

Várnay Ernő

egyetemi tanár, Debreceni Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar

ADALÉKOK A MAGYAR NEMZETI BANK ÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉS VISZONYÁHOZ.

1. A modernkori központi bankok alkotmányos pozíciója - függetlenség és elszámoltathatóság

Néhány évtizede meggyökeresedett a meggyőződés, miszerint a demokratikus piacgazdaságokban a központi bank alkotmányos pozícióját alapvetően a széleskörű függetlenségnek - személyi, intézményi, gazdasági-pénzügyi, funkcionális - kell meghatározni. A központi bankok, mint a monetáris politika kialakításának és végrehajtásának letéteményesei, leginkább azzal tudnak hozzájárulni a gazdaságpolitika hosszú távú eredményes viteléhez, ha gondoskodnak a nemzeti fizetőeszköz értékállandóságáról. A gazdaságpolitika többi eleme - fiskális politika, gazdaság szabályozás - fölötti döntés megmarad a parlamenti kontroll alatti kormányoknál.

Ezen elvek messzemenő érvényesítésével jött létre az Európai Unió közös pénzét, az eurót menedzselni hivatott Központi Bankok Európai rendszere, illetve ennek tengelyében az Európai Központi Bank. Tekintettel arra, hogy a monetáris politika befolyásolja az egyének és szervezetek életét, joggal merült fel a központi bankok demokratikus elszámoltathatóságának (accountability) igénye. Az EKB esetében a "demokratikus deficit" leküzdésére kézenfekvőnek tűnt az elszámoltathatóság közvetlenül választott Európai Parlament irányában történő kialakítása. Az Alapszerződés, illetve az Európai Parlament kezdeményezése nyomán mára az uniós alkotmányos szokás szerves részévé vált az úgynevezett monetáris párbeszéd (monetary dialogue); az EKB elnökének az Európai Parlament Gazdasági és monetáris ügyek bizottsága (ECON) előtti félévente kétszeri meghallgatása. Ezek a meghallgatások lehetőséget adnak arra, hogy a képviselők megismerjék az EKB tevékenységét, kérdéseikkel és felvetéseikkel akár befolyással legyenek a monetáris politikára.

Az EKB demokratikus kontrolljának igényét a 2008-ban kitört világméretű pénzügyi válság nyomán bekövetkezett változások tovább erősítették. A bank jelentős szerepet kapott a

rendszerintű és a mikroszintű prudenciális felügyelet terén, illetve a válság kezelése során a tagállami gazdaságpolitikák befolyásolásától sem riadt vissza.

A monetáris párbeszéd jól kutatható, mivel szószerinti jegyzőkönyvei könnyen hozzáférhetők.¹ Ezt a jogi és politológiai vizsgálódások - köztük a jelen sorok szerzői - ki is használták.² Az eredmények a parlamenti demokrácia feltétlen híveit minden bizonnyal nem töltik el maradéktalan elégedettséggel. A meghallgatások jó ideig többnyire felszínesek maradtak, a képviselőknek nem sikerült leküzdeniük az elnökök szakmai fölényét, akiknek (ez különösen áll Jean-Claude Trichet elnöklésére) sikerült elkerülniük a politikailag érzékeny kérdéseket. Annak ellenére, hogy a bizottságnak - a képviselőknek - nagyon komoly szakmai háttér állt rendelkezésére (expert panel), s hogy Mario Draghi elnöklése óta (2011. november 1.) a meghallgatások a korábbinál jóval informatívabbá, szakmailag igényesebbé váltak, mégsem mondhatjuk, hogy a monetáris párbeszéd számottevő hatást gyakorolt volna a monetáris politikára. Szerepe tehát inkább az EKB átláthatóságához való jelentős hozzájárulás.

2. A Magyar Nemzeti Bank alkotmányos pozíciója - feladatok, függetlenség és elszámoltathatóság

Kézenfekvőnek tűnt, hogy az EKB-Európai Parlament kapcsolat analógiájára vessünk egy pillantást a magyar központi bank függetlensége és demokratikus elszámoltathatósága helyzetére a most záruló országgyűlési ciklusban.

A két bank feladatai nagyrészt megegyeznek, mivel elsődleges (célként meghatározott) feladatuk az árstabilitás elérése és megtartása, ennek veszélyeztetése nélkül támogatják az Európai Unió, illetve a Kormány gazdaságpolitikáját. Ma már mindkét bank a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása, illetve a bankfelügyelet terén is feladatot, illetve hatáskört kapott.

