

Zsolnai Alíz

A banki tőkekövetelményi szabályozás jellegzetességei, háttere és nehézségei

ÖSSZEFOGLALÓ: A hitelintézetek a gazdaság motorjai és finanszírozói. A hitelintézetek meghatározó szerepköréből fakadóan a bankszabályozás kérdései az örök vita és konfliktus környezetében vannak jelen. A szerző arra vállalkozik, hogy a bankszabályozás terén a tőkekövetelményi szabályozásnak az egyes hazai, lokális hitelintézeteket érintő vonatkozásait, problémáit és anomáliáit tárja fel. A fókuszban a tőkekövetelményi szabályozás kiterjedése, hatálya, mélysége és a kisebb, lokális hitelintézeteknél (takarékszövetkezeteknél) az alkalmazási problémák és a szabályozás inadekvát volta állnak. Ezen túlmenően a szabályozási kérdések jogi vetülete mentén az egyes szabályozási területek illeszkedési diszharmóniái és következményei jelennek meg.

KULCSSZAVAK: szabályozás, tőkekövetelmény, bank, szövetkezeti hitelintézet

JEL-KÓD: G21, G32, G15, F34

A bankszabályozás napjainknak is fontos és aktuális kérdése. Szinte nincs olyan személy, akinek ne lenne kapcsolata egy hitelintézettel. Ez lehet akár eszközoldali (hitelfelvétel) vagy forrásoldali (betételhelyezés) jellegű. A mai világban már a fizetési forgalom is elképzelhetetlen a hitelintézetek nélkül. A szabályozás az ügyfelek, a gazdaság és a társadalom szempontjait is felveti. Az ügyfeleknél az alapvető fogyasztóvédelmi érdekek jelennek meg, a gazdaság és a társadalom szempontjából pedig a stabilitás a meghatározó. A hitelintézetek stabil intézményként a gazdaság alapkövei és motorjai, azonban a stabilitás hiánya bizalmatlanságot, veszteséget és káoszt eredményez, amely a sajátos eszköz-forrás szerkezet következtében öngerjesztő folyamatot indíthat el vagy erősíthet. A szabályozás szempontjai tehát többrétűek lehetnek, de merültek fel olyan szempontok, amelyek szerint a bankszabályozás felesleges és kerülendő vagy korlátozandó.

Levelezési e-cím: aliz.zsolnai@gmail.com

A BANKSZABÁLYOZÁS SZÜKSÉGESSÉGÉNEK VITÁJA

Néhány évtizede nagy viták voltak a bankszabályozás szükségességéről és korlátozásáról (tanulmányok, cikkek, jellemzően a '70-es, '80-as években és a 2000-es évek első néhány évében). Ezek a viták jellegükből fakadóan leginkább elméleti síkon maradtak (néhány gyakorlati – svéd, kanadai – egyszerűsített és nem teljes körű példa kivételével).¹ Az elmúlt évek pénzügyi válsága a gyakorlati elmaradást (de legalábbis korlátos alkalmazást) mintegy egyoldalúan igazolta. A bankszabályozás ellenzői a „free banking” hívei. A free banking lényege a bankszabályozás kismértékű jelenléte vagy akár hiánya; a szabályozás keretében a pénzteremtés a meghatározó, azaz ennek szabályozása, avagy ennek hiánya. A szemlélet megkérdőjelezi a központi bankok szükségességét és a bankok abszolút megfelelő döntéseire, a laissez faire teljes értékűségére alapoz. A Nilsson (Nilsson, 1981, 138.

oldal) által idézett *Göteborgs Handels – och Sjöfartstidning* a következőket írja: „a pénz- és hitelszabályozást kizárólag egy általános szabályozási elvvel kellene korlátozni”.²

Ahogy *Rothbard* (2008) fogalmazza meg: ugyanolyan keretek és feltételek mentén kellene a bankokat is működni engedni, ahogyan az összes többi vállalkozásnak lehetősége van, azaz beavatkozó szabályozás nélkül. A kormánynak nem kellene szabályoznia és beavatkozó jellegű ellenőrzés alatt tartania a bankokat. Rothbard egyetlen szabályozási elvet – és semmi esetre sem részletszabályozást – tart elfogadhatónak, ez pedig a szolvencia fenntartásának kötelezettsége, amit a bankok felé elő kell írni, ellenkező esetben maga a piac hamarabb veti ki magából az ezt nem teljes mértékben teljesítő intézményt. *Vera Smith* (1990) felhívja a figyelmet arra, hogy a free banking keretében a bankok felelőssége magas, magasabb, mint egy általános vállalkozásé, azonban a jogai nem olyan teljes körűek, mint egy általános vállalkozásé. Ennek oka a tevékenység sajátosságában rejlik, hiszen ügyfélbetétekkel tevékenykedik, és folyamatosan rendelkezésre kell állnia a visszafizetésre.

Viszonylag hosszan érvel ezen elvek mellett *Dowd* több írásában is, amelyben a logika és az érdekek mentén mutatja be a szabályozás nélküli banki lét önműködését. Ezeket az érveket *Mérő Katalin* (2004) részletesen ismerteti írásában. *Dowd* (2003) egyetért az aszimmetrikus információk meglétével, ami a bankszabályozás mellett érvelők egyik fő érve, és szintén elfogadja a banki belső monitoring szükségességét, valamint akceptálja a likviditási transzformációs szerepet a bankoknál. Ettől függetlenül úgy látja, hogy az állami betétbiztosítás, a banki tőkeszabályozás, valamint a jegybankok végső mentstvár, végső hitelezői szerepe nem segíti és támogatja a prudens működést, hanem éppen ellenkezőleg, megítélése szerint gátolja. A bankvezetők józan belátására alapoz, amely szerint hosszú távon szeretnének működni, az-

az meg kívánják őrizni betéteseiket és azok bizalmát.

