

SIPOS ÁGNES

JEGYBANKI FÜGGETLENSÉG ÉS BANKFELÜGYELET AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A jegybanki függetlenség nem egyszerűen meghatározható fogalom; összetevőit és azokat a tényezőket, amelyek alapvetően befolyásolják, nehéz a teljesség igényével számba venni. A tanulmány a tényezők sorából a bankfelügyelet jegybanki függetlenségre kifejtett hatását vizsgálja és elemzi az EU tagállamok jegybankjaira vonatkozóan. A bankfelügyelet hatásának vizsgálata nem jelenti a többi tényező hatásának figyelmen kívül hagyását, csupán azt, hogy a szerző erre összpontosított. A vizsgált kérdés tehát az, hogy vannak-e közgazdasági (történeti, jogi) okai a bankfelügyeleti hatóság és a jegybank elkülönítésének vagy éppen az említett két jogkör koncentrációjának, illetve vannak-e az európai bankfelügyeleti rendszerek fejlődésének általános tendenciái.

Mivel a tagállamok jegybanktörvényeiben a Központi Bankok Európai Rendszerébe történő integrálódás miatt 1998-ban és 1999-ben következtek be alapvető módosítások, a szerző ettől az időponttól kezdve kísérte figyelemmel a bankfelügyelet jegybanki függetlenségre kifejtett hatását.

A JEGYBANK ÉS A BANKFELÜGYELET KAPCSOLATA

⇒ A bankfelügyelet szerepe

Az 1998. június 1-je óta működő Központi Bankok Európai Rendszerét az Európai Központi Bank és az európai uniós tagállamok jegybankjai alkotják. A gazdasági együttműködés, a közös monetáris politika kialakítása és végrehajtása nem ment egyik napról a másikra, hosszú és nehéz folyamat előzte meg.

Ennek oka az eltérő történelmi tradíciókban keresendő: a legtöbb tagállam jegybankja mintegy 200–300 éves múltra tekint vissza.¹

„Az, hogy melyek voltak a központi bank funkciói, azt nagymértékben születési körülményei is meghatározták. ... a Bank of England eredetileg, 1694-ben állambankári feladatokra létrejött magán-részvénytársaság volt, amely a 19. század folyamán, fokozatosan tett szert egyéb központi banki funkciókra.”²

- 1 A legrégebbi a svéd Sveriges Riksbank (1668), de nem sokkal fiatalabb a Bank of England (1694) sem.
- 2 Kövér György: A felhalmozás íve, Új Mandátum Könyvkiadó, 2002. 204. oldal

A jegybankok alapítási ideje általában fontos történelmi fordulóponttal esett egybe, s a nemzetállami és nemzetgazdasági önállóság jelképévé vált.³

„Manapság szinte természetesnek tűnik, hogy egy ország bankrendszerében létezik a központi bank. Pedig a 19. század közepén ez még korántsem látszott magától értetődőnek.”⁴

Kialakulásuk idején, a 18–19. században a legtöbb jegybank teljes mértékben függött a koronától, az uralkodó gyakorolta a kinevezés és a felmentés jogát, királyi pátenst tartalmazta a bank működési szabályait, valamint a jegybank sok esetben háborús és egyéb királyi kiadásokat finanszírozott. Fel sem merült a jegybank függetlensége, természetes volt az említett összefonódás.

A 20. században azonban a jegybankok autonómiája növekedett, a jegybanktörvények egyre több, a jegybanki függetlenséggel kapcsolatos garanciát tartalmaztak. Az államtól való függetlenedés a jegybanki feladatok bővülését is jelentette sok esetben. A pénzügyi szektor felügyelete

kialakulásától kezdve a legtöbb országban⁵ a jegybank feladatává vált.

A felügyeleti funkciót három feladatsoportha lehet bontani:

- befektetővédelem;
- mikro-prudenciális felügyelet;
- makro-prudenciális felügyelet.

⇒ A bankfelügyeleti rendszerek fejlődésének két útja

A pénzügyi rendszer egészséges, hatékony és biztonságos működése olyan alapvető feltétel, amely nélkül felesleges lenne további fontos alapelvek – mint amilyen például a jegybanki függetlenség – vizsgálata. Napjainkban ez evidenciának számít, az Európai Unió tagállamainak hitelintézeti törvényei a bevezető rendelkezései között deklarálják ezt az alapvetet. Azt, hogy pontosan mit is értünk „egészséges, hatékony és biztonságos működés” alatt, egyetlen tömör definícióval nem lehet lefedni, ehelyett inkább az idők során gyakorlatban kialakult és intézményesült, egymásra épülő és egymással szoros összefüggésben levő elvekről beszélhetünk. Az 1. táblázat röviden ismerteti azokat az okokat, melyek miatt szükség van a pénzügyi rendszer szereplői és tevékenységük felügyeletére.

3 A lengyel és a litván állam többször is elvesztette függetlenségét, ezért a jegybank alapítása is kitelődött, sokáig csak gondolati szinten foglalkoztak az alapítással. Majd miután a történelmi helyzet is lehetővé tett az alapítást, nem sokáig működhetett az önálló jegybank, mivel a Szovjetunió Állami Bankjába tagolták be. Magyarország esete is jól példázza fenti állítást, már az 1848/49-es szabadságharc idején önálló, Ausztriától független jegybank alapítását szorgalmazták a rendek.

4 Kövér György: A felhalmozás íve, Új Mandátum Könyvkiadó, 2002. 204. oldal.

5 Példaként említhető meg Anglia, ahol a felügyeleti hatóság – az FSA – csak 1999-ben alakult meg, addig a jegybank volt a fő felügyeleti hatóság. Svédországban 1991-ben, Dániában 1988-ban került külön intézmény kezébe a bankfelügyelet és a monetáris politika.

1. táblázat

A bankfelügyelet helye és szerepe a pénzügyi felügyeleti tevékenységek között

| Piaci magatartás, helyzet | Szabályozása | Felügyeleti hatóság |
|--|---|--|
| Versenyellenes magatartás | Egyesülés, szétválás szabályozása, antitröszt elleni intézkedések, piacra való belépés és kilépés biztosítása | Fogyasztóvédelmi intézmények vagy egyes esetekben más felügyeleti hatóságok |
| Bankcsődök | Tőkekövetelmények és tőke-megfelelési mutató előírása | Bankfelügyeleti hatóság |
| Értékpapír kibocsátásával és forgalmazásával kapcsolatos anomáliák | Értékpapírokkal kapcsolatos törvényességi felügyelet és jogi szabályozás | Értékpapírfelügyelet, nyugdíjpénztárak vagy biztosítók felügyeletét ellátó intézmények (vagy esetleg egy, integrált felügyeleti hatóság) |
| Asszimmetrikus információ információ | Információkkal való visszaélések, visszatartása elleni intézkedések | Ugyanazok a felügyeleti hatóságok |

A táblázat a szerző összeállítása Alfredo Dammert: Supervision structures for developing countries alapján

A téma szempontjából a felügyeleti rendszerek csoportosítását a felügyeletet végző szerv felől közelítem meg, így két kategóriát különíthetünk el. Ahol az **angolszász** minta érvényesült (Anglia, Egyesült Államok, Ausztrália, Hong Kong), ott általában összpontosították a bankfelügyeleti szerepkört és a monetáris politikai hatóságot, azaz mindkét tevékenységet a jegybank végzi (végezte).

A **német** mintát⁶ követő államok esetében (Ausztria, Németország, Dánia, Svédország) ugyanakkor elkülönült a monetá-

ris és a bankfelügyeleti hatóság. A tagállamok egy részében a jegybank szerepel a bankfelügyelettel megbízott intézményként, míg más tagállamokban ezt a jogkört egy speciálisan erre a feladatra alapított intézmény látja el. Néhány tagállam esetében a jegybank és a tőle független felügyeleti intézmény is részt vesz a bankfelügyelet – vagy éppen a pénzügyi szektor egészének felügyelete – ellátásában.

