

A modern központi bankok alapvető feladatai

ABSTRACT

The monetary system is basically the so-called two-tier banking system. The central player in the monetary system is the central bank, an institution that emerged roughly 400 years ago, but has acquired its current form through continuous development and transformation, becoming one of the most important public institutions in the economic system. This short study reviews the key tasks of modern central banks.

Keywords: central bank ■ monetary policy ■ price stability
■ world economic crisis

I. BEVEZETÉS

A monetáris rendszert alapvetően az ún. kétszintű bankrendszer jellemzi. A kétszintű bankrendszer felső szintjén a jegybank vagy központi bank áll, amely speciális – nem kereskedelmi banki –, jellemzően kizárólagos feladat- és hatásköröket gyakorol, és nem profitérdekelt intézmény. A rendszer alsó szintjén pedig a magánbankok vagy kereskedelmi bankok helyezkednek el.

A monetáris rendszerben lévő pénzt a központi bankok (készpénz) és a kereskedelmi bankok (számlapénz) biztosítják. A készpénzkibocsátás általában a központi bankok monopóliuma, amellyel a pénzkínálatot befolyásolják. A kereskedelmi bankok ezzel szemben készpénz-kibocsátási joggal nem rendelkeznek, azonban mégis képesek arra, hogy pénzt „teremtsenek”, azáltal, hogy hitelnyújtással bankszámlapénzt hoznak létre.

A monetáris rendszer központi szereplője a központi bank, amely intézmény nagyjából 400 évvel ezelőtt alakult ki, azonban a jelenlegi formáját folyamatos fejlődésen és átalakuláson keresztül nyerte el – amely-

ben a történelmi környezetnek is jelentős szerepe volt^[1] –, a gazdasági rendszer egyik legjelentősebb közintézményévé válva. Ugyanakkor azt is hangsúlyozni szükséges, hogy a központi bankok feladatai rendes időkből alapvetően mások a rendkívüli időkből végzett feladataitól. Erre tekintettel az is megállapítható, hogy a központi bankok feladatainak listája nyitott végű és dinamikusan változik.^[2] E rövid tanulmány áttekinti a modern központi bankok legfontosabb feladatait.

II. A MODERN KÖZPONTI BANKOK ALAPVETŐ FELADATAI

A központi bankok mai szerepüket és formájukat tekintve jelentős fejlődésen és változáson mentek keresztül a létrejöttük óta, jellemzően a gazdasági válságok hatására. Egy modern központi bank feladatainak teljesítése mögött a szilárd és stabil gazdasági környezet biztosítása, mint elvárás jelenik meg. Ehhez a központi bankok a monetáris stabilitás megvalósításával, vagyis a valuta értékének megőrzésével és pénzügyi stabilitás megteremtéséhez való hozzájárulással, vagyis a pénzügyi rendszer zökkenőmentes és hatékony működésének elősegítésével járulnak hozzá. A valuta értékének stabilitása és a pénzügyi rendszer zökkenőmentes és hatékony működése közgazdasági értelemben biztosítja, hogy a magánszektor tagjai (a háztartások és a vállalatok) képesek legyenek optimális fogyasztási és beruházási döntéseket hozni, amelyek alapvetőek a gazdaság hosszú távú növekedése szempontjából.

A modern központi bankoknak jellemzően az alábbi feladatait, feladatcsoportjait különböztetjük meg:

- a. a pénzkibocsátást,
- b. a monetáris politika megvalósításához kapcsolódó feladatokat,
- c. a bankok bankja és a végső hitelezés feladatait,
- d. a bankok és más pénzügyi szervezetek szabályozását és felügyeletét,
- e. az állam bankjához kapcsolódó feladatokat,
- f. az arany és devizatartalékok kezelését és az árfolyampolitikát, valamint
- g. az adósságkezelési feladatokat.

[1] Itt elég annyira utalni, hogy a központi bankok megalapításának az oka jellemzően a pénzkibocsátás és az állam finanszírozása volt, azonban ez a történelem során jelentősen változott. Az USA központi bankjának szerepét betöltő Federal Reserve System 1913-as létrehozása a XX. század elejének bankválságaira reagált. A német Bundesbank 1957-es létrehozásának oka pedig a hiperinfláció letörése, vagyis az árstabilitás helyreállítása volt.

[2] Lastra, 2015, 30.

