képviselteti magát a tagállam az ECB döntéshozó testületében.) Ráadásul, mivel a nemzeti bankok döntéshozatala azok tanácsaiban történik, vagy más szervezeteiben születik, méghozzá kollégiumi típusú testületekben, rengeteg indoka van annak, hogy a függetlenségre vonatkozó garanciákat kiterjesszék a nemzeti bankok testületeinek más tagjaira is. Ez csak a nemzeti jogszabályokon keresztül érhető el, úgy hogy a további tagok részére ugyanazokat a minimális garanciákat nyújtják a függetlenség érdekében, mint a Kormányzónak (szavatolva a személyes autonómiát és sérthetetlenséget, ami egyébként az ECB szintjén alakult ki). Az így létrejött elemek terjeszthetők ki a nemzeti bankok kormányzótestületeinek más tagjaira is, akik irányítják az ESCB Alapító Okirat 14.3. cikkében megnevezésre került jogi személyeket.

Személyzet

Az ESCB saját munkavállalókat alkalmaz. Az ECB személyzete nem része a Közösségi közhivatalnokoknak, sem pedig a tagállamok nemzeti banki apparátusának. Az ECB alkalmazottainak jogérvényesítését, vagy más peres ügyeit az Európai Elsőfokú Bíróság tárgyalja.⁵⁴

1.4.3. Működési függetlenség

Működésileg, vagy funkcionálisan a függetlenség a döntéshozási szuverenitással függ össze, amely a nemzeti bankokkal és a tagállamok politikai testületeivel szemben érvényesül. Világos, hogy a hatalom, amelyet az ESCB-re ruháztak át, széleskörű lehetőségeket ad a monetáris eszközökre vonatkozóan. Csak körülhatárolt, viszonylag kevés számú esetben kényszerül a Rendszer intézkedéseinek érvényesítéséhez politikai testületek jóváhagyását igényelni.⁵⁵

Az árfolyampolitika területén, az ECOFIN (vagyis a pénzügyminiszterek) befolyása érvényesül. Érdekes azt megjegyezni a Kormányzótanács működésének szempontjából, hogy a központi banki funkciók ellátása teljes egészében az ESCB kompetenciájába tartozott az eredeti elképzelésekben, de a kormányközi konferencia (IGC) a politikai hatóságok beavatkozási lehetőségét hozzáillesztette a koncepcióhoz. Így küszöböket és sajátos szabályokat határoztak meg a központi bankok eszközeinek alkalmazását illetően.

⁵⁴ Az ESCB Alapító Okirat 36. cikke és a 33. Deklaráció fejt ki, hogy nem az Európai Közösség Bírósága, hanem az Európai Elsőfokú Bíróság az illetékes.

⁵⁵ Az ESCB Alapító Okirat 5., 19., 20. cikk

1.4.4. Pénzügyi függetlenség

Saját források

Az ESCB finanszírozása nem része a Közösség költségvetésének. A Rendszer bevételei legfőképp a hivatalos tartalékok befektetéséből, valamint a kölcsönökön realizált kamatokból származnak. Kiegészítő lehetőség a kötelező tartalékok minimális szintjének szabályozása. Az egységes valutából adódóan a bankjegykibocsátás növekedésének *seigniorage*⁵⁶ is a Rendszer jövedelme.

Az Európai Számvevőszék ellenőrzési jogköre

Az ECB nem tárgya az Európai Számvevőszék hagyományos vizsgálati rendszerének. Ez bizonyos fajta összeütközést kelt a Közösség szerveivel a monetáris politika megvalósítása során. Az Európai Számvevőszék csak az „ECB menedzsmentjének működtetési hatékonyságát” vizsgálhatja (ESCB Alapító Okirat 27.2. cikk). Vajon a nemzeti számvevőszékek bevonása a tagállami központi bankok működésének vizsgálatába – amit az ECB rendelkezései alapján valósítanak meg (EUSZ 188. C cikk [3]) – nem vezet-e vitákhoz? A nemzeti számvevők hatáskörének érvényesülése és vizsgálati lehetősége erkölcsileg jelképezi a feladatkörök megosztását a tagállami és a közösségi szint között.

Az ESCB tagjainak könyvelését vizsgálva a nemzeti számvevők „aláaknázzhatják” a függetlenség koncepcióját. Nehéz elhatárolni a hagyományos közvagyon felügyelete érdekében végzett ellenőrzéseket a független monetáris politika végrehajtása során alkalmazott és szükséges eszközök közgazdasági céljaitól. Így az ilyen tevékenységet bizonyos nézőpontból az ESCB függetlenségének biztosítása érdekében korlátozni szükséges.⁵⁷

Ellenőrzés és jelentéstétel

Az ECB természetesen beszámol a pénzügyeiről és külső szakértővel auditáltatja éves jelentéseit (EUSZ 109 B (3) cikk, ESCB Alapító Okirat 26 és 27. cikk).

