



Nemzetközi Kapcsolatok
Multidiszciplináris
Doktori Iskola

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Vigh László

**A függetlenség az Európai Központi Bank esetében
Elméleti megközelítés, koncepcióalkotás és gyakorlat**

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Lőrincné Dr.Istvánffy Hajna
egyetemi tanár

Budapest, 2007

Világgazdasági Tanszék

TÉZISGYŰJTEMÉNY

Vigh László

**A függetlenség az Európai Központi Bank esetében
Elméleti megközelítés, koncepcióalkotás és gyakorlat**

című Ph.D. értekezéséhez

Témavezető:

Lőrincné Dr.Istvánffy Hajna
egyetemi tanár

© Vigh László

Tartalomjegyzék

A VIZSGÁLT PROBLÉMA LEHATÁROLÁSA.....	4
AZ ÉRTEKEZÉS EREDMÉNYEI.....	5
KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AZ ÉRTEKEZÉS FŐBB MEGÁLLAPÍTÁSAI.....	12
VALÓSZÍNŰSÍTHETŐ TOVÁBBFEJLŐDÉSI IRÁNYA	17
FŐBB HIVATKOZÁSOK	21
A TÉMAKÖRREL KAPCSOLATOS SAJÁT PUBLIKÁCIÓK.....	22

A vizsgált probléma lehatárolása

Az 1940-50-es években megkérdőjelezhetetlen ténynek számított, hogy a központi bank az adott állam pénzügyminisztériumának egyik „osztályaként” működik. Ekkoriban feladatuk nagyon szerteágazó volt, foglalkoztak az általános gazdasági növekedéssel, a munkanélküliség kezelésével, a kormányzat kiadásainak finanszírozásával, sőt még sok esetben fejlesztési bankként is működtek, amellett hogy ellátták az árstabilitásra való törekvés feladatkörét. Utóbbi azonban csak egy volt azok közül a feladatok közül, amire a jegybank koncentrált.

Ebből a szituációból adódóan senki nem tulajdonított nagy jelentőséget annak, hogy van-e bármilyen függetlensége a központi bankoknak. Ugyanakkor már ebben az időben is működtek - kuriózumként - olyan nemzeti bankok, akik rendelkeztek a függetlenség bizonyos fokával. Azokban az államokban, melyek világgazdasági szerepe meghatározó maradt, vagy meghatározóvá vált (Egyesült Királyság, Japán, Amerikai Egyesült Államok, Németország) vagy egy konzervatív kincstári politika, vagy egy de facto független jegybank volt képes fenntartani az árstabilitást. Főleg a viszonylag nyitott és nagy méretű tőkepiacok miatt.

Ebben az időben csak a Bundesbank számított olyan egyedi intézménynek, amely nem csak a gyakorlatban, de törvényi szabályozással is rendelkezett függetlenséggel. (Általában a fejlett államokban azzal érték el az inflációmentes környezetet, hogy nemzeti pénzüket egy stabil belső árú valutához kötötték. Ezt a Bretton Woods-i rendszerben a dollárt jelentette.)

Az Európai Központi Bank és a Központi Bankok Európai Rendszerének függetlensége a Gazdasági és Monetáris Unió egyik axiómája. A fogalom tartalma ma sem teljesen tisztázott, hiába vitatkoztak róla annak idején a Kormányzók Bizottságában, majd röviddel utána a Kormányközi Konferencia keretében.

Hogy mit jelent a függetlenség valójában azt az ECB és a Rendszer működése során leginkább a politikai testületektől érkező hatások és azok korlátai alapján lehet meghatározni. Az alapítószerződés tartalmaz jónéhány konkrét tiltást, de ezek olyan természetesen kizártnak tekinthető területről szólnak, hogy nem segítenek hozzá a

függetlenség valódi értelmezéséhez. Ráadásul, mivel ezek sok esetben viszonylagosan értelmezhetők, az évek múlásával másképp is interpretálhatóak. Akár szigorúbb hagyományos autonómia is kialakulhat, de ahogy az élet mutatja, valamiféle átértelmezés sem lehetetlen.

Az értekezés eredményei

Az Európai Központi Bank szervezeti rendszerében **a tagállamok a fő funkciót nem az Igazgatóság tagjainak kezébe adták, hanem a Kormányzótanács által hozott döntések meghatározó szerepét erősítették.** Tették ezt leginkább azért, mert az ECB több független állam jegybankjának feladatait vette át, és itt a nemzeti érdekek megtartását továbbra is elsődlegesnek értékelik ma is az államok irányítói. Éppen ezért tagállami szempontból az ECB nem egy föderatív jellegű együttműködés, hanem a résztvevő államok közös érdekének megtestesítésére hivatott szervként kell hogy működjön. A Központi Bank létrejötte óta eltelt időben nyilvánvalóvá vált, hogy ez a közösen képviselt, de tagállami érdekeket tükröző rendszer nem teljesen tud megvalósulni abban a szupranacionális jellegű szervezeti rendben és szavazási metódusban, amit az 1990-es évek elején - valószínűleg az akkor felerősödő európai eszme érzése alapján - elterveztek. A tagállamok számára tulajdonképpen „kapóra jön” a közép-európai államok viszonylag gyors csatlakozása az EMU-hoz, hiszen erre hivatkozva **olyan módszerrel alakítható át az ECB legfontosabb egysége, mely lehetővé teszi a nagyobb gazdaságú tagállamok érdekérvényesítő képességének növekedését.** Egybekötve azzal, hogy az egyébként kevésbé világos gazdasági (monetáris) célokat megfogalmazó **új tagállamok érdekeit a lehető legteljesebben a háttérbe lehet szorítva.** Erre azért is szükség van, mert a gyakorlatban kialakított arányok átrendeződnének a Kormánytanácson belül a növekvő létszám hatására. Az Igazgatóságban ugyanis „hagyományosan” meg kell jelennie az EMU négy

legnagyobb tagállamát képviselőnek. Azaz mindig volt (van) egy német, (rövid időt leszámítva¹) francia, olasz és spanyol tag.

