

• Várhegyi Éva •

---

# A MAGYAR BANKSEKTOR SZABÁLYOZÁSA ÉS VERSENYHELYZETE A VÁLSÁGBAN

A magyar bankszektor jellemzőit a válság közvetlen hatásain túl az állami válságkezeléshez kapcsolódó gazdaságpolitika, kormányzati intézkedések és szabályozási változások is befolyásolják. A pénzügyi-gazdasági válság sokkja mellett 2010 nyara óta szabályozási sokkok is érték a magyarországi bankokat, amelyek tovább rontották a banki jövedelmezőséget. A banki tőke- és jövedelempozíciókat erodáló, esetenként a jogbiztonságot és a versenysemlegességet sértő kormányzati intézkedések a szektor régiós versenyhelyzetét és forrásbevonó képességét is gyengítik, amivel a gazdaság hitelellátását veszélyeztetik. A szabályozási sokkok felerősítik az egyébként is szigorodó nemzetközi tőkeelőírások banki tevékenységet mérséklő hatását. Mindez már is tetten érhető a banktulajdonosi stratégiák módosulásában, amely egyfelől a bankok külföldi forrásainak elapadásában, másfelől a hitelezési tevékenységük visszaesésében mutatkozik meg.

## BEVEZETÉS

A magyar bankszektort közvetlenül kevésbé súlyosan érintette a 2008-ban kibontakozott hitelválság, mint a nyugati bankrendszereket. A hitelválság nyomán kialakult pénzügyi-gazdasági válságra adott, a bankokat is érintő kormányzati válaszok azonban sok tekintetben eltértek a másutt alkalmazott állami beavatkozásoktól. A tanulmány fő célja, hogy bemutassa az állami válságkezelés keretében meghozott szabályozási intézkedéseknek a magyar bankszektor állapotára, valamint a jövőbeli működését meghatározó lehetőségeire és tulajdonosi motivációkra gyakorolt hatását.

Először röviden felvázoljuk a magyar bankrendszer modernizálásának és fejlődésének főbb állomásait, és jellemezzük a 2008. évi válság idejére kialakult állapotát, a gazdaságban betöltött szerepét. Figyelmünket elsősorban a bankok piacra lépését és a szektor tulajdonosi struktúráját meghatározó szabályozási környezetre, a bankpiac versenyviszonyaira irányítjuk. Ezután a hitelválságnak, illetve az állami válságkezelésnek a magyar bankszektor versenyviszonyaira és hitelezőképességére gyakorolt hatásait mutatjuk be. Ezt követően a magyar kormány bankokat érintő egyes szabályozási intézkedéseit (bankadó, devizahitelek problémájának kezelése) vizsgáljuk meg a banki versenyre, valamint a magyar bankszektor tőkehelyzetére és kilátására gyakorolt hatásuk szempontjából. A nemzetközi gyakorlattól sok tekintetben eltérő kormányzati intézkedések fényében és a már megmutatkozó jelzések

alapján feltételezésekkel élünk a magyar gazdaság jövőbeli finanszírozási képességét meghatározó banktulajdonosi magatartásra és a magyar bankszektor jövőjére. Végül röviden összegezzük a főbb megállapításainak, következtetéseinket.

Bár érdeklődésünk középpontjában a magyar bankszektor áll, a hazai helyzet sajátos vonásainak megvilágítása szükségessé tette, hogy – a terjedelem adta lehetőségekhez képest – esetenként a nemzetközi gyakorlatra is hivatkozzunk, a magyarországi intézkedéseket velük összehasonlítsuk.

## A MAGYAR BANKSEKTOR HELYZETE A VÁLSÁG ELŐTT

Az 1987. évi bankreformmal megalakultak a jegybankról leválasztott önálló kereskedelmi bankok, amelyek a lakossági bankokkal (OTP, takarékszövetkezetek) és a korlátozott hatáskörű szakosított pénzügyintézetekkel együtt egy erősen szegmentált piacon láttak el pénzügyi szolgáltatásokat. Az 1980-as, 1990-es évek fordulóján fokozatosan liberalizálták a banki tevékenységeket, megszüntették a vállalatokat egyetlen bankhoz hozzákényszerítő egyszámlarendszert, és a szabad bankválasztás engedélyezésével létrejött a kereskedelmi bankok egymással mind inkább versengő rendszere.

A bankszektorát átfogóan szabályozó, 1991 végén hatályba lépett pénzügyintézeti törvény<sup>1</sup> európai összehasonlításban is meglehetősen liberális volt abból a szempontból, hogy a külföldi banktőke beáramlásával szemben kizárólag szakmai követelményeket állított, nem korlátozta a stratégiai befektetők magyarországi bankvásárlását és letelepedését. A korai piacnyitás tette lehetővé, hogy a rossz hitelek örökségétől 1992–1995 között állami segítséggel (az úgynevezett bankkonszolidáció során) megszabadított magyar bankrendszer – a külföldi szakmai befektetők privatizációs vásárlásai vagy zöldmezős beruházásai révén – hozzájusson a stabilitását biztosító pótlólagos tőkéhez és korszerű szakértelemhez, továbbá javítsa teljesítményét.<sup>2</sup> A banktörvényt a kilencvenes évek első felében mind inkább az Európai Unióban érvényes szabályokhoz igazították. Az 1996-ban újjászületett törvény<sup>3</sup> már igazodott az Európai Közösség 1993-ban hatályba lépett második hitelintézeti irányelveihez, amely mérföldkönek számított az európai egységes pénzügyi piacok kialakulásában (*EEC* [1989]).<sup>4</sup>

<sup>1</sup> 1991. évi LXIX. törvény a pénzügyintézetekről és a pénzügyintézeti tevékenységekről.

<sup>2</sup> A jelentős arányú külföldi tulajdon a magyar bankszektorban messze több előnnyel járt, mint amennyi hátránnyal. Az empirikus vizsgálatok eredményeiről lásd *Várhegyi* [2001] és *Majnoni és szerzőtársai* [2003].

<sup>3</sup> 1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról.

<sup>4</sup> Az irányelv liberális engedélyezési politikát írt elő (a mérlegelésre legfeljebb a megtakarítások biztonsága, a termelékenység növelése, a különböző banki hálózatok közötti verseny, valamint a banki szolgáltatások szélesítése alapján adott lehetőséget), ugyanakkor szigorú tőkeszabványokat, befektetési és nagyhitel-korlátokat, valamint a tulajdonosok szigorú ellenőrzését szorgalmazta, és az univerzális bankmodell (vagyis az intézményi helyett a tevékenységi szabályozás) mellett tette le a voksot.

A korai piacnyitás, a liberális engedélyezési gyakorlat és az uniós normákhoz igazodó szabályozás következtében az ezredfordulóra Magyarországon is kialakulhatott a pénzügyi innovációkat befogadó, korszerű termékeket kínáló bankok versengő rendszere, amelyben három tucat, zömmel külföldi tulajdonban lévő kereskedelmi bank, néhány szakosított hitelintézet és száznál több takarékszövetkezet közül választhattak a banki szolgáltatásokat igénylő ügyfelek (Várhegyi [2007]). A válságot megelőzően három tucat bank mintegy másfélezer fiókja állt az ügyfelek rendelkezésére. A kereskedelmi bankok többsége a pénzügyi közvetítők (brókercégek, lízingtársaságok, befektetési alapok, nyugdíjpénztárak) termékeivel is bővítette szolgáltatásait, néhányuk biztosítótársasággal vagy jelzáloghitel-intézettel is együttműködött azért, hogy színesítse szolgáltatási palettáját.

A nagyszámú szolgáltató mellett a magyar bankpiacon a koncentráció foka a kilencvenes évek második felétől gyenge-közepes, az EU-ra jellemző átlaghoz közeli volt (ECB [2008]). Bár a be- és kilépések rendszeresen átrendezték a piaci erőviszonyokat, néhány fontos részpiac (lakossági folyószámlabetétek, áruhitelek, lakáshitelek piaca) továbbra is erősen koncentrált maradt (MNB [2007], Banai–Király–Nagy [2010]). A válság előtti utolsó évben, 2007-ben a bankszektor adózott eredménye a hitelekénél és a betétekénél is nagyobb fokú koncentrációt mutatott. Ez közvetve azt jelzi, hogy Magyarországon a nagyobb piaci részesedésű bankoknak inkább volt lehetőségük arra, hogy az átlagosnál jövedelmezőbb üzletágakban (például folyószámlavezetés és az azzal járó olcsó, látra szóló folyószámlabetét-, illetve magas kamatú folyószámlahitel-állomány) kiemelkedő részesedést érjenek el (Várhegyi [2010]).

A piaci pozíciók és jövedelmek struktúrájával összhangban állnak a magyarországi bankpiac versenyhelyzetét vizsgáló modellbecslések. A kétezres évek első felében végzett rugalmassági számítások szerint a lakossági piacokat oligopolisztikus versenyre utaló, részleges átárazási magatartás jellemezte, vagyis a bankok a kedvező pénzügyi változásokat – szemben a kedvezőtlenekkel – általában megkésve és nem teljes mértékben juttatták el ügyfeleikhez (Várhegyi [2003], Horváth–Krekó–Naszódi [2005], Móré–Nagy [2004]). A marginális költségek vizsgálata egyes piacokon (főként a fogyasztói hitelek és a látra szóló betétek piacain) a kartellmegoldáshoz közeli vagy a fölötti ár–költség különbözetet mutatott a 2004-ben és 2005-ben (Molnár–Horváth–Nagy [2006], Öcsi–Somogyi–Várhegyi [2007]). A lakossági bankpiacon megfigyelhető árazási visszasságokból elsősorban a folyószámlavezetésben jelentős piaci súllyal rendelkező bankok profitálhattak, mindenekelőtt a piacvezető OTP.

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH), észlelve az empirikus kutatásokkal is megerősített anomáliákat, 2004-ben ágazati vizsgálatot végzett a lakáscélú jelzáloghitelezés piacán, amelynek során a hitelintézeti gyakorlatot (hitelezési feltételek, költségek, hitelbírálat, értékbecslés, vételi opció, ügyfél-tájékoztatás) vizsgálta és értékelte versenyszempontból. A vizsgálat során azonban „nem talált versenykorlátozó megállapodásra, illetve ilyen hatású összehangolt magatartásra utaló tényeket”, sem pedig „közös erőfölényes helyzetet”. Ugyanakkor „javaslatokat tett a szabályozási

kompetenciával rendelkező hatóságoknak, illetve az érintett szakmai szervezeteknek az alapvetően nem a versenytörvénnyel kezelhető, de a verseny alakulására kiható fogyasztóvédelmi problémák rendezése céljából” (GVH [2006]).

Az árverseny gyengesége mellett a – kevésbé mérhető – *nem ár alapú* verseny érzékelhetően nőtt a kétezres években. Ez kezdetben az értékesítési csatornák (fiókhálózat, bankautomaták) bővítésével és marketinggel operáló *költség alapú* versenyben jelentkezett. Az évtized közepétől viszont mind inkább teret nyert a *kockázatalapú* verseny, amikor az egyre kockázatosabb (alacsony jövedelmű vagy nem megfelelő hitelfedezettel rendelkező) ügyfelek és ügyletek (például devizaalapú kölcsön) bevonásával növelték a bankok részesedésüket a lakossági piacon, egyúttal mérsékelve a piacvezető OTP jelentős fölényét (Király–Nagy [2008], Banai–Király–Nagy [2010], MNB [2008]). A prudenciális szempontok fellazításával (például a hitelfedezet értékéhez képest mind nagyobb arányú hitel folyósításával, az adós jövedelempozíciója vizsgálatának elmulasztásával) a magyarországi bankok jelentős mértékben terjeszkedtek a lakossági hitelpiacon. Bár a hitelfelfutás Magyarországon nem „lógott ki” a közép-kelet-európai országok trendjéből (1. táblázat), más tényezőkkel együttesen mégis hozzájárult a magyar gazdaságnak a hitelválságban megmutatkozó, nagyfokú sebezhetőséghez (Várhegyi [2008]).