Az ECB alapszabályának módosítása

Amikor az ESCB függetlenségét vizsgáljuk, az alapszabály állandóságát nem kérdőjelezhetjük meg.⁵⁸ Holott, más jogalkotási folyamatokban a törvénykezők⁵⁹ módosíthatják a központi bankra vonatkozó törvényt, figyelembe véve, hogy a monetáris hatóságnak független módon kell viselkednie. Az ilyen célt szolgáló érdekeket a Gazdasági és Pénzügyi Unió esetében – igazságtalanul – figyelmen kívül hagyják, mivel nincs lehetőség hasonló változtatásra. Emlékeztetni kell, hogy az ESCB Alapító Okirat és az EUSZ EMU cikkeinek módosítása csak a teljes Szerződés⁶⁰ módosítási folyamatában hajtható végre, beleértve a Kormányközi Konferenciát és a tagállamok mindegyikének parlamenti (esetleg népszavazásos) ratifi-

⁵⁶ A pénzkibocsátáson elért központi banki nyereség

⁵⁷ Az EUSZ 188. C cikk csak korlátozottan illeszthető erre az esetre. A lehetőség, hogy a nemzeti számvevőszék bevonásra kerüljön a tagállamok központi bankjainak vizsgálatába, nem kerül tárgyalásra ennél részletesebben.

⁵⁸ Manfred J. M. Neuman az Európai Központi Bank Alapító Okiratának „alkotmányosságát” a függetlenség egyik darabjának tekinti. = *Precommitment by Central Bank Independence, in* 2 *Open Economics Review* 1991, p. 95-112.

⁵⁹ R. Lastra megjegyzi, hogy a Bundesbank függetlenségét megerősítette az 1990. május 18-án aláírásra került, a Német Szövetségi Köztársaság és a Német Demokratikus Köztársaság Gazdasági, Pénzügyi és Társadalmi Uniójáról szóló Szerződés.

⁶⁰ Illetve néhány év múlva az Európai Alkotmányos Szerződés.

kációját. Ráadásul az ECB-nek bármilyen, a monetáris politikára vonatkozó cikk módosítása esetében konzultációs joga van.⁶¹ Mint ahogy több írás is rámutat,⁶² ez a lehetőség alapozza meg, hogy az ECB függetlensége erősebb legyen, mint bármelyik más központi banké.⁶³

1.5. Párbeszéd és demokratikus felelősségre vonás

Általánosságban

A függetlenséggel szemben hangoztatott legfőbb ellenvélemény a felelősségre vonhatósággal kapcsolatos. A központi bank lehet független, de nem élhet egy szigeten (vagy egy elefántcsonttoronyba zárva). Ezért számot kell adnia a politikai szervek előtt az alkalmazott irányvonalról és a működése során végrehajtott intézkedésekről.⁶⁴ Azok a módszerek, amelyekkel a központi bankokat elszámoltatják, a gyakorlatban nagymértékben különböznek: vannak központi bankok, amelyeknek a vezető testületi tagjai megjelennek a nemzeti parlament előtt, másoknál a tevékenységükről szóló időszakonkénti jelentés készítése az elszámoltatás módja.⁶⁵

A független központi bankkal rendelkező országokban a politikai testületekkel folytatott dialógus egyik formája a kormányzat képviselőjének jelenléte a döntéshozó testületekben. Néhányszor ezeknek a képviselőknél lehetőségük van arra, hogy felfüggeszék a monetáris hatóság döntéseit.⁶⁶ Azok a szervezeti egységek, amelyek a politikai testületekkel, vagy a nyilvánossággal tartják a kapcsolatot, különböző funkciókat láthatnak el. Ahol a központi bank ténylegesen független, a kormány végrehajtó és jogalkotó ágával fenntartott kapcsolat segíti a monetáris politikai döntések megértésének előmozdítását, és megfelelő politikai támogatást biztosít a pénz- és monetáris politika irányvonala mellett.

A parlamentet és a közvéleményt célzó különböző jelentések nyilvánosságra hozatala – amelyek a gazdaság állapotára vonatkozó központi banki becsléseket, az árstabilitásra vonatkozó nézeteket, az elvégzett, vagy szándékozott tevékenységet tartalmazzák – gondoskodik arról, hogy elismerjék, a központi bank folyamatosan teljesíti megbízatását. Mindemellett a nemzeti bank arra is képessé válik a politikai testületekkel fenntartott kapcsolat során, hogy megbecsülje a gazdaságpolitikai folyamatok kormányzati irányait és céljait. Az ilyen intézményesített „közönségkapcsolat” előmozdíthatja a központi bank – inflációmentes gazdasági környezet megteremtésre irányuló lépéseinek – hitelességét is.

Intézményközi együttműködés és jelentéskészítés

Ugyanezek az elvek vonatkoznak az Európai Központi Bankra is. A függetlenség nem zárja ki dialógus folytatását politikai szervezetekkel. Épp ellenkezőleg, olyan mechanizmusok kerültek kialakításra, amelyekkel a kölcsönös konzultációk és informálás megfelelő szintjei jöttek létre. Ennek az együttműködésnek kell biztosítania a gazdasági és monetáris politika között a koordinációt a Közösségben. Alapvetően tehát így módon teljesül a demokratikus legitimitáció és az elszámoltathatóság.