A Központi Bankok Európai Rendszere létrejöttekor kialakított feltételek is erősítik a fenti célrendszert. Néhány elvárás - ami a közösségi jogon keresztül általánossá vált a tagállamok korábbi nemzeti bankjaira - olyan példákon alapult, melyek a Bundesbankot jellemezték. Ezek **a függetlenségre, összeférhetetlenségre és más tényezőkre meghatározott előírások az elmúlt évek során beváltották a hozzájuk fűzött reményeket.** Mindez abból is látszik, hogy a Rendszer tagjainak a központtal, vagyis az ECB-vel való viszonya nem igényel átalakítást, mivel az alapítószerződésben lefektetett „rugalmas feltételrendszer” lehetővé teszi, hogy az Európai Központi Bank ne „érezhesse” azt, hogy minden monetáris tevékenység rajta múlik, sokkal inkább minden pillanatban lebegjen szeme előtt, hogy a többi ESCB résztvevő nélkül nem tudja feladatait teljesíteni. Jól mutatja ezt a „hagyományos” föderális bankok és az ECB decentralizáltsága közötti különbség és az, hogy a tagállamok nemzeti bankjaiban valójában radikálisnak tekinthető személyzeti átalakulás nem ment végbe. Még ott sem (például Franciaország, vagy Németország), ahol egyébként a létszámcsökkenés nagyarányú volt.

Erősíti a decentralizált helyzetet, hogy az ESCB tagbankok belső szerkezete továbbra is teljesen eltérő maradt. Valószínűleg ez az EMU tagállamok számának növekedésével tovább fokozódik.

Mindez azt bizonyítja, hogy az intézményrendszer, bár nagymértékben a függetlenség jegyében született, lehetőséget ad arra, hogy szükség esetén a nemzeti érdekek (még ha több állam közös érdekéről is van szó) érvényre jussanak. De olyan körülmények között, hogy **a függetlenség politikai értelmében fennmaradjon, a befolyás pedig inkább szakmai alapon, gazdasági oldalról következzen be.** Vagyis bármennyire is föderális intézményként működik az Európai Központi Bank, valójában egy funkcionális érdekvédelem szerv.

¹ Ez sem következhetett volna be, ha Jean-Claude Trichet nem keveredett volna hazájában ügyészégi vizsgálatba.

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

Fontos, hogy felismerjük **a függetlenség kőbevésett**, egy olyan jellemvonás, amit akár **a demokrácia szükségességével ellentétesen is szemlélhetünk**. Mindazonáltal, „tisztelettel” kell kezelni a Közösség elsődleges jogában a monetáris hatóság függetlenségét, ami azt biztosította, hogy Európa a legjobb kiindulóponttól kezdhesse bele az egységes valuta menedzselésébe és az árstabilitás folyamatos fenntartásába. **Egy másfajta intézményi felállás nemcsak politikailag lenne elfogadhatatlan, de az nem szolgálhatna arra, hogy biztos alapon meggyőzze a pénzügyi piacokat és a közvéleményt** az új és növekvő szerepű pénz biztonságáról. Azonkívül, az elszámoltathatóság látszólag üres jogszabályai kiterjeszthetők a lehetséges határokhoz az ECB átláthatóságot célzó erőfeszítéseinek és a beszámolási kötelezettségének kombinációjával. Sőt a politikai testületek, különösen az Európai Parlament² gondosan - érdeklődéssel és éleslátással - figyelheti a központi bank tevékenységének mozzanatait. Természetesen, a monetáris politika és más ESCB tevékenységek megvitatásának formája, a valuta **biztonsága érdekében megköveteli a megfelelő módszerekre vonatkozó konszenzust. Politikai szinten, ez a konszenzus jelen van. Kétséges, hogy ez fenntartható-e a közvéleménnyel.** Az ECB akkor jár el okosan, ha aktív vitát kezdeményez és előmozdítja az árstabilitásra vonatkozó elsődleges céljának megértését. Így a 'felelősségre vonási függetlenség'³ elérhető.

Ezeket a megfontolásokat figyelembe véve, **nincs szükség az ECB demokratikus legitimitására vonatkozó cikkek módosítására**⁴. A függetlenség, ahogy korábban látható volt, bizonyos nézőpontból politikailag korlátozott. Egyrészt úgy, hogy a

² L. Gormley és J. de Haan kiemeli, hogy mindenképp az Európai Parlamentnek kell lennie annak a szervnek, aki az ECB-t politikájá és cselekvései kapcsán elszámoltathatja. [p. 112.]

³ A megfogalmazást R. Lastra használja. [p. 519.]

⁴ L. Gormley és J. de Haan azon a véleményen vannak, hogy demokratikus legitimitás és közgazdasági magyarázatok alapján is a Szerződésbe kellene illeszteni, hogy az Európai Parlament hatálytalaníthassa az ECB által létrehozott jogszabályokat. [p. 109-112.]

legtöbb esetben a nemzeti központi bankok vezetőit - nagyon hosszú ideig tartó terminus helyett, amit a jogszabályok nem írnak elő⁵ - politikusok választják. Majd az így összeálló testület feladata, hogy a Kormányzótanács ülésén legalább egyszerű többséggel döntsön az Igazgatóság tagjairól. Mindezt olyan körülmények között, hogy a vita és a szavazás alatt két európai politikai testület képviselői is jelen vannak. Másrészt a korlátozás az Európai Parlament elszámoltatási lehetőségén keresztül valósul meg, ugyanúgy, ahogy a nemzeti kormányokkal fenntartott informális és hivatalos⁶ kapcsolatokon keresztül.

A jelenlegi szabályokat még viszonylag hosszú ideig alkalmazni kell és csak valódi tapasztalatok nyomán kerülhet sor pótlólagos finomításukra. További biztosítékok nem kívánatosak az ECB függetlenségének erősítésére, 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 függetlenségében - eltekintve attól, hogy minden tagállam egyetértése szükséges az EUSZ N cikke alapján - olyan javaslatokon és tapasztalatok értékelésén kell nyugodjon, amit Európa monetáris hatósága készít és nyújt be. Ez akár a Közösség aktuális érdekeivel szemben is állhat, ha ezzel az egységes valuta biztonságát és egészséges fejlődését hosszú távon elősegíti.

