

A bázeli tőkeszabályozás múltja, jelene és jövője

Széles Zsuzsanna⁷ – Pataki László⁸ – Fóriánné Horváth Margit⁹

ABSZTRAKT: A pénzügyi intézmények tevékenységükből adódóan szigorú szabályok, előírások szerint működnek. Felmerül a kérdés szükséges-e még tovább szigorítani a szabályokat (már van szabályozva, korábban is volt) vagy sem. Mire terjedjen ki a szabályozás és milyen mértékű legyen? Célunk a bankszabályozás új oldalról történő megközelítése, a szabályozás okainak vizsgálata, annak feltárása, hogy a pénzügyi intézmények esetében milyen kockázati tényezők merülnek fel, azok hogyan hatnak egymásra. Az Európai Unió tagjaként mi is részesei vagyunk a napjainkban zajló intézményi és szabályozási környezetbeli változásoknak. Célunk a Bázeli tőkeszabályozás teljes rendszerének, fejlődési fázisainak megismertetése. Nemcsak az alkalmazott szabályozók, az ehhez kapcsolódó intézményrendszer megismerése is fontos feladat, amely napjainkban is zajlik: a bankunió létrejött, azon belül is Európai Bankfelügyelet működésének megkezdése, vagy a szanalási rendszer adaptálása az egyes tagországokban. Az intézményi védelmi vonalak legfontosabb része, hogy a hitelezés során az intézmények az adósokat minősítik, és a hitelekhez fedezetet kérnek. Továbbá elengedhetetlen, a jogszabályban előírt tőkeszint fenntartása, a független belső ellenőrzés.

KULCSSZAVAK: Bázeli tőkeszabályozás, tőkemegfelelés, bankunió

JEL kódok: G22, M41, M49

Bevezetés

A pénzügyi intézmények a gazdaság mozgató rugói mind a forrásszerzés, mind a forráskihelyezés tekintetében. Tevékenységükből adódóan lényegesen szigorúbb szabályok, előírások szerint működnek, mint a nem pénzügyi tevékenységet folytató vállalatok. A bankok szabályozása azonban

⁷ Dr. habil. Széles Zsuzsanna PhD, egyetemi docens, Nyugat-magyarországi Egyetem, Lámfalussy Sándor Közgazdaságtudományi Kar, Sopron
(szeles.zsuzsanna@gmail.com)

⁸ Dr. Pataki László PhD, egyetemi docens, Nyugat-magyarországi Egyetem, Lámfalussy Sándor Közgazdaságtudományi Kar, Sopron

⁹ Dr. Fóriánné Horváth Margit, főtanácsadó, Nyugat-magyarországi Egyetem, Lámfalussy Sándor Közgazdaságtudományi Kar, Sopron

nem mindig volt ennyire aktuális, mint napjainkban. A pénzügyi intézmények térnyerése a kockázatok fokozódását eredményezte és a társadalmi, gazdasági igény pedig az intézmények megfelelő szabályozását helyezte előtérbe. A védelmi vonalak alapvetően intézményi, belső és környezeti, külső meghatározottságúak. Elengedhetetlen a jogszabályban előírt tőkeszint fenntartása, a független belső ellenőrzés megvalósulása. Ellensúlyként jelenik meg a külső védelmi vonal, amely a szabályozásból és a hatósági ellenőrzésből áll. Szintén külső környezeti védelmi vonal a betétbiztosítás és a jegybank a „lender of last resort” (végső hitelezői funkció) szerepben, azonban ezek megjelenése már a probléma előrehaladott állapotát jelenti. A külső és belső szabályozás, valamint a védelem lényege, hogy a hitelintézet nemcsak a saját tőkéjét kockáztatja, hanem nagyságrendekkel magasabb értékben teszi ezt a betéteseivel.

A pénzügyi szabályozás célja alapvetően az, hogy megelőzze a pénzügyi válságokat azzal, hogy a piaci szereplők számára viselkedési normákat ír elő, és olyan intézményeket hoz létre, amelyek folyamatosan ellenőrzik a jogszabályok betartását annak érdekében, hogy a piacok rendeltetésszerűen működjenek.

A bankrendszer a gazdaság pénzügyi működésének alapvető intézménye, így az esetleges rossz banki üzletmenet súlyos zavarokat okozhat a gazdaság többi szereplőjének. A zavartalan működés szigorú feltétele a bank folyamatos likviditásának fenntartása (Bánfi, 2009).

A kockázat olyan bizonytalanság, ami „számít”, mert hatással van az emberek jólétére. A bizonytalanság, tehát szükséges, de nem elégséges feltétele a kockázatnak. Minden kockázatos helyzet bizonytalan, de van olyan bizonytalanság, ami nem kockázatos (Bodie et al., 2011). Az élet minden területén találkozhatunk kockázattal, de a bank egy különösen kockázatos üzem.

A szabályozás jelentősége és okai a pénzügyi szektorban

A hitelpiacok keresleti oldalát jelentő, főleg háztartási hitelek vonatkozásában alapvetően két beavatkozási területet különböztethetünk meg (Tatay, 2015):

- a speciális pénzügyi fogyasztóvédelmi–felügyeleti szervek létrehozása;
- a bankok társadalmi felelősségvállalásának kiszélesítése, újrapozicionálása.

Az utóbbi évtizedben – különösen a prudenciális szabályozás világméretű egységesülésének hatására – egyre többen kezdték el vizsgálni a szabályozás bankrendszeri következményeit. Ez különösen azért fontos kérdés, mert a pénzügyi intézmények világszerte a legjelentősebb mértékben szabályozott gazdasági szereplők közé tartoznak, így a szabályozás változásai alapvetően befolyásolhatják e szektor viselkedését.

