

KÁLMÁN JÁNOS – MICHAL JANOVEC*

A makroprudenciális hatóságok jogállása az Európai Unió tagállamaiban

The Legal Status of Macro-prudential Authorities in the Member States of the European Union

ABSZTRAKT

A tanulmány vizsgálat alá vonja a makroprudenciális igazgatás szervezeti keretének legfontosabb összetevőit az Európai Unió tagállamaiban. A makroprudenciális igazgatás szervezeti kialakítása a tagállamok kompetenciájába tartozik, amelyre tekintettel a tagállamok maguk is eltérő modellek köré csoportosíthatók. A tanulmány először bemutatja a tagállami makroprudenciális szervek jogállására vonatkozó nemzetközi és európai uniós előírásokat, ajánlásokat, majd összefoglalja a makroprudenciális szervek jogállásának alapvető, elméleti értelemben is releváns jellemzőit, bemutatja a tanulmány elemzési módszertanát, végül pedig elemzi a tagállami makroprudenciális szervek jogállásának jellemzőit a meghatározott módszertannak megfelelően. A tanulmány megállapítja, hogy a makroprudenciális szervek alapvető jogállási elemeire vonatkozóan egységesítési törekvés fogalmazódik meg az Európai Unió makroprudenciális szerve részéről. Az intézményi keretek tartalmi egységesülésének folyamata azonban még kezdeti stádiumban van, és az egyes tartalmi szempontok tekintetében változatos jogi megoldások azonosíthatók. A tanulmány megállapítja, hogy a makroprudenciális politika intézményi kerete eltérő formai sajátosságok mellett, kezdetben koordinálatlan egységesülő tartalmi pillérekkel, de erre adott eltérő jogi megoldásokkal írható le.

Kulcsszavak: makroprudenciális igazgatás, intézményi keretek, tagállami intézményrendszer összehasonlítása, Magyar Nemzeti Bank, pénzügyi stabilitás, rendszerszintű kockázatok

ABSTRACT

The study examines the main components of the organisational framework for macro-prudential management in the Member States of the European Union. The organisational design of macro-prudential management is a matter for the Member States, which can themselves be grouped into different models. The study first presents the international and EU standards and recommendations on the status of macro-prudential bodies in the Member States, then summarises the basic, theoretically relevant features of the status of macro-prudential bodies in the Member States, presents the analytical methodology of the study and finally analyses the features of the status of macro-prudential bodies in the Member States according to the methodology defined. The

* Dr. Kálmán János, egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Győr. E-mail: kalman.janos@sze.hu; ORCID: 0000-0002-0103-1111. Janovec, Michal, egyetemi docens, Masaryk Egyetem, Jogi Kar, Brno. E-mail: michal.janovec@law.muni.cz; ORCID: 0000-0002-6565-4043.

study concludes that there is a tendency for the EU macro-prudential body to standardise the basic elements of the status of macro-prudential bodies. However, the process of unification of the content of the institutional framework is still at an early stage and a variety of legal solutions can be identified for each of the substantive aspects. The study concludes that the institutional framework of macro-prudential policy can be described by a coordinated unification of the substantive pillars, with different formal features, but with different legal solutions.

Keywords: macro-prudential policy, institutional framework, comparison of national institutional systems, Hungarian National Bank, financial stability, systemic risk

A makroprudenciális igazgatás az elmúlt évtizedekben vált kiemelten fontossá a globális pénzügyi stabilitás szempontjából. A makroprudenciális igazgatás az egész pénzügyi rendszer stabilitásának fenntartására, a rendszerszintű kockázatok azonosítására, kezelésére és megszüntetésére irányul, nem az egyes pénzügyi szervezetek – mikroszintű – stabilitására fókuszál. Erre figyelemmel szükségszerűen rendszerszintű az igazgatási tevékenység.

A makroprudenciális hatóságok elemzik a pénzügyi intézmények közötti kapcsolatokat és azokat a tényezőket (úgynevezett rendszerszintű kockázatokat), amelyek hosszú távon instabilitást okozhatnak a pénzügyi rendszerben. Ezen elemzések alapján a makroprudenciális hatóságok különböző jogi és nem jogi eszközöket alkalmaznak az azonosított rendszerkockázatok mérséklése, megszüntetése érdekében. Ilyen eszközök lehetnek az ajánlások, figyelmeztetések, vagy a különböző makroprudenciális eszközök, mint a tőkekövetelmények, likviditási korlátok, vagy egyéb szabályok.

A makroprudenciális igazgatás másik fontos jellemzője a nemzetközi együttműködés és az információcsere. Mivel a pénzügyi piacok és intézmények globálisak, a makroprudenciális hatóságoknak együtt kell működniük más országok hatóságaival annak érdekében, hogy hatékonyan kezeljék a határokon átnyúló pénzügyi kockázatokat.

A makroprudenciális igazgatás tehát egy olyan beavatkozási eszközrendszer, amely a pénzügyi stabilitás fenntartását tűzte ki célul, figyelembe véve a teljes pénzügyi rendszert és annak összetett kölcsönhatásait. A makroprudenciális intézkedések hozzájárulnak a pénzügyi és gazdasági stabilitáshoz és a fenntartható növekedéshez, minimalizálva a pénzügyi válságok kockázatát és azok hatásait (elsősorban költségeit) a gazdaságra és a társadalomra.

A tanulmány célja, hogy a makroprudenciális igazgatás tényleges döntéseinek kialakítására szolgáló intézményi keretet, az annak részét képező szervek jogállásának alapvető jellemzőit vizsgálja az Európai Unió tagállamai tekintetében.¹

¹ A tanulmány nem vizsgálja a makroprudenciális politika intézményrendszerének tagállamok feletti, vagyis európai uniós és nemzetközi szintjét (e szintek magukban foglalják az úgynevezett *tematizáló szervezetek*, a *nemzetközi szabványalkotó testületek*, a *nemzetközi pénzügyi intézmények*, valamint az Európai Unió makroprudenciális politikával kapcsolatos tevékenységeit). Ennek oka, hogy a nemzetközi szint – jelen pillanatban – nélküli a tényleges, jogi kötőerővel bíró döntések lehetőségét, alapvetően az államok koordinációjára épül, a rendszerszintű kockázatok kezelésére irányuló tényleges döntések meghozatala helyett.

A tanulmány először bemutatja a tagállami makroprudenciális szervek jogállására vonatkozó nemzetközi és európai uniós előírásokat, ajánlásokat, majd összefoglalja a makroprudenciális szervek jogállásának alapvető, elméleti értelemben is releváns jellemzőit, bemutatja a tanulmány elemzési módszertanát, végül pedig elemzi a tagállami makroprudenciális szervek jogállásának jellemzőit a meghatározott módszertannak megfelelően. A tanulmány a tagállami hatóságok vizsgálatától elkülönülve, de azonos módszertan alapján elemzi a magyar makroprudenciális szerv intézményi sajátosságait. A tanulmány következtetésekkel zárul.

1. A makroprudenciális hatóságok jogállására vonatkozó nemzetközi és európai uniós előírások, ajánlások

A pénzügyi szervezetek alapjellemezője, hogy az információs technológiáknak köszönhetően a tevékenységük nagymértékben globalizált, vagyis a különböző pénzügyi szolgáltatásaik nyújtása során – jellemzően – nincsenek a székhelyük szerinti ország területéhez kötve.² E jellemzőből fakad, hogy a pénzügyi szervezetek tevékenységére vonatkozó jogalkotás és a jogérvényesítés mögött is erős nemzetközi koordináció húzódik meg. Nincs ez másként a makroprudenciális igazgatás szerveinek – a makroprudenciális hatóságok – jogállását meghatározó, szervezeti felépítést alapvetően befolyásoló közigazgatási intézményi jellemzők meghatározása során sem.

A makroprudenciális igazgatás hatékony működéséhez szükséges szervezeti alapjellemezők tekintetében az úgynevezett *tematizáló szervezetek*, a *nemzetközi szabványalkotó testületek*, valamint a *nemzetközi pénzügyi intézmények* is megfogalmazták az ajánlásaikat, figyelemmel arra is, hogy a makroprudenciális igazgatás intézményi, szervezeti keretei még a legfejlettebb pénzügyi rendszerrel rendelkező országokban sem teljesen kiforrottak.³ A makroprudenciális igazgatás szervezeti jellemzőinek igazodnia kell az országspecifikus körülményekhez (a pénzügyi piac szerkezete és fejlettsége, a pénzügyi felügyeleti rendszer felépítése és egyéb sajátosságok), ezért többféle szervezeti megoldás is lehetséges. Azonban az ajánlások megfogalmaznak több olyan szervezeti alapjellemezőt, amelyek szükségesek a makroprudenciális igazgatás hatékony szervezeti kereteinek kialakításához.

