

EURÓPAI FÜZETEK 51.

SZAKMAI ÖSSZEFOGLALÓ A MAGYAR CSATLAKOZÁSI

TÁRGYALÁSOK LEZÁRT FEJEZETEIBŐL



Dr. Kákossy Csaba — Dr. Tóth G. László

Dr. Tóth Tímea — Dr. Zúgó Liliána

A jegybanki függetlenség

Gazdasági és Monetáris Unió

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati
Stratégiai Elemző Központ és a
Külgyminisztérium közös kiadványa

Európai Füzetek

A Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Stratégiai Elemző Központ és a Külügyminisztérium közös kiadványa.

Felelős kiadó: Szeredi Péter

A szerkesztőbizottság elnöke: Palánkai Tibor

A szerkesztőbizottság tagjai: Bagó Eszter, Balázs Péter, Balogh András, Barabás Miklós, Bod Péter Ákos, Erdei Tamás, Hefter József, Horváth Gyula, Hörcsik Richárd, Inotai András, Kádár Béla, Kassai Róbert, Kazatsay Zoltán, Levendel Ádám, Lőrincz Lajos, Nyers Rezső, Orbán István, Somogyvári István, Szekeres Imre, Szent-Iványi István, Török Ádám, Vajda László, Vargha Ágnes

Főszerkesztő: Forgács Imre

Szerkesztő: Buljovszky Csilla

Szerkesztőségi titkár: Horváthné Stramszky Márta

A szerkesztőség címe: MEH Európai Integrációs Iroda, 1055 Budapest, Kossuth tér 4.

Telefon: 441-3380

Fax: 441-3394

Az Európai Füzetek sorozat letölthető formátumban megtalálható a www.stratek.hu honlapon.

Lektor: Hetényi Géza

Kézirat lezárva: 2003. október 1.

Grafikai terv: Szutor Zsolt

Fényképek: Audiovisual Library European Commission; Népszabadság; Csorba Gábor

Portréfotó: Csorba Gábor

Nyomás és előkészítés: Visit Nyomda & Stúdió

ISSN: 1589-4509

Budapest, 2003.



Kedves Olvasó!

Az utóbbi évek gazdaságpolitikai irodalmának népszerű témája a jegybankok kormányzattól való függetlenségének megteremtése. Magyarország, mint az Európai Unió (EU) és a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) jövőendő tagja számára különös jelentőséggel bír az Európai Közösséget létrehozó Szerződésben (EK-Szerződés), valamint a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) és az Európai Központi Bank (EKB) Alapokmányában is lefektetett követelmény, amely előírja a csatlakozó államok központi bankjainak a közösségi intézményektől, a tagállami kormányoktól és minden egyéb szervtől való függetlenségének megteremtését. Írásunk célja, hogy e követelmény elméleti hátterének tárgyalását követően az EKB példáján keresztül betekintést nyújtson a koncepció gyakorlati megvalósulásába. Végül kitérünk a Magyar Nemzeti Bank (MNB) függetlenségének bemutatására, különös tekintettel az *acquis communautaire* (közösségi vívmányok, az Európai Unió joganyaga) átvételének szempontjaira.

A jegybanki függetlenség eléréséhez azonban nem elegendő a jogszabályi keretek megteremtése. A függetlenségnek a gyakorlatban,



az MNB mindennapos működésében is teljesülnie kell, hogy biztosítható legyen a jegybank hitelessége és elfogadottsága. Ezért volt fontos, hogy Magyarország mint tagjelölt állam az Európai Unióhoz történő csatlakozását (és ezzel együtt az MNB-nek a KBER-be történő integrálódását) időben jóval megelőzően elkezdte a jegybank függetlenségének fokozatos megteremtését, ami ma már lényegében megfelel az Európai Unió által elvártaknak.



I. Elméleti háttér

A kilencvenes években 34 fejlett ország iktatta törvénybe jegybankjának megnövekedett függetlenségét, szemben a nyolcvanas évekkel, amikor mindössze három hasonló jogszabály-módosítás történt. Ezt a tendenciát tovább erősítette az EKB megalapítása 1998-ban. Az euró bevezetésének előkészületeként a tagállamok¹ kötelezettséget vállaltak arra, hogy az EK-Szerződés 109. cikkének megfelelően nemzeti jogrendszerüket összhangba hozzák az EKB-ra vonatkozó előírásokkal. Ez a kötelezettség az EU-hoz csatlakozni kívánó minden állam (így Magyarország) jogrendszerére is vonatkozik. Európánál távolabbra tekintve azonban hasonló jelenségekkel találkozunk. 1989–91 között Új-Zéland, Chile és Kanada, az 1994-es, illetve az 1997-es pénzügyi válságot követően Mexikó és Korea is növelte központi bankjainak függetlenségét a Nemzetközi Valutaalap (International Monetary Fund – IMF) által támasztott feltételeknek megfelelően; 1998-ban pedig a legújabb reformcsomag keretében Japánban történtek hasonló változások.

A jegybanki függetlenség előtérbe kerülését vizsgálva célszerű abból a felismerésből kiindulni, amely a közgazdasági elméletek fejlődésében az infláció és más gazdaságpolitikai célok (főként a növekedés és a foglalkoztatottság) közötti összefüggések pontosabb megértéséből táplálkozott. A hetvenes évek végére a jelentős befolyással és elméleti megalapozottsággal rendelkező közgazda-



¹ A monetáris unió tekintetében úgynevezett kivülmaradási joggal rendelkező két ország (Dánia és az Egyesült Királyság) közül az Egyesült Királyság kivételével.



sági iskolák lényegében egyetértésre jutottak abban a kérdésben, hogy a monetáris politika hosszabb távon nem képes hatni a gazdasági növekedés és más reálgazdasági változók alakulására. Az infláció és a gazdasági növekedés (illetve a foglalkoztatottság) között korábban feltételezett összefüggésről bebizonyosodott, hogy hosszabb távon nem áll fenn: a gazdasági növekedés tartósan nem ösztönözhető, a munkanélküliség nem csökkenthető az infláció gerjesztésével, ugyanakkor a magas és (szükségképpen) változékonyabb, volatilisabb inflációnak egyértelműen gazdasági-társadalmi költségei vannak.

Az infláció eltéríti a tőkejövedelmek adóztatását, valamint újraosztja a jövedelmeket és a vagyonok hozamát. Ez utóbbiakat illetően szemléletes példa az infláció hatására az adós és hitelezője közti implicit nyereségátcsoportosítás: inflációs környezetben az adós fennálló tartozásának reálértéke csökken, így ő az áremelkedés nyomán jobban jár – éppen annyival, amennyivel a hitelező rosszabbul, hiszen kihelyezett pénzének és kamatbevételeinek reálértéke csökken. Az infláció további negatív hatása, hogy a relatív árak megnövekedett változékonyasága eltéríti a javak opti-

mális allokációjának folyamatát. Végül a magasabb inflációval járó nagyobb bizonytalanság költséges, mérsékelheti a vállalkozók beruházási kedvét, valamint a megtakarítók jólétét. Tapasztalatok szerint hosszú távon az infláció csökkenti a tőkefelhalmozási hajlandóságot, valamint negatívan hat a termelési növekedésére, amely hatások eredőjeként visszafogja a gazdasági növekedést. Inflációs környezetben magasabbak az úgynevezett tranzakciós költségek is, amelyek megjelennek a gyakoribb átárazásokban, a vagyonelemek gyakoribb átrendezésében.

Az infláció társadalmi-gazdasági költségei, valamint az a tény, hogy a monetáris politika hosszabb távon nem képes hatni a reálgazdasági változók alakulására, maga után vonta annak belátását, hogy a monetáris politika a gazdaság hosszú távú fejlődéséhez az infláció csökkentésével, az árstabilitás fenntartásával járulhat hozzá.