1. A pénzkibocsátás

A központi bankok klasszikus – monopóliumon alapuló – feladata a pénzkibocsátás, amelyre az MNBtv.^[3] alapján Magyarországon kizárólagosan az MNB jogosult. A központi bankok a pénzkibocsátáson keresztül befolyásolni tudják a forgalomban lévő pénzmennyiséget, valamint a bankjegykibocsátásból származó jövedelmet, az ún. seigniorage-t. A jelenlegi pénzrendszerben lévő pénz értéke nem intern érték, hanem közhatalmi döntésből származik, tekintettel arra, hogy törvényes fizetőeszköznek minősül, amely belső értékkel nem bír, aranyra vagy más értékes fémekre nem váltható át (ún. fiat pénz).

A mai, elektronizálásra épülő világban a pénzkibocsátást a központi bank nemcsak bankjegy-kibocsátással intézheti, hanem elektronikusan úton is. A központi bank dönthet úgy, hogy a pénzkibocsátást a kereskedelmi bank központi banknál vezetett számláján elektronikusan jóváírja, esetleg állampapírt vásárol a kereskedelmi banktól. Ebben az esetben a jegybank elektronikus formában bocsát ki pénzt, és nem nyomtat bankjegyeket a kereskedelmi banktól vásárolt állampapírok kifizetésére.

2. A monetáris politika

A modern központi bankok kiemelt, elsődleges feladata a monetáris politika megvalósítása. A központi bankokra vonatkozó jogszabályok ugyanakkor jellemzően nem definiálják, hogy mi a monetáris politika, hanem rögzítik, hogy a központi bank felelős a megvalósításáért, valamint, hogy milyen célokat kell követnie a monetáris politikának, és milyen eszközöket alkalmazhat a központi bank. A monetáris politika tehát a monetáris hatóság azon cselekményeinek az összessége, amelyekkel a pénz és a hitel kínálatát és költségét befolyásolja. A monetáris politika áttekintéséhez röviden szükséges bemutatni a monetáris politika cél- és alapvető eszközrendszerét.

A modern központi bankok és a közgazdászok többsége is elfogadja, hogy a pénz mennyiségének változtatásával a monetáris politika nem tud hatást gyakorolni a reálgazdasági folyamatokra, így az infláció egyensúlytorzító hatásának elkerülése érdekében jellemzően az árstabilitást jelölték meg elsődleges jegybanki mandátumukként.^[4] A világgazdasági válság az infláció- és a kamatszabályozáson túl azonban a jegybankokra komplexebb nemzetgazdasági és társadalmi szerepeket rótt. Szükségessé vált a központi bankok növekedésösztönző szerepének, fiskális politikát támogató mechanizmusrendszerének előtérbe kerülése és a pénzügyi stabilitás erősebb érvényesítése, vagyis a központi bankok többes célkitűzés rendszerének megvalósítása,^[5] a központi bankok függetlenségének fenntartása mellett.

[3] A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény.

[4] Ld. Novák, 2019, 19.

[5] Lentner, 2017, 4.

Az EKB statútuma alapján a KBER elsődleges célja az árstabilitás fenntartása. Az árstabilitási cél veszélyeztetése nélkül azonban a KBER – a rendelkezésére álló eszközökkel – támogatja az Unión belüli általános gazdaságpolitikát. Az MNB elsődleges célja is az árstabilitás elérése és fenntartása. Az MNB azonban 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 gazdaság-, valamint a környezeti fenntarthatósággal kapcsolatos politikáját. A tényleges központi banki célok között tehát jellemzően az infláció alacsonyan tartása – árstabilitás elérése –, mint elsődleges cél, és valamilyen formában a reálgazdasági aktivitás stabilizálása (pl. a munkanélküliség hosszú távú egyensúlyi szintjéhez közelítés) jelenik meg.^[6] Ezen klasszikus központi banki célok mellett azonban egyre inkább teret nyernek a fenntarthatósági szempontok is, az árstabilitás, mint elsődleges cél mellett (ún. zöld jegybanki stratégiák).

A központi bankok által alkalmazott monetáris politikai eszköztár mindig az adott ország gazdasági, piaci, intézményi adottságaihoz, monetáris politikai szabályrendszeréhez, hagyományaihoz, illetve a törvényi felhatalmazáshoz illeszkedik. A monetáris politika eszközrendszerében megkülönböztethetünk a) hagyományos (konvencionális) eszközöket és b) nem hagyományos (unkonvencionális) eszközöket.

A monetáris politika konvencionális eszközeinek tekinthetők a) a tartalékkötelezettséggel kapcsolatos előírások, b) a kamatelőírás, c) a rendelkezésre állás és d) a nyíltpiaci műveletek.

