



# STABILITÁS ÉS BIZALOM

A magyar pénzügyi felügyelés története





STABILITÁS ÉS BIZALOM  
A magyar pénzügyi felügyelés története



# STABILITÁS ÉS BIZALOM

## A magyar pénzügyi felügyelés története

STABILITÁS ÉS BIZALOM  
A magyar pénzügyi felügyelés története

A Magyar Nemzeti Bank könyvsorozata  
© Magyar Nemzeti Bank, 2023

Közreműködött:

Pénzpiaci szervezetek prudenciális és fogyasztóvédelmi  
felügyeletéért felelős ügyvezető igazgatóság  
Hitelintézeti felügyeleti igazgatóság  
Pénzmosás vizsgálati főosztály  
Prudenciális modellezési és IT felügyeleti igazgatóság  
Tőkepiacok, biztosítók prudenciális, fogyasztóvédelmi felügyeletéért és  
piacfelügyeletért felelős ügyvezető igazgatóság  
Közvetítők prudenciális és fogyasztóvédelmi felügyeleti önálló osztály  
Biztosítás- és pénztárfelügyeleti igazgatóság  
Tőkepiaci és piacfelügyeleti igazgatóság  
Engedélyezésért és jogérvényesítésért felelős ügyvezető igazgatóság  
Pénzügyi szervezetek engedélyezési és jogérvényesítési igazgatósága  
Tőkepiaci és fogyasztóvédelmi jogérvényesítési igazgatóság  
Szabályozási főosztály  
Fenntartható pénzügyekért és felügyeleti koordinációért felelős igazgatóság  
Informatikai igazgatóság  
Pénzügyi infrastruktúrák és pénzforgalom igazgatóság  
Pénzügyi Békéltető Testület

Első kiadás

Szerkesztő: dr. Kandrács Csaba

Szakmai lektorok:  
Vastag László, Seregdi László

Kiadja: Magyar Nemzeti Bank  
1013 Budapest, Krisztina krt. 55.

[www.mnb.hu](http://www.mnb.hu)

Minden jog fenntartva!

Nyomdai előkészítés és kivitelezés: Prospektus Kft.

ISBN: 978-615-5318-62-7

2023

# Tartalom

Előszó	9
Szerkesztői bevezető	13
<b>1. fejezet: Út az integrált felügyelés felé</b>	<b>17</b>
1.1. Integrált felügyelet kialakulása	18
1.2. Az integrált felügyelet kialakulása Magyarországon	28
1.3. Lehetséges pénzügyi felügyeleti struktúrák és az egyes modellek indokai	40
1.4. Integrált felügyeleti hatóságok létrehozatalának indokai	49
1.5. Az integrált felügyeleti forma előnyei az MNB gyakorlatában	58
1.6. Összefoglalás	86
Felhasznált irodalom	87
<b>2. fejezet: A pénzügyi szektor felügyelése</b>	<b>89</b>
Bevezetés	89
2.1. A pénzügyi felügyelés a kezdetektől a szektorális integrációig (1892–2000)	91
2.2. Hitelintézetek felügyelése a PSZÁF működésének idején, a PSZÁF–MNB-feladatátvétel követően, a felügyeleti keretrendszer változása, fejlődése, aktualitásai	124
2.3. Pénzügyi engedélyezés	201
2.4. Bankfelügyelet nemzetközi térben	215
Felhasznált irodalom	221

<b>3. fejezet: A biztosításfelügyelés 100 éve (1923–2023)</b>	228
Bevezetés	228
3.1. A biztosításfelügyelés a kezdetektől a szektorális integrációig	233
3.2. Holisztikus pénzügyi felügyelés időszaka – Magyar Nemzeti Bank (2013–)	269
3.3. Biztosításközvetítők felügyelése	307
3.4. Biztosításfelügyelet nemzetközi térben	320
Felhasznált irodalom	346
<b>4. fejezet: A tőkepiaci szektor felügyele</b>	350
4.1. A tőkepiaci felügyelés története	351
4.2. A modern tőkepiaci felügyelés gyakorlata	391
4.3. Piacfelügyelés és a jogosulatlan pénzügyi tevékenységek visszaszorítása	413
4.4. Kibocsátói felügyelés	431
4.5. Tőkepiaci engedélyezés	438
4.6. Az ESMA szerepe a tőkepiaci felügyelésben	453
4.7. Összefoglalás	463
Felhasznált irodalom	466
<b>5. fejezet: Pénztárfelügyelés a háború előtt, majd a rendszerváltás után</b>	471
Bevezetés	471
5.1. A pénztárfelügyelés a kezdetektől a szektorális integrációig	474
5.2. Pénztárfelügyelés a Magyar Nemzeti Bankban (2013–)	531
5.3. Nemzetközi együttműködés a pénztárfelügyelésben	578
Felhasznált irodalom	587



---

<b>6. fejezet: A pénzügyi fogyasztóvédelem</b>	591
6.1. A pénzügyi fogyasztóvédelem története	591
6.2. A pénzügyi fogyasztóvédelem aspektusai	611
6.3. Pénzpiaci fogyasztóvédelem	642
6.4. A fogyasztóvédelem új irányai a biztosítási szektorban	668
6.5. A tőkepiaci fogyasztóvédelem	683
6.6. Pénztári fogyasztóvédelem	693
6.7. Pénzügyi békéltetés, a Pénzügyi Békéltető Testület	695
Felhasznált irodalom	699
<b>7. fejezet: A pénzügyi felügyelés szektorokon átnyúló területei</b>	702
7.1. Informatikai felügyelés	703
7.1.1. Az informatikai felügyeleti feladatok és szakterület bemutatása és története	703
7.1.2. A nemzetközi szabályozási háttér kialakulása	709
7.1.3. Hazai szabályozási háttér fejlődése	719
7.1.4. Informatikai vizsgálatok története, eredményei	744
7.1.5. A helyszíni informatikai vizsgálat	747
7.1.6. Helyszínen kívüli informatikai felügyelés	767
7.1.7. Aktualitások az informatikai felügyelésben	770
7.2. A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni tevékenység felügyelete	775
7.2.1. A pénzmosásról általában	775
7.2.2. Az AML/CFT küzdelem nemzetközi aspektusai és elvárásai	786
7.2.3. A hazai AML/CFT-küzdelem keretrendszerének és felügyeletének alakulása	799

7.2.4. Az európai AML/CFT-küzdelem jövője – Európai Bizottság pénzmosás elleni csomagja (AML/CFT Package).	832
7.3. Zöld Pénzügyek a felügyelet tevékenységében	836
7.3.1. Elméleti alapok: miért kezdett el a Felügyelet a fenntarthatósággal foglalkozni?	836
7.3.2. Az MNB Zöld Programja – a kezdeti évek (2018–2020)	839
7.3.3. A zöld pénzügyek intézményesülése (2021–2022)	847
7.3.4. A fenntarthatósági szempontok további erősödése várható a jövőben	853
Felhasznált irodalom	854
Fogalomtár	857
Jogtár	870
Rövidítések jegyzék	888
Köszönetnyilvánítás	899

## Előszó

2013-ban jelentősen átalakult Magyarországon a pénzügyi szektor felügyeleti struktúrája és intézményrendszere, ami a leglátványosabban a mikroprudenciális felügyeleti funkció Magyar Nemzeti Bankba történő integrálásában mutatkozott meg. A tíz évvel ezelőtt végrehajtott hazai pénzügyi felügyeleti reform ugyanakkor ennél sokkal átfogóbb és jelentősebb volt. A globális pénzügyi válság és annak a magyar pénzügyi szektorra gyakorolt hatása rámutatott arra, hogy a pénzügyi stabilitás elérése érdekében nem elég a korábban alkalmazott pénzügyi felügyelési módszerek fejlesztése, hanem strukturális változtatásokra is szükség van. A mikroprudenciális felügyelés és a pénzügyi fogyasztóvédelem MNB-be való integrálása ezért kiegészült az MNB szanálási és makroprudenciális jogkörökkel való felruházásával is.

Bár tíz évvel ezelőtt sem a makroprudenciális felügyelés, sem a szanálási hatósági tevékenység nem volt ismeretlen a fejlett országokban, de ezek pontos szerepköre és eszközei a válságot megelőzően nem voltak kellően erős és harmonizáltak. A globális pénzügyi válság egyik fontos tapasztalata az volt, hogy ezeket a felügyeleti ágakat is meg kell erősíteni, és jelentősen javítani kell a tevékenységük koordinációján. A felügyeleti ágak hatékony együttműködésére irányuló igény volt az, ami elsősorban megalapozta azt, hogy – globális és EU szinten is – számos jegybank szerepkörét bővítették új funkciókkal.

Magyarországon ez úgy valósult meg, hogy a PSZÁF beintegrálásával az MNB megkapta a teljes hazai pénzügyi szektor vonatkozásában a mikroprudenciális felügyeleti és fogyasztóvédelmi szerepkört, illetve új jogosítványokkal is felruházták annak érdekében, hogy makroprudenciális felügyeleti és szanálási hatóságként is működjön. Figyelembe véve azt, hogy az MNB-nek már ezen változtatások előtt is voltak felügyeleti szerepkörei, például a fizetési rendszerrel vagy a bankok

fizetőképességével kapcsolatban, mindezek a változások azt eredményezték, hogy 2013-ban lényegében egy új, több pénzügyi felügyeleti szerepkört egyidejűleg ellátó felügyeleti központ jött létre, egyértelműen meghatározott feladatokkal, széles körű felügyeleti jogosítványokkal, illetve olyan szakembergárdával, akiknek együttes szakértelme képes lefedni a pénzügyi szektorok tevékenységének egészét.

Ez a változás jól illeszkedett a nemzetközi folyamatokba is, mivel bár a pénzügyi felügyeleti struktúrára nézve sem globális, sem európai uniós szinten nem határoztak meg egységes követelményrendszert, de a válságot követően egyre több ország mozdult el az integrált felügyeleti forma irányába (amelynek keretében a bankszektor, a tőkepiac, a biztosítási és a pénztári szektor felügyeletét ugyanaz a hatóság látja el). Tovább bővült azon országok köre is, ahol a jegybank vált felelőssé a pénzügyi szektor egészének vagy egy részének a felügyeletéért.

A mikroprudenciális felügyelés területén az integrált felügyeleti forma legjelentősebb előnye, hogy sokkal hatékonyabb működést tesz lehetővé az egyszerre több pénzügyi szektorban is jelen lévő pénzügyi csoportok vonatkozásában. Az integrált felügyeleti formában rugalmasabb és közvetlenebb az információáramlás a különböző szektorokat felügyelő vezetők és munkatársak között, illetve az egyes szektorokban kialakított felügyeleti módszerek és fejlesztések a többi szektor felügyeletében is jól alkalmazhatók.

Az elmúlt tíz év megmutatta, hogy a jegybankon belül működő integrált felügyeleti formának számos előnye van az egyéb felügyeleti struktúrákhoz képest, és az MNB tudatosan törekszik is arra, hogy ezeket az előnyöket megfelelően kihasználja és érvényesítse. A gyakorlati tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a legnagyobb előny az egyes felügyeleti ágak rugalmas és szoros együttműködéséből származik, és az egy szervezeten belüli működés ténylegesen javítja az együttműködést és az információáramlást. Az egyes felügyeleti ágak feladatmeghatározása egyértelműbb, ugyanakkor az információk felhasználása és a felügyeleti lépések összehangolása segíti azok hatékony érvényesülését.

Számos olyan felügyeleti módszertani fejlesztési projekt zajlott le, amelyek egyidejűleg javították mindegyik felügyeleti ág hatékonyságát, illetve az MNB-n belül speciálisan a felügyeleti együttműködés javítását célzó munkacsoportokat állítottak fel. A jogszabály-módosítási javaslatok és az MNB-ajánlások minőségét is javítja, hogy azokat az MNB-n belül, egyidejűleg több felügyeleti ág álláspontjának figyelembevétele alapján dolgozzák ki. Az egy szervezetben való működés pedig az így elérhető költségmegtakarításokon túl kizárja a felügyeleti arbitrázs lehetőségét is, vagyis a piaci szereplőknek nincs lehetőségük arra, hogy azon hatóság felügyelete alá próbáljanak kerülni, amelyik a legengedélyesebb feltételeket támasztja a működésükkel szemben.

Az MNB elmúlt években követett gyakorlatának megfelelően a most tízéves kerek évforduló alkalmából került sor ennek a könyvnek az elkészítésére és kiadására, amely bemutatja a hazai pénzügyi felügyelés kialakulását és történetét az elmúlt 100 évre visszatekintve, kiemelten fókuszálva az elmúlt tíz év eseményeire és a mikroprudenciális felügyelés, valamint a fogyasztóvédelem fejlődésére. A felügyeleti könyv egyes fejezeteit a felügyeleti struktúra hazai fejlődése, az egyes pénzügyi szektorok (pénzpiac, biztosítás, tőkepiac és pénztár) felügyeletének kialakulása, speciális szabályai és módszerei, valamint a pénzügyi felügyelés egyes szektorokon átnyúló módszertani területei (pénzmosás elleni küzdelem, informatikai felügyelés, zöld pénzügyek) alkotják. A könyv elsősorban a mikroprudenciális felügyeleti és a fogyasztóvédelmi tevékenységekre koncentrálnak, de kitér azoknak az egyéb felügyeleti ágakkal, így különösen a szanalási és a makroprudenciális felügyeleti szerepkörrel való kapcsolatára is.

A kötet mindazok számára érdekes lehet, akik kíváncsiak hazai gazdaságtörténeti érdekességekre, illetve arra, hogy az első, kezdetleges próbálkozásokból hogyan fejlődött ki az a jelenleg működő, összetett pénzügyi felügyeleti rendszer, amely a felgyorsult pénzügyi innovációk mellett, a 21. századi körülmények között is hatékonyan tudja szolgálni alapcélját, a pénzügyi rendszer stabilitásának fenntartását. A könyv akár tananyagként, illetve felkészülési segédletként is felhasználható azok

számára, akik szeretnének alaposabban is megismerkedni a pénzügyi szektor szabályozásával, kockázataival vagy az alkalmazott felügyelési módszerekkel.

A számos érdekességet és hasznos tapasztalatot tartalmazó történeti áttekintés mellett a hazai pénzügyi felügyelés elmúlt tíz évének bemutatása az olvasók számára azért is különösen fontos, mert ebben az időszakban erősödött meg a különböző felügyeleti ágak közötti szoros együttműködés. A mikroprudenciális felügyelés, és a fogyasztóvédelem területén pedig olyan szabályozási és módszertani fejlesztésekre került sor, amelyek a korábbiakhoz képest lényegesen magasabb színvonalra emelték a felügyeleti gyakorlatot. Az elmúlt tíz évben ráadásul a hazai felügyeletnek olyan, korábbi precedens nélküli válságokkal kellett szembenéznie, mint például a pandémia vagy az orosz–ukrán konfliktus, amelyek megfelelő kezeléséhez nem lehetett a múltban alkalmazott példákat alapul venni, hanem újfajta felügyeleti megközelítéseket kellett alkalmazni. A folyamatos fejlesztéseknek és az aktív reagálóképességeknek köszönhető hatékony és eredményes pénzügyi felügyeleti munka így érdemben hozzájárulhatott az MNB presztízsének, valamint a hazai pénzügyi közvetítőrendszerbe vetett bizalomnak a növekedéséhez.

*Matolcsy György*

*Elnök*

*Kandrács Csaba, Virág Barnabás, Patai Mihály*

*Alelnökök*

Magyar Nemzeti Bank

## Szerkesztői bevezető

„Kockázat nélkül nincs győzelem” – Sir Edmund Hillary, a Mount Everest meghódítójának híres mondása mélységesen igaz a magyarországi pénzügyi felügyelés modernkori történetére is, csak más látószögből. Ahhoz ugyanis, hogy az ügyfelek „győzhessenek”, azaz például befektetéseik biztonságos körülmények közt magas hozamokat érjenek el, hiteleiket kiszámíthatóan fizethessék vissza, vagy épp élvezhessék öngondoskodásuk gyümölcsét, szükség van egy olyan szervezetre, amely képes azonosítani és mérni a pénzügyi szektor által nyújtott szolgáltatások kockázatait, és indokolt esetben beavatkozik a káros folyamatok megakadályozása érdekében. A felügyelt intézmények eredményes, fenntartható működéséhez pedig pénzügyi stabilitás, sokkellenálló-képesség és egészséges verseny kell.

A kockázatok ugyanakkor – a pénzügyi piacok dinamikus fejlődésének és a folyamatos innovációk hozadékaként – egyre összetettebbé váltak. Az intézmények működési köre is jócskán bővült, globális szinten is aktív pénzügyi csoportok jelentek meg. Eközben a különböző pénzügyi szektorok korábban jól elhatárolható tevékenységei közt is egyre több lett az átfedés és a verseny.

Minderre a pénzügyi felügyelés „evolúciós válasza” – olykor egy-egy válság tanulságaként is – az integráció volt az elmúlt évtizedekben. Az integrált felügyeleti formára való áttérés a fejlett pénzügyi rendszerrel rendelkező államokban már a 80-as években megkezdődött, Európában először a skandináv országokban, majd az Egyesült Királyságban is. Magyarországon a rendszerváltást követően a felügyeleti hatóságok kezdetben elszigetelt, szektorális formában jöttek létre, amit fokozatosan váltott fel az erők egyesítése. Ennek végső lépése volt 2013-ban a pénzügyi stabilitási, a monetáris politikai, a makro-, illetve a mikroprudenciális felügyelési, valamint a szaná-lási tevékenység egyesítése, az MNB és a pénzügyi felügyelés régóta várt teljes integrációja.

Az elmúlt tíz év gazdasági folyamatai egyértelműen rámutattak arra, hogy a pénzügyi felügyelésnek és szabályozásnak lépést kell tartania a pénzügyi szektor innovációival, és a korábban nem látott kockázatok megjelenése teljesen újfajta felügyelési képességeket és eszközöket igényel. A kockázatalapú felügyelés folyamatos tanulást, a jövő iránti kíváncsiság fenntartását is jelenti. Az MNB felügyeleti területe ezért nem „kinyilatkoztató”, hanem támogató, együttműködő, konzultáló intézmény, s egyúttal az új piaci igények katalizátora is, feltéve, hogy ezek pozitívan járulnak hozzá a pénzügyi piacok hazai fejlődéséhez. Mindez persze nem jelenti azt, hogy a felügyelet szükség esetén ne alkalmazná a rendelkezésére álló szankciós eszköztárat. Az elmúlt évtizedekben a jogalkotó intézmények, társhatóságok, piaci és civil érdekképviselők és szereplők ennek köszönhetően számtalan hasznos szemponttal gazdagították mai felügyeleti tudásunkat. Mindezen felül tagja vagyunk az európai – és tágabb értelemben a teljes nemzetközi – jegybanki, pénzügyi felügyeleti „családnak” is. Ez azért is fontos, mert a kockázatok mára nem ismernek országhatárokat: amelyik közülük tegnap a világ túlsó felén jelent meg, holnapra itt lehet. A hazai pénzügyi felügyelés módszertani fejlődéséhez ezért nélkülözhetetlen az a szabályozási, felügyelési tudás, amit uniós „családtagjainktól” kapunk, s reméljük, az utóbbi időszakban több kezdeményezéssel mi is hozzá tudunk járulni mindehhez.

A PSZÁF feladatainak átvételét követően az MNB a nemzetközi és a hazai tapasztalatok alapján számos jogszabály-módosítási javaslatot tett, illetve módszertani fejlesztéseket hajtott végre. Így összességében elmondható, hogy a hazai pénzügyi felügyelés hatékonysága és eredményessége jelentősen javult. Ezt az is mutatja, hogy bár az elmúlt években korábban nem tapasztalt válságok következtek be a pandémia vagy az orosz–ukrán konfliktus nyomán, de a hazai pénzügyi rendszer ilyen körülmények között is stabil maradt. Sőt, még arra is képes volt, hogy segítse a gazdasági szereplőket a válságok hatásainak átvészelésében, és javítsa az ezt célzó kormányzati



intézkedések hatékonyságát. Az erős hazai pénzügyi rendszer az árstabilitásért folytatott harcot is támogatni tudja, hiszen nem korlátozza a monetáris politikai döntések meghozatalát esetleges egyensúlytalanságaival. Ez nem magától alakul ki, ezért tenni kellett.

A jelen felügyeleti könyv előkészítése során az integrált felügyeleti működés okán is kiemelt szempont volt, hogy az ne csak az egyes pénzügyi szektorok felügyeleti történetét és fejlődését tartalmazza, hanem bemutassa az egyes szektorok felügyelése során egységesen alkalmazott tevékenységeket is. Ezek közé tartozik különösen a pénzügyi fogyasztóvédelem, valamint a pénzmosás- és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem is. A mai adatvezérelt, digitális világunkban az informatikai felügyelés szerepköre és fontossága is egyre bővül, csakúgy, mint az MNB egyéb digitális eszköztára (pl. on-site felügyelés, big data elemzés, osztott főkönyvi kezdeményezés). Jelenkorunk legújabb felügyelési kihívása pedig a zöld pénzügyi felügyelés keretrendszerének sürgető kialakítása. Ebben ma az MNB nemcsak Európa, de a világ számára is a szabályozó-felügyelő hatóságok élmezőnyében van, és példaértékűen lép fel a szintén globális veszélyhelyzetnek számító klímaválság ellen a pénzügyi szektor zöldítésével.

Mára az is világossá vált, hogy – elismerve a verseny minden erejét, hasznát – a pénzügyi piacok nem tudnak minden kihívást, érdekkonfliktust önmagukban egyedül megoldani. Az MNB proaktív szabályozói szerepvállalással – a minősített fogyasztóbarát banki termékektől az etikus életbiztosításokon át egészen a termékfelügyelésig – „megy elébe” e kockázatoknak. Ezzel nemcsak az ügyfelek érdekét óvja meg, hanem egyúttal a piaci szereplők hosszú távú fenntarthatóságának, versenyképességének, innovációinak motorja is.

Hiánypótló munkát tart a kezében a Tisztelt Olvasó. Kijelenthető, hogy ez idáig még nem született ilyen alapos, sokrétű összefoglaló a 20. század végi, 21. század eleji pénzügyi felügyelés történetéről,

a ma alkalmazott felügyeleti módszertanokról és jogszabályi háttérről. A könyvet azok írták, akik nap mint nap élesben dolgoznak a felügyeleti, fogyasztóvédelmi vagy éppen piacfelügyeleti területeken. Köszönet érte nekik!

*Kockázat nélkül nincs pénzügyi piac. De van, aki keresi, kutatja és csökkenti a kockázatokat, hogy mindenki győzhessen. Erről szól ez a kötet.*

*Kandrács Csaba  
Alelnök  
Magyar Nemzeti Bank*

## 1. fejezet

# Út az integrált felügyelés felé<sup>1</sup>

Seregdi László

*A pénzügyi felügyelés szervezeti struktúrájára vonatkozóan még az Európai Unión belül sincs egységes követelményrendszer, az egyes országokban részben a történelmi hagyományok, részben a pénzügyi rendszer sajátosságai alapján dől el, hogy a pénzügyi felügyeleti hatóság működtetése során a szektorális, a részben integrált, a teljesen integrált vagy az intézményvédelmi és piacfelügyeleti szerepkör alapján kialakított modellt követik. Nem lehet egyértelműen kijelenteni, hogy melyik felügyeleti modell a leghatékonyabb, mindegyik modellnek megvannak a maga előnyei és hátrányai. A teljesen integrált felügyeleti modellnek a legfontosabb előnyei egy olyan pénzügyi rendszerben jelentkeznek, amelyben a pénzügyi csoportok egyidejűleg több pénzügyi szektorban is jelen vannak.*

*A fejezetben bemutatásra kerül, hogy a világban és Magyarországon hogyan alakultak ki azok az integrált felügyeleti hatóságok, amelyek egyidejűleg felelősek a pénzpiac, a tőkepiac, valamint a biztosítási és a pénztári szektor felügyeletéért. A jelenlegi hazai felügyeleti modell is egy hosszú fejlődési folyamat eredménye, amelynek során többféle felügyeleti modell is kipróbálásra került. Ennek a fejlődési folyamatnak a gyakorlati tapasztalatai is hozzájárultak a jelenleg alkalmazott modell kialakulásában.*

*A mikroprudenciális felügyelési tevékenység mellett az utóbbi időben, elsősorban a globális pénzügyi válságra adott szabályozási válaszok következtében, jelentősen megerősödtek a makroprudenciális, szanalási és fogyasztóvédelmi szerepet betöltő felügyeleti ágak is. Magyarországon az MNB egyidejűleg látja*

<sup>1</sup> Külön köszönet Schauer mann Henriknek az MNB belső szabályozási rendszere, Domonkosi Imrének az MNB adatfeldolgozási tevékenysége és Farkas Ákosnak a Felügyeleti alelnökségen működő projektek kapcsán nyújtott segítségéért.

*el ezeket a felügyeleti funkciókat, ami a különböző felügyeleti ágak együttműködésének köszönhetően a gyakorlati tapasztalatok szerint hatékonyabbá teszi a pénzügyi felügyelés egészét.*

*Az integrált felügyeleti formából származó szinergia csak akkor érvényesülhet megfelelően, ha a felügyeleti hatóság felismeri, hogy melyek azok az előnyök, amelyek az együttműködéssel elérhetőek, és melyek azok a potenciális hátrányok, amelyek bekövetkezését el kell kerülni. Az MNB a szervezeti felépítését és a belső működési szabályait úgy alakította ki, hogy az elérhető előnyök érvényesülhessenek, a lehetséges negatív hatások pedig elkerülhetőek legyenek. A fejezet gyakorlati példák felhasználásával részletesen bemutatja az ezen célok elérése érdekében tett lépéseket.*

## 1.1. Integrált felügyeletek kialakulása

### 1.1.1. Bevezetés

Egy pénzügyi felügyeleti hatóság hatékony működéséhez mindenképpen elengedhetetlen, hogy az adott gazdasági és szabályozási helyzethez viszonyítva optimális szervezeti és strukturális keretek között működjön. A pénzügyi felügyeleti hatóság optimális szervezeti keretének a megválasztásához számos tényezőt kell mérlegelni, és mindig figyelembe kell venni az adott ország pénzügyi rendszerének sajátosságait is. Még az Európai Unió egyes tagállamaiban is az figyelhető meg, hogy rendkívül változatos a felügyeleti struktúra, és hiába alakította ki az Európai Unió a pénz- és tőkepiacok egységes belső piacát, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlásának rendszerét, a pénzügyi felügyeleti hatóságok struktúrája máig is inkább az egyes tagállamok történelmi hagyományait tükrözi, semmint egy egységes európai megközelítést. Annak ellenére, hogy az Európai Unió valamennyi pénzügyi szektorban (így különösen a hitelintézeti, tőkepiaci, biztosítási és pénztár szektorban) a tevékenységek végzésére, a prudenciális követelményekre, valamint a felügyeleti intézkedési jogosítványokra rendkívül részletes és aprólékos szabályrendszert dolgozott ki, a pénzügyi felügyelet

struktúrájára vonatkozóan az Európai Unióban nem létezik semmilyen közös iránymutatás vagy szabályozás.

Ez jórészt annak köszönhető, hogy ezeknek a felügyeleteknek a létrehozása a nyugat-európai országok esetében hosszabb múltra tekint vissza, míg a kelet-európai országok a pénzügyi rendszer reformjakor más és más irányadó modellt választottak alapul. Bár az utóbbi időben némi egységesedés figyelhető meg azáltal, hogy egyre több ország mozdul el az integrált pénzügyi felügyelet létrehozásának irányába, a helyzet ma még meglehetősen összetett, ami a felügyeletek közötti együttműködés egyik gátját is képezheti.

Ahogy azt Carmichael a felügyeleti szervezeti struktúrák gyakori átalakításával kapcsolatban megállapítja, önmagában a struktúra változtatása még nem feltétlenül garantálja azt, hogy az új forma sikeresebb és hatékonyabb lesz (Carmichael, 2003). Hasonló következtetésre jut Llewellyn a különböző országok felügyeleti struktúráinak tanulmányozását követően (Llewellyn, 2006). Mindezt azért is érdemes figyelembe venni, mert az Európai Unióban az egységes piac és a pénzügyi szolgáltatások szabad áramlása mellett a felügyeleti struktúrák továbbra is meglehetősen változatos képet mutatnak.

### 1.1.2. Fogalmak

Az integrált felügyelet kialakulásának, illetve a létrehozataluk indokainak megértéséhez mindenképp szükséges, hogy tisztázzuk az ezen felügyeleti hatóságok működéséhez kapcsolódó legfontosabb fogalmakat. A nemzetközi szakirodalom megközelítése alapján integrált felügyeleti hatóságnak azt a szervezetet nevezhetjük, amely a négy legjelentősebb pénzügyi szektor (hitelintézetek, tőkepiac, biztosítás és pénztár) közül legalább kettőnek a felügyeletéért felelős. Az integrált felügyeletek között is megkülönböztethetjük a részlegesen vagy a teljesen integrált felügyeleti hatóságokat. Ez utóbbiak közé azokat lehet

besorolni, amelyek egyidejűleg mind a négy jelentős pénzügyi szektor felügyeletéért felelősek.

Az integrált felügyelet működéséhez kapcsolódó fontos fogalom az összevont/konzolidált felügyelés. Ennek tartalmát az európai jogszabályok (így különösen a CRR és az IFR), valamint a hazai jogszabályok (Hpt., Bszt., Bit.) határozzák meg. A fogalom tartalmilag azt jelenti, hogy az összevont alapú felügyelet alá tartozó pénzügyi csoportot úgy kell felügyelni, mint ha a pénzügyi csoportot vezető intézmény (anyavállalat) egy vagy több másik vállalkozással együtt egyetlen intézményt alkotna. Az egyes pénzügyi szektorokban a prudenciális szabályoknak való megfelelés összevont alapon történő teljesítésére vonatkozóan nem teljesen egységes szabályok vonatkoznak, de általánosságban az a jellemző, hogy a jogszabályok meghatározzák, hogy:

- mely kapcsolódó vállalkozásokat kell bevonni a prudenciális konszolidációba (általában a leányvállalatokat, de a bevonandó vállalkozások köre ennél bővebb is lehet),
- milyen konszolidációs módszereket kell alkalmazni az összevont pénzügyi helyzet megállapításához (ezek lehetnek a teljes konszolidáció, az arányos konszolidáció vagy a tőke módszer szerinti konszolidáció),
- melyek azok a prudenciális szabályok, amelyeket összevont alapon is teljesíteni kell (tőkekövetelmények, likviditási mutatók, nagykockázat-vállalás, nyilvánosságra hozatal),
- az egyidejűleg több országban is működő pénzügyi csoportok esetében hogyan kerül kijelölésre a csoport egészének a felügyeletéért felelős felügyeleti hatóság (home felügyelet), és kik a leányvállalatokat felügyelő, az összevont alapú felügyelésben közreműködő további illetékes felügyeleti hatóságok (host felügyelet).

Az integrált felügyeleti hatóságok működéséhez kapcsolódóan fontos továbbá a felügyeleti ágak rendszerének megértése. A pénzügyi felügyeleti tevékenység kialakulásának a kezdeti időszakában, körülbelül a 90-es évekig a felügyeleti tevékenység alatt a mai értelemben vett mikroprudenciális felügyelést lehetett érteni, amelynek a lényege a felügyelt intézmények vagy pénzügyi csoportok egyedi vagy öszszevont alapú prudenciális felügyelete. Az intézmények és a piacok felügyelete azonban a mikroprudenciális felügyelés mellett az évek során folyamatosan újabb felügyeleti ágakkal egészült ki. Az első jelentősebb változás a fogyasztóvédelmi tevékenység előtérbe kerülése volt. Maga a mikroprudenciális felügyelés elsősorban a betétesek érdekeinek védelmére került kialakításra, amelynek központi eleme az volt, hogy a betétesek számára biztosítsa azt, hogy a bankban elhelyezett betéteikhez hozzájuthatnak, illetve amennyiben a bank működésében problémák keletkeznek, akkor időben közbeavatkozva intézkedéseket hozzon a betétesek érdekeinek védelme érdekében. A 90-es évektől kezdve azonban a pénzügyi szervezetek működésével kapcsolatban számos egyéb probléma is felmerült, és egyértelművé vált, hogy már nem csupán a betétesek és egyéb befektetők, hanem általánosságban a pénzügyi szervezetek valamennyi ügyfelének a védelmére is szükség van. A pénzügyi szervezetek számos olyan tevékenységet végezhetnek, amelyekkel kárt okozhatnak az ügyfeleiknek, így különösen a nem megfelelő termékek eladásán, a fogyasztók megtévesztésén vagy a piac tisztességtelen befolyásolásán keresztül. Szükségessé vált ezért egy olyan állami szervezet felállítása, amely már nemcsak a betétesek, hanem valamennyi pénzügyi szervezet fogyasztói érdekeinek védelmét hivatott ellátni. A pénzügyi fogyasztóvédelmi hatóságok nem feltétlenül kerülnek egy szervezetbe a pénzügyi felügyeleti hatósággal, de fontos szereplői a pénzügyi rendszerbe vetett bizalom fenntartásának.

A 2008-as globális pénzügyi válság további fontos felügyeleti ágak fejlesztésének a szükségességére világított rá. A globális pénzügyi válság tapasztalatait és a hasonló válságok jövőbeni előfordulásának megelőzéséhez szükséges intézkedéseket vizsgáló, Jacques de Larosière vezette High Level Group két olyan felügyeleti ágat is beazonosított, amelyek

hatékony működése jelentősen csökkenthette volna a válság bekövetkezésének valószínűségét (Európai Bizottság, 2009).

A jelentés egyik fő megállapítása az volt, hogy nem volt megfelelő szintű együttműködés a mikroprudenciális és a makroprudenciális felügyeleti szerepkört ellátó hatóságok között, és ezért nem sikerült időben beazonosítani a pénzügyi stabilitást fenyegető rendszerkockázatokat, aminek következtében a szükséges megelőző intézkedések is elmaradtak. A jelentés ezért javaslatot tett arra, hogy a makroprudenciális felügyeleti tevékenységet a tagállamokban erősíteni kell, de ezen túlmenően létre kell hozni egy olyan EU szintű testületet is, amely képes a problémák, rendszerszintű kockázatok időben való felismerésére és a szükséges intézkedések meghozatalára. A jelentés javaslatait elfogadva került létrehozásra az Európai Rendszerkockázati Testület (European Systemic Risk Board – ESRB) 2011-ben a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere részeként. Továbbá megszülettek azok az EU szintű jogszabályok, amelyek részletesen meghatározták a makroprudenciális felügyeleti hatóságok feladatait, felelősségét, a mikroprudenciális felügyeleti hatóságokkal való együttműködésük formáját, valamint a tevékenységük ellátásához szükséges eszközrendszert.

Szintén a de Larosière jelentésben szerepelt, hogy a globális pénzügyi válság tapasztalatai alapján erősíteni kell a bankokra vonatkozóan a válságkezelési eszköztárat. Ezen javaslatok felhasználásával alakította ki az Európai Unió azt a jelenleg is működő szanalási keretrendszert, amelynek lényege, hogy minden EU-tagállamban egy olyan szanalási hatóságot állítanak fel, amelynek feladata, hogy azon hitelintézetek esetében, amelyek válságba kerültek, és ez a helyzetük mikroprudenciális felügyeleti eszközökkel már nem kezelhető, ugyanakkor a felszámolási eljárás esetén várhatóan az ügyfeleket jelentős veszteségek érnék, szanalási eszközök alkalmazásával egy olyan átstrukturálást hajtson végre, amelynek eredményeképpen a bank további működése biztosíthatóvá válik. A szanalási hatóság már a hitelintézetek folyamatos működése során is aktívan jelen van, és egyrészt megköveteli a bankoktól, hogy azok olyan forrásokkal rendelkezzenek, amelyek egy esetleges jövőbeni



szanalási eljárásba is bevonhatóak, másrészt válsághelyzet esetére maga is olyan eszközökkel bír, amelyekkel – akár tulajdonosi jogosítványokat is átvéve – hatékonyan lefolytathatja a válságkezelési eljárást.

Ahogy a mikroprudenciális felügyeleti hatóságok esetében, úgy a fogyasztóvédelmi, a makroprudenciális és a szanalási hatóság esetében sem határozza meg az Európai Unió, hogy ezeket a hatóságokat az egyes tagállamokban milyen szervezeti formában kell létrehozni. Magyarországon mind a négy felügyeleti funkciót a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) látja el. Az MNB egy olyan pénzügyi felügyeleti központként működik, amely rendkívül kiterjedt információs bázissal és eszköztárral rendelkezik a pénzügyi szervezetek felügyeletére és válságkezelésére. Ez a tevékenység ráadásul jól kapcsolódik a jegybank feladatköreihez, így különösen a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának a támogatásához, a végső hitelező szerepkör ellátásához, de még a környezeti fenntarthatóság elősegítéséhez is.

### 1.1.3. Az integrált felügyelet kialakulásának történeti áttekintése

A pénzügyi felügyelet intézményrendszere és hatáskörei hosszú évek és kellemetlen tapasztalatok alapján alakultak ki. A bankfelügyeleti tevékenység kezdetei a 19. század második felére nyúlnak vissza, amely időszakra az volt a jellemző, hogy a bankfelügyeleti szerepkör általában a jegybankon belül került kialakításra. Ennek az volt a fő oka, hogy a jegybankok, mint a kereskedelmi bankoknak hitelt nyújtó intézmények, a hitelnyújtói pozícióikból adódóan kellő rálátással rendelkeztek a bankok tevékenységére, így megfelelő időben tudták észlelni, ha a bankok működésében probléma lépett fel. A szükséges intézkedési jogosítványok hiányában azonban ezek a kezdetleges bankfelügyeleti szerepkörök nem tudtak elég hatékonyan működni. A bankfelügyeleti tevékenység kezdeteire az volt a jellemző, hogy a felügyelet legerősebb eszköze az engedélyek kiadása és visszavonása volt, a bankok válságainak kezelése pedig csak akkor működött megfelelően, ha arra az állam is elegendő pénzt biztosított.

A bankfelügyeleti funkciók első jelentős megerősítésére az 1929–33-as gazdasági világválságot követően került sor, amikor számos fejlett országban olyan törvényeket hoztak, amelyek megfelelő eszközöket biztosítottak arra, hogy a bankfelügyeleti szervek hatékonyabban láthassák el feladataikat. Erre az időszakra azonban továbbra is az volt a jellemző, hogy az egyes országokban a felügyeleti hatóságok egymástól elkülönülten működtek, és minden ország maga próbálta meg a megfelelő bankszabályozást kialakítani.

Jelentős változás ebben akkor következett be, amikor 1974-ben a Herstatt bankház, amely bár relatíve kis méretű volt, de jelentős devizakereskedelmi ügyletei miatt komoly nemzetközi kapcsolatokkal rendelkezett, veszteséges ügyletei miatt fizetéképtelenné vált. Nemzetközi kapcsolatai miatt a fizetéképtelensége más országokban is veszteségeket eredményezett, és ez a bankcsőd egyértelműen rávilágított arra, hogy a bankok tevékenységének nemzetközivé válása miatt a bankfelügyeleti hatóságoknak országok közötti összefogásra van szüksége. Ennek a felismerésnek az eredményeként a tíz vezető fejlett ország bankfelügyeleti hatósága 1974 végén megalakította a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottságot, amely azóta is a bankszabályozás és a bankfelügyelés legfontosabb globális nemzetközi szervezete. A Bázeli Bizottságnak nincs semmilyen, nemzetek feletti bankfelügyeletet betöltő funkciója, az általa kidolgozott módszerek, javaslatok nem kötelező jogi erejűek még a tagországokra nézve sem. A szerepe annyi, hogy módszereket, lehetséges felügyeleti követelményeket tesz közzé, amelyeket az egyes országok bankfelügyeleti átültethetnek a saját rendszerükbe az általuk legjobbnak ítélt változatban (Fábián–Virág, 2018).

Annak ellenére, hogy a Bázeli Bizottság azóta sem tett közzé olyan ajánlást, ami elvárásokat fogalmazna meg arra nézve, hogy az egyes országokban a bankfelügyeleti hatóságok milyen szervezeti formában lássák el a tevékenységüket, közvetetten mégis hozzájárult az integrált felügyeleti modell elterjedéséhez. Igaz ugyan, hogy a Bázeli Bizottság legelső, 1975-ben kiadott ajánlása (Report on the supervision of banks' foreign establishments – Concordat) még csak a bankfelügyeleti

hatóságok nemzetközi együttműködésének szükségességéről szolt, de annak 1983-as átdolgozása során már felhívták a figyelmet a bankfelügyeleti hatóságoknak a pénzügyi csoportok más tagjait felügyelő hatóságokkal való szoros kapcsolattartásának fontosságára is:

„Where groups contain both banks and non-bank organisations, there should, where possible, be liaison between the banking supervisory authorities and any authorities which have responsibilities for supervising these non-banking organisations, particularly where the nonbanking activities are of a financial character.”<sup>2</sup>

1990 áprilisában került közzétételre a Bázeli Bizottságnak az az ajánlása (Exchanges of information between supervisors of participants in the financial markets), ami már egyértelműen rögzítette azt az elvárást, hogy a bankfelügyeleti hatóságoknak szorosan együtt kell működniük az általuk felügyelt csoport egyes tagjainak a felügyeletéért felelős tőkepiaci és biztosításfelügyelettel is, országhatáron belül és azon túl is. Az ajánlás konkrétan meghatározta az együttműködés fő elveit, például hogy az együttműködés keretében kapott bizalmas információkat csak a prudenciális felügyeleti tevékenység során lehet felhasználni, illetve ha az információt kapó hatóság az alapján valamilyen felügyeleti intézkedést tervez, akkor annak meghozatala előtt konzultáljon az információt adó hatósággal.

Mindenképpen meg kell jegyezni, hogy az Európai Gazdasági Közösségben már 1989-ben közzétételre került a Második Bankdirektíva (a hitelintézetek létesítésére, üzleti tevékenységének megkezdésére és folytatására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 15-i 89/646/EGK második tanácsi irányelv), amely szintén kitért arra, hogy a közösségen belül működő bankfelügyeletnek, tőkepiaci felügyeletnek és

<sup>2</sup> Abban az esetben, ha egy csoport banki és nem banki szervezeteket is magában foglal, amennyiben lehetséges, szükség van arra, hogy kapcsolat legyen a bankfelügyeleti hatóságok és a nem banki szervezetek felügyeletéért felelős hatóságok között, különösen, ha a nem banki szervezetek tevékenysége pénzügyi jellegű.

biztosításfelügyeleteknek, valamint a bankfelügyeleti szerepkört nem ellátó jegybankoknak információkat kell megosztaniuk egymással.

1993-ban a Bázeli Bizottság az értékpapír-piaci felügyeletet tömörítő IOSCO-val (International Organisation of Securities Commissions) és a biztosításfelügyeletet tevékenységét koordináló IAIS-szel (International Association of Insurance Supervisors) létrehozta a Tripartite Groupot, amelynek kifejezetten az volt a feladata, hogy rögzítse a különböző szektorokat felügyelő hatóságok közötti együttműködés formáit.

Az ezen munka alapján 1995-ben megjelentetett, a pénzügyi konglomerátumok felügyeletére vonatkozó jelentésében (The supervision of financial conglomerates) a Bázeli Bizottság a konszolidált tőke megfelelés vizsgálata és az átlátható csoportstruktúra fontossága mellett kitért a felügyeleti hatóságok között megosztandó információk tartalmára is. A jelentés azt is kiemelte, hogy a pénzügyi konglomerátumok felügyeletének hatékonyságát ronthatja, ha a csoport egyes tagjait felügyelő hatóságok között az információk átadása korlátokba ütközik. A jelentésben megjelent továbbá a felügyeleti arbitrázs veszélyére való figyelemfelhívás is, ami azt jelenti, hogy a csoporton belül egyes tevékenységeket vagy kockázatokat a csoport azon tagjához telepíthetnek, amelynek a felügyelete a legkevésbé szigorú. A Bázeli Bizottság pénzügyi konglomerátumokkal kapcsolatban megfogalmazott álláspontjai később a Bizottság egyéb anyagaiban, így különösen az 1997-ben közzétett bankfelügyeleti alapelvekben (Core Principles for Effective Banking Supervision), illetve az Európai Közösségben 1992-ben elfogadott, a pénzügyi konglomerátumhoz tartozó hitelintézetek, biztosítóintézetek és befektetési vállalkozások kiegészítő felügyeletéről szóló 2002/87/EK (2002. december 16.) parlamenti és tanácsi irányelvben is megjelentek.

A Bázeli Bizottságban és az Európai Közösségben folyó munkák azt mutatták, hogy a banki, tőkepiaci és biztosítási tevékenységet is végző pénzügyi csoportok egyre nagyobb piacnyerése miatt a 80-as évektől

kezdődően növekedett az igény a különböző pénzügyi szektorokat felügyelő hatóságok között a minél hatékonyabb együttműködésre. Ezt az együttműködést azonban sokszor még országon belül is korlátozták a különböző titoktartási szabályok. Gyorsan világossá vált, hogy az együttműködés a legszorosabb formában akkor valósulhat meg, ha ezek a különböző felügyeleti hatóságok egy szervezetbe vagy legalább egy irányítási központ alá kerülnek.

Az első integrált pénzügyi felügyeletet Szingapúrban hozták létre, ahol előbb a bankfelügyeleti és a biztosításfelügyeleti funkciót olvasztották be a Monetary Authority of Singapore-ba, majd 1984-ben az értékpapírpiacon felügyeletet is ehhez a szervezethez delegálták. Európában az első hasonló megoldást 1986-ban Norvégia alkalmazta, amelyet Dánia 1988-ban, Svédország pedig 1991-ben követett. A skandináv országokban az integrált pénzügyi felügyeleti modellre való áttérést elsősorban azzal indokolták, hogy egyre inkább elmosódtak a pontos határok a banki, tőkepiaci és biztosítási szektorok között, de az indokok között szerepelt a szinergiák kihasználása és a költségtakarékosabb működés is (Taylor–Fleming, 1999). Az integrált pénzügyi felügyeletet elterjedésének pedig nagy lökést adott, amikor hasonló indokok alapján az Egyesült Királyságban is erre a modellre tértek át 1998-ban. A Financial Services Authority létrehozatalával<sup>3</sup> az Egyesült Királyság egy olyan jelentős pénzügyi centrum lett, amelynek gyakorlata sok szempontból iránymutatóvá vált más fejlett és fejlődő országok számára is.

Az 1998-as gazdasági válságot követően felgyorsultak a pénzügyi felügyeleti szervezeti struktúrák megreformálására való törekvések, ennek következtében 1998 és 2008 között 66 országban összesen 70 pénzügyi felügyeleti átalakításra került sor (Masciandaro–Quintyn, 2009). Sok országban kézenfekvő volt, hogy a jövőbeni gazdasági válságok

<sup>3</sup> Azóta egy 2012-ben végrehajtott új felügyeleti reform következtében az Egyesült Királyságban jelenleg a prudenciális felügyeletért a Bank of England keretében működő Prudential Regulation Authority, a piacfelügyeletért pedig az önállóan működő Financial Conduct Authority felelős.

megelőzése érdekében a felügyeleti struktúra is átalakításra kerüljön, amihez az angol példa megfelelő alapul szolgált.

A Financial Stability Institute 2018-ban közzétett egy jelentést (FSI, 2018), amelyben felmérte, hogy az egyes országokban, régióként milyen felügyeleti modelleket alkalmaznak. A felmérésben 79 ország (köztük Magyarország) adatai szerepelnek, amelyek azt mutatják, hogy míg a világban még mindig a szektorális megközelítés az elterjedt, addig Európára inkább az integrált felügyeleti modell jellemző.

1-1. ábra. Felügyeleti modellek régióként (2018)

	Afrika	Amerika	Ázsia és Csendes Óceán	Európa	Közél- Kelet	Összesen
Szektorális	9	9	7	10	4	39
Integrált	0	2	4	16	1	23
Két intézmény <sup>4</sup>	0	3	1	4	1	9
Twin Peaks <sup>5</sup>	0	3	2	3	0	8
Összesen	9	17	14	33	6	79

Forrás: FSI

## 1.2. Az integrált felügyelet kialakulása Magyarországon

Magyarországon a bankfelügyelés kezdetei a többi országhoz hasonlóan a jegybankon keresztül jelentek meg, az Osztrák–Magyar Monarchiában ez az Osztrák–Magyar Bankot jelentette.

<sup>4</sup> A tanulmány a két intézménymodell elnevezést arra az esetre használja, amikor a két felügyeleti hatóság közül az egyik a bankok és a biztosítók prudenciális és üzleti tevékenység felügyeletéért felelős, a másik pedig a piacok és az értékpapír-kereskedelem felügyeletéért.

<sup>5</sup> A tanulmány a Twin Peaks elnevezést arra a felügyeleti modellre használja, amely során az egyik felügyeleti hatóság a pénzügyi szervezetek prudenciális felügyeletéért, a másik felügyeleti hatóság pedig az üzletvitel (conduct of business) felügyeletéért felelős.

Hazánkban a bankfelügyelés első szervének az 1903-ban alapított Magyarországi Pénzintézetek Országos Szövetsége (MPOSZ) tekinthető. Magyarországon 1916. június 1. napjával alakult meg a Pénzintézeti Központ, mely kezdetben kizárólag azoknál a 20 millió koronánál kisebb alaptőkével rendelkező tagintézményeknél foganatosíthatott vizsgálatot, amelyek önként kérték azt, vagy amelyek tőle hitelt vettek fel (Fábián–Virág, 2018). A második világháborút követő gazdasági átalakítások miatt azonban ezek a funkciók elhaltak, és csak a 80-as évek végén, az új felügyeleti szervek felállításával kerültek újra előtérbe.

Az MNB-n belül működő mikroprudenciális felügyeleti ágak Magyarországon négy jelentős elődszervezete volt, az Állami Bankfelügyelet, az Állami Értékpapír-felügyelet, az Állami Biztosításfelügyelet, valamint az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyelete. Ezek az elődszervezetek a 80-as évek végén, 90-es évek elején a rendszerváltáshoz kapcsolódóan jöttek létre, és jelentős szerepet játszottak a pénzügyi szektor szabályozásának kidolgozásában, illetve új felügyeleti módszerek kifejlesztésében. Ebben az időszakban még jelentős problémát okozott, hogy nagyon kevés olyan szakember állt rendelkezésre, akik tapasztalattal rendelkeztek volna egy piaci alapon működő pénzügyi szervezet működésével és felügyeletével kapcsolatban, de ezeket a kezdeti nehézségeket sikerült áthidalni. Ezeknek a felügyeleti hatóságoknak az integrálása végül két lépcsőben történt meg 1997-ben és 2000-ben, majd 2013-ban került sor az akkor már integrált felügyeleti funkció MNB-be olvasztására.

### 1.2.1. Állami Bankfelügyelet

Az Állami Bankfelügyeletet jogszabályi szinten először az állami bankfelügyeletről szóló 55/1986. (XII. 10.) MT-rendelet említi meg, amely 1987. január 1-jétől lépett hatályba. Ez az MT-rendelet az Állami Bankfelügyeletet olyan elsőfokú államigazgatási szervként nevezi meg, amelyen keresztül a pénzügyminiszter ellátja a bankok, a szakosított pénzintézetek és a banktevékenység állami felügyeletét.

Az Állami Bankfelügyelet tehát ekkor még nem önállóan, hanem a Pénzügyminisztérium keretein belül működött. Már ez az MT-rendelet is számos fontos szabályt határozott meg, így többek között előírta, hogy a bank létesítéséhez, tevékenységi körének meghatározásához és módosításához szükséges engedélyt az Állami Bankfelügyelettől kell kérni, szabályozta a bank alapításához szükséges minimum tőkekövetelményt, illetve feljogosította a felügyeletet ellenőrzések végzésére, adatszolgáltatások bekérésére és intézkedések meghozatalára. Az Állami Bankfelügyelet így 1987. január 1-jén, a kétszintű bankrendszer létrehozásával egy időben alakult meg a Pénzügyminisztérium pénzügyintézeti önálló osztályából.

1990-re az Állami Bankfelügyeleten már közel 60 fő dolgozott, a helyszíni ellenőrzéseket és a portfólió minőségének vizsgálatát azonban a nagyobb kereskedelmi bankoknál ekkor még elsősorban nemzetközi auditor cégek megbízásával végezte a felügyelet. A bankokra vonatkozó prudenciális szabályok folyamatosan fejlődtek, de az Állami Bankfelügyelet intézményi jellegű átalakítására csak 1991-ben került sor. A pénzügyintézetekről és a pénzügyintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény az Állami Bankfelügyeletet a Kormány felügyelete alatt működő országos hatáskörű államigazgatási szervként határozta meg, amely önálló költségvetési szervként működött. Ezzel a megoldással az Állami Bankfelügyelet kikerült a Pénzügyminisztérium szervezetéből, de teljes önállósággal mégsem rendelkezett, mert legfontosabb döntéseit, így például a pénzügyintézeti vezető visszahívását vagy a pénzügyintézeti tevékenységi engedély visszavonását csak a Bankfelügyeleti Bizottság egyetértésével adhatta ki. Ebben a bizottságban a bankfelügyeleti vezetőkön és az állam képviselőin túl a pénzügyintézetek szakmai érdekképviselői szervezeteinek egy-egy képviselője és három független, a pénzügyintézetek tevékenységét magas szinten ismerő szakértő is részt vett. Bár a Bankfelügyelet rendelkezett jogszabályalkotási jogosítvánnyal, de ezen felhatalmazás alapján csak az igazságügy-miniszter és a Bankfelügyeleti Bizottság egyetértésével adhatott ki bankfelügyeleti rendelkezést. A felügyeleti önállóság ilyen módon való gyengítése azért is hibás volt, mert egyrészt bár a döntéseket lényegében a Bizottság



hozta, azokért jogilag a Bankfelügyeletnek kellett felelnie, így a döntések miatt a Bankfelügyelettel és nem a Bizottsággal szemben indítottak pereket, másrészt pedig mert a Bizottságban olyan döntéshozók is szerepet kaptak, akik nem feltétlenül bankfelügyeleti szempontok alapján foglaltak állást.

A bankfelügyelet ezekben az években nagyon nehéz helyzetben volt, mivel a piac túlnyomó részét kitevő, akkor még állami tulajdonban lévő nagybankok már alapításukkor nagyon alacsony tőkével rendelkeztek. A gazdasági helyzet romlásával pedig jelentős veszteségeket szenvedtek el, ráadásul a szabályozás nemcsak hogy nem ösztönözte, hanem egyenesen gátolta azt, hogy ezekre a veszteségekre felkészüljenek és céltartalékokat képezzenek. A rossz számviteli szabályozás pedig lehetővé tette, hogy a bankok ne folytassák kamatbevételeiket is nyereségként tüntethessék fel. A kereskedelmi bankok szintén küzdöttek a minőségi munkaerő hiányával, és a megfelelő belső szabályozások kialakításához is hiányzott a szakértelem és a tapasztalat. Ezek a rendkívül nehéz körülmények vezettek végül azokhoz az állami konszolidációs lépésekhez, amelyek végre megerősítették és működőképessé tették a magyar bankrendszert.

### 1.2.2. Állami Biztosításfelügyelet

Az Állami Biztosításfelügyeletet a bankfelügyelethez hasonlóan egy minisztertanácsi rendelet hozta létre (az állami biztosításfelügyeletről szóló 56/1986. [XII. 10.] MT-rendelet), amely 1987. január 1-jén lépett hatályba. A rendelet sok hasonlóságot mutat a bankfelügyeletet létrehozó rendelettel, így a jogszabály ebben az esetben is úgy fogalmazott, hogy a biztosítóintézetek és a biztosítási tevékenység felügyeletét a pénzügyminiszter az Állami Biztosításfelügyelet útján gyakorolja. A felügyelet hatásköre a belföldi székhelyű biztosítókra, továbbá a belföldön folytatott biztosítási tevékenységre terjedt ki. Az MT-rendelet a bankfelügyelethez hasonló témaköröket szabályozott, az engedélyezési, adatszolgáltatási, ellenőrzési és intézkedési jogosítványokat. Bár a jogszabály szerint az Állami Biztosításfelügyelet elsőfokú államigazgatási szerv

volt, de a pénzügyminiszternek alárendelve működött. Lényeges különbség volt azonban a bankfelügyeleti MT-rendelethez képest, hogy azt is kimondta, hogy a pénzügyminisztert a biztosítási tevékenység fejlesztésében, felügyeleti feladatainak ellátásában a biztosítók és a biztosítottak képviselőit tömörítő Országos Biztosítási Tanács segíti.

Az Állami Biztosításfelügyelet működésének első éveiben komoly problémát jelentett, hogy a biztosítási reform során az újonnan létrehozott biztosítók között a biztosítási szerződések nem egyenlően, hanem ágazatonként kerültek elosztásra, így csak nagyon lassan tudott beindulni a tényleges verseny. A monopóliumok feloldásával és új biztosítók alapításával azonban lassan kezdtek kialakulni a piaci körülmények. A piaci verseny fokozódását a külföldi tulajdonú biztosítók és az új biztosítási termékek megjelenése is mutatta. A biztosítási tevékenységet Magyarországon a második világháborút követően ugyan nem lehetett piaci alapúnak tekinteni, de a biztosítási szakma a szocializmus időszakában is működött és fejlődött. A rendszerváltás és az új gazdasági helyzet a biztosításfelügyelet számára ezért annyiban kedvezőbb volt, hogy lényegesen könnyebb volt hozzáértő szakembereket találni, mint a bankfelügyelethez. A régi termékek átalakítása és az új piaci árszabások kidolgozása azonban jelentős kihívás volt a biztosítók és a felügyeleti szakemberek számára is. A felügyeleti hatóság a terméken-gedélyezési funkcióján keresztül, igaz csak korlátozott értelemben, de fogyasztóvédelmi funkciókat is betöltött, illetve a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás üzletág kapcsán árszabályozói szerepet is ellátott.

A szabályozás kihívásait a 90-es években jól jellemezte, hogy a biztosítási törvény, amely végül 1996-ban lépett hatályba, egy ötéves előkészítő és egyeztető munkát követően születhetett csak meg. A törvény elsődleges célja a hazai biztosítási jogszabályok európai szabályozási normákkal való összhangjának megteremtése volt. Bár a felügyeleti hatóság jogkörei egyértelműen bővültek az új törvény megalkotásával (pl. felügyeleti biztos kirendelése), de továbbra is a pénzügyminiszter felügyelete alatt állt, és önálló központi hivatalként működött.

### 1.2.3. Állami Értékpapír-felügyelet

Annak ellenére, hogy a kötvényről már 1982-ben született egy törvényerejű rendelet, ami alapján Magyarországon már a 80-as években is történtek értékpapír-kibocsátások, az Állami Értékpapír-felügyelet csak később került felállításra az 1990. március 1-jétől hatályos, az egyes értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról és forgalmazásáról, valamint az értékpapírtőzsdéről szóló 1990. évi VI. törvény alapján. A törvény szerint a Felügyelet államigazgatási szerv volt, amelynek illetékessége az ország egész területére kiterjedt. A jogszabály a Felügyelet hatáskörét a hatálya alá tartozó értékpapírok nyilvános forgalomba hozatalának és forgalmazásának, valamint a tőzsde működésének felügyeletére terjesztette ki. Az Állami Értékpapír-felügyelet sem önállóan tevékenykedett, hanem működését a pénzügyminiszter felügyelte, és bár a vezetőjét a Kormány nevezte ki, de szervezeti és működési rendjét a pénzügyminiszter állapította meg.

Az Állami Értékpapír-felügyelet hatásköre a törvény alapján kezdetben az értékpapírok nyilvános forgalomba hozatalának és forgalmazásának, valamint a tőzsde működésének felügyeletére terjedt ki. Később ezek a feladatkörök folyamatosan bővültek, így 1992-től a befektetési alapokról szóló 1991. évi LXIII. törvény alapján ez a hatóság látta el a befektetési alapkezelők engedélyezését, felügyeletét és a befektetési alapok nyilvántartásba vételét is. 1994-től pedig az árutőzsdéről és az árutőzsdei ügyletekről szóló 1994. évi XXXIX. törvény előírásai szerint ez a felügyeleti hatóság látta el az árutőzsdéhez, valamint az árutőzsdei tagokhoz kapcsolódó engedélyezési, jóváhagyási és felügyeleti feladatokat is, ezzel egyidejűleg a neve is bővült, és Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyeletre változott.

A hazai értékpapírpiacra a bankszektorhoz hasonlóan jellemző volt, hogy az első szabályokat még érdemi gyakorlati tapasztalatok hiányában kellett megalkotni, így az értékpapírtörvény első változata gyorsan elavulttá vált, amit folyamatosan fejleszteni kellett. Nemcsak a fogalmak és az eljárási szabályok, így különösen a bennfentes kereskedelemre

vonatkozó előírások felülvizsgálata, hanem a felügyeleti jogosítványok bővítésére is szükség volt. A 90-es évek elejének a nehézségei sajnos az értékpapírpiacon sem kerültek el, több olyan csalás és botrány is kipattant, amely jelentősen visszavetette a tőkepiacba vetett bizalmat. A hazai szabályozás abban sem volt sokáig egyértelmű, hogy mennyire és milyen formában engedi be a bankokat a tőkepiacra.

#### 1.2.4. Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyelete

Az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyeletét az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény hozta létre, és szervezetét tekintve hasonlóan működött, mint a többi pénzügyi felügyeleti szerv. A Pénztárfelügyelet is a pénzügyminiszter felügyelete alatt önálló központi hivatalként működő, elsőfokú államigazgatási szerv volt, elnökét és helyetteseit a pénzügyminiszter nevezte ki ötéves időtartamra, szervezeti és működési szabályzatát is a pénzügyminiszter hagyta jóvá. A Pénztárfelügyelet mellett egy Pénztártanács is működött, amely azonban nem döntéshozó, hanem csak tanácsadó funkciót töltött be. A jogalkotóknak a törvény megalkotásával az volt a céljuk, hogy a kötelező társadalombiztosítás és az üzleti alapon köthető kiegészítő biztosítási szerződések mellett legyen az öngondoskodásnak egy közbülső formája is.

A hatóság neve 1997-től változott Állami Pénztárfelügyeletre, amikor a magánnyugdíjpénztárak felügyeletével is megbízták.

#### 1.2.5. Az integráció első lépése - Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet

A hazai bankszabályozás egyik folyamatosan visszatérő kérdése a 90-es években az volt, hogy a bankok végezhesenek-e közvetlenül befektetési szolgáltatási tevékenységet. A banki és befektetési szolgáltatási tevékenység elkülönítésére a legfontosabb indok az Egyesült Államokban 1933-tól alkalmazott Glass–Steagall-törvény volt. Az 1929–33-as

gazdasági világválság okainak feltárása során ugyanis az amerikai szabályozók arra a következtetésre jutottak, hogy a válságot jelentősen felerősítette az a tény, hogy a bankok befektetési szolgáltatási tevékenységet is végeztek. A kérdés első ízben a Budapesti Értéktőzsde 1990-es újraalapításakor merült fel. Ekkor a bankok lehetőséget kaptak értékpapír-kereskedelemhez kapcsolódó szolgáltatások végzésére, de ez a joguk 1993-tól megszűnt.

A pénzügyi törvény első változata még sajátos banki formaként rendelkezett a befektetési bankokról, amely azonban nem terjedt el Magyarországon, és később ki is került a jogszabályból. Még ebben az időszakban sem kellett azonban teljes mértékben elkülöníteniük ezt a tevékenységet, a nagyobb bankok ugyanis rendelkezhetek olyan leányvállalattal, amelyik befektetési szolgáltatási tevékenységet végzett. Ezért, bár megkülönböztethetünk olyan időszakot, amikor a hazai bankrendszer nem volt univerzális, ez az elkülönítés sosem volt olyan szigorú, mint az Egyesült Államokban. Ott a Glass–Steagall-törvény alkalmazása még azt is tiltotta, hogy a bankok befektetési vállalkozásokat tulajdonoljanak (Seregdi, 2019).

Az univerzális bankrendszer témaköre azért volt kulcsfontosságú a hazai pénzügyi felügyelés szempontjából, mert az Állami Bankfelügyelet és az Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyelet 1997-ben végrehajtott összeolvadásának a legfőbb indoka az volt, hogy a bankok ismételen engedélyt kaphattak árutőzsdeügynöki, befektetési szolgáltatási, kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenység végzésére. Mivel ezzel a lépéssel lényegében megszűnt a két pénzügyi szektor közötti korábbi elkülönítés, ezért célszerűnek tűnt az addig külön működő felügyeleti hatóságok összeolvadása is. Az ily módon létrejött Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet legfontosabb feladatai közé tartozott az új szervezeti struktúra kialakítása, az informatikai rendszerek összehangolása, módszertani fejlesztésként pedig a jogszabály alapú felügyelésről a kockázati alapú felügyelésre való áttérés. Az új felügyeleti hatóság szervezeti ábráját megvizsgálva azonban látható, hogy az alapvetően a korábbi két elődfelügyelet szervezeti felépítésén alapult, ténylegesen

csak kevés felügyeleti funkció (engedélyezés és jogérvényesítés) került szektorokon átívelő vezetés alá. Bár a felügyeleti hatóság az összeolvadással nagyobb szervezetet és kiterjedtebb jogköröket kapott, egy fontos kérdésben szűkült a tevékenysége, mert elvesztette a korábban létező bankfelügyeleti rendelkezés kibocsátási jogosítványát, így a korábban kiadott BAF-rendeletek pénzügyminiszteri rendeletként kerültek kiadásra. Pozitív változás volt ugyanakkor, hogy megszűnt a korábbi Bankfelügyeleti Bizottság, aminek a működése az Állami Bankfelügyelet időszakában jelentősen korlátozta a felügyeleti önállóságot.

### 1.2.6. Az integráció második lépése - Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete

2000 áprilisától kezdte meg a működését a korábbi Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet, az Állami Biztosításfelügyelet és az Állami Pénztárfelügyelet összeolvadásából létrejött új integrált felügyeleti hatóság a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF). Az integrált felügyeleti formát a pénzügyi csoportok térnyerése, a pénzügyi szolgáltatások közötti határvonalak gyengülése, valamint az új típusú kockázatok megjelenése indokolta. Az új felügyeleti hatóság együttesen csaknem ezer pénzügyi szervezet felügyeletéért vált felelőssé, és elsődleges céljai között a felügyeleti kultúrák egységesítése és a felügyelés preventív jellegének erősítése szerepelt. A szervezeti felépítés is ezeket a célokat tükrözte, ennek megfelelően a szervezeti tagolás az egyes felügyeleti funkciók mentén történt meg (felügyeleti ellenőrzés, elemzés és módszertan, engedélyezés és jogérvényesítés, panaszügyintézés), az egyes szektorokon belüli koordinációért pedig a szervezeti struktúráján kívül álló kiemelt felügyeleti tanácsadók voltak felelősek.

Az integrált felügyeleti hatóságként való működést az is segítette, hogy ebben az időszakban számos további ország az integrált felügyeleti forma mellett döntött, így egyre több tapasztalat állt rendelkezésre

ahhoz, hogy ez a felügyeleti forma hogyan működtethető hatékonyan. A hazai pénzügyi piacok fejlődésének ez egy olyan időszaka volt, amikor az egyes szektorokban fejlesztett termékek egyre inkább átlépték a szektorhatárokat, ezáltal új, szektorokon átnyúló kockázatok jelentek meg, amiket egy integrált felügyelet hatékonyabban tudott kezelni. Bár egészen 2011-ig a PSZÁF sem volt felhatalmazva kötelezően érvényes jogszabály kiadására, de ezt azzal próbálta meg ellensúlyozni, hogy 2000-től kezdődően olyan ajánlásokat adott ki, amelyek ugyan nem voltak kötelező erejűek, de tartalmazták a felügyeleti elvárásokat és a jogszabályok – felügyelet által megfelelőnek tartott – alkalmazási módját.

Az integrált formában való működésre való áttérést az is igazolta, hogy az összevont alapú felügyelés szabályozása és felügyeleti módszerei ebben az időszakban kaptak egyre nagyobb szerepet globális és európai szinten is. Ráadásul abból következően, hogy a 2004-es pénzügyi helyzete alapján az OTP Bank Csoportnak a banki ágazatban a mérlegfőösszeg és a biztosítási ágazatban a bruttó díjbevétel alapján számított piaci részesedése Magyarországon meghaladta az öt százalékot, az OTP-csoport egyben pénzügyi konglomerátumnak is minősült, ami a bankfelügyeleti és a biztosításfelügyeleti funkció még szorosabb együttműködését igényelte egészen 2008-ig, amikor az OTP értékesítette a biztosító leányvállalatát.

A PSZÁF működésének sajátos jellemvonása volt, hogy 2004 és 2009 között kettős irányítás alatt állt, amelynek keretében az élén egy öt tagból álló Felügyeleti Tanács volt a felelős a stratégiai irányításért (így például a szervezeti felépítésének meghatározásáért, pénzügyi szervezet alapítási engedélyének és felügyeleti ajánlások kiadásáért), míg a főigazgató felelt a felügyeleti hatóság operatív működéséért. 2004-et követően a Felügyeleti Tanács fokozatosan egyre több döntési jogosítványt vont magához, míg végül már inkább operatív irányítóként működött. 2010-től a PSZÁF-törvény módosításával visszaállt a felügyeleti hatóság egyszemélyi irányítása.

### 1.2.7. A PSZÁF feladatainak integrálása az MNB-be

A 2008-as globális pénzügyi válság tapasztalatainak alapján mind globális, mind európai szinten számos tanulmány és szabályozói javaslat készült annak érdekében, hogy ilyen típusú válság a jövőben ne ismétlődhessen meg. A szabályozói javaslatok közé tartozott két olyan új felügyeleti ág felállítása, amelyek olyan funkciókért voltak felelősek, amelyek részben korábban is léteztek ugyan, de nem volt egyértelmű szervezeti struktúrájuk és eszközszerük. Az egyik ilyen új felügyeleti ág a makroprudenciális felügyeleti hatóság lett, amely megfelelő eszközökkel rendelkezik ahhoz, hogy a rendszerszinten jelentkező kockázatokat is kezelni tudja. A másik új felügyeleti ág pedig a szanalási hatóság, amelyik megköveteli a bankoktól, hogy olyan szavatoló tőkével és leírható vagy átalakítható kötelezettségekkel rendelkezzenek (MREL), amely egy esetleges válság esetén lehetővé teszi egy szanalási eljárás lefolytatását. Ezek az új felügyeleti funkciók az MNB keretein belül kerültek kialakításra. A felügyeleti ágak szoros együttműködési kötelezettsége pedig azt indokolta, hogy a korábban a PSZÁF által végzett mikroprudenciális felügyeleti tevékenység is az MNB-be kerüljön.

Az EU-ban is számos ország választotta ezt a megközelítést, így például az olasz, cseh, szlovén, ír, portugál, görög, ciprusi, izlandi és litván jegybank is egyszerre látja el a bankok mikro- és makroprudenciális felügyeletét, valamint a szanalási hatósági szerepkört.

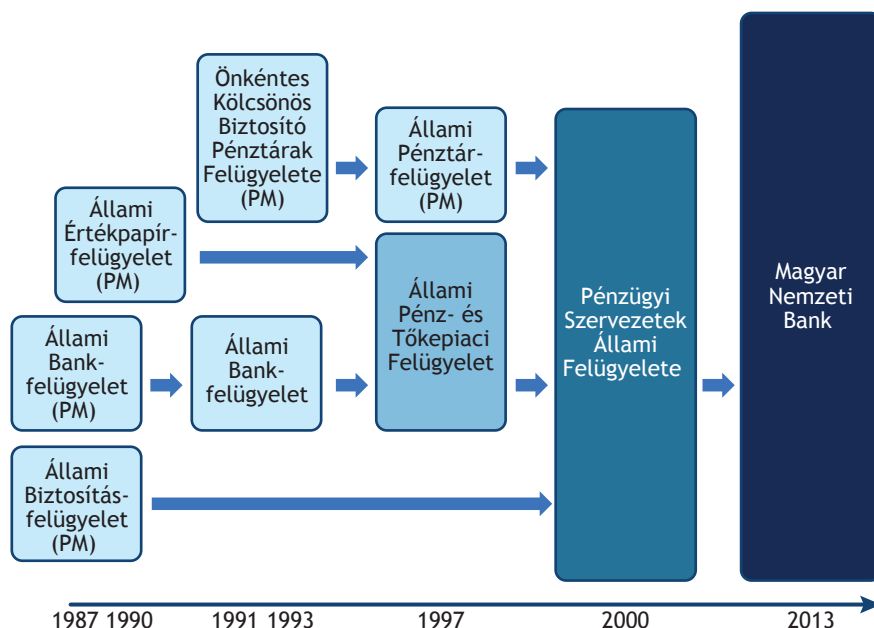
Számos indoka van annak, hogy miért is lehet hatékony az integrált pénzügyi felügyeleti hatóság jegybankon belüli működtetése. Az már korábban is említésre került, hogy a pénzügyi rendszerben egy válságkezelés annál hatékonyabb lehet, minél kevesebb szereplővel kell egyeztetni, ráadásul egy pénzügyi szervezettel kapcsolatos válságkezelésbe amúgy is be kellene vonni a jegybankot mint végső hitelezőt. A pénzügyi rendszer stabilitását szolgálja, ha minél jobb az együttműködés és az információáramlás a felügyeleti ágak között. A gyakorlati tapasztalatok is azt mutatják, hogy ez akkor működhet a legjobban, ha ezek a felügyeleti ágak egy szervezeten belül vannak.



A jegybankok függetlenségének biztosítása egy fejlett pénzügyi rendszerrel rendelkező országban alapkövetelmény, ezért a jegybankon belül működő pénzügyi felügyeleti hatóság is a függetlenség magasabb szintjét érheti el. A mindennapos szakmai munka színvonalát is javítja, hogy az eltérő felügyeleti ágakból származó adatok, következtetések, elemzések megoszthatóak egymással, ezáltal a döntések is több információ, szélesebb körű és több szemponton alapuló egyeztetések eredményeképpen születhetnek meg. Az egyes felügyeleti ágak által végzett vizsgálatok, adatgyűjtések összehangolhatóak, így a következtetések is megalapozottabbak lehetnek, ráadásul a felügyelt intézmények számára is kevesebb idővel és ráfordítással jár. A gyakorlatban pedig számos olyan eset előfordulhat, amikor az egyik felügyeleti ág által feltárt probléma egy másik felügyeleti ág intézkedésével hatékonyabban megoldható.

A későbbiekben még megemlítésre kerülő, a felügyeleti ágak közötti potenciális érdekkonfliktusokat az egy szervezeten belüli működés esetén még időben rendezni lehet, így az egyes felügyeleti ágakban született intézkedések összehangoltan, egymást erősítve jelenhetnek meg. A közös irányítás pedig biztosítja, hogy bár az egyes felügyeleti ágak eltérő szempont- és célrendszer mentén végzik a tevékenységüket, de a fő stratégiai célkitűzéseik mégis azonosak lehessenek. Szintén könnyebben biztosítható, hogy az alkalmazott felügyeleti módszerek, a jogszabályok értelmezése és az intézkedések mögött álló szándékok egységesek és összehangoltak legyenek.

1-2. ábra. A pénzügyi felügyelés struktúrájának fejlődése Magyarországon (1987-2022)



Forrás: MNB

## 1.3. Lehetséges pénzügyi felügyeleti struktúrák és az egyes modellek indokai

### 1.3.1. Lehetséges pénzügyi felügyeleti struktúrák

Ha megvizsgáljuk a világban, illetve konkrétan az Európai Unióban kialakított és működtetett felügyeleti struktúrákat, akkor azokat alapvetően a következő három alcsoportba lehet besorolni:

1-3. ábra. Lehetséges pénzügyi felügyeleti struktúrák

I. Szektorális	II. Részben vagy teljesen integrált	III. Twin Peaks
Az egyes felügyeleti hatóságok lehetnek a jegybankban, minisztériumban, vagy önállóan.	A pénzügyi felügyeleti hatóság működhet a jegybankban, vagy azon kívül.	Egy hatóság az intézményfelügyelésre, egy pedig a piacfelügyelésre.  Működhet jegybankon belül, vagy kívül.

Forrás: MNB

A fenti ábrának megfelelően az Európai Unió tagállamaiban alapvetően az alábbi felügyeleti struktúrák mellett működnek a hatóságok.

A szektorális felügyeletet esetében elsősorban a 90-es években a kelet-európai országokra volt jellemző az az állapot, amikor a bankfelügyeletet az ország nemzeti bankján belül hozták létre, mintegy igazgatóságként a központi banknak. A központi bank mellett általában a pénzügyminisztériumon belül működtek a tőkepiaci, biztosítási, esetleg a pénztári (ez utóbbiak akár egy külön népjóléti vagy egészségügyi minisztériumon belül) felügyeletet. Mindez azzal járt, hogy a bankfelügyelet élvezhette a nemzeti bankokra jellemző függetlenséget, és a nemzeti banki háttér miatt rendelkezett a megfelelő infrastruktúrával, informatikai rendszerekkel, adatokkal, valamint jogszabályalkotási jogosítvánnyal. A többi felügyelet ugyanakkor lényegesen kedvezőtlenebb pozícióban, a központi államigazgatáshoz szorosabban kötődve működött.

A másik elterjedt szektorális felügyeleti struktúrában a bankfelügyelet önállóan, a többi felügyeletet pedig vagy önállóan, vagy valamely minisztérium részeként működtetik. Abban az esetben, ha több vagy valamennyi felügyeleti hatóság önállóan működik, akkor esetükben létrehozható egy olyan felettes szervezet (bizottság), amely valamelyest gondoskodik az egyébként önálló intézmények közötti információáramlásról, együttműködésről. Az együttműködésnek ebben az esetben még jelentős gátjai lehetnek a titokvédelmi előírások, ez azonban jogszabályi felhatalmazással áthidalható.

A szektorális felügyeleti struktúra mellett azonban egyre jelentősebb szerepet kaptak a részben vagy teljesen integrált felügyeleti hatóságok. A 90-es években, elsősorban a skandináv országokban kezdődött el az átalakulás, amely napjainkra a legtöbb pénzügyi felügyelet struktúráját meghatározza. Az átalakulás iránti igény annak a felismerésnek köszönhető, hogy az országon belül létrejött pénzügyi csoportok prudenciális felügyelete jóval hatékonyabban működik abban az esetben, ha azt egy egységes felügyelet látja el, mivel így biztosított leginkább az információk megfelelő megosztása és felhasználása. A pénzügyi csoportok felügyelete általában megköveteli azt, hogy a csoporthoz tartozó tagokat, így a bankokat, biztosítókat, befektetési vállalkozásokat és pénztárakat egy időben, egységes szempontok alapján vizsgálják meg a helyszínen, külön kitérve a csoporton belüli ügyletek és a kockázati transzferek vizsgálatára és értékelésére. Mindezek a tevékenységek egy egységes felügyelet keretében sokkal jobban összehangolhatóak, és a felügyelet tudomására jutott információkat is hatékonyabban lehet kiértékelni, valamint a megfelelő felügyeleti lépések kiválasztása is optimálisan tud megtörténni. A felügyelet egységesítése mellett szóló másik érv, hogy ily módon mind az egyes felügyelt szektorokra vonatkozó szabályozás, mind az azok kapcsán alkalmazott felügyeleti módszertan egységesülhet, valamint a különböző területeken dolgozó felügyeleti munkatársak megtanulhatják egymástól a más szektorokban alkalmazott leghatékonyabb módszereket.

A felügyeletok egyesítése megtörténhet a nemzeti bankon belül vagy azon kívül is. Az egyesítéssel ebben az esetben a korábbi felügyeleti hatóságok elnyerik a nemzeti bank élvezte függetlenséget, a globális pénzügyi válság tapasztalatai pedig azt mutatják, hogy indokolt, hogy minél közelebbi legyen a kapcsolat a makroprudenciális és a mikrop-  
rudenciális felügyeleti szerepkört betöltő hatóságok között. Egyáltalán nem kizárt, hogy egy önálló pénzügyi felügyeleti hatóság is lehet független a politikától és a Kormánytól, ugyanakkor a gyakorlatban a jegybankok függetlenségére vonatkozó jogszabályok és gyakorlatok sokkal nagyobb múltra tekintenek vissza, mint az önálló pénzügyi felügyeletok körében. Az Európai Unióban található jegybankok esetében ráadásul az EKB is örökdió a tagállami nemzeti bankok függetlenségének megfelelő szabályozása felett.

### 1.3.2. Az EU-ban jelenleg alkalmazott felügyeleti struktúrák és az egyes modellek alkalmazásának indokai

Nem feltétlenül szükségszerű, hogy valamennyi pénzügyi szektor felügyeleti hatóságát egy szervezetbe olvassák be, az EU-gyakorlat azt mutatja, hogy olyan megközelítés is alkalmazható, amikor csak két pénzügyi szektor felügyeleti hatósága egyesül. Az alábbi ábra azt mutatja be, hogy az EU egyes tagállamainak a felügyeleti hatóságai közül melyek tagjai az EU felügyeleti hatóságoknak, vagyis az Európai Bankhatóságnak (European Banking Authority – EBA), az Európai Értékpapír-piaci Hatóságnak (European Securities and Markets Authority – ESMA) vagy az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíjhatóságnak (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA). Az ábra egyben azt is megmutatja, hogy melyek azok a felügyeleti hatóságok, amelyek mindhárom EU-felügyeletnek a tagjai (teljes mértékben integrált felügyeleti hatóságok), melyek azok, amelyek a háromból csak kettőnek (részben integrált felügyeleti hatóságok), és melyek azok, amelyek csak egyiknek (szektorális felügyeleti hatóságok).

1-4. ábra. A nemzeti felügyeleti hatóságok részvétele az EU-felügyeleti hatóságokban

<b>Csak EIOPA tagok:</b> CICC (CY), IVASS (IT), CA (LU), ASSFP (PT), AZN (SI), DGSFP (ES)		<b>Csak ESMA-tagok:</b> FSMA (BE), CySEC (CY), AMF (FR), HCMC (EL), CONSOB (IT), AFM (NL), CMVM (PT), ATVP (SI), CNMV (ES)	
<b>EIOPA- és EBA- tagok:</b> NBB (BE), ACPR (FR), DNB (NL), BoG (EL)	<b>EIOPA- és ESMA-tagok:</b> FSC (BG), HANFA (HR), ASF (RO)		<b>EBA- és ESMA- tagok:</b> CSSF (LU)
	<b>Mindhárom ESA-ban tagok:</b> FMA (AT), CNB (CZ), DFSA (DK), EFSA (EE), FFSA (FI), BaFin (DE), MNB (HU), CBI (IE), FKTK (LV), LB (LT), MFSA (MT), KNF (PL), NBS (SK), FI (SE)		
<b>Csak EBA-tagok:</b> BNB (BG), CNB (HR), CBC (CY), Bdl (IT), BdP (PT), BNR (RO), BS (SI), BdE (ES)			

(Forrás: MNB, EBA-, ESMA- és EIOPA-honlapok alapján)

Amint az az ábrából is látható, az Európai Unióban a pénzügyi felügyeleti hatóságok szervezetét döntően öt különböző, önmagában mindegyik esetében logikus megközelítés alapján alakították ki.

1. A legerjedtebb, ami 14 EU-tagállamra, köztük Magyarországra is jellemző, hogy valamennyi jelentős pénzügyi szektor felügyelete egy hatósághoz van telepítve. Ennek a megközelítésnek a fő indoka az, hogy napjainkban a pénzügyi szektorban olyan nagy, globális pénzügyi csoportok működnek, amelyek egyszerre végeznek pénzügyi szolgáltatási, befektetési szolgáltatási és biztosítási tevékenységet. Egy ilyen pénzügyi csoportot akkor lehet hatékonyan felügyelni, ha a csoport valamennyi pénzügyi szektorba tartozó tagjára vonatkozóan egy helyre futnak be az információk, és ez a hatóság megfelelő szakértelemmel és intézkedési jogosítványokkal is rendelkezik ahhoz, hogy kikényszerítse és biztosítsa a csoport prudens működését. A 14 országból 9 esetben a jegybankon belül, 5 esetben pedig a jegybankon kívül valósult meg az integrált felügyeleti hatóság létrehozatala.

2. A részlegesen integrált felügyeleti hatóságok legelterjedtebb formája a bankfelügyelet és a biztosításfelügyelet integrálása, amely négy tagállamban történt meg. Emögött az a logika húzódik meg, hogy a bankok és a biztosítók szabályozása és felügyelése inkább intézményspecifikus, míg a befektetési vállalkozások felügyelése inkább piacfelügyeleti jellegű. A bankfelügyelet és a biztosításfelügyelet integrálása így lehetővé teszi, hogy az intézményfelügyeleti tevékenység harmonizált módon működjön, míg a piacfelügyeleti jellegű tőkepiaci felügyelést egy önálló hatóság tudja végezni.

3. Három ország esetében a részleges integráció abban a formában valósult meg, hogy a biztosításfelügyelet és a tőkepiaci felügyelet került összevonásra. Az effajta szervezeti forma mellett az a fő indok, hogy a bankfelügyeleti tevékenység hagyományosan a jegybankokhoz tartozott, ezért azt nem feltétlenül hatékony megoldás kiszakítani a jegybankból és egy integrált felügyeleti hatósághoz csatolni. A másik két pénzügyi szektor felügyeleti hatóságai viszont költségek és szakmai munka szempontjából is képesek működni összevont formában.

4. Egy ország alkalmazta azt a megközelítést, hogy a pénzügyi szektor felügyeleti hatóságai közül csak a bankfelügyeletet és a befektetési szolgáltatások felügyeletét vonta össze. Ez a megoldás azzal indokolható, hogy a bankok és a befektetési szolgáltatók a működésük során egymáshoz nagyon közel álló tevékenységet végeznek, és hasonló jellegű kockázatokat (hitelezési, piaci, működési, likviditási) vállalnak. Sok országban, köztük Magyarországon is, a bankok maguk is végezhetnek befektetési szolgáltatási tevékenységet. 2014-től 2021-ig ráadásul a bankok és a befektetési szolgáltatók prudenciális szabályozása is meggyezett. A hasonló jellegű tevékenységek és kockázatok miatt a CRR és az IFR szabályai szerint az összevont alapú megfelelés során mind a banki, mind a befektetési vállalkozásként működő leányvállalatokat is a teljes konszolidáció módszerével kell bevonni. A bank vagy befektetési vállalkozás által vezetett csoportban ugyanakkor a biztosító leányvállalatok teljes körű konszolidálása a prudenciális konszolidáció során az eltérő tevékenység és kockázatok miatt nem megoldható, ezért az

ilyen csoportok a biztosító leányvállalatokat csak a sokkal egyszerűbb és nem annyira pontos képet nyújtó tőkemódszerrel tudják konszolidálni. Mindezen érvek miatt logikus megközelítés lehetett a banki és tőkepiaci felügyelet integrálása a biztosításfelügyelet kihagyásával.

5. A többi EU-tagállamban megmaradt a szektorális megközelítés, melynek során az egyes pénzügyi felügyeleti hatóságok önállóan (akár részben a jegybankon belül) működnek. Ez a megközelítés azzal indokolható, hogy az egyes intézmények tevékenysége olyan speciális szakértelmet igényel, amely az elkülönült felügyeleti hatóságokban jobban biztosítható. A pénzügyi szektorokban meglévő tulajdonosi és gazdasági kapcsolatok miatt azonban az elkülönült felügyeleti hatóságok esetében kulcskérdés, hogy ezek között a felügyeleti hatóságok között olyan együttműködési formák létezzenek, amelyek biztosítják a megfelelő információáramlást és a közös, összehangolt felügyeleti intézkedéseket.

### 1.3.3. Twin peaks-modell

Kevés országban alkalmazzák azt a felügyeleti struktúrát, amely a felügyelési tevékenységet nem szektorálisan, hanem funkcionálisan osztja fel, egyrészt egy intézmények prudenciális felügyeletével foglalkozó hatóságra, másrészt pedig egy, a piacok jogszerű működéséért felelős hatóságra (twin peaks). Ezt a módszert elsőként Új-Zélandon alkalmazták, és ugyan nem terjedt el széles körben, de magát az elvet sok más felügyeleti hatóság is átvette azzal, hogy ha nincs is külön intézményhez telepítve a fogyasztóvédelmi funkció, de a szervezeten belüli elkülönítés egyértelműen látható. A feladatoknak ez a megosztása arra az érdekkonfliktusra vezethető vissza, hogy a felügyeletnek egyrészt fel kell lépnie az intézmény minél biztonságosabb működése érdekében (ami együtt jár azzal, hogy az intézmény lehetőleg minél nyereségesebb legyen, hiszen így tudja növelni a nála elhelyezett ügyfélpénzek fedezetéül szolgáló szavatoló tőkéjét), másrészt viszont fogyasztóvédelmi okokból adott esetben fel kell lépnie az ügyfelek



érdekében, és akár olyan intézkedéseket kell hoznia, amelyek miatt az intézménynek súlyos kártérítéseket kell fizetnie, ami a biztonságos működését és az ügyfelek részéről fennálló bizalmat is megrendítheti. Tipikusan ezt a modellt alkalmazza az Egyesült Királyság, amelyben az intézményfelügyeleti funkciót a Bank of Englanden belül működő PRA (Prudential Regulation Authority), a piacfelügyeleti funkciót pedig az önálló szervezetként működő FCA (Financial Conduct Authority) látja el. Az Egyesült Királyságban ugyanakkor még 2000-ben egy jelentős lépést tett az egységes pénzügyi szabályozás kialakítása felé, ekkor fogadták el ugyanis azt a jogszabályt, amely egy egységes törvény (Financial Services and Markets Act) keretében határozza meg az egyes pénzügyi szektorokban működő vállalkozások alapítási és működési szabályait.

*Helmut Ettl (FMA - Ausztria) - Az integrált pénzügyi felügyeleti hatóság előnyei és a működés gyakorlati tapasztalatai Ausztriában*

Míg Ausztria – nemzetközi összehasonlításban – kis gazdaság, viszonylag kisméretű belföldi piaccal, az osztrák pénzügyi piac és különösen a bankpiac relatíve nagy és erősen összefonódott. Az összefonódottság mértéke a tőkerészesedések, a tulajdonosi struktúrák, a pénzügyi tranzakciók, a garanciák, az értékesítési együttműködések és a kiszervezési struktúra alapján nyilvánvaló.

Például az osztrák biztosítók és nyugdíjtársaságok több mint 60 milliárd eurót fektetnek befektetési alapokba, amely a nyugdíjalapok összes befektetésének 97%-át, a biztosítók 30%-át teszi ki, és az osztrák befektetési alapok teljes volumenének mintegy harmadát jelenti. Emellett a kiszervezési struktúra tekintetében számos kritikus kölcsönös függőség áll fenn az IT- és alszolgáltatókkal szemben. Az alszolgáltatási hálózat egyetlen egységének hibája akár 80 felügyelt vállalkozást is érinthet nyolc különböző ágazatban.

Egy ilyen átfogó és összefonódott rendszerben az integrált felügyeleti hatóságok, köztük az Osztrák Pénzügyi Piaci Hatóság (FMA), összehangolt és gyors, ágazatközi felügyeleti módszereket és intézkedéseket biztosítanak, amelyek megkönnyítik a folyamatos

információcserét, és hozzájárulnak a válsághelyzetekre való felkészültség legmodernebb szintjének eléréséhez. Az integrált felügyelet biztosítja minden felügyelt szervezet intézményspecifikus helyzetének teljes körű, 360 fokos áttekintését, a felügyeleti rendelkezések következetes értelmezését és alkalmazását, valamint az egységes igazgatási gyakorlatot, miközben optimális keretet nyújt a digitális világ új pénzügyi piaci szereplőinek és termékeinek felügyeletéhez, ami nem tartozik a hagyományos felügyeleti keretek közé. Ezen túlmenően minimalizálja a szabályozási arbitrázst, és megakadályozza a felügyelt szervezetek esetleges kijátszásait (pl. az üzleti tevékenységek vagy kockázatok más ágazatokba való áthelyezésével). Ezért a pénzügyi felügyelet integrált megközelítése különösen fontos az osztrák pénzügyi piac hatékony, eredményes és kiegyensúlyozott felügyeletének biztosításához.

Ha a magyar pénzügyi felügyelet strukturális kialakítását vizsgáljuk, akkor jól látható, hogy Magyarországon a fentiekben említett szinte mindegyik struktúra kipróbálásra került. A bankfelügyelet a kétszintű bankrendszer kialakítását követően a Pénzügyminisztériumon belül működött, majd 1991-ben önálló költségvetési szervként került megalapításra, a tőkepiaci, biztosítási és pénztárfelügyelet viszont továbbra is a Pénzügyminisztériumon belül maradt. 1997-től a bankfelügyeleti és a tőkepiaci felügyeleti szerv összeolvadt (ÁPTF), 2000-ben pedig létrejött a mind a négy nagy pénzügyi szektort egységesen felügyelő intézmény (PSZÁF). 2013-ban a PSZÁF beolvadt a Magyar Nemzeti Bankba, ennek következtében Magyarországon a jegybank látja el valamennyi pénzügyi szektor feletti felügyeletet, ideértve a fogyasztóvédelmi funkciókat is.

## 1.4. Integrált felügyeleti hatóságok létrehozatalának indokai

Ahogy az a fentiekből is látszik, az Európai Unióban az integrált felügyeleti modell a legelterjedtebb, ami nagyrészt annak köszönhető, hogy ehhez a struktúrához számos előny kapcsolódik. Az alábbiakban bemutatásra kerül, hogy melyek ezek az előnyök.

### 1.4.1. Összevont alapú felügyelet

Az integrált felügyeleti modell legnagyobb előnye az, hogy sokkal hatékonyabb az összevont alapú felügyelet ellátása szempontjából, mint a szektorális felügyelet rendszeré. Abban az esetben, ha egy bankcsoport egyszerre több pénzügyi szektorban is jelen van, és például rendelkezik pénzügyi vállalkozással, befektetési vállalkozással, befektetési alapkezelővel, biztosítóval vagy pénztárral, akkor a felügyeleti programot úgy lehet kialakítani, hogy a helyszíni vizsgálatok harmonizálva, a csoportvezetőnél és a csoporttagoknál egy időben kerüljenek lefolytatásra. Az összevont alapú felügyelés alapelveihez is jobban igazodik, hogy a helyszíni vizsgálat során nemcsak az egyes csoporttagokat vizsgálják és értékelik, hanem a csoport egészének pénzügyi helyzetét és kockázatait is megítélik. A csoportszintű helyszíni vizsgálat során az egyes csoporttagok vizsgálatát végző helyszíni ellenőrök munkáját össze lehet hangolni, meg lehet határozni olyan aktuális vizsgálati területeket, amelyek az adott vizsgálat során kiemelt hangsúlyt kapnak (pl. kockázatkezelés, adatszolgáltatás).

Az összevont alapú felügyelés egyik fő célja az, hogy kiemelten vizsgálja a csoportokon belüli esetleges kockázati és jövedelemtranszfereket. Abban az esetben, ha a csoporttagok és a csoportvezető intézmény helyszíni vizsgálatai külön-külön zajlanak, akkor a csoporton belül lehetőség van arra, hogy egyes jelentős kockázatok a csoporton belül átadjanak, és az a helyszíni vizsgálat időtartamára elkerüljön attól a csoporttagtól, amelyik éppen a vizsgálat alá esik. Ehhez hasonló módon

sor kerülhet olyan belső jövedelemtranszferekre is, amelyek az éppen vizsgált csoporttag jövedelmezőségét a valósnál jobbnak mutatják, így annak tevékenysége hatékonyabbnak látszik, elfedve a háttérben meghúzódó veszteségeket.

Az összevont alapú felügyelés azért is lehet hatékonyabb, mint a szektorális felügyelés, mert egy pénzügyi csoport is azért tud eredményesebben működni a csoporton kívül működő, egyedi intézmények összességétől, mert számos olyan folyamat van, ami csoportszinten működve hatékonyabban végezhető, mint egyedileg. Egy pénzügyi csoporton belül számos olyan szinergia van, ami hatékonyabb és olcsóbb munkavégzést tesz lehetővé. Ha nincs szükség arra, hogy minden egyes vállalkozás külön kockázatkezelési rendszert, elemzési területet, belső ellenőrzést vagy éppen informatikai rendszert működtessen, mert az csoportszinten már ellátásra kerül, akkor ezek a vállalkozások olcsóbban tudnak működni és versenyelőnybe kerülhetnek a csoporton kívül működő versenytársaikkal szemben. Egy integrált felügyelet pedig képes arra, hogy ezeknek a csoportszinten szervezett funkcióknak a hatékonyságát felmérje, nemcsak a központi, csoportvezető intézménynél, hanem az egyes csoporttagoknál is egy időben.

Maguknak a pénzügyi csoportoknak is hasznos, hogy egy adott országban nem sok elkülönült felügyeleti hatósággal, hanem csak eggyel kell együtt dolgozniuk, ezáltal a felügyeleti kapcsolattartás is központosított és egyszerűbb.

#### 1.4.2. Nemzetközi szintű válságkezelés

Három vagy négy szektorális felügyeleti hatóság helyett csak egy integrált hatóság működtetése nemcsak egy adott országon belül tud hatékonyabb lenni, hanem egy nemzetközi válságkezelés során is. A jelenkor pénzügyi rendszerére az a jellemző, hogy a pénzügyi piacok túlnyomó részét olyan pénzügyi csoportok uralják, amelyek országokon és szektorokon túlnyúló rendszerben működnek. Ebből pedig az következik,

hogy egy olyan esetben, amikor egy nemzetközi, egyidejűleg több pénzügyi szektorban is aktív csoport kerül válsághelyzetbe, akkor abba a válságkezelésbe a csoportot vezető intézmény és a csoporttagok felügyeleti hatóságait, szanálási hatóságait és betét-, befektető- és biztosításvédelmi alapjait is be kell vonni. Ráadásul ezeknek a válságkezelésbe bevont hatóságoknak a feladatköre és felügyeleti jogosítványai sem azonosak, még az Európai Unió belüli országok esetében sem. Harmadik országbeli intézmény által vezetett csoport vagy harmadik országbeli leányvállalattal rendelkező csoport esetében pedig az egyes hatósági szervek szerepköre még inkább különbözhet az EU-ban alkalmazotthoz képest. Ezek miatt az eltérések miatt egy válságkezelés hatékonyabb lehet, ha minél kevesebb hatóságot kell a válságkezelési eljárásba bevonni, és a felügyeleti és válságkezelési tevékenységüket összehangolni.

Magyar szempontból ezért is tekinthető hatékonynak az a megoldás, hogy az MNB nem csak a mikro és makroprudenciális felügyeleti szerepkört, hanem a szanálási hatóság funkcióit is ellátja, mert ennek a rendszernek a keretében jelentősen csökkennek az együttműködési nehézségek egy válsághelyzet esetén. A hazai és nemzetközi tapasztalatok pedig azt mutatják, hogy minél gyorsabban megszületnek a döntések, annál eredményesebb lehet a válságkezelés is.

#### 1.4.3. Szabályozás harmonizálása, szükségtelen eltérések megszüntetése

Bár az egyes pénzügyi szektorokban működő intézmények tevékenységei és szolgáltatásai különböznek, számos olyan kockázat van, amely ezen intézmények működésében hasonló módon jelenik meg. A hitelkockázat például meghatározó a hitelintézetek tevékenysége során, de hitelkockázat-kezelésre a biztosítók és a pénztárak befektetései során is szükség van. Ugyanígy a piaci kockázat is megjelenik mind a bankok, mind a befektetési vállalkozások, biztosítók és pénztárak működése során is, hiszen egy piacon megjelenő jelentős kamatláb- vagy árfolyamváltozás mindegyik szervezet tulajdonában lévő, vagy általa kezelt

pénzügyi és befektetési eszköz árfolyamát befolyásolja. A működési kockázat, ezen belül különösen a csalás, a fizikai kockázat vagy az ügyfelek nem megfelelő pénzügyi termékkel való kiszolgáltatásának veszélye szintén mindegyik pénzügyi szektorban jelen van.

Igaz ugyan, hogy ezek a kockázatok a tevékenység jellegétől függően eltérő jelentőségűek az egyes pénzügyi szektorokban, de a szabályozási arbitrázs elkerülése érdekében mindenképpen szükséges, hogy ezek szabályozása, így különösen a kockázatok kezelésére vonatkozó minőségi követelmények vagy a minimum tőkekövetelmények hasonló megközelítésben kerüljenek meghatározásra. A szabályozási arbitrázs azt jelenti, hogy egy csoporton belül az adott kockázatot szándékosan arra a csoporttagra terhelik, amelyik esetében az adott kockázatra vonatkozó követelmények a leglazábbak, kikerülve ezáltal a másik csoporttagra vonatkozó szigorúbb követelményeket. Szabályozási arbitrázs lehetősége nemcsak szektorok, hanem országok között is fennállhat. A pénzügyi rendszer stabilitása érdekében a szabályozási arbitrázst mindenképpen el kell kerülni, mert az indokolatlan versenyelőnybe hozhat egyes csoportokat, illetve elrejtetheti a tényleges kockázatokat és veszteségeket a felügyeleti hatóság előtt.

A szabályozási arbitrázs elkerülése érdekében viszont elengedhetetlen, hogy az előírások megkerülésének ezek a lehetőségei időben feltárásra kerüljenek, és a szabályozás eleve úgy kerüljön kialakításra, hogy kizárja azokat. Ehhez viszont az egyes szektorokban működő felügyeleti hatóságok szoros együttműködésére van szükség, ami az integrált felügyeletekben működhet a legjobban. Tekintettel arra, hogy mára a pénzügyi szektorokban működő intézmények tevékenységi szabályainak túlnyomó többsége EU-s szinten irányelv, vagy közvetlenül alkalmazandó rendeletek formájában kerül meghatározásra, a szektorok közötti szabályozási arbitrázs lehetőségeket is csökkenti az, ha az EU-s felügyeleti hatóságok többsége integrált felügyeleti formában működik.

A pénzügyi szektorok közötti jogszabályi harmonizáció az EU-s jogszabályokban számos ponton megjelenik. A legjobb példa erre a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások szabályrendszere, amelyben számos átfedés található. Sőt a befektetési vállalkozások maguk is választhatják azt, hogy az alapesetben rájuk vonatkozó szabályok helyett inkább a hitelintézeti követelményeknek felelnek meg. Ennek különösen akkor van indokoltsága, ha a befektetési vállalkozás egy olyan csoporthoz tartozik, amit egy bank vezet, és ezáltal a csoport egészének összevont alapon is meg kell felelnie a CRR előírásainak. Egy ilyen esetben felesleges az, hogy a befektetési vállalkozás az IFR szabályainak feleljen meg, amikor a CRR összevont alapú teljesítéséhez amúgy is szükség van arra, hogy a befektetési vállalkozás a pénzügyi adatait a CRR szerint is nyilvánartsa, és a csoportot vezető intézmény részére megküldje.

A szabályozás harmonizációjának nemcsak a jogszabályok megszövegezésében, hanem azok értelmezésében és alkalmazásában is meg kell valósulnia. Az EU-felügyeleti hatóságok az EU jogszabályi szövegekhez számos jogértelmezést adtak már ki, és a szabályozási arbitrázs elkerülése érdekében nemcsak a jogszabályok szövegét, hanem ezeknek az értelmezését is össze kell hangolni. Az EBA például a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások szabályozása kapcsán már 2200, az EIOPA több mint 1600 választ adott a hozzá az EU-jogszabályokkal kapcsolatban beérkezett jogértelmezési kérdésekre. Az integrált felügyeleti forma azt is elősegíti, hogy ne csak a jogszabályok szövege, hanem az azokhoz kapcsolódó jogértelmezések is összehangoltak és szektorsemlegesek legyenek. Ezt EU-szinten az is segíti, hogy számos olyan kérdés van, amelyekre az EU-felügyeleti hatóságok nem külön-külön, hanem a közös együttműködés fórumaként létrehozott Joint Committee keretében adnak választ.

Az integrált felügyeleti forma a szabályozás kialakítása során annak a célnak az elérését is könnyebbé teszi, hogy az egyes pénzügyi szektorok szabályozása egységes és versenysemleges legyen. Szektorális felügyeletnek esetében felmerülhet egy olyan érdekkonfliktus, amelynek

során a felügyeleti hatóság egyszerre érdekelt abban, hogy az általa felügyelt szektorban szigorú prudenciális szabályozás legyen, ugyanakkor a szektorok közötti verseny arra is ösztönözheti a hatóságot, hogy olyan szabályozás kialakításában legyen érdekelt, ami a saját szektorát versenyelőnybe hozhatja a többi pénzügyi szektorhoz képest. A befektetési termékek piacán például egyértelműen verseny van a hitelintézetek, a befektetési vállalkozások, a biztosítók és a pénztárak között, és ha ezekben a szektorokban nem egyenszilárdságúak például az ügyfelek tájékoztatására vonatkozó szabályok, akkor ebből valamelyik szektor versenyelőnybe kerülhet. Egy integrált felügyeleti hatóság azonban egyidejűleg felelős valamennyi pénzügyi szektorban végzett szolgáltatás felügyeletéért, így a szabályozási kérdéseket szektorsemleges, az ügyfelek érdekeit megfelelően képviselve tudja megközelíteni.

A szektor és versenysemleges szabályozás kialakítása érdekében ezért az MNB-ben a szabályozási terület úgy került kialakításra, hogy az egyidejűleg felelős valamennyi, az MNB által felügyelt pénzügyi szektor prudenciális szabályozásáért, ezen belül különösen a társhatóságoktól vagy piaci szereplőktől érkező jogszabálmódosítási javaslatok véleményezéséért, illetve önálló jogszabály-módosítási javaslatok kidolgozásáért.

#### 1.4.4. Felügyeleti módszertanok egységesítése

Az integrált felügyeleti modell nemcsak a szabályozás szintjén támogatja a verseny- és szektorsemleges célokat, hanem a felügyeleti módszertan kialakítása és alkalmazása során is. A hasonló kockázatok hasonló kezelése elvének nemcsak a szabályozásban, hanem a felügyeleti módszertanban is érvényesülnie kell. A felügyeleti módszertanok kidolgozását és alkalmazását hatékonyabbá teheti, hogy az egyes szektorokkal foglalkozó felügyelők és helyszíni ellenőrök nemcsak a saját, hanem a más szektorokban nyert tapasztalatokat is felhasználhatják. Nagyon sok olyan problémát tárhat fel egy helyszíni vizsgálat, ami



más szektorokban is jelentkezhet, így különösen a kockázatkezelési hibák, ügyfelek nem megfelelő tájékoztatása vagy szándékos károkozás. Amennyiben ezek megelőzésére az egyik szektorban már hatékony módszereket dolgoztak ki, akkor azokat más szektorok felügyelete során is érvényesíteni lehet. Ez azért is hasznos, mert a pénzügyi innovációk gyakran egyik szektorból szivárognak át a másikba, ezért egy integrált felügyelet jóval felkészültebb lehet ezekre, és gyorsabban fel tudja mérni az innovációkhoz kapcsolódó kockázatokat. Jó példa erre a digitalizáció előtérbe kerülése, hiszen az ebből származó előnyök és többletkockázatok egyszerre jelentkeznek valamennyi pénzügyi szektorban, így a kockázatok kezelése is egységes megközelítéseket kíván.

Egy integrált felügyeleti hatósági módszertan azért is lehet hatékonyabb a szektorális felügyeleténél, mert abban az egyes problémákat nemcsak egy adott szektor szempontjából lehet megvizsgálni, hanem figyelembe veszi a pénzügyi rendszer egészének stabilitását is.