⇒ Centralizáció vagy decentralizáció?

A Központi Bankok Európai Rendszerével kapcsolatosan több összefüggésben is vizsgálható a centralizáció, illetve a decentralizáció. Egyik vonatkozásban jellemezhető azt a két fő alapelvet, amely az **Európai Központi Bank és az egyes tagállami jegybankok közti funkciómegosztást** meghatározza. Egymással párhuzamosan érvényesülnek, időnként gyen-

⁶ Történeti okokra vezethető vissza, hogy a „német-utas” jegybankok általában nem végeznek bankfelügyeletet: a század elején a német pénzügyi rendszer sok készpénz használatával működött, ennek megfelelően relatíve ritkábbak voltak a bankcsődök, és ennek következményeképpen a Reichbank is kisebb szerepet játszott a felügyelet ellátásában.

gítve, máskor erősítve egymást: az Európai Központi Bank Kormányzótanácsának centralizált döntéshozatala, illetve az EU tagállamok jegybankjainak decentralizált monetáris politikája (utóbbi természetesen az Európai Központi Bank Igazgatósága által szükségesnek tartott iránymutatások figyelembevételével zajlik) jó példa az említett alapelvekre.

Egyes szerzők szerint elsősorban a centralizáció elve hatja át az Európai Központi Bankok Rendszerének működését, hiszen a közös jegybank, az Európai Központi Bank áll a rendszer központjában, és határozza meg intézményein keresztül a tagállami jegybankok cselekvési lehetőségeit.

Ugyanakkor a decentralizáció irányába mutat az, hogy a tagállami jegybankok jegybankelnökei egy közös platformon, az Európai Központi Bank Kormányzótanácsában közvetlenül részt vesznek a közös monetáris politikai döntések meghozatalában.

Várnay Ernő⁷ találóan állapítja meg, hogy „az a furcsa helyzet állt tehát elő, hogy a közös leánybank irányítja az anyabankokat.”

Más értelemben is beszélhetünk a centralizáció–decentralizáció fogalompárosáról. Jelentheti a centralizáció–decentralizáció a **jegybanki feladatok összpontosítását**, illetve éppen ellenkezőleg, **több intézményhez történő allokációját** is. A továbbiakban én a centralizáció–decentralizáció fogalmaknak ezen értelmét használom.

Napjainkban azok az okok, melyek szükségessé tették a bankfelügyeleti rendszerek és a bankfelügyeleti elvek kialakulását, a pénzügyi piacok globalizálódása, a négy szabadság elvének érvényesülése és az integráció teremtette közegben még nagyobb súllyal számítanak, mint néhány évtizeddel korábban. Napjainkban ez jelentős vita tárgyát képezi, a szakirodalomban nincs egyöntetű állásfoglalás az általam vizsgált kérdésre, vagyis hogy a **jegybank legyen-e a fő bankfelügyeleti hatóság, vagy egy önálló, a jegybanktól is teljes mértékben független intézmény végezze** a hitelintézetek tevékenységének ellenőrzését, vagy a jegybank és a felügyelet között legyen megosztva a feladat.

„A pénzügyi innovációk körének rohamos bővülése hatványozottan megnövelte a felügyelet iránti igényt, illetve az azzal járó feladatok nehézségét.”⁸

*Peter Kenen*⁹ az európai jegybankok működésével kapcsolatban öt tendenciára hívja fel a figyelmet:

- A jegybanki függetlenség az utóbbi években jelentősen nőtt, ami főleg a monetáris politikai eszközök szabadabb megválasztásában nyilvánul meg;
- Az árstabilitás elérése és fenntartása a jegybankok törvényileg deklarált célkitűzése;
- A legtöbb jegybank intézményi keretei között a hatékonyabb monetáris politika megvalósítása érdekében monetáris politikai tanács jött létre;

7 Várnay Ernő: Az Európai Monetáris Unió intézményi-jogi aspektusa, Európai Jogi Figyelő, 2000 július–augusztus, 286. oldal.

8 Lőrincné Istvánffy Hajna: Pénzügyi integráció Európában, KJK Kiadó, 2000. 352. oldal

9 Peter Kenen: Comparative analysis of the central banks of the world. (www.princeton.edu)

- A jegybanki működés sokkal áttekinthetőbbé vált az utóbbi évtizedben, ami abban nyilvánul meg, hogy a bankok több információt tesznek nyilvánossá működésükkel kapcsolatban;
- A prudenciális felügyeletben kettős tendencia bontakozott ki, egyes államok esetében a jegybanknak többé már nincs közvetlen beleszólása a felügyeleti rendszerbe, míg másutt éppen ennek az ellenkezője figyelhető meg, azaz erősödött a jegybank bankfelügyeleti rendszerben elfoglalt szerepe és pozíciója.

Tomás Tózsér¹⁰ szerint a tendencia a bankfelügyeletet illetően igazából nem nevezhető kettősnek, hiszen az EU-tagállamok sorban választják le jegybankjukról az önálló felügyeleti hatóságot. Álláspontja szerint egyértelmű jel mutat Európában az önálló felügyeleti hatóságok kialakulása felé.

A bankfelügyeleti rendszereket több szempont szerint is csoportosíthatjuk. Lőrincné Istvánffy Hajna¹¹ alapján beszélhetünk globális bankfelügyeleti rendszerről, mint például Ausztria, Dánia, Svédország és az Egyesült Királyság esetében, és olyan felügyeleti rendszerről is, ahol a pénzügyi szolgáltatások három alaptípusát külön hatóságok felügyelik, mint például Finnországban, Spanyolországban, Görögországban, Hollandiában.

A bankfelügyelet – mint ahogy azt már említettem korábban – több európai uniós nemzeti jegybank esetében a jegybanki

feladatok közé sorolható. **Összegezve** a fentieket, az alábbi megállapításokat tehetem.

A jegybankok működésükkel – melynek alapfeltétele a jegybanki függetlenség – több szempontból is hozzájárulnak a pénzügyi rendszer megfelelő működéséhez. A jegybanki függetlenség és a jegybanki feladatok között szoros kapcsolat van, ezért a bankfelügyelet és a jegybanki függetlenség is összefügg egymással. A jegybanki feladatok mennyisége, és sokkal inkább minősége vagy jellege – amit a törvényhozás precízen rögzít minden tagállam jegybankja esetében – meghatározza az adott jegybank nemzetgazdaságban betöltött súlyát.

Az említett összefüggés nyilvánvalóan csak egy része a jegybanki függetlenséget befolyásoló tényezőhalmaznak, mely összetevők hatását összességében érdemes vizsgálni. Tehát nem elegendő a jegybanki függetlenség szintjének megítéléséhez az, ha tudjuk, melyek a vizsgált jegybank feladatai.

Carmine Di Noia és Giorgio Di Giorgio¹² tanulmányukban azt a kérdést vizsgálják, miszerint a bankfelügyelet és a „hagyományos” jegybanki feladatok egy kézbe összpontosítása nem gyengíti-e meg a bankfelügyeleti rendszert és nincs-e a monetáris politika hatékonyságára is negatív hatással:

Lőrincné Istvánffy Hajna szintén ezzel kapcsolatban fejti ki véleményét.

10 Tomas Tózsér: Opinions on the optimum institutional structure for bank supervision, BIATEC, Volume X, 6/2002. 18. oldal.

11 Lőrincné Istvánffy Hajna: Pénzügyi integráció Európában, KJK Kiadó, 2000. 351. oldal.

12 Carmine Di Noia és Giorgio Di Giorgio: Should banking supervision and monetary policy tasks be given to different agencies? October, 1999., International Finance.