Kölcsönös részvétel az üléseken

Az intézményközi együttműködés első eleme a központi bankárok és politikusok kölcsönös részvétele a Közösség szerveinek, illetve az ECB Kormányzótanácsának ülésein. Ez természetesen egyrészt az

⁶¹ *EUSZ N (1) cikk*

⁶² *L. A. Geelbold, p 580. „kemény alapszabályról” beszél.*

⁶³ *Az EUSZ 106 (5) cikke és az ESCB Alapító Okirat 41. cikke technikai jellegű módosításokat viszonylag egyszerű folyamat nyomán lehetővé tesz.*

⁶⁴ *R. Lastra (p. 478) felidézi Karl Otto Pöhl egyik beszédét – még abból az időből, amikor a Bundesbank elnöke volt.*

⁶⁵ *A FED-re vonatkozó követelmény, hogy a Kongresszusnak jelentést kell készíteniük. Ez a legjobban ismert példa.*

⁶⁶ *A Bundesbankról szóló törvény 13 (2) szakasza szerint a német központi kormány tagja részt vehet a központi bank tanácsának (Zentralbankrat) ülésein és kérheti, hogy a döntéseket két héttel halasszák el.*

információk megfelelő szintű áramlását teszi lehetővé, másrészt esélyt teremt a befolyásolásra.

Az ECOFIN elnöke és a Bizottság tagjának részvétele az ECB ülésein

Az ECOFIN elnöke részt vehet az ECB Kormányzótanácsának ülésein. Lehetősége van indítványt előterjeszteni. Ezzel a Tanács befolyásolhatja az EU monetáris hatóságának legmagasabb döntéshozó testületének napirendjét. Az ECOFIN elnöke nem rendelkezik szavazati joggal (EUSZ 109 B (1) cikk), javaslata nem vonatkozhat döntésre, csak megfontolásra. A Kormányzótanács munkáját ennek ellenére elméletileg sem befolyásolja az ECOFIN előterjesztési lehetősége, mivel a napirend előkészítője az Igazgatótanács.

Az ECB intézményi rendszere egyértelműen a *Bundesbank*tól származik. Utóbbi döntéshozó testülete – a központi banki tanácsa – a kormány képviselőjének jelenlétében ülésezik, aki rendelkezik azzal a joggal, hogy a döntések életbelépését elhalasztathatja. (Bár ezzel eddig még soha nem élt.) A felfüggesztés lehetősége az ECB-ről szóló cikkek közé is bekerült. Az tűnt a legjobbnak, ha követik az autonóm *Bundesbank* tradícióját, és figyelmen kívül hagyják a politika akaratát a megalapításra kerülő európai monetáris hatósággal kapcsolatban.

Főleg azért, mert az Európai Központi Bank még nem rendelkezik valódi „bizonyítvánnyal” a függetlenségéről, és nem bizonyította, hogy az árstabilitás „hűséges védője.”⁶⁷

Az ECOFIN elnökének jelenléte a központi bank ülésein új szabály a közösségi jogban.⁶⁸ Az Európai Unióról szóló Szerződés életbelépéséig csak a Bizottság elnöke vagy a Közösség végrehajtó testületének más tagja vehetett részt – szavazati jog nélkül – a központi bankok kormányzóinak ülésén.⁶⁹ Ez jelzi a Tanács megnövekedett szerepét az EMU-hoz kapcsolódó kérdésekben, és egyben sérti a Bizottság pozícióját.

Az EUSZ 109 B (1) cikkének megfelelően a Bizottság egy tagja szintén részt vehet az ECB Kormányzótanácsának ülésein. Arra vonatkozó előírás azonban nincs a Szerződésben, hogy a Bizottság javaslatokat terjeszthetne be, akár csak megfontolásra. De mivel sok esetben az ECB és a Bizottság között versengő kompetenciák állnak fenn a Tanácsnak benyújtandó ajánlattervezetekre vonatkozóan, ez tág teret biztosít a szoros konzultációkra a monetáris hatóság és a Közösség végrehajtó testülete között.

Néhányan csodálkoznak azon, hogyan valósulhat meg a függetlenség követelménye úgy, hogy a Közösség funkcionáriusai nem törekednek az ECB döntéshozó testületeiben tisztséget viselők befolyásolására, ha a Tanács elnöke és a Bizottság egy tagja jelen van a Kormányzótanács ülésein. S, még ha szerepük csak a passzív részvétel is, bármilyen kijelentésük a monetáris politika megvalósításával kapcsolatban befolyásolhatja a döntéshozatalt. Holott az EUSZ 107. cikke és az ESCB Alapító Okirat 7. cikke alapján ez tiltott tevékenység. Ugyanakkor a Közösségi tisztviselők nemcsak azért vannak jelen, hogy végighallgassák az üléseket. Az ECOFIN elnökének – mint láttuk – javaslatlattervekre is van lehetősége.

Ez esetben nagyon óvatos és pontos értelmezésre van szükség.⁷⁰ A politikai testületek képviselőinek részvétele azt célozza, hogy részt vegyenek a vitákban, és szabadon véleményt nyilvánítsanak a monetáris politikáról, vagy a napirend bármilyen más pontjáról. A jelenlétük a Kormányzótanács találkozóin arra teremt lehetőséget, hogy állást tudjanak foglalni az aktuális ügyekben. Ilyen módon megpróbálhatják az ECB legfőbb döntéshozó testületét „erőszakmentesen” befolyásolni.