#### 1.4.5. Integrált felügyeletként elérhető szinergiák

Korábban már említésre került, hogy a pénzügyi csoportként való működés során számos szinergia érvényesíthető, ami a csoport működését hatékonyabbá és eredményesebbé teheti. Hasonló szinergiák az integrált felügyeleti működés során is jelentkeznek. Míg szektorális felügyeletnek működése esetén minden egyes funkciót ki kell alakítani és működtetni, addig egy integrált felügyelet ugyanezeket a funkciókat egységesítetten és jóval hatékonyabban végezheti. Ezen szinergiák között szerepel például a gazdasági elemző funkció, hiszen ezt felesleges lenne szektoronként külön-külön működtetni, ráadásul egy integrált felügyeleti hatóságnak jóval nagyobb adatbázis áll rendelkezésre az elemzések elvégzéséhez. Az informatikai felügyelés alapelvei és módszertanai az egyes szektorokban megegyeznek, tehát ez is költséghatékonyabban végezhető egy integrált felügyeleti hatóság keretein belül. A fogyasztóvédelmi funkció tartalmaz ugyan szektorspecifikus

elemeket, hiszen a fogyasztóvédelmi szabályok terméktípusonként változóak, de erre a területre is igaz az, hogy a más szektorok tapasztalatai sokat segíthetnek abban, hogy minden szektorban egységesen erős fogyasztóvédelmi szabályok és módszertanok működjenek. Vannak olyan szervezeti funkciók, amelyek működtetésére minden szervezetnek szüksége van, így például az emberi erőforrás, az adminisztráció, az informatikai rendszer fejlesztése és működtetése, a belső ellenőrzés és a minőségbiztosítás, amelyek esetében jelentős költségtakarítás érhető el a felügyeleti hatóságok összevonásával. Ehhez hasonlóan az oktatási, képzési tevékenység is sokkal hatékonyabb lehet, ráadásul integrált felügyelet esetében sokkal több lehetőség van az egyes szektorok tapasztalatainak a más szektorokban dolgozók számára történő átadására. Olyan területek ellenőrzése is hatékonyabbá válhat, mint például az ingatlanok vagy értékpapírok értékelése, hiszen ezeket a szektoroktól függetlenül, hasonló megközelítések alapján kell elvégezni.

#### 1.4.6. Az integrált felügyeleti működéshez kapcsolódó egyéb előnyök

A fentiekben felsoroltakon kívül az integrált felügyeleti működéshez számos további előny is kapcsolódik. Egy felügyeleti hatóság működése során a nemzetközi alapelvek szerint kiemelten fontos, hogy az az aktuális politikai érdekektől függetlenül, szakmai alapon működjön. Általában igaz az a megállapítás, hogy minél nagyobb egy szervezet, annál több az esélye annak, hogy függetlenül tud működni. Ennek a függetlenségnek mind a szervezet finanszírozásában, mind a döntéshozatalában meg kell nyilvánulnia. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy minél kisebb egy ilyen hatóság, annál több lehetőség nyílik arra, hogy valamilyen külső befolyás alá kerüljön. Egy integrált felügyeleti hatóság már csak a mérete miatt is alkalmasabb arra, hogy megfelelő függetlenséget élvezzen, és ezt a mindennapi döntéshozatala során érvényesítse.

A felügyeleti feladatok, célok és felelősségek meghatározása során is előnyt élveznek az integrált felügyeleti hatóságok. Szektorális felügyeleti hatóságok esetében nem minden esetben kellően tisztázott az, hogy melyik hatóságot milyen felelősség terheli. Jó példa erre az, amikor egy bank alárendelt kölcsönkötvényt bocsát ki, hiszen bankfelügyeleti szempontból ebben az esetben csak az a lényeges, hogy a kötvény megfeleljen minden olyan feltételnek, ami alapján az a későbbiekben a szavatoló tőkébe beszámítható lesz. Tőkepiaci felügyeleti szemszögből nézve pedig az a fontos, hogy a befektetők a döntésük meghozatala előtt minden olyan információt megkapjanak, amivel tájékozódhatnak és felmérhetik az adott kötvényhez kapcsolódó, más befektetési formákhoz képest fennálló többletkockázatokat. Egy ilyen kötvénykibocsátás csak akkor lehet a gazdaság egésze szempontjából hasznos, ha ezek a szempontok egyszerre érvényesülnek, és magasabb kockázattal rendelkező befektetési formák csak akkor juthatnak el lakossági befektetőkhez, ha őket előzetesen kellően informálták az adott termék veszélyeiről. Ehhez viszont a szektorális felügyelet jó együttműködése is szükséges, ami egy integrált felügyeleti forma esetében jobban működhet.

A döntéshozatal gyorsasága szempontjából is hasznosabb lehet az integrált felügyelet, hiszen az egyidejűleg több szektort érintő ügyekben szektorális felügyeletet esetében többszöri tárgyalásokra, egyeztetésekre van szükség a végső döntés meghozatalát megelőzően. Ha például egy bank ellenőrző befolyást kíván szerezni egy biztosítóban, annak engedélyezése során a tervezett részesedésszerzésnek a bank és a biztosító prudens működésére való hatását egyidejűleg mérlegelni kell, amihez a felügyeleti hatóságok együttműködése szükséges. Integrált felügyeleti formában ezek az egyeztetések gyorsabban és hatékonyabban lefolytathatóak, ami a pénzügyi szektor egésze szempontjából is hasznos, hiszen egy elhúzódó akvizíció minden piaci szereplő számára káros.

1-5. ábra. Az integrált felügyeleti formával elérhető előnyök



Forrás: saját szerkesztés

## 1.5. Az integrált felügyeleti forma előnyei az MNB gyakorlatában

Önmagában az, hogy egy pénzügyi felügyeleti hatóság integrált felügyeleti formában működik, még nem garancia arra, hogy ennek a működési formának az összes előnyével hatékonyan élni is tud. Ennek eléréséhez arra van szükség, hogy a hatóság olyan irányítási rendszerrel, belső szabályozottsággal és napi gyakorlattal rendelkezzen, amely alkalmas az előnyök kihasználására és a lehetséges hátrányok kiküszöbölésére. Az alábbi fejezet azt mutatja be, hogy a Magyar Nemzeti Bank a működése során milyen módszerekkel éri el, hogy az integrált

felügyeleti forma alkalmazásából származó előnyök érvényesülhessenek, illetve milyen módon kezeli az ebből a működési formából származó esetleges hátrányokat.

### 1.5.1. A pénzügyi felügyeleti tevékenység irányítása

A Magyar Nemzeti Bank szervezeti ábráját megvizsgálva jól látható, hogy az egyes felügyeleti ágak nem egy alelnökséghez tartoznak, aminek az a fő oka, hogy ez a megoldás biztosítja azt, hogy a felügyeleti ágak önállóan lássák el a feladataikat, ugyanakkor az egy intézményen belül való működés előnyeit kihasználva, megoszthassák egymással az információkat, és szükség esetén koordináltan tudjanak cselekedni. A mikroprudenciális felügyeleti és a fogyasztóvédelmi tevékenység a Pénzügyi szervezetek felügyeletéért és fogyasztóvédelemért felelős alelnök, a szanálási, valamint a makroprudenciális felügyeleti tevékenység pedig a Monetáris politikáért és pénzügyi stabilitásért felelős alelnök irányítása alá tartozik. A felügyeleti ágak irányítása ennek megfelelően elnöki szinten kapcsolódik össze, de emellett a felügyeleti ágak együttműködését számos további irányítási és belső szabályozási mechanizmus is biztosítja, amelyek közül a legfontosabbak a következők.

A jegybanktörvény alapján az MNB látja el a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét, és ezen feladatának ellátása során a felügyeleti ágak tevékenységével kapcsolatos legfontosabb döntések meghozatala a Pénzügyi Stabilitási Tanács (továbbiakban: PST) keretein belül történik. A PST a jegybanktörvény alapján többek között folyamatosan figyelemmel kíséri a pénzügyi közvetítőrendszer egészének, illetve a pénzügyi piacoknak a stabilitását, számba veszi a pénzügyi közvetítőrendszer egészét veszélyeztető kockázati tényezőket, megtárgyalja a pénzügyi közvetítőrendszer egészét érintő stratégiai, szabályozási, kockázati kérdéseket, és szükség esetén állást foglal, illetve évente meghatározza az MNB ellenőrzési tevékenységének kiemelt célterületeit. A PST hatásköre egyrészt lefedi valamennyi felügyeleti ág, így a mikroprudenciális és makroprudenciális felügyelés, a fogyasztóvédelem és

a szanalási hatóság tevékenységét, másrészt pedig kiterjed valamennyi pénzügyi szektor, így a bankrendszer, a biztosítók, a tőkepiac és a pénztárak működésére is. A Pénzügyi Stabilitási Tanács tagjai elnökként az MNB elnöke, a PST hatáskörébe tartozó feladatokat felügyelő alelnökök, valamint az MNB elnöke által kijelölt vezetők. A PST a feladat- és hatásköreiből adódóan betölti azt a szerepkört, amely a legfelsőbb döntéshozatali szinten koordinálja az MNB-n belül működő felügyeleti ágak tevékenységét.

A mikroprudenciális felügyelet és a fogyasztóvédelem esetében az integrált felügyeleti formából adódó előnyök kihasználása azáltal tud hatékonyá válni, hogy ezek a tevékenységek egy alelnök irányítása alá tartoznak. A pénzügyi szektorok mikroprudenciális felügyeletéhez kapcsolódó tevékenységek, így különösen az engedélyezés, a helyszíni és helyszínen kívüli ellenőrzés, a felügyeleti intézkedések és a szabályozás ugyanazon alelnök irányítása alá rendelésével a napi gyakorlatban is megvalósul a szektorok közötti együttműködés és koordináció.

Az MNB 2019-ben megújította a korábbi felügyeleti stratégiáját és a 2020-tól 2025-ig tartó időszakra meghirdetett célkitűzései között számos olyan pont szerepel, amelyek valamennyi felügyelt pénzügyi szektorban egységesen értelmezendők. Kiemelten ezek közé tartozik a sokkellenálló-képesség növelése, az egészséges verseny biztosítása az ügyfelek érdekében, a kockázat alapú felügyelet, a határozott, időbeni fellépés, beavatkozás, valamint a támogató felügyeleti szerepkör erősítése.

### 1.5.2. Munkacsoportok és projektek

Az integrált felügyeleti működési formának nem csak előnyei lehetnek. A nemzetközi szakirodalomban olyan tényezőket is találhatunk, amelyek potenciális hátránnyként jelentkeznek. Az egyik legfontosabb kritika az integrált felügyelettel szemben, hogy az integráció a gyakorlatban nem minden esetben valósul meg, mert csak annyit történik, hogy

a korábbi három szektorális alapon működő felügyeleti hatóságot egy épületbe költöztetik. Egy ilyen esetben a fentiekben feltüntetett előnyök valóban nem érvényesülhetnek, és a szektorális felügyeleti hatóságok közötti szorosabb együttműködés hiányában sem a költségcsökkentés, sem a felügyeleti munka hatékonyságának növelése nem érhető el.

Az MNB a pénzügyi felügyeleti szervezetének kialakításakor azonban tudatosan törekedett arra, hogy a négy fő pénzügyi szektor felügyelete során minél több esetben történjen meg az, hogy a felügyeleti funkciók nem szektorspecifikusan, hanem egymással együttműködve végzik a tevékenységüket. Korábban már említésre került, hogy a szabályozási terület egyidejűleg végzi valamennyi felügyelt pénzügyi szektor prudenciális szabályozásának előkészítését. Ehhez hasonlóan valamennyi engedélyezési és jogérvényesítési kérdés egy ügyvezető igazgató alá tartozik. Ezen túlmenően az MNB felügyeleti alelnökségén számos olyan belső munkacsoport és projekt működik, amelyek kifejezett célja az, hogy a szektorok között is koordinálják a tevékenységet. Két olyan rendszeresen megrendezett egyeztetési fórum is létezik, amelynek célja, hogy egyes témakörök részletes ismertetésével elősegítse a más szektorokban zajló folyamatok és felügyelési módszerek megértését (Felügyeleti vezetői fórum, Felügyeleti Fórum).

A felügyeleti ágak közötti, MNB-n belüli szoros együttműködést segíti, hogy a felügyeleti funkció MNB-be integrálása óta működik a Makro- és mikroprudenciális koordináció munkacsoport, amely rendszeresen, általában hetente ülésezik. Fő célja, hogy összehangolja a felügyeleti ágak tevékenységét, illetve hogy ezen felügyeleti ágak vezetői és szakértői rendszeresen tájékoztassák egymást az általuk végzett elemzésekről, értékelésekről, továbbá a tervezett lépésekről, így különösen a PST elé terjesztendő dokumentumokról.

A felügyelt pénzügyi szektorokban egységesen alkalmazható közös módszerek kidolgozására pedig jó példa volt az Erőteljes fogyasztóvédelmet támogató munkacsoport létrehozatala, amely működése során kidolgozta az új fogyasztóvédelmi koncepciót, illetve többek között

közös gyakorlatokat alakított ki annak érdekében, hogy a fogyasztói panaszok intézményi kezelése során erősödjön a fogyasztóvédelmi szemlélet.

Annak érdekében, hogy a különböző szektorokat felügyelő területeken a felügyeleti munka fejlesztése egy egységes szemléletben történjen meg, ezek a fejlesztések projektek formájában valósulnak meg. A következőkben öt kerül részletesebben is bemutatásra.

- 1) A hitelesített adatok fogadására hivatott elektronikus rendszer (ERA-rendszer) fejlesztése esetében kiemelt cél az ügyfélélmény növelése és a támogató Felügyeleti stratégiai cél biztosítása. Az ERA-projekt keretében a fejlesztések között szerepel többek között egy szolgáltatás és űrlapbemutató felület létrehozása, egy űrlapkereső funkció kialakítása, interaktív üzenetküldő felület, informatív GYIK-ok és tájékoztató anyagok elhelyezése a főoldalon, minden felügyelt szektor tekintetében egységesen emelve az elektronikus kommunikáció színvonalát.
- 2) Szintén integrált projekt a határon átnyúló hatósági feladatok kezelése, és az uniós jogszabályoknak való megfelelés érdekében történő, közös adatnyilvántartási platformok létrehozása. A határon átnyúló cross border és fit & proper projekteknél uniós szintű szervezetekkel kell a kapcsolatot tartani, és napi szinten kell az információáramlást biztosítani. Ezen adatnyilvántartások kiépítése az európai felügyeleti hatóságok (EIOPA, ESMA, EBA) esetében hasonlóan történik, így a projekt keretében az egyes szakterületi munkálatokban az információk, legjobb gyakorlatok közösen kerülnek kialakításra a különböző szektorokat felügyelő területek között.
- 3) A hitelezéshez kapcsolódó lakásbiztosítások egységes rendszerben történő nyilvántartása osztott főkönyvi technológia alkalmazásával lehetővé fogja tenni a bankok számára a hitelfedezetek biztosítottságának naprakész monitorozását. Ez a projekt szoros együttműködést követel az informatikai terület, a biztosítói, hitelintézeti,



jogérvényesítési területen dolgozó felügyeleti szakértők, a projektben részt vevő piaci szervezetek, valamint a biztosítók és a hitelintézetek szakmai érdekképviseleti szervezetei között.

- 4) A munkavállalók által használt nagy adatmennyiségű file-ok – az adatok célhoz kötött és csak a szükséges ideig való tárolását szem előtt tartva – szükségessé tették olyan informatikai megoldás bevezetését, amelynek segítségével biztosítható a kezelt állományok központi katalogizálása, azok megőrzési idejének beállítása és nyilvántartása. Ezen projekt teljes felügyeleten történő koordinálása jelentősen előmozdítja az integrált felügyelet digitális fejlődését.
- 5) A Komplex Felügyeleti Informatikai Rendszer (KOFIR) egy a felügyeleti tevékenység támogatására kialakított folyamattámogató rendszer, amely az alábbi öt alrendszerből áll:
  - Az intézményprofil modul, amely a felügyelt intézmények legfőbb adatait, eseménytörténetét tartalmazza.
  - A folyamattámogató modul, melyben a KOFIR-ban leképzett felügyeleti folyamatok támogatása, vezérlése, nyilvántartása valósul meg.
  - Az erőforrás-tervező modul, melynek célja a felügyeleti munka megtervezésének, és a szükséges kompetenciák, erőforrások allokálásának támogatása.
  - A kockázatértékelő modul, melyben az egyes intézményekre, intézménycsoportokra vagy adott esetben szektorokra vonatkozó adatok, mutatóértékek megjelenítése, szöveges értékelések elkészítése valósul meg.
  - A vezetői információs rendszer (VIR), melynek elsődleges célja a vezetői támogatás, vezetői riportok előállítása.

### 1.5.3. Felügyeleti ajánlások és belső szabályozások

Az integrált felügyeleti hatóság működése akkor lehet hatékonyabb, mint az egyes szektorális felügyeletké, ha az egyes szektorok szabályozása és felügyeleti módszerei is harmonizálásra kerülnek. Magyarországon a pénzügyi szektor prudenciális szabályainak túlnyomó része az EU jogszabályaiból származik, ezért ezek szektorálisan annyiban lehetnek harmonizáltak, amennyire az az EU-jogszabályokban is megjelenik. A felügyeleti tevékenységhez kapcsolódó eljárások szabályainak egységesítését viszont jelentősen megkönnyíti, hogy azok Magyarországon nem a szektorális törvényekben, hanem az MNB tv.-ben<sup>6</sup> szerepelnek, ide értve többek között a felügyeleti tevékenységgel kapcsolatban nyilvánosságra hozandó információk körét, az MNB hatósági eljárásainak közös szabályait, így különösen az MNB engedélyezési, ellenőrzési, fogyasztóvédelmi ellenőrzési, piacfelügyeleti eljárási, felügyeleti ellenőrzési szabályait is. Ugyanígy az MNB tv.-ben szerepel az MNB végzéseivel szembeni jogorvoslat, az elektronikus kapcsolattartás módja, az ellenőrzött személlyel és szervezettel szemben kiszabható bírság összege, a felügyeleti biztos kirendelésének szabályai és az MNB külföldi hatóságokkal való együttműködésének módja. Az eljárási szabályoknak ez a közös alapja lehetővé teszi, hogy bár a felügyelt intézmények prudenciális szabályozásában valóban vannak szektorszintű eltérések, de az alapvető felügyeleti tevékenységek fő szabályai az MNB tv.-ből adódóan egységesek lehetnek.

Tovább erősíti ezt a szektorsemleges felügyeleti tevékenységet, hogy az MNB számos olyan ajánlást adott ki, amelyek nemcsak egy-egy szektornak szólnak, hanem valamennyi felügyelt intézményre érvényesek. Az MNB-ajánlás az MNB tv. szerint kiadott,<sup>7</sup> a felügyelt pénzügyi szervezetekre kötelező erővel nem rendelkező szabályozó eszköz. Az MNB által kiadott ajánlás tartalma kifejezi a jogszabályok által támasztott követelményeket, az MNB jogalkalmazási gyakorlata alapján alkalmazni

<sup>6</sup> A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény.

<sup>7</sup> 13. § (2) bekezdés i) pontja.

javasolt elveket, illetve módszereket, a piaci szabványokat és szokványokat. A szektorsemleges MNB-ajánlások közé tartozik:

- a belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontrollfunkcióiról,
- a pénzügyi szervezetek panaszkezeléséről,
- a pénzügyi szervezetek ingatlanokkal összefüggő kockázatainak kezeléséről,
- a távmunka és távoli hozzáférés informatikai biztonsági követelményeiről,
- a pénzügyi szervezetek működésének fizikai biztonsági és humán-kockázat-kezelési feltételeiről,
- a fogyasztóvédelmi elvek alkalmazásáról,
- az informatikai rendszer védelméről,
- a közösségi és publikus felhőszolgáltatások igénybevételéről szóló MNB-ajánlás.

A valamennyi felügyelt szektorra egyszerre érvényes MNB-ajánlások nemcsak azt biztosítják, hogy valamennyi felügyelt szervezettel kapcsolatban azonos szilárdságú elvárásokat fogalmazzon meg az MNB, hanem azt is, hogy az ezen szervezetek tevékenységének ellenőrzése során alkalmazott felügyeleti módszertanok is egységesek legyenek.

Az MNB felügyeleti tevékenységének belső szabályozó rendszere is úgy épül fel, hogy az a lehető legtöbb esetben tartalmazzon a felügyelt pénzügyi szektorokban egységesen alkalmazandó felügyeleti eljárásokat és módszereket. Az MNB belső szabályrendszerét alapvetően a belső szabályok (ezen belül különösen az elnöki utasítások, az alelnöki utasítások és a főigazgatói utasítások), valamint a technológiai eljárások, az ügyrendek és az egyéb szabályozási eszközök (pl. a kézikönyvek) határozzák meg. Maguk a belső szabályozások kialakítására vonatkozó alapelvek is egységesek és szektorsemlegesek, és tartalmazzák azt az elvárást is, hogy egy tevékenységet vagy szabályozási tárgykört belső szabály vagy az egymásra épülő és hivatkozással ellátott belső szabályok komplexen szabályozzanak.

Az MNB eljárását szektorsemlegesen szabályozó belső eljárásrendek közül a legfontosabb az ellenőrzési eljárások alapvető szabályairól szóló elnöki utasítás. Ebben a belső szabályozó eszközben határozza meg az MNB az átfogó vizsgálatokra, a célvizsgálatokra, a témavizsgálatokra és az utóvizsgálatokra vonatkozó eljárási szabályokat, amelyeket a pénzügyi szektorban végzett ilyen vizsgálatokra egységesen kell alkalmazni. Ennek az elnöki utasításnak köszönhetően a felügyeleti vizsgálatok indítására és lezárására, a tényállás megállapítására vagy a vizsgálatok tervezésére vonatkozó belső eljárási szabályokat szektoroktól függetlenül, egységesen kell alkalmazni. Az utasítás tartalmazza a pénzügyi csoportok egységes vizsgálatára vonatkozó szabályokat is, így többek között azt, hogy ilyen típusú vizsgálat esetén csoportvizsgálati jelentést kell készíteni, amiben szerepeltetni kell a pénzügyi csoport egészére és – csoporttagonként egyértelműen jelölve – az összes csoporttag egyedi alapú vizsgálatára vonatkozó megállapításokat.

A felügyeleti ellenőrzésekhez hasonlóan az MNB-ben a fogyasztóvédelmi felügyelet ellátásához és a fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárásokhoz kapcsolódó belső eljárási szabályok is egységesen és szektorsemlegesen vannak meghatározva. Ezeket a szabályokat egy alelnöki utasítás tartalmazza. A fogyasztóvédelmi feladatkörben eljáró szervezeti egységek folyamatosan figyelemmel kísérik az általuk felügyelt pénzügyi szervezetek magatartását és a felügyelt szektor piaci jelenségeit, gyűjtik és értékelik a fogyasztóvédelmi kockázatokat, feltárják és elemzik a hibás gyakorlatokat, és megteszik a szükséges intézkedéseket, kérelemre vagy indokolt esetben hivatalból fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárást folytatnak le. A fogyasztóvédelmi szakterületek az észlelt kockázatok egyedi és rendszerszintű kezelésére törekednek, így nem csupán fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárások, hanem folyamatos felügyelés keretében is fellépnek a fogyasztóvédelmi érdekek érvényesítésére.

Az egységes hatósági eljárások további lényeges területe az egységes pénzmosásvizsgálat belső szabályrendszere. Ennek megfelelően a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás megelőzés felügyelési stratégiájáról és a kockázatértékelésről, valamint az AML/CFT-ellenőrzésekről

és a kapcsolódó eljárásokról szintén szektorsemleges alelnöki utasítás rendelkezik. A Pénzmosás vizsgálati főosztály valamennyi pénzügyi szektorban hasonló belső szabályok alapján végzi a vizsgálatait, amelyekben szükség esetén a pénzügyi szervezetek felügyeletéért és fogyasztóvédelemért felelős alelnökségen belül más szervezeti egységek munkatársai is részt vesznek. Az integrált felügyeleti szempontot erősíti, hogy törekedni kell arra, hogy az összevont alapú felügyelet alá tartozó csoport tagjainak pénzmosás- és terrorizmus-finanszírozás megelőzési vizsgálatára lehetőség szerint egy időben, csoportvizsgálat keretében kerüljön sor. Az egységes belső szabályrendszer alapján ezeknek a vizsgálatoknak számos alapvető eleme, így különösen az arányosság elvének az alkalmazása, a kockázatprofil véglegzése vagy a vizsgálatok gyakoriságának meghatározása minden felügyelt pénzügyi szektorban azonos elvek alapján történik meg.

Azt a célt, hogy az MNB a felügyeleti tevékenysége során az egyes felügyelt szektorokban egységes intézkedési politikát alkalmazzon, a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete keretében folytatott prudenciális ellenőrzés során vizsgált magatartások intézkedési politikájáról szóló alelnöki utasítás biztosítja. Az alelnöki utasítás meghatározza az MNB-nek a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete keretében, a pénzügyi szervezetek felügyeletéért és fogyasztóvédelemért felelős alelnök által irányított szervezeti egységek által lefolytatott prudenciális ellenőrzés során vizsgált magatartások tekintetében alkalmazott intézkedések vonatkozásában irányadó, általánosan érvényes alapelvek, szempontok és módszerek körét, és ezáltal elősegíti a következetes és egységes jogalkalmazási gyakorlat megvalósítását. Az egyes szektorokban közösen alkalmazott alapelvek közé tartozik, hogy az MNB az intézkedések módjának megválasztása során a pénzügyi közvetítőrendszer zavartalan, átlátható és hatékony működésének biztosítására törekszik, és kiemelten védendő értéknek tekinti a felügyelt szervezetek ügyfelei, a szolgáltatásaikat igénybe vevő személyek érdekeinek megfelelő érvényesülését, a piacok és intézmények biztonságos működését.

A fentiekén túl az MNB belső szabályozásában még számos olyan felügyeleti tevékenység van, amelyek eljárási szabályai egységesen, szektorsemlegesen kerültek kialakításra, amelyek közül a legjelentősebbek a következők:

- Állásfoglalások kiadása
- Közös ügyfélszolgálat
- Egységes és közös stratégiai és felügyelési tervezés
- Könyvvizsgálókkal történő egységes kapcsolattartás
- Egységes törzsadat-nyilvántartás
- Egységes adatmentési szabályok
- Egységes iratbetekintési szabályok
- Kockázatalapú felügyelés közös szabályai
- Egységes informatikai felügyeleti eljárások
- Közös engedélyezési szabályok

A fentiekén túlmenően az integrált felügyeleti forma arra is lehetőséget ad, hogy az MNB olyan egységes kockázatalapú megközelítést alkalmazzon, amelyben megtörténik a tapasztalatok átadása az egyes szektorok között, a közös adatbázisra alapozva egységes külső és belső jelentési rendszerek kerüljenek kialakításra, amelyeknek része a szektorokon átívelő elemzések készítése.

Az MNB működése során számos olyan feladatkör létezik, amely a különböző felügyeleti ágak együttműködését kívánja meg. Ezek közül is kiemelkedik az az eset, amikor egy hitelintézet olyan likviditási nehézségekbe kerül, ami miatt a jegybanknak mint végső hitelezőnek likviditási segítséget kell nyújtania. Ebben az esetben szoros együttműködésre van szükség a makroprudenciális és a mikroprudenciális felügyeleti ág, a szanálási terület és a pénzügyi stabilitásért felelős szervezeti egységek között. A rendkívüli likviditási hitel nyújtásáról pedig ezen szakmai területek közös előterjesztése alapján a Pénzügyi Stabilitási Tanács dönt. A hitelintézetek likviditási válsághelyzete tipikusan az a krízishelyzet, amelynél kiemelten fontos, hogy a döntések rendkívül gyorsan, de mégis megfelelő szakmai megalapozottsággal születhessenek meg, és ezt jelentősen segíti, ha ezek a szerepkörök egy intézményen belül

működnek. További előnye annak, hogy ezeket a szerepeket ugyanaz a hatóság látja el, hogy ezáltal lehetőség nyílik olyan rendszeres szimulációs gyakorlatok elvégzésére, amelyek segítségével valamennyi érintett szakmai terület felkészülhet arra, hogy egy konkrét válsághelyzetben mi a szerepe, és hogyan tudja azt a szerepet a leghatékonyabban, a többi területtel a legjobb együttműködésben ellátni.

Az egyes országokban az integrált felügyeleti modell akkor lehet igazán sikeres, ha annak a gyakorlati megvalósulása összhangban van az adott ország pénzügyi piacainak szerkezetével. Magyarország pénzügyi piacára például az a jellemző, hogy bár vannak tulajdonosi összefonódások, illetve olyan pénzügyi csoportok, amelyek esetében egyszerre van jelen a banki és a biztosítási tevékenység, de ezen tevékenységek között jelenleg nem jellemző a szoros integráció, és ezek a szervezetek egymáshoz képest viszonylagosan függetlenül működnek, elsősorban csak a szinergiákat használják ki az értékesítésben és más területeken. A jelenlegi hazai helyzetben ezért kevésbé van szükség a hitelintézeti és a biztosításfelügyeleti terület napi szintű együttműködésére. Ezzel szemben sokkal szorosabb a piaci és tulajdonosi összefonódás a bankok és a befektetési alapkezelők között, amelynek keretében a befektetési alapok hitelt vesznek fel, banki betétet helyeznek el, vagy akár bankok által kibocsátott tőkeinstrumentumokat vásárolnak, ami már megköveteli a tőkepiaci és a pénzpiaci felügyeleti terület közelebbi együttműködését. A hatékony integrált felügyeleti működéshez ezért az is szükséges, hogy az ne csak a szervezeti keretekben jelenjen meg, hanem igazodjon az aktuális pénzügyi piaci, tulajdonosi összefonódásokhoz és az egyes szektorok közötti átfertőződési kockázatokhoz, valamint alkalmas legyen arra is, hogy rugalmasan tudjon reagálni az ezekben végbemenő esetleges változásokra.

#### 1.5.4. Összehangolt intézményi, szabályozási és módszertani fejlesztések

Az integrált felügyeleti forma lehetőséget biztosít arra, hogy a felügyeleti célkitűzések, az intézményi, szabályozási és módszertani fejlesztések több pénzügyi szektorban egyidejűleg kerüljenek bevezetésre, illetve

hogy az egyik pénzügyi szektorban alkalmazott és bevált módszerek a többi pénzügyi szektorban is alkalmazásra kerüljenek.

Az integrált felügyeleti forma lehetővé teszi, hogy az MNB a felügyeleti stratégiáját olyan formában határozza meg, amelyet egységesen alkalmazhat a felügyelt szektorokban. A pénzügyi stabilitás érdekében a Magyar Nemzeti Bankot széles és erős eszköztárral ruházta fel a törvényalkotó, amely lehetővé teszi az erőteljes szabályozói, felügyeleti és fogyasztóvédelmi fellépést. A mikroprudenciális felügyeleti feladatok MNB-be történő integrálását követően 2014 júliusában elfogadásra került a 2019-ig tartó időszakra szóló felügyeleti stratégia. Az MNB ebben megfogalmazott küldetése a pénzügyi rendszer stabilitásának fenntartása és támogatása, a piac szereplőinek a rendszer egészébe és egymásba vetett bizalmának megerősítése az integrált felügyeleti eszköztár segítségével.

Ezen stratégia alapján az MNB fő piaci céljai ebben az időszakban a sokkellenálló-képesség növelése, az egészséges, fenntartható verseny biztosítása, illetve a hitelezési, finanszírozási képesség és készség javítása voltak. A verseny élénkítésének eszközeként az árazási szempontból is transzparens szolgáltatási paletta megteremtése, valamint a korszerű öngondoskodási megoldásokon alapuló, az ügyfelek magasabb színvonalú és hatékonyabb kiszolgálását eredményező, versengő pénzügyi rendszer kialakulásának támogatása került meghatározásra.

A felügyeleti stratégia keretében kitűzött célok azt is hivatottak biztosítani, hogy az üzleti modell értékeléssel kiegészített kockázatalapú megközelítés alkalmazásával az MNB ne csak időben ismerje fel a kockázatokat, hanem azokat a lehető legrövidebb időn belül megfelelő módon kezelje.

A stratégiában kiemelt hangsúlyt kapott a pénzügyi fogyasztóvédelem megerősítése is. Itt alapvető céllá vált a jogsértő magatartások mielőbbi visszaszorítása, a fogyasztókat ért károk mielőbbi megtérítése, akár a korábbinál erőteljesebb szankcionálással. Kiemelten jelent meg



a stratégiában a bármely okból kiszolgáltatottabb csoportok (pl. fiatalok, idősek, nehezebb anyagi körülmények között élők) fokozott védelme is.

A 2014-től 2019-ig tartó időszak legnagyobb kihívása a felügyeleti tevékenység MNB-be történő teljes mértékű integrálása volt, amely maradéktalanul megtörtént. A 2019-ben elfogadott, 2020 és 2025 közötti időszakra vonatkozó új felügyeleti stratégia szervesen illeszkedett a korábbi stratégiához, folytatva az ott megfogalmazott és továbbra is érvényes célokat, reagált ugyanakkor az újabb kihívásokra is. A küldetés a pénzügyi rendszer stabilitásának támogatása és mélyítése maradt, kiemelt fókusszal a fogyasztóvédelemre, valamint új, aktuális elemként a digitalizációra és fenntarthatóságra. Az ügyfelekért folytatott egészséges verseny erősítésének jelentős eszközévé vált a minősített fogyasztóbarát termékkör kiterjesztése. Az MNB a fogyasztók számára lehetővé tette – az MNB fogyasztóbarát összehasonlító oldalainak fejlesztésével és a piaci kalkulátorokkal kapcsolatos következetes felügyeleti elvárásokkal – az azonos típusú termékek összehasonlítását. A digitalizáció által támasztott kihívásokra való felkészülés érdekében alapvető cél lett az informatikai technológiákkal kapcsolatos szabályozási környezet modernizálása és felügyelési módszertanok fejlesztése, új IT-felügyelési módszerek kialakítása. Az ügyfeleket kiszolgáló piaci szereplők oldaláról szükségessé vált a kényelmes, egyszerű elektronikus kapcsolattartási formák fejlesztésére a fogyasztók igényei alapján.

A COVID-19-járvány és az orosz–ukrán háború alapvetően változtatva meg a felügyelt szervezetek működési körülményeit, ezért az MNB úgy döntött, hogy 2022-ben felülvizsgálja a 2020–2025 időszakra elfogadott stratégiáját. A piacok sokkellenálló-képességének biztosítása érdekében alapkövetelmény, hogy megbízhatóan működő, egészséges mérlegszerkezettel, biztonságos tőkehelyezettel és megfelelő veszteségviselő-képességgel rendelkező szereplők lássák el a pénzügyi közvetítői szerepet. Ennek eléréséhez elengedhetetlen a gazdasági, piaci környezetből eredő kockázatok, illetve azok bekövetkeztének monitoringja, valamint a COVID utáni világ tapasztalatainak beépítése a tőkeszükségletekkel és tőkeellátottság-előrejelzésekkel kapcsolatos modellekbe. Az MNB szerint szorosabb felügyeleti figyelem indokolt az intézmények

ellenállóképességének növelése érdekében a kiberbiztonság valamint a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatok kapcsán egyaránt.










A jövő pénzügyi IT-megoldások alkalmazhatósági keretfeltételeinek kialakítása létfontosságú a jogbiztonság és a pénzügyi közvetítőrendszerbe vetett bizalom fenntarthatósága érdekében, ezért az MNB informatikai témájú felügyeleti szabályozó eszközeinek felülvizsgálata és újak kiadása is indokoltá vált. Ezen túlmenően, a piacot egyedi ügyekben és felmerülő aktuális kérdésekben is folyamatosan támogatni kell. A digitális pénzügyekre vonatkozó biztonságtudat erősítése érdekében a pénzügyi ökoszisztéma szereplői számára a saját felkészültségük és tudásszintjük szerint szükséges átadni a biztonságos digitális pénzügyekről szóló releváns információkat.

A felügyelt intézmények számára fontos viszonyítási pontot jelent az MNB Zöld Programja. Ennek 2019-es kiadása óta jelentősen módosult a környezet: számos szabályozási változás mellett a fenntartható pénzügyek területe is dinamikusan fejlődött. Ezért a pénzügyi rendszer környezeti fenntarthatóságának elősegítése érdekében indokolt a Zöld Program felülvizsgálata, amely annak részletes visszamérési eredményein alapul. A felülvizsgálat révén a Zöld Program továbbra is irányítúként szolgálhat majd a hazai pénzügyi intézmények számára.

Az MNB fogyasztóvédelmi tevékenységének keretében kiemelt figyelmet fordít a tisztességes szolgáltatói magatartás szektorszintű és egyedi elvárásainak összehangolására, a sérülékenyebb fogyasztók kiemelt védelmére, valamint a határon átnyúló pénzügyi tevékenységek kockázatának csökkentésére.

A határozott, időbeni felügyeleti fellépést segítik a felügyeleti stressztesztek továbbfejlesztése, a felügyeleti adatáramlás és adattranszformáció-automatizálás, illetve az adatvagyon-gazdagítás. Ezek mellett kiemelt cél még a proaktív, kockázatokra fókuszáló felügyeleti kommunikáció és jogérvényesítés, továbbá a hatékony válságkezelési eszköztár erősítése (MNB, 2023).

## 1-2. táblázat: AZ MNB felügyeleti stratégiája 2020-2025

<p><b>KÜLDETÉS:</b> A pénzügyi rendszer stabilitásának támogatása és mélyítése, kiemelt fókusszal a fogyasztóvédelemre, digitalizációra és fenntarthatóságra</p>	
<p><b>JÖVŐKÉP:</b> Fejlődő, versenyező, egészséges pénzügyi szektor – támogató, formáló, hatékonyan felügyelő MNB</p>	
<p>KIEMELT ÉRTEK: Stabilitás és bizalom</p>	
<p>Jogszerűség, integritás, fogyasztó-központúság, innováció, fenntarthatóság, következetesség, fair verseny</p>	
<p>SZERVEZETI FOKUSZÚ CÉLOK</p>	
<p> <b>5. Erőteljes fogyasztóvédelem</b></p>	<p>5.1. Tisztességes szolgáltatói magatartás szektorszintű és egyedi elvárásnak összehangolása</p> <p>5.2. Termékfókuszú fogyasztóvédelem erősítése</p>
<p> <b>6. Kockázat alapú felügyelet</b></p>	<p>6.1. Kockázat alapú felügyelési tevékenység továbbfejlesztése, a korai beavatkozást lehetővé tevő felügyelési eszközök alkalmazása</p> <p>6.2. Nemzetközi együttműködés erősítése, különös tekintettel a home-host felügyelési együttműködésekre és a határon átrpyuló tevékenységekre</p>
<p> <b>7. Határozott, időbeni fellépés, beavatkozás</b></p>	<p>7.1. Adatvezérelt működés</p> <p>7.2. Proaktív, kockázatokra fókuszáló felügyeleti kommunikáció és jogérvényesítés, a hatékony válságkezelési eszköztár erősítése</p>
<p> <b>8. Folyamatos fejlődés - Támogató felügyelet</b></p>	<p>8.1. Hasznos innovációk támogatása, felhasználása, károsak kiszűrése, megelőzése</p> <p>8.2. Pénzügyi tudatosság támogatása</p> <p>8.3. Támogató, ügyfélbarát engedélyezési folyamatok a kapuóri szerep fenntartása mellett</p>
<p> <b>9. Aktív nemzetközi és hazai szabályozói szerepvállalás</b></p>	<p>9.1. Felügyeleti tapasztalatokra építő jogfejlesztés</p> <p>9.2. Aktív szerepvállalás az európai uniós jogalkotásban és a hazai jogba való átültetésben</p> <p>9.3. Proaktív együttműködés erősítése a hazai és külföldi társatóságokkal, társfelügyelettel, érdekvédelmi szervezetekkel</p>
<p>PIACI FOKUSZÚ CÉLOK</p>	
<p> <b>1. Sokkellenálló-képesség biztosítása</b></p>	<p>1.1. Megbízhatóan működő, egészséges mérlegszerkezettel, biztonságos tőkehelyzettel és megfelelő veszteségviselő képességgel rendelkező piaci szereplők</p> <p>1.2. A pénzügyi szektor védelme, kiemelt fókusszal a pénzügyi visszaélésekre és a piacfelügyeletre</p> <p>1.3. Intézmények ellenállóképességének növelése a pénzügyi és terrorizmusfinanszírozási kockázatok kapcsán</p> <p>1.4. A szektor kiberbiztonsági ellenállóképességének biztosítása</p>
<p> <b>2. Egészséges verseny prudens és fogyasztóközpontú termékekkel</b></p>	<p>2.1. Transzparencia megkövetelése, kiemelt fókusszal az árazásra</p> <p>2.2. A pénzügyi termékek prudens és fogyasztóközpontú értékesítése</p> <p>2.3. Ügyfél igények folyamatosan megfelelő termékek</p> <p>2.4. Megtakarítási rendszerek fejlesztése</p>
<p> <b>3. Technológiai fejlődés támogatása, kockázatok kezelése</b></p>	<p>3.1. Technológiai innováció támogatása minden szektorban</p> <p>3.2. Új technológiák prudens bevezetésének biztosítása</p> <p>3.3. Digitális pénzügyek biztonság tudatosságának erősítése</p>
<p> <b>4. A pénzügyi rendszer környezeti fenntarthatóságának elősegítése</b></p>	<p>4.1. Megfelelő felkészülés a környezeti anomáliák következtében megjelenő kockázatokra</p> <p>4.2. Intézményi támogatás a zöld állásban</p> <p>4.3. Környezeti fenntarthatósági tudatosság erősítése</p>

### 1.5.5. Mikroprudenciális tevékenységet támogató integrált szervezetek

Az integrált felügyeleti forma egyben ösztönző arra is, hogy olyan, a mikroprudenciális felügyeleti tevékenységet támogató szervezetek kerüljenek létrehozatalra, amelyek az adott tevékenységet a felügyelt pénzügyi szektorokban egységesen látják el, ezáltal maguk is integrált szervezetként működjenek. Két jó példa erre a Pénzügyi Stabilitási és Felszámoló Nonprofit Kft. (a továbbiakban: PSFN Kft./Társaság), illetve a Pénzügyi Békéltető Testület (Testület), amelyek nem feltétlenül integrált szervezetként kerültek létrehozásra, de eredményes működésük alapján a tevékenységi körük más szektorokra is kiterjesztésre került.

#### *Pénzügyi Stabilitási és Felszámoló Nonprofit Kft.*

A PSFN Kft. jogelődjét, a Hitelintézeti Felszámoló Kht.-t az ÁPTF hozta létre 1997-ben, és 2009-ig működött ebben a formában, közhasznú társaságként. A Hitelintézeti Felszámoló Kht. 100%-os tulajdonosa az állam volt, nevében a tulajdonosi jogokat először az ÁPTF, majd 2001-től a PSZÁF gyakorolta.

A Hitelintézeti Felszámoló Kht. működésének jogszabályi alapját a hitelintézeti törvény képezte, amely szerint „A hitelintézet felszámolójának a bíróság csak a Felügyelet által létrehozott közhasznú társaságot jelölheti ki. A (3) bekezdés szerinti közhasznú társaságot kizárólag hitelintézet felszámolására lehet kijelölni”. A társaság első jelentős eljárása a DUNA Befektetési és Forgalmi Bank Részvénytársaság (Dunabank) felszámolása volt.

A közhasznú formában működő Társaság az új gazdasági társaságokról szóló törvény rendelkezéseinek megfelelően 2009-től nonprofit korlátolt felelősségű társaságként, Hitelintézeti Felszámoló Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság néven látta el feladatát, a korábbi közhasznú társaság jogutódaként.

A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 2011. augusztus 4-ével hatályba lépett

módosítása beiktatta a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetek felszámolására vonatkozó eltérő rendelkezéseket. A módosítás hatályba lépésével a Kormány rendeletében a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetnek minősített szervezetek csődeljárása, felszámolási eljárása esetén vagyonfelügyelőként, illetve felszámolóként a rendeletben kijelölt, kizárólagos állami tulajdonban álló nonprofit gazdasági társaság járhat el. A vonatkozó kormányrendelet először a Hitelintézeti Felszámoló Nonprofit Kft.-t jelölte ki erre a feladatra. Később pedig a Nemzeti Reorganizációs Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság létrehozásával ezen – a megváltozott terminológia szerint – stratégiaileg kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetnek minősített gazdálkodó szervezetek csődeljárását és felszámolását 2012. december 5-ei hatállyal e társaság vette át. A Nemzeti Reorganizációs Nonprofit Kft. első jelentős eljárása – Hitelintézeti Felszámoló Nonprofit Kft.-től átvett – a Malév Magyar Légi közlekedési Zrt. felszámolási eljárása volt.

Az MNB és a PSZÁF 2013. október 1-jei integrációját követően a Hitelintézeti Felszámoló Nonprofit Kft. üzletrésze feletti tulajdonosi jogokat az állam nevében az MNB gyakorolja és a PSZÁF vagyonkezelésében lévő állami vagyon ingyenesen az MNB tulajdonába került, amely az MNB-eredmény tartalékát növelte. Ezzel összefüggésben az MNB 2014-ben megújította az új, európai uniós kihívásoknak való megfelelés érdekében a Társaságot, amely az MNB 100%-os tulajdonú leányvállalataként 2014. június 16. napjától kezdődően Pénzügyi Stabilitási és Felszámoló Nonprofit Kft. néven működik tovább.<sup>8</sup>

Az Európai Parlament és a Tanács a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról szóló 2014/59/EU irányelve 2014. július 2. napján lépett hatályba, melynek nyomán 2014. július 4-én az Országgyűlés elfogadta a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő

<sup>8</sup> Megújult a Pénzügyi Stabilitási és Felszámoló Nonprofit Kft., Budapest, 2014. szeptember 10., <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2014-evi-sajtokozlemenyek/megujult-a-penzugyi-stabilitasi-es-felszamolo-nonprofit-kft>.

intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvényt. Az új jogszabályi környezet – a betétesek még erősebb védelme érdekében – fundamentálisan megváltoztatta a pénzügyi intézmények fizetéseképtelenségének hatósági kezelését és a felszámolásra irányadó szabályokat. Ez a pénzügyi intézmények felszámolását végző PSFN Kft. esetében új szemléletet és megújult folyamatokat, átfogó szakmai fejlesztéseket igényelt.

A fenti folyamatokkal párhuzamosan a korábban kizárólag hitelintézeti felszámolóként működő Társaság feladat- és hatáskörei fokozatosan bővültek az egyes pénzügyi ágazati jogszabályok módosításával. A PSFN Kft. kizárólagos jogkörrel végzi a pénzügyi szervezetek (hitelintézetek, befektetési szolgáltató társaságok és biztosító társaságok stb.) felszámolását, végelszámolását és a kockázati tőkealapok megszüntetését, valamint szükség esetén a hitelintézetek szanálásával összefüggő, közreműködői és tanácsadó jellegű részfeladatokat, továbbá felfüggesztett tevékenységi engedélyű pénzügyi szervezetek esetében a felügyeleti biztosi feladatok ellátását. A PSFN Kft. feladata a válsághelyzetbe került pénzügyi szervezetek kezelése, ennek érdekében az operatív irányításuk ellátása, valamint adott esetben a zökkenőmentes kivezetése a pénzügyi közvetítőrendszerből. A Társaság közfeladatának ellátása keretében szükség esetén kijelöli a felügyeleti biztos feladatait ellátó személyt, aki az MNB felügyeleti intézkedése alapján a közvetlen szakmai kontrollt és átvilágítást igénylő pénzügyi szervezet részleges vagy teljes irányítását veszi át. Amennyiben megállapításra kerül, hogy az MNB felügyeleti intézkedéseivel vagy felügyeleti biztos kirendelésével sem biztosítható valamely pénzügyi szervezet prudens és jogszerű működése, a PSFN Kft. szervezetéhez tartozó szakemberek végzik kizárólagos jogkörrel a pénzügyi szervezet felszámolását, illetve végelszámolását.

A PSFN Kft. célja, hogy a pénzügyi szervezetek engedélyének visszavonását követően a fizetéseképtelenségi eljárás befejezését megelőzően a hitelezők érdekeinek figyelembevételével követeléseik kielégítést nyerjenek.

A Társaság feladatait közhasznú tevékenységként, a pénzügyi szolgáltatásokat igénybevevők, illetve a fogyasztók érdekeit védve látja el. A PSFN Kft. határozott célkitűzése, hogy a hitelintézetek, a pénzügyi vállalkozások, a biztosítók, a tőkepiaci intézmények, a pénztárak és más pénzügyi szervezetek megszüntetése egységes szemlélet és módszertan szerint, a prudencia és a transzparencia elvének érvényre jutása mellett menjen végbe, illetve hogy a megszüntetési eljárások – azok komplex jellegének és a pénzügyi fogyasztók érdekeinek egyidejű szem előtt tartásával – a lehető legrövidebb idő alatt lezárásra kerülhessenek. A folyamatos szervezeti, szabályozási és infrastrukturális fejlesztéseknek kell szolgálniuk azt is, hogy a PSFN Kft. biztosítsa a közvélemény megfelelő és hatékony tájékoztatását, valamint a pénzügyi közvetítőrendszerbe vetett bizalom erősítését.

### *Pénzügyi Békéltető Testület*

A Pénzügyi Békéltető Testület 2011. július 1-jétől működik Magyarországon, tevékenységének részletes szabályait az MNB tv. tartalmazza. Eljárásai a pénzügyi piac, a biztosítás, a tőkepiac és a pénztári szektor ügyeiben azonos eljárási szabályokon alapulnak, anyagi jogi szabályok tekintetében az eljáró tagok alkalmazzák az egyes szektorokban hatályos jogszabályok ágazati specialitásait. A Testület hatáskörébe és illetékességébe tartozik a fogyasztók és a pénzügyi szolgáltatók közötti pénzügyi fogyasztói jogvita bírósági eljáráson kívüli rendezése. A Testület jó példa arra, hogy a pénzügyi szektor különböző területein felmerülő problémákra lehetséges egységes, gyors és szakszerű megoldásokat találni. A pénzügyi fogyasztók részéről jogosan merült fel korábban az az igény, hogy a pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatban felmerülő vitás ügyek szakszerűen és gyorsabban oldódjanak meg, mint ha azok rendezésére bírósági úton kerülne sor. Erre nyújt a Testület minden fogyasztó által igénybe vehető és ingyenes lehetőséget. Legnagyobb számban minden évben a hitelintézetek és a biztosítók ügyfelei fordulnak a Testülethez, amely 2015 óta az önhibájukból a hitel- és kölcsöntartozásuknak eleget tenni nem tudó ügyfelek számára úgynevezett méltányossági ügyekben is rendelkezésre áll, így a hitelintézetekkel és

a követeléskezelőkkel kapcsolatos ügyek aránya fokozatosan növekszik. (További információk a Testületről a 6. fejezetben olvasható.)

### 1.5.6. Az integrált adatfeldolgozás és adatvizualizáció kialakítása

Adatfeldolgozásnak és adatvizualizációnak tekintjük a felügyeleti tevékenység során bekért, beszerzett adatok felügyeleti munkához történő feldolgozását és a felhasználásra történő előkészítését. A PSZÁF megalakulása után – a 2000-es évek elején – a felügyeleti hatóság már rendelkezett egységes adatbefogadó rendszerrel, amely az adatbefogadáson kívül két beépített funkcióval is támogatta a felügyelőket. Az első ilyen funkció az volt, hogy a rendszer teljesen automatizált jelzéseket küldött abban az esetben, ha egy intézmény főbb mutatószámai jelentősen változtak. A második funkció pedig az volt, hogy előre definiált lekérdezések mentén képes volt kiszolgálni a nyers adatigényeket, azonban azok automatikus feldolgozására és megjelenítésére ebben az időben még nem volt lehetőség. A PSZÁF MNB-be történő olvadásakor célként került kitézésre egy minden felügyelt intézményre és minden adatszolgáltatásra kiterjedő egységes adatbefogadó és adat-előfeldolgozó rendszer kiépítése.

Ezzel párhuzamosan a már kialakult és jól működő rendszert mind belső, mind külső hatások kezdték el feszíteni. Az adatfelhasználás szempontjából a módszertani fejlődés mind a kockázatalapú, mind a kompetenciaközpont-alapú módszertanok bevezetésekor erősen növelte a működéshez szükséges adatok mennyiségét. Ezen túlmenően az egész pénzügyi felügyelésre jellemző az a működési forma, hogy a felügyeleti tapasztalatok felhasználásával, a már egyszer bekövetkezett válságok vagy újonnan feltárt kockázatok esetében a hatóságok arra töreksenek, hogy megakadályozzák annak ismételt bekövetkezését. Ennek érdekében pedig további új mutatószámok és adatok segítségével próbálják a kockázatokat előre jelezni, ami szintén az adatvagyon bővülését eredményezi.



Az adatvagyon bővülését olyan külső hatások is eredményezhetik, amelyek a szabályozás módosulásából vagy a technológia fejlődéséből származnak. Mindegyik felügyelt pénzügyi szektorra jellemző az, hogy a szabályok mind a nemzetközi, mind a hazai szabályozási fejlemények következtében folyamatosan változnak és bővülnek, ezáltal egyre újabb területeket vonnak adatszolgáltatási kötelezettség alá, ami a feldolgozandó adatok számosságának folyamatos növekedését eredményezi. A technológia fejlődéséből származó külső hatás pedig az az adatforradalom, amely a gazdaság és a hétköznapi élet minden területén az adattároló és adatfeldolgozó technológiák, a megvásárolható adatbázisok robbanásszerű fejlődését eredményezte az elmúlt több mint egy évtizedben.

Az előbbieken összefoglalt hatások eredményeként az exponenciálisan növekvő adatvagyon és a folyamatosan fejlődő technológiai megoldások lehetőséget teremtettek a felsorolt adatintenzív módszertanok bevezetésére. Azonban az a korábbi működési forma, amely szerint gyakorlatilag minden felügyeleti tevékenységet ellátó szakember ön-ellátó a munkájához szükséges adatok tekintetében, az ennek a feladatnak az ellátásához szükséges kompetenciák jelentős növekedése miatt fenntarthatatlanná vált.

Erre a kihívásra a szervezet kezdetben organikus választ adott, amely során az adatfeldolgozásban érintett szakemberek specializálódtak, így mindegyik szektorban kialakult egy adatelemző, adatbányász szerepkör. Az adatfeldolgozási és adatvizualizációs tevékenység egymástól elszigetelten, több szervezeti egységben is fejlődésnek indult, ez a fejlődés azonban nem volt sem egységes, sem egyenszilárd. A kiváló minőségű végeredmények ellenére a megoldások esetiek, sőt egyes esetekben esetlegesek voltak, így jelentős kulcsember kockázatok is kialakultak.

Elkerülhetetlenné vált a stratégiai, szervezeti szintű változtatás, vagyis egy egységes és centralizált adatelemző, adatbányász terület kialakítása. A szervezeti átalakításra 2019 októberében került sor, amikor létrejött

egy szektorfüggetlen, a koordinációs szakterület részeként létrehozott támogató alegység.

Az újonnan létrehozott terület irányába az alábbi elvárások fogalmazódtak meg, amelyek egyúttal tekinthetők a centralizált megoldás előnyeinek is:

- egyenszilárd, azonban igényalapú adatbányászati támogatás kialakítása minden szektor felügyelésére,
- a hatékony, de szigetszerűen működő megoldások teljes szervezetre történő kiterjesztése,
- a felhasznált, felhasználható technológiák egységesítése, valamint
- a szerteágazó adatbányászati működés keretszabályokkal történő minőségbiztosítása.

Ez a szervezeti elrendezés az adatok tekintetében lehetőséget teremtett a felügyeleti igények szintetizálására, majd azok egységes képviselésére. A szervezeti és módszertani fejlesztések végső célja az adatvezérelt működés megteremtése az adatintenzív módszertanok egyenszilárd kiszolgálása által.

A centralizálás egyik fontos pozitív eredménye volt, hogy annak hatására azokon a területeken is elindult az adatbányászati támogatás, ahol a centralizáció előtt még nem kezdték meg az ilyen típusú kompetencia kiépítését. Ezt az tette lehetővé, hogy a centralizáció miatt a felhasználóknak megnyílt a lehetőségük arra, hogy a már korábban is meglévő jogos adatigényeikkel az erre a célra létrehozott, specializált szervezeti egységhez fordulhassanak. A korábbi, egymástól elszigetelten működő megoldások általában csak korlátozottan voltak közvetlenül implementálhatóak más területeken, de számos olyan eset is volt, amikor egy bizonyos típusú támogatás az egész Felügyeleten bevezetésre kerülhetett, hozzáigazítva az adott szektorban meglévő speciális igényekhez.

A hatékony megoldások érdekében nemcsak a megfelelő kompetenciával rendelkező szakértők számát kellett növelni, hanem olyan módszertani fejlesztéseket is végre kellett hajtani, amelyek részletesen

meghatározták az adatfeldolgozás belső keretszabályait, így különösen a monitoring kézikönyvet és az adatbányászati feladatokat részletező belső szabályozást. Ez a két dokumentum biztosítja azt, hogy a felügyeleti szakterületek ismerjék azt, hogy milyen típusú szolgáltatásokat és milyen tartalommal érhetnek el. A centralizált működés minőségbiztosítását ezeken felül egységes könyvtárszerkezet is erősíti, melynek kötelezően tartalmaznia kell az üzleti igény, az üzemeltetési feladatok és a felhasznált adatok leírását. Az adatbányászati terület ezáltal teszi lehetővé azt, hogy a feladatai ellátása során egyidejűleg érvényesüljön a nyomonkövethetőség, a helyettesíthetőség és az ellenőrizhetőség.

Az új típusú működés nemcsak lehetőségeket teremt, hanem kockázatokat és kihívásokat is hordoz magában. A két – egymástól nem független – legfontosabb kockázat, hogy a korábbi működés sebességét és rugalmasságát sikerül-e megőrizni, illetve hogy a szervezeti elkülönülés miatt csökken-e az információ áramlásának hatékonysága. Ez két nagyon hasonló és egymással szorosan összefüggő kockázati típus, azonban a megfelelő kezelésükhöz teljesen eltérő típusú válaszokra van szükség. A sebesség és a rugalmasság az alkalmazott szabályok és kontrollok mennyiségével fordítottan arányos, így minden egyes kontrollpont bevezetésekor törekedni kell arra, hogy az a támogató folyamatok lefutásának sebességét érdemben ne lassítsa. Az információk áramlásának hatékonysága pedig a korábban közvetlen munkatársi kapcsolatokból meglévő informális csatornák megőrzésével biztosítható. Ennek megfelelően az adatbányászati és a felhasználói területek folyamatos és szoros együttműködésére, közös gondolkodására a továbbiakban is szükség van.

A jövőben az adatfeldolgozási és adatvizualizációs tevékenység fejlődését várhatóan továbbra is az adatvagyon növekedésének sebessége, a felhasznált technológiák komplexitása és az általánosan elvárt technológiai ismeretek szintje fogja majd meghatározni.

### 1.5.7. Az integrált felügyeleti működés egyéb lehetséges veszélyei és azok kezelése az MNB-ben

A nemzetközi szakirodalomban megtalálható további kritika az integrált felügyeleti hatóságokkal szemben, hogy a nagyobb intézmény miatt a döntéshozatal lassabbá és bürokratikusabbá válik, pedig a pénzügyi szervezetek felügyelete során sok esetben azonnali döntésekre van szükség. Az MNB szervezeti felépítését megvizsgálva megállapítható, hogy a döntési hierarchiaszintek száma nem több, mint a korábbi szektorális felügyeleti hatóságok esetében. A gyakorlat ugyanakkor azt mutatja, hogy azokban az esetekben, amikor a helyzet valóban gyors döntéshozatalt igényelt, akkor az a kellő időben és gyorsasággal megszületett.

Az integrált felügyeleti struktúra ellenzői szerint ez a forma megszünteti a versenyt a szektorális felügyeletek között, ami végső soron a hatékonyság romlásához vezet. Az előzőekben már bemutatásra került, hogy a szektorális felügyeletek közötti versenynek nemcsak pozitív, hanem negatív következményei is lehetnek (saját szektor versenyelőnybe hozása), ezért ez az érv csak korlátozottan érvényes. Az MNB felügyeleti tevékenységének gyakorlati tapasztalatai azt mutatják, hogy ilyen hatékonyságcsökkenés nem következett be, aminek részben az erős vezetői ellenőrzés, másrészt pedig az MNB felügyeleti dolgozóira érvényes célkitűzési és rendszeres értékelési eljárások az okai.

Az integrált felügyeleti struktúrával szemben felhozható ellenérv továbbá, hogy az eurózóna országaiban működő bankunió esetében sem integrált a felügyelet, hiszen csak a bankok felügyelete került az Európai Központi Bankhoz. Ez azonban elsősorban azért történt így, mert a biztosítáfelügyeleti funkció az eurózóna országaiban továbbra is nemzeti szinten maradt, és a tőkepiaci felügyelés terén is csak néhány funkció került EU-szintre, az ESMA-hoz rendelve (adatszolgáltatók, hitelminősítő intézmények, kereskedési adattárak). Összességében ezért ez az érv csak akkor lenne valós, ha az eurózónában mindegyik pénzügyi

szektorra vonatkozóan működne EU-szintű felügyelet, mégpedig nem integrált formában.

Végül az integrált felügyeleti formával szemben az a kritika is fel szokott merülni, hogy az nem szünteti meg az egyes szektorok felügyeleti tevékenységében megtalálható, a felügyelési kultúrából származó különbségeket. Ilyen eltérések valóban léteznek, amelyek részben a felügyelés jellegéből (piacfelügyelet vagy intézményfelügyelet), részben pedig az egyes szektorok eltérő fogalmi rendszeréből adódnak. Rövid távon valóban nem lehetséges ezeket a felügyeleti kulturális különbségeket megszüntetni, de hosszabb távon, szoros együttműködés mellett egyre több olyan szabályozás és felügyeleti módszertan kerülhet kialakításra, amely a kulturális különbségek csökkentését eredményezi.

#### 1.5.8. Integrált felügyeletek esetén fellépő potenciális érdekellentétek és azok lehetséges kezelése

Abban az esetben, ha a szektorális felügyelet integrációján túl, a többi felügyeleti ág egy szervezetben való működtetését is megvizsgáljuk, akkor két olyan lehetséges érdekellentét is felmerül, ami egy egységes felügyeleti szerv működése során problémát okozhat. Az első ilyen lehetséges érdekellentét a mikroprudenciális felügyeleti és a fogyasztóvédelmi felügyeleti szerepek között adódhat. Ez az érdekellentét abból származhat, hogy a mikroprudenciális felügyelet azért felelős, hogy egy felügyelt szervezet megfelelő szavatoló tőkével, a piaci bizalom fenntartásával működjön. Mind a szavatolótőke csökkenése, mind a piaci bizalom elvesztése olyan problémákat okozhat a felügyelt szervezet számára, ami felügyeleti intézkedéseket igényelhet. A fogyasztóvédelmi funkció számára viszont az az elsődleges szempont, hogy feltárja azokat az eseteket, amikor a fogyasztók érdeke kárt szenved, és szükség esetén megfelelő intézkedésekkel, akár jelentős bírság kiszabásával is kikényszerítse a felügyelt szervezet megfelelő működését. Ezen tevékenysége során akár jelentős fogyasztóvédelmi bírságot is kiszabhat, ami csökkenti a felügyelt szervezet eredményét és akár a tőkéjét is, illetve ezeknek

az intézkedéseknek nyilvánosságra hozatalával csökkentheti a piac felügyelt szervezet biztonságos működésébe vetett bizalmát.

Bár ez az érdekellentét elméleti síkon valóban létezik, az MNB fogyasztóvédelmi tevékenységét megvizsgálva látható, hogy a gyakorlatban az MNB jelentős fogyasztóvédelmi bírságokat szab ki azokban az esetekben, amikor megállapítja, hogy a fogyasztók érdekei sérültek. Az MNB felügyeleti és fogyasztóvédelmi tevékenysége részeként 2021-ben például összesen 1433,1 millió forint felügyeleti bírságot szabott ki, amin belül a prudenciális felügyeléshez kapcsolódó intézkedések miatt kiszabott bírság 744,8 millió forint, a fogyasztóvédelmi bírság pedig 211,3 millió forint volt (MNB, 2022).

A két területre a gyakorlatban inkább a hatékony együttműködés a jellemző, hiszen amennyiben a prudenciális helyszíni vizsgálatok olyan helyzetet tárnak fel, ami a fogyasztók érdekeit is veszélyeztethetik, akkor arra felhívhatják a fogyasztóvédelemért felelős területek figyelmét.

Egy másik lehetséges érdekkonfliktus a mikroprudenciális és a makroprudenciális felügyelés között állhat fent. Ez az érdekellentét abból származhat, hogy nem minden kockázat esetében dönthető el egyértelműen, hogy a mikroprudenciális vagy a makroprudenciális felügyelet hatáskörébe tartozik. A két felügyeleti ág ugyanakkor eltérő intézkedési jogosítványokkal rendelkezik. A mikroprudenciális felügyelet a kockázatok feltárása esetén 2. pilléres többlettőke-követelmény előírását, a jogszabályokban meghatározott intézkedési jogosítványokat, végső soron akár a tevékenységi engedély visszavonását alkalmazhatja, a makroprudenciális felügyelet pedig a tőkepuffer-követelmények emelésével vagy jogszabályok szigorításával szorítja vissza a rendszerszinten is jelentős kockázatokat. A két felügyeleti ág elkülönítését a CRD legutóbbi módosítása is megerősítette azzal, hogy egyértelműen kimondta, hogy a mikroprudenciális felügyeleti hatóság csak annak érdekében írhat elő többlettőke-követelményt, hogy az fedezze az egyes intézmények tevékenységeiből eredő kockázatokat, beleértve azokat, amelyek a bizonyos

gazdasági és piaci fejlemények által az adott intézmény kockázati profiljára gyakorolt hatást tükrözik. Azokat a kockázatokat, amelyek nem az intézmény egyedi kockázati jellegéből, hanem rendszerszintű kockázatból származnak, a makroprudenciális felügyeleti hatóságnak kell kezelnie, és a CRD ezen pontja azt zárja ki, hogy a két hatóság egyidejűleg ugyanarra a kockázatra írjon elő többlettoke-követelményt.

Ezzel együtt a mikroprudenciális és a makroprudenciális felügyeleti ág érdekei általában egybeesnek, az egyetlen kivétel ez alól talán csak az anticiklikus tőkepuffer, amelynek célja, hogy egy gazdasági visszaesés esetén az anticiklikus tőkepuffer csökkentésével élénkítse a bankok hitelezési tevékenységét. Egy gazdasági visszaesés esetén ugyanakkor növekednek a kockázatok, így különösen a nem teljesítés valószínűsége, ezért a mikroprudenciális felügyeleti ág ilyen esetekben inkább a tőkekövetelmények növelésében érdekelt, annak érdekében, hogy visszafogja a bankokat a további kockázatvállalástól, vagy hogy rákényszerítse a bankokat a tőkájük emelésére. A gyakorlat itt ismételten azt mutatta meg, hogy az elmúlt időszakok válságai, így különösen a pandémia időszakában hozott mikro- és makroprudenciális felügyeleti intézkedések jól kiegészítették egymást, és együttesen segítették azt, hogy a hazai bankrendszer stabil maradjon és képes legyen a válságból származó nehézségek leküzdésére. Bár a mikro- és a makroprudenciális felügyeleti ág feladatai és eszközszerkezete elkülönül egymástól, de a döntései során a mikroprudenciális felügyeleti hatóságnak is figyelembe kell vennie azt, hogy ezeknek a döntéseknek ne legyen káros hatása a pénzügyi és gazdasági rendszer egészére se, hiszen ezek a későbbiekben visszahatnak majd az intézmények egyedi kockázati helyzetére is. A mikroprudenciális és a makroprudenciális felügyeleti ág közötti együttműködést az MNB-n belül a külön erre a célra létrehozott munkacsoport is biztosítja. A gyakorlatban tehát inkább az bizonyosodott be, hogy ez a két felügyeleti ág hatékonyan tud működni egy intézmény keretein belül, és inkább erősíti, mintsem gyengíti egymás munkáját, és elkerülhetőek a szerepkörökből adódó potenciális érdekütközések.

## 1.6. Összefoglalás

Egy pénzügyi felügyeleti hatóság hatékony működéséhez mindenképpen szükséges, hogy annak intézményi és szervezeti formája jól illeszkedjen az adott ország gazdasági rendszeréhez és pénzügyi piacához. A pénzügyi felügyeleti hatóságok struktúrájára vonatkozóan európai és globális szinten is különböző modellek léteznek, amelyek alapvetően a szektorális, az integrált vagy a twin-peaks felügyeleti struktúrára, illetve ezek valamilyen kombinációjára épülnek. Eltérőek lehetnek a pénzügyi felügyeleti struktúrák abban is, hogy a pénzügyi felügyeleti hatóság önállóan, a jegybankban vagy a pénzügyminisztériumon belül, esetleg valamilyen, a szektorális felügyeleti hatóságok tevékenységét koordináló bizottság vagy testület irányítása alatt működik, illetve hogy a jegybank ellát-e további hatósági szerepköröket, így különösen a makroprudenciális felügyeleti és szanalási funkciót.

A pénzügyi felügyeleti struktúra sokszínűsége azt is mutatja, hogy nem lehet egy olyan kizárólagos modellt megnevezni, ami minden gazdasági és pénzügyi viszonylatban tökéletesen működik. Olyan piaci viszonyok között azonban, ahol jelentős az egyszerre több pénzügyi szektorban is szolgáltatásokat nyújtó pénzügyi csoportok szerepe, az integrált felügyeleti modell jelentősen javíthatja a szektorális felügyeletek közötti együttműködést, az információk gyors áramlását és annak biztosítását, hogy a fontos döntések meghozatala során nemcsak az adott pénzügyi szektorra, hanem a teljes gazdasági és pénzügyi rendszerre való hatást is figyelembe veszik. Tovább növelheti az integrált felügyeleti forma hatékonyságát, amennyiben az egy olyan jegybankon belül működik, amely egyben a makroprudenciális és szanalási hatóságként funkcionál, mert így egy olyan felügyeleti központ jöhet létre, amely az elkülönült hatóságokhoz képest sokkal több információval és szakmai kompetenciával rendelkezik a döntések meghozatalához.

Magyarországon a pénzügyi felügyeleti struktúra több fejlődési szakaszon is átesett, mire kialakult a jelenleg is alkalmazott, az MNB-n belül működő integrált felügyeleti hatóság, amely egyben ellátja



a fogyasztóvédelmi funkciókat is, illetve szoros kooperációban dolgozik a feladatait szintén az MNB keretein belül ellátó makroprudenciális és szanalási területtel. Ennek a működési formának számos előnye van, és az MNB a működése során a belső szabályrendszerének és felügyeleti módszereinek fejlesztésével törekszik is arra, hogy ezeket az előnyöket minél jobban kihasználja. Ennek érdekében az MNB-ben több olyan munkacsoport, belső eljárásrend, felügyeleti ajánlás és projekt került kialakításra és működtetésre, amelyek szektorokon átnyúló, egységes formában valósultak meg.

A jövőre nézve továbbra is megmarad az a kihívás, hogy a felügyeleti hatóságoknak, különösen a szabályozás, a felügyeleti módszertanok, az alkalmazott felügyeleti eszközök területén folyamatosan lépést kell tartaniuk a pénzügyi piacok innovációival, figyelemmel kell kísérniük a piaci folyamatokat, és megfelelően reagálniuk kell az új típusú kockázatokra. Ebben nagy segítséget nyújtanak a globális és európai bizottságok és szervezetek ajánlásai és jogszabályai. Az eddigi tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy ezeken túl is számos olyan eszköz áll az MNB rendelkezésére, amivel hatékonyan, a fogyasztók érdekeit és a hazai pénzügyi piac sajátosságait is figyelembe véve tud beavatkozni a pénzügyi piacok és a felügyelt szervezetek működésébe. Ez a folyamatos fejlődés és felügyeleti innováció is szükséges ahhoz, hogy az MNB el tudja érni a törvényben is rögzített célját, a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartását és ellenállóképességének növelését.

## Felhasznált irodalom

Carmichael, 2003: Carmichael, J.: Australia's Approach to Regulatory Reform, World Bank Regulation Conference, December, 2003

Európai Bizottság, 2009: Report, the High Level Group on Financial Supervision in the EU, Chaired by Jacques de Larosière, Brüsszel, 2009. február 25. [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication14527\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf)

Fábián G.–Virág B. [szerk.], 2018: Bankok a történelemben: Innovációk és válságok. Budapest, MNB. <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/mnb-szakkonnyvsorozat/bankok-a-tortenelemben-innovaciok-es-valsagok>

FSI (2018): Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?, FSI Insights on policy implementation No 8, 2018. április, Daniel Calvo, Juan Carlos Crisanto, Stefan Hohl and Oscar Pascual Gutiérrez, <https://www.bis.org/fsi/publ/insights8.pdf>

Llewellyn, D. (2006): Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues, Loughborough University, 2006. <http://web.worldbank.org/archive/website01049/WEB/IMAGES/F2FLEMMI.PDF>

Masciandaro, D.–Quintyn, M. (2009): Reforming financial supervision and the role of central banks: a review of global trends, causes and effects (1998–2008), Centre for Economic Policy Research, Policy Insight, No. 30, 2009. február. [https://www.researchgate.net/publication/238707992\\_Reforming\\_financial\\_supervision\\_and\\_the\\_role\\_of\\_central\\_banks\\_A\\_review\\_of\\_global\\_trends\\_causes\\_and\\_effects\\_1998-2008](https://www.researchgate.net/publication/238707992_Reforming_financial_supervision_and_the_role_of_central_banks_A_review_of_global_trends_causes_and_effects_1998-2008)

MNB, 2022: Magyar Nemzeti Bank, Éves jelentés 2021, 33. o.

MNB, 2023: Stabilitás és bizalom 2.1: Felülvizsgálta 2025-ig szóló felügyeleti stratégiáját az MNB <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2023-evi-sajtokozlomenyek/stabilitas-es-bizalom-2-1-felulvizsgalta-2025-ig-szolo-felugyeleti-strategijat-az-mnb>

Seregdi, 2019: Seregdi, L.: A bankszabályozás Magyarországon (1989–2019), *Gazdaság és Pénzügy*, 2019/1. szám (6. évfolyam), 115–128. o. [https://www.bankszovetseg.hu/Public/gep/2019/115-128%20seregdi%20laszlo\\_doi.pdf](https://www.bankszovetseg.hu/Public/gep/2019/115-128%20seregdi%20laszlo_doi.pdf)

Taylor, M.–Fleming, A. (1999): Integrated Financial Supervision, Lessons of Scandinavian Experience, *Finance and Development*, December 1999, Volume 36, Number 4, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/12/taylor.htm>

## 2. fejezet

# A pénzüpiaci szektor felügyelése

*Bach Alexandra – Bakányi Mária – dr. Hudák Mihály – Juhász Gábor –  
Major Antal – Palasikné dr. Kirschner Dóra – Seregdi László –  
Szenes Márk – Varga Bence*

### Bevezetés

A pénzüpiaci felügyelés kialakulása hosszú folyamat eredménye volt Magyarországon. Felügyeleti eszközöket alkalmazó intézmények már a 19. században léteztek, működésük sajátosságából következően ezek inkább felügyeleti elődszervezeteknek voltak tekinthetők. Számos szakmai fórumon zajlottak viták a felügyelés megszervezésével összefüggésben, továbbá megfogalmazódtak a felügyelés szükségességét megkérdőjelező vélemények is. Azonban több körülmény (pl. előforduló bukások, felügyelőbizottság működésével és a jogszabályi környezettel összefüggő hiányosságok) rávilágított, hogy az önálló, saját hatáskörrel rendelkező felügyeleti szerv létrehozása elengedhetetlen a pénzüpiaci stabilitás elérése és megőrzése szempontjából. Ez az intézmény lett a Pénzüintézeti Központ, amelynek tevékenységében kiemelt szerepet kapott a felügyelés, mely kiegészült egyéb, felügyeléshez kapcsolható funkciókkal (pl. szanálási tevékenység) is. A Pénzüintézeti Központ feladatának ellátásában kihívások elé állították a korabeli kül- és belpolitikai események, ti. az első világháború és következményei, majd az azt követően kiépített tanácsköztársasági államforma, a gazdasági világválság és a második világháborút megelőző fegyverkezés egyaránt hatással voltak működésére. Nem meglepő tehát, hogy ezeknek az eseményeknek hatására számos reformjavaslat született a Pénzüintézeti Központ tevékenységével összefüggésben.

A gazdasági világválság a pénzügyintézetek mellett a pénzügyi felügyelésre is jelentős hatást gyakorolt. Ennek hatására megváltoztak a felügyeleti prioritások és az ellenőrzések fókuszja, valamint a Pénzügyintézeti Központ felszámolással és szanálással összefüggő feladatai is megnöttek. A Pénzügyintézeti Központ növekvő szerepvállalását mutatta, hogy a válság időszakát követően az ország szinte valamennyi pénzügyintézete a Pénzügyintézeti Központ tagjává vált, majd később a pénzügyintézetek ellenőrzésére vonatkozó tökehatár is megszűnt. A második világháború után a tervutasításos rendszer fokozatos kiépítésével a pénzügyi felügyelés szerepe visszaszorult, a pénzügyintézetek működésében piaci mechanizmusok nem jutottak érvényre. A pénzügyi felügyelés szerepét átvette a közvetlen állami ellenőrzés.

A rendszerváltozást követően a kétszintű bankrendszer létrehozásával, a piaci mechanizmusok érvényesülésével újból megjelent az igény a pénzügyi felügyelés kialakítására. Az utóbbi évtizedben – a nemzetközi folyamatok hatásaként is – az integrációs törekvések hódítottak teret. A magyarországi felügyelés legújabb korszakának kezdetét 2013. október 1-jére tehetjük, amikor a Magyar Nemzeti Bank átvette a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének feladatkörét. A felügyeleti struktúra változása mellett a nemzetközi felügyelési tendenciák hatására az alkalmazott felügyeleti modellben és a felügyeleti megközelítésben is változás következett be, mely tetten érhető a magyar felügyelet teljes eszköztárában, ideértve a folyamatos felügyelést és a vizsgálati módszertanokat is. Több tekintetben is szemléletmódváltás következett be, többek között a makroprudenciális szempontok előtérbe kerülése, a proaktív szemlélet erősödött, így ezekkel a válságra való reagálóképesség is növekedett.

A bankok pénzügyi felügyelése azért kiemelten fontos, mert saját tevékenységük folytán a forrásaik között más piaci szereplőkhöz képest jóval magasabb az idegen forrás részaránya, tehát tevékenységüknek csak kisebb részét finanszírozzák saját tőkéből. A jelentős idegen források jelenlétéből következik az is, hogy egy bank fizetési képessége

közvetlen kihatással van a forrást biztosító személyekre (pl. a betétesekre).

Emiatt kiemelt fontosságú a bankok működésének körültekintő szabályozása, amely a felügyelési tapasztalatok alapján folyamatosan kiegészül. A felügyelés elsődleges célja a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom erősítése annak zavartalan, átlátható és hatékony működésének biztosításán keresztül. A bizalom biztosítja, hogy a bankrendszer betöltse alapvető feladatát, a gazdaság finanszírozását a betétek gyűjtésén és a hitelek kihelyezésén keresztül. A fenti célnak úgy tud eleget tenni a felügyelet, ha biztosítja a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevők, kiemelten a betétesek érdekeinek védelme mellett az adósok és az egyéb fogyasztók érdekeinek védelmét is.

A felügyelés örökdió a pénzügyi szervezetek prudens működése felett, megköveteli a tulajdonosok gondos joggyakorlását, az üzleti, gazdasági kockázatok feltárásával, csökkentésével, valamint megelőző (preventív) intézkedések alkalmazásával biztosítja a bankrendszer iránti bizalom fennmaradását, erősítését és ezen keresztül a gazdaság növekedését, mivel a tapasztalatok azt mutatják, hogy a növekedés elengedhetetlen feltétele az egészséges és jól működő bankrendszer.

## 2.1. A pénzügyi felügyelés a kezdetektől a szektorális integrációig (1892-2000)

### 2.1.1. Korai felügyelés a Pénzügyi Központ létrehozatalát megelőzően (1892-1915)

Hazánkban az 1903-ban alapított Magyarországi Pénzügyi Intézetek Országos Szövetsége (MPOSZ) tekinthető az intézményesült bankfelügyelés első kezdeményezésének. Bár az MPOSZ elsősorban a hitelintézetek érdekképviseleti szerveként működött (Botos J., 1994:11), tevékenysége a későbbi intézményesült felügyelés szempontjából is említésre méltó, hiszen részt vett a szervezeti és működési szabályzatok

kidolgozásában is, mellyel proaktív felügyeleti jelleget mutatott. Azonban az MPOSZ több okból sem volt képes hatékony felügyeleti szervként működni. Egyfelől tevékenységi köre meglehetősen kiterjedt volt, beletartozott például a tagintézmények eszközeinek kihelyezéséhez szakszerű tanácsadás nyújtása is. Másfelől a nagyobb bankcsoportok nem csatlakoztak az MPOSZ-hez (Botos J., 1994:17), illetőleg az „önkormányzati” működés lehetővé tette a tagintézmények számára, hogy önkéntes módon, relatíve ritkán folyamodjanak felülvizsgálathoz (Hantos, 1916:24). Bár az MPOSZ keretén belül ún. revízióbizottság is alakult, tényleges, érdemi feladatok ellátására azonban nem került sor (Éber, 1912).

Az MPOSZ-hez feladatkörében igen hasonló, „rivális” intézményként működött az ebben az időszakban Hantos Elemér kezdeményezésére alapított Pénzintézetek Országos Egyesülete (POE). Az egyesületek között felszínre kerülő ellentétek azonban rontották a folyamatos ügyvitelt és a működés hatékonyságát mindkét intézmény esetében (Varga, 2016:128). A POE folyamatosan törekedett egy táborba gyűjteni az ország valamennyi hitelintézetét, elsősorban érdekképviseleti és szakmai céllal. Működésének kezdeti időszakában főként a vidéki hitelintézetek összefogására helyezte a hangsúlyt, majd később előtérbe kerültek a fővárosi hitelintézetek is. Alapszabálya alapján széles körű tevékenységi körrel rendelkezett, feladatai közé tartozott, hogy a hazai hitelviszonyokat és a hitelintézetekkel összefüggő folyamatokat, tendenciákat tanulmányozza, azokban állást foglaljon, a hitelintézetek fejlődését gátló körülményekről tájékoztatást nyújtson a törvényhozás, a kormány és a közvélemény számára. Előzőekben felsoroltakon kívül feladatai közé tartozott továbbá, hogy a hitelintézetek egységes módon történő könyvelését és mérlegkészítését meghonosítsa, a hitelintézetek tisztviselőinek anyagi és erkölcsi érdekeit előmozdítsa, szakirányú ismereteik bővítését, valamint nyugdíjuk rendezését lehetővé tegye (Müller et al., 2014:10–11). Funkcióját azonban elsősorban azért nem tudta betölteni, mert a trianoni békeszerződést követően tagjainak jelentős részét elvesztette (Botos J., 1994:19).

A felügyelés megszervezésének gondolata a 20. század kezdetén tehát elsősorban érdekképviselői szerveken keresztül próbált létrejönni. Az érdekképviselői szerveken belül kialakított felügyelés azonban a kiterjedt tevékenységi kör, a túlságosan sokrétű feladatok, a szervezetek közötti rivalizálás és az önkéntes csatlakozás, illetve az ellenőrzés ebből következő önkéntes volta miatt nem biztosított az intézményeknek megfelelő, hatékony felügyeleti jelleget.

### 2.1.2. A Pénzügyi Központ kialakulásának háttere és működése

A hitelintézetek működése a Pénzügyi Központ létrehozását megelőzően is különböző szinteken volt szabályozva. Törvényi szinten az 1875. évi kereskedelmi törvény szabályozta számos tekintetben a hitelintézetek tevékenységét, valamint tartalmazta fogalmuk pontos meghatározását, mivel annak megalkotása előtt a bankok, önszegélyező és takarékpénztárak, szövetkezetek jogi fogalmát és tevékenységét illetően nem volt egyetértés (Schandl, 1938:35). Azonban már 1899-ben is ellenvetés fogalmazódott meg a törvénnyel összefüggésben, ti. hogy az „szabadelvű”, és a benne foglaltak „nem kielégítőnek bizonyultak” (Sugár, 1899:404). A törvény megreformálásával kapcsolatban tett legfontosabb javaslat volt, hogy „negativizmusa, nemtörődömsége helyébe az aktív állami beavatkozás” gondolata kerüljön, és lehetetlenné tegye a „szédelgő, irreális vállalat (további) keletkezését és működését” (Kuncz, 1926:152), valamint támogassa a tényleges gazdasági jelentőséggel rendelkező vállalatok működését. A kereskedelmi törvény ugyanis mind a hitelintézetek alapítását, mind pedig azok felügyelését formálissá tette (Jirkovsky, 1945:170). A törvényszék ugyanis kizárólag a törvényben foglaltak betartását ellenőrizte, mint például a közgyűlési határozatok megfelelőségét, arra nem terjedt ki a vizsgálat, hogy a leltár a valóságnak megfelelően került-e összeállításra, vagy az értékpapír- és váltókészlet ténylegesen rendelkezésre áll-e. E feladatok a felügyelőbizottság hatáskörébe voltak rendelve. A kereskedelmi törvény megreformálására több javaslat is született, például 1894-ben a szövetkezetek működésének szabályozása tekintetében, melyet azonban a kereskedelmi és

iparkamara nem támogatót (Schandl, 1938:23). Ennek háttérében vélhetően az állhatott, hogy a törvény megreformálásának szükségességével kapcsolatban nem volt egyetértés, így még 1896-ban is megfogalmazódott olyan vélemény, mely szerint annak lényege és iránya helyes, az abban foglalt fő elvek helytállóak (Matlekovits, 1896:63).

A Pénzügyi Központ megalakulásához számos, jellemzően nem intézményspecifikus, hanem a hitelintézeti szektorra generálisan érvényes tényező járult hozzá. Az 1875. évi kereskedelmi törvény előzőekben említett nem kellően proaktív, a hitelintézetek alapítására és működésére vonatkozó túlzottan megengedő előírásai és a jórészt ennek következtében egyre nagyobb számban előforduló hitelintézeti bukások mind erősítették egy intézményesült felügyeleti szerv létrehozásának szükségességét (Teleszky, 1927:356; Hantos, 1916:8). Az 1869–1887-ig tartó időszakban mintegy 32 takarékpénztár került csődhelyzetbe, melyek között voltak nagy múltra visszatekintő, jelentékeny méretű takarékpénztárak is, melyek természetesen eredményeztek egyfajta feszültséget, bizalomcsökkenést is (Blum, 1899:745), előmozdítva az intézményi és szabályozásbeli változásokat.

A hitelintézetek számának jelentékeny növekedése is erősítette az intézményi keretek között megvalósuló felügyelés létrehozásának igényét, a hitelintézetek száma ugyanis 1894 és 1913 között 1598-ról 5033-ra nőtt (Tomka, 2000:62). Például az 1911-ben mintegy 200 új hitelintézet alakult Magyarországon. Összehasonlításként megemlítendő, hogy míg Ausztriában ugyanebben az évben összesen 67 hitelintézet működött, addig Magyarországon, kizárólag Budapesten, a bankok száma 121 volt (Éber, 1911:797). A hitelintézetek jelentős elszaporodását az OMB akkori vezértitkára, Pranger József is kifogásolta, és 1912-ben tartott beszédében „erélyes hangon követelte a gombamódra elszaporodó alapítások abbahagyását” (Domány, 1926:434). Ezen új alapítású hitelintézetek megítélését tovább rontotta, hogy az alapításhoz szükséges részvénytőkét a tulajdonosok esetenként már csak akkor fizették be, amikor a hitelintézet tőkehelyzete ezt halaszthatatlanul (fizetési képesség-közel állapottban) megkívánta.



A Pénzügyintézeti Központ létrehozásához az Osztrák–Magyar Monarchia működésének természetéből fakadó körülmény is hozzájárult. Egyrészt ugyanis a közös jegybanki fennállásból eredően bizonyos feladatok (pl. hitelintézeti revízió), melyek az adott ország jegybankjára vagy más autonóm szervre ruházták volna, szervezési-működési okokból nehezen kerülhettek volna a közös jegybank feladatkörébe. Másrészt a Monarchiát érintő pénzügyi nehézségek idején, amikor az osztrák tőke finanszírozásának szüneteltetése bekövetkezett, a tőkehiány közvetlenül is érződött elsősorban a kisebb hitelintézetek esetében. Ilyen rendkívüli helyzetben volt szükség a Pénzügyintézeti Központra mint átmeneti likviditást nyújtó intézményre (Teleszky, 1927:358).

### 2.1.3. A Pénzügyintézeti Központ működése

A Pénzügyintézeti Központ törvényben meghatározott célja volt, hogy „a magyar szent korona országainak területén működő pénzügyintézetek és ezek révén a közgazdaság érdekeinek ápolására és előmozdítására szövetkezeti formában” működjön, kezdetben határozott (5 éves) időtartamban. Költségeinek fedezéséhez ugyanezen törvény felhatalmazta a pénzügyminisztert, hogy a „Pénzügyintézeti Központ tőkéjéhez, az államkincstár terhére, százmillió korona névértékű üzletrész átvételével járuljon” (1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzügyintézeti Központtról, 1. §). A Pénzügyintézeti Központ tagjai lehettek a részvénytársasági formában működő hitelintézetek, a községi és városi takarékpénztárak (a pénzügyminiszter engedélyével), a külföldi hitelintézetek magyarországi fióktelepei (elsősorban osztrák érdekeltségek voltak érintettek), a banki tevékenységet végző szövetkezetek, a külön törvényben szabályozott hitelintézetek (pl. Magyar Földhitelintézetek Országos Szövetsége), valamint a Magyar Királyi Államkincstár (Szádeczky–Kardoss, 1928:33). A Pénzügyintézeti Központ alapítására, alapvető funkcióira vonatkozó 1916. évi XIV. törvény és a Pénzügyintézeti Központ alapszabálya együttesen határozta meg a Pénzügyintézeti Központ működésének feltételeit. Reagálva a korábbi, 1872-ben tetőzött Gründerzeit időszakára, további jelentős gazdaságpolitikai lépésnek volt tekinthető, hogy 1919. január

1-jéig a 20 millió koronánál kisebb alaptőkéjű hitelintézet alapítását megtiltották (Teleszky, 1927:359). Elkerülendő, a Pénzintézeti Központ esetében esetlegesen előforduló politikai erőknek való kiszolgáltatottságot, az intézmény mindenkori elnökének mandátumát 5 év időtartamban határozták meg. A hivatkozott törvény a korábbi javaslatoknak megfelelően rögzítette, hogy a Pénzintézeti Központ korlátozott revíziót folytathasson, azaz kizárólag azoknál a 20 millió koronánál kisebb alaptőkével rendelkező tagintézményeknél foganatosíthatott vizsgálatot, amelyek önként kérték azt, vagy hitelt vettek fel a Pénzintézeti Központtól (Tomka, 2000:81). Az Országos Központi Hitelszövetkezet kötelékébe tartozó szövetkezetek, tekintve, hogy már annak ellenőrzése alatt álltak – a kettős revíziót elkerülendő –, ekkor még nem tartoztak a Pénzintézeti Központ ellenőrzése alá.

Az a tény, hogy a részvénytársasági alapon működő 1871 intézményből 1261 belépett a Pénzintézeti Központba – vállalva ezzel az esetleges vizsgálat lehetőségét is –, önmagában nem jelentett az intézmények részéről magasabb kockázattudatosságot vagy akár prudensebb működés, magatartás iránti igényt. Amennyiben ugyanis nem léptek finanszírozói kapcsolatba a Pénzintézeti Központtal, és önként sem kérték a vizsgálat lefolytatását, akkor ennek a lehetősége a Pénzintézeti Központ részéről ekkor még nem volt biztosított. Az 1261 hitelintézet között szerepeltek nagybankok is, ami azért említésre méltó, mivel korábban (az MPOSZ esetében) éppen az jelentette a hatékonyság szempontjából az egyik akadályozó tényezőt, hogy a nagyobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező nagybankok nem voltak tagjai a szervezetnek (Botos J., 1994:23; Jakabb et al., 1941:33). A Pénzintézeti Központ működésének kiemelt felügyeleti jellegét mutatja az is, hogy a korábbi, felügyeleti jogkörrel is rendelkező intézményekkel (pl. MPOSZ, POE) ellentétben a Pénzintézeti Központ érdekképviselési funkciót nem töltött be.

A Pénzintézeti Központ felülvizsgálati tevékenysége négy csoportra volt osztható. Az első csoportba tartozott a számviteli könyvek vizsgálata, melynek keretében ellenőrizték például a teljesség elvének érvényesülését és a bizonylatok megfelelő kezelését. A második csoportba

a belső ügykezelés (vállalatirányítás) értékelésével kapcsolatos kérdések tartoztak (pl. igazgatóság ügyrendje, hatás- és felelősségi körök meghatározása, illetve azok betartása, ellenőrzési intézkedések, belső kontrollrendszer működése, bankbiztonsági szabályok, költség-bevétel arány alakulása). Harmadik témakörként az üzletvitel értékelése tartozott a Pénzügyintézeti Központ tevékenységi körébe, ezen belül is a kihelyezések (portfólió) elemzése, a saját tőke és idegen források összetételének és nagyságának, a belső hitelek szabályozottságának, valamint a betéti kamatfizetés mértékének vizsgálata. A negyedik csoportot képezte a mérleg, eredménykimutatás és leltár vizsgálata (analitika elemzése), mely magában foglalta a mérlegfőkönyvvel való egyeztetését, a tartalékolás, leírások és a nyereségfelosztás (osztalékfizetés) vizsgálatát is. A felsorolt felülvizsgálati területeket a Pénzügyintézeti Központ alapszabályának 1. sz. melléklete tartalmazta felülvizsgálati utasítás formájában. Az ellenőrzés nagy hangsúlyt fektetett olyan területek vizsgálatára, melyek ebben az időszakban a többi kockázathoz képest kiemelt jelentőséggel bírtak (pl. visszszámítolás könyvelése).

A Pénzügyintézeti Központnak – a felügyeleti szerepe mellett, azt kiegészítendő – szanálási funkciója is volt, a Pénzügyintézeti Központtról szóló törvény ugyanis kimondta, hogy hitelintézeti csőd esetén az központi szerepet tölt be (1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzügyintézeti Központtról, 7. §). Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a Pénzügyintézeti Központ a megrendülő, de fenntartható működésű, életképes pénzügyi intézmények számára átmeneti likviditást biztosíthatott az ún. „mobilitási tartalék” terhére. A korabeli pénzügyi felügyelés proaktív jellegét és egyúttal a felügyelés gazdaságpolitikai körülményekre való kiváló reagálóképességét szemlélteti, hogy míg a legtöbb országban csak az 1929–33-as gazdasági világválságot követően jött létre a Pénzügyintézeti Központhoz hasonló típusú és jellegű intézmény (pl. Németországban 1931-ben, Svájcban 1935-ben, Franciaországban 1941-ben), addig Magyarország nemzetközi összehasonlításban az elsők között szerepelt (Tomka, 2000:81–94).

Több mint 7 évtizednek kellett tehát eltelni az első hazai bank megalapításától (1841) a Pénzügyi Központ létrejöttéig, melyet hosszas szakmai viták, számos külföldi példa tanulmányozása előzött meg. Az eredmény és a siker azonban nem maradt el. Felügyeleti szerv ugyan más országokban már hazánkat megelőzően is alakult, illetőleg felügyeleti elődszervezetek nálunk is létrejöttek korábban, a felügyeléshez kapcsolható szanalási funkció korai bevezetése mindenképpen egyedülálló a bankrendszerek történetében (Varga, 2019).

#### 2.1.4. Hitelintézeti rendszer és pénzügyi felügyelés az első világháborút követő években

Az első világháború során létrejött zilált gazdasági és pénzügyi viszonyok, a belpolitikai és nemzetközi válság, a hadigazdaságból a polgári gazdálkodásra történő áttérés, valamint a háborúval megindult infláció a hitelintézetek működését is közvetlenül érintette. A hitelintézetek saját tőkeállománya az első világháború előtt mintegy 2,8 milliárd pengőt ért el, míg ez a valutastabilizáció időszakában alig 0,4 milliárd pengőt tett ki. (Botos J., 1994:25). A trianoni békeszerződés szintén jelentős hatást gyakorolt a hitelintézetekre is, a meglévő 1992 hitelintézetből 1318 (66%) került határon kívülre (Holbesz, 1939:219). A hitelintézeteken belül a hitelszövetkezetek is nagyon hasonló részarányban (64%) kerültek határon túlra, a veszteség a hitelszövetkezeti tagok számában mintegy 60%-ot jelentett (Schandl, 1938:53).

Budapest súlya – mely addig is jelentős volt – tovább emelkedett (Ács, 1936:324), a bankok és takarékpénztárak teljes saját és idegen tőkéjének 71%-a jutott a fővárosi intézményekre. A hitelintézeteket hátrányosan érintette, hogy kötelezettségeiket valorizáltan kellett teljesíteniük, míg a követelések valorizálatlanul folytak be, a szomszédos országok érintett lakossági ügyfeleivel való kapcsolattartás és elszámolás pedig hosszú, több esetben évekig elhúzódó folyamat volt.

Általános tendenciaként mutatkozott a hitelintézetek számának emelkedése az 1920-as évek elején: a hitelintézetek száma az 1924-es időszaki csúcspont idején 962 volt (Botos J., 1994:108). Az inflációs időszakban a tőkeáramlás meglehetősen akadozott, a hitelintézetek által nyújtott átlagos kamatszint (1922-ben 6%-ot, majd az infláció további erősödésével 15%-ot ért el) alacsonynak volt tekinthető az elértéktelenedésből származó kockázathoz képest. Az infláció következményeként a hitelintézetek vagyonának állománya 1921-ben az 1913. évi állapotnak mindössze 5,1%-át tette ki (Szádeczky–Kardoss, 1928:44–47).

A Pénzüintézeti Központ az első világháborút követően számos reformon esett át. Érdemi változást jelentett, hogy míg 1916-ban a revízió hitelfelvétel vagy önkéntes kérelem alapján történt, addig 1920-ban a vizsgálat hatóköre már kiterjedt mindazon tagokra is, amelyeknek saját tőkéje 40 millió korona alatti. A kötelező ellenőrzés körének saját tőke általi korlátozását az indokolta, hogy a revizori szervezet ekkor még nem volt kellően kiépített. Egy komplex üzleti tevékenységet végző hitelintézet átfogó ellenőrzése rendkívül nagy apparátust igényelt volna, ez azonban ekkor még nem állt rendelkezésre (Jakabb et al., 1941:57). A revizori szervezet kiépítését gátolta, hogy korábban revizori állást a legtöbben csak „mellékfoglalkozásként” töltöttek be, kevés számú „főállású” revizor állt alkalmazásban.

További változást jelentett, hogy az ellenőrzött intézmények körének kibővítése érdekében 1921. január 1-jétől kizárólag a Pénzüintézeti Központ tagjai fogadhattak el betétet vagy kezelhettek közpénzeket, melyeknél viszont a Pénzüintézeti Központ kötelezően ellenőrzést folytatott (Tomka, 2000:94). Ez a körülmény a Pénzüintézeti Központ szerepét, gazdasági súlyát jelentősen erősítette, illetve a még nem tag pénzüpiaci intézményeket a belépés felé terelte (Varga, 2017:149). A belépést illetően további ösztönzést jelentett, hogy a közintézmények számára csak olyan kezesség elfogadása volt megengedett, melyet a Pénzüintézeti Központ tagja vállalt. Vélhetően az első világháború finanszírozásával összefüggő nehézségek, a kiteljesedő infláció, valamint a költségvetési hiány fedezése miatt került az 1920. évi módosított törvénybe, hogy a Pénzüintézeti

Központ „közreműködik az állam hitelszükségletének kielégítésében, és ellátja azokat az államadósságokkal kapcsolatos tennivalókat, amelyekkel a pénzügyminiszter megbízza” (1920. évi XXXVII. törvénycikk a Pénzintézeti Központról, 1. § [5] bekezdés). A Pénzintézeti Központ funkciójának erősödését mutatta az a körülmény, hogy a 40 millió koronánál nem nagyobb saját tőkével rendelkező hitelintézetek alaptőkéjének emelése és a hitelintézetek székhelyének áthelyezése 1920-tól a Pénzintézeti Központ előzetes hozzájárulásához volt kötve.

### 2.1.5. A Pénzintézeti Központ feladatkörének, hatáskörének kibővülése (1925-1930)

A hazai hitelintézetek működését – hasonlóan a gazdaság általános helyzetéhez – 1926-tól kezdődően 1929-ig bezárólag döntően a fejlődés jellemezte, üzleti tevékenységük kiterjedtebbé vált, nyereségük és ezzel párhuzamosan a kifizetett osztalékok is emelkedtek. További kedvező körülményként volt értékelhető, hogy a hitelintézetek vagyonában folyamatos növekedést lehetett tapasztalni. Az eszközállomány ugyanezen időszak alatt 2250 millió pengőről 4633 millió pengőre nőtt. A mérlegtételek között elsősorban a készpénz- és váltóállomány, valamint a jelzáloghitelek esetében volt megfigyelhető emelkedés, ugyanakkor hozzá kell tennünk, hogy az eszközállományt tekintve 1930-ban már bizonyos fokú csökkenés is látható volt. A belföldi tőkeképződés ugyan lassan indult meg, de javulást mutatott. A hitelintézeti betétállomány megduplázódott (930 millió pengőről 1978 millióra nőtt), a 200-tól 2000 pengőig terjedő betétek aránya a teljes betétállományon belül közel 30%-ot tett ki. Ezen belül ugyanakkor – likviditási kockázatot jelentve – nem a takarékbetétek, hanem a folyószámlabetétek voltak a meghatározóak. A kimutatott eredmény is növekedett ezekben az években, az 1926. évi 34 millió pengőről 1930-ra 59 millióra emelkedett a jövedelmezőség. A hitelintézetek száma csökkenést mutatott ezekben az években: míg 1926-ban 590, 1927-ben 572, 1929-ben 529, addig egy évvel később már 506 működött (Holbesz, 1939:244–251). Ezek közül több hitelintézet is felszámolásra és csődhelyzet közeli állapotba

került, például 1927-ben az Egyesült Budapest Fővárosi Takarékpénztár és a Magyar Takarékpénztárak Központi Jelzálogbankja is rendkívül nehéz helyzetbe került, alaptőkéjét szinte teljes egészében elvesztette, és csak a Pénzintézeti Központ támogatásával tudta elkerülni a fizetési-képtelenséget (Pogány, 2016:251). A Földhitelbank bukását elsősorban a fokozódó mezőgazdasági válság (földárak csökkenése, földbirtokok eladhatatlansága) okozta, azonban tevékenysége vélhetően enélkül is ellehetetlenült volna, figyelembe véve, hogy spekulációs célú ügyletek, és ebből eredő veszteségek is megjelentek üzletvitelében.

A korona stabilizációját követően a pénz értékállandóságába vetett bizalom, valamint a takarékosági hajlandóság növekedése következtében a hitelintézetek folyószámla- és takarékbetéteinek egyenlege jelentős emelkedést mutatott, a legnagyobb budapesti hitelintézeteknél elhelyezett betétek összege az 1925. évi 333 ezer koronáról 1927-re közel háromszorosára, mintegy 904 ezer koronára emelkedett. Ezzel párhuzamosan a korábbi időszakban jellemző rövid távú elhelyezések (ún. hetipénz vagy kosztpénz) fokozatosan csökkentek. A folyószámla- és takarékbetét-állomány ugyanakkor így is mindössze 16%-át érte el a világháború előtti szintnek, és 1929 végéig is csupán annak 74%-áig emelkedett. A hitelezés élénkítését szolgálta az az intézkedés, hogy a kormány 1925-ben összesen 22 millió koronát bocsátott a fővárosi hitelintézetek rendelkezésére, így ebben az évben a Magyar Általános Hitelbank első ízben vette fel tevékenységi körébe a jelzálogkölcönök folyósítását, és több budapesti nagybank nyújtott hosszú lejáratú jelzálogkölcönöket fővárosi bérházakra.

Az első világháború után a nagyobb lakossági bizalom elérése és a hitelintézetek működésében rejlő likviditási kockázatok mérséklése miatt az ellenőrzésekre nagyobb hangsúly tevődött. A gyakoribbá váló vizsgálatokat indokolta, hogy ti. a hitelintézetek az első világháború éveitől, és részben azt követően – a hagyományosnak tekinthető banki műveleteiket átmenetileg háttérbe szorítva – áruüzletekkel kapcsolatos haszon elérése érdekében is folytattak tevékenységet. Ennek megjelenésében

közrejátszott, hogy a háborús időszakban a hitelintézetek kihelyezési lehetőségeinek jelentős beszűkülése volt tapasztalható.

Szintén a két világháború közötti időszakra tehető az a hitelintézetek ellenőrzése szempontjából kiemelkedő eredmény, hogy 1925-től kezdődően a Pénzintézeti Központnak tagintézményei körében lehetősége volt legalább éves rendszerességgel vizsgálatot folytatnia (Jakabb et al., 1941:12). A kor elméleti-módszertani elveinek fejlettségét mutatja, hogy már az 1916. évi Pénzintézeti Központról szóló törvény is egyik fő feladatának jelölte meg a pénzpiac egészséges fejlődése érdekében a hitelintézetek ügyvitele és ügykezelése tekintetében történő közreműködést, hogy az „lehetőség szerint egyöntetű elvek alapjára helyeztessék és célszerűen vitessék, továbbá, hogy a(z) [...] intézetek ügyvitelében a természetüknek és a közgazdaság követelményeinek megfelelő elvek érvényesüljenek”. (1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzintézeti Központról, 5. § [4] bekezdés). Ez a megközelítés érvényes a jelenleg is alkalmazott felügyelési módszertanra, amely az ún. „egyenlő elbírálás elve”, illetve – a megközelítés második részét tekintve – az „arányosság elve” néven vált elterjedtté a modern felügyeleti szakirodalomban. Ezek az alapelvek a piac számára biztonságot, kiszámíthatóságot jelentenek, és ezáltal fontos részét képezik a felügyelési gyakorlatnak.

A Pénzintézeti Központ alapításakor megfogalmazott elgondolások előtérbe kerülését jelentette az 1926. évi XIII. törvénycikk, mely alapján kiszélesedett a vizsgálat alá vont intézmények köre, a Pénzintézeti Központ ugyanis felülvizsgálatot tarthatott a pénzváltóüzlettel foglalkozó kereskedelmi cégeknél, valamint értékpapír-kereskedőknél közhiteli szempontból. A törvénycikk lehetőséget biztosított a Pénzintézeti Központ tagjainak, hogy ne kizárólag csődhelyzet esetén, hanem olyan helyzetben is forrásokhoz jussanak, amikor hitelszükségletük kielégítése nehézségbe ütközik. Hitelintézetekhez kapcsolódó feladatainak bővülését jelentette, hogy a hitelintézetek egyesülésének lebonyolításában a Pénzintézeti Központ jelentős mértékben közreműködött (1926. évi XIII. törvénycikk a Pénzintézeti Központról szóló 1920:XXXVII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról, 1. § [4] bekezdés).



### 2.1.6. A gazdasági világválság hatása a pénzüpiaci felügyelésre

A gazdasági válság következtében a részvénytársasági formában működő hitelintézetek mintegy 30%-a, a hitelszövetkezeteknek pedig 10%-a került felszámolás alá (Schandl, 1938:75), ebből következően a Pénzüintézeti Központ felszámolással, illetőleg szanálással összefüggő feladatai is megnöttek. A válság során meghozott intézkedések egy része intézményi szinten a Pénzüintézeti Központon keresztül egymással összekapcsolódott, hiszen például a transzfermoratórium tekintetében a hitelrögzítésre („Stillhalte”) vonatkozó megállapodásoknál a Pénzüintézeti Központ töltötte be a külföldi hitelezők „trustee” szerepét (Incze, 1955:289). A válság alatt a Pénzüintézeti Központ mobilitási tartalékainak igénybevételére fokozott mértékben került sor, 1931-ben a leszámított váltók összege az előző évi 252 millió pengőről 563 millióra emelkedett. A Pénzüintézeti Központ a gazdasági válság kezdetére a felszámolásokkal, szanálásokkal kapcsolatban már meglehetősen széles körű gyakorlatra tett szert, hiszen röviddel azt megelőzően is előfordultak hitelintézeti válságok (Papp et al., 2018:493–546). Az Egyesült Budapesti Fővárosi Takarékpénztár 1927-ben jutott válsághelyzetközeli állapotba, melynek megelőzésével, a takarékpénztár átszervezésével és a veszteségi tartalékalapból történő szanálásával a Pénzüintézeti Központot bízták meg (Jakabb et al., 1941:82–93).

