



EURÓPAI KÖZPONTI BANK

EURORENDSZER

HU

ECB-PUBLIC

AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2023. szeptember 1.)

a Magyar Nemzeti Bank tőkepótlásáról

(CON/2023/24)

Bevezetés és jogalap

2023. július 24-én az Európai Központi Bank (EKB) felkérést kapott a magyar Pénzügyminisztériumtól, hogy hozzon véleményt a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény¹ és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény² módosításáról szóló törvényjavaslatról (a továbbiakban: törvényjavaslat).

Az EKB véleményalkotásra szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 127. cikkének (4) bekezdésén és 282. cikkének (5) bekezdésén, valamint a 98/415/EK tanácsi határozat³ 2. cikke (1) bekezdésének harmadik franciabekezdésén alapul, mivel a törvényjavaslat a Magyar Nemzeti Bankkal (MNB) kapcsolatos. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzata 17.5. cikkének első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

1. A törvényjavaslat célja

- 1.1 A törvényjavaslat fő célja a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény (a továbbiakban: az MNB-ről szóló törvény) és a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény azon rendelkezéseinek a módosítása, amelyek az MNB tőkepótlására és az MNB saját tőkéjének a jegyzett tőkéje alá csökkenése esetén az állam által nyújtott térítésre vonatkoznak.
- 1.2 Az MNB-ről szóló törvény jelenlegi rendelkezései⁴ szerint, amennyiben a tárgyév végére vonatkozóan az MNB saját tőkéjének összege a jegyzett tőke alá csökken, a különbözetet a központi költségvetésből 5 éven belül, évente egyenlő részletben – a tárgyévre vonatkozó számviteli beszámoló részvényes általi kézhezvételét követő 30 napon belül – közvetlenül az eredménytartalék javára megtérítik. Ennek alkalmazásában a saját tőke a következő elemekből áll: 1. jegyzett tőke, 2. eredménytartalék, 3. értékelési tartalék, 4. forintárfolyam kiegyenlítési tartaléka; 5. devizaértékpapírok kiegyenlítési tartaléka és 6. a tárgyévi eredmény⁵. Az MNB jegyzett tőkéje tízmilliárd forint (HUF)⁶. Amennyiben a saját tőke összege meghaladja a jegyzett tőkét, a még fennálló összes térítési kötelezettség megszűnik. Amennyiben az 5 éves időtartamon belül a központi

¹ A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény.

² Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény.

³ A Tanács 98/415/EK határozata (1998. június 29.) a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetetről folytatott konzultációjáról (HL L 189., 1998.7.3., 42. o.).

⁴ Lásd az MNB-ről szóló törvény 166. §-ának (3) bekezdését.

⁵ Lásd a Magyar Nemzeti Bank éves beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 221/2000. (XII.19.) Korm. rendelet (az MNB mérlegéről szóló kormányrendelet) 1. számú mellékletét.

⁶ Lásd az MNB-ről szóló törvény 5. §-ának (5) bekezdését.

költségvetésnek újabb térítési kötelezettsége merül fel, a központi költségvetés biztosítja, hogy az MNB saját tőkéje huzamosabb ideig ne maradjon a jegyzett tőke szintje alatt⁷. Az MNB igazgatósága megállapítja az MNB számviteli beszámolóját és dönt arról⁸, meghozza az osztalék fizetéséről való döntést⁹, továbbá jóváhagyja az üzletvezetésről és az MNB vagyoni helyzetéről szóló, a részvényesnek küldendő jelentés tervezetét¹⁰. A fentiekén kívül az MNB-ről szóló jelenlegi törvény azt is kimondja, hogy amennyiben a tárgyév végére vonatkozóan a saját tőke összege meghaladja a jegyzett tőke összegét, az MNB a tárgyévi nyereségének 50 %-át osztalékként kifizeti¹¹.