¹ <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/econ/monetary-dialogue.html>

² Csak példálózóan: L.W. Gormley and J.de Haan, The Democratic Deficit of the European central Bank (1996) 21 European Law Review, 95, Ernő Várnay La Banque centrale européenne et le principe démocratique. In: Balmond Louis, Rideau Joël (szerk.), Actes du VIIIe Séminaire Doctoral International et Européen Nice. Nice: Université de Nice-Sophia Antipolis, pp. 77-97, Amtenbrink, F. and Van Duin, K. The European Central Bank before the European Parliament: Theory and Practice after Ten Years of Monetary Dialogue. European Law Review, Vol. 34, No. 4, pp. 561-83, Stefan Collignon and Sebastian Diessner, The ECB Monetary Dialogue with the European Parliament: Efficiency and Accountability during the Euro Crisis? Journal of Common Market Studies, 2016, Vol. 54, Number 6. pp. 1296-1312 és az ott hivatkozott munkák.

A Magyar Nemzeti Bank (MNB, Bank) a magyar alkotmányos rend része, Magyarország központi bankja. A hatályos alkotmány (Magyarország Alaptörvénye) alapján felelős a monetáris politikáért és ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét. A Bank elnökét és alelnökeit (legalább kettő, legfeljebb három) a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára hat évre nevezi ki.³ Az alkotmány a monetáris politikáért viselt felelősség kérdését, továbbá a Bank szervezetére és működésére vonatkozó részletes szabályok megalkotását sarkalatos törvénybe utalja. A jelenleg hatályos jegybanktörvény (Jbtv) a 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.

2.1. Az MNB feladatai

Az MNB feladatait és elérendő céljait részletesebben a Jbtv. határozza meg.(Jbtv. 4.§) Az MNB elsődleges feladata a monetáris politika meghatározása és megvalósítása. A monetáris politika (az MNB) elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása.⁴ Az MNB támogatja a pénzügyi közvetítő rendszer stabilitását, ennek érdekében kialakítja és végrehajtja a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitására vonatkozó makroprudenciális politikát. A Bank ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét, illetve szanálási hatóságként jár el. Ezzel összefüggésben törvény, illetve törvény felhatalmazás alapján kiadott jogszabály feladatot állapíthat meg a Bank számára.

A Bank fogyasztói érdekvédelmi, feladatokat is kapott. A monetáris politikához (ideértve a devizapolitikát), a makroprudenciális feladatokhoz, az EKB részére nyújtandó statisztikai adatszolgáltatáshoz kapcsolódó feladatok az MNB úgynevezett elsődleges feladatai. A pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete és a fogyasztói érdekvédelem nem tartoznak a Bank elsődleges feladatai közé.

A Jbtv 3.§ (2) bekezdése értelmében "Az MNB elsődleges céljának veszélyeztetése nélkül támogatja a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását, ellenállóképességének növelését, a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának biztosítását és a rendelkezésére álló eszközökkel a Kormány gazdaságpolitikáját."

³ Alaptörvény 41. cikk (2) és (3) bekezdések

⁴ Jbtv. 3.§. (1) bekezdés

A két bank alkotmányos helyzete alapvetően megegyezik, hiszen az MNB is teljeskörű (jogi) függetlenséget élvez, miközben elnöke beszámolási kötelezettséggel tartozik az Országgyűlésnek.

E törvény a Bank jogállását illetően azt is rögzíti, hogy az MNB a Központi Bankok Európai Rendszerének tagbankja, tagja a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének.

2.2 Az MNB függetlensége

Az MNB intézményi függetlenségét a jegybanktörvény 1 § (2) bekezdése rögzíti.

"Az MNB, valamint szerveinek tagjai az e törvényben foglalt feladataik végrehajtása és kötelességeik teljesítése során függetlenek, nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat a Kormánytól, az Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) és a (3) bekezdésben meghatározott esetek kivételével az Európai Unió intézményeitől, szerveitől és hivatalaitól, a tagállamok kormányaitól vagy bármilyen más szervezettől, illetve politikai párttól. A Kormány vagy bármilyen más szervezet tiszteletben tartja ezt az elvet és nem kísérli meg az MNB, valamint szervei tagjainak befolyásolását feladataik ellátása során."