A pénzüpiaci felügyelésben a hangsúly a gazdasági válság idején áttevéődött az azonnali intézkedést igénylő feladatok megoldására, így különösen a betétek zavartalan visszafizetésének biztosítására. Erre a feladatra 1931-ben létrejött a Magyar Szavatossági Bank, aminek ügykezelését a Pénzüintézeti Központ látta el. A Magyar Szavatossági Bank is – a Pénzüintézeti Központ mellett – rendelkezett szanálási funkcióval, aminek keretében a hitelintézetek részére átmeneti likviditási nehézségeik idején a kötelezettségek teljesítéséhez váltóhitelt folyósított, ezáltal hozzájárult a hazai bankrendszer stabilitásának megőrzéséhez (Botos J., 1994:95).

Szintén 1931-ben hozták létre az Országos Hitelügyi Tanácsot (OHT), mely részben hatósági rendelkező, részben pedig véleményező hatáskörrel rendelkezett, és működése szintén szorosan összekapcsolódott a Pénzügyi Központtal. Az OHT jelölte ki a különböző banki szolgáltatások tekintetében érvényesíthető kamatok felső határát, a takarékpénztári és folyószámlabetétek kamatait, illetve a hitelkamatokat is. Utóbbiak a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) váltóleszámitolási kamatlábát legfeljebb 50%-kal léphették túl. Abban az esetben, ha egy hitelintézet nem az OHT által meghatározott kamatlábat érvényesítette árazásában, az OHT – rendelkező funkciójából eredendően – elrendelhetette, hogy a Pénzügyi Központ folytasson vizsgálatot az adott hitelintézetnél. Amennyiben a Pénzügyi Központ a lefolytatott vizsgálat alapján úgy ítélte meg, hogy a hitelintézet működése annak vagyoni és jövedelmi helyzete miatt a továbbiakban nem tartható fenn, az OHT a Pénzügyi Központ javaslatára elrendelhetette annak felszámolását (Jirkovsky, 1940).

A hitelintézetek ellenőrzésének fókuszja is megváltozott a gazdasági válság hatására. A hitelintézeti betételhelyezés támogatása már korábban is megkülönböztetett figyelmet kapott, hiszen a Pénzügyi Központ működéséről szóló törvény 1920. évi módosítása alapján 1921. január 1-jétől kizárólag a Pénzügyi Központ tagjai fogadhattak el betétet. A hivatkozott rendelkezés – a Pénzügyi Központ ellenőrzési lehetőségeinek bővítése mellett – hozzájárult ahhoz is, hogy a bankrendszeren kívüli intézmények, például gazdasági üzemek alkalmazottaiktól takarékbetéteket ne fogadjanak el. Ugyancsak kiemelt feladat volt a likviditás fokozott ellenőrzése. Ekkorra tehető a likviditási szempontok árnyaltabbá válása: teljes kötelezettségekre, betétekre és a betéteken belül a folyószámla-betétekre vonatkozó (első-, másod- és harmadfokú) likviditás szerinti megbontás alkalmazása (Walder, 1939:446–455). A likviditási szempontok előtérbe kerülését indokolta, hogy a New York-i tőzsdekrachot követő két évben az amerikai forrásokat Európában a bizalomhiány következtében egyre rövidebb lejáratra újítták meg, ami különösen a vidéki hitelintézetek működésében okozott nehézségeket. Így a tőkebeáramlás gyakorisága ugyan intenzívebbé vált, összege

viszont továbbra is alacsony szinten maradt, s ezenkívül a belső tőkeképződés szintje sem volt megfelelő. Ráadásul a betétállomány növekedése nem tartott lépést a hiteligények növekedésével, ami miatt a hitelintézetek betéteiket szinte teljes egészében kihelyezték, jelentősen megnövelve ezzel likviditási kockázatukat, tovább mélyítve a válságot (Jirkovsky, 1940:364). Az ebben a helyzetben általánosan jellemző romló adósportfólió pedig növekvő rendszerszintű felhígulási kockázatot eredményezett.

Hitelezési oldalról kiemelendő a „nagyhitelek” vizsgálatának előtérbe helyezését érintő kezdeményezés, ti. javaslat született arról – a nemzetközi szinten leggyakrabban előforduló példákat követve –, hogy az egyes adósok részére nyújtott hitel a saját tőke 10%-ában legyen maximalizálva. A javaslat alapján ennél magasabb összeg kizárólag az igazgatóság és a felügyelőbizottság hozzájárulásával, a felügyeleti hatóság tájékoztatása mellett lehetett volna kihelyezhető. Adósminősítési szempontból kiemelt jelentőséggel bírt az adósokkal kapcsolatos információk – a banktitok figyelembe vétele mellett – megosztásával (ún. „evidenciaközpont”) összefüggő javaslat, ami a modern hitelinformációs rendszer előképeként tekinthető. Emellett az ún. „inkompatibilitási”, azaz bizonyos hitelügyleteknél előforduló érdekeltségi helyzetek kezelésével kapcsolatos szabályozás kidolgozásának javaslata is kiemelendő, mely a jelenlegi belső hitelek, illetőleg összeférhetlenségi helyzetek kezelésére vonatkozó szabályozás korai kezdeményezése volt. A korabeli csehszlovák, ún. „hitelvédelmi szerv” mintájára megszervezni javasolt „evidenciaközpont”-hoz hasonló funkcióval rendelkező intézmény létrehozásának gondolata ugyan már korábban, 1926-ban is felmerült a korona stabilizációját követően részben megindult hitelezés kapcsán, amely „hitelkataszter formájában tartaná nyilván az adósokat” (Domány, 1926:455), de ekkor még ez a kezdeményezés nem talált jelentősebb visszhangra.

Bankfelügyelési szempontból fontos megemlíteni, hogy az állam a válságot követően évről évre mérlegkészítési rendeletet adott ki, mellyel szigorú ellenőrzés alá tudta vonni a bankok működését. Az elkövetkező

mintegy másfél évtizedben a kereskedelmi bankok tevékenységükről rendszeres tájékoztatást nyújtottak az MNB-nek, devizaügyleteik lebonyolítása pedig engedélykötelessé vált. Az MNB körlevelekkel, végrehajtási utasításokkal szabályozta a valuta-, készpénz-, csekk- és hitelforgalmat (Botos J., 1994:44).

A Pénzügyi Központnak számos, a válsággal összefüggő feladata adódott az elvégzett ellenőrzéseken kívül. Szanálási funkciójához is köthető feladatoként említhető, hogy 1938-ban a Magyar Általános Takarékpénztárnak a Magyar Általános Hitelbankba történő beolvadásának lebonyolításában – e két, súlyos válságba került hitelintézet szanálása érdekében – jelentékeny szerepet vállalt. Az MNB nyílt piaci műveleteinek ellátását segítő Tőkepiac Szabályozására Alakult Intézet Rt. 1939-ben jött létre, részvényei egy részének átvétele mellett ügyvitelét is a Pénzügyi Központ látta el (Jakobb et al., 1941:86–106). Az 1938–1941 között sorra került bécsi döntések és hadi cselekmények miatt bekövetkezett ideiglenes terület-visszacsatolások (Kárpátalja, Felvidék, Észak-Erdély, Délvidék stb.) tekintetében az érintett hitelintézetek hazai hitelszervezetbe történő bekapcsolásának feladata szintén a Pénzügyi Központra hárult (Egry, 2006:11).

Az 1938. évi 2240. sz. ME-rendelet értelmében valamennyi Pénzügyi Központ tagintézménynél, amelynek saját tőkéje meghaladta a 3 millió pengőt, a vezető állású személyek megválasztásánál előzetesen ki kellett kérni a Pénzügyi Központ és az MNB véleményét, és a kinevezés kizárólag abban az esetben valósulhatott meg, ha e két intézmény ezzel összefüggésben nem emelt kifogást<sup>9</sup>. A Pénzügyi Központ növekvő szerepvállalását mutatta továbbá, hogy a gazdasági válság időszakát követően az ország szinte valamennyi hitelintézete a Pénzügyi Központ tagja volt, majd később, az 1939. évi 10. sz. PM-rendelet alapján a korábban fennálló ellenőrzési tőkehatár megszűnt<sup>10</sup>, és a tagintézmények

<sup>9</sup> A magyar királyi minisztérium 1938. évi 2240. sz. ME rendelete, a nagyobb hitelintézetek, valamint a biztosító magánvállalatok vezető állásainak betöltéséről, 1. §

<sup>10</sup> A magyar királyi pénzügyminiszter 1939. évi 10. sz. PM rendelete, a Pénzügyi Központ rendes felülvizsgálati jogkörének kiterjesztéséről, 1. §

– a korábbi, legalább éves ellenőrzési lehetőséggel szemben – már kötelező éves felülvizsgálat alá tartoztak. Fokozatosan kialakult tehát egy erős jogosítvánnyal, széles körű felülvizsgálati jogkörrel rendelkező és a gazdasági életben aktív szerepet betöltő felügyelési feladatokat ellátó intézmény.

A Pénzügyintézeti Központ fennállásának második világháborút megelőző ideje alatt a teljesített revíziók száma mintegy meghétszereződött, az alapítást (1916) követő évben elvégzett 159 vizsgálattal szemben 1940-ben már 1048 lefolytatott vizsgálatot tudott maga mögött. Ennek megfelelően a személyi állomány is bővült 17-ről 68-ra. A Pénzügyintézeti Központ által lefolytatott vizsgálatok száma a gazdasági válság ideje alatt emelkedő tendenciát mutatott, mely az 1931-ben tetőzött (1096 revízióval) (Jakabb et al., 1941:107–117).

A gazdasági válságot követően a lakosság körében elterjedtek a hitelintézeteket érintő fenntartások, tapasztalhatóak voltak a bizalmi válság ismertető jelei is. Ezért sok esetben a hitelintézetek maguk igényelték a Pénzügyintézeti Központ ellenőrzését, és a Pénzügyintézeti Központ által megtett javaslatoknak, intézkedéseknek a korábbiakhoz képest megfelelőbben, rövidebb határidővel próbáltak eleget tenni (Holbesz, 1939:280).

Az 1930-as évek közepétől felerősödtek a Pénzügyintézeti Központ hatáskörének kibővítését szorgalmazó javaslatok. Lichtenstein László, Miskolc főispánja például 1936-ban azt ajánlotta, hogy valamennyi hitelintézet, tekintet nélkül a kúriába való tartozásra, a Pénzügyintézeti Központ tagintézményeinek körébe tartozzon (Képviselőházi napló, 126. ülés, 1936. május 8.). Ehhez kapcsolódóan kifogás elsősorban a Pénzügyintézeti Központ apparátusára vonatkozóan érkezett, ti., hogy az nem elegendő valamennyi hitelintézet tevékenységének ellenőrzésére (Képviselőházi napló, 66. ülés, 1938. május 19.).

A hazai pénzügyi felügyelés a két világháború között hatékonyan tudott reagálni a bel- és külgazdasági eseményekre. Az első világháborút követő években és a gazdasági világválság időszakában a kockázatok

azonosítása és felmérése alapvetően megtörtént, és az ehhez igazodó ellenőrzési célokat is meghatározták. A helyszíni vizsgálatok gyakorisága emelkedett, a Pénzügyi Központ felügyelési szerepe erősödött, az ellenőrzés mind szélesebb intézményi kört ölelt fel.

### 2.1.7. Pénzpiaci felügyelés a második világháború éveiben (1939-1945)

A győri program meghirdetését (1938) követően az állami szerepvállalás fokozódott, a piaci mechanizmusok egyre kevesebb szerepet töltek be a gazdaság működésében, így a Pénzügyi Központ szerepe is visszaszorult. Az 1939. évi II. törvénycikk felhatalmazta a Kormányt, hogy a honvédelmi célokat előtérbe helyezve irányítsa a Pénzügyi Központ, a Magyar Nemzeti Bank és a Magyar Királyi Postatakarékpénztár működését. A törvénycikk alapján a Pénzügyi Központ állapította meg a kisajátított ingatlanok és vagyontárgyak értékét, valamint részt vett az üzemek, ipartelepek és egyéb vállalatok hadi célú igénybe vételével kapcsolatos döntésekben (1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről, 107. §). Bár a 180/1941. sz. MT-rendelet még a Pénzügyi Központ hitelintézetekkel összefüggő feladatainak növelését irányozta elő, mely alapján annak hatókörét kiterjesztették az átmenetileg visszacsatolt erdélyi és keleti országrészekben működő hitelintézetekre (Nyári, 1997:7), a világháború kibontakozásával tevékenysége egyre növekvő mértékben alárendelődött a honvédelmi céloknak. Így a pénzügyi felügyelés fokozatos háttérbe szorulása és a korábban érvényes felügyeleti alapelvek elhalványulása volt megfigyelhető ebben az időszakban.

A második világháború – a személyi és fizikai károk mellett – a hitelezésre is rendkívül súlyos hatással volt. A német megszállással, majd a Szálasi-rendszerrel összefüggésben a hitelintézeteknél sok esetben előforduló személyi változások, a gyakoribbá váló bombázások jelentősen akadályozták a hitelezést. A hitelintézetek épületei – különösen a fővárosban – jelentősen megrongálódtak, a főváros ostromának idején a hitelezés teljesen szünetelt. 1938 végétől az MNB számára egyre

nagyobb kihívást jelentett a háború finanszírozása, illetőleg ezzel összefüggésben az állam növekvő finanszírozási igényének kielégítése, így a jegybank refinanszírozási politikájában egyre hangsúlyosabb mértékben jelentkeztek a felsorolt szempontok. A terület-visszacsatolások megindulásával az állam a korábbiaknál is nagyobb hiteligényekkel jelentkezett a honvédelmi kiadások fedezésére. A hitelellátást akadályozta a tőkehiány is, melynek okai egyfelől a háborús károk, másfelől pedig az elhurcolt arany- és pénzkészlet miatti nemesfémhiány voltak. Ennek következtében a hitelintézetek a háború idején mindössze a működésük fenntartása szempontjából legfontosabb tételek kiegyenlítéséhez szükséges előlegekhez jutottak hozzá az MNB-től, a hitelek pedig jelentős korlátozások alá estek. Az 1942-ben kiadott MNB-körlevél alapján a hitelbíráló keretében szükséges volt a hitelfelvétel céljának és szükségességének vizsgálata információs kérdőív segítségével, amely figyelembe vette az egyes üzletágak sajátosságait is. A kérdőív kitöltése bizonyos összeghatár felett (a fővárosban 30 ezer, vidéken pedig 15 ezer pengőt meghaladó hiteligény esetén) kötelező volt, a kérdőívet nem tartalmazó hiteligények visszautasításra kerültek. A következő években a hiteligénylésre vonatkozó feltételek tovább szigorodtak (Botos J., 1999:217–223).

A háború utolsó évében (1945) jelentékenyebb mértékben megindult hitelezés elsősorban valamilyen központi meghatározott célhoz (pl. iparhoz) kapcsolódott. Tekintettel arra, hogy 1945 második felében a költségvetési bevételek mindössze a kiadások 6-8%-át tették ki, a jegybank pénzkibocsátására fokozott mértékben került sor, ami az 1938-ban megindult infláció további növekedését eredményezte. A hitelközvetítés szerepe az infláció felgyorsulásával párhuzamosan egyre csökkent, a hitelintézetek saját tőkéje erodálódott, és annak ellenére, hogy az 1945. március 1-je előtt elhelyezett betéteket kormányrendelet alapján év végéig zárolták, a hitelintézetek betétállománya alacsony szinten állapodott meg. A hiperinflációt érdemben az 1945-ben bevezetett bankjegydézsma és az egy évvel később intézményesített adópengő sem csökkentette, ennek következtében az egyéb fizetési eszközök (pl.

törtarany, dollár) egyre nagyobb arányban töltötték be a csereeszköz funkcióját (Tomka, 2000:131–133).

A Pénzügyintézeti Központ 1945-ben újra megkezdte ellenőrzési tevékenységét: kezdetben még ún. tájékoztató felülvizsgálatot tartott a hitelintézeteknél, mivel azok bankszerű tevékenységet nem végeztek. Ugyanezen év második felétől kezdődően már prudenciális jellegű vizsgálatot is folytatott, azonban szerepének további visszaszorulása volt tapasztalható. Ezt mutatja egyfelől, hogy 1945-ben a 6200/1945. sz. ME-rendelet alapján még előirányozták a Pénzügyintézeti Központ közgyűlésének összehívását, erre azonban a megváltozott politikai körülmények következtében ekkor nem került sor, hanem majd csak 1947-ben, főként a stabilizációval összefüggésben. Szerepének csökkenését mutatja másfelől, hogy újból megjelentek eredeti tevékenységébe nem sorolható feladatok, mint például az értékpapírmegsemmisítési-eljárásban való részvétel: az eltulajdonított vagy megsemmisült értékpapír tényét külön erre a célra elkészített beadvány segítségével a Pénzügyintézeti Központba be kellett jelenteni, amely – annak értékelését, szükség esetén alaposabb vizsgálatát követően – továbbította a beadványt a bírósághoz (Nyári, 1997:54–59).

#### 2.1.8. Pénzpiaci felügyelés a második világháborút követő átmeneti években (1946-1948)

Az 1939. évi II. törvénycikk hatályba lépését követően a pénzpiaci felügyelés – a későbbi évtizedekre is jellemző módon – elsődlegesen nem szakmai, prudenciális szempontok alapján került megszervezésre, hanem a hadigazdálkodás, majd később a tervgazdasági céloknak rendelték alá. Így lényegében ebben a mintegy 5 évtizedben a piacgazdaság hiánya miatt pénzpiaci felügyelésről nem, hanem inkább a pénzügyi tervek teljesülésének ellenőrzéséről beszélhetünk. A pénzromlás üteme 1945-re érte el a hiperinfláció szintjét, majd 1946 első felére a pénz már nem volt képes ellátni alapvető funkcióit sem. Az infláció felgyorsulásával párhuzamosan a hitelintézetek tőkéje a korábbiakhoz képest



tovább erodálódott, betétek pedig egyre csökkenő mértékben álltak rendelkezésre: a betétállomány 1946-ban (dollárban számítva) 2 milliót ért el, szemben az 1938-as 240 millióval (Ausch, 1958:88). A későbbiekben a stabilizációs pénzpolitika egyes elemei (ti. a forgalomban lévő pénzmennyiség szűkítése) és a gazdasági szereplők bizalmatlansága is akadályozta a betétképződést (Pető-Szakács, 1985:73).

A forint 1946. augusztus 1-jén történő bevezetésével ugyan a valutastabilizáció megvalósult, a hitelintézetek önállósága azonban ezt követően sem volt biztosított. A hitelintézetek pénzügyi közvetítő szerepüket nem nyerték vissza, hagyományosnak tekinthető hitelközvetítő tevékenységük lényegében megszűnt, mindössze „kiszolgáló” funkciót tölthettek be. 1946-tól a hitelintézetek kihelyezéseinek jelentős része (90%) a Tárcaközi Hitelvéleményező Bizottság (melynek tagja volt a már Pénzügyminisztériumnak alárendelten működő Pénzintézeti Központ delegált képviselője is) hatáskörébe került, és a fennmaradó rész kihelyezésében sem az üzleti, hanem politikai szempontoknak volt befolyása.

A valutastabilizációval a korábban meghozott hitelfolyósításra vonatkozó engedélyeket visszavonták, új hitelkihelyezésre kizárólag a korábban folyósított hitel visszafizetésének arányában kerülhetett sor. A stabilizáció után egyre nagyobb méretet öltött a közvetlen állami ellenőrzés, melybe – a Gazdasági Főtanács, a Pénzügyminisztérium és az MNB mellett – a Pénzintézeti Központ is bekapcsolódott, ez azonban nem felügyeleti, hanem adminisztrációs (több esetben politikai) jellegű volt. A méretüket tekintve nagyobb bankok 1947-ben az Állami Bankok Intéző Bizottságának felügyelete alatt államosításra kerültek. Ezek az intézmények a második világháború előtt még a teljes hitelintézeti szektor 72%-át tették ki a mérlegfőösszeg tekintetében (Tomka, 2000:129–140). A folyamat a következő időszakban tovább folytatódott a Pesti Magyar Kereskedelmi Bank, a Magyar Általános Hitelbank, a Magyar Leszámítoló és Pénzváltó Bank, a Pesti Hazai Első Takarékpénztár, az Angol–Magyar Bank, a Dunavölgyi Bank, a Budapest Székesfővárosi Községi Takarékpénztár, a Creditanstalt-Bankverein Magyarországi

Fióktelepe és a Magyar–Olasz Bank államosításával. Az Országos Tervhivatal tervmegbízottakat küldött a hitelintézetekhez, akik minden hónapban jelentést tettek a Tervhivatalnak az adott hitelintézet 3 éves tervvel kapcsolatos teljesítéseiről (Müller et al., 2014:220–221). Az államosított intézmények pénzügyi irányítását pedig – az egyszintű bankrendszer jellegének megfelelően – fokozatosan az MNB vette át.

A Gazdasági Főtanács 1948-ban meghozott döntése alapján a Pénzintézeti Központ – korábbi felügyeleti feladatainak elvesztése mellett – valamennyi banki feladatát is beszüntette, és átadta az MNB részére. Így a Pénzintézeti Központ feladatköre jelentősen megváltozott: tevékenységében domináns szerepet kapott a hitelintézetek és vállalatok felszámolásának lebonyolítása, illetőleg feladatköre kiegészült egyéb elemekkel, úgymint a külföldre távozott magyar állampolgárok vagyonának kezelésével, a közületi vállalatok kétes vagy behajthatatlan minőségű követeléseinek beszedésével, illetőleg a második világháború végén külföldre hurcolt javak visszaszerzésével. Hitelintézetekkel összefüggő feladata már csak a még fel nem számolt vagy be nem olvasztott hitelintézetek ügykezelésével kapcsolatosan volt (elsősorban követeléskezelés), a hitelintézetek adatszolgáltatásának elemzését és számviteli szempontú ellenőrzését ekkor már az MNB végezte (Botos J., 1999:360–363).

### 2.1.9. A pénzügyi felügyelés helyzete a tervgazdaság időszakában (1949-1986)

A hitelintézetek államosításával, a szovjet típusú egyszintű, centralizált bankrendszer létrejöttével a jegybanki és kereskedelmi banki funkciókat is az MNB látta el. Az 1931-től bevezetett valuta- és devizaforgalmat érintő korlátozások továbbra is fennmaradtak, hivatalos devizapiac nem működött, az MNB devizamonopóliumot gyakorolva változatlanul a kötött deviza- és valutaforgalom központi szerve maradt. A devizapiac mellett tőkepiacról és értékpapírpiacról sem lehetett érdemben beszélni ebben a korszakban. 1949 végéig – a mezőgazdaságot kivéve

– befejeződött a tőkekisajátítás folyamata. Az államosított hitelintézetek tevékenységére, összevonására, majd pedig felszámolására vonatkozóan az Állami Bankok Intéző Bizottságának volt befolyása, így előkészítve az egyszintű bankrendszer kialakítását. Exportköveteléseink védelme érdekében 1949-ben alakult meg a Magyar Külkereskedelmi Bank, rajta kívül azonban csak néhány bank működött. Ezek közül kiemelendő a Beruházási Bank, mely a költségvetésből beruházási célokra rendelkezésre bocsátott összegeket pénzügyi és műszaki ellenőrzés mellett ütemezetten folyósította, illetve az Országos Takarékpénztár, amely lakossági betéteket gyűjtött és korlátozott mértékben hitelezést is folytathatott (Varga, 1964:137). A létrejött bankszervezet esetében azonban hiányzott a piaci mechanizmusok szerepe, példaként említhetjük az 1949-ben bevezetett kényszerhitelezést (majd az ún. meghitelezési rendszert), illetve az 1951-ben életbe lépett célhitelrendszert. Ezek esetében a pénzügyi fegyelem lazulása, a vállalati, üzleti szempontú tervezés elmaradása volt tapasztalható, ráadásul kezdetben a Népgazdasági Tanács állásfoglalása alapján a hitelek fedezetét sem volt szükséges vizsgálni.

Az MNB határozta meg a folyósítható hitelek felső határát, illetve kezelte a betétállomány meghatározó részét. A számlatulajdonosok egymás közötti elszámolási forgalmát is az MNB vonta ellenőrzése alá egyfelől az egyszámlarendszer révén, másfelől azért, hogy a hitelintézeteknek az MNB-nél kelljen vezetniük pénzforgalmi számlájukat. A Pénzügyi Központ szerepe ebben a korban jelentősen visszaszorult, ennek megfelelően az alkalmazottak létszámát 1950-ben a korábbi 1260 főről 630, majd 524 főre csökkentették.

Pénzügyi felügyeleti szerv ebben a korszakban így nem létezett Magyarországon. A Pénzügyminisztériumon belül ugyan működött Bank- és Hitelügyi Főosztály (illetve 1954-től Hitel- és Pénzforgalmi Önálló Osztály), ez azonban nem gyakorolt felügyeletet a hitelintézetek működése felett, hanem mindössze figyelemmel kísérte azok működését, véleményezte a szektorra vonatkozó előterjesztéseket, elemzéseket. A hitelintézetek ellenőrzése helyett a vállalatok ellenőrzése kapott

kiemelt figyelmet: az MNB a célhitelesrendszerrel összefüggésben vizsgálatot folytathatott a nagyobb összegű kölcsönigénylések és a nem teljeskörűen tisztázott hitelbírálatok kapcsán a vállalatoknál. Vizsgálatai funkciója kiterjedt a folyósított hitel felhasználásának ellenőrzésére, tehát egyfajta monitoringtevékenység is érvényesült. 1955-től az MNB ellenőrzési funkciója kibővült, így minden vállalatnál ellenőrzést folytathatott, amelynek számláját vezette. Ennek keretei azonban több esetben túlmutattak a hagyományos ellenőrzési feladatokon, és államigazgatási jellegűvé váltak (Botos J.–Botos K., 2004:30–82).

1957-ben született kezdeményezés arra vonatkozóan, hogy az egyes nemzetgazdasági ágazatok finanszírozásához külön hitelintézeteket lenne szükséges létrehozni, ez az elképzelés azonban az adott gazdasági és politikai viszonyok között jelentős ellenállásba ütközött. A javaslat bukását követően a bankrendszer struktúráját érintően hosszabb ideig nem született jelentősebb változtatási javaslat. Ugyan az 1968-ban meghirdetett új gazdasági mechanizmus bevezetett néhány piaci elemet (pl. elhelyezett betétek utáni kamatfizetés a megtakarítások ösztönzése érdekében, vállalati hiteltervezés központilag előírt rendszerének és a nyújtott hitelek felhasználása szigorú meghatározásának megszüntetése, árfolyamrendszerben eszközölt változtatások stb.; 37/1967. sz. Kormányrendelet és a 34/1967. sz. PM-rendelet), a gazdaság működése azonban továbbra is központosított irányítás alapján működött. A hitelezés jegybanki monopóliuma is jelentős részben fennmaradt, ugyanakkor kedvezőbbé váltak a hitelintézetek struktúrájának átalakításához a politikai feltételek. Így kerülhetett sor külföldi hitelintézetek képviselői irodáinak nyitására, melyet az 1/1977. sz. PM-rendelet szabályozott, valamint 1979-ben a Közép-Európai Nemzetközi Bank Rt. (CIB Bank Rt.) létrehozására, amelyet később további intézmények, például a Budapesti Hitelbank, az Innofinance Általános Innovációs Pénzintézet Rt. és az Általános Vállalkozási Bank Rt. megalakulása követett. A felmerülő jelentősebb összegű hitel igények kielégítésére jöttek létre az 1970-es években érdekképviselői szervek útján egyes pénzalapok (pl. Országos Kölcsönös Támogatási Alap, Agrit Innovációs Alap), melyek bizonyos fejlesztésekhez is biztosítottak forrást. Az 1980-as évek

elejétől ezek az alapok korlátozott hitelintézeti feladatokat is kaptak, és belőlük fejlődhetek ki később a szakosított hitelintézetek (Várhegyi, 2002:12–13), melynek lehetőségét az 1984. évi 25. sz. törvényerejű rendelet biztosította. Az 1984. évi 26. sz. törvényerejű rendelet szétválasztotta a jegybanki és kereskedelmi banki funkciókat, megszüntette a jegybank hitelmonopóliumát, az 54/1986. sz. MT-rendelet pedig biztosította a szabad bankválasztás lehetőségét is.

A pénzügyi felügyelés tekintetében meg kell jegyeznünk, hogy 1985-ben a Pénzügyminisztérium szervezetén belül létrejött a Pénzintézeti Önálló Osztály. E terület végezte többek között az alapító okiratok és azok módosításainak jóváhagyását (Botos J.–Botos K., 2004:384–389), így tevékenységében kezdetlegesnek tekinthető felügyeleti feladatok is megjelentek. A rendszerváltozás időszakában tehát a felügyelet a jegybankon kívül szerveződött, azonban már ekkor megjelentek olyan javaslatok, amelyek alapján a felügyeletet a jegybanknak kellett volna ellátnia (Bognár, 2003:10–14). Ennek megvalósítására vélhetően azért nem került sor, mert a jegybank ekkor még számos kereskedelmi bankban rendelkezett részesedéssel. Tekintve, hogy a felügyelés ekkor még nem önálló szerv keretében valósult meg, ezért a felügyelés szempontjából rendszerváltozásnak majd csak 1986-ot tekintjük, amikor az 55/1986. sz. MT-rendelettel létrejött az Állami Bankfelügyelet.

#### 2.1.10. A bankrendszer helyzete a rendszerváltozás időszakában és az azt követő években

A magyar bankrendszer 1987. január 1-jével vált újra kétszintűvé a jegybanki és a jegybankból kiváló kereskedelmi banki funkciók kettéválásával. Létrejött a Magyar Hitelbank, az Országos Kereskedelmi és Hitelbank, valamint a Budapest Bank; emellett az Országos Takarékpénztár, a Magyar Külkereskedelmi Bank és az Általános Értékforgalmi Bank jegybankhoz fűződő kapcsolata is lényegesen mérsékeltebbé vált. Az Általános Értékforgalmi Bank 1987-től vált önálló kereskedelmi bankká, ekkortól a Pénzintézeti Központból kiválva már

csak a banki jellegű feladatokat látta el, a hatósági és egyéb szolgáltató funkciók maradtak a Pénzügyi Központnál (Nyári, 1997:88).

A megváltozott gazdasági és jogi rendszer következtében a Pénzügyi Központ tevékenységének, jogi státuszának átalakítása is szükségessé vált. A működésének kereteit szabályozó 1920. évi XXXVII. törvénycikk hatályon kívül helyezésére 1992-ben került sor, ekkortól kezdődően a korábbi szövetkezeti forma helyett részvénytársasági formában, kereskedelmi bankként működött tovább Pénzügyi Központ Bank Rt. néven. A felszámolói és ingatlanhasznosítási tevékenységeket pedig külön vállalatokba helyezték el (ezek közül a PK Követeléskezelő Zrt. jelenleg is működő társaság). Több kisebb kereskedelmi bank beolvadását követően 1998-ban a Polgári Bankkal történő egyesülésére került sor, így jött létre a Polgári Kereskedelmi Bank Rt., amely 2004-ig a Postabank (illetőleg korábban a Takarékpénztár) leánybankjaként működött. A Postabank privatizációját követően azonban banki működési engedélyét visszaadta (PK 2017), ezzel a Pénzügyi Központ közel 90 éves története lezárult.

Jelentős kihívást támasztottak a bankrendszer strukturális jellegű problémái, úgymint az alacsony tőkeellátottság, a nagyarányú rossz minőségű hitelállomány. Az említett problémák több okra voltak visszavezethetőek, melyek közül kiemelendő a vállalati körbetartozások növekedése, a korábbi piacok összeomlása, a termelői szektor jelentős részének válsága, az örökölt, rossz minőségű hitelportfólió. Emellett a kétszintű bankrendszer újszerűségéből következően a szakértelem hiánya is – mind a hitelezői, hitelfelvevői és szabályozói oldalon – közrejátszott az említett problémák kialakulásában. A kétszintű bankrendszer kialakulásával létrejött kereskedelmi bankok alultőkésítettek voltak, továbbá az örökölt rossz minőségű portfólió miatt szükségessé vált azok konszolidálása (Botos K., 1996:64–108). A privatizáció sikeres végrehajtása érdekében több lépésben végrehajtott bankkonszolidáció következtében az állam magas (több esetben 75% vagy a feletti) tulajdoni hányaddal rendelkezett az érintett bankokban. A bankkonszolidációt követően került sor a bankok privatizálására, amely az 1990-es

évek második felében fejeződött be. A Magyar Nemzeti Bankról szóló 1991. évi LX. törvény rögzítette a jegybank működésének jogi kereteit, ez alapján annak tevékenysége visszatérést mutatott a klasszikus jegybanki működéshez: hitelfolyósításban már nem vehetett részt, és a jegybanktörvény későbbi módosításai során számlavezető tevékenysége is jelentősen beszűkült. A kétszintű bankrendszer kiépítése nemzetközileg is elismert folyamat volt.

A bankrendszer tulajdonosi szerkezete az 1990-es évek közepétől jelentősen átalakult, a korábbi évekhez képest ugyanis felgyorsultak a privatizációs folyamatok. Ebben a tekintetben megemlítendő, hogy 1994-ben a Magyar Külkereskedelmi Bank részvényeinek többsége külföldi tulajdonba került, majd 1995-ben az Országos Takarékpénztár és a Budapest Bank részleges privatizációja is megvalósult, továbbá ebben az időszakban került sor a Magyar Hitelbank és az Országos Kereskedelmi és Hitelbank privatizációjára is. A privatizáció, valamint a tőkeleszállítások eredményeként 1995 végére a közvetlen állami tulajdon 40% alá csökkent, míg a külföldi tulajdonosok részesedése már meghaladta a 25%-ot. A tendencia a későbbi években is folytatódott, és bár a Postabank 1998. évi konszolidációja következtében emelkedett az állami tulajdon aránya, 1999-re már 20% alá csökkent, míg a külföldi tulajdonosok részesedése elérte a 65%-ot.

A Postabank esetében elsősorban nem az öröklött hitelek, hanem a nem megfelelő banki üzletpolitika, a belső ellenőrzés gyenge színvonala okozta a jelentős veszteséget. Túl nagy hangsúlyt fektettek az organikusnak nem mondható növekedésre, ugyanakkor 1993 után már a nagyra vált mérlegfőösszeghez képest fennálló tőkehiányt (a céltartalék-szükségletet) pedig különféle, számvitelileg nem megfelelő módszerekkel próbálták rendezni. A nehéz áttekinthetőséghez hozzájárult az erősen centralizált döntéshozatal is. Különféle befektetőket próbáltak bevonni, jellemzően adóparadicsomokból, majd – utolsó lépésként – „portfóliócserét” hajtottak végre külföldi befektetőkkel, mely alapján mesterségesen kialakított árfolyamon egy rossz hiteleket tartalmazó portfóliót cseréltek később elkészülő üdülőingatlanok jelenértékére

(Botos, 2003). A korábban prosperálóinak tűnő bank látszata mögött valójában mintegy 150 milliárdos veszteség állt. A magyar állam ugyanis ennyi pénzből konszolidálta a Postabankot, ami így teljesen állami tulajdonba került. 2003 végén végül az Erste Bank vette meg a Magyar Állam tulajdonában álló részvényeket, és 2004-ben olvasztotta magába.

A hitelintézeti szektor helyzetét az 1990-es évek első felében összességében a stabilizálódás jellemezte, hiszen a tőkeellátottság, a jövedelmezőség és a likviditás tekintetében is pozitív tendenciák érvényesültek. Ugyanakkor a negatív eredménytartalékok kezelése, a nem teljesítő hitelek leírása problémaként jelentkezett, továbbá a hatékony működéshez szükséges belső racionalizálásokra (pl. költségtakarékossági intézkedések meghozatala) is szükség volt. Ez utóbbi a későbbi években is nehézséget jelentett, ugyanis 1999-re a jövedelmezőség romlása volt megfigyelhető a szektorban, mely mögött döntően a nem megfelelő szintű költséghatékonyság állt. A jövedelmezőségi problémák megmutakoztak a tőkemegfelelés alakulásában is: míg 1995-ben 18,7%-ot ért el, addig 1998-ban 16,4%-ra, 1999-re pedig 14,1%-ra csökkent a bankrendszer szintű tőkemegfelelési mutató.

Az időszak végére a bankszektorra már a kieléződő versenyhelyzet és a hitelezés bővülése volt jellemző, elsősorban a közép- és nagybankok esetében. Azonban a stabil és jövedelmező működtetés kialakítása hosszabb időt vett igénybe, így sok esetben vált szükségessé a tulajdonosok általi tőkejuttatás. A lakosságnak nyújtott hitelállomány 1995-ben ugyan még a korábbi éveknek megfelelően csökkent (megközelítőleg 6%-kal), a vállalatok számára történő kihelyezések viszont közel 9%-kal emelkedtek. 1999-re már mind a lakossági, mind pedig a vállalati hitelállomány bővülése volt tapasztalható. Előbbi esetben mintegy 20%-os, utóbbinál pedig 34%-os volt a növekedés az előző évhez képest. A növekedésben szerepet játszott az a körülmény is, hogy számos hitelintézet üzleti stratégiájában hangsúlyossá vált a vállalati szektor finanszírozása. Megfigyelhető volt a portfólióminőség javulása is ebben az időszakban (pl. 1995-ben az átlag alatti, kétes és rossz kihelyezések állománya az azt megelőző két évhez viszonyítva mintegy 40%-kal csökkent), azonban



ennek háttérben nem a fizetési fegyelem erősödése, hanem jelentős részben a problémás eszközök értékesítése és leírása állt, döntően saját tulajdonban lévő vagy pedig erre szakosodott társaságok számára. Így a problémás eszközök ugyan a hitelintézeti szektoron kívülre kerültek, azonban az azokkal kapcsolatos kockázatok, feladatok (pl. monitoring, követelések kezelése) más típusú intézményeknél jelentek meg (MNB 1995:103–107; MNB 1996:115–125; MNB 1999:101–112).

A kétszintű bankrendszer kialakítása, a tőkeáramlás nemzetközivé válása megkívánta a hitelintézetek szabályozásának új alapokra helyezését, melyet erősített a hitelintézeti szolgáltatások országhatárokon átnyúló jellege is. Ennek megfelelően az Európai Gazdasági Közösségben és a különböző nemzetközi szervezetek tevékenységében egyre erőteljesebb törekvés mutatkozott az egyes országok hitelintézetekre vonatkozó szabályozásának egységesítésére és összehangolására. Az egységes hitelintézeti szabályozás ugyanis nagyban hozzájárulhat az európai piacon belül a hitelintézeti szektor integrációjának, illetve az egyes nemzeti bankjogok harmonizációjának megvalósulásához (Lentner, 2011:280–283). Ez az új követelményrendszer egyértelműen jelezte azt az irányt, amelyet a magyar hitelintézeteknek és a rájuk vonatkozó szabályozásnak követnie kellett. Ezt felismerve alkották meg a pénzügyintézetekről és a pénzügyintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvényt, melyet közel kétéves szakmai előkészítő munka előzött meg.

A pénzügyintézeti törvény megfelelő, rugalmas keretet kívánt adni a hitelintézeti tevékenység végzése számára (Orosz, 1991:7), ugyanakkor a hitelintézetek működésére és a vezető állású személyekre vonatkozóan is szigorú szabályokat tartalmazott. Előbbi egyik elemét képezte a jegyzett tőke minimális összegére vonatkozó előírás, mely alapján a kereskedelmi bankoknak 1 milliárd forint, a szakosított hitelintézeteknek és befektetési bankoknak 500 millió forint, a takarékszövetkezeteknek és hitelszövetkezeteknek pedig 50 millió forint (betétvédelmi alapon történő tagság esetén 25 millió forint) jegyzett tőkét kellett tartaniuk. Ezek a szabályok szigorításának irányába hatott az 1996. évi hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló CXII. törvény elfogadása, mely

a bankoknak 2 milliárd forint, a szakosított hitelintézeteknek – külön törvény alapján – 1 milliárd forint, a szövetkezeti hitelintézeteknek pedig – lépcsőzetesen emelkedve – 100 millió forint minimális jegyzett tőkét irányozott elő. Fokozatosan szigorodtak a tőke rendelkezésre bocsátásával összefüggő szabályok is. Míg az 1991. évi LXIX. törvény alapján a jegyzett tőkében a készpénzhányadnak még mindössze 50%-ot kellett elérnie, addig a törvény 1993. évi módosítása alapján a jegyzett tőkét már teljes egészében készpénzben kellett teljesíteni, és ennek 50%-át a tevékenység megkezdése előtt be kellett fizetni. Az 1996. évi CXII. törvényben foglaltak alapján pedig az alapítási engedély kiadásához a jegyzett tőke 50%-át, a működési engedély kiadásához annak 100%-át kellett készpénzben befizetni. A szavatolótőke elemekre vonatkozó szabályok szigorodása is érzékelhető volt, az 1993-as törvényt módosítás során ugyanis szigorították az alárendelt kölcsöntőke szavatolótőkébe történő beszámíthatóságának szabályait, majd az 1996. évi CXII. törvény szigorította többek között az évközi eredmény és az értékelési tartalék figyelembe vételének szabályait. A jegyzett tőkét érintő szabályokat kiegészítendő, az 1994. évi CI. törvény az alaptőke leszállítására vonatkozóan fogalmazott meg szigorúbb szabályokat. Mindezeket túl 2001. január 1-jén a kereskedési könyv bevezetése elkülönítette az ebben a könyvben nyilvántartott piaci kockázatok és a banki könyvben nyilvántartott hitelezési kockázatok tőkekövetelményének szabályozását (Kovács, 2003:143–146).

A személyi feltételekre vonatkozóan az 1991. évi LXIX. törvény tartalmazta, hogy a hitelintézetek ügyvezetését legalább két jó üzleti hírnévvel, valamint megfelelő szakképzettséggel és gyakorlattal rendelkező, munkaviszonyban álló vezető tisztségviselőnek kell ellátnia. A törvény tartalmazta a banktitok megtartására vonatkozó szabályokat, a vezető állású személyekkel (és az alkalmazottakkal) szembeni általános követelményeket, összeférhetetlenségi szabályokat. Rögzítette, hogy vezető állású személy e minőségének megszűnésétől számított két évig olyan vállalkozásban, melyben a hitelintézetnek befolyásoló részesedése van, vagy amelynek a hitelintézet még vissza nem fizetett nagy összegű (a hitelintézet szavatoló tőkéjének 15%-át meghaladóan) hitelt nyújtott,

nem lehet vezető tisztségviselője. A törvény az ügyvezetés szakmai színvonalára (pl. megfelelő szakképzettség, gyakorlat) és erkölcsi hiteltéképességére (pl. büntetlen előélet, jó üzleti hírnév) vonatkozóan is tartalmazott előírásokat, melyeket azonban ekkor még meglehetősen nagyvonalúnak lehetett tekinteni, a szakmai alkalmasság megfelelő értékelésére nem nyílt lehetőség. Például a törvényben szerepelt, hogy a felügyeletnek lehetősége van a vezető állású személyek szakmai alkalmasságát alátámasztó személyes meghallgatásra, arra azonban nem terjedt ki a törvény, hogy a minősítés milyen szempontrendszeren alapul, illetőleg van-e egyáltalán a felügyeletnek joga elmarasztaló minősítést adni. A vezető állású személyek felelősségre vonásának lehetősége sem nélkülözött minden nehézséget. A gazdasági társaságokról szóló törvény ugyan tartalmazott erre vonatkozó szabályokat, ezek érvényesítése ugyanakkor rendkívül nehézkes volt. (Botos K., 1996:24–32). A személyi feltételeket némileg szigorította az 1994. évi CI. törvény, mely alapján a vezető állású személy és az üzleti döntésben részt vevő alkalmazott legfeljebb további 2 másik vállalkozással lehet alkalmazotti vagy vezetői jogviszonyban, amennyiben az adott vállalkozásban a hitelintézetnek 5%-ot meghaladó tulajdoni hányada van.

A korábbiakhoz képest nagyobb lett a támaszkodás a könyvvizsgáló tevékenységére, követelmény lett a hitelintézeteknél a belső ellenőrzés szervezetének felállítása, valamint a korábbiakban már említett, a jegyzett tőke befizetésére vonatkozó szabályok is szigorodtak. Bővült a felügyelet intézkedéseinek eszköztára is, ugyanis a felügyelet adott esetben felszólíthatta a tulajdonosokat az ügyvezetés felmentésére, és – a folyamatos ügyvitel fenntartása érdekében – felügyeleti biztos kirendelése formájában az ideiglenes ügyvezetésről is gondoskodhatott. A felügyelet jogosítványainak erősségét jelzi, hogy a hitelintézeti tevékenység végzésére irányuló kérelmet elutasíthatta, amennyiben az üzleti tervből vagy egyéb dokumentumokból megállapítható volt, hogy az azokban foglaltak ellentmondanak a törvényi előírásoknak, ezen kívül a befolyásoló (10%-ot meghaladó) részesedés megszerzését be kellett jelenteni a felügyeletnek.

Az évtized közepétől a pénzügyi integráció, tőkeáramlás szabadsága tekintetében is változás következett be, az 1995. évi XCV. devizatorvényvel 1996-tól megvalósulhatott a forint teljes konvertibilitása, majd ezt követően 2001-ben a korábbi 70 évig tartó kötött devizagazdálkodással szemben a teljes devizaliberalizáció is létrejött. Ezekkel a folyamatokkal párhuzamosan felerősödött a külföldi bankok hazai jelenléte, majd a 2004-től, Magyarország EU-hoz történő csatlakozását követően fióktelep formájában működő hitelintézetek is megjelentek (pl. Cofidis 2005-ben, Oberbank 2006-ban), továbbá bankból fiókteleppé történő átalakulások is előfordultak (pl. ING Bank 2008-ban, Deutsche Bank 2011-ben).

#### 2.1.11. Pénzpiaci felügyelés a rendszerváltozás éveiben az integrált felügyelés létrejöttéig (2000)

A tervgazdaság alapú rendszer időszakának lezárultával, a piaci mechanizmusok szerepének erősödésével a felügyelés megszervezésére irányuló igények is újból megjelentek. Mivel a bankok szanálására vonatkozóan ekkor még nem állt rendelkezésre kellően kifinomult módszer (a Pénzügyi Központ által alkalmazott gyakorlatot nyilvánvalóan nem lehetett bevezetni az ennek átadására képes szakemberek hiányában), ezért kezdetben egyfajta állami garanciavállalás felé terelődött a gondolkodás. Ennek háttérében az a megfontolás állt, hogy mivel korábban az állam nem biztosított a bankok számára elegendő mennyiségű tőkét, ugyanakkor rendkívül rossz minőségű portfólióval látta el azokat, ezért szükséges, hogy bizonyos mértékben vállaljon garanciát az ezek következtében nehéz helyzetben működő bankokért. E koncepció keretében 1991-ben elfogadott 10,5 milliárd forint összegű állami garancia ugyanakkor meglehetősen csekélynek bizonyult (a Világbank számításai alapján mintegy 60-70 milliárd forintra lett volna szükség a bankok tőkehelyzetének megszilárdítására), átfogó konszolidációra tehát ekkor még a költségvetés érdekeinek védelme miatt nem, hanem majd csak egy évvel később, a privatizációval összefüggésben került sor. Vélhetően azért került megállapításra ilyen alacsony összeg, mivel

egyrésről ezekben az években újból teret nyert a bankellenes hangulat, másrésről pedig ekkor még többen arra számítottak, hogy a tőkehiányt belső erőforrásból is meg lehet szüntetni, ez azonban utóbb téves feltevésnek bizonyult (Bognár, 2003:102–103).

Az 1986-ban létrehozott Állami Bankfelügyelet a Pénzügyminisztérium alá tartozott, működését az 55/1986. sz. MT-rendelet szabályozta.

A 106/1989. sz. MT-rendelet alapján a Bankfelügyeletnek már önálló költségvetése volt, bírságot szabhatott ki, valamint lehetősége volt kötelező adatszolgáltatási rendszer kidolgozására és ellenőrzési joggal is rendelkezett (Bognár, 2003:63–66). Ellenőrzése keretében átfogó és rendkívüli vizsgálatokat is tarthatott, és a felügyeleti adatszolgáltatásra is nagy hangsúlyt (rendszeres éves és negyedéves jelentések) helyezett. Törvényi szinten az Állami Bankfelügyelet működését a pénzügyintézetekről és pénzügyintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény szabályozta, tevékenysége a hitelintézetek és bankképviseltek felügyeletére terjedt ki. A törvény alapján a Bankfelügyelet ekkor már a kormánynak alárendelten működött, amely irányítási jogkört a Kormány tárca nélküli miniszteren keresztül gyakorolta.

1990-ben létrejött Magyarországon az Állami Értékpapír Felügyelet. Ennek tevékenységét az egyes értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról és forgalmazásáról, valamint az értékpapírtőzsdéről szóló 1990. évi VI. törvény határozta meg. Néhány évvel később elfogadásra került az árutőzsdéről és az árutőzsdei ügyletekről szóló 1994. évi XXXIX. törvény, mellyel az Állami Értékpapír Felügyeletet átnevezték Állami Értékpapír és Tőzsde Felügyeletre, feladatkörét pedig jelentősen kibővítették például a tőzsdei kereskedés helyszíni ellenőrzésével, a forgalmazható áruk engedélyezésével.

1993-ban az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló XCVI. törvénnyel létrejött az Állami Pénztárfelügyelet, mely a nyugdíjpénztárak, önszegélyező pénztárak és egészségpénztárak felett gyakorolta a felügyeleti jogokat. A szintén ebben az időszakban megalakuló,

korábban a Magyar Gazdasági Kamara keretében működő Magyar Bankszövetségnek – ellentétben a századforduló időszakában létrejött érdekképviselői szervezetekkel – felügyeleti funkciói már nem voltak, ekkorra az önálló, független felügyelés gondolata hódított teret.

A felügyeleti szervek integrációjának első lépését jelentette az Állami Bankfelügyelet, valamint az Állami Értékpapír és Tőzsde Felügyelet 1996. évi CXIV. törvény alapján történt integrációja és Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletként (ÁPTF) való megalakulása, melytől kezdődően az integrációs folyamat a hazai pénzügyi felügyelésben meghatározóvá vált. A felügyeleti szervek által lefolytatott vizsgálatok száma időben emelkedő trendet mutatott, párhuzamosan a személyi kapacitás kiépülésével. 1995 előtt még megfelelő számú szakember hiányában a bankoknál elsősorban célvizsgálatokra került sor, míg a takarékszövetkezetek esetében főként olyan intézményeket jelöltek ki átfogó vizsgálatra, amelyek veszteségesen működtek, a vizsgálatokat pedig részben auditorcégekkel végeztette a felügyelet (Állami Bankfelügyelet, 1994:26–27 és Állami Bankfelügyelet, 1996:55–56).

## 2.2. Hitelintézetek felügyelete a PSZÁF működésének idején, a PSZÁF-MNB-feladatátvétel követően, a felügyeleti keretrendszer változása, fejlődése, aktualitásai

### 2.2.1. A PSZÁF megalakulása és a gazdasági világválság kitörése (2008)

Magyarországon 1999-ben született döntés az ún. szuperfelügyelet létrehozásáról, azaz az Állami Pénztár felügyelet, az Állami Biztosítá felügyelet és az ÁPTF integrációjáról a teljes pénzügyi szektor ellenőrzésére. Ez annak a felismerésnek volt köszönhető, hogy a létrejött pénzügyi csoportok és pénzügyi innovációk következtében egyre komplexebb – például pénzügyi és biztosítói elemeket is ötvöző – termékek jelentek meg, a materiális kockázatok összefonódtak, így a hatékony felügyelés szükségessé tette az integrált, több szektort is

felügyelet alatt tartó intézmény kialakítását. Ezen felül az egyes szektorokra vonatkozó szabályozás és az alkalmazott felügyeleti módszertan egységesülése is könnyebben megvalósulhat integrált működés esetén (Seregdi, 2016a:18–21).

A korábbi időszakra jellemző, a piac szabályozó erejébe vetett nagyfokú bizalom eredményezte azt, hogy a rendszerváltozás éveiben még nem ismerték fel a pénzügyi fogyasztóvédelem kiépítésének szükségességét, mely ugyanakkor a következő években a felügyeléshez szorosan kapcsolódva központi feladattá emelkedett. A fogyasztók érdekeinek védelme érdekében kezdetben együttműködési megállapodás került aláírásra a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) és a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség között, majd a 2009. szeptember 1-jével hatályba lépett kormányrendelet a PSZÁF-ot jelölte ki pénzügyi fogyasztóvédelmi hatóságként. A PSZÁF különösen a tájékoztatáshoz, a hatékony jogorvoslathoz és az érdekvédelemhez fűződő jogok gyakorlása tekintetében kapott felhatalmazást, illetve eljárta a kapcsolódó szakági törvényekben és egyéb jogszabályokban meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértése esetén, beleértve az adott pénzügyi termék nyújtásának feltételhez kötését vagy megtiltását. A fogyasztóvédelem így fokozatosan a pénzügyi felügyelés egyik kiemelt eszközrendszerévé vált, és nem kizárólag a lakossági ügyfelek érdekeinek védelmét, hanem a pénzügyi kultúra fejlesztését és az ügyfeleket érintő információk közérthető formában való közzétételét is magában foglalta. A fogyasztóvédelmi funkció erősödését jelentette, hogy a folyamatos felügyelés módszertana – helyszínen kívüli állandó monitoring, helyszíni ellenőrzés lefolytatása, kockázatelemzés, felügyeleti intézkedés megtétele – az elmúlt években kiterjedt a fogyasztóvédelem területére is (Babai–Belánszky et al., 2017:912).

A felügyelettel kapcsolatban az ezredforduló idején is előfordultak szakmai viták, nevezetesen arról, hogy megfelelő helyen van-e a szuperfelügyelet az államigazgatásba beágyazottan, vagy inkább – a korábban is megjelent véleményeknek megfelelően – azt a parlament alá kellene helyezni (Botos K., 2003:157–159). Meghatározóvá azonban az összevonást

támogató, államigazgatási szervként való működtetést támogató álláspontok váltak. A már korábban megindult integráció következő szintjét így a PSZÁF 2000. április 1-jei megalakulása jelentette, mely a korábbi ágazati felügyeletet összeolvasásából jött létre.

A hazai pénzügyi felügyelés kereteit is meghatározó Bazel II. szabályozást 2004-ben fogadták el, ezzel a tőkealapú megközelítés teljesen új alapokra helyeződött. A szabályozás első pillérét ebben az esetben is a minimum tőkekövetelmények jelentették, ugyanakkor a rendszer számos új elemmel bővült, például a működési kockázat is bekerült a hitelezési és piaci kockázatok mellé abba a körbe, amire a hitelintézeteknek tőkekövetelményt kellett számítaniuk. További lényeges változás, hogy az egyes hitelintézetek számára a szabályozás biztosította, hogy megválasszák kockázatmentési módszerüket (sztenderdmódszer), vagy belső – ezen belül is alap vagy fejlett – minősítésen alapuló módszer a hitelezési kockázat esetében; alapmutatóra épülő, sztenderd vagy fejlett mérési módszer a működési kockázat esetén), ezáltal elismerve, hogy a hitelintézetek megfelelőbb eszközökkel rendelkezhetnek saját kockázataik felmérésére, mint a felügyeleti szervek (BIS, 2001:104–124).

A Bazel II. második pillére a felügyelet beavatkozási jogköre, mely alapján a felügyelet a szabályozói minimum tőkekövetelményen és a tőkemegfelelés belső értékelési folyamata (Internal Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP) keretében meghatározott tőkeszükségleten felül többlet tőkekövetelményt is előírhat a hitelintézetek számára az éves felügyeleti felülvizsgálati és értékelési folyamat (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP) vagy a helyszíni vizsgálat keretében (Kovács, 2013:152) a belső kockázatkezelési rendszerük kifinomultságának függvényében. A hitelintézetek a Hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (majd a 2013. évi CCXXXVII. törvény, Hpt.) értelmében legalább éves gyakorisággal kötelesek értékelni tőkeszámítási eljárásaik megfelelőségét. Ennek keretében a hitelintézetek értékelik a számukra releváns materiális kockázatokat – például a hitelezési, működési, piaci kockázatokat –, a külső tényezőket, például stresszteszt és tőketervezés formájában, illetve



belső irányításuk színvonalát. A hitelintézetek az ICAAP során továbbá bemutatják, hogy megfelelően prudens módon mérik és azonosítják a rájuk jellemző kockázatokat, a kockázati profillal összhangban álló tőkeszint megfelelőségét. A SREP keretében a felügyelet nem kizárólag a hitelintézetek ICAAP-jét értékeli, hanem emellett ítéletet alkot a teljes kockázati profilról, a belső irányítás és kockázatkezelés színvonaláról és a rendelkezésre álló kockázatcsökkentő elemekről egyaránt (PSZÁF, 2012:12–13).

A Bázel II. harmadik pillére a nyilvánosság fegyelmező erejére építve egészíti ki az állami ellenőrzést. A Bázel II. ezzel elismeri az állami szabályozás tökéletlenségét, illetőleg azt, hogy egyes szabályozási területeken a piac bekapcsolása hatékonyságnövelő eredménnyel járhat. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a hitelintézeteknek éves gyakorisággal nyilvánosságra kell hozniuk többek között kockázatkezelési elveiket, módszereiket; javadalmazási politikájukat; a számviteli konszolidáció és az összevont alapú felügyelet tőkekövetelményének számításához kapcsolódó adatokat; a szavatoló tőkével és tőkemegfeleléssel kapcsolatos információkat (Kovács, 2003:153). A hitelintézeteknek nyilvánosságra kell hozniuk ezen kívül a kitettségi osztályokra vonatkozó információkat is: sztenderd módszer esetén a súlyok meghatározásának módszerét, a hitelminősítő szervezetek nevét és hitelminősítését; belső minősítésen alapuló módszer esetén pedig a módszer bevezetésének ütemtervét, a minősítés folyamatának leírását. Nyilvánosságra kell hozniuk továbbá a hitelezési kockázat mérséklésére figyelembe vett eszközöket, a kereskedési könyvben tartott tételeket, részvényeket, pozíciókat és a kapcsolódó tőkekövetelményt, értékpapírosítás ügyleteinek értékelését, a származtatott ügyletek partnerkockázatával kapcsolatos információkat, működési kockázati tőkekövetelményének megállapítására szolgáló módszereket és a tőkekövetelmény összegét.

A Bázel II. szabályozással összefüggésben kritikaként fogalmazható meg, hogy a fejlett mérési módszer a sztenderd módszerhez képest jellemzően alacsonyabb tőkekövetelményt jelent az ezt alkalmazó hitelintézetek számára (a fejlett módszer bevezetésének ugyanakkor nem

lehet elsődleges célja a tőkekövetelmény csökkentése), így a szabályozás tulajdonképpen a méretüket tekintve relatíve kisebb, és az új alapítású hitelintézeteket is szankcionálja. A kisebb hitelintézetek a magas költségek miatt, az új alapításúak pedig a megfelelő volumenű historikus adatállomány hiányában nem lesznek képesek belső módszert kialakítani, így a magasabb tőkekövetelmény által visszafogottabb üzleti aktivitást tudnak kifejteni, ezáltal a szabályozás versenykorlátozó jellegű. A szabályozás nem különíti el továbbá a várható és nem várható veszteségekre képzendő tőkét, így a várható veszteségekre is egyaránt képeztet tőkét, holott a kamatprémium szolgálja azt a célt, hogy a várható veszteségeket fedezze. Ez különösen azoknál a hitelintézeteknél jelenik meg problémaként, akik a várható veszteségek előrejelzésével kapcsolatos kockázatkezelési rendszerüket megfelelően prudens módon alakították ki. A Bázeli II. szabályozás prociklikus jellegűt mutat abból a szempontból, hogy a gazdasági recesszió (vagy válság) idején, amikor jellemzően magasabbak a hitelintézetek veszteségrátái, akkor növeli a tőkekövetelményt, így – a magasabb tőkekövetelmény által – ráerősít a recesszióra, míg gazdasági fellendülés idején pedig hitelezési túlfűtöttség alakulhat ki. E prociklikus jelleg is hozzájárult a makroprudenciális szempontok előtérbe kerüléséhez, mivel megmutatta, hogy az egyedi szinten stabilnak tűnő bankrendszer nem eredményezi a bankok rendszerszintű stabilitását.

A hazai bankrendszer tulajdonosi szerkezetét tekintve 2002-re már meghatározóvá vált a külföldi tulajdon. A 33 hazai kereskedelmi bankból 26 külföldi tulajdonban volt (ti. a jegyzett tőkében 50%-ot meghaladó részesedéssel rendelkeztek), de a többi 7 intézmény közül is voltak olyanok, melyek esetében jelentősnek volt tekinthető a külföldi közvetett befolyás. A jegyzett tőkéből való részesedés alapján a legnagyobb tulajdonnal rendelkező országok Ausztria (24%), Hollandia (14%) és Németország (13%) voltak (Gelegonya, 2003:117–119). A hitelintézeti szektorban több pozitív körülmény is megfigyelhető volt. A 2000-es évek elején a nem teljesítő hitelek aránya az ezredfordulón tapasztalt mintegy 4%-hoz képest 2003-ra 3%-ra csökkent a hitelezés felfutása miatt. A teljes hitelállomány ugyanis 25%-kal bővült 2003-ban, döntően

a lakástámogatási rendszer szigorítása következtében előrehozott háztartási hitelkereslet miatt. Emellett élénkült a vállalati hitelkereslet is a várható gazdasági fellendülés következtében: az új beruházások elsősorban ingatlanfejlesztéshez, feldolgozóiparhoz és a kereskedelmi tevékenység finanszírozásához kapcsolódtak. A tőkemegfelelés az időszak elején romló tendenciát mutatott, a tőkemegfelelési mutató a 2000. évi mintegy 14%-ról 2003-ra 12%-ra mérséklődött. Így bár a tőkeellátottság romlott, összességében továbbra is megfelelőnek volt tekinthető. A romlás mögött több tényező is állt, ezek közül a hitelezési aktivitás bővülése és a szavatolótőke számításával összefüggő szabályozásbeli változások emelendők ki (pl. növekedtek a szavatoló tőkét érintő levonások, például az alapvető tőkéből levonásra került az osztalékelsőbbeségi jegyzett és befizetett részvények összege). A bankrendszer jövedelmezősége az időszak elején meglehetősen kedvezően alakult, 2003-ban az adózott eredmény 146%-kal volt magasabb az egy évvel azelőtti szintnél, melyben meghatározó szerepe volt az állami támogatású lakáshitelek dinamikus bővülésének, ami főként a jelentős kamatmarzson keresztül juttatta többletnyereséghez a hitelintézeteket (MNB, 2003:39–67).

Az időszak végére a hazai hitelintézeteket érő kihívások jelentősen megnövekedtek. A jelzálogpiaci válság következtében romló finanszírozási feltételeket lehetett tapasztalni: a külföldi forrásokra való ráutaltság és a finanszírozási költségek emelkedtek, a kedvezőtlen likviditási környezet következtében pedig egyre rövidebb lejáratú forrásokból tudták finanszírozni magukat, növelve a források megújításának kockázatát. A hitelezés dinamikájának lassulása volt megfigyelhető 2008-ban a vállalati és lakossági szektor esetében egyaránt. Ennek okai előbbi esetben főként a csökkenő üzleti bizalmi indexek, a beruházások növekedésének mérséklődése és az ipari termelés csökkenése voltak, de közrejátszott a hitelezési feltételek – részben az említett likviditási nehézségek következtében – szigorodása is az ár- és nem árjellegű feltételek esetében. A háztartási szegmens hiteldinamikája kapcsán a kedvezőtlen jövedelmi kilátások, a hitelkamatok növekedése és a jövedeleमारányos adósságteher emelkedő aránya említhető a lassulás fő okaiként. A hitelportfólió minősége az időszak második felében mérsékelten romlott,

a nem teljesítő hitelek aránya 2005-ben a vállalati hiteleknél 3,1% volt, a háztartási hiteleknél 2,7%, míg 2008-ra ugyanezen arány rendre 3,9%-ra, illetőleg 3,1%-ra emelkedett. A mérséklődő jövedelmezőségi mutatók és romló kilátások ellenére a szektor Bázel II. előírásokon alapuló tőkehelyzete stabilnak volt értékelhető, a rendszerszinten számított tőkemegfelelési mutató 11% volt 2008. második negyedévben, a bankok többsége 9–12%-os tőkemegfelelési mutatóval rendelkezett (MNB, 2008:26–32). Mindeközben viszont a bankok hitelfortfóliója a devizális összetétel szempontjából meglehetősen kedvezőtlenül alakult, 2010-re már a háztartási hitelek mintegy 70%-a devizában (ezen belül is első sorban svájci frankban) volt. Ebben a helyzetben különösen fontos lett volna a makroprudenciális megközelítés térnyerése, melyre azonban csak a későbbiekben ismertetettek szerint került sor.

### 2.2.2. Pénzpiaci felügyelés a gazdasági világválságtól a PSZÁF-feladatok jegybankba történő integrációjáig (2013)

A hazai bankfelügyelés történetében újabb mérföldkönek számított a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete által ellátott feladatok jegybanki átvétele. Ennek hátterében a 2008-as gazdasági-pénzügyi válság állt, aminek hatására Magyarország is – számos országhoz hasonlóan – felülvizsgálta felügyeleti keretrendszerét. A pénzügyi válság kialakulásának számos oka volt, úgymint a globális egyensúlytalanságok, a viszonylagosan olcsó pénz, a szabályozói és vállalatirányítási hiányosságok, továbbá kiemelten a pénzügyi innovációk. Utóbbiak közül feltétlen említenünk kell az értékpapírosított jelzáloghiteleket és a strukturált finanszírozást, ezen belül is a jelzáloggal fedezett papírokat, az adóssághkötelezvényre épülőket, valamint a különböző fogyasztási hitelekre, autókölcsönökre és hitelkártyákra alapozott papírokat (Botos K., 2013:15–16).

A válság hazai bankszektorra való közvetlen hatásai között említhetjük a források (bankközi, anyabanki) egy részének befagyását, illetőleg megdrágulását, valamint a válságnak a reálgazdaságra gyakorolt

kedvezőtlen hatása következtében a meglévő és potenciális adósok esetében a hitelezési kockázat növekedését. A hitelezés akadozása és feltételeinek szigorodása kedvezőtlen hatást gyakorolt az adósok helyzetére, a gazdasági visszaesés pedig csökkentette a bankok hitelezőképességét és hajlandóságát, tovább mélyítve a recessziót. A gazdaság finanszírozásának drágulása következtében a banki forrásköltségek is emelkedtek, tekintettel az egyre drágábbá váló devizaforrásokra, így 2009-ben a bankszektor kamatráfordításai 15%-kal meghaladták az előző évi kamatráfordítások szintjét. Ugyanekkor a növekvő hitelezési kockázat miatt egy év alatt háromszorosára (443 milliárd forintra) nőtt az értékvesztés és céltartalékképzés. Mindezek következtében az adózás előtti eredmény 2009-re 13%-kal csökkent a korábbi évhez képest annak ellenére, hogy a működési költségek elsősorban a bekövetkezett létszámleépítések és fiókbezárások következtében jelentős mértékben csökkentek. 2009 során a nemzetközi tendenciákkal összhangban a hazai hitelezési feltételek tovább szigorodtak, igaz, a korábbiakhoz képest valamivel mérsékeltebb módon. A szigorítások ekkor elsősorban nem a likviditási kockázatokkal álltak összefüggésben, hanem főként a gazdasági visszaesés várható hatásaival és a banki kockázatkerülő magatartással. A feltételek romlása többek között a fedezeti követelmények szigorításában, a minimális önrész megemelésében, valamint a havi törlesztőrészlet jövedelemhez viszonyított arányának és a hitelfedezeti arálynak csökkentésében mutatkozott meg.

Magyarországon a növekvő kockázatok egyik speciális esete volt a devizaalapú hitelezés, melynek elterjedése több általános tényezővel, úgymint a gyors növekedéssel, a hitelintézetek erőteljes terjeszkedésével, a relatíve magas infláció miatti magas nominális kamatokkal, a globális likviditásbőséggel és a külföldi bankok dominanciájával volt magyarázható. Emellett egyedi tényezők is megemlíthetők, például az euró gyors bevezetésére vonatkozó várakozás, valamint a hathatós szabályozói beavatkozás hiánya, de az államilag támogatott forinthitel megszüntetése és a forint árfolyamsávjának eltolása is ebbe az irányba hatott a magas forintkamatokon keresztül. A háztartási szegmensben a devizahitelek aránya az ezredforduló utáni évek 3–5%-os szintjéről

2004-re 15%-ra, 2005-re 33%-ra, egy évvel később pedig már 47%-ra emelkedett, majd a fogyasztási hitelezés devizaalapra helyeződésével és további bővülésével 2008-ra 68%-ot ért el. A devizahitelek forintosításáról, illetve az átváltáskor alkalmazandó árfolyamról csak évekkal később, 2014. novemberben született döntés (Banai–Papp, 2018:610–612 és Schlett, 2014:76).

Bár a devizahitelek elterjedésére szabályozói oldalról sokáig nem érkezett válasz lépés – ilyen lépés lehetett volna például a tőkeszabályozás szigorítása vagy szigorúbb kockázatkezelési rendszerek előírása –, mindenképpen meg kell említenünk a PSZÁF 2005-ben készült elemzését. Ebben a felügyelet felhívta a figyelmet arra, hogy a devizahitelek esetében a THM nem tükrözi azok legnagyobb kockázatát, az árfolyamváltozást, valamint figyelmeztetett arra, hogy kizárólag olyan összegű hitelt érdemes felvenni, amelyet a külföldi deviza kamatváltozása vagy a forint jelentősebb gyengülése esetén is ki tud fizetni a hitelt felvevő. Javasolta a kamatperiódusok figyelembevételét, továbbá közölte a bankok devizaalapú hiteleit összehasonlító hitelkalkulátort is (PSZÁF, 2005). 2008-ban a PSZÁF és az MNB közös ajánlást is kiadott a devizahitelekkel összefüggő veszélyek kapcsán. Összességében arra lehet következtetni, hogy a felügyeleti-jegybanki integráció esetén egy korábbi, összehangolt intézkedés hatékonyabb lehetett volna az időben eltérő figyelemfelhívásokhoz képest, amelyek nem jeleztek kellően magas kockázatot a devizaalapú hitelezéssel kapcsolatban.

A hazai felügyeleti keretrendszer felülvizsgálatára is jelentős hatással volt egy, a Larosière- munkacsoport által készített jelentés, mely szerint az EU-ban túlságosan nagy hangsúly helyeződött a mikroprudenciális felügyeletre, ezért javaslatot tett egy új, mikro- és makroprudenciális európai felügyeleti rendszer kialakítására. Ezen jelentést is alapul véve jött létre az Európai Rendszerkockázati Tanács (European Systemic Risk Board, ESRB), amely – jogilag nem kötelező erejű – javaslatokat fogalmazhat meg a tagállamok felügyeleti hatóságainak, ugyanakkor az érintett tagállamoknak magyarázatot kell adniuk abban az esetben, ha nem teljesítik az ajánlásban foglaltakat. Az ESRB működésében már

kifejezésre jutott az a később hazánk számára is meghatározó irány, ami alapján a rendszerszintű kockázatok kezelésében a jegybanknak meghatározó szerepet érdemes adni.

A mikroprudenciális felügyelés tekintetében is jelentős változások következtek be európai szinten. A felügyeleti hatóságok szoros együttműködésének előmozdítására létrejött az Európai Pénzügyi Felügyelet Rendszere (European System of Financial Supervisors, ESFS). Az egyes tagállamok szabályozásának és felügyeleti gyakorlatának egységesítésére, valamint a felügyeleti hatóságok közötti információáramlás elősegítésére pedig a korábban konzultatív szerepet betöltő felügyeleti bizottságok felügyeleti hatóságokká (European Supervisory Authorities, ESA) alakultak át. Ezen folyamatok során a PSZÁF is kialakította álláspontját, és több kiegészítő javaslattal is élt. Egyrészt kifejezte, hogy célszerű lenne az európai felügyeleti rendszer kialakítását megelőzően egy előkészítő elődintézmény (Európai Pénzügyi Felügyeleti Intézet) létrehozása, így ugyanis a szükséges személyi és tárgyi feltételek, szervezeti struktúra és a belső eljárási rend könnyebben kialakítható. Másrészt hozzátette, hogy európai szinten is integrált, a teljes pénzügyi szektort átfogó felügyeletet lenne szükséges létrehozni a hatékonyság, az egységes vizsgálat gyakorlata és a nemzetközi tendenciák alapján. Harmadrészt pedig javasolta szervezetileg szétválasztani a prudenciális felügyeleti, valamint a piacfelügyeleti és fogyasztóvédelmi területeket az érdekkonfliktusok elkerülése érdekében (Nagy, 2010:236).

Mindazonáltal a hazai folyamatokat tekintve elmondhatjuk, hogy mind a PSZÁF, mind pedig az MNB működési hatékonysága nőtt, előbbinél ráadásul erősödött a kormánytól való függetlenség, mivel az közvetlenül az országgyűlés alá tartozó autonóm államigazgatási szervvé vált. A korábbi tanácsi rendszert az egyszemélyes, elnöki vezetés váltotta fel, mely szintén a hatékonyság növelésének irányába hatott. A PSZÁF felügyeleti jogosítványainak erősítését jelentette továbbá, hogy kiadhatott kötelező erejű rendelkezéseket a felügyelt intézmények számára. A korábbi, alapvetően konzultatív testület (Pénzügyi Stabilitási Bizottság) helyett létrejött a Pénzügyi Stabilitási Tanács, melyben

a makroprudenciális szempontokat jobban érvényesítendő, az MNB és a Pénzügyminisztérium is képviselőt kapott. A PSZÁF mellett az MNB hatékonysága is nőtt, mivel szerepe formalizálódott a rendszerkockázatok azonosításában és elemzésében (MNB, 2009:51–52). Ebben az időszakban tehát a hazai felügyeleti keretrendszer erősítését, a felügyelés hatékonyságának növelését alapvetően még a meglévő keretek között képzelték el mind a PSZÁF, mind pedig az MNB jogosítványainak erősítésével, hozzáteve ugyanakkor, hogy elengedhetetlen a két intézmény közötti szoros összhang (Botos K., 2006:13). Azonban már ekkor is megjelentek olyan alternatív javaslatok, melyek szerint, ha egy rendszerszinten jelentős (pl. betétállomány, piaci kapcsolatok, helyettesíthetőség alapján) hitelintézet vezetésének átvétele válik szükségessé működésének fenntartása érdekében, akkor annak irányítását a Felügyelet esetleges érintettsége következtében a központi bank feladatkörébe lenne célszerű utalni. Mindazonáltal a jegybank feladatainak felügyeleti szerepkörrel történő bővítése már a válság kezdeti szakaszában is felmerült.

A gazdasági és pénzügyi válságra reagálva is történtek reformok a bázeli szabályozás tekintetében: a Bázel II. említett hátrányainak megszüntetése, illetve a Bázel I. előnyeinek megtartása céljával került kidolgozásra a Bázel III. ajánlás, melyet 2010. szeptember 12-én tettek közzé. A Bázel III. ajánlás többek között a szavatolótőke számításának szigorítását és a likviditás mérésére vonatkozó új mutatószámok bevezetését jelentette annak érdekében, hogy a jövőben hatékonyabban lehessen megakadályozni a 2008-ashoz hasonló válságok bekövetkezését (Kandrács et al., 2018:771–790). A kapcsolódó változtatások alapvetően a makroprudenciális szabályozást és a pénzügyi rendszer stabilitását voltak hivatottak erősíteni, az aktivitás visszafogásának minimalizálása mellett (BIS, 2010:2). A szabályozás lényege megragadható egyfelől az egyedi intézmények szintjén történő, esetleges gazdasági sokkokkal szembeni ellenállás és alkalmazkodási képesség növelésében, másfelől pedig a Bázel II. szabályozásban tapasztalt prociklikusság és a rendszerszinten jelentkező kockázatok kiszűrésében (Szombati, 2010:33). A makroprudenciális szemléletmód erősödését az a felismerés is vezette, hogy



a rendszerszintű kockázatok a bankok számára exogén kockázatként jelennek meg, szemben az egyedi kockázatokkal, melyek endogén tényezőknél minősülnek a bankok számára; az egyedi kockázatok viszont nem hatnak vissza a bankrendszer többi szereplőjére, szemben az exogén kockázatokkal. Ebből következik az, hogy a rendszerszintű kockázatok kezelése eltérő szabályozói hozzáállást, szemléletet követel meg, mint az egyedi kockázatok kezelése. A Bázeli III. szabályozás lehetőséget biztosít a rendszerkockázati szempontból fontos intézmények (SiFi) körének meghatározására, melyekkel kapcsolatban az erkölcsi kockázaton keresztül megjelenő túlzott kockázatvállalás mellett a versenyelőny is tapasztalható. A versenyelőny ebben az esetben olyan formában azonosítható, hogy azok a pénzüpiaci intézmények, melyekkel kapcsolatban a piaci szereplők feltételezik, hogy a SiFi körébe tartoznak, nyilvánvalóan kedvezőbb feltételekkel tudnak forrást bevonni, mint az ebbe a körbe nem tartozó versenytársaik. A forrást nyújtó esetükben ugyanis joggal feltételezi, hogy az adott pénzüpiaci intézmény pénzügyi nehézsége vagy bedőlése esetén az állam – közvetlenül, vagy közvetett módon – pénzügyi segítséget nyújt (Mérő, 2011:132–134). Mindezen megközelítésbeli változások ellenére a Bázeli III. szabályozással összefüggésben is megfogalmazhatóak kérdések, például a tőkepufferek megfelelő szintjének kalibrálása, illetve ehhez kapcsolódóan a pufferek felhasználásának engedélyezési köre vagy a rendszerszinten jelentősnek minősülő hitelintézetek beazonosítására jogosultak köre (Szombati, 2010:33).

A makroprudenciális szemléletmód előretörése mellett a mikroprudenciális szempontok fontosságának megőrzésére utal az Európai Bankhatóság (European Banking Authority, EBA) 2011-es megalakítása. Az ESMA az értékpapírpiacokkal kapcsolatos mikroprudenciális felügyelet európai szintű koordinációjára, a pénzügyi innovációk folyamatos nyomon követésére, illetőleg a pénzügyi piacok egyre jelentősebb mértékű összefonódásának kezelésére jött létre. Figyelemmel kíséri a már létező vagy újonnan megjelenő innovatívnak számító pénzüpiaci tevékenységeket és termékeket, adott esetben pedig iránymutatásokat, ajánlásokat és figyelmeztetéseket is közzé tehet. Tekintettel arra, hogy

a pénzügyi termékek és maga a pénzügyi piac is rendkívül komplexsége vált, az innovációk szektorokon átívelő elemzéseket igényelnek, így az ESMA szorosan együttműködik az EBA-val is (Fenyvesi, 2014). Az EBA elsődleges célja, hogy a teljes európai bankszektorban biztosítsa a prudenciális szabályozás és felügyelet hatékony és következetes megvalósulását. Általános célkitűzései közé tartozik a pénzügyi stabilitás elérése és fenntartása az unióban, valamint hogy biztosítsa a bankszektor integritását, illetőleg hatékony és szabályos működését. Az EBA küldetése és feladata, hogy kötelező érvényű technikai standardokkal és iránymutatásokkal hozzájáruljon a bankszektorban az egységes, harmonizált prudenciális szabályok biztosításához, így az egyenlő feltételek megteremtéséhez. Fontos szerepet tölt be a felügyeleti gyakorlatok közelítésének előmozdításában, feladatkörébe tartozik a bankszektor kockázatainak és sérülékenységének értékelése is. Az EBA az Európai Parlamentnek, az Európai Unió Tanácsának és az Európai Bizottságnak tartozik elszámolási kötelezettséggel. (EBA 2018).

A Bázeli III. keretrendszerben a makroprudenciális szemlélet megjelenése hazánk felügyeleti rendszerére is jelentős hatással volt. Felismerve a PSZÁF-feladatok MNB-hez történő átadásával elérhető átláthatóbb, megerősített eszköztárral, hatékonyabb fellépési lehetőséggel rendelkező intézmény kialakításának lehetőségét, 2013. október 1-jével a hagyományosnak tekinthető jegybanki funkciók kiegészültek felügyeleti és fogyasztóvédelmi funkciókkal is, így a mikro- és makroprudenciális szerepkörök már egy intézményen belül összpontosulnak. A hazai prudenciális felügyelet megújítása keretében egyfelől a korábbi súlypontok bizonyos tekintetben megváltoztak, másfelől pedig új szempontok is hangsúlyt kaptak. Előbbi esetben említhetjük a makroprudenciális szemlélet térnyerését, melynek lényege, hogy nem a hitelintézetek egyedi kockázatainak van a fókuszban, hanem annak feltérképezése, hogy milyen, a pénzügyi stabilitást veszélyeztető rendszerszintű kockázatok jelentkeznek. Ennek talán legfontosabb eszközei a tőkepuffer- követelmény előírások, de az adóssághék-szabályok és a speciális finanszírozási minimumkövetelmények meghatározása is kiemelten fontos (Kandrác et al., 2018:747–748). Utóbbi esetben pedig meg kell említenünk az

üzletimodell-elemzés előtérbe kerülését, amelynek keretében az előzetes értékelés, a fókuszpontok meghatározása, a kvantitatív (pénzügyi és számviteli kimutatások, pénzügyi teljesítmény, kockázati étvágy értékelése) és kvalitatív (az intézmény működésére ható külső és belső tényezők feltárása) elemzések, majd a stratégiai terv és üzleti terv értékelése, végül pedig a felügyeleti intézkedések meghatározása történik. Ehhez kapcsolódóan szintén fontos volt a kockázatalapú felügyelés térnyerése, mely alapján nem kizárólag a jogszabályi megfelelés vizsgálata az elsődleges szempont, hanem a kockázatok preventív azonosítása és azok hosszú távú működésre gyakorolt hatásának elemzése. Ennek keretében az MNB minden intézményt évente besorol a pénzügyi szektorra gyakorolt hatása alapján. Ez lehet erős, közepesnél erősebb, közepesnél alacsonyabb vagy pedig alacsony hatás. A besorolásnál az MNB figyelembe veszi többek között az adott intézmény mérlegfőösszegét, hitelállományát és az intézmény helyettesíthetőségét is. Minél jelentősebb egy intézmény működésének hatása a hazai pénzügyi szektorban, illetve a gazdaságban, annál nagyobb hangsúlyt szükséges fektetni rá a felügyelése során. A kockázatalapú felügyelés során az MNB az egyes intézményeket a pénzügyi rendszerben betöltött súlyuk és kockázati profiljuk alapján felügyeli és ellenőrzi. A korábbi évekhez képest továbbá szigorodott a szankcionálási és bírságpolitika, így a jogsértő intézmények esetében a korábbiakhoz képest akár tízszeres összegű is lehet a kiszabott bírság (Kandrács, 2017:865–871).

A hitelintézeti rendszer helyzete a válság utáni években sem stabilizálódott maradéktalanul, az MNB számos kockázatra hívta fel a figyelmet időszakos stabilitási jelentésében (MNB, 2013:8–14). Ebben az időszakban ugyanis a pénzügyi válság következményeként érdemi hitelezésiállomány-leépülés volt tapasztalható: egyre kevesebb új hitel került kihelyezésre, és az is főleg a nagybankoknál koncentrált. A hitelintézetek hitelezési aktivitásának csökkenésében a belső tőke akkumulációs képesség erodálódása mellett meghatározó szerepe volt az anyabankok helyzetének is: azok tőkeellátottsága, likviditási pozíciója és jövedelmezősége, a saját országukban tapasztalt megnövekedett hitelkockázatok és elszenvedett veszteségek mind hatással voltak a leánybankjaik

magyarországi aktivitására (Banai, 2016:157). Mindezek a hatások relatíve szigorú hitelezési feltételeket eredményeztek, melyekben sokáig csak részleges enyhülés mutatkozott.

A hitelhez jutás feltételeit javította a Növekedési Hitelprogram (NHP) bevezetése, amelyben a hitelintézetek és az érintett vállalkozások oldaláról is jelentős igény és aktivitás mutatkozott. A meghirdetett keretösszeg 93% feletti kihasználtsága (701 milliárd forint) mellett az új kihelyezések 60%-a beruházási hitel volt. A kis- és középvállalati szektort támogató program segítette a futamidő hosszabbítását és a forint irányába történő denominációs átrendeződést is. Az NHP-val sikerült stabilizálni, majd a következő években növekedő pályára állítani a KKV-szektor hitelállományát, amit 2016-tól a teljes vállalati szektor hiteldinamikája is követett. A háztartások is igen szűk hitelkínálatot tapasztaltak a gazdasági visszaesést követő években: csak szigorú feltételek mellett, relatíve magas feláron juthattak hitelhez, ami fokozottan igaz volt a lakáscélú hitelek esetében. Az újhitel-kihelyezések 2013. januárban érték el mélypontjukat, amikor a havi kihelyezés 20 milliárd forint körül alakult. A hitelintézetek mérsékelt aktivitása ugyanakkor a finanszírozási igény csökkenésén keresztül mérséklően hatott a külföldi forrásokra való ráutaltságra, a finanszírozási kockázatok csökkenése mellett a likviditási pozíció erősödése is tapasztalható volt.

A válság kitörése után éveken át folyamatosan emelkedett a nem teljesítő hitelek aránya mind a vállalati, mind a háztartási hitelek esetében. A vállalati szektor nem teljesítési aránya 2012-ben tetőzött 21%-os szinten, míg a háztartási hitelek esetében a ráta közel egyenletes növekedést követően 2013-ban érte el 18%-os csúcsertékét. A nem teljesítő hitelek növekedését a vállalati szektornál főként a projekthitelek rossz teljesítménye, a háztartási szektornál pedig a forint svájci frankkal szembeni gyengülése, a hitelkamatok egyoldalú emelése és a tartósan magas munkanélküliség okozta.

2013-ban a pénzügyi stabilitási kockázatok közül kiemelkedő volt a háztartások devizában való eladósodottsága, a bevezetett árfolyamgát csak

részben volt alkalmas a helyzet kezelésére. Ekkorra a problémás jelzőloghitelek állománya a bankrendszerben már elérte a 900 milliárd forintot. Az IMF 2013-ban kiadott éves jelentése a magyar hitelintézeti szektort alapvetően stabilnak értékelte, ugyanakkor felhívta a figyelmet több sérülékenységre: a nem teljesítő hitelek magas arányára és a bankok külső forrásainak lejárat szerkezetére. Előbbi esetben az okokat a vállalati hiteleknél az ingatlanpiac visszaesésében, a lakossági hiteleknél pedig a kedvezőtlen munkaerőpiaci helyzetben és a forint leértékelődésében azonosította az IMF; utóbbi kapcsán a jellemzően viszonylag rövid – másfél éves – lejáratok által hordozott kockázatokat emelte ki (IMF, 2013:3–7).

Kiemelt eredménynek tekinthető hazánkban a szanalási funkció mint egyik válságkezelő eszköz kialakítása. Ezzel a felügyeleti feladatokat is ellátó jegybank a gazdasági-stratégiai szempontból kiemelt, ám problémás intézmények hatékony kezelését is el tudja látni. Ebben a tekintetben fel kell hívnunk a figyelmet egy megfigyelhető felügyelettörténeti ciklikusságra, ugyanis a Pénzügyi Központ – akkor még egyedülálló módon – szintén rendelkezett szanalási funkcióval (Varga, 2019).

A PSZÁF 2013-as megszűnése óta a felügyeleti és szabályozói feladatokat egy intézmény, az MNB végzi. Kialakulásakor Varga Mihály pénzügyminiszter azzal indokolta a feladatátvételt, hogy ennek köszönhetően bővül az eszköztár, amellyel a jegybank kezelni tudja az egyedi és rendszerszintű kockázatokat. A másik fő szempont a 2008-as devizaalapú hitelezési válság volt, mely még inkább előtérbe helyezte a múltbeli struktúra hiányosságát. A legfőbb jogszabály, ami a magyar, pénzügyi szervezetek felügyeletének keretét meghatározza, a Kormány által előterjesztett és az Országgyűlés által elfogadott hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló új törvény, amely kiegészült vállalatirányítási és kockázatkezelési szabályokkal. A hitelintézeti törvény nagy hangsúlyt helyez a makroprudenciális felügyeletre (MNB, 2022).

A PSZÁF–MNB feladatátvételt követően az MNB egyik fő felügyeleti prioritása szabályozói jellegű volt. A Bazel III néven ismert ajánlás

beépült az európai jogrendbe, az ajánlásban szereplő szabályokat a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális szabályozására vonatkozó irányelv- és rendelet (CRD IV/CRR) tartalmazza, amelyek 2014. január 1-jétől hatályosak. Ezzel kapcsolatban az MNB egyik fő feladata az volt, hogy megvizsgálja, a hazai hitelintézetekben alkalmazott tőkeinstrumentumok maradéktalanul megfelelnek-e a CRR új követelményeinek, és ezáltal továbbra is beszámíthatóak-e a szavatoló tőkébe. Az MNB aktívan közreműködött az uniós joganyagok magyar fordításának elkészítésében és a CRD IV hazai jogszabályokban való implementálásának előkészítésében, illetve kialakította a szakmai álláspontját a CRD IV-ben és a CRR-ben található opciók és nemzeti diszkréciók hazai alkalmazásával kapcsolatban. A bankok új, megváltozott szabályozási és ellenőrzési környezetét, valamint a bankszabályozás főbb elemeit az alábbi ábrák foglalják össze:

2-1. ábra: Bankok szabályozási és ellenőrzési környezete



Forrás: MNB

2-2. ábra: Bankszabályozás fő elemei



Forrás: MNB

A CRD IV és a CRR kapcsán beérkezett kérdések megválaszolására az MNB egy kérdések és válaszok (Q&A) felületet is létrehozott a honlapján. Az MNB részben felülvizsgálta azokat a korábban kiadott PSZÁF-ajánlásokat, amelyeket az uniós és hazai jogszabályváltozások miatt módosítani kellett, másrészt elkészítette és közzétette azokat az új MNB-ajánlásokat, amelyek a CRD IV-hez és a CRR-hez kapcsolódóan kiadott EBA-iránymutatások hazai implementálásához szükségesek voltak. A CRR jelentősen szigorította a likviditási előírásokat is, ami az MNB felügyeleti módszertanának fejlesztését is igényelte, és kiterjedt a likviditási kockázatkezelésre vonatkozó minőségi feltételek, illetve az új LCR-követelménynek való megfelelés ellenőrzésére, valamint az esetleg szükséges likviditástöbblet-követelmények meghatározásának

a módjára is. A CRR jelentős változást eredményezett a szavatolótőkére vonatkozó követelmények tekintetében is, amelynek során jelentősen nőtt az elsődleges alapvető tőke szerepe azáltal, hogy míg a CRR előtt a teljes szavatolótőke-követelménynek (8%) csak egynegyedét kellett elsődleges alapvető tőkével fedezni (vagyis a 8%-os követelményből 2%-ot), addig az új követelmények már azt írták elő, hogy az elsődleges alapvető tőkének el kell érnie a teljes kockázati kitettség 4,5%-át. Ugyanígy megnőtt az alapvető tőke szerepe is, hiszen ennek korábban csak a teljes kockázati kitettségérték 4%-át kellett elérni, 2014-et követően viszont már 6%-ot. A hitelintézetek összesített tőkekövetelménye is megnőtt, hiszen az kiegészült az elsődleges alapvető tőkeinstrumentumokkal teljesítendő, részben a szabályozás, részben a makroprudenciális hatóság által előírt tőkepufferekkel (Seregdi, 2015).

A szabályozás mellett szintén fontos felügyeleti alappillér a felügyeleti kollégiumi munka. Az országhatárokon átívelő bankcsoportok esetében kiemelten fontos, hogy az egyes nemzeti hatóságok együtt tudjanak működni, ennek adnak egy szervezeti keretet az úgynevezett felügyeleti kollégiumok, amelyben mindazon országok felügyeleti hatóságai vesznek részt, ahol az adott bankcsoport leánybanki vagy fióktelepi formában működik. Az EU-n belül ez az együttműködés egyszerűbb, mert az EU-szintű rendeletek, jogszabályok biztosítják, hogy lényegében azonos keretfeltételek mentén kialakított jogi környezet mellett hasonló felügyeleti követelményrendszer mellett működjenek a hitelintézetek, így a felügyeleti együttműködés, információmegosztás is egyszerűbb. Az EU-n kívüli felügyeleti hatóságok, nem teljes jogú tagként, hanem úgynevezett megfigyelőként, tanácskozási joggal vehetnek részt a felügyeleti kollégium munkájában, tehát ezeknek a felügyeleteknek nincs döntési kompetenciájuk. Az EU-n kívüli felügyeleti hatóságok azonban kizárólag úgy vehetnek részt a kollégiumi közös felügyeleti munkában, ha a helyi titoktartásra vonatkozó jogszabályi környezet az EU-szintű előírásokkal összhangban van (az EBA egy ún. ekvivalenciavizsgálatot folytat le ennek eldöntésére). A kollégiumi tagok írásban rögzítik az együttműködéssel és az információmegosztással kapcsolatos



szabályokat, illetve feladatokat. A kollégiumok van egy menetrendje, amely tartalmazza az adott évre vonatkozóan a legfontosabb céldátumokat, feladatokat.

A kollégium munkáját mindig a csoportszintű megfelelésért felelős anyabank székhelye szerinti felügyeleti hatóság irányítja. Magyarországon az egyetlen ilyen bankcsoport az OTP Bankcsoport, ahol az MNB irányító hatóságként (home felügyeletként) jár el. Ugyanakkor számos olyan európai kollégium működik, ahol az MNB nem irányítási szerepkörrel, de döntési hatáskörrel, ún. host felügyeletként vesz részt a nemzetközi felügyeleti munkában. A kollégium keretein belül a felügyeleti hatóságok évente felülvizsgálják a nemzetközi bankcsoportba tartozó hitelintézetek kockázatértékelését és ez alapján meghatározzák a következő időszakra vonatkozó egyedi és konszolidált szintű likviditásra és tőkére vonatkozó minimumkövetelményeket, valamint a helyreállítási tervekkel kapcsolatban is megfogalmazzák észrevételeiket, elvárásaikat és az új előírásokat egy közösen elfogadott, ún. Együttes Döntésben rögzítik. A kollégium tagjai között jellemzően rendszeres a kapcsolattartás, illetve az információmegosztás, évente többször, de legalább kétszer közösen is üléseznek, ami lehetővé teszi a hatékony felügyeleti munkát nemzetközi szinten is. Az együttműködés mind a home, mind a host felügyeletek számára előnyös, hiszen így kaphatnak a közvetlenül felügyelt intézménytől szerzett tájékoztatáson és adatszolgáltatáson felüli információt a szóban forgó intézményről. A kollégiumi munka alapvető célja, hogy a kollégiumi tagok jobban megértsék a csoportba tartozó hitelintézetek és a teljes bankcsoport kockázati profilját, az esetleges sérülékenyebb pontokra, a jelentősebb fel nem tárt kockázatokra fény derüljön. Ennek megfelelően az MNB is aktív résztvevője a közös kollégiumi munkának, legyen akár home, akár host szerepkörben.

### 2.2.3. A folyamatos felügyelés módszertanának fejlődése

A felügyeleti tevékenység során begyűjtött adatok és információk mennyisége folyamatosan bővült a 2013 utáni években is, melyek magukban foglalják az uniós és hazai szabályozáson alapuló adatszolgáltatásokat, a felügyeleti vizsgálatok és a folyamatos felügyelési tevékenység során begyűjtött információkat is, jelentőségük az intézményi kockázatok nyomon követésében egyre nőtt. A folyamatos felügyelés keretében kerül sor az intézményektől rendszeresen vagy eseti jelleggel bekért, ill. más forrásokból szerzett adatok, információk feldolgozására és értékelésére, melynek eredményképpen az MNB vezetői rendszeres tájékoztatást kapnak a felügyelt intézmények prudenciális kockázatairól és működési hatékonyságáról.

Napi gyakorisággal elvégzendő feladat az intézmények likviditási kockázatainak áttekintése, mely az operatív likviditási tartalékra vonatkozó adatszolgáltatás értékelésével valósul meg. Havi szintű kockázatértékelés keretében történik a nagyobb intézmények egyedi szintű üzleti-, hitelezési aktivitására, eszközminőségre és jövedelmezőségre vonatkozó információinak elemzése. Negyedéves rendszerességgel részletesebb kockázatértékelés készül egyedi és csoportszinten a felügyelt intézmények hitelezési folyamatairól, portfólióminőségéről, eredményéről, tőke- és likviditási helyzetéről. Az elemzés kiterjed az intézmények stratégiájának, felügyeleti vizsgálatainak, vonatkozó engedélyezések státuszának elemzésére, a fejlesztendő vagy kiemelt kockázatú területek azonosítására, ill. az egyéb, rendszerszinten jelentős intézmények esetében kiegészül az életképességi mutatók aktualizálásával. Éves rendszerességgel kerül sor az intézmények által a Központi Törzsadattárba beküldött adatok helyességének ellenőrzésére, a SREP- folyamat gerincét adó kockázati és életképességi értékelés teljes körű felülvizsgálatára (viability score), a nyilvánosságra hozatali jelentés és a külön könyvvizsgálói jelentés ellenőrzésére, rendszerint a helyreállítási terv értékelésére, ill. az ICAAP-felülvizsgálat elvégzésére, a felügyeleti alelnökség szintjén.

Az intézményi adatszolgáltatásokat feldolgozó rendszerek az intézményfelügyelők számára esetenként ún. csengetést küldenek, melyek olyan, előre meghatározott definíció alapján képződött jelzések, amelyek valamilyen esemény bekövetkezése, elmaradása vagy valamilyen összefüggés fennállása esetén képződik. A csengetés lehet törvényi, amikor a csengetés küszöbértékének megsértése egy jogszabályi kötelezettség teljesítésének mulasztását jelzi, ill. alapmonitoring csengetés, amely egy küszöbérték megsértését jelzi, amely az intézmény kockázatainak potenciális változását mutatja meg.

### *A jegybanki hitelregiszter (HITREG)*

A 2010-es években egyre fokozódott az igény egy granulált szintű, többcélú hiteladatbázis létrehozására. Az európai szinten is meglévő tendencia az Európai Központi Bank 2018-ban bevezetett AnaCredit adatgyűjtésében realizálódott, amely tételesen tartalmazza az euróvezetési bankok által nyújtott vállalati hiteleket. Hazánkban a Központi Hitelinformációs Rendszer ugyan már korábban is lehetőséget teremtett a hitelszintű monitorozásra, azonban a KHR információtartalmánál szélesebb elemzői és felügyeleti igények kiszolgálására mutatkozott igény. Mivel a KHR működésének jogszabályi keretei nem tették lehetővé a KHR kibővítését, 2018-tól a bankrendszer bevonásával, a Bankszövetség támogatásával megkezdődött egy egységes jegybanki hitelregiszter adatgyűjtés (HITREG) kialakítása. 2020. február 17-i határnappal sikeresen megtörtént az egyedi szintű hiteladatokat tartalmazó jegybanki hitelregiszter (HITREG) adatszolgáltatás első jelentésének befogadása. A hazai hitelregiszter kialakításához mintául szolgált az EKB AnaCredit adatgyűjtése, azonban a HITREG túlmutat az AnaCredit-jelentés keretein. A HITREG-et az európai hitelregiszternél a szélesebb terjedelme és a lényegesen mélyebb részletezettsége teszi egyedülállóvá. A jegybanki hitelregiszter az AnaCredit vállalati fókuszával ellentétben a háztartások hiteleit is tartalmazza, valamint tranzakciós szintű (hitelfelvétel, törlesztés) adatokat is jelenteni szükséges.

A HITREG-jelentés bevezetése több célt kívánt megvalósítani: – Olyan rugalmasan bővíthető granuláris hiteladatbázis létrehozását hivatott megteremteni, amely egyedi, kiterjesztett tartalommal bíró hiteladatokat tartalmaz a gazdasági folyamatok elemzésére és előrejelzésére. – Stock és flow szemléletű elemzések támogatásának megvalósítása. – A HITREG-jelentés adatállományának összeállítása során kiemelt jegybanki koncepció volt a hitelezéshez tartozó egyéb jelentések kiválthatóságának biztosítása az adatszolgáltatói terhek csökkentése érdekében. Ennek megvalósítása az MNB-n belül, illetve az adatszolgáltatók bevonásával folyamatban van. Az egyes kiváltható jelentések tekintetében az adatszolgáltatások időbeliségét, illetve esetenként a megfelelő információk HITREG-jelentésbe történő beillesztését is meg kell oldani. A továbbiakban felmérésre fognak kerülni a hitelintézetek azon – nem csak az MNB részére küldendő – jelentési kötelezettségei is, amelyek kiváltása a HITREG-jelentéssel középtávon megoldható lesz, illetőleg több adatszolgáltatási tábla kiváltására már eddig is sor került.

A hitelintézetektől kért testületi és bizottsági dokumentumok nagymértékben elősegítik azt, hogy az MNB az intézmények működéséről mindig naprakész információkkal rendelkezzen, ezzel is megteremtve az – indokolt esetben szükséges – korai beavatkozás lehetőségét. A felügyeleti adatszolgáltatás mellett a kockázatalapú felügyelés lényeges elemét jelenti az intézményektől érkező szöveges információ (vezető testületi és bizottsági előterjesztések, jegyzőkönyvek) feldolgozása, melyből negyedéves összefoglaló is készül, ill. az információ beépül az intézmények negyedéves kockázatértékelésébe is.

A prudenciális felügyeleti vizsgálatok (átfogó-, utó-, cél- vagy témavizsgálat) rendszerint határozati kötelezéssel vagy vezetői levélben előírt intézkedéssel zárulnak, melyek teljesítésének nyomon követése a folyamatos felügyelés keretében történik negyedéves rendszerességgel. A nyomonkövetési folyamatot az intézményfelügyelők koordinálják, az intézmények által az előírt határidőben beküldött nyomonkövetési

dokumentációt kiértékelésre továbbítják a vizsgálatban részt vett szakterületekhez. A felügyelők a kiértékelést követően visszajelzést küldenek az intézmény számára a teljesítés elfogadásáról, elutasításáról, vagy hiánypótlást írnak elő (a dokumentáció kiegészítését kérik). A nyomonkövetésről negyedévente MNB felsővezetői jelentés készül.

Az intézményi kapcsolattartás szerves részét képezik a felügyelt intézményekkel folytatott személyes megbeszélések, amelyek történhetnek szakértői, ill. vezetői szinten. Az intézmények felsővezetőivel (rendszerint vezérigazgató-helyetteseivel), ill. egyéb, az intézményen belüli védelmi vonalak működtetéséért felelős vezetőivel (belső ellenőr, compliance vezető) évente legalább egyszer kerül sor prudenciális megbeszélésekre, melynek során az illetékes vezető alá tartozó szakterület működését, eredményeit, várakozásait tekintik át. Az MNB által azonosított kockázatokat alapesetben szakértői szinten egyeztetni az érintett bankkal, szükség esetén eszkalálva a felsővezetés felé. A kockázatok beépülnek az életképességi értékelésbe. Az MNB a hitelintézetek kockázati és életképességi értékelés eredményéről évente felsővezetői megbeszélés (SREP CEO-megbeszélés) keretében ad visszajelzést az intézmények számára. Az életképességi értékelés alapját képező táblázatok is jelentős fejlődésen mentek keresztül, melyek többek között a pénzmosás és terrorizmus-finanszírozás megelőzésével, a compliance típusú kockázatokkal kapcsolatos feladatok bővülésével és a javadalmazási politika fokozott ellenőrzésével voltak összefüggésbe hozhatók.

A felügyeleti munka támogatásához – többek között a folyamatos felügyeléshez – elengedhetetlen, hogy a Központi Törzsadattárban (KTA) naprakészen rendelkezésre álljanak az intézmények által feltöltött, aktuális adatok. Folyamatos felügyelés keretében ellenőrzésre kerülnek a KTA-adatok, hiba esetén azok az intézmény felé jelzésre kerülnek.

Az elemzési és felügyeleti tevékenység alapját adó adatszolgáltatók minősége kiemelt ellenőrzési terület. Ennek az a nyilvánvaló oka, hogy olyan adatszolgáltatók álljanak a felügyelet rendelkezésére, amelyek az intézmények vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről

és kockázatairól nyújtott megbízható képpel biztosítják a felügyelési munka hatékonyságát.

Az adatszolgáltatást nyújtó intézmények köre bővült, több szektor-szintű konzultáció is történt. A megfelelő adatszolgáltatásoknak köszönhetően az MNB felügyeleti eszköztára jelentősen bővült, nagyobb lehetőség nyílt az intézmények folyamatos felügyelésére, a problémák mihamarabbi észlelésére és kezelésére.

#### 2.2.4. Akvizíciók során végzett felügyelés gyakorlata

Számos hitelintézet választja az organikus növekedés helyett vagy amellett azt a stratégiát, hogy akvizíciók által növeli hitel-, betétportfólióját, ezáltal piaci részesedését vagy szélesíti szolgáltatási palettáját, vagy terjeszti ki szolgáltatásainak földrajzi határát. Egy akvizíció a növekedési lehetőségek mellett mindig számos kockázatot is hordoz magában a hitelintézetek számára, ezért az MNB a folyamatos felügyelési tevékenysége során erre a területre is kiemelt fókuszot helyez. Felügyeleti szempontból egy akvizíció két fő részre osztható, az első szakaszban maga az akvizíciós folyamat megy végbe, míg a második szakasz az integrációs időszak, mely hasonlóan fontos, hiszen ilyenkor történik meg az akvizíció tárgyának integrálása a szervezeti, folyamati működésbe. Az első szakaszban az MNB vizsgálja, hogy az akvizícióra készülő hitelintézet rendelkezik-e azokkal a pénzügyi és szervezeti erőforrásokkal, amelyek a hosszú távú működés fenntartásához szükségesek. Az MNB hosszabb távra (minimum 3 évre) előre mutató üzleti és tőke tervekét kér annak bemutatására, hogy az akvizíció után az adott hitelintézet milyen stratégia mentén és milyen pénzügyi helyzet mellett tudja várhatóan folytatni tevékenységét. Fontos, hogy a felvásárlást végző hitelintézet üzleti modelljébe illeszkedjen be az adott akvizíció, legyen gazdasági racionalitása az ügyletnek, és a felvásárlást követően rendelkezzen mindazokkal az erőforrásokkal (a pénzügyin túl például szaktudással), ami a későbbi integrációhoz, működéshez szükséges. Ugyanis nem elég egy jó akvizíciós célpontot találni, hanem azt hosszú távon működtetni

is szükséges, hogy a felvásárlás pozitív hatásai (pl. bevétel- és költség-szinergiák) megvalósulhassanak. Mind a portfólióvásárlás, mind a hitelintézetben történő minősített befolyásszerzés felügyeleti engedélyhez kötött, ez biztosítja azt, hogy egy nem megfelelően (prudensen) átgondolt akvizíció ne veszélyeztesse egyes hitelintézetek vagy akár a hitelintézeti szektor egészének pénzügyi stabilitását. Ha egy akvizíció az országhatárokat is átlépi, akkor az érintett állam(ok) felügyeleti hatóságaival kapcsolatfelvétel történik, hogy a felügyeleti együttműködés keretei kialakításra kerüljenek.