A szabályozás okai között számos tényezőt lehet említeni, de végső soron erre a két alapvető tényezőre vezethetők vissza (Zsámboki, 2006):

1. Externáliák és a pénzügyi válságok mérséklése;
2. Fogyasztóvédelem.

A bankrendszer biztonságos működését és a válságok megelőzését szolgáló szabályozás komolyan befolyásolhatja mind a pénzügyi szektor, mind a reálgazdaság fejlődési lehetőségeit és irányait. Napjainkban ezen előírások közül a tőkére vonatkozó szabályoknak van a legfontosabb szerepük, mivel ezek képezik a prudenciális előírások alapját. A prudenciális előírások közül is kiemelendő a tőkemegfelelés vizsgálata, mivel ez határozza meg a bank számára a vállalt kockázatokkal arányos tőkeszükségletet. A tőke központi szerepét a pénzügyi szabályozásban az alábbi főbb érvekkel támaszthatjuk alá (Lind, 2005):

- A megfelelő mennyiségű tőke csökkenti a kockázatát annak, hogy a bank jövedelmezőségének ingadozása csődhelyzetet eredményez.
- Pénzügyi problémák esetén a tőke szolgál első helyen a sokk elnyelésére, így csökkenti a járulékos költségeket a többi érdekelt fél számára.
- A tőkére vonatkozó prudenciális előírások növelik a banki tulajdonosok óvatosságát, mert nagyobb kockázatvállalás esetén több tőkét követelnek tőlük.
- A tőkeszabályok hozzájárulnak a kockázattal arányos árazás kialakításához, és a megfelelő kockázatvállalási stratégiára ösztönöznek.
- A banksoportokra vonatkozó egységes tőkeszabályok a csoporton belüli közös kockázatkezelési rendszerek kifejlesztésére ösztönöznek.

A tőkemegfelelési mutató bevezetésével az 1980-as évek végétől világszerte egységes számítási mechanizmus vált elfogadottá, ami nagyrészt kiküszöbölte az országok közötti szabályozási arbitrázs lehetőségét. A tőkeszabványok bevezetése után hamar kiderült, hogy ha a szabályozás az intézményekre koncentrált, akkor a szigorúbban szabályozott intézmények tevékenységét részben át fogják venni azok, amelyeket kevésbé, vagy

egyáltalán nem szabályoznak. Így aztán a pénzügyi szabályozásban fokozatosan teret nyert az az elv, hogy a szabályozásban nem annyira az intézményi forma, hanem inkább a tevékenység számít. Ez az elv már beépült a piaci kockázatok tőkekövetelményét definiáló bázeli standardokba, amelyek a bankok és az értékpapír-kereskedő cégek tevékenységét már azonos elvek alapján kezelik (Zsámboki, 2006).

A tőke szerepének fontosságát elsősorban a bankok tevékenységének jellegzetessége és az ebből adódó magas tőkeáttétel, valamint a különböző állami garanciák magyarázzák. A bankok veszteséges működése esetén a betéteseknek általában nem kell aggódniuk, mivel *explicit vagy implicit betétbiztosítás védi őket*. A tulajdonosok vesztesége szintén korlátozott, mivel csak befektetett vagyonuk erejéig felelnek a veszteségért, és általában a menedzsment sincs anyagilag felelősségre vonva a rossz gazdálkodás miatt. Ez az aszimmetria a nyereségek és veszteségek tekintetében morális kockázati problémákat vet fel. A tulajdonosoknak ugyanis van egy opciójuk, hogy a hitelezőkre (betétesekre) hagyják a bankot, a hitelezőknek meg egy ugyanilyen opciójuk, hogy az adófizetőkre, vagy a betétbiztosítási alapra terheljék a problémákat (Merton, 1977). A bank tulajdonosai számára optimális tőke (gazdasági tőke), és az adófizetők szempontjából optimális tőke (szabályozói tőke) értéke eltérhet egymástól, azonban a pénzügyi szabályozás az egyes intézmények számára ír elő kötelezően betartandó normákat (tőkemegfelelési mutató, nagykockázati limit, befektetési korlátozások stb.), ezen egyedi szintű előírásoknak rendszerszintű, makrogazdasági következményei is vannak.

Bázeli tőkeszabályozás

Bázel I.

A pénzügyi tevékenység globalizálódása, valamint a sorozatos bankváltságok hatására az 1970-es évek végén merült fel a nemzetközileg egységes banki szabályozás gondolata. Ennek közvetlen előzménye a Bretton Woods-i rendszer 1973-as összeomlása volt. Az 1975-ben alakult Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság fő célja egyrészt, hogy nemzetközi szinten harmonizálja a bankokat felügyelő hatóságok munkáját, másrészt, hogy világszerte javítsa a banki felügyelet minőségét és hatékonyságát. Mind a mai napig a feladatai közé tartoznak olyan ajánlások kidolgozása, amelyeket az egyes országok beépítenek a saját jogrendjükbe, mindemellett

olyan szabályozási környezet kialakítása, amely nem avatkozik be a szabad versenybe. Az első bázeli szabályozáscsomagot 1988-ban fogadták el, mely a későbbiekben Bazel I. néven vált ismertté. A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság ezzel megalkotta a mai hitelintézeti kockázatkezelési keret alapját. Valójában ez az első nemzetközi szabályozás, mely a hitelkockázat és a biztonságos működéshez szükséges tőkenagyság között teremtett kapcsolatot. Tőkekövetelményként bevezették a tőkemegfelelési mutatót. Ennek a minimális mértékét 8%-ban állapították meg, amely a szavatoló tőke és a kockázattal súlyozott mérlegfőösszeg arányát jelenti a hitelintézetek számára. Az egyezmény szerint a szavatoló tőke valamivel több, mint a pénzügyintézetek saját tőkéje, ugyanis a saját tőkén kívül más biztonsági tőkeelemeket is tartalmaz (Kiss, 2014).

A biztonságos működéshez szükséges tőkeszint szabályozása hosszú múltra tekint vissza. A Bazel I. az első tőkeegyezmény, amely a bankok hosszú távú fizetőképességének (szolvencia) mérését szabályozta. Ennek azért volt létjogosultsága, mert a számvitelileg kimutatott tőke nem nyújtott fedezetet a banki kockázatok okozta veszteségekre, így bevezetésre került a tágran értelmezett tőke, vagyis a szavatoló tőke fogalma, valamint a kockázattal korrigált eszközérték (korrigált mérlegfőösszeg) kifejezés.¹⁰

A Bazel I. által mért főbb kockázati komponens a hitelezési kockázat. Ennek az volt az egyik alapvető problémája, hogy a hitelkockázatra összpontosított és a hitelintézet sajátosságait nem vette figyelembe. A szolvencia-mutató 1992-re az egész világon általánosan alkalmazott mutatóvá vált a bankok fizetőképességének megítélésére (Baranyi–Széles, 2010).