Az MNB mint a Központi Bankok Európai Rendszerének tagbankja függetlenségét az uniós jog, pontosabban az Európai Unióról szóló szerződés értelmében is biztosítani kell.⁵ Az MNB személyi függetlenségét hívatott biztosítani, hogy a Bank elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre, ami túlnyúlik az országgyűlési választások közötti időtartamon, illetve a Kormány hivatali idején. A Bank legfőbb döntéshozó szervének, a Monetáris Tanácsnak az elnökön és az alelnökön kívüli tagjait az Országgyűlés hat évre választja meg. Függetlenségük érdekében elmozdításuk az uniós jog hatálya alatt áll.⁶ A pénzügyi függetlenség záloga, hogy az MNB osztalékot csak saját elhatározása alapján fizet a költségvetésbe, miközben a költségvetés a veszteségét megtéríti.⁷ Korábban jeleztük, hogy a Bank elnökének a Költségvetési Tanácsban viselt tagságát a Bank függetlensége szempontjából némileg aggályosnak ítéljük. A

⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 130. és 130. cikke. A 131.cikk értelmében "Valamennyi tagállam biztosítja, hogy nemzeti jogszabályai — nemzeti központi bankjának statútumát is beleértve — összeegyeztethetők legyenek a Szerződésekkel és a KBER és az EKB alapokmányával."

⁶ Jbtv. 9.§(10) bekezdés

⁷ Jbtv. 166. § (2) és (3) bekezdések

Költségvetési Tanács (további tagjai a Költségvetési Tanács elnöke és a Számvevőszék elnöke) ugyanis megítéli a költségvetés megalapozottságát, az államadósságra, illetve a költségvetési hiányra vonatkozó előírások tekintetében hozzájárulása nélkül a költségvetés nem fogadható el. Ezzel az MNB elnöke bizonyos mértékig osztozik a Kormány gazdaságpolitikáját tükröző költségvetésért viselt felelősségében, ami Kormánytól (és az Országgyűléstől) való függetlenség teljességén esett csorba.⁸

2.3. Az MNB átláthatósága és elszámoltathatósága

Az MNB átláthatósága és elszámoltathatósága egymással összefügg, mindkettő nélkülözhetetlen a demokratikus alkotmányos berendezkedésben, mégsem teljesen azonosak. Az átláthatóság (transzparencia) a döntések meghozatalának a demokratikus közvélemény általi megismerhetőségét, míg az elszámoltathatóság a döntések helyességéről való véleményformálás, adott esetben ez alapján a döntéshozókra visszaható állásfoglalás (netán szankció) elfogadásának lehetőségét jelenti.

Úgy gondoljuk, hogy az MNB átláthatósága alapvetően elismerésre méltó. A Monetáris Tanács közleményt tesz közzé az üléseiről. Az ülést követően nyomban a meghozott döntéseket, és azok indoklását, az ülés rövidített jegyzőkönyvét pedig az ülést követő mintegy két hét elmúltával. A rövidített jegyzőkönyv a kamatdöntések indoklását és a (név szerinti !) szavazatokat is tartalmazza.

Az MNB működésének jogszerűségét több jogintézmény hívatott biztosítani.

Elsőként az MNB folyamatos tulajdonosi ellenőrző szervét, a felügyelőbizottságot kell említenünk.⁹ A jegybanktörvény értelmében a felügyelőbizottság ellenőrzési hatásköre nem terjed ki a Bank legfontosabb feladataira, így a monetáris politika vitelére, a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletére sem.¹⁰

5. Várnay Ernő, Közpénzügyek az alkotmányban - az adósságfék. Jogtudományi Közöny 66:(10) pp. 483-495. (2011)

⁹ Jbtv 14.§ (1) bekezdés

¹⁰ Jbtv 14.§ (3) bekezdés

Másodikként az Állami Számvevőszéket, az Országgyűlés általános pénzügyi ellenőrző szerve vonatkozó hatáskörére kell rámutatnunk. A Számvevőszékről szóló törvény¹¹ 4.§ (10)-(11) bekezdései értelmében "Az Állami Számvevőszék ellenőrzi a Magyar Nemzeti Bank gazdálkodását és a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben foglaltak alapján folytatott, az alapvető feladatok körébe nem tartozó tevékenységét. E körben az Állami Számvevőszék azt ellenőrzi, hogy a Magyar Nemzeti Bank a jogszabályoknak, az alapszabályának és a közgyűlése határozatának megfelelően működik-e. Az Állami Számvevőszék - törvény rendelkezéseinek megfelelően - törvényességi szempontok szerint ellenőrzi."

A fentiek alapján azt mondhatjuk, hogy az MNB alapvető feladatai tekintetében a szó szoros értelmében vett ellenőrzésnek nincs alávetve. A Bank monetáris politikával, a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásával, a Kormány gazdaságpolitikájának támogatásával kapcsolatos tevékenységének demokratikus elszámoltathatóságát a következő rendelkezések igyekeznek megteremteni:

Az Alaptörvény rögzíti, hogy az MNB elnöke a Bank tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek (41. cikk (4) bekezdés). A Jbtv 2. §-a ezt úgy konkretizálja, hogy az MNB elnöke az Országgyűlésnek írásbeli és szóbeli beszámolási kötelezettséggel tartozik. A Jbtv az MNB elnökének további beszámolási, illetve tájékoztatási kötelezettségeket ír elő:

131. § (1) Az Országgyűlés írásbeli vagy szóbeli eseti tájékoztatást kérhet az MNB elnökétől.