„A jegybank égisze alatt folyó felügyeletet az indokolja, hogy a jegybanknak egy fontos feladata a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása, a rendszer összeomlását eredményező pénzügyi folyamatok kivédése. Az egy kézből gyakorolt felügyelet mellett szól az is, a jegybank a bankok végső hitelforrása, így indokolt, ha folyamatosan részt vesz a bankok tevékenységének az ellenőrzésében is. E felvetésnek az mond ellent, hogy a jegybank kizárólagos felelőssége a bankrendszer működéséért esetleg fellazítja a monetáris politikát, mivel a jegybank kötelességének tekinti a bankok likviditási problémáinak megoldását.”¹³

A bank vagy a teljes pénzügyi szektor felügyeleti rendszerével kapcsolatos kérdést nem lehet csupán gazdasági kérdésként felfogni, és pusztán közgazdasági tézisek segítségével megoldani. *Pierluigi Ciocca*¹⁴ szerint azt, hogy egy adott országban a pénzügyi felügyelet melyik intézmény kezébe kerüljön, nemcsak gazdasági kérdés, hanem több, egymásra épülő adottság és tényező következménye. Ezek sorában említi meg¹⁵ az ország „joggyakorlatát”, ami alatt a kérdést körülölelő alkotmányos és intézményi feltételrendszert és működést érti. Másodikként emeli ki a felügyelet alapításának körülményeit, történetét, a jelenlegi működést, ezen belül is lényeges vonásként említi az intézményi függetlenséget. Harmadik befolyásoló tényezőként a változó és változtatható „piaci szokásokat és vélekedéseket” említi meg.

1. Érvek a centralizáció mellett

Azok a szerzők,¹⁶ akik a **jegybank által végzett bankfelügyelet mellett** foglalnak állást, általában az alábbi két érveléssel támasztják alá nézeteiket:

- Az első szerint a bankfelügyeleti és szabályozási feladatkör által a jegybank értékes és egységes képet kap a gazdaság egészéről, ami a monetáris politikai célkitűzés megvalósításában segíti.
- A második érv az elsőhöz szorosan kapcsolódik: a bankok tevékenységnek felügyelete jelentős mértékben fokozza a monetáris politika hatékonyságát.

A jegybank felügyeleti funkciója mellett egy, az Európai Központi Bank által kiadott tanulmány¹⁷ három érvet sorakoztat fel:

- információ-alapú szinergiák a bankfelügyelet és a „hagyományos” jegybanki feladatok között;
- a működési kockázatra való teljesebb koncentráció;
- függetlenség és gyakorlati tapasztalat hatékonyabb érvényesülése.

*B. W. Fraser*¹⁸ véleménye szerint a jegybanki feladatok körébe szerves módon illeszkedik a bankfelügyeleti tevékenység ellátása is, ami nem csorbítja a jegybanki függetlenséget.

13 Lőrincné Istvánffy Hajna: Pénzügyi integráció Európában. KJK Kiadó, 2000. 351. oldal.

14 A Bank of Italy elnökének általános helyettese.

15 Pierluigi Ciocca: Supervision: one or more institutions? BIS Review 39/2001, (www.bis.org/review/r010516d.pdf) page 1–4.

16 Nuran Gökbudak: Central bank independence, the Bundesbank experience and the Central Bank of the Republic of Turkey, Discussion Paper No:9610, March 1996, page 14.

17 The role of central banks in prudential supervision, www.ecb.int/pub/pdf/prudentialsupcbrole-en.pdf

18 B. W. Fraser beszéde: Central bank independence: what does it mean? (on the 20th SEANZA Central Banking Course, Karachi, 23 November 1994.)

2. Érvek a decentralizáció mellett

Azok a szerzők, akik a **jegybank és a bankfelügyeleti rendszer elkülönítését** találják üdvöztetőnek, több érvet is felsorakoztatnak álláspontjuk mellett.

Cukierman szerint az egész bankrendszerre átgyűrűző hatású bankcsődök sokkal könnyebben kialakulhatnak, ha a betétbiztosítás, és egyáltalában a bankfelügyelet a jegybank kezében van.

Heller álláspontja szerint a monetáris politika makrogazdasági tevékenység, ami az egyéneket csak közvetett módon érinti, míg a szabályozó és felügyeleti tevékenység közvetlen befolyásolást jelent. Az utóbbi években a központi bankok függetlensége több tényezőnek köszönhetően jelentősen megnövekedett, sok szerző egyre inkább hangsúlyozza, hogy ezzel párhuzamosan viszont csökkent a jegybankok elszámoltathatósága.

Pedro A. B. de Sourse álláspontja szerint negatív irányú korrelációs kapcsolat van a központi bankok függetlensége és elszámoltathatósága között.

Az Európai Központi Bank kiadványa¹⁹ számba veszi a jegybanktól független, **önálló felügyeleti intézmény alapítása mellett érveket** is, amelyek a következők:

- A felügyeleti rendszer és a monetáris politika közötti érdekkonfliktus kialakulásának nagyobb az esélye, ha a jegybank egyben felügyeleti funkciókat is ellát;

- Erkölcsileg kétségbe vonható kiskapuk és veszélyhelyzet kialakulásának nagyobb lehetősége;
- Pénzügyi konglomerátumok kialakulása, határokon átívelő pénzügyi szolgáltatások, a pénzügyi közvetítők közötti különbségek elmosódása általános tendencia a tagállamokban, és ez önálló felügyeleti hatóság kialakulását kívánja meg;
- Indokolt elkerülni a jegybanki hatalom túlzott koncentrációját.

*Sam Vakin*²⁰ szerint sem jó az egészséges bankrendszer működése szempontjából, ha maga a jegybank felügyeli a kereskedelmi bankok tevékenységét. Állítását azzal indokolja, hogy azáltal, hogy egy jegybankra azt a feladatot róják, hogy a bankrendszer második szintjét ellenőrizze, valójában nem mást várnak el, mint hogy saját korábbi ténykedésüket, politikájukat vizsgálják felül. Jól szemlélteti állítását az a hasonlat, amivel a bankfelügyeleti tevékenységet ellátó bankokat a pártatlan szentek esetével veti egybe.

Érdekes módon a monetáris politikai és a felügyeleti hatóság elkülönítése mellett érvelő szerzők nem hangsúlyozzák a jegybanki függetlenség fontosságát mint olyan okot, ami az elkülönítés mellett szól. Ehelyett inkább a monetáris politikára gyakorolt negatív hatást – a hatékonyság csökkenését – emelik ki. A jegybank által végzett felügyelet mellett érve-

19 The role of central banks in prudential supervision, www.ecb.int/pub/pdf/prudentialsupecbrole-en.pdf

20 Sam Vakin: Bankers' banks – The role of central banks in banking crises. (<http://samvak.tripod.com/nm018.html>)

ket felsorakoztatók tábora szintén ritkán utal a jegybanki függetlenségre.

A jegybanki függetlenségről ebben a kérdéskörben sem szabad elfeledkeznünk. Abban az esetben, ha a jegybank a felügyeleti hatóság, vagy jelentős szerepe van benne, a jegybanki függetlenség EU-tagállamokban garantált magas szintje által biztosított az, hogy a kormánytól vagy egyéb természetes vagy jogi személyektől független intézmény végezze a pénzügyi rendszer szereplőinek felügyeletét. Tehát ebből a nézőpontból **a jegybanki függetlenség nem mint cél, hanem mint alapvető feltétel szerepel**, mégpedig a pénzügyi szektor egészséges és biztonságos működésének biztosításához.

A centralizáció–decentralizációval kapcsolatosan vizsgálni kell még, hogy a pénzügyi szolgáltatások három alap-típusának felügyeletét egy intézmény valósítja meg, vagy külön felügyeleti hatóságok működnek a pénzügyi szolgáltatások különböző típusai felett.