Az eddigieket összegezve, a pénzügyi szektorban a biztonságos működés kifejezésére a prudens működés szakkifejezést használják. Úgy tartják, egy bank akkor működik prudens módon, ha tevékenysége során a betétesek biztonságát tarja szem előtt. Ez abban az esetben teljesül, ha a bank:

- mindenkor likvid,
- megfelelő minőségű kihelyezései vannak,
- kiépítette belső védelmi vonalait (fedezetek, céltartalék, kontroll tevékenységek stb.) és
- megfelelő mennyiségű saját tőkével rendelkezik nem várható veszteségei fedezésére.

A bankszabályozás, az ún. prudenciális szabályozás a bankon belül megvalósuló, megvalósítandó védelmi rendszert jelenti, az imént említett

¹⁰ <http://www.bis.org/bcbs/history.pdf>

megfelelő tőkeszint, kockázatkezelési rendszerek, kontroll tevékenységek alkalmazásával. A felsoroltak a szabályozás olyan elemei, amelyek biztosítása a bankok számára kötelező feladat, de emellett alapvető érdek is (Kenesey et al., 2016),

Az első tőkeszabályozás előnye volt az előírások könnyű alkalmazhatósága, de sajnos ez egyben a hátránya is volt, mivel túlságosan is a hitelkockázatot helyezte előtérbe. Ebből adódóan újra gondoltak a szabályozórendszert, így született meg a Bázeli II.

Bázeli II.

A Bázeli II. szabályozáson alapuló változás és változtatás lényege a modellközpontúság, az intézményspecifikusság, az egyediség és összetettség külön-külön és együttes hangsúlyozása. A kockázatok fajtái differenciáltabban kerülnek meghatározásra, a kockázat mérése pontosításra került, és ezáltal a tőkekövetelmény meghatározása finomodott. Elsőként a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság dolgozta ki a nemzetközi ajánlásokat. Az ennek az átvételét vállaló államok közvetlenül ezen ajánlások mentén dolgozták ki nemzeti szabályozásukat, így tett az Amerikai Egyesült Államok, Kanada és Japán is, igaz közismert tény, hogy egyes államok eléggé korlátozottan és igényeiknek megfelelően alakítva tették ezt meg. Ennek megfelelően az Európai Unió a bázeli ajánlások alapján kidolgozta a Capital Requirements Directive (CRD), azaz a tőkekövetelményi irányelvek (2006/48/EK és 2006/49/EK) néven a nemzetközi ajánlásokon alapuló uniós szabályozást. Mivel ez irányelv, így a tagállamok további munka, azaz transzpozíció keretében ültették át saját jogrendjükbe (Zsolnai, 2011).

A Bázeli II. egy minden bankra egyaránt vonatkozó új törvényi keret-szabályozás, a 2004-es elfogadásával bevezetésre került a működési kockázat tőkeszükségletének megállapítása. A módosítás lényege a mutató számításában, hogy a hitelkockázat mellett a piaci kockázatokat is figyelembe kell venni a tőkekövetelmény meghatározásánál. A korábbi tőkeszámítási módszer átalakításával komplex kockázatkezelés kerül alkalmazásra a kamat-, a hitelezési, a működési és jogi kockázatok terén. Tehát a legfőbb cél a közgazdaságilag szükséges tőke és a szabályozói tőkeszükséglet összegének a közelítése, továbbá a pénzügyi szektor stabilitásának védelme, többek között a hitelkockázatok átfogó felmérésének bevezetése révén.

Az új tőkeszabályozás filozófiája szerint olyannak kell lennie a tőke-megfelelés számításának, hogy az a legkritikább esetben bekövetkező (extrem) kockázatokra is megfelelő tőkeszintet (szavatoló tőkét) biztosítson.

A Bázel II. bevezetésekor a várható hatásait a következőkben foglalták össze (Fridrich–Mitró, 2009):

- kockázatpreferencia erősödése,
- kockázatmérséklő technikák fejlődése, bővülése,
- eszköz kockázati kategóriák változása,
- nemzetközi és külső minősítő cégek bevonása a minősítésbe,
- az ügyfelek érdekelté tétele az adatszolgáltatásban.

A szabályozó rendszer átvételekor az egyes országok, így hazánk is problémákkal küzdött az intézményrendszer, valamint a jogszabályi háttér hiányosságaiból adódóan. Az Európai Parlament 2006-ban fogadta el a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások új tőkekövetelmény szabályozását, majd ezt követően kerültek megalkotásra a kormányrendeletek, amelyek a Bázel II. három alappillérét szabályozzák külön-külön. A Bázel II. elődjéhez képest több oldalról közelíti meg a tőkemegfelelés kérdését és a következő három pillérre épül:

1. pillér: minimális tőkekövetelmény,
2. pillér: saját belső tőkeszükséglet meghatározása,
3. pillér: nyilvánosság tájékoztatása (szavatoló tőke, kockázatok, kockázatkezelés stb.).

