

Lentner Csaba (szerkesztő)

# *Bankmenedzsment*

## *Bankszabályozás*

### *Pénzügyi Fogyasztóvédelem*



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI ÉS TANKÖNYVKIADÓ, BUDAPEST, 2013

#### VERSENYKÉPESEBB SZABÁLYOZÁS – TUDATOSABB POLGÁROK

Az utóbbi három év magyar közpolitikai és közpénzügyi változásai sokfélék voltak, szinte a közszféra egészét lefedték és mindegyikről elmondható volt, hogy a hatékonyság és eredményesség növelését tűzték ki célul. Meggyőződésem azonban, hogy hazánk megújulásához nemcsak új törvényekre és szabályokra van szükség, hanem olyan polgárookra is, akik képesek ezeket a kereteket a mindennapok gyakorlatában életté megtölteni. Ebből a szempontból kiemelkedően fontos, hogy Magyarországon emelkedjen a pénzügyi kultúráltság, egyre többen tudjanak egyre többet a pénzügyek világáról, illetve – ami tán még ennél is lényegesebb – egyre többen legyenek tisztában a pénzügyek alapszabályaival, alapösszefüggéseivel, illetve saját tudásuk korlá-

taival. E gondolatokban fogalmazza meg *Domokos László*, az Állami Számvevőszék elnöke a 2013 elején megjelent *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi Fogyasztóvédelem* című szakkönyv egyik fő misszióját.

Lényegében e rendszertani problémát próbálja a könyv alkotószerkesztője összefoglaló fejezetében kezelni, amikor kritikusan leírja, hogy a kialakult pénzügyi-banki eredetű krízis hármas felelősségi csoportot érint. A felelősség közös, de mindenképpen ki kell emelni a banki szektort, hiszen a piacgazdaságban elsősorban a bankok felelőssége a pénzügyi stabilitás fenntartása. Az eredendő felelősség azonban a kormányzati szereplők felé terelődik, hiszen a közgazdaságtan alaptétele szerint a gazdasági szereplők viselkedését elsősorban a pénzügyi szabályozásokat körülvevő ösztönző, szabályozási és felügyeleti rendszer határozza meg. A felelősségi csoportok magatartásait orvosolandó, a hitel-

piacok kínálati oldalán álló bankok működését a prudens bankári tevékenység irányába indokolt terelni, amelynek eszköze az állam alanyi jogon vindikálható szabályozási és felügyeleti hatáskörének megerősítése. A politikai elit által irányított hatóságok a gazdasági teljesítmények, reálbér és szociális jövedelmek elmaradása esetén az elvárt fizetőképes keresletet nem pótolthatják ki bankokkal, nem tarthatnak fenn olyan szabályozást és ellenőrzést, amely a hitelképtelen adósokat hitellel látja el. A hitelpiacok keresleti oldalát jelentő, főleg háztartási hitelek vonatkozásában alapvetően két beavatkozási területet említ *Lentner Csaba*, annak érdekében, hogy a lakossági szektor hitelpozíciói ne okozzanak újabb rendszerproblémát.

**Ad 1.** A speciális pénzügyi fogyasztóvédelmi-felügyeleti szervek létrehozása, hiszen a lakossági szektor nem rendelkezik a pénzügyi műveletekhez, hitelügyletekhez mélyebb szakmai, tudásbeli információkkal. A pénzügyi folyamatok és intézményrendszer globalizálódása igényli, hogy a fogyasztók jogai, érdekérvényesítő képessége a kormányok részéről védelmet, megerősítést kapjon.

**Ad 2.** A lakossági és főleg kisvállalati banki ügyfelek védelmét, érdekeinek érvényesítését jól szolgálhatja a bankok társadalmi felelősségvállalásának kiszélesítése, újrapozicionálása. Lényegében a kereskedelmi bankok a működésükhöz közvetlenebbül kapcsolódó célcsoportok fejlesztésével, az igényesebb, magasabb pénzügyi kultúrával rendelkező ügyfelek „kialakításával” a saját gazdasági érdekeiket is jól szolgálhatják. Sőt, az egész társadalomét, hiszen felelőssé váló gazdálkodásukkal nem okoznak a nemzeti költségvetésnek konszolidációs kiadásokat, károkat.