A jegybanki függetlenség erősítésére irányuló törekvések lényegében arra az intézményi megoldásra irányuló kísérletnek tekinthetők, amelyek az árstabilitási cél biztosítását képesek összehangolni a gazdaságpolitika más, növekedési, foglalkoztatási, versenyképességi, fenntartható egyensúlyi céljainak elérésével.



Mint bemutattuk, *hosszabb távon* a stabil, kiszámítható, alacsony inflációval jellemezhető gazdasági környezet a kedvező a gazdasági növekedés fenntarthatósága szempontjából. Ugyanakkor egyes gazdasági szereplők és a gazdaságpolitika politikai szempontokat is érvényesítő alakítói *rövid távon* érdekeltek lehetnek olyan lépések, intézkedések megtételében, amelyek az infláció gyorsulásához vezetnek. A jegybanki függetlenség megteremtése lehetőséget ad az inflációcsökkentés és az árstabilitás hosszabb távon érzékelhető előnyeinek érvényesítésére olyan környezetben, ahol a gazdasági-politikai döntések meghozatalában részt vevők rövid távú céljai ezzel ellentétesek lehetnek.

A közgazdasági elméletben számos megközelítés alakult ki e probléma kezelésére. Ezek egybehangzó végkövetkeztetése szerint a monetáris politikát célszerű egy olyan független intézményre bízni, amelynek célja az *inflációcsökkentés és az árstabilitás* fenntartása. Elméletileg és a nemzetközi gyakorlat szerint sem egyértelmű, hogy a független jegybanknak kizárólag vagy elsődlegesen az árstabilitási célt kell követnie, vagy amellet megjelenhetnek céljai között más gazdaságpolitikai célok is. Az Egyesült Államok jegybankjának szerepét betöltő FED esetében nem egyértelmű a célmeghatározás, illetve a célok közötti hierarchia, hiszen az árstabilitás mellett a foglalkoztatottság növelése

is szerepel az intézmény törvényben lefektetett céljai között. Ugyanakkor a gyakorlatban az árstabilitás megteremtése a törvény adta lehetőségtől függetlenül nem esett áldozatul egyéb gazdaságpolitikai törekvéseknek. Európában a gyakorlat mellett az EK-Szerződésben az *árstabilitás elsődleges célként* kerül megfogalmazásra, más gazdaságpolitikai célokat (például a kormány – vagy a monetáris unióban a Közösség – gazdaságpolitikájának támogatását) a jegybank csak akkor követ, ha azok nem veszélyeztetik az elsődleges célként meghatározott árstabilitást.

A jegybanki függetlenség lényegében azt jelenti, hogy a monetáris politikai döntéshozatali testületek és azok tagjai törvényben rögzített feladataik ellátása során függetlenek külső szervek, intézmények, személyek befolyásától. Egy ilyen „befolyásmentességnek” számos aspektusa van. Az elméleti közgazdasági irodalom különböző szempontokat és kritériumokat dolgozott ki a jegybanki függetlenség mértékének megítélésére, amelynek során nem csupán a jogszabályokban (jegybanktörvényben) megtestesülő jogi rendelkezéseket, hanem a jegybank tényleges, a napi monetáris politikai döntéshozatal során érvényesülő függetlenségét is figyelembe vette. Belátható, hogy amennyiben sérül a függetlenség valamely eleme, akkor a monetáris politikai dönté-



sek meghozatalakor a jegybank nem feltétlenül képes az árstabilitási célja elérését optimálisan szolgáló intézkedések megtételére. Az EK-Szerződésben rögzített követelmények lényegében a Közösség legmagasabb szintű jogszabályában állapítják meg – precíz jogi formába öntve – azokat a kritériumokat, amelyek az elméleti munkák során kikristályosodtak.

A közgazdasági elméleti munkák által gyakorta alkalmazott felosztás szerint lényegé-

ben két dimenzióban, a *monetáris politikai döntéshozatal* befolyásolhatóságában, illetve a *jegybanki eszközök* alkalmazásának korlátozhatóságában merülhet fel a jegybanki függetlenség kérdése. Az *első kategória* értelmében független a jegybank, amennyiben a monetáris politika meghatározását külső szervek, elsősorban a kormányok nem befolyásolják. Ez megjelenik egyrészt a vezető monetáris politikai döntéshozók (a jegybankelnök, az alelnökök és a mone-



táris tanács tagjai) személyét, kinevezésének módját, feltételeit meghatározó körülményekben, másrészt abban, hogy a belső döntéshozatali mechanizmusba milyen mértékben képes beavatkozni a kormányzat.



Ide tartozik tehát többek között a jegybanki pozíciókba való kinevezés, a jelölés módja, a hivatali idő hossza, a megkívánt szakmai követelmények, a tisztségből való felmentés lehetősége és okai, az újbóli kinevezés lehetősége, az egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyokkal való összeférhetetlenség, a monetáris tanács tagjainak esetleges lépcsőzetes rendszerben való cserélődése, és hogy a kormány befolyásolhatja-e a monetáris politikai döntéseket (képviseletetheti-e magát a döntéshozó testületben, ha igen, szavazati joggal

vagy megfigyelőként, van-e speciális esetekben vétőjoga stb.).

A *második kategória* azt mutatja, hogy a jegybank mennyire képes a rendelkezésre álló monetáris politikai eszköztár teljes spektrumát használni, anélkül, hogy abban a kormányzat korlátozná. E mutatócsoportba tartozik, hogy mennyiben képes a monetáris hatóság a monetáris politikai eszköztárat kizárólag a monetáris politikai célok elérésére alkalmazni, vagy az alkalmazás során más szempontokra is figyelemmel kell lennie (például van-e kötelezettsége vagy lehetősége a kormányzat hitelezésére, folytathat-e olyan, kvázi-fiskálisnak nevezett tevékenységet, amellyel valójában költségvetési kiadásokat finanszíroz stb.).

A jegybanki függetlenség ugyanakkor nem jelent korlátok nélküli autonómiát. Egyrészt a monetáris politikai célok (inflációcsökkentés, árstabilitás) megvalósulása számos olyan tényezőtől függ, amelyekre a monetáris politika nem vagy csak korlátozottan képes hatni. A külsőlegesen meghatározottnak tekinthető tényezők mellett ide tartoznak a gazdaságpolitika más részterületei által befolyásolt folyamatok (a költségvetési politika keresleti hatása, a jövedelempolitika alakulása). Annak érdekében, hogy a gazdasági fejlődés az optimális pályán alakuljon, összhangra van szükség a független jegybank által meghatározott monetá-



ris politika és a fiskális és jövedelempolitika között.

Másrészt a monetáris politikai célok meghatározását és megvalósítását, a jegybankok működését figyelemmel kíséri mind a szakmai és szélesebb közvélemény, mind azok a gazdaságpolitika egészéért felelősséget viselő intézmények, amelyek egyfelől a kellő

jogi felhatalmazást megadták a jegybanki függetlenségre (parlamentek), illetve a végrehajtó hatalom intézményeként felelősek a gazdaságpolitikai célok megvalósításáért (kormányok). A független jegybankok működésével szemben ezért alapkövetelmény az átláthatóság (transzparencia) és az ellenőrizhetőség.



II. Az Európai Unió rendszere

A közös európai valuta bevezetésével a közösségi szintű, egységes monetáris politikával összefüggő és más jegybanki feladatok ellátására 1998-ban az Európai Unió tagállamai új közösségi intézményrendszert hoztak létre. A Központi Bankok Európai Rendszere az ekkor alapított Európai Központi Bankból és a tagállamok nemzeti jegybankjaiból áll.