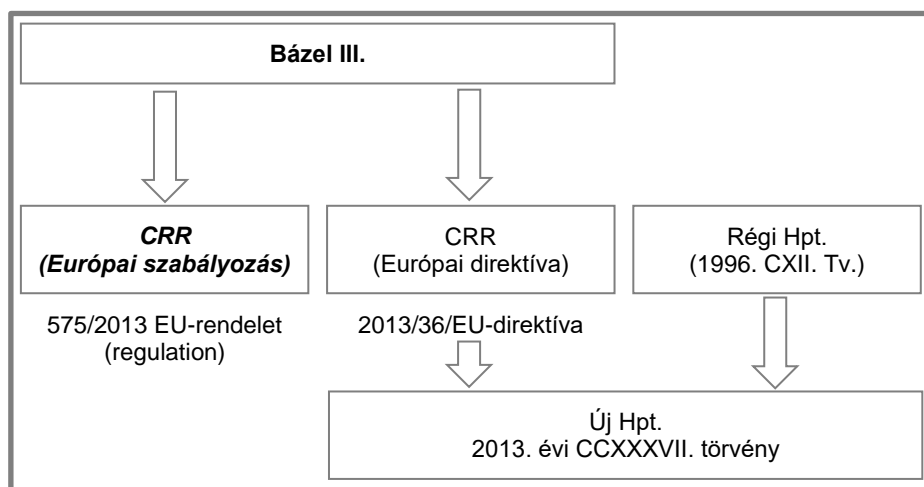
Bázel III.

Mire sikerült a Bázel II-őt bevezetni, beköszöntött a gazdasági és pénzügyi válság és ezzel megváltoztak a körülmények a pénzügyi piacokon, tehát ehhez igazodva átalakításra szorult a tőkeszabályozás. A Bázel III. legfőbb célja, hogy stressz-környezetben is biztosítsa a bankszektor kockázatnyelő képességét, csökkentve a pénzügyi szektort érintő és a reál gazdaságra átterjedő válsághelyzetek kialakulásának valószínűségét (Somogyi–Linh, 2010).

A Bázel III. uniós bevezetésének folyamata (Kisgergely, 2014):

- a) Az Európai Bizottság 2011. július 20-án publikálta a Bázel III előírások európai szintű implementációjára hivatott szabályozási javaslatát.
- b) A jogalkotás a nemzetközi prudenciális elvek átültetésére, valamint a Bankunió részeként egységes szabálykönyv (ún. maximum harmonizáció) megvalósítására irányul.

- c) A *CRR*¹¹/*CRD IV*¹² alapvetően a stratégiai szabályozási kereteket határozza meg, számos részletszabály kidolgozását az Európai Felügyeleti Hatóságok – különösen az Európai Bankhatóság (European Banking Authority, továbbiakban EBA) – hatáskörébe utalja.
- d) Az EBA a jogalkotási aktusokban egyedileg meghatározott területeken technikai standardtervezeteket dolgoz ki, amelyeket nyilvános konzultációt és szükség esetén hatásvizsgálatot követően határidőre benyújt az Európai Bizottsághoz jóváhagyásra. A Bizottság ún. delegált aktus (Lisszaboni Szerződés 290. és 291. cikk) formájában adja ki az általa és az Európai Parlament és Tanács által elfogadott technikai jellegű standardokat (1093/2010/EU rendelet).



1. ábra: A hatályos hazai hitelintézeti szabályozás

Forrás: Kisgerely (2014, 19. p.)

A *CRR/CRD IV*-es szabályozási csomag 2013. június 27-én jelent meg az EU hivatalos lapjában. A rendelkezések többségét alapvetően 2014. január 1-jétől kezdve kell a tagállamoknak, a felügyeleti hatóságoknak és a szabályozott intézményeknek alkalmazniuk.

A Bázel III. potenciális hatásai (Homolya, 2014):

- magasabb tőkemutatók,
- banki tőkeemelések,

¹¹ *CRR*: Capital Requirements Regulation

¹² *CRD IV*: Capital Risk Directive

- növekvő tőkeköltség irányába ható nyomás (likviditási mutatók, csökkenő profitráták),
- növekvő hitelkamatok,
- banki hitelek elérhetőségének csökkenése,
- csökkenő hitelbírálólat,
- alacsonyabb GDP,
- alacsonyabb foglalkoztatottság.

A szabályozásban bekövetkezett változások enyhítik a bankok mérlegének jelentős részét kitevő egyes pénzügyi termékekre vonatkozó szabályokat. A tőkeáttételi mutató (leverage ratio) követelménye nagy kérdés volt, amelyre vonatkozóan a Bázeli Bizottság korábban 3%-os minimum szintet javasolt, több ország (pl. az USA) azonban ennél szigorúbb szabályozást irányzott elő (az USA-ban a véglegesítés hosszú ideig tartott). Ráadásul a bankoknak az első tervek szerint csak 2018-tól kell megfelelniük a szabálynak. A változtatásokkal nem könnyítették meg annyira a szabályozást, ahogy egyes bankok remélhették. A tőkeáttételi mutató egy alternatív mutató a bankok eladósodottságának és kockázatvállalásának mérésére a bázeli szabályozásban meghatározott tőkemegfelelési mutatók mellett. Utóbbiak a bankok eszközeit kockázatukkal súlyozva osztályozzák, míg a tőkeáttételi mutató ezt nem veszi figyelembe. Használatának célja többek között az, hogy a bankok ne torzíthassák felfelé tőkemegfelelési mutatóikat azzal, hogy egyes eszközeik kockázatát alulbecsülik.¹³

A Bazel III. fő irányai:

- a szavatoló tőke minőségének és transzparenenciájának javítása, azaz több és jobb tőke a gazdaságban a tőkekövetelmények minőségi és mennyiségi megújításával;
- a likviditási kockázat kezelése;
- a tőkeáttétel limitálása, ami megnyugtatja a tőkeemelési kényszer-től féltő bankokat;
- a kockázati elemek átgondolása (pl.: a partner nem teljesítési kockázata);
- a prociklikusság tompítása;
- fokozatos bevezetés.