(2) Az MNB elnöke féléves rendszerességgel írásban beszámol az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságának az MNB féléves tevékenységéről az éves beszámoló tartalmának megfelelő tartalommal. Az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságának kérésére a beszámolóval összefüggésben az MNB elnöke személyes megjelenésre és a beszámoló szóbeli kiegészítésére köteles.

(3) Az Országgyűlés elnöke vagy az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottságának elnöke kérésére az MNB elnökét rendkívüli beszámolási kötelezettség is terheli.

(4) Az MNB elnöke külön felkérésre tájékoztatást ad az Országgyűlés feladatkörrel rendelkező bizottságának.

Az elszámoltathatóságot segíteni hivatott a Jbtv 135. § (1) bekezdésének előírása, miszerint

¹¹ 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről

"Az MNB a monetáris folyamatok alakulásáról és alapvető feladatai körébe tartozó egyéb lényeges kérdésekről – amennyiben törvény eltérően nem rendelkezik – legalább negyedévente jelentést készít és hoz nyilvánosságra. A tájékoztatás módjáról és gyakoriságáról az MNB közleményt jelentet meg."

Az MNB a jelentés-készítési és nyilvánosságra-hozatali kötelezettségeinek éves jelentés, féléves jelentés és évente kétszer úgynevezett időközi jelentés készítésével és a Bank honlapján történő közzétételével tesz eleget. A nyilvánosság tehát negyedévente kap átfogó beszámolót a Bank tevékenységéről, illetve arról a gazdasági közegről, amelyben ez a tevékenység zajlik. A Bank egyes tevékenységeihez kapcsolódóan rendszeresen további jelentéseket tesz közzé. Emeljük ki a Bank elsődleges céljához kapcsolódó Inflációs jelentést:

"Annak érdekében, hogy a közvélemény számára érthető, és világosan nyomon követhető legyen a jegybank politikája, az MNB az "Inflációs jelentés" című kiadványában számol be az infláció korábbi és várható alakulásáról, és értékeli az inflációt meghatározó makrogazdasági folyamatokat. 2011-től februárjától a Magyar Nemzeti Bank évente négyszer (márciusban, júniusban, szeptemberben és decemberben) készíti el egymással egyenrangú inflációs jelentéseit. A jelentések - a legjobb nemzetközi gyakorlattal összhangban - a Monetáris Tanács kamatmeghatározó ülése után két nappal, délelőtt 10 órakor kerülnek publikálásra."¹²

Az elszámoltathatóság "proaktív" formája, hogy a Monetáris Tanács tagjait (az elnök és az alelnökök kivételével) az Országgyűlés hat évre választja meg és a Monetáris Tanács tagjának javasolt személyt az Országgyűlés gazdasági ügyekért felelős állandó bizottsága meghallgatja.¹³

3. Az MNB Országgyűlés általi elszámoltatásának gyakorlásáról.

Az MNB Országgyűlés általi demokratikus elszámoltathatóságának jogi feltételei nyilvánvalóan csak a lehetőséget teremtik meg a tényleges elszámoltatásnak. Írásunk eredeti célja éppen ez, pillantást vetni arra, hogy az Országgyűlés plénuma, illetve "a gazdasági ügyekért felelős állandó bizottság" miként él meglehetősen széleskörű jogosítványaival.

Elvi szintű elvárásaink a következők lehetnek:

¹² <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/inflacios-jelentes>

¹³ Jbtv 9.§ (6) bekezdés

- Az Országgyűlés (plénuma) és különösen állandó bizottsága, a Gazdasági bizottság egyáltalán éljen a beszámoltatás - a beszámolókról, jelentésekről folytatott érdemi eszmecsere, adott esetben érdemi kritikai észrevételek megfogalmazása - eszközeivel.

- Az "érdemi" beszámoltatás akkor valósulhat meg, ha a képviselők ismerik az írásbeli és szóbeli beszámolók tartalmát, megfelelő tájékozottsággal bírnak a tartalom megértésére (ez nem ritkán egyáltalán nem magától értetődően teljesülő követelmény), politikai orientációjuk (pártállásuk) alapvetően nem akadályozza tárgyilagos vélemény-alkotásukat.

- Az MNB elnöke és a Monetáris Tanácsba jelölt személyek vegyék komolyan meghallgatást, az elnök szóbeli tájékoztatója legyen tárgyilagos, a képviselők által felvetett kérdéseket érdemben válaszolja meg.