A leendő módosításokkor 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 nem megfelelő a demokrácia nézőpontjából.** Eleve nem fogadható el a nép által választott képviselők konzultációs⁷ szerepének bármilyen kis mértékű alkalmazása, amely természetesen az EMU ügyeire is vonatkozik. Az az

⁵ A valóságos hivatali idő az előírt minimális időszakkal ellentétben, hosszabb lehet öt évnél.

⁶ Eltekintve a nemzeti szinten megvalósuló konzultációktól, amelyek mindig a Szerződés 107. cikkének szigorú határvonalán belül maradnak, a tagállamok nemzeti államigazgatási szervei és a monetáris hatóság között a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság megfelelő csatornát biztosít a kapcsolatok kialakítására (amit a Szerződés 109.C. (2) cikke alapján hoztak létre). Bár a korábbi Monetáris Bizottság tagjait 'személyes minőségükben nevezték ki', és a Közösség érdekében teljesen függetlenül hajtották végre feladataikat, ahogy a Monetáris Tanács Alapokmányának 5. cikke ezt lefekteti [Tanácsi határozat 1958. március 18. és módosításai, Compendium 1994, p. 18.], a gyakorlat az volt, hogy az adott képviselő a saját tagállamának (vagy kormányának) véleményét hangoztatta.

⁷ A másodlagos jogszabályok nagy részét az ECOFIN fogadja el az EUSZ 106. cikke alapján [ESCB Alapokmány 42. cikk], de a Parlammnttal való konzultáció után.

érvelés, amely azt állítja, hogy ezek csak technikai ügyek nem felelnek meg napjaink Európai Unió valóságának. Akár a jelentéstételt [ESCB Alapokmány 5.4. cikk], akár a monetáris politikával kialakított gazdasági korlátozó követelményeket⁸ vizsgáljuk, érezhető a kapcsolat az egységes piac szereplőivel. Ma annak meghatározása, hogy az emberek és vállalkozások mely csoportjai képezik ezeknek a - gazdasági jogon keresztül gyakorolt - korlátozásoknak tárgyát, az európai „törvényhozás” döntésén múlik⁹.

Végül megállapítható, hogy **az alapvető függetlenség megfogalmazása az EUSZ 107. cikkében és az ESCB Alapokmány 7. cikkében „kívánnivalókat” hagy maga után.** Széleskörű tiltás áll fenn azért, hogy a monetáris hatóság ne „keresse a befolyásoltságot”, ha az közvetlenül valósulhatna meg. Világos, hogy ez egy túlzóan szoros szabályozás. Az Európai Parlamentnek, az Európai Közösség Bizottságnak és az ECOFIN-nek szabadabban kellene bemutatnia nézeteit az intézkedések megfelelő irányáról, vagyis szükségszerűen befolyásolnia kell(ene) az ECB döntéshozását. Hasonlóan ehhez, a nemzeti hatóságoknak szabadon kell a nemzeti bankjaikkal való konzultációkat fenntartani és folytatni, hogy a kölcsönös bizalom és nyitott viták atmoszférája megmaradjon (vagy ott, ahol ennek nem volt hagyománya - például az ezredforduló után csatlakozott, új tagállamok egy részében - kialakuljon).

Bonyolultnak tűnik annak kiderítése, hogy pontosan hol kezdődik a konzultációk és viták határa és hol csap át a Szerződés 107. cikke szerint érzékelhető befolyásolásba. Bármilyen intézkedés, ami a megbeszélésen és a konzultáción túl mutat, például a nyomásgyakorlás a monetáris politikai tevékenységre¹⁰, vagy az ECB-vel szemben egy társadalmi ellenállás támogatása tilos. Az ECB feladata¹¹, hogy őrködjön a függetlensége fölött az Európai Közösség Bíróságnak pedig, hogy garantálja azt. Így

⁸ Például a kötelező tartalékráta meghatározásával a központi bank tulajdonképpen egy adóhoz hasonló terhet ró a pénzintézetekre. Márpedig az adózásra vonatkozó kérdésekben az integráció általános szabályai szerint az Európai Parlament beleegyezése szükséges, részt kell vennie az adókiivetés feltételeinek meghatározásában. Az ehhez hasonló vitatható területekre vonatkozó pénzügyi ellenőrzési eszközök az ESCB Alapokmány 19.2 és 20. cikkében találhatók.

⁹ Pontosabban az együttdöntési eljárásról [EUSZ 189. B cikk]

¹⁰ A legkézenfekvőbb az információ visszatartása lehet. De előfordulhat az is, hogy egy intézkedés érvénybelépését gátolják (például egy másodlagos jogszabály egy részének, vagy egy módosításának megszavazását elutasítja a Tanácsban egy tagállam).

¹¹ Például egy határozat, vagy ajánlás elfogadása az ECOFIN-ban, ami a monetáris politika irányvonalának megváltoztatására irányul (vagy szólít fel) alkotmányosan tiltott befolyásolásnak minősül.

azt kell megcélozni, hogy a jogszabályokon alapuló, elegáns egyensúly alakuljon ki a függetlenség és a politikai befolyás között.

