

A BANKSZABÁLYOZÁS MAGYARORSZÁGON (1989–2019)

Seregdi László

Az elmúlt 30 évben a hazai bankszabályozás óriási változásokon ment keresztül. Számos válság elszenvedése és tapasztalata kellett ahhoz, hogy mára szerteágazó, a banki működés és kockázatok legapróbb részleteire is kiterjedő szabályrendszer alakuljon ki. Jelen cikk ennek a történeti kereteit kívánja bemutatni. 1989-ben, a Magyar Bankszövetség megalakulásakor a hazai bankszabályozás még meglehetősen egyszerű és kezdetleges volt. A bankok szabályozásában az 1991-ben megalkotott pénzügyi törvény (továbbiakban Pit.) hozott jelentős változást. Részben már a Pit.-ben is megjelentek azok a globálisan alkalmazott szabályok, amelyeket a Bázeli Bizottság ajánlásaiból és az európai irányelvekből vettünk át. Az európai jogharmonizációra való törekvés már Magyarország 2004-es uniós csatlakozása előtt is egyre erősebb szerepet játszott a hazai bankszabályozás fejlődésében. A bankok működésére azonban mára már nemcsak az uniós szabályozásnak, hanem az egyre gyorsabban fejlődő és bővülő felügyeleti módszertannak is komoly hatása van. A közös EU-szabályok mellett is nyílik azonban tér nemzeti szabályok megalkotására, amely lehetőséggel Magyarország aktívan él is.

JEL-kódok: G21, K22, L51, N24, O16

Kulcsszavak: bankszabályozás, bankfelügyelés, tőkekövetelmények

1. AZ INDULÓ KÉTSZINTŰ BANKRENDSZER SZABÁLYOZÁSA

A kétszintű bankrendszer 1987-es indulásakor a bankok működésére vonatkozó szabályok csak a legalapvetőbb követelményeket tartalmazták. A prudens működésre vonatkozó előírások elég egyszerűek voltak, a bank mérlegfőösszege nem haladhatta meg a saját tőkéjének a tízszeresét, a tartós befektetései nem haladhatták meg a saját tőkéjének a 60 százalékát, illetve nem nyújthatott egy hitelfelvevőnek több hitelt, mint a saját tőkéjének a 20 százaléka (PM, 1987). A pénzügyi felügyeletet már ekkor is az Állami Bankfelügyelet látta el, de még nem önállóan, hanem a vonatkozó minisztertanácsi rendelet szerint a banktevékenység állami felügyeletét a pénzügyminiszter gyakorolta az Állami Bankfelügyeleten keresztül. 1989-ben pedig még a felügyeleti eszköztár is eléggé szűkre szabott volt. A szabályozás egyszerűségét az is mutatja, hogy a teljes

alapítási, prudens működési és felügyeleti eljárásra vonatkozó szabályozás elférhat oldalon.

Ezen a helyzeten az 1989. november 1-től hatályos, a banktevékenység folytatásának bankfelügyeleti feltételeiről és az Állami Bankfelügyeletről szóló 106/1989. MT-rendelet változtatott valamennyit. Ebben már olyan felügyeleti eszköz is megjelent, amely szerint a felügyelet bírságot szabhatott ki a bankra vagy a bank vezető állású dolgozójára. Ez a rendelet abban is újdonságot jelentett, hogy a korábbi, tőkeáttétel jellegű szabályozást felváltotta egy olyan korrigált mérlegfőösszeg-számítás, amelynek során már bizonyos alapvető kockázati súlyokat alkalmaztak (pl. a jegybankkal és állammal szembeni követelések nullás, a más bankkal szembeni követelések 0,2-es szorzót kaptak). Az 1989-es MT-rendelet már a kétes kintlévőségek fogalmát is bevezette (pl. veszteséges adóssal szemben fennálló vagy 60 napon túli késedelemben lévő adóssokkal szembeni kitettségek), amelyek nyilvántartási értékét évente 10 százalékkal csökkenteni kellett. Megjelent a rendeletben a bankok által fizetendő felügyeleti díj is, amelyet akkor az éves kamat- és jutalékbevételek egy ezrelékében határoztak meg (MT, 1989).

Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy ez az időszak még megelőzte a rendszerváltást és az internet elterjedését, és akkoriban a szabályozást kidolgozó szakértők messze nem juthattak olyan könnyen megfelelő nemzetközi példákhoz, mint manapság. A 80-as évek végét jellemző magyar szabályozás pozitívumaként említhetjük, hogy a legfontosabb szabályok már akkor is megpróbálták követni a fejlettebb nyugat-európai példákat, bár azokat lényegesen leegyszerűsített formában vették át a hazai gyakorlatba. Éppen ezért a hazai bankszabályozás fejlődése nem vizsgálható a nemzetközi szinten lezajlott fejleményektől függetlenül.