A szerző maga a bankszabályozás szükségességével ért egyet, viszont annak kereteit, kiterjedését vagy formáját vitatja különböző szempontok vizsgálata mentén. Az információs aszimmetria és a betétesek védelme szabályozási kérdés. Az információs aszimmetria minden vállalkozásnál fennáll valamilyen formában és szinten, ami akkor kerül előtérbe, ha a megtagadásunkat bízunk az érintett félre. Az aszimmetria csökkentése két fő formában jelenhet meg. Egyrészt maga a felügyeleti hatóság és annak a tevékenysége, ha nem is részletes és több információt biztosít, de a biztonságot eredményezi, hogy az aszimmetria nem jelent titkokat és tudásra érdemes információ nem ismeretét. Ugyanakkor az információéhséget csillapítja a bankok 2008 óta fennálló kötelezettsége, mivel a nyilvánosságra hozatali kötelezettség keretében a hitelintézeteknek nyilvánosságra kell hozniuk számos tevékenységi és tőkehelyzeti adatukat, amely egyrészt összehasonlíthatóságot biztosít, másrészt hozzáértés esetén (akár tanácsadó formájában is) az eddig nem ismert egyedi adatok által a hitelintézet más szempontból és a korábbinál mélyebben is értékelhetővé válik.

Az elmúlt években a bankszabályozás fontos kérdése volt uniós szinten a betétesek védelme. Komoly viták voltak a betétbiztosítási rendszer jellemzőiről és a védett összeghatáráról. A rendszernek alapvetően két típusa lehet, az ex post és az ex ante, amelynek lényege, hogy a bankok vagy egy negatív eset bekövetkeztekor teljesítenek befizetéseket, amelyből az ügyfelek kielégítése megtörténhet, vagy előre történnek befizetések, amely összeg bármikor rendelkezésre áll, valamint intézményi befektetőként a betétvédelmi alap meg tud jelenni a pénz- és tőkepiacra. Egyes országok a két alapesetet ötvözték, azaz vegyes rendszert alakítottak ki.

A betétesek védelme nemcsak egyedi ügyfél-szinten meghatározó és nemcsak a bankpánik,

bankcsőd, rendszerszintű csőd vagy akár a gazdasági stabilitás szempontjából fontos, hanem meghatározó vizsgálati szempont a határon átnyúló tevékenységnél is. Ennek különleges jelentősége a betétvédelmi rendszer jellegén kívül a betétvédelmi összeghatárban jelenik meg. A határon átnyúló tevékenység keretében, a fióktelep létesítésekor az intézmény nem telepszik le teljesen, nem létesít új intézményt egy adott országban, viszont a tevékenysége jelentős lehet. Nem is feltétlen fontos az intézményi tevékenység nagysága, mivel – egyfajta tágran értelmezett fogyasztóvédelmi szempont szerint – az ügyfelek védelmének meg kell valósulnia. Az összeghatár pedig – pont ilyenkor – még fontosabb. Egy uniós egységes betétvédelmi összeghatár kialakítása a tagállami eltérő jövedelmi és vagyoni viszonyok körülményei között egyrészt nehéz, másrészt egyenlőtlen. A jelenlegi összeghatár, a 100 000 euró tagállamonként eltérő arányokat mutat, hiszen Magyarországon a természetes személyek összetéti állományának a túlnyomó többségét (90 százalék feletti arányban) lefedti, viszont vannak tagállamok, ahol ez az érték jóval alacsonyabb mértékű. A magyar viszonylatban magasnak mondható összeghatárt a válság hatására állapították meg az unióban 2010 decemberében (Coreper, 2011). A válság abban a tekintetben is változásokat hozott a betétvédelem terén, hogy egyértelműen elmozdulás történt az ex ante jellel felé, legalább egy összeghatár keretéig.

A bankszabályozás másik aspektusa a bankszabályozást támogatók körében a bankcsődök kérdésköre. Mérő Katalin (2004) részletesen kifejtve mutatja be az utat a bankpániktól, bankcsődön és fertőzésen át a rendszerszintű bankválságig. A sajátos eszköz-forrás szerkezet magától értetődően magában hordozza a bankpánik lehetőségét, mivel a betétesek megingó bizalom esetén kivesszik megtakarításaikat, amely a likviditást rontja vagy akár teljesen megszünteti. Az előbbieken túlmenően egy bankpánik költséget és veszteséget még kisebb

mérték, hatás és probléma esetén is eredményezhet. A hatások, a kiterjedés, a bizalomvesztés és más tényezők mentén is tovább terjedhet a bankpánik más bankokra is. Ez esetben már rendszerszintű válságról beszélünk. Ilyenkor – ahogyan Mérő Katalin (2004) is felhívja rá a figyelmet – már nemcsak egyedi költségek merülnek fel a bankoknál, hanem a betétesek kompenzálása, a bizalomvesztés és a funkciók helyreállítása miatt veszteség merül fel, ami társadalmi költségként értelmezendő.

A hátrányok és problémák nemcsak a költségben vagy a veszteségben értelmezhetők, a bizalom megtörése vagy elvesztése ugyanis komoly, hosszú távon helyrehozható tényező. A fizetési és a pénzügyi szektor számos eleme a bizalom elvéhez szorosan kötődik. A gazdaság és a pénzügyi rendszer stabilitása egymáshoz szorosan kapcsolódó elv és gyakorlat.

A BANKSZABÁLYOZÁS TŐKEKÖVETELMÉNYI VONATKOZÁSAI

A bankszabályozás tehát minden ország fontos eszköze és felelősségi köre. Ezt Magyarország is ennek megfelelően látja el, valamint a bankszabályozás szerepe és jelentősége Magyarországon az elmúlt 1-2 évben még fogyasztóvédelmi szempontból is kiemelt jelentőséget kapott. Az erre vonatkozó hazai szabályozás lényege az egyoldalú (bank általi) szerződésmódosítási lehetőség korlátozása és a tájékoztatási kötelezettség bővítése volt. A szociális jellegű végtörlesztési és az előbb említett fogyasztóvédelmi szabályozási kérdések nagy médianyilvánosságot kaptak, a társadalom egyes részét mélyebben érintik és meghatározók a hitelintézetek vonatkozásában is. A hitelintézeteket azonban számos egyéb – nemzetközi és uniós – szabályozási változás érintette és érinti hosszabb távon, átfogó jelleggel és kardinálisabban, azonban ezek szakmai súlyuk miatt kisebb médianyilvánosságot kapnak és kaptak. Ezek az

említett szabályozási vonulatok a tőkekövetelményi szabályok. Átfogóan hatottak a bankokra, növelték az átláthatóságot, alapvetően a matematikai modellek által közelebb került az ügylet kockázata, azaz a nemteljesítés valószínűsége és a tőkekövetelményi érték egymáshoz. A korábbi szabályozásalapú rendelkezéseket felváltotta a kockázatalapú szabályozás. Számos értékelő cikk és írás³ jelent meg e témában, így jelen cikknek nem célja az ismertetés és a módszertani elemzés. Fontos azonban a szabályozások más aspektusait vizsgálni, mégpedig a hasznosságukat, a következményeiket, az alkalmazási helyzetüket, valamint illeszkedésüket a hazai környezethez, ennek következményeit és problémáit.