¹³ http://www.portfolio.hu/vallalatok/penzugy/banki_gyozelem_a_bazeli_szabalyozasban.193858.html

Most tekintsük át, hogy melyek a Bázeli III. egyezmény fő alkotó elemei és azokra vonatkozó elvárások (Kiss, 2014):

1. *Tőkekövetelmény*: a válságra adott egyik legfontosabb szabályozói válasz a Bázeli II. egyezményben meghatározott tőkekövetelmény minőségi és mennyiségi összetételének megváltoztatása. A szavatoló tőkén belül az alapvető és a járulékos tőkeelemek aránya eltolódik az alapvető elemek felé, így a biztonságosabb tőkeelemek nagyobb hangsúlyt kapnak a tőkemegfelelési mutató számításánál. A Bázeli III. egyezmény bevezeti az anticiklikus és a tőkefenntartási tőketartalékokat. Az új tartalékelemek bevezetésének célja, hogy biztonságosabbá tegye a hitelintézetek sokktűrő képességét.
2. *Tőkeáttételi korlát*: a Bázeli III. keretrendszer bevezeti a tőkeáttételi mutató fogalmát, amely az elsőrendű alapvető tőkének, a mérlegen kívüli tételekhez és a teljes eszközállományhoz viszonyított arányát szabályozza majd. A mutató kritikus mértékének a Bázeli Bizottság előzetesen 3%-ot javasolt, de bevezetésre csak 2018-tól kerül majd sor. A fentebb már említett tőkemegfelelési mutatóval szemben a tőkeáttételi mutató nevezőjében nem kockázattal súlyozott, hanem az abszolút mértékű mérlegértékek szerepelnek.
3. *Likviditáskezelés*: a Bázeli III. keretegyezmény talán legnagyobb hozadéka a likviditási kockázat szabályozásának bevezetése. A likviditási kockázattal a Bázeli II. egyezmény is foglalkozott ugyan, de „csak” egy 2. pilléres kockázati típusként, ahol elsősorban módszertani és modellezési útmutatók jelentek meg. A Bázeli III. keretegyezményben viszont már jóval nagyobb hangsúlyt kap, és így kvantitatív elvárások is szerepelnek. Két fontos mutatót vezet be az egyezmény, mindkét mutató egységes elemekből tevődik össze és egységes alapelvekre épül:
 - *Likviditási fedezettségi mutató* (Liquidity Coverage Ratio, LCR);
 - *Nettó stabil forrás mutató* (Net Stable Funding Ratio, NSFR).
4. *Rendszerkockázat*: a válságra adott egyik legfontosabb szabályozói válasz a rendszerkockázatok mérséklésére vonatkozik. A Bázeli III. keretegyezmény külön kezeli a rendszerszinten jelentős pénzügyi intézményeket. Öt különböző mutatószám meghatározásával kerülnek ebbe a kategóriába a bankok:
 - (1) nemzetközi hatás,
 - (2) méret,
 - (3) más bankokkal való összefonódás mértéke,

- (4) helyettesíthetőség,
- (5) komplexitás. Ezen intézményeknek 1-2,5 százalék közötti többlet tőkét kell képezniük 2016-tól kezdődően.

Európai Uniós szabályozási változások irányai

A szabályozás tekintetében elmondhatjuk, hogy a Bázeli II. a szabályalapú szabályozás és felügyelés a kockázatalapú szabályozás és felügyelés irányába fordult el, míg a Bázeli III. új fordulatot hozott. Ez az „új” fordulat nem is olyan új, mivel a Bázeli I. szabályozást szintén a szabályalapú szabályozás és felügyelés jellemezte. Mérő és Piroska (2013) szerint ehhez képest hozott szemléletbeli változást a Bázeli II., amely elismerte, hogy a bankok – fejlettebb, testreszabott kockázatkezelési módszereik révén – pontosabban ismerhetik a kockázataikat, mint a felügyelő intézmények. Ennek alapján a Bázeli II. megengedte, hogy amennyiben a bankok teljesítik a szabályozás által támasztott, szigorú minőségi követelményeket, növekvő mértékben támaszkodhassanak saját belső számítási módszerekre, ezáltal is növelve kockázati tudatosságukat. Tehát a Bázeli II. keretében a szabályozás a szabályalapútól a kockázatalapú felé fordult. Ez a folyamat ért véget a jelenlegi válságot követően, amikor kiderült, hogy a bankok által kifejlesztett rendszerek csak korlátozottan képesek a kockázatvállalás korlátozására. Ennek következtében újból a szabályalapú megközelítés vált uralkodóvá, ami a Bázeli III. szabályozó csomag egyik fő vezérlő elve lett.

A kockázatalapú szabályozástól és a felügyeléstől a szabályalapú megközelítés felé fordult a szabályozás úgy, hogy a fókusza kibővült a kiemelkedő fontosságot kapó rendszerkockázatok szabályozásával is. A rendszerkockázatokra fókuszáló új szabályozóeszközök, illetve az ezek működtetéséhez létrehozott, illetve létrehozandó intézményi keret elemeit, amelyek a bankszabályozás és -felügyelés szakpolitikájában megfogalmazottak szerint első- és másodrendű eszközökre bontjuk.

Két jól elkülöníthető szakaszra bontható a makroprudenciális szabályozás és felügyelés intézményi keretének megteremtése:

- Az *első szakaszban*, Európában a De Larosière-jelentés mentén az *Európai Rendszerkockázati Tanács* (European Systemic Risk Board, továbbiakban ESRB) és az *Európai Bankfelügyeleti Hatóság* (European Banking Authority, továbbiakban EBA) létrehozása történt meg.
- A *második szakasz* a bankunió kialakítását jelentette. Mérő és Piroska (2013) szerint már az első szakasz is a halli értelemben vett

másodrendű változásnak tekinthető, csak a bankunió tényleges és következetes megvalósulását követően beszélhetünk majd arról, hogy a szabályozási paradigmaváltáshoz szükséges másodrendű intézményi változások valóban végbementek.

Nemzetközi szinten a makroprudenciális felügyelés intézményi keretének első lépése a Pénzügyi Stabilitási Fórum (Financial Stability Forum, továbbiakban FSF) megújítása Pénzügyi Stabilitási Tanács (Financial Stability Board, továbbiakban FSB) néven. Az FSB legfontosabb feladata a globális pénzügyi rendszer kockázatainak azonosítása és elemzése, valamint szükség esetén szabályozási és felügyelési lépésekre irányuló javaslattétel.