2. A HAZAI BANKSZABÁLYOZÁS FEJLŐDÉSÉT MEGHATÁROZÓ, LEGFONTOSABB TÉNYEZŐK

A hazai bankszabályozás fejlődésének elmúlt 30 évét leginkább a fokozatos közeledés jellemzi az európai szabályozási környezethez. A 90-es években még nem volt kötelező az európai közösség jogszabályainak az átvétele, de az irányelvekben használt szabályok egyre erőteljesebb hatással voltak a magyar előírásokra. Az 1991-ben elfogadott Pit. már törekedett a nemzetközi normarendszer átvételére, és ezért két olyan szabályozási elemet is tartalmazott, amelyek a későbbiekben komoly hatást gyakoroltak a magyar bankrendszerre. Az első a tőke megfelelési mutató minimum nyolcszázalékos szintjének a megkövetelése volt, amelynek

a számítási részleteit bankfelügyeleti rendelkezés¹ határozta meg. Ez az akkori EGK-irányelvvel már többé-kevésbé harmonizáló keret határozta meg a hazai minimumtőke-megfelelési követelményeket.

Tőke­megfelelési ↔ fizetőképességi mutató

Az EGK-ban bevezetett tőke­megfelelési mutató (solvency ratio) hazai elnevezésének eléggé hányattatott sorsa volt. 1991-ben a Pit.-ben „tőke­megfelelés” alcím alatt, de súlyozott eszköz­kockázati arányként megnevezve szerepelt. Ugyanez a mutató 1996-ban az akkor újonnan kidolgozott hitelintézeti törvényben már „tőke­megfelelési mutató” néven jelent meg, de ezt az elnevezést a jogszabály 2003-tól „fizetőképességi mutatóra” változtatta annak érdekében, hogy az jobban illeszkedjen az alapul szolgáló EU-irányelv hivatalos magyar fordításához. A fizetőképességi mutató elnevezés használata viszont mindenképpen félrevezető volt, hiszen a mutató nem azt jelzi, hogy a hitelintézet mennyire fizetőképés (likvid), hanem hogy mennyire tőke­erős (szolvens). 2007. július 1-től viszont megváltozott a hitelintézeti törvény logikája, és ettől kezdve már nem a nyolcszázalékos fizetőképességi mutatót írta elő minimum­követelményként, hanem azt mondta ki, hogy a hitelintézetnek mindenkor rendelkeznie kell a számára külön jogszabályokban a különböző kockázati kitettségekre előírt tőke­követelménnyel, valamint a felügyelet által a számára meghatározott többlet­tőke­követelménnyel. Ez a logika később a CRR hatálybalépését követően is megmaradt, így ma már a jogszabályok hivatalosan nem tartalmazzák a tőke­megfelelési mutató számítási kötelezettségét – amit azonban az MNB és az elemzők továbbra is számítanak –, hanem azt mondják ki, hogy a hitelintézet rendelkezésére álló szavatolótőkének mindenkor meg kell haladnia a tőke­követelményeinek az összegét.

A Pit.-ben megjelenő, másik nagy hatású változtatás az volt, hogy a minősített kintlévőségekre céltartalékot kell képezni. A kintlévőségek minősítését és a céltartalék meghatározását pedig szintén bankfelügyeleti rendelkezés² szabályozta. Bár sokáig vita folyt arról, hogy az így képzett céltartalékot a bankok elszámolhatják-e adóalap-csökkentő tényezőként, de ennek a két követelménynek az előírása járult hozzá végül ahhoz, hogy a magyar bankokban a 90-es évek elejére

1 A tőke­megfelelés alapelveiről és számításának szabályairól szóló 1/1992. (PK 5.) BAF-rende­lkezés.

2 A kintlévőségek minősítésének szempontjairól szóló 3/1992. (PK 10.) BAF-rende­lkezés.

felhalmozódott problémákat feltárják. Addig ugyanis a bankok sem ösztönözve, sem rákényszerítve nem voltak arra, hogy a nemteljesítő kitettségeikre céltartalékot képezzenek, ráadásul, mivel hiányzott a kamat függővé tételének szabályozása, lényegesen nagyobb eredményeket mutattak ki, mint amit ténylegesen elértek. A közvélemény a bankok működéséből csak annyit látott, hogy egyre nagyobb és csillogóbb új székházakat építenek, és a vezetőknek kiemelt fizetéseket adnak. Ezért is érte villámcsapásként a hazai közvéleményt az a *Financial Times*-ban 1993 májusában megjelent cikk, amely két magyar nagybankot technikailag fizetéképtelennek (technically insolvent) minősített. A helyzet valós feltárása megmutatta, hogy a magyar bankokban valóban jelentős problémák halmozódtak fel, amelyet csak állami segítséggel, bank-, adós- és hitelkonszolidációs lépésekkel lehetett megoldani.