A KBER-re ruházott feladatok végrehajtásának két lehetséges módja van: az EKB vagy *saját tevékenysége keretében* vagy a *nemzeti központi bankokon keresztül* hajtja végre feladatait. A KBER Alapokmánya egyértelműen az EKB diszkrecionális jogkörébe utalja a közvetlen, illetve a nemzeti központi bankokon keresztüli közvetett végrehajtás közötti választást. A gyakorlatban a nemzeti központi bankokon keresztül megvalósuló közvetett végrehajtás jellemző a KBER működésére. Ez annyiban különbözik a közösségi jog egyéb területén alkalmazott decentralizált, nemzeti hatóságokon keresztül megvalósuló végrehajtástól, hogy a nemzeti központi bankok a végrehajtás egész folyamata alatt az EKB-iránymutatások és -utasítások irányítása alatt állnak, ami biztosítja az egységes monetáris politikának a centralizált, egységes feltételek szerinti végrehajtását az

euróövezet egészében. Ezért biztosítani kell, hogy a tagállami jegybankok KBER-rel kapcsolatos tevékenységük során az EKB-hoz hasonló függetlenséget élvezzenek.

1. A KBER függetlensége

Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés a KBER elsődleges feladatául az árstabilitás fenntartását jelöli meg. Az euróövezet hosszú távú, fenntartható gazdasági növekedésének ugyanis előfeltétele az infláció alacsony szinten tartása. Ennyiben tehát az uniós szabályozás követi a világszerte terjedő gyakorlatot, amelyről az I. fejezetben volt szó. Sajátosság ugyanakkor, hogy nemcsak a tagállami, hanem a közösségi intézményekkel szemben is biztosított az EKB függetlensége, a kérdés tehát nemcsak tagállami, hanem *közösségi szinten is szabályozott*. Ennek megfelelően például sem az EKB, sem a tagállami jegybankok nem nyújthatnak hitelt semmilyen formában a végrehajtó hatalom szerveinek (közösségi intézmények, központi kormányzatok, regionális, helyi vagy más közhivatalok, egyéb köztestületek, állami vállalatok), és nem vásárolhatnak ezektől közvetlenül adósságot megtestesítő értékpapírokat.



Az egységes európai valuta bevezetését megelőzően az Európai Monetáris Intézet (EMI) konvergencia-jelentéseiben részletesen kifejtette az EK-Szerződés jegybanki függetlenséget érintő rendelkezéseinek értelmezését. Az EMI a jegybanki függetlenség kritériumainak részletezésekor a következő *három alapfeltevéssel* élt:

- A függetlenség szükséges mindazon hatáskör gyakorlásához, valamint előfeltétele mindazon feladatok és kötelezettségek teljesítésének, amelyeket az EK-Szerződés

és a KBER Alapokmánya az EKB-ra, illetve a tagállami jegybankokra ruházott.

- A leírt jellemzők nem tekinthetők másodlagos európai közösségi jognak, amely túllép az EK-Szerződés és a KBER Alapokmánya tárgykörén és célrendszerén, és újabb jogi követelményeket állít fel. Ehelyett inkább eszközöknek tekintendők, amelyek fényében értékelhetővé válik az adott jegybank függetlenségének mértéke.
- A jegybanki függetlenség nem fejezhető ki matematikai képlettel, és nem ítéltető



meg mechanikusan. A tagállami nemzeti bankok helyzetét esetenkénti, körültekintő mérlegeléssel lehet csak értékelni.

Az EKB függetlensége az EK-Szerződésben elsősorban *működési, intézményi, pénzügyi és személyi* tekintetben jelenik meg. Az Európai Unió központi bankjának saját költségvetése van, amely független az Európai Unióétól. Így a közösségi intézményeknek nincs lehetőségük az EKB igazgatásába beavatkozni, és a Közösség pénzügyi érdekeinek sincs rá hatása.

A KBER Alapokmánya az EKB döntéshozó testületeiben közreműködők *személyi függetlenségét* a következő rendelkezéseken keresztül biztosítja:

- a nemzeti központi bankok elnökeinek hivatali ideje legalább öt év, és újrapaszthatók;
- az Igazgatóság tagjait nyolc évre nevezik ki, amely nem megújítható;
- a kinevezés csak alkalmatlanság (a döntéshozó testületben közreműködő már nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek) vagy súlyos kötelezettségsszegés esetén vonható vissza;
- az Európai Bíróság hatásköre bármely, az előbbiekkal kapcsolatos vita elbírálására kiterjed.

Az Európai Számvevőszék felhatalmazása csupán az EKB vezetése működési hatékonyságának vizsgálatára terjed ki, a bank köny-

veit független külső könyvvizsgálók ellenőrzik – alapfeladatai elvégzésére ez az ellenőrzés természetesen nem terjed ki.

Az EK-Szerződés maga is tartalmaz rendelkezéseket az EKB, illetve a KBER működésének átláthatóságáról és ellenőrizhetőségéről. Az EU törvényhozó és végrehajtói testületei és az EKB, illetve a KBER között pontosan szabályozott intézményi keretek között valósul meg az ellenőrizhetőség követelménye. Az EKB Igazgatóságának tagjait és elnökét az Európai Parlament megfelelő bizottsága meghallgathatja, az Európai Unió illetékes tanácsa (a gazdasági és pénzügyminiszterekből álló ECOFIN) és az EKB között gyakori információcsere és egyeztetés zajlik,





a két intézmény vezetői kölcsönösen részt vehetnek a másik testület ülésén (természetesen szavazati jog nélkül). Az EKB monetáris politikai döntései meghozatalát követő rendszeres sajtótájékoztatói, az EKB és a tagállamok nemzeti jegybankjai által publikált kiadványok (tájékoztatók, jelentések, elemzések) széles köre – a döntések mozgatórugóinak feltárásával, a transzparencia követelményének jegyében – a szakmai és szélesebb nyilvánosság számára is átláthatóvá teszik az EKB, illetve a KBER működését.

2. A KBER függetlensége a jogszabályok tükrében

Az EK-Szerződés 108. cikke, valamint a KBER Alapokmány 7. cikke tartalmazza a jegybanki függetlenség követelményét. A 108. cikk tilt minden olyan kísérletet, amely az EKB, a tagállamok központi bankjai vagy ezek döntéshozó testületei tagjainak befolyásolására irányul.

Az EMI az előbbieket alapján kifejtett értelmezésében működési, intézményi, személyi és pénzügyi függetlenséget különböztetett meg. A *működési függetlenség* követelménye értelmében a nemzeti jegybankok a KBER egységes rendszerének tagjai, és az EKB döntéseit, illetve utasításait hajtják végre, ezért a rájuk vonatkozó nemzeti

jogszabályoknak lehetővé kell tenniük, hogy a monetáris politika végrehajtása során az EKB iránymutatásainak megfelelően tevékenykedjenek. Ezért az általuk követendő elsődleges célnak összhangban kell lennie az EKB elsődleges céljával (árstabilitás), a célok hierarchiáját egyértelműen rögzíteni kell (például a kormány gazdaságpolitikájának támogatása az elsődleges cél vesztetése nélkül). Ugyancsak összhangban kell lenniük a róluk szóló törvényben, illetve az alapokmányukban meghatározott feladatoknak és eszközeiknek az EK-Szerződéssel és a KBER Alapokmányával.

Az intézményi függetlenség alapján *ellenőrzés az EK-Szerződés követelményeivel*, amennyiben harmadik félnek (például a kormánynak vagy a parlamentnek) joga van:

- a tagállami jegybankokat vagy azok döntéshozó testületeit utasítani;
- a tagállami jegybank döntését jóváhagyni, felfüggeszteni, megsemmisíteni vagy késleltetni;
- jogi szempontok alapján felülbírálni a tagállami jegybank döntését;
- szavazati joggal részt venni a tagállami jegybank döntéshozó testületeinek munkájában;
- a tagállami jegybank döntéseivel kapcsolatban előzetes egyeztetésre.