*Richard K. Abrams és Michael W. Taylor*²¹ szerint az a tény, miszerint egy adott államban egységes-e a pénzügyi szektor felügyelete, összefüggésben van a bankfelügyelet és a monetáris politika elkülönítésével vagy egységesítésével. A pénzügyi felügyelet egységesítésének korai példái²² olyan pénzügyi rendszerekben jöttek létre, amelyek esetében nem a jegybank volt a bankfelügyeleti hatóság. Ugyanakkor ellenpéldát is említhetünk: Ausztrália vagy Anglia esetében koráb-

ban a jegybank volt a bankfelügyeleti hatóság, mégis tőle független, az egész pénzügyi szektor felügyeletét ellátó felügyeleti intézményt hoztak létre.²³

Abban minden szerző egyetért, hogy a hatékony bankfelügyelet akkor érvényesül, ha független intézmény – a korábban általánosan kialakult szokás szerint független jegybank – keretei közé helyezi a törvényhozás.

*John G. Heimann*²⁴ szerint a fő kérdés tehát nem az, hogy melyik intézmény látja el a felügyeleti funkciókat, vagy hogy konszolidált a felügyeleti rendszer vagy sem. A hangsúly álláspontja szerint a felügyeleti intézmény **függetlenségén** van. Ehhez képest másodlagos a felügyeleti rendszer típusa.

Heimann a globális felügyeleti rendszer híveinek táborát erősíti, folyamatosan és fokozatosan globalizálódó világunkban ésszerű és hatékony gondolatnak tartja a pénzügyi rendszer különböző alszektora felügyeletének egy intézmény alá rendelését, mint ahogy azt Angliában a Financial Services Authority esetében tették.

BANKFELÜGYELETI RENDSZEREK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A tagállambeli jegybankok alapításához hasonlítható jelentőséggel bír az Európai Központi Bank, illetve a Központi Ban-

23 Érdekes megoldást választottak Szingapúrban, ahol a centralizáció csúcsa valósul meg azáltal, hogy a jegybank látja el a pénzügyi szektor egésze feletti felügyeletet.

24 John G. Heimann: Reforming national bank supervision www.bos.frb.org/economic/conf/conf44/cf44_11.pdf

21 Richard K. Abrams – Michael W. Taylor: Issues in the unification of the financial sector supervision, IMF Working Paper, WP/00/213.

22 Dánia, Norvégia, Svédország.

kok Európai Rendszerének létrehozása. A helyzet nehézségét fokozta, hogy tizenöt, eltérő gazdasággal, monetáris politikával és jegybankkal rendelkező államnak kellett egy közös, minden érdeket megtestesítő jegybankot létrehoznia, illetőleg saját jegybankját a megváltozott körülményekhez igazítania.

A tizenkét eurózónabeli jegybank közül tíz vagy közvetlenül felelős a bankfelügyeletért, vagy közvetett módon bár, de jelentős mértékben szerepe van a bankfelügyelet – egyes esetekben, ahol globális felügyeleti rendszerről van szó, a pénzügyi szolgáltatások más típusainak a felügyeletének – ellátásában.

⇒ **Európai uniós tagállamok, ahol a jegybank a bankfelügyeleti hatóság**

1. Globális felügyeleti rendszer

Kizárólag a jegybank lát el felügyeleti tevékenységet:

- **Olaszországban** a Banca d'Italia a bankfelügyelet kiterjedt jogkörrel rendelkező intézménye. Időszaki jelentéseket kap a kereskedelmi bankoktól, amelyek alapján vizsgálja a bankok likviditását és ellenőrzi, hogy működésük megfelel-e a törvényi előírásoknak. 1998-tól a Banca d'Italia a pénzügyi felügyeleti hatóság is egyben, s mint ilyen, szabályzatokat bocsát ki, felügyeli a pénzügyi intézmények alapítását és működését.

A felügyeleti jogkör bővítésével párhuzamosan a jegybanki függetlenség garanciáinak körét is kiszélesítette a törvény. A garanciák közül kiemelném a vezető

jegybanki tisztviselők hivatali idejének meghosszabbítását, a felmentési okok pontos törvényi rögzítését.

1998. június 1-je óta hatályos az új olasz jegybanktörvény, ami az 1948. évi jegybanktörvényt váltotta fel. Az intézményi felépítés módosításán túlmenően jelentős változások történtek a függetlenséget illetően is. Az 1948. évi jegybanktörvény szerint a Pénzügyminisztérium kötelező utasításokat adhatott a jegybanknak, illetve a királyi megbízott meglehetősen széles jogkörrel rendelkezett. A törvénymódosítás megszüntette a megbízott felügyeleti jogát.

- **Írországban** a jegybank, a Central Bank of Ireland a globális felügyeleti rendszer csúcshintézménye. A kereskedelmi bankokon kívül nem banki pénzügyi intézmények – mint például tőzsdék, befektetési cégek – tevékenységének felügyeletét is ellátja.

A jegybank és valamely felügyeleti hatóság együtt látja el a felügyeleti tevékenységet:

- **Németországban** a Deutsche Bundesbank hosszú időn keresztül legfőbb bankfelügyeleti hatóságnak számított. A jegybank által végzett felügyeleti tevékenység törvény által meghatározott célja az volt, hogy a bankokra – azok alapítására, majd pedig működésére – vonatkozó szabályok érvényesülését ellenőrizze. Mivel a pénzpiacok liberalizációja – ami leginkább az utóbbi húsz évben gyorsult fel – a kereskedelmi bankok számára is számos új üzleti lehetőséget tár fel, ezáltal potenciálisan megnőtt a banki működés kockázata is. Annak érdekében, hogy a gazdaságban elkerüljék a bankok fizetés-

képtelenségét, a felügyeleti tevékenységnek is lépést kell tartani a pénzpiaci változásokkal.

2002. május 1-jén lépett hatályba a német banktörvény legutóbbi módosítása, mely megalkotta a Szövetségi Pénzügyi Felügyeleti Hatóságot. A hatóság létrehozása nem jelenti a Deutsche Bundesbank felügyeleti funkcióinak elvesztését. Németországban az 1961. július 10-én hatályba lépett banktörvényt megelőzően nem volt egységes bankfelügyeleti rendszer és struktúra. Ez a törvény hozta létre a bankfelügyelet központosított rendszerét, élén a Szövetségi Bankfelügyeleti Hivatallal. Korábban a Landok – 1948-as megalakulásukat követően – és a tartományi központi bankok látták el a bankfelügyeletet.

- **Belgiumban** 2002. augusztus 2-án fogadta el az országgyűlés a pénzügyi szolgáltatásokról és a pénzügyi szektor felügyeletéről szóló törvényt. A jogszabály a pénzügyi szektor felügyeletével a Banki és Pénzügyi Tanácsot bízta meg. A Belga Nemzeti Bank szerepét is kijelöli az említett törvény²⁵ a bankfelügyelet ellátásában: az adott esettől függően a belga jegybank Igazgatóságának két vagy három tagja részt vesz a Banki és Pénzügyi Tanács döntéshozatali eljárásában.

2. Partikuláris felügyeleti rendszer

- **Portugáliában** a Banco de Portugal a bankfelügyeleti hatóság, a felügyelete

kiterjed a hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások működésére. A jegybank felelős tehát a bankfelügyeleti rendszer működéséért, viszont a partikuláris felügyeleti rendszernek megfelelően két önálló, a jegybanktól független intézmény²⁶ végzi a pénzpiacok (tőzsdék és biztosító társaságok) felügyeletét. A három társintézmény közti koordináció és a hatékonyabb információáramlás céljából hozták létre a Pénzügyi Felügyelet Nemzeti Tanácsát, amelynek tagjai sorában a Banco de Portugal elnöke is szerepel.