A banki tőkekövetelményi szabályok a Bazel II nemzetközi ajánlás formájában öltöttek testet első lépésben 2004-ben. Ezen alapulva készült ez az uniós tőkekövetelményi szabályozás 2006. júniusi elfogadással Capital Requirements Directive⁴ néven. A szabályozás kardinális módosítások nélkül vette át a Bazel II-es ajánlást, azonban volt egy nagy különbség a két megközelítésben. A nemzetközi ajánlás a nemzetközileg aktív bankokra vonatkoztatta szabályozási ajánlását, az uniós szabályozás pedig minden hitelintézetre, sőt a befektetési vállalkozásokra is kiterjesztette a szabályozást és az alkalmazási kötelezettséget. Ezzel véleményem szerint olyan folyamat indult el, amelynek számos negatív hatása van.

A BANKI TŐKEKÖVETELMÉNYI SZABÁLYOK EGYES FILOZÓFIAI, MEGKÖZELÍTÉSI PROBLÉMÁI

A tőkekövetelményi szabályozás rendszermegújító szerepe, a korszerűség felé való hatalmas léptei elvitathatatlan pozitív elemek, a szabályozás azonban számos negatív következménnyel is jár. Egyik legaktuálisabb és legnagyobb figyelmet igénylő aspektusa, hogy a szabályo-

zás a múltbeli adatokra épülése és a hitelintézeti alpműködési logika mentén felerősíti a pro-ciklikusságot⁵ és annak hatásait. A szabályozás egységessége a verseny fokozása és az átláthatóság növelése felé hatott, valamint a csoport-szintű felügyelet teljesítését is elősegítette. Az egységes szabályozásnak azonban számos negatív hatása is van.

A banki tőkekövetelményi szabályozás egységesítése a bázeli nemzetközi ajánlások keretében indult el. Ez a nemzetközileg aktív bankokra terjesztette ki hatályát. Ezek az intézmények alaptevékenységükben, nagyságrendjükben és szolgáltatási jellegükben (széles ügyfélkör, széles ügyletkör, nagy földrajzi kiterjedés stb.) összemérhetők és egységes szemléletben kezelhetők. Tevékenységük határokon átível, méretük alapján nemzetközi szinten is a nagy jelzővel illelhető. Ehhez képest az uniós szabályozást – mint említettem – minden hitelintézetre és befektetési vállalkozásra kiterjesztették, így került a legkisebb szövetkezeti hitelintézet is a legnagyobb nemzetközi bankokkal egy megítélés, szabályozás és feltételek alá.

Az intézményi méretek önmagukban sejtetni engedik, hogy ugyanazon modellek alkalmazása a nagyságrendek, az összetettség, a portfóliók jellege miatt számos kockázatot hordoz magában. Erre számos kritikai cikk és elemzés⁶ jelent már meg, így itt most alapvető háttérelmekre és környezeti kapcsolódásokra mutatok rá. Az országok eltérő gazdaságpolitikai elvekkel és célokkal működnek, még akkor is, ha egyes elemek megfogalmazása hasonlít. A bankszabályozás uniós szabályozásakor a tagállami eltérések és egyedi jellegek nagymértékben meg is jelennek. (A szerző maga a korábbi Pénzügyminisztérium, ma Nemzetgazdasági Minisztérium munkatársaként 2003-tól számos pénzügyi szolgáltatáshoz kapcsolódó szabályozás-előkészítésnél és tárgyalásnál figyelemmel kísérhette a változtatási javaslatokat, a háttereket, a lobbifolyamatokat és a változékonyság következményeit, és aktív részese

volt az uniós és hazai szakmai munka minden szakaszának.)

Természetesen az uniós célok, azaz a szolgáltatások nyújtásának szabadsága, a tőke áramlásának szabadsága, az összehasonlíthatóság, a verseny fokozása, a transzparencia növelése mind fontos szempont és nem hagyható figyelmen kívül, azonban ezeknek az egységesség, az egységes szabályozás – mint alapvető eszköz – egy mélységi szintet követően hátrányokkal, nehézségekkel és problémákkal jár. Ennek lehetünk tanúi a banki tőkekövetelményi szabályozásnál is, hiszen több száz oldalnyi részletes szabályozás rögzítette a hitelintézetek hitelezési, piaci és működési kockázatai tőkekövetelményének megállapítását. A bankcsoportok átláthatóbb működése, a könnyebb csoportszintű felügyelet kivitelezése és ellátása fontos szempont, a költségsökkentés, hatékonyság fokozása felé mutat, azonban nem írhatja felül az egyedi hitelintézetek egyedi tevékenységi körének hatékonyságát és funkcióinak megfelelőségét. A banki tőkekövetelményi szabályozás egységességének mélységi szabályozása viszont számos alkalmazási nehézséget jelent, és költséget eredményez.

Az eltérések, az alkalmazási nehézségek alapja az eltérő gazdaságtörténet, gazdaságpolitika, jogszabályi környezet, intézményi környezet és politikai hangsúlyok. Ennek mindnek alapvető kihatása van az ügyletekre, az ügyfelekre, azok megítélésére és a lehetséges kedvező szabályozások alkalmazására. Legtipikusabb példaként a kis- és közepes vállalkozásokat lehet említeni. Ezek mérete és megközelítése országonként, tagállamonként eltérő, azonban mindenhol kiemelt figyelmet szentelnek rájuk. Viszont az egyes országokban a súlyuk, jelentőségük a GDP, a foglalkoztatás és a pénzügyi finanszírozás szempontjából nagyon eltérő. Magyarországon a kis- és közepes vállalkozások aránya igen magas, különös tekintettel a mikrovállalkozásokra. Ennek megfelelően és az intézményi környezethez is kapcsolódóan kije-

lenthető, hogy a kis- és közepes vállalkozások finanszírozását segítő állami kezességvállalás menete, mértéke és jellege is eltérő országonként, márpedig ezek beépülése alapvetően határozza meg az őket finanszírozókat, azaz a hitelintézeteket is. Szintén fontos kapcsolódási pont a számviteli szabályozás. A tőkekövetelményi szabályozás nagymértékben épít a számviteli értékelésre, elhatárolásokra és szabályozásra, azonban a számviteli szabályozás egységessége közel sem olyan mértékű, mint a banki tőkekövetelményi szabályozásé, így tagállamonként nagy eltérések találhatók (késedelmesség határnapja, értékvesztés és céltartalék elhatárolása és fogalma, egyedi és portfólióalapú értékelések stb.)