A gazdaságpolitikán belül meghatározó szereplő a monetáris hatóság. Az európai integráción belül a legfontosabb feladata az árstabilitás fenntartása. Ennek ellátása nem egyszerű, hiszen az alapítószerződés szerint az EU intézményeinek kötelessége az általános gazdaságpolitika támogatása is. A legnagyobb kihívás, hogy utóbbi nem egységes „állami” jellegű cselekvés, hanem egy széttöredezett - bár magas szinten koordinált - eltérő belső célokat megvalósító mechanizmus összessége. Az Európai Központi Bank számára a jelenlegi jogi helyzet alapján - mivel a tagállamoknak nincs kötelezettsége egységes gazdaságpolitika kialakítására - nagyobb a függetlenségből adódó szabadság a monetáris politikai lépések véghezvitelében. Ez az igazodási kényszermentesség azonban csak jogilag előny. A gyakorlatban inkább bonyolultabb a helyzet, mintha egy célrendszert kellene támogatni, mivel **a tagállamokban végrehajtott intézkedések hatása eltérő lehet.** Az ilyen hatások koordinálása viszont nehézségbe ütközik. **A konstelláción csak az európai integráció további mélyítése tudna változtatni, aminek a realitása minimális.** Ezért az ECB-nek arra kell „berendezkednie”, hogy hosszú távon kezelni tudja az ilyen helyzeteket, és képes legyen arra, hogy az eltérő célú nemzeti gazdaságpolitikák mellett egységes, az integráció egészére nézve pozitív hatású politikát valósítson meg. Ehhez továbbra is jelentősen növekvő számú, jól képzett szakértő gárdára van szükség. A folyamat jól nyomon követhető, mivel nagyfokú a munkaerő mobilitás a nemzeti bankok és az ECB között. A központ érezhetően „elszívja” a legtehetségesebb jegybankárokat a nemzeti bankoktól.

Az Európai Központi Bank és a Rendszer kezébe adott feladatok mutatják, hogy a szupranacionális intézmény feljogosított arra, hogy autonómiáját felhasználva képes legyen **a megfelelő monetáris politika véghezvitelére.** A tagállamok képviselői ezen a területen **az elképzelhető legmagasabb függetlenséget biztosították** az intézménynek. Sőt az ESCB Alapokmány viszonylag gyors és egyszerű módosítási lehetősége az újabb eszközök rendelkezésre bocsátását is lehetővé teszi a beavatkozási szabadság növelése érdekében. Azaz **egy dinamikus rendszert**

hoztak létre az alapfeladat végrehajtására. Az árstabilitás fenntartása kapcsán befolyásoló körülményként jelentkező valutapiaci tevékenységbe való beleszólás magas foka, erősíti ezt az autonómiát.

Kiemelkedően nagy szerepet kapott az ECB a működési területéhez tartozó bármiféle jogszabály megalkotása kapcsán mind a közösségi, mind a tagállami jogalkotásban. **Ezen a területen egyértelmű az Európai Központi Bank „felsőbbrendűsége” még a tagállami parlamentek felett is,** azaz akármilyen nemzeti törvényt is megvétózhat. Ezzel a megoldással **az ECB saját függetlenségét a jövőben is könnyen meg tudja védeni - jogilag - a tagállami befolyástól.**

A lehetségeshez képest korlátozottabb viszont az autonómia a hivatalos tartalékok kezelése ügyében. A (sokak által csekélynek tekintett) alaptőke értékének megfelelő összeg felett a Bank ugyan függetlenül, maga rendelkezhet, de a többi tartalék felhasználása már nehezkesebb. Ráadásul **a tartalékok hivatalosan a tagállamok tulajdonában maradtak.** A globalizáció mai fokán, a pénzpiaci szereplők számának emelkedése és az általuk mozgatott tőke gyors növekedése mellett ez a megoldás távolról sem tökéletes. **Szükséges lenne egy Európa tulajdonban levő tartalék képzésére,** és arra, hogy ezek fölött az ECB valóban szabadon rendelkezzen.

Az elmúlt évek nem bizonyították a statisztikai funkciók korlátozásának létjogosultságát sem. A gyakorlatban nem következett be konfliktus sem az Eurostat, sem pedig a tagállami statisztikai intézmények és a központi bank között. Ennek oka minden bizonnyal nem az, hogy az ECB nagyon erősen ügyelt volna arra, hogy a számára létrehozott korlátokon ne lépjen át, sokkal inkább az hogy az Európai Központi Banknak csak a saját tevékenységét érintő területeken van szüksége információkra. Úgy tűnik, hogy ezen a területen a függetlenség szerződéses korlátozása felesleges tagállami félelmeken alapult, ezért feloldása lehetséges.

Az Európai Központi Bank számára kijelölt feladatkörből érezhető, hogy a létrehozókban **félelmek maradtak** abban a vonatkozásban, ha **túl sok feladatot bíznak a monetáris hatóságra,** az esetlegesen visszaél lehetőségeivel, vagy

számukra - az általános gazdaságpolitika végrehajtásában - olyan intézkedési korlátokat hoz létre, ami adott körülmények között negatívan befolyásolja céljaikat.

Következtetések és az értekezés főbb megállapításai

Az értekezés bemutatta, hogy milyen szervezeti felépítéssel hozták létre a Központ Bankok Európai Rendszerét; ennek központi szerve, az Európai Központi Bank milyen belső struktúrával működik. A disszertáció témája szempontjából lényeges kérdés, hogy az ECB szervei milyen mértékben tudják munkájukat függetlenül – politikától mentesen – ellátni. (1) *Az európai monetáris hatóság úgy került kialakításra, hogy abban meghatározóak legyenek a tagállamok nemzeti bankjainak vezető tisztségviselői.* (2) *A legfőbb döntések meghozatalára a Kormányzótanács került felhatalmazásra, melynek tagjai az eredeti EMU koncepció létrehozásakor* (3) *a tagállamok egyenlőségét jelképezve és hangsúlyozva* kerültek kijelölésre. A Gazdasági és Monetáris Unió 2007-es bővítése után azonban már olyan nagy többségbe kerülnének a kisebb méretű államok (gazdaságok) kormányzói az EMU-ban, hogy saját nemzetinek tekinthető (hiszen tagállami jogszabályok alapján kerülnek kinevezésre) elvárásaikat képviselve a náluknál sokkal jelentősebb szerepű tagok érdekeivel ellentétes (vagy legalábbis, azokkal nem teljesen egyező) célokat valósíthatnának meg. Éppen ezért ennek a legfőbb döntéseket alkotó testületnek a belső szerkezetét úgy változtatták meg az EU-ban résztvevő államok (a mechanizmust még a „keleti bővítés” előtt legalizálva), hogy (4) *a jövőben mindig a nagyobb gazdasági háttérrel képviselő államok érdekei kerüljenek előtérbe.* Sőt a számítási rendszer súlyarányai azt célozzák, hogy olyan mutatók kerüljenek előtérbe, ami egyértelműen az újabb tagállamokat sújtják hátrányokkal. Így az új rendszerben, Luxembourg nagyobb szavazási gyakorisággal képviselteti magát a Tanácsban, mint Lengyelország. Világosan látszik ebből, hogy a függetlenség, bár jogilag garantált és „körülbástyázott” – a gyakorlatban – egyre kevésbé meglévő kategória. (5) *A Kormányzótanács inkább a (nagy)nemzeti érdekek felerősítésére alkalmas szervvé válik.* Annak ellenére persze, hogy továbbra sem