Megállapítható, hogy ez a fajta véleményformálás elméletileg az egyetlen elképzelhető lehetőség a monetáris testület ülésével összefüggésében politikai hatás kifejtésére. A Kormányzótanács tagjainak egyedi befolyásolásával próbálkozni azonban egyértelműen jogtalan. Ha a megengedhető befolyásolásnak korlátozott olvasatát alkalmazzuk, az azt jelenti, hogy más közösségi szervezeteknek nincs lehetősége az ECB döntéshozatalára nyíltan hatást gyakorolni. Hiszen például az Európai Parlament képviselője nincs jelen a Kormányzótanácsban,⁷¹ így nem lenne képes befolyásolni annak a testületnek a

⁶⁷ Gyakran bivatkoznak arra, hogy az ECB-nek, mint „újoncnak” szükségszerűen fel kell építeni a „stabilitás orientált monetáris batóság” jó hírnevét, ami egy erős, inflációmertes valutát eredményez. Példa erre Willem Duisenberg beszéde. = *Approaching Economic and Monetary Union – How to Safeguard Stability*. *Nederlandse Staatscourant (Government Gazette of Netherlands, 1996. április 11., vagy M. Foresti at p. 470.*

⁶⁸ Amit egyébként az ECB előd EMI esetében is alkalmaztak.

⁶⁹ Lásd a Tanács 64/300/EEC határozatának 2. cikkét, a tagállamok központi bankjai közötti együttműködésről az Európai Gazdasági Közösségben (*Official Journal No. 77, 21 1964, p. 1206/64 módosítva a 90/142/EEC tanácsi határozattal (Official Journal 1990., No. L 78/25).*

⁷⁰ Ezt a nézetet határozottan mutatja be és igazolja R. Stadler, p. 123-124.

⁷¹ Az Európai Parlament képviselőjének jelenlétét a Kormányzótanácsban a Parlament maga javasolta, de az IGC elutasította. (R. Stadler, p. 160. 5. lábjegyzet).

tagjait, akiknek egyébként beszámolási kötelezettsége van felé, az EUSZ 109 B (3) cikke alapján. Az ilyen túlzott „kirekesztés” nem lehet szándékos. Lehetetlen az is, hogy a Kormányzótanács tagjai egyénileg, informális kapcsolatokon keresztül, nyilvános megjelenéskor vagy a Közösségi, illetve a tagállami szervezetekkel való találkozókon ne álljanak szóba politikusokkal. Természetes, hogy egy tagállam pénzügyminisztere és a nemzeti központi bank vezetője között – akit ő nevezett ki, vagy jelölt – nincs kizárva a kapcsolattartás,⁷² és ilyenkor felmerülnek európai ügyek is.

Nyilvánvaló, hogy ettől függetlenül az igazi viták nem a tagállamokban, hanem európai szinten folynak, és alapvetően az ECB Kormányzótanácsának napirendjével összefüggésében jelentkeznek. Egy olyan helyzet, amikor a nemzeti kormányok „magától étetődően” befolyásolják a frankfurti döntéshozatal előkészületeit, és az ECOFIN-ben kifejtett nyomásukat folytatva hallatják a hangjukat a Kormányzótanács vitáiban, világosan ellentétes a 107. cikkben foglalt tiltással. Eltekintve attól, hogy ez a függetlenségi követelmények alapján is elfogadhatatlan, egy ilyen „felállás” sokkal több helyi (tagállami) befolyást engedne a döntéshozó folyamatba, mint amit az EUSZ rendelkezései a monetáris politika meghatározásában lehetővé tesznek.

A jogtudományban az ECB befolyásolásának tiltására kialakított módszert régóta elhibázottnak tekintik. A szükségtelenül pontos nyelvezet egy olyan „tiltott gyümölcsöt” hozott létre, amely nyilvánvalóan elképzelhetetlen helyzetek kizárását célozza. A szerződésbeli megfogalmazás, amely passzív kifejezőmódot használ (az ECB független státusát a *Bundesbankhoz*⁷³ szabott nyelvezettel fejezi ki) azzal a céllal, hogy ne vezessen szövegértelmezési bonyodalmakhoz.⁷⁴ A vékony vonalat, amely elválasztja az előzetes konzultációkat (ahol meggyőző érveket tárna a központi bankárok elé), a befolyás tiltására vonatkozó szabályoktól nehéz a gyakorlatban elkülöníteni. Amint a meggyőzés nyomássá változik, az EUSZ 107. cikke alapján elfogadható határvonal átlépésre kerül.⁷⁵ Ezért elővigyázatosságra van szükség mind a politikusok, mind a központi bankárok oldaláról, hogy előre lássák a későbbi helyzetek csapdait.

Az előzetes információcsere és konzultáció az ECOFIN, a Bizottság és az ECB között messze elmarad attól a távolságtól, amelyet a politikai intézmények és a központi bankok nemzeti szinten néhány ügyben tartanak. Vannak államok, ahol nincs lehetőség arra, hogy a kormány képviselője a központi bank döntéshozó testületeinek ülésén részt vegyen, és a monetáris politika tekintetében véleményét kifejezhesse (például Hollandiában,⁷⁶ vagy Svédországban).