A *személyi függetlenség* tekintetében a következő szempontok szerint kell biztosítani a



tagállamok jegybanktörvényeinek összhangját az EK-Szerződéssel és a KBER Alapokmánnal:

- a jegybankelnök hivatali idejének hossza;
- a jegybankelnök felmentésének lehetősége;
- a tagállami jegybankok döntéshozó testületeiben részt vevő más tagok státusza;
- összeférhetetlenségi okok.

A *pénzügyi függetlenség* előírja, hogy a tagállami jegybank rendelkezzen mindazon eszközökkel, amelyek feladata ellátásához szükségesek. E terület jogi szabályozásának

egyben azt is biztosítani kell, hogy a KBER-ben való részvétellel kapcsolatban felmerülő feladatainak ellátására is képes legyen.

Követelmény, hogy a nemzeti jogszabályok az előbbi – a későbbiekben részletesebben kifejtett – szabályozással „összhangban” legyenek. Az EK-Szerződés azonban nem írja elő a tagállami jegybankok státútumainak teljes „harmonizációját” a KBER Alapokmányával. Egyes nemzeti sajátosságok tehát továbbra is fennmaradhatnak. Ilyen például az Alapokmány 14.4 cikke, amely lehetővé



teszi, hogy a tagállami jegybankok egyéb, az Alapokmányban nem említett feladatokat is ellássanak, amennyiben e tevékenység nem ellentétes a KBER céljaival és feladataival.

A megteremtendő „összhang” elsősorban azt jelenti, hogy a nemzeti jogrend és a jegybankok statútumai biztosítják az adott központi bank megfelelő mértékű integrációját a KBER-be. A nemzeti sajátosságok fenntartásának lehetősége mellett különösen fontos, hogy az olyan rendelkezéseket, amelyek sértik a tagállami jegybank mint a KBER résztvevőjének függetlenségét, összhangba hozzák az *acquis*-val.

Az EK-Szerződés 109. cikke csupán az EK-Szerződéssel és a KBER Alapokmánnyal való összhang megteremtéséről szól, a másodlagos joganyagról – azokról a jogszabályokról, amelyek a Gazdasági és Monetáris Unió első körében részt vevő államok kiválasztása és a harmadik szakasz kezdete, azaz az átváltási arányok visszavonhatatlan rögzítése, és az egységes monetáris politika kialakítása közti időintervallumban lépnek hatályba – nem tesz említést. A harmadik szakasz kezdetétől azonban természetesen az EK és az EKB másodlagos joganyagával való összhang megteremtése is követelmény. Ugyanez vonatkozik az Európai Bíróság esetjogára.

Sem az EK-Szerződés, sem a KBER Alapokmánya nem határozza meg a nemzeti

jogszabályok összhangba hozatalának módját. Ennek megfelelően az történhet az EK-Szerződésre és a KBER Alapokmányra való hivatkozással, azoknak megfelelő rendelkezések jogszabályba foglalásával, a nem kompatibilis rendelkezések hatályon kívül helyezésével – vagy az előbbi lehetőségek valamilyen kombinációja révén.

A következőkben részletesen kifejthetjük az EKB függetlenségének felsorolt sarokköveit.

2.1. Intézményi függetlenség

Az EK-Szerződés 108. cikke, valamint a KBER Alapokmány 7. cikke kimondja a központi bank intézményi függetlenségét. Ezek a cikkek megtiltják, hogy az EKB, a tagállami jegybankok, valamint ezek döntéshozó testületeinek tagjai utasítást kérjenek vagy fogadjanak el közösségi intézménytől vagy szervektől, valamely tagállam kormányától vagy bármely egyéb szervtől. Ugyancsak tiltja mind a közösségi intézmények, illetve szervek, mind a tagállami kormányok számára, hogy megpróbálják befolyásolni az EKB döntéshozó testületének tagjait, valamint a nemzeti bankok azon testületének tagjait, amelyek döntése befolyásolhatja az adott jegybank KBER-ben betöltött szerepével kapcsolatos feladatainak ellátását.

A *KBER alapvető feladatait* az Alapokmány 3. cikke határozza meg:



- meghatározza és végrehajtja a közösségi monetáris politikát;
- devizaműveleteket végez, összhangban az EK-Szerződés 111. cikke rendelkezéseivel;
- őrzi és kezeli a tagállamok hivatalos devizatartalékát;
- biztosítja a fizetési rendszerek zavartalan működését.



Az EK-Szerződés 108. cikkében található utalás a KBER feladataira azt jelenti, hogy a függetlenségnek minden KBER-rel kapcsolatos feladat ellátása során teljesülnie kell. Más tevékenységek esetén az utasítás nem tiltott. Ilyen feladatok lehetnek például a KBER Alapokmány 14.4 cikk alapján vállalt egyéb feladatok, kivéve, amennyiben a Kormányzótanács kétharmados többséggel azt állapítja meg, hogy a szóban forgó tevé-

kenység összefüggésben van a KBER céljával és feladataival.

Az intézményi függetlenség értelmében harmadik felek (például kormány vagy parlament) felruházása a következő jogosultságokkal inkompatibilis az Európai Unió előírásaival.

2.1.1. Az utasítások adásának joga

A KBER feladataival összefüggésben harmadik felek sem a tagállami jegybankoknak, sem azok döntéshozó testületeinek nem adhatnak utasításokat.

2.1.2. A döntések jóváhagyásának, felfüggesztésének, megsemmisítésének vagy késleltetésének joga

Amennyiben harmadik felet jogszabály felruház bármely felsorolt joggal egy tagállami jegybank döntéseivel kapcsolatban, és ez érinti az adott jegybank KBER-ben való részvételével kapcsolatban felmerült feladatait, a rendelkezés ellentétes az EK-Szerződéssel és a KBER Alapokmánnyal.

2.1.3. A döntések jogi felülvizsgálata

A tagállami jegybankok KBER-rel összefüggő tevékenységével kapcsolatos döntések jogi felülvizsgálatának lehetősége nincs összhangban az EK-Szerződéssel, illetve a KBER Alapokmány rendelkezéseivel, hiszen ezen döntések elé sem tagállami, sem közösségi



szinten nem gördíthetők akadályok. A jegybankelnök esetleges joga arra, hogy jogi szempontból felülbíráljon bizonyos döntéseket, majd ezt követően végleges döntésre azokat a politikai hatalom elé terjeszse, egyenértékű a politikai testületektől való utasítás kérésével. Az ilyen rendelkezés tehát – bár az elnök nem minősül „harmadik félnek” – ellentétes az EK-Szerződés 108. cikkében foglalt követelménnyel.

2.1.4. Szavazati jog a tagállami jegybank döntéshozó testületeiben

Más testületek (például a kormányzat vagy a parlament) képviselőinek egy tagállami jegybank döntéshozó testületeiben való részvétele, amennyiben szavazati joggal rendelkeznek, ellentétes az EK-Szerződés és a KBER Alapokmány rendelkezéseivel. A helyzet megítélésén nem változtat a tény, hogy az adott képviselő szavazata nem üggyöntő.

2.1.5. Előzetes konzultációs jog a jegybanki döntéshozatalban

Az olyan törvényi rendelkezés, amely kifejezetten előírja a tagállami jegybank számára, hogy a politikai hatalommal egyeztessen, formálisan is biztosítja, hogy az befolyással lehessen a bank végső döntéseire. Ezért ez egyértelműen inkompatibilis az EK-Szerződésben, valamint a KBER Alapokmányban foglaltakkal.

