ujforum_62b.qxp 3/28/2007 3:39 PM Page 9

A központi bank függetlenségének szükségessége

TASNÁDI JÁNOS-ZOLTÁN

A közgazdászok döntő többsége egyetért abban, hogy egy ország jegybankjának szüksége van egy bizonyos fokú, politikától való függetlenségre ahhoz, hogy hatékonyan meghatározhassa és kezelhesse az adott állam monetáris politikáját. Hogy pontosan miért is van erre szükség, azt Alan Greenspan[1] gondolatával magyaráznám: szerinte a jegybank elnökét hosszú távra kell kinevezni, és azért fontos a függetlenség, mert a gazdaságban tervezni kell, és ennek a tervezésnek hosszú távúnak kell lenni. Ezzel ellentétben áll a mindenkori parlament célja, amely rövid távon gondolkozik, és arra törekszik, hogy mandátuma alatt minél több új szavazatot szerezzen, illetve, hogy a régieket megtartsa. Greenspan szerint azért is jó a központi bank függetlensége, mert így a politikusok mandátum végi jelentésükben van kit okoljanak, ha nem sikerült ígéreteiket megtartani, hiszen ők nem szólhattak bele a monetáris politikába, viszont ugyanakkor sikeres mandátum végén kijelenthetik, hogy mindent, amit elértek, azt a monetáris politika segítsége nélkül érték el. Greenspan szerint a jegybank függetlensége hiányában nem lenne senki, aki felvállalná a hosszú távú gazdasági terveket.[2]

A központi bank fő feladata tehát egy ország monetáris politikájának megfogalmazása és ennek gyakorlatba ültetése. Ez olyan tevékenységekkel fonódik össze, mint:

– a gazdaság elsődleges pénzeszközökkel való ellátása;
– a gazdaságban történő pénzmozgások megszervezése, koordinálása és ellenőrzése;
– a hitelezési politika meghatározása;
– az adott állam devizapolitikájának megalapozása;
– a banki tevékenység felülvizsgálata[3];
– a költségvetés rövid- és hosszú távú finanszírozása;
– a pénz értékállóságának, valamint a belső és külső pénzügyi egyensúly biztosítása;
– arany- és devizakészletek felhalmozása.[4]

[1] Alan Greenspan 1987-től az Amerikai Egyesült Államok Központi Bankjának elnöke.
[2] *Romániai Magyar Szó*, 2005. január 21.
[3] I. Trenca: *Metode şi tehnici bancare – principii, reglementări, experienţe.* Casa Cărţii de Ştiinţă, Cluj-Napoca, 2004.
[4] http://queen.odl.uni-miskolc.hu/demo/eu-matrix_demo/glossary/k/kozpb_fel.html

ujforum_62b.qxp 3/28/2007 3:39 PM Page 10

A jegybanknak függetlennek kell lennie, viszont ez nem jelenti azt, hogy a jegybank vezetősége kedve szerint cselekedhet bármit. A függetlenség elve mellett ott van az elszámolhatóság elve is, miszerint a jegybank erkölcsi és politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek és az adott ország népének. Emiatt az országgyűlésnek joga, sőt, kötelessége felelősségre vonni a központi vezetőségét, ez pedig nem árt semmivel a függetlenség elvének.

Az, hogy a kormány lemond a politikai feladatok egy olyan fontos részéről, mint a monetáris politika, hatalmas visszafogást igényel a politikusok részéről. A tapasztalat viszont azt mutatja, szükséges, hogy a központi bank ellen tudjon állni mindenféle hatásnak, ami arra irányul, hogy a monetáris politikát rövid távú gazdasági fellendülés támogatására vagy az infláció meglepetésszerű szintre hozására használják, ezzel egy mesterséges gazdasági fellendülést teremtve.

Így fogalmazható meg az ötlet, hogy a monetáris politikával kapcsolatos feladatokat a független központi banknak osszák ki, aminek a hitelessége nagymértékben függ attól, hogy mennyire tud eleget tenni a vele szemben támasztott elvárásoknak, azaz milyen eredménnyel teljesíti a politikai közeg által számára kirótt feladatokat.

A központi bank függetlensége viszont nem lehet határtalan és mindenre kiterjedő. Ha ezt összevetjük egy demokrata társadalomban létező más intézmények függetlenségével, mint például az igazságszolgáltatással, akkor kiderül, hogy a központi bank függetlensége más jellegű; a jegybank függetlensége épp az, amit a politikai kör akar: egy hatásos eszköz, amely a közérdeket szolgálja. Ennek segítségével valósulhat meg egy állam keretein belül a szociális egyensúly, és csak így lehet elérni a gazdaságban az árak stabilitását.

