



EURÓPAI KÖZPONTI BANK
EURORENDSZER

AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2010. december 13.)

a monetáris tanács tagjainak kinevezéséről és felmentéséről, valamint a Magyar Nemzeti Bank felügyelő bizottsága tagjainak díjazásáról

(CON/2010/91)

Bevezetés és jogalap

2010. november 22-én a magyar Nemzetgazdasági Minisztérium felkérte az Európai Központi Bankot (EKB), hogy alkosson véleményt a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvénynek (a továbbiakban: az MNB-törvény) a Magyar Nemzeti Bank (MNB) monetáris tanácsa tagjainak kinevezése és felmentése tekintetében történő módosításáról szóló törvényjavaslatról (a továbbiakban: a monetáris tanácsról szóló törvényjavaslat). 2010. november 29-én a magyar Nemzetgazdasági Minisztérium újabb felkérést intézett az Európai Központi Bankhoz (EKB), hogy alkosson véleményt az MNB-törvény a MNB felügyelő bizottsága tagjainak díjazása tekintetében történő módosításáról szóló törvényjavaslatról (a továbbiakban: a felügyelő bizottságról szóló törvényjavaslat) (a továbbiakban együtt: a törvényjavaslatok). Az EKB a konzultáló hatóság javaslatának megfelelően egyesítette a két konzultációt.

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 jogszabálytervezetetről folytatott konzultációjáról szóló, 1998. június 29-i 98/415/EK tanácsi határozat¹ 2. cikke (1) bekezdésének harmadik francia bekezdésén alapul, mivel a törvényjavaslatok az MNB-vel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaznak. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

1. A törvényjavaslatok célja

1.1. *A monetáris tanácsról szóló törvényjavaslat*

A monetáris tanácsról szóló törvényjavaslat a tanács egyes tagjainak kinevezési és felmentési eljárását fogja módosítani. Ezen túlmenően a törvényjavaslat rendelkezéseket tartalmaz a monetáris tanács tagjai által leteendő eskürről és a felmentésük esetére irányadó fellebbezési eljárásról. Az MNB-törvény szerint a monetáris tanács az MNB legfőbb döntéshozó szerve az MNB-törvényben leírt egyes feladatok tekintetében². A monetáris tanács öt-hét tagból áll: az MNB elnökéből, aki a

¹ HL L 189., 1998.7.3., 42. o.

² E feladatokat a monetáris politika meghatározása és végrehajtása és egyes kapcsolódó feladatok alkotják, úgy mint a következők: bankjegy- és érmekibocsátás; a hivatalos deviza- és aranytartalékok képzése és kezelése; a devizatartalék

tanács elnöke, az elnökhelyettesekből, és legfeljebb négy további tagból, akiket a Magyar Köztársaság elnöke nevez ki hat évre. A köztársasági elnök jogosult az MNB elnökének és elnökhelyetteseinek kinevezésére és felmentésére. A jelenlegi rendszerben az MNB elnöke és a miniszterelnök azonos jogkörrel rendelkezik a monetáris tanács többi tagjának kinevezésére és felmentésére vonatkozó javaslat megtételére³. A monetáris tanácsról szóló törvényjavaslat értelmében azonban az MNB elnökén és alelnökén kívüli tagokat az Országgyűlés Gazdasági és Informatikai Bizottságának javaslatára az Országgyűlés nevezné ki és mentené fel. Az indokolás szerint a monetáris tanácsról szóló törvényjavaslat véget vetne az MNB elnöke és a miniszterelnök e folyamatban való részvételének.