A GMU harmadik szakaszában a KBER feladatainak ellátásáért elsősorban az EKB Kormányzótanácsa felelős. A politikai hatalommal való párbeszéd ennek megfelelően közösségi szinten zajlik (lásd az EK-Szerződés 113. cikke, valamint a KBER Alapokmány 15.3 cikke). Ugyanakkor az egyes tagállami jegybankok és saját államuk politikai vezetése közti párbeszéd nem ellentétes az acquis előírásaival – még akkor sem, ha az információ- és véleménycsere jogszabályi előírásokon nyugszik –, amennyiben teljesülnek az alábbi feltételek:

- nem befolyásolják az adott jegybank döntéshozó testületi tagjainak függetlenségét;
- tiszteletben tartják az EKB közösségi szintű hatáskörét és elszámoltathatóságát, valamint az adott jegybank elnökének speciális státusát, amely az EKB döntéshozó testületeiben való részvételéből fakad;
- figyelembe veszik az EK-Szerződés által előírt adatvédelmi követelményeket.

2.2. Személyi függetlenség

A jegybanki függetlenség további biztosítékát adják az EK-Szerződés azon rendelkezései, amelyek biztosítják a KBER döntéshozó testületeiben részt vevő tagok külső befolyástól való mentességét. A KBER Alapokmány 14.2 cikke előírja, hogy a tagállami jegybankok statútuma tartalmazza a bank-



elnök megbízási idejének hosszát, amely nem lehet rövidebb öt évnél. Az Alapokmány ugyancsak védelmet nyújt az elnökök megbízásának önkényes megszüntetése ellen, amikor meghatározza, hogy az elnök felmentésére csak meghatározott esetekben kerülhet sor. A tagállami jegybankok státútumainak összhangban kell lenniük e rendelkezésekkel.

Mindezek alapján a személyi függetlenség elemei a következők.

2.2.1. A jegybankelnök megbízásának időtartama

A KBER Alapokmány 14.2 cikke értelmében a tagállamok jegybanktörvényeinek tartalmazniuk kell az elnök megbízásának időtartamát, amely nem lehet kevesebb öt évnél. Ez az előírás értelemszerűen nem zárja ki a lehetőséget, hogy mandátuma ennél hosszabb időre szóljon. Hasonlóképpen, a határozatlan időre szóló kinevezés is összhangban van az *acquis*-val, amennyiben

² Az EK-Szerződésben is találkozunk ilyen megoldással egyéb független közösségi intézmények szabályozásánál [ld. Európai Bizottság (215. cikk), Európai Bíróság (223. cikk), Európai Számvévszék (247(6) cikk)].



a felmentési okok megfelelnek a 14.2 cikkben foglaltaknak (lásd 2.2.2. pont). Az adott életkor betöltése mint a megbízás megszűnésének oka önmagában nem ellentétes a minimum öt év hivatali idő előírásával.

2.2.2. A jegybankelnök felmentésének okai

A tagállami jegybankok alapokmányának biztosítania kell, hogy az elnök kizárólag a KBER Alapokmány 14.2 cikkében meghatározott okok fennállása esetén legyen felmenthető (azaz már nem felel meg a feladatok ellátásához szükséges előírt feltételeknek, vagy súlyos kötelezettségszegését megállapították). Az előírás célja, hogy meggátolja, hogy az elnök felmentése tekintetében diszkrecionális joga legyen azon szervezetnek, amelyek részt vesznek a kinevezési eljárásban (különösen ilyenek a kormányzat és a parlament). A KBER felállításától kezdve a tagállami jegybankok statútumának a KBER Alapokmány 14.2 cikkével összhangban lévő felmentési okokról kell rendelkeznie.

2.2.3. A döntéshozó testületek elnökön kívüli tagjainak státusza

A személyi függetlenség követelménye veszélybe kerülne, amennyiben a jegybankelnökre vonatkozó előírások a bank döntéshozó testületeinek más tagjaira nem vonatkoznak a KBER-rel kapcsolatos feladataik ellá-

tása során. A hasonlóan független státust az EK-Szerződés és a KBER Alapokmány számos rendelkezése biztosítja. Az Alapokmány 14.2 cikkének hatálya nem korlátozódik csupán a jegybankok elnökeire, az EK-Szerződés 108. cikke, valamint a KBER Alapokmány 7. cikke pedig „a tagállami jegybankok döntéshozó testületeinek bármely tagját”-t említi.

A kinevezési eljárás tekintetében egy körülményre érdemes felhívni a figyelmet. Néhány tagállamban a statútum értelmében időközi személycserék esetén az új tagot elődje még hátralévő hivatali idejére nevezik ki. A rendelkezés célja, hogy a váratlan, időelőtti személycserék ellenére fennmaradjon a testület megújításának ritmusa. Ezáltal erősíti a döntéshozók testületi függetlenségét a politikai hatalomtól. Jóllehet, a hasonló rendszerek nem feltétlenül biztosítják, hogy a testület minden egyes tagja legalább öt évig hivatalban maradjon, amint azt a KBER Alapokmányának 14.2 cikke előírja, e megoldás általános célja azonban nem sérti a minimum hivatali idő követelményét.²

2.2.4. Összeférhetetlenség

A személyi függetlenség feltétele, hogy a KBER-rel kapcsolatos feladatok ellátásában részt vevők által vállalt egyéb tisztségek és a tagállami jegybankban betöltött szerepük tekintetében ne merülhessenek fel esetleges érdekkonfliktusok, amelyek veszélyeztethe-



tik az adott személy pártatlanságát. Ezért főszabály szerint minden olyan egyéb tisztség betöltése összeférhetetlen a KBER-rel kapcsolatos döntéshozó testületekben való tagsággal, amely magában rejti az érdekkonfliktus lehetőségét.

2.3. Pénzügyi függetlenség

A tagállami jegybankok teljes intézményi és működési függetlenségének megteremtése nem érheti el célját, ha a bank önállóan nem rendelkezik elegendő anyagi eszközzel feladatai ellátásához. A tagállami jegybankok pénzügyi kimutatásainak utólagos vizsgálata a tulajdonosnak való elszámoltathatóság

elemének tekinthető, amennyiben az adott jegybank statútuma megfelelően biztosítja, hogy ez az ellenőrzés nem veszélyezteti a bank függetlenségét. Azokban a tagállamokban, ahol harmadik fél – különösen a kormány és/vagy a parlament – jogköre, hogy a jegybank költségvetését meghatározza vagy nyereségéről rendelkezzen, törvényi garanciákkal kell biztosítani, hogy ezáltal a bank KBER-rel kapcsolatos feladatainak ellátása során élvezett függetlensége ne sérüljön.

Összességében tehát elmondható, hogy az Európai Unió jogrendje megteremti az EKB és a tagállamok jegybankjainak magas fokú függetlenségét.



III. A Magyar Nemzeti Bank függetlensége

1. A piacgazdasági átmenet első jegybanktvénye és annak módosításai

Az önálló Magyar Nemzeti Bank közel nyolcvan éves történetét erőteljesen befolyásolták az ország életében bekövetkezett politikai fordulatok. Ezért a modern értelemben vett függetlenségről igazában csak az elmúlt évtizedben beszélhetünk.

A politikai rendszerváltást megelőző évtizedekben az MNB működését a *szocialista gazdasági modellben* megvalósított egyszintű bankrendszer keretei, a kötött devizagazdálkodás, továbbá a teljes kormányzati alárendeltség határozták meg. Az MNB a klasszikus jegybanki funkciók (bankjegykibocsátás, tartalékok kezelése, pénzforgalom szabályozása) mellett kereskedelmi banki feladatokat is ellátott, és eljárta mint a devizagazdálkodás központi szerve.

Ebben az időszakban a jegybank a minisztériumokhoz hasonlóan államigazgatási szervként, a kormány (akkori nevén a Minisztertanács) utasításai alapján járt el. Fő feladata a *kormányzati politika* (népgazdasági tervek) *megvalósítása* volt, a pénz- és hitelpolitika eszközeivel. Működését az Elnöki Tanács

által kiadott törvényerejű rendelet szabályozta, és mindenkor vezetőjét is a végrehajtó hatalom jelölte ki. A bank élén elnök állt, akit munkájában a bank igazgatósága támogatott, amelynek tagja az első elnökhelyettes, az elnökhelyettesek, az ügyvezető igazgatók és a bank közgyűlése által választott igazgatósági tagok voltak. A bank elnökét az Elnöki Tanács, első elnökhelyettesét és elnökhelyetteseit a Minisztertanács nevezte ki.