A kamat függővé tételének hiánya

Magyarországon a kétszintű bankrendszerre való áttérés idején számos problémával kellett szembenézni. Ezek közül is kiemelkedett a megfelelő gyakorlattal és szakértelemmel rendelkező vezetők és alkalmazottak hiánya, valamint a szükséges szabályozási keretrendszer gyengesége. Hosszú ideig nem léteztek megfelelő tőkekövetelményre és céltartalékképzésre vonatkozó szabályok, így a bankok kimutatásai nem a valós képet tükrözték. A hiányzó szabályok közül is a legfontosabb a kamat függővé tételének követelménye volt, amely nélkül a bankok olyan bevételeket is kimutattak, amelyek ténylegesen be sem folytak hozzájuk. Ha a banknak volt egy nemteljesítő adósa, akkor a hitelre fizetendő kamatot a bank elszámolta bevételként, ugyanakkor nem volt köteles ennek megfelelő mértékű céltartalékot mögé tenni. Ráadásul a számviteli szabályok szerint is az adóstól érkező törlesztésből befolyt minden összeget először kamatként kellett elszámolni, és csak a fennmaradó részt számították be tőketörlesztésként. Ennek következtében a bankok továbbra is magas adózás előtti eredményt tudtak kimutatni, aminek nem volt tényleges alapja. Az így keletkezett, fiktív eredményt pedig leadózták, kifizették osztalékként, vagy eredménytartalékként beszámították a tőkéjükbe. A kamat függővé tétele problémájának első megoldásaként bankfelügyeleti rendelkezés írta elő 1993 végétől, hogy a be nem folyt kamatkövetelésekre 100 százalékos mértékű céltartalékot kell képezni, majd 1996-tól a kamat függővé tételének kötelezettsége átkerült a számviteli szabályozásba. A probléma súlyát az is jelzi, hogy 1993 végén a bankok által megképzett összes céltartaléknak mintegy ötödét a kamatbevételekre képzett céltartalék tette ki (BAF, 1993).

A 90-es évek elejét a szabályozás kialakítása és folyamatos karbantartása mellett a bankok számának a gyors növekedése is jellemezte (csak 1993-ban hat új bank alakult (BAF, 1993), és ezzel egyidejűleg – egyelőre csak erőtlenül – a lakossági bankszektorban is megkezdődött a verseny a bankok között. Nem csak a külső szabályozás szorult rá a fejlesztésre. Ebben az időszakban a felügyeleti vizsgálatok kimutatták, hogy a bankok belső szabályozottsága sem volt megfelelő, ezért külön előírásokat kellett alkotni a belső szabályozottság javításának a kikényszerítésére. 1994-től jelentősen szigorodtak a banki tulajdonosokra és vezetőkre vonatkozó követelmények, kötelezővé vált a belső ellenőrzés felállítása, és kizárták az ap- porttal való tőkeemelés lehetőségét (BAF, 1994–95).

Univerzális bankrendszer

A hazai bankszabályozás egyik folyamatosan visszatérő kérdése a 90-es években az volt, hogy a bankok végezhesenek-e közvetlenül befektetési szolgáltatási tevékenységet. A banki és befektetési szolgáltatási tevékenység elkülönítésére a legfontosabb indok az Egyesült Államokban 1933-tól alkalmazott Glass–Steagall-törvény volt. Az 1929–33-as gazdasági világválság okainak feltárása során ugyanis az amerikai szabályozók arra a következtetésre jutottak: a válságot jelentősen felerősítette az a tény, hogy a bankok befektetési szolgáltatási tevékenységet is végeztek. A kérdés első ízben a Budapesti Értéktőzsde 1990-es újrualapításakor merült fel. Ekkor a bankok lehetőséget kaptak értékpapír-kereskedelemhez kapcsolódó szolgáltatások végzésére, de ez a joguk 1993-tól megszűnt, és csak 1997-től kapták vissza. A Pit. első változata még sajátos banki formaként rendelkezett a befektetési bankokról, amely azonban nem terjedt el Magyarországon, és később ki is került a jogszabályból (Pit., 1991). Még ebben az időszakban sem kellett azonban teljes mértékben elkülöníteniük ezt a tevékenységet, a nagyobb bankok ugyanis rendelkezhetek olyan leányvállalattal, amelyik befektetési szolgáltatási tevékenységet végzett. Ezért, bár megkülönböztethetünk olyan időszakot, amikor a hazai bankrendszer nem volt univerzális, ez az elkülönítés sosem volt olyan szigorú, mint az Egyesült Államokban. Ott a Glass–Steagall-törvény alkalmazása még azt is tiltotta, hogy a bankok befektetési vállalkozásokat tulajdonoljanak.