## A KÖNYV FELÉPÍTÉSE

A könyv megcélzott olvasóközönségéről elmondható, hogy négyes vetületű. Kézikönyv gyakorló szakembereknek. Bírának, ügyé-

szeknek, ügyvédeknek, a gazdasági rendszet munkatársainak, továbbá közgazdászoknak (könyvvizsgálók, bankemberek), illetve a gazdasági kormányzás és a közigazgatás irányítóinak. Az állam és közigazgatás-tudományi, jog- és államtudományi, gazdasági képzésekben részt vevő egyetemi hallgatóknak pénzügyi, pénzügyi jogi, EU pénzügyi, banktani ismereteinek formálásához, megértéséhez tankönyv. Harmadrészt, a pénzügyi kultúra emeléséhez, a pénzügyi fogyasztóvédelem segítéséhez, a devizahiteles lakosság ismeretkörének bővítéséhez pénzügyi lexikon. Negyedrészt, a kormány elmúlt években tett bankpolitikai intézkedéseinek tudományos-módszertani rendszerezése, a jegybankpolitika új irányaihoz, korrigálásához tudományos vázlat, vagyis monetáris politikai-bankpolitikai szakkönyv.

A kézikönyv-szakkönyv jelleget – a megcélzott olvasóközönség igényeihez igazodóan – elsősorban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének, illetve a Magyar Nemzeti Banknak, az Állami Számvevőszéknek és a Magyar Könyvvizsgálói Kamara Pénz- és Tőkepiaci Tagozatának társszerzőként csatlakozott gyakorlatorientált vezető szakértői biztosítják. A teljesség igénye nélkül: *Seregdi László, Banyár József, Bethlendi András, Csere Bálint, Pap Judit, Sudár Gábor* (PSZÁF-vezetők), *Szombati Anikó* (MNB), *Kolozsi Pál Péter* (ÁSZ), *Agócs Gábor* (Magyar Könyvvizsgálói Kamara, KPMG). A gyakorló szakemberek mellett a könyv alkotói stábjában megjelenik *Husztai Ernő* címzetes egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia doktora, aki Lentner professzor által évtizede írt-szerkesztett bankszabályozás tárgyú szakkönyveknek<sup>1</sup> régi szerzőtársa, lektora.

Tartalmi, logikai felépítését tekintve a könyv alapozása a három klasszikus pénzügyi terület bemutatása. A bankpiac, a tőkepiac és a biztosítási piac. Ehhez szükséges a pénzpiacok védelme. Így a felügyeletet hazai

és nemzetközi szabályozása, a pénzszektor könyvvizsgálata és a pénzügyi fogyasztóvédelem önálló, terjedelmes fejezeteket alkotnak. A könyv makrogazdasági-szabályozási keretét a magyar és a nemzetközi jegybankpolitika bemutatása tölti ki, mint a bankok működését szabályozó monetáris hatóság. A könyv a magyar jegybanki viszonyok mellett leköveti az Európai Unió és a tengerentúli bankműködés, -szabályozás, -felügyelet új eredményeit is. Így mintegy készletet ad a hazai jegybankpolitika átalakításához.

## A RENDSZERTANI FEJEZETEK

Lentner Csaba lényegre törően fogalmaz: A XXI. század világgazdasági és hazai folyamatai indokolják, hogy a Jó Állam aktív gazdaságpolitikai szerepet vigyen az általános közjó szolgálatában. Ésszerűen befolyásolja és szervezze a piaci szereplők működését. Hatékonyan ellenőrizze a közpénzügyi és pénzintézeti folyamatokat. Körültekintően szabályozza és felügyelje a pénz- és tőkepiacok szereplőinek működését. E szempontok érvényesülnek, a *Bankmenedzsment – Bankszabályozás – Pénzügyi Fogyasztóvédelem* című szakkönyvben, amely a pénz-, tőke- és biztosítási piacok nemzetközi környezetbe ágyazott, XXI. század eleji magyar rendszertanát foglalja magába.

Az alkotóközösség vezetője a piacgazdasági viszonyok között vitt aktív állami gazdaságpolitikai befolyásolás, ellenőrzés és szabályozás híve. A klasszikus etatista modell újraéledésének szószólója. A kereskedelmi bankok, tőkepiaci szereplők és biztosítóiintézetek működése köré Huszti Ernővel, Szombati Anikóval, Nyikos Györgyivel és Kolozsi Pállal felvázolja a – pénzpiacokat klasszikusan szabályozó – regnáló monetáris politikát, de éppen annak megváltoztatására helyezi későbbi mondanójának súlyát. Nemzetközi példákkal igazolja, hogy a kormányzati fiskális politikáktól

elszakadó jegybanki mechanizmusok károsak lehetnek a gazdaságpolitika egészére, majd a lehetséges változtatási irány tudományos koncepcióját adja. A bankszabályozás fejlődéstörténetére utalva szükséges állomásnak tartja – a másodlagos jelzálogpiaci válság által generált folyamatok leírását és a magyar rendszerváltozás bankpolitikai ellentmondásainak elemzését követően – az állam aktív szerepvállalását a pénzpiacokon, a bankok intenzív felügyeletét és szabályozását. Tudományosan igazolja a jelenlegi kurzus bankpolitikájának létjogosultságát és utal a továbblépés lehetséges irányaira.