A központi bank autonómiája csak annyira terjed ki, amennyire a parlament ezt megengedi. A gazdasági elmélet és a nemzetközi tapasztalat azt mutatja, kétféle függetlenségi formáról beszélhetünk a központi bankok esetében:

– a bank határozhatja meg azt, hogy milyen célokat akar elérni, és az eszközöket, amelyekkel ezeket megvalósítja (széleskörű függetlenség);

– a célokat a kormány tűzi ki, a központi bank választhatja ki azokat az eszközöket, melyekkel a célokat megvalósítja.

Napjainkban a fejlett európai országokban úgy tűnik, hogy egyre inkább tágítani szeretnék a központi bankok függetlenségét. Franciaország és Anglia határozott lépéseket tesz annak érdekében, hogy átvegyék azokat a monetáris politikai elveket, melyeket Európában Németország vezetett be először. A továbbiakban a fentebb említett két ország jegybankjának a helyzetét fogom felvázolni.

Az 1993. augusztus 4-i törvény értelmében a **Francia Központi Bank** felelőssége a monetáris politika meghatározása és gyakorlatba ültetése volt. Ez a törvény meghatározza a

ujforum_62b.qxp 3/28/2007 3:39 PM Page 11

Központi Bank alapvető feladatát: az árak stabilitásának biztosítását. A fentebb említett törvény értelmében megalakult a bankon belül a Monetáris Politikai Tanács, amely kilenc tagból áll, ezek között található a Francia Bank kormányzója is. E tanács feladata a monetáris politika meghatározása és gyakorlatba ültetésének biztosítása. Ugyanakkor szigorúan tilos a Bizottság számára a kormányzattól vagy más személyektől származó utasítások kérése vagy elfogadása. A kollegiális jelleg, és különösen a mandátumok visszavonhatatlansága megerősíti a Bizottság funkcionalitását és függetlenségét.

Mivel kizárt bármilyen jellegű állami hatóság beavatkozása a magánügyekbe (államelnök, kormány vagy parlament), a Központi Bank a nyitottságra és átláthatóságra fekteti a hangsúlyt. Ez azáltal valósul meg, hogy a miniszterelnöknek és a gazdasági miniszternek joga van részt venni a Monetáris Politikai Tanács gyűlésein. Ugyanakkor ez a nyitottság a Központi Bank kormányzójának az államelnökhöz és parlamenthez intézett éves jelentéséből is kiderül. Az elemző dokumentumokat a pénzügyminisztérium és parlament bizottságai vizsgálják felül.

Ugyanakkor a Monetáris Politikai Tanács tagjainak feladata egyes régiókban találkozókat szervezni a gazdasági és politikai osztály képviselőivel, ami azt hivatott hangsúlyozni, hogy a bank kapcsolatot tart a „külvilággal", és igyekszik minél jobban megismerni a valóságot, illetve az esetleges véleményeket és elvárásokat.

Az **Angol Központi Bank** reformjára az új, laburista (munkás) párt által vezetett kormány hatalomra kerülésével került sor. 1997. május 6-án az Angol Bank megkapta azt a jogot, hogy a monetáris politika eszközeit meghatározza, viszont az inflációs célok évi meghatározása továbbra is kizárólagosan csak a kormány feladata maradt. Úgyhogy a konzervatív nézeteiről híres Anglia is felismerte azt az igényt, hogy a központi bankoknak egyre szélesebb körű függetlenségre van szükségük.

A központi bank függetlenségére vonatkozó EU-s követelmények

Ahhoz, hogy egy bizonyos ország tagja legyen az eurózónának, eleget kell tennie néhány szigorú megkötésnek, melyek közül az egyik az „intézményi konvergencia", azaz az EU-s előírásokkal való kompatibilitás.

Az intézményi konvergencia arra vonatkozik, hogy szükséges a nemzeti törvénykezés (legális konvergencia) kompatibilitása az uniós normákkal, és implicit módon a központi bankra vonatkozó törvénykezésnek is meg kell felelnie az előírásoknak.