A 90-es évek közepétől egyre hangsúlyosabban jelent meg a hazai jogszabályalkotásban az Európai Közösséghez való csatlakozás érdekében a teljes jogharmonizáció elérésére törekvés. Megjelent továbbá az igény egy olyan felügyeleti eszközrendszerre, amely nemcsak utólagosan képes a banki problémák ren-

dezésére, hanem lehetőséget ad preventív intézkedésekre, a problémák kialakulásának a megelőzésére. Ennek megfelelően a Pit.-ben 1994-től a felügyelet nagyobb szabadságot kapott abban, hogy milyen esetekben hozhat meg szükséghelyzetben alkalmazható intézkedéseket, illetve az intézkedési lehetőségek köre is bővült. Megjelent az ügyvezető kirendelésének a lehetősége, amelyből később a ma is alkalmazott felügyeleti biztosi szerepkör fejlődött ki. A piaci innovációk és a bankok tevékenységi körének a bővülése már ebben az időszakban is érezhető volt. Ennek megfelelően a bankok mérlegen kívüli tevékenységének az erősödése szükségessé tette a határidős ügyeletekre vonatkozó tőkekövetelmények pontosabb meghatározását. A fogyasztóvédelmi szabályok szigorítása érdekében sor került a teljes hiteldíjmutatóról szóló bankfelügyeleti rendelkezés kiadására, ami jelentősen javította az ügyfelek szerződéskötés előtti informáltságát (BAF, 1995–96). A 90-es évek második felére jellemzővé vált: a bankok a kimutatott kockázataikat úgy próbálták meg csökkenteni, hogy halasztott fizetéssel és visszavásárlási kötelezettséggel adtak el hiteleket és eszközöket a portfóliójukból. Ezekre a tételekre ezért szigorú céltartalékképzési követelményeket kellett bevezetni (ÁPTF, 1996).

1997-től a hitelintézeti törvény³ (továbbiakban Hpt.) kiadásával további lépések történtek az EU-jogharmonizáció érdekében, és ezek számos új definíció bevezetését is szükségessé tették (pl. pénzügyi tevékenység helyett pénzügyi szolgáltatás, pénzügyi tevékenység helyett hitelintézetek, nagyhitel helyett nagykockázat-vállalási korlát). Szintén a Hpt. megalkotásához kapcsolódik, hogy 1997-től a hitelintézetek esetében különvált az alapítási és a tevékenységi engedély megadása, ezzel az engedélyezési folyamat kétlépcsős lett. A Hpt. a korábbi előzetes bejelentési kötelezettséggel szemben már felügyeleti engedélyhez kötötte a hitelintézetnél a vezető állású személy kinevezését. A Hpt. alapján a bankok újra lehetőséget kaptak befektetési szolgáltatási tevékenység végzésére, így ismét univerzálissá vált a magyar bankrendszer (ÁPTF, 1997). Ezzel egyidejűleg megtörtént a bankfelügyelet és az értékpapír-felügyelet összevonása is. Új hitelintézeti típusként szabályozták a lakás-takarékpénztárak és a jelzálog-hitelintézetek működését.

2000-től újabb felügyeleti összeolvadással a banki és tőkepiaci felügyelet kiegészült a biztosítás- és pénztárfelügyelettel. A felügyeleti szervek ezen integrációja megteremtette annak a lehetőségét, hogy a hasonló pénzügyi kockázatok mellett tevékenykedő pénzügyi intézmények szabályozása közeledhessen egymáshoz. Ezzel egyidejűleg kiemelt figyelmet kapott az összevont alapú felügyelet részlet-szabályainak a kidolgozása is. Ez már a nemzetközi gyakorlathoz közeledve, a

3 1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról.

csoportszintű megfelelést legalább olyan szükségesnek tartotta, mint az egyedi szintűt.

2001-től kezdődően egy új eszközt is bevezettek, a felügyeleti ajánlások rendszerét, amely később módszertani útmutatóval, tájékoztatóval és vezetői körlevelekkel egészült ki. Ezek az új eszközök nemcsak arra voltak alkalmasak, hogy azokban a hazai felügyeleti elvárások megjelenjenek, hanem arra is, hogy ebben a formában ültessék át az EU-bankfelügyelés harmonizációjára létrehozott szervezetének (CEBS, később EBA⁴) az iránymutatásait. A 2000-es évek eleje lényegében már az Európai Unióhoz történő csatlakozás előkészítése, és ennek keretében a teljes jogharmonizáció elérése jegyében zajlott.