A makroprudenciális igazgatás szervezeti jellemzőinek alapja, hogy a makroprudenciális hatóság céljának (pénzügyi stabilitás fenntartása) és hatásköreinek jogszabályban egyértelműen meghatározottnak kell lennie, mivel a kollektív, több közigazgatási szerv általi feladatellátás erodálja a felelősséget, ugyanakkor eleve

Az európai uniós makroprudenciális igazgatási rendszer pedig szoros együttműködésben működik a tagállami makroprudenciális szervrendszerrel, amelyre tekintettel önálló jellemzőkkel bír.

² JANOVEC, Michal: *Integration of financial market supervision*. Universitas-Győr, Győr, 2020, 31.

³ FÁYKISS Péter–SZOMBATI Anikó: Makroprudenciális felügyelet az eurozónán kívüli európai országokban. *MNB Szemle*, 2013/különszám, 63; MÉRŐ, Katalin: The Emergence of Macroprudential Bank Regulation: A Review. *Acta Oeconomica*, 2017/3, 295. (DOI: 10.1556/032.2017.67.3.1).

kockázat a hatékony működéssel szemben.⁴ A szervezeti döntések meghozatala a nemzeti jogalkotó hatáskörébe tartozik, azonban a központi banknak fontos – kiemelt – szerepet kell játszania a makroprudenciális igazgatás szervezeti keretében.⁵ A központi bankok a monetáris politikáért való felelősségükből fakadóan ugyanis releváns működési tapasztalattal rendelkeznek a rendszerszintű beavatkozás, a rendszerkockázatok azonosítása és elemzése, a döntések kommunikációja terén. A makroprudenciális hatóságnak a feladatai végrehajtása során a politikai és piaci befolyástól is függetlennek, autonómnak kell lennie.⁶ A központi bankok makroprudenciális igazgatásban betöltött központi szerepe de facto nagyobb függetlenséget biztosíthat a makroprudenciális hatáskörök ellátásához is. A függetlenség biztosítása mellett azonban szükséges a megfelelő elszámoltathatósági mechanizmusokat is megteremteni.⁷ A makroprudenciális igazgatási szervezetnek elő kell mozdítania a felépülő rendszerkockázatokra való reagálás képességét, biztosítania kell az információkhoz való hozzáférést, és rendelkeznie kell a megfelelő makroprudenciális eszközökkel a céljai elérése érdekében. A makroprudenciális hatóságoknak komplex hatáskörökkel kell rendelkezniük, a közvetlen beavatkozást biztosító eszközöktől a „soft” jellegű ajánlásokig, figyelemztetésekig.⁸

Az európai makroprudenciális politika eredményessége függ a tagállamok nemzeti makroprudenciális politikáitól is, mivel elsődlegesen nemzeti keretek között maradt a pénzügyi stabilitás fenntartását szolgáló intézkedések elfogadásának felelőssége. A fentiekre tekintettel az Európai Unió szintjén a tagállami makroprudenciális igazgatás szervezetrendszerét tekintve megfogalmazódott a jogállás egységesítésére való – ugyan *soft law jellegű* – törekvés. Ezért a tematizáló szervezetek, a nemzetközi szabványalkotó testületek, valamint a nemzetközi pénzügyi intézmények ajánlásai mellett az Európai Unió tagállamai makroprudenciális igazgatási szervezetének kialakítása során kiemelt jelentősége van az Európai Rendszerkockázati Testületnek (a továbbiakban: ERKT)⁹ – a korábbiakban rögzítettekkel nagymértékben megegyező – ERKT/2011/3. számú ajánlásának (a továbbiakban: Ajánlás).¹⁰

Az Ajánlás szerint a makroprudenciális politika vitelével megbízott hatóságot nemzeti jogszabályban kell kijelölni, általánosságban egyetlen intézmény vagy azon

⁴ IMF: *Macroprudential Policy: An Organizing Framework*. 2011, 12. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/031411.pdf> (2023. 09. 05.).

⁵ IMF (2011): i. m. 4.; NIER, Erlend W.–OSIŃSKI, Jacek–JÁCOME, Luis I.–MADRID, Pamela: *Institutional Models for Macroprudential Policy*. IMF Staff Discussion Note, 2011/1, 3.; IMF: *Key aspects of macroprudential policy*. 2013, 29. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013b.pdf> (2023. 09. 05.); IMF–FSB–BIS: *Elements of Effective Macroprudential Policies Lessons from International Experience*. 2016, 6. <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/Elements-of-Effective-Macroprudential-Policies1.pdf> (2023. 09. 05.).

⁶ BIS: *Central bank governance and financial stability*. 2011. <https://www.bis.org/publ/othp14.pdf> (2023. 09. 05.).

⁷ IMF–FSB–BIS (2016): i. m. 5.

⁸ IMF (2013): i. m. 28.

⁹ Az ERKT a Pénzügyi Felügyeletnek Európai Rendszerének egyes makroprudenciális feladatokért felelős tagja, amelynek többek között feladata az azonosított kockázatokra vonatkozó, korrekciós intézkedésekre irányuló ajánlások megtétele is. Az ERKT e felhatalmazására tekintettel fogalmazta meg a nemzeti hatóságok makroprudenciális felhatalmazására vonatkozó ajánlásait is.

¹⁰ Az Európai Rendszerkockázati Testület ERKT/2011/3. számú ajánlása (2011. december 22.) a nemzeti hatóságok makroprudenciális felhatalmazásáról.

hatóságokból álló tanács formájában, amelyek intézkedései a pénzügyi stabilitásra érdemi hatást gyakorolnak. A nemzeti jogszabályban kell részletesen szabályozni a makroprudenciális hatóság irányító testületének döntéshozatali eljárását is. A makroprudenciális szervezet kialakítása során biztosítani kell, hogy a központi bank vezető szerepet töltsön be a makroprudenciális politikában, és hogy a makroprudenciális politika ne csorbitsa a központi bank monetáris politika vitelére vonatkozó függetlenségét. A makroprudenciális hatóság részére legalább az operatív függetlenséget biztosítani szükséges a célkitűzései megvalósítása során, különösen a politikai testületek és a pénzügyi ágazat tekintetében. A makroprudenciális hatóságot legalább a pénzügyi stabilitást fenyegető kockázatok azonosításával, figyelemmel kísérésével és értékelésével, illetőleg az e kockázatok kiküszöbölésével és mérséklésével kapcsolatos célkitűzéseinek elérését szolgáló politikák érvényesítésével kell a nemzeti jogalkotóknak megbízni. Mindezek mellett az Európai Unió többszintű és összetett makroprudenciális igazgatására tekintettel fontos kiemelni, hogy az ERKT-nak – és a később részletezetteknek megfelelően az Európai Központi Banknak (a továbbiakban: EKB), az egységes felügyeleti mechanizmus keretében – koordinálnia kell a tagállami makroprudenciális hatóságok tevékenységét, ugyanakkor a tagállami makroprudenciális hatóságoknak a határokon átnyúló ügyekben biztosítaniuk kell az együttműködést és az információcserét.

Az Ajánlásnak való tagállami megfelelés felülvizsgálatára 2014-ben került sor.¹¹ Az ismételt felülvizsgálatra 2016-ban került volna sor, azonban az elmaradt, amelynek oka alapvetően a tagállamok részéről a makroprudenciális igazgatási eszközök tagállami diszkrécióban tartására vonatkozó, erőteljes igény megjelenésében keresendő.¹² Ennek ellenére a tagállami makroprudenciális szervrendszer létrehozatalára az ERKT ajánlása – annak széles tagállami mérlegelést biztosító megfogalmazása miatt is – meghatározó befolyást gyakorolt.

2. A makroprudenciális hatóságok jogállásának elemzési kerete, módszertana

A bevezetésben foglaltaknak megfelelően, a makroprudenciális hatóságok jogállásának alapvető jellemzőit négy összetevő köré csoportosítva vonja a tanulmány elemzés alá. Elemzi a tagállami makroprudenciális hatóságok:

- a) szervezeti megjelenését és összetételét,
- b) makroprudenciális eszközrendszerét,
- c) elszámoltathatóságát és a kommunikációt, valamint
- d) a nemzeti és a nemzetközi koordinációt biztosító mechanizmusait.