- 1.3 A törvényjavaslat indokolása (a továbbiakban: indokolás) szerint a térítésre vonatkozó hatályos szabály a központi költségvetés elfogadása után körülbelül egy évvel a központi költségvetésből származó nagy összegű egyszeri térítést tehet szükségessé. Az indokolás azt is megjegyzi, hogy míg a negatív saját tőke nem korlátozza a központi bankot a jogszabály szerinti feladatainak ellátásban, a központi bank veszteségei nem kívánt negatív hatásokat gyakorolhatnak a költségvetési politikára és a monetáris politikára, és csökkenthetik a központi bank mozgásterét.
- 1.4 Erre tekintettel a törvényjavaslat a jelenlegi térítésre vonatkozó szabályt egy, a térítésre vonatkozó általános kötelezettségvállalással váltaná fel. A törvényjavaslat közelebbről azt írja elő, hogy ha az MNB saját tőkéje hosszabb ideig a jegyzett tőke szintje alatt van, a központi költségvetés terhére közvetlenül az eredménytartalék javára történő térítéssel biztosítani kell, hogy az MNB saját tőkéje elfogadható időn belül legalább a jegyzett tőke mértékének megfelelő mértékű legyen, a pénzügyi függetlenség elvének való megfelelés érdekében. Következésképpen, ha a tárgyév végére vonatkozóan a saját tőke összege meghaladja a jegyzett tőke összegét, az MNB a tárgyévi nyereségének 50 %-át osztalékként kifizeti, és a tárgyévet követő évben nem áll fenn a fentiek szerinti térítési kötelezettség. Megjegyezve azt, hogy kevés uniós tagállamban létezik a központi bankra vonatkozó tőkepótlási szabály, az indokolás megállapítja, hogy az új térítési szabály nagyon hasonlít a központi bankra vonatkozó horvát törvényre, és összhangban áll az EKB konvergenciakritériumaival.
- 1.5 A törvényjavaslat úgy rendelkezik, hogy az MNB igazgatósága jóváhagyja a saját tőkének az előző év végi előzetes mértékéről és annak várható alakulásáról szóló, évenkénti előrejelzést, és a jelentést április 30-ig megküldi a Költségvetési Tanács és a részvényes részére. A törvényjavaslat a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló törvény akként történő módosítását javasolja, hogy a törvény rögzítse, hogy a Költségvetési Tanács, amikor a központi költségvetésről szóló törvény magyar Parlament általi elfogadását megelőzően véleményt nyilvánít e törvény tervezetéről, vizsgálja az MNB sajáttőke-helyzete tekintetében az MNB-ről szóló módosított törvény fentiekben leírt rendelkezéseinek való megfelelést.

⁷ Lásd az MNB-ről szóló törvény 166. §-ának (3) bekezdését.

⁸ Lásd az MNB-ről szóló törvény 12. §-a (4) bekezdésének b) pontját.

⁹ Az MNB-ről szóló törvény 166. §-ának (1a) bekezdése szerint.

¹⁰ Lásd az MNB-ről szóló törvény 12. §-a (4) bekezdésének b) pontját.

¹¹ Lásd az MNB-ről szóló törvény 166. §-ának (1) bekezdését.

2. Általános észrevételek

- 2.1 Az EKB hangsúlyozni kívánja, hogy noha az eltéréssel rendelkező tagállamok, Magyarországot is beleértve, még nem vesznek részt a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszában, jogi kötelességük átdolgozni nemzeti központi bankjuk (NKB) alapszabályát azért, hogy biztosítsák az összeegyeztethetőséget az EUMSZ-szel¹² és a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmányával (a KBER Alapokmánya). A nem résztvevő tagállamokban bármely jogszabályi reformnak az eurorendszer jogi normáinak fokozatos érvényesítésére kell irányulnia¹³.
- 2.2 Az EKB megjegyzi, hogy az MNB-ről szóló törvénynek a törvényjavaslat által módosítandó rendelkezései csak nemrég léptek hatályba, és az MNB osztalékfizetésről, tőkepótlásról és költségvetési térítésről szóló hatályos szabályairól az EKB nemrég fogadott el véleményt¹⁴.