1. TÁBLÁZAT

## A bankhitelezés alakulása a válság előtt egyes kelet-európai országokban, 2007 (százalék)

Ország	Éves átlagos hitelnövekedés 2003–2007 között	Hitelek a GDP százalékában	Lakossági hitelek a GDP százalékában	Hitelek a betétek százalékában	Devizahitelek a hitelállomány százalékában
Magyarország	26,8	53,4	23,3	128,5	52,4
Csehország	40,4	50,3	18,8	75,4	13,0
Lengyelország	35,0	37,3	22,1	103,8	24,4
Szlovákia	42,1	44,6	15,3	76,4	23,6
Románia	81,5	36,6	17,7	114,8	54,3
Bulgária	57,4	67,1	23,0	97,7	62,2
Ukrajna	98,5	59,9	21,8	152,4	49,9

Forrás: RZB [2008] alapján.

A gyenge árverseny, majd a kétezres évek közepétől a bankok kockázatalapú versenyével fűtött hitelexpanzió a bankszektor nemzetközi összehasonlításban kiemelkedő jövedelmezőségében is érezte hatását. A szektor átlagos jövedelmezősége a kétezres évek első felében nemcsak a fejlettebb bankrendszerekénél volt magasabb, de még a hasonló fejlettségű, a közép-kelet-európai „visegrádi” országokénál is (2. táblázat). A banki jövedelmezőséget a támogatott lakáshitelezés 2001-től bevezetett rendszere is növelte, amelyet – ha idővel csökkenő mértékben is, de – a bankok számára is előnyös feltételekkel alakítottak ki. Végül ez adott alapot a kormánynak arra, hogy 2005-től különadót vessen ki a szektorra, amely évente mintegy 30 milliárd

2. TÁBLÁZAT • Bankszektorok eszközjöveldelmezősége a „visegrádi” országokban\*

Ország	2001	2002	2003	2004	2005
Magyarország	1,6	1,7	1,9	2,2	2,2
Lengyelország	1,0	0,5	0,5	1,4	1,7
Csehország	0,7	1,2	1,2	1,3	1,4
Szlovákia	1,0	1,2	1,2	1,2	1,0
Szlovénia	0,4	1,1	1,0	1,1	1,0

\* ROA: adózott eredmény/összes eszköz.

Forrás: RZB [2007].

forint terhet jelentett. 2007–2010 első féléve között más módon és csökkenő (2010-ben már csak 13 milliárd forint) mértékben került megújításra a banki különadó.

Bár az ügyfelekért folyó versenyben mind a forrásköltségek növekedése, mind a különadó egyre inkább éreztette hatását, mindez azonban a 2008. évi válságig a banki jöveldelmezőségi mutatókon kevéssé látszott meg (3. táblázat). Még a hitelválság elterjedése sem hozott súlyos változást: bár a hitelkockázati költségek megugrása 2009-ben jelentősen rontotta a bankszektor jöveldelmezőségét, ennek hatását a bankok részben ellensúlyozni tudták a fajlagos költséghányad csökkentésével. A valódi törést egy szabályozási változás, a nemzetközi összevetésben is kirívó mértékű, új típusú banki különadó kivetése hozta meg 2010-ben (ezt később tárgyaljuk).

3. TÁBLÁZAT • A magyar bankszektor jöveldelmezőségének alakulása\*

Megnevezés	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kamateredmény (kamatmarzs)	3,9	3,9	3,6	3,3	2,7	2,6	3,0
Jutalékeredmény	1,3	1,3	1,2	1,1	0,9	0,9	0,9
Működési költség	-3,0	-2,9	-2,7	-2,7	-2,4	-2,0	-2,1
Értékvesztés és céltartalék-változás	-0,4	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5	-1,5	-1,2
Adózott eredmény (ROA)	1,98	1,94	1,89	1,49	0,91	0,72	0,13
Tőkearányos adózott eredmény (ROE)	23,4	22,7	22,3	17,5	11,2	8,91	1,44

\* Az átlagos eszközérték százalékában kifejezett értékek.

Forrás: PSZÁF.

## A HITELVÁLSÁG HATÁSA A BANKI SZABÁLYOZÁSRA ÉS VERSENYRE

A nemzetközi hitelválság eltérő módon befolyásolta a magyar bankszektor szabályozási környezetét és versenyhelyzetét, mint az érintett országok többségében: kisebb mértékben játszottak benne szerepet a szokásos válságkezelő állami intézkedések, és nagyobb súlyt kaptak a magyar gazdaságpolitika és a politika irányvonalához illeszkedő „nem szokványos” kormányzati beavatkozások.

## Az állami válságkezelés módjai és a verseny

Az értéküket veszített befektetések, illetve a fizetéseképtelenné vált ügyfelek miatt felduzzadt nem teljesítő hitelállomány hatására a tőkecsökkenés és működési zavarok kezelése komoly dilemma elé állította a pénzügyi szektor stabilitásáért felelős kormányokat és az állami segítségnyújtást árgus szemmel figyelő versenyhatóságokat. A legtöbb országban elkerülhetetlenné vált az *állami szerepvállalás* a bankszektorokban, ami *versenysemlegességi aggályokat* is felvetett. Az Európai Bizottság ezért már 2008. október 13-án kibocsátotta közleményét azokról a szabályokról, amelyeket a Bizottság a bankmentő csomagokra alkalmazni kívánt (EC [2008]).

Az EU-alapszerződésnek a tagállami gazdaságok súlyos zavarainak orvoslására vonatkozó 107. (korábbi 87.) cikk 3. bekezdésének *b*) pontján alapuló közlemény szerint az olyan *általános módszereket*, mint a betétekre vagy bankközi hitelekre vonatkozó garancia, 24 órán belül jóváhagyják, ha megfelelnek az általános követelményeknek, vagyis ha kimutatható, hogy az alkalmazott módszer a pénzpiacok stabilizálását szolgálja, és védő intézkedéseket tartalmaz a versenyre gyakorolt szükségtelen negatív hatásokkal szemben. Az *egyedi segítségnyújtás* (garancia, tőkeinjekció vagy a rossz hitelek átvétele) esetében speciális átstrukturálási tervet kell benyújtani. A Bizottság kifejezte szándékát, hogy megkülönbözteti azokat a bankokat, amelyek esetében a jelen válság idéz elő fizetőképességi problémákat azoktól, amelyeknek már azt megelőzően strukturális gondjai voltak. A gyakorlatban az utóbbiaknál egyes üzleteik drasztikus csökkentése szükséges, míg az előbbieket e nélkül is folytathatják tevékenységüket.

A közlemény megjelenését követő hónapokban az újonnan felmerült problémák tükrében rendre felülvizsgálták és kiegészítették ezeket az irányelveket.

Az Európai Bizottság 2009 februárjában megfogalmazta az értékvesztett eszközökkel küszködő bankok *állami támogatására vonatkozó főbb elveket* (EC [2009a]). A legfontosabbak: az átláthatóság; az összehangolt megközelítés a kiválasztható eszközök azonosításánál és értékelésénél; a költségek megfelelő tehermegosztása a részvényesek, a hitelezők és az állam között; megfelelő mértékű (legalább a tőkét elérő) visszatérítés a segítséget nyújtó állam számára; a versenytorzulásokat orvosló szerkezetátalakítás, a feltőkésítések, garanciák és követeléselekedés útján kapott összes támogatás figyelembevételével, az európai bankrendszer hosszú távú életképességére és normális működésére tekintettel. A probléma kezelésére szolgáló terv kidolgozása a tagállamok felelőssége, az állami segítség tekintetében azonban egységes értékelési kritériumok érvényesülnek. A Bizottság hat hónapra szólóan és feltételesen hagyhatja jóvá a tervet.

Alig fél évre rá, 2009 júliusában az Európai Bizottság újabb, 2010. december 31-ig hatályos útmutatót adott közre arról, hogy miként jár el a tagállamok által a bankoknak nyújtott szerkezetátalakítási támogatás értékelése során (EC [2009b]). A megközelítés három alapelvekre épül: 1. a támogatásban részesülő bankoknak

hosszú távon életképesnek kell lenniük további állami segítség nélkül, 2. a támogatásban részesülő bankok és azok tulajdonosai méltányos mértékben hozzájárulnak a szerkezetátalakítási költségekhez, és 3. intézkedéseket kell hozni a versenytorzulások korlátozására az egységes piacon. Az iránymutatás részletesen ismerteti, hogy a Bizottságnak hogyan kell alkalmaznia ezeket az elveket a rendszerszintű pénzügyi válságban ahhoz, hogy előmozdítsa az európai bankszektor életképességének helyreállítását.

A bizottsági állásfoglalások tehát egyértelművé tették, hogy bár teret engednek az állami támogatásokat is magukban foglaló válságkezelő módszereknek, de a versenytorzító állami beavatkozások vagy eleve tilalom alatt állnak, vagy csak speciális feltételek mellett hozhatók tető alá.

Milyen típusú intézkedések torzíthatják a versenyt? A piaci szereplők *egyedi ügyeihez nyújtott állami támogatások* tőkejuttatások, eszköz kivásárlások vagy garanciák egyértelműen torzítják a versenyt, hiszen lehetőséget nyújtanak a tőkéjüket vesztett bankoknak arra, hogy tevékenységüket akár az addigi szinten is fenntartsák, és elkerüljék a piacvesztést. Külön altípus, amikor az állami tőkejuttatás, az állami tulajdonszerzés az irányításba való beleszólás jogával is társul, hiszen ilyenkor a későbbi tevékenység során közvetlenül is érvényesül a kormányzati befolyás, illetve megnő a kísértés arra, hogy a kormány piacbefolyásolással is segítse tőkéje megtérülését.

*A szektor egészét érintő szabályozási változások* azonban többnyire eléggé *versenysemleges* beavatkozásoknak tekinthetők, jóllehet ezek is eltérő módon érinthetik a különböző tevékenységi és ügyfélstruktúrájú, illetve eszköz–forrás szerkezetű bankokat. Ide sorolható a betétbiztosítási sémák módosítása vagy a kötelező tartalékráta enyhítése, amelyeket – válságkezelő intézkedésként – a magyar kormány is bevetett.

A betétes pánik megelőzése érdekében, átfogó megoldásként, a betétbiztosítási plafonok megemelésére került sor (általában 50–100 ezer euróig, vagyis 2-4-szeres mértékben), aminek költsége ugyan közvetlenül a bankrendszer terhelé, hiszen a betétvédelmi alapokat betétarányos banki befizetésekből töltik fel, végső mentevárként azonban az állam is helyállhat. A válság kiterjedésekor, 2008 októberében, az európai kormányok többsége (a magyar is) a biztosítási értékhatáron felül állami garanciát vállalt a bankbetétekre.

A szektor tagjaira *normatív módon meghatározott intézkedések* is általában versenysemleges szándékúak. Ilyen a válságkezelés fő eszközeként megvalósított jegybanki likviditásnövelő intézkedések többsége, amelyek minden hitelintézet előtt nyitva állnak, bár a különböző adottságú piac szereplőknek más és más mértékben lehet szükségük rájuk. Például a devizalikviditást biztosító devizacsere fontosabb a külföldi háttérrel nem rendelkező bankoknak, mint a leánybankoknak.

## Az állami válságkezelés hatásai a magyarországi bankversenyre

Néhány általános vonástól (betétbiztosítás, jegybanki likviditásnövelés) eltekintve Magyarországon sok szempontból a kormányzat a fejlett országok többségétől eltérő módon avatkozott be a pénzügyi rendszer stabilitása érdekében. A világ 11 legfejlettebb országában 2008 őszétől a GDP mintegy ötödét kitevő (ötezermilliárd dollár értékű) mentőcsomagot hoztak létre, amelynek 40 százalékát 2009 közepéig már el is költötték (*BIS* [2009]). A magyar kormány viszont csupán a GDP 7,1 százalékára rúgó mértékben vállalt kötelezettséget (ebből csupán 1,1 százalékot tett ki a tőkejuttatás), s 2009 közepéig a GDP 2,7 százaléka erejéig történt kifizetés (*EC* [2009c], [2009d]). A bankmentésben való szerény mértékű állami részvétel miatt az állami beavatkozás *versus* verseny dilemmája kevésbé élesen jelentkezett Magyarországon, mint másutt.