A politikai rendszerváltás és a *piacgazdaságra való átállás* az MNB működésének kereteit is alapjaiban változtatta meg. Ennek első lépése az Alkotmány módosítása volt 1989-ben, amely a jegybankot alkotmányos státusú intézménnyé emelte, és a legmagasabb szintű jogi normában deklarálta alapvető feladatait, továbbá azt, hogy az MNB elnökét az Országgyűlés választja meg. Az Alkotmány 1990. évi módosítása alapján (a miniszterelnök javaslatára) a köztársasági elnök hat évre nevezi ki az MNB elnökét. Ezzel tulajdonképpen a magyar szabályozás ebben a tekintetben megelőzte az európai jogfejlődést, hiszen a jegybankelnökök személyes függetlenségét biztosító Maastrichti Szerződés csak később, 1992-ben került aláírásra.



Az Alkotmány módosítása megnyitotta az utat a jegybank működésének részletes, törvényi szintű szabályozása előtt. Így született meg a Magyar Nemzeti Bankról szóló *1991. évi LX. törvény*, amely tíz éven keresztül, egészen 2001-ig volt a jegybank statútuma. A törvény – igazodva a piacgazdasági viszonyokhoz, a kétszintű bankrendszer, a kereskedelmi bankok létrejöttéhez – újrafogalmazta a klasszikus jegybanki funkciók ellátására vonatkozó szabályokat, és megkezdődött a nem jegybanki funkciók fokozatos leépítése.

Természetesen a jogharmonizációs kötelezettségek, illetve a gyakorlati alkalmazás tapasztalatai miatt a törvény több alkalommal is módosításra került. A kisebb módosítások mellett három ízben – 1994-ben, 1997-ben és 2000 végén – lényeges koncepcionális változtatásokra is sor került.

1994-ben módosult a kormány és a jegybank közötti finanszírozási kapcsolat. Ennek döntő eleme volt, hogy *szűkült a költségvetési hiány jegybankpénzzel történő finanszírozásának lehetősége*. Elkezdődött az úgynevezett kvázi-fiskális tevékenységek leépítése: korábban a költségvetést finanszírozó külföldi adósságokat az MNB saját nevében, saját számlára vette fel, míg ezután a kormány saját nevében adósodott el. Az egyetlen kivételes és rendkívül korlátozott lehetőségként a likviditási hitel keretében történő,

átmeneti finanszírozást tartották fent. Lenyűtetet kapott a jegybank profiltisztítási tevékenysége is. A törvény úgy rendelkezett, hogy a jövőben az MNB belföldi gazdasági társaságokban részesedést nem szerezhet, illetőleg meglévő ilyen részesedését (az alaptevékenységével összefüggő társaságok kivételével) köteles volt értékesíteni.

Az 1997-es módosítás tovább erősítette a jegybank vezetőinek függetlenségét, amikor az *alelnökök mandátumát* az elnökéhez igazította, azaz *hat évre emelte* (korábban három évre voltak kinevezve). Ugyancsak ebbe az irányba tett lépésnek tekinthető, hogy az MNB elnöke véleményezési jogot kapott a jegybanktanács (az MNB akkori legfőbb monetáris politikai irányító szerve) külső tagjainak kinevezésében. Ugyanakkor a módosítás *szigorította a vezetőkkel szemben támasztott szakmai követelményeket*, kinevezésük előfeltételeként monetáris, pénzügyi, hitelintézeti területen meglévő, kiemelkedő elméleti és gyakorlati ismereteket előírva. A jegybanki vezetés integritását erősítendő részletesebb összeférhetetlenségi szabályokat is előírt. Az MNB külső könyvvizsgálójára vonatkozó szabályok is tovább szigorodtak.

A 2000 végén elfogadott, és 2001-től hatályos módosítás kiemelkedő jelentőségét az adja, hogy *végleg felszámolta a költségvetés jegybanki finanszírozásának a lehető-*



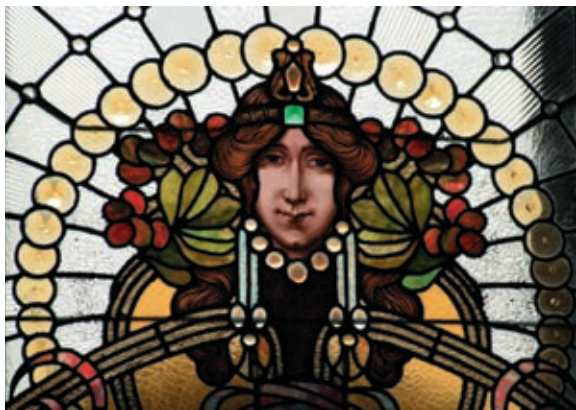
ségét is (jóllehet a gyakorlatban a likviditási hitel jogszabály adta felvételének lehetőségével 1995 óta nem élt a kormány). A törvény egyértelműen előírta, hogy az MNB a költségvetésnek hitelt nem nyújthat, illetőleg az államtól közvetlenül nem vásárolhat állam-papírt.

Az, hogy a magyar jegybanktörvény a fenti módosításokkal már az Európai Unióval folytatott csatlakozási tárgyalások megkezdésekor is nagyfokú függetlenséget teremtett az MNB számára, és az, hogy a tárgyalások során hazánk kötelezettséget vállalt a további szükséges módosítások végrehajtására, fontos szerepet játszott abban, hogy Magyarország 1999-ben sikeresen lezárta a csatlakozási tárgyalásoknak a Gazdasági és Monetáris Unióra vonatkozó fejezetét. A tárgyalások során vállalt kötelezettségek teljesítése, a jegybank teljes függetlenségének megteremtése, az EK-Szerződéssel, továbbá a KBER Alapokmánnyal való teljes összhang megteremtése további jogalkotási munkát igényelt. Ez vezetett egy új jegybanktörvény, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény megalkotásához.

2. Az új jegybanktörvény

Az MNB Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása időpontjában a KBER tagjává válik, ezért az EK-Szerződés 109. cikke

alapján Magyarországnak biztosítania kell, hogy nemzeti jogszabályai – a jegybanktörvényt is beleértve – összeegyeztethetők legyenek az EK-Szerződéssel és a KBER Alapokmánnyal.



Az új jegybanktörvény újrafogalmazza a jegybank működésének elsődleges célját, valamint alapvető feladatait, és tartalmát tekintve lényegében megfelel azoknak a függetlenségi követelményeknek, amelyeket az EK-Szerződés az EU tagállamok jegybankjaival szemben támaszt. A törvény emellett – a hatékonyabb működés érdekében – módosította az MNB szervezeti felépítését és döntési mechanizmusait.

Az EK-Szerződés 105. cikkének megfelelően az új törvény az *MNB elsődleges céljaként az árstabilitás elérését és fenntartását* jelöli meg.



Emellett az új törvény – az EK-Szerződéssel és az Alapokmánnyal összhangban – megfogalmazza az *MNB alapvető feladatait*, amelyek a következőkben foglalhatók össze:

- a monetáris politika meghatározása és végrehajtása;
- kizárólagosan jogosult bankjegy- és érmekibocsátásra;
- hivatalos deviza- és aranytartalékok kezelése és kezelése;
- a devizataralék kezelésével és az árfolyampolitika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveletek végzése;
- a belföldi fizetési és elszámolási rendszerek kialakítása és szabályozása, biztonságos és hatékony működésük támogatása;
- statisztikai információk gyűjtése és közlése;
- a pénzügyi rendszer stabilitásának és prudenciális felügyeletének támogatása.