Az OTP Bankcsoport az elmúlt években számos nemzetközi akvizíciót hajtott végre és így vált meghatározó szereplővé Kelet-Közép Európában, immár Magyarországon kívül 10 országban van jelen. Az OTP kiépítette belső infrastruktúráját mind a felvásárlásokat megelőző átvilágítási folyamatokat (due diligence), mind az integrációs folyamatokat tekintve, lehetővé téve azt, hogy az akvizíciós folyamatok átfutási idejét jelentősen lerövidítse. Az OTP Bankcsoport földrajzi határainak bővülése kihívásokat jelentett felügyeleti oldalról is, hiszen egyrészt az engedélyeztetési, illetve külföldi felügyeleti együttműködési feladatok megsokszorozódtak, másrészt pedig a bankcsoport működése sokkal komplexebbé vált, ami szükségessé tette azt, hogy az MNB a felügyeleti tevékenység mélységét növelje és új elvárásokat fogalmazzon meg a csoport felé.

Az ERSTE Csoport – amely magyarországi nagybanki jelenlétének alapjait is egy akvizícióval, a Postabank megvásárlásával fektette le – a nem organikus úton történő növekedésre való nyitottságát az alábbi tranzakciók kapcsán több alkalommal bizonyította az elmúlt évtizedben is: 2017-ben az ERSTE Bank átvette a Citibank magyarországi lakossági üzletágát, 2019-ben pedig az ERSTE Lakástakarékpénztár megvásárolta az Aegon Lakástakarék portfólióját. 2021-ben az ERSTE Befektetési Zrt. megvásárolta a Random Capital Zrt.-t, az ERSTE Bank pedig sikeres akvizíciót hajtott végre a Commerzbank Zrt.-vel.

A hazai bankszektor másik kiemelt eseménye a Budapest Bank, az MKB Bank, valamint a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Csoport fúziója. Az egyesüléshez hosszú út vezetett, mely során az MKB Bank külföldi tulajdonból hazai állami tulajdonba kerülése mellett a stabil nyereséges működés érdekében a bank szanálására, valamint reorganizációjára volt szükség. Ezzel párhuzamosan a Budapest Bank is állami tulajdonba került, míg a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Csoport a takarékszövetkezeti integráció 2013 óta tartó folyamatának eredménye. A 2019–2020. évi együttműködésnek köszönhetően az érintett bankcsoportok Magyar Bankholding Zrt.-be történő apportálásával 2020 decemberében létrejött a Magyar Bankholding Csoport, amely eszközállomány alapján a magyarországi hitelintézeti szektor 2. legnagyobb szereplőjévé vált. 2021 júniusában döntés született a fúzió felgyorsításáról, melynek eredményeként 2022. március 31-én a Budapest Bank, majd 2023. április 30-án a Takarékbank beolvadt az MKB Bankba, amely 2023. május 1-től MBH Bank néven folytatja működését. A bankcsoporton belüli jogi fúzió lezárult, ugyanakkor az integrációs folyamatok jelenleg is zajlanak.

A Budapest Bank, az MKB Bank, valamint a Magyar Takarékszövetkezeti Bank Csoport részvételével megvalósítandó hármas bankfúzió vonatkozásában a kapcsolódó tervezési és integrációs feladatok minden résztvevő intézmény számára komoly kihívást jelentenek. A Magyar Bankholding Csoport megalakulásától kezdve az MNB folyamatosan nyomon követte a fúziós folyamat során megtett intézkedéseket, és kommunikálta elvárásait a Csoport felé. A csoportszintű felügyelési feladatok mellett az MNB továbbra is indokoltnak tartotta szubkonzolidált alapon, a tagbanki csoportok szintjén is folytatni a felügyelési tevékenységet. A 2022. április 1-jei fúzió után az MBH Csoport belső működését érintő egyik legfontosabb változást az jelentette, hogy a csoportirányító szerepkört az MKB Bank látja el. Bár jelentősen egyszerűsödött a csoportszerkezet, és a felügyelt intézmények száma is csökkent, a folyamatos felügyelés során figyelemmel kísért intézményi tevékenységek köre és volumene nem szűkült, az üzleti-folyamati-szabályozási



harmonizáció és az MBH Csoport teljes integrációjának nyomon követése továbbra is kiemelt felügyelési feladat. Az MNB a hitelintézeti szektor stabilitásának és egyúttal a pénzügyi ügyfelekért folytatott verseny erősödését várja az új nagybanki szereplő piacra lépésétől.

### 2.2.5. A szövetkezeti intézményrendszer átalakulása

2013-ban, a PSZÁF feladatainak MNB-hez kerülésének időszakában kiemelt esemény volt a szövetkezeti integrációs törvény elfogadása, mellyel létrejött az egyetemleges felelősségvállaláson alapuló szoros, szövetkezetek közötti integráció.

#### *A takarékszövetkezeti integráció előzményei*

A kilencvenes évek a takarékszövetkezetek számára a termék és szolgáltatásbővítés szabadságát hozták el, működésükben a korábbi szigorú központosítás ellenhatásaként belső feszültségek keletkeztek. A szövetkezetek versengve fordultak a csábító hozamokkal kecsegtető, számukra akkor megnyílt vállalati piacok felé, ám ennek sem szakmai, sem szabályozási háttere 2013 előtt nem volt. A rosszul felmért kockázatok törvényszerű krízishelyzethez vezettek, melyet felerősített a magyar gazdaságot sújtó mély válság a 2008 utáni időszakban, ami a szövetkezetek lakossági ügyfeleinek elszegényedése révén hamar érezte hatását. A Magyar Állam a problémák megoldására számos programot indított, és összességében mintegy 27 milliárd forintot költött a szövetkezeti hitelintézeti szektor talpra állítására.

1992 végén indult a hitelkonszolidációs program, amelynek keretében „rossz” minősítésű követelések kerültek állami közreműködéssel a pénzügyintézetektől kivásárlásra. A program keretében – 14 bank mellett – 75 takarékszövetkezet jutott együttesen mintegy 1,9 milliárd forint névértékű hitelkonszolidációs kötvényhez. A portfóliótisz-

títás lényegesen javított az érintett szövetkezetek helyzetén, ám azok szervezeti, irányítási, működési hiányosságait nem szüntette meg. 12,7 milliárd forintba került a Takarékbank feltökésítése, 2,7 milliárdot vitt el az OTIVA és 2,5 milliárdot a Takinfó Kft. (informatikai szolgáltató cég egységes informatikai rendszer kialakítására) létrehozása. A maradékon „osztottak” a konszolidációban érintett szövetkezetek.

A takarékszövetkezeteknél végrehajtott konszolidáció elsőrendű célja azonban nem pusztán a veszteségek állami segítséggel történő leírása volt, hanem egy olyan integrációs védőernyő létrehozása, amely önerőből is képes kezelni és megoldani tagintézményeinél keletkező válsághelyzeteket. E stratégiai koncepcióba illeszkedett be az Országos Takarékszövetkezeti Intézményvédelmi Alap (OTIVA) létrehozása és a Takarékbank (mint a szövetkezetek „ernyő” bankja) konszolidációja.

Az 1993 végén létrejött önkéntes integrációt a tagintézmények között aláírt integrációs szerződés hozta létre, melyből az alapításkor az intézmények kb. tíz százaléka (22 szövetkezet) kimaradt. Az integráció 3 központi szerve (Országos Takarékszövetkezeti Intézményvédelmi Alap, Országos Takarékszövetkezeti Szövetség [OTSZ], Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zrt.) közötti munkamegosztást ugyanakkor kezdettől feszültségek terhelték (az OTIVA-hoz került a válságkezelés és -megelőzés mellett az integrációfejlesztés és stratégia, az OTSZ-hez a számítástechnika és a marketing, a Takarékbankhoz pedig az üzletfejlesztés, valamint a szűken vett ernyőbanki funkciókat rendelték hozzá).

A Kormány az 1996-ban megjelent hitelintézeti törvényben (Hpt.) ugyan kötelező tagságot írt elő a szövetkezeti hitelintézetek számára valamilyen biztonsági alapon, de ennek hatására a kívül maradók többsége nem a már létező integrációs rendszerbe lépett be, hanem néhány év alatt 3 új önkéntes alap (TAKIVA – Takarékszövetkezetek

Intézményvédelmi alapja, az ebben tag intézmények a magyarországi Volksbankkal építettek ki pénzügyi együttműködést), HBA – a hitelszövetkezet önkéntes betétvédelmi alapja), valamint REPIVA – Regionális Pénzintézetek Intézményvédelmi Alapja, ezt a Buda Cash befolyása alá került szövetkezetek hozták létre) jött létre. Ez utóbbi szervezetek azonban leginkább a „szükséges és elégséges” adminisztratív feltételt biztosították alapítóik számára működésük fenntartásához, tényleges intézményvédelmet vagy integrációfejlesztést sohasem tudtak elérni.

A szoros integráció létrejött: 2013-ra már csak a szövetkezetek alig háromnegyede tartozott a tényleges intézményvédelmi sikereket felmutatni képes OTIVA tagintézményei közé, ráadásul az önkéntes tagság és a gyenge szankcionálási képesség miatt nem volt képes hatásosan fékezni a csoport erózióját és piaci tévesztését.

A legnagyobb hazai fiókhálózattal rendelkező takarékszövetkezeti rendszerben rejlő üzleti potenciál kihasználását mindig jelentősen rontotta az egyenként kis méretükből fakadó sérülékenység, a megfelelő együttműködés hiánya és a mérrethatékonyság problémája. Az egyre részletesebb és bonyolultabb hazai és nemzetközi szabályozáshoz való alkalmazkodás, illetve a gyorsan változó gazdasági környezetből fakadó kockázatok azonosítása és kezelése olyan kihívást jelentettek, melynek bizonyos üzemméret alatt nem lehetett észszerű költségek mellett megfelelni. Több szövetkezeti hitelintézet fizetéseképtelenné válása világosan rámutatott az önkéntes integrációs modellek korlátaira, a szövetkezeti hitelintézeti rendszer eróziójára és a szövetkezetekre vonatkozó szabályozás gyengeségeire. A felügyeleti hatóságnak a még nagyobb károk megelőzése érdekében több szövetkezeti hitelintézet esetében a legsúlyosabb szankciót, a működési engedély visszavonását kellett alkalmaznia (Általános Közlekedési Hitelszövetkezet, Jógazda Takarékszövetkezet, Soltvadkert és Vidéke Takarékszövetkezet stb.).

A negatív folyamatok megállítása, valamint a szövetkezeti csoport versenyképességének erősítése és modernizációja érdekében a Magyar Állam az Integrációs törvény megalkotásával a szövetkezeti hitelintézetek kötelező tagságán alapuló, a központi szervek szoros irányítása alatt álló, a tagintézmények egyetemleges felelősségvállalásán alapuló integrációt hozott létre.

A szövetkezeti hitelintézeti rendszer újraszabályozása során modellként szolgált a jogalkotó számára a holland, osztrák és a finn takarékszövetkezeti modell fejlődése, ill. az a szervezeti rendszer, ahova eljutott. A 2013. július 13-án elfogadott Integrációs törvény (Szhitv.) lehetőséget adott egy biztonságosan működő és hatékony szövetkezeti csoport kialakítására. A törvény hatályba lépése napján létrejött a szövetkezeti hitelintézetek prudens, biztonságos működését az egyetemleges felelősségvállalás révén garantáló kötelező intézményvédelmi szervezet, a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Szervezete (ISZ, az elnevezés a későbbi jogszabálmódosítások után Integrált Hitelintézetek Központi Szervezetére változott), mely a központi banki funkciót (a központi bank elnevezés a későbbi jogszabálmódosítások után integrációs üzleti irányító szervezetre változott) betöltő Takarékbank Zrt.-vel (későbbiekben MTB Magyar Takarékszövetkezeti Bank Zrt.) együtt az Integráció központi szerve lett. Az Integrációba bevonásra került valamennyi, az Szhitv. hatályba lépésének időpontjában engedéllyel rendelkező takarékszövetkezet és hitelszövetkezet, továbbá minden olyan bank is, amelynek működését vagy amelynek betéteit 2013. január 1-jén az önkéntes intézményvédelmi alapok (OTIVA, TAKIVA, OTSZ) valamelyike védte, ide nem értve a folyamatban lévő engedélykérelemmel rendelkező hitelintézeteket. Az Integrációnak a belépési feltételek fokozatos teljesítése után 2014 májusában 123 tagja volt.

Az ISZ prudenciális felügyelési szerepköréből adódóan – a tagintézményekre kötelező – egységes belső szabályzatokat állapított meg (számvitel, belső ellenőrzés, vezető tisztségviselők alkalmassága, pénzügyi segítségnyújtás, eszközfeltöltés). Emellett döntött az Integrációba történő

felvételtől, ill. az integrációs tagság felfüggesztéséről vagy kizárásáról. Az ISZ folyamatosan nyomon követte a központi bank és a tagintézmények fizetőképességének és tőkeellátottságának alakulását. A központi bank a működés egységesítése és a közös üzleti stratégia megvalósítása érdekében egységes belső szabályzatokat fogadott el a kockázatkezelés részletes szabályairól, a követendő üzletpolitikáról, a közös marketing folytatásáról, illetve az egységes informatikai rendszer kialakításáról. A szövetkezeti integráció átalakítását állami szerepvállalás (Magyar Fejlesztési Bank [MFB] 2013-tól betöltött tulajdonosi szerepe az Integrációban) és közvetlen támogatás (MFB-hozzájárulás, valamint az Integrációs Alap vagyona) is biztosította. A 2013. évi CLVI. törvény létrehozta a Szövetkezeti Hitelintézetek Integrációs Alapját (Integrációs Alap), amely egy elkülönített pénzalap, és amelynek kezelője az MFB Zrt. Az Integrációs Alap kedvezményezettje az ISZ, amely célhoz kötötten használhatja fel az Integrációs Alap vagyont az alaptevékenységének megfelelő vagy ahhoz közvetlenül kötődő feladatok ellátására, működési költségeinek finanszírozására, oktatás, képzés, továbbképzés szervezésére, illetve az integrációs modell gyakorlati megvalósításával és fejlesztésével összefüggő célok elérésére. Az Alapot a 2016. évi LXVII. tv. 2016. 12. 31-ével megszüntette, az Alap jogutódja az ISZ.

A kötelező integráció keretei között erőteljes szabályozási és egységesítési folyamatok indultak, egyúttal átfogó szerkezeti átalakulás kezdődött a versenyképesség javítása érdekében, ezzel együtt a szövetkezeti hitelintézetek száma fokozatosan csökkent (2014 végére 113 db, 2015 végére 85 db, 2016 végére 55 db). Az intézkedések számos eredményt hoztak, de 2017-re világossá vált, hogy az egyesülések és az ezáltal elért üzemméret-növekedés ellenére – elsősorban az alacsony üzleti hatékonyság következtében – a fennálló fiókszámokkal és alkalmazotti létszámmal, az akkori eszközforrás szerkezetben az Integráció nem képes fenntartható üzleti pályára állni, ezért további radikális változtatásokra volt szükség. 2017 végére mindössze 12 szövetkezeti hitelintézet maradt, az Integráció összes tagintézményének száma (beleértve a kapcsolt vállalkozásokat is) pedig 66-ról 20-ra csökkent. 2018-ban az Integráció üzleti irányító szerve a korábbi stratégiáját felülvizsgálta és

„egy szövetkezeti eszmék mentén szerveződő, egy licenz használatával működő, integrált kereskedelmi bank létrehozása révén látta biztosíthatónak a költséghatékony, hosszú távon is fenntartható banküzemi működést” (Integráció, 2019). 2018. december 17-én az Integráció tagintézményei létrehozták a Takaréék Egyesült Szövetkezetet (TESZ), amely holding szövetkezetként az Integráció részjegytulajdonosai számára biztosított lehetőséget arra, hogy alacsony tőkebefektetéssel továbbra is fenntartsák a szövetkezeti tagságukat. Az új struktúra kialakítása több lépcsőben valósult meg, 2019 év végére a Csoport szerkezete jelentősen leegyszerűsödött, novembertől az új Takarékbankon kívül mindössze a prudenciális felügyeletet gyakorló ISZ, a korábbi részjegytulajdonosokat magában foglaló TESZ, az üzleti irányító MTB Zrt., a Takaréék Jelzálogbank, illetve néhány, az előbbieik tulajdonában álló pénzügyi vállalkozás és befektetési alapkezelő maradt a Csoportban. 2019. április 30-án a Mohácsi Takaréék Bankba olvadt a Pannon Takaréék Bank és a B3 Takarékszövetkezet, az MTB Zrt. pedig átruházta a Mohácsi Takaréék Bank részére kereskedelmi banki állományait. A jogutód neve Takarékbank Zrt. lett. Az MTB Zrt. üzleti irányító szervezetként továbbra is központi banki funkciókat lát el a Csoportban, valamint befektetési szolgáltatási tevékenységet végez. 2019. október 31-én a maradék 12 szövetkezeti hitelintézet is beolvadt az új Takarékbankba, ennek eredményeként megszületett a Csoport központi kereskedelmi bankja, mely a Csoport teljes üzleti aktivitását integrálta. A jogi egyesülés azonban nem jelentett azonnali banküzemi egységesítést is, az informatikai rendszerek egységesítése csak részben valósult meg. Az Integráció az egységes működés érdekében tovább folytatta IT rendszereinek megújítását. 2020 május közepén az MTB Zrt. és az MKB Bank közös pénzügyi holdingtársaság létrehozásáról írt alá szándéknyilatkozatot, melyhez május végén a Budapest Bank is csatlakozott. Ennek eredményeként egy olyan, a három bankcsoportot magában foglaló új, magyar tulajdonú bankcsoportot hoztak létre (Magyar Bankholding csoport), melynek célja a közös működésben fellelhető szinergiák maximális kiaknázása, a kellő méret elérésével a magas profitabilitás, költség- és finanszírozási hatékonyság, a diverzifikált portfólió és a jobb tőkepozíció, valamint kockázatmegosztás biztosítása.

### 2.2.6. Likviditási kockázatok kiemelt kezelése

1997-ben járunk. Hosszú sorok kígyóznak a Postabank fiókjai előtt. Láthatóan az emberek ki akarják venni a bankban tartott pénzüket. Mire gondol a betétes, amikor meglátja őket?

„Tényleg nincs pénz a bankban?”

„Mit veszíthetek, ha kiveszem a pénzem? – Díjak, kamatok? Aprópénz.”

„Mit veszíthetek, ha bennhagyom a pénzem? – Mindent!”

Így hát ő is beáll a sorba. Ő így gondolta racionálisnak. Bár akkor is létezett az Országos Betétbiztosítási Alap (OBA), de vélhetően kevesen mérlegelték, hogy mekkora a Postabank betétállománya az OBA vagyónához képest, a kormányzati garancia, illetve a többi bank pótbefizetési kötelezettsége mekkora fedezetet jelent, illetve mikor várható a kifizetés. Az utólagos értékelések szerint a pánik két hónapja alatt a betétek hatodát vonták ki. A Postabank ezt a betétkivonási hullámot túlélte, de nem sokkal ezután – nem a betétkivonás okozta – veszteségei miatt tőkekonzolidációra kényszerült, néhány évvel később eladták.

Nyilván érdekes az adott helyzet kezelése és a speciális kiváltó okok feltárása, azonban a hosszú távú felügyeleti munka szempontjából az általánosítható és megelőzési jelleggel alkalmazható tapasztalatok az igazán értékesek. A megelőzés egyik pillére a prudens és transzparens működés, illetve tőkehelyzet. Ha az ügyfelek bíznak a bankban, akkor nem fogják híresztelésekre alapozva kivenni a pénzüket. De ez csak az egyik feltétel, a másik, hogy a bankok megfelelő mennyiségű, azonnal hozzáférhető eszközzel rendelkezzenek. Ebben a fejezetben erről, az úgynevezett likviditásról lesz szó.

Bár a köznyelv szerint az ügyfelek „berakják” a pénzüket a bankba, vagy „bankban tartják”, pontosabb lenne az a megfogalmazás, hogy kölcsönadják a pénzüket a banknak. A bank ugyanis már évszázadok

óta nemcsak széfszolgáltató, nem őrzi a pénzünket, hanem tőlünk kölcsönveszi, azt saját nyeresége érdekében, saját kockázatára befekteti. Miközben kötelezettséget vállal arra, hogy kérésünk esetén azonnal – vagy a betétlekötési szerződésnek megfelelő időpontban – visszaadja, vagy elutalja az általunk megjelölt személynek. A bank eszközeinek egy részét olyan formában kell tartania, hogy teljesíteni tudja ezeket a megbízásokat. De mivel valószínűtlen, hogy az összes betétes egyszerre kéri vissza a pénzét, elég a betétállományuk egy részének megfelelő likvid eszközzel rendelkeznie. A bankoknak két egyszerű kérdésre kell választ adniuk, hogy melyek is ezek az – likvid – eszközök, illetve hogy mennyit kell ezekből tartaniuk? Sajnos a válaszok már nem ilyen egyszerűek.

Az ügyfelek leegyszerűsítve két típusú megbízást adhatnak, az egyik a készpénz (bankjegy és érme) formájában történő felvételre, a másik egy másik számlaszámra történő utalás. Még 1997-ben is jelentős volt a bankfiókban történő készpénzfelvétel aránya. Azóta a bankkártyák és ATM-ek elterjedésével visszaszorult a bankfiókok szerepe a készpénzfelvételben, sőt az elektronikus megoldások elterjedésével általában a készpénz szerepe is. A Postabank-pánikhoz jelentősen hozzájárult a bankfiókoknál sorban álló ügyfelek látványa, illetve hogy ténylegesen kevés volt a készpénz a bankokban. A helyzet kezelésének egy eleme volt, hogy az MNB-től rendelt készpénzt a sorban álló ügyfelek által jól látható módon vitték be a fiókokba. A technikai fejlődés egyrészt növeli a banki kockázatokat, hiszen az ügyfelek bankkártyáikkal nyitvatartási időn túl is fel tudják venni a pénzüket, az internetes bankolási lehetőségekkel pedig a bankfiókok vagy ATM-ek felkeresésének kellemetlensége is megspórolható. Sőt az Azonnali Fizetési Rendszer (AFR) indulása óta éjszaka is adható átutalási megbízás. Azonban pont ezek miatt a csatornák miatt ma már elég valószínűtlen, hogy hosszan kígyózó sorok alakuljanak ki a bankfiókoknál. Ennek a pszichológiai spirálnak a kiesése vélhetően jobban növeli a bankok biztonságát, mint amennyivel az éjszakai átutalás kockázata csökkenti.



Visszatérve a likvid eszközök definíciójának kérdésére, extrém megközelítésben csak a készpénz és az MNB-nél vezetett számla egyenlege számít annak. Ezeknek a terhére teljesül az ügyfélmegbízás. Ezek közül is az MNB számlaegyenlege a meghatározó, mind állományt, mind forgalmat tekintve, különösen, hogy készpénzre is átkonvertálható. 1997 óta nem fordult elő, hogy számított volna az a pár óra, amíg kiér a páncélautó. A bankoknak tehát biztosítaniuk kell, hogy megfelelő összeget tartsanak az MNB-nél. Azonban nem elvárás, hogy a teljes likviditási tartalékuk ebben az eszközben legyen. Bár a megbízásokat szó szerint azonnal teljesíteni kell – az AFR-rendszerben az indító banknak 2 másodperc alatt végre kell hajtania a saját részét – azért az egyedi megbízások kockázatot jelentő kumulációja ténylegesen órákban, de inkább napokban mérhető. A banknak tehát csak azt kell biztosítania, hogy az MNB számlaegyenlegét szükség esetén órákon vagy napokon belül fel tudja tölteni.

Az átcsoportosíthatóság elvét elfogadva viszont már nem magától értetődő, hogy mi számít likvid eszköznek. Ahogy egyre hosszabb távot vizsgálunk, egyre több eszközt lehet pénzzé tenni. Az időtáv növelésével új szempontként jelenik meg, hogy az eszközöknek meg is változhat az értéke, arról nem is beszélve, hogy egy piaci válság esetén bizonyos eszközöket nem is lehet eladni. Illetve kezelni kell az olyan eseteket is, ahol a bankok nem likvid eszközöket tartanak, hanem szükség esetén maguk is hitelt vesznek fel más intézményektől. Ez – a normál időszakban alkalmazott elsődleges megoldás – több intézményt érintő sokk esetén akár meg is szűnhet.

Tehát bár nem tudjuk pontosan, hogy melyek is azok a likvid eszközök, de térjünk át a második fő kérdésre, hogy mennyit kell ezekből tartaniuk az intézményeknek. Az egyik nehézség, hogy jelentős eltérés van az intézmények napi működéséhez és egy bankpánik kezeléséhez szükséges likvid eszközállomány között. A bankpánik pszichológiai tényezők mentén működik, nehéz a nagyságát előzetesen felmérni. A tényleges likviditási sokkok pedig ritkák, az utólagos elemzések pedig vagy az egyedi kiváltó okra fókuszálnak, vagy nem a likviditási

kockázat fogalomkörébe tartoznak (pl tartós veszteséges működés során kialakuló tőkehiány miatti bankcsőd csak idő kérdése, likviditás-kockázatkezelési eszközökkel nem kezelhető).

Illetve szót kell ejtenünk arról is, hogy az intézmények részben ellenérdekelték a likvid eszközök tartásában. Egy eszköz eladhatósága értéket képvisel, amiért a befektetők hajlandóak többet fizetni, azaz elfogadják, ha alacsonyabb a hozama. A bank tehát bár kockázatainak csökkentésében, így likvid eszközeinek növelésében érdekelt, ez csökkentte a jövedelmezőségét. Fent láttuk, hogy a biztonságos működéshez szükséges likvid eszköz-állomány nem egy egzakt szám, így állandó a kísértés ennek csökkentésére. Különösen erős versenyben, nagy növekedési kényszer alatt.

A „mi a likvid eszköz” és a „mennyit kell ezekből tartani”-kérdések nagy teret hagynak az egyedi banki értelmezéseknek, a lazább értelmezés versenyelőnyt biztosít, az így kialakuló piaci gyakorlat viszont rendszerszintű kockázatok kialakulásához vezet. A szükséges definíciókat és szinteket a pénzügyi stabilitás és egyenlő versenyfeltételek biztosítása érdekében a felügyeleti hatóságnak kell kijelölnie. A feladat viszont annyira nehéznek bizonyult, hogy csak a 2008-as válság kényszerítette ki a nemzetközi szabályozási szttenderdeket.

A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság (BCBS) ajánlásaiban a fenti kérdésekre adott válaszainak részletes ismertetésétől eltekintünk, csak a korábban említett dilemmákra térünk ki röviden. A likviditási kockázatokat 30 nap, illetve egyéves időtávon kezelik. Az állampapír még teljesen likvidnek tekinthető, egy tőzsdei részvény csak szigorú feltételek teljesítése esetén és akkor is erősen csökkentett értéken vehető figyelembe. A kapott hitelkereteket szintén nem lehet figyelembe venni. A nemzetközi ajánlások jogszabályokba való átültetését Európában a Bizottság valósította meg közvetlenül hatályos rendeletek kiadásával.

A magyar felügyelet likviditásellenőrzési tevékenysége is szembesült a fenti problémákkal. Konkrét jogszabályi előírások hiányában csak

korlátozottan tudta a banki kockázatkezelés minőségét javítani. Nálunk is a 2008-as válság, illetve annak folyamányai hoztak változást. Meglett a szándék a jogszabályi előírásokra, majd fokozatosan kialakultak a nemzetközi szabályozási minták, melyek később EU-s rendeletek formájában vonatkoznak az intézményekre. Szintén nemzetközi sztenderd alapján 2013-ban az akkor már a Felügyeletet is magában foglaló MNB új jogköröket kapott, és ezekkel a felhatalmazásokkal több finanszírozási témájú rendeletet adott ki. A vizsgált időtáv növelésével a „potenciális kiáramlásokat fedezni kell likvid eszközökkel” -elv egyre nehezebben alkalmazható. Helyette inkább a „hosszútávú kihelyezéseknek legyen meg a stabil finanszírozása” szabályozást szokták alkalmazni.

A felügyelet 2008 előtt a likviditási kockázatok kapcsán helyszíni vizsgálatok alkalmával ellenőrizte a banki kockázatkezelési eszközöket, és a havi adatszolgáltatásra támaszkodva követte a tényleges likviditási helyzet alakulását. A válság hatására alakult ki a napi adatszolgáltatás, mely sokkal szorosabb nyomonkövetést tett lehetővé. A likviditási kockázatok kezelésében az MNB-nek is nagy szerepe volt mind banki felügyeleti, mind monitoring, mind monetáris hatóságként. A mikroprudenciális felügyeleti feladatkör 2013-as MNB-be olvadása további fejlesztési lehetőséget biztosított, melynek eredményeként a forint számlaforgalom alakulása már napon belül is követhető a Felügyelet által.

2014 negyedik negyedévében a BCBS a 2008-as pénzügyi válság likviditási kockázatainak kezelése érdekében véglegesítette a Nettó Stabil Finanszírozási Mutatót (Net Stable Funding Ratio – NSFR). Az NSFR a 2013-ban véglegesített Likviditás Fedezeti Mutatót egészítette ki (Liquidity Coverage Ratio – LCR). Mindkét mérőszám a rövid távú betétekből és a hosszú lejáratú hitelekből fakadó likviditási kockázatokat hivatott kezelni. Az NSFR a rendelkezésre álló stabil forrás (Available Stable Funding – ASF) és a szükséges stabil forrás (Required Stable Funding – RSF) hányadosa. A két mutató tételei 0 és 100 százalék közötti súlyokkal számíthatók, ahol a súlyok a források stabilitásától, illetve az eszközök stabil forrásigényétől függenek (Csikós–Szakács, 2015). Az ASF-faktorok a következők: 100%-os ASF-faktor alkalmazandó

a szavatolótőke teljes összegére (Basel III. 49. paragrafus); 95%-os ASF faktortényezővel stabil lejárat nélküli vagy 1 éven belül lejáró lakossági betétek, vagy KKV-s források (LCR 75–78§); 90%-os ASF-faktor alkalmazandó kevésbé stabil lejárat nélküli vagy 1 éven belül lejáró lakossági betétek, vagy KKV-s források (LCR 79-81§); 50%-os ASF faktor alkalmazandó egy évnél rövidebb hátralévő futamidejű finanszírozás államoktól, nem pénzügyi vállalatoktól (LCR 93–104§); valamint 0%-os ASF-faktor alkalmazandó minden egyéb kötelezettség és tőkekategória esetében, amely nem szerepel a fenti kategóriákban, beleértve az egyéb hat hónapnál rövidebb hátralévő futamidejű finanszírozás központi bankoktól. A stabilnak, illetve kevésbé stabil forrásnak való minősítésben meghatározó szerepe van a belső banki modelleknek, így a bankok számára ez mozgásteret biztosít a költséges likvid tartalékok csökkentésére. Az RSF-faktor 8 különböző kategóriába sorolható be. A pénzeszközök 0%-os súlyt kapnak. Emellett még 5%, 10%, 15%, 50%, 65%, 85% és 100%-os súlyok alkalmazhatók az eszköz forrásigényétől függően. Az NSFR-mutatóval szemben, az LCR mutatóhoz hasonlóan a szabályozói elvárás, hogy 100%-nál nagyobb legyen a mutató (BIS, 2014). A Bázeli III. szabályozási csomagban bevezetett likviditási mutatók tovább csökkentették az intézmények likviditási kockázatát, illetve kibővítették a felügyelés eszköztárát. A szabályozásnak és a pénzügyi válságnak köszönhetően a bankok finanszírozási szerkezete átalakult. Az új finanszírozási szerkezet a hitelintézeteket ellenállóbbá tette a pénzügyi válságokkal szemben.

A likviditási kockázatok kezelésének a jogszabályokon és adatokon alapuló fejlődése mellett a szervezeti vagy vállalatirányítási oldala is fejlődött. Egyrészt a saját tapasztalatok beépültek a felügyeleti elvárásokba, másrészt a nemzetközi gyakorlatok a magyar szektorban is elterjedtek a nemzetközi ajánlások és együttműködések útján, illetve a külföldi anyabanktól érkező előírások formájában.

Az elmúlt néhány pár év viszonylag kényelmes volt likviditási szempontból. A kedvező gazdasági környezetben bőségesen állt rendelkezésre. Még a 2020-as COVID-19-válság is csak átmeneti nehézséget

okozott, hiszen az MNB monetáris politikai része likviditásbővítő intézkedésekkel segítette a bankok hitelezési képességének fenntartását. Azonban a 2022-es év több szempontból is kedvezőtlen fordulatot hozott.

A likviditási helyzet szűkülésével a felügyeleti feladatok is fokozódnak. A bankok keresik a likviditásjavító lehetőségeket, melyeket jogszabályi megfelelés szempontjából felül kell vizsgálni. A korábban említett biztonsági puffer csökkentési elképzelések a gyakorlatban is megjelennek, de ez csak azoktól az intézményektől fogadható el, melyek megfelelő kontrollfolyamatokkal tudják biztosítani a mindenkori jogszabályi megfelelést. Illetve néhány intézmény már konkrét lépéseket tervez a likviditási helyzetük fenntartása érdekében, ezeknek a nyomon követése is az aktív likviditásfelügyelet része.

### 2.2.7. Kompetencia alapú működés bevezetése

Az MNB 2020–2025-re vonatkozó, Stabilitás és bizalom 2.0 című felügyeleti stratégiájának végrehajtása érdekében 2020-ban a pénzügyi prudenciális helyszíni vizsgálatok keretrendszerének felülvizsgálatára került sor annak érdekében, hogy a Stratégiában megfogalmazott szervezeti célok, úgymint „kockázatalapú felügyelet”, „határozott, időbeni fellépés, beavatkozás”, „folyamatos fejlődés – támogató felügyelet” a lehető legnagyobb mértékben beépüljenek a folyamatokba. A keretrendszer felülvizsgálata a stratégiai szervezeti célok megvalósításán túl továbbá azért is indokolt volt, mivel a 2020. II. negyedévtől bevezetésre kerülő HITREG kapcsán a széles körű adattartalommal bíró, ügyletszintű analitikák negyedévenként rendelkezésre állása jelentős változásokat okozott a felügyelési és a vizsgálati tevékenység működési környezetében.

A koncepció fő célja volt a stratégiában megfogalmazott, fent említett célok megvalósítása az átfogó vizsgálatok keretrendszerének átalakításával, és folyamatos felügyelési eszközökkel, valamint formalizált felügyeleti eljárásokkal történő kiváltásával a jogszabályi keretek adta

lehetőségek mellett. A ciklusokra bontott, alapvetően átfogó vizsgálatokra épülő helyszíni felügyelési tevékenység nem teljesítette maradéktalanul az új Stratégiában megfogalmazott célkitűzéseket.

Annak érdekében, hogy az egyes felügyelt intézményeknél az intézményspecifikus és materiális kockázatok kellő időben felismerhetők és megfelelő módon kezelhetők legyenek, szükséges volt a vizsgálatok struktúrájának átalakítása és egy hatékonyabb keretrendszer kialakítása. Ennek kapcsán az új vizsgálati koncepció kialakítása során az volt a törekvés, hogy az intézményeknél több, rövidebb vizsgálat keretében, az adott intézmény szempontjából releváns kockázatot jelentő témák, kérdéskörök kerüljenek ellenőrzésre, szélesebb, rugalmasabb eszköztárral. Kiemelendő, hogy a fenti célkitűzések igazodtak a megismert társhatósági gyakorlatokhoz és nemzetközi felügyelési példákhoz is.

A vizsgálatok keretrendszerének átalakítása során követendő legfontosabb alapelvek az alábbiak voltak:

### 2-3. ábra: Főbb alapelvek a vizsgálatok keretrendszerének átalakítása során

Kockázatalapú	Előre tekintő
materiális kockázatok feltárása, megértése, kezelése intézményre szabottan	a fennálló mellett a jövőben felépülni látszó kockázatok kiszűrése, megakadályozása
korai beavatkozás	széles eszköztár alkalmazása
a felügyeleti eszköztár megfelelő elemének azonnali alkalmazása	a helyszíni felügyelés eszközeinek bővítése a vizsgálatokat meghaladóan
naprakész	bizalom egyes külső auditorok felé
folyamatos felügyelésből származó információk folyamatos feldolgozása/értékelése	auditori vizsgálatok inputként történő felhasználása

Forrás: MNB

Az új vizsgálati koncepció szerint a megújuló átfogó vizsgálatok alapját az intézmények folyamatos működését nyomon követő, kockázatalapú, a felmerülő inkonzisztenciákra/kockázatokra reagáló kompetenciaalapú felügyelési tevékenység képezi, mely kiegészül az

intézményspecifikusan kiemelt kockázati témákra fókuszáló célvizsgálatok és felügyeleti ellenőrzések eszköztárával.

Az új típusú átfogó vizsgálati eljárás során a jogszabály által meghatározott hároméves időintervallum figyelembevételével áttekintésre kerülnek az adott vizsgálati ciklusban a helyszíni és helyszínen kívüli eljárásokban szerzett szintetizált intézményi információk és az ezek alapján azonosított, még fennálló, az átfogó vizsgálat keretében fókuszáltan vizsgálandó kockázatok.

Fentiekén túl szükséges volt a szervezeti keretek újragondolása annak érdekében, hogy az egyedi kockázatok, és azonos kockázattípusok értékeléséhez kompetenciaelven rendeződő, a szakértői szinergiákat kihasználó egységek álljanak fel, amelyek dedikált témáikban mélyebb szektorszintű ismeretekkel rendelkeznek, ezzel elősegítve mind a helyszíni, mind pedig a helyszínen kívüli, folyamatos felügyelést, illetve a tapasztalt jó gyakorlatok elterjesztését. Ennek keretében a vizsgálati főosztályon az egyes kockázati kategóriákra specializálódott erőforrás poolok, kompetenciaközpontok kerültek létrehozásra, amelyek adott esetben több, egymáshoz kapcsolódó kockázati kategóriát is lefednek.

A 2021-ben újonnan implementált kompetenciaalapú működési modellben az egyes kompetenciaközpontokban dolgozó kollégák az adott kockázattal kapcsolatosan beérkező információk, jelzések, dokumentumok feldolgozásán, kiértékelésén, szükség esetén az adott intézménnyel a felmerült probléma tisztázásán túlmenően közreműködnek a lefolytatott vizsgálatokkal kapcsolatos nyomonkövetési folyamatokban, a felmerülő kérdésekre adott szakértői válaszokkal támogatják a folyamatos felügyelést, részt vesznek a különböző felügyeleti projekteken, munkacsoportokban. Az egyes kompetenciaközpontok feladata továbbá a soron következő éves tervek összeállítása során javaslattevés a vizsgálandó intézmények körére és a vizsgálandó célterületek kijelölésére, valamint szükség esetén javaslattevés azonnali intézkedésre.

### 2.2.8. Compliance és fraud jellegű kockázatok és a javadalmazási szempontok előtérbe kerülése

A „compliance” és „fraud” témák a 2000-es éveket követően váltak egyre jelentősebbé mind a felügyelt intézmények, mind pedig az MNB életében.

Európában és hazánkban is 2006-ban jelentek meg a compliance funkcióval kapcsolatos szabályozói elvárások csírái, ám több mint egy évtized kellett ahhoz, hogy a funkcióért felelős szervezeti egység igénye is megjelenjen a szabályozó részéről.

Fraud management tekintetében pedig elmondható, hogy az egyre kifinomultabb elkövetési módszerek kényszerítették ki, hogy az intézmények felismerjék, a speciális védelmi rendszer kiépítése és működtetése kiállja a költség-haszon elemzés próbáját, így ez a terület fokozott figyelmet kapott a 2010-es éveket követően a pénzügyi szektor és az MNB részéről is.

Míg a két terület felügyelését néhány évvel ezelőtt a vizsgálatokban az Intézményeknek feltett pár kérdés jelentette, addig az előző évek során az MNB mindkét témában megfogalmazta elvárásait a pénzügyi szektor felé, és saját felügyelési és vizsgálati módszertanát is kibővítette, igazodva a témák jelentőségéhez.

A 2020-ban végzett széles körű kérdőíves felmérés eredményeként egyértelművé vált, hogy a csalási kockázatok megelőzése és kezelése igen eltérő gyakorlással jelenik meg az intézmények életében, és a compliance funkció bizonyos területei sem egyértelmű keretek között működnek. Mivel az MNB számára kiemelkedően fontos a védelmi vonalak erősítése, ezért a 2022-ben aktualizált Belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről szóló MNB-ajánlásban rögzítette a fraud managementre vonatkozó keretjellegű elvárásokat, valamint pontosította és kiegészítette a megfelelőségi kockázatok kezelésére vonatkozó elvárásokat.



Fentiek alapján a compliance funkcióval szembeni fontosabb elvárások (a kockázatalapú működés „compliance risk assessment”, az összeférhetetlenségek kezelése, a jogszabályok figyelése a naprakész belső szabályozáshoz, feltárt hiányosságok kijavításának nyomon követése, a szervezeti keretek és ennek kapcsán a függetlenség) olyan részletességgel kerültek a felügyelt szektor felé közvetítésre, amely megkönnyíti a megfelelőségi funkció kialakítását és működtetését, valamint a szektor felügyelését az MNB számára.

A csalásmenedzsment (fraud management) kapcsán rögzített keretek segítik egy erős védelmi vonal kiépítését és a csalási eseményekből származó intézményi és ügyfélveszteségek mérséklését. E keretek részét képezi többek között a munkavállalók fraud ismereteinek naprakészen tartása (pl. különböző oktatásokon való részvétel útján), az üzleti partnerek és ügyfelek csalásmegelőzési tudatosságának fejlesztése, a csalások megelőzése, kezelése érdekében kialakított belső politika vagy stratégia kialakítása, továbbá a csalásgyanúval kapcsolatos eljárások és jelentési csatornák kialakítása.

2021-ben megfogalmazódott a pénzüpiaci szektor felügyeletét ellátó szervezeti egységek (pl. informatikai felügyelet, fogyasztóvédelem, pénzmossás, pénzforgalom, tőkepiac...) részéről, hogy a közös elemként azonosított „csalás” témakör kapcsán az együttműködés és információáramlás erősítése érdekében Fraud Munkacsoport alakuljon. A szakterületek szoros együttműködésével megvalósul a trendek és tendenciák, aktualitások folyamatos nyomon követése, új vagy jelentős eseményekkel kapcsolatos információk megosztása. A Munkacsoport eddigi legnagyobb eredménye, hogy az összes érintett terület szakértőinek bevonásával kialakította a speciálisan a pénzforgalmi szolgáltatásokon keresztül megfigyelhető visszaélések megelőzéséhez, észleléséhez, megakadályozásához és azok kezeléséhez kapcsolódó elvárt működést és magatartási normákat tartalmazó részletes szabályokat és beépítette ezeket egy újonnan megjelenő ajánlásba (Az MNB 5/2023. (VI.23.) számú ajánlása a pénzforgalmi szolgáltatásokon keresztül megfigyelhető visszaélések megelőzéséről, észleléséről, megakadályozásáról és kezeléséről).

A következő időszak feladata, hogy a megfogalmazott elvárások implementációját támogató felügyeletként segítsük, hatósági minőségünkben pedig az implementáció gyakorlati megvalósulását ellenőrizzük a felügyelt intézményeknél.

Az MNB 2015-ben javadalmazási vizsgálatot indított 10 magyarországi hitelintézetnél. A javadalmazásra vonatkozó szabályok szigorítására a 2008-as globális pénzügyi válságot követően került sor, amikor a szabályozó és felügyeleti hatóságok azt tapasztalták, hogy egyes bankok javadalmazási rendszere a vezetőket túlzott kockázatvállalásra ösztönözte, mivel ezáltal rövid távon nagyobb nyereséget tudtak kimutatni, és magasabb összegű jutalmakhoz jutottak hozzá. Az új javadalmazási szabályok megteremtik a vezetők és a jelentős kockázatvállalók hosszabb távú vagyonnövekedésben való érdekelttségét. A szabályok fő elemei a változó javadalmazás arányának korlátozása, a javadalmazás egy részének eszközökben (pl. a hitelintézet részvényeiben) való kifejtése, illetve a teljes javadalmazás egy részének több évre halasztva történő kifizetése, ami lehetőséget ad arra, hogy a halasztott kifizetéseket a tényleges eredmények figyelembevételével utólag korrigálni lehessen. A vizsgált hitelintézetek mindegyike az előírásnak megfelelően, belső szabályozásában rögzítette a Felügyelőbizottság által elfogadott, belső ellenőr által is évente ellenőrzött javadalmazási politikáját, ám több intézménynél csúszott a jogszabályváltozások átvezetése. Az MNB javadalmazási ajánlása a vonatkozó EBA-iránymutatások és a hazai tapasztalatok alapján a jogszabályi követelményekkel összhangban tovább részletezi a javadalmazási rendszerekkel szemben támasztott felügyeleti elvárásokat. Az MNB alapvető elvárása, hogy a hitelintézetek ne csak a jogszabályok és az MNB-ajánlás szövegének feleljenek meg, hanem ténylegesen is elérjék a hosszú távú érdekelttség megteremtését, és kizárják azt, hogy a javadalmazási rendszer az ügyfelek számára hátrányos eljárásokat eredményezzen (Seregdi, 2016b).

### 2.2.9. Eszközminőség- és értékvesztés-elszámolás ellenőrzésének fejlődése

A 90-es évek elején bekövetkezett bankválságok Magyarországon is ráirányították a figyelmet a céltartalékképzés és az értékvesztés fontosságára. 1992-ben egy bankfelügyeleti rendelkezés szabályozta először ezt a kérdéskört, amely szerint a bankoknak a kintlévőségeiket a minősítés során a problémamentes, az átlag alatti, a kétes, illetve a rossz kategóriák valamelyikébe kellett besorolni, és a szabályozás később az egyes kategóriákba besorolt kintlévőségek után képzendő céltartalék mértékét is meghatározta. A bankfelügyeleti rendelkezés mint szabályozási eszköz megszűnését követően a hasonló szabályokat a bankok számvitelére vonatkozó Kormányrendelet tartalmazta. Ebben jelentős változást – a bankok hazai számviteli sztenderdekről az IFRS-re való áttérése – eredményezett, mert azóta a hazai hitelintézetek a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően az IFRS szabályai alapján határozzák meg a kintlévőségek után képzendő értékvesztés mértékét, amelynek a megfelelését az MNB a helyszíni vizsgálatai során ellenőrzi. Az MNB továbbá mikroprudenciális felügyeleti hatóságként olyan rendeleteket (pl. ügyfél- és partnerminősítés, valamint a fedezetértékelés prudenciális követelményei), illetve ajánlásokat (pl. hitelkockázat kezeléséről) ad ki, amelyek hatással vannak a hitelintézetek kockázatkezelésére, ezen keresztül pedig közvetetten a kintlévőségek minőségére és a képzendő értékvesztés mértékére is. Felügyeleti szempontból azért is különösen fontos a megfelelő értékvesztésképzés, mert a bankok tevékenységében a hitelezési kockázat a legfontosabb kockázati típus, ezért a bankok mérlege és eredménykimutatása csak akkor tekinthető valósnak, ha abban a hitelkockázat miatti értékvesztések megfelelően kimutatásra kerülnek, és a hitelintézet eszközei a tényleges értékükön szerepelnek.

A koronavírus okozta gazdasági bizonytalanság jelentős kihívás elé állította, nemcsak a gazdasági szereplőket, hanem a felügyeleti hatóságokat, így az MNB-t is. A negatív gazdasági hatásoknak legjobban kitett vállalkozások (sérülékeny ágazatok), továbbá érintett lakossági ügyfelek hitelei esetében kiemelten fontossá vált a várható veszteségek

értékvesztéssel való fedezettsége. Ezért az MNB egyrészt vezetői körlevelek útján egységes, alapvetően konzervatív iránymutatásokat adott az intézményeknek, hogy a sérülékeny ügyfelek hiteleit hogyan kezeljék, pl. szigorú ügyfélmonitoring előírásokkal, prudens ügyletminősítési, stage kezelési szabályokkal. Bár az eszközminősítés és értékvesztés megfelelő szintjének vizsgálata a korábbi években is napirenden volt, ilyen egységes, megfelelően konzervatív iránymutatások kiadására a koronavírus megelőzően nem került sor. A hiteltörlesztési moratórium bevezetése ugyan segítséget nyújtott a rászoruló ügyfeleknek, azonban annak opt-out jellege (az ügyfeleknek ugyanis lehetőségük volt a moratórium felfüggesztésére) elfedte a valóban rászorulókat, és megnehezítette az ügyfelek minősítését, a valóban rászorult ügyfelek azonosítását, különösen a lakossági ügyfelek esetében. Ezt a bizonytalanságot úgy kezelte az MNB, hogy előírta a bankoknak, hogy az értékvesztésképzésben vegyék figyelembe a moratórium tényét mint megnövekedett hitelkockázatot, azaz megfelelő értékvesztést képezzenek a moratóriumban lévő ügyfelek hiteleire. Annak érdekében, hogy az értékvesztésszintek kellően konzervatívak maradjanak, az MNB minimum értékvesztés elvárásokat fogalmazott meg, valamint a felügyeleti adatszolgáltatások alapján rendszeresen monitorozta azt, továbbá modellalapú benchmark számításokat végzett, azaz újrakalkulálta az egyes bankok értékvesztésszámait, továbbá ellenőrizte, hogy az alkalmazott modellek és módszertanok megfelelnek-e az IFRS9 szabályainak. Az MNB az értékvesztés-módszertanok és modellek felülvizsgálata során számos hibát azonosított, és a szektor értékvesztés-képzési módszertanának egységesítése céljából kétoldalú és szektorszintű egyeztetést tartott, továbbá szorosán együttműködik a nagyobb könyvvizsgáló cégekkel, abból a célból, hogy harmonizálja a szektor értékvesztés módszertanát.

Az MNB 2020-ban és 2021-ben felülvizsgálta teljes szektor értékvesztés-képzési módszertanát, azon belül a portfólió szintű értékvesztés meghatározásához használt modellek helyességét, az IFRS9 szabályainak történő megfelelését. Az IFRS9 bevezetése alapvető változást hozott a várható veszteség számítási módszertanában, amely a várható

veszteség alapú szemléletmódra való áttérést jelenti. Az IFRS9 alapján a pénzügyi instrumentumokat a következő három kosárba tartozónak kell tekinteni: teljesítő (Stage1), teljesítő és a jelentős hitelkockázatnövekedést mutató eszközök (Stage2) és nem teljesítő pénzügyi eszközök (Stage3). A Stage1-be sorolt pénzügyi instrumentumok esetén a kezdeti megjelenítéstől a következő egy évben várható default valószínűség alapján becsült veszteségre kell értékvesztést kalkulálni. A Stage2-es kategóriába sorolt hitelek esetében, ahol a hitelkockázat jelentős növekedése tapasztalható, továbbá a Stage3-ba sorolt nem teljesítő kitétségek esetében a teljes élettartam alatt várható veszteségét el kell számolni. További jelentős változás az előretekintő jelleg és az, hogy az IFRS9 alapján kötelezően alkalmazandó scenáriók meghatározásakor figyelembe kell venni a különböző makrogazdasági forgatókönyveket. Ez utóbbiak kapcsán az MNB legalább évente két alkalommal iránymutatás céljából átadja a bankoknak az alkalmazandó makrogazdasági előrejelzéseket.

#### 2.2.10. SREP-módszertan fejlődése, SREP-tőkekövetelmények meghatározása, felügyeleti tőkeajánlás (P2G)

A SREP (Supervisory Review and Evaluation Process) a felügyeletiek által végzett felülvizsgálat és értékelés folyamata, amelynek a célja a banki kockázati profilok következetes értékelése és a szükséges felügyeleti intézkedések meghatározása.

A SREP keretében az adott országok felügyeletei és európai bankcsoportok esetében az Európai Központi Bank (EKB / European Central Bank / ECB) és az illetékes nemzeti hatóságok felügyeleteiből álló csoportok éves rendszerességgel vizsgálják a bankokra ható kockázatokat, és ellenőrzik, hogy a bankok rendelkezésre állnak-e az ezek kezelésére alkalmas eszközök, megvizsgálják, hogy a bankok megfelelnek-e a vonatkozó európai jogszabályoknak, iránymutatásoknak és felügyeleti elvárásoknak. A SREP értékeli, hogy egy bank hogyan kezeli a kockázatait, valamint azokat az elemeket, amelyek hátrányosan befolyásolhatják

tőkéjét vagy likviditását, most vagy a jövőben. Ez a folyamat határozza meg, hogy egy bank hol áll a tőke- és likviditási követelmények tekintetében, valamint meghatározza belső szabályainak és kockázatmenedzsmentjének megfelelőségét.

A felügyeletek által használt SREP-módszertan összhangban van az Európai Bankhatóság (EBH / European Banking Authority / EBA) SREP-ről szóló iránymutatásaival.

A SREP négy fő eleme:

1. az üzleti modell és a jövedelmezőség értékelése;
2. a belső irányítási és kockázatkezelési értékelés;
3. a tőkét érintő kockázatok kockázatspecifikus alapon történő értékelése (azaz hitelkockázat, piaci, működési, banki könyvi kamatláb-kockázat (IRRBB) és az intézmény belsőleg azonosított kockázatai normál forgatókönyvekben és stresszhelyzetben), amely beépül az e kockázatok fedezésére szolgáló tőkekövetelmény előzetes meghatározásába és a tőkemegfelelés értékelésébe;
4. finanszírozási kockázatok kockázatspecifikus alapon történő értékelése (azaz rövid távú finanszírozás, hosszú távú finanszírozás és az intézmény belsőleg azonosított kockázatai normál forgatókönyvekben és stresszhelyzetben), amely beépül az e kockázatok fedezésére szolgáló likviditási követelmény előzetes meghatározásába és a likviditásmegfelelés értékelésébe.

Az értékelést minden egyes elem esetében egy erre a célra létrehozott kockázatértékelési rendszeren (Risk Assessment System / RAS) keresztül végzik. A RAS-t a bankok rendszeres jelentéstétellel, például közös jelentéstétellel (Common Reporting / COREP) és pénzügyi beszámolóval (Financial Reporting / FINREP) és további minőségi információkkal alapozzák meg, és magában foglalja a felügyeletet, valamint a közös

felügyeleti csoportok által különböző forrásokból folyamatosan szerzett ad hoc információkat (egyéb adatok, jelentések, találkozókra és a helyszíni felügyeletből származó információk) is. A RAS eredményét egy indoklás és egy pontszám foglalja össze, amely megkönnyíti az összehasonlítást és a belső kommunikációt.

A tőkekockázatok, valamint a likviditási és finanszírozási kockázatok értékelése a felügyeleti tőke- és likviditási követelmények meghatározását eredményezi, így a teljes SREP tőkekövetelmény-mutatónak (Total Srep Capital Requirement / TSCR) vagy a likviditásfedezeti rátának (Liquidity Coverage Ratio / LCR) a minimum elvárt szintjeit, vagy egyéb kvantitatív vagy kvalitatív elvárásokat. Ez az értékelés, illetve a tőke- és likviditási követelmény meghatározás egyrészt a RAS eredményén alapul, amelyet kiegészít továbbá az intézmény tőke- és likviditási pozícióinak átfogóbb időszakos felülvizsgálata, azaz az intézmények belső tőkemegfelelés-értékelési eljárásának (Internal Capital Adequacy Assessment Process / ICAAP) és a belső likviditásmegfelelőség-értékelési eljárásának (Internal Liquidity Adequacy Assessment Process / ILAAP) a felügyeleti felülvizsgálata és a felügyeleti stresszteszt eredményei.

Az értékelés megközelítése mind a négy fő elem esetében a SREP-ről szóló EBH-iránymutatásokkal összhangban figyelembe vesz mind kvantitatív (inherens, eredendő kockázati szint), mind minőségi (kockázatkezelés, kockázati kontroll) szempontokat. Mind a négy elem egy-egy kombinált pontszám (nettó kockázati szint), amely 1-től (alacsony kockázat) 4-ig (magas kockázat) terjed.

A négy elem értékelése ezután egy előretekinő, életképességi, átfogó SREP-értékelésben, – tükrözve a bankról alkotott felügyeleti álláspontot, amelyet egy átfogó SREP-pontszám (1 és 4 között) foglal össze – valamint egy fő indoklásban egyesül, amely megmagyarázza a szóban forgó pontszámot. Az EBH SREP-re vonatkozó iránymutatásaival összhangban ez az átfogó SREP-pontszám a felügyeletnek az intézmény életképességére vonatkozó értékelését tükrözi, a magasabb pontszám

az intézmény életképességét fenyegető, a kockázati profil egy vagy több jellemzőjéből eredő magasabb kockázatát tükrözi.

A bankok SREP-értékelésének eredménye más felügyeleti tevékenységeket is támogat, beépül például a felügyeleti vizsgálati programba, és hatással van a felügyelet helyszínen kívüli és helyszíni tevékenységeinek gyakoriságára és mélységére is.

A Felügyelet a Bankok számára a Bázel II. második pillére szerinti felügyeleti felülvizsgálati folyamat (SREP) részeként tőkekövetelmény-többletet írhat elő a szabályozói minimum felett. A meghatározott SREP-tőkekövetelmény-többlet a banki belső tőkeszámítás (ICAAP) felülvizsgálatának, valamint a belső irányítás és kontroll, a kockázatkezelés, üzleti modell értékelésének eredményeként áll elő.

A magyar Felügyelet első alkalommal 2009-ben állapította meg SREP tőkekövetelményeket, az azóta szinte minden évben lefolytatott vizsgálatok során pedig egy sajátos magyar út alakult ki a hazai nagybankok SREP tőkekövetelményének számítási módszertanában, melyet később több kisbank vonatkozásában is kiterjesztett. Bár a módszertani kereteket EBA (és annak elődje: CEBS) -ajánlások jelölik ki, a keretrendszer elemeinek eltérő súlyozása egészen heterogén megvalósításokra vezetett a különböző európai felügyeleti gyakorlatokban. Ezek a megközelítések széles skálán mozognak a tekintetben, hogy a SREP-tőkekövetelmény milyen mértékben alapul kvalitatív, szakértői értékelésen, vagy mennyiben kvantitatív, modellekkel alátámasztott számítások eredménye.

A kvantitatív modellezést hangsúlyosan alkalmazó „magyar út” kialakulásában meghatározó volt, hogy az ICAAP-SREP-útmutatók hazai implementációinak már legelső kiadásaiban is megjelent a nagybankok irányában támasztott igény a fejlett, kockázatterzékeny módszertanok fejlesztésére és használatára. Ennek az elvárásnak a szellemében az ICAAP-számítások felülvizsgálata és a SREP-tőkekövetelmény meghatározásának feladata kezdetektől ugyanahhoz a kvantitatív modellezési



területhez tartozott, mely a szabályozói minimumkövetelmény számítására használható fejlett belső modellek (IRB, AMA stb.) validációjáért – ellenőrzéséért és engedélyezéséért – felelt. A magyar nagybankok, legtöbb esetben a külföldi anyabankok csoportszintű egységes módszertanait átvéve, a kockázati modellezés egész tárházát vonultatták fel már a 2009. évi első ICAAP-SREP vizsgálati ciklus során is: a hitelkockázati IRB, CreditRisk+ és Merton modellek, PD, LGD paraméterbecslő- és ratingrendszerek, piaci és banki könyvi kamatkockázati VaR-modellek. A stresszteszt megértéséhez, rekonstrukciójához, felülbírálatához – a bankok tőkeszükségletének érdemi vizsgálatához széles kvantitatív eszköztár alkalmazására volt szükség.

A kvantitatív irányt erősítette a 2008-at követően Magyarországot is érintő gazdasági és hitelválság: az ennek nyomán fellépő hitelezési veszteségek, a realizálódó kockázatok felfedték a banki módszertanok hiányosságait és a minimumkövetelmények elégtelenségét. A 2010–2014. évek során jelzáloghiteleken, személyi kölcsönökön, lízingtermékeken és különösképpen a koncentrált ingatlanfinanszírozási projekthiteleken, ingatlanokon elszenvedett óriási, akár a teljes tőkét felemészteni képes nagybanki veszteségek mutatták meg a kockázatok lehetséges – a minimumkövetelményeket sokszor lényegesen meghaladó – mértékét. Ebben az időszakban kristályosodtak ki azok a kockázati fókuszpontok, melyek a későbbiekben is a tőkekövetelmény-többlet előírásához szolgáló módszertanok megalkotásához vezettek:

- a lakossági és a vállalati nem teljesítési valószínűségi idősorok volatilitása a ciklusokon átívelő (Through-the-Cycle – TTC) PD (Probability of Default) becslési modellek szerepére világítottak rá;
- az ingatlanok értékcsökkenése, a végrehajtási moratórium miatti lelassult fedezet-érvényesítés, később a nyomott áron történő, a nem teljesítő állományok csomagos követelésértékesítéseinek tapasztalatai megmutatták az LGD (Loss Given Default) -modellek bizonytalanságait;

- a kereskedelmi ingatlanfinanszírozás veszteségtapasztalatai a projektek kiemelt kockázatát bizonyították;
- az egyedi, sokszor több tízmilliárdos bedőlt ügyletek a koncentrációs kockázat szerepét igazolták;
- a 2010–2014 közötti időszakban a már nem teljesítő állományokon folyamatosan tovább termelődő kockázati költségek, növekvő értékvesztésszintek a nem teljesítő állományokon a további nem várt veszteségek jelenlétét bizonyítják.

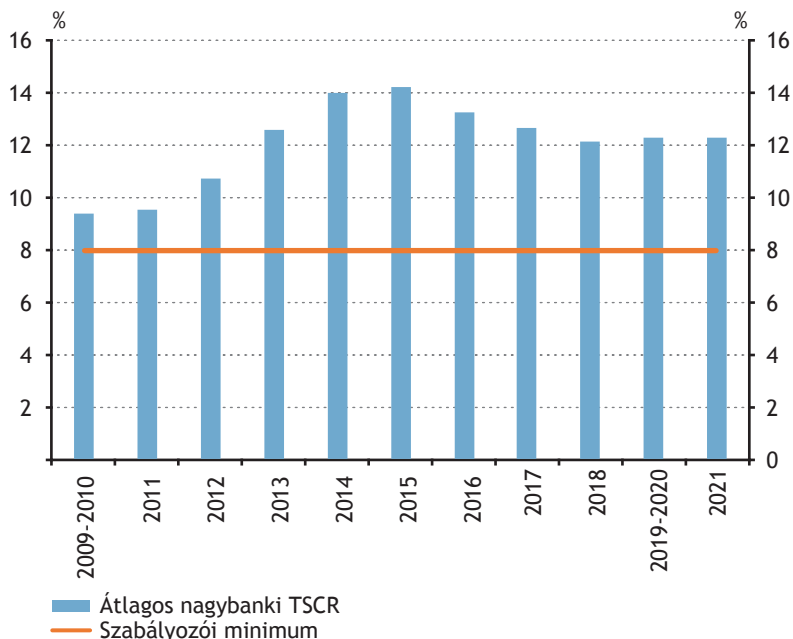
Az első években a Felügyelet elsősorban a banki módszertanok alapulvételével, a bank által alkalmazott modellek felülbírálatával írt elő SREP tőkekövetelmény-többleteket a fent említett kockázatok fedezésére. 2014-től, a devizahitelek forintosításával, a nem teljesítő állományok fokozatos leépítésével, a projekthitelezés drasztikus visszaesésével azonban a heterogén banki módszertanok kiindulási pontként való alkalmazásának hátrányai egyre inkább előtérbe kerültek. A kockázatok megfelelő mértékű fedezése mellett felerősödött az igény a kockázatok azonos alapon történő összehasonlítására, a módszertanok egységesítésére. A hitelkockázati modellek esetében a Felügyelet már viszonylag korán megpróbálta terelni a nagybankokat a modellezési bizonytalanságokat hordozó, bonyolult portfóliómodellektől (CreditRisk+, többfaktoros Merton-modellek) az IRB alkalmazása felé. A kockázati paraméterek vonatkozásában 2012-től a lakossági jelzálog LGD, 2014-től a lakossági TTC PD paraméterek benchmark modelljeinek első változatainak, majd később a koncentrációs kockázati benchmark, vállalati PD és LGD paraméterbecslő-, illetve a jövedelemtermelő ingatlanfinanszírozási (IPRE) projekt benchmark modelljeinek fejlesztése és a SREP tőkekövetelmény kalkulációjához való bevezetése történt meg. A 2017/2018-as évre a Felügyelet a legtöbb, materiális kockázatra vonatkozóan már rendelkezett saját felügyeleti benchmark modellel, mely lehetővé tette olyan magyarországi kis- és középbank kvantitatív alapú kockázati felmérését és tőkekövetelményének meghatározását, mely nem rendelkezett

sem megfelelő mennyiségű adattal, sem szakértelemmel a szofisztikált modellezéshez.

A kvantitatív modellezés és a benchmark modellek kiterjedt alkalmazása mellett szintén magyar sajátosság a „Kockázatos portfóliók” nevesítése, mely a SREP tőkekövetelmény meghatározását a kezdetektől fogva végig kísérte. A Kockázatos portfóliók alá olyan kockázatok értendők, melyeket a Felügyelet vagy azért nevesít és állapít meg rá tőkekövetelmény-többletet, mert meg akarja akadályozni a felépülését, további terjedését (ilyen volt kezdetben pl. a jövedelemigazolás nélküli finanszírozás), vagy azért, mert olyan kiemelt kockázatokat lát benne, melyeknek megbízható számszerűsítése nem lehetséges, illetve a hagyományos kockázatmérési módszerekkel nehezen megragadható (ilyen pl. a balloon-bullet hitelek, követelés fejében átvett ingatlanok).

A felügyeleti SREP tőkekövetelmény-számítási gyakorlat evolúciójának szemléltetéséhez érdekes adalék a nagybanki átlagos TSCR-ek (a SREP tőkekövetelmény aránya a szabályozói RWA-hoz viszonyítva) időbeli alakulása. A 2009–2010. évi első – a válság miatt elhúzódó – vizsgálati ciklus, és részben a 2011 is a banki módszertanok megismerésével és az útkeresés jegyében telt, a módszertanok felülbírálata ekkor még nem volt jellemző. 2012–2014 között a kockázatok realizálódásával folyamatosan tárultak fel azok a kockázati „gócpontok”, melyek ettől az időszaktól kezdve mindmáig a tőkekövetelmény-többletek legfőbb forrásaivá váltak. 2015-től a TSCR csökkenését a leépülő kockázatok határozták meg (csökkenő nem teljesítő állomány, mérséklődő projekt-kockázatok, forintosítás), míg 2018-tól a benchmark módszertanok egységesebbé tétele, a viszonylag statikus nagybanki kockázati profil nyomán az átlagos TSCR többé-kevésbé stabilizálódott.

2-4. ábra: Az átlagos nagybanki TSCR ráták alakulása 2009-2021 között



Forrás: MNB

A nagybanki SREP tőkekövetelmény-számítási módszertan folyamatosan fejlődik, tárháza bővül: a benchmark modellek rendszeres felülvizsgálata mellett például a Felügyelet meghatározott stratégiája és nemzetgazdasági célok elérése érdekében tőkekövetelmény-kedvezményeket határozhat meg („zöld hitelezés”), vagy kvalitatív szempontokat építhet be a SREP tőkekövetelmény korrekciójával a banki kockázat-kontroll kvalitatív értékelésén keresztül.

Míg egy tisztán kvalitatív szempontrendszerű többlettőke-előírás szükségképpen önkényes, ezért nehezebben védhető, addig a kvantitatív modell alapú SREP tőkekövetelmény-számítás életképességét az elmúlt évek sikeres alkalmazása igazolta: a magyar Felügyelet a többlettőke-követelmény előírásának jogosságát minden lehetséges fórumon – akár nemzetközi szinten a felügyeleti kollégiumokon, akár a bankkal,

bankvezetőkkel folytatott párbeszéd során – meg tudta indokolni, adatokkal és számszakilag is alá tudta támasztani.

Az EBA 2019. január 1-jétől hatályba lépett iránymutatásában (Guidelines on common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process [SREP] and supervisory stress testing under Directive 2013/36/EU EBA/GL/2022/03) a hitelintézetekre, illetve hitelintézeti csoportokra számított tőkeajánlás (Capital Guidance, P2G) megállapítását várja el az érintett hatóságoktól, a Hpt. pedig 2020-tól írja elő, hogy az MNB tőkeajánlást állapít meg a hitelintézetek részére. A P2G-t a teljes tőkekövetelmény (Overall Capital Requirement, OCR) mértéke felett szükséges megállapítani, és meghatározásának egy felügyeleti stresszteszt keretrendszeren kell alapulnia. Amennyiben az intézmények figyelmen kívül hagyják a számukra előírt P2G-t, nem építik be a kockázatkezelési keretrendszerükbe és nem tartják az előírt mértékét, a felügyeleti párbeszéd során az MNB végső soron akár további tőkekövetelményt is írhat elő vagy olyan szankciókat hozhat, mint például az osztalékfizetés korlátozása. Az MNB a tőkeajánlás meghatározása céljából az éves ICAAP-felülvizsgálatok keretében futtatja 2019 óta az ezen célra kialakított felügyeleti stressztesztet. A stresszteszt makrogazdasági stresszforogatókönyve a 2008-as gazdasági válság sokkjait tükrözi és kétéves stresszidő-horizontot foglal magában. A felügyeleti stresszteszt módszertana az EBA-stresszteszt módszertanának mintájára került kialakításra néhány módosítással, mint például az EBA által előírt egyes, a minőségbiztosítás megkönnyítését célzó korlátok eltörlésével. A P2G mértékét a tényidőszaki CET1 rátához képest a stresszhorizont legkedvezőtlenebb évében bekövetkező rátavisszaesés adja. Az MNB kvalitatív szempontokat is figyelembe vehet a végső CET1-ráta visszaesésének meghatározásakor. Ez a kvalitatív korrekció a különböző bankokra egységesen alkalmazott, és előre rögzített score-rendszeren alapuló módszertan szerint kerül számszerűsítésre az MNB által, a felügyeleti tapasztalatokat is tükrözve. Végül a CET1-ráta visszaesés nettósítható a tőkefenntartási puffer mértékével (a könyv megjelenésekor: 2,5%).

Az EBA elvárásával összhangban az MNB 2023-tól kezdve beépíti a túlzott tőkeáttétel kockázatához kapcsolódó felügyeleti tőkeajánlás szükségességének mérlegelését is az ICAAP-felülvizsgálatokba. Célja az intézmény által a tőkeáttételre vonatkozó teljes követelményt (OLRR) meghaladóan, ajánlasként előírható szavatolótőke szintjének és minőségének meghatározása az – ökonometria összefüggéseket és szakértői feltételezéseket egyaránt tartalmazó – P2G módszertanhoz hasonlóan. Elsődlegesen a felügyeletet azt számszerűsítik, hogy az intézmények tőkeáttételi mutatója (T1 minőségű tőke / teljes tőkeáttételi kitettség) milyen mértékben csökken a stresszpálya mentén. A P2G-LR számszerűsítésekor figyelembe vehetők olyan nem számszerűsíthető, kvalitatív szempontok is, melyek az intézmény folyamatos felügyelésének tapasztalataiból származnak. Az MNB a P2G-LR mértékét a P2G meghatározásához is használt felügyeleti stresszteszt segítségével határozza meg. Az MNB ezen kalkulációban figyelembe veheti az intézmény saját stressztesztjének eredményeit is. 2023-tól a felügyeleti stresszteszt kiegészítésre került a Szanálási Hatóság által előírt MREL-követelményeknek való megfelelés stresszhorizonton történő vizsgálatával is (az MREL tényidőszaki megfelelésének vizsgálata továbbra is a Szanálási Hatóság hatáskörében marad). Az MNB az ICAAP-ILAAP-BMA kézikönyvében rögzíti azon elvárását, hogy a banki stressztesztekben is jelenjen meg a tőkeáttételi és MREL-követelményeknek való teljesülés vizsgálata stresszpályán.

A felügyeleti stresszteszt futtatására az éves ICAAP-felülvizsgálatok mellett eseti jelleggel is sor kerül. A futtatások legfőbb célja, hogy az MNB választ kapjon arra, hogy a jövedelmezőség és/vagy tőkemegfelelés hogyan alakulna egyedi banki szinten egy meghatározott esemény (pl. kötelező tartalékráta után fizetett kamat lecsökkentése) bekövetkeztével. A felügyeleti stresszteszt 2019-es bevezetése óta annak módszertanát az MNB folyamatosan frissítette és fejlesztette. Az előző években többek között bevezetésre került a statikust felváltó dinamikus mérlegfeltevés, a vállalati és a lakossági jelzalog portfóliók hitelkockázati költségét előrejelző két különálló ügyletszintű modell, illetve a párhuzamos hozamgörbe eltolások helyett a hozamgörbe meredekségének változása

is. 2023-ban is várható a felügyeleti stresszteszt módszertan érdemi fejlesztése. Tervben van a fedezetlen lakossági portfólióra vonatkozó értékvesztés modell megújítása, a kamateredményt előrejelző modell finomhangolása, valamint a kereskedési tevékenység és a valós értéken értékelt eszközök átértékelési eredményének előrejelzési módszertana is továbbfejlesztésre kerülhet. Az előzőeken túl az MNB aktívan dolgozik a modellek és számítások automatizálásán annak érdekében, hogy egyre gördülékenyebben lefuttatásra kerülhessenek a modellek, és nem csupán a vizsgálatok alatt, de az ad hoc kérések esetén is rövidebb határidővel készülhessenek el a bankok jövedelmezőségét és tőke megfelelését vizsgáló elemzések. Amíg a felügyeleti stresszteszt megjelenésekor a bemenő paraméterek a bankok által az ICAAP-felülvizsgálat során beküldött adatokon alapultak, mára már a felhasznált inputok többsége felügyeleti jelentésekből (pl. COREP, FINREP) csatornázódik be automatikusan a stresszteszt gyakorlatába.

#### 2.2.11. Az MKB Bank szanálása, a felügyelés és a szanálás kapcsolata

A 2007–2008-as pénzügyi válság során a nemzetállamok nem rendelkeztek kellően hatékony eszközökkel a pénzügyi intézmények válsághelyzetének kezelésére anélkül, hogy azok ne okoztak volna pénzügyi stabilitási kockázatot. A legtöbb országban a felszámolási eljárás egyetlen valós alternatívája az állami pénzből megvalósuló bankmentés (ún. bail-out) volt, amely azonban több esetben az államháztartási egyensúly megbomlásához és jelentős eladósodáshoz vezetett. Ezek a körülmények hívták életre a szanálási keretrendszert, illetve tették szükségessé annak globális és európai uniós szintű harmonizálását. A szanálás ugyanis egy hatósági eszközökkel végrehajtott válságkezelési eljárás, amely a fizetéképtelen vagy várhatóan fizetéképtelenné váló hitelintézetek és befektetési vállalkozások szerkezetátalakítása keretében az intézmény kritikus pénzügyi szolgáltatásai folyamatoságának biztosítására, a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának megőrzésére és adott esetben az intézmény vagy csoport egésze vagy része életképességének helyreállítására irányul. A szanálás fontos

alapelve, hogy a válságkezelés terheit az adófizetők helyett elsődlegesen a szanálás alatt álló intézmény tulajdonosai, majd hitelezői viselik. Magyarországon 2013. október 1-jétől az MNB került kijelölésre szanálási hatóságként.

A pénzügyi válság kitörését követően a belföldi rendszerszinten jelentős MKB Bank (MKB), döntően a piaci átlag feletti részarányú és rendkívül rossz minőségű ingatlan-projekthitel kitettsége miatt jelentős veszteséget szenvedett el, amelyet az akkori tulajdonosa, az egyébként 10 milliárd eurós állami támogatással megmentett német Bayerische Landesbank sem tudott megfelelően pótolni. A magyar állam 2014 szeptemberében – elsősorban pénzügyi stabilitási szempontokat figyelembe véve – megvásárolta az MKB-t abból a célból, hogy annak átalakítása után értékesíthető és a hitelezésben aktív szerepet vállaló bankhoz jusson. 2014 decemberében az európai eszközminőségi vizsgálat (Asset Quality Review – AQR) eredményének ismeretében egyértelművé vált, hogy a jelentős értékvesztés-hiánnyal küzdő és – külső beavatkozás hiányában – 12 hónapon belül várhatóan fizetéseképtelenné váló MKB tartós életképességének helyreállítására a magyar pénzügyi stabilitás megóvása érdekében az egyetlen gyors és hatékony, közpénz felhasználása nélküli megoldás az új szanálási eszköztár bevetése. A szanálási feladatkörében eljáró MNB 2014 decemberében a szanálási feltételek együttes fennállására tekintettel (1. fizetéseképtelenség vagy várható fizetéseképtelenség, 2. nincs a szanáláson kívül más megoldás az intézmény helyzetének rendezésére, 3. fennáll a szanálási értelemben vett közérdek) az MKB-t szanálási eljárás alá helyezte, egyidejűleg átvette a bank felett az irányítási és a tulajdonosi jogok gyakorlását.

#### *Az MKB Bank szanálása*

Egy szanálási eljárásban az MNB mint szanálási hatóság szabadon mérlegelheti a rendelkezésére álló 4 szanálási eszköz (hitelezői feltőkésítés, vagyoneértékesítés, áthidaló intézmény, eszközelkülönítés) közötti választást. Az eszközök önállóan vagy egymással kombinálva is alkalmazhatók, kivéve az eszközelkülönítést, amely csak valamely más szanálási eszközzel együtt hajtható végre. Az MKB-ra



vonatkozó szanálási akcióterv szerint először az MKB-ról leválasztásra kijelölt eszközök (hitelkövetelések) piaci értékesítését kellett megkísérelni a minél magasabb vételár elérése érdekében a vagyoneértékesítés szanálási eszköz alkalmazásával. A szanálási törvény szerint vagyoneértékesítés keretében az intézmény egyes részei vagy egésze hatósági határozattal piaci szereplő részére értékesíthető főszabály szerint nyílt, átlátható, diszkriminációmentes eljárásban az ármaximalizálás céljával. A jelentős nem teljesítő hitelállományra tekintettel, a piacon nem értékesíthető eszközök ezt követően az eszközelkülönítés szanálási eszköz alkalmazásával kerültek az MKB-ról leválasztásra a Szanálási Alap által alapított, de a tulajdonosi jogokat törvény alapján az MNB által gyakorolt szanálási vagyonekezelőhöz (MSZVK Magyar Szanálási Vagyonekezelő Zrt. – MSZVK Zrt.), figyelemmel arra, hogy az eszközelkülönítés a szanálás alatt álló intézmény vagy az áthidaló intézmény egyes részeinek, jellemzően nem teljesítő eszközeinek szanálási vagyonekezelőre történő átruházását jelenti. Az átruházás finanszírozásához szükséges forrásokat a hitelintézetek és befektetési vállalkozások kötelező hozzájárulásain alapuló Szanálási Alap biztosította akként, hogy egy négytagú piaci konzorciumtól vett fel hitelt és azt továbbkölcsonozta az MSZVK Zrt. felé, mivel ekkor még az alig 1 éve létrehozott Szanálási Alap vagyonának feltöltöttsége is alacsony szinten állt.

Az MKB az eszközelkülönítés során átruházott eszközökért a kedvezőtlen piaci körülményekből származó csekély piaci értéküket meghaladó ellenértékhez jutott annak érdekében, hogy tőkehelyzete stabilizálódjon. Az ellenérték piaci érték feletti része (32 milliárd forint) az uniós jog szerint állami támogatásnak minősült. Az Európai Bizottság kialakított gyakorlata alapján egy intézmény csak úgy részesülhet állami támogatásban, ha először a tulajdonosa – jelen esetben a magyar állam – a lehető legnagyobb mértékben részt vesz az intézmény veszteségeinek viselésében. Mindez illeszkedik a szanálás fentebb már említett alapelvéhez, amely szerint az intézmény felmerülő veszteségeit elsődlegesen saját tulajdonosaiknak kell viselniük. Az MKB esetében a tulajdonosi teherviselés úgy való-

sult meg, hogy az államtól jelképes ellenérték fejében az MKB tulajdonjoga átruházásra került az MSZVK Zrt.-re. Az állami támogatás uniós engedélyezése érdekében a magyar hatóságoknak az MKB vonatkozásában a 2019. december 31-ig tartó szerkezetátalakítási időszakra a tulajdonosi veszteségviselésen túl további kötelezettségvállalásokat (pl. kereskedelmi ingatlanhitelezés megszüntetése, költségcsökkentés, kockázatvállalás korlátozása, bank értékesítése) kellett tenniük, amelyek a várható fizetéseképtelenséghez vezető okok kiküszöbölését, a hosszú távú életképesség helyreállítását, valamint a versenytorzító hatások minimalizálását szolgálták.

Miután az MKB megszabadult toxikus eszközállományától, valamint a végrehajtott reorganizációs intézkedések is hozzájárultak megerősödéséhez, sor került a bank vagyoneértékesítés szanálási eszközzel történt piaci értékesítésére nyílt, átlátható, hátrányos megkülönböztetéstől mentes, a versenyjogi szabályokkal összhangban álló eljárás keretében a legjobb ajánlatot tevő piaci konzorcium részére. Az értékesítésből befolyt vételár (37 milliárd forint) a költségek levonását követően az MSZVK Zrt. vagyonát növelte (35,2 milliárd forint), amely meghaladta az állami támogatás 32 milliárd forintos összegét, ezért egyidejűleg az állami támogatás is visszafizetésre került. A szanálási intézkedések eredményeként megszűntek a szanálásra okot adó körülmények, így a szanálási eljárás 2016. június 30-án lezárásra került.

Az MSZVK Zrt. és leányvállalatai által kezelt, az MKB-ról leválasztott követelés- és ingatlanállomány jelentős része 2018 júliusáig értékesítésre került. Mindez lehetővé tette, hogy a Szanálási Alaptól 2015-ben felvett kölcsön visszafizetésre kerüljön, ezen felül az MSZVK Zrt. osztalékot is tudott fizetni az alapító Szanálási Alap felé.

Az MKB másfél éves reorganizációja volt az első magyar szanálási eljárás, ráadásul egy rendszerszinten jelentős, országos lefedettségű bank vonatkozásában került rá sor, amelyet az MNB eredménye-

sen hajtott végre. Az MKB szanálása elsősorban amiatt volt más a korábbi válságkezelésekhez képest, mert a bank hatósági eszközökkel történt helyreállításának finanszírozását állami költségvetési források (adófizetői pénzek) felhasználása helyett a Szanálási Alap biztosította (Földényiné et al., 2016). Az MNB döntéseinek eredményességét mutatja, hogy a Szanálási Alap által nyújtott hozzájárulás – ideértve az állami támogatásnak minősülő részt is – teljes mértékben visszafizetésre került, sőt, a szanálási vagyonkezelőtől származó osztalék révén az Alap feltöltöttségi szintje még nőtt is, csökkentve a tagintézmények befizetési kötelezettségeit, másrésről a tulajdonoson kívül a hitelezőknek sem kellett veszteséget viselniük (MNB, 2018; MNB, 2019).

### 2.2.12. Mikro- és makroprudenciális, valamint a könyvvizsgálókkal és az OBA-val történő együttműködés

A 2015-től alkalmazandó adósságfék-rendelet a makroprudenciális eszköztár egyik fontos elemeként hozzájárul az egészséges hitelszerkezet biztosításához. A rendeletnek való megfelelés mikroprudenciális felügyelés keretében kerül ellenőrzésre, míg a fogyasztóvédelmi terület a rendelettel összefüggő, túlzott eladósodottság kockázatairól szóló tájékoztató közzétételében és gondozásában működik közre.

A lakossági hitelek esetében a 2015 előtti, nehezen kiszámítható kamatátározási mechanizmusok helyett a Fair banki jogszabályok (lásd. 6.3 fejezet) bevezették az ún. kamatváltoztatási-, illetve a kamatfelárváltoztatási mutatókat. A mutatókat az MNB makroprudenciális szempontból rendszeresen értékeli, az adott mutató értékeit visszakereshető módon közzéteszi. Emellett a mutatókhoz kapcsolódó árazási és tájékoztatási gyakorlatot a fogyasztóvédelmi területek is ellenőrzik.

A 2017-ben bevezetett Minősített Fogyasztóbarát Lakáshitel (lásd. 6.3. fejezet) és a 2021-ben bevezetett Minősített Fogyasztóbarát Személyi Hitel (lásd. 6.3. fejezet) fő célkitűzései a piaci verseny ösztönzése,

a versenyképes árazás, a fogyasztói transzparencia, valamint a digitalizáció ösztönzése. A kitűzött célok makroprudenciális és fogyasztóvédelmi szempontból is jelentőséggel bírnak, ezért a minősített fogyasztóbarát termékek kialakítására szakterületek kooperációjával került sor. A nemzetközi szinten is egyedinek számító minősített konstrukcióknak való intézményi megfelelést a fogyasztóvédelmi terület rendszeresen ellenőrzi, míg a termékek továbbfejlesztése és finomhangolása továbbra is az előbbi két terület együttműködése révén valósul meg.

Az MNB fontosnak tartotta, hogy a könyvvizsgálók által végzett ellenőrzések megbízhatóak és színvonalasak legyenek, csak az adott intézménytípus jellemzőit részletesen ismerő, felkészült, az előírásokat betartó könyvvizsgálókat alkalmazzanak az intézmények, és a piacon csak ilyen szakemberek tevékenykedjenek. A 2016. év folyamán több előrelépés történt a könyvvizsgálói funkció fokozott nyomon követésével kapcsolatban. Készült egy belső eljárásrend, amely lefektette, milyen szempontokat kell megvizsgálni, a pénzügyi közvetítő rendszer könyvvizsgálatára vonatkozó minősítést kérelmező könyvvizsgálókkal szemben, valamint formalizálta a könyvvizsgálók elleni hatósági eljárások folyamatát.

Az 1993-ban létrejött OBA feladata a betétesek védelme, valamint a betételhelyezők bizalmának megőrzése a tagintézmények felé. Abban az esetben, ha a betétet elfogadó tagintézmény nem tudja a betéteket visszafizetni, az OBA kártalanítja a betéteseket a jogszabályban meghatározott kereteken belül. A tagintézmények betétbiztosítással kapcsolatos kötelezettségeinek teljesítését az OBA önállóan és a Felügyelettel együttműködve is vizsgálja. A Felügyelet vizsgálati területének egyik működési alapját képező éves ellenőrzési terv készítésekor az OBA is bevonásra kerül a munkába, így a ciklusterv szerinti átfogó vizsgálatokba történő OBA becsatlakozás kérdésének mérlegelése már ekkor megtörténik a Betétbiztosító által. Az OBA becsatlakozásával lefolytatott átfogó vizsgálatokon kívül a kizárólag a betétbiztosítással kapcsolatos kérdéskörök ellenőrzésére indított cél- és témavizsgálatok adminisztratív

lebonyolításában is közreműködik a Felügyelet a Betétbiztosító felkérése alapján.

Az együttműködés további záloga a 2022-ben létrehozott OBA-KBB munkacsoportban végzett közös munka, melyben a Betétbiztosítón és a Felügyeleten kívül a Magyar Bankszövetség tagjai, valamint az MNB Statisztikai igazgatóságának képviselői is részt vesznek. A munkacsoport feladata, hogy elősegítse, hogy a tagintézmények az esetleges kártalanításhoz szükséges adatszolgáltatást (KBB adatszolgáltatást) 2024-től 1 munkanapon belül megfelelő minőségben elő tudják állítani.

### 2.2.13. Pénzügyi közvetítők felügyelésének változása

A megváltozott felügyeleti keretrendszerben a közvetítők helyzete sem maradt változatlan. Ahogyan a biztosításközvetítőkről szóló részben is olvashatjuk, a közvetítők – legyen szó biztosítás- vagy pénzügyi közvetítőről – kiemelt szerepet foglalnak el az értékesítési láncokban. Felügyelésük, tekintettel az integrált felügyelési tevékenységre, azonos módon, azonos szervezeti egység által történik, mint a biztosításközvetítők esetében. A pénzügyi közvetítők működésére is vonatkozó ágazati jogszabály (Hpt.) a biztosításközvetítőkre irányadó Bit.-hez képest eltérő szabályozottsággal rendezi a hatálya alá tartozó közvetítőket. A kategóriák azonosak a biztosításközvetítők esetében meghatározottakkal, így a pénzügyi közvetítők esetében is megkülönböztetünk függő és független közvetítőt azzal, hogy a pénzügyi piacon független közvetítőnek minősül a többes ügynök is, aki több pénzügyi intézmény egymással versengő pénzügyi szolgáltatása vonatkozásában végzi tevékenységét, ugyanakkor függő ügynöknek minősül az a jelzáloghitel-közvetítő, amely ugyan több pénzügyi intézmény termékét közvetíti, azonban ezek a pénzügyi intézmények piaci részesedése nem éri el a piac 50%-át. Többek között az előbbieken említett szabályozási eltérések csökkentése és a különböző szektorokban tevékenységet végző közvetítők felügyelési eszközeinek harmonizálása érdekében módosult

2017. január 1-jével a Hpt., amikortól – a vezető állású személyének büntetlen előélete, jó üzleti hírneve és legalább 3 éves szakmai gyakorlata, valamint a kötelező felelősségbiztosítás megléte mellett – a független pénzügyi közvetítők adatszolgáltatási kötelezettsége is bevezetésre került. Korábban ugyanis a pénzügyi független közvetítők nem voltak kötelesek tevékenységükről az MNB részére adatot szolgáltatni, így az MNB az engedéllyel rendelkező több száz pénzügyi független közvetítő üzleti tevékenységéről, főbb számairól (pl. közvetített szerződések száma, típusa, a közvetítés egyéb jellemzői, jutalékok összege, megbontása stb.) nem rendelkezett a felügyelési tevékenységet támogató rendszeres és naprakész adattal. Az adatszolgáltatás kiemelt jelentőségét mutatta és mutatja a mai napig az is, hogy a szabályozó ezeket a kötelezettséget engedélyezési feltételként rögzítette, azaz pénzügyi közvetítői engedélyt csak olyan szolgáltató kaphat, aki a jogszabályban meghatározott vagy azon alapuló adatszolgáltatásra felkészült, s vállalja annak folyamatos teljesítését.

A jogszabályoknak megfelelő adatszolgáltatás és így az abban foglalt minőségi adattartalom már biztosítja, hogy az MNB visszajelzései alapján a közvetítői piac is valós képet kapjon a piac működéséről, és kiszűrhetővé válhassanak az esetlegesen felmerülő piaci devianciák. A kockázatok időben történő azonosítása és ezáltal hatékony kezelése a piac felügyelése szempontjából elsődleges, így az adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése kapcsán az MNB ebben az esetben is „zéró toleranciát” alkalmaz, amelynek értelmében az MNB – a fokozatosság elvét mindenekelőtt szem előtt tartva –, amennyiben a közvetítő adatszolgáltatási kötelezettségének a felszólítások ellenére sem tesz eleget, végső soron a közvetítő tevékenységi engedélyét is visszavonhatja. A közvetítői felügyelés fő feladata a prudens módon és magas szakmai színvonalon működő, a változatos ügyféligényeket megértő és mindenkor kiszolgálni képes szereplőket felvonultató piac biztosítása.

### 2.2.14. Nem bankcsoporti pénzügyi vállalkozások felügyelete

A pénzügyi vállalkozások olyan pénzügyi intézmények, amelyek egy vagy több pénzügyi szolgáltatást nyújtanak, vagy fizetési rendszer működtetését végzik. A tevékenységi körükbe azonban nem tartozhat a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtása, az elektronikus pénzkibocsátási és a pénzváltási tevékenység, valamint nem gyűjthetnek betétet és a nyilvánosságtól nem fogadhatnak el olyan visszafizetendő pénzeszközt sem, amely a saját tőkéjét meghaladó mértékű, és nincs mögötte hitelintézet vagy állam által a visszafizetésre vállalt kezesség vagy garancia. Felügyelési szempontból alapvetően két nagy csoportot különböztetünk meg, a bankcsoporthoz, azaz összevont felügyelet alá tartozó és a nem bankcsoporthoz, azaz összevont felügyelet alá nem tartozó pénzügyi vállalkozásokat.

A nem bankcsoporti pénzügyi vállalkozások a pénzügyi piacon a követelésállományuk összege, illetve méretük alapján a hitelintézetekhez és a bankcsoporti pénzügyi vállalkozásokhoz viszonyítva nem számottevőek. Számosságukat tekintve ugyanakkor kiemelkedő, 2021-ben mindösszesen 227 nem bankcsoporti pénzügyi vállalkozás működött. Az ügyfelekkel szembeni követelések összetételét tekintve legjelentősebb a hitelekből, majd ezt követi a pénzügyi lízingből és a követeléskezelésre vásárolt faktoringból (work-out) származó követelésállomány. Jellemzően a pénzügyi szolgáltatási tevékenységeknek egy szűk körével foglalkoznak, több esetben előfordul, hogy maga a szolgáltatási kör, illetve a megcélzott ügyfélkör is speciálisan meghatározott. A hitelekből származó követelések egy speciális ága például a kézizálog-hitelezés, amely hitelezési forma egészen Mária Terézia uralkodásáig nyúlik vissza. Mária Terézia 1773. augusztus 23-án alapította meg a legnagyobb múltú jogfolytonosan működő vállalkozását, az Első Magyar Királyi Zálogházat. Az Első Magyar Királyi Zálogház jelenleg BÁV Zrt.-ként működik mint a BÁV Pénzügyi Zrt. kiemelt közvetítője, így a BÁV-csoport összességében 2023-ban mintegy 250 éves múltra tekint vissza. A lakossági hitelek esetében szintén speciális hitelezési forma a kis összegű, gyors visszafizetésű fogyasztási hitelek. A pénzügyi lízing esetében a vállalati gépjármű finanszírozás dominál. A megcélzott ügyfélkör

a nem bankcsoporti pénzügyi vállalkozási kört tekintve az anonim ügyfelektől egészen a vállalati ügyfélkörig terjedhet, azonban egy-egy pénzügyi vállalkozás a saját ügyfélkörét sok esetben leszűkíti, és a piaci szegmensnek csupán egy kisebb részére nyújtja a szolgáltatását. A nem bankcsoporti pénzügyi vállalkozások a méretüket, a speciális termék-konstrukciókat, a megcélzott ügyfélkört, az ügyfelek számát tekintve egy nagyon színes területet jelentenek a pénzügyi piacon, ami ebből kifolyólag a felügyeleti tevékenységben is komoly kihívást jelent mind fogyasztóvédelmi, mind prudenciális szempontból.

2013-tól 2016-ig a fogyasztóvédelmi és a prudenciális felügyeletet az MNB-n belül két terület látta el, majd 2016 nyarán pilot jelleggel a két terület összevonásra került. A prudenciális területen azonosított kockázatok a fogyasztóvédelmi területre is kihathatnak és fordítva, a fogyasztóvédelmi területen azonosított kockázatok is jelezhetnek prudenciális hibákat, hiányosságokat. A két terület szoros együttműködésének hatékonyságát sejteti, hogy 2016 nyara óta a két terület jelenleg is így működik.

A felügyeleti tevékenység alapvetően két nagyobb csoportra osztható, a vizsgálatokra és a folyamatos felügyeleti tevékenységre. A nem bankcsoporti pénzügyi vállalkozások esetén lefolytatott vizsgálatok jellemzően hivatalból indított cél-, téma- és utóvizsgálatok, valamint kérelemre indított fogyasztóvédelmi eljárások. A hivatalból indított vizsgálatok két nagy csoportja a prudenciális és a fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárások, azonban a prudenciális és fogyasztóvédelmi terület összevonását követően számos olyan vizsgálat indult, amely mindkét területet érintette. Az utóbbi időben ilyen kvázi „vegyes vizsgálatok” voltak például 2020-ban a Toyota Pénzügyi Zrt.-vel, 2021-ben a Porsche Finance Zrt.-vel kapcsolatos célvizsgálatok, illetve 2022-ben a BÁV Pénzügyi Zrt.-t, a Perun Zrt.-t, a Zálog és Hitel Zrt.-t, a Vajda Zálog Zrt.-t, az Uránia Zrt.-t, az Unifinanz Zrt.-t és a Corner Zrt.-t érintő témavizsgálat. A vizsgálatok során mind prudenciális, mind fogyasztóvédelmi jogszabálysértések megállapításra kerültek, így az MNB fogyasztóvédelmi és felügyeleti bírságot is kiszabott. Fogyasztóvédelmi területen a THM



kiszámításával, a THM maximum betartásával, a hitelekkel kapcsolatos kereskedelmi kommunikációval kapcsolatban, prudenciális területen pedig egyebek mellett a jövedelemarányos törlesztőrészlet mutató számításával, az adatszolgáltatásokkal, a számviteli nyilvántartásokkal, a belső ellenőrzéssel, illetve a belső ellenőri tevékenység felügyelőbizottsági ellenőrzésével kapcsolatban kerültek súlyos hibák, hiányosságok megállapításra.

Folyamatos felügyeleti tevékenység keretén belül szektor- és egyedi szinten is rendszeresen ellenőrzésre kerülnek a felügyeleti adatszolgáltatások, melyek során kiemelten a saját tőkére vonatkozó jogszabályi megfelelést az MNB ellenőrzi, ugyanakkor a jelentősebb elmozdulásokat és a felmerülő esetleges egyéb fogyasztóvédelmi és prudenciális kockázatokat is vizsgálja. Negyedéves, illetve éves auditált felügyeleti adatszolgáltatást már több mint 20 éve is küldeniük kellett a pénzügyi vállalkozásoknak, és az azóta eltelt időszakban ezek az adatszolgáltatások, ezen belül az adatszolgáltatási táblák, illetve a cellaszabályok minden évben felülvizsgálatra kerültek. A felülvizsgálat során a felügyeleti információs igények kialakításakor figyelembe vett szempont egyebek mellett az aktuális piaci-, jogszabályi környezet változásai. A felülvizsgálatot követően új táblák kialakítására, az információk körének bővítésére, új cellaszabályok bevezetésére, módosítására is sor került, ugyanakkor fontos szempont volt az adatszolgáltatások egyszerűsítése, így a már nem releváns információs igények alapján a felesleges táblák, oszlopok, sorok, szabályok törlése, valamint a kitöltési útmutatók pontosítása is.

Folyamatos felügyelés keretén belül az adatszolgáltatásokon kívül az MNB vizsgálja továbbá a pénzügyi vállalkozások honlapján közzétett, illetve a sajtóban megjelenő információkat, a pénzügyi piacról érkező ügyféljelzéseket is, melyeket szintén mind a fogyasztóvédelmi, mind pedig a prudenciális kockázatok szempontjából ellenőrzi. Amennyiben az MNB jogszabálysértő, illetve fogyasztóvédelmi vagy prudenciális szempontból aggályos gyakorlatot azonosít, a legtöbb esetben fogyasztóvédelmi figyelmeztetés vagy vezetői levél formájában jelzést küld az adott

pénzügyi vállalkozás részére annak érdekében, hogy a hibás gyakorlat mielőbb kijavításra kerüljön. Amennyiben a pénzügyi vállalkozások az MNB felhívásainak nem, vagy nem teljeskörűen tesznek eleget, akkor az MNB további intézkedések meghozatalára is jogosult lehet, így bírság kiszabására vagy végső esetben a tevékenységi engedély visszavonására. Az MNB 2021-ben például 3 esetben kezdeményezte a tevékenységi engedély visszavonását az engedélyezési feltételeknek való megfelelés hiánya, illetve az elégtelen tőkehelyzet miatt. Jogszabálysértő gyakorlat azonosítása esetén továbbá vizsgálatot is indíthat.

A nem bankcsoporti pénzügyi vállalkozások esetében a felügyeleti munka fontos és jelentős részét teszik ki továbbá az engedélyezési eljárások, illetve egyes felügyeleti szabályozó eszközök (például a pénzügyi intézmények által közvetlenül, valamint függő kiemelt közvetítők útján végzett kézizálog fedezete mellett történő pénzkölcsön-nyújtásáról szóló 24/2018. (VII.5.) számú MNB ajánlás – Kézizálog ajánlás) kialakítása során végzett véleményezési feladatok. Az engedélyezési eljárásokkal kapcsolatos véleményezés keretében egyebek mellett a szabályzatok teljeskörűségének és a jogszabályokban, ajánlásokban foglaltaknak megfelelő kialakításának vizsgálatára, az egyes befolyásoló részesedések szerzéséhez szükséges források törvényes eredetének és folyamatos rendelkezésre állásának, valamint személyi engedélyezéskor a kérelmezők jó üzleti hírnevének vizsgálatára kerül sor. Mind az engedélyezési eljárások esetében, mind pedig az egyéb, így például felügyeleti szabályozó eszközökkel kapcsolatos véleményalkotási tevékenység során a fogyasztóvédelmi és a prudenciális szempontok egyaránt figyelembevételre kerülnek.

A prudenciális és a fogyasztóvédelmi felügyelet szoros együttműködése eredményeként a felügyeleti tevékenység hatékonyabbá vált, mely az ajánlások kidolgozása, a vizsgálatok lefolytatása, valamint az egyéb intézkedések meghozatala során is tetten érhető.

### 2.2.15. COVID-19-járvány kihívásainak kezelése, fizetési moratóriumok felügyelésre gyakorolt hatásai

A pandémia 2020. márciusi magyarországi megjelenése gyökeresen megváltoztatta az intézményfelügyelésről és a helyszíni vizsgálatokról alkotott elképzeléseket és a gyakorlatban alkalmazott módszereket. A járvány magyarországi kitörése és robbanásszerű elterjedése miatt az ország lakosságának, vállalatának és intézményeinek nagy része „karanténba” kényszerült. A járvány magyarországi kitörése és robbanásszerű elterjedése miatt az ország lakosságának, vállalatának és intézményeinek nagy része „karanténba” kényszerült, amellyel párhuzamosan az ország fizetési forgalmát és a pénzüpiaci szolgáltatásokkal történő ellátását biztosítani kellett. A hitelintézetek a járvány kitörését követően azokat a munkatársaikat, akik a feladataikat otthoni munkavégzés (home-office) keretében el tudták látni, hazaküldték dolgozni, azokat pedig, akiknek szükség szerint bent kellett tartózkodniuk a banki üzemvitel biztosításához, illetve az ügyfelek fióki kiszolgálásához (amit egyébként az MNB egy körlevélben kifejezetten elvárt a hitelintézetektől) szigorú egészségügyi-biztonsági feltételek mellett foglalkoztatták.

A megváltozott körülményekhez a hitelintézetek felügyeletét ellátó MNB-nek is alkalmazkodnia kellett. Figyelemmel a járványhelyzet okozta bizonytalanságra, az MNB alapvetően két fő irányban is hozott döntéseket. Egyrészt enyhítette a bankok tőkeemfelelési kötelezettségeit azzal, hogy makroprudenciális felügyeleti hatóságként nulla százalékra csökkentette az egyéb rendszerszinten jelentős hitelintézetek által teljesítendő tőkepuffer mértékét annak érdekében, hogy a hitelezés és az üzletfolytonosság fenntartása érdekében az alapvető tevékenységeikre tudjanak koncentrálni, másrészt pedig körlevél útján elvárta, hogy átmenetileg tartózkodjanak az osztalékok kifizetésétől a tőkehelyzet megóvása érdekében (a bankok az európai trendnek megfelelően nem használták végül ki a tőkére vonatkozó kedvezményeket). Ezen túlmenően a 2020. évi felügyeleti ellenőrzési terv felülvizsgálatát követően az MNB törölt valamennyi meg nem indított átfogó és utóvizsgálatot, a folyamatban lévőköt pedig két hónapra felfüggesztette. A vizsgálati

cselekmények azonban teljesen nem álltak le, hiszen azoknál, ahol a megelőző időszakban kiküldött adatbekéréseknek köszönhetően a vizsgálatok lefolytatásához szükséges dokumentáció rendelkezésre állt, a munka tovább folytatódhatott. A két hónapos „leállás” első napjaiban elrendelésre került egy év végéig tartó fizetési moratórium, mely szintén sok munkát adott a felügyeleti szerveknek, az eddig még nem tapasztalt helyzetből adódó részletfeladatok, jogszabály-értelmezések elvégzésével, illetve a kapcsolódó GYIK-ok (Gyakori kérdések és válaszok) elkészítésével és közzétételével.

A két hónapos „leállást” követően újraindult az intézmények helyszíni vizsgálata, de tekintettel arra, hogy mind a hitelintézetek, mind az MNB dolgozói otthonról végezték a munkájukat, egy eddig nem széles körben alkalmazott technikát kellett bevezetni. Ez az eszköz az on-line kapcsolattartás volt, ami a kezdeti technikai hibák miatt akadozó kapcsolattartás rövid szakaszát követően jelentős segítséget nyújtott a helyszíni vizsgálatokhoz kapcsolódó prezentációk, interjúk és rendszerbetekintések kiváltásában. A kapcsolattartás ilyen formája mára részévé vált a felügyelési és vizsgálati tevékenységnek, időközben elkészültek a vonatkozó belső szabályzatok és módszertanok is, további alkalmazása nagy segítséget jelent az erőforrásokkal való hatékony gazdálkodásban, a vizsgálatokra fordított időkeret optimalizálásában.

Az MNB a hiteltörlesztési moratórium meghosszabbításával összhangban szigorította a bankokkal szembeni elvárásait a moratóriumban lévő ügyfelek kezelésével kapcsolatban, a többször hosszabbított moratórium esetében az opt-in bevezetése, azaz az ügyfélnek nyilatkoznia kellett a benn maradáshoz, jelentősen lecsökkentette a moratóriumi állományt, így a bent maradt ügyfelek hiteleinek kezelése kapcsán az MNB konzervatív megközelítést vár el, azaz elvárja, hogy az intézmények szoros monitoring alatt tartsák ezeket a kitettségeket. A moratórium 2022. december 31-én lezárásra kerül, így 2023 első negyedév végére derül ki, hogy a még moratóriumban lévő ügyfelek tudják-e fizetni a törlesztőrészteteket, azaz teljesítő vagy nem teljesítő ügyfelekké válnak. A moratóriumtól függetlenül, az orosz–ukrán háború és az energiaválság

további kockázatokat jelentenek, ezért a bankok megfelelő értékvesztés fedezettségi szintjének figyelemmel kísérése továbbra is prioritás a felügyeleti munka során.

A COVID-19-járvány miatti válság egyedülálló volt abból a szempontból, hogy eredendően nem a kedvezőtlen gazdasági folyamatok, hanem egy külső tényező miatt következett be, így a gazdasági döntéshozóknak is kevesebb ráhatásuk volt a válság kezelésére. A rendkívül gyors változások miatt nagyon kevés idő volt a helyes döntések meghozatalára, amelyek így a bankrendszer esetében nem a jogszabályok módosítására, hanem inkább a már meglévő felügyeleti eszközök rugalmas alkalmazására irányultak. Az egyes tőkepuffer-követelmények alóli mentesítések vagy az osztalékfizetés korlátozása olyan lépések voltak, amelyekhez nem kellett a jogszabályok módosítása, és gyorsan kezelhetőek voltak a problémák. Persze ez is kevés lett volna, ha az azt megelőző években nem került volna sor a szabályok szigorítására és a tőkekövetelmények jelentős növelésére, mivel így eleve egy sokkal stabilabb bankrendszernek kellett szembenéznie az újabb válsággal.

#### 2.2.16. Orosz-ukrán háború hatásai a hazai pénzügyi felügyelésre

Az orosz-ukrán háborús konfliktus és annak eredményeként hozott szankciós lépések miatt a Sberbank európai bankcsoportban rendkívül rövid idő alatt likviditási krízishelyzet alakult ki. Az európai szanálási hatóság végelszámolást indított az osztrák Sberbank Europe AG-nál, melynek következtében a Sberbank Magyarország Zrt. likviditási és tőkehelyzete is megrendült, ami miatt az MNB-nek vissza kellett vonnia a hazai hitelintézet tevékenységi engedélyét, és elrendelte annak végelszámolását 2022. március 2-től. A Sberbank betétesei közül az Országos Betétbiztosítási Alap kártalanítására jogosult betétesek kifizetése 100 ezer EUR összeghatárig a jogszabályokban megfogalmazott határidőben, azaz az engedély visszavonását követő 10 munkanapon belül megvalósult (147 Mrd forint értékben).