¹¹ Lásd ESRB: Recommendation on the macro-prudential mandate of national authorities (ESRB/2011/3) Follow-up Report – Overall assessment. 2014. https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2014/ESRB_2014.en.pdf (2023. 09. 05.).

¹² STELLINGA, Bart: The Rise and Stall of EU Macro-Prudential Policy. An Empirical Analysis of Policy Conflicts over Financial Stability, Market Integration, and National Discretion. *Journal of Common Market Studies*, 2021/6, 1449–1451. (DOI: 10.1111/jcms.13195).

Az elemzés módszertana a tagállami makroprudenciális szervrendszerre vonatkozó *nemzeti jogszabályok összehasonlító elemzésén alapul*, a hasonlóságok és különbségek azonosítása, az egyes jogintézmények szabályozásának összehasonlíthatósága érdekében. A nemzeti jogszabályok elérhetőségét az *1. számú melléklet* tartalmazza.

Mielőtt a tanulmány részletesen bemutatja a tagállami makroprudenciális hatóságok jogállásának alapvető jellemzőit, röviden, összefoglalóan szükséges bemutatni az egyes összetevők – elméleti szempontból – releváns alapjait.

A *makroprudenciális hatóság szervezeti megjelenése, összetétele* kulcskérdés a makroprudenciális igazgatás hatékonysága és a makroprudenciális hatóságok jogállása tekintetében. A makroprudenciális hatóság szervezeti megjelenése, összetétele alapján – elméleti szempontból – *három alapvető modell rajzolódik ki* az államok gyakorlatában. Az egyik modellben több hatóság látja el a makroprudenciális politika feladatait, amelyek összehangolására egy koordinációs bizottságot hoznak létre az államok. A másik modellben egyetlen, más felelősségi területtel is rendelkező intézményt – a központi bankot vagy a felügyeleti hatóságot – bízna meg makroprudenciális politikai feladatok ellátásával. Végül a harmadik modellben egy független hatóságot hoznak létre, kifejezetten a makroprudenciális feladatok ellátására.¹³ A különböző modellek ellenére általánosságban megállapítható, hogy a jegybankok rendszerszintű szemléletéből, a pénzügyi piac és fizetési rendszerek átfogó ismeretéből, a gazdaságpolitika másik ágaitól független döntéshozatali képességéből, valamint végső hitelezői szerepéből fakadóan *a központi bankoknak kiemelt szerepet biztosítanak a nemzeti jogalkotók* a makroprudenciális döntések meghozatala során.¹⁴ A jól azonosított hatósági összetétel – legyen az egy intézmény, vagy valamilyen bizottság –, amely kiegészül a világosan megfogalmazott felhatalmazással és a többi pénzügyi stabilitás szempontjából jelentős politikaterülettel való eredményes koordinációt biztosító mechanizmusokkal, a legfontosabb eleme a makroprudenciális igazgatás intézményi kereteinek.

A pénzügyi rendszer dinamikus fejlődése szükségessé teszi, hogy a makroprudenciális hatóságok a rendszerkockázatok azonosítása és kezelése, valamint megelőzése érdekében, *megfelelő – adott esetben gyors reagálású – hatáskörrel* rendelkezzenek. Ennek érdekében a makroprudenciális hatóságoknak rendelkezniük kell információgyűjtésre vonatkozó hatáskörökkel, vagyis egyrészt biztosítani szükséges a hozzáférésüket a mikroprudenciális felügyelet, a monetáris hatóság, illetve más állami szervek által összegyűjtött adatokhoz; másrészt hatáskört kell biztosítani arra, hogy közvetlenül a piaci szereplőktől kérjenek és gyűjtsenek információkat.¹⁵ A makroprudenciális hatóságnak rendelkeznie kell az információgyűjtés mellett aktív és „soft” beavatkozási hatáskörökkel is a rendszerkockázatok azonosítása esetén. Ennek részeként a makroprudenciális hatóságnak hatáskört kell biztosítani arra,

¹³ IMF (2011): i. m., 52–53.

¹⁴ SZOMBATI Anikó: A makroprudenciális felügyeleti hatáskör Magyarországon. In: Lentner Csaba (szerk.): *Bankmenedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*. Nemzeti Közsolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.

¹⁵ CHIU, Iris H-Y.: Macroprudential Supervision: Critically Examining the Developments in the UK, EU and Internationally. *Law and Financial Markets Review*, 2012/3, 185–186.

hogy a makroprudenciális felügyelet alá vonandó egyedi pénzügyi szervezeteket – az általuk képviselt rendszerkockázatokra tekintettel – meghatározza. A fentiek mellett a makroprudenciális hatóságoknak jellemzően jogalkotási, valamint – a tiszteletes eljárás biztosító¹⁶ – hatósági jogérvényesítési hatáskörökkel kell rendelkezniük.

A makroprudenciális hatóságnak működési függetlenséget kell biztosítani, amely azonban nem alkotmányjogi alapú, szükségképpen, hanem egyedileg biztosított autonómia.¹⁷ Ennek indoka, hogy a közigazgatási autonómia mindig a végrehajtott hatalomtól, illetve az annak csúcsán álló kormánytól való függetlenséget biztosítja, azonban nem a szervezethez magához, hanem az általa ellátott, meghatározott közigazgatási feladat- és hatáskörhöz kapcsolódik. Erre tekintettel, ha a központi bank központi szerepet is tölt be a makroprudenciális igazgatás szervezetében, e funkciója tekintetében a monetáris politika alkotmányjogi függetlenségi garanciáitól eltérőek lehetnek az autonómia biztosítékai.¹⁸ A működési függetlenséggel és gyakran rendkívül széles körű, diszkrecionális hatáskörökkel azonban együtt jár – a makroprudenciális igazgatás közhatalmi természete és a demokratikus kontroll szükségessége miatt¹⁹ – az *elszámoltathatóság* biztosítása. Figyelemmel kell lenni arra is, hogy a makroprudenciális politika célja a rendszerszintű kockázatok megakadályozása, így szükségszerűen nehezen mérhető annak eredményessége, ellentétben a monetáris politika inflációs céljának meghatározásától és annak tényleges mértékétől. Az átláthatóság, a részvétel a makroprudenciális döntések meghozatalában és a makroprudenciális döntések nyilvános és egyértelmű kommunikációja biztosíthatja alapvetően a makroprudenciális hatóság elszámoltathatóságát. Ennek formái lehetnek az időszakos pénzügyi stabilitási jelentések a nyilvánosság felé, a parlamentek előtti beszámolók, a döntéshozatal átláthatóságát biztosító mechanizmusok.²⁰

Végül a makroprudenciális politika intézményi kereteinek vizsgálatakor ki kell térni a *nemzeti, valamint a nemzetközi koordinációs mechanizmusokra* is. A koordináció szükségességét indokolja nemzeti szinten egyrészt az, hogy a makroprudenciális hatóságok többnyire nem csak makroprudenciális feladatokat látnak el, másrészt, hogy jellemzően a rendszerkockázatok szempontjából alkalmazható eszközök sem egy szerv hatáskörébe tartoznak. A nemzetközi szintű koordináció szükségességével kapcsolatban alapvetően abból kell kiindulni, hogy a pénzügyi rendszer nagymértékű globalizálódása rendkívül összekapcsolódottá tette a rendszer egyes intézményeit.

¹⁶ Lásd VÁCZI Péter: Fair and effective public administration. *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, 2022/1, 161–170. (DOI: 10.54201/iajas.v2i1.45).

¹⁷ LAPSÁNSZKY András–PATYI András–TAKÁCS Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Dialóg Campus, Budapest, 2017, 142.

¹⁸ DE HAAN, Jakob–HOUBEN, Aerd–VAN DER MOLEN, Remco: Governance of Macroprudential Policy. *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, 2012/2, 292. (DOI: 10.1007/s00708-012-0137-3); DUFF, Arthur W. S.: Central Bank Independence and Macroprudential Policy: A Critical Look at the U.S. Financial Stability Framework. *Berkeley Business Law Journal*, 2014/1, 202. (DOI: 10.15779/Z383002).

¹⁹ FAZEKAS János: Administrative procedural and litigation aspects of the review of governmental actions. *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, 2022/2, 9. (DOI: 10.54201/iajas.v2i2.52).

²⁰ NIER et al.: i. m., 17.