3. Különös észrevételek

- 3.1 Az EUMSZ 130. cikke és a KBER Alapokmányának 7. cikke egyrészt kifejezetten megtiltja, hogy az EKB, az NKB-k és döntéshozó szerveik tagjai utasításokat kérjenek vagy fogadjanak el uniós intézményektől, szervektől vagy hivataloktól, a tagállamok kormányaitól vagy bármely egyéb szervtől, másrészt pedig megtiltja ezen uniós intézmények, szervek és hivatalok, valamint a tagállamok kormányai számára azt, hogy feladataik ellátása során megkíséreljék az EKB vagy az NKB-k döntéshozó szervei tagjainak befolyásolását. E rendelkezések bármiféle politikai nyomástól kívánják megvédeni a Központi Bankok Európai Rendszerét (KBER) annak érdekében, hogy az a feladatai által kijelölt célokat hatékonyan tudja megvalósítani az elsődleges jog értelmében e célból biztosított különleges jogkörei független gyakorlásának köszönhetően¹⁵. A nemzeti szabályok tehát nem hozhatják az érintett NKB-t olyan helyzetbe, amelyben potenciálisan politikai nyomásnak van kitéve vagy amely bármilyen módon veszélyezteti e banknak a KBER feladatkörébe tartozó valamely feladat független ellátására való képességét, mivel ellenkező esetben e szabályok sértenék az EUMSZ 130. cikkét, valamint a KBER Alapokmányának 7. cikkét¹⁶.
- 3.2 E tekintetben az EKB függetlenségének biztosítása érdekében az EUMSZ megalkotói az EUMSZ 282. cikke (3) bekezdésének harmadik mondatában többek között előírták, hogy az EKB saját pénzügyeinek kezelése tekintetében függetlenséget élvez. Igaz ugyan, hogy sem az EUMSZ, sem a KBER Alapokmánya nem tartalmaz egyenértékű szabályt az NKB-kat illetően, ez nem változtat azon, hogy a KBER alapvető feladatai nem csupán az EKB-ra hárulnak, hanem az NKB-kra is¹⁷. Az EKB következetesen fenntartotta, hogy az érintett NKB átfogó értelemben vett függetlensége veszélybe kerülne, ha nem lenne képes autonóm módon hozzájutni a Szerződésben és a KBER Alapokmányában rögzített, KBER-rel kapcsolatos feladatai elvégzéséhez szükséges pénzügyi

¹² Lásd az EUMSZ 131. cikkét.

¹³ Lásd például a CON/2008/34 vélemény 3.4. bekezdését, a CON/2017/17 2.1. bekezdését, valamint a CON/2022/37 vélemény 2.1. bekezdését. Az EKB valamennyi véleménye elérhető az EUR-Lexen.

¹⁴ Lásd a CON/2022/37 véleményt.

¹⁵ Lásd például a Bíróság 2019. február 26-i Rimševičs és EKB kontra Lettország ítéletének (C-202/18 és C-238/18, EU:C:2019:139) 47. pontját.

¹⁶ A Bíróság 2022. szeptember 13-i Banka Slovenije ítéletének (C-45/21, EU:C:2022:670; a továbbiakban: C-45/21. sz. ítélet) 97. és 104. pontja.

¹⁷ A C-45/21. sz. ítélet 98. és 99. pontja.

forrásokhoz¹⁸. A nemzeti jogszabályok nem hozhatják olyan helyzetbe az érintett NKB-t, hogy az annak érdekében, hogy a KBER szerinti feladatainak megfelelő ellátásához szükséges pénzeszközökkel rendelkezzen, kénytelen legyen a 3.1. bekezdés első mondatában említett politikai hatóságok hozzájárulását kérni ahhoz, hogy finanszírozást kapjon, vagy hogy tőkepótlásban részesüljön¹⁹.