A kormány képviselőjének részvétele engedélyezett gyakorlat Németországban és Franciaországban. A (COFIN) Tanács elnökén és a Bizottság tagján kívül azonban más politikai képviselő jelenléte az ECB Kormányzótanácsának ülésein nem megengedett. Az Igazgatótanács ülései természetükből adódóan és a jogszabályban lefektetett engedély hiányában a politika képviselői előtt zártak. Így sem a Bizottság, sem az ECOFIN, sem bármilyen más politikai hivatal exponense nem lehet jelen.⁷⁷ A Tanács elnöke és a Bizottság tagja az Általános Tanács ülésein szavazati jog nélkül vehet részt (ESCB Alapító Okirat 46.2. cikk).

Az ECB elnökének részvétele az ECOFIN ülésein

Kölcsönös alapon az ECB elnöke is meghívható az ECOFIN üléseire, ha a Tanács olyan ügyről tár-

⁷² *Abogy R. Stadler (p. 124.) említi: „... eltérően ettől a nemzeti szinten nem tagadható meg a kormány joga, hogy kapcsolatba lépjen a nemzeti bankja kormányzójával, akit ők neveztek ki.*

⁷³ *„batalmának gyakorlása közben, amit ez a törvény ruház rá, a Bank a szövetségi kormány utasításaitól függetlenül cselekszik” Bundesbank törvény 12. szakasz.*

⁷⁴ *M. Foresti azt állítja, azzal, hogy meghatározott feladatokat címeztek, ahelyett, hogy egyszerűen megalapították volna a független státust. Az ESCB Alapító Okirat szükségtelenül bonyolítja a monetáris és a politikai batóságok közötti kommunikációt. (p. 482.)*

⁷⁵ *R. Stadler (p. 124.)*

⁷⁶ *Itt a Kormányzótestület a Királyi Nagykövet nélkül ülésezik, anélkül a személy nélkül, aki a Bankwet 30. szakasza alapján „felügyeli a Bankot a kormány nevében”.*

⁷⁷ *Ez nem akadályozza meg az Állam és Kormányfőket, vagy a Bizottság elnökét, hogy jelen legyenek egy eljárásom rövidebb-hosszabb ideig. Ugyanúgy, ahogy annak idején Roman Herzog Németország elnöke 1996. április 18-án meglátogatta az EMI-t, és ugyanezt tette Albert belga király 1996. október 16-án.*

gyal, amely „kapcsolódik az ECB céljaihoz és feladataihoz” (EUSZ 109 B (2) cikk). Ehhez hasonló cikk nincs arra vonatkozóan, hogy az ECB elnöke részt vehetne a Bizottság ülésein. A több területre kiterjedő megkívánt szoros együttműködés szemszögéből, azonban szükséges lenne az ilyen jelenlét. A Bizottság alkalmanként meghívhatja az ECB elnökét, vagy elfogadhat egy „Eljárási szabályzatot”,⁷⁸ amely lehetővé teszi az ECB elnökének a rendszeres részvételt.

Megjelenés az Európai Parlament előtt

Az ECB elnökét és az Igazgatótanács más tagjait meghallgathatja az Európai Parlament, vagy a Parlament kérésére, vagy a Közösség központi bankjának kezdeményezésére. Az ECB igazgatói a Parlament megfelelő bizottságai előtt jelennek meg (EUSZ 109 b [3] cikk).⁷⁹ Itt folyik a párbeszéd a monetáris hatóság és az „európai emberek hangja” között. A világ legfüggetlenebb központi bankjának számadási kötelezettségének fontossága miatt szükségszerű az ECB és a tagállamok lakosainak képviselői⁸⁰ között a hatékony dialógus. Ennek eléréséhez Strassbourgnak kell biztosítania a viták magas szintjét a parlamenti képviselőkkel. A bizottsági tagoknak olyan személyeknek kell lenniük, akik „kimagasló” közgazdasági tudással rendelkeznek, és akik jól informáltak ahhoz, hogy belépjenek az ECB elnökével a „vita arénájába”. Ez mindkét fél hitelessége szempontjából lényeges, főleg azért, hogy az európai valuta elfogadhatósága és gyakorlati világgazdasági alkalmazása szempontjából biztosított legyen az ECB működése, továbbá azért, hogy a központi bank monetáris politikájával szemben megfogalmazódó ellenvéleményekkel szemben érezhető támogatást és legitimitációt biztosítsanak.

A monetáris hatáskör közösségi jellege megköveteli, hogy az ESCB politikájáról szóló vitát az Európai Parlamentben tartsák meg. A nemzeti központi bankok hivatalnokai és a nemzeti parlamentek (és közvetve az EMU polgárai) közötti megbeszéléseket azonban ma már arra is fel kell használni, hogy bemutassák az ECB politikáját. Emellett visszacsatolásként lehetővé kell tenni, hogy helyi „inputokat” adjanak a Frankfurtban zajló vitákhoz. Persze a természetes korlát, hogy a monetáris politika renacionalizálása – például a nemzeti jelentés készítés hátsó ajtaján keresztül – már többet jelentene a párbeszédnél és így nincs összhangban a Szerződéssel. A számonkérésnek és a függetlenségnek ez a területe az *igazi tesztje* a nagy európai közös „vállalkozásnak”, a *független hatóság által felügyelt egységes valutának*.