- A fenti "minimális" követelményekhez hozzátesszük az elszámoltathatóság talán legfőbb letéteményese, a Gazdasági bizottság összetételére vonatkozó javaslatunkat: Mivel a bizottság Bankkal kapcsolatos munkája (meghallgatások) az Országgyűlés elszámoltató-ellenőrző feladatához kapcsolódik, a bizottság politikai (pártállás szerinti) paritásos összetételt tartanánk helyesnek. (Ez különösen igaz a vizsgált 2014-2017 közötti időszakra, amikor a Bank és a Kormány között intenzív, nyilvánosan is vállalt együttműködés valósul meg.)

3.1. A Gazdasági bizottság 2015-2017-es üléseinek tapasztalataiból

Az Országgyűlés ügyrendjének megfelelően a Bank éves üzleti jelentése és beszámolója először a Gazdasági bizottság elé kerül. A bizottság az Országgyűlés plénuma számára az éves jelentés és beszámoló elfogadásáról határozati javaslatot fogad el. A bizottságnak kormánypárti (Fidesz) elnöke, három kormánypárti és egy ellenzéki alelnöke, további 5 kormánypárti és 6 ellenzéki képviselő tagja van. Ez az összetétel - ami nagyrészt leképezi az Országgyűlés összetételét - nem sok jót ígér a Bank parlamenti elszámoltathatóságának kiegyensúlyozottságára nézve.

A vizsgált három évben a bizottság 30, 31, illetve 30 ülést tartott. Ezek napirendjén összesen 16 alkalommal szerepelt az MNB-t érintő tárgy. Ebből három ülés napirendjén a Monetáris Tanácsába jelölt személyek meghallgatása szerepelt.¹⁴ Egy ülésen az MNB

¹⁴GAB-39/2014-2018. sz. ülés, GAB-67/2014-2018. sz. ülés, GAB-85/2014-2018. sz.

felügyelőbizottságába jelölt személyeket hallgatták meg a képviselők.¹⁵ Meghallgatták az MNB alelnöki posztjára jelölt személyt¹⁶. További hat ülésen az MNB alapítványával, illetve az MNB felügyelőbizottsága hatáskörének kiterjesztésével kapcsolatos jegybanktörvény módosításokra irányuló törvényjavaslatok tárgysorozatba vételéről döntöttek.

A Bank monetáris politikai döntéshozó szervébe, a Monetáris Tanácsba formális-jogilag maga a bizottság tesz javaslatot.¹⁷ A bizottság számára ugyanakkor érkezhethet "javaslat" a kormánypartok részéről. A "javasolt" személyek meghallgatása során a jelölt ismerteti szakmai pályafutását, alátámasztandó, hogy megfelel a tagságra, majd ismerteti, hogy a Tanácsban milyen célok elérését kívánja támogatni. Ez utóbbiak a Bank aktuális politikáival való messzemenő azonosulást tükrözik. A bizottság ezután többségi szavazással támogatta a jelöltek plénum előtti eskütételét, azaz jogilag az illetők a bizottság jelöltjeivé váltak.

A bizottság (párt)politikai egyoldalúságát is érzékeltetheti, hogy az ellenzéki képviselők által egyes kritikai észrevételek alapján megfogalmazott törvényjavaslatainak (a jegybanktörvény módosítása, a Számvevőszékről szóló törvény módosítása) még a tárgysorozatba vételét sem támogatták.¹⁸

A bizottság talán legnagyobb jelentőségű ülései a Bank éves üzleti jelentéseiről, illetve beszámolójáról tartott részletes viták.

A bizottság 2015 október 27-én tartott ülésén egyszerre került sor az MNB 2012., 2013., valamint 2014. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója vitájára és azok elfogadásáról szóló határozati javaslat elfogadására.¹⁹ Sajnos annak nem találtuk nyomát, hogy ezt az alkotmányos "rendetlenséget" a bizottságban vagy az Országgyűlés plénumán szóvá tették volna.

¹⁵ GAB-39/2014-2018. sz. ülés

¹⁶ GAB-40/2014-2018. sz. ülés

¹⁷ Jbtv 9.§ 11 (bekezdés)

¹⁸ GAB-34/2014-2018.sz.ülés, GAB-57/2014-2018.sz. ülés, GAB-62/2014-2018.sz.ülés, GAB-66/2014-2018.sz.ülés, GAB-83/2014-2018. sz.ülés

¹⁹ GAB-43/2014-2018. sz. ülés

Egy-egy ülésen az MNB 2015-ről, illetve 2016-ról szóló üzleti jelentését, illetve beszámolóját vitatták meg és fogadtak el határozati javaslatot a képviselők.²⁰ Ezeken az üléseken a Bank elnöke, Matolcsy György megjelent, és röviden összegezte az adott évi jegybanki működés legfontosabb eredményeit. Ezt követően a bizottság tagjai (a képviselők) hozzászólásai következtek, majd a Bank elnöke válaszolt.