1.2. *A felügyelő bizottságról szóló törvényjavaslat*

1.2.1. Az MNB-törvény 52/A. §-a szerint a felügyelő bizottság az MNB folyamatos tulajdonosi (állami) ellenőrzésének szerve⁴. A felügyelő bizottság hatásköre nem terjed ki a Központi Bankok Európai Rendszeréhez (KBER) kapcsolódó feladatok, illetve e feladatok MNB eredményére gyakorolt hatásának felügyeletére. A felügyelő bizottság jelentéseit e korlátozásoknak megfelelően készíti el. A felügyelő bizottság tagjai az Országgyűlés által választott elnök és tagok, a nemzetgazdasági miniszter képviselője és az ugyanezen miniszter által megbízott szakértő. A felügyelő bizottság elnökének és további tagjainak tiszteletdíja az MNB elnöke MNB-től származó keresetének 15, illetve 10 %-a. Az MNB-törvény 53. §-a szerint az MNB elnökének a tárgyév március 1-jétől a következő év február végéig terjedő időszakra vonatkozó, MNB-től származó havi keresete a Központi Statisztikai Hivatal által hivatalosan közzétett, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó nemzetgazdasági havi átlagos bruttó kereset tízszerese.

1.2.2. A felügyelő bizottságról szóló törvényjavaslat megváltoztatja a felügyelő bizottság tagjainak díjazására vonatkozó szabályokat és díjazásukat a továbbiakban nem köti az MNB elnökének díjazásához. Az elnök díjazása 1 200 000 Ft (kb. 4 300 EUR), a további tagoké pedig 800 000 Ft (kb. 2 900 EUR) lesz. Az indokolás szerint ez az emelés biztosítja, hogy a felügyelő bizottság tagjainak díjazása arányban álljon az általuk végzett munka mennyiségével és minőségével.

kezelésével és az árfolyampolitika végrehajtásával kapcsolatban devizaműveletek végzése; fizetési és elszámolási rendszerek kialakítása; a feladatai ellátásához szükséges statisztikai információk gyűjtése és nyilvánosságra hozatala; valamint a hitelintézetek prudenciális felügyeletére és a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitására vonatkozó politika hatékony kialakításának és vitelének támogatása.

³ Az MNB-törvény 49. §-ának (11) bekezdése szerint két tag kinevezésére, illetve felmentésére a köztársasági elnöknek a javaslatot az MNB elnöke teszi meg, a miniszterelnökkel konzultálva. Két további tag kinevezése és felmentése vonatkozásában a miniszterelnök az MNB elnökével konzultálva tesz javaslatot a köztársasági elnöknek.

⁴ Az MNB-törvény szerint felügyelő bizottsági tagnak hitelintézeti, pénzügyi, illetve számviteli kérdésekben kiemelkedő szakmai ismeretekkel, valamint az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkező magyar állampolgárt lehet jelölni. A felügyelő bizottság tagjainak megbízása az Országgyűlés megbízatásának időtartamára szól, és az Országgyűlés megbízatásának megszűnéséig tart. A felügyelő bizottság működése addig tart, amíg az új Országgyűlés az alakuló üléstől számított három hónapon belül az új felügyelő bizottsági tagokat megválasztja. A felügyelő bizottsági tag az öt megválasztó Országgyűlésnek, illetőleg az öt megbízó miniszternek tájékoztatási kötelezettséggel tartozik.