*Matolcsy György* nemzetgazdasági miniszter, 2013 márciusától a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a könyv ajánlójában abbéli véleményének ad hangot, hogy a jelenlegi pénzügyi-gazdasági válság kapcsán a világ felismerte, hogy a meglévő bankok tevékenységére vonatkozó szabályok nem elégségesek, és égetően szükség van a jelenlegi szabályok átgondolására, egy válságállóbb koncepció kidolgozására annak érdekében, hogy ne ismétlődhessen meg az, amire korábban senki sem számított.

A magyar szabályozási mechanizmusok hatékony érvényesülését – mint Lentner professzor írja – bonyolítja, hogy a piaci körülmények között működő kereskedelmi bankélet az 1947-es államosításokat követően az 1980-as évek végéig, sőt még egy évtizedig, a külföldi banktulajdon megjelenéséig hiányzott Magyarországon. Úgy véli, hogy a kereskedelmi bankok szabályozása jelentős mértékben jegybanki mechanizmusokon keresztül történik. Ugyancsak fontos szabályozó hatóság az állami bankfelügyelet. A kereskedelmi bankok szabályozása azonban csak történelmi és nemzetközi kontextusban értelmezhető. Így a pénzpiacok globalizálódása fontos szabályozó elemmé tette a nemzetközi pénzügyi intézményeket (IMF, Világbank), a nemzetközi hitelminősítő cégeket, majd később, a gazdasági válság elmélyülésével – és a rá adott

válaszok tükrében – a pénzpiacok meghatározó szabályozó intézményeivé váltak a kormányok, a világgazdasági integrációs szervezetek vezető testületei. Az alkotószervező alapkonceptiója – a magyar piacgazdaság kezdetétől – a free banking szemlélet tagadása. Egyesült államokbeli és európai példákkal közvetetten, majd a regnáló magyar kormány gyakorlatának tematizálásával közvetlenül érvel a „feszés” bankszabályozás szükségessége mellett. Véleménye szerint a neoliberais piacgazdasági modell lényegéből fakadt, hogy a banki termékek innovációját nem követte a felügyeleti, szabályozási rendszer innovációja, így nemcsak jelzálogpiaci és bankválság alakult ki, hanem a neoliberais gazdasági modell rendszerválsága is. A középpontba állított bank – mint katalizátor piaci szereplő – a kereslet-kínálat egyensúlyának tartós létrejöttét biztosító rendszerléptékű, felelős és rendszer-fenntarthatóságot biztosító döntést nem volt képes hozni. Ennek következménye, írja, hogy a banküzem, majd a nemzetgazdaság és a világ gazdasága egyaránt válságba került. Az amerikai pénzpiacokról kiindult globalizáció a nem erős szabályozást és a nem alapos felügyeleti gyakorlatot is globalizált „termékké” tette. Pedig az elmúlt fél évszázadban a pénzszektor üzemének felértékelődése, sőt a pénztőke reálszektor fölé emelkedése indokolta volna a banküzem szorosabb szabályozását és felügyeletét. Ennek ellenkezője történt. Az angolszász, elsősorban észak-amerikai jelzálogpiacokon kialakuló, majd szinte világméretűvé vált practice igazolja az állami szabályozás és felügyelet háttérbe szorításának negatív következményeit. A rendszer összeomlása nemcsak a szűken vett szabályozás és felügyelet újragondolását kényszeríti ki, hanem a piacgazdaság neoliberais rendszerének további működtethetőségét is. Tehát egy aktív állami gazdaságpolitikai közegben, a pénzpiacokat felügyelő és szabályozó piacgazdasági modellben értelmezhető csak a feszés szabá-

lyozás és a következetes felügyelet szerepköre – Lentner magyarázata szerint.