- 3.3 Amint azt az EKB korábban megjegyezte²⁰, az Unió monetáris politikájának végrehajtásában való részvétel érdekében elengedhetetlen, hogy az NKB-k tartalékokat tudjanak kialakítani²¹. Az MNB-ről szóló törvény kimondja, hogy az MNB a külföldi pénznemben fennálló követeléseinek és kötelezettségeinek a tárgyév utolsó napján érvényes hivatalos árfolyamon történő értékeléséből származó árfolyamnyereséget, illetve árfolyamvesztéseket a forintárfolyam kiegyenlítési tartalékába köteles helyezni²². Az MNB továbbá a devizában fennálló, értékpapíron alapuló követelések piaci értékelése alapján megállapított különbözetet a deviza-értékpapírok kiegyenlítési tartalékába helyezi el²³. A forintárfolyam kiegyenlítési tartalék és deviza-értékpapír kiegyenlítési tartalék az MNB saját tőkéjének része²⁴. Az EKB értelmezése szerint a fent említett kiegyenlítési tartalékok mellett, amelyek nem tekinthetők valamennyi kockázattal szembeni puffernek és nem használhatók fel bármilyen típusú pénzügyi veszteség fedezésére, mivel meghatározott kockázatok kezelésére szolgálnak, az MNB szabadon alakíthat ki általános jellegű tőketartalékokat. Ahogyan azt az EKB korábban megjegyezte, az NKB-k vannak a legjobb helyzetben annak független értékeléséhez, hogy milyen mértékű tőketartalék szükséges feladataik ellátásához²⁵, és az ilyen döntés nem függhet harmadik fél döntésétől.
- 3.4. Az EKB következetesen fenntartotta azt az álláspontját, hogy el kell kerülni minden olyan helyzetet, amikor egy NKB nettó saját tőkéje huzamosabb ideig a jegyzett tőke szintje alatt van vagy akár negatív, beleértve azt is, amikor a tőke és a tartalékok szintjét meghaladó veszteségeket tovább viszik. Ebből következően, ha egy NKB nettó saját tőkéje a jegyzett tőke szintje alá vagy akár negatív tartományba kerül, az azt követeli meg, hogy az érintett tagállam észszerű időtartamon belül legalább a jegyzett tőke mértékéig megfelelő mértékű tőkét biztosítson az NKB részére a pénzügyi függetlenség elvének való megfelelés érdekében²⁶.
- 3.5. Ahogyan az az indokolásban szerepel, a tagállamok többségénél az NKB-juk alapokmányában nincs kifejezetten az NKB-juk állam általi tőkepótlását szabályozó mechanizmus. Ahogyan az az indokolásban szerepel, a törvényjavaslatban szereplő térítési mechanizmus közel áll a Horvátországban irányadó tőkepótlási mechanizmusra, amely szerint ha a Hrvatska Narodna Banka (HNB) előző évek veszteségeivel csökkentett teljes tőkéje huzamosabb ideig alacsonyabb a HNB tőkéjénél, a tőke mértékéig szükséges különbözetet a következő középtávú időszakban az állami

18 Az EKB 2022. évi konvergenciajelentése, 2.2.3. fejezet, a „Pénzügyi függetlenség” című szakasz első bekezdése.

19 A C-45/21. sz. ítélet 104. pontja.

20 Lásd a CON/2022/37 vélemény 3.2. bekezdését.

21 A C-45/21. sz. ítélet 100. pontja.

22 Lásd az MNB-ről szóló törvény 147. §-ának (1) bekezdését.

23 Lásd az MNB-ről szóló törvény 147. §-ának (2) bekezdését.

24 Lásd az MNB-ről szóló törvény 147. §-ának (3) bekezdését.

25 Lásd például a CON/2017/17 vélemény 3.4.3. bekezdését.

26 Az EKB 2022. évi konvergenciajelentése, 2.2.3. fejezet, a „Pénzügyi függetlenség” című szakasz negyedik bekezdése.

költségvetésből kell fedezni²⁷. Az EKB megjegyzi, hogy a Horvátországban korábban fennálló mechanizmust, amelynek értelmében az állami költségvetés automatikusan fedezte a HNB általános tartalékból nem fedezhető veszteségét, olyan hasznos mechanizmusnak tartotta, amely a HNB pénzügyi függetlenségének megerősítését szolgálta. Az EKB ezért sajnálatát fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy a HNB Alapokmánya nem tartotta fenn ezt a korábbi mechanizmust²⁸. Az EKB mindazonáltal arra a következtetésre jutott, hogy ez a mechanizmus összhangban van a Szerződéssel és a KBER Alapokmányával²⁹.