2. Általános észrevételek

- 2.1. Amint azt korábbi EKB-vélemények is megemlítik⁵, a hiteles monetáris politika az inflációs várakozások irányításának és az árstabilitás irányába ható, fenntartható konvergencia elősegítésének kulcsfontosságú feltétele. A stabil intézményi környezetben működő, független központi bank alkotja a monetáris politika hitelességének alapját. A Szerződésnek a központi banki függetlenségre vonatkozó követelménye azt az általános nézetet tükrözi, hogy az árstabilitás elsődleges célját legjobban egy teljesen független, pontosan megfogalmazott felhatalmazással bíró intézmény szolgálja. Ezért elsődleges fontosságú olyan intézményi szerkezet kialakítása, amely elválasztja a monetáris politikát a rövid távú politikai érdekek befolyásától.
- 2.2. Az EKB megismétli és hangsúlyozni kívánja korábbi észrevételeit az MNB-törvény gyakori módosításaival kapcsolatban. A központi banki függetlenséggel összefüggő egyik megfontolás egy olyan jogszabályi keretrendszer szükségessége, amely stabil alapot biztosít a központi bank működéséhez. Az EKB megjegyzi, hogy a monetáris tanács tagjaira irányadó kinevezési eljárás a múltban is gyakorta módosult, és az MNB-törvényt ebben az évben is több alkalommal módosították (további módosításokra vonatkozó tervekkel), és álláspontja szerint e változtatások bevezetése károsan érinti az MNB szervezeti és irányítási stabilitását⁶.
- 2.3. Az EKB szoros figyelemmel kíséri a magyarországi jogalkotási fejleményeket. Az MNB döntéshozó szerve tagjai díjazásának változása az MNB elnöke hatásköreinek – azaz a monetáris tanács két tagjának kinevezésére és felmentésére vonatkozó javaslatlételi jogkörnek – a törvényjavaslatok vagy nemrégiben elfogadott jogszabályok⁷ értelmében történő változásával, illetve a kormány részéről az MNB által hozott kamatdöntésekkel kapcsolatban a közelmúltban ismételten megfogalmazott bírálattal együttesen aggályokat vet fel, mivel ez akként tekinthető, hogy a kormány megpróbálja az MNB elnökét feladatai ellátásában befolyásolni. Amint azt az EKB konvergenciajelentéseiben egységesen képviseli, az ilyen befolyásolás a Szerződés 130. cikkébe ütközik, mely cikk előírja a tagállamok kormányainak a központi banki függetlenség elvének tiszteletben tartását, valamint azt, hogy ne kíséreljék meg a nemzeti központi bankok (NKB-k) döntéshozó szervei tagjainak feladataik ellátása során történő befolyásolását⁸.
- 2.4. Az MNB pénzügyi függetlensége és az MNB döntéshozó szerve tagjainak személyi függetlensége továbbra is aggályos kérdés. Az EKB megjegyzi, hogy a magyar Országgyűlés figyelmen kívül hagyja az MNB-törvénynek az MNB irányító szerve tagjainak díjazásáról szóló rendelkezéseire vonatkozó EKB-álláspontot⁹. Megjegyzi továbbá, hogy a jelenlegi törvényjavaslatok továbbra sem rendezik az EKB 2006. decemberi és 2010. májusi konvergenciajelentésében kiemelt összes

⁵ Lásd a CON/2007/14 és a CON/2008/83 véleményt. Az EKB valamennyi véleménye közzétételre kerül az EKB honlapján a www.ecb.europa.eu címen.

⁶ Lásd a CON/2007/14, valamint a CON/2008/83 véleményt.

⁷ Lásd a CON/2010/56 véleményt.

⁸ Lásd például az EKB 2010. évi konvergenciajelentését, 15. oldal.

⁹ Lásd a CON/2010/56 véleményt.

kérdést, különösen a központi banki függetlenséggel és a monetáris finanszírozás tilalmával kapcsolatos hiányosságokat.

- 2.5. Az EKB egyben emlékeztetni kívánja a magyar hatóságokat arra, hogy az MNB-törvény értelmében az MNB feladataival kapcsolatos döntések és jogszabályok tervezeteire nézve ki kell kérni az MNB véleményét. Az EKB értesülései szerint a magyar hatóságok e kötelezettségüknek nem tettek eleget, nem csak a felügyelő bizottságról szóló törvényjavaslat, hanem más jogszabályi rendelkezések (így a 2011. évi költségvetési javaslat) tekintetében sem.