A szabályozás Intézményi keretei

A bankunió létrehozása az egyik legelőremutatóbb kezdeményezés az Európai Unióban. Az integrált bankrendszer közös sztenderdeken alapuló, kormányoktól független felügyelete és európai szempontok szerint véghezvitt válságkezelése olyan régóta esedékes lépés, ami nem csak az eurozónán belül erősíti majd a pénzügyi stabilitást, de az eurozónával pénzügyileg szorosan összekapcsolt egyéb Európai Unió tagállamokban is. Magyarország szempontjából folyamatosan értékelni kell a folyamatokat. A bankunióhoz való csatlakozás kezdeményezése akkor válik időszerűvé, ha hazai szempontból az előnyök meghaladják a hátrányokat.¹⁴

A bankunió létrehozásának okai:

- Sokkal nagyobbak az EU bankjai saját országuk GDP-jéhez képest, mint az amerikaiak az USA-éhoz képest.
- A bankok és az államok közötti kölcsönös pénzügyi visszacsatolás (válság során negatív spirál) szükségessé tette a bankunió létrehozását.

A bankunió előzménye az új Európai Unió felügyeleti intézményrendszere volt, amely 2011. január 1-jén állt fel. A Párizsban székelő Európai Értékpapír-piaci Hatóság (European Securities and Markets Authority, *továbbiakban* ESMA), a frankfurti Európai Biztosító és Foglalkozatási-nyugdíj Hatóságból (European Insurance and Occupational

¹⁴ http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Szombati_Aniko_Bankunio_%E2%80%93_mit_latunk_a_partvonalrol.pdf

Pensions Authority, továbbiakban EIOPA) és a bankrendszer felügyeletéért felelős londoni központú Európai Bankfelügyeleti Hatóságból (European Banking Authority, továbbiakban EBA), valamint a frankfurti székhelyű Európai Rendszerkockázati Tanácsból (European Systemic Risk Board, továbbiakban ESRB) áll. Mindez nagy előrelépés volt a korábbiakhoz képest, de nem volt elégséges ahhoz, hogy megelőzzön egy újabb válságot (csak mérsékli a valószínűségét). A felügyelet, a válságkezelés és a bankszektor stabilitásának megőrzése miatt fontos fiskális felelősségvállalás nemzeti hatáskörben maradt.

A felügyeleti intézményrendszerrel párhuzamosan egy új, világméretű bankszabályozás vette kezdetét, ez az előzőekben már bemutatásra került Bázeli III. Az EU-ban létrehozták az Egységes Európai Prudenciális Szabálykönyvet (Single Rulebook). Újdonságként többek között részletes likviditási, tőkeáttételi szabályok és explicit makroprudenciális szabályozás került bevezetésre, újra szabályozták a tőkekövetelményeket, a banki kockázatkezelést és bónuszkorlátozást vezettek be.

Az Európai Tanács 2012 júniusában döntött az egységes bankunió létrehozásáról. Három lényeges pillérből áll az új intézményrendszer, amely képes különválasztani a nemzeti államháztartás rendszerét a bankok pénzügyi helyzetétől (Kiss, 2014):

- *Egységes felügyeleti rendszer (SSM)*: 2014. novemberétől indult el formálisan, az Európai Központi Bank keretein belül. Bankok széles körének közvetlen felügyeletét jelenti, beleértve a Magyarországon működő európai nagybankok csoportszintű felügyeletét is. Előkészítése három elemből áll:
 - A. Általános kockázatelemzés,
 - B. Eszközminőségi felülvizsgálat,
 - C. Stressz-teszt.
- *Egységes válságkezelési intézményrendszer (SRM/SRF)*: A bankunió második pilléréként a bankok válságának kezelésére egységes szabálykönyvet hoztak létre egy direktíva (BRRD¹⁵) formájában. Alkalmazása nemzetállami keretek között kezdődik meg. A direktíva szerint ki kell jelölni egy szanálási hatóságot, helyreállítási és szanálási tervet kell elkészíteni és értékelni. Teljes körű és egységes korai beavatkozási és szanálási eszközrendszer jön létre, a magánszektor erőteljesebb bevonásával a szanálási költségek

¹⁵ BRRD: Bank Recovery and Resolution *Directive*

terheibe, és nemzetközi összehangolás is kötelező. Bizonyos elemek csak 2016-ban lépnek életbe. A bankunióban létrejön egy szanálási hatóság, és a bankszanálási mechanizmus részeként a bankunió tagországai elhatározták, hogy egységes bankszanálási alapot hoznak létre egy kormányok közötti (az EU Szerződésén kívüli) egyezményvel.

- *Egységes betétvédelmi/biztosítási rendszer* (SDGS): ebben még nincs megegyezés az EU-ban.

Egységes Bankfelügyelet (SSM)

2014. november 4-én megkezdte működését az Egységes Bankfelügyelet. Az Európai Központi Bank 130 bankcsoporttal folytatott átfogó állapotfelmérést, így igen széleskörű információval rendelkezik a felügyelete alá tartozó pénzügyi intézetek pénzügyi helyzetéről. Az euróövezeti bankok átfogó állapotfelmérése elérte a céljait, és az ennek során feltárt tökehiányt az előírásoknak megfelelően kell majd pótolni. Az átfogó állapotfelmérés 24,6 milliárd euró tökehiányt tárt fel 25 résztvevő banknál.¹⁶

Az Európai Központi Bank felügyeleti testület szerint három fő feladat van még hátra:¹⁷

- Minél előbb be kell fejezni azoknak a bankoknak az újra tőkésítését, amelyeknél a vizsgálatok hiányosságokat tártak fel.
- A tagállamoknak teljesíteniük kell azt az ígéretüket, hogy az egységes bankszanálási alapot egy megfelelő hitelnyújtó eszközzel erősítik meg.
- A bankunió akkor válik majd csak teljessé, ha az Európai Unión belül valamennyi pénzügyi intézetre ténylegesen ugyanazok a játékszabályok vonatkoznak majd, következetesen végrehajtott harmonizált szabályozással, az Európai Bankhatóság (EBA) által kidolgozott egységes szabálykönyv jóvoltából.