- 3.6. A magyar gazdaság fontos makropénzügyi kihívásokkal néz szembe. A monetáris politika nagyon magas inflációval szembesül, az éves harmonizált fogyasztóiár-index 2023 júniusában 17,6 %-on állt, ami az irányadó kamatlábak jelentős emelését váltotta ki, a jegybanki alapkamat jelenleg 13 %-on, az egynapos (O/N) fedezett hiteleszköz kamata 17,5 %-on áll. Ez más tényezőkkel együtt mintegy 402 milliárd HUF veszteséget eredményezett 2022-ben. Lehetséges, hogy az MNB-nél 2023-ban további veszteség keletkezik. E konkrét kihívások ismeretében fontos, hogy az MNB kellően szilárd mérleggel rendelkezzen, amely fedezni tudja az esetleges jövőbeli veszteségeket és biztosítja az MNB pénzügyi függetlenségét és hatékony működését. Az MNB tőkéjének állami költségvetés útján való esetleges jövőbeli pótlására irányuló szabályozás kialakítása során a magyar hatóságok figyelembe vehetnék e sajátos körülményeket.
- 3.7 Mivel a törvényjavaslat a térítésre vonatkozó jelenlegi szabályt egy, az MNB-nek a központi költségvetésből történő térítésére vonatkozó általános kötelezettségvállalással váltja fel, úgy tűnik, hogy az állami hatóságok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek annak meghatározása során, hogy mikor pótolják az MNB saját tőkéjét a jegyzett tőkéjének mértékéig. . Az állami hatóságok e széles mérlegelési jogköre nem összeegyeztethetetlen a Szerződéssel és a KBER Alapokmányával.
- 3.8 Az MNB-ről szóló törvény úgy rendelkezik, hogy amennyiben a tárgyév végére vonatkozóan a saját tőke összege meghaladja a jegyzett tőkét, az MNB tárgyévi nyereségének 50 %-át osztalékként kifizeti (automatikus osztalékfizetés)³⁰. Emellett az MNB a tárgyévi veszteséggel, illetve a tárgyévi nyereség 50 %-ával kiegészített eredménytartalék pozitív összegéből az MNB igazgatóságának döntése alapján fizet osztalékot, legfeljebb az MNB saját tőkéjének a jegyzett tőkét meghaladó összegéig (diszkrecionális osztalékfizetés)³¹. Amennyiben a tárgyévben az MNB saját tőkéje a jegyzett tőke alá csökken, nem kerülhet sor – sem automatikus, sem az MNB igazgatóságának döntése alapján történő – osztalékfizetésre. Az osztalékfizetéssel kapcsolatban az EKB következetesen azt az álláspontot képviseli, hogy az NKB-k alapokmánya szerinti nyereségfelosztási szabályok azt hivatottak biztosítani, hogy a nyereségnek az állam részére történő felosztása csak akkor lehetséges, ha az előző pénzügyi években felhalmozott veszteség fedezésre került, valamint sor került az NKB tőkéje és eszközei valós értékének megőrzését biztosító pénzügyi pufferek létrehozatalára³². Ezzel összefüggésben az EKB értelmezése szerint a nyereség MNB általi, az állam részére történő felosztása csak abban az esetben lehetséges, ha az előző pénzügyi években

²⁷ Lásd a Hrvatska Narodna Bankáról szóló törvény 57. §-ának (7) bekezdését.

²⁸ Lásd a CON/2020/8 véleményt 2.6. bekezdését.

²⁹ Az EKB 2022. évi konvergenciajelentése, 7.3.4. fejezet, „Horvátország”, „Következtetések”.

³⁰ Lásd az MNB-ről szóló törvény 166. §-ának (1) bekezdését.

³¹ Lásd az MNB-ről szóló törvény 166. §-ának (1a) bekezdését.

³² Az EKB 2022. évi konvergenciajelentése, 2.2.3. fejezet, „A nyereség felosztása, az NKB-k tőkéje és a pénzügyi tartalékok” című szakasz első bekezdése.

felhalmozott veszteség fedezésre került, mivel a magyar Polgári Törvénykönyv és a számvitelről szóló törvény³³ szerint, amelyeket az MNB-re is alkalmazni kell³⁴, osztalékot csak az előző pénzügyi években felhalmozott veszteségekkel kiegészített, pozitív eredménytartalékból lehet fizetni.

Ez a vélemény közzétételre kerül az EUR-Lex honlapon.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2023. szeptember 1-jén.

[aláírás]

az EKB elnöke

Christine LAGARDE

³³ Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:88. §-ának (2) bekezdését és a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 37. §-ának (2) bekezdését.

³⁴ Lásd az MNB-ről szóló törvény 7. §-át és az MNB mérlegéről szóló kormányrendelet 1.§-ának (2) bekezdését.