3. A monetáris tanácsról szóló törvényjavaslatra vonatkozó különös észrevételek

- 3.1. Az EKB észrevételei kizárólag arra szorítkoznak, hogy a monetáris tanácsról szóló törvényjavaslat mennyire összeegyeztethető az NKB döntéshozó szerveinek tagjaira a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmánya (a továbbiakban: a KBER Alapokmánya) 14.2. cikke szerint vonatkozó személyi függetlenség követelményével. A monetáris tanácsról szóló törvényjavaslat értelmében a monetáris tanács tagjainak kinevezési kritériumai nem változnak¹⁰, ahogyan a tagok személyi függetlenségét a hivatali idő biztonsága, a felmentési okok és az összeférhetlenség tekintetében garantáló szabályok sem. A monetáris tanács tagjainak hivatali ideje hat év, megbízatásuk az alábbi esetekben szűnik meg: a hivatali idő lejártával, lemondással, felmentéssel vagy a halállal. Az MNB elnökét és alelnökét a köztársasági elnök, míg a monetáris tanács további tagjait az Országgyűlés Gazdasági és Informatikai Bizottságának javaslatára az Országgyűlés mentheti fel. A monetáris tanács tagjainak megbízatása felmentéssel csak akkor szüntethető meg, ha a tag már nem felel meg a feladatai ellátásához szükséges feltételeknek vagy ha súlyos kötelezettségzegést követett el.
- 3.2. Az EKB tudomással bír arról, hogy a monetáris tanács jelenlegi (az MNB elnökén és alelnökén kívüli) tagjainak megbízatása 2011. február 28-án lejár, és a monetáris tanács új tagjainak kijelölése szükséges a monetáris tanács zavartalan működésének biztosításához. Az MNB intézményi függetlenségének biztosítása érdekében – a külső eseti befolyás megelőzése és egyidejűleg a monetáris tanács zavartalan és folyamatos működésének biztosítása érdekében – az MNB-törvénynek egyértelműen rendelkeznie kellene az MNB elnöke megbízatásának a hivatali idő lejáratára, lemondásra, felmondásra vagy halál esetében történő megszűnése esetére az új elnök kinevezésének eljárásáról. Az MNB elnökének feladatait átvevő személynek a személyi függetlenség tekintetében ugyanazokat a garanciákat kell élveznie, azaz rá a hivatali idő biztonsága, a felmentési okok és az összeférhetlenség tekintetében az MNB jelenlegi elnökére vonatkozó szabályokkal megegyező szabályoknak kell vonatkoznia¹¹.
- 3.3. A monetáris tanács tagjai által teendő esküt illetően: az MNB elnöke és alelnökei az esküt a köztársasági elnök, a további tagok pedig az Országgyűlés előtt teszik le. Amint azt az EKB 2010.

¹⁰ A monetáris tanács tagja olyan magyar állampolgár lehet, aki monetáris, pénzügyi és/vagy hitelintézeti tevékenységgel kapcsolatos kérdésekben kiemelkedő elméleti és/vagy gyakorlati szakmai ismeretekkel rendelkezik.

¹¹ Hasonlóképpen, lásd a CON/2010/37 vélemény 2.1. pontját.

évi konvergenciajelentése megjegyzi, az MNB-törvény az eskü szövegét meghatározó külön törvényre hivatkozik. Az eskü szövegét módosítani kell annak érdekében, hogy az az MNB elnökét és monetáris tanács többi tagját a KBER-vonatkozású feladatok ellátásában ne hátráltassa.