A bázeli ajánlás keretében egy részletes és szinte minden elemre kiterjedő banki kockázatszámítási, kockázatkezelési és tőkekövetelményi szabályozási alapot készítettek elő. Ennek előnye az ajánlás jellege, azaz ettől el lehet térni és alkalmazási kötelezettsége sem áll fenn. A mozgástér az egyes országok számára adott, viszont egy szakmailag sok szempontból előrelépést és fejlődést jelentő tőkekövetelményi szabályozási forma (kockázatok pontosabb felmérése) felé történhet elmozdulás. Az ajánlási jelleg lehetővé teszi, hogy az eltérő gazdasági, gazdaságpolitikai, gazdaságtörténeti, fogyasztási szokásbeli és egyéb jellemzők mentén számos – nem európai uniós – ország megfelelően kezelve a szabályozást a csak nemzetközileg aktív bankjaira nézve alkalmazzák az ajánlást.

Ugyanakkor az uniós tőkekövetelményi szabályozás már kötelező érvényű, így az egységesség a szabályozás teljességében kötelezettségként jelenik meg az Európai Unió tagállamai felé. Az igazsághoz tartozik annak a ténynek a feltárása is, hogy a tárgyalások során (a szerző a Pénzügyminisztérium szakértőjeként a tagállami egyedi érdekek érdekérvényesítését a tárgyalóasztalnál személyesen teljesíthette Magyarországot illetően, és nyomon követhette a többi tagállam vonatkozásában) az irányelv mi-

nőségét és célját több esetben is az eltérő érdekek beépülése rontotta. Az alapprobléma az, hogy az ilyen mélységű szabályozás nehézségeket eredményez a tagállami és intézményi szintű alkalmazáskor, valamint az, hogy egyes módosítási javaslatokat az irányelv szétesése nélkül kellett beilleszteni (oda nem illő szabályozásként vagy akár ellentmondásként); így kényszer jellegű „megoldások” kerültek az irányelvbe és az alkalmazási gyakorlatba. Ilyen a nagyon nagy számú diszkréció,⁷ nemzeti és felülyeleti szinten⁸ egyaránt.

A BANKI TŐKEKÖVETELMÉNYI SZABÁLYOK ALKALMAZÁSI ÉS JOGI VETÜLETI PROBLÉMÁI

Az említett eltérések⁹ még hosszan sorolhatók lennének, azonban így is láthatók a társadalmi, gazdasági és fogyasztóvédelmi okok és következmények, hiszen a hitelintézetek magasabb költségei az árazásban lecsapódnak és az ügyfeleket terhelik, hatásukban visszacsapódnak gazdasági és társadalmi szinten egyaránt.

A kérdés további tárgyalásakor először is tisztázni kell az egyik fő problémát, hogy az uniós szabályozás két fő vetületre bontható: közös szabályozás és közösségi szabályozás. A közösségi szabályozásnál az egységesség fel sem merül, valamint a közös szabályozás terén is az egységesség, a szabályozási mélység eltérő, így a háttérszabályozás ennek megfelelően eltérő az unió tagállamaiban. Magyarországon ennek több vetülete van. Egyrészt a számviteli szabályozás egységességének¹⁰ mélysége nem akkora, mint a banki tőkekövetelményi szabályozásé, így az egymásra épülő szabályozási részek nem kellően fednek át. A másik kardinális elem a banki tőkekövetelményi szabályozás vonatkozásában a hitelezési kockázatot csökkentő elemekhez kapcsolódó háttérszabályozás. Ezek a mérséklő elemek a 2008-ban életbelépő tőkekövetelményi szabályozás alkalmazásának kezdete-

kor jelentősen bővültek. Ugyanakkor a szabályozás bővülése és megengedő jellege mellett az alkalmazhatóság nem jelenik meg, mivel a háttérszabályozás nem biztosítja a feltételrendszer teljesülését, teljességét. Ezek közül kiemelhető a közhiteles nyilvántartások hiánya,¹¹ a földhivatali nyilvántartási rendszer anomáliái,¹² az árverezési moratórium, a mérlegen belüli tételeknek és a polgári törvénykönyv beszámítás fogalmának diszharmóniája.¹³ Ez eredményezi azt, hogy egyes tételeket a hitelintézetek a gyakorlatuk mentén elfogadnak, befogadnak és banki gyakorlat alapján az ügylet fedezett, azonban a tőkekövetelmény meghatározása szempontjából nem. Ennek egyenes következményeként ez megjelenik az árazásban és a magasabb kockázati érték magasabb kamatot, díjtételt jelent a finanszírozott számára. Ez a fogyasztók felé hárul tovább, így társadalmi és gazdasági vonatkozásai is egyértelműen adóttak. Ugyanakkor a háttérszabályozásokat alapvetően más céllal, okkal és logikai rendszerrel alakították ki.

Nem minden esetben képzelhető el, hogy a háttérszabályozás feltétlenül alkalmazkodjon egy másik szabályozáshoz, jelen esetben a tőkekövetelményi szabályozáshoz, amely viszont az uniós irányelvi szöveg alapján részletezett és tartalmában, jellegében kötött. Ugyanakkor minden szabályozásnak és a szabályozás megváltoztatásának következményei között a költségvonzat is megjelenik. Így adott esetben a jogalkotói szándék még fenn is állhat, azonban a források hiánya akadályt jelenthet, amely főleg igaz egy gazdasági és pénzügyi válsággal terhelt időszakban. Természetesen a költségbeli jelleget az is befolyásolja, hogy egyszeri (felállítási, elkészítési stb.) vagy folyamatos (működtetési, korszerűsítési stb.) költségekről beszélünk-e, valamint az externális hatások határozzák meg a döntés kimenetelét. Az egyes döntéseket gazdasági és politikai tényezők határozzák meg, így a negatív externáliák felmerülése kényszer jelleggel, a pozitív externáliák fennállása pedig ösztönző jelleggel hat a döntést hozókra.