képeznek többséget a nagyobb tagállamok, sőt az Igazgatósági tagok jóvoltából akár (elméletileg) kisebbségi csoportot is alkothatnak.

Az Igazgatóság kapcsán viszont a fenti trendnek máris „hagyományossá válását” látjuk. Az Igazgatóság mindig hat főből áll és mindegyik tag részese a Kormányzótanácsnak, a minősített többséget igénylő kérdéseket kivéve ugyanolyan joggal vesznek részt a döntéshozatalban, mint a tagállamok nemzeti bankjainak kormányzói (elnökei). Az elmúlt nyolc évben azt láttuk, hogy bár erre konkrét szabály nincs (és elképzelhetetlen is lenne) a hat tagból négy mindig az EMU négy legnagyobb tagállamából (továbbiakban G4) került ki. Jellemző módon a spanyol tag mandátumának lejártá után spanyol tagot választott az Európai Tanács. Az olasz igazgató távozása nyomán újra olasz szakértő került a testületbe. A német tag távoztával pedig német jegybankárt delegáltak a tagállamok. Egy „hiba” esett ebbe a rendszerbe, amikor Wilhelm Duisenberg lemondásakor¹² (ami egybeesett a francia delegált mandátumának végével) nem sikerült azonnal - a hazai politika botrányba keveredett - új francia ECB elnököt az Igazgatóságba juttatni. A távozó finn tagot osztrák követte, s mivel a jelenlegi görög tag mandátumának lejártakor mind a négy nagy tagállam képviselője az Igazgatóságban lesz egy kisebb EMU-tag szakértőjét választja majd az Európai Tanács a testületbe. Éppen ezért bár (6) *az Igazgatóság politikai függetlenségét senki nem vonja kétségbe, gazdaságpolitikai tevékenységükben inkább a G4 céljait támogatják.*

A politikától való függetlenség különösen problematikus az Általános Tanács kapcsán. Ebben a testületben minden, az Európai Unió területén működő jegybank vezetője részt vesz. Vagyis azokból az államokból is érkeznek szavazati joggal rendelkező személyek, melyek nem szándékoznak, vagy voltak képesek bevezetni az egységes valutát. Több ilyen tagállamban a jegybankelnökhöz kötődő függetlenséget sokkal kevésbé szigorúan értelmezik. Annak érdekében, hogy az ilyen helyzetek ne következzenek be (vagy szűnjenek meg), szabályoz úgy a közösségi jog, hogy a

¹² Kinevezésekor az ECB első elnökét felkérték arra, hogy mandátumának felénél mondjon le posztjáról. (Ezzel a tagállamok a gyakorlatban megsértették az Európai Unióról szóló Szerződést, mivel az kimondja, hogy az Európai Központi Bank elnökét nyolcéves időtartamra kell kinevezni.) S bár ő az erre vonatkozó alkut 1998-as Európai Parlamenti meghallgatásakor tagadta, 2002-ben benyújtotta lemondását.

derogációval rendelkező ESCB tagoknak is meg kell felelniük a függetlenségi előírásoknak.

Az időzítés kérdésében ráadásul az alapítószerződés inkonzekvens. Nem derül ki ugyanis belőle, hogy a derogációval rendelkező tagállamok esetében mikor válnak kötelezővé a Szerződés 105. cikk (1) bekezdésben foglaltaknak (illetve hozzá kapcsolódóan az ESCB Alapokmány 2. cikkének) való megfelelés. A kérdés leginkább Svédország esetében volt kiélezett. Nem lehetett meghatározni, hogy ez a kötelezettség már 1998. június 1-én fennállt, vagy csak akkor fog bekövetkezni, ha Svédországban is az euro lesz a nemzeti valuta. (A svéd helyzetre adott válasz alapján világos, hogy a 2004-ben csatlakozott államok esetében az EU csatlakozás dátuma volt ilyen szempontból is a határidő.)

A jogértelmezés kiindulása az, hogy bár a Szerződés 105. cikke nem vonatkozik a derogációval rendelkezőkre, az ESCB Alapokmány 2. cikke viszont igen. Az ECB álláspontja pedig ezzel kapcsolatban határozottan az, hogy *(7) az EU tagállamok mindegyikében az árstabilitás az elsődleges cél a jegybankok számára 1998. június 1-től.* Vagyis ennek kell megfelelnie ettől a naptól a Sveriges Riksbanknak, illetve a 2004-ben az EU-hoz csatlakozott tíz államnak adott év május 1-től. (Hasonlóan a 2007. január 1-én az EU-ba lépett tagállamoknál.)

Ezt a fajta álláspontot erősíti az is, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés kötelezi az opt outtal nem rendelkező tagállamokat arra, hogy teremtsék meg a makrogazdasági konvergenciát (a feltételek közül az egyik az árstabilitás), melyet az ECB és az Európai Közösség Bizottsága legalább két évente megvizsgál. Márpedig ez hozzájárul a tagállami nemzeti bankok függetlenségéhez, hiszen az csak akkor valósulhat meg, ha az árstabilitás, mint elsődleges cél minden más gazdaságpolitikai törekvés fölött áll.

