



EURÓPAI KÖZPONTI BANK  
EURORENDSZER

## AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2011. december 22.)

a Magyar Nemzeti Bank függetlenségéről

(CON/2011/106)

### **Bevezetés és jogalap**

2011. november 2-án a magyar Nemzetgazdasági Minisztérium felkérte az Európai Központi Bankot (EKB), hogy alkosson véleményt a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény felváltásáról szóló törvényjavaslatról, és az EKB 2011. december 14-én elfogadta a CON/2011/104 véleményt. Az EKB 2011. december 21-én 2011. december 13-i keltezésű felkérést kapott a magyar Nemzetgazdasági Minisztériumtól a módosított törvényjavaslatról szóló véleménynyilvánításra. A törvényjavaslat e változata – amely az Országgyűléshez 2011. december 13-án került benyújtásra – jelentős módosításokat tartalmaz a 2011. november 2-i változattal összevetve. Az EKB-nak azonban tudomása van arról, hogy időközben további módosításokat is benyújtottak, amelyeket az EKB nem kapott meg. A vélemény alapjául a törvény legutóbbi változata (a továbbiakban: „a módosított törvényjavaslat”) szolgál<sup>1</sup>.

Az EKB-nak tudomására jutott továbbá, hogy a Magyar Nemzeti Bankhoz (MNB) kapcsolódó módosítási javaslatot nyújtottak be Magyarország Alaptörvényéhez, mely lehetővé tenné a központi banknak és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (PSZÁF) egy külön új szervezetként való egyesítését (a továbbiakban: az alkotmányos törvényjavaslat)<sup>2</sup>. Az alkotmányos törvényjavaslatot az EKB-hoz konzultációra nem nyújtották be. Ez az EKB-val való konzultációs kötelezettség megszegése.

Az EKB-nak a vélemény meghozatalára szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikkének (4) bekezdésén és a 282. cikkének (5) bekezdésén, valamint a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetekről folytatott konzultációjáról szóló, 1998. június 29-i 98/415/EK tanácsi határozat<sup>3</sup> 2. cikke (1) bekezdésének harmadik francia bekezdésén alapul, mivel a módosított törvényjavaslat és az alkotmányos törvényjavaslat az MNB-vel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz. A Kormányzótanács az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban fogadta el ezt a véleményt, amely az alkotmányos törvényjavaslat vonatkozásában saját kezdeményezésű vélemény.

---

<sup>1</sup> A Magyar Nemzeti Bankról szóló T/5248 törvényjavaslat, a következő benyújtott módosító javaslatokkal együtt: 5248/4, 5248/5  
<sup>2</sup> 5005/54 – módosító javaslat Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezéseihez.  
<sup>3</sup> HL L 189., 1998.7.3., 42. o.

## **1. A törvényjavaslatok célja**

A módosított törvényjavaslat átdolgozza a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvényt (a továbbiakban: az MNB-törvény). Az Országgyűlésnek benyújtott, módosított törvényjavaslat lényeges módosításokat tartalmaz az EKB-hoz 2011. november 2-án benyújtott változathoz képest, különösen a makroprudenciális és javadalmazási politikát illetően. A Monetáris Tanács részéről a végrehajtási hatáskörök tekintetében általános, az Igazgatóságra történő hatáskör-átruházást vezet be, továbbá változásokat az MNB szankcionálási szabályai tekintetében. A makroprudenciális felügyeletre vonatkozó szabályok a módosított törvényjavaslatból hiányoztak, de azokat a módosító javaslatok visszaállították. Az MNB nem vezető beosztású alkalmazottai fizetésére vonatkozó általános korlát megszüntetésére vonatkozóan módosító javaslat került benyújtásra; nem született azonban módosító javaslat az MNB elnökének, alelnökének és a Felügyelő Bizottság tagjainak javadalmazását illetően.

Az alkotmányos törvényjavaslat lehetővé teszi az MNB és a PSZÁF összevonását, és hatásköreiknek a két szervezet jogutódjaként újonnan létrehozott új intézménynek történő átadását. Egyidejűleg az MNB elnökéből és a PSZÁF elnökéből a köztársasági elnök által kinevezendő új elnök alá rendelt alelnökök lesznek. Az alkotmányos törvényjavaslat nem határozza meg az új intézmény jellegét.

## **2. Az EKB-val folytatott konzultáció megfelelő időpontja**

A konzultáló hatóság az EKB-hoz 2011. december 21-én nyújtotta be a módosított törvényjavaslatot, anélkül, hogy sürgős eljárást kért volna vagy kifejezett határidőt határozott volna meg az EKB véleményének benyújtására. A módosított törvényjavaslatot 2011. december 13-án sürgős eljárásban benyújtották az Országgyűlésnek, hogy lehetővé váljon az új MNB-törvény 2012. január 1-jei hatálybalépése.