Alapvetően tehát végig kell gondolni a szabályozás egymásra épülésének rendszerét és a következményeket. A nemzetközi szintet ajánlás formájában határozták meg, így az ettől való eltérés lehetősége adott, az igazodási utak automatikusan szélesebb körben értelmezhetőek. A vonatkozó uniós szabályozás, a tőkekövetelményi irányelv kötelező érvényű, mélységében és jellegében is, így ennek a szabályozási szintnek már figyelembe kellene vennie a háttér-szabályozások kapcsolódásait, jellegét, kiterjedését és hatókörét. A szabályozásokat megelőző hatástanulmányoknak ez is célja lenne, azonban jellemzően nem fordítanak rá kellő figyelmet és időt, hanem majdhogynem kizárólagosan az adott szabályozási részre fókuszálnak. Ugyanakkor sok esetben a probléma megoldásának egyedüli lehetősége az uniós szintű szabályozásban, az ottani összhang megteremtésében és az összhanghiány (közös jog, közösségi jog vetületei stb.) fennálltában való problémakör figyelembevételével jeleníthető csak meg.

A BANKI TŐKEKÖVETELMÉNYI SZABÁLYOK EGYES PROBLÉMÁI A SZÖVETKEZETI HITELINTÉZETEKNEL

A szabályozás egységességi mélységének kritikáját meg lehet fogalmazni az általános szabályozási, háttér-szabályozási területen kívül intézményi aspektusból is. A hitelintézet teljes kategóriáját tekintve országokon belül is nagy különbségek mutatkoznak, hiszen a takarékszövetkezetek egészen más súlypontot és helyzetet jelenítenek meg, azonban ugyanazokkal a tőkekövetelményi szabályokkal néznek szembe, mint a nemzetközileg aktív bankok.

Tovább folytatva tehát az elemzést, Magyarországon a bankok és a takarékszövetkezetek közti funkcionális, méretbeli, tevékenységi és egyéb eltérésekre szükséges fókuszálni. A takarékszövetkezetek egyedi feladatai, piaci szerep-

köre és az ügyfelek által megjelenített elvárások terén szűken körülhatároltak, mozgásterük behatárolt. A takarékszövetkezetek alapvető célja és feladata egy olyan földrajzi helyen történő pénzügyi szolgáltatásnyújtás, ahol egy bank méretgazdaságossági okból bankfiókot nem nyitna, nem nyit. A takarékszövetkezetek elhelyezkedése által az ügyfélkörük, az igényelt szolgáltatás és a lehetőségek erősen behatároltak. Függetlenül attól, hogy mint vállalkozás, mint pénzügyi szolgáltató alapvető célja a profitmaximalizálás, a takarékszövetkezetek megvalósuló feladatköre és (a klasszikus vállalatgazdasági elvek helyett)¹⁴ előtérbe kerülő célja a fellelt piaci szegmens, azaz a kisebb települések lakosságának kiszolgálása a pénzügyi szolgáltatások terén. Ennek megfelelően a nagyságrendek az összegek terén kisebbek, az ügyletek összetettsége jellemzően alacsony szintű. Az ügyfelek szinte teljes egészében csak lakossági ügyfelek és önkormányzatok. A lakossági ügyfelek kategóriájába tartoznak az egyéni vállalkozók, őstermelők, mikro- és kisvállalkozások is. A vidékfinanszírozás és a mezőgazdasági területek finanszírozása egyedi feladatokat jelent a takarékszövetkezetek számára, ugyanakkor portfóliójuk összetétele is egyedivé válik általuk. Az 1. táblázat adatait megvizsgálva jól láthatók az eltérések, amelyekből néhányat kiragadok és bemutatok. A lakossági hitelállomány a takarékszövetkezeteknél 43–45 százalék, a bankoknál 36–39 százalék. A takarékszövetkezeteknél a külfölddel való kapcsolat meg sem jelenik az adatok feldolgozása kapcsán, a bankoknál 10–12 százalékos arányt képvisel. A takarékszövetkezetek forrásainak 80 százaléka ügyfélbetét, a bankoknál ez 40 százalékos nagyságrendet képvisel. A takarékszövetkezetek eszközeinek 42–45 százaléka hitel, a bankoknál ez az arány 62–65 százalék. (Lásd 2. táblázat) Teszik mindezt mindkét intézménycsoportnál azonos egyfajta tevékenységi intenzitási arány mellett, hiszen a saját tőke aránya mindkét intézménynél azonos a forrásokon belül. Azaz mind a kvalitatív, mind a kvantitatív

**SZÖVETKEZETI HITELINTÉZETEK
ÉS BANKOK FORRÁSÁLLOMÁNYÁNAK MEGOSZLÁSA**

	2009. 12.	2010. 3.	2010. 6.	2010. 9.	2010. 12.
Források összesen (Mrd Ft) – szövetkezeti hitelintézet	1 602,6	1 612,2	1 639,9	1 662,6	1 733,6
Ügyfélbetétek	1 328,9	1 335,7	1 347,7	1 375,9	1 450,4
Monetáris pénzügyi intézményektől származó betétek	18,4	18	17,5	15,5	16,4
Felvett hitelek	97,5	106,3	116,6	110,3	112,6
Egyéb források	43,8	34,0	37,0	36,8	31,1
Saját tőke	114,1	118,3	121,1	124,2	123,0
Források összesen (Mrd Ft) – bank	28 996	28 377	29 829	28 689	28 157
Ügyfélbetétek	11 946	11 720	11 693	11 533	11 601
Monetáris pénzügyi intézményektől származó betétek	5 190	5 193	5 727	5 508	5 237
Felvett hitelek	4 233	3 859	4 057	3 844	3 689
Saját kibocsátású hitelviszonyt megtestesítő értékpapír	3 132	2 923	3 043	2 926	2 872
Egyéb források	1 450	1 504	2 088	1 693	1 633
Hátrasorolt vagyoni kötelezettségek	667	653	686	689	648
Saját tőke	2 378	2 525	2 535	2 496	2 477