4. A felügyelő bizottságról szóló törvényjavaslatra vonatkozó különös észrevételek

- 4.1. Az EKB emlékeztetni kívánja a konzultáló hatóságot arra, hogy 2010. július 1-jén az EKB véleményét kérte az MNB elnökének kérésére 2 000 000 Ft (kb. 7 300 EUR) felső korlátot bevezetni kívánó törvényjavaslatról. Az indokolás szerint a javasolt intézkedés célja az állami szektorban a jövedelmek teljesítményarányosabbá és igazságosabbá válásának és a közigazgatás hatékonysága erősítésének lehetővé tétele volt. A javasolt felső korlát körülbelül 75 %-os csökkentést jelentett az MNB elnöke, és közvetetten az elnökhelyettesei, a monetáris tanács tagjai és a felügyelő bizottság tagjai díjazásában, mivel az utóbbiak díjazása az MNB elnökének kérésén alapult. A törvényt 2010. július 22-én fogadták el és 2010. augusztus 13-án hirdették ki¹² (a továbbiakban: az MNB elnökének fizetését korlátozó törvény). Az MNB elnökének fizetését korlátozó törvény vonatkozó rendelkezései az EKB – az MNB jogalkotási folyamatba való bevonását, és a monetáris tanács tagjai hivatali ideje biztonságának érintetlenségét megkövetelő – véleményét figyelmen kívül hagyták és annak nem feleltek meg. A fizetési korlát 2010 szeptemberétől hatályos.
- 4.2. A felügyelő bizottság új tagjait 2010 novemberének második felében választották meg, illetve jelölték ki. A felügyelő bizottságról szóló törvényjavaslat értelmében a felügyelő bizottság tagjainak díjazása nem függ az MNB elnökének díjazásától. A rendelkezésre álló információk alapján¹³ az EKB úgy értelmezi, hogy a kormány a felügyelő bizottság tagjainak tiszteletdíját az MNB elnökének fizetését korlátozó törvény előtti szintre kívánja emelni, és hogy a felügyelő bizottság új tagjai csak rövid ideig fognak az MNB elnökének fizetését korlátozó törvény hatálya alá tartozni.
- 4.3. A felügyelő bizottság tagjainak díjazására vonatkozóan javasolt rendelkezések formálisan megfelelnek a Szerződésnek és a KBER Alapokmányának. A gyakorlatban – a felügyelő bizottságról szóló törvényjavaslat jelenlegi formában történő elfogadása esetén – az MNB olyan helyzetbe fog kerülni, hogy a felügyelő bizottság tagjainak megemelt tiszteletdíja magasabb lesz a monetáris tanács egyes tagjainak nemrégiben csökkentett fizetésénél. A felügyelő bizottságról szóló törvényjavaslathoz fűzött indokolás kifejti, hogy a tiszteletdíj emelésének alapja a munka mennyiségével és minőségével való arányosság. Ilyen előzmények után (lásd a 4.1., 4.2. és e pontot) az MNB-törvény közelmúltbeli, az MNB elnökének, elnökhelyetteseinek, valamint a monetáris tanács és a felügyelő bizottság tagjainak fizetését korlátozó módosítása - összevetve a kizárólag a felügyelő bizottság tagjai fizetésének emelésére irányuló javaslattal - aggályokat vet fel

¹² A 2010. évi XC. törvény az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról.

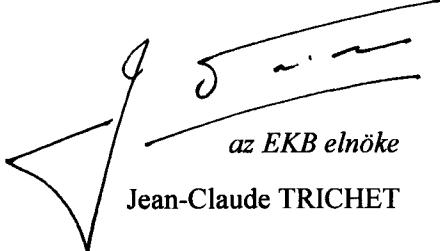
¹³ Az MNB elnökének fizetése a csökkentés előtt kb. 8 000 000 Ft-ot (kb. 29 100 EUR) tett ki. A felügyelő bizottság elnökének és további tagjainak tiszteletdíja az MNB elnöke fizetésének 15, illetve 10 %-ában került meghatározásra, ami kb. 1 200 000 Ft-ot (kb. 4 300 EUR) és 800 000 Ft-ot (kb. 2 900 EUR) jelent.

abban a tekintetben, hogy az nyomást gyakorol az MNB jelenlegi elnökére és döntéshozó szervének a KBER-vonatkozású feladataik ellátásában részt vevő tagjaira, ami nem egyeztethető össze a központi banki függetlenséggel (lásd még a 2.3. pontot is).

- 4.4. Ugyanebben a szellemben a jelenlegi gazdasági helyzet és az állami szektorban – úgy mint az MNB elnöke és a monetáris tanács további tagjai tekintetében – a jövedelmek csökkentésére bejelentett kormányzati szándék kétségeket ébreszt atekintetben, hogy a felügyelő bizottság új tagjai tiszteletdíjának emelése megfelelően időzített-e.

Ezt a véleményt közzéteszik az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2010. december 13-án.



az EKB elnöke
Jean-Claude TRICHET