- **Görögországban** a Bank of Greece felügyeleti jogköre csupán a hitelintézetek tevékenységére terjed ki, míg a pénzügyi szolgáltatások további két alaptípusát tőle független intézmények látják el. A bankfelügyelet törvényi kereteit a 2076/92. törvény, valamint a Görög Nemzeti Bank alapokmánya tartalmazza (89/299, 91/633, 91/31, 92/121). Partikuláris a felügyelet, azaz a pénzügyi szolgáltatások három alaptípusát külön-külön szervek felügyelik; a Görög Nemzeti Bank csak a bankfelügyeletet látja el.
- **Hollandiában** a jegybank a fő bankfelügyeleti hatóság. A befektetővédelem mellett az utóbbi évtizedekben növekvő jelentőségre tett szert a pénzügyi rendszer stabilitása érdekében a pénzügyi szolgáltatások egyenletes színvonalának biztosítása is.

Más EU tagállamokhoz viszonyítva Hollandiában a bankszektor koncentrá-

²⁵ A törvény 49. § 6 (3) és 85. § 6 (3) bekezdései rendelkeznek erről.

²⁶ A Securities Exchange Commission és a Portuguese Insurance Institute.

tabb, így nagyobb az esetleges bankcsődök „átgyűrűző” hatásának a lehetősége is, ezzel indokolják azt a tényt, hogy a jegybank látja el továbbra is a kereskedelmi bankok felügyeletét.

Ugyanakkor partikuláris típusú a felügyeleti rendszer, hiszen a De Nederlandse Bank mellett a pénzügyi szektor további két területét a jegybanktól független intézmények felügyelik. A Pénzpiacok Holland Felügyelete feladata a hatékony befektető védelem, és az értékpapír-kereskedelem ellenőrzése.

A pénzügyi szektor harmadik területének, a biztosítási piacnak a felügyeletét a Biztosítók Felügyeleti Hatósága végzi.

A jegybank és az említett két felügyeleti hatóság napi kapcsolatban vannak egymással, az információáramlás biztosított. A pénzügyi konglomerátumok gomba módra szaporodnak Hollandiában is, melyek egyszerre végeznek kereskedelmi banki, értékpapír kereskedelmi, vagy biztosítási tevékenységet, ezért a különböző területek felügyeleti intézményei között szoros kapcsolat szükséges. Éppen az említett ok játszott szerepet a Pénzügyi Felügyelet Tanácsának megalapításában is, mely intézményben mindhárom felügyelet képviselve van. A Tanács koordinációs funkciókkal rendelkezik, és a hatékonyabb információcserét van hivatva előremozdítani.

- **Spanyolországban** a Banco de España látja el a bankok felügyeletét. Partikuláris felügyeleti rendszerről van szó ugyanakkor, mert a pénzügyi szektor felügyeletében két másik, a jegybanktól független intézmény: az Értékpapírpiac Nemzeti Felügyelete és az Általá-

nos Biztosító Testület is közreműködik. A jegybank a kereskedelmi bankok, takarékszövetkezetek, kölcsönös biztosító testületek, és a hitelintézetek alapításának felügyeletét végzi.

⇒ Európai uniós tagállamok, ahol nem a jegybank a bankfelügyeleti hatóság

1. Globális felügyeleti rendszer

- **Luxemburgban** a Pénzügyi Szektort Felügyelő Bizottságot 1998-ban hozták létre. 1999. január 1-jétől egyetlen felügyeleti szerv látja el átfogóan és teljes körűen a pénzügyi szektor tevékenységeinek felügyeletét. Ami a szervezeti felépítést illeti, hat szolgáltatáscsoportról beszélhetünk, amelyek három nagyobb szervezeti egységbe tömörülnek. Az első egységet a bankfelügyelet, a kollektív befektetések szervezeti felügyelete és a pénzügyi eszközök piacának felügyelete alkotja. A második nagyobb egységet az információs rendszerhez, illetve az adminisztrációhoz és a pénzügyekhez kapcsolódó szolgáltatások alkotják. Végül pedig a harmadik egység az általános titkárságot foglalja magában.
- **Dániában** a Dán Pénzügyi Felügyeleti Hatóság látja el a teljes pénzügyi szektor felügyeletét. 1996-ig az Üzleti- és Iparminisztérium keretei között működött, majd egy intézményi reformot követően – 2000 májusában a Folketing több, a dán kereskedelmi és befektetési bankokat érintő törvénymódosítást fogadott el, melyek 2000. június 1-jétől hatályosak – átkerült a Gazdasági Mi-

nisztériumhoz, ahol jelenleg is működik. A management négytagú, 12 részlege van és egy nemzeti tanács segíti a munkáját.

- **Angliában** 1998 júniusától a bankfelügyeletet nem a Bank of England látja el, hanem egy újonnan alapított, független intézmény, a Pénzügyi Szolgáltatások Hatósága (Financial Services Authority, FSA). A felügyelet egységesen kiterjed a bankokra, a befektetési szolgáltatókra és a biztosító társaságokra. A testületnek 15 tagja van (elnök, 3 helyettes és 11 igazgató).

A felügyelet globális; a bankfelügyeletet és a befektetési szolgáltatók felügyeletét egyesítették a Biztosítási és Befektetési Testülettel 1998 júniusában, majd ezt követően a bankfelügyelet jogköre átkerült a Bank of Englandtól az újonnan létrehozott hatósághoz.

A pénzpiacokról és pénzügyi szolgáltatásokról szóló törvény négy feladatot fogalmaz meg az FSA számára: a pénzügyi rendszerbe vetett bizalom megóvását; az érthetőség növelését (az állampolgárok számára olyan mennyiségű és minőségű információt kell nyújtani, ami segíti a pénzügyi rendszer jobb és teljesebb megértését); befektetők védelmét; és csökkenteni a pénzügyi bűncselekmények számát.

A pénzügyi szolgáltatásokról és a pénzpiacokról szóló 2000. évi törvény nem definiálja a „bank” kifejezést. A Bank of England – ilyen szempontból a korábban a bankfelügyeletet ellátó intézmény – 1998 júniusától 2001 novemberéig közzétette azon pénzügyi intézmények listáját, melyeket „bank”-nak tekintett, és melyek tevékenysége fölött felügyeletet gyakorolt.

A Financial Services Authority követi ezt a gyakorlatot, azaz meghatározza – igaz, nem kötelező jelleggel, ez a felsorolás ajánlásnak tekinthető – kézikönyvében a bank fogalmát, és listát jelentet meg az Angliában működő bankokról.

- **Svédországban** a pénzügyi szektor globális felügyeletét a Finansinspektionen végzi. Mintegy 2500 társaságot felügyel, melyek sorában hitelintézetek, brókercégek, tőzsdék, befektetési alapok is megtalálhatóak.
- **Ausztriában** a Pénzügyminisztérium látta el 2002. április 1-jéig a pénzügyi szektor felügyeletét, a felügyeleti rendszer típusa globális, azaz a minisztérium a bankok, biztosítók, tőzsdék tevékenységét is felügyelte. Azóta a globális felügyeleti rendszer fenntartása mellett új intézmény végzi a felügyeleti feladatokat: a Pénzpiacok Felügyeleti Hatósága.

Az öt részlegből álló Pénzügyminisztérium „Gazdaságpolitika, európai integráció és pénzügyi piacok” nevű részlegének minimális felügyeleti jogköre marad.