Forrás: PSZÁF (2011)

**SZÖVETKEZETI HITELINTÉZETEK ÉS BANKOK ESZKÖZÁLLOMÁNYÁNAK MEGOSZLÁSA
SZÁZALÉKOS ARÁNYBAN**

(százalék)

	2009. 12.	2010. 3.	2010. 6.	2010. 9.	2010. 12.
Eszközök összesen (Mrd Ft) – szövetkezeti hitelintézet	1 602,6	1 612,2	1 639,9	1 662,6	1 733,6
Pénztár és elszámolási számlák	3	2,7	2,8	2,8	3,1
Forgatási célú értékpapír	20	18,3	17,7	18,5	20,9
Befektetési célú értékpapír	5,9	7,6	8	7,7	7,5
Jegybanki és bankközi betétek	20,6	20,5	19,7	19,5	20,2
Hitelek	44	44,3	45,5	45	42
Vagyoni érdekeltségek	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Egyéb eszközök	5,9	6	5,7	5,9	5,7
Eszközök összesen (Mrd Ft) – bank	28 996	28 377	29 829	28 689	28 157
Pénztár és elszámolási számlák	1,8	2,0	2,2	2,1	2,0
Forgatási célú értékpapír	12,2	11,2	12,1	12,6	12,6
Befektetési célú értékpapír	10,5	12,7	12,1	12,6	12,6
Jegybanki és bankközi betétek	5,7	3,9	4,5	4,7	5,4
Hitelek	62,7	63	63,8	63	64,2
Vagyoni érdekeltségek	2,2	2,3	2,4	2,4	2,5
Egyéb eszközök	4,8	4,7	4,7	4,8	4,4

Forrás: PSZÁF (2011)

elemzés egyértelműen alátámasztja, hogy a két intézmény céljaiban, ügyfélkörében és tevékenységi mutatóiban nagymértékű eltérést mutat. (Lásd 3. táblázat)

Ugyanakkor a jogszabályi kötelezettségek a két intézménycsoportnál azonosak. Ezek teljesítése érdekében a takarékszövetkezetek számos fejlesztést elvégeztek, infrastruktúrájukban, informatikai, nyilvántartási rendszereikben fejlesztettek és a fenntartásra is folyamatosan pénzüsszeget fordítanak. Tipikus példája ennek a nyilvánosságra hozatali kötelezettség teljesítése, amely a honlappal egyébként nem rendelkező hitelintézetekre¹⁵ is vonatkozik, mint elektronikus tájékoztatási kötelezettség, azonban ezen dokumentumok ismerete és olvasottsága rendkívül alacsony szintű. Az intézmények által elérhető tőkekövetelményi kötelezettség csökkenése elenyésző vagy nem is

jelentkezik.¹⁶ Különös tekintettel arra, hogy a takarékszövetkezetek az egyszerű módszereket alkalmazzák és a hitelezési kockázat tőkekövetelményének csökkenése megvalósul ugyan, azonban az új kockázatként belépő működési kockázat jelentősen megemeli a tőkeszükséglet szintjét. (Lásd 4. táblázat)

Ráadásul a takarékszövetkezeteket többszörösen sújtja az a negatív hatás is, amely abban testesül meg, hogy az uniós tőkekövetelményi szabályozásnak a kapcsolódó, háttér-szabályozási illeszkedése – ahogyan már korábban is említettem néhány elemét – nem valósul meg. Néha a közhely kategóriába tartozik, hogy a jogszabályok sosem illeszkednek egymáshoz, azonban ez inkább a probléma szőnyeg alá söpörése, semmint a megoldás keresése. Márpedig jelen esetben a tőkekövetelményi szabályok és a háttérszabályok illeszkedésének hiánya maga-

3. táblázat

SZÖVETKEZETI HITELINTÉZETEK ÉS BANKOK HITELÁLLOMÁNYAI

(százalék)

	2009. 12.	2010. 6.	2010. 12.
Hitelek (bruttó, Mrd Ft) – szövetkezeti hitelintézet	762	805,6	796,8
Nem pénzügyi vállalatok és egyéni vállalkozások	52	54,3	54,6
Lakossági hitelek	45	42,8	42
Hitelek (bruttó, Mrd Ft) – bankok	18 874	19 928	19 086
Nem pénzügyi vállalatok és egyéni vállalkozások	35,6	33,8	34
Lakossági hitelek	36,4	38,1	39,3
Külföldnek nyújtott hitelek	12,2	12,4	10,7

Forrás: PSZÁF (2011)

4. táblázat

A MINIMUMTŐKE-KÖVETELMÉNY VÁLTOZÁSA AZ ELŐZETES FELMÉRÉSEK MENTÉN*

(százalék)

Kockázat/Módszer	QIS 3	QIS 5	
		Sztenderd módszer	IRB
Hitelezési és piaci kockázat	+1,6	-9,1	-30,2
Működési kockázat	+10,6	+14,0	+7,5
Összesen	+12,2	+4,9	-22,8

*Megjegyzés: A jelölt változások a korábbi szabályozás szerinti értékhez viszonyítottak.

Forrás: Vörös (2006)

sabb költségekhez, árakhoz és (lecsapódva) társadalmi hátrányokhoz vezet.

Egyértelműen látható, hogy mindez minden hazai hitelintézetnél kedvezőtlen hatást eredményez. Ennek mértéke intézményméretenként változó, a kisebb intézményeket – így a takarékszövetkezeteket – arányaiban nagyobb mértékben érinti hátrányosan. Ennek fő oka, hogy náluk jellemző leginkább a követelések kockázatcsökkentő funkciójának jelenléte az ügyfélkörükből fakadóan, valamint az ingatlanfedezet mellett nyújtott hitelek viszonyzáma is magas a nagy arányú retail (lakossági, valamint kis- és közepes vállalkozás) ügyfélkörükből fakadóan.