A banki válságkezelésben tanúsított visszafogott állami részvétel fő oka az volt, hogy a magyar bankrendszert közvetlenül kevésbé érintette a hitelválság. A kormányzati szerepvállalás azért lehetett alacsony Magyarországon, mert az itt működő bankok csak kismértékben fertőzöttek az úgynevezett mérgezett eszközöktől. A szerény állami szerepvállalás további fontos oka az volt, hogy a magyar bankok döntő többsége külföldi (zömmel euróvezeti) bankok tulajdonában állt, ami miatt a forrásaik megújításának és a tőke pótlásának felelőssége rájuk hárult. Igaz, az anyabankok közül sok az anyaországban részesült kormányzati támogatásban, amelynek így, közvetett módon, a magyar leánybankok is haszonélvezői voltak.<sup>5</sup>

A magyar bankrendszer problémáinak állami kezeléséhez így elegendőnek látszottak a monetáris politikai eszközök. A likviditáshiány megszüntetése és a hitelezőképesség helyreállítása érdekében az MNB likviditásbővítő eszközöket bocsátott a bankok rendelkezésre, ezek mértéke azonban elmaradt a jelentősebb központi bankok által alkalmazott, úgynevezett nem szokványos eszközöktől.

Nem csupán a mértékekben volt különbség, hanem a módszerekben is. Az említett okok miatt a magyar bankszektorban kevésbé volt szükség olyan közvetlen, adott esetben tulajdonszerzéssel is járó állami beavatkozásokra, mint sok nyugati országban. A hosszas vajúdas után elfogadott „bankmentő” csomag kinyilvánított célja az volt, hogy IMF-hitelekre építve, szükség esetén garanciavállalással és tőkejuttatással javítsa a magyar bankok stabilitását és hitelezőképességét.<sup>6</sup> Az állami tőkejuttatás lehetőségét gyakorlatilag a domináns külföldi szakmai tulajdonossal nem rendelkező bankok, az OTP és az FHB számára nyitotta meg a törvény. Az OTP-nek nem volt

<sup>5</sup> Ha például a többségi bajor tartományi tulajdonban álló Bayern LB nem jut állami segítséghez otthon, akkor aligha tudja biztosítani itteni leánybankja, az MKB talpon maradásához szükséges devizalikviditást és tőkeemelést. De a belga, holland, osztrák és olasz anyabankok többsége is részesült a saját kormányuk mentőcsomagjából.

<sup>6</sup> 2008. évi CIV. törvény a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről. A bankok stabilitásának biztosítására mintegy 2 milliárd eurót (600 milliárd forintot) különítettek el az IMF és EKB biztosította 20 milliárd eurós hitelkeretből (*MNB* [2009] 19. o.).



szüksége tőkeemelésre, mivel a kelet-európai leányintézmények tőkepótlásához és céltartalékokkal való feltöltéséhez elegendőnek bizonyult saját nyeresége. Az FHB viszont 2009 márciusában 30 milliárd forint erejéig igénybe vette az állami tőkeemelését, majd 2010-ben visszavásárolta az állami részvényeket, és ellenszolgáltatást is fizetett (FHB [2010]). 2011-ben azonban az Európai Bizottság az állami tőkejuttatással kapcsolatban eljárást indított a magyar állam ellen, aminek elmarasztaló megállapítása miatt az FHB további ellenszolgáltatást és késedelmi kamatot fizetett az állam részére (1,7 milliárdot fizet az FHB... [2011]).

2009 márciusában az államháztartási törvény módosításával megnyitották az utat az állam számára, hogy hitelt nyújthasson a külföldi háttér nélküli bankoknak. Az OTP Bank 1,4 milliárd euró, az FHB Jelzálogbank pedig 400 millió euró összegű kölcsönt kapott piaci kamatozással, aminek fejében vállalták, hogy a válság hatásának enyhítése és pénzügyi rendszer stabilizálása érdekében bővítik vállalati és a lakossági hitelezésüket.<sup>7</sup>

### Önszabályozás – a bécsi bankkoordinációs kezdeményezés sikere

A válság hatására eldugult hitelcsatornák megnyitása és a banki hitelezési aktivitás helyreállítása nem csak Magyarországon vált kulcskérdéssé. Az euróövezetben a kormányzati tőkejuttatások, eszköz kivásárlások és garanciák, valamint az Európai Központi Bank (EKB) likviditásbővítő intézkedései viszonylag hatásosan tudták kezelni ezt a problémát. Ugyanakkor a kelet-európai uniós (és nem uniós) országokban működő euróvezeti bankokat a hazai szabályozás révén éppenséggel ellenérdekeltté tették az övezeten kívüli bankjaik forrásokkal történő ellátásában, mivel ezekre nem terjedt ki az EKB védelme. Ezért volt nagy jelentősége annak a sajátos „önszabályozó” megoldásnak, amely az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD) és a középkelet-európai régióban legaktívabb euróvezeti nagybankok<sup>8</sup> indítványozására jött létre 2009 elején a válság hatásainak enyhítésére – arra, hogy az érintett országokban enyhüljenek a likviditási problémák, és a hitelezés a globális válság hatására ne essen vissza nagymértékben.

A megállapodást kezdeményező kilenc bankcsoport és a nemzetközi pénzügyi intézmények (IMF, Európai Bizottság, EBRD, Európai Beruházási Bank, Világbank) által tető alá hozott úgynevezett bécsi kezdeményezés<sup>9</sup> fő célja az volt, hogy meg-

<sup>7</sup> A hitel felhasználásának ellenőrzésére az állam, megfigyelő pozícióban, felügyelőbizottsági tagot delegálhatott. Bár a hitel lejáratá 2012 novembere volt, az OTP már 2009 novemberében visszafizette a kölcsön felét, majd 2010. március 19-én a fennmaradó összeget is törlesztette (OTP [2010]).

<sup>8</sup> Az osztrák Erste és Raiffeisen, az olasz Intesa Sanpaolo és UniCredit, a német Bayerische Landesbank, a belga KBC, a francia Société Générale, a svéd Swedbank és a görög EFG Eurobank. A kezdeményezéshez később további bankok sora csatlakozott.

<sup>9</sup> Más néven: európai bankkoordinációs kezdeményezés (European Bank Coordination Initiative).

előzze a régióból történő nagymértékű forráskivonást. Ezért a megállapodásban részt vevő bankok (bankcsoportok) nyilvánosan elkötelezték magukat amellett, hogy fenntartják hitelezési aktivitásukat, és feltőkésítik leányvállalataikat azokban az országokban, amelyeknek az IMF–EU párossal pénzügyi megállapodásuk van (közéjük tartozott Magyarország is), az anya- és a fogadó országok hatóságainak bevonásával közös válságmegoldási elvekről és válságkezelésről állapodnak meg, továbbá erősítik a határon átnyúló együttműködések. Az érintett bankcsoportok eleget tettek a kitétségük fenntartására vállalt kötelezettségeiknek, 2009–2010-ben tőkét biztosítottak leánybankjaiknak, és így a szolvenciamutatót megfelelő szinteken tartották, a nemzetközi pénzügyi intézmények pedig pénzügyi segítséget nyújtottak a közép-kelet-európai bankszektoroknak (EBRD [2009], [2011]).

A bécsi kezdeményezésben vállaltak az IMF-hitelmegállapodások lejáratával (Magyarországon már 2010 őszén) hatályukat veszítették.<sup>10</sup> Időközben azonban az euróövezeti *államadósság-válságok* hasonlóan súlyos helyzetet idéztek, mint a 2008. őszi hitelválság. A hitelválság hatásainak enyhítése érdekében a bankoknak és a gazdaság más szereplőinek nyújtott, nagy összegű állami támogatások ugyanis az euróövezeti országok többségében jelentős mértékben felduzzasztották az államadósságokat, ami sok helyen megnövelte az állampapírok kockázatát. Emiatt a bankok portfóliójában lévő, korábban kockázatmentesnek megítélt, mostantól azonban bizonytalan mértékű kockázatot hordozó euróövezeti állampapírok (különösen a csőd közelébe került görög kötvények) éppúgy nehéz helyzetbe hozták a hitelintézeteket, mint 2008 őszétől az úgynevezett mérgezett eszközök. 2011 nyaráról hasonló *likviditási válság* alakult ki, mint 2008-ban, csak most nem a mérgezett eszközök, hanem a bizonytalan értékű állampapír-portfóliók miatt.

Az adósságválságok 2011. őszi elterjedését követően újra megnőtt a veszélye annak, hogy a nyugati bankok csökkentik a közép-kelet-európai hitelkihelyezésüket, esetleg eladják egyes leánybankjaikat annak érdekében, hogy megfeleljenek a magasabb tőkekövetelménynek, amelyről az Európai Tanács október végi ülésén megállapodás született.<sup>11</sup> Az európai vezetők szándéka szerint a szigorúbb előírásokat tőkebevonással és kevésbé a meglévő eszközállomány csökkentésével kell elérniük a bankoknak. Ez azonban nem zárja ki (sőt inkább növeli) annak esélyét, hogy az euróövezeti bankcsoportok a csoport egészére vonatkozó szigorúbb tőkekövetelménynek a közép-kelet-európai hitelkihelyezések csökkentésével tegyenek eleget.<sup>12</sup>

Az emiatt érzett aggodalom miatt az EBRD-ben újból felvetődött egy – a 2009. évihez hasonló – kezdeményezés gondolata, amely a kormány és a magánszektor

<sup>10</sup> Romániában a 2011 tavaszán lejáró egyezményt meghosszabbították az érintett bankcsoportok, igaz, a román kormány nem folytatott olyan bankellenes politikát, mint a magyar.

<sup>11</sup> A Bázeli–III. keretrendszerről és a hozzá kapcsolódó új szabályozási fejleményekről lásd *Mérő Katalin* írását e kötetben.

<sup>12</sup> Egyes bankvezetői becslések szerint 2015-ig akár 30 százalékkal is csökkenthetik a nyugat-európai anyabankok kitétségüket a közép-kelet-európai térségben.

közötti együttműködésre építve, a nemzeti határokon átnyúlva próbálja megoldani a közép-kelet-európai térség bankéletének közös gyökerű gondjait, amelyek egyaránt táplálkoznak az adósságválság okozta problémákból (recessziós környezet, hitelkivonás, nem teljesítő hitelek növekedése), és az anyaországokat és a fogadó országokat egyaránt érintő új szabályozási követelményekből. Az EBRD vezetője szerint a problémára megoldás lehetne az, ha a felügyeleti hatóságok ellenőriznék, hogy feltőkésítési terveikkel a bankok nem diszkriminálják Kelet-Európát (*Kivonulhatnak Kelet-Európából...* [2011]).

A 2009 elején létrejött bécsi bankkoordinációs kezdeményezéshez hasonló újabb megegyezésnek azonban nincs sok realitása, annak ellenére sem, hogy 2012 januárjában már létrejött egy megbeszélés az érintett országok hatóságai és az illetékes nemzetközi pénzügyi szervezetek között (*Bécs 2.0...* [2012]). Már az jelezte ezt, hogy a közép-kelet-európai térségben érdekelt, korábban kezdeményező szerepet betöltő bankok most részt sem vettek az egyeztetésen. A helyzet ugyanis jelentősen megváltozott: most az euróövezeti államadósság-válsággal is sújtott nyugati anyabankok számára az is nehezen megoldható problémát jelent, hogy megfeleljenek a Bázeli–III. magasabb tőkekövetelményének, így arra végképp nem volna elegendő tőkéjük, hogy a közép-kelet-európai tevékenység fenntartásához is tőkepótlást biztosítsák, sőt inkább arra lehet számítani, hogy többségük éppen a régióbeli tevékenység csökkentésével próbál majd eleget tenni a szigorúbb előírásoknak.

Egyes nyugat-európai bankok a hitelezési tevékenység mérséklése mellett a magyar piacról való kilépést is választhatják,<sup>13</sup> ami esetenként a leánybankok kényszer-államosítását is maga után vonhatja. Ennek elkerülését segítheti, ha a kilépés kellően hosszú idő alatt megy végbe, hogy új szereplők jelenhessenek meg a piacokon, meggátolva, hogy az érintett kormányok elővásárlásra kényszerüljenek. Magyarországon – mint említettük – a kormány már korábban is kifejezte szándékát a bankok államosítására – arra, hogy külföldi szakmai irányítás alatt álló bankokat vásároljon fel.<sup>14</sup> Ráadásul már 2010 nyarán felgyorsult az anyabanki források kivonása, azt követően, hogy az új kormány – a magas bankadó miatt – gyakorlatilag megszüntette az együttműködést az IMF és az EU delegációival. A kilépés veszélyét később tovább növelte, hogy a 2011 szeptemberében elfogadott végtörlesztési törvény újabb súlyos veszteségeket okoz a külföldi leánybankok számára.