Az ellenzéki képviselők túlnyomórészt erősen kritikus, a kormánypárti képviselők elismerő stílusban és tartalommal szólaltak fel. Az ülésidő nagyobb részét kitevő ellenzéki felszólalások túlnyomórészt nem az MNB jegybanktvényben meghatározott feladataival foglalkoztak. Ez alól az egyik kivétel, hogy a Questor-botrány kapcsán a Bank felügyeleti tevékenységének hiányosságaira igyekeztek rámutatni a képviselők.

A felszólalók többsége voltaképpen a Bank társadalmi felelősségvállalási tevékenységével foglalkozott, így az MNB alapítványaival, a Bank festmény- illetve ingatlan ("kastély", Eiffel palota) vásárlásaival. Az ellenzéki képviselők felszólalásainak a jegybank elnöke személyéhez köthető, politikai élt sem nélkülöző bírálata szintén jelentős teret foglalt el.

Ugyancsak bírálták a képviselők a banki alkalmazottak személyi juttatásainak jelentős növelését, a banki alkalmazottak kedvezményes hitelfelvételi lehetőségét.

Az ellenzéki képviselők nehezményezték azt a jogilag egyértelmű helyzetet, miszerint a Bank a nyereségének felhasználásáról maga dönt, míg a veszteségét a törvény értelmében a költségvetés megtéríti. Többen javasolták, hogy a nyereséget a Bank fizesse a költségvetésbe.

3.2. Az MNB az Országgyűlés plénumán

A plénumon az üzleti jelentés és beszámoló valamint az ezek elfogadásáról szóló határozati javaslat együttes általános vitájára kerül sor. A beszámolóról szóló napirendi pont előterjesztője a Bank elnöke, az elfogadásáról szóló határozati javaslat (a bizottság önálló indítványaként) előterjesztője a Gazdasági bizottság tagja.

²⁰ GAB-81/2014-2018. sz. ülés és GAB-101/2014-2018. sz. ülés (a GAB-83/2014-2018. sz. ülésen a 2016-os beszámolóhoz kapcsolódó határozati javaslathoz benyújtott módosító indítványról szavaztak - vita nélkül - a képviselők

A Bank elnöke a vita elején kap szót, hozzászólásában összegzi a Bank előző évi tevékenységét, annak eredményeit. Matolcsy György jegybank elnök ezután távozott az ülésteremből, a Bankot elnökhelyettese képviselte az ülésen.

A plenáris ülésen lezajlott három utóbbi vita²¹ (az Országgyűlés 2015-ben egyszerre tárgyalta meg a 2012-ről, 2013-ról és 2014-ről szóló üzleti jelentéseket és beszámolókat, 2017. februárban került sor a 2015. évi üzleti jelentés és beszámoló, 2017 októberében pedig a 2016-ról szóló üzleti jelentés és beszámoló vitájára a plenáris ülésen) fontosabb jellemzői:

Amint a Gazdasági bizottság ülésén, az Országgyűlés pléniumán is jellemző volt, hogy az ellenzéki képviselők túlnyomórészt erősen kritikus, a kormánypárti képviselők elismerő stílusban és tartalommal szólaltak fel. A frakciók, a Gazdasági bizottság és a plénium közötti viszonyt jól jellemezhetjük Bánki Erik hozzászólásával: ".Könnyű helyzetben vagyok, hiszen a Gazdasági bizottság elnökeként a bizottság álláspontja tulajdonképpen nem volt más, mint a bizottság többségi frakcióinak, a Fidesz és a KDNP frakcióinak az álláspontja. Ilyen értelemben az a vezérszónoki beszéd, amit bizottsági véleményként elmondtam, tulajdonképpen megegyezik a Fidesz frakciójának álláspontjával."²²

Erőteljes kritika érte - megítélésünk szerint teljesen jogosan - a Bank elnökét, hogy exorzéját követően mindhárom alkalommal rögtön elhagyta az üléstermet, és vissza sem tért oda. Ezt ellenzéki képviselők egyfajta gyávaságnak, a parlamenti vita előli megfutamodásnak, az Országgyűlés, a képviselők tekintélye csorbításaként minősítették. (Az ülésen a Bank vezetését képviselő elnökhelyettes a vitába nem kapcsolódott be, a hozzászólásokra az ülés végén, a nagyrészt kifejezetten szakmai kérdések kapcsán kért szót.) Magunk arra is utalunk itt, hogy az EKB elnöke az Európai Parlament előtti meghallgatásán magától értetődően végig jelen van, ebben a tekintetben a meghallgatás joggal nevezhető "monetáris párbeszédnek".