Ebből következően a nemzetközi koordináció biztosíthatja egyrészt a szabályozási arbitrázs jelenségének elkerülését, egyúttal lehetővé teszi, hogy jobban megértsük a kockázatvállalás és a pénzügyi ciklusok hatásait.²¹

3. A tagállami makroprudenciális hatóságok jogállásának alapjellemzői

3.1. A tagállami makroprudenciális hatóságok szervezeti megjelenése és összetétele

A makroprudenciális hatóságok összetétele tekintetében az Európai Unió tagállamai több modellt alkottak (lásd az 1. táblázatot).

Az Európai Unió tagállamainak többsége az *integrált központi banki modellt* követi. A modell lényege, hogy a makroprudenciális igazgatási eszközök a központi bank hatáskörébe tartoznak. Ebben a modellben a monetáris politika és a mikroprudenciális igazgatás közötti koordináció egy szervezeten belül valósul meg. Az integrált központi banki modell speciális típusának tekinthető a *konzultatív bizottsággal kiegészült központi banki modell*. A központi bank gyakorolja a makroprudenciális hatósági, beavatkozási eszközöket, de egy konzultatív bizottságot hoznak létre a pénzügyi közvetítőrendszer elemzésére, az információk gyűjtésére, ajánlások, figyelmeztetések kibocsátására. Ezeknek a konzultatív bizottságoknak a tagjai jellemzően a központi bankok, egyéb szabályozó szervek és a kormányzati szervek. Az Európai Unió tagállamainak egy része ugyanakkor *független rendszerkockázati, stabilitási tanácsot* hoz létre, amely hatáskörébe tartozik az információk gyűjtése, elemzése, ajánlások, figyelmeztetések kibocsátása és a makroprudenciális hatósági eszközök alkalmazása is. A stabilitási tanácsok a központi bank, a szabályozó ügynökségek és más érintett hatóságok, kormányzati szervek képviselőiből állnak. Jellemzően a központi bank elnöke egyúttal a tanács elnöke is, és a tanács működéséhez szükséges szervezeti kereteket is a központi bank biztosítja. Valamennyi fenti modellben, illetve altípusba sorolható tagállami megoldások esetén közös jellemző, hogy a makroprudenciális igazgatásban döntő hatása és súlya van a központi banknak.

Többek között az északi államok más utat járnak be, fenntartják az egységes, központi banktól – így a monetáris politikától – *elkülönült felügyeleti hatósági modelljüket*, amely keretében a mikro- és makroprudenciális politikai döntések ebben az intézményben összpontosulnak. A felügyeleti hatósági modell a tagállamok egy részében *kiegészül egy koordinációt biztosító, stabilitási tanács létrehozatalával*. Ezt a tanácsot jellemzően miniszter vezeti, és a központi bank, a kormányzat és a felügyeleti hatóság, illetve hatóságok részvételével működik. A tanácsnak ebben a modellben jellemzően az információgyűjtés és -elemzés a feladata, ajánlásokat és figyelmeztetéseket fogalmazhat meg, azonban a makroprudenciális hatósági beavatkozási eszközök alkalmazása a központi banktól elkülönült felügyeleti hatóság hatáskörébe tartozik. Ebben a modellben is előfordul, hogy a központi bank rendel-

²¹ NIER et al.: i. m., 11.; HEATH, Daniel: International Coordination of Macroprudential and Monetary Policy. *Georgetown Journal of International Law*, 2014/4, 1111–1113.

kezik információgyűjtési, elemzési feladatokkal, illetve ajánlásokat és figyelmeztetéseket bocsáthat ki.

Végül szükséges megemlíteni, hogy van olyan tagállami megoldás is, amelyben a makroprudenciális beavatkozási hatáskörök nem kerülnek a kormányhoz képest független hatóság hatáskörébe, hanem *miniszteri felelősséget* képeznek. Ebben az esetben is létrejön egy koordinációs testület a kormányzat, a központi bank, a felügyeleti hatóságok és külső szakértők részvételével, amelynek a feladatkörébe tartozik az információk gyűjtése, elemzése, az ajánlások és figyelmeztetések megfogalmazása.

1. táblázat. A makroprudenciális hatóságok tagállami modelljei

A tagállami makroprudenciális hatóságok rendszere	<i>Integrált modell</i>	Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Görögország, Írország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Olaszország, Portugália, Szlovákia	
		<i>Konzultatív bizottsággal kiegészült integrált modell</i>	Horvátország, Hollandia
		<i>Független rendszerkockázati tanáccsal kiegészült integrált modell</i>	Franciaország, Lengyelország, Románia, Szlovénia
	<i>Elkülönült felügyeleti hatósági modell</i>	Finnország, Svédország	
		<i>Konzultatív bizottsággal kiegészült elkülönült felügyeleti modell</i>	Ausztria, Németország, Luxemburg, Spanyolország
	<i>Miniszteri modell</i>	Dánia	

Forrás: saját szerkesztés

3.2. A tagállami makroprudenciális hatóságok eszközzrendszere

A makroprudenciális igazgatás működőképessé tételének alapja, hogy a tagállamok a makroprudenciális célok eredményes és hatékony eléréséhez szükséges, makroprudenciális eszköztárat biztosítsák a makroprudenciális hatóságaik számára, amellyel megakadályozhatók és enyhíthetők a pénzügyi rendszer egészében fellépő rendszerkockázatok.

A tagállami makroprudenciális hatóságokra általánosságban igaz, hogy alapvetően rendelkeznek az információgyűjtésre vonatkozó hatáskörökkel, vagyis hozzáférnek a mikroprudenciális felügyelet, a monetáris hatóság és más állami szervek által összegyűjtött adatokhoz, továbbá hatáskörrel rendelkeznek arra is, hogy közvetlenül a piaci szereplőktől kérjenek és gyűjtsenek információkat.²²

²² KELLER, Anat: Collecting Data: How Will the ESRB Overcome the First Hurdle towards Effective Macro-Prudential Supervision. *European Business Law Review*, 2013/4, 489–491.; SERENA, Jose Maria–TISSOT, Bruno: Data needs and statistics compilation for macroprudential analysis. Overview of the workshop. *IFC Bulletin*, 2017, 46.

A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását veszélyeztető, rendszerszintű kockázatok azonosítása esetén a makroprudenciális hatóságok – tényleges beavatkozást nem jelentő – figyelmeztetéseket és ajánlásokat bocsáthatnak ki.²³ A tagállami jogszabályok jellemzően szabályozzák a figyelmeztetések és ajánlások kibocsátásának folyamatát, meghatározhatják azokat a pénzügyi vagy nem pénzügyi szervezeteket is, amelyeknek a figyelmeztetéseket és ajánlásokat címezni kell. A jogi szabályozás gyakran azt is meghatározza, hogy a makroprudenciális ajánlások betartása kötelező vagy önkéntes-e. Ha kötelező az ajánlás, akkor a jogi szabályozás jellemzően valamilyen végrehajtási mechanizmust is rendszeresít. Jellemzően a címzett számára írnak elő tájékoztatási kötelezettséget a makroprudenciális hatóság irányában, az ajánlásnak való megfelelés módjára vonatkozóan.

A figyelmeztetések és ajánlások mellett a makroprudenciális igazgatás eszköztára számos beavatkozási eszközt foglal magában. A megfelelő eszközök kiválasztásához azonban szükség van a köztes makroprudenciális célok azonosítására. A köztes céloknak a szakirodalomban részletesen dokumentált,²⁴ konkrét piaci kudarcok alapján történő kitűzése lehetővé teszi a makroprudenciális eszközök egyértelműbb osztályozását, megteremti az eszközök pontos tartalmának meghatározásához és alkalmazásához szükséges gazdasági bázist, továbbá elősegíti a makroprudenciális hatóságok elszámoltathatóságát.

Az ERKT 2013/1. számú ajánlása (a továbbiakban Ajánlás 2)²⁵ öt ilyen köztes célt határoz meg: a) a túlzott hitelnövekedés és tőkeáttétel mérséklését és megelőzését; b) a futamidő-szerkezetek túlzott mértékű eltérésének és a piaci likviditáshiánynak az enyhítését, valamint megelőzését; c) a közvetett és közvetlen kitettség koncentráltóságának korlátozását; d) a rossz irányban ható ösztönzők rendszerhatásának korlátozását az erkölcsi kockázat csökkentése céljából; valamint e) a pénzügyi infrastruktúra alkalmazkodóképességének megerősítését. A makroprudenciális politika hatékony működéséhez szükség van arra a gyakorlatban, hogy egymást kiegészítő eszközök álljanak a makroprudenciális hatóság rendelkezésére, ezzel is mérsékelve a szabályozói arbitrázs jelenségét és a transzmissziós mechanizmussal kapcsolatos bizonytalanságokat. Az Ajánlás 2 – tájékoztató jelleggel – meghatározza, hogy mely eszközöket tartja a legjobbnak a köztes célok elérésére.