<sup>13</sup> Meg kell jegyezni, hogy a bankok „kilépése” a piacról nem jelenti a tevékenység megszüntetését, hanem a bank egészének vagy az egyes üzletágainak eladását más hitelintézet(ek)nek. A kilépéshez vezető út első állomása lehet a tevékenység csökkentése, a működés korlátozott („zombi”) üzemmódban történő fenntartása, fokozatos elépítése. A reputációs kockázat miatt a legritkább eset, ha az anyabank hagyja csődbe menni leánybankját.

<sup>14</sup> Ez elsősorban a bajor állam tulajdonában álló MKB Bankkal, valamint a német DZ Bank és a magyar takarékszövetkezetek tulajdonában álló Takarékbankkal kapcsolatban vetődött fel.

## SAJÁTOS MAGYAR SZABÁLYOZÁSI MEGOLDÁSOK ÉS KÖVETKEZMÉNYEIK

Magyarországon a hitelválság közvetlen hatásai – az anyabankoknak és a bécsi bankkoordinációnak köszönhetően – viszonylag mérsékelték voltak. Bár az általános likviditásszűke mellett elkerülhetetlenné vált a kétezres évek hitelboomja idején túlságosan elszaladt hitel/betét arány csökkentése, a külföldi bankok az első évben csak módjával mérsékelték a magyar leánybankjaik forrásellátását, miközben a hitelezési veszteségek és kockázati költségek fedezésére jelentős összegű tőkét juttattak nekik (*Banai–Király–Nagy* [2010]).

A 2010 tavaszán megalakult új kormány a gazdasági „szabadságharc” jegyében megváltoztatta a nemzetközi pénzügyi intézményekhez és az Európai Unió szerveihez (EKB, Európai Bizottság), valamint a multinacionális bankokhoz és vállalatokhoz való viszonyát. Ez a politika a magyar bankszektor helyzetét és versenyviszonyait súlyosan rontó szabályozási „megoldásokat” is életre hívott: a más országokétól erősen eltérő bankadót, valamint a devizahitelek kezelésére szolgáló, a költségek zömét a bankokra hárító szabályrendszert.

Nem lehet pontosan tudni, mi vezette a magyar kormányt a pénzügyi szektort szokatlan mértékben sújtó különadó kivetésére, csak feltételezhető, hogy három tényező összejátszásáról lehetett szó. Az egyik a költségvetési kényszer: már az új kormány felállása előtti napokban kiderült, hogy – a kormányfő előzetes várakozásával szemben – az Európai Unió ragaszkodik a 3 százalékos hiánycél betartásához, és mivel a magyar kormány ragaszkodott a több száz milliárd forintos bevételkiesést okozó adócsökkentéshez (egykulcsos személyi jövedelemadó, a társaságiadó-kedvezmény kiterjesztése), más bevételi forrásokra volt szüksége. A másik tényező ideológiai: a kormány patrióta gazdaságpolitikát hirdetett, amelynek része volt a multinacionális vállalatok elleni fellépés a nemzeti tőke védelme érdekében. A harmadik tényező pedig az úgynevezett értékteremtő munka megkülönböztetése a szolgáltató szektorok tevékenységétől. A főleg a szolgáltató (pénzügyi, kereskedelmi és távközlési) szektorokat sújtó úgynevezett válságadók mindhárom célnak megfeleleltek.

### A hazai bankadó versenytorzító hatásai

A válság számos országban előhívta a bankadó bevezetésének gondolatát. Kétféle indok merült fel erre: egyrészt az, hogy a válság során kormányzati pénzből megsegített bankok legalább részben térítsék meg az adófizetőknek támogatásukat, másrészt az, hogy létrehozzanak egy olyan alapot, amely bankmentésekre rendelkezésre áll az esetleges későbbi bankválságok esetére.

Az Európában eddig megszületett döntések változatosak (4. táblázat). Többségük a folyó költségvetésbe vonja be az adót, bár a nyugati országok nagy részénél

ez valóban a 2008–2009. évi bankmentések „árát” jelenti. A közép-kelet-európai országokban is foglalkoztak a bankadó ötletével, azonban napjainkig csak Magyarországon (2010 nyarán) és Szlovákiában (2011 őszén) született döntés a bevezetéséről. Csehországban már kezdetben egyértelműen elutasították az ötletet azzal, hogy náluk nem kellett a bankokat megsegíteni a válság során. A térség többi országában az egységes európai szabályozás megszületésére várnak.

4. TÁBLÁZAT • Bankadók Európában 2011-ben

Ország	Adóalap	Adó mértéke (százalék)	Bevezetés dátuma, időtartama	Becsült éves bevétel (millió euró)	Felhasználás
Ausztria	osztrák bankok forrásai tőke és biztosított betétek nélkül	1–20 milliárd euró: 0,055 20 milliárd euró fölött: 0,085	2011 maximum három évre	500	költségvetés
Belgium	lakossági bankbetétek és biztosítási termékek	0,15	2011	700	költségvetés
Egyesült Királyság	források tőke – biztosított betétek és repóra szolgáló állampapírok nélkül	0,075	2011	3000	költségvetés
Franciaország	Bázel–II. tőkeminimum	0,25	2011	555	költségvetés
Magyarország	eszközök (2009) – bankközi hitelek és más pénzügyi vállalkozások értékpapírjai	50 milliárd forintig: 0,15 50 milliárd forint felett: 0,53	2010 három évre	kb. 450 (illetve 630*)	költségvetés
Németország	források (2010) nem banki intézmények betétei nélkül, derivatívákkal növelve	10 milliárd euróig: 0,02 100 milliárd euróig: 0,03 100 milliárd euró felett: 0,04	2011	1000	stabilitási alap
Svédország	források tőke és alárendelt kölcsön nélkül	0,036	2009	250	bankmentő alap
Szlovákia	források saját tőke és biztosított betétek nélkül	0,4	2012	80	költségvetés
Szlovénia	eszközök	0,1	2011	5000	költségvetés

\* Mivel Magyarországon (egyedülálló módon) más pénzügyi vállalkozásokra is kirított hasonló különadót, az összehasonlíthatóság érdekében helyesebb a pénzügyi szektor egészét érintő mintegy 630 millió eurót szerepeltetni.

Forrás: NBS [2011], sajtóinformációk.

Magyarországon a pénzügyintézetekre kivetett különadó gondolata már a kormányalakítást követően, a 2010 nyarán közzétett első gazdasági „akciótervben” központi szerepet kapott. Az adó, amely főként a külföldi tulajdonú pénzügyintézetekre rótt nagy terheket, mértékében és a kivetési módjában is kirí a nemzetközi gyakorlatból. Alkotmányosságát illetően is felmerültek kételyek, ezek tisztázása azonban nem lehetséges, mert 2010 óta az Alkotmánybíróságnak nincs felhatalmazása arra, hogy a költségvetést és az adókat érintő törvényeket alkotmányjogi szempontból elbírálja. A kormány sem az IMF-fel, sem az Európai Bizottsággal nem egyezett meg elképzelését, jóllehet a 2008 őszén az ország fizetőképességének megőrzése érdekében kötött készenléti hitel-megállapodás érvényessége még fennállt. A felülvizsgálati

eljárás során mindkét szervezet nehezményezte, hogy a magyar kormány nem hoz megfelelő intézkedéseket a költségvetés tartós konszolidálására; a tervezett intézkedéseket (köztük a legnagyobb tételt jelentő pénzintézeti különadót) pedig nem minősítették megfelelő lépéseknek.

Az IMF azért is kifogásolta a tervezett magyar bankadót, mert az visszaveti a hitelezést, és aláássa a gazdaság növekedését. A Magyarországon legaktívabb hat európai nagybank (a német BLB, a belga KBC, az osztrák Erste és a Raiffeisen, valamint az olasz Intesa Sanpaolo és az UniCredit) is az IMF-től várta, hogy a súlyos gazdasági következményekre való tekintettel lebeszélje a magyar kormányt a tervezett nagymértékű különadóról. Ezek a bankok éppen a hitelezési aktivitás fenntartását szorgalmazó bécsi bankkoordinációs kezdeményezés indítványozói voltak, s leánybankjaik (az MKB, a K&H, az Erste, a CIB, a Raiffeisen és az UniCredit) a Magyarországon folyósított hitelállomány csaknem kétharmadát adták. A magyar kormány mégis konfrontálódott az IMF-fel, amivel e bankokat is „felmentette” a hitelezésben vállalt kötelezettségük alól.

A Magyarországon bevezetett bankadóval szemben négy alapvető kritika fogalmazható meg: 1. az adó túlzott mértéke; 2. kivetésének jogbiztonságot sértő módja, 3. az adó indoka és felhasználása, valamint 4. a versenysemlegesség elvének megsértése.

**Az adó mértéke** • Az adó nemzetközi összehasonlításban kirívó, s a magyar bankok adottságaihoz képest is eltúlzott mértéke sok pénzintézetben tőkevesztést idéz elő. Az adó alapja a 2009. évi (anyagbanki hitelekkel korrigált) mérlegfőösszeg, és bár sávosan állapították meg, effektív mértéke a részvénytársasági formában működő bankok esetében mintegy fél százalék. A különadó 2010–2012 között évi 130 milliárd forintos terhet ró a bankokra, ami a fele az adókiivetés alapjául szolgáló 2009. év adózás előtti eredményének. A különadó és a válság együttes hatására 2010-ben 34 milliárd forinttra zsugorodott a bankszektor eredménye, miközben három nagybank is (az MKB, a CIB és a Raiffeisen) komoly veszteséget könyvelt el. Más országokban, ahol egyáltalán bevezettek ilyen típusú adót, jóval kisebb a különadó mértéke. Az osztrák bankadó terhe fajlagosan alig tizedét teszi ki a magyarnak, mivel szűkebb az adó alapja, és az alkalmazott kulcsok is kisebbek.

Az 5. táblázat azt mutatja, hogy a magyar bankszektor jövedelemhelyzetében az éles törést nem a válság portfóliórontó hatása idézte elő, hanem a banki különadó kivetése. Az adatok értelmezéséhez tudni kell, hogy a különadót – nevével ellentétben – nem adóként, hanem a nem kamateredmény során elkönyvelt kiadásként kell elszámolni. Így végül a szektorszinten mintegy 130 milliárd forintos tétel csökken a nyereségadó alapját, vagyis a „különadó” után is nyereséges bankok esetében a tényleges teher némileg csökken. 2011-ben és 2012-ben is a 2010. évvel azonos mértékű teher hárul a bankokra, miközben a válság kockázati költségeket növelő hatása, valamint a (következőkben tárgyalt) végtörlesztés miatti veszteségek tovább rontják a bankok jövedelemtermelő képességét.

5. TÁBLÁZAT • A válság és a különadó hatása a bankszektor főbb eredménytényezőire

Megnevezés	Milliárd forint				Éves változás (százalék)	
	2007	2008	2009	2010	2009	2010
Kamateredmény	717	714	756	857	5,9	13,4
Nem kamateredmény*	369	339	542	179	59,9	-67,0
Működési költség	-587	-642	-588	-599	-8,4	1,9
Értékvesztés és céltartalék-változás	-106	-144	-443	-377	207,1	-14,9
Adózás előtti eredmény	390	281	246	34	-12,5	-86,2
Adózott eredmény	325	237	209	12	-11,8	-94,3

\* 2010-től a különadó hatását is tartalmazza.

Forrás: PSZÁF.

Magyarországon, egyedülálló módon, a bankadó hatálya nemcsak a hitelintézetekre, hanem a pénzügyi vállalkozások széles körére kiterjed (beleértve a biztosítókat, befektetési alapkezelőt és lízingcégeket), ami a leányvállalatok miatt csoportszinten megnöveli a különadó terhét. A pénzügyi szektor egészére kivetett különadó éves szinten 180 milliárd forint.