Mivel megítélésünk szerint a Bank ezekben az években valóban jelentős szakmai eredményeket tudott felmutatni - az árszínvonal emelkedése alacsony volt, az alacsony jegybanki kamatok hozzájárultak az államadósság-szolgálat költségvetési terhének

²¹ 2015. november 4-én tartott ülés, Országgyűlési Napló 113. szám, 2017. február 22-én tartott ülés, Országgyűlési Napló 201. szám, 2017. október 18-án tartott ülés, Országgyűlési Napló 248. szám

²² Országgyűlési Napló, 2017. február 22. ülés, 32659. hasáb

enyhítéséhez, az államadósság deviza-összetétele a forint javára tolódott el, jelentősen enyhítve az államháztartás sérülékenységét, a két növekedési hitelprogram (NHP) hozzájárult a vállalati hitelezés zsugorodásának megállításához, a közép-és kisvállalati szektor hitel-lehetőségeinek javulásához -, az ellenzéki képviselők jószerivel kizárólag bíráló felvetései egyoldalúaknak hatottak, csökkentve a vita intellektuális értékét.

Egyes hozzászólásokban érezhető volt a képviselők szakkérdésekben mutatott bizonytalansága (nyersebbe:n hozzá nem értése). Előfordult, hogy árszínvonal helyett árfolyamról beszélt a képviselő. A képviselők számára láthatóan nem volt egyértelmű az MNB eredményének illetve veszteségének a gazdasági természete, felhasználásának jogi és közgazdasági vonatkozásai. (Kivétel talán Schiffer András hozzászólása, aki a nyereség felhasználására is szakmai jellegű követelményt megfogalmazni.²³) A kormánypárti képviselők inkább csak megismételték a beszámolóban szereplő pozitív mozzanatokat, rámutatva azok fontosságára, aláhúzva ezzel a Bank működésének eredményes, elismerést érdemlő voltát.

4. Az MNB "társadalmi felelősségvállalási programja"

Az Országgyűlés Gazdasági bizottságában és a plénumon is messze legtöbb kritika az MNB úgynevezett társadalmi felelősségvállalási programjához kötődő tevékenységét érte.

Az MNB 2014. májusában elfogadott Alapokmányában²⁴ a Bank "újrafogalmazza küldetését, jövőképét, alapértékeit, illetve kiemelt stratégiai és intézményi céljait".²⁵ Ez a dokumentum az alkotmányban és a jegybanktörvényben rögzítetteken túl szól a Bank "társadalmi felelősségvállalásáról". Itt találjuk a magyar közgazdaságtani szaktudás fejlesztését és támogatását, a nemzeti kultúra támogatását, szociális támogatások nyújtását, és az úgynevezett értéktár programot valósít meg. Ez utóbbi program kiemelt céljai:

- értékelvű felelősségvállalás a kulturális örökségvédelem területén,

²³ Országgyűlési Napló, 2015. november 4-ülés, 18699. hasáb

²⁴ Az Alapokmány saját magát így jellemzi: "Az Alapokmány, mint a Magyar Nemzeti Bank belső „Alkotmánya” kijelöli a magyar jegybank jövőbeli működésének kereteit.

²⁵ <https://www.mnb.hu/letoltes/a-magyar-nemzeti-bank-alapokmánya-1.pdf>, Előszó.

- társadalmi-közösségi befektetésként a hazai műkincsvagyon gyarapítása, művészeti és társadalmi elismerésre számot tartó jegybanki gyűjtemény kialakítása,
- a gyűjtemény bemutatásával, a műkincsekről összeállított kiadványokkal, információk közreadásával értékteremtés megvalósítása,
- a műkincsek felkutatásának, helyreállításának, megőrzésének, bemutatásának támogatásával a művészeti értékek megőrzése és gyarapítása.

Az értéktár program menedzselésére a Bank Tanácsadó Testületet állított fel. A Testület a Bank igazgatósága által meghatározott működési és szerzeményezési szabályzat alapján végzi a munkáját, biztosítva a szükséges szakértelmet, a jogszerűséget, az átláthatóságot és a program kitűzött céljainak elérését.