Az EKB megismétli azon álláspontját, amely szerint a nemzeti hatóságok rendkívüli sürgősség esetében sem mentesülnek az EKB-val folytatott konzultáció kötelezettsége, illetve az alól, hogy az EKB számára – a 98/415/EK tanácsi határozattal összhangban – álláspontja figyelembevételéhez megfelelő időt biztosítsanak. A törvényjavaslat minden érdemi módosítását meg kell küldeni az EKB számára annak érdekében, hogy az a legfrissebb szöveg alapján fogadhassa el véleményét, és a törvényjavaslat elfogadási eljárását fel kell függeszteni. Az EKB hozzá konzultációra benyújtott rendelkezésekre tett észrevételei nem teszik meg nem történtté a későbbi jelentős módosítások tekintetében a konzultációs kötelezettség megszegését. Az EKB nagyra értékelné, ha a Nemzetgazdasági Minisztérium kellőképpen megfontolná a fenti észrevételeket, és a jövőben eleget tenne az EKB-val való konzultációs kötelezettségének.

## **3. Az alkotmányos törvényjavaslat – az MNB és a PSZÁF javasolt összevonása**

Az alkotmányos törvényjavaslat módosítja az Alaptörvényt, és lehetővé teszi az MNB és a PSZÁF új intézménnyé való összevonását. Az EKB értelmezése szerint az új intézmény jogi személyiséggel fog rendelkezni, és Magyarország központi bankjának és a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) tagjának fog minősülni. Úgy tűnik, hogy az új intézmény elnöke az EKB Általános Tanácsának tagja lesz, ekként felváltja az MNB jelenlegi elnökét e szerepkörben. A Szerződéssel és a Központi Bankok Európai

Rendszere Alapokmányával (a továbbiakban: a KBER alapokmánya) való összeegyeztethetőség szempontjából kulcsjelentőségű ezen összevonás végrehajtásának módja, amely az alkotmányos törvényjavaslatból nem egyértelmű.

Az új intézménynek különösen teljesen függetlennek kell lennie, pontosan meghatározott felhatalmazással, amely megfelel a központi banki függetlenség elvének – beleértve a funkcionális, intézményi, pénzügyi és személyi függetlenséget is –, valamint a központi bank KBER részeként fennálló szerepkörének. Az új intézmény elsődleges célkitűzésének az árstabilitásnak kell lennie, és a rábízott többi feladat nem befolyásolhatja a KBER-vonatkozású feladatokat. Az új intézmény pénzügyi és humánerőforrásainak meg kell felelniük a központi bank pénzügyi függetlenségének. Ezen túlmenően a monetáris finanszírozás tilalmának betartása érdekében a nemzeti központi bankot (NKB) mentesíteni kell a PSZÁF korábbi tevékenységeiből származó pénzügyi kötelezettségek alól<sup>4</sup>.

Az alkotmányos törvényjavaslat egyben kétségeket kelt az MNB hivatalban lévő elnökének személyi függetlenségét illetően is. Az egyesítés után a két intézmény – és az új intézmény alelnökévé vált jelenlegi MNB-elnök – felett hatáskörrel rendelkező új elnök kinevezésével az MNB elnökének személyi függetlensége sérelmet szenvedne, és ez a KBER Alapokmánya nemzeti központi banki elnök hivatalból való felmentésének okairól szóló 14.2 cikkébe ütközne.

Fontos, hogy az új intézmény létrehozásáról ahhoz kellő időben konzultáljanak az EKB-val, hogy lehetővé váljon a magyar hatóságok számára az EKB véleményének a jogalkotás folyamatában a 98/415/EK határozatnak megfelelően történő figyelembe vétele.

#### **4. A módosított törvényjavaslat**

##### *4.1. A Monetáris Tanács tagjainak száma és a döntéshozatal*

Az EKB megismétli a CON/2011/104 véleményben az MNB döntéshozó szerveinek összetételére vonatkozóan tett észrevételeit, az intézményi keret gyakori változásának káros hatásaira vonatkozó észrevételekkel együtt. Az MNB döntéshozó testületei összetételének állandó változtatására figyelemmel a Monetáris Tanács tagjai számának – az MNB szükségleteinek megfelelő figyelembe vétele nélküli – növelése aggályokat kelt, minthogy mindez felhasználható lehet a döntéshozatal központi banki függetlenség kárára történő befolyásolásához.