**Az adó kivetésének módja** • Ebből a szempontból a fő problémát a piacgazdaság működésének alapvető feltételét jelentő jogbiztonságot aláásó – gyakorlatilag – visszamenőleges hatály jelenti. A 2010 őszi törvénybe foglalt adó alapját 2010-ben, 2011-ben és 2012-ben is a törvény elfogadása időpontjában már lezárult, 2009-ben végzett üzleti tevékenység jelenti. Hiába kell később befizetni az adót, ha az alapjául szolgáló üzleti tevékenységet már nem tudja befolyásolni. Az ebben az értelemben visszamenőleges adókivetés lehetetlenné teszi az üzleti életben elengedhetetlen előrelátást és az alkalmazkodást a jogi környezet megváltozásához. (A kormány kimondottan azért rögzítette a 2009. évi mérlegfőösszeget a következő három év különadója alapjaként, hogy kizárja az ilyen alkalmazkodás – például az adóalap csökkentése – lehetőségét.) A különadó kivetésének ez a módja egyébként az áttekintett nemzetközi gyakorlatban egyedülálló.

Megítélésem szerint azért is kifogásolható a bankszektorra kirótt különadó kivetésének módja, mert alapja a mérlegfőösszeghez kötődik, és nem kapcsolódik a bevételhez, jövedelemhez vagy eredményhez. Bár ilyen megoldásokat másutt is találunk, a magas adókulcs és a széles adóalap miatt a nemzetközi gyakorlatban szokásos többszörösére rúgó adóteher mellett Magyarországon ez effektív tőkeelvonást jelent az alacsony jövedelmezőséggel vagy veszteségesen működő bankok számára.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Németországban például a bankadó mértékét az éves nyereség 15 százalékában maximalizálták, tehát a veszteséges bankok eleve mentesülnek az adó alól, és a nyereségeseket sem viheti veszteségbe.

**Az adó felhasználása** • A különadóból származó állami bevételek felhasználási módja mind elvi alapon, mind a nemzetközi gyakorlat alapján kritizálható. A magyar kormány által kivetett különadó teljes egészében befolyik a központi költségvetésbe, még egy része sem szolgálja egy a jövőbeli bankválságok kezelésére szolgáló alap feltöltését. Miután a válság miatt elszenvedett tőkevesztést zömmel a hazai hitelintézetek nyugati anyabankjai pótolták, a magyar állam csekély mértékben járult hozzá a magyar bankok tőkeellátásához (a magyar állam csak a közepes méretű FHB-nak juttatott átmeneti időre tőkét). Emiatt aligha van létjogosultsága annak, hogy az érintett intézményekre különösen nagy terhet jelentő bankadó befolyjon a költségvetésbe. Azokban az országokban, ahol a hasonló (bár fajlagosan jóval kisebb mértékű) adók a költségvetés bevételeit gyarapítják, a bankok valóban tetemes kormányzati támogatást, tőkejuttatást kaptak (Ausztria, Nagy-Britannia). Vannak olyan országok (például Németország), ahol a bankok jelentős mértékű állami támogatást kaptak ugyan a válság során, a bankadó mégis a későbbi bankválságok kezelésére létrehozott alapba folyik be.

A német bankadó már elvében is különbözik a magyartól, mivel nem a hiánycsökkentést célzó csomag része, hanem a pénzügyi rendszer stabilitásának eszköze. Az évente várt körülbelül 1,3 milliárd euró nem a központi költségvetést gazdagítaná, hanem egy banki segélyalapot képeznének belőle, ami a pénzpiaci stabilitási hivatal felügyelete alá kerül. A nagyobb kockázatú tranzakciókba bonyolódó és a pénzügyi biztonságra nagyobb veszélyt jelentő intézményeknek nagyobb mértékben kell hozzájárulniuk az alaphoz, mint azoknak, amelyek kevésbé kockázatos vállalkozásokba fognak. Az intézmények mérete, piaci súlya és üzleti területe is közrejátszik a fizetendő adó nagyságának megállapításában.

**A versenysemlegesség követelményének megsértése** • Bár az előzőkkel összefügg, mégis önálló problémaként kell tárgyalni, hogy a különadó kivetésének módja nem biztosítja a versenysemlegességet. Az eredeti javaslat szerint a hitelintézeteknek a 2009. évi éves beszámoló adataiból számított módosított (például az anyabanki hitelekkel korrigált) mérlegfőösszegre mint adóalapra vetítve 0,45 százalékos különadót kellett volna fizetniük. Mivel a lineáris adóval a takarékszövetkezetekre is komoly teher hárult volna, végül olyan sávós megoldást választottak, amely különösen a részvénytársaságként működő bankokat sújtja. Az adó mértéke az adóalap 50 milliárd forintot meg nem haladó része után 0,15 százalék, az e feletti rész után pedig 0,53 százalék, márpedig a részvénytársaságként működő, zömmel külföldi tulajdonban álló bankok túlnyomó többsége messze 50 milliárd forint feletti mérlegfőösszeggel rendelkezik. A parlamentben lefolytatott politikai vitából az is kiderült, hogy a kisméretű szervezetek (főként a magyar tulajdonban lévő takarékszövetkezetek és néhány egyéb kisbank) kedvezményezésének indoka a „nemzeti tulajdon” védelme volt; jóllehet az ilyen fajta megkülönböztetés ütközik az egyenlő bánásmód uniós elvével.



A fentiekén túl azért is felvetődik a versenysemlegesség kérdése, mert a kirótt különadó igen különbözőképpen befolyásolja a banki jövedelempozíciókat. A 2010-es adóból a hitelintézetekre háruló mintegy 130 milliárd forint a 2009. évi adózás előtti eredménynek csaknem a felét tette ki, azonban az egyes bankok jelentős szóródása mellett (6. táblázat). A legkisebb *fajlagos* teher az OTP bankcsoportra hárult, amely a szektor 2009. évi adózás előtti eredményének kétharmadát „hozta össze”, miközben a mérlegfőösszeg alapján elosztott különadónak csupán a negyede esett rá, az adó háromnegyede pedig a nyereség egyharmadával rendelkező bankokra jut. A különadó így 2010-ben tovább javította az OTP amúgy is kedvező relatív jövedelempozícióját, amelyet már a pénzügyi válság is előnyösen alakított.<sup>16</sup>

6. TÁBLÁZAT • A különadó hatása a jelentősebb bankok jövedelmezőségére

Bank	Adózott eredmény			ROA			Különadó	
	2009	2010	változás	2009	2010	változás (százalék- pont)	2010-ben (milliárd forint)	a 2009. évi eredmény százalékában
	(millió forint)			(százalék)				
OTP Bank	150,2	118,1	-32,1	2,80	1,60	-1,20	25,5	17,0
Kereskedelmi és Hitelbank	10,0	27,2	17,2	0,33	0,84	0,51	14,2	142,0
CIB Bank	4,7	-23,5	-28,2	0,17	-0,94	-1,11	10,7	227,7
MKB Bank	2,5	-108,2	-110,7	0,09	-3,68	-3,77	13,5	540,0
Raiffeisen Bank	4,3	-10,8	-15,1	0,18	-0,45	-0,63	11,1	258,1
Erste Bank Hungary	18,4	5,7	-12,7	0,65	0,19	-0,46	12,7	69,0
UniCredit Bank Hungary	15,5	18,8	3,3	0,89	1,22	0,33	7,7	49,7
Budapest Bank	13,0	10,2	-2,7	1,42	1,12	-0,30	3,4	26,2
FHB Jelzálogbank	7,0	11,2	4,2	0,88	1,28	0,40	2,3	32,9

Forrás: PSZÁF Aranykönyv, 2009 és 2010 (eredményadatok) és Portfolio.hu (különadó) alapján számolva.

Az aránytalan terhelést jól tükrözi, hogy az OTP Bankra a 2009. évi nyereségének mintegy hatodára rúgó különadó hárult 2010-ben, míg legnagyobb versenytársai a 2009. évi nyereségük többszörösét (az MKB ötszörösét, a CIB és a Raiffeisen dupláját, a K&H pedig csaknem másfélszeresét) fizette be 2010-ben különadóként. Hasonló problémával szembesültek a bankok 2011-ben is, amikor szintén a 2009. évi mérlegfőösszegük után kellett megfizetniük a különadót, amely sokuknál újból a veszteségeket gyarapította, és a tőkájüket apasztotta, míg másoknál (például az OTP-nél) csupán a nyereséget mérsékelte.

A válság és a különadó együttes hatása a megfigyelhető két év alatt nem idézett elő jelentősebb pozícióváltozásokat a magyar bankpiacon (7. táblázat), a jövedelmezőségi mutatók, valamint a 2011. és 2012. éveket továbbra is hasonló mértékben

<sup>16</sup> Az OTP hazai alaptevékenységeinek eredménypozíciója mintegy 28 százalékponttal javult 2007 és 2009 között, miközben a piaci részesedése kissé csökkent (Várhegyi [2010]).

terhelő bankadó, plusz még a 2011. évi eredményeket apasztó végtörlesztés hatására további, az eddiginél jelentősebb elmozdulások várhatók. A hazai piacon bekövetkező versenytorzulások mellett azzal is számolni lehet, hogy a Magyarországon működő bankok versenyhátrányba kerülnek a nemzetközi piacokon. A válság hatására a közép-kelet-európai régió amúgy is leértékelődött az ázsiai és latin-amerikai felemelkedő piacokkal szemben, ami miatt több nemzetközi nagybank is megfontolás tárgyává tette a súlyponti üzletágainak átcsoportosítását. A kirívóan nagy mértékű bankadó a magyar gazdaság gyenge növekedési kilátásai miatt meglévő régióbeli versenyhátrányt is erősíti, és okot adhat a banktulajdonosoknak üzleti tevékenységük mérsékléséhez, esetleg a magyar piacról történő kilépéséhez.

7. TÁBLÁZAT • A magyar bankszektor piaci struktúrájának változása a válság alatt

Bank	Piaci részesedés (százalékos megoszlás)				A piaci részesedés változása (százalékpont)	
	eszközök		ebből: hitelek		eszközök	hitelek
	2008	2010	2008	2010		
OTP Bank + Jelzálogbank	24,6	28,1	22,7	24,9	3,5	2,2
Kereskedelmi és Hitelbank	10,4	11,4	8,7	8,8	1,0	0,1
CIB Bank	10,0	8,8	12,1	11,7	-1,2	-0,4
MKB Bank	8,9	9,8	10,4	11,4	0,9	1,0
Raiffeisen Bank	8,7	8,5	9,3	9,2	-0,2	-0,1
Erste Bank Hungary	8,6	10,5	9,4	11,3	1,9	1,9
UniCredit Bank Hungary	5,7	5,6	5,8	5,9	-0,1	0,1
Budapest Bank	3,0	3,2	3,7	3,7	0,2	0,0
FHB Jelzálogbank	2,3	3,0	2,9	3,2	0,7	0,3

Forrás: PSZÁF Aranykönyv, 2008, 2010 alapján számolva.

### A lakossági devizahitel-probléma sajátos kezelése

A devizahitelezés azokban az országokban került előtérbe a 2000-es években, amelyekben a helyi valuták kamata jelentős felárat tartalmazott az euróhoz, a dollárhoz és a svájci frankhoz képest.<sup>17</sup> A devizahitelezés elterjedésének további oka volt a gyors euróvezeti csatlakozás reménye, az euróhoz rögzített árfolyamrendszer pedig kifejezetten segítette az elterjedését, hiszen minimalizálta az árfolyamváltozásból fakadó kockázatot. Az inflációs célt követő rendszerekben a monetáris politika is ösztönözhetette a devizahitelezést az árfolyamkockázat kiküszöbölésével, például azzal, hogy kisímította a rövid távú árfolyammozgásokat (amivel azt sugallta

<sup>17</sup> A devizahitelezés problémáját és kezelésének módjait nemzetközi összevetésben átfogóan elemzi az Európai Rendszerkockázati Testület (ESRB [2010]) és *Bethlendi* [2011]. A fejezet megírásakor támaszkodtam a megállapításaikra.

a piaci szereplőknek, hogy megvédi őket a valuta nagymértékű leértékelődéstől), vagy hagyta folyamatosan felértékelődni a nemzeti valutát, amint ez a legtöbb közép-kelet-európai országban megfigyelhető volt 2000–2007 között. (Ez jellemezte a balti államokat, Magyarországot és Romániát.)