A szerző a nemzetközi pénzügyi viszonyok elemzésén túl, amelyek meghatározó szerepet töltek be a magyar kereskedelmi bankpolitika alakításában, téziseket fogalmaz meg az elmúlt negyed évszázad monetáris politikai viszonyairól. Mint írja: a jegybanki függetlenség idő előtti megteremtése, fiskális politikától történő teljes leválasztása, vagyis refinanszírozási funkcióinak kiiktatása az állami költségvetés túlköltekezését nem akadályozta meg. Álláspontja szerint a hiány fő oka ugyanis a közszektor piacosításának elmaradása, a tervgazdaságból örökölt paternalista funkciók továbbvitele; egyidejűleg, a költségvetési mérleg bevételi oldalán pedig az adóbevételek alulteljesülése, mivel a hazai vállalkozások adóerő-képessége, az adófizetés szerény, a betelepült nemzetközi vállalatok részére pedig az adókedvezmények váltak rendszerjellegűvé. A jegybank az így folyamatosan keletkező költségvetési hiányt nem tudja csökkenteni, sőt a szabad piacokról finanszírozott államadósság jelentős kamatterheket is eredményez a központi költségvetésnek. Véleménye szerint az újjászerveződő magyar állam gazdaságpolitikai mozgásterének alakítása során indokolt a jegybanki politika ésszerű átgondolása a kor, illetve a nemzetgazdasági igények és a megváltozó világgazdasági gyakorlat (Fed, EKB, BoJ) függvényében.

## VÁLTOZÓ MONETÁRIS REZSIMEK

Végül is a világban a monetáris lazítások korát éljük. A fejlett piacgazdaságok jegybankjai a gyengélkedő fiskális politikák segítségére sietnek. A Magyar Nemzeti Bank által jó húsz éve követendő mintaként kezelt EKB 2012 nyarán döntött, hogy a lejáró spanyol és olasz államkötvények megújításában részt vesz. Az európai bank indoklása szerint e lépésével az

árstabilitási mandátuma értelmében jár el. A lazítás összekorlátozás nélkül, privát intézményekkel azonos feltételekkel fog történni. Úgy ítélt meg azonban, hogy a fiskális kockázatok mérséklése miatt szükség lesz az európai mentőalapokat is bevonni (EFSE, ESM). De valószínű, hogy az EKB és a mentőalapok forrásainak szűkössége miatt az IMF politikájában is rövidesen jelentős változások lesznek, hiszen a refinanszírozási források korlátozott volta miatt, akár több ország is az euróövezet elhagyására készülne.

A japán jegybanknak (BoJ) mintegy – évek óta tartó folyamatos emelkedés után – jelenleg 80 ezer milliárd jen refinanszírozási eszköze van a piacon. Argentínában 2012 márciusában tértek át a többes jegybanki célkitűzések rendszerére, amelyben nevesítik a monetáris stabilitást, a pénzügyi-költségvetési biztonságot, a munkahelyteremtést és a jövedelmek kiegyensúlyozottságát megvalósító gazdasági növekedést. A változások ennél is jelentősebbek, mert az argentin jegybank – korlátozott mértékben ugyan, de – hitelezheti a kormányt, a jegybanki devizatartalékok felhasználhatók az állam külső adósságának finanszírozását. Az Amerikai Egyesült Államokban az agresszív inflációellenes harcot az 1970-es évek vége óta szükségtelennek tartják, mert – álláspontjuk szerint – szükségtelen növekedési áldozatokkal járna. Infláció helyett a nominális GDP-re és foglalkoztatottság szintjének emelésére határoznak meg jegybanki célokat. Nyilván ügyelni kell a devizaárfolyamokra, a tőkebeáramlás segítésére, így elkerülhető a pénzügyi buborék és a növekedés is stabil marad. A 2007-es válság óta az amerikai jegybank szerepét betöltő Fed még aktívabb eszközönnevelő politikát folytat. 2012 nyaráig közel 1700 milliárd dollárt öntött a piacokra, amit megtoldott 2012 őszétől havi 85 milliárd dollárral. Lejárati korlátozás nélkül, mindaddig, amíg a munkanélküliségi ráta a kívánt százalék alá nem csökken.