A függetlenség kérdése azért merült fel az egységes európai monetáris politika kialakításának kezdetekor, mert néhány tagállam ebben a megoldásban – néhány évtized távlatában – elsőprő eredményt tudott felmutatni az inflációmentes gazdaság megteremtésében. Ebből adódóan a rájuk vonatkozó szabályokat, mint etalont kellett figyelembe venni az EMU elgondolás kialakítóinak. A Delors-bizottság munkája

során is jellemzően ez egy olyan sarokpont volt, amitől több tagállam kormányzója nem volt hajlandó elmozdulni. Tulajdonképpen (8) *a politikai feleknek kellett álláspontjukat feladniuk¹³, és elfogadniuk az autonóm koncepció mindenek felettségét.* A független központi banki koncepció ugyanakkor a Gazdasági és Monetáris Unióval foglalkozó IGC idejére már a szakmai vélemények döntő többsége szerint is az egyetlen jó megoldásnak tűnt a globalizáltá vált világgazdaságban. A politikáról leválasztott központi bank azt ígérte, hogy el tud távolodni a rövid távú igényektől és képes lesz arra, hogy nagyon hosszú ideig árstabilitást biztosít. Márpedig ennek megléte inkább előnyösnek tűnt az akkori politikai elit számára, mint az hogy továbbra is fennmaradjon Európa töredezett gazdasága, amely egyre kisebb mértékben tud megfelelni a világgazdaság kihívásainak. Ezáltal saját politikai hatalmuk biztosítása valószínűbb, mint ha más módszert választanának.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy (9) *a Gazdasági és Monetáris Unióban szorosán együttműködő államok számát viszonylag alacsonyra tervezték* az EMU-t mindeneknél fontosabbnak tartó állami vezetők, mindenekelőtt a németek és a franciák. A konvergencia-kritériumok által létrehozott feltétrendszerrel azt remélték, hogy csak az integráció magjába tartozó államoknak kell monetáris politikájukat egységesen, a hozzá kapcsolódó valutapolitikát, pedig közösen gyakorolniuk. A függetlenség kialakítása tehát lényegében a maghoz tartozó államok koncepcióinak csatáját jelentette. Egyértelmű volt, hogy a Németországban a második világháború után létrejött monetáris hatósági rendszerben meglévő autonómia nagymértékben szerepet játszott abban, hogy a német gazdaság a kontinens vezetőjévé vált. Ezért a tagállami szinten működő függetlenséget kellett európai szintre átültetni. A Németországban alkalmazottaknak megfelelően nem egy általános, hanem egy több tényezős függetlenséget kellett teremteni az Európai Központi Bank számára.

Abból adódóan azonban, hogy az ECB mégsem egy államhoz tartozó intézmény a kialakított függetlenséget a lehető leghigorúbban csak arra korlátozva „szabadott” létrehozni, hogy az indokoltnak vélt feladatokat a Központi Bank ellássa. Így (10) *az*

¹³ Emlékezetes Francias Mitterrand hosszan tartó ellenállása Karl-Otto Pöhl álláspontjával szemben.

ECB csakis az elsődleges célra koncentrálva kapott szabad kezet. Sőt az ilyen intézkedésekkel kapcsolatban is elszámolási kötelezettsége van. Ennek a keretei azonban nem teljesen világosak, leginkább abból adódóan, hogy a tagállamok ilyen irányú tradíció is jelentősen eltértek egymástól. S míg a függetlenség kapcsán kialakult egy szakmai általános álláspont a számonkérés kérdésében sokkal szofisztikáltabb vélemények alakultak ki és vannak ma is szakmai körökben. Ezen a területen ráadásul olyan fajta egyensúlyra kell törekedni, hogy az ECB hatékonyságban és működési körülményeiben felvegye a versenyt a FED-del, vagy a Bank of Japannel. Vagyis nemzeti banknak lehessen tekinteni. Az ellenőrzésre pedig a legitimitás magas fokával rendelkező Európai Parlamentnek lenne lehetősége. Csakhogy az európai integrációban ez az intézmény továbbra is a hatalomért küzdők közé tartozik. Minden bizonnyal ez eredményezte azt, hogy (11) *institucionálisan egy bonyolult mechanizmus alakult ki az ECB döntési folyamatainak figyelemmel kísérésére.* Egy széles „arzenált” bevetve, az integráció gazdasági ügyekben illetékes minden szerve valamilyen formában felügyeletet kapott az Európai Központi Bank működésében.

Az elmúlt évek gyakorlata viszont arra világított rá, hogy az így létrehozott lehetőségek ellenére (12) *a központi bank elszámoltatására soft módon kerül sor, a jelentéskészítési mechanizmuson keresztül.* Az ECB ennek a megoldásnak az erősítésére példamutatóan, és önkéntesen vállaltan részletesebb és gyakoribb nyilvánosságra hozatallal honorálja a politika lehetőségivel való „nem élés” módszerét.

Ennek a folyamatnak a hátterében az húzódhat meg, hogy az integrációs szervezeteken belül az ECB által vezényelt politikát támogatók „elnyomják” az ellenzők hangjait. Tehát a politikai szintjén van egy konszenzus az autonómia tiszteletben tartására vonatkozóan, de abban még kételyek vannak, hogy a befolyásolás és a függetlenség kérdésében megfelelő egyensúly alakul(t)-e ki?

(13) *Az Európai Központi Bank feladatköre tulajdonképpen korlátozottnak tekinthető.* Az alapcél elérésében valóban szabad kezet kaptak a bank szakértői, de a járulékos feladatok körében inkább csak a minimumlehetőségekhez jutottak a jegybankárok. Természetesen így is sok lehetőségük van összetett feladatuk

ellátására, egy olyan környezetben, ahol a tagállami gazdaságpolitikák akár ellentétes irányokba is haladhatnak. A kihívás azért jelentős, mert valójában **az uniós gazdaságpolitikában egyetlen elem egységes, és az a monetáris politika, amit éppen az Európai Központi Banknak, minden tagállami hatástól függetlenül, Európa érdekében kell megvalósítania.**

Valószínűsíthető továbbfejlődési iránya

A központi bankoknak számtalan feladatuk van, kezdve a monetáris politika kialakításával és felügyeletével egészen a pénzügyi intézmények ellenőrzéséig. Az Európai Unió esetében ezek a feladatok részben leegyszerűsítettek, hiszen nem egy nemzetállami jegybankként működik, másrészt különlegesen összetettek, mivel több független gazdaságpolitikán belül kell egységes monetáris politikát ellátnia.