A tartalékolási kötelezettség előírásával a központi bank azt határozza meg, hogy a hitelintézetek meghatározott forrásai (általában a betétállomány) meghatározott arányában tartalékot helyezzenek el a központi banknál. A központi bankok különböző típusú források esetén különböző mértékű tartalékrátát írhatnak elő. A központi bankok határozzák meg a tartalékolási időszakot és a tartalék-megfelelés ellenőrzésének gyakoriságát, valamint – amennyiben egyáltalán fizet – az elhelyezett tartalék után fizetendő kamat mértékét is. A tartalékolási kötelezettség alapvető hatást gyakorol a hitellel teremthető bankszámlapénz mennyiségére és a rövid lejáratú kamatok stabilitására.

A központi bankok határozzák meg az ún. jegybanki alapkamatot. Az alapkamat nem valóságos piaci, hanem ún. referencia kamat, tekintettel arra, hogy a jegybanki alapkamatot a központi bank fizeti a bankrendszer által a központi bankban elhelyezett pénz után. Az alapkamat ugyanakkor hosszú távon a piaci kamatokban is érezteti a hatását, tekintettel arra, hogy a kereskedelmi bankok a jegybanki alapkamat ismeretében határozzák meg a betéti- és hitelkamataikat. A jegybanki alapkamat ugyanakkor számos esetben, az ágazati jogban törvényes kamatként is megjelenik.^[7]

[6] Tóth, 2017, 60.

[7] Ld. pl. a magyar jogban a Ptk. – eltérést engedőbb, vagyis diszpozitív – 6:47. § (1)-(2) bekezdését, amelyek alapján pénztartozás után – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – kamat jár. A kamat mértéke megegyezik a jegybanki alapkamattal.

A rendelkezésre állás a bankközi kamatok szélsőséges ingadozásnak korlátozására, valamint az átmeneti likviditás biztosítását szolgáló eszközök összessége, amelyeket a hitelintézetek kezdeményezésére alkalmaznak a központi bankok. A központi banki rendelkezésre állás keretében a hitelintézetek korlátlanul vehetnek fel jellemzően egynapos (ún. *overnight*) hitelt (aktív oldali), és helyezhetnek el rövid lejáratú – jellemzően egynapos – betétet (passzív oldali). Egynapos hitelt általában értékpapír-fedezet ellenében nyújt a központi bank, míg az egynapos betétnek általában nincsen feltétele, esetenként korlátozhatja a központi bank az elhelyezhető betétek volumenét. A művelet végrehajtásához a központi bank meghatározza az elfogadható értékpapírok körét, a kamatlábat és az igénybevétel egyéb szabályait.

A nyíltpiaci műveletek vagy értékpapír-vásárlási műveletek jelentősége a monetáris politikai eszköztáron belül a világgazdasági válság óta jelentősen megnőtt. A nyíltpiaci műveletek általában olyan diszkrécionális műveletek, amelyeket a központi bankok nem rendszeresen, hanem csak adott feltételek bekövetkezése (pl. valamilyen piaci turbulencia) esetén alkalmaznak. A nyíltpiaci műveletek célja lehet a kereskedelmi bankok likviditásának bővítése és szűkítése is, a bankrendszer likviditási szükségleteinek és a jegybank monetáris politikai irányultságának megfelelően. Ugyanakkor a nyíltpiaci műveletek alkalmazhatóak arra is, hogy a központi bankok a másodlagos piacon – vagyis nem közvetlenül a kibocsátótól – államkötvényeket vásároljanak, segítve ezzel az államháztartás finanszírozását. A monetáris politika nyíltpiaci eszközei között ma már számos eszköz megtalálható. Vannak refinanszírozási műveletek, amelyek keretében a központi bank hitelt nyújt a bankrendszer számára valamilyen értékpapír ellenében – ún. repó ügyletek – vagy anélkül, rövid vagy hosszú távra. A refinanszírozási műveletek mellett kiemelhetők a pénzügyi likviditás szerkezetének alakítására szolgáló strukturális refinanszírozási műveletek, vagyis a végleges adásvételi (*outright*) ügyletek.

3. A bankok bankja

Történetileg a központi bankok „bankok bankja” funkciója spontán módon fejlődött ki a kereskedelmi bankok azon igényéből, hogy a tartalékaikat egy vagy két stabil és vezető kereskedelmi bankban centralizálják. A központi bankok pedig összegyűjtötték ezeket a tartalékokat, amelyhez kapcsolódóan bizonyos szolgáltatásokat is nyújtottak a kereskedelmi bankok számára.^[8]

A „bankok bankja” funkció keretében a modern központi bankok jellemzően betéteket fogadnak el a kereskedelmi bankoktól, hogy azok teljesíteni tudják a prudenciális követelményeket.