A 2000-es évek első évtizedének hazai bankszabályozását leginkább azon szabályozói eszközök hiánya jellemezte, amelyek megakadályozhatták volna a lakossági devizahitelek 2003 és 2008 között tapasztalt, gyors növekedését. A bankok ennek következtében nemcsak az árfolyamkockázatot háríthatták át ügyfeleikre, hanem olyan erőfölénnyel is rendelkeztek, amelynek következtében egyoldalúan tudták változtatni a kamatokat és a különböző díjakat (*Balog-Nagy, 2013*). Ez a bankok számára látszólag nagyon kedvező helyzet a globális pénzügyi válság miatt bekövetkezett változások miatt jelentősen visszaütött, és a nemteljesítő hitelek arányának gyors növekedését okozta. A 2010-es évek első fele ezért szabályozói szempontból elsősorban azzal telt, hogy – a fogyasztók számára a korábbihoz képest lényegesen erősebb jogokat adva – csökkentsék a bankok gazdasági és jogi erőfölényét, ráterheljék a bankszektorra (is) azt a veszteséget, amelyet a kockázatoknak a fogyasztókra való áthárításával a bankrendszer eredetileg nem akart viselni. Emellett olyan szabályokat is kellett alkotni, amelyek megakadályozzák azt, hogy hasonló probléma ismételtelen bekövetkezhesen a jövőben. Ezek közé a szabályozói lépések közé tartozott az árfolyamgát intézménye, az ügyfél számára hátrányos, egyoldalú szerződés módosítás tilalma, a végtörlesztés lehetővé tétele, a forintosítás, az adósságfék-szabályok (jövedelemarányos törlesztőrészlet és hitelfedezeti arányok) bevezetése, valamint a lakossági devizahitel-nyújtás feltételeinek jelentős szigorítása. A lakossági devizahitelekből származó probléma hosszan és súlyosan érintette a magyar bankrendszert. Egyetlen pozitív hozadéka az volt: rávilágított arra a hiányosságra, hogy Magyarországon korábban a fogyasztóvédelmi szabályozás rendkívül gyenge volt. Világossá vált, hogy a jövőbeni kockázatok felépülésének megakadályozása érdekében a fogyasztóvédelmi szempontok erősítésére is szükség van. Ennek eredményeként a jelenlegi hazai banki fogyasztó-

4 CEBS – Európai Bankfelügyelők Bizottsága (Committee of European Banking Supervisors), EBA – Európai Bankhatóság (European Banking Authority).

tóvédelmi szabályok lényegesen erősebbek, mint a devizahiteles válság nélkül lennének.

2013-tól a Hpt.-t változatlan elnevezéssel, de jelentősen megújult tartalommal átdolgozták. A módosításokat elsősorban a Bázeli III ajánlások, illetve az azok EU-implimentálását célzó, új EU-irányelvek tették szükségessé, illetve megtörtént a 2014. január 1-től alkalmazandó CRR-szabályokkal való összhang megteremtése. Ennek következtében a Hpt.-ből kikerült a prudenciális szabályok jelentős része, amelyeket ezt követően már az EU-s rendeletek tartalmaztak.

3. A BANKSZABÁLYOZÁS LEHETŐSÉGEI NEMZETI HATÁSKÖRBE

Mivel az EU 2014-től kezdődően fokozatosan áttért a banki prudenciális szabályok közvetlenül alkalmazandó, rendeleti formában történő szabályozására, a tagállamoknak viszonylag kevés lehetőségük van nemzeti hatáskörben szabályokat alkotni. Ettől fogva a prudenciális szabályozás legfontosabb elemeit az EU jogszabályai már tartalmazzák. A gyakorlatban azonban több tagállam – így hazánk is – továbbra is számos nemzeti hatáskörben meghozott szabályt alkalmaz. Magyarországon ezek a CRD/CRR/BRRD⁵-ben szereplő opciók és nemzeti diszkréciókban, a makroprudenciális szabályokban, valamint az egyéb, EU-szinten nem szabályozott témakörökben jelennek meg.

Az EU-irányelvek és rendeletek több ponton is lehetőséget nyitnak arra, hogy a tagállamok az általánostól eltérő szabályokat alkalmazhassanak. Ezeknek a nemzeti diszkrécióknak egy jelentős része a CRR bevezetéséhez kapcsolódott, és azokat az átmeneti intézkedéseket jelentették, amelyek alkalmazásával a tagállamok befolyásolhatták, hogy mennyi felkészülési időt adnak a bankoknak a CRR magasabb szintű követelményeinek a teljesítésére. Ezek az átmeneti intézkedések Magyarországon csak két évig, 2014–2015-ig voltak hatályosak, és mára a CRR-ben szereplő legtöbb átmeneti intézkedés hatálya már lejárt. A CRR azonban továbbra is

5 CRD – Capital Requirements Directive, 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.

CRR – Capital Requirements Regulation, az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről.

BRRD – Bank Recovery and Resolution Directive, az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve (2014. május 15.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról.

tartalmaz nemzeti hatáskörben meghozható döntéseket⁶, így különösen a minimum indulótőkét, a nagykockázat-vállalási korlátok alóli mentesítéseket, az LCR egyes részletszabályait, az ingatlanl fedezett kitettségek kockázati súlyozását, illetve a biztosítókban való részesedések szavatolótőke-számítás szempontjából való kezelését illetően. Ezek közül az eltérési lehetőségek közül Magyarországon a legfontosabb a szövetkezeti hitelintézetek alacsonyabb indulótőke-követelménye, valamint a nagykockázat-vállalási korlát alóli mentesítéseknek a hitelintézeti törvényben szereplő meghatározása.