A háború több tekintetben is hatással volt a felügyelési gyakorlatra, a felügyeleti eszköztár bővült. Likviditási szempontból az MNB egyfelől rendszeresen figyeli a banki forgalmakat (pl: a teljes be- és kiáramlások monitorozásával), másfelől a bankközi limitek alakulását is szoros monitoring alatt tartja. Harmadrészt pedig korlátozta az anyavállalattal és annak nem magyarországi székhelyű, ellenőrző befolyás alatt lévő leányvállalataival szembeni fedezetlen kihelyezéseket. A Sberbank Magyarország Zrt. 2022. február végi esete rávilágított arra, hogy egy jól működő magyar intézmény is bajba kerülhet az anyabankján keresztül. A problémák annak ellenére gyűrűztek be, hogy a magyar intézmény kitettségei és finanszírozása tekintetében sem volt közvetlenül érintett. A Pénzügyi Stabilitási Tanács március elején döntött arról, hogy – megelőző jelleggel – négy felügyelt bank esetében korlátozó intézkedések előírására (a csoporton belüli fedezetlen kitettségeknek a szavatolótőke 10%-ában történő limitálására) kerüljön sor, míg további egy bank esetében teljes tiltás (0%-os limit) került bevezetésre. A turbulens helyzet enyhülésével a Pénzügyi Stabilitási Tanács 2022. május 19-én a korlátozás mérsékléséről döntött, melynek alapján az MNB kilenc felügyelt hitelintézettől várja el, hogy az anyavállalatuk és annak nem magyarországi székhelyű, ellenőrző befolyás alatt lévő leányvállalataival szembeni fedezetlen kihelyezéseinek együttes összege ne haladja meg az intézmény mindenkor szubkonszolidált szavatolótőkéjének 25 százalékát, a nemzetközi csoporttagokkal szembeni fedezetlen kihelyezések limitálása érdekében, mérsékelve a potenciálisan bekövetkező likviditási- és tőkesokk nagyságát.

A folyamatos felügyelési eszköztár részeként továbbá az MNB felmérte a bankrendszer orosz–ukrán kitettségét, illetve tekintettel arra, hogy az OTP Bankcsoport home felügyelését az MNB látja el, és az OTP Bankcsoport mind Ukrajnában, mind Oroszországban leánybankkal rendelkezik, többek között a következő intézkedések is bevezetésre kerültek: 1) az MNB havonta bekéri az érintett leánybankok pénzügyi információit (mérleg, eredménykimutatás); 2) az MNB kommunikációs csatornát állított fel az orosz, illetve ukrán leánybank tulajdonosi képviselőivel, a rendszeres egyeztetések lehetővé teszik, hogy minden

szükséges információ rendelkezésre álljon, illetve folyamatos a kapcsolattartás az anyabankkal is; 3) az orosz, illetve ukrán leánybank vonatkozásában az MNB megvizsgálta az ún. worst-case scenáriókat, illetve felmérte a közvetett gazdasági függőségből eredő esetleges hitelezési veszteségeket is.

### 2.2.17. Felügyeleti ajánlások a pénzügyi szektorban

A pénzügyi szektorban az első felügyeleti ajánlások még 2000-ben jelentek meg. A PSZÁF-feladatok MNB-be történő integrálását követően pedig az MNB fenntartotta azt a gyakorlatot, hogy az általa felügyelt intézmények számára olyan ajánlásokat tegyen közzé, amelyekben egyes fontos témakörök tekintetében felügyeleti elvárásokat fogalmaz meg, illetve összefoglalja az adott témakörben ismert jó gyakorlatokat. A felügyeleti ajánlások egy része cross-szektorális, átfogó jellegű, más ajánlások pedig csak egy adott szektor vonatkozásában kerülnek megfogalmazásra. A hitelintézetek tekintetében a legjelentősebb felügyeleti ajánlások közé a hitelkockázat kezelési, a belső védelmi vonalacról szóló, a javadalmazási, illetve a banki könyvi kamatláb-kockázat kezeléséről szóló ajánlások tartoznak.

A hitelkockázat vállalásáról, méréséről, kezeléséről és kontrolljáról szóló 11/2022. (VIII. 2.) számú ajánlás jelentőségét az adja, hogy bár a pénzügyi szolgáltatási tevékenység az innovációk következtében folyamatosan fejlődik és egyre inkább újabb kockázati típusok jelennek meg, de a hitelintézetek működése során a legnagyobb jelentősége továbbra is a hitelezési kockázatnak van. A prudenciális szabályozás sok követelményt megfogalmaz a hitelezési kockázat vonatkozásában, így különösen a tőkekövetelményeket, a nagy kockázatvállalási korlátot, az értékvesztésképzési előírásokat vagy a nyilvánosságra hozandó információk körét, ugyanakkor legalább ennyire fontos, hogy a hitelintézetek a hitelkockázat vállalása (pl. egy hitelkérelem elbírálása) során megfelelő gondossággal és szakértelemmel járjanak el, és olyan belső folyamatokat alakítsanak ki, amelyek meggátolják azt, hogy túl magas

hitelkockázati kitettség alakulhasson ki. Az MNB hitelkockázati ajánlásának nem az a célja, hogy megszüntesse a hitelkockázatot, hanem az, hogy megfogalmazza azokat a felügyeleti elvárásokat, amelyekkel a hitelkockázat a megfelelő keretek között tartható, és képessé teszi a hitelintézetet a hitelkockázati kitettségeinek megfelelő azonosítására, mérésére és kezelésére. Ennek érdekében az ajánlás meghatározza a hitelkockázat egyes altípusait (pl. hitelezési kockázat, elszámolási kockázat, országkockázat), az irányítási jogkörrel rendelkező vezető testület és az ügyvezetés szerepét a kockázatkezelési folyamatban, és összefoglalja a hitelkockázati politika és az ahhoz kapcsolódó belső szabályozás alapelveit. Az ajánlás szerint a hitelkockázat elvárt szinten tartásának eszközei közé a limitrendszer, a hitelkockázat-mérséklési technikák és a fedezetek megfelelő értékelése tartoznak. Részletes felügyeleti elvárásokat fogalmaz meg továbbá az ajánlás a hitelkockázat-vállalás és -kezelés folyamatára, ezen belül is különösen a döntés-előkészítésre, az ügyfél- és partnerminősítésre, az árazásra és a döntési folyamatokra, illetve azok dokumentálására vonatkozóan is. Az ajánlás azt is elvárja a hitelintézetektől, hogy a hitelkockázati kitettségeiket folyamatosan nyomon kövessék, amihez megfelelő monitoringrendszerekkel kell rendelkezniük. Az MNB a hitelintézetektől rendszeres hitelkockázati stressztesztek alkalmazását is elvárja.

A belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontrollfunkcióiról szóló 12/2022. (VIII. 11.) számú ajánlás jelentőségét az adja, hogy a belső védelmi vonalak elsődleges szűrőszerepet töltenek be a pénzügyi közvetítőrendszer biztonságos működését garantáló védelmi hálóban. A pénzügyi szervezet belső védelmi vonalait a felelős belső irányítás (internal governance), valamint az üzleti folyamatokba beépített kontrollok (elsődleges védelmi vonal) kiegészítő, a második és harmadik védelmi vonalhoz tartozó belső kontroll (internal control) -funkciók alkotják. A második védelmi vonalhoz tartozó belső kontrollfunkciók közé sorolandó a kockázati és a megfelelőségbiztosítási (compliance) funkció, a harmadik védelmi vonalat pedig a belső ellenőrzési funkció jelenti (együtt: belső kontrollfunkciók). Az ajánlásban megfogalmazott elvárások alkalmazása



során jelentős szerepet kap a csoportszintű alkalmazás, vagyis, hogy az egy pénzügyi csoportba tartozó szervezeteknek egy egységes belső védelmivonal-rendszert kell működtetniük, és az arányosság elve is kiemelt figyelmet érdemel, ennek megfelelően ugyanis a belső védelmi vonalaknak arányosnak kell lenniük az adott pénzügyi szervezet tevékenységének összetettségével. Az ajánlásban megfogalmazásra kerültek a hitelintézetek belső szabályozottságára, az irányítási és felügyeleti funkciót ellátó vezető testületek működésére és az egyes kontrollfunkciókra vonatkozó felügyeleti elvárások, valamint azok a bizottságtípusok, amelyek létrehozatala és működtetése erősítheti a belső védelmi vonalak hatékonyságát. Fontos eleme az ajánlásnak a megfelelőségbiztosítási funkció szerepkörének és a potenciális érdekkonfliktusok kezelésének részletes meghatározása. A belső védelmi vonalak működtetésének egyik fontos célja a csalások megelőzése és kezelése, amivel kapcsolatban az ajánlás részletes elvárásokat fogalmaz meg.

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti javadalmazási politika alkalmazásáról szóló 4/2022. (IV. 8.) számú ajánlás célja, hogy az intézmények által alkalmazott javadalmazási politikák és gyakorlatok összhangban álljanak az intézmény kockázati profiljával és elősegítsék a hatékony kockázatkezelés érvényesülését. A hitelintézeti törvény megfogalmazza a javadalmazási politikával szembeni legfontosabb követelményeket, így különösen az alapjavadalmazás és a teljesítményjavadalmazás arányát, a javadalmazás egy részének halasztott, illetve eszközök formájában történő kifizetését. Ezeknek a szabályoknak az egységes alkalmazása érdekében szükség volt arra, hogy az EBA hasonló iránymutatásának felhasználásával az MNB a szabályok alkalmazásának részleteit is meghatározza. Az ajánlásban az MNB megfogalmazta a hitelintézetek javadalmazási politikájának alkalmazása során követendő alapelveket is, így különösen azt, hogy a javadalmazási politika alapvető célja, hogy az intézmény a vezető állású személyek és munkavállalók részére olyan érdekeltségi rendszert alakítson ki, amely a hosszú távú célok megvalósítását preferálja a rövid távú érdekekkel szemben, illetve hogy a javadalmazási politikának tükröznie kell az intézmény kockázatvállalási képességét

és hajlandóságát. Fontos szerepet kapnak az ajánlásban az irányító és felügyeleti funkciókat ellátó vezető testületek, valamint a javadalmazási bizottság feladatainak meghatározása. A javadalmazási politikára vonatkozó jogszabályi követelmények hatékony érvényesüléséhez pedig elengedhetetlen volt az ajánlásban a javadalmazás előzetes és utólagos kiigazításához kapcsolódóan egyes gyakorlati megoldások megfogalmazása, mint például a halasztott kifizetések csökkentése vagy a már kifizetett bónuszok lehetséges visszakövetelése.

A kamatlábkockázat a piaci kamatlábak változásának az intézmény pénzügyi helyzetére, kamateredményére gyakorolt lehetséges kedvezőtlen hatása, amelynek megfelelő kezelése különösen fontossá vált a hitelintézetek számára az utóbbi időkben, amikor egyrészt jelentősen nőtt a hosszú távú, fix kamatozású eszközök aránya, másrészt pedig a piaci kamatlábak ingadozása is emelkedett. A tőkekövetelmény szabályok külön kezelik a hitelintézetek kereskedési könyvi és nem kereskedési könyvi (banki könyvi) kamatlábkockázatát. A nem kereskedési könyvi kitétségek kamatlábkockázatának méréséről, kezeléséről és kontrolljáról szóló 23/2015. (XII. 29.) számú ajánlás célja a hitelintézetek nem kereskedési tevékenységéből származó kamatlábkockázatok mérésével, kezelésével és kontrolljával kapcsolatban az MNB elvárásainak megfogalmazása. Az ajánlás részletesen kitér az irányítási jogkörrel rendelkező vezető testület és az ügyvezetés szerepére, a banki könyvi kamatlábkockázati politika és belső szabályozás alapelveire és kezelésének szervezeti kereteire. A banki könyvi kamatlábkockázati kitétség mérésének egyik fontos eszköze a különböző forgatókönyvek bekövetkezésének elemzése, illetve a stressztesztek alkalmazása, amihez a hitelintézeteknek megfelelő informatikai háttérre és adatminőségre van szükségük.

A fentiekén túlmenően az MNB pénzpiaci szektor vonatkozásában kiadott ajánlásai között érdemes még megemlíteni az 575/2013/EU-rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 39. pontja szerinti kapcsolatban álló ügyfelek csoportja (üggyfélcsoport) forgalmának meghatározásáról szóló 28/2018 (XII. 10.) számú ajánlást, amely a nagy kockázatvállalási

korlát alkalmazásához kapcsolódóan meghatározza, hogy melyek azok az ellenőrzési vagy gazdasági függőségen alapuló kapcsolatok, amelyek fennállása esetén a hitelintézet egyes ügyfeleit egy ügyfélcsoportba tartozónak kell tekinteni. Több ajánlás is foglalkozik a hitelintézetek nyilvánosságra hozatali követelményeinek gyakorlati megvalósításával. Felügyeleti szempontból pedig kiemelt jelentősége van még a hitelintézetek és befektetési vállalkozások által kötelezően elkészítendő helyreállítási tervről szóló 8/2022. (V. 13.) számú ajánlásnak, amelynek célja, hogy a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások egy válsághelyzet esetén is képesek legyenek állami beavatkozás nélkül kezelni a kialakult válsághelyzetet.

## 2.3. Pénzüpiaci engedélyezés

Az engedélyezés általánosságban jelenti egyrészt az engedéllyel még nem rendelkezők piacra lépésének, másrészt a már piacon tevékenykedő szereplők működésében beállt olyan változásoknak jóváhagyását, melyekhez a jogszabályok engedélyezési követelményt rendelnek. Az engedélyezést ezért a „felügyelés első lépcsőjének”, másképpen „kapuóri” szerepnek is szokták hívni.

A pénzüpiaci szektor engedélyezési relevanciájú szabályainak fejlődését is nagyfokú dinamizmus jellemezte az elmúlt több mint három évtizedben. A piacgazdaság kialakulásával párhuzamosan a bankszektor, azon belül a pénzüpiaci terület és az engedélyek megadásával kapcsolatos jogszabályok, rendelkezések száma hatványozottan megnőtt, a felügyeleti gyakorlatok pedig egyre mélyrehatóbbá, komplexebbé váltak.

### 2.3.1. A kezdetek (1985-1996)

A rendszerváltozást közvetlenül megelőző időszakban a banki szabályozás alapjait az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény (Ápt.) és annak végrehajtási rendelete (Vhr.) képezte. Az Ápt. 1985-től

rögzítette törvényi szinten a bankok, szakosított pénzügyintézetek létét, fogalmát. A pénzügyintézetek létesítéséhez (mely kategória akkor még magában foglalta a biztosítóintézeteket is) a pénzügyminiszternek a Magyar Nemzeti Bank elnökével egyetértésben adott jóváhagyása kellett. A Vhr. nevesítette a pénzügyintézeti tevékenységeket (pl. betét- és takarékbetét-gyűjtés, jogi és magánszemélyek részére bankszámlák vezetése és pénzforgalmuk lebonyolítása), alapító okiratuk minimális tartalmát és egyes működési szabályokat.

1987-től az Ápt. és az állami bankfelügyeletről szóló 55/1986. (XII. 10.) MT rendelet (55/1986. MT rendelet) a bankok felügyeletére az Állami Bankfelügyeletet (Bankfelügyelet) jelölte ki. Ma már hihetetlennek tűnik, de az 55/1986. MT rendelet nemcsak a felügyeleti hatóság, a Bankfelügyelet quasi „státusztörvénye” volt, hanem egyúttal a bankok engedélyezését és felügyeletét, valamint a felügyeleti intézkedési lehetőségeket is tartalmazta, mindössze 10 paragrafusban. Eszerint a Bankfelügyelet engedélyét kellett kérni bank létesítéséhez, tevékenységi körének meghatározásához és módosításához, alapító okiratának módosításához, a bank alaptőkéje és adózás után képzett tartalékai együttes összegének 10%-át meghaladó tartós részesedés megszerzéséhez, külföldön fiók vagy képviselő megnyitásához, illetőleg megszüntetéséhez, valamint a pénzügyintézeti rendszerbe nem tartozó jogi személyek banktevékenységének végzéséhez és annak szüneteltetéséhez. Az egymilliárd forintos alaptőkével alapítandó bank létesítéséhez a mellékletben felsorolt hat feltételt kellett igazolni, így csatolni kellett az alapító okirat (alapszabály) tervezetét, az üzletpolitikai elképzeléseket, az üzletszabályzat, az ügyrend tervezetét, vezető állású dolgozók személyi és szakmai adatait és a személyi és tárgyi feltételek biztosítására vonatkozó adatokat.

A rendszerváltozástól új jogszabály született, a banktevékenység folytatásának bankfelügyeleti feltételeiről és az Állami Bankfelügyeletről szóló 106/1989. (X. 29.) MT rendelet (106/1989. MT rendelet), mely már kicsit részletesebb szabályokat alkotott, de így is csak 19 paragrafusban szabályozta a felügyeleti működést. Az engedélyezési tárgykörök

lényegében megegyeztek a korábbiakkal. A Bankfelügyelet a külföldi fiók vagy képviselő megnyitására szóló engedélyét a Magyar Nemzeti Bank egyetértésével adta ki. A bankok vezetőinek kinevezéséhez nem volt szükség ugyan engedélyre, de voltak velük szemben állított alkalmazási feltételek (felsőfokú végzettség és legalább 5 éves banki vagy pénzügyi vezetői gyakorlat). Mivel banki vezetői gyakorlattal még nem sok ember rendelkezhetett akkortájt, a jogszabály lehetőséget biztosított arra, hogy a felügyelet három év türelmi időt adjon ennek megszerzésére, mely türelmi idő meg is volt hosszabbítható. A 106/1989. MT rendelet szabályai szerint kapott működési engedélyt például az IBUSZ Idegenforgalmi Kereskedelmi Bank Rt., a Kulturbank Rt. és a Leumi-Hitel Bank Rt.

A szabályozásban a következő mérföldkő a pénzügyintézetekről és pénzügyintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény (Pit.) volt, mely első ízben rendelkezett átfogóan, immár több mint száz paragrafusban a pénzügyi szektor szereplőinek engedélyezéséről, felügyeléséről, az intézkedési lehetőségekről. Érdekesség, hogy a Pit. még mindig magában foglalta a Bankfelügyelet státuszára, jogállására vonatkozó rendelkezéseket, továbbá tartalmazott többek között a felügyeleti dolgozók összeférhetetlenségére, titoktartási kötelezettségükre vonatkozó szabályokat is.

A Pit. terminológiájában változatlanul a „pénzügyintézet” és a „pénzügyintézeti tevékenység” fogalmakat használta. A pénzügyintézet fogalmába olyan, ma már nem használt kifejezések, kategóriák tartoztak, mint a kereskedelmi bank, a szakosított pénzügyintézet, a befektetési bank és a takarékpénztár. A korábbi jogi szabályozáshoz hasonlóan megmaradt a „pénzügyintézeti tevékenységet végző egyéb jogi személy” fogalma is, mely intézmények nem minősültek pénzügyintézetnek, de a Bankfelügyeletnek történő előzetes bejelentést követően pénzügyintézeti tevékenységet végezhettek – ezek voltak a mai pénzügyi vállalkozások ősei.

Az engedélyköteles tárgykörök nem változtak jelentősen a korábbi szabályozáshoz képest: engedélyt kellett kérni a pénzügyintézet tevékenységi körnek meghatározásához, módosításához, a pénzügyintézet fiókjának, bankképviselőtének, illetve egyéb vállalkozásának külföldön történő

létesítéséhez, továbbá a pénzintézet külföldi vállalkozásban történő részesedésszerzéséhez, valamint a pénzintézetek átalakulásához, egyesüléséhez, szétválásához. Utóbbi szabály alapján engedélyezte például a Bankfelügyelet az IBUSZ Bank Rt. beolvadását a Kereskedelmi és Hitelbank Rt-be. A Bankfelügyeletnek az engedély megadásához minden esetben be kellett szereznie az MNB egyetértését is, mint ahogy a pénzintézeti tevékenységek külföldi pénznemben történő végzésének engedélyezéséhez is.

Nem kellett viszont előzetes engedély sem a pénzintézetek vezetőinek kinevezéséhez, sem a pénzintézetekben való részesedésszerzéshez. Továbbra is voltak ugyan feltételek az ügyvezetőkkel szemben (más vezető tisztséget nem nevesített a törvény), és ezek már valamelyest szofisztikáltabbak is voltak a korábbi feltételekhez képest, de személyükről 15 nappal a kinevezésük, megválasztásuk előtt csak tájékoztatni kellett a Bankfelügyeletet. Az egyik új alkalmazási feltétel a jó üzleti hírnév volt, melynek értékelése csak a későbbi években bontakozott ki. A pénzintézetben befolyásoló részesedést szerezni kívánó tulajdonosoknak is pusztán be kellett jelentenie ilyen szándékukat. Igaz, hogy a Bankfelügyelet 15 munkanapon belül bizonyos esetekben megtilthatta a részesedésszerzést. A versenyt korlátozó tulajdonosi összefonódások megakadályozása érdekében született meg az a rendelkezés, hogy a pénzintézet jegyzett tőkéjében – más pénzintézet és az állam kivételével – egy-egy tulajdonos közvetlen és közvetett tulajdoni hányada nem haladhatja meg a huszonöt százalékot.

Mai szemmel szintén furcsának tűnhet, de a frissen kialakult piacgazdaság akkori fejlettségi szintjéhez képest érthető lehet az a szabály, mely a külföldiek tulajdonszerzését korlátozta. Eszerint a Kormány előzetes elvi hozzájárulása volt szükséges külföldi tulajdonban álló pénzintézet alapításához, továbbá külföldi személy által Magyarországon bejegyzett pénzintézetben történő részesedéshez 10% részesedés felett. A Kormány a hozzájárulást a Magyar Nemzeti Bank elnökével egyetértésben adta meg annak figyelembevételével, hogy biztosított-e, hogy a pénzintézet rendelkezik magyarul tudó és a magyar szabályozást ismerő ügyvezetővel,

a pénzüintézet milyen módon gondoskodik alkalmazottai szakmai képzéséről, várhatóan hogyan járul hozzá a pénzüintézetek közötti – gazdaságilag szükséges – versenyhez Magyarországon, és azonos elbánásban részesülne-e az adott külföldi országban egy hasonló magyar vállalkozás.

A pénzüintézet tevékenységi engedélyezése – a maival ellentétben – változatlanul egy lépésben történt. Ennek során igazolni kellett két ügyvezető meglétét, a pénzüintézeti tevékenység folytatásához szükséges műszaki felszereltség rendelkezésre állását és e tevékenység végzésére alkalmas helyiség(ek) tulajdoni (használati vagy bérlői) jogát, a bankbiztonsági és ügyfélszolgálati követelmények meglétét, továbbá kereskedelmi bank esetén az egymilliárd forint jegyzett tőke meglétét. Ebben az időszakban kapott engedélyt szakosított pénzüintézetként az Opel Bank Hungary Rt. és kereskedelmi bankként a Rabobank Hungária Kereskedelmi Bank Rt.

### 2.3.2. A pénzüpiaci engedélyezés további fejlődése (1997-2013)

1997-től új törvény lépett hatályba, a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Régi Hpt.), mellyel az eddigi szabályozás is új szintre lépett. A Régi Hpt. már azzal a szándékkal íródott, hogy Magyarország majd beléphessen az Európai Unióba, így megalkotása során figyelembe vették az EU irányelveit, fogalomrendszerét, és a törvény jelentős változtatásokat hozott az engedélyezési szabályokat illetően is. A Régi Hpt. már nem tartalmazott rendelkezéseket a felügyeleti hatóságról, mivel az újonnan létrejövő, a pénz- és tőkepiaci felügyelést immár egységesen végző Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet (Felügyelet) jogállását először rögzítették önállóan, törvényi szintű jogszabályban<sup>11</sup>.

A Régi Hpt. – szakítva a korábbi terminológiával – már pénzügyi intézményekről és pénzügyi szolgáltatásokról beszélt. A pénzügyi intézményeken belül – a ma is ismert módon – megkülönböztetjük

<sup>11</sup> Az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről szóló 1996. évi CXIV. törvény

a hitelintézetet és a pénzügyi vállalkozást, a hitelintézetben belül a bankot, szakosított hitelintézetet és a szövetkezeti hitelintézetet. A „pénzügyintézeti tevékenységet végző egyéb jogi személy” fogalmát felváltotta a pénzügyi vállalkozás.

A Régi Hpt. hatályba lépésével még több esetben kellett a hitelintézetnek engedélyt kérnie, és a pénzügyi vállalkozások esetében szintén engedélykötelesek lettek egyes változások. A két legfontosabb új engedélyezési tárgykor a hitelintézetben, pénzügyi vállalkozásban történő befolyásoló részesedés megszerzése és meghatározott küszöbértékek átlépése, valamint a vezető állású személyek megválasztásának, kinevezésének engedélyezése. Szintén engedélyt kellett ezentúl kérni a betétállomány más bankra történő átruházására, a devizakülföldiben történő befolyásoló részesedésszerzésre és a működés megszüntetésére.

A korábbinál sokkal részletesebb szabályozás érvényesült a vezető állású személyek engedélyezésére, akik közé az eddigi ügyvezetőn kívül most már bank esetében az igazgatóság és a felügyelőbizottság elnöke és tagjai is tartoztak. Az engedélyezési feltételek közé tartozott, hogy a jelöltnek legyen meghatározott területen szerzett vezetői gyakorlata, vele szemben ne álljanak fenn bizonyos kizáró okok (pl. korábban nem volt vezető olyan bankban, amely esetében a fizetésképtelenséget csak a Felügyelet által alkalmazott kivételes intézkedésekkel lehetett elkerülni, ne legyen más banknál könyvvizsgáló, ne legyen büntetett előéletű), továbbá ügyvezető esetén meghatározott típusú iskolai végzettséggel is rendelkeznie kellett.

A tulajdonosok terén is nagy változásokat hozott a Régi Hpt. Engedélyköteles lett a bankban és pénzügyi vállalkozásban történő befolyásoló részesedésszerzés, valamint a 15, 33, 50 és 75%-os küszöbérték átlépése. Az engedélyezés legfontosabb feltétele a vásárláshoz felhasznált jövedelem (2009-től pénzügyi forrás) törvényes eredetének bizonyítása volt, de ezen felül is igazolni kellett többek között, hogy a leendő tulajdonosnak nincs köztartozása vagy a korábbi évek mérleg- és eredménykimutatásának benyújtásával a kiegyensúlyozott működését. A korábban az egy tulajdonos által megszerezhető 25%-os arányt a Régi Hpt. 15%-ra



szigorította, hogy egy tulajdonos se rendelkezessen túl nagy befolyással egy hitelintézetben, de a szakmai befektetők (pl. másik hitelintézet, biztosítóintézet), az OBA vagy az állam továbbra is kivételt képeztek e szabály alól. Ez a tulajdonjogot korlátozó rendelkezés egészen 2002 végéig fennmaradt. A Pit. hatálya alatt meglévő, külföldiek 10% feletti tulajdonszerzését előzetes Kormány-hozzájáruláshoz kötő rendelkezés azonban már 1996-ban megszűnt.

Ezek az engedélyezési szabályok azért jelentősek a hitelintézetek működésében és felügyeleti kontrolljában, mert egy hitelintézet prudens működésének a biztosítása során alapkövetelmény, hogy a tulajdonosai egyértelműen beazonosíthatóak és megbízhatóak legyenek, illetve képesek legyenek hatékony tulajdonosi kontrollt gyakorolni a bank működése során. A tulajdonosi kontroll legfőbb eszközei a vezetők kinevezése és javadalmazásuk megállapítása, a megtermelt eredmény osztalékként való kifizetési mértékének meghatározása, a külső könyvvizsgáló személyének megválasztása, illetve döntés összeolvadásokról vagy szétválásról. A vezető állású személyek szakértelme és megbízhatósága pedig azért fontos, mert ők felelősek a bank szervezeti felépítéséért, belső szabályrendszeréért és kockázatkezeléséért, ezáltal a megfelelő vezetők nélkül a bank prudens működése sem lehet biztosított.

A leglényegesebb engedélyezési változás a hitelintézetek létesítésében volt tapasztalható, ugyanis az eddigi egylépcsős engedélyezési eljárást felváltotta a két lépésben történő engedélyezés: először a bank alapítását engedélyezte a Felügyelet, majd ezt követően a tevékenységének megkezdését. Az alapítási engedélyezési eljárás legfontosabb elemei a kétmilliárd forintra emelkedett jegyzett tőke 50%-ának befizetése és a tulajdonosok vizsgálata volt, különös tekintettel a jegyzett tőkéhez felhasznált jövedelem/forrás törvényes eredetének bizonyítására. A tevékenységi engedélyezés során elsősorban a hitelintézet szabályzatainak, üzleti tervének, üzletszabályzatainak, a vezető állású személyeinek megfelelőségét és a tárgyi feltételek biztosítását kellett igazolni. A Régi Hpt. kétlépcsős engedélyezési eljárása alapján kapott alapítási, majd tevékenységi engedélyt például bankként a Société Générale Bank Rt.

és a Dresdner Bank (Hungária) Zrt., továbbá szakosított hitelintézetként az Otthon Magyar–Osztrák Lakástakarékpénztár Rt. és a Porsche Bank Hungária Rt. De ennek az időszaknak a kiemelkedő engedélyezési ügye volt két jelentős bank egyesülése is, mely során az ABM AMRO Magyar Bank Rt. beolvadt a Kereskedelmi és Hitelbank Rt-be. A kétlépcsős engedélyezési eljárásra való áttérés legfontosabb indoka az volt, hogy ezzel az eljárással a bank alapítóinak nem egy időben kell valamennyi dokumentumot benyújtani, illetve azonnal befizetni a teljes induló tőkét, ezáltal a bank alapítása kevesebb költséggel jár.

Az engedélyezési szabályokkal kapcsolatban meg kell említeni azt is, hogy a Régi Hpt. (ahogy a korábbi és az ezt követő jogszabályok is) rendelkeztek a kérelem elutasításának vagy az engedély visszavonásának eseteiről is. Egy konkrét esetben például egy hitelintézet alapítói az engedélyezési eljárásban igazolták a jegyzett tőke meglétét és befizetését, többek között a számlavezető bank által adott bizonylattal, így a kérelmezők megkapták az engedélyt a hitelintézet megalapítására. Később ugyanakkor a Felügyelet tudomására jutott, hogy az egyik tulajdonos ellen hűtlen kezelés és más bűncselekmények miatt büntetőeljárás van folyamatban, mivel több általa képviselt gazdasági társaság számlájáról pénzt vett fel, és azt olyan személyek nevében fizette be a hitelintézet alapításához szükséges tőke igazolásaként, akik nem voltak jelen és meghatalmazást sem adtak. A Felügyelet a számlavezető banknál belső ellenőri vizsgálatot kezdeményezett, mely megerősítette, hogy a befizetésről kiállított banki bizonylatot a tényekkel ellentétesen állították ki. Mivel bizonyítást nyert, hogy az alapításhoz szükséges tőkét nem azok a személyek és nem abban az összegben fizették be, ahogy az a bizonylaton szerepel és ezáltal a Felügyeletet megtévesztették, a Felügyelet a hitelintézet már kiadott alapítási engedélyét visszavonta.

A Régi Hpt. 16 éves hatálya alatt természetesen rengeteg kisebb-nagyobb módosítás történt a törvény szövegében. 2002-től például – a pénzmosás elleni küzdelem jegyében – a pénzváltási tevékenység is bekerült a kizárólag hitelintézetek (illetve azok ügynökeik) által végezhető tevékenységek körébe. Új pénzügyi szolgáltatásként jelent

meg a Régi Hpt.-ben 1998-tól a készpénzáttalalás, 2004-től a digitális fejlődés jeleként pedig az elektronikuspénz-kibocsátás. Évről évre új engedélyezési tárgykörökkel is bővült a törvény, így 2001-től például már engedély kellett a kiegészítő alárendelt kölcsöntőkének a szerződésben rögzített határidő, illetőleg kettő év előtt történő visszafizetéséhez, 2007-től működési kockázat tőkekövetelményének sztenderdizált vagy fejlett mérési módszerrel történő számításához vagy 2010-től az alárendelt kölcsöntőkének a szerződésben rögzített határidő, illetőleg öt év előtt történő visszafizetéséhez, visszavásárlásához.

Az engedélyezéssel összefüggő módosítások egyik jelentős csoportja Magyarország 2004-es EU-hoz való csatlakozásához kötődött. A csatlakozástól lehetővé vált a magyar hitelintézetek számára, hogy a Felügyeletől (2000-től Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete<sup>12</sup>) származó engedélyük alapján végezzenek pénzügyi szolgáltatást más EU tagállamban anélkül, hogy a másik állam hatóságától újabb engedélyt kellene szerezniük. Az ún. single passport elve alapján erre a szolgáltatásnyújtás szabadságának szabálya szerint fizikai jelenlét nélkül, határon átnyúló formában vagy a letelepedés szabadságának szabálya szerint fizikai jelenléttel, fióktelep formájában volt lehetőség. Ugyanez a jog természetesen a többi EU-s tagállam hitelintézeteit is megillette. Engedélyezési eljárást tehát nem kellett lefolytatni, de egy bejelentési (notifikációs) eljárásnak meg kellett előznie a tevékenység megkezdését. Ennek eredményeként ma már több száz külföldi hitelintézet van jelen Magyarországon határon átnyúló szolgáltatás formájában és 9 hitelintézeti fióktelep is működik. A magyar hitelintézetek szintén élnek a határon átnyúló szolgáltatás lehetőségével és 6 fióktelepet is működtetnek az EU tagállamaiban.

Nemcsak a Régi Hpt.-ben megjelent módosítások voltak azonban jelentős hatással a piaci folyamatokra, hanem más jogszabály is okozhatott ilyen változást. 2007 végén hatályba lépett egy EU-s irányelv implementálásaként egy törvény<sup>13</sup>, mely lehetővé tette az intézmények határon átnyúló

<sup>12</sup> APénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény (régipsztv.)

<sup>13</sup> A tőkegyesítő társaságok határon átnyúló egyesüléséről szóló 2007. évi CXL. törvény

egyesülését. Ennek következtében több magyar bank beolvadt az anyavállalatába, és azok EU-s fióktelep magyarországi létesítését követően az addig a magyar bankokban lévő állományt a fióktelepnek allokálták. Mivel a bankok közvetlenül fiókteleppé nem alakulhattak át, ily módon transzformálták működésüket részvénytársasági formából a magyar Felügyelet mint host hatóság számára kevesebb felügyeleti jogosítványt biztosító fióktelepi formává. Így működik ma is fióktelepi formában Magyarországon a Citibank, az ING Bank és a Deutsche Bank.

2009-től az EU új pénzforgalmi tevékenységet szabályozó irányelvével (PSD) hatalmas változás következett be az eddig hitelintézeti monopóliumba tartozó pénzforgalmi szolgáltatások, valamint készpénz-helyettesítő fizetési eszköz kibocsátása és az ezzel kapcsolatos szolgáltatás nyújtása terén. A fizetések megkönnyítése érdekében ugyanis új intézménytípust hoztak létre: a pénzforgalmi intézményt, melyek így a hitelintézetek versenytársaivá váltak a pénzforgalom területén. 2011-től az addig szakosított hitelintézeti formában működő elektronikuspénz-kibocsátó intézmények szabályozása is bekerült a Régi Hpt.-be. Az elektronikuspénz-kibocsátó intézmény létrehozása már nem igényelt szakosított hitelintézeti formát, így sokkal egyszerűbbé vált az engedélyeztetése és működése is. Jelenleg 14 magyar pénzforgalmi intézmény (ezen felül további 4 EU-s fióktelep) és 2 magyar elektronikuspénz-kibocsátó intézmény (valamint 1 EU-s fióktelep) működik a piacon.

2010-ben teljes átalakításon esett át a pénzpiaci közvetítői szabályozás. Ennek eredményeként az eddigi ún. a) és b) típusú ügynök helyett immár 3 fajta független és 3 függő közvetítő létezik – sőt 2016-tól egy hetedik is, a függő jelzáloghitel közvetítő. A komplex szabályozás engedélyezési szempontú legfőbb jellemzője, hogy a független közvetítők és a függő jelzáloghitel közvetítők tevékenysége engedélyköteles, a függő közvetítőket csak a megbízó intézménynek kell bejelenteniük (kivéve a kiemelt közvetítőket, amelyeknek megbízó intézmény általi igénybevétele szintén engedélyköteles).

### 2.3.3. Az elmúlt évtized és a jelen (2013 - napjainkig)

2014-ben lépett hatályba a ma is hatályos jogszabály, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (Hpt.). A Hpt. hatályba lépésével két fontos változást rögzíthetünk az engedélyezéssel kapcsolatban. Az egyik, hogy az EU-s tőkekövetelmény-rendelet (CRR) megszületésével a folyamatos működéshez szükséges szavatolótőke követelményekre vonatkozó rendelkezéseket már nem a Hpt., hanem a CRR tartalmazza. Ennek eredményeként közvetlenül a CRR állapít már meg egyes engedélyezési tárgyköröket. Így például a Felügyeletnek az engedélye szükséges például a tőkeinstrumentumok elsődleges tőkeinstrumentummá minősítéséhez, az évközi vagy év végi eredmény elsődleges alapvető tőkébe való beszámításához az eredmény hivatalos megállapítása előtt, vagy a tőkeinstrumentumok visszavásárláshoz, illetve visszafizetéséhez.

A másik változás, hogy a Hpt. már nem tartalmazza a pénzforgalmi intézményekre és az elektronikuspénz-kibocsátókra vonatkozó szabályokat sem, mivel azok egy új törvénybe<sup>14</sup> kerültek. 2018-tól a pénzforgalom új EU-s szabályozásával (PSD2) összhangban két újabb tevékenységgel bővült a pénzforgalmi szolgáltatások köre: a fizetéskezdemenyvezési szolgáltatással és – amennyiben azt kizárólagosan végzik – a csak előzetes bejelentési kötelezettség alá eső számlainformációs szolgáltatással. Utóbbi nagyon népszerű lett: a 14 pénzforgalmi intézmény közül 6 kizárólag számlainformációs szolgáltatást végez.

A Hpt. engedélyezéssel kapcsolatos módosításai közül még kiemelés érdemel az önálló pénzügyi szolgáltatássá váló követelésvásárlási tevékenység (korábban a kölcsönnyújtási tevékenység része volt) és az indulótőke általános emelése, melynek révén 2020-tól a bankalapításhoz már négy milliárd forint kell, amely így jelentősen magasabb, mint az EU-irányelvben előírt minimum ötmillió euró.

<sup>14</sup> Az egyes fizetési szolgáltatókról szóló 2013. évi CCXXXV. törvény

Az állományátruházás szabályaiban is jelentős változás állt be 2015-ben, amikor az eddig csak betétállomány átruházásának lehetősége kibővült a pénzforgalmi keretszerződés állomány és a – bizonyos nagyságrendet elérő – hitel-, kölcsön- pénzügyi lízing-, továbbá követelésállomány átruházásának lehetőségével. Mivel ebben az esetben nem szükséges a tranzakcióhoz az ügyfelek hozzájárulását egyenként beszerezni, ez a lehetőség megkönnyíti a pénzügyi intézmények számára, hogy akár teljes hitel-, lízing- vagy megvásárolt követelésállományukat, akár azok egy részét átadják más intézménynek. Ennek oka elsősorban egyes üzletágak megszüntetése vagy egy rossz portfóliótól való megszabadulás szándéka lehet, de természetesen a piacról való teljes kivonulást is elősegítheti, mint például a Commerzbank Zrt. esetében, mely az MNB engedélyével gyakorlatilag a teljes fenti állományát átruházta az Erste Bank Hungary Zrt.-re, mielőtt magyarországi tevékenységét megszüntette volna.

Ha a Hpt. nem is hozott sok újítást a pénzügyi engedélyezési ügyekben, annál intenzívebbnek mondható az a fejlődés, ami az elmúlt évtizedben az MNB engedélyezési gyakorlatát érintette. A változások egy részét az EU új iránymutatásai indukálták. 2017-ben a pénzforgalmi intézmények és elektronikuspénz-kibocsátók engedélyezéséről, 2021-ben a hitelintézetek engedélyezéséről született EBA-iránymutatás, melyek az MNB gyakorlatára is hatással voltak.

2018-ban az Európai Bankhatóság és az Európai Értékpapír-piaci Hatóság közös iránymutatást adott ki a vezető testületi tagok és a kulcspozíciót betöltő személyek alkalmasságának értékeléséhez, melyet 2021-ben felülvizsgált. Ennek implementálására az MNB 2019-ben, majd 2022-ben ajánlást tett közzé, mely kiterjed többek között a vezető állású személyek intézmény általi kiválasztására, alkalmasságuk előzetes egyéni és kollektív értékelésére. Az értékelést az MNB a vezető állású személy engedélyezésekor is vizsgálja.

Mind a tulajdonosok, mind a vezető állású személyek engedélyezésével összefügg a jó üzleti hírnév értékelése. Mint korábban láttuk, már a Pit. bevezette ezt a fogalmat, de csak az elmúlt évtizedben alakult ki a jó

üzleti hírnév értékelésének átfogó szempontrendszere. A jó üzleti hírnév fogalma nem mondható egzaktnak (a felügyelt intézmény irányítására és tulajdonlására való alkalmasságot igazoló feltételek), de kiemelő, hogy nem azonos a Hpt.-ben szereplő objektív kizáró okokkal. A jó üzleti hírnév meglétét a kérelmezőnek kell bizonyítani. Az MNB a bizonyítást könnyítendő 2010-ben eljárástípustól és intézménytípustól függően különböző kérdőíveket vezetett be és tett közzé. Az ezekben foglalt információk, az MNB által hivatalosan ismert tények, valamint külföldi érintettség esetén az adott állam felügyeleti hatóságának véleménye alapján a jó üzleti hírnévről való döntés mindig esetről esetre történik.

Példaként említhető az az eset, amikor az információk összegyűjtése során kiderült, a vezető állású személyé kinevezendő jelölttel szemben az MNB jogelődje bírságot szabott ki tőkepiaci ügyletkötési tilalom megsértése miatt. Ezt követően egy tulajdonosi érdekkörébe tartozó társaság, melynek egyúttal vezető tisztségviselője is volt, szintén bírságot kapott a tájékoztatói kötelezettsége megsértése miatt. A jelölt a jó üzleti hírnév kérdőívben egyik bírságot sem tüntette fel. Ezen felül a jelölt korábbi tevékenysége egy olyan felügyelt intézményhez is köthető volt, amelyiknek az engedélyét az MNB nem prudens működése okán visszavonta. Az MNB tudomására jutott továbbá, hogy az érintett személlyel szemben büntetőeljárás indult egy gazdasági bűncselekmény gyanúja miatt. A cégnyilvántartás adatai alapján pedig megállapítható volt, hogy a jelölt egyes korábbi vállalkozásai felszámolási eljárás során szűntek meg. A kérelmező, illetve a jelölt enyhítő körülményeket nem tudott felhozni, így összességében ezeket a tényeket az MNB úgy értékelte, hogy a kérelmező a jó üzleti hírnév fennállását nem tudta bizonyítani és a kérelmet elutasította.

Az MNB engedélyezési eljárásai más tekintetben is sokat változtak az elmúlt időben. 2015-től egyes eljárások lefolytatásáért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni. Kiemelt fókuszba került a kérelmezők minél teljesebb, magas szintű kiszolgálása annak érdekében, hogy az eljárások minél gördülékenyebbek, gyorsabbak legyenek. Ennek érdekében 2016-tól eljárástípusonként különböző űrlapokat vezetett be az MNB, azért, hogy minden szükséges adatot és nyilatkozatot feltüntessenek a kérelmezők. 2022-től

az űrlapok már tartalmazzák az adott kérelemhez csatolandó valamennyi melléklet felsorolását, ezzel is segítve az ügyfeleket a lehetőleg hiánytalan kérelem benyújtásában. Mérföldkőnek tekinthető továbbá a 2018-as esztendő, amikor az MNB átállt az elektronikus ügyintézésre. 2020-ban az MNB megújította engedélyezési oldalát, ahol – a korábban is elérhető és folyamatosan frissített engedélyezési útmutatókon kívül – különböző tájékoztatók, szabályzatok készítéséhez összeállított segédletek és Q&A-k segítik a kérelmezőket az engedélykérelmek előterjesztésében.

Ennek az időszaknak a jelentősebb engedélyezési ügyei közé tartozik a Magyarországon először létrejött ún. 3. országbeli (nem EGT-s) fióktelepnek, a Bank of China Limited Magyarországi Fióktelepe alapításának, majd tevékenységének engedélyezése 2014-ben. A JMM mutató bevezetésének következtében két jelzáloghitelintézet (Erste, K&H) alapításának, ezt követően tevékenységének engedélyezésére került sor 2015-16-ban. Továbbá az engedélyezési eljárások közül is kiemelkedik a Budapest Bank MKB Bankba történő beolvadásának (2022), majd a Takarékszövetkezet Bank beolvadásának (2023) engedélyezése. Az egyesülési eljárásokat a tulajdonosi szerkezetben bekövetkezett többlépcsős változások engedélyezése előzte meg.

Ahogy a fentiekben bemutattuk, rendkívüli fejlődés volt tapasztalható a pénzügyi szektor engedélyezéssel kapcsolatos szabályozásában és a felügyeleti gyakorlatban az elmúlt több mint három évtizedben. A 10–20 paragrafusból álló szabályozástól eljutottunk egy rendkívül cizellált, részletesen kimunkált, komplex, több ezer oldalból álló rendszerig, amely az európai és hazai jogalkotás révén folyamatosan megújul és időnként új elemekkel (pl. közösségi finanszírozás – crowdfunding) bővül.



## 2.4. Bankfelügyelet nemzetközi térben

### 2.4.1. Globális együttműködés

A bankok tevékenységének a felügyelete során az 1970-es évekre vált egyértelművé, hogy a pénzügyi rendszerek stabilitásának biztosítása érdekében hatékony nemzetközi együttműködésre van szükség a pénzügyi felügyeleti hatóságok között. A BCBS létrehozatalával és működésével kapcsolatban részben az előző fejezetben, részben pedig a *Bankok a történelemben: innovációk és válságok* című könyv 10. fejezetében részletes információk találhatóak (Fábián–Virág, 2018), ezért ezek itt külön nem kerülnek kifejtésre. A Bizottságnak számos olyan ajánlása van, amelyik részletesen foglalkozik a pénzügyi felügyeleti hatóságok nemzetközi együttműködésével, illetve az egyes szektorokat felügyelő hatóságok közötti koordinációval. A BCBS napjainkban is aktív, folyamatosan elemzi a már bekövetkezett válságok (ideértve a 2008-as globális pénzügyi válságot és a koronavírus miatti válságot is) tapasztalatait, javaslatokat tesz a hasonló jellegű válságok megelőzését célzó intézkedésekre, vizsgálja a bankszektorban tapasztalható új típusú kockázatok (pl. kriptoeszközökben lévő kitétségek), és új szabályozási javaslatokat és felügyeleti módszertani fejlesztéseket fogalmaz meg. A BCBS szorosan együttműködik a biztosítási és a tőkepiaci szektorok hasonló, globális felügyeleti együttműködését célzó szervezetekkel, így különösen az International Association of Insurance Supervisors (IAIS) és a International Organization of Securities Commissions (IOSCO) bizottságokkal. Bár a BCBS legfontosabb ajánlása a szavatolótőke és a tőkekövetelmények meghatározásáról szóló Bazel III. ajánlás, de ezen kívül a Bizottság számos egyéb, az egyes kockázattípusok kezeléséről, illetve a felügyeleti tevékenység során alkalmazandó módszerekről szóló ajánlást is közzétett, amelyek szintén hozzájárulnak ahhoz, hogy a pénzügyi szervezetek szabályozása és felügyelete a világ legtöbb országában hasonló alapok mentén működjön. A BCBS ajánlásai Magyarország számára is fontosak, hiszen azok kisebb módosításokkal az Európai Unió jogszabályaiban is megjelennek, közvetlenül alkalmazandó rendelet vagy hazai jogszabályokba átültetendő irányelvek formájában. Bár az MNB

közvetlenül nem tagja a BCBS-nek, de részt vesz a Bizottság mellett működő konzultációs csoport (Basel Consultative Group) munkájában, amelynek célja, hogy a Bizottság a fontos döntései meghozatala előtt minél szélesebb körben egyeztesse az álláspontokat, illetve információkat és véleményeket gyűjtsön a tervezett lépéseivel kapcsolatban.

#### 2.4.2. EU-szintű kooperáció

Az európai felügyeleti hatóságok közötti együttműködés kialakulásában fontos szerepet játszott a Groupe de Contact, amelyet 1972-ben hoztak létre az akkori Európai Közösségek tagállamainak pénzügyi felügyeleti hatóságai. A Groupe de Contact legfontosabb szerepe az információ-megosztás volt, de ezen kívül közösen alkalmazandó ajánlásokat és felügyeleti módszertanokat dolgozott ki, elemzéseket készített, illetve egy-egy konkrét veszélyhelyzet esetében az együttműködés fontos fórumaként is működött. A Groupe de Contact végül 2011-ben, az EBA létrehozatalával szűnt meg.

A 90-es évektől kezdődően a pénzügyi szektorban az innováció egyre inkább felgyorsult, amire az európai szabályozók a bürokratikus jogalkotási folyamat miatt csak lassan tudtak reagálni. A szabályalkotási folyamat felgyorsítása érdekében a Lámfalussy Sándor vezetésével működő Bölcsek Tanácsa azt a javaslatot tette, hogy a pénzügyi szektorokban hozzanak létre olyan, a felügyeleti szervek képviselői által alkotott bizottságokat, amelyek gyorsabban képesek konszenzusra jutni és közös szabályozási javaslatokat kidolgozni. Ennek megfelelően került létrehozásra 2004-ben a hitelintézeti szektor vonatkozásában a CEBS (Committee of European Banking Supervisors). Az új struktúrának megfelelő működés első fő feladata a BCBS új tőkemegfelelési ajánlásának (Bázel II) európai szintű átvételét célzó direktívatervezet kidolgozása volt 2004 és 2006 között. A CEBS azonban nemcsak az irányelv szövegére tett javaslatokat, hanem számos, a jogszabályokhoz kapcsolódó értelmezési kérdésben közös ajánlásokat és módszertanokat is kidolgozott.

A CEBS működése egy hasznos fejlődési szakasz volt, de a bankfelügyeleti hatóságok EU-szintű együttműködésének jelenlegi keretei 2011-ben alakultak ki, amikor a CEBS utódszervezeteként létrejött az Európai Bankhatóság (EBA), amelynek működését egy önálló státuszrendelet szabályozza. Az EBA rendeletben meghatározott alapfeladatai közé tartozik a belső piac működőképességének fokozása, különösen a szabályozás és felügyelet észszerű, hatékony és egyenletes szintje révén, valamint a nemzetközi felügyeleti koordináció megerősítése is. Az EBA saját magára kialakított mission statementje is tartalmazza, hogy az EBA kiemelt céljának tekinti a felügyeleti módszertanok konvergenciáját, és hogy mediációs tevékenységével megoldja a határon átnyúló tevékenységek kapcsán a nemzeti felügyeleti hatóságok közötti nézeteltéréseket. Az EBA a CEBS-hez képest számos többletfunkciót kapott, amelyek közül a legfontosabb, hogy az EU-s irányelvekhez és rendeletekhez kapcsolódó végrehajtási sztemderdek tervezeteit az EBA készíti el, illetve lefolytatja ezek nyilvános szakmai egyeztetéseit is, majd ezt követően továbbítja azokat az EU Bizottság felé, amely bizottsági rendelet formájában jelenteti meg őket, ezáltal közvetlenül hatályossá válnak valamennyi EU-tagállamban. Az EBA ezen kívül a felügyeleti nyilvánosságra hozatal központjává vált, illetve egy olyan Q&A oldalt működtet, amelyen keresztül számos jogszabályhoz kapcsolódóan (így különösen a CRD, a CRR, a BRRD és ezek végrehajtási rendeletei) bárki kérdéseket tehet fel az EBA-nak egy adott jogszabályhely értelmezésével kapcsolatban. A beérkezett kérdések megválaszolását az EBA szakmai állománya, illetve a nemzeti felügyeleti hatóságok képviselőiből álló munkacsoportok végzik, garantálva ezáltal a magas szakmai minőséget, illetve a válasz egységes felügyeleti alkalmazását. Az EBA honlapja az egyes legfontosabb szabályozási témakörökben (pl. hitelkockázat, pénzmosás, javadalmazás) összegyűjtve tartalmazza az adott témakörhöz kapcsolódóan elkészült, vagy előkészítés alatt álló jogszabályokat, iránymutatásokat, elemzéseket, lehetővé téve ezáltal az adott szabályozási terület gyors megismerését és áttekintését. Az EBA számos különböző, rendszeres és eseti elemzéseket is végez, akár saját szándékkal, akár az EU Bizottság kezdeményezésére. A prudenciális

felügyeleti témakörök mellett a fogyasztóvédelem is komoly részt képvisel az EBA tevékenységében.

Az EBA működését a Board of Supervisors irányítja, amely a rendszeres, legalább kéthavonta megtartott ülésein megtárgyalja és elfogadja az elé terjesztett jelentéseket, jogszabály- és iránymutatástervezeteket és elemzéseket. A Board of Supervisors alatt több állandó bizottság (Standing committee) is működik a szanálás, a pénzmosás és terrorizmus elleni küzdelem, a szabályozás, a fogyasztóvédelem és pénzügyi innováció, a felügyeleti adatszolgáltatás és nyilvánosságra hozatal, illetve a felügyeleti módszertan és együttműködés területén. Ezeknek az állandó bizottságoknak pedig további munkacsoportjaik vannak (pl. hitelkockázat, piaci kockázat, működési kockázat, szavatolóőke), amelyek az egyes szakmai területeken az EBA álláspontjának kialakításért felelősek.

Az EBA-nak fontos szerep jut a tagállami felügyeleti hatóságok közötti együttműködésben is. Ennek egyik fontos eleme a felügyeleti kollégiumok működésének koordinálása. A felügyeleti kollégiumok egy-egy konkrét, az EU több tagállamában egyidejűleg működő pénzügyi csoport köré szerveződnek, és abban az adott pénzügyi csoport egyes tagjait felügyelő szakértők közvetlenül működnek együtt. A felügyeleti kollégium keretében való működés lehetővé teszi az információk egymás közötti hatékony megosztását, valamint a szükséges felügyeleti intézkedések összehangolását is. Az EBA egyrészt a BCBS ajánlásait felhasználva kialakította az EU felügyeleti hatóságok közötti együttműködés rendszerét és módszereit, másrészt maga is közvetlenül bekapcsolódik az egyes felügyeleti kollégiumok munkájába. Az EBA ezen túlmenően, az EU-jogszabályokban részletesen felsorolt esetekben mediációs szerepkört is betölt, vagyis abban az esetben, ha két tagállami felügyeleti hatóság között nézeteltérés adódik, akkor az EBA a saját szakmai álláspontjának kialakításával elősegíti a szakmai konszenzus elérését (Seregdi, 2016).

### 2.4.3. Regionális kapcsolatok

#### *José Manuel Campa, az EBA elnökének írása az EBA szerepéről és az MNB EBA munkájában történő szerepvállalásáról*

Az európai pénzügyi rendszer jelentős változásokon ment keresztül az elmúlt 10 évben. Az EU egységes szabálykönyvének kidolgozása messze az egyik legfontosabb katalizátora ezeknek a változásoknak, amelyben az EBA kulcsszerepet játszott. Az egységes felügyeleti mechanizmus (SSM) létrehozásával a felügyeleti környezet alapvetően megváltozott. Az új felállásban az EBA jelentősen fokozta a bankfelügyeleti konvergenciát az SSM, az SSM-en kívüli és a harmadik országok felügyeleti közötti együttműködés erősítésével. Végül a bankok helyreállítási és szanálási egységes keretrendszerének bevezetése hozzájárult az uniós integráció továbbviteléhez. Mindezek a közös erőfeszítések megszilárdították az EU pénzügyi szektorát, és felkészítették arra, hogy szembenézzen a jelenlegi évtizedünk hirtelen és előre nem látható eseményeivel, és kezelje azokat.

Két olyan területet szeretnék kiemelni, ahol az EBA az MNB részvételét fontosnak tartja. Először is, az EU felügyeleti közössége sokat profitált az MNB tapasztalataiból az információs és kommunikációs technológiai (IKT) kockázatok terén. Az MNB nagyban hozzájárult az EBA szabályozási technológiával kapcsolatos munkájához is, amely átalakítja az intézmények szabályozási követelményeknek való megfelelésének módját. Másodszor, az MNB tagja a felügyeleti és szanálási kollégiumoknak, a felügyeleti és szanálási hatóságok közötti, a határokon átnyúló bankcsoportokkal kapcsolatos együttműködés fórumainak. Az e kollégiumokban végzett munka biztosítja, hogy az uniós jog és a közös módszertanok következetesen érvényesüljenek az uniós határokon átnyúló bankcsoportok felügyelete és szanálása során.

Az MNB és jogelődje az EBA döntéshozó testületében, a felügyeleti tanácsunkban (BoS) való részvételével aktívan hozzájárult az uniós bankfelügyelet megerősítéséhez. Az MNB tagja a különböző

állandó bizottságoknak is, amelyek segítik, tanácsokkal látják el és támogatják a felügyeleti tanácsot az EBA munkaprogramjának végrehajtásában. A szanálási keretrendszerrel összefüggésben az MNB elnöki tisztséget tölt be egy alcsoportban, amely a szanálástervezéssel és a szanálhatóság értékelésével foglalkozik. Végül az MNB-t rendszeresen felkérlik, hogy számoljon be az aktuális kockázatokról és sebezhetőségekről, valamint vegyen részt az EBA által szervezett képzési programokon.

A globális és EU-szintű felügyeleti együttműködés mellett a világban számos olyan regionális fórum is működik, amelyek egy speciális területen nyújtanak lehetőséget a felügyeleti együttműködésre. Jó példa erre a Közép- és kelet-európai Bankfelügyelők Csoportja (KKBCS), angol nevén Group of Banking Supervisors from Central and Eastern Europe (BSCEE). A KKBCS-t még 1990-ben hozták létre, a titkársági funkciót pedig sokáig a magyar felügyeleti hatóság töltötte be. A KKBCS évente egy konferenciát tart, illetve éves jelentést tesz közzé, amelyben összefoglalja a tagországokban az előző évben történt legfontosabb szabályozási és felügyeleti fejleményeket. A KKBCS éves ülései mindig egy adott aktuális téma köré szerveződnek, amelyekre neves külföldi előadókat is meghívnak. Az éves üléseken túl a tagoknak lehetőségük van arra is, hogy egy-egy konkrét kérdésben kikérjék a többi tagország tapasztalatát, javaslatát. A KKBCS-nek jelenleg 25 országból összesen 26 pénzügyi felügyeleti tagja van. Mivel a hazai szabályozás és felügyeleti módszertan az önálló kezdeményezésekből és az EU-tagságból is fakadóan a KKBCS tagországainak átlagához képest fejlettebb, ezért az MNB-nek egyértelmű célja az, hogy saját tapasztalatainak az átadásával segítse a többi tagország pénzügyi felügyeleti rendszerének fejlődését.

## Felhasznált irodalom

1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzügyintézeteki Központtról

1920. évi XXXVII. törvénycikk a Pénzügyintézeteki Központtról

1926. évi XIII. törvénycikk a Pénzügyintézeteki Központtról szóló 1920. évi XXXVII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról

1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről

34/1967. (XII. 24.) PM-rendelet

37/1967. (X. 12.) Kormányrendelet

Képviselőházi napló, 1936. VII. kötet, 1936. április 1. – május 18., 126. országos ülés, 1936. május 8-án, pénteken.

Képviselőházi napló, 1938. XIX. kötet, 1938. május 18. – június 17., 66. országos ülés, 1938. május 19-én, csütörtökön.

Országgyűlési napló, 1932. február 17., szerda

Országgyűlési napló, 1932. június 27., hétfő

Országgyűlési napló, 1938. június 22., szerda

A m. kir. minisztérium 1938. évi 2240. sz. ME rendelete

A m. kir. pénzügyminiszter 1939. évi 10. sz. PM rendelete

A Magyar Nemzeti Bank 24/2018. (VII. 5.) számú ajánlása a pénzügyi intézmények által közvetlenül, valamint függő kiemelt közvetítők útján végzett kézzizálog fedezete mellett történő pénzkölcsön-nyújtásáról. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/letoltes/zalogajanlas-honlapra.pdf> (Letöltés: 2022. július 12.)

A nem kereskedési könyvi kitétségek kamatláb kockázatának méréséről, kezeléséről és kontrolljáról szóló 23/2015. (XII. 29.) számú MNB ajánlás. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/letoltes/banki-konyvi-kamatlabkockazat-ajanlas-megjelentetesre.pdf> (Letöltés: 2023. május 25.)

Az 575/2013/EU rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 39. pontja szerinti kapcsolatban álló ügyfelek csoportja (üggyélcsoport) fogalmának meghatározásáról szóló 28/2018. (XII.10.) számú MNB ajánlás. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/letoltes/28-2018-kapcsolt-ugyfelek.pdf> (Letöltés: 2023. május 25.)

A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény szerinti javadalmazási politika alkalmazásáról szóló 4/2022. (IV.8.) számú MNB ajánlás. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/letoltes/4-2022-hpt-szerinti-javadalmazasi-ajanlas.pdf> (Letöltés: 2023. május 25.)

A hitelintézetek és befektetési vállalkozások által kötelezően elkészítendő helyreállítási tervről szóló 8/2022. (V.13.) számú MNB ajánlás. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/letoltes/8-2022-helyreallitasi-terv-ajanlas.pdf> (Letöltés: 2023. május 25.)

A hitelkockázat vállalásáról, méréséről, kezeléséről és kontrolljáról szóló 11/2022. (VIII.2.) számú MNB ajánlás. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/letoltes/11-2022-hitelkockazati-ajanlas.pdf> (Letöltés: 2023. május 25.)

A belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontroll funkcióiról szóló 12/2022. (VIII.11.) számú MNB ajánlás. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/letoltes/12-2022-belső-vedelmi-vonalak-ajanlas.pdf> (Letöltés: 2023. május 25.)

Ausch Sándor (1958): *Az 1945–1946. évi infláció és stabilizáció*. Kossuth Kiadó, Budapest.

Ács László (1936): *A pénzintézeti koncentrációról*. Közgazdasági Szemle, LX. évfolyam, 316–333.

Állami Bankfelügyelet (1994): Éves jelentés – 1993. Állami Bankfelügyelet, Budapest.

Állami Bankfelügyelet (1996): Éves jelentés – 1995/1996. Állami Bankfelügyelet, Budapest.

Babai-Belánszky Tamás–Barnóczki Péter–Kardos Gyula (2017): *Piacfelügyeleti és fogyasztóvédelmi eljárások*. Megjelent: Palotai Dániel–Virág Barnabás (szerk.): *A magyar út – célzott jegybanki politika*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 903–922. o.

Banai Ádám (2016): *A banki hitelezést meghatározó tényezők – középpontban a bankok helyzete és a makrokörnyezet*. Közgazdasági Szemle, LXIII. évfolyam, 2016. február, 137–161. o.

Banai Ádám–Papp István (2018): *Bankrendszerek a II. világháború után*. Megjelent: Fábíán Gergely–Virág Barnabás (szerk.): *Bankok a történelemben: innovációk és válságok*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 547–624. o.

BIS (2001): *The New Basel Capital Accord*. Consultative Document. Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision. Elektronikus elérhetőség: <https://www.bis.org/publ/bcbsca03.pdf> (Letöltés: 2022. július 2.)

BIS (2010): *Basel III.: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Bank for International Settlements, December 2010. (rev. June 2011). Elektronikus elérhetőség: [https://www.bis.org/publ/bcbs189\\_dec2010.pdf](https://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.pdf) (Letöltés: 2022. július 6.)

BIS (2014): *Basel III.: The net stable funding ratio*. Elektronikus elérhetőség: *Basel III: the net stable funding ratio* (bundesbank.de) (Letöltés: 2022. szeptember 15.)

Blum Brúnó (1899): *Pénergazdaságunk és a vidéki intézetek*. Közgazdasági Szemle, XXIII. évfolyam, 740–764. o.

Bognár Károly (2003): *Felügyeletvezetői nézőpontok*. A hazai pénzügyi felügyelet tizenhat éve. Tas Kiadó, Budapest.

Botos János (1994): *A magyarországi pénzintézetek együttműködésének formái és keretei*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.



Botos János (1999): *A Magyar Nemzeti Bank története II. Az önálló jegybank 1924–1948.* Presscon Kiadó, Budapest.

Botos János–Botos Katalin (2004): *A Magyar Nemzeti Bank története III. A jegybank útja rendszerváltozástól rendezerváltozásig 1948–1989.* Tarsoly Kiadó, Budapest.

Botos Katalin (1996): *Elvesz(t)ett illúziók. A magyar bankrendszer helyzete és távlatai.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Botos Katalin (2003): *Likviditás, szolvencia, prudencia.* Megjelent: Botos Katalin (szerk.): Pénzügypolitika az ezredfordulón. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress Kiadó, Szeged, 156–168. o.

Botos Katalin (2006): *A bankrendszer és „stakeholderei” – verseny a bankszektorban.* Megjelent: Botos Katalin (szerk.): A bankszektor és stakeholderei. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, Generál Nyomda, Szeged, 8–21. o.

Botos Katalin (2013): *Újíts, vagy halj meg! Pénzügyi innovációk egy viharos világban.* Megjelent: Bajmócy Zoltán–Elekes Zoltán (szerk.): Innováció: a vállalati stratégiától a társadalmi stratégiáig. JATEPress, Szeged, 11–21. o.

Csikós György Dávid–Szakács János (2015): *Bankroham helyett: így lesznek ütésállóak a bankjaink.* Elektronikus elérhetőség: 15-01-15-csikos-gyorgy-david-szakacs-janos-bankroham-helyett-igy-lesznek-utesallok-a-bankjaink.pdf (Letöltés: 2022. szeptember 15.)

Domány Gyula (1926): *Bankpolitika, különös tekintettel a hitelpolitikára.* Közgazdasági Szemle, L. évfolyam, 432–457. o.

EBA (2018): *Az EBA működésének bemutatása.* Elektronikus elérhetőség: [https://eba.europa.eu/languages/home\\_hu](https://eba.europa.eu/languages/home_hu) (Letöltés: 2022. augusztus 4.)

Egry Gábor (2006): *Egy önlegitimáló politikai és történeti narratíva kérdőjelei (1861–2003).* Nemzetiségi bankok, nemzetiségi mozgalmak a századforduló Erdélyében. Múltunk, L.I. évfolyam, 3. szám, 4–34. o.

Éber Antal (1911): *A pénzügyintézetek revisiójáról.* Közgazdasági Szemle, XXXV. évfolyam, 795–805. o.

Éber Antal (1912): *Közlemények és ismertetések: A pénzügyintézetek revisiója.* Vita. Közgazdasági Szemle, XXXVI. évfolyam, 55–65. o.

Fenyvesi Réka (2014): *Pénzügyi innovációk és az európai felügyeleti hatóságok szerepe.* 2014. október. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/letoltes/fenyvesi-reka-penzugyi-innovaciok.pdf> (Letöltés: 2022. augusztus 4.)

Földényiné Lámh Krisztina–Kómár András–Stréda Antal–Szegedi Róbert (2016): *Bankszanálás mint új MNB-funkció – az MKB Bank szanálása.* Hitelintézeti Szemle, 15. évf. 3. szám, 2016. szeptember, 5–26. o.

Gelegonya Judit (2003): *A külföldi tulajdonú bankok szerepe Magyarországon.* Jelentés a pénzügyi stabilitásról – 2003. december. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 117–130. o.

Hantos Elemér (1916): *A pénzügyi reform: A Pénzügyi Központ törvényének és alapszabályainak jegyzetes szövegével* (2., bővített kiadás). Kiadta: Pénzügyi Országos Egyesülete, Budapest.

Holbesz Aladár (1939): *A magyar hitelszervezet története*. May János Nyomdai Műintézet, Budapest.

IMF (2013): *IMF Country Report No. 13/86. – Hungary*. March 2013. Elektronikus elérhetőség: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1386.pdf> (Letöltés: 2022. augusztus 1.)

Incze Miklós (szerk.) (1955): *Az 1929–1933. évi világgazdasági válság hatása Magyarországon*. Akadémiai Kiadó, Budapest.

Integráció (2019): *Előterjesztés a Tiszántúli Takarékszövetkezet 2019 szeptember 2-i Küldöttgyűlésének 1. napirendi pontjához*. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mhbhbank.hu/sw/static/file/51231.pdf> (Letöltés: 2023. augusztus 1.)

Jakabb Oszkár–Reményi-Schneller Lajos–Szabó Iván (1941): *A Pénzügyi Központ első huszonöt éve (1916–1941)*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.

Jirkovsky Sándor (1940): *Pénzügyi intézkedéseink a húszas évek fellendülése idején*. Közgazdasági Szemle, LXIV. évfolyam, 361–371. o.

Jirkovsky Sándor (1945): *A magyarországi pénzügyi intézkedések története az első világháború végéig*. Athenaeum Kiadó, Budapest.

Dr. Kandrács Csaba (2017): *Hazai mikroprudenciális felügyelet megújítása*. Megjelent: Palotai Dániel–Virág Barnabás (szerk.): *A magyar út – célzott jegybanki politika*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 859–902. o.

Dr. Kandrács Csaba–Fenyvesi Réka–Seregdi László–Varga Bence–Szegefű László Péter (2018): *Bankszabályozás és bankfelügyelés*. Megjelent: Fábíán Gergely–Virág Barnabás (szerk.): *Bankok a történelemben: innovációk és válságok*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 742–830. o.

Kovács György (2003): *A hitelkockázatok tőkekövetelménye szabályozásának múltja, jelene és fejlesztésének lehetőségei*. Megjelent: Botos Katalin (szerk.): *Pénzügypolitika az ezredfordulón*. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress Kiadó, Szeged, 141–155. o.

Kovács György (2004): *A jelzáloglevél-kibocsátáson alapuló hitelezés problémái történeti megközelítésben*. Megjelent: Botos Katalin (szerk.): *Pénzügyek a globalizációban*. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress Kiadó, Szeged, 119–147. o.

Kovács György (2006): *A bankrendszer és stakeholderei történeti megközelítésben, avagy az állam szerepvállalása az ipar banki finanszírozása előmozdításában a magyar gazdaságtörténetben*. Megjelent: Botos Katalin (szerk.): *A bankrendszer és stakeholderei*. Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar Közleményei, Generál Nyomda, Szeged, 54–109. o.

Kuncz Ödön (1926): *Az ötven esztendő kereskedelmi törvény és annak reformja*. Közgazdasági Szemle, L. évfolyam, 143–160. o.

Lentner Csaba (2011): *A pénzügyi intézkedések társadalmi felelősségvállalásának új dimenziói és a könyvvizsgálat szerepe*. Számvitel-Adó-Könyvvizsgálat, 2011/7-8, 280–283. o.

Matlekovits Sándor (1896): *A kereskedelmi politikáról*. Megjelent: Bamberger Béla et al.: Gazdaságpolitikai tanulmányok. A Magyar Közgazdasági Társaság Millenáris Emlékkönyve. Kiadja: Singer és Wolfner Könyvkereskedése, Budapest, 60–78. o.

Mérő Katalin (2011): *A bankszabályozás kihívásai és változásai a pénzügyi-gazdasági válság hatására*. Megjelent: Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István (szerk.): Versenyszabályozás. MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, Budapest, 129–166. o.

MNB (1995): *Éves jelentés – 1995*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.

MNB (1996): *Éves jelentés – 1996*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest.

MNB (1999): *Éves jelentés – 1999*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/letoltes/eves-jelentes-1999-hu.pdf> (Letöltés: 2022. július 15.)

MNB (2003): *Jelentés a pénzügyi stabilitásról – 2003. december*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/penzugyi-stabilitasi-jelentes/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2000-tol-2013-november-ig/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2003-december> (Letöltés: 2022. július 15.)

MNB (2008): *Jelentés a pénzügyi stabilitásról – 2008. október*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/penzugyi-stabilitasi-jelentes/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2000-tol-2013-november-ig/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2008-oktober> (Letöltés: 2022. július 15.)

MNB (2009): *Jelentés a pénzügyi stabilitásról – 2009. november*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/penzugyi-stabilitasi-jelentes/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2000-tol-2013-november-ig/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2009-november> (Letöltés: 2022. július 15.)

MNB (2013): *Jelentés a pénzügyi stabilitásról – 2013. november*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/letoltes/jelentes-a-penzugyi-stabilitasrol-2013-november-1.pdf> (Letöltés: 2022. július 15.)

MNB (2022) *A makroprudenciális politikáról röviden*. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/penzugyi-stabilitas/makroprudencialis-politika/a-makroprudencialis-politakarol-roviden> (Letöltés: 2022. szeptember 15.)

Müller János–Kovács Tamás–Kovács Levente (2014): *A Magyar Bankszövetség története*. Tarsoly Kiadó, Budapest.

Nagy Zoltán (2010): *A gazdasági válság hatása a pénzügyi intézmények és szolgáltatások szabályozására*. Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXVIII., Miskolc University Press, Miskolc, 229–243. o.

Nyári Gál (1997): *A Pénzügyintézeti Központ története 1941-től napjainkig*. Panem Kiadó, Budapest.

Orosz Sándor (1991): *Magyarországi banktörvények*. Mezőgazdasági Üzemszervezési, Számítástechnikai és Informatikai Részvénytársaság, Budapest.

Papp István–Szabó Beáta–Urbán Ákos–Varga Bence (2018): *A III. ipari forradalom (1918–1939), a megkésett és megszakított fejlődés kora*. Megjelent: Fábián Gergely–Virág Barnabás (szerk.): *Bankok a történelemben: innovációk és válságok*. Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 493–546. o.

Pető Iván–Szakács Sándor (1985): *A hazai gazdaság négy évtizedének története (1945–1985)*. I. kötet. Az újjáépítés és a tervutasításos irányítás időszaka. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

PK (2017): *A PK Követeléskezelő Zrt. létrejöttének története*. Elektronikus elérhetőség: <https://pk-rt.hu/bemutatkozas> (Letöltés: 2022. július 15.)

Pogány Ágnes (2016): *A végső menedék. A pénzügyi válságok kezelése Magyarországon*. Megjelent: Kövér György–Pogány Ágnes–Weisz Boglárka (szerk.): *Válság – Kereskedelem*. Magyar Gazdaságtörténeti Évkönyv, 2016. MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont – Hajnal István Alapítvány, Budapest, 235–262. o.

PSZÁF (2005): *A bankok ingatlanfedezetű devizahiteleinek összehasonlító elemzése*. 2005, november. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/letoltes/devizahitelemzes-t-j.pdf> (Letöltés: 2022. augusztus 1.)

PSZÁF (2012): *A tökélefelelés belső értékelési folyamata (ICAAP)*. Útmutató a felügyelt intézmények részére. Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Budapest. Elektronikus elérhetőség: <https://www.mnb.hu/letoltes/2012-5> (Letöltés: 2022. augusztus 1.)

Schandl Károly (szerk.) (1938): *A magyar szövetkezés negyven éve (Az Országos Központi Hitelszövetkezet munkája és eredményei)*. „Pátria” Irodalmi Vállalat és Nyomdai Rt., Budapest.

Schlett András (2014): *Válsághasonlatok. Külső eladósodás az 1920-as és a 2000-es évek Magyarországon*. *Valóság*, 2014/11, 69–84. o.

Seregdi László (2015): *A szavatoló tőke szerepe a hitelintézetek prudenciális szabályozásában*. Elektronikus elérhetőség: [a-szavatolo-toke-szerepe-a-hitelintezetek-prudencialis-szabalyozasaban-1.pdf](https://www.mnb.hu/a-szavatolo-toke-szerepe-a-hitelintezetek-prudencialis-szabalyozasaban-1.pdf) (mnb.hu) (Letöltés: 2022. szeptember 15.)

Seregdi László (2016a): *A pénzügyi felügyelet közötti nemzetközi együttműködés gyakorlata, a továbbfejlesztés szükségessége és lehetséges irányjai*. Doktori (PhD) értekezés, Kaposvári Egyetem, Gazdaságtudományi Kar.

Seregdi László (2016b): *Kockázatos bank vagy vezetői prémium?* Elektronikus elérhetőség: [16-10-24-seregdi-laszlo-javadalmazasi-ajanlas-final.pdf](https://www.mnb.hu/16-10-24-seregdi-laszlo-javadalmazasi-ajanlas-final.pdf) (mnb.hu) (Letöltés: 2022. szeptember 16.)

Sugár Ignác (1899): *Pénzintézetek reformja*. *Közgazdasági Szemle*, XXIII. évfolyam, 403–425. o.

Szádeczky-Kardoss Tibor (1928): *A magyarországi pénzintézetek fejlődése*. Kiadja a Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest.

Szombati Anikó (2010): *Bázel III. rendszerszintű hatásai itthon és Európában*. *MNB Szemle*, 2010. december, 33–42. o.

Teleszky János (1927): *A magyar állam pénzügyei a háború alatt*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest.

Tomka Béla (2000): *A magyarországi pénzintézetek rövid története (1836–1947)*. Aula Kiadó Kft., Budapest.

Varga Bence (2016): *100 éve alakult a Pénzületi Központ*. Hitelintézeti Szemle, XV. évfolyam, 1. szám, pp. 124–144.

Varga Bence (2017): *Pénzügyi felügyelés a két világháború közötti Magyarországon*. Hitelintézeti Szemle, XVI. évfolyam, 1. szám, pp. 143–161.

Varga Bence (2019): *A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon. Lehetetlenségi trilemmák előfordulása a hazai felügyelettörténetben*. PhD-értekezés. Szegedi Tudományegyetem, Közgazdaságtani Doktori Iskola.

Varga István (1964): *Az újabb magyar pénztörténet és egyes elméleti tanulságai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.

Várhegyi Éva (2002): *Bankvilág Magyarországon*. Helikon Kiadó, Budapest.

Walder György (1939): *Bankellenőrzés és bankpolitika*. Közgazdasági Szemle, LXIII. évfolyam, pp. 443–476.

### 3. fejezet

## A biztosításfelügyelés 100 éve (1923-2023)

*Balsay Gábor – Blaskó-Borbély Zsuzsanna – Bors László István –  
dr. Dénes Beatrix – G. Szabó András – Gaálné Kodila Diána –  
dr. Hajdu Gabriella – Holczinger Norbert – Hollósné dr. Marosi Judit –  
Madocsay Ákos – dr. Maráczai Bettina – Merész Gabriella – Molnár  
Szebasztián – Nagy Koppány – Papp Livia – dr. Péter Laura – Pintér Judit  
– Rácz Anna – Somogyvári Sándorné – dr. Szebelédi Ferenc –  
Szekeres Dávid – Vizi Tamás*

### Bevezetés

A biztosításfelügyelést bemutató fejezet azzal a törekvéssel készült, hogy történelmi áttekintést adjon a kezdeti lépésektől napjainkig tartó fejlődést, szemléletváltozást bemutatva a fő kapcsolódási pontokat a társadalmi és gazdasági folyamatok és az ezekre reagáló felügyeleti tevékenység között. A fejezet első része bemutatja a biztosításfelügyelés szervezeti kereteinek és megközelítési módjának változásait, amely során érinti az 1945 előtti időszakot, bemutatja a szocialista biztosítási monopólium korszakát, a rendszerváltást követően a versengő biztosítási piac kiépülését, majd az Európai Unióhoz való csatlakozás miatti változásokat.

A második rész a Magyar Nemzeti Bank (MNB) által hozott holisztikus felügyelés módszertani újításait és eredményeit veszi számba, így az aktívabb, preventív szemléletű felügyelést és a szektor gondolkodásmódjára is jelentősen ható ügyfélszemszögű, etikus megközelítést. Bemutatjuk az EU-biztosítókra vonatkozó Szolvencia 2 (S2) keretrendszerének sikeres kiépülését, mely a banki modellt követően egységes,

kockázatalapú szabályokat vezetett be a biztosítók tőkeszámítására és működésére.

A biztosítási szektor sajátossága a közvetítőkön alapuló értékesítési rendszer, amelynek felügyelete önállóan szerepel. A fejezetet a biztosításfelügyelés nemzetközi együttműködési kereteinek bemutatása zárja.

### A biztosításfelügyelés 100 éve

A felügyelés szervezeti fejlődése több, egymástól jól elkülöníthető szakaszra osztható. Az állami biztosításfelügyelés hazánkban 1923-ban jött létre a Magyar Királyi Felügyelő Hatóság megszületésével. Ennek feladatait 1940-ben a Pénzügyminisztérium vette át és látta el egészen 1986-ig, az Állami Biztosításfelügyelet létrejöttéig. Ez már a modernnek tekinthető szabályozás, a biztosítási ágak kettéválasztásának, a szolvenciaalapú felügyeleti rendszernek és a befektetési szabályok kialakításának időszaka. Ezek a változások szükséges feltételei voltak – az Állami Biztosító monopóliumának megszüntetését követően – a magyar biztosítási piac külföldi befektetők előtti megnyitásának.

A szervezeti keretek fejlődésének következő jelentős állomása volt a pénzügyi szektorok integrált felügyeleti hatóságának, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének megalakulása 2000-ben. Erre az időszakra esik az Európai Unióhoz történő csatlakozás, amely számos jogi, módszertani változást hozott. Alapvetővé vált a kockázatalapú felügyelési szemlélet, és előtérbe kerültek a fogyasztóvédelmi feladatok.

Az integrált felügyelés újabb szintjét a mikro- és makroprudenciális feladatkörök egy szervezetben történő egyesítése jelentette. Ennek jegyében a pénzügyi szektorok felügyelését 2013 óta a Magyar Nemzeti Bank látja el. Már az MNB időszakában hozott jelentős változást a biztosítási szektor életében az egész Unióban, így hazánkban is a Szolvencia 2-szabályrendszer 2016-os bevezetése. A sokéves felkészülési folyamat

eredményeként kialakult rendszer adaptálása a szektor és a felügyeleték számára is nagy kihívást, egyben újabb szemléletbeli változást jelentett. A megközelítés természetesen továbbra is kockázatalapú, azonban a biztosítók működését nem lehet egyedi kockázatok összességként leírni. A jelenleg elterjedt, uralkodónak tekinthető szemlélet szerint az intézmények egyedi üzleti modelljének életképessége, fenntarthatósága szempontjából kell az egyedi kockázatokat és ezek kölcsönhatását értékelni.

A történeti áttekintés mellett az alapvető módszertani keretek is bemutatásra kerülnek, a folyamatos felügyelés és a felügyeleti vizsgálatok során alkalmazott kockázatértékelési módszertanra, kockázati étlapra fókuszálva. A kockázati étlap modellezi a Szolvencia 2 szabályrendszerben nevesített kockázatok körét, emellett a teljesség érdekében tartalmaz egyéb, az üzleti modell elemzése során releváns és az ügyfelek védelme érdekében szükséges elemeket is.

Az MNB felügyeleti tevékenységének egyik ilyen, e fejezetben is bemutatott, az ügyfelek védelmét szolgáló eleme, hogy a mikroprudenciális felügyelés mellett jelentős hangsúlyt kap a pénzügyi kultúra fejlesztése és a pénzügyi fogyasztóvédelem további erősítése és erélyes képviselése. Emellett egyre inkább fókuszba kerülnek a termékkockázatok. Ez már nem a valaha volt termékengedélyezés újbóli bevezetését jelenti, hanem olyan megközelítést, amely az ügyfelek igényeinek és pénzügyi kultúrájának megfelelő termékek értékesítését és a kiszolgáltató társadalmi csoportok kiemelt védelmét helyezi a középpontba. A kitűzött célok érdekében a hagyományos, ellenőrzési felügyeleti eszköztár alkalmazása mellett az MNB kifejezetten aktív, kezdeményező szerepet vállal akár konkrét termékek bevezetésében is. Ezekre szintén bemutatásra kerül néhány aktuális példa.



A biztosítási szektoron belül az egyik legfontosabb a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás (továbbiakban: kgfb). Az általánostól kissé eltérő fejlődési íve, az elkülönült szabályozás és az ehhez kapcsolódó sajátos felügyelési aspektusok indokoltá teszik ennek külön bemutatását.

A biztosítási szektor jellemzője, hogy a szerződések értékesítése jellemzően nem fiókokban történik, hanem különféle közvetítőkön keresztül. Ez a meglepően széles és sokszínű kör a klasszikus ügynökök, alkuszok mellett egyéb értékesítési csatornákat is magában foglal. Bankfiókok, utazási irodák, légitársaságok, autókereskedők vagy akár közműtársaságok is végeznek biztosításközvetítést, és ez a sor még tovább is bővíthető. A közvetítők felügyelete nagyon komplex, speciálisan ügyfélvédelmi fókuszú feladat. Erre figyelemmel külön fejezet tér ki a közvetítők felügyelésére.

Az üzleti életben, ennek következtében pedig a felügyelési tevékenységben is hangsúlyos eleme a felügyelésnek az MNB-nek a nemzetközi együttműködésben betöltött szerepe, amely szintén bemutatásra kerül. Az utolsó három évtizedben a hazánkban tevékenykedő biztosítók többsége nemzetközi csoport hazai leányvállalat volt, ami aláhúzza a nemzetközi információ- és tudásmegosztás fontosságát. Az uniós szintű biztosításfelügyeleti együttműködés mellett az MNB aktívan képviselteti magát a Biztosításfelügyelet Nemzetközi Szövetségében (IAIS). Ugyanakkor léteznek kétoldalú, sőt regionális felügyeleti együttműködések is, amelyek egy adott régióban releváns témákra fókuszálnak.

A biztosításfelügyelés szervezeti kereteinek változásait az 3-1. táblázat foglalja össze.

3-1. táblázat: A biztosításfelügyeleti modellek változása.

	Felügyeleti intézmény	Felügyeleti modell	Jogszabályi háttér
1923-1940	Biztosító Magánvállalatok Magyar Királyi Állami felügyelő hatósága	szektorális	1923. évi VIII. törvény a biztosító magánvállalatok állami felügyeletéről és egyes közhiteli kérdések rendelkezéséről 1923. évi 196. ME számú rendelet
1940-1954	Pénzügyminisztérium	minisztériumi	1940. évi XII. törvencikk a biztosítási intézmények magánfelügyelete, valamint a felügyeletet ellátó biztosításügyi közigazgatás egyes kérdéseinek szabályozásáról
1954-1972	Állami Biztosító	-	2050/17/1954. sz. MT-határozat és 3590/1954 sz. PM-rendelet
1972-1986	Pénzügyminisztérium	minisztériumi	18/1972. (VI. 5.) MT-rendelet a biztosítási tevékenységről 24/1972. (VIII. 12.) PM-rendelet az Állami Biztosítóról
1987-2000	Állami Biztosításfelügyelet	szektorális	56/1986. (XII.10.) MT-rendelet az állami biztosításfelügyeletről 1995. évi XCVI. törvény a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről
2000-2013	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete	elkülönült integráció	1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (régii Psztv.) 2003. évi LX. törvény a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (Psztv.) 2007. évi CLIX. törvény a viszontbiztosítókról 2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (új Psztv.)
2013-	Magyar Nemzeti Bank	holisztikus/ integrált jegybanki	2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról

*Forrás: Széplaki Valéria-Vértesy László (2021), Zavodnyik (é. n.) és saját szerkesztés*

## 3.1. A biztosításfelügyelés a kezdetektől a szektorális integrációig

### 3.1.1. Biztosításfelügyelés kezdetei

Magyarországon hosszú folyamat eredményeként alakult ki a pénzügyi felügyelés – ideértve a biztosítási felügyelést is (3-1. ábra). Már a 18. században is léteztek olyan intézmények, amelyek felügyeleti eszközöket alkalmaztak, azonban a „pénzügyi termékek” köre ebben az időszakban még sokkal szűkebben volt értelmezhető. Példaként említve az uzsorakölcsönöket, amelyek ebbe a körbe nem voltak besorolhatóak.<sup>15</sup>

Röviden érdemes a magyar biztosítástörténetének kezdetére visszatekintnünk, amely egészen a 15. századig nyúlik vissza. A céhek pénztári alapot hoztak létre és a felhalmozott pénzalapból árvasági, temetkezési, öregségi, betegségi, özvegyi segélyt nyújtottak tagjaiknak, illetve a hozzátartozóiknak. Később, a gabonaszállítással kapcsolatosan, hazánkban is elérhetővé vált a 18. században a szállítmánybiztosítás, így megalakult a Rév-Komáromi Hajózást Biztosító Társaság. A magyar gazdaság Nyugathoz képest történő elmaradása miatt a külföldi tőke jelenléte volt a meghatározó. Az első külföldi érdekeltségű biztosítótársaságok az országban a 19. század elején kezdtek el működni, ezek elsősorban osztrák és olasz érdekeltségű társaságok voltak (pl.: Osztrák Kölcsönös Tűzkárbiztosító Intézet, Trieszti Általános Biztosító Társulat).

Az első mérföldkő a modern magyar biztosítás kialakulásának útján a Lévay Henrik biztosítási szakértő<sup>16</sup> részvételével 1857-ben megalakult Első Magyar Általános Biztosító Társaság (EMABIT), majd egy esztendő elteltével megalakult a gyári viszontbiztosítási egyezmény a Generali vezetésével.

<sup>15</sup> Varga Bence: A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon (SZTE Phd értekezés) 2019. 13. o.

<sup>16</sup> [https://hu.wikipedia.org/wiki/L%C3%A9vay\\_Henrik](https://hu.wikipedia.org/wiki/L%C3%A9vay_Henrik) Letöltés ideje: 2022.06.15.

Az országban 1860-ban 8 társaság, 1895-ben 12, 1900-ban 18 biztosító működött, így a század végére a biztosítási termékek is nagyobb számban jelentek meg. Tevékenységük kezdetben a mezőgazdasághoz, illetve annak valamely szűkebb területéhez kötődött (pl.: tűz- és jégkár). Későbbiekben a külföldi intézmények elszaporodásával a hazai biztosítók új, modern ágazatokkal ismerkedtek meg (pl.: autó-, baleset-biztosítás).<sup>17</sup> Így került fókuszba a biztosítói termékek felügyeletének kialakítása.

Ekkoriban úgy ítélték meg, hogy a biztosítási piac nagyobb kockázatot hordoz magában más területeknél, így a biztosítási felügyelés megszervezése sürgetővé vált.<sup>18</sup> Ehhez hozzájárultak az ebben az időszakban bekövetkezett biztosítási csődök, melyek közül kiemelendő az 1898-ban megalakult Általános Gyermekek és Népbiztosító Intézet esete. A biztosító alaptőkéjét, valamint a biztosítottak díjtartalékait felélte mindösszesen 3 éves fennállása alatt. Az intézmény rentabilitását már a pótbefizetések sem voltak képesek helyreállítani. Az 1894-ben alakult Országos Magyar Kölcsönös Biztosító Szövetkezet is hasonlóan járt.<sup>19</sup> Ezen események hatására számos szakmai fórumon indultak el egyeztetések a felügyelés megszervezéséről, még konkrét felügyeleti intézmény létrehozatalára is születtek javaslatok.

Magyarországon a biztosítók ellenőrzéséről az 1875. évi XXXVII. törvény, a kereskedelmi törvény (továbbiakban: KT.) rendelkezett először, amely 1876. január 1.-jén lépett hatályba, és bizonyos szakaszai a jelenlegi szabályozás alapjait képezik.

A törvény és annak tervezete Apáthy István jogász munkája, amelyben a német mintát követve, az ún. materiális állami felügyelés alapjait

<sup>17</sup> <https://www.biztoshely.hu/magyar-biztositas-tortenete.html> Letöltés ideje: 2022.06.15.

<sup>18</sup> Varga Bence: A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon (SZTE Phd értekezés) 2019, 25. o.

<sup>19</sup> Varga Bence: A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon (SZTE Phd értekezés) 2019, 29. o.

fektette le.<sup>20</sup> Ez a típusú felügyelési rendszer állami engedélyezéssel egybekötött anyagi ellenőrzést valósít meg. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a biztosító társaságok csak engedéllyel alakulhatnak meg, és az állami felügyelést gyakorló hatóság annak megalakulásától kezdve folyamatos felügyeletet biztosít a vállalat felett. Ez a hatóság a biztosítottak védelme érdekében széles körű jogosítványokkal operálhat.

A KT rendelkezései részben a publicitás, részben a normatív szabályokon alapultak, amelyek a „gyengébb felügyelés” eszközei voltak. A nyilvánosságra hozatali követelmények szerint minden biztosító köteles volt a cégbejegyzésre az illetékes törvényszéknél, továbbá 100 000 Ft biztosítási alapot kellett bemutatnia biztosítási áganként. A törvényszék bizonyos információkat közzétett, mások a cég hivatalnál megtekinthetőek voltak. Ilyenek példaként említve a díjtartalékok elhelyezése, díjtartalék kiszámításánál alkalmazott halandósági és élettartalmi táblázat, számításban alapul vett kamatláb, azon elvek rögzítése, melyek mentén a befizetett alaptőke és díjtartalék elhelyezésre kerül. A külföldi életbiztosítók működésüket a magyar korona területére akkor terjeszthették ki, ha a belföldi működésüket alávetették e törvény rendelkezéseinek. A KT szankciókat is rögzített arra az esetre, ha a vállalatok a törvény rendelkezéseit megsértik. A publicitás hatékonyságát több kritika is illette a szakértők részéről, miszerint a nyilvánosság ítélőképessége és szakértelme megkérdőjelezhető.<sup>21</sup>

A felügyelési tevékenység megszervezésére vonatkozó felfogást 1897-ben Beck Hugó jogász,<sup>22</sup> kúriai tanácselnök így fogalmazta meg: „Nem lehet kétségbe vonni azon elv helyességét, hogy az állam az ipar- és kereskedelmi ügyekre vonatkozólag lehetőleg tartózkodjék minden beavatkozástól. És így a biztosítási vállalatoknál sem indokolható az állami felügyelet, hacsak kényszerítő okok nem sürgetik annak behozatalát. De épp a biztosítási vállalatoknál fennforognak ily kényszerítő

<sup>20</sup> Hideg Andrea: A biztosítási felügyelet kialakulása és fejlődésének irányvonala (ELTE ÁJK) 1995, 10. o.

<sup>21</sup> Hideg Andrea: A biztosítási felügyelet kialakulása és fejlődésének irányvonala (ELTE ÁJK) 1995 11. o.

<sup>22</sup> [https://hu.wikipedia.org/wiki/Beck\\_Hug%C3%B3](https://hu.wikipedia.org/wiki/Beck_Hug%C3%B3) Letöltés ideje: 2022. 06. 15

okok, és szükségessé teszik az állami felügyeletet. A biztosítási és különösen az életbiztosítási ügyletek annyira eltérő jelleget mutatnak fel a közönséges kereskedelmi ügyletekkel szemben, hogy szükséges is, méltányos is azokat a be nem avatkozás elve alól kivenni.”<sup>23</sup>

Beck nyomán az Igazságügyi Minisztérium megbízásából több törvényjavaslat is született a materiális állami felügyelésre alapozva. Ennek alapján az Állami Biztosítási Hivatal (ÁBH) gyakorolta volna a felügyeletet. Az ÁBH jogkörébe tartozott volna a díjtartalékok kiszámításának módja, kezelése, alapszabályok, üzleti tervek, éves és üzleti jelentések összeállításának megfelelősége, amortizációs szabályok betartása, valamint biztosítási alap, díj- és nyereségtartalékok belföldi elhelyezése, valamint a biztosítási ügynökök jogkörének rendezése.<sup>24</sup>

Bár nem jutott el törvényjavaslati szintre sem, mégis említésre méltó Róth Pál, a Nemzeti Balesetbiztosító alapítójának és egyben a Magyar Biztosítótársaságok Köteléke titkárának ideája, mely szerint a Kereskedelemügyi Minisztérium szervezetén belül vagy annak alárendelten lett volna kialakítandó a Központi Állami Ellenőrzési Hivatal (KÁEH). Feladatai között szerepelt volna a biztosítók bejegyzése, engedélyezése, azok helyszíni ellenőrzése, valamint fogyasztóvédelmi funkciót is betöltött volna. A biztosítók feloszlására is lett volna hatásköre, valamint statisztikai célú adatgyűjtés is megjelent a feladatai között.<sup>25</sup>

A következő évek során a hatalmon levő kormányok programjában rendszeresen szerepelt a biztosítá felügyelés helyzetének rendezése, így számos tervezet készült, ám sem a fentiekben ismertetett javaslat, sem az azt követők nem kerültek elfogadásra.

<sup>23</sup> Varga Bence: A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon (SZTE Phd értekezés) 2019. 26. o.

<sup>24</sup> Varga Bence: A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon (SZTE Phd értekezés) 2019. 27. o.

<sup>25</sup> Varga Bence: A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon (SZTE Phd értekezés) 2019. 28. o.

Az első világháború és az utána következő időszak zilált gazdasági és pénzügyi helyzet, valamint a nemzetközi és a belpolitikai válság nem járultak hozzá ahhoz, hogy stabil alapokat kaphasson a biztosítási felügyelés. Azonban megemlíthető, hogy a pénzügyi felügyelés vonatkozásában 1916-ban megalakult Magyarországon az első integrált felügyeleti szerv, a Pénzintézeti Központ, azonban a biztosítási tevékenység felügyeléshez szorosan nem kötődött (Varga, 2017).

A következő állomás a hazai felügyelés történetében a Károlyi-kormány idejére tehető. A biztosítási magánvállalatokról és az ezzel kapcsolatos rendelkezésekről szóló 1919. évi XXIX. néptörvény intézkedése nyomán bevezetésre került az engedélyezési eljárás. Ez azt jelentette, hogy az új vagy az országban eddig még nem működő biztosító vállalatokat csak a pénzügyminiszter által a kereskedelmi miniszterrel egyetértve adott előzetes engedély alapján lehetett bejegyezni, és csak ezután kezdhették meg működésüket. Azonos módon kellett eljárni, ha a biztosító a tevékenységét új üzletágra szeretne volna kiterjeszteni. Fontos megemlíteni az 1919. évi néptörvényt is, amely a magánkézben levő biztosítókat is állami felügyelet alá helyezte volna német és osztrák minta alapján, azonban a Tanácsköztársaság lesöpörte azt az asztalról.<sup>26</sup>

Ebben az időszakban a Forradalmi Kormányzótanács XXV. sz. rendeletével (1919. március 30.) a biztosítókat államosította. Ez a mozzanat a biztosítási felügyelés történetében kiemelkedő, ugyanis ezáltal született meg a felügyelésnek az önálló központi felügyeleti szerve. (Ezt a szerepet töltötte be a Pénzintézeti Központ kezdetben, később a Pénzintézeti Direktórium, amely egy 5 tagból álló tanácsként funkcionált, majd Pénzügyi Népbiztosság néven működött, végül a Népgazdasági Tanács IV. Főosztályának 3., a hitel-, bank- és biztosításügygel foglalkozó osztálya.)<sup>27</sup> Továbbá megjegyzendő, hogy ekkor

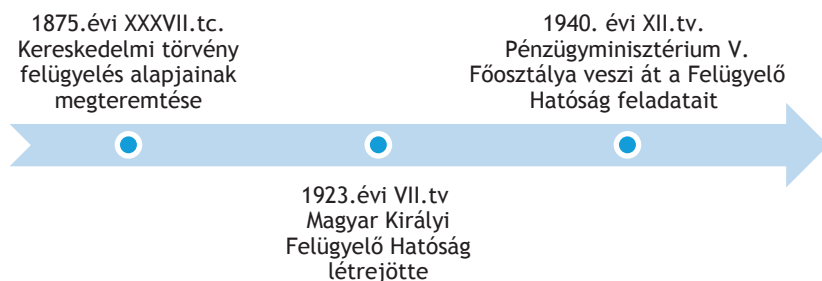
<sup>26</sup> Hideg Andrea: A biztosítási felügyelet kialakulása és fejlődésének irányvonala (ELTE ÁJK 1995) 12.o.

<sup>27</sup> <https://slideplayer.hu/slide/17186844/> dr. Zavodnyik József: Biztosítás előadásanyag 82. dia) Letöltés ideje: 2022. 06. 15.

kezdték működni a biztosítókhoz kiküldött „ellenőrző megbízottak”, akik igencsak nagy hatalommal rendelkeztek.

A Tanácsköztársaság összeomlása után, majd a Trianoni béke hatása által megtépzott biztosításügynek szüksége volt valamilyen felügyeleti hivatal létrehozására. Jól példázza ezt, hogy az első világháború kitörése előtt 1914-ben még 64 biztosító működött az országban, Trianon után már 89, így a növekvő számú intézmények által generált gazdasági viszonyok is sürgették a felügyelet létrehozását.<sup>28</sup>

### 3-1. ábra: A biztosításfelügyelés kialakulásának legfontosabb korai állomásai.



Forrás: MNB

#### 3.1.2. A biztosításfelügyelés a két világháború között (1923-1946)

A következő fejezet a hazai felügyelés történetében a biztosító magánvállalatok állami felügyeletét kimondó 1923. évi VIII. törvénnyel vette kezdetét. A törvény megszületését számos dolog váltotta ki, ide sorolható, hogy a külföldi biztosítók közül jócskán voltak, akik nagy összegű ügyleteket kötöttek, azonban a mérlegük ezt nem tükrözte, így kibújtak az adózás alól. Továbbá voltak olyanok is, akik sem fióktelepeket, sem ügynökséget nem létesítettek az országban, így a hazai szabályozás nem

<sup>28</sup> Hideg Andrea: A biztosítási felügyelet kialakulása és fejlődésének irányvonala (ELTE ÁJK 1995) 12.o.



vonatkozott rájuk.<sup>29</sup> Visszautalva a korábbi kereskedelmi törvényre és annak rendelkezéseire, a publicitási és normatív rendszerről bebizonyosodott, hogy nem hatékony megfelelő módon, mivel a biztosítási ismeretekkel nem rendelkező személyek számára semmilyen védelmet nem nyújtottak – főképpen az életbiztosítások esetében. Jól látszik, hogy már erőteljes szerepet kap a biztosított érdekvédelme. Ezzel a törvényvel a korábbiakban említett, ún. materiális állami felügyeleti rendszer valósulhatott meg a Magyar Királyi Felügyelő Hatóság (továbbiakban: Felügyelő Hatóság) megszületésével. A törvény tulajdonképpen egy keretszabály volt, melyet számos végrehajtási rendelet egészített ki, amelyek különböző részletkérdéseket voltak hivatottak tisztázni, mint például az adatszolgáltatás, felügyeleti díjfizetés rendjére, határon átnyúló szolgáltatás végzésére vonatkozóan. A Felügyelő Hatóság fontosabb ügyekben szakvélemény kikérése céljából ún. biztosítási szaktanácsot is életre hívhatott, amelynek elnöke a Felügyelő Hatóság vezetője, alelnökét pedig az igazságügyi miniszter kijelölése alapján a pénzügyminiszter nevezte ki. A tanács tagjai voltak az ún. biztosítási „szakférfiak” 8 fő, külön kijelölés alapján 6 tagú bizottsági kör, a biztosítók érdekvédelmét ellátó 2 fő, valamint a budapesti ügyvédi kamara 1 kijelölt tagja.<sup>30</sup>

A kapcsolódó rendelet<sup>31</sup> kimondta, hogy a biztosítónak az általa művelt ágazatonként (amely felosztás ekkor a kárbiztosítást, életbiztosítást és a viszontbiztosítást jelentette) 5 000 000 korona biztosítási alappal kell rendelkeznie ténylegesen befizetett és belföldön elhelyezett eszközökben. Ha a tartalékalap nagysága az üzletvitelével nem áll összhangban, a Felügyelő Hatóság a biztosítottak érdekeinek védelmére bizonyos (a Felügyelő Hatóság által meghatározott) nagyságrendű óvadék elhelyezésére kötelezhette azt, melynek nem teljesítése esetén tevékenységének szüneteltetésére szólíthatta fel. A Felügyelő Hatóságnak a folyamatos

<sup>29</sup> Varga Bence: A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon (SZTE Phd értekezés) 2019. 104. o.

<sup>30</sup> Varga Bence: A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon (SZTE Phd értekezés) 2019. 105. o.

<sup>31</sup> A m. kir. minisztérium 196/1923 M. E. számú rendelete a biztosító magánvállalatok állami felügyeletéről és az ezzel kapcsolatos rendelkezésekről

felügyelés gyakorlása keretében lehetősége volt megismerni a biztosítás megkötését megelőzően kitöltött biztosítási űrlapot, majd a kiállított biztosítási kötvényt, továbbá bármely ismertetést, hirdetőment, kiadványt megtekinteni annak megállapítása céljából, hogy a bennük foglaltak a valóságnak megfelelnek-e, ellenkező esetben azok használatát és közzétételét megtilthatta.<sup>32</sup> A Felügyelő Hatóság felügyeleti jogosítványainak széleskörűségére utal, hogy a biztosítótársaság közgyűlésének összehívását kezdeményezhette, annak megtagadása esetén pedig részvényesi jogokat gyakorolva azt maga is összehívhatta. Ezek a rendelkezések rendkívül megnehezítették a biztosítók működését.

Az öregség, rokkantság, özvegyiség és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról szóló 1928. évi XL. törvénycikk hazánkban is megvalósította a lakosság számára a kötelező biztosítást, amely azt jelentette, hogy a fentiek esetére szóló biztosításra kötelezettek ugyanazok a vállalatok, üzemek, hivatalok és foglalkozások, mint amelyek a betegségi biztosítási kötelezettség alá esnek.<sup>33</sup>Továbbá ezzel a törvénycikkkel kerültek bevezetésre az ún. elismert vállalati nyugdíjpénztárak. Ezen társaságok ellenőrzésének egy részét (a vagyonkimutatás értékelése és a prudens működés ellenőrzése tekintetében) a népjóléti és munkaügyi miniszter (később belügyminiszter) mellett a korábbiakban már említett Pénzügyi Központ látta el.<sup>34</sup>

1930. január 1. napjától a Pénzügyi Központ ellenőrzési köre kiterjedt már többek között a mérlegek biztosítástechnikai szempontok szerinti felülvizsgálatára és a nyugdíjpénztárak üzletvitelének vizsgálatára, szabálytalanság feltárása esetén pedig a miniszter részére jelentést kellett készítenie.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Varga Bence: A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon (SZTE Phd értekezés) 2019. 105–106. o.

<sup>33</sup> 1928.évi XL.törvénycikk az öregségi, rokkantság,özvegyiség és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról

<sup>34</sup> Varga Bence: A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon (SZTE Phd értekezés) 2019. 106. o.

<sup>35</sup> Varga Bence: A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon (SZTE Phd értekezés) 2019. 116. o.

A második világháború ismét akadályt görgtetett a már szépen fejlődő biztosítási felügyelés elé. A biztosítási magánintézmények állami felügyelete, valamint a felügyeletet ellátó biztosításügyi közigazgatás egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1940. évi XII. törvénnyel a Felügyelő Hatóság megszüntetésre került, annak feladatait a Pénzügyminisztérium V. Főosztálya vette át. Ennek indokaként az szerepel a törvényben, hogy ez idáig is a pénzügyminisztérium szervezte meg tulajdonképpen a hatóságot, a biztosítástechnikai rész pedig a Pénzintézeti Központhoz tartozott, így a jogalkotó szerint a Felügyelő Hatóság lényegében alig különbözik egy minisztériumi osztálytól, hiába alakilag különálló szerv, nincs nagyobb tekintélye, mint a minisztériumnak. A visszásság megszüntetésére a legjobb döntésnek azt találták, hogy beolvasztják a Pénzügyminisztériumba.<sup>36</sup>

A második világháború, majd az azt követő infláció a biztosítás intézményét alapjaiban rombolta le. A válság miatt elértéktelenedett a biztosítók teljes vagyona, ezáltal azok fedezete gyakorlatilag hosszabb időre megsemmisült Európa-szerte. Az ezt követő évek kiemelt feladatává vált mind a biztosítási piacot, mind a biztosítási felügyelést újjászervezni.

### 3.1.3. Monopólium időszaka (1946-1986)

3-2. ábra: A biztosítás felügyelésének fejlődése a monopólium időszakában.