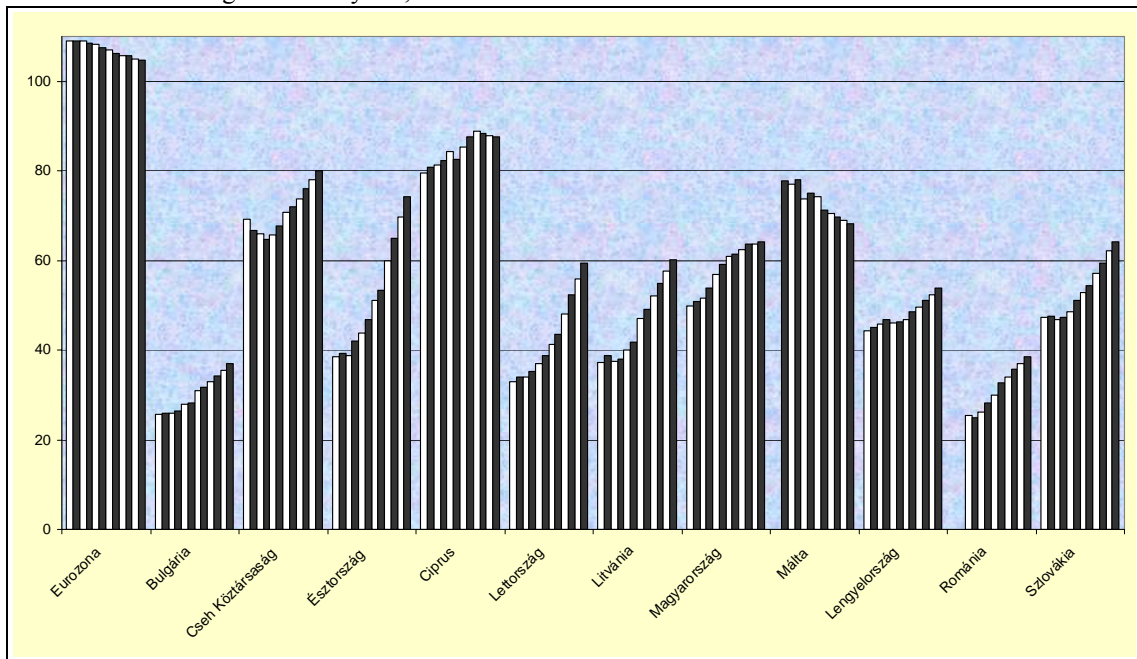
A Gazdasági és Monetáris Unió létrejöttékor az ECB számára a tagállami politikák összehangolása – mai szemmel – egyszerűnek számított, két ok miatt is. Egyrészt történelmi adottság, hogy az alapító tizenegy tagállam kormányzata hajlandónak mutatkozott az Európai Központi Bank intézkedéseit nemzeti érdeküknek megfelelőnek tekinteni, így azok végrehajtását kritikák nélkül támogatni. Másrészt az alapító tagállamok gazdasági konvergenciája nemcsak „Maastricht-i” szinten valósult meg, de a reálkonvergencia mértéke is viszonylag egységesnek volt tekinthető. Az EMU 2001-es bővítésekor ebben a kérdésben nem következett be változás, hiszen Görögország gazdasági mutatói nem tértek el Portugáliáétól jelentős mértékben.

Az 1999-től eltelt idő alatt mindkét kiindulás megváltozott. A monetáris unió megléte ellenére a tagállamok gazdasági irányítását ellátó kormányok belső problémáikkal küzdenek (például munkanélküliség, stagnálás), ezért sok esetben, ahelyett, hogy strukturális átalakításokat hajtanak végre, egyszerűbb számukra az ECB-t hibáztatni a kialakult helyzetért. A választási horizontot figyelembe véve, különösen a lakosság meggyőzése szempontjából megfelelő módszer az ECB kritizálása, a felelősség EU-ra „kenése”. Jellemzője volt ennek, amikor Oscar

Lafontaine kamatsökkentésre akarta kényszeríteni az ECB-t a „centrum országok” - elsősorban Németország - gazdaságának élénkítése, és ezáltal a munkanélküliség csökkentése céljából. Azaz nagyon rövid idő alatt elmúlt az a „pátosz”, amivel az Európai Központi Bankot, mint meghatározó szereplőt tekintették a politikusok. Ez a jellemző csak nagyon hosszú idő után jöhet újra létre (ha egyáltalán valaha bekövetkezik), ezért az ECB jövőbeli működtetésében ennek a tulajdonságnak nem tekinthetünk nagy szerepet.

A másik alapjellemző (a résztvevő tagállamok gazdaságának hasonlósága) viszont jelentős és az ECB számára meghatározó mértékű átalakuláson megy keresztül rövidtávon. 2007-ben Szlovéniával bővült az EMU. Ennek az államnak a gazdasági szintje közel áll a kevésbé fejlett „régii” EMU tagokéhoz. Viszont már 2006 folyamán felmerült Litvánia csatlakozása, amely az összefoglaló írásakor sokkal inkább realitás, mint egy évvel korábban, ráadásul Észtországgal egyetemben, valószínűleg gyorsan követi őket Lettország is. (Málta és Ciprus ebből a szempontból Szlovéniára hasonlító potenciális 2008-as belépő.) Márpedig a balti államok részvétele a Monetáris Unióban egy új helyzet kialakulása felé vezető út nyitánya. Világos, hogy ezen államok esetében a reálkonvergencia középtávon sem fog megvalósulni. Az 1. ábra mutatja, hogyan változott és a tendenciák alapján változik a derogációval rendelkező tagállamok egy főre jutó GDP-je. Nyilvánvaló, hogy a felzárkózási folyamatban levő államok esetében a monetáris politika célrendszere más kellene, hogy legyen, mint egy fejlett, lassú növekedéssel „biztosan haladó” állam számára. Az ECB szempontjából természetesen világos, hogy a cél az inflációmentes gazdaság fenntartása, ami viszont a kelet-európai államok esetében nem egyértelműen az elsődleges kérdés. Bármennyire közgazdasági realitás, hogy csak felkészülten érdemes részt venni az EMU-ban, a (bel)politikai akarat ezt háttérbe szorítja. Így két lehetősége nyílik az Európai Központi Bank vezetőségének az elkövetkező években.