Az utólagos vizsgálatok azt mutatták: a globális pénzügyi válság egyik oka az volt, hogy a bankfelügyeleti hatóságok elsősorban az egyedi bankok helyzetére koncentráltak. Ezért a rendszer egészét érintő kockázatok nem megfelelően azonosították és kezelték. A válságot követően ezért globális, EU-s és hazai szinten is jelentős lépések történtek a makroprudenciális szabályozás és felügyelés területén. A makroprudenciális szabályozás az EU-ban azért is különösen fontos, mert ezen keresztül lehetőség nyílik arra, hogy az adott ország pénzügyi rendszerét jellemző kockázatok azonosítsák, és a makroprudenciális hatóságok azokra – nemzeti hatáskörben – megfelelő szabályokat és követelményeket állítsanak fel. A makroprudenciális szabályozás egyik meghatározó iránya a különböző tőkepufferek meghatározása, amelynek során az anticiklikus, a globális és egyéb rendszerszinten jelentős hitelintézetekre vonatkozó rendelkezések, valamint a rendszerkockázati tőkepufferek tőkefenntartási pufferrel való együttes figyelembevételével kell kiszámolni a kombinált pufferkövetelményt. Magyarországon az MNB látja el a makroprudenciális felügyeleti hatóság szerepkörét; a jegybank már meghatározta az egyéb, rendszerszinten jelentős hitelintézetekre vonatkozó pufferkövetelményeket, és sikeresen alkalmazta a rendszerkockázati tőkepuffer eszközét is a nem megfelelő minőségű projekthitelek minél gyorsabb leépítésének érdekében.

A makroprudenciális szabályozás és felügyelés azonban jóval túlmutat a tőkepufferek meghatározásán, és bármely olyan rendszerkockázatra kiterjedhet, amely a pénzügyi stabilitást veszélyeztetheti. Az MNB, élve ezzel a felhatalmazással, számos olyan makroprudenciális szabályt alkotott, amelyek célja a jövőbeli jelentős rendszerkockázatok felépülésének a megakadályozása. Ezek közé tartoznak a túlzott hitelnövekedés megelőzését célzó adósságfék-szabályok, valamint a likviditási és finanszírozási kockázatokot kezelő eszközök (DMM, DEM, JMM, BFM). A makroprudenciális szabályozás fontosságát nemcsak az adja, hogy az valóban hatékony eszköz a jövőbeni rendszerkockázatok

6 Az EBA a honlapján részletes ismertetést ad a tagállamok által alkalmazott opciókról és nemzeti diszkréciókról: <https://eba.europa.eu/supervisory-convergence/supervisory-disclosure/options-and-national-discretions>.

felépülésének megakadályozására, hanem az is, hogy ezeken keresztül lehetőség nyílik olyan nemzeti szabályok megalkotására, amelyekre egyébként a CRR egyre kevesebb lehetőséget enged.

A hatályos Hpt. a bankszabályozás területén tartalmaz még néhány olyan speciális szabályt, amelyeket EU-s szinten külön nem határoztak meg. Már az 1991-es Pit. is tartalmazta az általános tartalékképzési kötelezettséget, 1997-től pedig a szabály csak annyiban módosult, hogy a hitelintézetnek az adózott eredményének a 10 százalékát kell általános tartalékba helyezni (kivéve, ha a magas tőke-megfelelése miatt az MNB ez alól mentesíti). Szintén nagyon régi múltra tekint vissza a hitelintézet összes közvetlen és közvetett befektetésének a szavatolótőke 100 százalékában való korlátozása⁷, ami szintén nem EU-s követelmény, és már az 1991-es Pit.-ben is szerepelt. Sajátos magyar szabály továbbá a hitelintézetek ingatlanbefektetései korlátozása, ennek a maximuma a Pit.-ben még 15 százalék volt, a jelenlegi szabályozásban pedig a szavatolótőke 5 százaléka. Érdekes ellentmondás a magyar és az EU-szabályozás között: a hitelintézeti törvény megtiltja, hogy a hitelintézet kockázatot vállaljon olyan ügyletért, amelynek célja a bank részvényeinek a megvásárlása. A CRR ugyanakkor ezt nem korlátozza, viszont nem engedi, hogy a hitelintézet a szavatolótőkéjében figyelembe vegye azokat a tőkeinstrumentumokat, amelyeket az általa nyújtott hitelből vásároltak meg.

A fenti példák is azt bizonyítják, hogy az uniós tagság és az EU egyre jobban központosított bankszabályozása mellett is van igény és lehetőség arra, hogy a hazai szabályozás aktívan éljen a rendelkezésére álló lehetőségekkel, és a bankok követelményeit a hazai piac és kockázatok sajátosságainak a figyelembevételével alakítsa ki.