[8] Lastra, 2015, 45.

A betétek elfogadása mellett a központi bankok felvigyázzák a pénzforgalmi rendszert, annak érdekében, hogy az ország fizetési és elszámolási rendszere folyamatosan és biztonságosan működjön. A felvigyázás keretében a központi bankok jellemzően ellátják a pénzforgalmi rendszerekkel kapcsolatos követelmények meghatározására és szabályozására, a rendszerek működésének folyamatos figyelemmel kísérésére és ellenőrzésére, az elfogadott nemzetközi ajánlások alapján a rendszerek átfogó értékelésére, intézkedések előírására és megvalósulásának nyomon követésére vonatkozó feladatokat. A felvigyázás tehát alapvetően hatósági természetű eszközöket (engedélyezés, jóváhagyás, ellenőrzés, szakhatósági hozzájárulás, stb.) biztosít a központi bankok számára.

A központi bankok végül, ha olyan körülmény áll fenn, amely miatt egy hitelintézet működése a pénzügyi rendszer stabilitását veszélyezteti – jellemzően a monetáris finanszírozás tilalmának betartásával –, vagy a hitelintézetet likviditási sokk éri, rendkívüli hitelt nyújthat (ún. végső hitelező vagy *lender of last resort*). A végső hitelezői funkció keretében a központi bankok jellemzően olyan eszközöket alkalmaznak, mint például a refinanszírozási vagy a nyíltpiaci műveletek, amelyek meglehetősen hasonlóak a monetáris politikában szokásosan alkalmazottakhoz. A végső hitelezést azonban ezen eszközök rendkívül szelektív alkalmazása jellemzi, abban az értelemben, hogy a központi bank tartalékait meghatározott feltételek teljesítése (pl. kamat, strukturális változtatások végrehajtásának előírása, stb.) mellett biztosítja egy adott hitelintézetnek.

4. Szabályozás és felügyelet

A pénzügyi közvetítőrendszer feletti szabályozási és felügyeleti jogkör nem egyértelműen és általánosan központi banki funkció. A szabályozási és felügyeleti jogkörök optimális szervezeti keretét alapvetően a történelmi, politikai és gazdasági körülmények határozzák meg. Ugyanakkor az államok egy jelentős részében a központi bank a pénzügyi közvetítőrendszer egy része (hitelintézeti szektor) vagy egésze felett gyakorolja a szabályozási és felügyeleti jogköröket. A pénzügyi közvetítőrendszer mikroprudenciális felügyelete az egyedi pénzügyi szervezet biztonságos működésére fókuszál, alapvetően hatósági eszközök alkalmazásával (engedélyezés, ellenőrzés, jogkövetkezmények alkalmazása). Ezzel szemben a pénzügyi közvetítőrendszer makroprudenciális felügyelete a pénzügy rendszer egésze stabilitását hivatott biztosítani. A makroprudenciális felügyelet esetén – dedikáltan a világgazdasági válság hatásaként – a központi bankoknak jellemzően akkor is vezető szerepük van, ha mikroprudenciális felügyeleti feladatokat nem is látnak el.

5. Az állam bankja

Az állam bankjához kapcsolódó feladatok a központi bankok fejlődése során jelentős mértékben átalakultak. Eredetileg a központi bankok ténylegesen az állam bankjaként jártak el, biztosították a költségvetési egyensúlyt, ellátták a kincstári feladatokat, gazdasági tanácsadóként működtek, ugyanakkor finanszírozták az állam működését. A modern központi bankok működését – a működési függetlenség biztosítása érdekében – azonban már a monetáris finanszírozás tilalma jellemzi, amely alapján a központi bank közvetlenül nem finanszírozhatja a közszférát. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy a világgazdasági válság hatására – a monetáris finanszírozás tilalmának fenntartása mellett – számos központi bank nagy tömegben kezdett állampapírokat vásárolni.^[9] A monetáris finanszírozás tilalmába ütközés elkerülése érdekében fontos eleme volt ezeknek a programoknak, hogy a központi bankok nem közvetlenül vásároltak állampapírokat, hanem a másodlagos piacon.^[10] A mennyiségi lazításként (*quantitative easing*) emlegetett programok a piacok likviditásának növelését, és ezáltal a hozamok csökkenését célozták, ezáltal monetáris politikai célokat követtek.

Az állam bankjához kapcsolódó feladatok közé tartozik a modern központi bankok esetében bizonyos kormányzati számlák vezetése. Így pl. az MNB vezeti a kincstári egységes számlát és az Államadósság Kezelő Központ Zrt. pénzügyi számláját.