A takarékszövetkezetek a hitelintézetek képest alapvetően eltérő jellemzők és feltételek mentén működnek és nyújtják szolgáltatásaikat, mivel céljaik, piacaik, ügyfélkörük, a velük szemben támasztott igények és funkciójuk is eltérő. A takarékszövetkezetek jellemzően a méretgazdaságossági elvek figyelembevételével tevékenykednek a kistelephelyek pénzügyi szolgáltatójaként. A piaci környezet, a behatárolt profitmaximalizálási lehetőségek, a klasszikus gazdasági és gazdaságossági döntések korlátai egyéb döntéseikre is kihatnak. Ennek mentén a takarékszövetkezetek a belső tőke megfelelési értékelési folyamat során a lehető legegyszerűbb megoldásokkal, módszerekkel dolgoznak. Ezek egyrészt tényszerűen megállapíthatók a PSZÁF kockázati jelentéseiből (PSZÁF, 2011), másrészt a takarékszövetkezetek a nyilvánosságra hozatali kötelezettségüknek¹⁷ eleget téve a nyilvánosságra hozott módszertani leírásukban elismerik, hogy a legegyszerűbb módszertant alkalmazzák.

Ez a magasabb számértékek és nagyságrendek miatt a hatékonyságot rontja, valamint a pénzügyi szektor fejlettségi szintjén az alacsonyabb szintet jeleníti meg. Mivel a hatékonyság fokozása az árazás, a megbízható és stabil működés, valamint az aktív piaci részvétel meghatározója, így a hatékonyság fokozása feltétlen

cél. Mivel ez láthatóan nem valósult meg az elmúlt három-négy évben önerőből, így egyfajta ösztönzés látszik szükségesnek. Ha lenne önmotiváció, akkor felmerülhetne az informális és regionális (akár kistérségi) együttműködés a takarékszövetkezetek között, ahol kifejezetten a költséghatékonyság, az infrastrukturális hatékonyság növelése és a fejlődési potenciál fokozása érdekében a hatékonyság felé vezető úton néhány takarékszövetkezet informális együttműködés keretében lépéseket tenne. Azonban viszonylag kevés esélye van ennek is több évnyi felkészülés és majd négyévnnyi alkalmazási időszak után. Ennek megfelelően egyedüli eszköz a jogszabályok általi motiváció, azaz egy minimális elvárásrendszer megfogalmazása: a kisebb létszámú régióorientált, informális együttműködés támogatása a költségek szinten tartása melletti hatékonyságnövelés érdekében.

KÖVETKEZTETÉSEK

A pénzügyi intézmények rendszere és ezen belül is a bankrendszer – mivel Magyarország pénzügyi rendszere tradicionálisan pénzügyi finanszírozottságú, azaz bank-based – alapvető mozgatója a gazdaságnak. Szabályozása a gazdaság támogatása és finanszírozása, a betétek védelme, a csődök elkerülése, a stabilitás és a bizalom fenntartása, valamint még számos gazdasági, gazdaságpszichológiai és észérvméntén szükségesnek ítélandó, amelynek egyértelmű nyomatékot ad még az elmúlt évek pénzügyi válsága, háttere és nagyságrendje. Ugyanakkor a szabályozás jellege, kiterjedése és szemlélete nagyon fontos ugyan, de elképzelhető, hogy adott esetben a célját nem éri el. Ennek oka egyrészt a nemzetközileg aktív nagybankok és a kisebb bankok (ideértve főként a takarékszövetkezeteket) egyazon szabályozás alá vonása, másrészt a túlzottan részletes, egységes szabályozás erőltetése országokon keresztülívelően, eredményezve ezzel

számos indokolatlan költséget, alkalmazási el-
lentmondást és konfliktust is. Egy több szem-
pontú, az intézménycsoporton belül az egyedi
intézmény individuum jellegét elfogadó és tá-
mogató, a szabályozási környezetet figyelem-
be vevő szabályozás több eredményt érhet el
és az alkalmazkodás is motiváltabb lenne. Ter-

mészetesen a motiváció elősegítése a támoga-
tás, a rávezetés és az ösztökélés jogi eszköztá-
rát is jelenti jelen esetben, hogy a korlátokkal
működő és adottságaik mentén behatárolt in-
tézmények is minél több lehetőséggel éljenek,
valamint használják azokat a gazdaság és a tár-
sadalom hasznára.

JEGYZETEK

¹ Lakomaa, 2007

² Lakomaa (2007) is kitér ezekre a gondolatokra és az érintetteket szintén idézi: „freedom, only restricted by the general law should be the sole governor of money and credit”.

³ Erdős – Mérő (2010), Lamanda – Zsolnai (2008), Lamanda – Zsolnai (2010), Pearson (2008), Seregdi (2006), Zsolnai (2009)

⁴ A hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2006/48/EK-irányelve (2006. június 14.), valamint a befektetési vállalkozások és a hitelintézetek tőke megfeleléséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2006/49/EK-irányelve (2006. június 14.)

⁵ Számos erre vonatkozó elemzésből és irodalomból két összefoglaló jellegű, hazai vonatkozásokat is megjelenítő irodalmat emelnék ki: Mérő (2004), Erdős – Mérő (2010)

⁶ A számos kritikai cikkek közül a teljesség igénye nélkül néhány támpontként kezelhető – és a hazai szempontokra fókuszálva majdnem mindegyiknél arra, hogy a hazai jelleget is megjelenítő – elemzést emelek ki: Erdős – Mérő (2010, 239–245. oldal), Moore et al. (2006), Zsámboki (2006), Zsámboki (2007).

⁷ A diszkréció a döntési jogot jelenti, azaz a döntési jog jogosultja – nemzeti diszkréció esetén a tagál-

lam, a jogalkotó, felügyeleti diszkréció esetén pedig a felügyeleti hatóság – döntheti el az adott szabályozás alkalmazását vagy nem alkalmazását, vagy a lehetséges döntési alternatívák közül kiválaszthatja az alkalmazni kívánt jogi megoldást.

⁸ Jelenleg a szabályozás egyes részeinek rendeleti formába öntése lenne a kitűzött cél, azonban több mint egy évnyi nagyon intenzív tárgyalási időszak után 2011 novemberében láthatóan patthelyzet alakult ki, hiszen a megállapodás nem körvonalazódik, alapvető ellentétek vannak a tagállamok érdekei és céljai között és a szabályozási elemek túlnyomó többségében a kompromisszumnak a látszata sem fedezhető fel.

⁹ Ebbe a témakörbe tartozik a közszektorbeli intézmények szerepe vagy akár a kkv-finanszírozás kapcsán az állami kezességet közvetítő elismert pénzügyi vállalkozások is.