1. ábra A Gazdasági és Monetáris Unió és a derogációval rendelkező tagállamok egy főre jutó GDP-jének változása az EU átlaghoz viszonyítva, 1997-2008



Forrás: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad

Vagy „sodródik az árral” és néha egy-egy intézkedéssel „besegít” a kelet-közép-európai EMU tagoknak, ezzel lecsillapítva a régió igényeit, ugyanakkor akár hátrányos hatásokat is gerjeszt az EU magállamaiban – melyet aztán csak (akár fájdalmas) intézkedéssorozattal tud helyre hozni. Vagy határozottan fenntartja mai monetáris politikai elveit, ezzel fékezve a felzárkózási lehetőségeket, de az új EMU tagok számára világossá téve, hogy a Gazdasági és Monetáris Unióban való részvételhez „fel kell nőni”. Csak a fejlettségben előre haladott államok számára nyílik lehetőség mindazon előnyök kihasználására és a hátrányok csökkentésére, amit az EMU nyújt. (Tulajdonképpen erre a lehetőségre világít rá Portugália egyre nehezebb helyzete.) Hozzá kell tenni azt is, hogy a kontinensen – a potenciális EU tagokat is figyelembe véve – több a felzárkózó állam, mint a fejlett, azaz „darabszámra” többségbe kerülnek azok az államok, aki nyomásgyakorlás legkülönbözőbb módszereit fogják kifejteni, azért, hogy a monetáris politika számukra megfelelően alakuljon. Ez a lehetőség azt is magában hordozza, hogy **az alapító tagállamok által kialakított függetlenség koncepcióját megkérdőjelezhetik.**

Mindezen elképzelhető tendenciák miatt az **Európai Központi Banknak fel kell készülnie arra, hogy függetlenségét támadások érhetik.** Arra kell stratégiát kialakítania, hogy **a jelenlegi EMU tagállamok ne vonják kétségbe autonómiáját és a kialakuló gyakorlat megkérdőjelezhetetlennek számítson.** Másrészt **a leendő EMU-tagokban tudatosítsa, a létrehozott függetlenség előnyeit és azt, hogy működésének befolyásolására nincs lehetőség.**

Főbb hivatkozások

- Bertold, Norbert: Fiskális föderalizmus Európában mint a sikeres gazdasági és valutáris unió előfeltétele? Közgazdasági Szemle, XI évf., 1993. 6 sz. (469-482.)
- Burnes, Arthur F.: The importance of an independent central bank, FED Bulletin Vol 63. (1977)
- 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.
- Cukierman, Alex: Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions - Past Present and Future. Presented at the Annual Meeting of the Chilean Economic Society. 29/30 2005., Vina del Mar
- Gormley, Laurence és Jakob de Haan: The democratic deficit of the European Central Bank, ELR 1996
- Hanspeter K. Scheller: Az Európai Központi Bank - Története, szerepe, feladatai, European Central Bank, Frankfurt am Main 2005.
- Lastra, Rosa Maria: The independence of the European System of Central Banks, in Harvard International law review, Vol 33. No2. Spring 1992.
- de Lis, Santiago Fernandez: Classification of central banks by autonomy: a comparative analysis, Banco de España - Serviciant de Estudio, Documento de Trabajo No. 9604, Madrid, 1996
- Monar, Jörg, Werner Ungerer, Wolfgang Wessels (eds.), The Maastricht Treaty on European Union - Legal Complexity and Political Dynamics, European University Press, Brussels, 1994.
- Sarcinelli, M.: The European Central Bank: a full-fledged scheme or just a „fledgeling”?, in Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, No. 181, 1991.
- Smits, René: The European Central Bank, - Institutional Aspects, Kluwer Law International, The Hague, The Netherlands
- Stadler, Rainer: Der rechtliche Handlungsspielraum des Europäischen Systems Zentralbanken, Nomos, Baden-Baden, 1996.

A témakörrel kapcsolatos saját publikációk

Könyv

Pénzügyek az Európai Unióban [2000], Universitas Távoktatási Alapítvány, Budapest.

Könyv fejezet

Az Európai Unió intézményei, szervezeti és döntéshozatali rendszere [2002], In: Európai integrációs alapismeretek Szerk: Blahó András, Aula Kiadó, Budapest. 147-187. oldal.

Az Európai Unió intézményei, szervezeti és döntéshozatali rendszere [2004], In: Európai integrációs alapismeretek Szerk: Blahó András, Aula Kiadó, Budapest. 111-134. oldal

Tanulmányok

Megoldáskeresés, viták, perek és eredménytelenség a Stabilitási és Növekedési Paktum ügyében [2004], In: Tudományos közlemények, Általános Vállalkozási Főiskola, Budapest.. 49-57. oldal.

Az Európai Központi Bank függetlensége – célok és feladatok [2005], In: Tudományos közlemények, Általános Vállalkozási Főiskola, Budapest. 57-77. oldal

Recenzió

Wege zu einem anderen Europa. Perspektiven der Europäischen Integration. Beirat für gesellschafts- wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen [1999], Fazekas Beatrix-szel, In: Külpolitika, 1999. 3-4. szám 143-148. oldal