A központi bankok ugyanakkor továbbra is ellátnak a kormányok számára tanácsadó feladatokat, elsősorban monetáris politika és a pénzügyek területén.

6. Árfolyampolitika végrehajtása

A pénzkibocsátás monopóliuma történetileg maga után vont az is, hogy a központi bankok felelősek lettek a monetáris tartalékok őrzéséért, kezeléséért. A modern központi bankok esetén pedig jellemző, hogy az arany- és a devizataralék az állam tulajdonát képezi, ugyanakkor a központi bankok gondoskodnak az őrzésükről, kezelésükről.^[11]

A nemzeti valuta árfolyamának, vagyis külső vásárlóerejének – stabilitásának – védelme érdekében a központi bankok különböző eszközökkel védik és befolyásolják – a kormány iránymutatásának megfelelően – a meghirdetett árfo-

[9] Ezeket nevezzük mennyiségi lazítási (*quantitative easing*) programoknak. Ilyen programot vezetett be a világgazdasági válság hatására az Amerikai Egyesült Államok központi bankja, a Federal Reserve, de ilyen program az EKB az eurórendszer államkötvényeinek másodlagos piacon végzett végleges értékpapír-adásvételi műveletei (Outright Monetary Transactions) is.

[10] Ld. Meizer – Palotai, 2017.

[11] Lastra, 2015, 52.

lyamokat a devizapiacokon.^[12] Az árfolyampolitika tekintetében a központi bankok szorosan együttműködnek a nemzeti kormányokkal, jellemző az árfolyamrendszert érintő kérdések esetén az együttdöntés. A kormányzati felelősség az árfolyampolitika tekintetében egyértelmű, hiszen a fizetőeszköz árfolyama alapvető hatást tud gyakorolni a foglalkoztatás szintjére és a külső versenyképességre. Jellemzően a központi bankok teszik közzé a devizaárfolyamokat, amelyhez azonban a hitelintézetek nincsenek kötve, ugyanakkor számos esetben a nemzeti jogszabályok a közzétett hivatalos árfolyam alkalmazását írja elő.

7. Adósságkezelés

Végül – annak ellenére, hogy nem szükségszerűen a központi bankok által ellátott feladat – szükséges kiemelni a központi bankok adósságkezeléssel kapcsolatos feladatait. A központi bankok árstabilitási célja, valamint a monetáris finanszírozás tilalma keretek közé szorítja – illetve limitálja – az adósságkezeléssel kapcsolatos feladatokat is. Ezért az államok többségében különálló állami szerv, mint hazánkban az ÁKK, vagy a kincstár, pénzügyminisztériumon belül létrehozott szervezeti egység, mint az Amerikai Egyesült Államokban az Adósságkezelő Szolgálat, látja el az államadósság kezelésével kapcsolatos feladatokat. Az államok egy részében azonban – pl. India – a központi bank felelős az államadósság kezeléséért.^[13]

III. ZÁRÓ GONDOLATOK

E rövid tanulmány áttekintette a modern központi bankok legfontosabb feladatait. Az egyes feladatok azonban mozgásban vannak, és világgazdasági-politikai környezet változásával szintén átalakulhatnak, új prioritások jelenhetnek meg. Ennek oka, hogy a központi bankok valójában közfunkciót gyakorolnak, feladataikat a közjó előmozdítása érdekében látják el.

[12] Lastra, 2015, 51.

[13] Filardo – Mohanty – Moreno, 2012, 64.

IRODALOM

- Filardo, Andrew – Mohanty, Madhusudan – Moreno Ramon (2012): Central bank and government debt management: issues for monetary policy. In: *BIS Papers*. No. 67.
- Lastra, Rosa María (2015): *International Financial and Monetary Law*. Oxford University Press, Oxford.
- Lentner Csaba (2017): Az új magyar állampénzügyi rendszertan – az Alaptörvénnyel összefüggésben. In: *Új Magyar Közigazgatás*. 2017/különszám.
- Meizer Gábor – Palotai Dániel (2017): Az Európai Központi Bank monetáris politikája. In: Kálmán János (szerk.): *Állam – Válság – Pénzügyek*. Gondolat, Budapest.
- Novák Zsuzsanna (2019): *Monetáris politika*. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar Pénzügyek Tanszék, Budapest.
- Tóth Máté (2017): Monetáris politikai célok és szabályok. In: Vonnák Balázs: *Modern jegybanki gyakorlat*. MNB, Budapest.



•
Kukorelli István és Fazekas Judit dékán 2015-ben, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának tanévnyitóján