Az MNB tehát önállóan alakítja ki a monetáris politikát, és autonóm módon dönt a megvalósítás módjáról. A törvény azt is kimondja, hogy az MNB egyéb tevékenységet csak az elsődleges céljának és alapvető feladatainak veszélyeztetése nélkül és csak jogszabályi felhatalmazás alapján folytathat. A jegybank továbbá támogatja a kormány gazdaságpolitikáját, amennyiben ez az elsődleges cél, az árstabilitás elérését és fenntartását nem veszélyezteti. Mindezzel *biztosított a jegybank működési függetlensége*.

A jegybank *intézményi függetlenségének* biztosítása érdekében a törvény egyértelműen kimondja, hogy az MNB, illetőleg az MNB döntéshozó testületeinek tagjai feladataik és kötelezettségeik teljesítése során függetlenek, nem kérhetnek, és nem fogadhatnak el utasításokat a kormánytól vagy bármilyen más szervtől. Ezzel egyértelművé vált, hogy a monetáris politika viteléért a jegybank, a gazdaságpolitika alakításáért pedig a kormány felel.

A Monetáris Tanács, továbbá az Igazgatóság ülésein a kormány képviselője részt vehet, azonban szavazati joggal nem rendelkezik. Ezáltal teljesül az a függetlenségi követelmény, amely tiltja a jegybanki döntéshozó testületek munkájában más szervek képviselőinek szavazati joggal való részvételét.

Az intézményi függetlenséget biztosítja továbbá a kormányzattól független szervezeti forma, mivel az MNB *részvénytársasági formában működő jogi személy*. Az alkalmazottaira pedig a Munka Törvénykönyvének rendelkezéseit kell alkalmazni, azok nem köztisztviselők.

A törvény kiemelten kezeli a jegybanki döntéshozók *személyi függetlenségét*. A Monetáris Tanács tagjai hat éves időtartamra kerülnek kinevezésre, szigorú összeférhetetlenségi szabályok vonatkoznak rájuk, és elmozdításuk kizárólag a törvényben egyértelműen meghatározott esetekben



lehetséges. A Monetáris Tanács tagjának felmentésére a miniszterelnök által tett javaslat bíróság előtt megtámadható. A döntéshozó szervek tagjai jegybanki feladataik végrehajtása és kötelességeik teljesítése során függetlenek, nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasítást a kormánytól vagy bármely más szervtől. A Monetáris Tanács tagjává csak pénzügyi tevékenységgel kapcsolatos kérdésekben kiemelkedő elméleti, gyakorlati szakmai ismeretekkel rendelkező szakember nevezhető ki, politikai elkötelezettség nem lehet alapja a kinevezésnek. A külső befolyástól való függetlenségük növelése érdekében megbízatásuk időtartama alatt munkaviszonyban állnak az MNB-vel. A Monetáris Tanács tagok díjazásának mértékét a törvény szabályozza. Szintén a jegybank személyi függetlenségét szolgálja, hogy alkalmazottait önállóan választja ki.

A törvény garantálja a jegybank *pénzügyi függetlenségét* is, hogy rendelkezék azokkal az anyagi alapokkal, amelyek lehetővé teszik, hogy megfelelően megvalósítsa a törvényben rögzített feladatait, és betöltse meghatározott funkcióját. Ennek érdekében a törvény részletesen meghatározza az MNB jövedelemszabályozását, konkrétan meghatározza a jegybank és a központi költségvetés között a nyereség vagy veszteség elszámolásának szabályait. 2003-tól a bank oszlatékelőleget nem fizet.

Az MNB hatékonyabb működése érdekében az új törvény módosította a jegybank *döntési mechanizmusait* is.

A MNB törvényi feladataival, az árfolyamrendszer kérdéseivel és a hitelintézeteknek szükséghelyzetben történő rendkívüli hitelnyújtással összefüggésben a – havonta legalább kétszer ülésező – *Monetáris Tanács* a jegybank legfőbb döntéshozó szerve. A Tanács legalább hét, legfeljebb kilenc tagból áll, tagjai az MNB elnöke, alelnökei és további tagok, akiket a köztársasági elnök nevez ki.

Az MNB operatív vezető testülete az *Igazgatóság*, amely felelős a Monetáris Tanács döntéseinek végrehajtásáért és az MNB működésének irányításáért. Az Igazgatóság legalább négy, legfeljebb hattagú testület, amelynek tagjai az MNB elnöke és alelnökei.

Az MNB jegybanki függetlensége nem korlátlan. A függetlenség ellensúlyát a jegybank elszámoltathatósága, beszámolási kötelezettsége, valamint a transzparencia és a nyitottság követelménye képezik.

Az elszámoltathatóság követelményét szolgálja, hogy az MNB működését több szerv, illetve szervezet is ellenőrzi. A törvény módosítása 2002-ben visszaállította a felügyelőbizottság intézményét, így jelenleg ez az ellenőrzés négy csatornán keresztül valósul meg. A *külső ellenőrző szervek* közé tartozik az Állami Számvevőszék (ÁSZ), a felü-



gyelőbizottság, valamint az auditor. Ezeket támogatja, valamint egészíti ki a *belső ellenőrzés*. Természetesen egyetlen szerv ellenőrzési jogköre sem terjedhet ki az alapfeladatok ellátására.



Az *Állami Számvevőszék* az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Az MNB törvényeknek, más jogszabályoknak, az alapszabálynak és a közgyűlés határozatainak megfelelő működését vizsgálja. Az ÁSZ hatásköre kiterjed az MNB működésének és gazdálkodásának egészére, kivéve a bank alapfeladatait és azok hatását annak eredményére. (Az ellenőrzés azonban most még kiterjed a bankjegy- és érmekibocsátásra, ami miatt szükséges a jegybanktörvény és az ÁSZ-törvény módosítása.)

A *felügyelőbizottság* a bank folyamatos tulajdonosi ellenőrzésének szerve. Hat tagból áll, elnökét és három tagját az Országgyűlés választja, két további tagját pedig a pénzügyminiszter jelöli. Tagjainak megbízatása az Országgyűlés megbízatásának időtartamára szól. Hatásköre nem terjed ki az MNB alapfeladatai ellátásának vizsgálatára, illetve azoknak a bank eredményére gyakorolt hatására. A belső ellenőrzési szervezet (Ellenőrzési főosztály) a felügyelőbizottság irányítása alatt működik. Az *Ellenőrzési főosztály* a függetlenített belső ellenőrzés központi szerve. Alapvető feladata a bank tevékenységében rejlő kockázatok feltárása, e kockázatok kezelése céljából a banki rendszerekbe épített ellenőrzési mechanizmusok minősítése, illetve javaslattevés ezek javítására, fejlesztésére. A főosztály a bank minden szervezeti egységénél vizsgálja a jogszabályokban és a belső utasításokban foglaltak betartását; ellenőrzései során feltárja és kivizsgálja, illetve kivizsgálásra javasolja a bank érdekeit veszélyeztető hibákat, valamint esetleges visszaéléseket, ezekről jelzést ad az adott banki terület vezetésének, a bank elnökének, illetve felügyelőbizottságának.

Mivel az MNB részvénytársaság, háttérjogszabályként vonatkozik rá a gazdasági társaságokról szóló törvény (1997. évi CXLV. törvény; Gt.). Így működését *könyvvizsgáló is* ellenőrzi, akit az ÁSZ javasla-



ta alapján a közgyűlés nevez ki, legfeljebb öt évre. Feladata elsősorban a bank számviteli törvénynek való megfelelését vizsgálni (így például a beszámoló és minden lényeges üzleti jelentés valóságát és jogszabályszerűségét).