Európai Egységes Szanálási Mechanizmus (SRM)

Létrehozásának célja a szanálási hatáskörök közösségi szintre emelése. A Bankunióba belépő tagállamok minden intézménye, amelyeket közvetlenül vagy közvetetten az Európai Központi Bank felügyel (Kisgergely, 2014).

A mechanizmus szereplői:

- Európai Központi Bank (mint felügyeleti hatóság),

¹⁶ <http://nol.hu/gazdasag/matol-mukodik-az-egyseges-bankfelugyelet-1496337>

¹⁷ <http://nol.hu/gazdasag/matol-mukodik-az-egyseges-bankfelugyelet-1496337>

- a résztvevő tagállamok szanálási hatóságainak álló képviselőiből Egységes Szanálási Testület (mint döntés-előkészítő),
- az Európai Bizottság vagy Tanács (mint végső döntéshozó),
- Egységes Szanálási Alap (mint a szanálási költségek finanszírozója).

Az egységes bankszanálási mechanizmust, azért hozták létre, hogy hatékonyabb és gyorsabb döntések születhessenek, ha egy pénzügyi intézmény csőd közeli helyzetbe kerül és konszolidációra vagy likvidálásra szorul tehát, hogy nekünk adófizetőknek kevesebbe kerüljön egy esetleges bankcsőd. A szanálási költségeket pedig a bankok befizetéseiből feltöltött egységes Bankszanálási Alap hivatott szavatolni. A hitelintézetek és befektetési vállalkozások által finanszírozandó Szanálási Alap életre hívásával, egy új elemmel bővült a pénzügyi stabilitási védőháló. Ezzel megvalósult, hogy a pénzügyi szektorban keletkező problémák kezelésének költségeit már nem az adófizetők, hanem a piaci szereplők finanszírozzák.

A Szanálási Alap fő feladata az intézményi válságkezelés szanálási szakaszában felmerülő költségek viselése, a szanálási eszközök alkalmazásának finanszírozása. Ezt részletesen a 2014. évi XXXVII. törvény 126§-ában a következőképpen fogalmazták meg:

- a) a szanálás alatt álló intézmény, annak leányvállalatai, áthidaló intézmény vagy szanálási vagyongazdálkodó eszközeinek és kötelezettségeinek garانتálása;
- b) a szanálás alatt álló intézmény, annak leányvállalatai, áthidaló intézmény vagy szanálási vagyongazdálkodó részére történő hitelnyújtás;
- c) a szanálás alatt álló intézmény eszközeinek megvásárlása;
- d) áthidaló intézménynek vagy szanálási vagyongazdálkodónak nyújtott tőkehozzájárulás;
- e) a szanálás alatt álló intézmény számára meghatározott célból történő hozzájárulás;
- f) az Országos Betétbiztosítási Alapnak a törvény szerint fizetendő kártalanítás;
- g) a tulajdonosoknak vagy a hitelezőknek a törvénnyel összhangban fizetendő kártalanítás;
- h) a fiskális semlegesség teljesülésének biztosítása;
- i) a fenti a)-h) pontokban említett intézkedések bármely kombinációja és
- j) a Szanálási Alapnak a vagyoneértékesítési eszköz alkalmazása során a fenti a)-d) pontokban említett intézkedésekhez az átvevő tekintetében történő igénybe vétele.

A *Szanálási Alap vagyona* a piaci szereplők (hitelintézetek és befektetési vállalkozások) befizetéseiből kerül feltöltésre, tízéves átmeneti időszak alatt elérve az elvárt szintet, amely minden EU-tagállamban a biztosított (100 ezer eurót meg nem haladó) betétek minimum 1 százaléka. Ez Magyarországon – a legutóbbi lezárt adatok szerint – mintegy 82 milliárd forintos célszintet jelent. Ez a célszint azonban mindig a biztosított betétállomány függvénye, így dinamikusan változik. A *Szanálási Alap elkülönült pénzalap*, hazánkban önálló munkaszervezettel nem rendelkezik, a működés operatív feladatait az OBA munkaszervezete látja el az OBA ügyvezető igazgatójának irányításával.¹⁸

Következtetések

A pénzügyi intézményrendszer igen bonyolult, sok kockázati tényezőt hordozó rendszer. Stabilitásának fenntartásához szükség van a kockázatok felismerésére, azok megelőzésére és kezelésükre. A nagy gazdasági válságok rávilágítottak, hogy fontos a megfelelő szabályozó rendszer működtetése. A különböző országokban eltérő rendszerek működnek, de a cél közös: a válságos helyzetek elkerülése és az ügyfelek érdekeinek védelme.

A Bázeli szabályozás kialakítása és a banki gyakorlatban történő alkalmazása talán soha nem volt annyira létjogosult, mint napjainkban. Ezt bizonyítja, hogy a pénzügyi intézményeknek a kellő szabályozásnak köszönhetően nem váratlanul kellett szembenézniük a pénzügyi válság tőkehelyzetükre gyakorolt hatásával. Az egyre élesedő piaci verseny, az ügyfelek szinte mindenáron történő megszerzése, megtartása, a nyereségorientáció, a hatékonyságra törekvés, a tulajdonosi elvárások oda vezettek, hogy a pénzügyi szektor – bár betartva a hazai és nemzetközi normákat – arra kényszerült, hogy egyre kockázatosabb ügyletek és ügyfelek kerüljenek a látókörébe. A stressz-tesztek lehetővé teszik olyan események számszerűsítését, amelyekkel korábban nem számolt a pénzügyi szektor, és ezek a pénzügyi válság kapcsán sajnos nem csak teszt jelleggel következtek be. Egyfajta védekező rendszert jelent az új szabályozás, amelyben komoly szerep jut az ügyfélnek is, vagyis a szabály nem csak „belülre koncentrálni” hanem az ügyfelek oldaláról is megközelíti a hatékony kockázatkezelést, ezáltal a veszteség csökkentését. Úgy gondoljuk, hosszú távon mindenkép-

¹⁸ http://www.mnb.hu/Penzugyi_stabilitas/szanalas/szanalasi-alap

pen megtérül a bankok többlet-tőkekövetelményének és az új kockázatkezelési módszerének a bevezetése, alkalmazása. Hatékonyabb kockázatfeltárás, a komponensek pontosabb feltérképezése kevesebb veszteséget és kisebb tartalékolási kötelezettséget jelenthet, mely javíthatja a befektetői piac bizalmát, így a likviditási problémák is mérséklődhetnek.