A makroprudenciális eszközök jellemzően – a rendszerszintű beavatkozásra tekintettel – a makroprudenciális hatóságok jogalkotási tevékenységét, részben pedig hatósági eszközök alkalmazását jelenti. A vonatkozó uniós jogszabályok – a CRD

²³ MÉRŐ Katalin: A makroprudenciális figyelemfelhívásokról. *Külgazdaság*, 2012/11–12, 5.

²⁴ BRUNNERMEIER, Markus–CROCKETT, Andrew–GOODHART, Charles–PERSAUD, Avinash D.–SHIN, Hyun: *The Fundamental Principles of Financial Regulation, Geneva Report on the World Economy 11*, International Center for Monetary and Banking Studies, Genf-London, 2009.; ERKT: Recommendation of the European Systemic Risk Board of 4 April 2013 on intermediate objectives and instruments of macro-prudential policy (ESRB/2013/1).; NOYER, Cristian: Macroprudential policy: from theory to implementation. *Financial Stability Review*, 2014/18, 7–12.

²⁵ Az Európai Rendszerkockázati Testület ERKT/2013/1. számú ajánlása (2013. április 4.) a makroprudenciális politika köztes célkitűzéseiről és eszközeiről. Az ERKT Ajánlás 2-t követi a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) mint makroprudenciális hatóság makroprudenciális stratégiája is. Lásd MNB (2018).

IV. és a CRR²⁶ – hatálybalépésével a tagállami makroprudenciális hatóságok az alapvető – köztes célok eléréséhez szükséges – makroprudenciális eszközökkel rendelkeznek, részben közvetlenül a CRR alapján, részben a CRD IV. implementálása által. Ezenfelül a tagállamok joga – a stabilitási kockázatokra való rugalmas reagálási képesség megőrzése érdekében –, hogy további makroprudenciális eszközöket vezessenek be, mint például a hitelfedezeti arányok (*loan-to-value*, *LTV*), illetve a hitel és a jövedelem arányára (*loan-to-income*, *LTI*) vonatkozó ráták, valamint egyéb, akár fiskális politikai eszközökkel bővítsék az eszköztárakat.

3.3. A tagállami makroprudenciális hatóságok elszámoltathatósága és a kommunikációt biztosító mechanizmusai

A tagállami makroprudenciális hatóságok működési függetlenségének kereteként kell tekinteni az átláthatóságot és a makroprudenciális döntések nyilvános és egyértelmű kommunikációját biztosító mechanizmusokra. Ezek a mechanizmusok hivatottak alapvetően a makroprudenciális hatóság elszámoltathatóságát megeremteni.

A tagállami gyakorlatban a makroprudenciális hatóságok jellemzően a *nemzeti parlamentek alárendeltségében működnek*, a parlamenti nyilvánosság tudja ugyanis biztosítani a demokratikus kontrollt e testületek vagy intézmények felett. Tipikus megoldás a makroprudenciális hatóságok éves – egyes esetekben gyakoribb – *beszámolója* a parlament, valamint az illetékes parlamenti bizottság előtt. A beszámoltathatóság tisztán működik azon tagállamok esetében, ahol a makroprudenciális felelősség nem oszlik meg különböző szervek között, korlátozottabban érvényesül azonban az összetett makroprudenciális szervrendszerek esetében. Szorosan kapcsolódnak a parlamenti kontrollhoz a nemzeti parlamentek szakosított ellenőrző szerveinek felhatalmazásai. Több tagállam esetében az ombudsman vizsgálhatja, hogy a makroprudenciális hatóság az eljárásai során nem sért-e alapvető jogot. A tagállami számvevőszékek pedig ellenőrizhetik a makroprudenciális hatóságok gazdálkodását.

A makroprudenciális hatóságok hatósági döntései és intézkedései *bíróági felülvizsgálat* tárgyát képezhetik. Ez azt jelenti, hogy intézkedéseik bíróság előtt megtagadhatók annak biztosítása érdekében, hogy megfeleljenek a hatályos jogszabályoknak. Ennek jelentős korlátját jelenti azonban, hogy a makroprudenciális intézkedések többsége nem egyedi hatósági döntés, hanem jogszabály formájában jelenik meg, amelyek bírósági felülvizsgálata általában korlátozott, de legalábbis nehezen felülvizsgálható.

Alapelvként rögzíthető, hogy a makroprudenciális hatóságoknak a makroprudenciális *döntéseiket nyíltan kell kommunikálniuk* – kivéve, ha ez pénzügyi stabilitási

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (CRD IV.); valamint az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról (CRR).

kockázatot jelentene – a szabályozott szervezetek, a piac, a politikusok, a nyilvánosság és a többi hatóság felé. A makroprudenciális célok egyértelmű kommunikációja javíthatja a makroprudenciális eszközök transzmissziós mechanizmusát, akkor is, ha a makroprudenciális hatóság intézkedéseket tett, és akkor is, amikor azok elmaradtak.²⁷ A kommunikáció – a transzmissziós mechanizmus hatékonyságának növelése mellett – elősegíti a közmegegyezés kialakulását és erősítheti a piaci feyelmet, abban a tekintetben, hogy szükség van makroprudenciális intézkedésekre. Jelezheti, hogy a hatóság képes a piaci problémák kezelésére, ezáltal megerősítheti a legitimációját, és egyúttal a makroprudenciális hatóság elszámoltathatóságát.

A makroprudenciális döntések kommunikációjának – a tagállami gyakorlatban megjelenő – legfontosabb eleme a *pénzügyi stabilitási jelentések* vagy *riportok* (*financial stability reports*) kibocsátása. A jelentések jellemzően olyan átfogó dokumentumok, amelyek áttekintik és elemzik a pénzügyi stabilitás különböző aspektusait. Általában a pénzügyi stabilitás átfogó értékelésével kezdődnek az adott ország tekintetében, és gyakran magában foglalják a nemzetközi kontextusba helyezést is.²⁸ A stabilitási jelentéseket kiegészítik a sajtónyilatkozatok (*press release*), a közpolitikai nyilatkozatok (*policy statements*), a háttéranyagok (*background notes*), valamint a gyakran ismételt kérdések (*frequently asked questions*).

3.4. A tagállami makroprudenciális hatóságok nemzeti és a nemzetközi koordinációt biztosító mechanizmusai

A rendszerszintű kockázatok azonosítása és kezelése érdekében a makroprudenciális hatáskörrel rendelkező szervek között szoros együttműködésre van szükség.²⁹ Ez leginkább abban az esetben hangsúlyos, amikor más-más hatóság felelős a mikro- és a makroprudenciális igazgatásért. A két igazgatási terület közötti információáramlás ugyanis erősíti a kockázatok azonosításának és a megfelelő közpolitikai döntések meghozatalának képességét. Az együttműködésnek akkor aknázhatók ki leginkább az előnyei, ha a makroprudenciális szempontok beépítésre kerülnek a felügyeleti felülvizsgálati folyamatba (*Supervisory Review and Evaluation Process*, az úgynevezett SREP). Szélesebb körben is szükséges azonban az együttműködés mechanizmusainak kiépítése, hiszen a makroprudenciális igazgatás céljainak eléréséhez számos más gazdaságpolitikai terület (monetáris politika, fiskális politika, versenypolitika stb.) is hozzájárulhat. Erre tekintettel az Európai Unió tagállamainak jelentős részében makroprudenciális hatóságként eleve olyan bizottságok, tanácsok kerültek kijelölésre, amelyek magukban foglalják legalább a mikroprudenciális hatóság, a központi bank, valamint a pénzügyminisztérium képviselőit (lásd Franciaország, Németország).

²⁷ GIESE, Julia–NELSON, Benjamin–TANAKA, Misa–TARASHEV, Nikola: How could macroprudential policy affect financial system resilience and credit? Lessons from the literature. *Financial Stability Paper*, 2013/10.

²⁸ BORN, Benjamin–EHRMANN, Michael–FRATZSCHER, Marcel: *Macroprudential policy and central bank communication*. BIS, 2010. <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap60n.pdf> (2023. 10. 02.).

²⁹ NEMÉNYI Judit: A pénzügyi válság hatása a központi bankok szabályozására. In: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): *Versenység és szabályozás 2011*. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 2012, 167–209.