A 2000-es években a közép-kelet-európai országok mindegyikében gyorsan nőtt a lakossági hitelezés, aminek egyik motorja éppen a devizahitelezés elterjedése volt (lásd az *1. táblázat* utolsó oszlopát). A nagy számban jelen lévő nyugati leánybankok lehetőséget adtak arra, hogy a nemzetközi likviditásbőségre támaszkodva a hitelfutás mind inkább deviza- vagy devizaalapú hitelezéssel menjen végbe. A nemzetközi likviditásbőség idején a devizaforrásokhoz olcsón hozzájutó leánybankok a többi bank számára is versenyt támasztottak. Különösen igaz ez az osztrák leánybankokra, amelyek éllovasok voltak az euróhiteleknél is alacsonyabb törlesztési teherrel járó *svájcifrank-alapú hitelezés* közép-kelet-európai elterjesztésében (ESBR 2011).

A devizahitelezés közép-kelet-európai elterjesztésében az uniós anyaországok felügyeletei sem korlátozták őket. Jól jellemzi a helyzetet, hogy bár a deviza- (és azon belül is a legkockázatosabbnak bizonyult svájcifrank-) hitelezést kezdeményező és abban legaktívabb osztrák bankok felügyelő hatósága, az osztrák jegybank (OeNB) kezdeményezésére 2005-ben informális csoport alakult az érintett 11 közép-kelet-európai ország jegybankjainak képviselőiből, hogy elemezzék a devizahitelezés kiváltó tényezőit, ezt végül nem követte semmilyen közös vagy összehangolt akció (Bethlendi [2011]).

2008 őszéig a devizahitelek adósainak általában kisebb törlesztési terhek voltak, mint a helyi valutákban eladósodott honfitársaiknak. A válság hatására azonban a legtöbb közép-kelet-európai országban meggyengültek a helyi valuták, aminek hatására emelkedtek a törlesztőrészek, miközben az adós háztartások jövedelmei is csökkentek. Különösen nagy problémát okozott a válság Magyarországon, és nem csak azért, mert a hazai valutához képest jelentős mértékű volt az euró, majd 2010 nyarától ettől is elszakadva a svájci frank megerősödése. A fő eltérést más, lebegő árfolyamrendszerű országokkal szemben az okozta, hogy míg másutt a nemzeti valuta gyengülésének hatását a törlesztőrészekre némiképpen ellensúlyozta a svájci frank és az euró kamatainak csökkenése, addig Magyarországon ez utóbbi nem következett be. A lakossági hitelezésben változó kamatozást alkalmazó magyar bankok ugyanis a megemelkedett ország- és ügyfélkockázatra hivatkozva növelték a kamatfeláraikat, így a svájci frank (és az euró) csökkenő kamattrendje nem mérsékelte a fennálló devizaalapú hitelek kamatait. Erre az adott módot, hogy az egyoldalú szerződésmódosítás lehetőségét 2009 őszéig, a bankszövetség magatartási kódexének elfogadásáig, lényegében semmi nem korlátozta.

A már a 2000-es évek első felében is fennálló, majd a válság nyomán a törlesztési terhekben manifesztálódó árfolyamkockázat miatti aggodalom sok országban felvetette a devizahitelezés szabályozásának (korlátozásának) kérdését. A döntést megnehezítette, hogy a kedvezőtlen hatások mellett a devizahiteleknek pozitívumai

is vannak olyan országokban, ahol hiányoznak a tartós belföldi források. Az eltérő viszonyok miatt nehéz egyetlen „jó megoldást” találni. A megoldási módok ezért egy-egy országban belül is keveredtek.

Néhány kivételtől eltekintve a térség egyik állama sem volt eredményes a devizahitelezés megfékezésében, pedig sokuknál költségvetési, monetáris politikai, prudenciális szabályozási vagy tiltó intézkedéseket is bevetettek. A devizahitelezés felfutását gátló intézkedések ott voltak sikeresek, ahol általános hitelmegszorításra törekedtek (Horvátország, Bulgária), vagy ahol korán bevezették az eurót (Szlovénia). De főként ott, ahol az összehangolt fiskális és monetáris politikával leszorított kamatszint miatt a probléma létre sem jött (Csehország, Szlovákia). De például Lengyelországban már 2004-ben kimondottan a devizahitelezés visszaszorítása érdekében került sor monetáris lazításra, az alapkamat csökkentésére, Romániában pedig a devizahitelek kötelező tartalékkövetelményét emelték 25 százalékra (a normál 5 százalékkal szemben), igaz, kevés eredménnyel.

Magyarországon a probléma súlyához képest viszonylag későn hoztak szabályozási intézkedéseket. Csak 2008 februárjában született meg az MNB és a PSZÁF közös ajánlása „a devizahitelezés rendszerszintű kockázatairól, valamint ezen kockázatok prudens felméréséhez és kezeléséhez kapcsolódó intézményi és fogyasztóvédelmi követelményekről, különös tekintettel a japán jen alapú hitelezésre” (*Ajánlás [2008]*). A jenhitelezést valóban sikerült leállítani, de a frankhitelek tovább nőttek, még a 2008 őszen kirobbant pénzügyi válságot követő néhány hónapban is. A kormány csak 2009 végén hozott a devizahitelezést korlátozó rendeletet (akkor, amikor már a válság hatására gyakorlatilag mindenféle hitelezés leállt), a devizaalapú jelzáloghitelezést pedig 2010 augusztusában tiltották be. A „felelős hitelezést” szolgáló rendelet a forintban, euróban és egyéb devizában nyújtott hitelekre vonatkozóan eltérő mértékben állapította meg a hitelfedezeti arányokra előírt maximális értékeket (70, 54, illetve 35 százalék), valamint a jövedelemarányos törlesztés plafonértékeit, s ez utóbbit még a hitelfelvevő jövedelmétől is függővé tette.<sup>18</sup>

A magyar kormány tehát meglehetősen passzív volt a devizahitelezés felfutását megelőző *szabályozási megoldások alkalmazásában*. Amikor azonban a 2008 őszen kirobbant hitelválság, majd 2010 nyarától a svájci frank erősödése hatására leértékelődő forint a megemelkedő törlesztőrészek miatt rövid idő alatt társadalmi problémává szélesedett, *kapkodó és végiggondolatlan, esetenként a szándékolttal ellenkező intézkedésekkel próbálta utólag orvosolni*.

A még az előző kormány által meghirdetett, de csak 2010 nyarán életbe léptetett kilakoltatási moratórium még növelte is a nem fizető adósok számát, mivel éppen a hitel pontos törlesztésének legfőbb kényszerítő elemét, a kilakoltatás fenyegetését

<sup>18</sup> A hitelfedezeti arány (*loan-to-value, LTV*) a hitelösszegnek a hitelfedezet piaci értékéhez viszonyított arányát fejezi ki, a jövedelemarányos törlesztés (*payment-to-income, PTI*) pedig a törlesztőrészletnek a jövedelemhez viszonyított arányát.

iktatta ki. Bár már akkor megindultak a kormány tárgyalásai a Magyar Bankszövetséggel a terheket megosztó módszerek kialakításáról, csak 2011 késő tavaszán alakítottak ki egy kevés eredménnyel kecsegtető „adósmentő” programot, amelynek központi eleme az úgynevezett árfolyamgát rendszere volt.

A 2011. június 20-án elfogadott törvény lehetővé tette a törlesztési árfolyam három évre szóló rögzítését (árfolyamgát) azoknak, akik nem lépték át a 90 napos fizetési késedelmet, és a fedezetül szolgáló ingatlanjuk értéke nem éri el a 30 millió forintot. Az erre bejelentkező adós számára a frankot 180, az eurót 250 forintos árfolyamon rögzítették, a tényleges törlesztési árfolyam ezt meghaladó része pedig gyűjtőszámlára kerül, amire a bankok a rögzítés ideje alatt kedvezményes kamatú forinthitel nyújtanak. Az állam az árfolyamrögzítés idején e hitel egészére, azt követően pedig a negyedére készfizető kezességet vállal, de ezért a bankok garanciadíjat fizetnek; vagyis végső soron ők állják a számlát.<sup>19</sup>

A törvény arról is rendelkezett, hogy októbertől megszűnik a kilakoltatási és értékesítési moratórium, és életbe lép a kényszerértékesítés kvótarendszere, amely 2014 végéig negyedévente szabja meg, hogy a lakáshitelek fedezetéül szolgáló ingatlanok mekkora hányada árvereztethető el. Az ütemezés egyfelől a hitelezőket és az adósokat egyaránt sújtó piaci áresést fékezi, másfelől a szociális ellátórendszerre nehezedő terhet mérsékli.

Októberben felállt a másfél évvel korábban bejelentett nemzeti eszközközkezelő is, amely – a kvóta keretein belül – megvásárolhatja a bankoktól az előírt szociális követelményeknek megfelelő adósok lakásait, amelyekben a lakók bérlőként maradhatnak. A rendelkezésére bocsátott költségvetési források azonban szűkösek: 2014 végéig csupán ötezer lakás megvásárlására nyújt fedezetet.

A vételár településtípustól függően az adásvételi szerződéskor érvényes forgalmi érték 35–55 százaléka, a különbözetet a bankok viselik a kockázati céltartalékuk terhére. Az „otthonvédelmi akcióterv” egy korlátozott hatókörű szociális családtámogatási programmal is kiegészült: első ütemben 80, de összesen is csupán 500 lakás építését megcélozva, ami elenyésző a kilakoltatással fenyegetett, százezret is meghaladó családhoz képest.

A terheket pusztán időben átrendező árfolyamgát nem hozott sikert: alig néhány ezer adós élt ezzel a lehetőséggel. Az adósok többsége megértette: három év múlva újra szembesülhet a törlesztőrészlet megugrásával, hiszen 2015-től már piacivá válik a gyűjtőszámlákon felhalmozott forinttartozások kamata, miközben a svájci frankban fennálló eredeti tartozást is tovább kell törleszteni. Az érdeklődést a törvény kínálta „megoldás” iránt az is visszafogta, hogy ehhez hasonló, a törlesztés mértékét a futamidő meghosszabbításával csökkentő konstrukciót maguk a bankok is kínáltak már jó ideje.

<sup>19</sup> Vö. 2011. évi LXXV. törvény a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítéséről és a lakóingatlanok kényszerértékesítésének rendjéről.

A nyár folyamán az európai és amerikai adósságválságok tovább erősítették a svájci frankot. Ehhez társultak a magyar gazdaság belső problémái, a gyenge növekedés és a nehezen finanszírozható államháztartás, valamint a kormány gazdaságpolitikája, ami a régiós átlagnál jobban erodálta a befektetői bizalmat. Mindez megmutatkozott az államcsőd elleni biztosítás árának (a cds-felárnak) és a magyar állampapírokkal szembeni hozamkövetelményeknek a megemelkedésében, továbbá a forint árfolyamának – minden más valutához képest megfigyelhető – leértékelődésében.

Ez, valamint a korábbi intézkedések kudarca készítette a kormányt újabb döntésre: törvénnyel kötelezi a bankokat arra, hogy vállalják magukra az egyösszegű törlesztésre (úgynevezett végtörlesztésre) képes devizaadósaik árfolyamvesztését. A törvény rendelkezése felülírja a bankok és adósaik között létrejött korábbi polgári szerződéseket, amivel nemcsak a magyar alkotmány, hanem az Európai Unióról szóló, Magyarország által elfogadott szerződés szellemét is sértette. A 2011. szeptember végén hatályba lépett törvény ugyanis arra kötelezte a bankokat, hogy 180 forintos svájcifrank-árfolyamon és 250 forintos euróárfolyamon fogadják el az egy összegben visszafizetett devizahitel-tartozásokat, a piaci árfolyam ezt meghaladó részét pedig veszteséggént számolják el.<sup>20</sup>

A 2011 késő őszen jellemző 240–250 forintos frankárfolyam mellett frankonként 60–70 forint veszteség hárul a bankokra a végtörlesztések következtében, az adósokra átlagosan 20 forintos teher jut. Ha az 5200 milliárd forint értékű ingatlanfedezetű devizahitelnek csupán a 20–25 százalékát törlesztik egy összegben az adósok, a bankokra jutó költsége eléri a szektor 2010. évi nyereségének hússzorosát, a tőkéjének pedig 10 százalékát. Mivel mindez a 130 milliárd forintra rúgó különadón felül terheli a bankokat, az esetek jelentős részében újabb, a banktőkét apasztó elvonásra kerül sor. Emiatt az érintett külföldi bankok részvényeit is megtépázta a bejelentés; az osztrák jegybankelnök, a pénzügyminiszter és külügyminiszter pedig súlyos szavakkal illette az európai uniós jogrendbe ütköző tervet, és perrel fenyegette a magyar kormányt.