Mindemellett a módosított törvényjavaslatnak rendelkeznie kell a döntéshozatali folyamatban a zavartalan átmenetről, és biztosítania kell az MNB üzletmenetének folytonosságát<sup>5</sup>.

##### *4.2. Az MNB elnökének beszámolási kötelezettségei*

Az EKB megismétli a CON/2011/104 véleményben tett észrevételeit, hogy nem egyértelmű azon kötelezettség célja, hogy az Igazgatóság üléseinek napirendjét meg kell küldeni a kormánynak<sup>6</sup>. A kormány képviselője szavazati jog nélkül a Monetáris Tanács, és nem az Igazgatóság ülésein vesz

---

<sup>4</sup> Lásd az EKB 2010. májusi konvergenciajelentését, 25. oldal.

<sup>5</sup> Lásd a CON/2011/104 vélemény 5.2 pontját. Az EKB valamennyi véleménye közzétételre kerül az EKB honlapján: [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>6</sup> Lásd a módosított törvényjavaslat 34. cikkének (1) bekezdését.

részt. Ezt a kötelezettséget egyértelművé kell tenni, megelőzendő azon benyomás kialakulását, hogy a kormány aktívan részt vesz az Igazgatóság döntéshozó tevékenységében.

#### 4.3. *Változások a fizetési rendszerben – pénzügyi és személyi függetlenség*

Az EKB 2008. és 2010. évi konvergenciajelentése és több, a személyzeti kérdésekben való függetlenségről szóló EKB-vélemény<sup>7</sup> is hangsúlyozta, hogy a tagállamok nem csorbíthatják az NKB-nak a Szerződéssel, a KBER Alapokmányával és a tagállami jogszabályokkal ráruházott feladatai független ellátásához szükséges, képesített személyzet alkalmazására és megtartására fennálló képességét. Az NKB továbbá nem hozható olyan helyzetbe, amelyben semmilyen vagy csak korlátozott befolyással bír a munkavállalói fölött, vagy amelyben az adott tagállam kormányzatának módjában áll az NKB munkavállalói kérdésekkel kapcsolatos politikájának befolyásolása.

Az MNB munkavállalókkal kapcsolatos kérdésekben fennálló autonómiájának a Szerződés 130. cikke szerinti központi banki függetlenség elvével összhangban történő védelme érdekében a magyar hatóságoknak kötelességük annak biztosítása, hogy az MNB munkavállalóinak javadalmazására vonatkozó jogszabályok bármely módosításáról az MNB-vel szoros együttműködésben döntsenek, kellően figyelembe véve az MNB e jogszabály-módosítások feladatai ellátására való folyamatos képességére gyakorolt hatására vonatkozó véleményét<sup>8</sup>. Továbbra is fennáll az aggály, hogy az MNB döntéshozó testületeinek fizetésére vonatkozó jogszabályok elmúlt 18 hónap során történt, ismételt módosításait anélkül hajtották végre, hogy figyelembe vették volna az MNB pénzügyi függetlenségének a korábbi véleményekben hangsúlyozott fenti vonatkozásait<sup>9</sup>. Emiatt továbbra is érvényesek a CON/2011/104 véleményben tett észrevételek.

#### 4.4. *Az MNB szerepe a makroprudenciális felügyeletben*

Az EKB tisztában van azzal, hogy az MNB pénzügyi stabilitást fenyegető kockázatok felderítésére, figyelemmel kísérésére és értékelésére és a magyarországi makroprudenciális politika vitelére vonatkozó, új makroprudenciális felhatalmazása a konzultációra ismételten benyújtott egyik módosításban elhagyásra került, majd azóta azt egy módosító javaslat visszaállította a módosított törvényjavaslatba. A központi bankok esetében a hivatalos makroprudenciális felhatalmazás lehetősége eleve testre szabott, tekintve a pénzügyi stabilitás előmozdításával kapcsolatos, hagyományos központi banki feladatokkal esetlegesen fennálló szinergiákat. Ezen túlmenően a függetlenség – mely a központi banki tevékenység alapvető eleme – is a makroprudenciális felügyelet szükséges előfeltétele. Ezen túlmenően a módosított törvényjavaslatnak biztosítania kell, hogy az MNB makroprudenciális felhatalmazása ne befolyásolja monetáris politikai felhatalmazásának eredményes betöltését, különösen az árstabilitás fenntartásának elsődleges

<sup>7</sup> Lásd a CON/2008/9, a CON/2009/45, a CON/2009/47, CON/2010/42, a CON/2010/51 és a CON/2010/56 véleményt.