Ha ilyen bizottságok felállítására nem kerül sor, akkor jellemzően azt a megoldást választják a tagállamok (elkülönült felügyeleti modell esetén), hogy a felügyeleti hatóságuk és a nemzeti bankjuk együttműködési megállapodást köt egymással, amelyben rögzítik a kooperáció – az információcsere – kereteit.³⁰ Az együttműködési megállapodások megkötése mellett jellemző megoldás, hogy a jogszabályok kötelezik a makroprudenciális hatóságot a makroprudenciális döntéseket megelőző konzultációra (lásd például Finnország).

A makroprudenciális döntések határokon átnyúló hatásai, valamint kollektív jellege³¹ szükségessé teszik a nemzeti makroprudenciális igazgatás EU-szintű koordinációját is. Ebből kifolyólag a tagállami makroprudenciális hatóságok *ex ante* együttműködnek – az úgynevezett felügyeleti kollégiumok keretében³² – a tagállami társhatóságokkal azokban az esetekben, amikor a makroprudenciális döntéseknek határokon átnyúló hatásai is lehetnek. A CRD IV./CRR által szabályozott makroprudenciális eszközök alkalmazása előtt a tagállami hatóságoknak tájékoztatniuk kell az ERKT-t, és egyben indokolniuk kell az eszköz alkalmazását. A tagállami makroprudenciális eszközök használatával kapcsolatban az ERKT véleményyt fogalmazhat meg, illetve ajánlást tehet. A nemzetközi koordinációt biztosítja továbbá a tagállami részvétel az ERKT, az Európai Felügyeleti Hatóságok, valamint – az EFM keretében – a Felügyeleti Testület, továbbá a nemzetközi szint intézményeinek munkájában.

4. A magyar makroprudenciális hatóság

A magyar makroprudenciális intézményrendszer kialakítása is a világgazdasági válsághoz kapcsolódik, azzal a megjegyzéssel, hogy az előképnek tekinthető *Pénzügyi Stabilitási Bizottság* (a továbbiakban: PSB) már 2004-ben létrejött. A PSB a Pénzügyminisztérium, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF), valamint az MNB által létrehozott³³ konzultatív fórum volt, amely döntési

³⁰ Lásd *Memorandum of Understanding between the Central Bank of Malta and the Malta Financial Services Authority on the setting up of a Joint Financial Stability Board*. https://www.mfsa.com.mt/pages/readfile.aspx?f=readfile.aspx?f=/files/International%20Affairs/Memorandum/25_01_13%20mou_JFSB.pdf (2023. 09. 30.); *Memorandum of Understanding between Finansinspektionen and the Riksbank concerning a council for cooperation on macro-prudential policy*. [http://www.riksbank.se/Documents/Beslutsund erlag/2012/bes overenskommelse om samverkansrad for makrotillsyn_120117_eng_revised_120306.pdf](http://www.riksbank.se/Documents/Beslutsund%20erlag/2012/bes%20overenskommelse%20om%20samverkansrad%20for%20makrotillsyn_120117_eng_revised_120306.pdf) (2023. 09. 30.).

³¹ A makroprudenciális döntések kollektív jellege azt jelenti, hogy a makroprudenciális döntések alapvetően tagállami szinten születnek meg, azonban olyan tevékenység befolyásolására irányulnak, amely a tagállamok határaitra nincs tekintettel, így azok hatékonysága is korlátozott. A globalizált pénzügyi piac összehangolt tagállami döntéseket követel meg. Lásd VIÑALS, José-NIER, Erlend: Collective action problems in macroprudential policy and the need for international coordination. *Financial Stability Review*, 2014/18, 39–46.

³² Igaz ez az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (a továbbiakban: EFM) keretében az EKB-ra is, ugyanis az EFM hatálya alá tartozó tagállamok esetén ő minősül székhelyországnak, az EFM hatálya alá nem tartozó tagállam, vagy az Unión kívüli állam esetében pedig adott esetben fogadó országnak.

³³ Lásd: *Háromoldalú megállapodás a pénzügyi rendszer stabilitásának előmozdítását biztosító feladatok koordinálásáról a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyminisztérium között*. http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbhu_haromoldalumeallapodas (2023. 09. 02.).

hatáskörökkel nem rendelkezett, és az együttműködés alapvetően egy esetleges pénzügyi válság koordinált megoldását célozta. A PSB transzparenciája megkérdőjelezhető volt, publikus jegyzőkönyvek nem maradtak fenn a tevékenységéről.

Az Országgyűlés 2010. január 1-vel létrehozta a PSB helyett a *Pénzügyi Stabilitási Tanácsot* (a továbbiakban: PST I.),³⁴ amely tagságát tekintve szintén – az időközben átnevezett – Nemzetgazdasági Minisztériumból, a PSZÁF-ból, valamint az MNB-ből tevődött össze. A PST I. jelentős hatásköreit tekintve azonban lényegében befolyásolási lehetőséget biztosított az NGM és az MNB számára, annak érdekében, hogy *a makroprudenciális szempontok megjelenjenek az egyedi intézményi felügyelésben*. A PST I. előzetes hozzájárulására volt szükség ugyanis a PSZÁF elnöke, a PSZÁF jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető, kötelező erővel nem rendelkező ajánlásainak kiadásához vagy a PSZÁF ellenőrzési tevékenysége kiemelt célterületeinek félévente történő meghatározásához. Továbbá a PST I.-nek meg kellett tárgyalni a PSZÁF pénzügyi stabilitást veszélyeztető tevékenységek, szolgáltatások betiltására, korlátozására irányuló határozatát, valamint a PST I. jogszabályalkotást is kezdeményezhetett.³⁵ 2011. január 1-től azonban a PST I. hatásköreit az Országgyűlés ismét átszabta, és a PSZÁF működésére irányuló hatáskörök megszüntetésével – az MNB és az NGM befolyásának egyidejű csökkentése mellett – egyszerű *konzultációs testületté* alakította át (a továbbiakban: PST II.).³⁶ Ezen intézményi „amortizáció” a makroprudenciális felügyelet szempontjából *komoly visszalépésnek tekinthető*, hiszen ebben a formában alkalmatlanná vált a PST II. a makroprudenciális hatósági feladatok ellátására.

A PST II. hatásköreinek csökkentésével párhuzamosan – az új MNB törvény³⁷ hatálybalépésével – 2012-től a jegybanki feladatok között kezdett hangsúlyossá válni a makroprudenciális politikai felelősség. Ennek a folyamatnak a betetőzése a PSZÁF, vagyis a mikroprudenciális felügyeleti hatáskörök integrálása az MNB szervezetén belülre, amely eredményeként 2013. október 1-től Magyarországon az MNB felelősségi körébe tartozik a monetáris politika mellett a mikro- és a makroprudenciális igazgatás megvalósítása is.³⁸ Erre az intézményi összeolvadásra tekintettel az MNB

³⁴ Lásd: a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének hatékonyabbá tételéhez szükséges egyes törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXLVIII. törvény.

³⁵ Az Európai Központi Bank véleményében ki is fejezte örömet és üdvözölte ezt a fejleményt. Így fogalmazott: „Bár a törvénytervezet szerint a PST »támogatja« a PSZÁF-ot (amely megfogalmazás látszólag arra utal, hogy a PST-nek alárendelt szerep jut a PSZÁF feladatai teljesítésében), az EKB bízik abban, hogy a PST egy olyan elkülönült szerv lesz, amely számára a PSZÁF nyújt adminisztratív és logisztikai támogatást. A PST megalakulásával összefüggésben az MNB-nek egyes feladatokkal történő felruházása üdvözlendő, mivel az erősíti az MNB hozzájárulását a pénzügyi stabilitáshoz.” Lásd: Az Európai Központi Bank Véleménye a Magyar Nemzeti Bank feladatairól, a Magyar Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének szervezeti felépítéséről és jogállásáról, valamint a Pénzügyi Stabilitási Tanács megalapításáról, CON/2010/10. 4.

³⁶ Újabb véleményében az EKB hangot is adott elégedetlenségének. Véleménye szerint hatásköreinek korlátozása jelentősen gyengíteni fogja a PST II. jogalkotási javaslatának hatását. Ezen túlmenően aggályokat kelt a Pénzügyi Stabilitási Tanács felügyeleti hatásköreinek anélkül történő csorbítása, hogy e hatáskörökkel más illetékes testületet vagy intézményt ruháznának fel. Lásd: Az Európai Központi Bank Véleménye a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről és elnökének jogalkotási hatásköreiről, CON/2010/94. 6–7.

³⁷ Lásd: a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNB tv.).