### Várható következmények a magyar bankpiacon

A válság és a kormányzati politika együttese kettős sokkhatásként nehezedik a magyar bankrendszerre. Miközben a hitelválság, majd a nyomában felbukkanó euróövezeti államadósság-válságok a hitelkockázati költségek megemelkedése révén súlyos terheket jelentenek a bankok számára, a magyar kormány ezeket a kirívóan magas bankadó és a végtörlesztés további költségeivel tetézi. A tulajdonosok emiatt tőkeemelésre kényszerülnek, vagy arra, hogy visszafogják bankjuk hitelezését. A kiszámíthatóság igényét semmibe vevő, a polgári jogi szerződéseket felülíró végtör-

<sup>20</sup> 2011. évi CXXI. törvény az otthonvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról.

lesztés esetében a jogállamiság szellemét is sértő állami szabályozás az anyagi terheken is túlmutató, azoknál is tartósabb hatással: a befektetői bizalom csorbulásával jár együtt.

Mindennek a magyar bankszektor működésére és a piacára is jelentős hatásai lehetnek, amelyek első jelei már ma is láthatók. A gazdaság működése szempontjából döntő vállalati hitelkínálat Magyarországon folyamatosan csökken, még hozzá nagyobb mértékben, mint a térség többi országában. Magyarországon a hitelállomány árfolyamszűrt értéke 2011 közepén már csak 83 százaléka volt a 2008. októberi értéknek, míg Csehországban 95 százalék, Szlovákiában és Lengyelországban 103 százalék, Bulgáriában és Romániában pedig 107 százalék (MNB [2011a]). A hitelezés szűkülésének mind inkább kínálati okai vannak, amelyek a bankok hitelezési képességének romlásában és a kockázatvállalási hajlandóságuk csökkenésében egyaránt testet öltenek (MNB [2011b]).

A hitelszűkülés mögöttes tényezői között megfigyelhető a külföldi (anyabanki) források csökkenése, amelyben – feltételezésem szerint – a hitel/betét arány mérésüként általános közép-kelet-európai kényszere és az euróövezeti adósságváltságok kiéleződése mellett a különadóval és a végtörlesztéssel jellemezhető speciális magyarországi bankszabályozás is szerepet játszik. A feltételezést kétféle jelenség látszik alátámasztani. Egyrészt az, hogy míg a hitel/betét arány Magyarországon a legnagyobb mértékben 2009-ben csökkent (173 százalékról 149 százalékra), és 2010-ben és 2011-ben már fékeződött a csökkenés (143 százalék, 135 százalék), addig a külföldi források visszaesése éppen 2010-ben és 2011-ben vált intenzívvé. Másrészt annak is vannak jelei, hogy a magyar kormány intézkedései – és különösen a végtörlesztés – a külföldi anyabankok egy részét stratégiaváltásra készítette.

A magyar UniCredit és az Erste anyabankjainak vezetői már a kedvezményes végtörlesztést lehetővé tévő törvény elfogadásakor jelezték, hogy felülvizsgálják bankjuk régiós befektetési és forrásallokációs politikáját. „A Magyarországon bevezetett kedvező árfolyamú végtörlesztés bevezetése sokként érte az UniCredit bankot. A cég ugyan 900 új bankfiók nyitását tervezte a régióban, a magyar projektet lehet, hogy jégre teszik – nyilatkozta a Wirtschaftsblattnak az Unicredit csoporthoz tartozó Bank Austria közép- és kelet-európai igazgatója, Gianni Papa.” (*Unicredit: Sokkolt a végtörlesztés...*[2011].) „Mivel Magyarország már nem szavatolja a befektetések jogbiztonságát, a befektetők elfordulnak Magyarországtól. Treichl szerint e lépések nyomán a régiós befektetések rövid távon inkább Csehországba, Romániába vagy Szlovákiába vándorolnak. Az Erste az üzleti fejlesztésekre szánt forrásokat a fentiek miatt nem Magyarországon fekteti majd be – mondta Andreas Treichl.” (*Erste-vezér beszólt...* [2011].)

A Raiffeisen International pénzügyi igazgatója októberben, a végtörlesztés bejelentésekor egy interjúban kifejtette, pénzügyileg megemészthetőnek látják ugyan a dolgot, de az alapprobléma ellen, tüniillik hogy *de facto* kisajátításról van szó, minden rendelkezésükre álló eszközzel minden szinten harcolni fognak. A Raiffeisen In-

ternational vezérigazgatója novemberben az „egyelőre maradunk Magyarországon” kifejezéssel élt akkor, amikor a 2011. harmadik negyedévi eredménykimutatásokról kiderült, hogy a magyar kormánynak a magyar leánybankot sújtó intézkedései megfelelték a bankcsoport profitját.<sup>21</sup>

A magyar bankrendszer ért kettős sokk jelentősen visszavetette a szektor teljesítményét. A jövedelmezőség 2010-re nulla közelébe süllyedt, ami a tulajdonosi tőkepótlások ellenére is a hitelezési képesség romlásával járt együtt. Ehhez adódnak a tulajdonosi motivációkat befolyásoló szabályozási kényszerek. A Bazel–III. követelményrendszere<sup>22</sup> az anyabankok számára is jelentős tőkebevonást igényel, így sokuk a magyar leánybankok tőkemegfelelését várhatóan tőkejuttatás helyett a tőkeáttétel mérséklésével igyekszik biztosítani. Ez felerősítheti a hitel/betét arány mérséklésének („hitelfék”) tulajdonosi motivációját, ami már a válság 2008. őszi kirobbanása után megfigyelhető volt a forrásszűke és kockázatvállalási hajlandóság hanyatlása nyomán.

A „hitelfék” bevetésére készített anyabanki motivációt esetenként az anyaországok felügyeleti előírásai is táplálhatják. Az osztrák jegybank és pénzügyi felügyeleti hatóság novemberben bejelentette, hogy megszigorítja az osztrák bankok szabályozását, s az új előírásoknak elsősorban a kelet-európai kitéettséggel is rendelkező bankoknak kell megfelelniük, mint amilyen az Erste, a Raiffeisen és az UniCredit-csoporthoz tartozó Bank Austria.

Az osztrák bankoknak már 2013. január 1-jétől alkalmazniuk kell Bazel–III. szabályait, és 2016. január 1-jétől 3 százalékpontos kiemelkedő minőségű, 1. szintű (*Tier 1*) többléteket kell tartaniuk. A 2012. január 1-je után kötött üzletek esetében a bankok hitel/betét aránya nem haladhatja meg a 110 százalékot. Krízis esetére pedig „végrendeletet” kell kidolgozniuk a bankoknak, amelyben szervezetük és tevékenységük esetlegesen szükségessé váló átalakításáról rendelkeznek.<sup>23</sup>

Bár a „hitelfék” és a Bazel–III. szigorúbb tőkekövetelménye várhatóan kisebb mértékben korlátozza a gazdaság finanszírozását, mint a magyar kormány intézkedései, a bankadó és a végtörlesztés, azt mindenesetre előre vetítik, hogy a hitelezés a válságot megelőzőhöz képest alacsonyabb, a befektetők számára biztonságosabb szinten állapodik majd meg.

Mivel a hitelezési tevékenység tartós mérséklődését elsősorban a kínálati oldal határozza meg, nem hat élenként a hitelpiaci versenyre. A bankok kockázatkezelő magatartása miatt a verseny csupán a kiemelkedő hitelképességű vállalatok és háztartások körében erősödhet, ahol már eddig is az volt, miközben gyengébb ügyfélfeltételek esetében mind inkább a keresleti piac lesz a jellemző.

<sup>21</sup> *Reagált a Raiffeisen...* [2011], *Raiffeisen: egyelőre maradunk...* [2011], *Megfelelte Magyarország...* [2011].

<sup>22</sup> Lásd erről *Mérő Katalin* írását e kötetben.

<sup>23</sup> *Erste, Raiffeisen, UniCredit...* [2011].



Jól jellemzi a tulajdonosi magatartást a magyar Raiffeisen Bank egykori vezetője: „Tehát maradnak, kívárnak, de befagyaszttják tevékenységüket, azaz zombivá alakítják át itteni leányvállalataikat. Milyen üzleti stratégiát jelenthet a zombilét egy ilyen bank számára: először is piaci pozíciói védelmét, azaz mindenáron megtartani, akár árendeménnyel is, a jó minőségű ügyfeleket; megtartani, ha lehet magasabb ár mellett, az átlagos ügyfeleket és kiszelektálni a gyengébb minőségűeket. És mindenekfelett kerülni a kockázatokat.(...) Ezen túlmenően az anyabankok kitettséget csökkentendő ezek a bankok törekednek a külföldi források lehető legnagyobb mértékű lecserélésére belföldiekkel.” (*Felcsuti* [2011].)

A banki források szűkösségével, valamint az ország és a bankok hitelminősítői besorolásának romlásával<sup>24</sup> megemelkedett kockázati felárak miatt még az egyébként jó hitelképességű nagyvállalatok körében is megdrágulnak a hitelek, ami ebben a körben a keresletet is visszavetheti. A multinacionális vállalatok körében várhatóan megnő a tulajdonosi hitelek szerepe a magyar leányvállalatok finanszírozásában, ami viszont mérsékli a hazai hitelkeresletüket. *A hitelpiac így nemcsak a kínálati, de a keresleti hatások miatt is zsugorodik.*

A külföldi források szűkössége a hazai betétpiacon ugyanakkor felerősíti a versenyt. Kérdéses azonban, hogy a befektetői-megtakarítói bizalmat gyengítő kormányzati intézkedések (amelyek közül az első és talán legjelentősebb a magánnyugdíjpénztárak államosítása volt) milyen mértékben vetették vissza a magyar állam és a hazai pénzügyi intézmények iránti bizalmat, és ezeken keresztül mennyire erodálják az országban elhelyezett pénzügyi megtakarításokat. (Erről nehéz képet alkotni a rendelkezésre álló pénzügyivagyon-adatok alapján, mivel a tranzakciók változásai mögött nehezen különíthető el a rendelkezésre álló jövedelem, illetve a megtakarítási hajlam változásainak hatása.)

A magyar bankszektort ért kettős sokk hatására szűkülő hitelpiac és a romló jövedelmezőség miatt feltételezhető, hogy a verseny erősödése helyett inkább egyes üzleti szegmensek zsugorodása fogja jellemezni a magyar bankpiacot. A tulajdonos bankcsoportok régiós stratégiáiban *en bloc* leértékelődik a magyar piac jelentősége, és megindul (illetve folytatódik) a forráskivonás, valamint a kevésbé jövedelmező vagy éppen veszteséges üzletágak leépítése-eladása, esetenként a magyar bankpiacról történő kilépés.

<sup>24</sup> A magyar bankok forrásköltségére hatást gyakorló hitelminősítői besorolásukat két irányból is negatív hatások érték: egyrészt Magyarországot 2012 januárjára már mindhárom nemzetközi minősítő intézet a befektetésre nem ajánlott („bóvli”) kategóriába sorolta át, ami az összes itt működő bankot érintette, másrészt az anyabankok (és a mögöttük álló országok) besorolásának romlása, ami a leánybankokat érintette.