2. Partikuláris felügyeleti rendszer

- **Finnország** esetében nehéz a besorolás, mivel a bankfelügyeletet a Finn Nemzeti Bank és a tőle intézményileg független Pénzügyi Szolgáltatások Hatósága (Financial Supervision Authority²⁷ FSA) végzi. A finn FSA 1993-tól végzi a

²⁷ Az FSA elődje a Banking Supervision Office volt, mely 1922–1993 között látta el a felügyeleti feladatokat.

jegybankkal összehangoltan, de attól független döntéshozó testületként felügyeleti tevékenységét. Körülbelül 500 pénzügyi intézmény felügyeletét látja el, melyek között vannak kereskedelmi bankok, brókercégek, tőzsdék. Két működési alapelve a lojalitás²⁸ és a függetlenség.²⁹

Az FSA-ról szóló törvény általánosan deklarálja a Finn Nemzeti Bank és a Financial Supervision Authority közötti mellérendelt kapcsolatot, mintegy arra utalva, hogy a két intézmény között folyamatos kapcsolat van, egyeztetés zajlik a bankfelügyelet ellátása vonatkozásában. Érdekes módon a jegybankról szóló törvény nem említi annak a felügyeleti hatósággal való kapcsolatát, sőt, a jegybanki feladatok között nem szerepelteti a bankfelügyelet ellátásában való részvételt, közreműködést.

A Financial Supervision Authority törvény által meghatározott fő feladatai a következők: irányelvek, rendeletek kibocsátása; törvények, rendeletek meghozatalában való részvétel; hitelintézetek, befektetési vállalkozások felügyeletének ellátása; a felügyelt intézetek tevékenységének elemzés; a felügyelt intézetek által szolgáltatott információk elemzése; az önszabályozó piaci mechanizmusok fejlődésének támogatása; átláthatóság biztosítása a pénzügyi információk terén.

28 Az FSA alkalmazottjaira vonatkozó alapelv: az alkalmazottak az FSA működési céljait szem előtt tartva végzik munkájukat.

29 Az FSA alkalmazottjai úgy végzik munkájukat, hogy elkerüljék gazdasági, rokoni vagy baráti kapcsolatok kialakulását és tevékenységükre befolyás kialakulását az általuk felügyelt pénzügyi intézményeknél.

• **Franciaországban** az 1984. évi bankokról szóló törvény három intézmény között osztotta fel a felügyeleti feladatokat: Banking Regulatory Committee, Credit Institutions Committee, Banking Commission.³⁰ Emellett a Francia Bank is komoly szerepet kapott a felügyeleti tevékenységben.

1996 júliusában módosították az említett francia banktörvényt, az 1993. évi európai befektetési direktívának megfelelően. Az 1996. évi a pénzügyi tevékenységek modernizációjáról szóló törvény beépítette az 1993. május 10-i, a beruházási szolgáltatásokról szóló uniós direktívát a francia jogba, módosította az 1984. évi hitelintézeti törvényt oly módon, hogy kiterjesztette a három már említett intézmény jogkörét és nevüket is módosította; (Banking and Financial Regulatory Committee, Credit Institutions and Investment Firms Committee, Banking Commission, National Credit and Securities Council).

Mindezt összefoglalva a 2. táblázat mutatja.

Vizsgálatom alapján az alábbi következtetésekre jutottam: a jelenlegi 15 EU tagállam többségében a jegybankok még mindig meghatározó szerepet kapnak a bankfelügyelet ellátásában. Négy tagállamban (Portugália, Görögország, Hollandia, Spanyolország) a jegybank a fő bankfelügyeleti hatóság; míg két tagállamban (Írország, Olaszország) a jegybank a globális pénzpiaci felügyelet csúcsintézménye. Négy tagállamban (Németország, Belgium, Finnország, Franciaország) a jegybank és tőle független pénz

31 A Bank Commission 1941-ben alakult meg.

2. táblázat

**Monetáris politikai és bankfelügyeleti hatóságok
az Európai Unió tagállamaiban**

| EU-tagállam | Monetáris politikai hatóság | Bankfelügyeleti hatóság |
|--------------------|------------------------------------|---|
| Anglia | Bank of England | Financial Services Authority |
| Ausztria | National Bank of Austria | Ministry of Financ, Financial Market Supervisory Authority |
| Belgium | National Bank of Belgium | Banking and Finance Commission, National Bank of Belgium |
| Dánia | Danmarks Nationalbank | Finance Inspectorate (Danish Financial Supervisory Authority) |
| Finnország | Bank of Finland | Financial Supervision Authority |
| Franciaország | Banque de France | Commission Bancaire, Banque de France |
| Görögország | Bank of Greece | Bank of Greece |
| Hollandia | De Nederlandsche Bank | De Nederlandsche Bank |
| Írország | Central Bank of Ireland | Central Bank of Ireland |
| Luxemburg | Central Bank of Luxemburg | Commission de Surveillance du Secteur Financier |
| Németország | Deutsche Bundesbank | Deutsche Bundesbank, Federal Financial Supervisory Authority |
| Olaszország | Banca'd Italia | Banca'd Italia |
| Portugália | Banco de Portugal | Banco de Portugal |
| Spanyolország | Banco de Espana | Banco de Espana |
| Svédország | Sveriges Riksbank | Finansinspektionen |

A táblázat a szerző összeállítására

3. táblázat

Pénzügyi felügyeleti rendszerek típusai a világ országaiban

| Mire terjed ki a felügyelet? | Jegybank látja el a felügyeletet | Jegybanktól független felügyelet |
|--|---|---|
| Bankokra | 51 | 6 |
| Bankokra és értékpapír forgalmazókra | 6 | 5 |
| Bankokra és biztosítókra | 13 | 11 |
| Bankokra, biztosítókra és értékpapír forgalmazókra | 2 | 6 |
| Összesen | 72 | 28 |

Forrás: Consolidated supervision in theory and practice. DAFPE/CMF, 2001

4. táblázat

Pénzügyi felügyeleti rendszerek típusai az EU tagállamaiban

| Mire terjed ki a felügyelet? | Jegybank látja el a felügyeletet | Jegybanktól független felügyelet | Vegyes (jegybank és hatóság) |
|---|----------------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| Bankokra | 4 | 0 | 4 |
| Bankokra és értékpapír forgalmazókra | 0 | 0 | 0 |
| Bankokra és biztosítókra | 0 | 0 | 0 |
| Bankokra, biztosítókra s értékpapír forgalmazókra | 2 | 5 | 0 |
| Összesen | 6 | 5 | 4 |

A táblázat a szerző összeállítása

piaci felügyeleti hatóság is részt vesz a bankfelügyeletben. Öt tagállam (Anglia, Dánia, Luxemburg, Svédország, Ausztria) integrált felügyeleti rendszert hozott létre (3. és 4. táblázat).

**AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK
FELÁLLÍTÁSÁT KÖVETŐ VÁLTOZÁSOK
A TAGÁLLAMOK JEGYBANKJAINAK
FÜGGETLENSÉGÉBEN**

Az EU tagállamok jegybanktörvényeinek vizsgálata során az alábbi következtésekre jutottam.

A Központi Bankok Európai Rendszerében **a jegybanki függetlenség kiemelten fontos alapelv.**

Ezen elv³² a következőket jelenti általában véve: sem az Európai Központi Bank,

sem pedig a Központi Bankok Európai Rendszerében (KBER) részt vevő nemzeti jegybank, vagy annak döntéshozó testületei nem kérhetnek és nem is fogadhatnak el semmilyen utasítást az EU intézményeitől, a tagállamok kormányaitól, más intézményeitől, vagy egyéb személyektől. **Ezt az alapelvet akár explicite, akár implicite minden EU-tagállam jegybanktörvényébe átemelték az EKB alapítása miatti nemzeti törvénymódosítások során.**

Az alapelv érvényesítése a **függetlenséget több ponton is növelte** a tagállami jegybanktörvények megfogalmazása szerint.