Forrás: MNB

<sup>36</sup> <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=94000012.TVI&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D50>

### 3.1.3.1. A biztosítási rendszer átalakulása és az állami monopólium kiépülése (1946-1952)

A háborús károk a biztosítókat is súlyosan érintették, a vagyoni károkat akkor mintegy 200 millió pengőre becsülték. A további tevékenységet nehezítette az iratok és nyilvántartások megsemmisülése is. 1946-ban a legjelentősebb biztosítókat a szovjet tulajdonban lévő Kelet-európai Biztosító Rt.-be (KEBIRT) vonták össze, és ide került a szintén szovjet érdekeltségű Európai Áru- és Poggyászbiztosító Rt. részvényeinek 72%-a is. Az 1947. évi XXX. tc. elrendelte a bankok államosítását, amivel együtt mindazon társaságokat államosították, amelyben a bankok legalább 20% tulajdoni résszel rendelkeztek. 1948-ban ez alapján kezdődött meg a biztosítók államosítása (az Első Magyar Általános Biztosító Társaság, illetve a Providentia biztosítókkal). Az 1949. április 29-i 209. számú minisztertanácsi határozat alapján került sor az Állami Biztosító megalapítására (3-2. ábra), ami 1949 és 1952 között átvette lényegében az összes magyarországi biztosító állományát, és ezzel gyakorlatilag létrejött az állami monopólium. Néhány biztosító egyesület fennmaradt a Pénzügyminisztérium Biztosítási Főigazgatóságának felügyelete alatt.<sup>37</sup> A háború utáni időszakban az intézményrendszer gyökeres átalakulása mellett a biztosításügyet viszonylagos érdektelenség jellemezte. A nagyfokú létbizonytalanságban természetesen az újjáépítés volt az elsődleges. A biztosítókkal szembeni korábbi ellenérzések csak fokozódtak, a fennmaradt biztosítások is jórészt elértéktelenedtek.

A biztosítás szocializmusban betöltött szerepe önmagában is vitatott volt. Az elképzelt társadalmi rendszerben domináns közösségi tulajdon esetében a kárveszély viselése és fedezetének megteremtése is közösen történik, amihez viszont ebben a formában nincs szükség formális szervezeti keretre. Ez a megközelítés tovább rombolta a biztosítás intézményét. Ugyanakkor átvették a szovjet biztosításszervezési elveket,<sup>38</sup> amelynek lényege a monopol állami tulajdonú biztosítóintézet

<sup>37</sup> Jogi értelemben az állami monopólium kimondása nem történt meg. Az 1972. évi szabályozás az alapítást a Minisztertanács hatáskörébe utalja, ugyanakkor felsorolják azokat a biztosító egyesületeket, amelyek tovább működnek.

<sup>38</sup> Konysin: Állami biztosítás a Szovjetunióban 1954, Pénzügyi Kiadó

felállítása. Ennek mögöttes gondolatvilága a következőképpen foglалható össze. A monopol biztosító a lehető legnagyobb veszélyközöséget hozza létre, ami kiegyensúlyozza a károk alakulását, csökkenti azok szórását, és a leghatékonyabb kockázatporlasztást teszi lehetővé. Az értékesítést stabil körzeti rendszerre építik. A cél a széles rétegeket kiszolgáló tömegbiztosítás, nem egy esetben kötelezően megkötendő biztosításokkal. A nagy volumen és a költséges ügynöki rendszer kiiktatása a költséget alacsonyan tartja. A nyereség érdekelttség háttérbe szorításával alacsony díjú biztosítások nyújthatók. Törekednek az egyszerű és könnyen érthető szerződéses formulákra. A verseny kizárásával az értékesítési költségek lecsökkennek, a negatív értékesítési módszerek (agresszív ügynökök, félreértékesítések) kiküszöbölhetők. Alapvető törekvés volt, hogy a biztosításokkal szembeni ellenérzés csökkenjen.

### *3.1.3.2. A szocialista biztosítási rendszer első időszaka (1952-1968)*

Az Állami Biztosító szinte teljes monopóliuma 1952. november 1-jén kezdődött és 1986. június 30-ig állt fenn. E korszak első időszaka az új gazdasági mechanizmus meghirdetéséig, 1968-ig tartott. Ennek a periódusnak az egyik fő jellemzője az állami és tanácsi vállalatok esetében a biztosításkötési tilalom, melynek háttérében az állt, hogy az állami tulajdon miatt csak egy sajátos átcsoportosítás történne. A másik jellegzetesség az 1953–1956 közötti időszakban a biztosításkötési kötelezettség volt, a magán- és szövetkezeti tulajdonú épületek esetében tűzkárra, a szövetkezetek és egyéni termelők növénytermesztésre, jégkárra, állatállományra, tűzkárra. Az adatgyűjtők mintegy 2,9 millió kivetési anyagot dolgoztak fel kevesebb, mint két hónap alatt. A kötelező biztosításokat jutalékmentesen bonyolították le, díjakat a tanácsok segítségével közadók módjára hajtották be. A biztosítás mintegy adóként jelent meg, amihez sok bürokratikus elem társult. Ez idő tájt megszűnt a Pénzügyminisztérium biztosítási osztálya, azaz az állami felügyelet. Egészen sajátos módon az Állami Biztosító főigazgatósága megkapta a Pénzügyminisztérium Biztosítási Főigazgatósága címet is, így egyszerre kapott hatósági feladatokat és saját maga feletti felügyeleti jogosítványokat.

Az alacsony díjú biztosítások a biztosítási szükségleteket nem tudták kielégíteni, mert a kártérítési normák is rendkívül alacsonyak voltak. Továbbá a biztosítások kötelező jellegének hatása kettős volt: egyrészt az emberek megismerkedtek a biztosítással mint kockázatkezelési eszközzel, másrészt viszont a kötelező jelleg és az alacsony összegű kifizetések jelentős ellenszenvet váltottak ki.

A biztosítások iránti bizalom helyreállításában két fontos tényező játszott szerepet. A kötelezés megszüntetésével a biztosítások önkéntessé váltak, ami enyhítette az „adójelleg” érzetét. Emellett a termékeket jelentősen átszabták és megjelentek az összevont fedezetű, illetve a tömegbiztosítások. Ezek lényege, hogy nem egy-egy veszélynemre terjed ki, hanem lefedi a legszélesebb igényeket, és ezeket egy kötvénybe sűrítik. Ez mind a biztosítottak, mind a biztosító oldalán jelentős egyszerűsítést jelentett.

A veszélynemenkénti először kötelező, majd önkéntes jég- és tűzbiztosításokat felváltotta a termelőszövetkezeteknek kínált összevont biztosítás (TÁV néven, ami magában foglalja a legfőbb, állattenyésztés és növénytermesztés során jelentkező veszélynemeket, mint jég, vihar, tűz, villámcsapás, állatok elhullása stb.). A mezőgazdasági biztosítások esetében a díj- és káralakulás kiegyenlített, 1962–1967 között a kárhányad általában 85% alatt maradt.

Az összevont kockázatú lakossági módozatok 1958-tól kezdtek terjedni (először bérlakás és háztáji biztosítással, majd a családi házak összevont biztosításával). A gépjármű-biztosítások esetében az időszakban a telítettség alacsony (1962-ben a mintegy 60 ezer magán gépjármű 23%-ának volt cascója), de a 60-as évek második felétől megjelennek az általános gépjármű-biztosítások. A második világháború és az 1949-es államosítás után a gépjármű-biztosítást első alkalommal a gépjárművek kötelező szavatossági biztosításáról szóló 30/1959. (V. 10.) Korm. rendelet szabályozta. Ez a kormányrendelet (Magyar Közlöny, 1959. évi 54 és 70. szám) határozta meg a biztosítás díját különböző járműtípusok esetén, amelyről az Állami Biztosító ún. „befizetési lap” kiküldésével

értesítette az ügyfeleket. (Pl. az egyedi személygépkocsik éves díja 460 Ft volt, miközben a vontatóké 180 Ft.) Abban az időszakban még nem volt tömeges sem a belföldi, sem a nemzetközi közúti áruszállítás, ma már jól ismert, hogy kockázatoság szempontjából a két járműkategóriát épp fordítva kell beárazni. A rendelet többször is módosításra került, a „rendszer váltást” megelőző utolsó változat a 42/1970. (X. 27.) Korm.-rendelet a gépjárművek kötelező felelősségbiztosításáról, amely a biztosítási kötelezettséget már nem szavatossági, hanem felelősségbiztosításként írta elő.

A személybiztosításoknál is megjelentek az összevont módok. A termelőszövetkezetekben tűntek fel az első összevont biztosítások, majd a havi 10 Ft-os díjú CSOP (egyfajta csoportos élet- és balesetbiztosítás). Ennek újítása a munkahelyi szervezés volt. A konstrukciójában tömegszerű biztosítás kiegészült a csoportos szervezéssel és az intézményes díjbeszedéssel (a munkáltató, illetve más pénzügytechnikai lebonyolítást végző szervezetek által). Ezek az újszerű biztosítástechnikai eszközök hozzájárultak ahhoz, hogy az Állami Biztosító viszonylag rövid idő alatt milliós nagyságrendű állományokat tudott felépíteni. A teljes áttörést az 1964-ben bevezetett valódi összevont biztosításként megjelenő CSÉB (Csoportos Élet- és Balesetbiztosítás) termékek megjelenése hozza. Ezek élet- és balesetbiztosítást tartalmaztak, a magasabb díjú módok kiterjedtek betegségek kockázatára is. A CSÉB a legnépszerűbb és legstabilabb termék lett, amelynek oka a konstrukció tömegszerűsége, egységes feltételrendszere, a munkahelyi szervezés magas hatékonysága, a díj bérből való levonása, munkahely-változtatás esetén adminisztráció kezelése, és az ebből fakadó kiemelkedő állékonyság. A kisebb balesetekre is nyújtott térítés gyakoribb kifizetést jelentett, és a biztosítási védelem meglétét plasztikusabbá tették.

Ezt az időszakot a nyomott díjszint jellemezte. Ennek az volt a célja, hogy a díjak ne terheljék túlságosan a biztosítottakat. A bruttó díjak kockázati részének kalkulációja általában korrekt volt. Az állami monopólium esetében azonban kérdéses volt, hogy lehet-e, és ha igen, melyik módozatban nyereséget kalkulálni. A kgfb esetében, illetve az

életbiztosításoknál például egyáltalán nem lehetett nyereséget betervezni, a CSÉB-ek és a mezőgazdasági biztosítások esetében pedig csak 1-2%-ra volt mód. Összességében azonban a károk és a díjak összhangban maradtak.

### *3.1.3.3. A biztosítások felfutása és a magas telítettségi szint időszaka (1968-1986)*

Az 1968-ban bevezetett új gazdasági mechanizmus a biztosításban is változást hozott. Eltörölték az állami vállalatok és gazdaságok biztosítási tilalmát, így a mezőgazdaságban a termelészövetkezetek mellett az állami gazdaságok is köthettek már biztosítást. Az új típusú, összevont fedezetű biztosítások kockázati körét a gazdálkodó nyomására folyamatosan bővítették, ami megemelte a csúcskockázati szintjét, míg a növekvő károk jellemzően ugyanazokon a területeken jelentkeztek. A díjmelés lehetősége erősen korlátozott volt – figyelemmel a mezőgazdasági vállalatok költségérzékenységére. Az állami gazdaságok és a termelészövetkezetek kárhányada lényegében ugyanolyan szintet mutatott, de ez a korábbiakhoz képest lényegesen magasabb volt, meghaladta a 100%-ot, és a későbbiekben tovább romlott. A mezőgazdasági biztosítások folyamatos és magas veszteségszintjét csak más módok nyereségéből lehetett pótolni. E biztosítások esetében így megjelent egyfajta burkolt állami támogatási jelleg is, ami funkciókeveredést okozott.<sup>39</sup> Az ipari és kereskedelmi szövetkezet esetében a helyzet éppen fordított volt. Itt is alkalmazták az összevont kockázatú biztosításokat, de a kárhányadok egyenletesen alacsonyak maradtak (60% alatt). Az állami vállalatok a biztosítástilalom feloldását követően szintén megjelentek ügyfélként, sőt az időszak végére már 92%-uk rendelkezett vagyonszolgáltatással. Szintén jelentős tételt tettek ki a nemzetközi biztosítások, amelyek elősegítették a magyar külkereskedelmi tevékenységet, ugyanakkor jelentősebb volumenüknél fogva, illetve a kedvező kárhányadukkal (40% körül) jelentősen hozzájárultak a finanszírozhatóság fenntarthatóságához.

<sup>39</sup> Megjegyzendő, hogy a mezőgazdasági kockázatok nagysága és jellege miatt gyakran felmerül az üzleti alapú biztosíthatóság kérdése, és általában nem nélkülözhető valamilyen szintű állami támogatás sem, ez tehát nem csak a tárgyalt korszak jellegzetessége.



Az épület- és háztartási biztosítások alapelvei a korábbiakhoz képest azonosak maradtak (lakószobák száma szerinti díjazás, limit nélküli térítés), de a biztosítási fedezetek tovább bővültek. A kisebb összegű gyakoribb károk fedezetbe vonása a biztosítóval való kapcsolatot intenzívebbé tette, a hasznosság sokkal jobban látszott, ami egyre népszerűbbé tette ezeket a biztosításokat (a 3,8 millió lakásból 3,2 millió volt biztosított, azaz a lefedettség 82%-os volt). A szerződések határozatlan idejűek voltak és a díjuk nem változott. A kárkifizetések azonban növekedtek egyrészt a fedezetbővítések, az általánosan emelkedő életszínvonalal együtt megjelenő értékesebb lakások és felszerelési tárgyak miatt. A termékkör fenntarthatósága drasztikusan leromlott, 1983-ban a kifizetések meghaladták a termékbe kalkulált kockázati díjrészt, míg az időszak végére már a bruttó díjat is.

A gépjárművek számának erőteljes emelkedésével megjelennek az összevont fedezetek a casco biztosításoknál is. A töréskockázat kiegészült a lopás-, kirablás-, baleseti halál, rokkantságelemekkel, majd később újabb módok jelentek meg (pl. határozott idejű, részleges fedezetet nyújtó, utánfutóra, lakókocsra, motorkerékpárra szóló stb.). Folyamatosan fejlődött a kárrendezési hálózat is. A gépkocsik, alkatrészek és munkadíjak emelkedését a díjakkal igyekeztek követni. A casco a többi biztosításhoz képest drágának számított, de az időszak végére az 1,4 milliós személygépjármű-állomány közel 60%-a rendelkezett fedezettel. 1980-tól a casco-díj igazodott az új gépkocsik árához, ezzel elsőként jelent meg a díjemelési automatizmus a biztosításoknál. Az indexálási mechanizmus mellett segítette a díj-kár egyensúly fenntartását az is, hogy az autókat 5-10 évenként cserélték, míg a lakásokat nem, így a díjszint nem rögzült le olyan erőteljesen, mint a fix díjas lakásbiztosítások esetében. Ennek eredményeképp a gépjármű üzletágban jelentős díjtöbblet mutatkozott, ami hozzájárult a kockázati tartalék, illetve a globális maradvány képzéséhez, azaz fedezetet nyújtott a más ágazatokban keletkező veszteségek ellensúlyozásához.

A személybiztosításnál a CSÉB-termékek különböző díjú és fedezettségi körű módok voltak elérhetők. Rendkívüli népszerűségüket

mutatja, hogy 1986-ra az akkori 3,710 millió dolgozóból 3,242 millió főnek volt valamilyen CSÉB-biztosítása (azaz a lefedettség 87,4%-os volt). Itt is megjelent az a probléma, hogy a kalkulált kockázati díjrészek az időszak végére már nem fedezték a kifizetéseket. Az összevont fedezetű tömeges személybiztosítások mellett elérhetőek voltak az egyéni élet- és balesetbiztosítások is, amelyek továbbra is külön-külön veszélynemeket fedeztek. A CSÉB-biztosítások sajátossága az ún. szociális alap, amely egyrészt nem feltételszerű segélyek kifizetését tette lehetővé, másrészt egyéb jóléti célokra volt fordítható (pl. kirándulások szervezése). Így a biztosítás már nemcsak káreseményekhez kötődött, hanem egyéb kulturális rendezvényekhez, természetjáráshoz is. A 60-as évek végétől és a 70-es években a gazdasági reformok eredményeképpen felgyorsult a vagyoni és jövedelmi differenciálódás, ami új igényeket is támasztott. Az egyéni biztosításokkal ezeket le lehetett fedni, és bár itt is voltak összevont fedezetek, de ezek nem terjedtek el. Részben azért, mert ezek egyéni szerződésekben nehezen értékesíthetők (az ügyfelek igényei, illetve a bonyolult termékek értékesítésére alkalmas személyzet erősen korlátos jellege miatt), részben pedig, mert ezek autoszelekcíóra, visszaélésekre adtak volna alkalmat. Az egyéni életbiztosítások száma 1986-ra meghaladta a félmilliót, de a havi 200 Ft-os átlagdíj alacsonynak számított. Az életbiztosítás az Állami Biztosító működése során azért is kiemelt jelentőségű, mert a képződő életbiztosítási díjtartalékok és annak kamatai jelentősen stabilizálták a gazdálkodását.

Érdekességként említhető, hogy az Állami Biztosítóban a szektor telítettségét egy sajátos mérőszámmal jellemezték. A család és aktív keresők számához viszonyították az épület- és háztartásbiztosítások, valamint a csoportos munkahelyi biztosítások számát. Ennek alapján az elemi, átlagos tömegbiztosítási igények 1986-ban 84,8%-ban voltak kielégítve.

Az időszakra jellemző továbbá, hogy az 50-es évek hatósági és biztosítási feladatokat összemosó felügyeleti szervezeti megoldása fokozatosan megszűnt. 1972-ben formálisan is törölték az Állami Biztosító hatósági funkcióit. Ettől az időponttól az Állami Biztosító felügyeletét

a pénzügyminiszter látja el, vezérigazgatóját, annak helyetteseit, valamint a főkönyvelőt ő nevezi ki.<sup>40</sup>

A korábbiakban is jellemző nyomott díjszint jórészt fennmaradt. A biztosítások száma erőteljesen megnövekedett, mind a lakossági tömegtermékeknek, mind pedig az ipari- és mezőgazdasági biztosításoknak magas volt a lefedettsége. A kiszélesedő fedezetek az alig változó díjszint mellett azonban egyre feszítettebbé tették a gazdálkodást. A korábban elhanyagolható infláció megnövekedett, ami egyrészt tovább növelte a kárkifizetéseket, másrészt leértékelte a biztosítási szolgáltatásokat.<sup>41</sup> Sajátosan alakult a klasszikus biztosítási tartalékok helyzete, ami azt jelentette, hogy az életbiztosítások esetében megfelelően tudtak érvényesülni a biztosításmatematikai szabályok, így ezek megfelelően követték az állományok változását. A vagyonsbiztosításokhoz kapcsolódó kockázati tartalékok esetében azonban a kép ettől eltért. A kockázati tartalékok sok esetben nem voltak elégséges mértékben megképezve, és itt jelentkezett a biztosító és a költségvetés érdekének ütközése. Az Állami Biztosító ugyanis a nyereségét maradványelven befizette a költségvetésnek, így a kockázati tartalékok megképezésének kérdése közvetve kapcsolódott a költségvetéshez. Az állami monopólium és a költségvetéshez való szoros kapcsolódás miatt különös módon nem a kockázati tartalékok minimális mértékét határozták meg, hanem azt maximálták<sup>42</sup> (1954-től 300 millió forintban, illetve a megképezés a nettó nyereség 50%-ig terjedhetett, az abszolút értéket 1961-ben 700 millió, 1978-ban 3500 forintra emelték). A kockázati tartalék soha nem érte el a maximális szintet, sőt 1970-ben kimerült.

<sup>40</sup> 18/1972. (VI. 5.) MT-rendelet a biztosítási tevékenységről, és 24/1972. (VIII. 12.) PM-rendelet az Állami Biztosítóról.

<sup>41</sup> A lakásbiztosítások esetében például ez úgy jelentkezett, hogy az ügyfelek minden évben azonos díjat fizettek (indexálás nem volt), miközben a térítés új értéken történt.

<sup>42</sup> Az üzleti alapú biztosítók esetében az óvatossági megközelítésben a tartalékok minimális nagyságát figyelik a felügyelő hatóságok. Az elvárás ugyanakkor a biztosításmatematikai és statisztikai módszerek minél mélyebb használata. A túlzott tartalékképzés a jövedelmek időszakok közötti átcsoportosítását eredményezhetik, amit az adóhatóság nem feltétlenül fog elfogadni.

Az 70-es években célul tűzték ki a tényleges biztosítási szükségleteket fedő egyedi igények kielégítését is, aminek következtében mintegy 300 különféle módozat alakult. A tömegbiztosításokra optimalizált, egyébként hatékony nyilvántartási rendszerek az új igényeket nem tudták megfelelően kezelni. A díjak kezdeti munkahelyi, illetve lakóhelyi beszedése a milliós állományok esetében már nem volt fenntartható, különösen mert a munkaerőhiány miatt létszámkorlátozásokat vezettek be. Erre a helyzetre reagálva az Állami Biztosító megállapodást kötött egyebek mellett az OTP-vel, a takarékszövetkezetek többségével, valamint a nyugdíjintézettel először a díjak beszedésére, későbbiekben már értékesítésre, egyszerűbb károk rendezésére, károk kifizetésére is. Ezzel párhuzamosan a helyi megbízotti hálózat fokozatosan gyengülni kezdett, a biztosító és az ügyfelek között egyfajta elidegenedési folyamat kezdődött.<sup>43</sup> 1982-től egy különleges újítás került bevezetésre Magyarországon, a kgfb díjakat az üzemanyagárba építették be, így nem volt szükség külön biztosításra. (Kiss, 2013: 17–36) Ez a rendszer garantálta a biztosítás meglétét, ugyanakkor lehetőséget teremtett a visszaélésekre is. A rendszer 1991-ben szűnt meg.

### 3.1.4. Piacliberalizáció, szektorális felügyelés időszaka (1986-2000)

#### 3.1.4.1. A szektorális felügyelés kialakulása

A biztosítási piac 1986–2000 között folyamatosan új és újabb kihívásokkal szembesült. Az első 10 év az állami monopólium lebontását jelentette, amely a szabályozás kialakításával kezdődött, többek között a magas tőkekövetelmény és az engedélyezési eljárás kétlépcsős meghatározásával. A jogalkotó által meghatározott nagyon magas 1 milliárdos alaptőke szükséglet a külföldi tőke beáramlásának lehetőségét teremtette meg. A 90-es évek elején sorban jelentek meg a nagy nemzetközi csoportok érdekeltségei a magyar piacon. Az 1996. január 1-jével

<sup>43</sup> Ez a probléma a későbbiekben az üzleti biztosításoknál is megmaradt különböző intenzitással. Általában nem könnyű a biztosító és az ügyfelek közötti személyes kapcsolattartás a biztosítási tevékenységre jellemző alacsony tranzakcióintenzitás miatt.

hatályba lépett biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló 1995. évi XCVI. biztosítási törvény (továbbiakban: Bit.) adta meg azokat a jogi kereteket, amelyek már az Európai Unió irányelvein alapultak, és a felügyeleti rendszer kialakítását jelentette, továbbá megteremtette a felügyelés kockázatalapúvá válását (3-3. ábra).

3-3. ábra: A piaci alapú biztosításfelügyelésének állomásai.



Forrás: MNB

Az 1986–1990 közötti időszak a biztosítás történetének kezdeti növekedési időszakát jelentette, a privatizáció és a külföldi biztosítók megjelenése, alapításának lehetősége és a jogalkotó által igen magas összegben meghatározott 1 milliárdos alaptőke-szükséglet inkább a külföldi befektetők számára volt lehetőség, mint a magyar piaci szereplők számára. Az 56/1986 (XII. 10.) MT-rendelet szerint csak egy teljes üzletág állományát ruházásához volt szükség felügyeleti engedélyre. A jogszabály nem írt elő korlátozást a külföldi tulajdoni hányadra, viszont tilalom vonatkozott a külföldi viszontbiztosításra, és magyar állampolgár csak magyarországi székhelyű biztosítóval köthetett szerződést. Ebben az időszakban jelentek meg az európai, illetve a tengerentúli befektetők, ugyanis ekkor még hazánkban egy biztosító alapításának semmilyen akadálya vagy korlátja nem volt, minden részletre kiterjedő felügyelési szabályozás nem létezett. Ebben az időszakban ment végbe a magyar biztosítás megújulása, a biztosítók üzletpolitikájának, tőkeösszetételének, tulajdonosi szerkezetének, tartalékok mértékének és minőségének, valamint a belső és külső információrendszerének megújulását szolgáló program megvalósítása. A biztosítási piac az 1986-os reformokat

követően folyamatosan új kihívásokkal szembesült. Ennek az időszaknak a feladata volt az állami monopólium lebontása, a felügyeleti rendszer kialakítása, nem utolsósorban pedig a piac konszolidálása. Az állami monopólium megszüntetése 1988-ban indult el, amikor megalakult a kompozit Garancia Biztosító, és az utazási biztosításokra szakosodott Atlasz Biztosító. A korábban létrejött kettő működő biztosító tulajdonképpen egy állami tulajdonú biztosító tevékenységi alapon történő szétválasztással és változatlan állami tulajdonlással működött. Ezt követően a piaci szereplők száma évről évre növekedett, 2020-ra 20 biztosító részvénytársaság végzett biztosítási tevékenységet a hazai piacon.

A piacosodással azonban új igények is megjelentek, mivel megjelent egy új szféra: a vállalkozói kör. Ezek a vállalkozások tőkeszegények voltak, gyakorlatilag biztosítás nélkül el se tudták volna kezdeni a működésüket, mert a termelőeszközük megsemmisülése vagy károsodása magát a vállalkozást tette volna lehetetlenné. Ezzel együtt a piacon megjelent ennél még nagyobb kockázat is, a felelősségi kockázat. Az akkori piac is azonnal reagált erre az igényre, ez nagyon lényeges változás volt a biztosítók életében. Ez nemcsak a kis- és középvállalkozásokra, hanem a nagy ipari vállalkozásokra is vonatkozott, amelyek tudomásul vették, hogy működésüknek az egyik legfontosabb feltétele a felelősségbiztosítási fedezet, amelyet az ő kereskedelmi partnereik meg is követeltek. A vállalkozói szféra volt az, amelyik mind mennyiségileg, mind pedig díjbevételben jelentősen megdobta a piacot.<sup>44</sup>

Egyre erősödő pénzügyi közvetítői szerepe jelentős hatást gyakorolt a pénzügyi szektor többi szereplőire. A bankrendszeret érinti az, hogy egyes életbiztosításokhoz kötődően hitelt vehet fel a biztosítási kötvény tulajdonosa. Hosszú távú megtakarítási formaként megjelentek a unit-linked (UL) életbiztosítások, amelyek a bankbetétnél magasabb hozamot és adókedvezményt biztosítottak.

<sup>44</sup> Biztosítás és Kockázat • VII. évfolyam 1–2. szám ELINDUL AZ „ÉLETUTAK” ROVAT Gárdos Judit (MTA TK) és Vajda Róza (MTA TK), a MABISZ megbízásából 2018. szeptember 10-én. 54–67 o.

### 3.1.4.2. Állami Biztosításfelügyelet (ÁBIF) működésében történt változások

Az ÁBIF működését az 56/1986. sz. MT-rendelet szabályozta, amely filozófiájában követte a materiális („anyagi”) felügyeleti megközelítést, amit a német állami felügyeleti rendszer testesített meg. A materiális felügyelést jellemezte, hogy a biztosítók csak engedéllyel alakulhatnak meg, és az állam a biztosítók felett felügyeletet gyakorol a megalakulástól kezdve az üzletmenet egész tartama alatt, továbbá a fogyasztóvédelmi indíttatást és a termékengedélyezést is fókuszba állította. A szerződési feltételek és kalkulációk előzetes kontrollja azonban nehézkessé tette a folyamatot, sok esetben az elhúzódott, és néha a piacot is megbénította, lehetetlenné téve az újszerű igényekre való reagálást.

A rendeleti szabályozást egy jóval korszerűbb, az ún. „pénzügyi felügyeleti” szabályozás, a Bit. váltotta fel. A Bit. már a kialakításakor is számolt az uniós szabályokkal, ennek megfelelően megtörtént a biztosítási ágak kettéválasztása, és kialakításra kerültek a szolvenciaalapú felügyeleti rendszer és a befektetések szabályai. Emellett még a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási rendszer is teljes átalakításra került, hogy megfeleljen az európai uniós szabályoknak. Ennek létrejöttéig viszont az ÁBIF sajátos árszabályozó feladatot is ellátott, amely azt jelentette, hogy ezt a közvetlen árszabályozói funkciót kizárólag a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítások konkrét díjtételeinek meghatározásával látta el 1992. június 30-ig. Ezt követően a díjszabás meghatározása a pénzügyminiszter feladata lett egészen a díjszabás liberalizációjáig.<sup>45</sup>

A Felügyelet működésében a „klasszikus” jegyek is tapasztalhatóak voltak, hiszen ellenőrzései keretében átfogó és rendkívüli vizsgálatokat tarthatott, továbbá a felügyeleti adatszolgáltatásra (éves és negyedéves rendszerességű jelentések) is nagy hangsúlyt helyezett.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Biztosítás és Kockázat, I. évfolyam 1. szám, 2014. november, 6–9 o. A biztosítási monopóliumtól a sokszereplős versenypiacig. Interjú Trunkó Barnabással, a magyar biztosítók szövetségének első főtíkárával.

<sup>46</sup> A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon – Lehetetlenségi trilemmák előfordulása a hazai felügyelettörténetben – PhD-értekezés 155–157. o. Szegedi Tudományegyetem Közgazdaságtani Doktori Iskola, Varga Bence, dr. Kovács György egyetemi docens.

A Biztosításfelügyelet későbbi működése során a „klasszikus” paradigmának megfelelő szemlélet (a termékengedélyezést meghaladó pénzügyi felügyelet) került előtérbe, majd az ezt követően létrehozott felügyeleti szerveknél is már inkább ez jutott érvényre, amit végül a kockázatalapú, szavatoló-tőke-alapú felügyelés váltott fel napjainkra. Mindehhez a fejlődési folyamathoz több elem és azok kölcsönhatása is hozzájárult, példaként említve így az egyes piacokon végbement változásokat, komplex termékek megjelenését, külföldi tőkebeáramlás megindulását, külföldi intézmények nagyobb számú megjelenését és a felerősödő nemzetközi tendenciákat, beleértve a külföldi legjobb gyakorlatok és kockázatértékelési módszerek elterjedését is.

A Felügyelet életében a következő minőségi lépést a Bit. módosítása jelentette, amelynek átmeneti rendelkezései többségének hatályon kívül helyezésével 1999 volt az első olyan év, amelyben az Állami Biztosításfelügyeletnek már teljes mértékben az új törvénynek megfelelő munkaszervezetben és eljárásokkal kellett dolgoznia. Ennek jelentősége abban mérhető, hogy – a biztosítók érdekképviseleti szerve által készített mintafeltételek kivételével – megszűnt a biztosítási termékek engedélyezése, amely alapján új termékellenőrzési megközelítésre készítette a felügyeletet. A gazdasági folyamatok felgyorsulása, a felügyelet feladatainak és eszközeinek módosulása megkövetelte, hogy egyre nagyobb jelentőséget kapjanak azok a módszerek, amelyek lehetővé teszik a veszélyes kockázati, pénzügyi folyamatok előrejelzését, a felügyelet megelőző jellegű („preventív”) tevékenységének erősítését. A jogszabályban foglaltak teljesítése érdekében kidolgozásra került a biztosítók kockázati folyamatait átfogó monitoring-rendszer. Az aktuáriusi jelentések egységesítésre, illetve a feldolgozási módszertana fejlesztésre került. A kodifikációs feladatok közül kiemelendő a Bit. módosításával kapcsolatos jogszabály-előkészítési folyamatban történt aktív részvétel. Folyamatosan készült a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás hivatalos díjkalkulációja, majd a későbbiekben a liberalizációjának – nemzetközi tapasztalatok figyelembevételével történő – előkészítése. Megkezdődött egy új módszertan kialakítása a biztosítók helyszíni ellenőrzésére, amely ekkoriban a kétéves ciklusú átfogó ellenőrzésekre épült. A rendszeres



elemzési feladatok keretében negyedéves elemzések, illetve éves tájékoztató kiadványok készültek, így az 1986 óta közzétett biztosítási piaci adatok egy jóval szélesebb köre vált megismerhetővé, amely egyúttal nemzetközi kitekintésre, összehasonlításra is lehetőséget adott. Az eseti (tematikus) elemzések közül kiemelendő a biztosítók saját tőkéjének alakulását elemző munka, illetve a biztosítási alkuszok felügyeleti ellenőrzésére vonatkozó megoldások kidolgozása. Az informatikai fejlesztéseken túlmenően (felhasználói rendszerek megtervezése, kivitelezése) kiemelendő a 2000. év informatikai kihívásával kapcsolatos feladatok teljesítése. A felügyelet preventív szemléletének erősödése következtében több alkalommal sikerült a piacon olyankor intézkedéseket tenni, amikor a biztosító formálisan megfelelt a törvény előírásainak, de olyan folyamatok voltak az adataiból láthatóak, melyek a közeljövőben szolvenciaproblémákat okozhattak volna.

A rendszerváltás utáni időszakban először újra visszaépül a szerződéses rendszer, majd pedig megkezdődik és kiteljesedik a kgfb-piac liberalizációja annak minden előnyével és hátrányával együtt. Az 58/1991. (IV. 13.) Korm. rendelet 1991. július 1-jétől újbóli szerződéses rendszert vezet be, kezdetben hat biztosító vett részt a kgfb-ben. Az új szerződéses rendszer főbb elemei a következők. Központilag szabályozott egységes díjak voltak az egész piacon, ahol a díjkalkuláció rögzített szabályokkal alapján történt. A biztosítási évforduló egységesen január 1. A járműveket előírt díjosztályokba sorolták. A személygépkocsik  $\text{cm}^3$  szerinti besorolása jól tükrözte az akkori időszakban a magyarországi járműösszetételt, a piacon elérhető gépkocsikat, pl.  $850 \text{ cm}^3$  a Trabantosok, a  $851\text{--}1150 \text{ cm}^3$  a Skodások,  $1151\text{--}1500 \text{ cm}^3$  a Ladások,  $1501\text{--}2000 \text{ cm}^3$  a Volgások díjosztályai, de volt még a  $2000\text{--}3000 \text{ cm}^3$  besorolás, majd később, 2001-től bevezetésre került a  $3000 \text{ cm}^3$ -nél nagyobb lökettérfogatú járművek kategóriája is. Bevezették a bonus/malus (továbbiakban B/M)-rendszert. Első lépésben 1993-tól kezdődően csak a személygépkocsikra volt érvényben, és célja a kármentes közlekedés ösztönzése azáltal, hogy jutalmazza a kármentesen közlekedőket, és bünteti a károkozókat. A rendszer a belépési A0 osztályon kívül 10 bonuszosztályt és 4 malusz osztályt különböztetett meg, és ez a struktúra azóta is érvényben van. (A

többi járműkategóriára – motorkerékpárok, autóbuszok, tehergépkocsik és vontatók – csak később, 2003-tól került sor az alkalmazására, a személygépkocsiktól eltérő átlépési szabályokkal.) A B/M-rendszerhez köthető jutalmazás és büntetés mértéke (B/M-szorzők) is központilag előírt értékekből állt. A díj hirdetés évente történt pénzügyminisztériumi rendelet formájában). Az Állami Biztosítá felügyelet megszervezte a következő évi díjak meghatározásához szükséges kárstatisztikát és biztosítói adatszolgáltatást, amelyben a biztosítók által jelentett kár és állományi adatok feldolgozására évente két alkalommal került sor (szakmai zsargonban fennmaradt a fejlesztő cég nevére a „Pillér statisztika” elnevezés). A tervezett díjak kihirdetése előtt háromoldalú egyeztetés (GFB Bizottság) zajlott a Pénzügyminisztérium, a Magyar Biztosítók Szövetsége és az Érdekképviselői oldal részvételével, amelynek megszervezését és bonyolítását az Állami Biztosítá felügyelet végezte. Az egyeztető tárgyalás elsődleges feladata volt a következő évre meghirdetett díjak elfogadása, megalapozottságának ellenőrzése. A biztosítóknak a kgfb-termékre évente ún. elkülönített eredményelszámolást kellett készíteniük, és ennek alapján a díjarányos nyereség 3% feletti részét vissza kellett juttatni a biztosítottak részére. A szerződéses rendszer bevezetésével együtt új feladatként jelent meg a biztosítással nem rendelkezők kiszűrése az ellenőrzési rendszer szigorításán keresztül.

A kgfb-piac 1991–1997 között teljes mértékben kötött volt, a díjakat egyégesen határozták jogszabályban valamennyi biztosító részére. 1998-tól fokozatos díjliberalizáció kezdődött, amelynek során a biztosítók lehetőséget kaptak a központi díjaktól való eltérésre az alábbi mértékek szerint: 1. évben  $\pm 5\%$ ; 2. évben  $\pm 10\%$ ; 3. évben  $\pm 15\%$ . Rögzítettek maradtak a díjak differenciálási szempontjai is (üzembentartóra: életkor, nem, földrajzi terület, vezetői gyakorlat, díjfizetés gyakorisága és módja; gépjárműre: motor teljesítménye, a jármű összömege, veszélyes anyagok szállítása, különleges felépítmény). A társaságoknak az eltérített díjakra vonatkozó kalkulációjukat be kellett küldeni a felügyelet részére. A folyamat tovább folytatódott a 171/2000. (X. 13.) Korm. rendelettel, amely szerint a biztosítók immár saját kárstatisztikájuk alapján határozhatták meg díjaikat tetszőleges differenciálási szempontok szerint.

A B/M-rendszer továbbra is egységes felépítésű maradt, de a szorzókékkortól már szabadon meghatározhatók. Kiterjesztették a többi járműkategóriára is (motorkerékpár, tehergépjármű, autóbusz és vontató) a személygépkocsikra érvényes szabályoktól eltérő léptetési rendszerrel. 2001-től a díjak meghirdetése két országos napilapban kötelező, minden év október 30-ig. A korábbi korlátlan felelősségvállalás helyett limitet vezettek be. 2001–2002-ben a díjemelés átlagos mértékét még a pénzügyminiszter rendeletben szabályozta, 2003-tól azonban díjak meghatározására teljesen szabad lett.

#### *3.1.4.3. A felügyelés folyamatának kialakulása*

A pénzügyi szektor felügyeleteinek 2000. évi összevonása előtt elsősorban a számviteli vonatkozású kérdések, majd egy szélesebb körű, a jogszabályoknak való megfelelést vizsgáló ellenőrzési tevékenység volt a feladatok központjában. Az új elvárásoknak köszönhetően a hangsúly eltolódott a kockázatfeltárás, kockázatazonosítás és az információintegrálási képességeket előtérbe helyező felügyelői tevékenység irányába. A biztosítási tevékenységeken kívül a jövő biztosításfelügyelőinek a felügyelt intézmények teljes tevékenységi körét figyelembe kellett venniük munkájuk során, nemcsak a biztosítási, hanem a biztosítással összefüggő, egyéb tevékenységeket is. Ez egy jóval összetettebb és magasabb minőségű elvárást jelent a felügyelet, a felügyelő kollégák számára. Kiemelt területként kezelendő a befektetési, vagyongazdálkodási, jelzáloghitelezési tevékenység, másrészt a múltira irányuló ellenőrzések mellett egyre nagyobb szerepet kapott és kapnak ma is a jövőre vonatkozó, kockázatalapú és az ezt felváltó üzletimodell-alapú értékelési eljárások, következtetések, szintetizálóképességeket feltételező tevékenységek.

#### *3.1.4.4. Nemzetközi ügyekkel kapcsolatos tevékenység*

A legfontosabb változások még Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása előtt megtörténtek, amit az évek során kialakított, törvényi szintű szabályozás tett teljessé. A 2004. évi csatlakozást megelőzően majd egy évtizeddel korábban már elfogadásra került a Bit., amely megadta azokat a jogi kereteket, amelyek már az Európai Unió irányelvein alapultak. A törvény előkészítésének folyamata, a Biztosításfelügyelet

és a MABISZ (Magyar Biztosítók Szövetsége) irányításával több mint három évig tartott.

A jogszabályalkotás sikeres és nemzetközileg elismert lett, aminek hozadékeként az Állami Biztosításfelügyelet ott lehetett azon országok között, amelyek megalakították a biztosításfelügyeletek világszervezetét (IAIS, 1994-ben<sup>47</sup>). Több éven keresztül a szervezetben Magyarország képviselte az egész kelet-közép-európai régiót. Ez az aktív nemzetközi részvétel a későbbi és a jelenlegi felügyelési tevékenységben is jelen van.

### 3.1.5. Biztosításfelügyelet az integrált felügyelésben (2000-2013)

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) integrált pénzügyi felügyeleti hatóság működését 2000. április 1-jei hatállyal kezdte meg. Országos hatáskörű, önállóan gazdálkodó költségvetésű közigazgatási szerv volt, felügyeletét a pénzügyminiszter látta el. A korábbi pénzügyi szakfelügyelet (Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet, Állami Biztosításfelügyelet és az Állami Pénztárfelügyelet) összevonásával jogutód szervezetként jött létre, amely a teljes pénzügyi közvetítőrendszer prudenciális és fogyasztóvédelmi felügyeletét és ellenőrzését egy hatóságba tömörítve látta el 2013-ig, az MNB-be történt integrációjáig.

A 2000–2013 időszakban 32–38 biztosító részvénytársaság és nagyegyesület felügyeletét látta el a PSZÁF. A periódusban több, jelentős jogi, gazdasági hatás befolyásolta a biztosítási iparág hazai megjelenését, tevékenységét – az ezt demonstráló díjbevételi, tartalék- és tőkeadatokat a következő alpontokban mutatjuk be –, amely a PSZÁF feladatainak, működésének változásában is tükröződött.

<sup>47</sup> Lásd „CEIOPS, EIOPA, IAIS, CESEE ISI története, működése eredményei. Az abban végzett hazai tevékenység” cím alatt.

### 3.1.5.1. 2000-2004 - Pénzügyi szektorok integrált felügyelése

A PSZÁF 2000. április 1-jei létrehozásával a pénzügyi szektor területeit (pénzpiac, tőkepiac, biztosítási piac, pénztári piac) felügyelő, addig különálló felügyeleti hatóságok egy közös irányítású szervezetbe olvadtak össze. A PSZÁF megalakítását a pénzügyi piaci folyamatok fejlődése, komplexebbé válása tette szükségessé. A PSZÁF véleményezési joggal is rendelkezett a pénzügyi rendszert, illetőleg a felügyelt intézményeket és személyeket érintő jogszabályok előkészítésében, javaslatot tehetett e jogszabályok megalkotására, valamint rendeletalkotási joggal bírt meghatározott kérdésekben (pl. a felügyelt intézmények felügyeleti adatszolgáltatása), valamint ajánlásokat, útmutatókat bocsátott ki a szektorok számára. A PSZÁF-ot az elnök vezette, egy helyettese volt, szervezetileg mátrix struktúra került kialakításra a felügyeleti, jogi stb. funkcionális területek felépítésével. A felügyelés gyors reagálásának és megelőző jellegének elősegítése, valamint a piaci transzparencia növelése révén az integrált felügyelet a közös módszertanok kialakításával és preventívebb eszköztárral hatékonyabban tudott reagálni a piaci folyamatokra a kockázatok feltárása és kezelése érdekében.

### 3.1.5.2. 2004-2008 - Uniós csatlakozás, testületi vezetés

Magyarország 2004. május 1-jei európai uniós csatlakozása a biztosítási piacot érintően is jelentős hatással volt a biztosítási felügyelésre vonatkozó jogszabályi környezetre. A változás egyik lényeges eleme az egységes engedély elve volt, amelyhez szorosan kapcsolódik az ellenőrzés elve. Az egységes engedély elve alapján a tagállamok bármelyikében kiadott biztosítási tevékenységi engedély, ideértve a fióktelepeken keresztül vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján végzett tevékenységet is, az egész közösség területére érvényes. Az ellenőrzés elve is ennek megfelelően az, hogy a biztosító tevékenységének pénzügyi felügyeletét a székhely szerinti tagállam felügyelete végzi.

Ebben az időszakban azonban, a sok külső tényező megváltozása mellett, 2008-ban bekövetkezett az első biztosítói csőd (MÁV Általános Biztosító Egyesület – MÁV ÁBE), amely döntően kötelező gépjármű-felölősségbiztosításokat (kgfb) érintett. A MÁV ÁBE csődje két fontos

körülményre is ráirányította a figyelmet. A PSZÁF által alkalmazott kockázatalapú felügyelés annyiban mindenképpen felülvizsgálatra szorult, hogy bebizonyosodott, egy kisebb piaci szereplő fizetésektelensége is súlyos társadalmi hatásokkal járhat. A MÁV ÁBE esetében több tízezer károsult várta hiába a kártérítési összeget, amelynek hiányában végül is első körben saját maguknak kellett viselniük a kárt. Az egyesületi működésből fakadó tagok mögöttes felelőssége, pótbefizetés előírásának lehetősége a gyakorlatban egyáltalán nem működött. Ugyanakkor nem állt rendelkezésre garanciamechanizmus, amely fizetésektelenség esetére biztosította volna a károk megtérítését. Az Alkotmánybíróság hivatalból indított eljárásában megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásos alkotmány sértést követ el azzal, hogy nem szabályozta a 2010. január 1. előtt felszámolt biztosítóval kötött kártérítési igények kockázatközösségen alapuló érvényesíthetőségét. Utólag hoztak létre garanciaalapot, melyből a későbbi hatálykiterjesztéssel végül megtérítették a károkat. A piac által történt finanszírozás összességében többmilliárdos kiadást jelentett a biztosítóknak. Néhány évvel később az AIM Általános Biztosító Zrt. került nehéz helyzetbe. Az AIM esetében a legnagyobb ügyfélkört érintő kgfb-állomány már leépült addigra, amikor az intézmény végül is csődbe ment.

### *3.1.5.3. 2009-2013 - Fogyasztóvédelem a fókuszban*

A 2008-as pénzügyi válság kezelése gyorsabb és hatékonyabb döntéshozatalt, felügyeleti reagálóképességet követelt meg. 2009 elejétől a PSZÁF vezetési struktúrája egyszerűsödött, a felügyeleti tanács megszüntetésre került. A fogyasztók érdekeinek védelme mindinkább a felügyeletnek fókuszába került nemzetközi szinten is, Magyarországon ennek egyik első lépése az volt, hogy a 2009. szeptember 1-jével hatályba lépett kormányrendelet a PSZÁF-ot jelölte ki fogyasztóvédelmi hatóságként az addigi mikroprudenciális felügyelés mellett. 2011. július 1-jétől megalakításra került a Pénzügyi Békéltető testület (PBT), amely a bíróságon kívüli vitarendezési fórumként az egyéb területektől teljesen elkülönítve működött.

A 2008. évi pénzügyi válságot követően európai szinten fontos lépésnek tekinthető a pénzügyi felügyeleti rendszer megerősítése, melynek egyik nagy eredménye az európai felügyeleti hatóságok (ESA–EBA, EIOPA, ESMA) létrehozása. Nemzeti szinteken is megerősítették a tagállamok a pénzügyi piacok felügyeletét.

Biztosítási területen a mai értelemben vett fogyasztóvédelem jóval a rendszerváltás évtizedét követően alakult ki.

Kezdetben a biztosítók egyoldalú erőfölényének kompenzálása érdekében fogyasztóvédelmi szempontból az életbiztosítási szerződések ügyfelei kerültek fókuszba, az ő érdekeiket védték. A biztosítók és ügyfelek közötti egyenlőtlen erőviszonyokat a biztosítási szakma az ügyfélnek kedvezőbb szerződési feltételek előírásával próbálta meg kezelni. Az 1986-ig tartó biztosítási monopólium idején a Pénzügyminisztérium adta ki az életbiztosítási szerződésekre vonatkozó Általános Feltételeket, így ezeknek a szabályoknak az ellenőrzése egyszerű volt.

Az Állami Biztosító kettéválása, az Állami Biztosító és Hungária Biztosító létrejötte, a biztosítási monopólium megszűnése és az Állami Biztosításfelügyelet létrejötte (1987) után a termékengedélyezés rendszere lépett életbe. A termékengedélyezés a szerződési feltételek és kalkulációk előzetes vizsgálatát jelentette. A piacra kerülő új termékeknek át kellett mennie az Állami Biztosításfelügyelet termékengedélyezési folyamatán, és csak ennek befejeződése után lehetett új biztosítási terméket bevezetni az egyes biztosítóknak, ami nehézkessé tette a folyamatot. A termékengedélyezés legtovább az életbiztosításokra vonatkozóan maradt fenn, de az 1990-es évek végén ezen a területen is megszűnt (Banyár–Turi, 2019). Ebben az időszakban azok az ügyfelek, akik úgy érezték, hogy a biztosító megsértette a jogszabályokat, vagy nem a szerződésben foglaltak szerint járt el, a bíróságoknál szerezhettek érvényt igazuknak. Könnyen belátható, hogy ez a helyzet a biztosítóknak kedvezett, hiszen a bírósági út igénybevétele az ügyfél részére jelentős idő, energia és pénz ráfordítását igényelte.

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény hatályba lépése hozott változást ebben a helyzetben. A törvény hatályba lépését követően létrejöttek a gazdasági kamarák mellett működő Békéltető Testületek, amelyek lehetőséget teremtettek arra, hogy az ügyfelek vitás ügyeiket a bíróságokon kívül rendezzék a biztosítókkal. A létrejött PSZÁF egyik fő feladatának tekintette ügyfelei érdekeinek védelmét a biztosítókkal szemben. A PSZÁF-nek azonban fogyasztóvédelmi hatósági jogosítványok hiányában az egyes beadványokkal kapcsolatban nem volt intézkedési jogköre. A hozzá forduló ügyfelek panaszát megküldte az érintett intézménynek, azzal a felhívással, hogy azt az intézmény vizsgálja ki, és annak eredményéről tájékoztassa a panaszost és másolatban a Felügyeletet is. A Felügyelet ebben az időszakban mindössze – az egyébként nem a feladatkörébe tartozó – közvetítést vállalta a panaszos és a pénzügyi szolgáltató intézmény között. A 2007-ben kezdődő pénzügyi válság ráirányította a figyelmet a pénzügyi fogyasztóvédelem fontosságára, és ez magával hozta a jogszabályok változását is. A 2008-ban hatályba lépett tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény jelentős előrelépés volt nemcsak a biztosítási, hanem valamennyi pénzügyi terület fogyasztóvédelmében. Ezt követően az új biztosítási törvény 2010. január 1-jétől történő módosításával a PSZÁF az addigi mikroprudenciális felügyelés mellé fogyasztóvédelmi hatósági jogkört is kapott. Tevékenysége kibővült a panaszkezelési tevékenység felügyelésével is, majd a PSZÁF mellett működve megjelent a Pénzügyi Békéltető Testület (PBT) is a fogyasztóvédelmi hatáskörök sajátos területeként. A jogszabályi változások eredményeként a nemzetközi trenddel összhangban határozott megkülönböztetésre került a biztosítók pénzügyi biztonságának, prudens működésének biztosítására hivatott prudenciális, valamint az intézmények piaci megjelenésére, viselkedésére fókuszáló fogyasztóvédelmi felügyelés.

A fogyasztóvédelmi felügyelés keretében a fogyasztóvédelmi terület a prudenciális területtel együtt részt vesz a biztosítóknál induló átfogó vizsgálatokban, amely során vizsgálja, hogy az intézmény ügyfelekkel szembeni magatartása, az ügyfelek kezelésének színvonala mennyiben alkalmas az ügyfelek jogainak és érdekeinek figyelembevételére, ezen



keresztül az intézménynek az ügyfélkonfliktusokból eredő kockázatai mérséklésére. Az átfogó vizsgálatok mellett sor kerül fogyasztóvédelmi cél- és témavizsgálatok lebonyolítására is, amelyek egy-egy fogyasztóvédelmi szempontból jelentős probléma kivizsgálására irányulnak. Esetenként próbavásárlásokat is végeztek.

Emellett a fogyasztóvédelmi felügyelés részét képezi az ügyfelektől beérkező beadványok feldolgozása, indokolt esetben az adott beadvány alapján a fogyasztóvédelmi eljárás lefolytatása. (Dénes et al., 2014)

Ugyanakkor az ügyfelek beadványai olyan problémára is ráirányíthatják a figyelmet, amelyeket az egyedi ügytől elvonatkoztatva rendszer szinten is szükséges vizsgálni, és ily módon az egyedi beadvány cél vagy témavizsgálat kiindulópontja lesz.

A Felügyelet fogyasztóvédelmi tevékenysége a hatósági feladatok ellátásán túl kiterjed a közérdekű igények érvényesítésére, fogyasztóvédelmi célú rendeletek, ajánlások kibocsátására, tájékoztató anyagok közzétételére, személyes és telefonos ügyfélszolgálat működtetésére és tanácsadói hálózat megszervezésére is annak érdekében, hogy minél inkább segítse a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevőket a megfelelő információkkal való ellátásban és tanácsadásban. (Szedlák–Zámbó, 2014)

#### *3.1.5.4. Felkészülés a Szolvencia 2-re, részvétel a hatástanulmányok készítésében*

A PSZÁF 2005-ben kezdte meg a felkészülést a 2016. január 1-jétől hatályba lépő új szabályrendszerre, a Szolvencia 2-re. A PSZÁF részéről ez a felkészülés egyrészt abban valósult meg, hogy részt vett a CEIOPS (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors) munkacsoportjaiban, másrészt szakmai támogatást nyújtott a Pénzügyminisztérium azon illetékes képviselőinek, akik az Európai Bizottság Szolvencia 2 munkacsoportjaiban vettek részt, melyet a Pénzügyminisztérium írásbeli véleménykérés, illetve a PSZÁF-fal és a szakmai szervezetekkel (MAT, MABISZ) tartott rendszeres szóbeli egyeztetések keretében valósított meg.

A CEIOPS az európai szintű paraméterek kalibrálásához rendszeres időközönként kért adatokat a Szolvencia 2 hatálya alá tartozó biztosítóktól, melyek során a Szolvencia 2-re való átállás várható hatásait is igyekezett felmérni. Ezeket a mennyiségi hatástanulmányokat országonként az adott ország nemzeti felügyeletei koordinálták, így hazánkban ezt a PSZÁF (majd az MNB-be való integráció után az MNB) fogta össze. A hatástanulmányokban önkéntes volt a részvétel, de a részvétel a biztosítók számára is előnnyel járt, hiszen rendkívül nagy mértékben segítette őket a Szolvencia 2-re való felkészülésben, így az idő előrehaladtával egyre több hazai biztosító vett benne részt. Például a Szolvencia 2 2016. január 1-jei bevezetése<sup>48</sup> előtti utolsó (2014. év végi adatokon alkalmazott) mennyiségi hatástanulmányt 2015-ben folytatták le 29 hazai biztosító részvételével, lefedve a biztosítási piac 80%-át. (Bora et al., 2016) A hatástanulmányok eredményeiről számos publikáció készült (pl. Gaálné 2007; Bora et al., 2015; Bora et al., 2016), azonban a piaci szereplőknek évről évre számos tájékoztatót, piaci konzultációt is szervezett a PSZÁF, majd később az MNB.

#### *3.1.5.5. A PSZÁF-időszak prudenciális kihívása: kgfb-piac*

A korábbi hatósági áron, illetve árazási korlátokon alapuló rendszert 2003-tól a teljesen szabad díjszabás váltotta fel. Az egységes díjszabást alátámasztó, részletes adatokat tartalmazó statisztikai adatszolgáltatás megszűnt, helyette a biztosítók éves gyakorisággal aggregált adatokat küldtek a Felügyelet részére. Az ezt követő időszakra jellemző a kifinomultabb, részletesebb, kockázathoz jobban igazodó díjstruktúrák kialakítása, az egyre élesedő díjverseny és a növekvő kockázatok.

2009-ben új törvény született, amelyben megvalósult a 2007/46/EK-irányelvhez igazodóan az új járműkategóriák kialakítása. (2007/46/EK-irányelv, 2007). E szerint a személygépkocsik és motorkerékpárok cm<sup>3</sup> szerinti járműkategóriái helyett a motor teljesítménye lett a besorolás alapja. A tehergépkocsik teherbírása helyett a megengedett maximális össztömeg szerinti besorolás az irányadó (a teherbírás szerinti

<sup>48</sup> A Szolvencia 2-irányelvet a tagállamoknak 2016. január 1-jéig kellett implementálniuk a nemzeti jogba.

besorolás nem tükrözte a tényleges kockázatot), mivel a nem szállításra kialakított, ugyanakkor jelentős ösztömögű járműveket a rendszer nem sorolta a megfelelő kockázatú kategóriába a 0 teherbírás alapján (ide tartoznak a különleges felépítményű járművek, pl. darus autók is), illetve a pótkocsik korábbi besorolása (könnyű, nehéz) helyett a megengedett legnagyobb ösztömög szerinti kategóriákat vezették be.

A rendkívül erős, romboló hatású verseny negatív tapasztalatai és a piac stabilizálása érdekében megváltoztatták a díjhirdetési szabályokat. 2012. december 31-ig valamennyi biztosító egységesen a megelőző év október 30-ig hirdethette meg a következő éves időszakra vonatkozó részletes díjtarifáit, amelyek egy évig változatlanok maradtak. 2013 januárja óta a biztosítók tetszőleges időpontban változtathatják meg tarifáikat, amelyeket azok életbe lépése előtt legalább 60 nappal kell meghirdetniük. A meghirdetés helye a pénzügyi felügyelet honlapja, amelyet a biztosító a meghirdetés közzétételével egyidejűleg a saját és a MABISZ honlapján is köteles közzétenni.

A limit módosulása 2017. január 1-jétől a személyi sérüléssel károsuló káreseményenként hatmillió-hetvenezer eurónak megfelelő forintösszeghatárig, dologi károk esetén káreseményenként egymillió-kettőszázshúszezer eurónak megfelelő forintösszeghatárig téríti a biztosító. A szolgáltatás egységes, és minden biztosítóra kötelező. 2022. október 20-tól a limitek módosultak, a dologi károk esetén káreseményenként egymillió-háromszázezer eurónak megfelelő forintösszeghatárig, személyi sérülés miatti károk esetén káreseményenként hatmillió-négy-százötvenezer eurónak megfelelő forintösszeghatárra módosult.

2012-ig évi egy alkalommal volt lehetőség kgfb díjhirdetésre, így a biztosítók meglévő állományuk bővítését / tisztítását évente csak egy alkalommal tudták elvégezni. Ez arra készítette elsősorban a piacra újonnan belépő biztosítókat, hogy minél kedvezőbb díjakkal szerezzenek új ügyfeleket, bővítsék kgfb-állományukat. A nem megfelelő díjszint azonban jelentős kockázatot jelent, különösen kis állomány esetén, a kedvezőtlen káralakulás miatt a biztosító nem tud eleget tenni a károsultakkal

szembeni kötelezettségének, amit a rendelkezésre álló tőke sem mindig képes fedezni.

Magyarországon 2013. október 1-jén a PSZÁF megszűnt, jogköreit a Magyar Nemzeti Bank vette át.

A pénzügyi felügyeleti integrációnak ezen következő és egyúttal legmagasabb foka értelmében egy szervezet, a jegybank látja el a pénzügyi piacok teljes felügyeletét, ideértve a mikroprudenciális, fogyasztóvédelmi és makroprudenciális felügyeleti funkciókat is a központi banki feladatkörök mellett.<sup>49</sup>

#### *Esettanulmány: A MÁV ÁBE csődje*

A PSZÁF 2008. augusztus 15-i hatállyal visszavonta a MÁV ÁBE tevékenységi engedélyét, az illetékes pénzügyminiszter előzetes hozzájárulását követően. A legnagyobb problémát a nagymértékű tőke-, eszköz- és tartalékhány okozta, aminek helyreállítására már nem volt esély, valamint nyilvántartási és informatikai rendszere is szignifikáns hiányosságokat mutatott, nem álltak már fenn a további működéshez szükséges személyi és tárgyi feltételek, ezért felügyeleti biztost rendelt ki a PSZÁF. Egy helyszíni ellenőrzés megállapította, hogy a MÁV ÁBE olyan szerződéseket kötött, amelyek működésére és gazdálkodására nézve előnytelenek voltak, és hozzájárultak a pénzügyi összeomlás kialakulásához. Mivel fennállt a hűtlen kezelés gyanúja, az ügyben a felügyeleti hatóság büntető feljelentést is tett az illetékes bűnüldözési hatósághoz.

A felügyeleti hatóság mindvégig segítette az ügyfeleket a honlapján közzétett kommunikációkkal. Módosításra került a szabályozás, növelték a kgfb-biztosítások terjesztésének biztonságát. A kgfb-törvény módosításával létrejött a Kártalanítási Alap, amely a felszámolás

<sup>49</sup> Mindegyik felügyeleti integrációs modellre van példa jelenleg is a világban, sőt az Európai Unió sem egységes e tekintetben. Olaszországban pl. ma is különváltan funkcionálnak az egyes szakterületi felügyeleti hatóságok, ugyanakkor a jegybanki felügyeleti modell is jól működik pl. Belgiumban, Csehországban, Dániában, Írországon vagy Szlovákiában.

alatt álló biztosítónál a károkozás időpontjában a kgfb biztosítási fedezettel rendelkező gépjárművel okozott károk megtérítését fedezi. A biztosítók kötelesek a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításból származó előző évi piaci összdíjbevételüknek a törvény által meghatározott összegét rendszeresen befizetni az Alapba. A MÁV károk rendezésére később külön jogszabály is született.

A biztosítói csődök elkerülése érdekében az európai és egyéb nemzetközi szintű szabályozás és felügyeleti kockázatértékelő módszertan megerősödött és folyamatosan fejlődik, hogy preventív eszközökkel megelőzhetőek legyenek hasonló esetek. Amennyiben mégis megtörténik a csőd és beáll a fizetéseképtelenség, olyan pénzügyi alapok kelljenek, amelyek lehetővé teszik az ügyfelek megbízható és mindenkori kártalanítását.<sup>50</sup>

#### *Esettanulmány: AIM Általános Biztosító Zrt. (AIM)*

A Biztosító az AIM-csoport első biztosítási tevékenységet végző társasága volt. A kgfb- piacra történő belépéssel folyamatosan növekedett a Biztosító ismertsége, azonban a kgfb- piacról történő kivonu-

<sup>50</sup> Tájékoztató a MÁV Általános Biztosító Egyesülettel kapcsolatos felügyeleti intézkedésekről (mnb.hu)

Nem lesz pótbefizetés a MÁV Biztosítónál (penzcentrum.hu)

Tönkrement a MÁV Biztosító – D.A.S. Jogvédelmi Biztosító Zrt. (das.hu)

Sajtóközlemény: Megkezdte a kárkifizetéseket a MÁV Általános Biztosító Egyesület vagyonszámlója (mnb.hu)

Elindult a MÁV ÁBE károsultjainak kifizetése: sokan nem kapják meg pénzüket – <https://mabisz.hu/szemle>

Tagadta bűnösségét a MÁV biztosító egykori vezetője a büntetőperben – Autó és Stílus online (autoesstilusonline.hu)

BOON – Megszületett a MÁV ÁBE-vel szembeni kártérítési igényeket rendező törvény tervezete

Index – Gazdaság – Ki fizessen a MÁV biztosító helyett?

Kártalanítási Alap – Az én pénzem (azenpenzem.hu)

IV. Fejezet: A MABISZ által a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás rendszerében ellátott feladatok | Biztosítás.ma – Független Biztosítási Alkusz Kft. Kecskemét, Magyarország (biztositas.ma)

Kgfb. tv. – 2009. évi LXII. törvény a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról – Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye (jogtar.hu)

lás után visszaesés következett be a biztosítási üzem működésében. A Biztosító likviditási és jövedelmezőségi kockázata jelentős lett, illetve a tőkemegfelelési kockázata magas, így a PSZÁF kötelezte a Biztosítót pénzügyi helyreállítási terv készítésére. A PSZÁF a lefolytatott eljárásai és a rendelkezésére álló legújabb adatok alapján megállapította, hogy az AIM biztonsági tőkemegfelelése 2012. december 31-ére vonatkozóan súlyosan jogszabálysértő szintre zuhant. A PSZÁF a biztosítóval szemben – a korábbi években – számos intézkedést alkalmazott annak érdekében, hogy a biztosító megromlott pénzügyi helyzete rendeződjön és biztonságosan tudjon működni a biztosítási piacon. A PSZÁF intézkedéseinek hatására a biztosító által tett lépések (pénzügyi terv kidolgozása, külső tőke bevonása) azonban összességében nem jártak eredménnyel, nem tudták megállítani pénzügyi helyzetének romlását. A negatív tendencia eredményeképpen a biztosító 2012. december 31-ére vonatkozó adat-szolgáltatásának kiértékelése alapján a PSZÁF megállapította, hogy a biztosító rendelkezésre álló szavatoló tőkéje az év közben végrehajtott tőkeemelés ellenére az év utolsó hónapjaiban minden eddiginél kritikusabb szintre csökkent, jövedelmezősége pedig drasztikusan romlott. A PSZÁF, figyelembe véve a biztosítóról rendelkezésre álló információkat, továbbá a jelenlegi és jövőbeni biztosított ügyfelek érdekeinek megóvását, a kialakult helyzetet értékelve úgy ítélte meg, hogy a kritikus helyzet megoldása érdekében a szakmailag helytálló döntés a biztosító engedélyének visszavonása. A PSZÁF – végelszámolás kezdeményezésével egyidejűleg – a biztosító alapítási és tevékenységi engedélyeit 2013. január 25-én kelt határozatában visszavonta, és a Hitelintézeti Felszámoló Nonprofit Kft.-t jelölte ki végelszámolónak. A végelszámolás kezdő időpontja: 2013. január 28. volt. A biztosítónak mintegy 185 ezer ügyfele volt, melynek többsége külföldi személy, a Magyarországon tevékenykedő biztosítók közül nem életbiztosítási ágban a piaci részesedése 1,5 százalék volt. A végelszámolás 2013. január 28-ai kezdő időpontjában a biztosítási szerződések jogszabályerejénél fogva megszűntek.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Sajtóközlemény: A PSZÁF visszavonta az AIM Általános Biztosító Zrt. engedélyét (mnb.hu).

### 3.2. Holisztikus pénzügyi felügyelés időszaka - Magyar Nemzeti Bank (2013-)

A felügyeleti tevékenység Magyar Nemzeti Bankba történő integrálásával 2013-ban a felügyeleti gondolkodás alapvetően megváltozott. Míg korábban a fogyasztóvédelem, bár jellegében erősödött ugyan, de mindvégig másodlagos volt a prudenciális felügyelés mellett, az MNB-ben a kettő egyenrangú tevékenységként jelenik meg. A PSZÁF-tevékenységgel kapcsolatban nemegyszer fogalmazódtak meg ezzel kapcsolatos kritikák, amelyek főleg a devizahitelezés ügyfelekre és fogyasztókra gyakorolt káros következményeinek kezelésénél voltak a legélesebbek. Ha nem is ilyen mértékű és jellegű, de kiterjedtségben hasonló fogyasztóvédelmi problémák a biztosítási szektorban is jelen voltak.

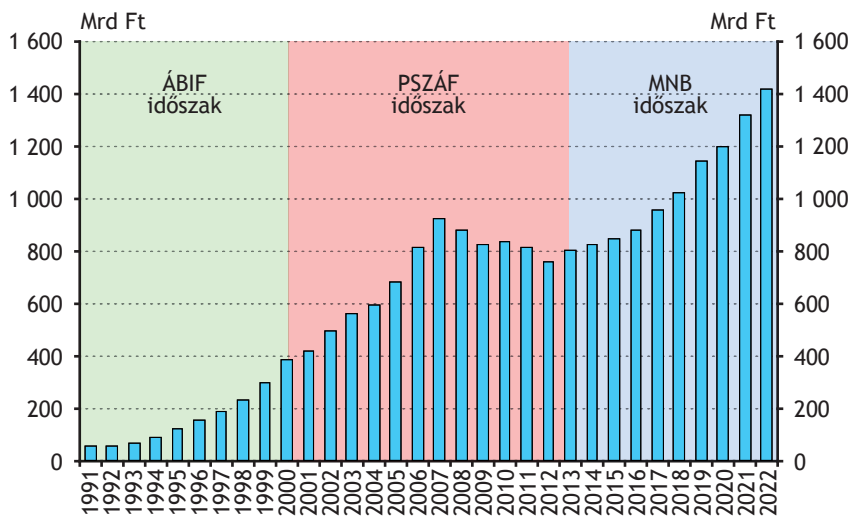
A kgfb esetében a túlzott mértékű, kontrollálatlan és romboló hatású verseny eredményeképpen egyes intézményeknél súlyos problémák adódtak, amelyek végső soron, az intézményi csődök miatt, az ügyfelekre is rendkívül negatív következményekkel jártak. Az egyéb nem élet biztosítási termékeknél ugyanakkor bonyolult, áttekinthetetlen termékstruktúra alakult ki, ahol a termékek összehasonlítása szinte lehetetlen volt. Ez természetesen magával vonta a magas díjakat, a változó színvonalú szolgáltatási szintet és elégedetlenséget. Az életbiztosítások esetében a szektor iránti bizalmat erősen kikezdték a magas költségű, rossz szerkezetű, sok esetben félreértékesítéssel eladott, csalódást okozó UL-termékek.

Az MNB a 2014–2019 időszakra meghirdetett felügyeleti stratégiája kezdettől fogva két egyenrangú, egymást kiegészítő és egymást feltételező szempontként tekintett a prudenciális és a fogyasztóvédelmi megközelítésekre, amelyet tükröz a fő értéként megjelölt stabilitás és bizalom egymástól elválaszthatatlan kettőse is. Annak érdekében, hogy a fogyasztóvédelmi tevékenység kellő hangsúlyt kapjon, a terület önálló igazgatóságként jelent meg a szervezeti struktúrában már 2013-tól, elkülönítve a felügyeleti területektől. Az idő során kialakult egy sajátos

munkamegosztás, amelyben az egyedi fogyasztóvédelmi tevékenységet (pl. fogyasztóvédelmi vizsgálatok lefolytatása), valamint a szektorfüggetlen kérdésköröket a fogyasztóvédelmi terület végezte, miközben a komplexebb megközelítést igénylő és jelentős prudenciális hatásokkal járó, a fogyasztók érdekeinek megvédését célzó stratégiai programokat a biztosítási felügyeleti terület fogta össze. 2019 óta a prudenciális felügyelési és a fogyasztóvédelmi területek szervezetileg is szorosabban működnek együtt. Ezek közül jelentőségüknél fogva kiemelkedik élet oldalon a nyugdíjbiztosítási ajánlás és az etikus életbiztosítási koncepció, a nem életbiztosításoknál pedig a Minősített Fogyasztóbarát Otthonbiztosítás (lásd a fogyasztóvédelemről szóló részben).

Az alábbi ábrák összefoglalják a szektor fejlődését egyrészt a díjbevételek (3-4. ábra), másrészt pedig a tartalékok (3-5. ábra) alakulása szempontjából.

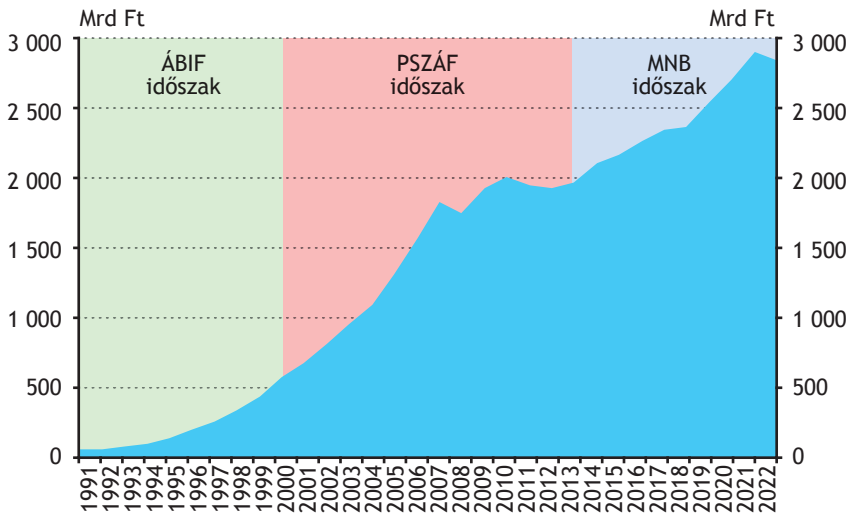
3-4. ábra: Díjbevételek alakulása a biztosító Rt.-k és nagyegyesületek vonatkozásában. 1991-2022



Forrás: MNB



3-5. ábra: Tartalékok alakulása a biztosító Rt.-k és nagyegyesületek vonatkozásában 1991-2022



Forrás: MNB

Megfigyelhető, hogy az ÁBIF idején a szektor egyenletesen, kissé gyorsuló ütemben fejlődött, ami a PSZÁF-időszak első felében tovább folytatódott. A felügyelés ezekben az időszakokban a szektor kiépítésére, fejlesztésére fókuszált. A 2008-as válság után azonban a növekedés több évre megtorpant, és ez jelezte, hogy egy új típusú felügyelési tevékenységre van szükség, ami egyszerre támogatja a fejlődést és szolgálja a biztonságot. A MNB holisztikus megközelítése segítette, hogy a szektor egy új, fenntartható növekedési pályára álljon.

### 3.2.1. Prudenciális kihívások a Szolvencia 2 előtt

A Szolvencia 2 keretrendszer bevezetését megelőző időszakban alkalmazott szabályrendszer a kockázatokra még kevésbé volt érzékeny, a tőkeszükségletet a bemeneteli paraméterekből (díjbevétel, tartaléknagyság) összetett képletek segítségével határozta meg. A 2008-ban

kezdődő pénzügyi válság a biztosítókat sem kímélte, jövedelmezőségük jelentősen lecsökkent. Az életbiztosítási tartalékok csökkentek, amelynek oka volt a díjbefizetések elmaradása, az ügyfelek egzisztenciális problémái miatti pénzkivonás (kiemelten a devizahiteleknél a végtörlesztés) és egy általános bizalomvesztés az életbiztosítások iránt. A nem élet biztosításoknál a kgfb-piac nagyon erős versenye oda vezetett, hogy a biztosítók a nagyobb piaci részesedés érdekében igyekeztek nagyon vonzó díjakat meghirdetni. Az internetes alkuszi alkalmazásokkal az ügyfelek könnyen és gyorsan megtalálták a legolcsóbb ajánlatokat, így a kgfb-díjszint folyamatosan és meredeken esett. Mivel a károk inkább csak nőttek, az olló egyre jobban zárult, és a károkat és a költséget a díjhoz viszonyító kombinált mutató negatívba fordult, azaz a termék szektorszinten veszteséges lett. A Szolvencia 2-re való felkészülés jegyében ekkor már javában készültek az előrettekintő modelleket alkalmazó hatástanulmányok és felmérések, amelyek azonosították is azokat az intézményeket, amelyek várhatóan nem tudnak majd akkori modelljük szerint a Szolvencia 2 szerinti kritériumoknak megfelelni. A kgfb-piacon aktív Közlekedési Biztosító Egyesület (KÖBE) esetében az MNB gyorsan és nagyon korán reagált, egyebek mellett felfüggesztette a kgfb-termék terjesztését, és kiigazító lépéseket írt elő. A biztosító működését sikerült stabilizálni, és a meghozott intézkedések eredményeképpen a veszélyhelyzet megszűnt, az intézmény a piacon maradt.

Az életbiztosítási piacon a Dimenzió Kölcsönös Biztosító és Önszegélyező Egyesület esetében látszott az, hogy az előrettekintő szemléletű tartalékképzési kötelezettség tőkeproblémákat okozhat. Az MNB ebben az esetben is a korai beavatkozást alkalmazta, felügyeleti biztost rendelt ki, és pénzügyi terv kidolgozását írta elő. Az intézmény nem tudott ugyan a piacon maradni, azonban a korai lépéseknek köszönhetően az ügyfelek követeléseinek fedezete teljes egészében megmaradt, így állományátruházások segítségével ügyfélkár nélkül sikerült a piacról való kivezetés.

*Esettanulmány: KÖBE Közép-európai Kölcsönös Biztosító Egyesület (KÖBE)*  
2015-ben a KÖBE-nél folytatott átfogó vizsgálat során az MNB olyan problémát tárt fel, ami halasztást nem tűrő, azonnali beavatkozást igényelt. 2015 novemberében az MNB felfüggesztette a KÖBE kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási termékének (kgfb) értékesítését. Az MNB a befektetési kockázatok növekedésének elkerülése érdekében korlátozta a biztosító eszközei feletti rendelkezést is. Ez ténylegesen azt jelentette a biztosító számára, hogy csak meghatározott eszközökbe és csak a kötelezettségei lejáratú szerkezetének figyelembevételével fektethetett be. Az MNB emellett olyan pénzügyi terv elkészítésére is kötelezte a KÖBE-t, aminek végrehajtása révén a biztosító maximum 6 hónap alatt megszünteti a megállapított tartalékhiányt. Az MNB – a gyors helyzetfelismerő képességének köszönhetően – megakadályozta az egyesületi tagok és a károsultak gazdasági érdekeinek sérülését.

2016 márciusában a sikeresen benyújtott pénzügyi tervet követően, a kgfb-értékesítést felfüggesztő intézkedés megszüntetésével a termék terjesztése ismételten megkezdődhetett. (MNB 2015)<sup>52</sup>

*Esettanulmány: Dimenzió Kölcsönös Biztosító és Önsegélyező Egyesület*  
Az Egyesületnél a 2016. évi átfogó vizsgálat súlyos hiányosságokat tárt fel, amelyek azonnali, megelőző intézkedéseket tettek szükségessé. Az MNB az ügyfelek érdekeinek védelmében sürgősséggel, még az átfogó vizsgálat lezárását megelőzően felügyeleti biztost rendelt ki az Egyesülethez. Az intézkedést a szavatolótőke elégtelen mértéke, az informatikai rendszerek nem kielégítő működése, illetve a Dimenzió egyesület által befektetett eszközök nyilvántartásának hiányosságai tették szükségessé. (MNB 2016)<sup>53</sup>

<sup>52</sup> <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2015-evi-sajtokozlomenyek/kobe-ideiglenes-megelozo-jegybanki-intezkedesek> Letöltés: 2022. 09. 26.

<sup>53</sup> <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2016-evi-sajtokozlomenyek/felugyeleti-biztos-a-dimenzio-biztosito-egyesuletnel> Letöltés: 2022. 09. 24.

A hiányosságok megszüntetése érdekében az Egyesület pénzügyi tervet nyújtott be. A benyújtott pénzügyi tervet értékelve az MNB az Egyesület biztonságos működését továbbra sem látta biztosított-nak, ezért 2016 novemberében sor került az Egyesület tevékenységi engedélyének visszavonására. Az engedély-visszavonással egyidejűleg az MNB kezdeményezte az Egyesület biztosítási állományának átruházását másik piaci szereplő – biztosító vagy önkéntes nyugdíjpénztár – számára. (MNB 2016)<sup>54</sup>

A szerződésállomány átruházásával és ezzel a biztosítási tevékenység tényleges lezárásával 2022 januárjában zárult le a folyamat.

### 3.2.2. A biztosítási szabályozás és felügyelés teljes átalakítása: a Szolvencia 2-keretrendszer

#### 3.2.2.1. Szolvencia 2-rendszer előtti átmenet, „Szolvencia 1,5”

A biztosítási rendszer és a hazai biztosítók működése szempontjából az egyik legjelentősebb hatás Magyarország 2004. május 1-jei Európai Unióhoz történt csatlakozása volt. Az európai uniós biztosítási jogszabályok teljes körű implementálása, hatályba lépése ekkor megtörtént, amely a szolgáltatások szabad áramlásának tagállami szintű, a biztosítási szektorban történő megvalósítását szolgálta és szolgálja.

A 2000-es évek elején azonban olyan, a pénzügyi- és tőkepiaci szektorban jelentős hatású szabályozási folyamatok (pl. Bázeli II, Lámfalussy-rendszer) is zajlottak európai szinten, amelyek alapgondolatai a biztosítási szektort érintően is felmerültek. A Szolvencia 2-rendszer bevezetésének egyik fő törekvése volt, hogy kockázatorientált és előretekinő szemléletű rendszer kerüljön kiépítésre, amely gazdasági egységként kezeli a biztosítói csoportokat is. A Szolvencia 2-rendszer tagállami szintű bevezetésére 2016. január 1-jétől került sor a biztosítási iparágban.

<sup>54</sup> <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2016-evi-sajtokozlomenyek/dimenzio-biztosito-egyesulet-allomanyatruhazas-az-ugyfelek-erdekeben> Letöltés: 2022. 09. 24.

A teljes körű bevezetést megelőzően azonban Magyarországon alkalmazásra kerültek az új Szolvencia 2 vállalatirányításra vonatkozó elvárásai (pl. a kockázatkezelési vezető, valamint a megfelelési vezető is a jogszabály szerinti egyéb vezetőnek minősült, kinevezésük felügyeleti engedélyhez kötött). A Szolvencia 2 következményeként felmerülő bővülő feladatokkal és felelőségekkel összefüggésben az irányító funkciót betöltő testülettől elvárt volt, hogy már a közbülső időszakban az EIOPA által kibocsátott, átmeneti iránymutatásban szereplő kategóriákkal megegyező kompetenciákkal (biztosítás és pénzügyi piacok, üzleti stratégia és üzleti modell, irányítási rendszer, pénzügyi és aktuáriusi elemzés, szabályozási keret és követelmények) testületileg rendelkezzen.

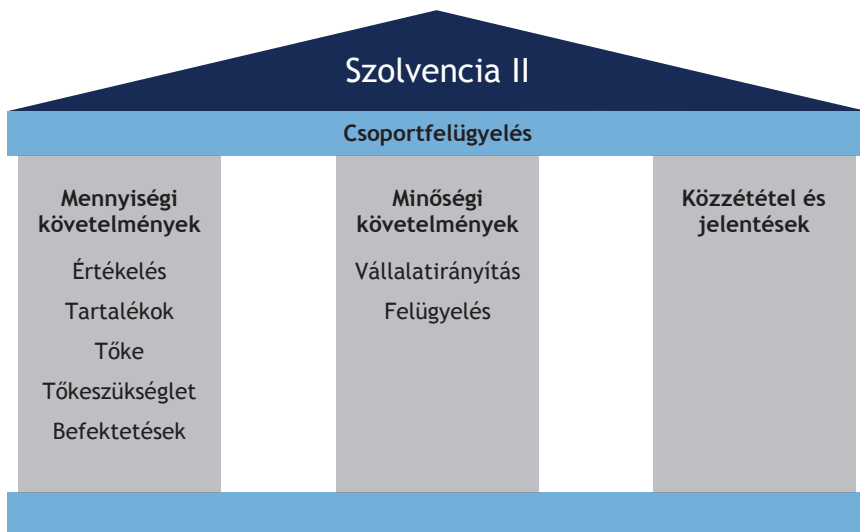
A Szolvencia 2-rendszer megvalósítása 3 pilléren nyugszik: a biztosítóknak piackonzisztens értékeléssel kell előállítani a Szolvencia 2-mérlegüket (mennyiségi követelmények), amely teljesen elválnak a számviteli mérlegtől. A 2. pillér (minőségi követelmények) arról gondoskodik, hogy egyrészt a biztosítók megfelelő vállalatirányítási rendszert működtessenek, másrészt a felügyeletnek megfelelő jogosítványokkal rendelkezzenek a biztosítók felügyeletéhez. A 3. pillér a megfelelő felügyeléshez és a piaci szereplők tájékoztatásához szükséges adatszolgáltatások és jelentések szabályait rögzíti. A tagállamoknak továbbá gondoskodniuk kell arról, hogy a biztosítók vagy viszontbiztosítók a követelményeket üzleti tevékenységük szerinti kockázatok jellegéhez, nagyságrendjéhez és összetettségéhez igazodóan alkalmazzák, amelyhez illeszkedően a jogszabályok figyelembe veszik az arányosság elvét, különös tekintettel a kis biztosítókra. Az arányosság elve vonatkozik a felügyeleti tevékenységre is.

A Szolvencia 2-rendszer emellett gazdasági egységként tekint a biztosítói csoportokra, ennek megfelelően megteremti a csoportszintű felügyelés jogi hátterét is.

### 3.2.2.2. Szolvencia 2-rendszer felépítése és a felügyeleti kockázatértékelési rendszer

A nemzetközi együttműködés a 2008-as pénzügyi válság hatására megújult, az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság megalapításával egyes felügyelési feladatok európai szintre emelkedtek.

3-6. ábra: A Szolvencia 2 felépítése.



Forrás: MNB

Az MNB a biztosítók kockázati környezetéből eredő kockázatok azonosítására és rendszerezésére egy moduláris felépítésű eszközt, az ún. „kockázati étlap”-ot használja. A kockázatforrások olyan előre definiált, általános, hierarchikus szerkezetét mutatja be, amelynek mentén elvégezhető a felügyelt intézmények és szektorok átfogó kockázatértékelése, valamint vizsgálata.

A kockázati környezet nem állandó, hiszen változhatnak a külső körülmények, így kiemelten a szabályozás, ezért a kockázatazonosítás is folyamatosan megújuló feladat. Módosulhat a felügyeleti módszertan megközelítése is, ami szintén maga után vonhatja a kockázati étlap

felülvizsgálatát. A kockázati étlap karbantartásával és szükség szerinti módosításaival tehát rendszeresen foglalkozni kell az eredmények aktualitása és megbízhatósága érdekében.

A kockázati étlap 5 kockázatkategóriába, azokon belül pedig kockázatcsoportokba rendezve tartalmazza a kockázatelemeket az alábbi struktúra szerint (3-2. táblázat). Az egyes kockázati kategóriák minősítésének súlyozott átlaga, valamint a felügyeleti szakemberek értékelése adja meg az adott intézmény kockázati besorolását.

3-2. táblázat: A biztosítók kockázatai.

Üzleti modell	Vállalatirányítás	Pénzügyi és működési kockázatok	Tőke- és tartalék-kockázat	Piaci megjelenés
Környezet	Tulajdonosi joggyakorlás	Biztosítási kockázat	Tőke megfelelés	Termékek
Stratégia, üzleti tervek	Belső irányítás	Piaci kockázat	Tartalékok	Ügyfelek
Jövedelmezőség	Kockázatkezelési rendszer és ORSA	Hitelkockázat		
	Belső kontrollrendszer	Működési kockázat		
		Egyéb lényeges kockázatok		

Forrás: MNB

### *A biztosítók üzleti modelljének elemzése*

Egy biztosító üzleti modellje azon módszerek, eszközök és struktúrák összessége, amelyek segítségével működik, nyereséget termel és növekszik. Az üzleti modellt és hogy az hogyan illeszkedik a biztosító egyedi körülményeihez, az üzleti stratégia, vagyis a biztosító által meghozott stratégiai döntések összessége határozza meg.

A biztosítók üzleti modelljének elemzésére irányuló tevékenység a 2008–2009. évi világgazdasági válság hatására került a felügyelési tevékenység fókuszába. Az elemzés célja a biztosító üzleti modelljének

fenntarthatóságát meghatározó tényezők mélyebb megértése, ami elvezet egy egyedi, az intézmény egyedi sajátosságaira szabott felügyelési program kialakításához. Ennek érdekében az üzleti modell alapvetően három szempontból kerül értékelésre: az üzleti modell életképességének megítélése annak alapján, hogy az elkövetkező 12 hónapban mennyire képes a megfelelő jövedelemtermelésre; a stratégia fenntarthatóságának értékelése előre tekintő, legalább hároméves időtávon; az intézmény sebezhető pontjainak feltárása.

A fenti szempontoknak megfelelő értékelés a biztosító adott időpontban érvényes üzleti modelljének kvantitatív és kvalitatív elemzésén, valamint a jövőbe mutató stratégia, üzleti tervek értékelése alapján történik. A kvantitatív elemzés célja a biztosító pénzügyi helyzetének értékelése, összevetve a kockázati étvággal. A kvalitatív elemzés a biztosító sikerének tényezőire, feltételeire, illetve a fő függőségi kapcsolataira fókuszál. A stratégia és az üzleti tervek megfelelő mélységű elemzése és értékelése során szükséges megérteni a biztosító küldetését, stratégiáját és céljait, vagyis hogy milyen pénzügyi és nem pénzügyi célok elérését tűzte ki, és hogy az üzleti döntések mennyire vannak összhangban ezekkel a célokkal. A tervezett pénzügyi teljesítmény elérése érdekében szükséges az alkalmazott feltételezésekre, az ügyfél-, termék- és értékesítési stratégiára, költséggazdálkodásra és a befektetési politikára vonatkozó információ teljes körű feldolgozása és értelmezése. Mindezek alapján jelölhetők meg a stratégia sikertényezői, amelyek megerősítésével vagy változtatásával a biztosító a következő időszak üzleti terveit képes megvalósítani.

A biztosítók üzleti modelljének elemzésére az európai felügyeleti hatóságok többségéhez hasonlóan a Magyar Nemzet Bank is kidolgozta a saját, előretekintő szemléletű módszertanát. Az MNB által alkalmazott megközelítés szerint az elemzés és ennek alapján tett értékelés elvégezhető a teljes biztosítóra, ágazatonként, üzletáganként, termékenként, illetve az átfogó vizsgálat részeként, vagy attól független cél-, vagy témavizsgálatként is, minden esetben figyelembe véve az arányosság elvét. A vizsgálat előkészítése és hatékony lefolytatása érdekében



a folyamatos felügyelés keretében negyedéves rendszerességgel történik meg az üzleti modellre ható tényezők áttekintése, környezeti hatások azonosítása, a kockázati szint aktualizálása.

### Vállalatirányítás

A 2008-as válság egyebek mellett a vállalatirányítás nem megfelelő gyakorlatait is felszínre hozta, így a biztosítók esetében erőteljes szabályozási követelményemelkedés figyelhető meg. Elvárás a felügyelőhatóságokkal szemben a vállalatirányítási kockázatok mélyebb vizsgálata és a preventív szemlélet. Az intézményi működés problémái ugyanis a legtöbb esetben nem megfelelő vállalatirányítási gyakorlatokra vezethetők vissza, ami csak később gyűrűzik tovább a pénzügyi, működési, illetve a tőkekockázatok irányába. A vállalatirányítási rendszer fő feladata a biztosító küldetésének, céljainak, stratégiájának meghatározása, kialakítása, végrehajtása, nyomon követése és visszamérése úgy, hogy a biztosító megfeleljen a jogszabályoknak és egyéb elvárásoknak is.

A belső védelmi vonalak belső irányításra, kontrollfunkciókra és belső ellenőrzésre / felvigyázási funkciókra tagozódnak. A magyarországi gyakorlatban az irányítási funkciót betöltő testület jellemzően az igazgatóság, a felvigyázási funkciót betöltő testület pedig a felügyelőbizottság.

A Szolvencia 2-szabályozás a biztosítók vállalatirányításába bevezette az ún. kiemelten fontos feladatkörök fogalmát, amely funkciók betöltése és ellátása meghatározó súlyú és fontosságú a biztosítók működésében és belső döntéshozatali rendszerében.<sup>55</sup> Kiemelten fontos feladatköröknek minősül legalább az aktuáriusi, a kockázatkezelési, a megfelelőségi és a belső ellenőrzési feladatkör. Ezek a feladatkörök – szerepükből adódóan – a prudenciális felügyelés során az MNB fókuszában állnak mind a helyszínen kívüli folyamatos monitoring, mind pedig a helyszíni vizsgálatok folyamán. Az *aktuáriusi feladatkör* alapvetően a biztosítástechnikai tartalékok számításának összehangolására terjed ki, valamint az alkalmazott módszertan és az alapul szolgáló modellek és

<sup>55</sup> Key function holders

biztosítástechnikai tartalékok számításánál figyelembe vett feltevések megfelelőségének biztosítására, a tőkeszámítás alapjául szolgáló kockázatmodellezésre és a saját kockázat- és szolvenciaértékelési rendszerre (ORSA). A *kockázatkezelési feladatkör* fő feladata a kockázatkezelési rendszer működtetésével kapcsolatos feladatok ellátása. A *megfelelőségi feladatkör* feladata annak biztosítása, hogy a biztosító mindenkor megfeleljen a tevékenységére és működésére vonatkozó jogszabályokban foglaltaknak, és a szabályzatok összhangban legyenek a jogszabályi rendelkezésekkel, amelynek érdekében támogatja az igazgatóságot és az alkalmazottakat. Tevékenységéről és megállapításairól évente legalább egyszer jelentést készít az igazgatóság és a felügyelőbizottság részére. A *belső ellenőrzési feladatkör* kiterjed a biztosító belső szabályzatai megfelelő működésének, hatékonyságának vizsgálatára, gondoskodik arról, hogy a biztosító vagy a viszontbiztosító rendelkezzen átfogó és eredményes működésre alkalmas ellenőrzési rendszerrel. A 2008-as pénzügyi válság rávilágított arra, hogy egy rosszul kialakított javadalmazási rendszer túlzott kockázatvállaláshoz vezethet. Ennek hatására a Szolvencia 2 jogszabályi keretben a vállalatirányítási rendszer egyik elemeként írásban rögzített javadalmazási politika meglétét határozta meg a biztosítók és viszontbiztosítók számára. A javadalmazási politikának a megbízható és eredményes kockázatkezelést kell elősegítenie, és nem ösztönözhet olyan kockázatvállalásra, amely meghaladja a vállalkozás kockázatvállalási határértékeit.

A kockázatkezelési rendszer részeként minden biztosító vagy viszontbiztosító *saját kockázat- és szolvenciaértékelést* (ORSA) végez. Az értékelés legalább a következőkre kitér: az általános szolvenciaigény, amely figyelembe veszi a vállalkozás egyedi kockázati profilját, jóváhagyott kockázatvállalási határait és üzleti stratégiáját; folyamatos megfelelését a tőkekövetelményeknek, továbbá a biztosítástechnikai tartalékokkal kapcsolatos követelményeknek; az érintett vállalkozás kockázati profiljait és szavatoló-tőke-szükséglet alapjául szolgáló feltételek közötti jelentős eltérés mértékét. Az ORSA-folyamat elsőrendű célja, hogy mind rövid, mind hosszú távon elősegítse az üzleti stratégiában meghatározottak szerint a biztosító saját értékelése szerint a biztonságos működést

és a megalapozott döntéshozatalt, továbbá biztosítsa a jogszabályok által meghatározott szavatolótőke-megfelelési igény megfelelő szintjét. A megfelelő döntésekhez a biztosító irányításáért felelős testülete figyelembe veszi az ORSA-folyamat eredményeit, azon belül a jövőben váratlanul, de reálisan bekövetkezhető piaci sokkok, kedvezőtlen piaci, külső környezeti folyamatok hatásait is. A biztosítóknak az ORSA lefolytatását minimum éves gyakorisággal kell megtenniük.

Az *irányítási rendszer* célja a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése, a vonatkozó jogszabályok egységes alkalmazásának elősegítése, az iránymutatásoknak való megfelelés biztosítása. A biztosító igazgatási, irányító vagy felügyelő testülete viseli a végső felelősséget a kockázatkezelési rendszer hatékonyságáért, a kockázatvállalási határértékeinek megállapításáért, valamint a fő kockázatkezelési stratégiák és szabályzatok jóváhagyásáért, akkor is, ha egy bizonyos tevékenységet kiszervez külső szolgáltatóhoz. A biztosító *belső védelmi vonalai* hivatottak gondoskodni arról, hogy a biztosító prudensen, megbízhatóan és hatékonyan működjön, megfeleljen a jogszabályoknak és belső szabályzatoknak, a tulajdonosok és az ügyfelek gazdasági és társadalmi céljait védje, valamint fenntartsa a biztosítóval szembeni bizalmat. A belső védelmi vonalak három szintre tagozódnak: belső irányítás, kontrollfunkciók (kockázatkezelés, megfelelés), belső ellenőrzés / felvigyázási funkció. Az irányítási funkciót betöltő testület alapvető feladata a biztosító stratégiájának gyakorlati megvalósítása. A biztosító a jogszabályi előírások, illetőleg az egyéb elvárások alapján alkalmazott működését összehangolja, továbbá biztosítja azok összhangját az üzleti stratégiájával is. Az irányítási funkciót segítik kulcsfontosságú funkciók is. A felvigyázási funkciót betöltő testületek alapvető feladata a stratégia gyakorlati megvalósításának nyomon követése és felügyelete.

Az *ellenőrzési rendszer* a biztosító 1. védelmi vonalának a része. A biztosító és a vezetők számára fontos, hogy a rendelkezésre álló és a részükre érkező adatokat összegyűjtve, megfelelő módon feldolgozva, a megfelelő célszemélyhez eljuttatva, megfelelő időben, megbízható és releváns információkkal rendelkezzenek. Ennek érdekében a folytatott

tevékenységek teljes körére kiterjedő vezetői információs rendszer kialakítása és működtetése elengedhetetlen. A vezetői információs rendszer célja, hogy az irányítás és ellenőrzés során egységes és átfogó információk álljanak megfelelő időben a vezetés rendelkezésére.

A folyamatba épített ellenőrzési pontok kialakítása az egyes ügyviteli folyamatokban a belső szabályzatokban is megtörténik. A biztosító az eljárásait úgy alakítja ki, hogy minden kockázatvállalással járó tranzakció csak dokumentált, a négy szem elvét figyelembe vevő vagy előre definiált kontrollokat biztosító automatizált ellenőrzés után hajtható végre. Adott művelet elvégzése, feldolgozása és ellenőrzése nem lehet ugyanannak a személynek a feladata.

A biztosító 2–3. védelmi vonalát alkotja a *belső kontrollrendszer*, amely magában foglalja a kockázatkezelési, megfelelőségi és belső ellenőrzési funkciót. A kontrollrendszer kialakításáért és működtetéséért az irányítási funkciót betöltő testület felelős. A 2. védelmi vonalat alkotó kockázatkezelési és megfelelőségi funkciók ún. „működési függetlenség”-gel rendelkeznek: a biztosító operatív tevékenységének teljes egészét ellenőrzik, ezért közvetlenül az irányítási funkciót ellátó testület alá tartoznak. Kisebb pénzügyi szervezetnél – az arányosság szempontjára tekintettel – az egyes belső kontrollfunkciókat ellátó területek összehívását meghatározott feltételrendszer fennállása esetén jogszabályi előírások is lehetővé teszik. Azonban ez esetben fel kell mérni a belső kontrollfunkciók függetlenségének hiányából fakadó kockázatokat, és lépéseket kell tenni e kockázatok kezelése, mérséklése érdekében, és azok tudatában kell folytatnia a tevékenységét.

A *kockázatkezelési funkció* feladata a kockázatkezelési rendszer működtetésével kapcsolatos feladatok ellátása. A kockázatikontroll-funkció feladatai közé tartozik, hogy aktívan bekapcsolódjon a biztosító kockázati stratégiájának kialakításába és értékelésébe, részt vegyen a kockázatkezelést jelentős mértékben érintő vezetői döntések meghozatalában, a kockázatkezelési politika végrehajtásában, egyes esetekben a biztosítóra gyakorolt (és várható) hatások és a kockázatok felmérésében.

Fontos feladata a biztosító kockázati kitettségének és kockázati profiljának meghatározása, folyamatos nyomon követése, a kockázati kitettség és profil összevetése a stratégiával, a kockázati étvággyal, a kockázatkezelési politikával és a limitrendszerrel. A biztosítót és annak kockázatait érintő új, illetve fenyegető folyamatok és kockázatok feltárása. A kockázatok azonosítására, mérésére vagy értékelésére, továbbá folyamatos nyomon követésére használt eljárások és módszerek értékelése és fejlesztése szintén meghatározó területe a kockázatkezelési funkció munkájának.

A *megfelelőségi funkció* feladata a pénzügyi szervezetre vonatkozó jogszabályok, illetve jogszabálynak nem minősülő egyéb előírások, belső szabályozás be nem tartása következtében esetlegesen keletkező jogi kockázatok, felügyeleti vagy egyéb hatósági szankció, jelentős pénzügyi veszteség vagy hírnévromlás kockázatának a megelőzése, kezelése. Megfelelőségi kockázatok felmerülhetnek az ügyfelekkel való tiszteséges bánásmóddal, titok- és adatvédelemmel, pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemmel, külső és belső csalások és a piaci visszaélésekkel, valamint üzletvitellel összefüggésben.

A 3. védelmi vonalat alkotó *belső ellenőrzési funkció* közvetlenül a felvi-gyázási funkciót ellátó testület alá tartozik. A megfelelő belső ellenőrzés kiterjed a biztosító egészére, minden szervezeti egységére, üzleti területére és tevékenységére, azok elkülönült és illeszkedő működésére. A belső ellenőrzés önállóan jár el az irányításra kijelölt testület által meghatározott keretek között a tevékenysége tervezése, az ellenőrzési program végrehajtása, a módszerek és eljárások kiválasztása során, és befolyástól mentesen állítja össze a megállapításokat, következtetéseket és javaslatokat tartalmazó ellenőrzési jelentést, amelynek tartalmáért felelősséggel tartozik. Ennek érdekében biztosítani kell, hogy a belső ellenőrzés a feladata ellátásához szükséges minden információhoz és dokumentumhoz hozzáférhessen, minden menedzsmenti döntésről és határozatról értesüljön, bárkitől felvilágosítást kérhessen, minden helyiségbe beléphessen, továbbá nyilatkozatot, tanúsítványt kérhessen, illetve jegyzőkönyvet vehessen fel.

### *Pénzügyi és működési kockázatok*

A standard formula moduláris összetételét követve külön kell kezelni az élet, a nem élet és az egészségbiztosítási kockázatokat, a piaci, a hitel és a működési kockázatokat, valamint az immateriális javak kockázatát, melyek értékét csökkentik az egyes modulok és almodulok közötti diverzifikációs hatások, továbbá egyéb veszteségelnyelő tényezők. Az egyes kockázatok besorolását a kockázat jellege, nem pedig a szerződések hivatalos besorolása szerint kell elvégezni. Az egészségbiztosítási kockázatok jelentősége jelenleg elenyésző a hazai biztosítási piacon, így ezekre nem térünk ki külön, csak megjegyezzük, hogy az életbiztosítási elvek szerint modellezett egészségbiztosításokat az életbiztosítási, míg a nem életbiztosítási elvek szerint modellezett egészségbiztosításokat a nem életbiztosítási kockázatokhoz hasonlóan kell vizsgálni.

A Szolvencia 2-rendszerben a szavatolótőke-szükségletet – így azon belül a biztosítási kockázatok tőkeszükségletét is – „úgy kell kalibrálni, hogy minden számszerűsíthető kockázatot, amelynek a biztosító ki van téve, figyelembe kell vennie. Ennek számítása történhet a jogszabályban meghatározott standard formula előírásai szerint, emellett teljes vagy részleges belső modellel. A hazai biztosítók – egyetlen intézmény kivételével, amely a nem életbiztosítási kockázatok tőkeszükségletének számszerűsítéséhez részleges belső modellt alkalmaz – standard formula alapján számítják a szavatolótőke-szükségletet. (Bártfai–Bora et al., 2022). Mindezekon felül a biztosítóknak lehetősége van a standard formulában egyszerűsítéseket alkalmazni, illetve felügyeleti engedélytől függően biztosítóspecifikus paramétereket használni.

### *Biztosítási kockázat*

A biztosítási kockázati modulok a biztosítási kötelezettségekből eredő kockázatokat tükrözik, összefüggésben az egyes viselt kockázati kitétségekkel és a biztosítási tevékenység végzésével kapcsolatos ügyviteli folyamatokkal. A standard formula életbiztosítási kockázati modulja a halandósági, a hosszú élet, a rokkantsági-betegségi, az életbiztosítási költség-, a felülvizsgálati, a törlési és az életbiztosítási katasztrófa kockázati részmodulokat öleli fel, míg a nem életbiztosítási kockázaton

belül a díj- és tartalékkockázatot, a katasztrófakockázatot és a törlési kockázatot különbözteti meg.

Az életbiztosítási részmodulok tőkeszükségletének megoszlása (egy-máshoz viszonyított aránya) 2020-ig csaknem változatlan volt, 2021-ben azonban a hozamkörnyezet emelkedésének következtében a biztosítónál megnőtt a törlési kockázat, így annak életbiztosítási kockázatokon belüli addigi jelentős aránya tovább nőtt (67%-ra). Mivel a törlési és a költségkockázat együttesen az életbiztosítási kockázat tőkekövetelményének körülbelül 80%-át adja (a többi almodul aránya egyenként nem éri el a 10%-ot), a továbbiakban az életbiztosítási kockázatokon belül csak ezzel két részmodullal foglalkozunk tovább.

A törlési kockázat a veszteség és a biztosítási kötelezettség értékében bekövetkező kedvezőtlen változás kockázata, amely a biztosítási szerződések törlési, megszüntetési, megújítási és visszavásárlási arányok szintjében vagy volatilitásában bekövetkező változásokból ered. A biztosító jövőbeli jövedelmeinek ügyfélviselkedés miatti kiesésének kockázatát fedi le ez az almodul. A törlési kockázat számítása során három esetet (alacsony, magas és tömeges törlési szcenárió) kell a biztosítónak megvizsgálnia, majd a három érték közül a legnagyobb lesz a törlési kockázat tőkekövetelménye. Mivel az életbiztosítások jellemzően hosszú távra szólnak, és az ügyfeleknek lehetőségük van a szerződések lejárat előtti felmondására, az életbiztosítási modulon belül a törlési kockázat meghatározó, sőt a legjelentősebb szereppel bír, 2021-ben a bruttó életbiztosítási kockázatok 67%-át adta.

Az életbiztosítási költségkockázat a veszteség és a biztosítási kötelezettség értékében bekövetkező kedvezőtlen változás kockázata, amely a biztosítási vagy viszontbiztosítási szerződések teljesítése során felmerült költségek szintjében, tendenciájában vagy volatilitásában bekövetkező változásokból ered. A költségkockázat kiterjed a költségek és az infláció változására is, ahol a sokkoláskor azzal a feltételezéssel kell élnie a biztosítónak, hogy a költségek 10%-kal nőnek, és a költségek jövőbeli alakulásakor használt inflációs ráta 1 százalékponttal

emelkedik. A második legjelentősebb életbiztosítási kockázat 2021-ben a bruttó életbiztosítási kockázatok 18%-át adta.

Nem életbiztosítási kockázatok közül a legjelentősebb a díj- és tartalék-kockázat, mely az elmúlt 5 évben a bruttó nem életbiztosítási kockázatok 61–65%-át adta. Kiemelkedő jelentősége könnyen látható, elég csak a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás hosszú kárkifutására gondolnunk. A nagykárok ellen a biztosítók viszontbiztosítási szerződésekkel védhetik magukat, mellyel egyúttal csökkenthetik a katasztrófakockázatukat is, mely még így is a nem életbiztosítási kockázatok 30–34%-át adja.

### *Piaci kockázat*

A standard formula piaci kockázati moduljában a biztosító vagy viszontbiztosító eszközeinek és kötelezettségeinek értékét befolyásoló pénzügyi eszközök piaci árának szintjéből, vagy volatilitásából eredő kockázatok jelennek meg. A szavatolótőke-szükséglet kiszámításához szükséges piaci modul összegét a kamatláb-, a részvénytőke-, az ingatlanpiaci, a kamatrés-, a devizaárfolyam-kockázati, valamint a piaci kockázatkonzentráció részmodulok tőkekövetelményeinek kombinációjaként kell számítani.

A korábbi eszközosztályokra épített befektetési korlátokat a Szolvencia 2 szabályozás felváltotta a „prudens személy” alapelvével. A biztosítók így szabadon határozhatják meg, hogy mibe fektetnek, azonban a kockázataikat megfelelő eszközök alkalmazásával kezelniük kell. Csak olyan eszközökbe és instrumentumokba fektethetnek be, amelyek kockázatát az érintett intézmény megfelelően tudja azonosítani, felmérni, figyelemmel kísérni, kezelni, ellenőrizni és jelenteni. A befektetéseknek illeszkedniük kell a biztosítási kötelezettségek jellegéhez és futamidejéhez. Az eszközportfóliót olyan módon kell diverzifikálni, hogy elkerüljék az egy adott eszközre, kibocsátóra vagy vállalkozások csoportjára, vagy földrajzi területre való túlzott támaszkodást és a kockázatok túlzott felhalmozódását, koncentrációját a portfólió egészében.