Jelentéskészítés

Az ECB rendszeresen beszámol tevékenységéről a Szerződés előírásainak megfelelően (EUSZ 109 B cikk és ESCB Alapító Okirat 15. cikk). Különös jelentőséggel bír az, hogy évente Számviteli Jelentést készít (ESCB Alapító Okirat 26.2. cikk), amely tartalmazza a monetáris politikai tevékenységéről szóló adott évre vonatkozó beszámolókat, valamint ugyanezt az ESCB korábbi években végrehajtott tevékenységére vonatkozóan (ESCB Alapító Okirat 15.3. cikk) is. A monetáris hatóság számadásának alapvető módszere a monetáris politikáról szóló jelentés. Ebben, anélkül, hogy az ECB felsorolná kötelezettségeit, behatóan elszámol tevékenységének más területein követett vagy tervezett politikájáról is.

Az ESCB köteles legalább minden negyedévben jelentést kibocsátani tevékenységéről (ESCB Alapító Okirat 15.1. cikk). A negyedéves jelentés tartalma nincs sem a Szerződésben, sem az Alapító Okiratban meghatározva vagy szabványosítva. Az előző és az adott év monetáris politikáját az éves jelentésben kell bemutatni. Ettől azonban még semmi nem tiltja az ECB-nek, hogy az elmúlt három hónap távlatában is meghatározza a monetáris politika céljait, azok sikerességét, vagy kudarcait. Így az ECB ugyanúgy iránytűként használhatja az előírt negyedéves jelentést, mint ahogy az Új-Zélandi Tartalékbank számára az ottani jogszabályok azt előírják: vagyis elmagyarázza politikáját és céljait, és értékeli korábbi teljesítményét. Egy ilyen rendszeres nyilatkozat erősítheti az ECB politikájának hitelességét. Sőt, olyan őszinte légkört tud teremteni, amely a *transzparencián* keresztül erősíti az egységes valuta stabilitását. Az Európai Parlament az ECB elnökét a negyedéves jelentések alapján felkérheti beszámolóra. Így az átlátható-

⁷⁸ Az EUSZ 162 (2) cikket alkalmazva.

⁷⁹ A plenáris ülés előtti megjelenés szintén lehetséges, ha a Parlament illetékes bizottsága kezdeményezi ezt.

⁸⁰ Idézet az EUSZ 137. cikkéből.

ság és a számonkérés elvárt mértéke is elérhetővé válik. A negyedéves jelentéseken keresztül mintegy önkéntesen becsüli fel az ECB munkáját, ezzel elszámoltathatóvá teszi az emberek előtt, akiknek az érdekében a bank az árstabilitás fenntartását egyetlen célként mindenek fölé helyezi.

A Rendszer összevont pénzügyi jelentése hetente is megjelenik (ESCB Alapító Okirat 15.2. cikk). Ez a heti közlemény a pénzügyi hatóság napi működésének az európai piacokra gyakorolt hatásaiba enged betekinteni. A heti közlemények lehetőséget adnak a Rendszer valutapiaci működésének előrejelzésére is. A jelentés inkább a pénzügyi újságírókat és a piacokat segíti, mint a szélesen értelmezett „közönséget”.

Annak a ténynek köszönhetően, hogy ezek a jelentések és a heti közlemények az érdeklődő felek számára ingyenesen állnak rendelkezésre (ESCB Alapító Okirat 15.4. cikk), könnyen elérhetők bárki számára és részei az ECB marketing-kapcsolatainak.

1.6. Következtetések a függetlenség és az elszámoltathatóság szempontjából

A függetlenség és a számadási kötelezettség cikkei azt szolgálják a Szerződésben, hogy egyszerre tartsák a távolságot a politikai hatóságoktól, és biztosítsák a konzultációk és jelentések egészséges szintjét. A második követelmény teljesítése lehetővé teszi az ECB-nek, hogy megjelenítse „ügyeit”, és hogy fel lehessen kérni, számoljon be, miképp látja el hivatását.

Fontos, hogy tudatában legyünk: *a függetlenség kőbevésett*, követelmény, amelyet akár a demokrácia elvével ellentmondásban levőnek is érzékelhetünk. Mindazonáltal, tisztelettel kell kezelni a Közösség elsődleges jogában a monetáris hatóság függetlenségét, amely azt biztosította, hogy Európa a legjobb kiindulópontonról kezdhesse bele az egységes valuta menedzselésébe és az árstabilitás folyamatos fenntartásába. Egy másfajta intézményi felállás nemcsak politikailag lenne elfogadhatatlan, de nem tudná biztos alapon meggyőzni a pénzügyi piacokat és a közvéleményt az új és növekvő szerepű pénz stabilitásáról.

Az elszámoltathatóság látszólag üres jogszabályai pedig az ECB működésének átláthatóságot célzó erőfeszítések és a beszámolási kötelezettség kombinációjával, sokkal szélesebb határokig növelhetők. Sőt, a politikai testületek, különösen az Európai Parlament⁸¹ gondosan – érdeklődéssel és éleslátással – figyelheti a központi bank tevékenységének mozzanatait. Természetesen, a monetáris politika és más ESCB-tevékenységek vitája és egyeztetése – a valuta biztonsága érdekében – megköveteli a módszerekre vonatkozó konszenzust. Politikai szinten ez a konszenzus jelen van. Kétséges, hogy ez fenntartható-e a közvéleményben. Az ECB akkor jár el okosan, ha aktív vitát kezdeményez és előmozdítja az árstabilitásra vonatkozó elsődleges céljának megértését. Így érhető el a „felelősségre vonási függetlenség”.⁸²