4. A BANKSZABÁLYOZÁS AKTUÁLIS KIHÍVÁSAI

Napjaink bankszabályozása folyamatosan fejlődik és egyre komplexebbé válik. Ez mind a bankok, mind a felügyelő hatóságok működését megnehezíti, hiszen egy gyorsan változó környezetben kell a lehető leghatékonyabban ellátni a feladataikat. A globális pénzügyi válságra adott szabályozói válaszok még most sem fejeződtek be teljesen, számos részlem kidolgozása még jelenleg is folyamatban van. A közeljövő legnagyobb hazai szabályozási kihívása a CRD és a BRRD jelenleg folyamatban lévő módosításainak a hazai implementációja lesz. Ezek a módosítások jelentősen átalakítják majd a felügyeleti többlettőke-követelmény meghatározásának a rendszerét, illetve bevezetik majd a felügyeleti tőkeajánlás eszköztét.

⁷ Az összes befektetés mértékének felső korlátja 2019. január 1-től 125 százalékra emelkedett.

Utóbbi során a felügyeleti hatóság a stressztesztek eredményeit is figyelembe véve, minden bank esetében meghatározza azt a többlettőkét, aminek a teljesítését a 2. pilléres tőkekövetelményen felül elvárja. A CRR-ben és a BRRD-ben pedig végleges formát ölt az MREL-szabályozás, amelynek az alapján az MNB mint szanálási hatóság minden bankra meghatározza, hogy a tőkekövetelményeken felül még mekkora mértékű, olyan elismerhető kötelezettséggel kell rendelkeznie a banknak, amely egy esetleges válságkezelési eljárásban a veszteségek fedezésére bevonható. Az eddigi tőkekövetelmények pedig kiegészülnek majd egy új, addicionális követelménnyel, a tőkeáttételi rátával.

Tőkeáttételi ráta: minél nagyobb, annál jobb

A tőkeáttételi ráta eredeti értelmezésében azt mutatja meg, hogy egy adott vállalkozás mérlegfőösszege/tevékenysége a saját tőkéjének a hányszorosát éri el. Ennek megfelelően a hagyományos értelemben minél nagyobb egy vállalkozás tőkeáttétele, annál kockázatosabb, hiszen a tevékenységét nagymértékű idegen forrás begyűjtésével végzi, amit visszafizetési kötelezettség terhel. A bankok hagyományosan magas tőkeáttétel mellett működnek, és a globális pénzügyi válság azt mutatta meg, hogy hiába volt egy banknak jó a tőkemegfelelési mutatója, elsősorban a magas tőkeáttétel mellett működő intézmények kerültek bajba. A Bázeli Bizottság által kidolgozott, és az EU-ban is hamarosan hatályba lépő új szabályozás azonban a tőkeáttételi mutatót nem a mérlegfőösszeg/saját tőke megközelítésben definiálja, hanem az alapvető tőke és a korrekciós tényezőkkel kiigazított kockázati kitettségek hányadosaként, amelynek mindig el kell érnie legalább a 3 százalékot. Míg tehát a hagyományos megközelítésben minél magasabb a tőkeáttétel, annál kockázatosabb a bank, addig az új mutató értéke minél magasabb, annál biztonságosabb bankműködést jelez.

A CRD és a CRR jelenlegi szabályozási módosítási javaslatok még nem tartalmazzák a Bázeli Bizottság 2017 végi, a Bazel III ajánlás véglegesítését célzó változtatásait, amelyek egy későbbi EU-s jogalkotási folyamatba fognak bekerülni, és várhatóan 2022-től lépnek majd életbe. A hitelkockázati tőkekövetelmény-számításra belső modellt alkalmazó bankokra bevezetendő output floor, a hitelkockázati sztenderd módszer kockázaterzékenységeinek növelése, a belső modellek alkalmazhatósági körének a szűkítése és a működési kockázat tőkekövetelmény-számításának a megújítása is erősíteni fogja a hazai bankrendszer stabilitását.

Az Európai Unió két olyan területen is megkezdte egy önálló szabályozás kidolgozását, amely a hazai bankszektorra is jelentős hatást fog gyakorolni. Ezek közül is a fontosabb talán a nemteljesítő hitelekre kidolgozandó új szabályrendszer, amelynek az a célja, hogy megakadályozza a bankokban a nemteljesítő kitettségek ismételt felhalmozódását. Ennek érdekében egy olyan szabályrendszert kell majd felállítani, amely megköveteli a bankoktól, hogy a kitettség nemteljesítővé válását követően egyre nagyobb mértékben képezzenek értékvesztést a várható veszteségek fedezésére. Az NPL-csomag része még az NPL-másodpiac fejlesztésének ösztönzése, a követelések jobb megtérülésének elősegítése és a nemzeti eszközközrelő társaságok létrehozására vonatkozó technikai iránymutatás a tagállamoknak.