Általános tendencia, hogy a jegybanki stáb tagjainak – itt is kiemelten a jegybankelnököknek és az alelnököknek – a hi-

32 A Maastrichti Szerződés II. Fejezete „Az Európai Központi Bank céljai és feladatai” címet viseli. A közös jegybank célkitűzéseit meghatározó Art. 2. visszautal az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Római Szerződés 2. Fejezetére, mely a közös monetáris politika szabályait tartalmazza. Art. 105 1. „The primary objective of the ESCB shall be to maintain price stability. Without preju-

dice to the objective of price stability, the ESCB shall support the general economic policies in the Community with a view to contributing to the achievement of the objectives of the Community as laid down in Article 2. The ESCB shall act in accordance with the principle of an open market economy with free competition, favouring an efficient allocation of resources, and in compliance with the principles set out in Article 3a.”

vatali idejét meghosszabbították. Ausztria, Németország, Spanyolország, Olaszország, Anglia emelhető ki példaként. Ellenpéldát jóval kevesebbet találni: továbbra is határozatlan időre választják Dániában a döntéshozó testület tagjait a jegybankelnök kivételével.

Ugyancsak az EU-s követelmények érvényesülése látszik az **összeférhetlenségi szabályok, és a vezető tisztségviselők felmentésével** kapcsolatos szabályok pontosabb rögzítésében. (A jegybank vezető tisztségviselői egyetemi oktatói, lektori, tudományos munka kivételével más munkaviszonyt, munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthetnek. A felmentési okok között szerepel általában a munkavégzésre tartósan képtelen állapot, adott életkor – 70 év – betöltése, alkalmatlanná válás stb.)

Korábban egyes jegybanktvények **nem tiltották a királyi vagy kormányzati hivatalnokok, a Pénzügyminisztérium befolyását a jegybanki döntéshozásra.** A módosításokat követően a helyzet alapvetően megváltozott, és a KBER-alapelveknek megfelelő szabályozás töltötte be a joghézagot. Portugália, Hollandia, Írország esetében megszűnt a Pénzügyminisztérium befolyási lehetősége a monetáris politikai döntések tekintetében. Belgiumban megszűnt a királyi biztos (Royal Commissioner) jegybanki működést ellenőrző jogosítványa.

A tagállami jegybanktvények az árstabilitást határozzák meg – szintén a KBER-beli szabályozással összhangban – a jegybank elsődleges célkitűzéseként.

A módosítások hatályba lépését illetően a következők állapíthatók meg.

Általában a függetlenséget növelő, és az árstabilitást elsődleges célként megfogalmazó módosítások az Európai Központi Bank létrejöttének időpontjára – tehát 1998. július 1-jétől – léptek hatályba. Egyéb módosítások általában csak akkor léptek hatályba, amikor a tagállam csatlakozott az Európai Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakaszához.

⇒ Bankfelügyelet és jegybanki függetlenség a Központi Bankok Európai Rendszerében

A Központi Bankok Európai Rendszerében a bankfelügyelet az Európai Központi Banktól független intézmény kezébe lett helyezve: az Európai Bankfelügyeleti Bizottság (European Banking Supervisory Committee) végzi a felügyeleti tevékenységet.

Véleményem szerint a bankfelügyelet nincs teljes mértékben elválasztva az Európai Központi Banktól, hiszen a Szerződés lehetőséget nyújt számára közreműködni a pénzügyi rendszer stabilitásának és a hitelintézetek prudenciális felügyeletének megteremtésében.

Article 195(5) „The ECB shall contribute to ... prudential supervision responsibility of credit institutions and the stability of the financial system.”

A 165(6) is az említett 195(5) szakaszhoz hasonló módon jelöli ki az Európai Központi Bank helyét, mely alapján a bankfelügyeleti hatóságok felkérhetik az Európai Központi Bankot hitelintézetek és más pénzügyi szolgáltatási tevékenységet végző intézmények – kivéve

a biztosító intézeteket – felügyeletének vonatkozásában lásson el speciális feladatokat.

⇒ **A jegybanki függetlenség értelmezése az európai uniós joganyagokban**

Article 107. „When exercising the powers and carrying out the tasks and duties conferred upon them by this Treaty and the Statute of the ESCB, **neither the ECB, nor a national central bank, nor any member of their decision-making bodies shall seek or take instructions from Community institutions or bodies, from any government of a Member State or from any other body.** The Community institutions and bodies and the governments of the Member States undertake to respect this principle and not to seek to influence the members of the decision-making bodies of the ECB or of the national central banks in the performance of their tasks.”

A Maastrichti Szerződés III. fejezetének 7. szakasza a következőképpen fogalmazza meg a jegybanki függetlenséget:

Article 7. Independence „In accordance with Article 107 of this Treaty, when exercising the powers and carrying out the tasks and duties conferred upon them by this Treaty and this Statute, **neither the ECB, nor a national central bank, nor any member of their decision-making bodies shall seek or take instructions from Community institutions or bodies, from any government of a Member State or from any other body.** The Community institutions and bodies and the governments of the Member States undertake to respect this prin-

iple and not to seek to influence the members of the decision-making bodies of the ECB or of the national central banks in the performance of their tasks.”

Az angol nyelvű idézetekben félkövér betűtípussal emeltem ki a jegybanki függetlenséggel foglalkozó szakirodalomban oly gyakran idézett, legfőbb alapelvnek tekintett szabályt. Valójában az idézett alapelv a jegybanki függetlenség mindhárom oldalának – személyi, intézményi-funkcionális és a pénzügyi oldal – alapvető hivatkozási pontját jelöli meg.

Személyi olyan értelemben, hogy sem az Európai Központi Bank, sem pedig a tagállami jegybankok döntéshozó testületei tagjai nem fogadhatnak el, és nem is kérhetnek semmilyen utasítást a Közösség intézményeitől, testületeitől, a tagállami kormányoktól, és harmadik – az említett két körön kívül eső – személytől sem.

Intézményi-funkcionális függetlenség megalapozása is, hiszen nem csupán a döntéshozó testületek tagjaira mint természetes személyekre vonatkozik a fent idézett szabály, hanem az Európai Központi Bankra, és a tagállami jegybankokra mint önálló jogi személyekre is. Jelentése a következő: a jegybank feladatai pontosan rögzítettek megfelelő jogi dokumentumokban, és e meghatározottakon túlmenően nem szabnak számára semmi más teljesítendő feladatot. Szintén a funkcionális függetlenség vizsgálati körébe tartozik az, hogy a számára előírtak között ne legyen belső ellentmondás.

Feladatai végrehajtása tekintetében nem kér iránymutatást, illetve nem fogad el utasítást harmadik féltől (aki lehet tagállami nemzeti jegybank, a közösség szer-

vei stb.), illetve az említett személyek, szervezetek szavazati joggal nem vehetnek részt a jegybank döntéshozatalában, és nem függeszthetik fel, vagy semmisíthetik meg a KBER keretében hozott döntéseket.

A **pénzügyi értelemben** vizsgált jegybanki függetlenség a jegybankok állami költségvetéstől független működésének garanciáit tartalmazza, az idézett „jegybanki függetlenségi alapelv” explicit módon nem tér ki ezekre. Véleményem szerint viszont **magának az Európai Központi Banknak az alapítása a pénzügyi függetlenség megvalósulása**. Az Európai Központi Bank jegyzett tőkéje 5 Mrd euró, kizárólagos tőkejegyzői a nemzeti központi bankok, melyen belül egy adott jegybankra jutó jegyzett tőke részarányt az adott ország gazdasági fejlettsége és lakosainak száma alapján határozták meg.