Nincs tehát szükség az ECB demokratikus legitimitására vonatkozó cikkek módosítására.⁸³ A függetlenség – persze – bizonyos nézőpontból politikailag korlátozott. Egyrészt azért, hogy a legtöbb esetben a nemzeti központi bankok vezetőit politikusok választják. Majd az így összeálló testület feladata, hogy a Kormányzótanács ülésén legalább egyszerű többséggel kinevezze az Igazgatótanács tagjait. Mindezt olyan körülmények között, hogy a vita és a szavazás folyamán két európai politikai testület képviselői is jelen vannak. Másrészt korlátozott az autonómia az Európai Parlament elszámoltatási lehetőségén valamint a nemzeti kormányokkal fenntartott informális és hivatalos kapcsolatokon keresztül. A jelenlegi szabályokat még viszonylag hosszú ideig működtetik, és csak a valódi tapasztalatok nyomán kerülhet sor pótlólagos finomításukra. Az ECB függetlenségének erősítésére további biztosítékok nem kívánatosak (legalábbis addig, amíg az ECB „ki nem próbálja magát”, mennyire képes ellátni fő célját, az árstabilitás fenntartását, és megfelelően elszámol teljesítményével ezen a területen).

Bármilyen módosítás az ECB függetlenségét illetően – eltekintve attól, hogy minden tagállam egyetértése szükséges az EUSZ alapján – olyan javaslatokon kell, hogy nyugodjon, amelyeket Európa monetáris hatósága terjeszt elő. Ez – ha az egységes valuta biztonságát és egészséges fejlődését hosszú távon

⁸¹ L. Gormley és J. de Haan kiemeli, hogy mindenképp az Európai Parlamentnek kell lennie annak a szervnek, amely az ECB-t politikája és cselekvései kapcsán elszámoltathatja. p. 112.

⁸² A megfogalmazást R. Lastra basználja. p. 519.

⁸³ L. Gormley és J. de Haan azon a véleményen vannak, hogy a demokrácia kötelező volta és közgazdasági magyarázatok alapján a Szerződésbe kellene illeszteni azt, hogy az Európai Parlament hatálytalaníthassa az ECB intézkedéseit. p. 109-112.

elősegíti – akár szemben is állhat a Közösség aktuális érdekeivel.

A későbbi módosítások kapcsán a monetáris unió demokratikus legitimitását kiemelten kell kezelni. Ez nem közvetlenül a központi bank működési területére vonatkozik, hanem a közvetett befolyás lehetőségére. Az Európai Parlament jelenleg korlátozottan érintett az ECB-re vonatkozó másodlagos jogszabályok elfogadásában, ami a demokrácia nézőpontjából nem megfelelő. Eleve nem fogadható el a nép által választott képviselők konzultációs⁸⁴ szerepének bármilyen csekély mértékű korlátozását szolgáló jogszabály, s ez természetesen az EMU ügyeire is vonatkozik. Az az érvelés, hogy ezek csak technikai ügyek, nem meggyőző. Akár a jelentéstételt,⁸⁵ akár a monetáris politikával kialakított gazdasági korlátozó követelményeket vizsgáljuk, egyértelmű kapcsolat van a gazdaság minden szereplőjével. Márpedig az „egységes piac” működésének minden területe a Parlament hatáskörébe is tartozik. Annak meghatározása, hogy a lakosság, vagy a vállalkozások mely csoportjai képezik ezeknek a gazdasági jogrendszeren keresztül tárgyát, az csak az Európai Parlament döntésén múlik.⁸⁶ Így az ilyen korlátozások az „egységes piac” kapcsán kialakított elvekkel ellenkeznek.

Végül megállapítható, hogy az alapvető függetlenség megfogalmazása az EUSZ 107. cikkében és az ESCB Alapító Okirat 7. cikkében kívánivalókat hagy maga után. Széleskörű tiltás áll fenn azt illetően, hogy a monetáris hatóság ne keresse a befolyásoltságot, ha az közvetlenül valósulhatna meg. Világos, hogy ez túlzóan szoros szabályozás. Az Európai Parlamentnek, a Bizottságnak és az ECOFIN-nek szabadon kellene bemutatnia nézeteit az intézkedések megfelelő irányáról, vagyis szükségszerűen befolyásolnia kell(ene) az ECB döntéshozását.

Hasonlóan, a nemzeti hatóságoknak szabadon kell fenntartani és folytatni a konzultációkat nemzeti bankjaikkal, hogy megmaradjon a kölcsönös bizalom és a nyitott viták atmoszférája (vagy ott, ahol ennek nem volt hagyománya – például az új tagállamok egy részében – kialakuljon).

Bonyolultnak tűnik annak kiderítése, hogy pontosan hol húzható meg a konzultációk és viták határa és hol van szó már a Szerződés 107. cikke szerinti befolyásolásról.

Bármilyen intézkedés, amely túlmutat a megbeszélésen és a konzultáción, például nyomás gyakorlása a politikai tevékenységre,⁸⁷ vagy társadalmi ellenállás támogatása az ECB-vel szemben, tilos. Az ECB feladata az, hogy őrkdjön a függetlenség fölött, az Európai Bíróságé pedig az, hogy garantálja azt. Így azt kell megcélozni, hogy jogszabályokon alapuló, elegáns egyensúly alakuljon ki a függetlenség és a politikai befolyás között.