Az MNB a biztosító éves jelentéseiben a rendszeres vagy rendkívüli intézményi adatszolgáltatások alapján, folyamatos felügyelés, valamint helyszíni vizsgálatok során értékeli a piaci kockázatok tekintetében – többek között – az intézményi portfólió összetételét, likviditását, diverzifikációját, a kötelezettségeknek való megfelelést, a stressztesztek és szcenárióelemzések eredményeit, az intézmények intézkedéseit.

### *Hitelkockázatok*

A hitelkockázat a szerződéses partnerek nem (vagy nem a szerződési feltételek szerinti) teljesítéséből fakadó, azaz az intézménnyel szemben fennálló (mérlegben lévő vagy mérlegen kívüli) kötelezettségek teljesítésének mulasztásából eredő, jövedelmezőséget és tőkehelyzetet érintő veszteségek veszélye (MNB, 2019). A standard formula felépítésének megfelelően a hitelkockázatok közül a partnerkockázatok alakulását értékeli az MNB e kategóriában, különös figyelemmel a viszontbiztosítási megállapodások megfelelésére.

A hazai biztosítók 80%-ban 1-es típusú (egyedi, nagyobb partnerekkel szembeni kitettségek, amely általában nem diverzifikált, külső minősítéssel rendelkező portfólió; ilyen például a viszontbiztosítás), a banki letéti számlán lévő pénzkitettséggel rendelkeznek. A 2-es típusú kockázatok (minden egyéb, jellemzően piaci forgalomba nem kerülő, nagyobb számú, külső minősítéssel nem rendelkező kitettségek, mint például közvetítőkkel szembeni követelések, ügyfeleknek nyújtott kötvénykölcsönök) aránya 20% körül alakult.

A hazai biztosítók esetében jellemzően mérsékelt a hitelkockázati besorolás, elsősorban a viszontbiztosítási partnerek magas hitelminősítésének és a megfelelő kockázatkontrollnak köszönhetően. A hitelkockázati kitettség sem meghatározó: a 2021 végére vonatkozó adatok alapján a szavatolótőke-szükséglet 8%-át tették ki a partner általi nemteljesítési kockázatok, mely arány az utóbbi években csak minimálisan változott (MNB, 2022, Bártfai–Bora et al., 2022).

### *Működési kockázatok*

A megfelelő ügyfélállományok és kötelezettségek nyilvántartása, illetve a speciális tartalékok megképzése a biztosítók szempontjából kiemelt fontosságú. A Szolvencia 2- irányelv egy európai szinten egységes tartalékolási és tőkeszámítási metódust ír elő, ami elszakad a tagállami hatáskörben maradt számviteli rendszerektől. A *számviteli nyilvántartások* szerepe és az ebből eredő kockázat felügyelési szempontból lecsökkent, hiszen a tőkehelyzet értékelése már nem ezeken alapszik. Ugyanakkor az analitikus nyilvántartások megfelelő vezetése szükséges a Szolvencia 2 szerinti mérleghez, és a tulajdonosok és más külső érdekhordozók szempontjából lényeges eredménymegállapítás is a számviteli mérlegben alapszik. A biztosítók választhatnak, hogy az éves beszámolójukat a hazai számviteli szabályok, vagy pedig az IFRS szerinti nemzetközi számviteli standardok szerint készítik el (a tőzsdén szereplő biztosítók számára az IFRS kötelező). A magyar számviteli rendszer különös szabályokat állapít meg a biztosítók könyvvezetésére és beszámolóképzésére, és ki kell emelni a 28/2015. (X. 21.) NGM-rendeletet, amely az élet- és nem életbiztosítási ágak elkülönítésének módjáról tartalmaz előírást a biztosítók számára. A szabályozás célja annak biztosítása, hogy az életbiztosítási bevételekből valóban csak az e tevékenységhez kapcsolódó kiadásokat finanszírozzák, az ebben az üzletágban felhalmozott tartalékokat csak ezen üzletághoz kapcsolódó felelőségek fedezetéül használják. Az IFRS szabályozása a biztosítási szerződésekre vonatkozó, 2023. január 1-jétől alkalmazandó IFRS 17 bevezetésével vált teljessé.

*Az üzletmenet-folytonosság biztosítása* kiemelt jelentőséggel bír a biztosítóknál. Szabályzatban is rögzíteni szükséges az alkalmazott rendszerek lényeges funkcióinak, valamint a rendszerekben tárolt adatok megőrzésére vonatkozó eljárásokat, továbbá ezek kellő időben történő helyreállítására vonatkozó forgatókönyveket szükséges kidolgozni, melyek magában foglalják a biztosítási tevékenység megfelelő időben történő újrakezdésének részletszabályait is.

Az MNB a pénzügyi és működési kockázatok témakör keretében vizsgálatain során áttekinti az intézmények *állománykezelési* folyamatait. A vizsgálatok során a jogszabályi rendelkezések betartása mellett a belső szabályozottság részletezettségét, a gyakorlat és a szabályozottság összhangját tekinti át az MNB rendszerszinten, valamint egyedileg kiválasztott szerződések vizsgálatán keresztül, továbbá értékeli az egyes vizsgálatok között eltelt időben megtett intézkedéseket, az állománykezelés szabályozottságának és gyakorlatának fejlődését.

A működési kockázatokat kockázati elemek szerint az MNB negyedévente értékeli. Külön értékelési szempontot képeznek a visszaélések, amelyek az intézménynek kárt okozhatnak, illetve a reputációját ronthatják, ami esetlegesen a fogyasztói bizalom megtöréséhez vezethet. Visszaélés esetében (pl. ügyfélcsalások) az MNB általi értékelés legfontosabb szempontja az, hogy hogyan kezelte a biztosító az egyedi eseményt, és mit tett / kíván tenni hasonló esetek elkerülése érdekében, továbbá történt-e sérülés az intézmény reputációjában.

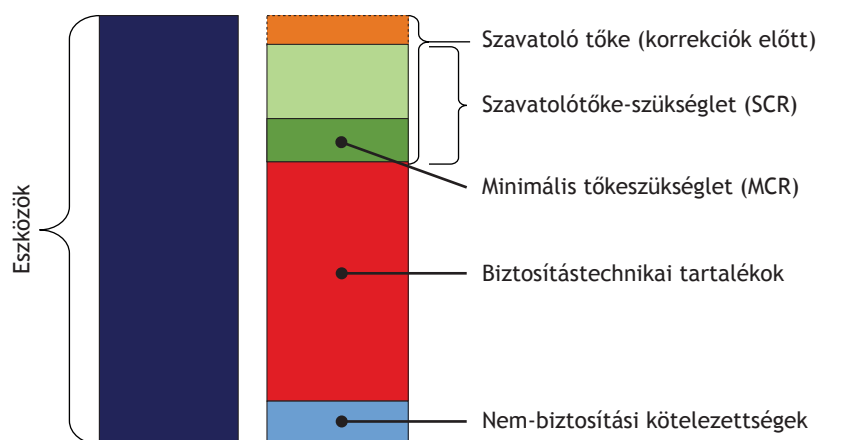
Az *egyéb lényeges kockázatok* közül az immateriális javak kockázata Magyarországon elenyésző, míg a likviditás a működés eltérő sajátosságai miatt az esetek döntő részében a biztosítók esetében nem jelent valódi kockázatot. A kifizetések hosszabb idő múlva válnak esedékessé, azokat megelőzi egy jogalap és összegszerűség vizsgálata. Ezt tükrözi az, hogy a likviditás a bankokkal ellentétben nem fő kockázati kategória.

#### *Tőke- és tartalékkockázatok*

A tőke- és tartalékkockázatok kulcsfontosságúak a kockázatértékelésen belül, hiszen ezek mértéke döntően befolyásolja azt, hogy a biztosító várhatóan tudja-e teljesíteni kötelezettségeit vagy sem. E kiemelt jelentőséget jól mutatja a kockázatértékelési módszertan is, hiszen valamennyi kockázatsoport közül e kettőnek a legnagyobb a súlya. Mivel mindkét esetben a kockázatok értékeléséhez jelentős módszertani háttér, azon belül is elsősorban biztosításmatematikai tudás szükséges, a kockázatsoportok értékelését (hasonlóan a biztosítási kockázatokhoz) az aktuáriusok végzik.

A biztosítóknál a *tőke* jelenti a váratlan üzleti veszteségekkel szembeni fedezet fő forrását, emiatt kiemelt szerepet játszik a biztosítók biztonságos működésében. A szavatolótőke-megfelelési követelményeknek a teljes mérleg gazdasági értékelésén (economic valuation) kell alapulnia. A gazdasági értékelés azt jelenti, hogy a biztosítók piackonzisztens értékeléssel állítják elő a Szolvencia 2-mérlegüket, és ebből kiindulva határozzák meg az eszközök kötelezettségeket meghaladó többletét, amely a rendelkezésre álló szavatolótőke kiindulópontja és leglényegesebb eleme (3-7. ábra).

3-7. ábra: Sematikus Szolvencia 2-mérleg



Forrás: Bora et al., 2015

A szavatolótőke alkotóelemeit minőségi kritériumok alapján három szintre kell besorolni (Tier 1-2-3), a tőkekövetelmény fedezetére szolgáló, figyelembe vehető szavatolótőke-összeget pedig ennek megfelelően kell meghatározni. A szabályozás kétféle tőkekövetelményt definiál: a biztosítók működéséhez minimálisan szükséges minimális tőkeszükségletet (MCR) és a kockázaterzékeny, egyéves időtávon 99,5%-os biztonsági szintet megcélzott szavatolótőke-szükségletet (SCR). A kettő közül a magasabbat szükséges figyelembe venni a tőkemegfelelés számításakor, mely jellemzően a kockázati modulokból

álló SCR, ugyanakkor a kisebb méretű intézmények esetében az MCR lehet a meghatározó. A biztosító tőkehelyzetének értékelésekor, a tőke nagyságrendjén és összetételén túl a változások irányát, gyakoriságát és jellegét is értelmezi az MNB. Ezen túl figyelembe veszi a biztosító stratégiáját, a vállalt kockázatok mennyiségét és az intézmény kockázatkezelési gyakorlatát, vezetésének minőségét, valamint tulajdonosi hátterét is. A folyamat hangsúlyos része a tipikusan az átfogó vizsgálatok keretében lefolytatott, illetve az éves adatszolgáltatás információin alapuló ellenőrzés, mely arra irányul, hogy a biztosító helyesen számítja-e ki, illetve jelenti az MNB-nek a tőkemegfelelését. A tőkekockázatok értékelésekor az MNB tekintettel van továbbá a jövedelmezőségi kockázatokra is, mely bár módszertanilag egy másik kockázati kategóriába tartozik (Üzleti modell), a tőkehelyzetre gyakorolt hatása miatt szervesen kapcsolódik a tőkekockázatokhoz.

A biztosítóknak *biztosítástechnikai tartalékokat* kell képezniük a várható károk, illetve szolgáltatások teljesítésére, emiatt számításuk pontossága, megfelelősége kiemelten fontos a biztosítók biztonságos működéséhez. A biztosítástechnikai tartalékok értékének akkora összegnek kell lennie, amelyet egy másik biztosító vagy viszontbiztosító (referenciabiztosító) a biztosítási és viszontbiztosítási kötelezettségek átvállalásához és teljesítéséhez követelne. A biztosítástechnikai tartalékok számítása során fel kell használni a pénzügyi piacokról származó információkat (piaci összhang). A biztosítástechnikai tartalék a legjobb becslés és a kockázati ráhagyás összege. A *legjobb becslés* a jövőbeni pénzáramok valószínűséggel súlyozott átlaga (várható értéke), mely figyelembe veszi a pénz időértékét a kockázatmentes hozamgörbe felhasználásával. A legjobb becslés számításakor a biztosítási és viszontbiztosítási kötelezettségek teljes időtartama alatt érvényes be-, és kimenő pénzáramot figyelembe kell venni. A legjobb becslést bruttó értéken kell kiszámítani, a viszontbiztosítási szerződésekből és különleges célú gazdasági egységektől megtérülő összegek levonása nélkül. A *kockázati ráhagyásnak* akkorának kell lennie, hogy a legjobb becsléshez hozzáadva a biztosítástechnikai tartalékok nagysága megegyezzen azzal az összeggel, amelyre a biztosítónak vagy viszontbiztosítónak a biztosítási vagy viszontbiztosítási

kötelezettségek átvállalásához és teljesítéséhez szükséges lenne. Abban az esetben, ha a biztosító a legjobb becslést és a kockázati ráhagyást külön értékeli, akkor a kockázati ráhagyást a szavatolótké-szükséglettel egyező nagyságú figyelembe vehető szavatolótké előteremtési költségének meghatározásával (6%-os tőkeköltség-ráta alkalmazásával) kell kiszámolnia.

A biztosítástechnikai tartalékok egy összegben történő kiszámítására is van lehetőség. Abban az esetben, ha a biztosítási vagy viszontbiztosítási kötelezettségekhez tartozó jövőbeli pénzáramok megbízhatóan helyettesíthetők olyan pénzügyi eszközökkel, amelyek piaci értéke megbízható és megfigyelhető, akkor a biztosítástechnikai tartalékok ezen pénzáramokhoz kötődő részét az említett pénzügyi eszközök piaci értéke alapján kell meghatározni. Ilyen esetben nem szükséges külön kiszámolni a legjobb becslést és a kockázati ráhagyást. A Szolvencia 2 2016-os bevezetésekor két magyarországi biztosító még egy összegben értékelt a befektetési egységekhez kötött (unit-linked) portfóliójának egy részét, azonban az átfogó vizsgálatok alkalmával fény derült a nem teljesen megfelelő számításokra, így jelenleg már minden biztosítónk a legjobb becslés és a kockázati ráhagyás összegeként határozza meg a biztosítástechnikai tartalékait.

A biztosítónak a biztosítástechnikai tartalékok esetén a viszontbiztosítási szerződésekből és a különleges célú gazdasági egységektől eredő megtérüléseket úgy kell figyelembe vennie, hogy a számítás eredményét a partner nemteljesítéséből eredő várható veszteséggel kiigazítja. (A kiigazítás alapja a partner nemteljesítési valószínűsége és az ebből eredő átlagos veszteség.)

A rövid távú hozamok ingadozásának mérlegre gyakorolt hatásának csökkentése érdekében lehetőség van arra, hogy a biztosító bizonyos hosszú távú kötelezettségeinek vonatkozásában a tartalékok értékelésekor a diszkontáláshoz használt kockázatmentes hozamgörbére illeszkedési vagy volatilitási kiigazítást alkalmazzon.

A biztosítóknak a fenti – Szolvencia 2 szerinti, piaci értékeléssel számított – biztosítástechnikai tartalékok mellett továbbra is ki kell számítaniuk a Szolvencia 1- rezsimben meghatározott számviteli tartalékok nagy részét (így a meg nem szolgált díjak tartalékát, a matematikai tartalékokat, a függőkártartalékokat, az eredménytől függő és független díjvisszatérítési tartalékokat, a törlési tartalékot, a befektetési egységekhez kötött (unit-linked) életbiztosítások tartalékát és az egyéb biztosítástechnikai tartalékokat), míg a korábbi káringadozási tartalékot és a nagy károk tartalékát a Szolvencia 2-rezsimben már nem tartalékkal, hanem tőkével kell fedezni.

Az ugyanazon kötelezettségekre számított Szolvencia 1 és Szolvencia 2 szerinti élet- és nem életbiztosítási tartalékok összege eltér egymástól, melynek legfőbb oka az, hogy a Szolvencia 2-rezsim a kockázatmentes hozamgörbével való diszkontálással figyelembe veszi a pénz időértékét is, illetve – az összes bejövő és kimenő pénzáram figyelembevételével – figyelembe veszi a jövőbeni profitot is. Ez utóbbi (azaz a jövőbeni díjakban foglalt várható nyereség, EPIFP) meghatározását külön módszertan szerint információs céllal kell a biztosítóknak kiszámítaniuk. A két rezsim tartalékértékeinek összehasonlítását nehezíti még a kötelezettségek különböző ágazati besorolása, mivel az új rezsim alatt annak tükröznie kell a kötelezettségekhez kapcsolódó mögöttes kockázatokat.

A számviteli és az S2-es biztosítástechnikai tartalékok aránya 2016 óta stabilan 87% körül mozgott, azonban a 2021-es hozamkörnyezet-változás miatt ez az érték 81%-ra csökkent. Ugyan korábban számottevő változás nem volt tapasztalható az egyes ágakat illetően sem, azonban 2021-ben ez is jelentősen megváltozott. (Bártfai–Bora et al., 2022 nyomán)

### *Piaci megjelenés kockázata*

A piaci megjelenés kockázati modul két fő kategóriája a termékek és az ügyfelek kockázatszoport. A *termékek* kockázatszoport a biztosítók termékeire és szolgáltatására vonatkozó információk értékelését biztosítja. A termékekből eredő kockázatok kiemelt vizsgálata az utóbbi évek

biztosítá felügyelésének legfontosabb fejlődési iránya. Értékelni kell a termékek feltételeit és ügyfelekre gyakorolt hatását. Az ügyfélérték ellenőrzésének különös jelentőségét az adja, hogy a kockázati biztosítások esetében a veszélyközösségi jellegre tekintettel az egyensúly csak portfólió szinten értelmezhető, így az egyedi ügyfél annak megfelelőségét nem tudja megítélni. A megtakarítási termékek esetében a költségek szintje és szerkezete, valamint az elérhető hozam a kulcstényező. Az *ügyfelek* kockázati csoportban értékeli az MNB a biztosítók marketing- és ügyfélszerzési gyakorlatát, az ügyféltájékoztatás minőségét, a panaszügyek kezelését, valamint az adat- és titokvédelemmel kapcsolatos szabályok betartását. A biztosítási titoknak minősülő ügyféladatok kezelésének jelentőségét az adja, hogy ezek egy része érzékeny adat (pl. egészségügyi adatok). Az utóbbi időszak adatfeldolgozási és adatelemzési forradalma új lehetőséget kínál a biztosítók számára is az ügyfélmagatartások elemzésére és a kockázatok feltárására, termékek egyediesítésére. Ez azonban veszélyeket is hordoz, a visszaélészerű alkalmazás szélsőséges esetben a veszélyközösségek gyengülését is okozhatja (pl. a magasabb kockázatú ügyfelek nem jutnak biztosítási fedezethez).

*dr. Pandurics Anett*

*MABISZ elnök, 2013-2022*

A pénzügyi szektor és ezen belül a biztosítási piac szabályozásában a 2008-as gazdasági válság alapvető változást hozott. A fogyasztók hangsúlyosabb védelme érdekében ezen a területen sokkal aktívabb lett a szabályozási tevékenység mind uniós, mind magyarországi szinten. Prudenciális szempontból is számos előremutató kezdeményezés történt – ezek közül mindenképpen érdemes kiemelni a Szolvencia 2 bevezetését. Lényeges változás volt, hogy az európai szint egyre hangsúlyosabb szerepet kapott a szektor életében.



A Magyar Nemzeti Bank proaktívan, sok szempontból – például a TKM-szabályozás felügyeleti elvárássá tételével – az európai szabályozás előtt haladva segítette a piac megfelelő irányba történő fejlődését.

Kiemelném, hogy úttörő módon, komoly szakmai munka eredményeképpen először Magyarországon került sor a teljes költségmutató (TKM) kidolgozására és bevezetésére, majd a Felügyelet által vezérelt etikus életbiztosítási koncepció is – akkor még – forradalmian új és korszerű megközelítést tükrözött.

Fontos mérföldkőnek tartom azt is, hogy a jegybank közzétette és azóta a piaci környezet változásához alkalmazkodva felül is vizsgálta azokat az alapértékeket, amelyeket megítélése szerint a fenntartható, stabil, az ügyfelek érdekét megfelelően szolgálni tudó biztosítási piacnak teljesítenie kell. Ez a jövőkép irányítúként szolgálhat a biztosítók által saját maguk elé kitűzött fejlődési pálya megrajzolásában is.

A jegybank és a MABISZ együttműködése az elmúlt évtizedben példaértékű volt. A Felügyelet partnerként kezelte a biztosítókat az életünket befolyásoló kérdések megvitatásában és alakításában. Erre számtalan példát tudnék hozni: a már említett etikus koncepció vagy a TKM mellett az MFO és a KKTA bevezetése vagy épp az Astra-csőd professzionális kezelése, de szerintem az együttműködés sikerességének legjobb példája a nyugdíjbiztosítások áttörése volt. Az elmúlt évtizedben ez a termékkör sikeresen tudta eljuttatni az öngondoskodás fontosságát az ügyfelekhez. Az MNB azzal, hogy időben és szakszerűen lépett a nyugdíjbiztosítási termékek szabályozása terén, stabil keretrendszer adott az újonnan felépülő piacnak, és egyben „biztonsági hálót” és garanciát adott az ügyfelek számára, hogy érdemes itt elkezdniük az időskori anyagi biztonság megalapozását. Mindkettő alapjaiban támogatta ennek a részpiacnak egészséges fejlődését.

### 3.2.3. Az MNB előrettekintő és preventív szemlélete a Szolvencia 2-környezetben

#### 3.2.3.1. Ajánlás a volatilitási tőkepufferről (VTP)

Az MNB preventív kockázatcsökkentő intézkedései közül kiemelkednek az ajánlások és vezetői körlevelek. Mindkét esetben olyan felügyeleti szabályozó eszközről van szó, mely a felügyelt intézményeket megszólítva javasol intézkedéseket, ajánl jó gyakorlatokat a jogszabályi megfelelés, illetve a felmerült kockázatok hatékony kezelése érdekében.

Az ajánlások közül a tőkekockázat szempontjából a két legfontosabb a már említett VTP-ajánlás és a saját kockázat- és szavatolótőke-értékelési rendszerről<sup>56</sup> (ORSA-ajánlás) szóló, szintén 2016-ban kiadott ajánlás.

A tőkepuffer-ajánlás célja a jogszabályokban előírt folyamatos tőkemegfelelés biztosítása. A Szolvencia 2 által előírt piackonzisztens értékelés szerint ugyanis az egyes mérlegtételek értékelésekor az aktuális piaci árakat szükséges alkalmazni, ami a várakozások szerint volatilisabbá teszi a rendszert a korábbi, Szolvencia 1 rezsimhez képest. E feltevést erősítették meg a felkészülési céllal végzett mennyiségi hatástanulmányok (MNB 2015; Bora et al., 2015; Bora et al., 2016), melyek alapján az MNB kockázatot azonosított az előírt folyamatos tőkemegfelelés tekintetében. A kockázat csökkentése érdekében született meg az ajánlás, mely szerint az MNB 2016. július 1-jétől várja el a biztosítóktól a volatilitási tőkepuffer tartását. A tőkepuffer mértékét a biztosítók saját számításaik alapján határozhatják meg, azonban amennyiben ezzel nem kívánnak élni, úgy puffernagysága a legutóbb jelentett szavatolótőke-szükséglet 50 százalékaival egyezik meg, elősegítve ezzel egyéves időtávon a védelmet a nem várt tőkevesztéssel szemben (Zubor 2016, MNB 2016b). A Szolvencia 2 alkalmazásának első ötévi tapasztalatai alátámasztották a rezsim nagyobb volatilitását, egyben az ajánlás létjogosultságát: a külső sokkokkal szemben ellenállónak bizonyult a szektor,

<sup>56</sup> A Magyar Nemzeti Bank 3/2016 (VI. 06.) számú ajánlása a saját kockázat- és szavatolótőke-értékelési rendszerről.

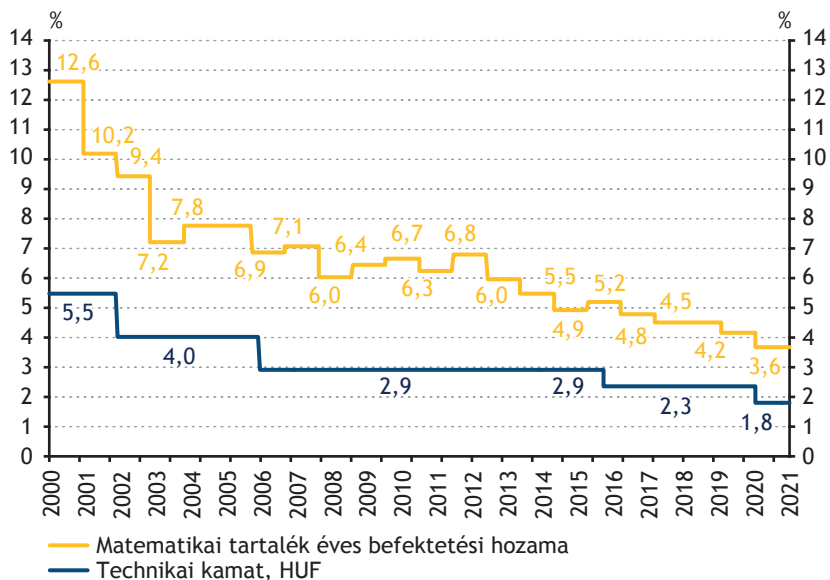
míg a tőkepuffer nélkül több biztosító esetében is tőkehiányos vagy ahhoz közeli állapot is kialakulhatott volna (Bártfai–Bora et al., 2022).

### 3.2.3.2. *Technikai kamatlábrendelet*

A technikai kamatláb a hagyományos élet-, egészség- és járadékbiztosítási termékek prudens árképzésében és számviteli biztosítástechnikai tartalékok meghatározásában, továbbá a többlethozam visszajuttatásánál játszik szerepet. A technikai kamatláb egyfajta garantált hozamot jelent, mivel a biztosítónak a szolgáltatási összeg kifizetéséhez a tartalékot legalább ennek megfelelő mértékben kell növelni. A technikai kamatláb meghatározza a nyereségrészesedés szétosztását, mivel a Bit. szerint a biztosítónak a számviteli biztosítástechnikai tartalékok körébe tartozó matematikai tartalék befektetési hozamának és a technikai kamatláb különbségének (ún. többlethozamának) legalább 80%-át is vissza kell juttatnia az ügyfélnek a 2016. január 1-je előtt értékesített termékek esetében. A szabályozás a 2016. január 1. után értékesített termékekre vonatkozóan nem tartalmaz kikötést a többlethozam-visszajuttatás minimális szintjére, tapasztalataink alapján azonban továbbra is a 80%-os szint az irányadó.

Amennyiben a biztosító befektetéseivel nem tudja kigazdálkodni a szerződésben ígért (technikai kamatlábnak megfelelő) hozamot, akkor azt az eredménye (tőkéje) terhére kell pótolnia. Mivel a technikai kamatláb a biztosítási szerződés tartama alatt általában rögzített, ezért a biztosítónak (és közvetetten a jogalkotónak) körültekintően kell megválasztania a kamatláb mértékét. A túlzott hozamígéretet hosszú távon veszélyeztethetik a biztosítók pénzügyi helyzetét, ezért prudenciális szempontból fontos a technikai kamatláb maximális értékének rendszeres felülvizsgálata. A maximális érték alakulását a 3-8. ábra szemlélteti.

3-8. ábra: Technikai kamatláb maximuma és az éves befektetési hozam.



*Megjegyzés: A technikai kamatláb maximuma a forintban fennálló kötelezettségekre vonatkozik, míg az éves befektetési hozam alatt a matematikai tartalékon elért hozamot értjük.*

*Forrás: MNB*

A technikai kamatláb legnagyobb értékének meghatározásáról az életbiztosításról szóló 2002. november 5-i 2002/83/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Irányelv) rendelkezett: „amennyiben a szerződések kamatgaranciát tartalmaznak, a székhely szerinti tagállam illetékes hatósága egyetlen maximális kamatlábat határoz meg. Az Irányelvet 2016. január 1-jétől hatályon kívül helyezte a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló 2009. november 25-i 2009/138/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Szolvencia 2), így több országban eltörlésre kerültek az alkalmazott maximális technikai kamatlábakat meghatározó szabályozások, hiszen a kockázatalapú tőkeszükséglet számítása során, külön mérésre került a kamatláb kockázati modulban ennek kockázata.

Emellett az MNB prudenciális szempontból jó gyakorlatnak tartotta a korábbi korlátozási mechanizmus megtartását, így 2016. január 1-jétől az MNB elnökének rendeletalkotási jogkörébe tartozik, hogy Bit. 133. § (1) bekezdés és a 439. § i.) pontjának felhatalmazása alapján rendeletben állapítsa meg a technikai kamatlábak legnagyobb mértékét.

### 3.2.3.3. Ajánlás az ORSA-ról

A VTP-ajánlás mellett az ORSA-ajánlás is kiemelendő, mivel – többek között – a szabályozásban előírt módszertan hiányosságából fakadó kockázatokat kezeli. Az empirikus eredmények alapján ugyanis felmerült, hogy az SCR számítására irányuló standard formula kamatláb-kockázati részmodulja nem megfelelően kezeli az alacsony hozamkörnyezetet. Más szavakkal, az alkalmazott módszertan alulbecsüli a kockázatokat a relatív megközelítés miatt (Holczinger, 2016). Az MNB ennek kivédésére a historikus tapasztalatok alapján javasolta, hogy a biztosítók az ORSA-folyamat elvégzése során végezzenek olyan stressztesztet, melyek a hozamgörbe 500 bázispontos emelkedésének, valamint 200 bázispontos csökkenésének hatását mérik (MNB, 2016a). A 2022-ben bekövetkezett nagymértékű hozamgörbe-emelkedés igazolta e forgatókönyvek létjogosultságát.

A tőkekockázatok tekintetében körlevelek kiadása általában akkor válik szükségessé, amikor a környezet hirtelen változása miatt az MNB intézkedések meghozatalát várja el a címzett intézményektől. Erre jó példát szolgáltatnak a pandémia alatt kiadott körlevelek, melyek többek között az osztalékkifizetések korlátozását javasolták, ezáltal erősítve a biztosítók tőkepozícióját a bizonytalan környezetben (MNB, 2022).

Összességében a hazai biztosítási szektor tőkemegfelelése stabilan a szabályozói elvárás kétszerese körül alakult, mely az európai átlagnak megfelelő. Bár egyedi szinten nagyobb kilengések is előfordultak, az MNB intézkedéseinek is köszönhetően a tőkekockázatok moderált szinten maradtak a Szolvencia 2 első 5 évében (Bártfai–Bora et al., 2022).

#### 3.2.3.4. Az MNB megközelítése az egészséges és fenntartható kgfb-piac érdekében

A Magyar Nemzeti Bank az MNB tv.-ben kapott felhatalmazás alapján kidolgozta a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás piaci folyamatainak felügyelését támogató statisztikai koncepcióját, amelynek keretében a részletes szerződés és káradatok gyűjtésével lehetővé válik a kgfb piacon előforduló jelenségek, jó vagy rosszirányú változások mélyebb elemzése, és adott esetben a szükséges döntések, intézkedések meghozatala is.

E statisztikai koncepció keretében született döntés a Központi Kgf b Tétéles Adatbázis (KKTA) létrehozásáról, amelynek tartalmáról, a gyűjtésre kerülő adatok köréről széles körű szakmai egyeztetés folyt a Magyar Biztosítók Szövetségével, a Magyar Aktuárius Társasággal, a Gazdasági Versenyhivatallal, az Igazságügyi Minisztériummal és a Nemzetgazdasági Minisztériummal. Az érintett intézményekkel törént egyeztetés eredményeképp létrejött adatbázisba anonim módon kerülnek be a szerződés- és káradatok, kizárólagosan statisztikai célú felhasználást téve lehetővé.

A KKTA-rendszer működtetése és adattartama, a biztosítók adatszolgáltatási kötelezettsége bekerült a Gfb.-törvény 24/A. §. pontjába. A Gfb.-törvény nemcsak az adatok gyűjtését írja elő, hanem gondoskodik azoknak a biztosítók részére történő visszajuttatásáról is, kizárólag összpiaci formában.

A korábbi „Pillér statisztika” nyomán az eltelt időszak jelentős szoftver és hardver fejlesztéseivel létrejött Központi Kgf b Tétéles Adatbázis (KKTA) megteremtette a modern felügyelés lehetőségét is.

Az adatbázis 2011-től kezdődően tétéles, nem beazonosítható szerződés- és káradatokat tartalmaz, az azokhoz tartozó legfontosabb paraméterekkel (csak néhányat kiemelve ezek közül: a biztosított jármű típusa, a szerződéshez tartozó B/M-besorolás, a szerződő lakhelyének irányítószáma, születési éve, a károknál a károkozóra vonatkozó adatok

mellett a kár keletkezése, bejelentése, a kár típusa, az adott időszaki kárráfordítás), amelyek alapján jól követhető a díjak és a károk időbeli alakulása is. Ezek részletes leírása elérhető az MNB honlapján (A Központi Kgf b Tételes Adatbázis (KKTA) technikai segédletei) címszó alatt. Adatszolgáltatási kötelezettségüket negyedévente teljesítik a biztosítók. Külön érdemes kiemelni a károkon belül a személyi sérüléssel járó károkat és a nemzetközi fuvarozásban, utazások során keletkezett nemzetközi károkat, amelyek száma ugyan kicsi, ugyanakkor igen magas kártérítési igények is keletkeznek. A KKTA lehetőséget ad ezek külön vizsgálatára is (Merész et al., 2020).

Az adatok visszaadása a biztosítók részére aggregált formában történik, ez segíti a biztosítókat a megalapozott, kárstatisztikával alátámasztható díjak kialakításában, és így elkerülhető az indokolatlanul magas vagy éppen alacsony díjak alkalmazása. Az MNB külön vezetői körlevélben is felhívta az érintett biztosítók figyelmét a KKTA alkalmazásának lehetőségére saját kárstatisztika hiánya esetén. (Vezetői körlevél, 2020)

Az adatbázis nyújtotta lehetőségek az MNB részére:

- a kgfb piaci folyamatok követése, a díjak és a biztosítók fennálló kártérítési kötelezettségére képzett tartalékok megfelelőségének vizsgálata, az indokolatlanul magas vagy alacsony díjak, a tarifákhoz kapcsolódó egyéb kedvezmények, pótdíjak alátámasztottságának ellenőrzése
- a termék prudenciális működésének fenntartása, kedvezőtlen piaci folyamatok esetén a közvetlen beavatkozás lehetősége
- egyedi adatok értékelése elsősorban a több, súlyos sérüléssel járó személyi sérüléssel járó károk vagy nemzetközi károk esetében a sérültek száma és a kártérítési összegek alapján (Hollósné, 2021: 14–29)

- a nyilvánosság tájékoztatása az MNB honlapján:
  - KGFB-index, folyamatosan mutatja a díjak alakulását, kiegészítve még a termék fontosabb jellemzőivel (Merész et al., 2021 és MNB honlap KGFB-index)
  - kgfb idősor, 2003-tól kezdődően mutatja be a biztosítás főbb állományi és káradatait

Az adatbázis nyújtotta lehetőségek a kgfb-piac szereplői részére:

- a kgfb-piac időbeli változásainak követése
- saját tarifájuk, díjstruktúrájuk ellenőrzése az összpiaci adatok alapján
- kis állomány vagy szegmens esetén a díjakhoz szükséges kárstatisztikai alátámasztás elérhetősége

A KKTA-adatbázis lehetőséget nyújt többek között a súlyos személyi sérüléssel járó károk mélyebb elemzésére is, elsősorban a magyarországi sérülteknek nyújtott járadékszolgáltatások alapján.

A nem élet biztosítási termékek közül penetráció tekintetében kiemelkedik a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás (kgfb), melynek jelentősége a gépjárművek növekvő számából, a járművek jellemzően egyre nagyobb teljesítményéből, illetve a biztosítási szerződés kötelező jellegéből következik. Ennek következtében mind a kgfb üzletág szakembereit, mind a közvéleményt foglalkoztatja az évenként megújuló biztosítás díjának alakulása és az ezzel együtt járó növekvő piaci árverseny. Emiatt az MNB koncepciójában megfogalmazott cél eredményeképpen 2019-ben létrejött az MNB által létrehozott és üzemeltetett Központi Kgfb Tételes Adatbázis (KKTA), amely sikeresen megteremtette a modern felügyelés lehetőségét is. A rendszer részletesebb leírása elérhető az MNB honlapján (A Központi Kgfb Tételes Adatbázis [KKTA] technikai segédletei) címszó alatt.



Az adatok visszaadása a biztosítók részére aggregált formában történik, ez segíti a biztosítókat a megalapozott, kárstatisztikával alátámasztható díjak kialakításában, és így elkerülhető az indokolatlanul magas, vagy éppen alacsony díjak alkalmazása. Az MNB külön vezetői körlevélben is felhívta az érintett biztosítók figyelmét a KKTA alkalmazásának lehetőségére saját kárstatisztika hiánya esetén (Vezetői körlevél, 2020). Ezzel felhívva a figyelmet a piacon megfigyelt, kiugró szorzókra, pót-díjakra. A vezetői körlevél eredményeképpen a faktorok csökkentek, a díjkalkuláció statisztikai alátámasztottsága javult.

A kgfb-díjak negyedévenkénti változásait mutatja be az MNB honlapján rendszeresen megjelenő KGFB-index, mely először 2021-ben került publikálásra, a 2020. IV. negyedéves adatokkal<sup>57[1]</sup> A KGFB-index a fogyasztók és a közvélemény minél pontosabb és átláthatóbb tájékoztatását szolgálja a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás díjainak alakulásáról.

A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás kártérítési kötelezettsége kiterjed a személyi sérüléssel járó közlekedési balesetek vétnél sérültjeire is. A súlyos sérülés miatt munkaképességüket elvesztett, esetleg folyamatosan gondozásra szoruló károsultak, haláleset miatt özvegyé vagy árvává váló hozzátartozók kártérítése többnyire havi rendszeres járadékszolgáltatás formájában valósul meg. Ugyanakkor a rendszeres járadékfizetés helyett lehetősége van mind a károsultnak, mind a biztosítónak e helyett a gyakorlat helyett ún. egyösszegű megváltást kezdeményezni. Ez egy lehetőség, amelynek elfogadása egyik fél számára sem kötelező, ugyanakkor fontos, hogy a károsult tisztában legyen a döntése további következményeivel, azzal, hogy egy nagyobb összeg egyszeri elfogadásával lemond egy hosszabb távú folyamatos járadékszolgáltatásról. Az MNB felügyeleti politikájának is része az ügyfelek és a biztosítók közötti bizalom fenntartása. A járadékok egyösszegű

<sup>57</sup> [1] Új MNB index: átlagosan kilenc százalékkal, negyvenötezer forintra nőtt a személyautók KGFB-díja tavaly <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2021-evi-sajtokozlomenyek/uj-mnb-index-atlagosan-kilenc-szazalekkal-negyvenotezer-forintra-nott-a-szemelyautok-kgfb-dija-tavaly>

megváltására vonatkozó szabályozás bekerült a Bit.-be és Vezetői körlevél is készült a biztosítók részére (Vezetői körlevél, 2021).

### 3.2.3.5. A szektor jövője

Az MNB előrettekintő szemléletének részeként a biztosítási szektor számára hosszú távú stratégiai tervet, számszerűsített víziót is publikált (MNB, 2018).<sup>58</sup> A jövőképben az érett piacokhoz történő felzárkózáshoz szükséges trendeket és elvárható célokat fogalmazta meg, amelyek iránymutatásként szolgálhatnak a piaci szereplők számára. Az ideálisnak tartott piaci képet 10 fő indikátoron keresztül jelölte ki 7 témakörhöz rendelve: öngondoskodás, piacméret, piacszerkezet, értékesítés, költséghatékonyság, jövedelmezőség és tőkefeltöltöttség.

A mutatók egyik feléhez olyan célértékek kerültek meghatározásra, amelyek 10 éven belül teljesíthetőnek tűntek megfelelő piaci folyamatok mentén. A mutatók másik fele ugyanakkor olyan optimális értékeket, szinteket jelöltek, amelyek minél előbbi elérését és hosszú távon történő fenntartását az MNB kívánatosnak tartja. Az ideálisnak tartott piaci szintek az 1–4. témakörben került meghatározásra, míg elvárás jellegű célkitűzéseket az 5–7. témakörre fogalmazott meg (3-3. táblázat).

Az első 5 évben a szektor nem minden kategóriában közeledett a kijelölt célszámok felé. Ez elsősorban a piaci jellegű mutatók esetében volt tetten érhető, mivel a gazdaság egészéhez képest enyhébb növekedés és az induló állapothoz hasonló értékesítés és piaci verseny jellemezte a biztosítókat. A többi indikátor közül kettőnél (unit-linked szerződések TKM-értékei és tőkefeltöltöttség) érte el a szektor a kívánatosnak tartott szinteket, amelyeket az MNB ajánlásokkal támogatott.

<sup>58</sup> Az öngondoskodási témakör kapcsán az önkéntes nyugdíjpénztárakkal is foglalkozott a kiadvány.

3-3. táblázat: Biztosítási szektor jövőképeinek célértékei.

Elérendő cél	Célváltozó	Múlt	2016	Célérték/ Optimális érték
<b>1. Széles körű öngondoskodás</b> <i>Több megtakarítás, nagyobb biztosság</i>	életbiztosítás és ÖNYP szerződések/ gazdaságilag aktívak	<b>79%</b> (2007)	54%	<b>80%</b> fölött
	tartalékok aránya a GDP-hez (élet bizttech. + ÖNYP fedezeti)	<b>8,8%</b> (2007)	8,7%	<b>10%</b> fölött
<b>2. Felzárkózó piacméret</b> <i>Vissza a régió élmezőnyébe</i>	penetráció	<b>3,6%</b> (2007)	2,5%	<b>3,0%</b> fölött
<b>3. Versengő piac</b> <i>Erősödő verseny</i>	TOP 5 részesedése	<b>66%</b> (2007)	60%	<b>55%</b> alatt
<b>4. Hatékony értékesítés</b> <i>Minden második értékesítés innovatív csatornában</i>	innovatív csatornák aránya	nincs adat	37%	<b>50%</b> fölött
<b>5. Mérethatékony intézmények</b> <i>Költséghatékonyabban működő intézmények csökkenő marzsok mellett</i>	UL-szerződések TKM- értékei	<b>0,5- 13,79%</b> (2015)	0,53- 9,97%	<b>0,5-5,75%</b> tartósan
	nem élet ági kombinált mutató (adó nélkül számolva)	<b>87%</b> (2007)	81%	<b>85-90%</b> tartósan
	költséghányad	<b>26%</b> (2007)	30%	<b>20-30%</b> tartósan
<b>6. Tisztességes és versenyképes jövedelemzőség</b> <i>Bizalom és stabilitás hosszú távon</i>	ROE	<b>21,8%</b> (2007)	19,5%	<b>10-15%</b> tartósan
<b>7. Tőkeerős biztosítók</b> <i>Biztonságos és prudens működés</i>	tőkefeltöltöttség	<b>169%</b> (2015 S1)	<b>215%</b> (S2)	<b>&gt;150%</b> tartósan

Forrás: MNB, 2018

*Erdős Mihály*

*MABISZ elnök, 2022-től*

1986-ban, amikor létrejött az állami biztosításfelügyelet, a szabályozáshoz még két és fél oldalnyi szöveg is elegendő volt. 1996-ra, az első uniós szabályozás átvételének időpontjára pedig már közel 12 millió biztosítási szerződés volt Magyarországon. Harminc évvel később, a Szolvencia 2 bevezetése idején – mintegy 14 millió biztosítási szerződés és többtucatnyi biztosításpiaci szereplő mellett – a szövegtömeg már több mint háromezer-ötszáz oldalt tett ki. És bár a szabályozás ma már jelentős részében uniós szinten születik meg, az alkalmazásra való felkészülésben, ajánlásokkal és háttéranyagok készítésével továbbra is komoly szerepe van a hazai felügyeletnek.

Általános vélemény, hogy európai összehasonlításban a magyar felügyelet szigorúnak számít. Kétségtelen, hogy a prudenciális és a fogyasztóvédelmi jogkörök gyakorlása erős felhatalmazást ad a hazai piaci stabilitás megőrzésére. Ennek eredményei pedig a piaci stabilitásban és az ügyfelek bizalmának megőrzésében, magas szinten tartásában jelentkeznek.

Az MNB és a MABISZ együttműködése mindezek alapján többszintű, aktívan jelentkezik a szabályozás, a piacfelügyelet és a fogyasztóvédelem terén is. A sokasodó uniós szintű szabályozás hazai átültetésében erős szakmai partnerség érvényesül, s ugyanígy, a hazai jogi szabályozás előkészítésében és gyakorlati megvalósításában is jelen van a kooperáció. A piacfelügyeletben akár egymásra utaltságról is beszélhetünk, a felügyelet és a szakmai érdekképviselő számos területen segítik, kiegészítik egymás munkáját, így például a határon átnyúló, külföldi szervezetek működése vagy a biztosítási szükséghelyzetek kapcsán. Ami pedig a fogyasztóvédelmet illeti, a felügyelet a kezdetektől támogatta a biztosítási piac önszabályozási kezdeményezéseit, a TKM vonatkozásában például jogszabályi háttérrel is biztosított hozzá. Hasonlóan támogató volt a hozzáál-

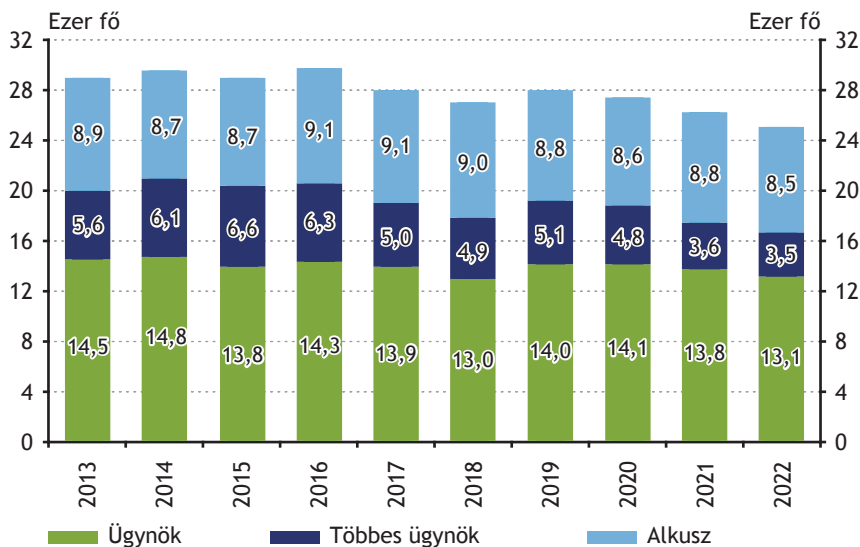
lás a Díjnavigátor és az E-kárbejelentő bevezetéséhez is. Másfelől a biztosítási szektor is vállalásokat tett például az MFO kapcsán, de vállalta azt is, hogy 1 millió forintos értékhatárig önként aláveti magát a Pénzügyi Békéltető Testület döntéseinek.

### 3.3. Biztosításközvetítők felügyelése

#### 3.3.1. A közvetítői felügyelés háttere

Az MNB felügyeleti és fogyasztóvédelmi tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít a közvetítőkre, akik bár önálló szektort nem alkotnak, meghatározó piacként mégis valamennyi szektor tevékenységét erősen támogatják. A közvetítői piacok nagyságát és szerepét mutatja, hogy a biztosítási szektorban 2021-ben – darabszámra vetítve – a biztosítási szerződések 72,6 %-át valamilyen közvetítőn (alkuszon, többes ügynökön vagy ügynökön) keresztül értékesítették, akik számának alakulása a 3-9. ábrán látható. A közvetítők – legyen szó biztosítási, pénzügyi vagy tőkepiaci közvetítőről –, mint az ügyféllel elsőként kapcsolatba lépő és így a szolgáltatást nyújtó pénzügyi szervezet és az ügyfél közötti kapcsolat megteremtőiként kiemelt szerepet töltenek be a pénzügyi közvetítőrendszer működésében. A közvetítők az értékesítési lánc meghatározó szereplői, hiszen feladatuk, hogy a terméket anélkül juttassák el (közvetítsék) az ügyfelek részére, hogy azok a termék értékesítése során a szolgáltatóval közvetlen kapcsolatba kerülnének. Az ügyfelekkel való szoros és meghatározó fontosságú kapcsolataik miatt tevékenységük ellenőrzése és az abból fakadó kockázatok csökkentése az MNB kiemelt feladatai közé tartozik.

3-9. ábra: Biztosításközvetítők számának alakulása, 2013-2022



Forrás: MNB

A közvetítői tevékenységet, amely függő és független formában végezhető (4. táblázat) aszerint, hogy a közvetítő az ügyfél vagy a szolgáltató (ld. biztosító, pénzügyi intézmény, befektetési szolgáltató) megbízásából jár-e el, törvény szabályozza. Biztosításközvetítők esetében független, azaz az ügyfél megbízásából eljáró közvetítő a biztosítási alkusz, akinek fő feladata, hogy a biztosítási piac kínálatának szinte egészét feltérképezve megtalálja az ügyfél igényeihez leginkább passzoló biztosítási terméket. Függő ügynökként az a közvetítő végzi tevékenységét, aki egy biztosító termékeit vagy több biztosító egymással nem versengő termékeit közvetíti (ügynök), illetve az is, aki több biztosító egymással versengő termékeit közvetíti (többes ügynök).

3-4. táblázat: Biztosításközvetítők típusai

Biztosításközvetítők		
Függő		Független
Ügynök	Többes ügynök	Alkusz
Biztosító megbízásából eljárva egy biztosító termékeit vagy több biztosító egymással nem versengő termékeit közvetíti	Biztosító megbízásából eljárva több biztosító egymással versengő termékeit közvetíti	Ügyfél megbízásából jár el

A közvetítők és a közvetítői tevékenység felügyelésére a felhatalmazást az MNB tv. biztosítja, amely meghatározza azon törvények körét,<sup>59</sup> amelyekben foglalt kötelezettségek teljesítését az MNB-nek mint jogalkalmazónak a közvetítők vonatkozásában érvényesítenie kell. A törvényi szabályozáson túl a közvetítők működését alsóbb rendű jogszabályok és egyéb, felügyeleti szabályozói eszközök, mint például a jogalkalmazás kiszámíthatóságát növelő, a jogszabály egységes alkalmazását segítő ajánlások vagy a konkrét rendelkezések betartására való felhívást célzó vezetői körlevelek is szabályozzák. A közvetítői felügyelés fő célja elsősorban a közvetítők prudens, azaz jogszabályoknak megfelelő működése és a tevékenységből fakadó fogyasztóvédelmi, azaz ügyféloldalon megjelenő kockázatok csökkentése. További fontos cél, hogy csak képzett és a szakmaiság valamennyi követelményének megfelelő közvetítők lehessenek jelen a piacon, valamint a szabályozás proaktív fejlesztése és erős, ugyanakkor támogató felügyeleti jelenlét.

<sup>59</sup> Biztosításközvetítők esetében ez a Bit.

### 3.3.2. Közvetítói felügyelés kezdetei a PSZÁF időszakában

Magyarországról kitekintve a közvetítők nemzetközi felügyelési gyakorlata 2011 környékén eltérő képet mutatott mind a felügyelés célját, mind pedig eszközeit illetően. Az MNB által végzett felügyeleti tevékenységgel ugyanakkor erős hasonlóságot mutatott az olasz és az ír gyakorlat. Előbbi esetében a biztosítási szektor felügyeletét ellátó önálló szerv felügyel, míg utóbbi esetében szintén jegybanki kézben összpontosulnak a feladatok. Mindkét országban kiemelt cél a szakmai kompetenciák léte és erősítése, azonban a természetes személy közvetítő szakmaiságán túlmutatva az intézményi közvetítők irányítását és belső ellenőrzését érintő követelmények is nagy hangsúlyt kapnak. Olaszországban, ahogyan az később a hazai példa alapján is látható lesz, önálló terület foglalkozik a közvetítőkkel, ezzel is kellő hangsúlyt adva a piac fontosságának. Más országokban, mint Anglia, Hollandia vagy Németország, eltérő a felügyelés célja a tekintetben, hogy ezekben az országokban sokkal inkább beszélhetünk korrekatív és reaktív felügyelésről, valamint a felügyelés spektruma, azaz az ellenőrzött területek, fókuszpontok száma is jóval csekélyebb.

A hazai felügyelést két nagy időszakra bonthatjuk: az MNB-nek és a PSZÁF-nak a 2013-as integrációját megelőző és az azt követő időszakra.

Ahogy fent már említésre került, a közvetítők – tevékenységükből adódóan – több szektorhoz kapcsolódnak, éppen ezért a tevékenységükre irányadó követelmények is az adott szektorhoz/piachoz kapcsolódó ágazati törvénybe kerültek beépítésre és jelenleg is ott találhatóak. Az integrációt megelőzően, a 2000-es évek közepétől kezdődően egyre hangsúlyosabbá vált a közvetítők felügyelése, azonban akkor még leginkább a „termékgazda”, vagyis az adott pénzügyi terméket, szolgáltatást nyújtó intézményeket felügyelő szakterületek égisze alatt. A biztosításközvetítők meghatározóbb szerepe már ekkortájt megmutatkozott azáltal, hogy esetükben 2010-re folyamatos felügyelési tevékenységet



végzett a Felügyelet, többek között a rendszeres adatszolgáltatási kötelezettségük előírásával és az adatszolgáltatás ellenőrzésével. Ezen időszakot a közvetítők tevékenységére és a visszaélések szűrésére fókuszáló, piacot lefedő cél- és témavizsgálatok jellemezték, amelyek eredményeként született meg többek között a közvetítői tevékenységgel kapcsolatos visszaélések megelőzéséről, a közvetítők ellenőrzéséről, pénzkezelési és dokumentációs kérdéseiről szóló 4/2008. számú ajánlás, vagy a 2011-ben hatályos biztosítási törvény módosítása, amely a független biztosításközvetítők tőkekövetelményének szigorítására (a saját tőke kötelező kiegészítésére) irányult.

A hazai szabályozás fejlődésével egyidejűleg a nemzetközi – uniós szintű – szabályozás is folyamatosan módosult. Az Európai Unió felismerte a közvetítői tevékenység szabályszerű működésének fontosságát, és az értékesítés szabályozásának eszközeként megalkotta a 2003 januárjában hatályba lépett, a biztosítási értékesítésről szóló 2002/92/EK-irányelvet. Az irányelv olyan, ma is alkalmazott kötelezettségeket vezetett be és írt elő a tagállamoknak, mint pl. a biztosításközvetítők nyilvántartásba vétele, az értékesítés során annak indokolása, hogy miért az adott termék felel meg leginkább az ügyfél igényeinek, továbbá ösztönözte az érintett országokat alternatív vitarendezési fórumok létrehozására. A piac és a szektor gyors fejlődése azonban az irányelv felülvizsgálatát tette szükségessé, amely felülvizsgálat elsősorban a közvetítői tevékenység fogyasztóvédelmi oldalról történő erősítésére és a magasabb fokú transzparenciára, azaz az ügyfelek számára a termékek, a fizetendő díjak összetételének átláthatóbbá tételére helyezte a hangsúlyt.

### 3.3.3. A közvetítők felügyelésének kiterjesztése az MNB-ben

A PSZÁF-nak 2013. október 1-jével az MNB-be történő integrálása nemcsak a két szervezet történelmében volt meghatározó, hanem a közvetítői felügyelés tekintetében is, ugyanis az MNB 2014–2019 közötti időszakra meghirdetett stratégiájának rögtön részévé vált a közvetítői

szabályozás egységesítése. A szektoronkénti közvetítői szabályozás összehangolása mellett azonban fontos volt a közvetítői felügyelés struktúrájának MNB-n belüli átalakítása is. 2013-tól folytatódott a közvetítői felügyelés átrendezése, amelynek egyik meghatározó lépcsője volt a PSZÁF-ban létrehozott, a közvetítőkkel és a közvetítői tevékenységgel foglalkozó szervezeti egység megtartása, a szakterület működésének fejlesztése. A szervezeti változást indokolta, hogy a közvetítői piac gyors fejlődése által nemcsak a közvetítők jelentősége, hanem a közvetítéssel érintett fogyasztók köre is egyre nőtt, így a változással a cél elsődlegesen a prudenciális és fogyasztóvédelmi érdekek hangsúlyosabbá tétele volt. A felügyelési fókusz növelésével a közvetítés személyi és tárgyi feltételeinek továbbszigorítása és egy tisztább, még inkább szakmai alapokon nyugvó piac létrehozása volt a fő cél.

A felügyelés kezdetben többnyire bejelentésekhez kapcsolódó célvizsgálatokat foglalt magában, amelyek az alapszintű személyi és tárgyi feltételeket voltak hivatottak ellenőrizni. Az ebből szerzett tapasztalatok alapján később már nemcsak bejelentésekhez kapcsolódóan, hanem egyéb fókuszpontok mentén kialakított célvizsgálatok kerültek rendszeres időközönként lefolytatásra. Ez a változás a szervezeten belül a felügyelési és vizsgálati módszertanok bővítését és részletezetten történő kidolgozását hozta magával, és olyan felügyeleti tapasztalatokat eredményezett, amelyek alkalmasak voltak új szabályozási és vizsgálati irányok meghatározására.

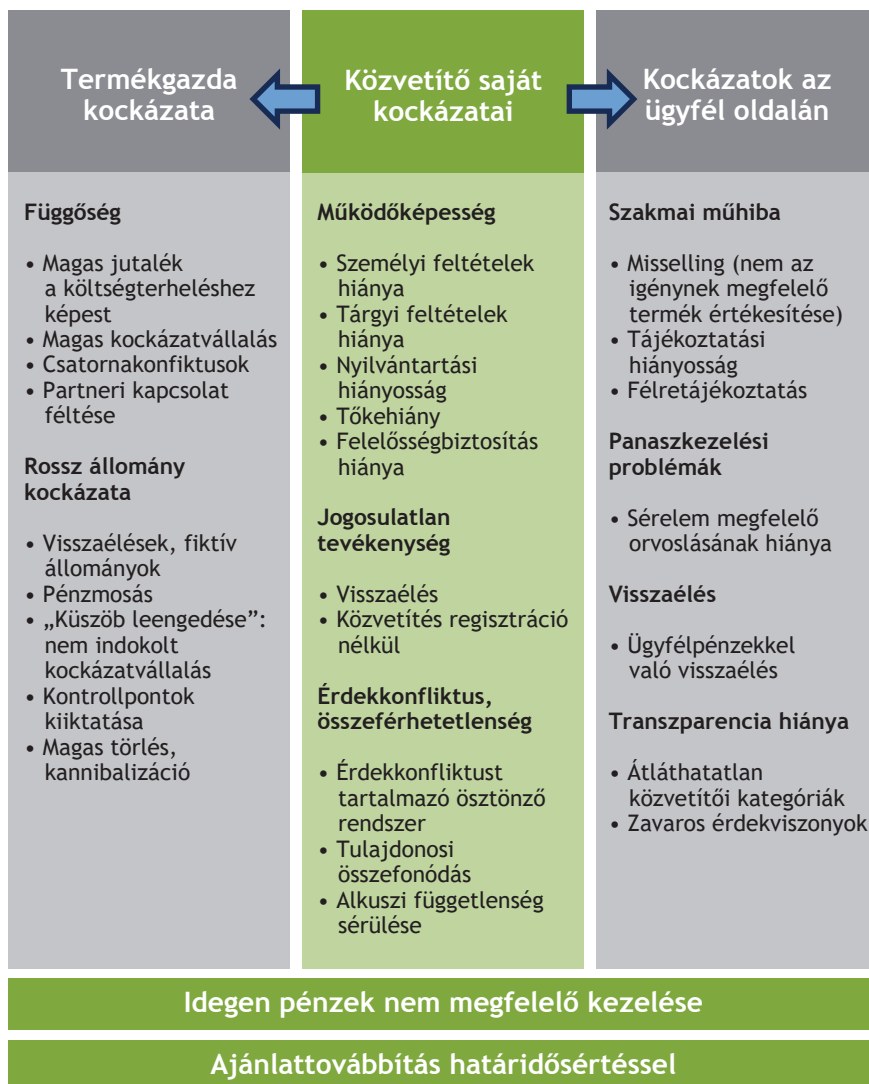
A vizsgálati tapasztalatok eredményeként született meg 2015 májusában a biztosítási termékek bemutatását, összehasonlítását szolgáló és a biztosításközvetítés során használt elektronikus felületekről szóló MNB-ajánlás (Online ajánlás<sup>60</sup>). Az Online ajánlás a közvetítői piac digitalizációjának egyik mérföldköve, amely megalkotásának elsődleges célja volt, hogy a személyes értékesítés során érvényesülő prudenciális

<sup>60</sup> A Magyar Nemzeti Bank 5/2015. (V. 05.) számú ajánlása a biztosítási termékek bemutatását, összehasonlítását szolgáló és a biztosításközvetítés során használt elektronikus felületekről.

és fogyasztóvédelmi előírások a lehető legteljesebben jussanak érvényre az online térben is.

2014-től kezdődően a nemzetközi szabályozás kapcsán már említett biztosítási értékesítésről szóló EU-s irányelv felülvizsgálata is megkezdődött és 2016. január 20-án az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a biztosítási értékesítésről szóló irányelvet (IDD), amely alkalmazkodva a piac fejlődéséhez naprakésszé tette és felváltotta a korábbi irányelvet. Az IDD nemzeti jogba történő átültetésére 2018. február 23-ig kaptak határidőt a tagállamok, így az MNB az érintett minisztériumok együttműködésével megkezdte annak a Bit.-be történő átültetését. Az új szabályozás a fogyasztói érdekek érvényesítésére helyezte a hangsúlyt, így az abban foglalt legtöbb kötelezettség fogyasztóvédelmi szempontok mentén került kialakításra. Az IDD már nemcsak a biztosításközvetítőkre, hanem a teljes elosztási láncra, így a biztosítókra vonatkozóan is kötelezettségeket állapított meg, továbbá olyan lényeges témaköröket szabályozott, mint az értékesítők folyamatos továbbképzése, a fogyasztóvédelmi rendelkezések erősítése (üggyféltájékoztatások, alkalmasság/megfelelőség kérdése), az összeférhetlenség kezelése, a határon átnyúló tevékenységet végzőkkel szemben alkalmazható intézkedések, valamint a jutalék, költségtranszparencia. Az IDD bevezetésével olyan szabályozási környezet jött létre, amely immáron a fogyasztói érdekek teljes körű figyelembevételével a piac és a biztosításközvetítői szakma fontosságát volt hivatott támogatni.

3-10. ábra: A biztosításértékesítés során felmerülő kockázatok.



Forrás: MNB

2017 februárja újabb változást, fejlődést hozott a közvetítők felügyelésében. Felismerve a különböző szempontú felügyelésekben (prudenciális és fogyasztóvédelmi felügyelés) rejlő szinergiákat, a Felügyeleten belül területi átszerveződést követően – akkor szinte egyedülálló módon – összevonásra került és egy szakterületen belül összpontosult a közvetítők prudenciális és fogyasztóvédelmi felügyelete. Az integrált közvetítői felügyelés gyorsabb, fókuszáltabb felügyelést eredményezett elsősorban a vizsgálatokban, de a mindennapi felügyelés tekintetében is szemléletbeli változásokat hozott, hiszen a prudenciális felügyelés oldalán esetlegesen felmerülő problémák, ügyfél oldalon jelenthetnek fogyasztóvédelmi problémákat, amelyek kezelése így még hatékonyabbá vált. A 2017-es év nemcsak az integrált felügyelést hozta a közvetítők életébe, hanem többek között a pénzügyi közvetítők rendszeres adatszolgáltatását, a biztosításközvetítői regiszter tisztítását, valamint szintén a pénzügyi közvetítők esetében újonnan bevezetett, a jelzáloghitelek esetében maximalizált „jutalékplafon” gyakorlati alkalmazását ellenőrző tematikus témavizsgálatot is. Ezen eszközök mind egy célt, a tisztább közvetítői piac létrejöttét szolgálták akkor és szolgálják a mai napig.

Napjainkban a rendszeres közvetítői adatszolgáltatások, mint a folyamatos felügyelés (úgynevezett helyszínen kívüli felügyelés) meghatározó eszközei a digitalizáció előrehaladtával olyan nélkülözhetetlen felügyeleti eszközzé nőttek ki magukat, amelyek alkalmasak arra, hogy a vizsgálati célpontok kockázati alapon történő kiválasztását hatékonyan segítsék (kockázatok besorolását lásd 3-10. ábrán). A közvetítői adatszolgáltatások nem statikus eszközei a felügyelésnek, tekintettel arra, hogy azok tartalmát minden évben felülvizsgálva, a piaci folyamatokhoz és a felügyelési tapasztalatokhoz igazítja az MNB. Az adatszolgáltatások teljesítése – dinamikus változásuk okán is – a felügyelt intézményektől alkalmazkodást igényel, mely alkalmazkodás és együttműködés nagyban hozzájárul a Felügyelet által elvárt prudensebb piaci működéshez.

Az adatszolgáltatások módosításának szakmai egyeztetése mellett, a közvetítői piacra hatást gyakorló változásokat megelőzően a Felügyelet együttműködik a közvetítőket tömörítő érdekképviselői szervezetekkel is, így a Független Biztosítási Alkuszok Magyarországi Szövetségével és a Magyar Biztosítási Alkuszok Szövetségével annak érdekében, hogy a Felügyelet és a piac érdekei a lehető leginkább harmonizáljanak egymással.

Figyelemmel a közvetítők szerepére, a szerződő felek közötti kapcsolat megteremtőjeként, az ügyféllel elsőként kapcsolatba lépő félként, fogyasztóvédelmi ellenőrzésük a prudenciálissal együtt hatékony. Előzőkből kifolyólag a prudens működésre vonatkozó szabályok betartása – különös tekintettel a tevékenységi engedélynek megfelelő működésre – és azok betartatása jelentősen csökkenti a közvetítői tevékenység fogyasztóvédelmi kockázatait. A bevezetésben meghatározott tevékenységi formákból megállapítható, hogy annak ellenére, hogy a közvetítők vagy a biztosító, vagy az ügyfél megbízásából végzik tevékenységüket, végső soron mindenkor ügyféligenyt szolgálnak ki és ügyfélérdeket kell szem előtt tartaniuk. A közvetítői piacon tehát az egyik legnagyobb kockázat az ügyfélkapcsolatokban rejlik, hiszen számosságukra tekintettel nem ellenőrizhető egyenként minden ügyféllel való kapcsolatfelvétel. Épp ezért prudenciális szempontból fontos az intézmények belső kontrollrendszerének megfelelő kialakítása, amely segítségével elkerülhetők, de legalábbis csökkenthetők a fogyasztóvédelmi kockázatok is.

#### 3.3.4. Szemelvények a közvetítői felügyelés tapasztalataiból

A kockázatok csökkentésének érdekében a helyszínen kívüli felügyelés mellett az MNB a közvetítői piacot helyszíni ellenőrzés (vizsgálatok) útján is felügyeli.

Kétségtől a helyszíni közvetítői felügyelés egyik mérföldkövének számított a vizsgálat idején piaci szinten meghatározó biztosításközvetítővel szemben, a befektetési egységekhez kötött életbiztosításokkal (unit-linked életbiztosítás) kapcsolatos értékesítési gyakorlatok ellenőrzése okán folytatott vizsgálat, amelynek során feltárt jogsértés és a jogsértés okán kiszabott felügyeleti bírság (52 M Ft) új megvilágításba helyezte a közvetítők piaci szerepét és felügyelésük fontosságát. A közvetítői felügyelés során, ezen vizsgálatban a tanúmeghallgatás mint a tényállás tisztázásának eszköze, rendkívül hatékonynak bizonyult. A bizonyítási eszköz használatát az indokolta, hogy a Felügyelet olyan, egyes életbiztosítási ügyfélszerződések megszüntetését és újak megkötését („átkötés”) célzó közvetítői gyakorlatra lett figyelmes, amelynek bizonyításához nélkülözhetetlen volt az érintett ügyfelek meghallgatása. A vizsgálat során bizonyítást nyert, hogy a közvetítő – vélelmezhetően bizonyos anyagi érdekek szem előtt tartásával – oly módon ösztönözte ügyfeleit, hogy meglévő unit-linked életbiztosításaikat azok lejáratí ideje előtt szüntessék meg, és helyettük új unit-linked életbiztosítást kössenek, hogy a megszüntetés és az új szerződés megkötésének előnyeire, illetve hátrányaira vonatkozóan nem nyújtott megfelelő tájékoztatást az ügyfelek részére. A jogsértő magatartás egyes ügyfelek esetében komoly anyagi hátrányt okozott.

A unit-linked biztosítás költségszerkezet, illetve pénzügyi tudatossági szempontból köztudottan a biztosítási piac egyik legbonyolultabb terméke. Előzőkre, valamint figyelemmel ezen termék hosszú távú megtérülésére is az MNB kiemelt figyelmet fordít a termék értékesítése során esetlegesen megjelenő anomáliák megszüntetésére, amelynek – a kötelező erővel bíró jogszabályokban foglalt, elsősorban fogyasztóvédelmi rendelkezések mellett – mind fogyasztóvédelmi, mind pedig prudenciális oldalról megfelelő eszköz lehet a unit-linked ajánlásban<sup>61</sup> szereplő „welcome-call”, amellyel a biztosító vagy a biztosításközvetítő a szerződés megkötésétől számított 30 napos felmondási időn belül, egy

<sup>61</sup> A Magyar Nemzeti Bank 8/2016. (VI. 30.) számú ajánlása a befektetési egységekhez kötött (unit-linked) életbiztosításokkal kapcsolatos prudenciális és fogyasztóvédelmi elvek alkalmazásáról.

telefonhívással megbizonyosodik arról, hogy az ügyfél tisztában van-e a hosszú távon vállalt – akár rendszeres – kötelezettségeivel, valamint ennek során meggyőződik arról, hogy az ügyfél ügyleti akaratának megfelelő feltételekkel jött létre a szerződés. Ezzel egyrészt fogyasztóvédelmi oldalról védi az ügyfelet, hiszen amennyiben a telefonbeszélgetés során jut az ügyfél tudomására olyan tény, amely alapján a szerződéstől el szeretne állni, úgy arra a kliensnek még van lehetősége, másrészt mind a biztosító, mind pedig a biztosításközvetítő ezzel kontrollt gyakorol a közvetítőire, illetve a közvetítés minőségére is.

A vizsgálatban tapasztalt jogszabálysértő gyakorlat ez alkalommal is felhívta a figyelmet a 2016-ban bevezetett etikus szabályozás fontosságára. Az etikus életbiztosítási koncepcióba, melynek fókuszában az átláthatóság mellett a megfelelő („fair”) ár-érték arány, a szigorúbb befektetési szabályok és a magasabb szintű ügyféltájékoztatás áll, kitűnően illeszkedett az MNB „unit-linked” ajánlása, amely az akkori nemzetközi szabályozási gyakorlattal – amely máig uralkodó – összhangban, a költségek és a jutalékok/díjazás transzparenciáját helyezte középpontba a megtakarításos életbiztosítások vonatkozásában.

A példaként hozott vizsgálatban feltárt jogsértés szankcionálása az etikus életbiztosítási koncepcióval karöltve a közvetítői felügyelés újabb, még hatékonyabb és kockázatokra fókuszálóbb időszakát indította el.

Az integrált felügyelés időszakának másik, jelentősen és több esetben is szankcionált jogsértő közvetítői gyakorlata az engedélynek nem megfelelő működés. Az MNB ezen jogsértő gyakorlatot az elmúlt években kiemelt fókusszal vizsgálta és szankcionálta több biztosításközvetítő esetében is.

A fogyasztóvédelmi kockázatok vonatkozásában kiemelkedő fontosságú, és a prudens működés egyik legmeghatározóbb eleme a biztosításközvetítők engedély szerinti működése, azaz, hogy az adott biztosításközvetítő – figyelemmel a korábban ismerttetett tevékenységi formákban rejlő lényegi különbségekre – minden esetben megfeleljen



azoknak a biztosításszakmai szabályoknak, amelyek specifikusan arra a tevékenységi formára vonatkoznak, amelynek a végzésére engedéllyel rendelkezik. Tevékenységi engedélytől eltérő működést jelent pl. egy alkusz esetében az, ha a piaci kínálatot jelentősen leszűkítve – szinte az ügyfél számára választást nem is hagyva – ajánl terméket. A termék-választás lehetőségének hiányával, amely alapján egyértelműen megkérdőjelezhetővé válik az, hogy az ajánlott termék valóban az ügyfél számára legmegfelelőbb-e, rögtön egy másik ügyféljogsérelem is keletkezik. Akár a tevékenységi engedélytől eltérő működés, akár a hiányzó belső kontrollrendszerek magukban hordozzák az ügyféljogok, így az ügyféltájékoztatáshoz, az elegendő számú termékajánláshoz, továbbá az igényeknek leginkább megfelelő termék ajánlásához való jogok sérelmét, amely jogok megsértése minden esetben jelentős fogyasztóvédelmi kockázatot jelent.<sup>62</sup>

A gyakorlatban a közvetítői felügyelés szisztematikus rendszerébe illeszkedik az is, amikor nemcsak egy-egy közvetítő működése kerül ellenőrzésre, hanem adott esetben egy jogszabályi kötelezésnek való megfelelés kapcsán több közvetítővel szemben egyszerre folyik vizsgálat. Az IDD hatálybalépésével nemcsak a Bit. került módosításra, hanem számos olyan európai uniós jogszabály került megalkotásra, amelyekben foglaltak a közvetítői piac és a közvetítők általi biztosításértékesítés szabályozottságát növelték. Ezen jogszabályi kötelezettségek teljesítése olykor a prudensen működő közvetítők számára is nehézséget okoz, így az MNB időt hagyva a piacnak a kellő felkészülésre, a fokozatosság elvét szem előtt tartva a vizsgált jogszabályi rendelkezések hatálybalépését követően bő 2 évvel később indított tematikus vizsgálatot. A témavizsgálatok fókuszja a biztosításközvetítők díjazásból fakadó érdekkonfliktusok, összeférhetlenségi helyzetek kezelésére kialakított eljárásrendje, illetve annak alapján a működésében megjelenő kockázatok feltárása és a vonatkozó jogszabályi előírások betartásának ellenőrzése volt, amely ellenőrzések során szerzett tapasztalatokat felügyelési gyakorlatába, illetve alkalmazott felügyelési eszközeibe beépíti.

<sup>62</sup> Magyar Nemzeti Bank (2022): Biztosítási, pénztári, tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés, Budapest 2022, 91–92. o.

A vizsgálatok szinte valamennyi közvetítő összeférhetetlenségi szabályzatánál tártak fel jogsértő magatartást, amelyet az MNB – a fentiekben már hivatkozott – fokozatosság elvét szem előtt tartva szankcionált.

Fentiek jól példázzák, hogy a Felügyelet a felügyelési eszközök széles skáláját felvonultatva, az adott problémához leginkább illeszkedő eszközzel lép fel mindenkor a tiszta és prudens piac elősegítése és megőrzése érdekében.

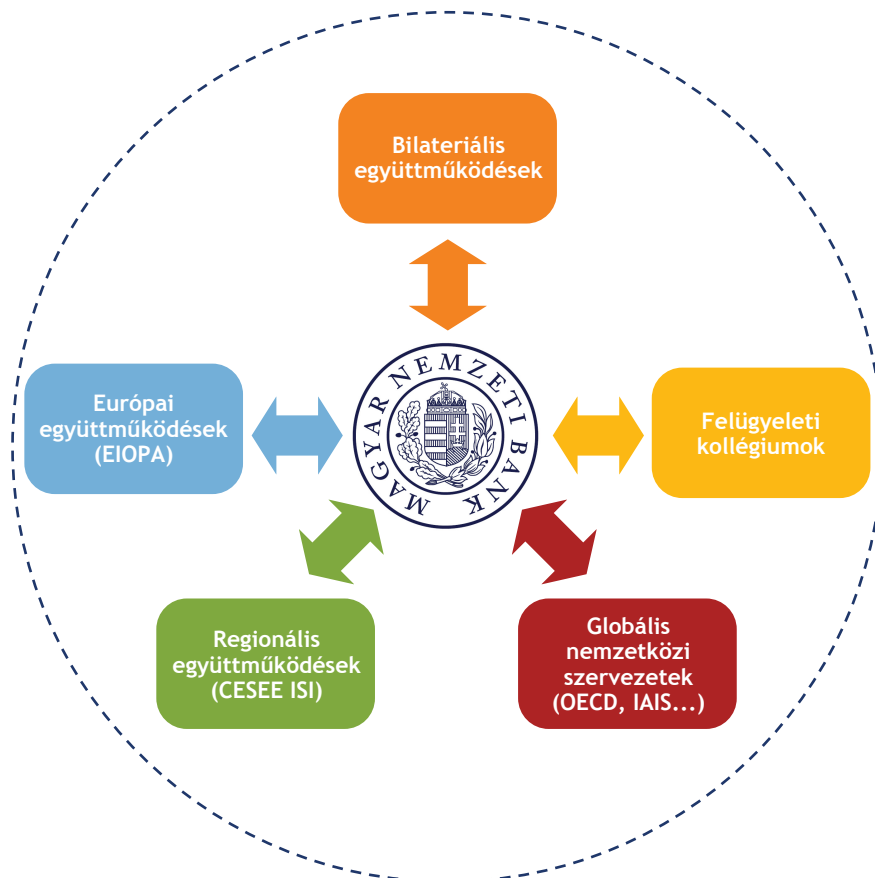
## 3.4. Biztosításfelügyelet nemzetközi térben

### 3.4.1. A nemzetközi biztosításfelügyelés áttekintése

A globális pénzügyi integrációval párhuzamosan növekszik a nemzetközi együttműködés szerepe és fontossága is a felügyeletek közötti kommunikációban. Minél erőteljesebb és növekvő tendenciájú ugyanis a határon átnyúló tevékenység és a nagy pénzügyi csoportok aktivitása a helyi nemzeti piacokon, annál fontosabb a közös gondolkodás és a felügyeleti konvergencia erősítése nemzetközi szinten is. Hangsúlyozni kell, hogy a fogyasztók egyenszilárd védelme szempontjából nem fordulhat elő, hogy a globalizálódó pénzügyi világban az egyik országban ugyanaz a pénzügyi intézmény más feltételekkel nyújtson szolgáltatást, mint az ugyanezen csoporthoz tartozó másik cég egy másik uniós tagállamban.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> dr. Dénes Beatrix–Mladonyiczki Balázs–dr. Stréda Antal: Európai felmérés: határon átnyúló biztosítóknál nagyobb a veszteség esélye <https://www.napi.hu/magyar-vallalatok/mnb-biztositas-biztosito-veszely-elemzes.746338.html>, denes-beatrix-mladonyiczki-balazs-streda-antal-hataron-atnyulo-biztositoknal-nagyobb-a-veszteseg-eselye.pdf (mnb.hu)

3-11. ábra: Nemzetközi együttműködések típusa.



Forrás: MNB

A nemzetközi együttműködés sokféle formában és tartalommal létezhet (3-11. ábra). Ha szintekbe akarnánk sorolni a különböző formákat, legalulra az országok közötti, bilaterális alapon megkötött együttműködési szerződéseket tehetnénk (MoU – Memorandum of Understanding). A több ország által megkötött együttműködési formákat multilaterális megállapodásoknak nevezzük (MmoU – Multilateral Memorandum of Understanding), amelyek már általános szabályozói célokkal a globális piacokon törekszenek normák, ajánlások meghatározására. A legtöbbször a kettő között helyezkednek el azok a regionális formációk,

amelyek bizonyos földrajzi térségek helyi piaci adottságaira épülve igyekeznek közös érdekeket képviselve tömöríteni országokat, régiókat. A globális együttműködési térben, természetesen, többféle szervezeti formába, „klubba” is beletartozhat egy ország egy időben. A pénzügyi felügyeleti együttműködés ezen kívül további kisebb szakmai keretek között is még tovább mélyíthető. Ilyenek például a biztosítói csoportok felügyeleti együttműködését szolgáló, ún. felügyeleti kollégiumok, ahol az adott csoportot felügyelő felügyeleti hatóságok („home-host” tagállamok együttműködése az Európai Unióban) további speciális koordinációs megállapodásokat kötnek felügyelési tevékenységük összehangolására. De bármelyik együttműködési szintet is vizsgáljuk, a cél mindig közös: a piacok és a prudens intézményi működés szabályozása, a transzparencia erősítése – az esetleges piaci turbulenciák, egyenletlenségek elkerülése és a fogyasztói érdekek minél hatékonyabb érvényesítése.

Az alábbiakban csak néhány példát kiragadva felvillantjuk a napi felügyelési gyakorlatban megjelenő főbb nemzetközi együttműködési szervezeti kereteket.

## Globális együttműködés

### 3.4.1.1. Részvétel az IAIS tevékenységében

A Biztosításfelügyeleték Nemzetközi Szövetsége (International Association of Insurance Supervisors: IAIS) 1994-ben jött létre, mára 215 joghatóságot összefogó nemzetközi biztosításfelügyelési szervezet, amely a világ biztosítási díjának mintegy 97%-át teszi ki. A tagok száma 153, ami az USA 56 joghatóságát és további 6 nemzetközi szervezetet is tömörít, ezzel összesen az IAIS a már említett 215 taggal rendelkezik.<sup>64</sup>

Az IAIS alapvető célja, hogy nemzetközi alapelveket („standardokat”: Insurance Core Principles: ICPs) dolgozzon ki, amely igazodási

<sup>64</sup> IAIS MEMBER ORGANISATIONS 31 May 2022.; The information contained in this document is classified as Members Only. Circulation is limited to Members Only.

pontot képez a biztosítási szektor felügyeletében, továbbá egyéb támogató anyagok kifejlesztését végzik, amelyek segítik az alapelveknek történő megfelelést. Az IAIS fórumot biztosít tagjai számára a biztosításfelügyelet és a biztosítási piacok tapasztalatainak megosztására is. Az IAIS fő törekvése a biztosítási piac stabilitásának erősítése, az ehhez szükséges keretek megteremtése, a tapasztalatok megosztása és a tagállamok közötti együttműködés fenntartása. Mindez hozzájárul az ügyfelek, biztosítottak érdekeinek védelméhez és a pénzügyi stabilitás fenntartásához. Az IAIS kiemelt stratégiai feladatként azonosította továbbá a klímaváltozásból eredő kockázatokat, az üzleti magatartás és kultúra területét, a kiberkockázatokat, a digitális innovációkat, a sokféleség, a méltányosság, a befogadás támogatását, valamint a pénzügyi integráció segítését.

Az IAIS a tagjaiból álló bizottsági rendszeren keresztül teljesíti küldetését. A bizottsági rendszert egy ügyvezető bizottság (Executive Committee: ExCo) irányítja, amelynek 38 tagja van, akik a szervezet tagjaiból kerülnek ki. Az ExCo összetételében jelentősége van, hogy az egyes régiók meghatározott delegált tagsággal rendelkeznek. Az ExCo-t az IAIS- alapszabály szerint létrehozott öt bizottság támogatja. Feladatuk az általános stratégiai irányítás biztosítása és az IAIS tevékenységeinek olyan módon történő irányítása, amely összhangban van az IAIS alapszabályában meghatározott konkrét feladatokkal. Az ExCo felelős az ellenőrzési és kockázati, költségvetési, makroprudenciális, szakpolitikai fejlesztési, valamint az elvárások végrehajtása és értékelése tárgyú bizottságok létrehozásáért és felügyeletéért. További bizottságok: ARC (Audit and Risk Committee) felelős a Szövetség belső ellenőrzésének felülvizsgálataért és annak nyomon követéséért. A BC (Budget Committee) feladata az IAIS pénzügyi helyzetének és pénzügyi gazdálkodásának felügyelete. Az IAC (Implementation and Assessment Committee) támogatja a tagokat az IAIS felügyeleti anyagok bevezetésében és alkalmazásában, továbbá az IAIS-standardok, ajánlások betartásának értékelésével útmutatást ad a felügyeleti gyakorlatokról. Az MPC (Macroprudential Committee) felelős az IAIS pénzügyi stabilitással kapcsolatos munkájának irányításáért és felügyeletéért. A PDC

(Policy Development Committee) felügyeli a felügyeleti és támogató anyagok kidolgozását és felülvizsgálatát a többi érintett bizottsággal együttműködve. A Secretariat, a titkárság az IAIS a tagok, bizottságok, albizottságok, munkacsoportok és érdekelt felek kapcsolattartója, felelős az IAIS napi működéséért.

Az IAIS munkájában a hazai felügyeleti hatóság alapító tagként, a szervezet indulása óta részt vesz. Magyarország aktív tag, az ügyvezető testületben nyolc éven keresztül Magyarország képviselte az egész kelet-közép-európai régiót, valamint további két cikluson át a főbizottság vezető helyettesi pozícióját is a magyar hatóság munkatársa látta el. Az IAIS hat főbizottsága közül két főbizottságban folyamatosan részt vesznek az MNB által delegált képviselők. Az IAIS 2008. évi fő rendezvényei (közgyűlés, éves konferencia és bizottsági ülések) megrendezésének Budapest adott otthont, majd 2016-ban másik fontos rendezvénye, a „Global Seminar”, szintén Budapesten került megrendezésre, amelyeknek megszervezését a felügyeleti vezetők és a munkatársak jelentős erőforrásokkal támogatták.

Továbbá az MNB több al munkacsoportban is részt vállal az IAIS munkájában, ezek elsősorban az IAIS standardok peer review területén felmerülő tárgykörök. Az első ICPs alkalmazás kapcsán indított peer review szakértői munkacsoportban, a módszertanok kialakításában az MNB is részt vett.

Az MNB-nek a munkacsoportokban végzett tevékenysége azért lényeges, mert az ott készülő anyagok felügyelési szempontból hasznos információkat, módszertani újdonságokat tartalmaznak, és jó gyakorlatokat ismerhetünk meg, amelyeket a napi felügyelés során is felhasználhatunk. Jól hasznosítható továbbá az IAIS oktatási programjaiban való

részvétel, valamint a feltörekvő piacok felügyeleteivel történő tapasztalatszerzés is.<sup>65</sup>

Az IAIS együttműködik több más nemzetközi szervezettel, különösen kiemelendő a Pénzügyi Stabilitási Tanács (Financial Stability Board – FSB) és a nemzetközi számviteli sztenderdek meghatározásával foglalkozó szervezet, a Standards Advisory Council of the International Accounting Standards Board (IASB). Ezen kívül szoros együttműködés alakult ki az EIOPA, IOSCO, IOPS, IMF, World Bank és OECD szervezetekkel is. Az IAIS rendszeres felkérést kap a G20-aktól is különböző tanulmányok elkészítésére.

Az eltelt években az IAIS-ben sikeresen hangsúlyt kaptak az európai megközelítések, így a Szolvencia 2 előkészítésének és bevezetésének időszakában több nem európai régió is a Szolvencia 2 rendszerhez hasonló, kockázatalapú felügyelési megközelítéseket, tőkekövetelmény előírást vezetett be.

Az IAIS kiemelt célterületei, eszközei közé tartoznak a *biztosítási alapelvek és standardok (ICP-k)*, amelyek alkotják a biztosítá felügyelet globálisan elfogadott keretét. A ComFrame az ICP-be épült, és a nemzetközileg aktív biztosítási csoportok csoportszintű felügyeletére összpontosít. Ezek együttesen támogatják a kötvénytulajdonosok védelmét, és előmozdítják a globális pénzügyi rendszer stabilitását. A ComFrame-et az IAIS 2019-ben fogadta el, a csoportfelügyelet erősítését célozza, összhangban az ún. nemzetközileg aktív biztosítói csoportok (IAIGs)

<sup>65</sup> Az MNB érintettsége az IAIS munkájában:

Az MNB tagja az IAIS CEET-régióknak (region of the Central, Eastern Europe and Transcaucasia).

Az MNB fő képviselőjét a Biztosítás- és pénztárfelügyeleti igazgatóság vezetője látja el. ExCo, indirekt tagság, az MNB képviselője a CEET-régió két delegáltján keresztül történik.

Policy Development Committee (PDC)

Implementation and Assessment Committee (IAC)

Financial Crime Forum (FCF)

Operational Resilience Task Force (ORTF)

Peer Review Expert Group on the thematic topic of supervisory processes – lefedi az ICP9- és ICP10-standardokat.

azonosítási folyamatával, a globálisan rendszerszintű kockázatot jelentő biztosítói csoportok (G-Szolvenca 2-es) azonosításával. A globálisan rendszerszintű kockázatot jelentő biztosítók esetében a feladat a pénzügyi stabilitásuk monitorozása, az ehhez szükséges kritériumok kidolgozása. A biztosítási tőke-standardot (Insurance Capital Standard – ICS) a nemzetközileg aktív biztosítási csoportok összevont csoportszintű tőkeszabványaként dolgozzák ki. Három összetevőből áll: értékelésből, minősített tőkeforrásokból és az ICS tőkekövetelmény standard módszeréből. Az *éghajlatváltozással összefüggő kockázatok* értékelése az IAIS stratégiai tervének egyik fő témája, amely számos tevékenységre kiterjed, a pénzügyi stabilitási kockázatértékeléstől kezdve a felügyelési támogató anyagokon át a kapacitásépítés fejlesztésén, valamint a finanszírozásra. A biztosítási szektorban a rendszerkockázatok értékelésére és csökkentésére vonatkozó ún. *holisztikus keretet* 2019 novemberében fogadták el, amely a felügyeleti szakpolitikai intézkedések integrált összessége, a globális nyomon követés gyakorlata és a végrehajtás értékelésére szolgáló eszköz. A *globális szeminárium* platformot biztosít a biztosítási szektor számára a kulcsfontosságú felügyeleti kérdésekről folytatott párbeszédhez. A 2022. évi globális szeminárium középpontjában a biztosítási szektor ellenálló képessége, veszteségelnyelő képessége áll. A *Globális Biztosítási Piaci Jelentés* (GIMAR) egy olyan éves jelentés, amely az adott évre vonatkozóan nyomon követi a globális piaci folyamatokat, gyakorlatokat, eredményeket, amelynek célja a globális biztosítási piaci trendek és fejlemények értékelése és a rendszerkockázat lehetséges felhalmozódásának felderítése a globális biztosítási szektorban. Az MNB aggregált adatok formájában hozzájárul a jelentés létrejöttéhez.

#### 3.4.1.2. OECD

Az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet – Organisation for Economic Co-operation and Development) párizsi székhelyű nemzetközi gazdasági szervezet, fejlett piacgazdasággal rendelkező országokat tömörítő intézmény és egyben a tagországok egyik legfontosabb gazdaságpolitikai szakmai fóruma. Jelenleg 38 ország tagja, Magyarország 1996-ban nyert felvételt. A szervezet alapokmánya az



OECD Konvenció. Fő célja a fenntartható gazdasági növekedés, a magas szintű foglalkoztatottság, a liberális kereskedelem és tőkemozgás előmozdítása a világ piacain, a pénzügyi stabilitás megőrzése, továbbá a nemzetközi gazdasági kapcsolatok erősítése.

Az OECD munkája több, mint 300 szakbizottság és munkacsoport keretében zajlik. Az MNB kezdettől fogva rendszeresen részt vesz a számára fontos és releváns OECD- bizottságok munkájában. Hozzájárul az évente kétszer megjelenő OECD Economic Outlook, valamint a két évente megjelenő magyar országtanulmány előkészítéséhez is. Az MNB szorosan együttműködik az OECD-vel a pénzügyi kultúra terjesztésével és erősítésével kapcsolatos feladatainak teljesítésében is. A tagállamok biztosítási piacainak fejlődésével és működésével foglalkozó fontos szakbizottság az IPPC (Insurance and Private Pensions Committee), melyben az MNB aktívan jelen van.<sup>66</sup>

### 3.4.2. Uniós együttműködés: CEIOPS és EIOPA

#### 3.4.2.1. A CEIOPS és az EIOPA működése és tevékenysége

Kiindulási pontként meg kell említeni az 1997-ben közzétett Müller-jelentést,<sup>67</sup> melynek címe: *Solvency of Insurance Undertakings* (A biztosító intézmények szolvenciája). A BaFin jogelődjének<sup>68</sup> elnökhelyettese, dr. Helmut Müller vezette azt a munkacsoportot, amely áttekintette az 1970-es évektől érvényben lévő, a biztosítási szektort érintő élet- és nem életbiztosítási ágakra kiterjedő szabályokat. Az utólag Szolvencia 1 („S1”)-ként elnevezett módosítások a Müller-jelentés alapján készültek, de ekkor még nem a tőkemegfelelés és a tartalékszámítás átfogó és alapvető változtatása volt a cél, hanem csak egyfajta kiigazítás. A módszertan alapvetően tehát változatlan maradt, pusztán aktualizálás történt. A szabályalapú tőkekövetelménnyel szembeni komplex, kockázatalapú

<sup>66</sup> A Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete (OECD) (mn.b.hu)

<sup>67</sup> Solvency of Insurance Undertakings (Mueller-Report) – Eiopa (yumpu.com)

<sup>68</sup> Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen

tőkekövetelmény és módszertan kidolgozása és bevezetése még váratott magára másfél évtizedig.

Az EIOPA elődje, a Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors („CEIOPS”), 2003. november 5-én jött létre, az „Európai Unió tagállamai biztosítási felügyeleti hatóságainak konferenciája” szervezet bázisán. Ez a folyamat a „Lámfalussy process” eredményeként zajlott.

A Lámfalussy-eljárás 4-szintű szabályozást irányoz elő:

- Az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott jogszabályok (direktívák és rendeletek), melyek egyúttal meghatározzák a komitológia<sup>69</sup> eljárás keretében elkészítendő végrehajtási rendelkezések körét.
- A komitológia eljárás keretében megalkotott végrehajtási rendelkezések.
- Összehangolt értelmezés és iránymutatás az együttműködő felügyeleti hatóságok részéről.
- A végrehajtás ellenőrzése, melyet a Bizottság<sup>70</sup> hajt végre a tagállamokkal, a Parlammal és a szakmával együttműködve.

A Lámfalussy eljárás eredetileg az értékpapírpiazi területen működött, majd kiterjesztették a teljes pénzügyi szektorra, ezen belül a banki és a biztosítási szektorra is. A Bizottság 2003. november 5-i javaslata alapján az Európai Parlament és a Tanács döntése szerint a biztosítási területen egy 3. szintű bizottság, a CEIOPS jött létre, az Insurance Committee

<sup>69</sup> A Parlament és a Tanács felhatalmazhatja a Bizottságot, hogy felhatalmazáson alapuló jogi aktust vagy végrehajtási aktust fogadjon el. A komitológia azokat az eljárásokat jelenti, amelyek lehetővé teszik, hogy az EU országai szakbizottságokon keresztül felügyeljék, miként fogadja el a végrehajtási aktusokat az Európai Bizottság. Referencia: [ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts\\_hu](http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_hu)

<sup>70</sup> Európai Unió Bizottsága: Commission

pedig a 2004/7/EC-nek megfelelően EIOPA (European Insurance and Occupational Pensions Committee) néven 2. szintű bizottsággá alakult.<sup>71</sup>

A CEIOPS a Bizottságtól kapott felkérésre tanácsadói feladatokat látott el; a fő feladata a Szolvencia 2-szabályozás kidolgozása volt, beleértve az irányelvet, a végrehajtási rendeletet és az iránymutatásokat, ajánlásokat is (L1, L2, L3). A végrehajtási rendelkezések megalkotását a Bizottság kezdeményezte, ahogyan ez ma is történik. A Bizottság miután konzultált az EIOPA-val, felkérte a CEIOPS-t, hogy tegyen javaslatot a konkrét technikai részleteket illetően. A CEIOPS javaslatait a Bizottságnak adta át, amelyek alapján a Bizottság elkészítette a saját tervezetét, ezt követően az EIOPA szavazással döntött a tervezetek elfogadásáról.

A CEIOPS a Szolvencia 2-vel kapcsolatos technikai munkára négy munkacsoport felállításáról hozott döntést: Élet I. pillér; Nem élet I. pillér; Vállalatirányítási tárgykörök, beleértve az információk gyűjtését is. II. pillér; Csoportszintű és szektorok közötti kérdések.

Az MNB (a jogelőd Felügyelet) munkatársai a 2004 elején az EU-csatlakozás időpontjáig, 2004. május 1-jéig megfigyelőként vettek részt a CEIOPS munkacsoportjainak munkájában. Három munkacsoport esetében láttak el vezetői szerepet (pénztári, fogyasztóvédelmi és aktuáriusi tárgykörökben).

<sup>71</sup> Commission Decision of 5 November 2003 establishing the Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors; Official Journal, 2004. január 7.

*Gabriel Bernardino*

*EIOPA elnök, 2011-2021*

Az elmúlt évtizedben az európai biztosítási és foglalkoztatóinyugdíj-szektor szabályozása és felügyelete jelentős átalakuláson ment keresztül. Az EIOPA létrehozatala katalizátorként segítette elő egy robusztusabb szabályozói keret kialakítását és a felügyeleti tevékenység minőségének és hatékonyságának növelését, ami növelte a piacoknak az évtized során bekövetkezett különböző sokkokkal és válságokkal szembeni ellenálló képességét.

Az MNB fontos szerepet töltött be e folyamatokban, innovatív nézetekkel járulva hozzá az európai vitákhoz, biztosítva a magyar piac stabilitását, de folytatva és erősítve a felügyeleti előd kiemelt figyelmét a felügyeleti munka ellátására. Az MNB a felügyeleti közösség más tagjaival együtt élenjáró volt annak biztosításában, hogy a piacfelügyelet túlmutasson a megfelelésen, és nagyobb mértékben fókuszáljon a méltányosság, az ár-érték arány és a piaci szereplők hatékony termékirányításának vizsgálatára. Proaktív és mélyreható kockázatértékelés bevezetésével és a késedelem nélküli végrehajtásával az MNB rendkívüli módon járult hozzá a biztosítási piac stabilitásához és a kötvénytulajdonosok védelméhez.

Az EU-n belüli egységes felügyeleti kultúra kialakításának folyamatában az EIOPA mindig az MNB-s kollégák nyitott és produktív hozzáállásával találkozott, ami őszinte és transzparens dialógust és együttműködést tett lehetővé. Tízéves hivatali időm alatt mindig élveztem az MNB-s kollégákkal folytatott kapcsolatokat és együttműködést. Még azokban a nagyon kivételes esetekben is, amikor különböző nézetek és vélemények voltak, mindig értékeltem, hogy az MNB-s kollégák fellépése az Igazgatótanácsban konstruktív volt és elősegítette a kompromisszumok elérését. Ez tette lehetővé számunkra, hogy közösen teljesítsük a fogyasztóvédelemre és pénzügyi stabilitásra vonatkozó felügyeleti mandátumunkat.

Az Európai Felügyeleti Hatóságokat (3 ESA: Európai Bankhatóság – EBA, Európai Értékpapír-piaci Hatóság – ESMA és EIOPA) a Lámfalussy Sándor által vezetett szakértői bizottság jelentésének nyomán indult szabályozási reformfolyamat, illetve a de Larosièrecsoport javaslatára 2010-ben felállított Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere (ESFS) hozta létre. Az ESFS-rendszert az európai és nemzeti felügyeleti hatóságok együttesen alkotják.<sup>72</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendeletével alapították az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóságot (EIOPA), amely felváltotta az addig működő CEIOPS-t. Az EIOPA a másik két ESA-val megegyezően a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerének része. Az EIOPA hivatala 2011. január 1-jén kezdte meg tevékenységét, hatáskörrel rendelkező Hatóságként, jogi személyiséggel rendelkező uniós szerv státusszal. A hatásköre kiterjed a biztosítókra, a viszontbiztosítókra, a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményekre és a biztosítási közvetítőkre.

Az EIOPA feladatai közül kiemelten kell említeni a felügyeleti kultúra, felügyeleti konvergencia megteremtésének igényét, ugyanis ezzel hozzájárul az uniós jog egységes és következetes alkalmazásához. Eszköze a végrehajtási rendeletek, iránymutatások és ajánlások kidolgozása, de mód van ezek kezdeményezésére is. Utóbbi esetben a Bizottság mérlegelésétől függően kerül felvételre vagy elutasításra, de akár csak elnapolásra egy adott tárgykor. Az egységes jogalkalmazást segíti az ún. „Single Rulebook” (egységes szabálykönyv), amely összegyűjti és elérhetővé teszi a különböző felügyeleti gyakorlatokat, így az egyes nemzeti felügyeleti hatóságok (NCA) megismerik egymás módszertanát, eljárásrendjeit.

Szintén kiemelendő fontosságú a fogyasztóvédelem területe, ahol a termékfelügyeleti és irányítási követelményekre, valamint a panaszkezelésre vonatkozóan kialakított iránymutatások és ajánlások nagy segítséget jelentenek mind a felügyelt intézmények, mind a felügyeleti hatóságok számára. Külön szót kell ejteni az olyan termékekről,

<sup>72</sup> Kerékgyártó Judit–dr. Tályai tímea–dr. Csáky Krisztián: Az európai felügyeleti hatóságok fennállásának első tíz éve (2011–2021)

amelyek az ügyfelek számára a szerkezetükből adódóan nehezen érthető, ilyenek a biztosítási alapú befektetési termékek. Különösen fontos, hogy az értékesítés pillanatától nagy súlyt fektessenek arra, hogy a termékfeltételek érthető, jól követhető módon kerüljenek ismertetésre, ahol a termék tartalma kifejezetten az ügyfél érdekeihez igazodik.

Az MNB (és a jogelőd Felügyelet) aktív tagként vett és vesz részt az EIOPA legfőbb döntéshozó szerve, a Board of Supervisors (BoS) munkájában és a különböző bizottságokban, munkacsoportokban.

Összességében az EIOPA, illetve mindhárom ESA eddigi működése pozitívan értékelhető, jelentős előrehaladás történt fennállásuk óta az európai felügyeleti konvergencia erősítésében. Feladataikat magas szakmai színvonalon, a nemzeti felügyeletekkel szoros együttműködésben látják el. Az utóbbi években kiemelt prioritást élvez az EIOPA esetében a határon átnyúló biztosítási tevékenységek felügyeletének hatékonyabbá tétele, a fogyasztói és ügyfélérdekek előtérbe helyezése. Ennek jó eszközét jelentik az ún. koordinációs platformok, amelyek segítik a tagállami felügyeletek együttműködését, amelyben az EIOPA egyfajta mediátor szerepet is betölt. Az ESA-k az olyan rendkívüli helyzeteket is megfelelően kezelték, mint a Brexit vagy a Covid-19-pandémia okozta kihívások. Mindez azonban nem lett volna lehetséges a nemzeti felügyeleti hatóságok intenzív támogatása és együttműködése nélkül. A nemzeti felügyeleti hatóságok is jelentős erőforrásokkal járultak hozzá, hogy az ESA-k megfelelő színvonalon tudják ellátni feladataikat.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Kerékgyártó Judit–dr. Tályai Tímea–dr. Csáky Krisztián: Az európai felügyeleti hatóságok fennállásának első tíz éve (2011–2021)

*Petra Hielkema*

*EIOPA-elnök, 2021-től*

Az elmúlt évtizedben az EIOPA, a nemzeti hatóságok és az MNB kéz a kézben dolgoztak egy gondos és hatékony keretrendszer kialakításán a biztosítási és foglalkoztatóinyugdíj-szektorok számára. Határozott és jelentős lépést tettünk előre a Szolvencia 2 és az IORP II irányelv, valamint a koherens felügyeleti gyakorlatok EU-n belüli megvalósításával. Az MNB értékes társnak bizonyult e fontos folyamat során. Szemléletmódja és rálátása a magyar piacra gazdagította az európai döntéshozatalt és felügyeletet.

Az MNB az EIOPA Felügyelőtanácsában, irányítótestületeiben, munkacsoportjaiban és a közös munka egyéb csatornáiban való részvételén keresztül juttatta el véleményét és szakértelmét a nemzetközi felügyeleti közösségnek. Köszönhetően a kezdettől fogva konstruktív dialógusnak, az MNB képviselői megszokott és megbecsült arcokká váltak az EIOPA-n belül.

Közvetlenül a Szolvencia 2 bevezetése előtt és után az EIOPA megvizsgálta a nemzeti hatóságok által megvalósított felügyeleti keretek készenléti állapotát, és örömmel dolgozott együtt az MNB jól felkészült és lelkes felügyeleti szakembereivel, akik szakmai hozzáértésről és a tevékenységük iránti szenvedélyükről tettek tanúbizonyságot. További intenzív együttműködés jött létre az EIOPA-val a kooperációs platformokkal kapcsolatban, amelyekben az MNB székhely szerinti és fogadó hatóságként vett részt, és ahol kezdeményező megközelítése és szakértelme igen értékesnek bizonyult.

Az elmúlt évtizedben az MNB munkája nagymértékben hozzájárult a felügyeleti tevékenység megtámogatásához és a fogyasztók védelmének megerősítéséhez. Az EIOPA várakozással tekint e gyümölcsöző együttműködés folytatása elé akkor, amikor korszerűsítjük szabályozói kereteinket, finomhangoljuk felügyeleti módszereinket

és felkészítjük az általunk felügyelt szektorokat az új kihívásokra, mint amilyen a klímaváltozás, a digitalizáció és a fenntartható pénzügyek.

#### *3.4.2.2. Együttműködés a felügyeleti kollégiumokban, a csoportszemlélet erősödése az Unióban*

A Szolvencia 2-keretrendszer egyik célkitűzése volt a csoportszemlélet, a csoportfelügyelet erősítése, amely külön fejezetet kapott az irányelvben. Ennek legjobb gyakorlati megjelenési formája az ún. felügyeleti kollégiumi együttműködés kialakítása és erősítése, mivel a nemzetközi biztosítói csoportok jelen vannak a különböző biztosítási piacokon. Az egyes tagállamok illetékes felügyeleti hatóságai alkotják az adott nemzetközi csoport esetében a felügyeleti kollégiumot, ahol a székhelyország felügyelete látja el a csoportvezető szerepet („home” felügyeleti szerepkör), a többi érintett tagállam pedig fogadó („host”) pozícióban vesz részt a kollégium munkájában. Kiváló eszközök a kollégiumokon belüli, a felügyeleti hatóságok közötti írásos együttműködési megállapodások, amelyek 2016. január 1-jétől, a Szolvencia 2-keretrendszer indulásától megújult formában erősítik a nemzetközi szintű csoportfelügyelést. Ezeket a koordinációs megállapodásokat minden érintett társhatóságnak (EIOPA BoS-tag által), amely az adott kollégiumban képviselteti magát, valamint az EIOPA-nak is alá kellett írni. Az MNB jelenleg mint host felügyelet tölt be aktív szerepet a kollégiumok munkájában. A kollégiumok rendszeresen tartanak ülést (személyes vagy on-line formában), információkat osztanak meg egymás között az adott csoport intézményeinek kockázatairól, azok felügyeleti értékeléséről, a megtett intézkedésekről. Az ülések között is folyamatos az információcsere, együttműködés a felügyeletek között. A csoportfelügyelők keresztül a csoport menedzsmentje is hozzájuthat a host felügyeleti jelzéseikhez, amely segítséget nyújt a helyi vállalatirányítás számára az adott leányvállalat esetében a hibák kijavításában, a kockázatok mérséklésében. A globális piacokon a határon átnyúló működés erősödésével a felügyeleti együttműködés egyre nagyobb súlyt kap mind prudenciális, mind pedig fogyasztóvédelmi szempontból. Különösen igaz ez az



esetleges negatív környezeti hatások, kihívások (infláció, geopolitikai bizonytalanságok, járványhelyzet) összehangolt kezelése esetében és a pénzügyi piacok biztonságos működésének elősegítése érdekében.

### 3.4.2.3. A határon átnyúló tevékenységek felügyelete

Néhány évtizeddel ezelőtt külföldi székhelyű biztosítók magyarországi ténykedése illegális tevékenységnek számított hazánkban. A rendszer-váltás éveiben például megjelentek a gyors meggazdagodás ígéréttel csábító különféle osztrák életbiztosítások, melyek elterjedésének negatív következménye volt, hogy ebben az időszakban több tízezer magyar bukta el a befektetését.