<sup>8</sup> Lásd például a CON/2010/42 EKB-vélemény 4.3. pontját és a CON/2010/56 véleményt.

<sup>9</sup> Lásd a CON/2010/56, valamint a CON/2010/91 véleményt.

célkitűzését, és ne korlátozza az eurorendszer pénzügyi rendszer stabilitásához a Szerződés 127. cikkének (5) bekezdése szerint történő hozzájárulását.

Az MNB-nek rendelkeznie kell a rábízott feladatok hatékony ellátásához szükséges eszközökkel és hatáskörökkel. Az EKB e tekintetben megjegyzi, hogy a módosított törvényjavaslatban megemlíttet egyetlen eszköz az MNB elnökének rendeletalkotási jogköre, törvényben vagy kormányrendeletben nem szabályozott területen a rendszerkockázatok felépülésének megakadályozása vagy a kockázatok csökkentése érdekében.

Az EKB megjegyzi egyben, hogy mivel az általános szabályok lehetővé teszik az MNB számára a jegybanki információs rendszerben történő adatgyűjtést, a módosított törvényjavaslat e rendelkezései lehetővé tennék az MNB-nek a konkrétan a makroprudenciális felhatalmazásához kapcsolódó adatgyűjtést. E tekintetben – az MNB új makroprudenciális felhatalmazásának tényleges gyakorlásához – döntő fontosságú, hogy a mikroprudenciális felügyeletet ellátó szervvel együttműködésben, időben megkapjon minden szükséges adatot és információt (beleértve a felügyelt intézményekre vonatkozó egyedi adatokat is) a rendszerszintű jelentőséggel bíró pénzügyi struktúrák és intézmények vonatkozásában.

#### 4.5. *A mérleg megállapítása és döntés az osztalékfizetésről*

Az EKB megismétli a CON/2011/104 véleményben e funkcióknak a részvényesről az Igazgatóságra történő telepítése tekintetében tett észrevételeit. A részvényesnek a törvényjavaslat 43. szakaszának (2) bekezdésében tudomásul vevő határozata kétségeket ébreszt a tekintetben, hogy az eredmény felosztására vonatkozó döntések továbbra is a részvényes döntéséhez kötöttek lesznek<sup>10</sup>. Ezért a rendelkezés az MNB pénzügyi függetlenségének való megfelelés érdekében – a módosított törvényjavaslat 49. szakaszának (4) bekezdésével és 64. szakaszával együttesen – pontosításra szorul.

#### 4.6. *A monetáris finanszírozás tilalma*

Az EKB megismétli a CON/2011/104 véleményben a monetáris finanszírozás tilalmára vonatkozóan tett észrevételeit. Az EKB megjegyzi különösen, hogy a módosított törvényjavaslat 13. szakaszában továbbra is kifejezetten szerepelnie kell annak a feltételnek, hogy az Országos Betétbiztosítási Alapnak történő hitelnyújtás kizárólag az MNB mérlegelésétől függ<sup>11</sup>.

#### 4.7. *Központi banki információs rendszer*

Az EKB megjegyzi, hogy a módosított törvényjavaslat továbbra sem egyértelmű, és változatlanul hagyja az adatok személyes jellegtől történő megfosztásának kódképzési rendszerét<sup>12</sup>. A módosított törvényjavaslat 21. szakaszának (6) és (13) bekezdése továbbra is ellentmondó rendelkezéseket tartalmaz az anonim adatok kezeléséhez használt kapcsolati kódok helyreállíthatatlan megszüntetésének határidejére vonatkozóan.

---

<sup>10</sup> Lásd például az EKB 2010. májusi konvergenciajelentését, 249. oldal.

<sup>11</sup> Lásd a CON/2011/104 vélemény 9.3. pontját.

<sup>12</sup> Lásd a CON/2011/104 vélemény 10. pontját.

4.8. *Az MNB eurorendszerbe történő jogi integrációja*

Az EKB megismétli a CON/2011/104 véleményben tett észrevételeit, melyek szerint Magyarország derogációval rendelkező tagállam, és ennél fogva alkalmazkodni köteles a Szerződés 109. cikke minden illeszkedési követelményéhez. A magyar hatóságoknak meg kellene ragadniuk az átdolgozás kínálta lehetőséget az annak biztosításához szükséges módosítások végrehajtásához, hogy az MNB az euro bevezetésekor teljes mértékben integrálódjon az eurorendszerbe.<sup>13</sup>

Ezt a véleményt közzéteszik az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2011. december 22-én

[aláírás]

*az EKB elnöke*  
Mario DRAGHI

---

<sup>13</sup> Részletesebben lásd a CON/2011/104 vélemény 13. pontjában.