A másik jelentős, most körvonalazódó szabályozásmódosítás a fenntartható finanszírozás előtérbe helyezését célozza. Az EU célja a bankszabályozással is ösztönözni azt, hogy az unióban olyan, a környezetvédelmi célokkal egyező beruházások valósuljanak meg, amelyek csökkentik a környezet terhelését. Ennek érdekében számos módosítás várható, így különösen annak a kategorizálása, hogy egy beruházás mennyire szolgálja a környezetvédelmi érdekeket, és a prudenciális szabályozás az ilyen beruházások finanszírozására kedvezőbb kockázati súlyok alkalmazását teszi majd lehetővé. A rendszerszinten jelentős bankoknak pedig majd többletinformációkat kell közzétenniük arról, hogy a klímaváltozás miatt megnövekedett kockázatoknak mennyire kitéttek, és hogyan kezelik ezt.

Bár itt most részletesen nem fejtem ki, de mindenképpen meg kell említeni az EU-nak a tőkepiaci unió kialakítása érdekében tett, illetve tervezett lépéseit is (fedezett kötvények, kkv-finanszírozás, ESN), amelyek közvetett módon szintén hatást fognak gyakorolni a hazai bankok működési környezetére.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

Az elmúlt 30 évben a hazai bankszabályozás óriási változásokon ment keresztül. Számos válság elszenvedése és tapasztalata kellett ahhoz, hogy mára egy ennyire szerteágazó, a banki működés és kockázatok legapróbb részleteire is kiterjedő szabályrendszer alakuljon ki. Az Európai Unió átfogó szabályai mellett azonban továbbra is szükség van arra, hogy a hazai sajátosságok figyelembevételével nemzeti hatáskörben meghozott szabályaink is legyenek, amelyek meggátolhatják a jövőbeni túlzott kockázatok felépülését. A globális pénzügyi válságra adott nemzetközi szabályozói reakciók sem öltöttek még teljesen végleges formát. A banki tevékenység gyors fejlődését és innovációit látva, a szabályozóknak várhatóan a jövőben is lesz még feladatuk abban is, hogy a szabályozás és a felügyelet együtt preventív módon legyen képes megakadályozni a jövőbeni túlzott veszteségeket.

A kockázatvállalás és az ebből származó, lehetséges veszteség a banki tevékenység természetes velejárója, amit nem elkerülni kell, hanem a megfelelő keretek között tartani. A szabályozóknak ezért folyamatosan egyensúlyra kell törekedniük abban, hogy kerüljék a felesleges túlszabályozást és a szabályozásból származó költségek indokolatlan növekedését, ugyanakkor olyan kereteket szabjanak meg, amelyek között minimálisra csökkenthető a pénzügyi stabilitást veszélyeztető események bekövetkezésének az esélye. A bankszabályozás fejlődésének fő mérföldkövei eddig a legtöbb esetben szorosan köthetőek voltak egy-egy olyan konkrét válságeseményhez, amely miatt azonnal szabályozói beavatkozásra volt szükség (pl. Herstatt Bank, BCCI, Barings, lakossági devizahitelezés). A tapasztalati tények azt mutatják, hogy a válságok időszakonkénti bekövetkezése amúgy is elkerülhetetlen. Ezért a pénzügyi piacok minden szereplőjének az az érdeke, hogy a legközelebbi válság a hazai bankszektort már felkészült, tőkeerős, stresszhelyzeteket átvészelni képes helyzetben találja.

HIVATKOZÁSOK

ÁPTF (1996, 1997): Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet éves jelentései.

BAF (1993, 1994–95, 1995–96): Állami Bankfelügyelet éves jelentései.

BALOG Á. – NAGY M. (2013): A bankok erőfőlénye a devizahiteles-problémában (<https://www.mnb.hu/letoltes/a-bankok-erofolene-a-devizahiteles-problemaban-1.pdf>).

FÁBIÁN G. – VIRÁG B. [szerk.] (2018): *Bankok a történelemben: Innovációk és válságok*. Budapest, MNB.

SEREGDI L. (2016): *A pénzügyi felügyeletek közötti nemzetközi együttműködés gyakorlata, a továbbfejlesztés szükségessége és lehetséges irányai*. PhD-dolgozat, Kaposvári Egyetem (http://real-phd.mtak.hu/383/2/1463557422-phd_kaposvar_seregdi_laszlo_atdolgozott.pdf).

Törvények és rendeletek

Hpt. (1996): A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény.

Hpt. (2013): A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény.

MT (1989): A banktevékenység folytatásának bankfelügyeleti feltételeiről és az Állami Bankfelügyeletéről szóló 106/1989. (X.29.) MT rendelet.

Pit. (1991): A pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény.

PM (1987): Az állami bankfelügyelet egyes kérdéseiről szóló 43/1987. (IX. 8.) PM rendelet.