³⁸ VÉRTESY László: *Jog és pénzügyek a bankszektorban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2020, 342.

szervezetén belül, új formában, új feladatkörökkel, újjáalakult a PST (a továbbiakban: PST III.).

A magyar makroprudenciális hatóság összetételével kapcsolatban rögzíthető, hogy az MNB Monetáris Tanácsa által meghatározott stratégiai keretek között, a makroprudenciális politika kialakításával és megvalósításával kapcsolatos hatásköröket részben a PST III., részben pedig – a makroprudenciális rendeletalkotás tekintetében – maga az MNB elnöke gyakorolja. A PST III. az MNB tv. alapján legalább három-, legfeljebb tíztagú testület, amelynek tagjai: a) elnökként az MNB elnöke; b) az MNB tv.-ben meghatározott feladatot felügyelő alelnökök; valamint c) az MNB elnöke által kijelölt vezetők. Jelenleg a PST III. tagja az MNB elnöke, három alelnöke, valamint további hat szakterületi vezető (például a digitalizációért felelős ügyvezető igazgató). *A hazai gyakorlat tehát azokéhoz az országokéhoz igazodik, ahol a központi bankok felelősségi körébe utalták a makroprudenciális politika megvalósítását.*

Az MNB és azon belül a PST III. működési függetlenségének szervei, szakmai és pénzügyi biztosítékai vannak. Egyrészt az MNB-t és benne a PST III.-t törvény hozta létre, határozta meg a jogállását és a céljait, valamint számára makroprudenciális hatáskört is kizárólag törvény biztosíthat. Az MNB függetlenül hoz döntéseket a makroprudenciális politika terén. Ez azt jelenti, hogy a politikai beavatkozástól mentesül, lehetővé téve a hosszú távú gazdasági stabilitásra való összpontosítást. Másrészt, az MNB vezető tisztségviselőit (elnök, elnökhelyettesek) a köztársasági elnök nevezi ki, a kormányzati ciklustól eltérő megbízási idővel. Végül, az MNB-nek saját pénzügyi forrásai vannak, amelyeket a saját működésére fordíthat.

Az MNB a makroprudenciális igazgatás végső célja, vagyis a pénzügyi rendszer egésze stabilitásának megőrzése érdekében, az egyes köztes célok teljesítéséhez szükséges makroprudenciális eszközökkel rendelkezik, részben a CRR alapján, részben a CRD IV-et implementáló MNB tv.-ben, valamint az ágazati jogszabályokban biztosított eszközökön keresztül. Az MNB kifejezetten aktív a makroprudenciális eszköztár alkalmazásával kapcsolatban. A hazai makroprudenciális eszközrendszerben helyet kaptak a rendszerszintű kockázatok kezelése érdekében kifejlesztett – az uniós jogalkotó által nem szabályozott – eszközök is. Ilyen speciális eszköz a devizafinanszírozás megfelelési mutató (DMM), vagy az eszközök és források denominációs eltéréséből eredő kockázatokat kezelő makroprudenciális előírás, a devizaegyensúly mutató (DEM).³⁹ A makroprudenciális beavatkozási eszközök egyrészt az MNB elnöke által kibocsátott rendeletben kerülnek előírásra, másrészt pedig a PST III. egyedi hatósági határozatban, vagy úgynevezett általános hatályú, de szükségképpen hatósági határozatban állapítja meg.⁴⁰

A hazai makroprudenciális hatóság elszámoltathatóságával kapcsolatban rögzíthető, hogy a PST III. egyrészt döntéseiről rendszeresen beszámol a Monetáris Tanácsnak, másrészt az Országgyűlés általi elszámoltathatóság az MNB elnökén keresztül valósul meg. Az MNB elnöke ugyanis féléves, valamint éves beszámoló keretében írásban beszámol az Országgyűlésnek a tevékenységéről. Emellett az

³⁹ Lásd: a hitelintézetek eszközei és forrásai közötti általános denominációs összhang szabályozásáról szóló 25/2015. (VII. 30.) MNB rendelet.

⁴⁰ Az általános hatályú határozatok problematikájára részletesen lásd KÁLMÁN János: Az általános hatályú határozatok helye a közigazgatási aktusok rendszerében. *KözigazgatásTudomány*, 2022/1, 99–112.

MNB elnökét rendkívüli beszámolási kötelezettség is terheli, továbbá külön felkérésre tájékoztatást kell nyújtania az Országgyűlés illetékes bizottságai számára. Az alapvető jogok biztosa vizsgálhatja a makroprudenciális hatóság működésével kapcsolatban az alapjogi visszasságokat, míg az Állami Számvevőszék ellenőrizheti a gazdálkodását. A hatósági típusú makroprudenciális intézkedések feletti jogi kontrollt a bírósági felülvizsgálat lehetősége biztosítja. A makroprudenciális *igazgatás célrendszerét* hazánkban – a nyilvánosság felé – az *MNB Alapokmánya* rögzíti, amely kimondja, hogy makroprudenciális politikájának célja egyrészt a pénzügyi közvetítőrendszer sokkellenálló-képességének növelése, másrészt a bankrendszer prociklikusságának csökkentése. Az MNB a rendszerszintű kockázatokról *rendszeres kiadványaiban* (Pénzügyi stabilitási jelentés, MNB tanulmányok) tájékoztatja az érintetteket és a közvéleményt. A tájékoztatás célja, hogy az érintettek tisztában legyenek a makroprudenciális döntések okaival és céljaival, így orientálja döntéseiket. Fontos azonban jelezni, hogy a tájékoztatás nem automatikus, ugyanis előfordulhatnak olyan szituációk, amikor a részletek ismertetése a beavatkozás előtt csak növelné a kockázatokat. Ilyenkor a jegybank a kockázatok elhárítása után teszi nyilvánossá a háttérelmzéseket.

Az MNB mind hazai, mind nemzetközi szervezetekkel együttműködik annak érdekében, hogy a makroprudenciális politika megvalósításával, a pénzügyi rendszer stabilitásának megteremtésének és fenntartásának minél jobban eleget tudjon tenni. Az MNB az érintett minisztériumokkal a jogszabályalkotás területén működik együtt legszorosabban, hiszen az MNB jogszabályalkotást kezdeményezhet abban az esetben, ha valamilyen szabályozandó területen nem rendelkezik saját maga jogalkotási felhatalmazással. A hatóságokon, állami szervezeteken túl az MNB szoros kapcsolatot ápol a hazai pénzügyi intézményekkel és szervezeteikkel, valamint a pénzügyi infrastruktúrát működtető szervezetekkel. A pénzügyi stabilitási területért felelős al-elnök és a szakértők képviselik az MNB-t az EKB különféle hivatalos bizottságaiban, illetve munkacsoportjaiban. Az MNB részt vesz továbbá az ERKT működésében, valamint az egyes nemzetközi szervezetek (OECD, IMF stb.) pénzügyi stabilitással foglalkozó bizottságaiban is.

5. Záró gondolatok

A tanulmány vizsgálat alá vonta a makroprudenciális politika intézményi keretének legfontosabb összetevőit az Európai Unió tagállamainak szintjén. A makroprudenciális igazgatást megvalósító hatóságok kijelölésének és létrehozatalának szakasza lezárult, és ma már mindegyik tagállam rendelkezik explicit makroprudenciális feladatokat ellátó hatósággal.

A makroprudenciális hatóságok szervezeti kialakítása a tagállamok kompetenciájába tartozik, amelyre tekintettel a tagállamok intézményrendszere – ahogy erre a tanulmány részletesen rámutatott – eltérő modellek köré csoportosítható. A központi bankok kiemelt szerepe jellemzően a tagállami szervezeti megoldásokban megjelenik, ugyanakkor vannak példák a központi bankok limitált, nem meghatározó szerepére építő modellekre is.

A makroprudenciális hatóságok eszközei jellemzően jogalkotási tevékenység keretében, másrészt hatósági eszközök alkalmazásán keresztül fejtik ki rendszerszintű hatásukat. Az európai uniós jog a tagállami makroprudenciális hatóságok számára az alapvető – köztes célok eléréséhez szükséges – makroprudenciális eszközöket közvetlenül meghatározza, amelyeket a tagállamok belső jogukban – a stabilitási kockázatokra való rugalmas reagálási képesség megőrzése érdekében – további makroprudenciális eszközökkel egészíthetnek ki.