1998 júniusában a Kormányzó Tanács határozata (EKB/1998/1)³³ megállapította, hogy az egyes tagállamok központi bankjai az Európai Központi Bank tőkejegyzésekor – a jegybank alaptőkéje 5 Mrd euró – milyen súllyal³⁴ rendelkez-

zenek. Fontos hangsúlyozni – a jegybank függetlensége szempontjából –, hogy a bank alaptőkéjét nem a tagállamok, hanem a tagállami jegybankok jegyzik.³⁵ A pénzügyi függetlenség garanciája tehát az, hogy nem a tagállamok, hanem a tagállami jegybankok az Európai Központi Bank tőkejegyzői.³⁶

Összegzés

Jelen tanulmányban az európai uniós bankfelügyeleti rendszereket és a jegybanki függetlenség főbb elveit ismertettem. **Állításom, miszerint a jegybanki függetlenség és a bankfelügyeleti rendszer intézményi felépítése és működése között kapcsolat van, nem jelenti azt, hogy csakis azok a jegybankok tekint-**

33 Decision of the European Central Bank of 9 June 1998 on the method to be applied for determining the national central banks' percentage shares in the key for the capital of the European Central Bank (EKB/1998/1).

34 A súly kiszámítása a következőképp történt: Egy nemzeti bank súlya az érintett tagállam népességének és GDP-jének közösségen belüli arányainak számtani átlagaként adódik. A népességi adatoknál az 1996-os átlagos népességi adatokat vették számításba. A közösségen belüli GDP-arány esetében a GDP piaci áron adatokat 1991 és 1995 között minden évre kiszámították. Egy tagállam súlya a közösség GDP piaci áron mutatójában a tagállamok 5 évre számított össz-GDP-n belüli százalékos aránya. A bankok súlyát 4 tizedesjeggyel adták meg.

35 A legnagyobb részesedése a Deutsche Bundesbank-únak van (24,4096 százalék), a legkisebb a Luxemburgi Jegybanké (0,1469 százalék), a Bank of Englandé közepesnek mondható (14,7109 százalék)

36 A jegybank Kormányzó Tanácsának további határozatai alapján a nemzeti jegybankoknak az általuk jegyzett tőkét teljes egészében be kellett fizetniük, ha országuk a monetáris unió harmadik szakaszába lépett.

Ezzel ellentétben a többi ország jegybankja csak az általa jegyzett tőke öt százalékát volt köteles befizetni.

Magyarország – vagy más, tagjelölt országok – EU-csatlakozása esetén jegybankunk integrálódik majd a KBER rendszerébe, és ez természetesen azt is jelenti majd, hogy a Magyar Nemzeti Bank az EKB részvényese lesz, valamint a magyar jegybankelnök tagja lesz a Kormányzótanácsnak. Magyarország lakosságszám és gazdasági teljesítmény alapján számolt jövőbeni részesedése 1 százalék alattira becsülhető.

37 Példaként Svédország említhető, ahol a Sveriges Riksbank egy független jegybank, viszont a bank – valamint a pénzügyi szolgáltatások valamennyi típusának – felügyelete egy tőle függetlenül működő intézmény, a Finansinspektionen feladata.

hetők függetlenek, melyek bankfelügyeleti hatóságok is egyben. Illetve azt sem jelenti, hogy azon jegybankok függetlenek, melyek nem bankfelügyeleti hatóságok is egyben. Állításmat az EU tagállamok jegybanktörvényei és az Európai Központi Bank Statutumá is igazolja. Anglia, Dánia, Luxemburg, Svédország és Ausztria esetében a globális pénzügyi felügyeleti rendszer központi intézménye nem a jegybank, hanem egy független felügyeleti hatóság. Ha a szóban forgó tagállamok esetében megvizsgáljuk a jegybanki függetlenséget, a maastrichti értelemben vett függetlenség messzemenőig érvényesül.

Nehezíti a jegybanki függetlenségre hatást kifejtő tényezők egyenkénti megítélését a Központi Bankok Európai Rendszere követelményeinek való megfelelés is. 1998-ban és 1999-ben sorra módosították a tagállamok jegybanktörvényeit, főleg ami a jegybanki függetlenség és a monetáris politika területét érinti, a Központi Bankok Európai Rendszerébe való integrálódás miatt. Sok tagállamban a bankfelügyeleti rendszert is módosították, így még problémásabb megtalálni a helyes választ, a jegybanki függetlenség és a bankfelügyelet kapcsolatát illetően.

Ezen túlmenően a korábban már említett jogi háttér, intézményi keretek, valamint a jegybank és a felügyeleti rendszer kialakulása, működése során ért hatások mind olyan tényezők, melyeket a bankfelügyelet és a jegybank viszonylatában számitásba kell venni.

Tehát a jegybanki függetlenség – főleg törvényi értelemben – anélkül is megvalósítható, hogy a jegybank látná el a bankfelügyeletet egy adott országban. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni azt az általános tendenciát, ami a monetáris politika eszköztárának átalakulását érinti: a nyíltpiaci műveletek hangsúlyosabbá válnak a regulatórius szabályozáshoz képest. Ezért talán célszerűbb, ha a jegybank a felügyeleti rendszerben – ha nem is központi –, de fontos helyet foglal el, hiszen a bankfelügyelet ellátása során hatékony eszközökkel tudja befolyásolni a bankrendszer működését. Ha egy adott jegybank látja el a felügyeleti jogokat, az véleményem szerint nem csorbítja a jegybanki függetlenséget, sőt, mivel nagyobb rálátással rendelkezik a gazdaság egészére, hatékonyabb monetáris politikát tud megvalósítani, ami a funkcionális függetlenséget növelheti.

IRODALOM

1. Abrams, Richard K. – Taylor, Michael W.: Issues in the unification of financial sector supervision. *IMF Working Papers* WP/00/213
2. Ciocca, Pierluigi: Supervision: one or more institutions? (www.bis.org/review/r010516d.pdf)
3. Dammet, Alfredo: Supervision structures for developing countries (www.bis.org)
4. Fraser, B. W.: Central bank independence: What does it mean? (on the 20th SEANZA Central Banking Course, Karachi, 23 November 1994.)
5. Gökbudak, Nuran: Central bank independence, the Bundesbank experience and the Central Bank of the Republic of Turkey, Discussion Paper No:9610, March 1996, page 14–24.

6. Haubrich, Joseph G.: Combining bank supervision and monetary policy (www.clev.frb.org/research/-com/1196.htm)
7. John G. Heimann: Reforming national bank supervision (www.bos.frb.org/economic/conf/conf44/cf44_11.pdf)
8. Kenen, Peter: Comparative analysis of the central banks of the world. Bicentennial Symposium of the Banque de France, May 30, 2000 (www.princeton.edu)
9. Kövér György: A felhalmozás íve, *Új Mandátum Könyvkiadó*, 2002.
10. Lőrincé Istvánffy Hajna: Pénzügyi integráció Európában, *KJK Kiadó*, 2000.
11. Carmine Di Noia és Giorgio Di Giorgio: Should banking supervision and monetary policy tasks be given to different agencies? *International Finance* 2:3, 1999.
12. Tózsér Tamás: Opinions on the optimum institutional structure for bank supervision, *BIATEC*, Volume X, 6/2002. 18–21. oldal
13. Vakin, Sam: Bankers' banks – The role of central banks in banking crises. (<http://samvak.tripod.com/nm018.html>)
14. Váray Ernő: Az Európai Monetáris Unió intézményi-jogi aspektusa, *Európai Jog. Figyelő*, 2000. július–augusztus.
15. Consolidated supervision in theory and practice. *DAFFE/CMF*, 2001
16. The role of central banks in prudential supervision, www.ecb.int/pub/pdf/prudentialsupcbrole-en.pdf

Köszönetemet fejezem ki PhD témavezetőmnek, Dr. Pásztorné dr. Erdős Éva egyetemi docens asszonynak, a Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszék vezetőjének a cikk megírásához nyújtott szakmai segítségéért, tanácsaiért.