Az elszámoltathatóság alapját biztosítja az MNB célkitűzésének egyértelműsége és jogszabályi meghatározottsága. Az MNB elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása, ennek eredménye mérhető. A beszámolási kötelezettség teljesítéseként az MNB elnöke a jegybank tevékenységéről és monetáris politikájáról évente beszámol az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés ezen kívül eseti tájékoztatást is kérhet.

Az MNB-vel mint független jegybankkal szemben fontos elvárásként fogalmazódik meg az *átláthatóság*, vagyis az a követelmény, hogy a jegybank feladatai, célkitűzése, ezek teljesülése és a teljesüléshez használt eszközök jól körülhatároltak és mindenki által megismerhetők legyenek. A transzparencia követelményének kíván megfelelni a jegybanki kommunikáció széles köre. A rendszeres kiadványok (Jelentés az infláció alakulásáról, MNB Háttér tanulmányok, Jelentés a pénzügyi stabilitásról), a közlemények (a Monetáris Tanács üléséről) és a rendszeres tájékoztatók segítik megérteni az MNB döntéseit, politikáját, várakozásait, illetve működését.

3. Az Európai Unióhoz, illetve az euróövezetbe való csatlakozással összefüggő teendők

Az új törvény alapján az MNB jogi státusa túlnyomórészt megfelel az európai uniós követelményeknek. További módosításokra a csatlakozás időpontjában lesz szükség, hogy egyrészt hatályba lépjenek azok a rendelkezések, amelyek a jegybanknak a Központi Bankok Európai Rendszerébe való integrálódását szabályozzák, másrészt az euróövezetbe való belépéskor az euró hazai bevezetése és az MNB megváltozó hatáskörre jogszabályban kerüljön rögzítésre.

A jegybanktörvény szerint a döntéshozó szervek tagjai nem kérhetnek, és nem fogadhatnak el utasításokat a kormánytól vagy bármilyen más szervtől. A *tilalmat* a csatlakozástól *indokolt kiterjeszteni a közösségi intézményekre*, valamint a *tagállamok kormányaira* is, azért, hogy az MNB függetlensége az EU-tagság létrejöttét követően is teljes legyen.

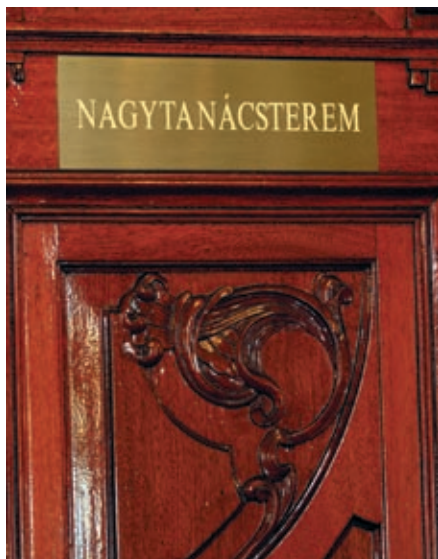
A jegybanktörvény az MNB elsődleges céljaként az árstabilitás elérését és fenntartását jelöli meg. Az alapvető feladatok között azonban a törvény a nemzeti fizetőeszköz értékállóságának védelmét jelöli meg a monetáris politika alapvető feladataként. Utóbbi megfogalmazás az új jegybanktörvény megalkotása idején hatályos Alkot-



mányak a vonatkozó szakaszával való összhang megteremtését szolgálta. Szükség van az elsődleges cél és az alapvető feladat összehangolására oly módon, hogy a jövőben a monetáris politika feladataként is az *árstabilitás fenntartása* kerüljön meghatározásra.

A jogalkotási törvény szerint a pénzforgalomra vonatkozó jegybanki rendelkezések kiadásához az igazságügy-miniszter egyetértése szükséges. Az *egyetértési jog* előírását az igazságügy-miniszternek a hazai jogrendszer koherenciájának biztosítása iránti felelőssége indokolta. E jogkör gyakorlása azonban *sértheti az MNB intézményi függetlenségét* (a jegybanki döntések jogi felülvizsgálatának tilalmába ütközhet), ezért mind a jogalkotási törvény, mind a jegybanktörvény megfelelő módosítására sor kerül a csatlakozást megelőzően.

Az Országgyűlés 2002 decemberében módosította az Alkotmány MNB-t érintő rendelkezéseit. A módosítás értelmében az Európai Unióhoz történő csatlakozás időpontjától az MNB elnöke a jegybanktörvényben meghatározott feladatkörében rendeletet bocsát ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A *jegybanki rendelkezést* mint jegybanki szabályozási eszközt tehát *felváltja a jegybanki rendelet*, amely jogszabálynak minősül. A csatlakozást megelőzően tehát szükséges a jegybanktörvény jegybanki rendelkezésre vonatkozó részének



hatályon kívül helyezése, illetve a jegybanki rendeletalkotás jegybanki függetlenség kritériumainak megfelelő feltételeinek meghatározása.

A függetlenség kritériumának való megfelelés érdekében biztosítani kell, hogy az MNB ellenőrzését ellátók hatásköre ne terjedjen ki a monetáris politika meghatározására és érvényre juttatásának felülvizsgálatára, valamint az MNB-nek a Központi Bankok Európai Rendszerének és az Európai Központi Bank Alapokmányából adódó feladataira. Az Állami Számvevőszék a Magyar Nemzeti Bank bankjegy- és éremki-bocsátására vonatkozó adatait törvényessé-



gi szempontok szerint ellenőrzi. Az Országgyűlés utasítására esetenként ellenőrzi a Magyar Nemzeti Bank bankjegy- és érmekibocsátó tevékenységét. Az alapvető feladatok közül tehát – a hatályos törvényi rendelkezések alapján –, amint azt korábban említettük, a bankjegy- és érmekibocsátás nem jelent kivételt az ÁSZ ellenőrzési hatásköre

alól, annak ellenére, hogy az EK-Szerződés 108. cikkének való megfelelés érdekében ez szükséges. Ennek megfelelően jogharmonizációs kötelezettségként szükséges az ÁSZ-törvény és a jegybanktörvény módosítása. A tervezett módosítás célja a bankjegy- és érmekibocsátás ellenőrzésére vonatkozó jogosultság megszüntetése.



IV. További információforrások

Európai Központi Bank

<http://www.ecb.int>

Európai Bizottság, DG ECFIN

http://europa.eu.in/comm/dgs/economy_finance/index_en.htm.

Magyar Nemzeti Bank

<http://www.mnb.hu>

Pénzügyminisztérium

<http://www.pm.gov.hu>

**A „Gazdasági és Monetáris Unió”
témakörben eddig megjelent
Európai Füzetek:**

Dr. Erhart Tibor – Gáspár Ferenc

Úton a Gazdasági
és Monetáris Unió felé

•

Dr. Turján Anikó

Az euróról, gyakorlati
szempontból

•

Nagy Csaba

Gazdaságpolitikai Koordináció és
fiskális politika a GMU-ban

A Magyar Nemzeti Bank az uniós csatlakozás időpontjában a Központi Bankok Európai Rendszerének tagjává válik, ezért Magyarországnak biztosítania kell, hogy a nemzeti jogszabályok összeegyeztethetők legyenek az EK-Szerződéssel és a KBER Alapokmánnal. A 2001-ben megalkotott új jegybanktörvény ennek szellemében fogalmazta újra a jegybank működésének elsődleges célját, az intézmény feladatait, szervezeti felépítését, döntési mechanizmusait. Füzetünkben arról olvashatnak, hogy mit is takar az intézményi, a személyi és a pénzügyi függetlenség, s milyen jogszabályok teszik lehetővé annak gyakorlati megvalósulását.



Dr. Kákossy Csaba
jogász
Magyar Nemzeti Bank



Dr. Tóth G. László
főosztályvezető-helyettes
Pénzügyminisztérium



Dr. Tóth Tímea
jogász
Magyar Nemzeti Bank



Dr. Zúgó Liliána
elemző
Pénzügyminisztérium