¹⁰ Turner, A. jelentést készített 2009-ben, amelyben felhívta a figyelmet a tőkekövetelményi szabályozás és a bankszámvitel erőteljes összekapcsolódására, egymásra épülésére és arra, hogy anomáliák állnak fenn a diszharmónia miatt. A szabályozások nem kellően összehangoltak, változtatások esetén a két terület nem illeszkedik egymáshoz, amely legtöbb esetben a jogalkalmazási gyakorlati megoldások kreatív jellegéhez és rutinszerű szabályozási kerülőutakhoz vezet. Ezeknek az anomáliáknak bővebb áttekintését segíti Zsolnai Alíz: A pénzügyi szektorbeli felügyelet kérdései című cikke.

- ¹¹ A követelések regiszterének elkészítése égető probléma már régóta, amely a körbetartozások egyes eseteinek feloldását is segítené, azonban a közjegyzői zálogszerződés nem elégséges a megoldáshoz.
- ¹² Lassú az ingatlanok regiszterbe történő bejegyzése dacára a számos uniós felhasznált forrásnak és fejlesztéseknek, ugyanakkor a széljeggyel ellátottság kizárólag az iktatási és beérkezési támpontot nyújtja, jogi ereje nincs.
- ¹³ A polgári törvénykönyv nem tesz eleget a beszámítás fogalmának kezelésekor a pénzügyi szektor termékeinek vonatkozásában, mivel a beszámítás fogalma jelentősen korlátozott.
- ¹⁴ A klasszikus elvektől való eltérés az intézményi jellegben is megjelenik, hiszen az „egy tag egy szavazat” elv felülírja a részesedésarányos döntési elveket és a profitmaximalizálás egyedüli meghatározó jellege háttérbe szorul a közösségi döntési elvek mögé.
- ¹⁵ Ezen intézmények számára megoldást jelent az érdek-képviselési szervezeteik honlapja, mint elektronikus felület.
- ¹⁶ Felhívom arra a figyelmet, hogy a tőkekövetelményi szabályozásban bekövetkezett változások 2008-tól léptek Magyarországon hatályba, amellyel egy időben a gazdasági és pénzügyi válság is éreztette hatásait. Ezen túlmenően a hazai környezetben a hitelintézeteket terhelő központi terhek is módosítják a hitelintézetek fő adatait, így tisztán kiszűrni ennyi és ilyen jelentős hatás mellett a tőkekövetelmény szabályozásában történt változások hatásait jelenleg csak túlzottan leegyszerűsített modellek mentén lehetne, amely újabb torzított eredményekre vezetne.
- ¹⁷ A hitelintézetek nyilvánosságra hozatali követelményének teljesítéséről szóló 234/2007. (IX. 4.) kormányrendelet

IRODALOM

- DOWD, K. (2003): The experience of free banking, published in the Taylor & Francis e-Library, online: <http://analyseconomique.files.wordpress.com/2011/07/kevin-dowd-the-experience-of-free-banking.pdf>
- ERDŐS M. – MÉRŐ K. (2010): *Pénzügyi közvetítő intézmények, bankok és intézményi befektetők*, Akadémiai Kiadó, ISBN 978 963 05 8960 4
- LAKOMAA, E. (2007.): Free banking in Sweden 1830–1903: Experience and debate. *The Quarterly Journal of Austrian Economics*. Vol. 10, No. 2. pp. 25–44
- LAMANDA, G. – ZSOLNAI, A. – VIGVÁRI, A. (2008): Banking regulation. Lessons and challenges. *Periodica Polytechnica-Social and Management Sciences*. 16:(2) pp. 55–62
- LAMANDA, G. – ZSOLNAI, A. (2010): Mozgó célpont – a tőkemegfelelési direktíva első pilére. *Pénzügyi Szemle*. 55:(1) 154–167. oldal
- MÉRŐ K. (2004): A bankok pénzügyi közvetítő szerepének és szabályozásának változása a nyolcvanas évek közepétől Bazel 2 bevezetéséig. (doktori értekezés)
- MOORE, D. – CADONI, P. – SKERRETT, E. (2006): *The UK QIS 5 exercise, overview of results*. FSA, munkaanyag, 2006. március
- NILSSON, G. (1981): Banker i brytningstid. A.O. Wallenberg i svensk bankpolitik 1850–1856. Stockholm, *Institute for Research in Economic History*
- PEARSON, P. (2008): EU Commission outlines changes to Capital Requirements Directive. 2008. április 25., online: www.risk.net

ROTHBARD, M. N. (2008): *The mystery of banking*. Ludwig von Mises Institute, Auburn, Alabama, 2. kiadás, pp. 110–125

SEREGDI L. (2006): A felügyelet öt éve kezdte. *Bank és Tőzsde*. 2006. IV. szám

SMITH, V. (1990): *The Rationale of Central Banking and the Free Banking Alternative*. Minneapolis, Minn.: LibertyFund, online: http://oll.libertyfund.org/index.php?option=com_staticxt&staticfile=show.phpszáalék3Ftitle=1413&Itemid=28

VÖRÖS E. (2006): Mit várhatunk? *Bank és Tőzsde*. 2006. IV. szám

ZSÁMBOKI, B. (2007): *Basel II and Financial Stability: An Investigation of Sensitivity and Cyclicity of Capital Requirements Based on QIS5*. OP 67, online: www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbh_mnb tanulmanyok

ZSÁMBOKI B. (2006) *Az EU-csatlakozás hatása a magyar bankrendszerre. Szabályozáspolitikai megfontolások*, (PhD-értekezés.), online: phd.lib.uniconorvinus.hu/259/1/zsamboki_balazs.pdf

ZSOLNAI A. (2009): A pénzügyi szektorbeli felügyelet kérdései az Európai Unió tükrében. *Hitelintézet Szemle*, 8. szám, 460–475. oldal

Coreper ülésről készült jegyzőkönyv, 2011. június 17., online: http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/HUPRES42_17062011_Deposit_Guarantee_HU.pdf

Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (2011.): *Kockázati jelentés*, online: http://www.pszaf.hu/data/cms2309265/kockazati_jelentes_2011jun.pdf

The Turner Review (2009): *A regulatory response to the global banking crisis* (2009. március). London, online: http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/turner_review.pdf