A makroprudenciális hatóságok működési függetlenségének kereteként számos, átláthatóságot, és a makroprudenciális döntések nyilvános és egyértelmű kommunikációját biztosító mechanizmust szabályoznak a tagállami jogszabályok. A tagállami gyakorlatban a makroprudenciális hatóságok jellemzően a nemzeti parlamentek alárendeltségében működnek, tipikus megoldás a makroprudenciális hatóságok éves beszámolója a parlament, valamint az illetékes parlamenti bizottság előtt. A makroprudenciális hatóságok jellemzően a szakosított ellenőrző szervek ellenőrzési jogkörébe tartoznak, és hatósági döntéseik és intézkedéseik bírósági felülvizsgálat tárgyát képezhetik. A makroprudenciális hatóságok a makroprudenciális döntéseiket nyíltan kommunikálják – kivéve, ha ez pénzügyi stabilitási kockázatot jelentene – a szabályozott szervezetek, a piac, a politikusok, a nyilvánosság és a többi hatóság felé.

A rendszerszintű kockázatok azonosítása és kezelése érdekében a makroprudenciális hatáskörrel rendelkező szervek között szoros együttműködést írnak elő a tagállami jogszabályok. Az Európai Unió tagállamainak jelentős részében makroprudenciális hatóságként eleve olyan bizottságok, tanácsok kerültek kijelölésre, amelyek magukban foglalják legalább a mikroprudenciális hatóságot, a központi bankot, valamint a pénzügyminisztériumot, intézményi keretet biztosítva az egyes beavatkozási területek együttműködésére. A tagállami makroprudenciális hatóságok pedig uniós szinten ex ante együttműködnek egymással a felügyeleti kollégiumok keretében.

A makroprudenciális politika, és általánosságban az állami funkciók és feladatok hatékony ellátása, a szervezeti keretekre jellemző intézményi – jogi – tartalom szempontjából ítéltető meg. E tekintetben a makroprudenciális szervekre vonatkozó tagállami jogszabályok elemzése alapján megállapítható, hogy az Európai Unióban – a fokozatos és tudatosan koordinált – tartalmi egységesülés volt folyamatban, amelynek elsődleges motorja az ERKT volt. A közigazgatási szervezet kialakítására vonatkozó tagállami kompetenciára, valamint a makroprudenciális igazgatás monetáris politikától való eltérő jellemzőire tekintettel a makroprudenciális igazgatás szerveinek jogállása tekintetében – elsősorban a szervi megjelenés vonatkozásában – változatos jogi megoldások azonosíthatók.

Összegzésként megállapítható, hogy a makroprudenciális igazgatás intézményi kerete eltérő formai sajátosságok mellett, kezdetben koordináltan egységesülő tartalmi pillérekkel, de erre adott eltérő jogi megoldásokkal írható le.

1. számú melléklet: a vizsgált, tagállami jogszabályok jegyzéke

- 1) Ausztria: Finanzmarktaufsichtbehörden-Gesetz (Federal Act on the establishing and organisation of the Financial Market Authority), Bankwesengesetz (Austrian Banking Act); <https://www.fma.gv.at/en/national/supervisory-laws/>
- 2) Belgium: Wet van 22 februari 1998 tot vaststelling van het organiek statuut van de Nationale Bank van België (Law of 22 February 1998 establishing the organic statute of the National Bank of Belgium); https://www.nbb.be/doc/ts/enterprise/juridisch/e/organic_act.pdf
- 3) Bulgária: Закон за кредитните институции (Law on Credit Institutions); https://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_law/laws_creditinstitutions_en.pdf
- 4) Ciprus: Οι περί της Κεντρικής Τράπεζας της Κύπρου Νόμοι του 2002 έως (Αρ. 3) (Central Bank of Cyprus Laws of 2002); <https://www.centralbank.cy/images/media/pdf/The-Central-Bank-of-Cyprus-Law-2002-English-translation-and-consolidation%20.pdf>
- 5) Csehország: e zákonem č. 6/1993 Sb. (Act No. 6/1993 Coll., on the Czech National Bank, as amended); https://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/legislation/acts/download/act_on_cnb.pdf
- 6) Dánia: ændring af lov om finansiel virksomhed (Consolidating Act of Financial Business Act); <https://www.dfsa.dk/-/media/Lovgivning/Oversat-lovgivning/Acts/Financial-Business-Act.pdf>
- 7) Észtország: Eesti Panga seaduse (Bank of Estonia Act); <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/513042015009/consolide>
- 8) Finnország: Laki Finanssivalvonnasta (Act on the Financial Supervisory Authority); https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/en/regulation/legislation/fival-eng_muutokset-445_2023-asti.final.pdf
- 9) Franciaország: Code monétaire et financier (Monetary and Financial Code); https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=BD7FBBD7D976F59C7B12583237F94FE7.tpdlila12v_3?cidTexte=LEGITEXT000006072026&dateTexte=20150528
- 10) Görögország: Καταστατικό της Τράπεζας της Ελλάδος (Statute of the Bank of Greece); https://www.bankofgreece.gr/RelatedDocuments/BoG_Statute_Tenth_Edition.pdf
- 11) Hollandia: Bankwet 1998 (Act on Banking); <https://www.dnb.nl/media/qv0fkfyw/bankwet-1998-versie-1-juli-2023-engels.pdf>
- 12) Horvátország: Zakon o kreditnim institucijama (Credit Institutions Act) Zakona o Vijeću za financijsku stabilnost (Act on the Financial Stability Council); https://www.hnb.hr/documents/20182/506024/e-zakon-o-kreditnim-institucijama_npt.pdf/2ddb8f5f-eeec8-b8b4-090f-d92304af0116
- 13) Írország: Central Bank Reform Act 2010; <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2010/act/23/enacted/en/print.html>
- 14) Lengyelország: w życie ustawa o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Act on macroprudential supervision over the financial system and crisis management);

- https://nbp.pl/wp-content/uploads/2022/10/eng_act_on_macroprudential_supervision.pdf
- 15) Lettország: Likums Par Latvijas Banku (Law on the Bank of Latvia); <https://likumi.lv/ta/en/en/id/326575>
 - 16) Litvánia: Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas (the Republic of Lithuania Law on the Bank of Lithuania); <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/deec9240f0dc11ecbfe9c72e552dd5bd?jfwid=-ddwmerwu3>
 - 17) Luxemburg: Loi du 1er avril 2015 portant création d'un comité du risque systémique et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 relative au statut monétaire et à la Banque centrale du Luxembourg (The Law of 1 April 2015 establishing the Systemic Risk Board and amending the Law of 23 December 1998 concerning the monetary status and the Luxembourg Central Bank); Loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier telle (Law of 5 April 1993 on the financial sector); https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/L_010415_SRC.pdf; https://www.cssf.lu/wp-content/uploads/L_050493_lfs.pdf
 - 18) Magyarország: a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény
 - 19) Málta: Att dwar il Bank Ċentrali ta' Malta (Central Bank of Malta Act); <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8713&l=1>
 - 20) Németország: Gesetz zur Überwachung der Finanzstabilität (Financial Stability Act); <http://www.gesetze-im-internet.de/finstabg/BJNR236910012.html>
 - 21) Olaszország: Testo Unico Bancario (Consolidated Law on Banking); <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/intermediari/Testo-Unico-Bancario.pdf>
 - 22) Portugália: Lei Orgânica do Banco de Portugal (Organic Law of Banco de Portugal); https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes/statute_banco_de_portugal.pdf
 - 23) Románia: Legea nr. 12/2017 privind supravegherea macroprudențială a sistemului financiar național (Law No. 12/2017 on the macroprudential oversight of the national financial system); <https://www.cnsmro.ro/en/despre/cadru-juridic/legea-122017/>
 - 24) Spanyolország: Royal Decree 102/2019 of 1 March 2019 creating the Spanish macroprudential authority (AMCESFI), establishing its legal regime and implementing certain aspects relating to macroprudential tools. http://www.bde.es/bde/en/areas/estabilidad/La_inestabilidad/
 - 25) Svédország: Lag (1991:936) med anledning av Finansinspektionens inrättande (Act on Financial Supervisory Agency); <http://rkrattsbaser.gov.se/sfs-r?bet=1991:936>
 - 26) Szlovákia: Zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (Act No 483/2001 on banks); <https://nbs.sk/en/legislation/laws-within-the-nbs-competence/>
 - 27) Szlovénia: Zakon o bančništvu (Banking Act); Zakon o makrobonitetnem nadzoru finančnega sistema (Macro-prudential Supervision of the Financial System Act); <https://www.bsi.si/financna-stabilnost/predpisi/seznam-predpisov/zakoni-direktive-in-uredbe>