A társadalmi felelősségvállalási program jogi alapjainak meghatározása kapcsán az Alapokmány a következőket rögzíti:

"A Magyar Nemzeti Bank gazdálkodási függetlenségéből következik, hogy társadalmi felelősségvállalási stratégiájának megvalósítására ne csak a bírságbevételekből, hanem bármely egyéb rendelkezésre álló forrásból is finanszírozást biztosítson. A törvény a bírságbevételek felhasználása tekintetében egyfajta célhoz kötöttséget határoz meg, a Magyar Nemzeti Bank további bevételei tekintetében korlátokat vagy egyéb előírásokat nem tartalmaz. Mindezek alapján a Magyar Nemzeti Bank – a jegybankra alkalmazandó egyéb általános alapelvek figyelembevételével – dönt arról, hogy a jegybank társadalmi felelősségvállalási stratégiáját miként valósítja meg."²⁶

Úgy tűnik, hogy az MNB törvényen alapuló "gazdálkodási függetlenségét" úgy értelmezi, mint ami számára a rendelkezésre álló pénzek (bírságok és egyéb pénzek) fölötti teljes szabadságot biztosít.

Az MNB 2014-ben rögzített "Társadalmi felelősségvállalási stratégia" című dokumentumának²⁷ a jogi keretekkel kapcsolatos 1.1. pontja megfogalmazása szerint "(A) társadalmi felelősségvállalás körébe eső tevékenységek egy része törvényi kötelezettség, míg más részét az önként vállalt célok jelöli ki." A "stratégia" a felelősségvállalási program pénzügyi alapjairól

²⁶ Alapokmány 1.2. pont

²⁷ <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-tarsadalmi-spread-low-1.pdf>

már világosabban fogalmaz, és a vonatkozó döntéshozót is rögzíti: "A Magyar Nemzeti Bank működés irányításért felelős döntéshozó testülete – fenntartható pozitív eredmény esetén, annak mértékéig – a gazdálkodásra vonatkozó jogszabályokat betartva szabadon dönt arról, hogy a jegybank társadalmi felelősségvállalási stratégiáját miként valósítja meg."

Megítélésünk szerint a Bank társadalmi felelősségvállalási programjának jogi alapjai rendkívül hiányosak. Az Alapokmány jogalapjára, jogi természetére nem sikerült rátalálnunk. Nem állja meg a helyét a Bank álláspontja, miszerint a társadalmi felelősségvállalással összefüggő tevékenységek egy részét a Bank "önként vállalt célok" elérése érdekében végzi. A Jbtv. 4.§ (11) bekezdése értelmében "Az MNB számára feladatot törvény és a (9) bekezdés szerinti feladatokhoz kapcsolódóan törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály állapíthat meg. Az MNB törvényben és törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott feladatának összhangban kell állnia az MNB-nek az e törvényben meghatározott alapvető feladataival és felelősségével." A Bank tehát nem állapíthat meg saját, a törvényben nem rögzített feladatot. Ezt a Bank maga is érzi, ezért legitimációs bázisként a más központi bankok gyakorlatára hivatkozik.

Konklúziók

A fentiek alapján a következő összegző megállapítások kínálkoznak:

Az Országgyűlés Gazdasági bizottságában és plénumán alkalom nyílik a Bank szervei és tevékenysége elszámoltatására.

Az Országgyűlés plénuma, és különösen annak Gazdasági bizottsága a jelenlegi parlamenti ciklusban távolról sem használta ki a Bank elszámoltatására a törvényben biztosított lehetőségeket, több beszámoltatási, meghallgatási lehetőséggel egyáltalán nem élt.

Az Országgyűlés plénumán felszólaló képviselőknek és a Gazdasági bizottság tagjainak a Bank tevékenységét értékelő hozzászólásai párt-hovatartozás szerint homlokegyenest ellentétes irányúak voltak; az ellenzéki képviselők szinte kizárólag kritizáltak, a kormánypárti képviselők kizárólag elismerően szóltak. Ezért azt mondhatjuk, hogy az érdemi parlamenti elszámoltathatóság "politika-független" követelménye a magyar Országgyűlés gyakorlatában nem érvényesül.

Az különösen sajnálatos, hogy a Bank elsődleges feladatával, a monetáris politikával kapcsolatban alig hangzott el szakmailag megalapozott vélemény.

A magyar alkotmányos kultúra kibontakozása szempontjából kifejezetten károsnak ítéljük a Bank elnökének az Országgyűlés plénumával kapcsolatos, immár szokássá vált magatartását (expozeja után távozik, nem reflektál a képviselők kritikai felszólalásaira).

A magyar alkotmányos kultúra gyengeségére utal, hogy a Bank oly sokat bírált társadalmi felelősségvállalási programjának hiányzó alkotmányjogi megalapozására (más szóval alkotmányellenes voltára) a képviselők nem mutattak rá.