## ÖSSZEZÉS

A korai piacnyitás és a liberális engedélyezési gyakorlat mellett az ezredfordulóra Magyarországon is kialakult a korszerű termékeket kínáló bankok versengő rendszere. A nagyszámú szolgáltató mellett a magyar bankpiacon a koncentráció foka a kilencvenes második felétől gyenge-közepes, az EU-ra jellemző átlaghoz közeli volt, azonban eleinte a gyenge árverseny, majd a kétezres évek közepétől a bankok kockázatalapú versenyével fűtött hitelexpanzió következtében a magyar bankszektor nemzetközi összehasonlításban igen jó jövedelmezőséget ért el. Bár a 2008. évi hitelválság nyomán megemelkedő hitelkockázati költségek 2009-ben jelentősen rontották a bankszektor jövedelmezőségét, a bankok többsége a fajlagos költséghányad csökkentésével részben ellensúlyozni tudta ennek hatását. A banki jövedelmezőségben a valódi törést egy szabályozási változás, a nemzetközi összevetésben kimagasló mértékű banki különadó kivetése hozta meg 2010-ben, amelynek jövedelmet és tőkét apasztó hatását a 2011-es végtörlesztési rendelkezés súlyosbította.

A bankszektorra irányuló magyar szabályozás ugyanakkor megkésve reagált a már 2008-as válságot megelőzően megfigyelhető anomáliákra: a kockázatalapú verseny és a devizahitelezés eszkalálódására. A válságot követően csak hosszú reakcióidővel történtek meg a szükséges lépések (lásd a devizahitelezés fékezése vagy az árazási problémák orvoslására született rendelkezéseket), miközben a felszínre került problémákat végig gondolatlan, áttételesen káros hatásokkal járó (árfolyamgát, végtörlesztés), vagy kontraproduktív intézkedésekkel (lásd kilakoltatási moratórium) próbálták utólag orvosolni. A nem hatékony és sok szempontból negatív hatású szabályozási „megoldások” köréből kiemelkedik a költségvetési lyukak betömésére szolgáló banki különadó, valamint a végtörlesztési rendelkezés, mivel ezek a magyar bankszektor régiós versenyhelyzetét is rontották, és gyengítették az országban működő külföldi bankok tulajdonosi motivációit magyar leányszervezetük pozíciójának megerősítésére.

A hazai bankokat ért, a pénzügyi-gazdasági válság és a magyar kormány szabályozási intézkedései okozta kettős sokkhatás várhatóan hosszan tartó károkat okoz a magyar gazdaság finanszírozásában. A banki jövedelempozíciókat erodáló, esetenként a jogbiztonságot aláásó kormányzati intézkedések a magyar bankszektor forrásbevonó képességét is rontják, amivel a magyar gazdaság hitelellátását veszélyeztetik. A hazai szabályozási sokkok felerősítik az egyébként is szigorodó nemzetközi előírások banki tevékenységet mérséklő hatását. Mindez máris tetten érhető a banktulajdonosi stratégiák módosulásában, amely egyfelől a külföldi források elapadásában, másfelől a hitelezés nagymértékű visszaesésében mutatkozik meg.

## IRODALOM

- 1,7 MILLIÁRDOT FIZET AZ FHB... [2011]: 1,7 milliárdot fizet az FHB az államnak az idei eredmény terhére. *Portfolio*, 2011. december 16.
- AJÁNLÁS [2008]: A Magyar Nemzeti Bank elnöke, valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete Felügyeleti Tanácsának elnöke által kiadott közös ajánlás a devizahitelezés rendszerszintű kockázatairól, valamint ezen kockázatok prudens felméréshez és kezeléséhez kapcsolódó intézményi és fogyasztóvédelmi követelményekről, különös tekintettel a japán jen alapú hitelezésre. [http://www.pszaf.hu/data/cms694449/pszafhu\\_mnbpszaf\\_ajanlas.pdf](http://www.pszaf.hu/data/cms694449/pszafhu_mnbpszaf_ajanlas.pdf) vagy [http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Penzugyi\\_stabilitas/Ajanlas\\_080215\\_PSZAF\\_MNB.pdf](http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Penzugyi_stabilitas/Ajanlas_080215_PSZAF_MNB.pdf).
- BANAI ÁDÁM–KIRÁLY JÚLIA–NAGY MÁRTON [2010]: Az aranykor vége Magyarországon. Külföldi szakmai és lokális tulajdonú bankok – válság előtt és válság után. *Közgazdasági Szemle*, 57. évf. 2. sz. 105–131. o.
- BÉCS 2.0... [2012]: Bécs 2.0: valamiben most egyetért az MNB és a kormány. *hvg/MTI*, január 17. [http://hvg.hu/gazdasag/20120117\\_mnb\\_kormany](http://hvg.hu/gazdasag/20120117_mnb_kormany).
- BETHLENDI ANDRÁS [2011]: Policy Measures and Failures on Foreign Currency Household Lending in CEE. *Acta Oeconomica*, Vol. 61. No. 2. 193–223. o.
- BIS [2009]: An assessment of financial sector rescue programmes. *BIS Papers*, No. 48. július.
- EC [2008]: State aid: Commission Gives Guidance to Member States on Measures for Banks in Crisis. European Commission, Brüsszel, október 13. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1495>.
- EC [2009a]: State aid: Commission Provides Guidance for the Treatment of Impaired Assets in the EU Banking Sector. European Commission, Brüsszel, február 25. IP/09/322 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/322>.
- EC [2009b]: Állami támogatás. A Bizottság ismerteti a bankoknak nyújtott szerkezetátalakítási támogatásról szóló iránymutatását. Európai Bizottság, Brüsszel, július 23. IP/09/1180.
- EC [2009c]: Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. European Commission, *European Economy*, 7.
- EC [2009d]: DG Competition's review of guarantee and recapitalisation schemes in the financial sector in the current crisis. Brüsszel, augusztus 7. [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/review\\_of\\_schemes\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf)
- ECB [2008]: EU Banking Structures, október. European Central Bank, Frankfurt am Main, <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eubankingstructures2008en.pdf>.
- EEC [1989]: Second Council Directive of 15 December 1989 on the Co-ordination of Laws, Regulations and Administrative Provisions Relating to the Taking Up and Pursuit of the Business of Credit Institutions and Amending Directive, 89/646/EEC.
- ERSTE, RAIFFEISEN, UNICREDIT... [2011]: Erste, Raiffeisen, UniCredit: szigorú szabályokkal állt elő Ausztria. *Portfolio.hu*, november 21.
- ERSTE-VEZÉR BESZÓLT... [2011]: Az Erste-vezér beszólt a magyar kormánynak. *Napi Gazdaság Online*, szeptember 23.
- ESRB [2011]: Recommendation on foreign currency lending. Annex. European Systemic Risk Board, [http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/ESRB\\_2011\\_1.hu.pdf?e02b39b881cb3c3fa8d6ac4f7402b66a](http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/ESRB_2011_1.hu.pdf?e02b39b881cb3c3fa8d6ac4f7402b66a)

- FELCSUTI PÉTER [2011]: Zombi bankok Magyarországon. Portfolio.hu, október 2.
- FHB [2010]: Az FHB Jelzálogbank Nyilvánosan Működő Részvénytársaság időközi vezetőségi beszámolója 2009. IV. negyedévre vonatkozóan. Budapest, február 16.
- GVH [2006]: Beszámoló az Országgyűlés részére. J/227. Gazdasági Versenyhivatal, Budapest, június 6. [http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/print\\_4417\\_h.pdf](http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/pdf/print_4417_h.pdf).
- HORVÁTH CSILLA–KREKÓ JUDIT–NASZÓDI ANNA [2005]: Kamatátgyűrés Magyarországon. Közgazdasági Szemle, 52. évf. 4. sz. 356–376. o.
- KIRÁLY JÚLIA–NAGY MÁRTON [2008]: Jelzálogpiacok válságban: kockázatalapú verseny és tanulságok. Hitelintézeti Szemle, 7. évf. 5. sz. 450–482. o., [http://www.bankszovetseg.hu/anyag/feltoltott/HSZ5\\_kiraly\\_nagy\\_450\\_482.pdf](http://www.bankszovetseg.hu/anyag/feltoltott/HSZ5_kiraly_nagy_450_482.pdf)
- KIVONULHATNAK KELET-EURÓPÁBÓL... [2011]: Kivonulhatnak Kelet-Európából a nyugati bankok. Portfolio.hu, november 9.
- MAJNONI, G.–SHANKAR, R.–VÁRHEGYI ÉVA [2003]: The Dynamics of Foreign Bank Ownership. Evidence from Hungary. Policy Research Working Paper, 3114. The World Bank. augusztus.
- MEGDÖBBENTEK AZ OSZTRÁKOK... [2011]: Megdőbbentek az osztrákok a devizahitelek megmentésén. Portfolio.hu, szeptember 12.
- MEGFELEZTE MAGYARORSZÁG... [2011]: Megfelezte Magyarország a Raiffeisen profitját. Portfolio.hu, november 24
- MNB [2007]: Jelentés a pénzügyi stabilitásról. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, április.
- MNB [2008]: Jelentés a pénzügyi stabilitásról. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, október.
- MNB [2009]: Jelentés a pénzügyi stabilitásról. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, április.
- MNB [2011a]: Jelentés a pénzügyi stabilitásról. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, október.
- MNB [2011b]: Felmerés a hitelezési vezetők körében a bankok hitelezési gyakorlatának vizsgálatára. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, november.
- MOLNÁR JÓZSEF–NAGY MÁRTON–HORVÁTH CSILLA [2007]: A Structural Empirical Analysis of Retail Banking Competition: the Case of Hungary. MNB Working Paper, 1., [http://pdc.ceu.hu/archive/00004376/01/wp2007\\_1.pdf](http://pdc.ceu.hu/archive/00004376/01/wp2007_1.pdf).
- MÓRÉ CSABA–NAGY MÁRTON [2004]: Verseny a magyar bankpiacon, MNB Füzetek, 9., [http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbhu\\_mnbfuzetek&ContentID=5703](http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbhu_mnbfuzetek&ContentID=5703).
- NBS [2011]: Financial Stability Report 2010. Národná Banka Slovenska, <http://www.nbs.sk/img/Documents/ZAKLNBS/PUBLIK/SFS/FSR2010.pdf>,
- OTP [2010]: OTP Bank Nyrt. Tájékoztató a 2009. évi eredményről. Március 2.
- ÖCSI BÉLA–SOMOGYI VIRÁG–VÁRHEGYI ÉVA [2008]: Banki nyereségességi modell felállítása. A tanulmány a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ pályázatára készült. Pénzügykutató Zrt.–Nemzetközi Bankárképző Központ Zrt., Budapest. február, <http://www.gvh.hu/domain2/files/modules/module25/42347A30B3331847.PDF>
- RAIFFEISEN: EGYELŐRE MARADUNK... [2011]: Raiffeisen: „egyelőre maradunk Magyarországon”. Portfolio.hu, november 24.
- REAGÁLT A RAIFFEISEN... [2011]: Reagált a Raiffeisen az Erste rendkívüli bejelentésére. Portfolio.hu, október 10.
- RZB [2007]: CEE Banking Sector Report. RZB Group, szeptember.
- RZB [2008]: CEE Banking Sector Report. RZB Group, szeptember.
- UNICREDIT: SOKKOLT A VÉGTÖRLESZTÉS... [2011]: Unicredit: Sokkolt a végtörlesztés, jegelik a terveket. Világgazdaság Online, szeptember 21.

- VÁRHEGYI ÉVA [2001]: Külföldi tulajdon a magyar bankrendszerben. *Közgazdasági Szemle*, 48. évf. 7–8. sz. 581–599. o.
- VÁRHEGYI ÉVA [2003]: Bankverseny Magyarországon. *Közgazdasági Szemle*, 50. évf. 12. sz. 1027–1048. o.
- VÁRHEGYI ÉVA [2007]: A magyar bankrendszer 20 év modernizáció után. *Közgazdaság*, 9–10. sz.
- VÁRHEGYI ÉVA [2008]: Sebezhetőség és hitelexpanzió a mai válság fényében. Antal László könyvének érvényessége. *Hitelintézeti Szemle*, 6. sz. 656–664. o., [http://www.bankszovetseg.hu/anyag/feltoltott/HSZ6\\_varhegyi\\_eva\\_656\\_664.pdf](http://www.bankszovetseg.hu/anyag/feltoltott/HSZ6_varhegyi_eva_656_664.pdf).
- VÁRHEGYI ÉVA [2010]: Ütészálló bankok. A válság hatása a hazai bankok versenyhelyzetére és magatartására. Megjelent: *Laki Mihály–Voszka Éva* (szerk.): *Kaleidoszkóp. Versenyhelyzet Magyarországon 2008–2009*. Pénzügykutató Rt.–Palatinus, Budapest.