⁸⁴ *A másodlagos jogszabályokat az ECOFIN fogadja el az EUSZ 106. cikke alapján (ESCB Alapító Okirat 42. cikk), de a Parlamentelel való konzultáció után.*

⁸⁵ *ESCB Alapító Okirat 5.4. cikk.*

⁸⁶ *Pontosabban az együttdöntési eljárásen keresztül (EUSZ 189 B cikk).*

⁸⁷ *Gondolni lehet információ visszatartására, egy intézkedés érvénybelépésének visszautasítására.*

FELHASZNÁLT IRODALOM

Alexandre Lamfalussy: „Rules versus Discretion”: An Essay on Monetary Policy in an Inflationary Environment, BIS Economic Papers No. 3, Basle, 1981.

Arthur F. Burnes: The importance of an independent central bank, FED Bulletin Vol 63. (1977)

Banque de France Act (Loi No. 93-980 du 4 août 1993 modifiée relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit) Banque de France, Paris 1995

Charles Goodhart: The Evolution of Central Banks, The MIT Press, Cambridge (Mass.)/London, 1988.

Committee for the Study of Economic and Monetary Union (Delors Committee): Report on Economic and Monetary Union in the European Community Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1989.

David O'Keefe – Patrick M. Twomey: Legal Issues of the Maastricht Treaty, Chancery Law Publishing, London, 1994.

EMI's 1995 Convergence Report – Progress Towards Convergence 1995, EMI Frankfurt am Main, 1995.

EMI's 1996 Convergence Report – Progress Towards Convergence 1996, EMI Frankfurt am Main, 1996.

Europe Document No. 1669/1670 1990. december 8.

Hans Tietmeyer: The Role of an Independent Central Bank in Europe, Contribution to the 1990 IMF Seminar on Central Banking (1990)

Hans-Dietrich Genscher: Memorandum für die Schaffung eines europäischen Währungsraumes und einer europäischen Zentralbank, 1988.

Hugo J. Hahn: Europe: A Single Currency and a Single Central Bank? Michigan Journal on International Law, Vol. 12, No.1. 1990.

Independence, please. The Wall Street Journal (Europe) 1996. április 22.

J. A. H. de Beaufort Wijnholds: Van kapiteins, loodsen en rechters: De wereldwijde beweging naar centrale bank autonomie, inaugural speech, Rijksuniversiteit Groningen, 1992.

J. Onno de Beaufort Wijnholds és Lex Hoogduin: Central Bank Autonomy: Policy Issues, A Framework for Monetary Stability, Financial and Monetary Policy Studies, Vol 27, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1994.

Jakob de Haan – Jan Egbert Sturn: The Case for Central Bank Independence, in Banco Nazionale del Lavoro Quarterly Review, No. 182, 1992. szeptember

Jean-Victor Louis (ed.), Vers un système européen de banques centrales: projet de dispositions organiques, Etudes européennes, Editions de l'Université de Bruxelles, Brussels, 1989.

Jörg Monar – Werner Ungerer – Wolfgang Wessels (eds.), The Maastricht Treaty on the European Union – Legal Complexity and Political Dynamics, European University Press, Brussels, 1994.

Künftige Europäische Zentralbank braucht politisches Gegengewicht, in Handelsblatt, 27 September 1996.

Laurence Gormley – Jakob de Haan: The Democratic Deficit of the European Central Bank, ELR 1996

Lindsay Knight: Central Bank Independence: the Case of New Zealand, International Monetary Fund, Seminar on Central Banking, 1990.

M. Sarcinelli: The European Central Bank: a Full-fledged Scheme or just a „Fledgeling“?, in Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, No. 181, 1991.

Manfred J. M. Neuman Precommitment by Central Bank Independence, in 2 Open Economics Review 1991.

Mark Swinburne – Marta Castello-Branco: Central Bank Independence: Issues and Experience, IMF working paper No. 91/58, Washington, D. C. 1991

Onno de Beaufort Wijnholds – Lex Hoogduin: Central Bank: Policy Issues, A Framework for Monetary Stability, Financial and Monetary Policy Studies, Vol 27, Kluwer Academic publishers, Dordrecht/Boston/London, 1994.

Rainer Stadler: Der rechtliche Handlungsspielraum des Europäischen Systems der Zentralbanken, Nomos, Baden–Baden, 1996.

René Smits: The European Central Bank, – Institutional Aspects, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands

Richard Corbett: The Treaty of Maastricht – From Conception to Ratification: A Comprehensive Reference Guide, Longmann Current Affairs, Harlow, 1993

Rosa Maria Lastra: The Independence of the European System of Central Banks, in Harvard International law review, Vol 33. No2. Spring 1992.

Santiago Fernandez de Lis: Classification of Central Banks by Autonomy: a Comparative Analysis, Banco de España – Serviciu de Estudio, Documento de Trabajo No. 9604, Madrid, 1996

Werener Einzenga: The Independence of the Federal Reserve System and of the Netherlands Bank, SUERF Series No. 41. Société Universitaire Européenne de Recherches Financières (SUERF), Tilburg 1983.

Willem Duisenberg: Approaching Economic and Monetary Union – How to Safeguard Stability Nederlandse Staatscourant (Government Gazette of Netherlands) 1996.