Nemcsak a szabályozórendszer eszközeit, hanem az intézményrendszerét is vizsgáltuk. A Bankunió létrehozásának gondolata az 1990-es évekre tehető, a megvalósításra két évtizedet kellett várni. Mind az Egységes Bankfelügyelet, mind az Európai Egységes Szanálási Mechanizmus életre hívása nagy előre lépés a Bankunió szempontjából. Az egységes bankszanálási mechanizmust azért hozták létre, hogy hatékonyabb és gyorsabb döntések születhessenek, ha egy pénzügyi csőd közeli helyzetbe kerül és konszolidációra vagy likvidálásra szorul. Tehát nekünk adófizetőknek kevesebbe kerüljön egy esetleges bankcsőd. Az Európai Központi Bank Felügyelet fő feladatai, hogy minél előbb befejezze azoknak a bankoknak az újra tőkésítését, amelyeknél a vizsgálatok hiányosságokat tártak fel, hogy a tagállamok felállítsák az egységes bankszanálási alapot és végül, de nem utolsó sorban a bankunió akkor válik majd teljessé, ha az Európai Unión belül valamennyi pénzügyi intézményre ténylegesen ugyanazok a játékszabályok vonatkoznak majd, következetesen végrehajtott harmonizált szabályozással, az Európai Bankhatóság által kidolgozott egységes szabálykönyv jóvoltából.

Irodalomjegyzék

- Bánfi T. (szerk.) (2009): Pénzügytan. Egyetemi tankönyv. Budapesti Corvinus Egyetem, Tanszék Kft. Budapest, 191 p., ISBN: 978-963-50-3360-7.
- Baranyi A. – Széles Zs. (2010): Egy hitelintézet kockázatvállalása és a bázeli szabályozás korlátai. *Pénzügyi Szemle*, 55(1), pp. 168–179.
- Bodie, Z. – Merton, R. C. – Cleeton, D. L. (2011): A pénzügyek közgazdaságtana. Osiris, Budapest, p. 340., ISBN: 978-963-27-6182-4.
- Fridrich P. – Mitró M. (2009): Hitelintézeti számvitel. SALDO, Budapest, pp. 28–57., ISBN: 978-963-6382-93-3.
- Homolya D. (2014): Bazel III./CRD szabályozás. Bankjog. Károli Gáspár Református Egyetem, 32 p.
- Kenesey, Zs. – Nagyné Sasvári, M. – Pataki, L. – Ambrus, R. A. (2016): New ways of European banking regulation and deposit insurance. In: Bylok, F. –Tangl, A. (eds): The role of management functions in successful enterprise performance.

- Agroinform Kiadó, Budapest, 240 p., pp. 171–181. ISBN: 978-615-5666-03-02. DOI: <http://dx.doi.org/10.18515/dBEM.M2016.n01.ch15>.
- Kisgergely K. (2014): A bankunió és a hazai pénzügyi szabályozás aktuális kérdései. Nemzetgazdasági Minisztérium, Budapest, 43 p.
- Lind, G. (2005): Basel II – the new framework for bank capital. Sveriges Riksbank, Economic Review, Stockholm, 17 p.
- Merton, R. C. (1977): An Analytic Derivation of the Cost of Loan Guarantees and Deposit Insurance: An Application of Modern Option Pricing Theory. *Journal of Banking and Finance*, 1, pp. 3–11.
- Mérő K. – Piroška D. (2013): A makroprudenciális bankszabályozás és -felügyelés keletrendszerének kialakulása, egy paradigmaváltás elemzése. *Hitelintézési szemle*, 12(4), pp. 306–325.
- Tatay T. (2015): A központi banki feladatok változása. In: Kálmán J. (szerk.): Állam – Válság – Pénzügyek: A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének aktuális kérdései. Batthyány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány, Győr, pp. 53–76. ISBN: 978-963-12-1644-8.
- Zsámboki B. Á. (2006): Az EU-csatlakozás hatása a magyar bankrendszerre. Szabályozáspolitikai megfontolások. Doktori értekezés. Budapesti Corvinus Egyetem, Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskola, Budapest, 226 p.
- Zsolnai A. (2011): Banki tőkekövetelményi szabályok a (kisebb) hazai hitelintézetek működése tükrében. Doktori értekezés. Budapesti Műszaki- és Gazdaságtudományi Egyetem, Gazdaság- és Társadalomtudományi Kar, Gazdálkodás- és Szervezéstudományok Doktori Iskola, Budapest, 123 p.

Internetes források

- A Bank of International Settlements honlapja
http://www.bis.org/about/history_1foundation.htm. Letöltés dátuma: 2015.04.02.
- A brief history of the Basel Committee. Basel Committee on Banking Supervision. 2014 October.
<http://www.bis.org/bcbshistory.pdf>. Letöltés dátuma: 2016.12.22.
- Kiss, A. (2014): A Bázeli III. és az Európai Unió. 2014. február 12.
<http://www.corvinusembassy.com/ep/?page=2&article=2&show=135>. Letöltés dátuma: 2016.04.02.
- Mától működik az egységes bankfelügyelet
<http://nol.hu/gazdasag/matol-mukodik-az-egyseg-es-bankfelugyelet-1496337>. Letöltés dátuma: 2016. 05.02.
- Portfolio (2014): Banki győzelem a bázeli szabályozásban.
http://www.portfolio.hu/vallalatok/penzugy/banki_gyozelem_a_bazeli_szabalyozasban.193858.html. Letöltés dátuma: 2016.05.01.
- Szombati A. (2015): Mit látunk a partvonalról?
http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Szombati_Aniko_Bankunio_%E2%80%93_mit_latunk_a_partvonalrol.pdf Letöltés dátuma: 2015.05.01.