Az intézményi konvergencia érvényességének vizsgálatakor legfőképpen a központi bank függetlenségének fokát veszik figyelembe, mivel ez az, ami szükségszerű egy gazdasági és monetáris unió zökkenőmentes működéséhez.

ujforum_62b.qxp 3/28/2007 3:39 PM Page 12

A „törvényes kritérium” felértékelése az Európai Monetáris Intézet által meghatározott keret alapján történik. Ez azonos az 1998-as konvergenciajelentéssel, melyet azon EU-tagállamok kellett elkészítsenek, amelyek 1999 január 1-jén tértek át az euróra.

Az a követelmény, hogy a nemzeti törvénykezésnek kompatibilisnek kell lennie az EU előírásaival, nem jelenti a központi bankokra vonatkozó jogszabályok harmonizálását az uniósokkal. Létezhetnek jellegzetes tényezők a nemzeti törvénykezésben olyan mértékben, míg ezek nem sértik az Európai Központi Bankok Rendszerének (EKBR) célkitűzéseit és feladatait.

A kompatibilitás megvalósítására vonatkozó követelmény azon, EU-s előírásoknak nem megfelelő tényezők kiküszöbölését jelenti, melyek az illető állam központi bankjának az EKBR-be való integrációját lehetetlenné teszik. Ilyen tényezők azok, amelyek a jegybank függetlenségét gátolják. Szükségszerű tehát a nemzeti törvénykezés azon pontjainak a feltárása, melyek módosítást igényelnek. A kompatibilitás megköveteli, hogy ezeknek a változásoknak legkésőbb abban a pillanatban kell hatályba lépniük, mikor a nemzeti központi bank az EKBR-nek tagja lesz.

Az uniós törvénykezés nem határoz meg egy receptet, mely alapján meg lehet valósítani a nemzeti jogszabályok kompatibilitását.

Az európai uniós követelések értelmében a központi bank függetlenségének fogalma négy szempontból közelíthető meg:

– működési függetlenség;
– intézményi függetlenség;
– személyi függetlenség;
– pénzügyi függetlenség.

a) Működési függetlenség

A központi bank függetlensége magában nem cél, hanem eszköz egy olyan alapvető célkitűzés teljesítéséhez, mely jól meghatározott kell legyen.

Az EKBR Egyezménye szerint a központi bank teljes körű függetlenségének megvalósításának elsődleges célja az árak stabilitásának megtartása. Az, hogy a központi banknak egyetlen fő célja van, nem azt jelenti, hogy nem kell figyelembe vennie az összes többi makroökonómiai tényezőt, hiszen az Európai Központi Bankok Rendszerének alapokmánya kimondja, hogy „az Európai Központi Bankok Rendszere támogatja az Unió általános gazdasági politikáját úgy, hogy hozzájárul célkitűzésinek megvalósításához”.

Ugyanakkor a központi bank függetlensége tökéletesen kompatibilis az intézmény döntéseivel kapcsolatos felelősségvállalással, amely megköveteli az átláthatóságot.

ujforum_62b.qxp 3/28/2007 3:39 PM Page 13

b) Intézményi függetlenség

Az intézményi függetlenség bármilyen idegen személy kizárását feltételezi, valamint a központi bankok, ezek döntéshozó szervei és döntéshozó szerveinek tagjai nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat és semmilyen jellegű befolyásolást az Unió intézményeitől, szerveitől, hivatalaitól vagy ügynökségeitől, a tagállamok kormányaitól vagy más szervektől.

Ugyanakkor a központi banknak jogi személyiséggel kell rendelkeznie, és nem vehet részt a kormányzásban, és abban az esetben, mikor ez részvénytársaságként van megszervezve, a részvényesek jogait korlátozni kell annak érdekében, hogy ezek ne befolyásolhassák a bank függetlenségét.

Következésképpen tehát tilos, az EU-s előírásokkal való inkompatibilitás miatt, és ki kell küszöbölni a következőket:

– utasítások elfogadása és kérése;

– a központi bank vagy vezető bizottságának döntéseinek jóváhagyása, felfüggesztése, semmissé nyilvánítása;

– a központi bankok döntéseinek nem független jogi hatósági szervek és szervezetek általi jogi alapú megcenzúrázása;

– szavazati joggal való részvétel a központi bankok döntési szerveiben, még akkor is, ha a szavazat nem döntő jellegű;

– a központi bank vagy ennek vezető szervei általi döntéshozatalt megelőző konzultálások; itt kivételként megemlíthető az az eset, amikor a nemzeti törvénykezés előírja az információ- és véleménycserét, viszont ebben az esetben sem szabad a központi bank függetlenségének rovására cselekedni.