Tudományos környezetbe ágyazva e gondolatok emelendők ki a rendszertani fejezetekből. Nyilván a szerző valami hasonlót látna szívesen Magyarországon is. Összességében szabálykövető, átlátható, a kormányzati gazdaságpolitikát segítő jegybanki szabályozásra és irányításra van szükség. Szólni kell arról is, hogy Lentner koncepciójától eltérő nemzetközi vélemények is teret kaptak az elmúlt hetekben (2013 februárjában). *Andres Velasco*, volt chilei pénzügyminiszter, a Columbia Egyetem vendégprofesszora (is) úgy látja, hogy a fejlett világ jegybankjai a jövőben infláció helyett a nominális GDP-re határoznak meg célokat.<sup>2</sup> Álláspontja szerint ez az új rendszer ugyanakkor a feltörekvő országokban akadozhat, köszönhetően a tőkebeáramlások és a helyi devizák várható felértékelődésének. Így célszerű, ha a feltörekvők továbbra is a devizaárfolyamok és a tőkebeáramlás menedzselésére, ösztönzésére összpontosítanak. Így elkerülhető a pénzügyi buborék és a növekedés is stabil marad. Velasco a külső fundamentumokból, nemzetközi tőkebeáramlásból fenntartott gazdasági növekedésre összpontosít, mint kívánatos módozatra. Jelzik a véleményütközések, hogy a monetáris rezsimek optimális működési módjának megtalálása, még korántsem végleges. *Botos Katalin*,<sup>3</sup> az egykori Antall-kormány pénzügyminiszterét felügyelő tárca nélküli miniszter, jelenleg professzor emerita, amerikai szerzők Egyesült Államok pénzügyi viszonyairól szóló tanulmányait olvasva arra a következtetésre jut, hogy a magas munkanélküliséget, a vele járó társadalmi feszültségeket, a jövedelmek szóródását, a középosztály egyre nehezebb helyzetét nem lehet monetáris politikával orvosolni. Értsd alacsony jegybanki alapkamatokkal (lásd Fed). Nyilván adódik ebből, hogy a 2007-óta tartó amerikai monetáris lazítások is fenntartásokkal kezelendők, hiszen a Fed lényegében most is szociális politikai funkciót tölt be, lényegében a hiányzó, erős szociális hálót próbálja kompenzálni.

## VÉGEZETÜL AZ AJÁNLÓKRÓL

A könyv leendő szakmai olvasóközönségéhez szólnak *Száz Károly*, a PSZÁF elnöke, Matolcsy György nemzetgazdasági miniszter, Domokos László, Állami Számvevőszék elnöke, *Darák Péter*, a Kúria elnöke és *Patyi András*, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora beköszöntő gondolatai. Ugyancsak ajánlója e hiánypótló szakmai munkának *Sárközy Tamás* jogászprofesszor, a Magyar Jogász Egylet elnöke, *Kovács Árpád* egyetemi tanár, a Költségvetési Tanács, illetve a Magyar Közgazdasági Társaság elnöke és *Lukács János* intézetvezető egyetemi docens (Corvinus Egyetem), a Magyar Könyvvizsgálói Kamara elnöke. Remények szerint így – már

csak a neves ajánlók révén is – méltán válhat a szakkönyv a pénzügyi jogi kérdésekkel foglalkozó jogász és közgazdász társadalom megbecsült, értékes darabjává. Érdeemes elolvasni, mert mint Domokos László, az Állami Számvevőszék könyvet útjára engedő ajánlójában írja: Nem engedhetjük meg, hogy Magyarországon újra tömegek váljanak kiszolgáltatottá egy-egy rossz pénzügyi döntés miatt, így Lentner Csaba alkotóközössége, kezükben tartott szakkönyve olyan társadalmi missziót – a pénzügyi tudatlanság csökkentését – vállalt magára, aminek sikerében mindannyian csak bízhatunk.

**Balogh László**

*Levelezési e-cím:* laszlo.balogh@uni-corvinus.hu

### JEGYZETEK

- <sup>1</sup> Lentner Csaba – Tarpataki János: Bankszabályozás az Európai Unióban. Egyetemi jegyzet, Soproni Egyetem, 2000, Huszti Ernő – Lentner Csaba – Seregdi László – Tarpataki János: Bankszabályozás. Tankönyv. Soproni Egyetem, 2002 (szerkesztette Lentner Csaba), Pénzpiacok szabályozása Magyarországon, Akadémiai Kiadó, 2006. Szerkesztette Lentner Csaba
- <sup>2</sup> Andres Velasco nyilatkozata a Project Syndicate kommentárjában jelent meg 2013. január végén, Monetary Regime Transition in the Emerging World címmel.
- <sup>3</sup> Botos Katalin: Reformok a bankszabályozásban: a „záslóshajó” elemzése. In: Bankszemle, Vol. XIV. No 2. 101–110. oldal