c) Személyi függetlenség

A személyi függetlenség a központi bank vezető szerveinek szerepére, státusára és összetételére vonatkozik, valamint ezek kinevezésére, elbocsátására, a mandátum időtartamára és megújítási lehetőségeire. Figyelembe véve, hogy a tagállamok központi bankjainak kormányzói tagjai az Európai Központi Bank Tanácsának, az EU megkövetel bizonyos kikötéseket a központi bankok alapokiratában a kormányzó és a vezető szervek személyi függetlenségével kapcsolatban. Ilyen kikötések:

– a mandátum minimális időtartama öt év;

– a hivatalból való elbocsátás akkor lehetséges, ha az adott személy nem tudja ellátni feladatát vagy súlyos hibát követett el;

– a hivatalból elbocsátott kormányzó vagy vezető bizottsági tag a legfelsőbb bíróságnál megtámadhatja az elbocsátási döntést;

ujforum_62b.qxp 3/28/2007 3:39 PM Page 14

– a vezető bizottsági tagok nem tölthetnek be semmilyen olyan funkciót, amely érdekellentétet keltsen a két funkció között, valamint hatással legyen a személyi függetlenségére.

d) Pénzügyi függetlenség

Ha egy központi bank független működési, intézményi és személyi szempontból, ez még nem teszi teljesen függetlenné az adott központi bankot, mivel hiányzik a pénzügyi függetlenség, valamint az állami költségvetéstől való függetlenség. A tagállamok pedig nem tehetik központi bankjukat abba a helyzetbe, hogy ne rendelkezzen elegendő pénzügyi forrással az alapvető céljainak, illetve a többi feladatának betöltéséhez.

A pénzügyi függetlenség fogalma azt jelenti, hogy egyetlen külső személy sem (beleértve a kormányt is) léphet közbe direkt vagy indirekt módon a központi bank feladatainak a végzésébe, illetve nem tudja befolyásolni ennek költségvetését. Ennek következtében a központi bankok alapokiratának tartalmazni kell a következőket:

– a saját költségvetés meghatározása;

– saját könyvelési szabályok meghatározása.

Abban az esetben, ha a központi bank tevékenysége alá van vetve egy állami szervezet ellenőrzésének, mint amilyen például a számvevőszék, melynek pénzügyi ellenőrzési szerepe van, az ellenőrzés célja a törvény által meghatározott és jól körülírt kell legyen. Ezt az ellenőrzést nem politikai alapon kell végezni.

A központi bank alapokirata meghatározza, hogy mekkora profitot lehet leosztani; ilyen jellegű kitétel hiányában a központi bank feladata eldönteni ezt, és ebbe a döntésbe nem szólhat bele semmilyen külső szerv vagy személy.

Az európai uniós tagállamok központi bankjainak tőkéjét csak akkor lehet csökkenteni, ha ennek valamely vezető szerve beleegyezik, és ez abban az esetben történhet, ha a tőkecsökkentés nem akadályozza a bankot feladatai elvégzésében. Ugyanakkor a jegybanknak megvan az a joga, hogy szabadon határozhatja meg céltartalékait, viszont ez nem járhat a saját tőke vagy a részvények értékváltozásával.

Zárógondolatként kihangsúlyoznám, hogy a monetáris politika sikeressége nagymértékben függ a kormányzat és központi bank között fennálló kapcsolat milyenségétől, mivel a legtöbb országban e két intézmény határozza meg a gazdaságpolitikát. A monetáris gazdaságpolitika pedig csak akkor lehet igazán sikeres és eredményes, ha a fentebb említett két intézmény (kormány és központi bank) együttműködik, mondhatnánk úgy, hogy kiegészíti egymást.

ujforum_62b.qxp 3/28/2007 3:39 PM Page 15

Irodalomjegyzék

Legea nr.101/1998 privind Statutul BNR
Hanspeter K. Scheller: *Az Európai Központi Bank története, szerepe, feladatai.* Európai Központi Bank; 2004.
Gyorgy Szapary – Jurgen van Hagen: *Monetary Strategies for Joining the Euro*; Edgar Elgar Publishing, 2004.
Cezar Basno – Nicolae Dardac: *Managementul bancar.* București, Ed. Economică, 2002.
Ligeti Sándor – Sulyok-Pap Márta: *Banküzemtan.* Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem, Budapest, 1998.
http://www.ecb.int/key/02/sp021024.htm
http://www.ecb.int/pub/cons/efficency/pcopframemonpoen.pdf