Az Európai Unióhoz való csatlakozással Magyarországon is hatályba léptek a belső piac akadálymentes működését biztosító közösségi jogszabályok. Ettől kezdve a bármely EGT-államban székhellyel rendelkező biztosító külön engedély nélkül – a szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján – végezheti a másik tagállam területén is azt a biztosítási tevékenységet, melynek folytatására a székhely szerinti országban jogosult (határon átnyúló szolgáltatás). A másik lehetőség, amikor egy külföldi székhellyel rendelkező biztosító a letelepedés szabadságának jogát kihasználva Magyarországon fióktelepet hoz létre, vagy éppen egy magyarországi székhelyű biztosító teszi ugyanezt egy másik uniós tagállam területén. A 2022-ben határon átnyúló tevékenységet végző intézmények számát az 3-5. táblázat szemlélteti.

3-5. táblázat: Határon átnyúló tevékenységek darabszáma<sup>74</sup>

	Határon átnyúló szolgáltatást nyújtó biztosítók	Fióktelepek
Külföldről Magyarországra	742	14
Magyarországról külföldre	11	5

<sup>74</sup> Forrás: MNB felügyeleti nyilvántartás, 2022. 10. 06-i adatok

A hazai biztosítási piacon tevékenységet végző külföldi székhelyű biztosítók mind a nem életbiztosítási, mind az életbiztosítási ágazatban jelen vannak termékeikkel. A direkt biztosítások között a Tűz- és egyéb vagyoni kár biztosítása volt a legjelentősebb üzletág 2021-ben. A legnagyobb Magyarországon működő fióktelep a MetLife Europe d.a.c, amely egyedüli ír fióktelepként kizárólag az élet ágazatban tevékenykedett.

### *A Brexit hatásai*

Az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépése (Brexit) új helyzetet teremtett a határon átnyúló szolgáltatást nyújtó biztosítók felügyelésében. A Brexit után ugyanis az Egyesült Királyságban, valamint Gibraltár területén székhellyel rendelkező biztosítók már nem jogosultak biztosítási tevékenység folytatására a letelepedés vagy szolgáltatásnyújtás szabadsága alapján az Európai Unió tagállamaiban. A helyzet sajátossága abból adódott, hogy e jogosítvány elvesztése ellenére a korábban már érvénybe lépett szerződések nem szűntek meg, ezért a biztosítottak jogait – különös tekintettel a fogyasztóvédelmi szempontokra – biztosítani kellett. Az MNB a helyzet megoldása érdekében szerződéskötési stopot rendelt el mindazon intézmények számára, amelyeknek székhelye az Egyesült Királyság vagy Gibraltár területén volt és több mint ezer magyarországi fogyasztói szerződéssel rendelkeztek, továbbá elvárta a meglévő szerződésállomány rendezett kifuttatását is. Így került a figyelem középpontjába egy gibraltári székhelyű biztosító, amely főként a szépkorú lakosságnak szóló kockázati életbiztosítási termékével volt jelen Magyarországon, ezért e sérülékeny csoport védelme érdekében a magyar felügyelet különös figyelmet fordított a biztosítóval való együttműködésre a rendezett „run-off” érdekében.

### *Felügyeleti kihívások*

A magyarországi piac határon átnyúló tevékenységet folytató intézményekre is vonatkozó megnyitása óta a jogi keretrendszer éppúgy átalakult, ahogy a vizsgálati módszertan és – szükséges esetben – beavatkozási és szankciós eszköztár. Általánosságban kimondható, hogy a határon átnyúló szolgáltatást nyújtó intézmények prudenciális

felügyelete tekintetében korlátozott eszköztár áll a fogadó („host”) ország rendelkezésére, miközben fogyasztóvédelmi szempontból azonos szabályok vonatkoznak rájuk, illetve azonos elvárásoknak kell megfelelniük. Épp ezért a nemzeti felügyeleteknek sokszor közvetett eszközökkel – más, tagállami felügyeletekkel vagy uniós szervezetekkel együttműködve – van lehetőségük fellépni a fogyasztók jogainak védelme érdekében.

#### *Esettanulmány: ASTRA*

Precedens értékű esetnek volt tekinthető a romániai székhelyű Astra Biztosító ügye.

A román pénzügyi felügyelet (ASF) mint az intézmény prudenciális felügyeleti szerve, súlyos visszasságok miatt 2015. 08. 27-én döntött a Societatea Comerciala de Asigurare-Reasigurare Astra S.A. Biztosító tevékenységi engedélyének visszavonásáról és bejelentette, hogy kezdeményezi annak felszámolását. Az anyabiztosító engedélyvisszavonásával és felszámolásával a biztosító magyarországi fióktelepe sem volt tovább jogosult biztosítási tevékenység végzésére, 2015 szeptemberében a kárkifizetést és a kárfelvételt megszüntette. Az MNB a tevékenységi engedély visszavonásával egyidejűleg célvizsgálatot indított, és ideiglenes intézkedés keretében adatszolgáltatásra kötelezte a Fióktelepet a bejelentett károk és a teljesítendő kárkifizetésekre vonatkozóan, gondoskodva egyúttal a Fióktelepnél fellelhető adatok és dokumentumok védelméről is, különös tekintettel arra, hogy a Fióktelep jelentős kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási állományt kezelt. Az azonnali és energikus ideiglenes intézkedések által megteremtettük annak a lehetőségét, hogy a kgfb-kárszolgáltatások teljesüljenek, ilyen módon magyar fogyasztót ne érjen kár: a dokumentumokkal alátámasztott, még meg nem térített kgfb- károk esetében a kifizetések lehetősége 2015 októberében nyílt meg újból. Az MNB a román felügyeleti hatósággal, az ASF-fel, a válsághelyzet kialakulásának kezdetétől fogva szorosan együttműködött a magyar ügyfelek érdekeinek védelmében. Ezt szolgálta a bilaterális együttműködési megállapodás a két hatóság

között (MoU – Memorandum of Understanding). A zökkenőmentes kárkifizetést segítette a két ország garancialapjai (román garancia-alap-FGA, MABISZ-Kártalanítási Alap) közötti együttműködési megállapodás is.

### *Esettanulmány: NOVIS*

Újabb keletű – egyes vetületeiben a mai napig is feladatokat adó, folyamatban lévő – vizsgálat a szlovákiai székhelyű Novis Biztosító ügye.

Az eredendően TKM-limitsértések észleléséből kiinduló vizsgálatok súlyos tájékoztatási (pl. nem kellő módszertannal kalkulált, így irreálisan magas hozamokat ígérő) problémákat, illetve az intézmény tőkehelyzetét, a befizetett díjak felhasználásának, befektetésének anomáliáit, ezeken túlmenően összeférhetlenségi aggályokat azonosítottak. Az MNB a kezdetektől energikusan, határozottan lépett fel a magyarországi fogyasztók védelmében, és kezdeményezője, a kezdetektől motorja volt a többi érintett host-országot tömörítő platform munkájának, az ottani információcserének és összehangolt lépéseknek. A fogadó országok közjóra és fogyasztóvédelemre vonatkozó jogosítványaival élve – a konstrukciók átláthatatlan tőke- és hozamgaranciáira, illetve a kötvény-tulajdonosoknak járó tényleges kifizetésekre vonatkozó feltételeire alapozva – több lépésben megtiltotta a társaság életbiztosítási termékeinek forgalmazását, megakadályozva az érintett állomány növekedését, miközben a már kötvénnyel rendelkező fogyasztók felé ismétlődően kommunikált. (MNB, 2021)<sup>75</sup>

<sup>75</sup> MNB (2021): Biztosítási, pénztári, tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés. Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/kockazati-jelentes-2021-hun-0621.pdf>. Letöltés ideje: 2022. október 18.

### 3.4.3. Regionális együttmüködés: CESEE ISI (Insurance Supervision Initiative of the Central, Eastern and South-Eastern Europe)

Az FMA (Financial Market Authority Austria, Pénzügyi Piaci Hatóság, Ausztria) kezdeményezésére jött létre 2011-ben, amit a Nyugat-Balkán Európai integrációs folyamataira vonatkozó elképzelések alapoztak meg. Ezen folyamat azóta is tart, amit a nyugat-balkáni földrajzi egység országainak eltérő felkészültségi foka is indokol. 2009 áprilisában az FMA felvetette, hogy a KKBCS (Közép- és kelet-európai Bankfelügyelet Csoportja) mintájára hasznos lenne egy hasonló regionális együttmüködési fórum létrehozása a biztosítási szektor felügyelői számára. A kezdeményezést az MNB jogelődje, a PSZÁF pozitívan ítélte meg, támogatta a kezdeményezést, és létrehoztak a közép- és kelet- és délkelet-európai felügyelet számára egy szakmai együttmüködési, regionális fórumot.

A CESEE ISI formálisan 2011-ben kezdte meg a müködését, amelynek keretében a közép-, kelet- és délkelet-európai államok felügyeleti hatóságai, a térség EU-tagállami és az EU-hoz csatlakozni kívánó vagy a csatlakozási folyamatot már megkezdő államok felügyeleteinek képviselői folytatnak párbeszédet a régió aktuális biztosításszakmai kérdéseiről. A CESEE ISI térségre jellemző közös tulajdonosi háttér, a hasonló adottságok és érdekek azonos jellegű fejlesztési irányokat jelentenek, azonban eltérő megoldások, gyakorlatok is vezethetnek jó eredményre. Általános megközelítésként vagy alapelveként érvényesül az ülések napirendjének összeállításakor, hogy két EU-tagország és két nem EU-ország képviselője vállalja a mindenkori ülések napirendi pontjainak felvezetését. Az egyes témakörök felvezetéséhez használt prezentációk kizárólag gondolatébresztőként szolgálnak, minden résztvevő megoszthatja az azzal kapcsolatos kétségeit, véleményét. A konstruktív párbeszédre is lehetőség van. Az MNB ellátja a CESEE ISI szakmai titkársági teendőit.

A kezdeményezés célját tekintve kiemelten fontos, hogy elősegítse a közép-, kelet- és délkelet-európai, az EU-n belüli és kívüli biztosítás-felügyelők közötti együttműködést és kommunikációt. Konferenciák és workshopok keretében fórumot biztosít a régióon belül a biztosítási piaccal és felügyeleti kérdésekkel kapcsolatos megbeszéléseknek, lehetőséget teremt, hogy kölcsönösen megismerhetők legyenek a különböző felügyeleti technikák, tapasztalatok, amelyek segítséget nyújtanak a jogszabályok és irányelvek implementálása során.

Az együttműködés formájának meghatározásakor a lehető legkevesebb formális keretek megteremtése volt a cél. A kezdeményezés iránti érdeklődést feltérképező felmérés alapján Ausztrián és Magyarországon kívül 7 további ország aktív részvételére lehetett számítani: Albánia, Észak-Macedónia, Montenegró, Lengyelország, Románia, Szerbia, Szlovénia. Csehország később nagyon is aktív szereplővé vált a többi régióbeli országgal együtt. Az első találkozókhoz képest fokozatosan bővült a résztvevő országok köre. Az eredeti kezdeményezés és a fórum elnevezésén túlmutató körből kerülnek ki a résztvevők; így pl. Moldova, Grúzia. A 2020-ban általános Covid-19-járványhelyzet következtében a 2020. évi tavaszi ülés halasztásra került, majd a pandémia sajnálatos terjedése és kiszélesedése miatt a teljes év kimaradt, ami a 2021 első felére is kiterjedt. Ennek ellenére, az eddigi legsikeresebb rendezvényre 2021. októberben került sor, virtuális formában, ahol a legszélesebb körű érdeklődést tapasztalhattuk mind a résztvevők létszámát, mind pedig a földrajzi lefedettséget tekintve (résztvevők száma 109<sup>76</sup>). Az eredeti kezdeményezés a tervek szerint évente legalább egy ülést tartana, ezen kívül a felmerülő témák számától és fontosságától függően további workshopokra kerülhet sor. A kezdeményezés felkarolása és koordinálása egy fontos eszköz lehet a CESEE ISI-régióon belüli szerepünk megerősítésére, különösen az EU-csatlakozás előtt álló, illetve az EU-val való minél szorosabb együttműködésre törekvő régióba.

<sup>76</sup> AL: 8, AT: 2, AZOBIH.GOV.BA: 1 AZORS-RS-BA: 4, BG: 20 CZ: 2, GE: 5, HR: 5, HU: 3, BQK-KOS: 4, LT: 2, CNPF-MD: 4, ANO-ME: 2, ASO-MK: 3, PL: 10, RU: 13, NBS-RS: 2, SI: 3, SK: 6, UA: 10; SUM: 109

### 3.4.4. Kitekintés a biztosítá felügyelés kereteire

#### *A felügyelő hatóságok általános szerepe a pénzügyi rendszer stabilitásában:*

A bemutatott példák is igazolják, hogy a pénzügyi felügyelet minden országban komplex feladatkört látnak el, öröködnék a pénzügyi piacok biztonsága, stabil működése felett, kiszűrik a jogsértő magatartásokat és védik a fogyasztói érdekeket. Jelentős ívet ír le a felügyeleti fejlődés története mind helyi, mind pedig csoportfelügyeleti szinten és nemzetközi tekintetben egyaránt. Erősödött továbbá a felügyeleti együttműködés és a konvergencia a különböző szintek között, másrészt elmondható, hogy a felügyelés és piaci beavatkozás a komplexebb szemléletű termékfelügyelet irányába halad. Alapvető elvárás tehát, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer valamennyi szereplője tevékenységét átláthatóan lássa el, a felügyelt intézményeknek pedig folyamatosan fenn kell tartaniuk a stabil pénzügyi helyzetüket az ügyfelek érdekeinek szem előtt tartásával. A felügyeleti hatóságok a mindenkori gazdasági környezeti kihívások, bizonytalanságok közepette végzik tevékenységüket, képesnek kell lenniük reagálni ezekre a kihívásokra.<sup>77</sup>

Ahogy a felügyelt intézmények a tevékenységüket meghatározott követelmények teljesülése esetén végezhetik, a felügyelési folyamatot végző hatóságnak ugyanúgy meg kell felelniük a számukra előírt elvárásoknak. Így elvárta a stratégiai gondolkodás, a felügyelési feladatoknak megfelelő folyamatok kialakítása és azok működtetése, valamint a szabályozó hatósággal való együttműködés a stabil és kiszámítható szabályozási keretek fenntartására. Amennyiben a gyakorlati tapasztalatok ezt szükségessé teszik, a felügyeleti hatóság kezdeményezi és javaslatot tesz a szabályozás javítására, kiigazítására. A kiszámítható és összehasonlítható környezet érdekében egységes ágazati elvárásokat teremtenek, ahol kölcsönösen támaszkodnak a különböző pénzügyi szektorbeli tapasztalatokra, ezek kölcsönhatásait felhasználják, beépítik és érvényesítik a jó gyakorlatokban.

<sup>77</sup> From uncertainty to strength: Supervision for an economy in transformation | Eiopa (europa.eu)

Az Európai Unió szempontjából meghatározó, hogy a tagállamokban minimum harmonizáció érvényesül. Ez jogi kötelmet jelent minden szereplő számára, amelyek az egységes Szolvencia 2-irányelv és a végrehajtási rendelet hatálya alá tartoznak. A Nemzeti felügyeleti hatóságok (NCA-k) diszkriminációs joga fennmaradt, egyedi és specifikus megoldásokra, jogszabályi előírásokra is van lehetőség a tagállami piaci gyakorlatokra alapozva. Az MNB tv. a Szolvencia 2-irányelv átültetésekor a felügyelt intézmények helyszínen kívüli és helyszíni vizsgálatát határozta meg. A hazai szabályozás indulásakor az USA NAIC<sup>78</sup> (National Association of Insurance Commissioners) anyagok jó kiindulási pontot jelentettek, majd az UK kockázatalapú felügyelési modellje került fókuszba; végül a Szolvencia 2 elvi és kockázatalapú megközelítés vált az európai felügyelés középpontjává.

A Biztosításfelügyelet Nemzetközi Szövetsége (IAIS) szempontjából lényeges az IAIS alapelvek (ICP<sup>79</sup>; Insurance Core Principles) önkéntes követése; a megfelelésre önértékelési módszertanok állnak rendelkezésre. A felügyelési gyakorlat témakörben az ICP 9 Supervisory Review and Reporting<sup>80</sup> az irányadó. Az ICP9 által lefedett standardok azokra az általános folyamatokra és eljárásokra összpontosítanak, amelyeket a felügyelet alkalmaznak a felügyeleti vizsgálatok és jelentéstételek tekintetében. A helyszíni és nem helyszíni vizsgálatok/ellenőrzések elnevezésének nincs jelentősége, annál inkább annak, hogy milyen szempontok szerint értékelik a vizsgálatok szükségességét, továbbá milyen információkat kérhetnek a vizsgálódáshoz, elemzésekhez. Az ICP 25 Supervisory Cooperation and Coordination<sup>81</sup> elvárások általános megközelítéseket határoznak meg, a csoportszemlélet erősítésének céljával.

<sup>78</sup> az Egyesült Államok szabványalkotó és szabályozói szervezete, amelyet az 50 állam, a Columbia és öt amerikai régió biztosítási szabályozói hoztak létre és irányítanak.

<sup>79</sup> <https://www.iaisweb.org/icp-online-tool/>

<sup>80</sup> <https://www.iaisweb.org/icp-online-tool/13520-icp-9-supervisory-review-and-reporting/>

<sup>81</sup> <https://www.iaisweb.org/icp-online-tool/13536-icp-25-supervisory-cooperation-and-coordination/>



A felügyelet együttműködik a piaci szereplőkkel és koordinálja az érintett felügyeleti hatóságokat, valamint minden egyéb illetékes hatóságot a határokon átnyúlóan működő biztosítók hatékony felügyeletének biztosítása érdekében.

A határokon átnyúló tevékenységet folytató biztosítási csoporton belüli különböző biztosítási jogi személyek felügyeleti szerveinek, hatóságainak együtt kell működniük a biztosítási csoport egészének felügyeletében, és össze kell hangolniuk a tevékenységüket, azaz a fellépésüket, intézkedéseiket. A nem azonos csoporthoz tartozó különböző biztosítási jogi személyek felügyelőinek is szükségük lehet az együttműködésre és feladataik koordinálására, különösen akkor, ha a biztosítók viszontbiztosítási szerződéseken keresztül kapcsolódnak egymáshoz, vagy ha az egyik biztosítónál felmerülő nehézségek általánosabban érinthetik a piacot, például szanálási helyzetekben („fertőzésveszély”). A felügyeleti hatóságok több felügyeleti gyakorlatot is alapul vehetnek a határokon átnyúló együttműködés és koordináció elősegítése érdekében, amit együttműködési megállapodásokban rögzíthetnek, beleértve a felügyeleti kollégiumokat is. Az eltérő jogszabályi környezet eltérő felügyelési megoldásokhoz vezethet, a cél viszont azonos, a felügyelt intézmények, valamint a pénzügyi piac pénzügyi stabilitásának fenntartása.

*Milyen megfontolások vezethetnek egy felügyeleti hatóság kialakításához, milyen megfontolások alapján történt a felügyeleti integráció?*

A biztosítás a bizalomra épül. Az ügyfelek elvárják a biztosítótól, hogy a szerződésben vállalt szolgáltatásokat következetesen és gyakran nagyon hosszú időn keresztül tudja nyújtani. A felügyelet fontos társadalmi és gazdasági feladatokat lát el, ahol ennek a bizalomnak a hosszú távú fenntartása a cél. A rendszerszintű kockázatok monitoringja és mérséklése szükségessé teszi a különböző nemzeti pénzügyi felügyeleti hatóságok tevékenységének összehangolását. Ez a törekvés természetes folyamatként indította el az integrált felügyelet felállításának igényét.

A felügyeleti tevékenység alapvető kritériumai: függetlenség, átláthatóság és számonkérhetőség, hatékonyság és eredményesség (irányítási struktúra, működéshez szükséges eszköztár), mikro- és makroprudenciális megközelítések összehangolása, kríziskezelés képessége, gyors és rugalmas reagálás. Az új szemléletű felügyeleti hatóságtól elvárt feladatok: az európai intézményi keretbe megfelelően integrált, megelőző, figyelmeztető jelzéseket, jelzőrendszereket alkalmaz, amely alkalmas a pénzügyi, ezen belül a biztosítási szektor kockázatainak felismerésére, ezáltal a felügyeleti hatóság időben tud fellépni, a folyamatokba beavatkozni. Ehhez a szükséges információkat gyűjti, elemzi: jó gyakorlatokkal, ajánlásokkal él a piaci szereplők számára.

A biztosításfelügyelés általánosságban 100 éves történetiségre tekint vissza, amely fejlődését a következő tényezők határozták meg. A pénzügyi szektor felügyelete állami intézményi struktúrában történik, kezdetektől található külön erre létrehozott állami hivatal vagy minisztérium részeként működő egység, utóbbira példa pénzügyminisztérium vagy gazdasági minisztérium keretén belül. Az elavult szabályozás, a szükségszerűen emelkedő tőkeszintek, valamint a változó versenyfeltételek vezettek ahhoz, hogy létrejöttek az egyes szektorfelügyeletek: bank-, biztosító, pénztár- és tőkepiaci felügyeletek. A pénzügyi piacok és termékek fejlődése, a tulajdonosi háttér módosulása/holdingok kialakulása egységes pénzügyi felügyeletet működését kívánta meg (szektorfelügyeletet egyesítése). A bankszektor válsága, annak pénzügyi szektoron belüli továbbgyűrűzése integrált felügyeleti megközelítéseket tett szükségessé, erre volt válasz a pénzügyi felügyeleteknek a nemzeti bankokba való beépítése. A 2000-es évek végének pénzügyi krízise felszínre hozta azt a társadalmi elvárást, hogy erősítsék meg a fogyasztók védelmét. A fogyasztóvédelem erősödésével önállósultak az intézményi keretek is.

Az országspecifikumok és a döntéshozók preferenciái befolyásolták a kialakítást – sok ország kezdte meg a pénzügyi krízis tanulságainak hatására a felügyeleti struktúra átgondolását és átszervezését. Így került sor a hazai felügyeleti struktúra felülvizsgálatára is, majd 2013. október 1-jétől az MNB-be történő integrálására.

#### *Nemzetközi lehetőségek felügyeleti megoldásokra*

Az IAIS ICP1 alapelv „Felügyelet céljai, jogköre és felelőssége” címszó alatt kimondja, hogy a biztosításfelügyeleti hatóság felelős a biztosítók felügyeletéért, amely feladat ellátása érdekében a hatáskörét és a céljait egyértelműen kell meghatározni. A nyilvánosan meghatározott célok elősegítik az átláthatóságot.

A felügyeleti hatóság felelősségi köreinek és célkitűzéseinek időben állandónak kell lenniük. A feladatokat és célkitűzéseket rendszeresen frissíteni kell, de azt olyan módon kell elvégezni, hogy elkerülhető legyen az instabilitás, mivel a stabil üzleti környezet fontos a biztosítási szektor és a fogyasztói bizalom szempontjából. Ennek biztosításához a felügyelő hatóság felelősségi köreit és célkitűzéseit, ezek alapvető szempontjait az elsődleges jogszabályokban indokolt meghatározni, amennyiben jogszabályi kötelelem érvényesítésére van szükség. A változó körülmények miatt gyakori frissítési igények léphetnek fel a feladatok és célkitűzések, illetve ezek szempontjai kapcsán, ezért szükség szerint ki kell egészíteni a jogszabályokat és iránymutatásokkal támogatni.

Az IAIS-tagságot tekintve sem mondható, hogy meghatározó lenne valamely felügyeleti szervezeti forma. Itt is megtalálható az elkülönült szektorfelügyelet, integrált pénzügyi felügyelet, ami lehet az adott ország nemzeti bankjának a része. Azonban jellemzőnek tekinthető az IAIS 2019-es felmérése<sup>82</sup> alapján (amelyben 72 tagország válaszai képezték a megállapítások bázisát), hogy szinte minden hatóság az elsődleges jogszabályokban egyértelműen meghatározza a biztosításfelügyelet

<sup>82</sup> Peer Review of Mandates and Supervisory Powers relative to the standards set out in Insurance Core Principles 1 and 2; 2019 November

céljait, valamint a felügyeleti hatóság megbízatását és felelősségét. Továbbá ezek az elsődleges jogszabályok megfelelő felhatalmazást adnak számukra a biztosítók felügyeletének lefolytatására is. Viszont a teljes képhez hozzátartozik, hogy ugyanezek a jogszabályok már nem határozzák meg a csoportszintű felügyelet végzésének hatáskörét.

Összegezve: Nincsenek „legjobb megoldások” vagy uralkodó intézményi megoldás, azonban az elmúlt tíz-tizenöt évben egyértelműen lezajlott egy átalakítás a felügyeleti hatóságok struktúrája, hatásköre tekintetében. Mindegyik EU- és nem EU-ország célja az volt, hogy alkalmazkodjanak a piaci trendek, gazdasági kihívásokból adódó kockázatokhoz, figyelemmel az adott ország specialitásaira, szabályozói preferenciákra. A kockázatok kezeléséhez megfelelő eszközrendszert hozzanak létre, vagyis hatékony és eredményes felügyeleti munkavégzésre legyenek képesek a stabil és kiegyensúlyozott biztosítási piac fenntartása érdekében.

## Felhasznált irodalom

Állami Biztosításfelügyelet: Tájékoztató, 1993

Gilyén Ágnes (2016): *Az elmúlt harminc év hazai biztosítástügye* – Kerekasztal-beszélgetés Asztalos Lászlóval, Kepecs Gáborral és Trunkó Barnabással, *Biztosítás és Kockázat*, 3(4): 6–11. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 2007/46/EK irányelve a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkatrészeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról (keretirányelv) (2007. szeptember 5. ) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A32007L0046>

Bajai Ferenc–Csabay Dezső dr. (szerk.): *Az állami biztosítás Magyarországon*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1972, Budapest, 79–121. o.

Bajai Ferenc: *Adalékok az egységes Állami Biztosító történetéhez* In: *Biztosítási évkönyv 1988*, Állami Biztosításfelügyelet kiadványa, 9–65. o.

Banyár József – Turi Petra (2019): *A biztosítási fogyasztóvédelmi szemlélet evolúciója Magyarországon*. *Pénzügyi Szemle*, 2019/2.: 191–209. o. [http://real.mtak.hu/112295/1/banyar-turi-2019-2-mpdf\\_20190704140428\\_62.pdf](http://real.mtak.hu/112295/1/banyar-turi-2019-2-mpdf_20190704140428_62.pdf). Letöltés ideje: 2022. június 27.

Bártfai-Bora Zsuzsanna – Huszárik Ádám – Holczinger Norbert (2022): *Stabilitás kontra volatilitás: A Szolvencia 2 első öt évének magyar tapasztalatai a mennyiségi elemek tekintetében*. Hitelintézeti Szemle, 21(2): 66–93. o. <https://hitelintezetiszemle.mnb.hu/letoltes/hsz-21-2.pdf> Letöltés ideje: 2022. 10. 19.

Bora Zsuzsanna–Engler Katalin–Holczinger Norbert–Jakab Júlia–Merész Gabriella–Nagy Koppány–Zubor Zoltán (2015): *Mit hoz a Szolvencia 2 a hazai biztosítási szektor számára?* – Az MNB 2014-ben végzett mennyiségi hatástanulmányának eredményei. Biztosítás és Kockázat, 2(1): 34–53. o. <https://mabisz.hu/wp-content/uploads/2018/08/biztositas-eskockazat-2-efv-1-szam.pdf>

Bora Zsuzsanna–Holczinger Norbert–Merész Gabriella–Velcsov Gabriella–Zubor Zoltán (2016): *Az utolsó felkészülési célú Szolvencia 2 mennyiségi hatástanulmány eredményei*. Biztosítás és Kockázat, 3(1): 14–35. o. <https://doi.org/10.18530/BK.2016.1.14>

Bora Zsuzsanna–Holczinger Norbert–Nagy Koppány–Merész Gabriella (2016): *Mérföldkőhöz érkezett a biztosítási szektor: az újonnan bevezetett Szolvencia 2-rendszer első tapasztalatai pozitívak*. Hitelintézeti Szemle, 15(4), 88–114. o. <https://hitelintezetiszemle.mnb.hu/letoltes/bora-zsuzsanna-holczinger-norbert-nagy-koppany-meresz-gabriella.pdf> Letöltés ideje: 2022. június 16.

Csabay Dezső dr.: *Általános biztosítástan*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1971, Budapest, 47–58. o.

Dénes Beatrix dr., Dobner András dr., Erdős Mihály, Nagy Koppány, Somogyvári Sándorné, Szebelédi Ferenc dr., Vizi Tamás (2014): *A biztosításfelügyelés változásai az Európai Unióhoz való csatlakozás tükrében*. Biztosítás és Kockázat, 1(1): 10–21. o. <https://mabisz.hu/wp-content/uploads/2018/08/biztositas-es-kockazat-1-efv-1-szam.pdf> Letöltés ideje: 2022. június 27.

Döntött a Parlament a MÁV ÁBE ügyében, 2012. 11. 06. <https://www.portfolio.hu/bank/20121106/dontott-a-parlament-a-mav-abe-ugyeben-175220> Letöltés ideje: 2022. 10. 17.

Gaálné Kodila Diána: *Tartalékok, tőkekövetelmények mozgásban; Bank & Tőzsde 2007/1–2. szám* 19–28. o.

Hideg Andrea: *A biztosításfelügyelet kialakulása és fejlődésének irányvonalai* (szakdolgozat), 1995.

Varga Bence (2017): *Pénzügyi felügyelés a két világháború közötti Magyarországon* Hitelintézeti Szemle, 16(1): 143–161 o. <https://hitelintezetiszemle.mnb.hu/letoltes/varga-bence-1.pdf> Letöltés ideje: 2022. 06. 17.

Holczinger Norbert (2016): *A 2016. évi EIOPA-stresszteszt hazai eredményei*. (Előadás az MNB biztosítási szakmai konzultációján.) <https://www.mnb.hu/letoltes/biztositasi-konzultacio-3-stresszteszt-eredmenyek.pdf> Letöltés ideje: 2022. 10. 19.

Hollósné dr. Marosi Judit (2021): *A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás személyi sérüléssel járó kárainak vizsgálata*, Biztosítás és kockázat, 8(1–2): 14–29. o.

Kgfb idősor <https://statisztika.mnb.hu/idosor-830>

KGFB-Index: <https://statisztika.mnb.hu/sw/static/file/kgfb-index-infografika-2022q2.pdf>

Kiss Eszter (2013): *A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás rövid története és alapvető jellemzői*, Debreceni Jogi Műhely, 10(3): 17–36. o.

Központi tételes kgfb adatbázis (KKTA) technikai segédletei <https://www.mnb.hu/felugyelet/adatszolgaltatas/biztositok/2018-evre-vonatkozó-adatszolgaltatasok/a-kozponti-kgfb-teteles-adatbazis-kkta-technikai-segedletei>

KSH – Népeség korév és nem szerint, január 1. STADAT – 1.3. Népeség korév és nem szerint, január 1. (1980–) [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_eves/i\\_wdsd009.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_wdsd009.html)

KSH – Közlekedési balesetek [https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat\\_evkozi/e\\_ods001.html](https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_ods001.html)

Magyar Nemzeti Bank (2018): Pénzügyi fogyasztóvédelmi jelentés. Budapest, MNB <https://www.mnb.hu/letoltes/fogyasztovedelmi-jelentes-2018-hun.pdf> Letöltés ideje: 2022. június 27.

Magyar Nemzeti Bank (2021): Biztosítási, pénztári, tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés. Budapest, MNB <https://www.mnb.hu/letoltes/kockazati-jelentes-2021-hun-0621.pdf> Letöltés ideje: 2022. augusztus 2.

Magyar Nemzeti Bank (2022): Biztosítási, pénztári, tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés, Budapest <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/biztositasi-penztari-tokepiaci-kockazati-es-fogyasztovedelmi-jelentes>

Merész Gabriella–Holczinger Norbert–Nagy Koppány (2021): *A Magyar Nemzeti Bank új kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási indexének módszertani háttere* Hitelintézeti Szemle, 20(3): 59–79. o.

Merész Gabriella–Hollósné Marosi Judit (2020): *A Központi KGFB Tétéles Adatbázis* Magyar Aktuárius Társaság Tavaszi Szimpózium, 2020. szeptember 10.

MNB (2014): *Az MNB felügyeleti stratégiája – Összefoglaló 2014–2019* <https://www.mnb.hu/letoltes/14-07-31-felugyeleti-strategia-abra-1.pdf>. Letöltés ideje: 2022. június 27.

MNB (2015): *Pénzügyi Stabilitási Jelentés, 2015. május*. Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/biztositasi-penztari-tokepiaci-kockazati-es-fogyasztovedelmi-jelentes>. Letöltés ideje: 2022. július 10.

MNB (2016a): *A Magyar Nemzeti Bank 3/2016. (VI.06.) számú ajánlása a saját kockázat- és szavatoló-tőke-értékelési rendszerről*. <https://www.mnb.hu/letoltes/6-2016-ajanlas-volatilitasi-tokepuffer.pdf>. Letöltés ideje: 2022. július 9.

MNB (2016b): *A Magyar Nemzeti Bank 6/2016. (VI. 14.) számú ajánlása a folyamatos tőkemegfelelést biztosító volatilitási tőkepuffer tartásáról*. <https://www.mnb.hu/letoltes/6-2016-ajanlas-volatilitasi-tokepuffer.pdf>. Letöltés ideje: 2022. július 9.

MNB (2018): *A biztosítási szektor 10 éves jövőképe 7 pontban – öngondoskodási kitekintéssel*. <https://www.mnb.hu/letoltes/biztosi-ta-si-szektor-jo-vo-je-pst-online.pdf>. Letöltés ideje: 2022. július 20.

MNB (2021): Biztosítási, pénztári, tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/kockazati-jelentes-2021-hun-0621.pdf> Letöltés ideje: 2022. október 18.

MNB (2022): Biztosítási, pénztári, tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/kockazati-jelentes-2022-hun-0613-2.pdf>. Letöltés ideje: 2022. július 10.

MNB (2022): Felügyeleti közzététel – Adatszolgáltatás az összesített statisztikai adatokról, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/letoltes/iii-osszesített-statisztikai-adatok-2021.xlsx> Letöltés ideje: 2022. 07. 16.

MNB felügyeleti nyilvántartás 2022. 10. 06-i adatok

Pataky Tibor Csaba (2017): *A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás továbbfejlesztésének lehetőségei*. PhD-szakdolgozat, Pázmány Péter Katolikus Egyetem.

Pintér Judit (2008): *Kihívások a magyar biztosítási szektor felügyeletében a 21. század elején*, Hitelintézeti Szemle, 7(2): 179–198. o.

Szedlák, K. V., dr. – Zámbó, Sz. (2014): *A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló törvény – 10 év az EU-ban*. Biztosítás és Kockázat, 1(1): 34–53. o. <https://mabisz.hu/wp-content/uploads/2018/08/biztositas-es-kockazat-1-efv-1-szam.pdf>. Letöltés ideje: 2022. június 27.

Széplaki Valéria–Vértessy László (2021): *A biztosításfelügyelet története Magyarországon a 19. századtól a rendszerváltozásig* In: Jogtörténet Szemle, 19(2): 41–47. o.

Varga Bence (2019): *A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon (Lehetetlenségi trilemmák előfordulása a hazai felügyelet-történetben)*, PhD-értekezés, Szeged.

Vezetői körlevél A kötelező gépjármű felelősségbiztosítás megfelelő díjszabásához felhasználható KKTA kárstatisztikákról és annak az MNB-vizsgálatok során történő ellenőrzéséről és a Bit. 3. sz. mellékletnek való megfelelésről 2020. szept. 7. <https://www.mnb.hu/letoltes/vezetoi-korlevel-a-kotelezo-gepjarmu-felelossegbiztositas-megfelelo-dijszabasahoz-felhasznalhato-kkta-karstatisztikakrol-es-annak-az-mnb-vizsgalatok-soran-torteno.pdf> Letöltés: 2022. 10. 24.

Vezetői körlevél a Magyar Nemzeti Bank elvárásairól a nem életbiztosítási járadékok megváltásával kapcsolatosan (2021) <https://www.mnb.hu/letoltes/vezetoi-korlevel-a-magyar-nemzeti-bank-elvarasairol-a-nem-eletbiztositasi-jaradekok-megvaltasaval-kapcsolatosan.pdf> Letöltés ideje: 2022. 10. 19.

Zavodnyik József dr.: *Biztosítás* (előadás, év nélkül) <https://slideplayer.hu/slide/1979265/>, Letöltés ideje: 2022. 08. 28.

Zubor Zoltán (2016): *Volatilitási tőkepuffer a Szlovénia 2-es tőkekövetelmények megsértésének kivédésére*. Hitelintézeti Szemle, 15(1), 91–123. o. <https://hitelintezetiszemle.mnb.hu/letoltes/5-zubor.pdf> Letöltés ideje: 2022. 10.

## 4. fejezet

# A tőkepiaci szektor felügyelete

*Bacsosz Sztavrosz – Bakos Péter – Balla Zoltán – dr. Bátorfi Melinda  
– Bodor István Ádám – dr. Csáky Krisztián – dr. Hudák Lajos –  
Kauker Gergely – dr. Laki Gábor – dr. Nagy Tamás – dr. Nebhaj Erika –  
dr. Vidács Dávid*

A tőkepiac felügyelését áttekintő fejezet azzal a céllal készült, hogy bemutassa a hazai tőkepiac felügyelésének időbeli fejlődését. A tőkepiac sajátosságának és a nemzetközi trendnek megfelelően klasszikus tőkepiaci felügyelési tevékenység nem volt Magyarországon a második világháborúval bezárólag, azaz nem volt olyan központi állami hatóság, amely ezt a feladatot ellátta volna. Az 1949 és 1989 közötti kommunista diktatúra időszakában a tőkepiac megszűnt, és a kétszintű bankrendszer 1987-es bevezetésével merült fel reális kérdésként, hogy milyen legyen a tőkepiac felügyelése. A rendszerváltást követően létrejött a tőkepiac felügyeletének első magyarországi állami intézménye, az ÁÉF, majd a szervezeti keretek fejlődésének következő jelentős állomása volt a pénzügyi szektorok integrált felügyeleti hatóságának, a PSZÁF-nek a megalakulása 2000-ben. Az integrált felügyelés erősítését a mikro- és makroprudenciális feladatkörök egy szervezetben történő összevonása jelentette, és ennek megfelelően 2013 óta az MNB látja el a hazai tőkepiac felügyeletét. A fejezet bemutatja az intézményfelügyelés, az engedélyezés, a piacfelügyelés és kibocsátók felügyelésének elmúlt három évtizedben tapasztalt fejlődését, továbbá kitér a nemzetközi felügyelési keretrendszer bemutatására.



## 4.1. A tőkepiaci felügyelés története

### 4.1.1. Tőkepiaci felügyelés a rendszerváltás előtt

A nemzetközi és a hazai tőkepiacok működését a 20. század első felében, legfőképpen az 1929–33-as nagy gazdasági világválságig az „angolszász modell” jellemezte, azaz az a hozzáállás, hogy a minimálisan szabályozott piaci mechanizmus a lehető legoptimálisabb a gazdaság működése szempontjából. Ez a tendencia a tőkepiaci felügyelés kapcsán is megnyilvánult.

Az angolszász megközelítés abból az előfeltevésből indult ki, hogy a tőkepiaci szereplők számára a hosszú távú, stabil működés saját érdek, így eszerint járnak el. Ennek megfelelően a törvényeknek való megfelelést jellemzően nem egy állami háttérű, központi intézmény, hanem az adott tőkepiaci szereplő saját belső hatáskörben látta el a belső ellenőrzés vagy a felügyelőbizottság segítségével. Sokáig ezért – a mai értelemben vett – tőkepiaci felügyelés sem alakult ki Magyarországon, és szemben a biztosítási vagy a hitelintézeti szektorokkal, nem létezett olyan átfogó jogszabály sem, amely a tőkepiaci tevékenységet szabályozta volna.

Az 1948-as bezárásáig a hazai tőkepiac kiemelt intézménye a Budapesti Áru- és Értéktőzsde volt, amely a 19. század második felében létesült és megszűnéséig Közép-Kelet-Európa meghatározó börzéje volt. A német és osztrák tőzsdéktől eltérően a budapesti tőzsde kialakítása az angolszász modellt követte, és ennek megfelelően önkormányzati intézményként működött. Tevékenységében nagyfokú önállóságot élvezett, és csupán annyiban állt állami ellenőrzés alatt, hogy alapszabályát be kellett mutatnia az államot képviselő miniszternek. Az állam a főfelügyeleti jogát az általa kinevezett miniszteri tőzsdebiztos személyén keresztül gyakorolta, de a budapesti tőzsde 1948-as fennállásának teljes időtartama alatt egyetlenegyszer sem fordult elő, hogy a kormánybiztos valami ellen szót emelt volna.

A budapesti tőzsde önszabályozásának legfontosabb intézménye a tőzsdei választottbíróság volt, amely a tőzsdei forgalom biztonságát szem előtt tartva döntött a felmerült jogvitákban. Tagjai a tőzsdetanácsosok közül kerültek ki, akik egyben a tőzsde kb. hatvan-hetven tagú vezetőségét is alkották. Autonómiájának biztosítása érdekében döntése ellen csak alaki kérdésben lehetett fellebbezni a Királyi Ítéltáblához. Habár az első világháború után többször felmerült a tőzsdei autonómiát biztosító tőzsdebíróság működésének reformja, hatáskörének szűkítése, erre végül nem került sor.<sup>83</sup> A hazai jogalkotó 1931 válságos évében – amelynek magyar vonatkozású eseményei a bécsi Creditanstalt bukásának hatására bevezetett bankzárlat, a tőzsde működésének felfüggesztése és a kötött devizagazdálkodás bevezetése volt – sem látta még szükségét erőteljesebb tőkepiaci felügyelési keretrendszer kialakításának.

Magyarországon az 1949 és 1989 közötti kommunista diktatúra időszakában a tőkepiac gyakorlatilag megszűnt létezni, hiszen maga a tőkepiac intézménye is ellentétes volt a kommunista ideológiával. Azonban néhány hitelviszonyt megtestesítő értékpapír kibocsátására már ebben az időszakban is sor került, alapvetően az állam katasztrofális pénzügyi helyzetének kezelése céljából. Ilyen esemény volt például 1949 és 1955 között a terv és békekölcsönkötvények<sup>84</sup> kibocsátása. Az adósságcsapda<sup>85</sup> és a külföldi hitelek hiánya által generált finanszírozási nehézségeket kezelendő Magyarország 1982-ben belépett a Nemzetközi Valutaalapba,<sup>86</sup> aminek egyik feltétele Magyarország bankrendszerének és tőkepiacának reformja volt. A finanszírozási igényeket kielégítendő

<sup>83</sup> Scheuer Gyula: *A Budapesti Értéktőzsde – A magyarországi értékpapírpiac a két világháború között; Tőzsdeelméleti tanulmányok, Magyar Tőzsdealapítvány Kiadványa, Budapest, 1990.*

Dr. Szász Antal: *A magyarországi tőkés bankok üzleti politikája és technikája.*

Korányi G. Tamás–Szeles Nóra: *Tőzsde születik 1864–1990, A Budapesti Értéktőzsde jubileumi kiadványa, Budapest, 2005.*

<sup>84</sup> A terv és békekölcsönkötvények nem voltak szabadon forgalmazhatók, csak a kötelező jegyzés miatt volt sikeres a kibocsátásuk.

<sup>85</sup> A szocialista tervgazdaság az 1970-es években lezajlott olajárrobbanás és nemzetközi pénzügyi folyamatok nyomán fenntarthatatlanná vált.

<sup>86</sup> A Nemzetközi Valuta Alap alapokmányának kihirdetéséről szóló 1982. évi 6. törvényerejű rendelet.

az 1980-as években megjelentek a vállalati és államkötvények, és kialakult egy kezdetleges kötvénypiac is. Ezen eszközök közös jellemzője azonban az volt, hogy állami kibocsátásúak és a korszak technológiájának megfelelően papíralapúak voltak. Így az 1980-as évek végéig fel sem merült, hogy ezek forgalmazásához, letétkezeléséhez külön intézményrendszer bevezetésére lenne szükség, vagy annak ellenőrzésére külön állami szervet kellene létrehozni.

A szocialista tervgazdálkodás túlcentralizált világában tehát a pénzügyi felügyeletnek egészen más szerepe volt, hiszen nem létezett tőkepiac, és szabad devizapiacról vagy tőzsdéről sem beszélhetünk. A kétszintű bankrendszer 1987-es bevezetésével merült fel reális kérdésként, hogy miként legyen a magyar közjogi rendszerben felépítve és elhelyezve a felügyelet mint hatóság, mennyire legyen független a kormánytól, esetleg a pénzügyminisztérium alá kerüljön besorolásra, vagy valamilyen – sem jegybankba, sem minisztériumba integrált – külön entitásként létezzen. Szakmai körökben két modell versengett egymással: az egyik az önálló, a másik a jegybankkal összevont felügyelet megteremtése volt. Végül a szabályozó a bankok és biztosítók esetében már 1986-ban az önálló ágazati felügyelet létrehozása mellett döntött,<sup>87</sup> míg a tőkepiac vonatkozásában erre 1990-ig kellett várni. Mindemelllett az 1980-as évek végén a gazdasági keretekhez képest pezsgő értékpapírpiacon jött létre,<sup>88</sup> amely a 42 év szünet után 1990. június 21-én újjáalakult Budapesti Értéktőzsde elődjét testesítette meg.

<sup>87</sup> Lásd a 56/1986. (XII. 10.) MT-rendeletet az állami biztosításfelügyeletről.

<sup>88</sup> 1987 decemberében 22 magyar bank és pénzintézet, a Magyar Nemzeti Bank, a Pénzügyminisztérium és a Kereskedelmi Kamara megegyeztek az értékpapírkereskedelem összehangolásában, és 1988 januárjában megtartották az első tőzsdenapot. Eleinte havonta, majd hetente egy, októbertől pedig már hetente három alkalommal találkoztak az értékpapír-kereskedők.

#### 4.1.2. A befektetési vállalkozások megjelenése

A rendszerváltás előszelét megérezve a tőkepiac első szereplői már előbb megjelentek, mint ahogy maga a szabályozott piac létrejött. Elsőként a bankok mint univerzális pénzügyi szolgáltatók kezdtek el a kötvénypiacon részt venni. Utánuk megjelentek az első „bennszülött” – azaz csak a tőkepiacon működő – intézmények: a brókercégek. Az első magyar magántulajdonú brókerház Rt. volt, míg 1990 végén már 19, 1992 végére pedig már 32 nem banki formában működő szolgáltató volt jelen a piacon.<sup>89</sup> Ezen szereplők és tevékenységük szabályanyagát – és a felügyelés jogi keretét – egy új jogszabály, az Épt. adta.

Az Épt. a körülmények nyomására igen gyorsan készült: 1989 októberében született kormánydöntés kapcsán kezdődött meg előkészítése, és 1990. március 1-jén már hatályba is lépett. Ebben az USA 1933-as Glass–Steagall törvényének modelljét követve a jogalkotó szigorúan kettéválasztotta a klasszikus banki (betétgyűjtési-hitelezési) tevékenységet és tőkepiaci tevékenységet. A bankok 1992. december 31-ig maradtak jogosultak a tőkepiacon is tevékenységet folytatni. Mivel ezt követően az értékpapír-forgalmazás mellett más tőkepiaci tevékenységet már nem folytathattak, a türelmi idő lejárta előtt sorra alapították meg az erre specializált leányvállalataikat.

Az Épt. szemlélete egyelőre távol állt az egységes felügyelési szemlélettől. Az idő rövidege miatt csak kifejezetten a tőkepiac egy szűk szeletére koncentrált: elsősorban a tőzsdei kötvény- és részvénykereskedés kereteit kívánta megteremteni, de nyitva hagyta a kaput az egyéb értékpapírok előtt is. Az Épt. teremtette meg a tőkepiac felügyeletének első magyarországi intézményét, azaz az ÁÉF-et. Az ÁÉF elsődlegesen az Épt. hatálya alá tartozó értékpapírok nyilvános forgalomba hozatalát engedélyezte, felügyelte, miközben a zártkörűen forgalomba hozott értékpapírok nem tartoztak a hatáskörébe. Emellett az ÁÉF már

<sup>89</sup> Baló György–Lipovecz Iván: Tények könyve (Magyar és nemzetközi almanach '92).

a bizományosi tevékenységhez kapcsolódóan is ellátott előzetes engedélyezési és utólagos ellenőrzési tevékenységet, habár a szabályozás a tevékenység folytatásához szükséges tárgyi, technikai feltételekkel való rendelkezés részletes követelményeit ekkor még nem határozta meg, arra még 1996-ig várni kellett.

Az újonnan felálló ÁÉF teljesen elkülönült a már létező banki és biztosítási felügyeletről, valamint a jegybanki tevékenységtől is. Az Épt. nagy hangsúlyt fektetett a felügyeleti dolgozók tőkepiaci függetlenségének biztosítására is. Ennek érdekében ők és közvetlen hozzátartozóik kizárólag névre szóló értékpapírt szerezhettek, és azt is csak előzetes engedéllyel. Államigazgatási szervként tevékenysége felett a közvetlen felügyeletet a pénzügyminiszter gyakorolta. A Minisztertanács 1990. március 1-jei hatállyal Dr. Pacsi Zoltánt nevezete ki az ÁÉF első vezetőjévé.<sup>90</sup> A korabeli sajtóban ekként látták az ÁÉF szerepét: „A tapasztalat az, hogy mindig vannak szabálysértők és vannak, akik ezt megakadályozni és szankcionálni kívánják. A felügyelet egyrészt az általános piacfelügyelet szabályait kívánja betartatni, másrészt a befektetőket szeretné védeni, azok számára érdekképviselőt teremteni.”<sup>91</sup>

Az ÁÉF 1991-től már határozottan lépett fel a felügyelése során, és már az év elején több jelentős szereplő (Invest Bank, a Florenus Kft., Széchenyi István Befektetési Bank, Paritás Kft., Ingatlanbank, Középeurópai Hitelbank) értékpapír-forgalmazási tevékenységét felfüggesztette, mert brókereik nem rendelkeztek az ÁÉF által előírt vizsgával. A legfőbb elvárások inkább versenyjogi jellegűek voltak, amelyek egy összefüggő, egymást tulajdonló vagy egy kézben összpontosuló brókercéghálózat kialakulásának megelőzésére irányultak. A folyamatos felügyelés során az ÁÉF egyik legerősebb hatásköre az volt, hogy a brókercégek üzletszabályzatukat – amely felelősségüket és szolgáltatásaikat alapvetően definiálta ügyfeleik irányába – csak felügyeleti engedéllyel módosíthatták.

<sup>90</sup> A Minisztertanács 1042/1990. (III. 19.) MT-határozata.

<sup>91</sup> Figyelő, 1990. június 21. (34. évfolyam, 25. szám): Wiesel Iván: Több mint négy évtized után újjáéled a budapesti tőzsde.

Az ÁÉF nem rendelkezett önálló eljárási renddel, tevékenységét az államigazgatási eljárás általános szabályai szerint végezte. Eljárása egyfokú volt, határozata ellen fellebbezésnek nem, csak bírói felülvizsgálatnak volt helye. Jogsértés megállapítása esetén számos intézkedést és szankciót alkalmazhatott. Az értékpapír-felügyeleti bírság kiszabásán túl az ÁÉF határidő kitűzésével felszólíthatott a feltételeknek való megfelelésre, meghatározott időre felfüggeszthette egyes értékpapírok jegyzését, eladását vagy forgalmazását, az engedélyezett tevékenység vagy akár a teljes üzletvitel folytatását korlátozhatta, felfüggeszthette, továbbá akár az adott társaság vezetőinek, magasabb vezető állású dolgozóinak felmentését is kezdeményezhette, és végső esetben pedig magát a korábban kiadott engedélyt is visszavonhatta. Bírságot az ÁÉF nemcsak az intézményre, de annak vezető tisztségviselőjére vagy magasabb vezető állású dolgozójára is kiszabhatott.

Az ÁÉF a nemzetközi együttműködést is kiemelkedően fontosnak tartotta. Ennek első lépése volt, hogy 1991. október 2-án Szakmai és Technikai Segítségnyújtásról szóló megállapodást kötött a kanadai Quebec tartomány értékpapír-felügyeletével, amelyet egy 1992. március 4-ei kiegészítéssel tovább mélyítettek.<sup>92</sup> Ez volt az első ilyen típusú megállapodás egy nyugati, fejlett tőkepiaccal rendelkező állam tőkepiaci felügyeletével.

1992-re az akkor 24 fővel dolgozó ÁÉF-en már kellő tudás és tapasztalat gyűlt össze a tőkepiaccal kapcsolatban ahhoz is, hogy az Épt. módosítását, finomhangolását kezdeményezzék.<sup>93</sup> 1992 márciusában sor került az első magyar tőzsdeperre is. A tárgyaláson tanúként az ÁÉF is meghallgatásra került. A per tárgya az volt, hogy a brókercég mennyiben térhet el az ügyfél által adott megbízástól.<sup>94</sup> Emellett 1992. november 20-án először fordult elő, hogy egy már folyamatban lévő nyilvános

<sup>92</sup> Magyar Nemzet, 1992. március 5. (55. évfolyam 55. szám): Magyar–quebeci megállapodás.

<sup>93</sup> Magyar Nemzet, 1992. április 21. (55. évfolyam 94. szám): Törvénymódosítást kezdeményez az ÁÉF.

<sup>94</sup> Mai Nap, 1992. április 22. (4. évfolyam 105. szám): Nagyágyúk a tanúk padján: Perel a kifizetett befektető.

jegyzési eljárást (Frutta Plusz jegyzés) állított le az ÁÉF, mert információhoz jutott, hogy a már engedélyezett tájékoztató hamis adatokat tartalmazott.<sup>95</sup>

#### 4.1.3. A befektetési alapok megjelenése

Az 1992-es év legnagyobb jelentőségű változása a tőkepiacon a befektetési alapok szabályozásának megjelenése, a Batv. 1992. január 1-jei hatályba lépése volt.

A befektetési alapok előzményeit a 19. század végéig és a 20. század elejéig lehet visszavezetni,<sup>96</sup> ezek azonban széles körben sokáig még nem terjedtek el, Magyarország pedig a szocialista diktatúra miatt teljesen kimaradt ennek a tőkepiaci intézménynek szerves fejlődéséből. A tőkepiac 1990-es újraindulásával a lakossági befektetők széles körben fordultak a tőzsde felé. Azonban hamar rá kellett ébredniük, hogy sem kellő szaktudásuk, sem a megfelelően diverzifikált portfólió gazdaságos létrehozásához elegendő pénzmennyiségük sincs meg. Az igényeket felismerve sokszor semmilyen engedéllyel nem rendelkező, magukat tőkepiaci szakértőknek beállító magánszemélyek – „egyszemélyes befektetési alapkezelőként” – ajánlkoztak arra, hogy a tőkepiacon kezelik a jelentkezők pénzét: „elegendő baráti társaságban néhányszor kiejteni mondjuk a – laikus számára – rejtelmesen hangzó opció szót, rövid eszmefuttatást tenni arról, hogy még a tőzsde mai sanyarú helyzetében is akad egy-két emelkedőben lévő árfolyam, és máris akad néhány jelentkező, aki a várható haszon reményében följánl egy kisebb-nagyobb összeget.”<sup>97</sup>

<sup>95</sup> Új Hírnök, 1992. december 7. (3. évfolyam 49. szám): Pusztai László: Észnél légy! Frutta Részvényt ne végy!

<sup>96</sup> Pl. London 1868: Britain's Foreign Colonial Government Trust, USA 1924: US&Foreign Securities Corporation és Massachusetts Investors Trust.

<sup>97</sup> Magyar Nemzet, 1992. március 10. Lenkei Gábor: Pénzes Gondok.

Ezen igényektől vezérelve jöttek létre Magyarországon is a befektetők által már várt befektetési alapok, és az azt a befektetők javára kezelő befektetési alapkezelő intézményei. Az új „törvény célja annak elősegítése, hogy elsősorban a lakosság, valamint más befektetők megtakarításait a befektetők javára, a szükséges szakértelmet biztosítva, a kockázat megosztásával lehessen a gazdaságba befektetni”.<sup>98</sup>

A befektetési alapkezelők a brókercégekhez hasonlóan szakosított tőkepiaci intézmények voltak, hiszen továbbra is az univerzális szolgáltatók elkerülése volt a cél. A befektetési alapok a maihoz igen hasonló struktúrákat mutattak a törvény alapján: voltak csak meghatározott befektetői kör által elérhető zártkörű, valamint a bárki által jegyezhető nyilvános befektetési alapok. Érdekeség, hogy a törvény hatálya nem terjedt ki a legfeljebb 20 befektetővel vagy legfeljebb 100 millió forint saját tőkével rendelkező zártkörű alapokra. Mivel a határszámok egy alapra vonatkoztak, nem az alapkezelő által kezelt valamennyi alapra, így ez lehetőséget biztosított a törvény hatálya alól való kikerülésre, ha az alapkezelő csak ilyen alapokat hozott létre. A kibocsátott befektetési jegy visszaválthatósága alapján a befektetési alap lehetett bármikor visszaváltható, nyílt végű alap, vagy a lejáratidő/felszámolás előtt vissza nem váltható, zártvégű befektetési alap. A befektetési alap lehetett a befektetési politikája alapján értékpapíralap vagy ingatlanalap.

Az alapok fő dokumentuma a kezelési szabályzat volt. A későbbi szabályozással ellentétben nem került megállapításra törvényileg meghatározott minimum saját tőke, azt a kezelési szabályzat határozhatta meg. Ezzel a hiányossággal – túl kis méretű alap esetén – pont a költséghatékony befektetői érdeke kerülhetett veszélybe. Ingatlanalapok esetén ezt akadályozta az a szabály, hogy 1993. december 31-ig legalább 5, azt követően legalább 10 ingatlant tulajdonolnia kellett, így túl kicsi saját tőkével ennek a feltételnek nem tudott volna megfelelni.

<sup>98</sup> A befektetési alapokról szóló 1991. évi LXIII. törvény preambuluma.



Létrejött a ma is létező letétkezelői intézmény, amely az Alapkezelőtől függetlenül, külön felügyeleti engedéllyel ellátta az alap bizonyos külső kontrollját. Például a letétkezelő volt az, aki az alapot megillető értékpapírokat őrizte, és az alap nettó eszközértékét is ő számította ki. Sőt külön forgalmazó hiányában ő végezte a befektetési alapok jegyzésével és visszaváltásával kapcsolatos teendőket is. Amennyiben bármilyen rendellenességet tapasztalt az alap kezelésében, értesítenie kellett az ÁÉF-et. A felügyelet szektorális megosztottsága alapján azonban a letétkezelői engedélyt – mivel ilyen tevékenységet bank végezhetett – nem az ÁÉF, hanem az Állami Bankfelügyelet adta ki. A letétkezelő mint külső kontrollszerv rendkívül hatékony technikának bizonyult a tőkepiacon, és az állami felügyelet mellett nagyrészt talán ennek köszönhető, hogy befektetési alapkezelők esetén magyarországi történetük során nem fordult elő olyan jelentős visszaélés, mint ami a brókercégek között többször is.

A törvény lehetőséget biztosított az alapkezelőtől és a letétkezelőtől független személyekből létrehozni egy tanácsadói testületet, amely a befektetési alap kezelésével kapcsolatos tanácsadással, különösen a befektetési elvek meghatározásával foglalkozhatott, akár díjazás ellenében is. Ez azért volt érdekes, mert pont a speciális tőkepiaci szaktudásuk megléte miatt volt igény a befektetők részéről a befektetési alapkezelők igénybevételére. A tapasztalatok alapján viszont – főleg a zártkörű befektetési alapok esetén – a befektetők sokszor szerettek volna beleszólni a befektetési politikába, és ezeken a tanácsadói testületeken keresztül erre intézményesített lehetőséget biztosított nekik a jogi szabályozás. Ilyen intézményt a 2022-ben hatályos jogi szabályozás a nyilvános alapok esetében már nem tesz lehetővé, mert az az engedélyezett alapkezelési tevékenység kiszervezésének minősülne, erre sokszor engedéllyel sem rendelkező személyeknek.

Az alapkezelő esetén a feltételeknek való megfelelést az előzetes engedélyezés, majd a folyamatos felügyelés során az ÁÉF ellenőrizte. Ekkor már törvényben került rögzítésre személyi feltételként a büntetlen előélet, legalább kétéves szakmai gyakorlat és az ÁÉF által előírt szakmai

vizsga teljesítése. Mivel időben még mindig közel jártunk a rendszer-váltáshoz, így 1994. december 31-éig a kétéves pénzügyi szakmai gyakorlat előírása alól – kérésre és határozott időre – az ÁÉF felmentést adhatott. Az ÁÉF feladatai ezzel jelentősen bővültek, személyi állománya azonban nem.<sup>99</sup> Egy alap vagy alapkezelő működése során is számos esetben szükséges volt az ÁÉF előzetes engedélye. Ilyen esemény volt például a befektetési jegyek forgalmazásának felfüggesztése, ingatlanértékelő megbízása, az üzletszabályzat módosítása, az alap átalakulása vagy megszűnése.

Az Épt. alapján szerzett tapasztalatok és a fejlődés a felügyelés jogkörében érezhető volt. A befektetési alapokról szóló törvény ugyanis már számos adatszolgáltatást is előírt az ÁÉF felé. Az alapkezelőnek be kellett jelentenie a felügyelet felé fiókjai megnyitását és bezárását, tulajdonosait és annak körében meghatározott mértékű változást, nyílt végű alap forgalmazásának ideiglenes felfüggesztését vagy befektetési alap felszámolásának megindítását. Emellett megjelentek az alapok és az alapkezelő gazdálkodásával kapcsolatos rendszeres jelentések első változatai. Így az ÁÉF a folyamatos felügyelése során olyan információkhoz jutott, amelyek jelentősen nagyobb rálátást biztosítottak számukra az alapkezelők tevékenységére, mint például a brókercégekére. A befektetési alapokról szóló törvény nagyban az Épt.-n alapult: ez volt több szempontból is a háttérjogszabálya. Érdekesség, hogy a kiszabható maximum bírságösszeg 1 500 000 Ft-ban került megállapításra, amely másfélszerese volt az Épt.-ben meghatározott maximumnak.

A törvény alapján 1992. március 9-től volt jegyezhető az első magyarországi értékpapíralap: a CA Értékpapír Magyar Állami Értékpapírokba Befektető Alap. A jegyzés során azonnal próbára lett téve a törvény azon pontjának értelmezése, hogy kell-e devizahatósági engedély a külföldiek általi jegyzéshez? A kérdést az MNB mint devizahatóság igennel

<sup>99</sup> 1993-ban összesen 25 fő – köztük 3 jogász, 10 közgazdász – látta el.

döntötte el.<sup>100</sup> Már itt is látszott, hogy a jegybank tevékenysége mennyire kapcsolódik a tőkepiaci felügyelethez. 1992-ben további három befektetési alap indult.<sup>101</sup> Ezek az alapok zárt végűek, és elsősorban állampapírba fektetők voltak. A befektetők érdeklődése ezen alapok esetében még nem a speciális szaktudásnak, hanem a közvetlen állampapír-vásárlással el nem érhető személyi jövedelemadó kedvezménynek volt köszönhető.<sup>102</sup>

#### 4.1.4. Az első nyilvánosságra kerülő tőkepiaci visszaélések

1994-ben kerültek felszínre az első – és sok tekintetben máig legnagyobbnak számító – tőkepiaci visszaélések. 1994. február 1-jén a Honvédelmi Minisztérium robbantotta ki a korábban említett Lupis Brókerház Rt. botrányát azzal, hogy a Magyar Honvédségnél vizsgálatot kezdeményezett, hogy miért fektette be vagyónának egy részét határidős ügyletekbe?<sup>103</sup> Ezen ügyletekből eredő kötelezettségét pedig a brókerház nem tudta határidőben teljesíteni.<sup>104</sup> Hamarosan több állami szerv és vállalat is csatlakozott a károsultak közé.

A botrány forgatókönyve a tőkepiacon klasszikusnak volt mondható: a brókerház túl kockázatos befektetésekkal elbukta a befektetők pénzét, majd hamis kimutatásokkal megpróbálta ezt eltitkolni. Az eset a tőkepiaci felügyelés hiányosságait is megvilágította: a bankfelügyelettel szemben az ÁÉF nem rendelkezett olyan jogosultsággal, hogy szükség

<sup>100</sup> Magyar Hírlap, 1992. március 9. (25. évfolyam 58. szám): N.T.K.: A kibocsátás 20 százalékáig jegyezhetnek külföldiek a CA befektetési jegyeiből: Mindenki másként értelmezi...

<sup>101</sup> Baló György–Lipovecz Iván: Tények könyve (Magyar és nemzetközi almanach '93).

<sup>102</sup> Magyar Nemzet, 1992. április 6. (55. évfolyam 82. szám): Alkonyi: Jól startolt a CA alapja.

<sup>103</sup> Népszabadság, 1994. február 1. (52. évfolyam 26. szám): Vizsgálat a honvédségnél – Félmilliárdot értékpapírokba fektettek.

<sup>104</sup> Magyar Nemzet, 1994. február 3. (57. évfolyam 28. szám): HM kontra Lupis Brókerház – Rendőrségi vizsgálat kezdődik.

esetén biztost rendeljen ki az általa felügyelt intézmények élére. Ennek kapcsán az ÁÉF felvetette az Épt. módosításának szükségességét.<sup>105</sup>

Néhány nappal később – 1994. február 14-én – feljelentést tett az Állami Bankfelügyelet a T and KG Kft. ellen. Annak ellenére, hogy a feljelentést nem az ÁÉF tette meg, már itt felmerült az egységes felügyelet szükségessége. Nem volt ugyanis egyértelmű, hogy a T and KG Kft. engedély nélküli betétgyűjtést vagy engedély nélküli befektetési tevékenységet folytatott.<sup>106</sup> Ez az eset főleg lakossági befektetőket érintett.

A két krízis rávilágított arra, hogy a tőkepiac túljutott a kezdeti, naiv időszakán, és nemcsak a lakossági befektetők, de a szaktudáshoz hozzáférő intézményi befektetők is súlyosan ráfizettek a kellő tapasztalat és tudás hiányára. A történetek igazolták az ÁÉF-nek még a két eset kirobbanása előtti véleményét: „A legfontosabb: a befektetővédelem. Olyan jogokat kell nyújtani a befektetőnek, a felügyeletnek, a tőzsdének, amelyekkel jobban védhető a kiszolgáltatott, szaktudás nélküli, tapasztalatlan befektető üzleti érdekei. Ne lehessen őket „behúzni a csőbe” azért, mert nem tudják felismerni a nekik felkínált lehetőségben rejlő kockázatokat.”<sup>107</sup>

Az 1994-es év a tőkepiac – és ezáltal annak felügyelete – további terjeszkedését is magával hozta. Az árutőzsdéről és az árutőzsdei ügyletekről szóló 1994. évi XXXIX. törvény elfogadásával szabályozott keretek közé, tőkepiaci felügyelet alá került a már 1989-ben újjáéledt árutőzsde is. A hatáskör bővülésével az ÁÉF új néven, ÁÉTF-ként folytatta tevékenységét.

<sup>105</sup> Magyar Hírlap, 1994. február 8. (27. évfolyam 32. szám): G.Z.–B.K.–A.L.: A MÁV 885 millió forint értékben keresi kötvényeit a brókerháznál – Gyanúsítottként hallgatták ki Lupist.

<sup>106</sup> Magyar Hírlap, 1994. február 19. (27. évfolyam 42. szám): N. V.Zs.—Ferling József/Ferlingpress: Mesés hozamokat ígértek – a rendőrség intézkedett – Zárolták a T & KG bankszámláját.

<sup>107</sup> Magyar Nemzet, 1993. április 26. (56. évfolyam 96. szám): Molnár Pál: A tőkepiac kiépülése évtizedes folyamat.

Új hatáskörként az ÁÉTF az árutőzsdén kereskedni kívánó gazdasági társaságok üzletszabályzatát előzetesen engedélyezte. Ha ezt az engedélyt az ÁÉTF visszavonta, azzal az árutőzsdei tagság is automatikusan megszűnt. Az alkuszok akkor kerülhettek be az alkuszi jegyzékbe, ha az ÁÉTF által előírt tőzsdei szakvizsgával rendelkeztek. A tőzsdetagok mellett az árutőzsdét is felügyelte az ÁÉTF: jóváhagyta az árutőzsde alapszabályát és szabályzatait, engedélyezte a forgalmazható árukat, vezette az alkuszi névjegyzéket. Emellett akár a helyszínen is ellenőrizhette a tőzsdei kereskedést, a tőzsde szerveinek szabályszerű működését. Az ellenőrzések során amennyiben a megbízók érdekének és a jogszabályok rendelkezéseinek megsértését tapasztalta, akkor az ÁÉTF vagy saját hatáskörében eljárva alkalmazott szankciókat és intézkedéseket, vagy hatáskörét meghaladó esetekben az illetékes hatóságot értesítette. Az értékpapírtőzsdéhez hasonlóan az árutőzsdén is a tőzsdebiztosok által képviseltette magát az ÁÉTF a kereskedés során. Az ÁÉTF által az árutőzsdei területen kiszabható szankciók és alkalmazható intézkedések köre hasonló volt, mint az értékpapírpiacra és az alapkezelői szektorban: felszólíthatott a megfelelésre, bírságot szabhatott ki 5 000 000 forintig, az engedélyt felfüggeszthette vagy visszavonhatta.

1994-re minden olyan intézménytípus a porondra lépett, amely jelenleg is meghatározza a tőkepiacot, és ezek az intézmények egy felügyeleti szerv hatásköre alá kerültek. Ekkorra már a zártkörű befektetési alapok is felügyelet alá kerültek. A fejlődés ellenére a „nagy nyilvánosság előtt is világossá vált, hogy az értékpapírtörvény előírásai túlhaladottá, mára elégtelenné váltak. Olyan szabályok, amelyek 1990-ben igen szigorúnak látszottak, nevetségesen enyhének bizonyultak.”<sup>108</sup> Tehát a szabályozás mélyülése és a felügyelet integrációja még továbbra is szükséges volt.

<sup>108</sup> Népszabadság, 1995. január 2. (53. évfolyam 1. szám): Lenkei Gábor: Mozgalmas év az értékpapírpiacra.

#### 4.1.5. Az új értékpapírtörvény

1996-ban az évek óta elavultnak tekintett Épt. helyett elfogadásra került az új Épt. A tőkepiac korszerűsítését jelzi, hogy a törvény definiálta a dematerializált értékpapír forgalmát: „elektronikus úton rögzített és továbbított, értékpapírszámlán nyilvántartott, az értékpapír – jogszabályban meghatározott – valamennyi tartalmi kellékét azonosítható módon tartalmazó adat”.<sup>109</sup> Emellett megjelentek a szabályozásban az eddigi értékpapírok mellett olyan modern befektetési eszközök, mint a határidős ügylet, a határidős kamatlábszerződés, a kamatláb, deviza- és tőkecsere-ügylet (swap) és az opció.

A befektetési szolgáltatások köre is kibővült a portfóliókezeléssel, a befektetési tanácsadással és a befektetési hitelezéssel. Ezáltal a brókercégek már komplexebb szolgáltatókká váltak. Ehhez kapcsolódóan jelentős szemléletváltás is történt. Míg korábban az egyes szolgáltatásokat egymástól nagyon elkülönült szolgáltatótípusok nyújtották, addig az új Épt. ezeket az éles határokat eltörölte. Például, a befektetési szolgáltatók már egyéb szolgáltatásokat is nyújthattak ügyfeleiknek, mint például váltóval kapcsolatos bizományosi, illetve kereskedelmi tevékenységet vagy részvénykönyv-vezetést. Megszűnt az elkülönítési kötelezettség az értékpapír- és az áru piac között: egy befektetési szolgáltató akár egyszerre szerezhette engedélyt mindkét típusú ügynöki tevékenységre. Továbbá, kinyílt a korábban bezárt kapu az univerzális szolgáltatók felé vezető úton: az új Épt. hatálya alatt a bankok ismét szerezhettek engedélyt befektetési szolgáltatások végzésére is.

Nehéz eldönteni, hogy az univerzális vagy a specializált szolgáltatók jobbak-e. Erről a szakmai vélemények is megoszlanak. Az univerzális pénz- és tőkepiaci intézmények szélesebb körű, a méretgazdaságosság miatt olcsóbb szolgáltatást képesek nyújtani ügyfeleiknek. A felügyelet szempontjából a kisszámú, de nagyméretű szolgáltatók könnyebben felügyelhetők. Nem utolsósorban az ilyen intézmények stabilabbak,

<sup>109</sup> Az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapírtőzsdéről szóló 1996. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdés 8. pont.

kisebb partnerkockázatot jelentve a befektetőknek. Viszont a koncentráció a monopolhelyzet kialakulásához vezethet, valamint a nagyobb szereplők – méretüknél fogva – könnyebben manipulálhatják a piacokat. A specializált intézményekre pedig mindenek ellenkezője igaz: a tisztább versenyhelyzet és a manipuláció kisebb lehetősége mellett a kisebb méretű, bizonytalanabb stabilitású intézmények korlátozottabb és fajlagosan drágább szolgáltatást nyújtanak a befektetőknek.<sup>110</sup>

Az új Épt. jelentősen szigorította a tárgyi, technikai, szervezeti és személyi feltételeket. Már csak részvénytársasági formában működhetett befektetési vállalkozás. Megjelent a befektetési szolgáltatók szavatoló-tőke-tartásának kötelezettsége is. A kockázatkezeléshez kapcsolódóan likviditási szabályok, a befektetési vállalkozás saját számlás kereskedéséhez kapcsolódó tilalmak, korlátok is bevezetésre kerültek. Ezzel a tőkepiac legszigorúbban szabályozott intézménytípusának státuszát a befektetési szolgáltatók hirtelen átvették a befektetési alapoktól és kezelőiktől.

Az új törvény a folyamatos felügyelés tekintetében jelentősen erősített a korábbi felügyeleti hatáskörökön. Nagymértékben bővült a befektetési szolgáltatók jelentési kötelezettsége a felügyelet felé. Már a kifejezetten kockázati megközelítésű eseményekről (például: éves beszámólóról, vele szemben megindult cégjogi eljárásokról és a szavatoló-tőke 10%-át elérő vagy meghaladó mértékű hitelfelvételről), a közgyűlés összehívásáról, döntéseiről is tájékoztatni kellett a felügyeletet. Az előző törvényhez képest itt már konkrét határidőt is kaptak a befektetési szolgáltatók a bejelentések megküldésére. Emellett a tőzsde és a hozzá kapcsolódó elszámolóház folyamatosan adatot szolgáltatott a felügyelet felé a kereskedés adatairól. Így már nemcsak intézményi szinten, de teljes piacon, rendszerszinten biztosíthatóvá vált a hatékony felügyelés. Továbbá a helyszíni ellenőrzések lefolytatása jogilag megerősítésre került. Meghatározta az ellenőrzést lefolytató személy széles körű belépési, betekintési, nyilatkoztatási, másolatkészítési jogkörét és

<sup>110</sup> Európa Fórum, 1997. január (VII. évfolyam 1. szám): Bozzai Rita: A magyarországi értékpapírpiacon szabályozása és az Európai Unió követelményei.

hivatalos személy minőségét. A felügyelet lehetőséget kapott arra, hogy a helyszíni vizsgálatot akár próbavásárlás keretében folytassa le.

A felügyelet által alkalmazható intézkedések, szankciók köre hasonló volt a korábbi szabályozáshoz. A felszólítások, kötelezések, megtiltások és a bírságolási jogok mellett jelentős újítás – a biztosítói és banki felügyeletben már létezett – egy felügyeleti biztos kirendelésének lehetősége. Ezzel az intézkedéssel a felügyelet kirendelhetett a felügyelt intézményhez egy olyan alkalmazottját vagy megbízottját, aki az intézménynél átveszi a cégjegyzési, vezetői feladatköröket. Ez egy erős és hatékony beavatkozási lehetőség egy felügyelt intézmény működésébe a jogszabályszerű működés helyreállítása érdekében. Ez egy fontos szemléletváltás volt a felügyelésben: míg a bírság célja a büntetés, címzettje csak az egyedi intézmény, addig a felügyeleti biztos már a piac egészének stabilitása érdekében képes helyreállítani egy intézmény jogszabályszerű működését, vagy legalább megelőzni a káros hatások tovagyűrűzését. Emellett a bennfentes kereskedés és a tisztességtelen árfolyam-befolyásolás megjelent a felügyelet kapcsolódó bírságolási hatáskörében.

Jelentős előrelépés történt a befektetők védelme érdekében is. Egyrészt a korábban említett szavatoló-tőke és kereskedési szabályok, limitek is az ő vagyoniuk rendelkezésre állását, kifizethetőségét védtek. De emellett létrehozásra került a Befektetővédelmi Alap (BEVA). A BEVA-hoz hasonló intézmény a pénzpiacon már négy éve létezett Magyarországon, de a tőkepiacon eddig semmi nem garantálta a befektetők részére, hogy egy fizetésképtelenné váló intézmény helyett részben vagy egészben valaki helytáll velük szemben.

Az új Épt.-vel szemben felmerült kritika az volt, hogy erősen intézményközpontú volt: tehát a tevékenységet folytató intézmény szabályozására koncentrált, nem pedig magának a tevékenységnek a szabályozására. Pedig az Európai Unión belül – ahová már Magyarország



is egyre erősebben tekintett – már inkább magának a tevékenységnek a szabályozását és harmonizálását tűzték ki célul.<sup>111</sup>

Ugyanebben az évben született meg a közraktározásról szóló 1996. évi XLVIII. törvény is, ami megadta az értékpapírstátuszt a korábban inkább okmányoknak tekintett közraktári jegyeknek.<sup>112</sup> A közraktározás is az ÁÉTF felügyelete alá került, azonban közraktári tevékenység engedélyezéséről és megszüntetéséről csak az MNB egyetértésével dönthetett.

#### 4.1.6. A tőkepiac és a pénzpiac felügyeletének közeledése

A tőkepiac és a pénzpiac felügyeletének egymáshoz közelítése, integrálása egyre sürgetőbbé vált. Már a T and KG Kft. engedély nélküli tevékenysége esetén is felmerült értelmezési kérdésként, hogy melyik felügyelet joganyagát sértették meg. Még beszédesebb példa az 1995-ben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa elé került Lánchíd 2000 Befektetési Alap Kft. ügye.<sup>113</sup> A cég az Állami Bankfelügyeletnél kért és kapott engedélyt faktoringügyletek, vállalkozások tőkeellátásával kapcsolatos szolgáltatások, valamint hitelképesség vizsgálatának végzésére. A neve azonban tartalmazta a befektetési alap elnevezést, és a valóságban inkább brókeri tevékenységet hirdetett ügyfelei felé, amely egyértelműen az ÁÉTF hatásköre. Az Állami Bankfelügyelet azonban nem kért adatot az ÁÉTF-től arról, hogy a tőle engedélyt kérő vállalkozás vajon jogszerűen használja-e a befektetési alap elnevezést. A kellő együttműködés hiánya 300 millió forint összegű kárhoz vezetett: a Lánchíd 2000 Befektetési Alap Kft. elsikkasztotta a befektetők pénzét, abból értékpapírt valójában számukra nem vásárolt.<sup>114</sup>

<sup>111</sup> Európa Fórum, 1997. január (VII. évfolyam 1. szám): Bozzai Rita: A magyarországi értékpapírpia szabályozása és az Európai Unió követelményei.

<sup>112</sup> Magyar Nemzet, 1994. május 6. (57. évfolyam 105. szám): Értékpapír-e a közraktárjegy?

<sup>113</sup> Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének tevékenységéről (1997. január 1.—december 31.) 1.1. számú melléklet OBH 104/1995., Magyar Közlöny 1999. március 5. (18. szám II. kötet).

<sup>114</sup> Világgazdaság, 1995. június 8. (XXVII. évfolyam 108. [6617.] szám): Lebontott Lánchíd 2000

Ezen tapasztalatok alapján az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről szóló 1996. évi CXIV. törvény (státusztörvény) elfogadásával az Állami Bankfelügyelet és az ÁÉTF összeolvasztásra került egyetlen szervben. A pénz- és tőkepiac egységes felügyeletét a törvény 1997. január 1-jei hatályba lépésétől az ÁPTF látta el. Bár az ÁPTF továbbra is a Kormány felügyelete alatt működött (a Kormánynak számolt be, a Kormány hagyta jóvá szervezeti- és működési szabályzatát), de már megjelent a jegybanki hatáskörrel való szoros kapcsolata jeleként az, hogy az elnökének és két alelnökének kinevezése az MNB elnökének és a pénzügyminiszternek az együttes javaslatára történt.

A befektetők tájékozottságának fejlesztése érdekében bekerült a státusztörvénybe az ÁPTF határozatainak nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos eljárás is. A törvények által védett titkokat tiszteletben tartva a határozatok részben vagy egészben nyilvánosságra hozhatóak voltak a Pénzügyi Közlönyben és akár más, az ÁPTF által célszerűnek tartott helyeken és módokon.

Az ÁPTF a tőkepiacon proaktív jelenléttel működött közre a befektetők érdekének védelmében. Az 1996 februárjában csődbe ment WVM Lízing Rt. kötvénykibocsátása kapcsán bírósági pert indított a kötvények kibocsátásának érvénytelenítéséért. Az ÁPTF célja az volt, hogy kimondja a bíróság a kibocsátási tájékoztató megtévesztő jellegét, így a 6600 kisbefektető a 2,2 milliárd forintját ne a csődbe ment kibocsátótól, hanem a jegyzésben közreműködő – és vagyonnal rendelkező – befektetési szolgáltatóktól követelhesse.<sup>115</sup> Az ügy elhúzódott, de az ÁPTF sikerével zárult: a befektetők felé a brókercégeknek helyt kellett állniuk.<sup>116</sup>

Az ÁPTF a tőkepiachoz kapcsolódó kárpótlási folyamatban is aktívan részt vett például az ELMŰ-részvények kiadása során szigorúan ellenőrizték a jegyzési eljárás tisztaságát, és ennek kapcsán mintavételes

<sup>115</sup> Világgazdaság, 1997. január 16. (XXIX évfolyam 11.[7021] szám): Sémára készült WVM-tájékoztatók – Bizonyítható a befektetők megtévesztése?

<sup>116</sup> Világgazdaság, 2002. július 15. (34. évfolyam 135. [8396] szám): VG: Kifizetik a WVM-kötvényeseket.

eljárással 700 jegyzési megbízást vizsgáltak meg, amiből 485 nem felelt meg a feltételeknek. Az ÁPTF felügyeleti tevékenységének köszönhetően az alanyi jogú kárpótoltak jegyzéseik 100%-os kielégítésére számíthattak.<sup>117</sup> Az ÁPTF ugyanígy a MOL-részvények jegyzési eljárását is fokozott figyelemmel kísérte.<sup>118</sup>

Az új Épt. lehetőségével élve több esetben is sor került felügyeleti biztos kirendelésére a befektetési szolgáltatók esetén. Az első kirendelést még az ÁÉTF foganatosította 1996. november 18-án a Co-Nexus Értékház Értékpapír-kereskedő és Tanácsadó Rt.-vel szemben.<sup>119</sup> Érdekes módon ezt maga az intézmény kérte a felügyeletről.<sup>120</sup> Az ÁPTF 1998. február 28-án alkalmazta először ezt az intézkedést az Allied Investment Értékpapírkereskedő és Tanácsadó Rt.-vel szemben, amelynél a nyilvántartási rendszer alkalmatlansága miatt nem voltak kimutathatók és elkülöníthetők az ügyfelek követelése.<sup>121</sup> Ugyanezen indokból 1998. június 24-én a CB Bróker Értékpapírforgalmazó Rt.-nél történt felügyeleti biztos kirendelése.<sup>122</sup> A gyakorlat tehát nagyon rövid időn belül élt az új jogszabályi lehetőséggel a befektetők védelme érdekében. A CB Brókert követően a legjelentősebb eset a London Bróker Értékpapír Forgalmazási Rt. ügye volt. A brókercég 37,3 millió forint összegben nem rendelkezett fedezettel a tőzsdei megbízásai elszámolásához.<sup>123</sup> Az ÁPTF 1999. augusztus 26-ától rendelt ki felügyeleti biztost az intézményhez.<sup>124</sup>

<sup>117</sup> Népszabadság, 1997. január 21. (30. évfolyam 17. szám): Szigorúan ellenőrzik az Elmű-részvények jegyzését.

<sup>118</sup> Világgazdaság (Pénz- és Tőkepiac) 1997. május 13. (XXIX. évfolyam 97. [7101] szám): Mol: sorszámok három napra előre.

<sup>119</sup> Magyar Tőkepiac, 1996. november 20. (1. évfolyam 225. szám) 70058-12/1996. számú határozat.

<sup>120</sup> Világgazdaság, 1996. november 19. (XXVIII. évfolyam 224. [6984] szám): Felfüggesztette tevékenységét a Co-Nexus Értékház Rt.

<sup>121</sup> Magyar Tőkepiac, 1998. február 24. (3. évfolyam 37. szám) 70091-8/1998. számú határozat.

<sup>122</sup> Magyar Tőkepiac, 1998. június 25. (3. évfolyam 121. szám) 33020/1998. számú határozat.

<sup>123</sup> Magyar Hírlap, 1999. augusztus 27. (32. évfolyam 199. szám): M.T.Gy.: Felügyeleti biztos a London Brókernél.

<sup>124</sup> Magyar Tőkepiac, 1999. augusztus 27. (4. évfolyam 166. szám): 73048-4/1999. számú határozat.

#### 4.1.7. Az egységes tőkepiaci kódex megalkotása

Az ÁPTF működése mellett is egyre inkább előtérbe került a további integráció és a szabályozás egységesítésének igénye a pénzügyi piacon. Az ÁPTF mellett másik két felügyeleti szerv is működött még Magyarországon: az Állami Biztosításfelügyelet és az Állami Pénztárfelügyelet. Az integráció ezek összevonásával léphetett további szintet.

Az integráció következő lépése ezzel biztos iránynak volt mondható, és a következő évben meg is született a PSZÁF-tv., amely létrehozott egy új, a teljes pénzügyi közvetítő rendszerre kiterjedő hatáskörű felügyeleti szervet, a PSZÁF-ot. A PSZÁF hatásköre kiterjedt az ÁPTF, az Állami Biztosításfelügyelet és az Állami Pénztárfelügyelet által felügyelt valamennyi területre. A PSZÁF-tv. szinte azonos struktúrájú és méretű jogszabály, mint amilyen a státusztörvény volt, így a két jogszabály párhuzamossága – és különbségei – különösen jól vizsgálhatók. Bár a PSZÁF továbbra is a Kormány irányítása, a pénzügyminiszter felügyelete alatt működő államigazgatási szerv volt, már megjelent a közvetlen parlamentáris kontroll olyan módon, hogy a PSZÁF elnökét a miniszterelnök javaslatára az Országgyűlés választotta meg.

A PSZÁF a tőkepiaci felügyeletét a már említett CB Bróker- és London Bróker-ügylek közepén vette át az ÁPTF-től, de mellettük 1999-ben – működésének utolsó évében – az ÁPTF 16 céget függesztett fel és 15 cég működési engedélyét vonta vissza. Az újonnan alakult PSZÁF a veszteséges működés következtében a tőkepiaci cégek további koncentrációjára számított.<sup>125</sup>

Az újonnan megalakult PSZÁF rögtön egy jelentős tőkepiaci eseménybe csöppent szabályozási oldalról is: 1999-től megkezdődött egy egységes tőkepiaci kódex megalkotása is. A tőkepiaci anyagi jogi szabályait ugyanis a korábban bemutatottak szerint intézménytípusonként

<sup>125</sup> Magyar Hírlap, 2000. április 18. (33. évfolyam 91. szám) Papp Emília: Véget ért a brókercégek aranykora.

elkülönülő törvények alkották. Ezek között voltak frissen kiadott törvények (pl. a kockázati-tőkebefektetésekről, a kockázati tőkealapokról szóló 1998. évi XXXIV. törvény) és a már megszerzett tapasztalatok alapján újraszabályozott törvények (új Épt.). De volt egy igencsak revízióra szoruló terület is: a befektetési alapok és alapkezelők szabályozását továbbra is a Batv. tartalmazta. Ezt a területet elkerülték a problémák, így az újraszabályozása sem volt eddig előtérben. Ahogyan a felügyelésben is előtérbe került az egységesség, úgy a szabályozás iránti igény is ebbe az irányba lépett tovább.

Emellett 1998-ban megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások Magyarország és az Európai Unió (EU) között. Ennek megfelelően a magyar tőkepiaci szabályozást összhangba kellett hozni az EU szabályozásaival. A Pénzügyminiszter kezdeményezésére hat munkabizottság alakult, hogy az egységes kodifikációt előkészítsék.<sup>126</sup> A bizottságok azonban nem haladtak elég gyorsan, így a Pénzügyminisztérium 2001-ben magához vette a kodifikáció feladatát.<sup>127</sup> A folyamatban a PSZÁF is aktívan kivette részét.<sup>128</sup> A késések miatt 2001. december 18-i ülésnapján szavazta meg az Országgyűlés<sup>129</sup> a Tpt.-t, aminek nagy része 2002. január 1-jén hatályba is lépett. Szemléletében az új törvény továbbra is nagy hangsúlyt fektetett az egyes intézménytípusok szabályozására, de már jelentősen felbukkan a magát a tevékenységet szabályozó szemlélet is.

A Tpt. a tőkepiacot egy folyamatszemplélettel tekinti át. Elsőként az értékpapírok előállítását és forgalomba hozatalát szabályozza. Ennek során a dematerializált értékpapír válik a fő szabállyá: nyilvánosan forgalomba hozott értékpapír – az állampapír kivételével – már csak ekként hozható forgalomba, és a már forgalomban lévőket is át kellett

<sup>126</sup> A Polgári Jogi Tudományos Diákkör évkönyve, 2004. 199–220. o.: Dr. Tomori Erika: Rövid összefoglaló a tőkepiaci törvényről.

<sup>127</sup> Napi Gazdaság, 2000. október 31. (10. évfolyam 255. szám): E.J.: A PM-re várnak a munkabizottságok – Tőkepiaci törvények csak jövőre?

<sup>128</sup> Magyar Hírlap, 2001. március 8. (34. évfolyam 57. szám): G.L: Életet lehelnének a tőzsdébe.

<sup>129</sup> Magyar közlöny, 2001. december 25. (2001. év 154. szám).

alakítani 2003. december 31-ig.<sup>130</sup> Ezzel gyakorlatilag kényszerré válik az értékpapírszámla megnyitása egy befektetési szolgáltatónál, és a központi értéktáron keresztül lehetőség nyílt a kibocsátott mennyiség feletti kontrollra.<sup>131</sup>

A PSZÁF hatásköre a nyilvános kibocsátás mellett kiterjesztésre került a zártkörű kibocsátásra is.<sup>132</sup> A nyilvános kibocsátóknak a nyilvánosság mellett a PSZÁF-ot is rendszeresen informálniuk kellett az éves jelentés és féléves gyorsjelentés megküldésével.<sup>133</sup> A nyilvános részvénytársaságban történő befolyásszerzés is a PSZÁF felügyelete alatt történhetett. Az 5%-ot elérő, majd ezt követő minden további 5%-os részesedést két napon belül jelenteni kellett felé.<sup>134</sup>

A befektetési szolgáltatások nyújtására jogosult személyek körét a Tpt. jelentősen megreformálta. Az intézménytípusok aszerint különültek el egymástól, hogy pontosan milyen befektetési szolgáltatás nyújtására szerezhettek engedélyt. Univerzális szolgáltatóként a bankok és specializált szolgáltatóként a befektetési társaságok bármely, a Tpt. által ismert befektetési szolgáltatási és kiegészítő befektetési szolgáltatás nyújtására szerezhettek engedélyt. Ehhez képest az olyan további intézménytípusok, mint az értékpapír-bizományos, értékpapír-kereskedő vagy a szövetkezeti hitelintézet csak szűkebb palettára szerezhették meg az engedélyt.

Érdekesség, hogy a Tpt. egyéni vállalkozóknak is lehetővé tette engedély megszerzését vagy tőzsdén származtatott ügyletre és opcióra vonatkozóan bizományosi tevékenység, vagy ügynöki tevékenység végzésére, amennyiben az ügyfél pénzt, eszközét nem kezelte. Emellett bármely gazdasági társaság szerezhett engedélyt ügynöki tevékenység végzésére, tőkeszerkezettel, üzleti stratégiával, fúzióval, befolyásszerzéssel kapcsolatos tanácsadásra és befektetési tanácsadásra.

<sup>130</sup> Tpt. 6. § (3) bekezdés és 408. § (1)

<sup>131</sup> Tpt. 9. § (4)

<sup>132</sup> Tpt. 16. § és 19. §

<sup>133</sup> Tpt. 52–53. §

<sup>134</sup> Tpt. 67. § (1) bekezdés

Ekkor váltak igazán komplexszé a befektetési szolgáltatókkal szembeni személyi, tárgyi, technikai feltételek, valamint az egyes tevékenységek szabályai. A törvény ötödik része külön a tevékenységi szabályokról szólt, de a Kormány is jelentős felhatalmazást kapott arra, hogy rendeleti úton szabályozzon számos kérdést.<sup>135</sup>

Megjelenik az ügyfelekkel történő szerződéskötést megelőző, szolgáltatót terhelő előzetes tájékoztatás kötelezettsége.<sup>136</sup> A szolgáltatónak először keletkezett előzetes tájékozódási kötelezettsége is: meg kellett tagadnia az ügyféllel való szerződés megkötését, amennyiben az nem felelt meg az ügyfél feltárt kockázatviselési képességének.<sup>137</sup> A technikai fejlődés kapcsán megjelentek az elektronikus szerződéskötés szabályai is. A szolgáltatók számára a leginkább hűsbavágó a tőzsdékényszer előírása volt.<sup>138</sup> Ennek megfelelően a tőzsdére bevezetett értékpapírokra adott megbízásokat kötelező volt a tőzsdén végrehajtani. Ez növelte a piacszerűséget a végrehajtásban, viszont az ügyleti költségeket is jelentősen növelte.

A befektetési alapkezelők számára is új lehetőséget nyitott a Tpt. azzal, hogy lehetővé tette számukra egyes befektetési szolgáltatások (portfóliókezelés, befektetési tanácsadás és értékpapír-kölcsönzés) nyújtására engedély szerzését.<sup>139</sup> Ezzel az alapkezelők a bankok és bróker cégek versenytársaivá is válhattak úgy, hogy azok az alapkezelői tevékenységben viszont nem veszélyeztették az alapkezelők piaci szerepét. A létrehozható befektetési alapok között új típusok jelentek meg, mint az európai befektetési alap, a származtatott ügyletekbe befektető befektetési alap és az indexkövető befektetési alap.

A legnagyobb visszhangot az alapokba fektető befektetési alap típusának megjelenése keltette a tőkepiacon. A befektetési jegy korábban nem engedélyezett eszköz volt egy befektetési alap számára, mert

<sup>135</sup> Tpt. 451. §

<sup>136</sup> Tpt. 115. §

<sup>137</sup> Tpt. 116. §

<sup>138</sup> Tpt. 121. §

<sup>139</sup> Tpt. 229. §

a szabályozás attól tartott, hogy ez egy olyan végtelen láncolathoz vezethet, amely csak az alapkezelők díjbevételét szolgálja. Az alapkezelők az újonnan megnyílt lehetőséget azzal indokolták, hogy a befektetők részére elérhetetlen külföldi befektetési jegyeket az alapok alapja konstrukcióban, megfelelően diverzifikált portfólióban szeretnék a magyar befektetők részére elérhetővé tenni.<sup>140</sup>

A PSZÁF felügyeleti hatáskörét külön a Tpt. tizenkettedik része szabályozta, de az egyes részekben is számos hatáskör került meghatározásra. A befektetési alapok esetén is megjelent a folyamatos felügyelést elősegítő rendszeres adatszolgáltatási kötelezettség.<sup>141</sup> A nyilvánosságra hozatal előtt kötelezővé vált benyújtani a felügyeletre minden hirdetés, reklámanyag, szórólap, plakát tervezetét.<sup>142</sup> Az intézmények felügyelése kapcsán megjelent a felügyelet által két évente kötelezően lefolytatandó átfogó helyszíni vizsgálat.<sup>143</sup> A PSZÁF által alkalmazható intézkedések köre is bővült a korábbiakhoz képest. A klasszikus felszólítás, tiltás, engedélyfelfüggesztés és visszavonás, felügyeleti biztos kirendelése, bírságolás mellett megjelennek olyan lehetőségek, amelyek az intézmény működőképességének helyreállítását célozzák meg.

2003-ban kirobbant a leghosszabban húzódó és leghírhedtebb brókerbotrány, a K&H Equities-ügy. 2003. április 23-án a Pannonplast Rt.-ben történt befolyásszerzés során történt visszaélések gyanúja miatt a Pannonplast vezérigazgatója bejelentést tett. A PSZÁF tanúként hallgatta meg a közreműködő brókercéget, a K&H Equities Zrt. alkalmazottjait, köztük a később feltártakat elkövető brókert is. A vizsgálatban a PSZÁF birtokába került adatok a kiindulópontnál jóval komolyabb visszaéléseket mutattak.<sup>144</sup> A PSZÁF határozatában<sup>145</sup> megállapította,

<sup>140</sup> Magyar Nemzet, 2001. november 10. (64. évfolyam 262. szám): Puskás Bence: A jövő az alapok alapjáé.

<sup>141</sup> Tpt. 292. §

<sup>142</sup> Tpt. 293. §

<sup>143</sup> Tpt. 396. § (5) bekezdés

<sup>144</sup> <https://magyarnemzet.hu/> (Magyar Nemzet, 2003. 07. 27.): Áder az MSZP-s célkeresztben?

<sup>145</sup> PSZÁF III/86.224/2003/B. számú határozata.



hogy az eredetileg befektetési tanácsadással foglalkozó szervezeti egység teljesen elkülönülten és ellenőrizetlenül működött a brókercégen belül. A kiváltságos ügyfelek részére engedély nélkül portfóliókezelést végeztek. Ha az adott ügyletre az ügyfélnek nem volt meg a fedezete, akkor engedély nélküli befektetési hitelt nyújtottak számára. Mindezt olyan módon leplezték, hogy az ügyfelekkel nem rögzített csatornákon tartottak kapcsolatot, az éles és a tesztnyilvántartási rendszer közötti átjárási lehetőséget és egyéb hiányosságokat kihasználva visszamenőlegesen módosítottak tranzakciókon, ügyfélköveteléseket pedig a bróker cég saját számláján helyeztek el. A PSZÁF a 10 millió forint összegű bírság alkalmazása mellett több kötelező, tiltó rendelkezést is hozott. Emellett sikkasztás gyanúja is felmerült, ami miatt a PSZÁF büntető feljelentést tett. Az eljárás elhúzódott, jogerősen csak 2017-ben ítélték el az elkövető brókert.<sup>146</sup>

Viharos körülmények között elfogadásra került az Mtv., amely hatálybelépés előtt az Alkotmánybíróságot is megjárta.<sup>147</sup> Az új jogszabályi környezet a befektetési és árutőzsdei szolgáltatók számára az informatikai rendszer védelmével kapcsolatban részletes elvárásokat fogalmazott meg.<sup>148</sup> Kötelezővé vált az informatikai rendszerek rendszeres biztonsági kockázatelemzése. Az előírások egy része – például az informatikai rendszer éles és tesztkörnyezetének elszeparálása vagy a rendszeres és visszatölthető mentések az adatbázisról – egyértelműen párhuzamba állítható a K&H Equities-nél felderített, a visszaéléseket lehetővé tevő hiányosságokkal.

<sup>146</sup> <https://www.origo.hu/> (2017. 03. 22.): Öt évre ítélték Kulcsár Attilát.

<sup>147</sup> Az Alkotmánybíróság 7/2004. (III. 24.) AB-határozata.

<sup>148</sup> Mtv. 8. §

#### 4.1.8. Csatlakozás az Európai Unióhoz

2004. május 1-jén Magyarország csatlakozott az Európai Unióhoz, és ezzel a Tpt. EU-tagsággal összefüggő rendelkezései is hatályba léptek. A tőkepiacnak és felügyelésének is be kellett illeszkednie az EU szabályozási és intézményi rendszerébe. Az intézmények területén a PSZÁF-nak mint a tőkepiaci felügyelet magyar hatóságának, be kellett kapcsolódnia a CESR munkájába. A CESR a tagállami felügyeleti szervek közötti koordinációt elősegítő, az Európai Bizottság mellett tanácsadóként működő, és az EU-s jogszabályok tagállami implementációjával foglalkozó testület volt.<sup>149</sup> Érdekesség, hogy a CESR a magyar származású közgazdász, Lámfalussy Sándor nevével fémjelzett uniós döntéshozatali reform<sup>150</sup> keretein belül jött létre 2001. június 6-án.

A csatlakozást követően már kötelező erővel érvényesültek az EU jogszabályai. Már a magyar csatlakozás előtt, 2004. április 21-én elfogadta az EU az úgynevezett MiFID-irányelvet,<sup>151</sup> amely alapjaiban reformálta meg a befektetési szolgáltatások területét. Ehhez kapcsolódóan 2006. augusztus 10-én fogadta el az EU az irányelv végrehajtási intézkedéseit.<sup>152</sup> A magyar jogalkotás úgy döntött, hogy a MiFID-irányelvet egy új törvény megalkotásával implementálja, nem a Tpt. módosításával, és így került kihirdetésre 2007. november 28-án a Bszt.<sup>153</sup> A törvény alig pár nap múlva – 2007. december 1-jén – már hatályba is lépett.<sup>154</sup>

A Tpt. ezzel elveszítette az egységes tőkepiaci kódex jellegét, de megmaradt a Bszt. háttérjogszabályaként, és továbbra is a tőkepiac alapjait jelentette. A Bszt. ezen túl is jelentős változásokat hozott a befektetési

<sup>149</sup> <https://en.wikipedia.org/>: Committee of European Securities Regulators.

<sup>150</sup> <https://hu.wikipedia.org/>: Lámfalussy-eljárás.

<sup>151</sup> az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/39/EK irányelve a pénzügyi eszközök piacairól, a 85/611/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelv és a 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 93/22/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

<sup>152</sup> Napi Gazdaság, 2006. november 21. (16. évfolyam 226. [4307.] szám) Papp Erika–Szórádi Judit: Magyarországon is megszűnik a tőzsdekényszer.

<sup>153</sup> Magyar Közlöny, 2007. november 28. (162. szám).

<sup>154</sup> Bszt. 181-. § (1) bekezdés.

szolgáltatási piacon és annak felügyelésében: egyrésztől megszüntette a szolgáltatók Tpt.-ben kialakított nagyon összetett rendszerét, másrészt továbbra is lehetőséget biztosított az univerzális szolgáltatóknak (bankoknak) befektetési szolgáltatást nyújtani, de a szakosított szereplők köre a befektetési vállalkozásra és az árutőzsdei szolgáltatóra szűkült a korábbi összetett mátrixhoz képest.<sup>155</sup> A jogszabály jelentősen kibővítette a pénzügyi eszközök definícióját, bevonva a legösszetettebb származtatott ügyleteket, hitelkockázat-átruházást, különbözőre vonatkozó pénzügyi megállapodásokat, sőt a különböző szennyező anyagokhoz és üvegházhatású gázok kibocsátásához kapcsolódó kvótákat, az ezekhez és fuvardíjakhoz, inflációs rátákhoz kapcsolódó opciókat, határidős ügyleteket, származtatott ügyleteket.<sup>156</sup>

A piaci szereplők által leginkább várt intézkedés a Tpt. által bevezetett tőzsdekényszer eltörlése volt.<sup>157</sup> A továbbiakban nemcsak lehetőség volt a tőzsdére bevezetett értékpapírokra adott megbízások tőzsdén kívüli végrehajtására, de rendszeres internalizáló státusszal erre akár az egész üzleti modellt is fel lehetett építeni.<sup>158</sup> Multilaterális kereskedési rendszer létrehozatalával pedig egy befektetési vállalkozás működtethetett egy tőzsdéhez hasonló piacot.<sup>159</sup>

A befektetési vállalkozások szervezeti, működési, személyi feltételei is jelentősen összetettebbé váltak. A Bszt.-ben jelent meg törvényi kötelezettségként a tőkepiacon a compliance officer (jogszabályoknak történő megfelelésért felelős vezető) alkalmazási kötelezettsége,<sup>160</sup> harmadik belső védelmi vonalként a belső ellenőrzés és a kockázatkezelés mellett.

<sup>155</sup> Bszt. 7. § (1) bekezdés

<sup>156</sup> Bszt. 6. §

<sup>157</sup> Napi Gazdaság, 2006. november 21. (16. évfolyam 226. [4307.] szám) Papp Erika–Szórádi Judit: Magyarországon is megszűnik a tőzsdekényszer.

<sup>158</sup> Bszt. 4. § (2) bekezdés 55. pont

<sup>159</sup> Bszt. 142–154. §-ok

<sup>160</sup> Bszt. 21. §

Jelentősen szigorodtak az előzetes és utólagos tájékoztatás szabályai. Alapvető cél volt, hogy az ügyfelek felé minél több információ jusson el, és ezáltal megalapozott befektetési döntést hozhassanak. Annak érdekében, hogy a tájékoztatási szabályok ne akadályozzák a professzionális piaci szereplők egymás közötti gyors és hatékony ügyletkötéseit, létrehozták a szakmai ügyfél és elfogadható partner kategóriákat.<sup>161</sup> A szakmai ügyféllel és az elfogadható partnerrel szemben a szolgáltatók kötelezettségei lényegesen enyhébbek, mint a lakossági ügyfelekkel szemben.

A már korábban is létező előzetes tájékozódás intézménye a Bszt.-ben forrott ki igazán. Az intézmény által az ügyfelek felé feltett, vagyoni helyzetre, tudásra, tapasztalatra, megtakarítási szokásokra irányuló kérdések azonban sok esetben ellenállást váltottak ki magukban az ügyfelekben is. A jogszabály célja ugyanaz volt, hogy az ügyfelek a megfelelő pénzügyi eszközöket és szolgáltatásokat kapják, sokan mégis a pénztárcájukban való indokolatlan turkálásnak élték meg az új szabályokat.<sup>162</sup>

A felügyelet hatáskörei és az általa alkalmazható intézkedések köre is bővült. Ami igazán húsba vágó lehetett egy befektetési vállalkozás tulajdonosainak és vezető állású személyeinek, az a részükre történő kifizetések megtörténtének, valamint a hozzájuk köthető vállalkozásokkal a különböző kölcsön- és hiteljellegű ügyletek megkötésének megtiltása.<sup>163</sup>

A PSZÁF tv. helyét is egy új törvény, a Psztv. vette át. A Psztv. a felügyelet vezetésében erősítette a testületi jelleget, a PSZÁF élén álló Felügyeleti Tanács hangsúlyosabbá vált. Az MNB-vel is sokkal szorosabbá vált az együttműködés. Deklarálásra került, hogy Magyarország részéről a PSZÁF a tagja az EU-ban az Európai Értékpapír-szabályozók Bizottságának (CESR). Szabályozásra került a PSZÁF viszonya az

<sup>161</sup> Bszt. 48–51. §

<sup>162</sup> Napi befektetés, 2008. január 30. (18. évfolyam 21. [4599.] szám): Eidenpenz József: Félmillió euróval lehetsz szakmai ügyfél.

<sup>163</sup> Bszt. 164. § (1) bekezdés o) pont

Európai Bizottsággal és más tagállamok hatóságaival. A PSZÁF eljárásai alapvetően továbbra is a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint folytak le. A PSZÁF hatáskörei erősödtek az engedély nélkül folytatott tevékenységgel kapcsolatos piacfelügyeleti eljárás, valamint a fogyasztóvédelem keretein belül.

#### 4.1.9. A befektetési alapok és alapkezelők újraszabályozása

A befektetési alapok szabályozásának revíziója már 2006-ban terítéken volt az Európai Bizottság előtt. Ekkor egy már kétéves egyeztetési ciklust lezáró tervezet vált elérhetővé mindenki számára, amelynek irányelvként történő kiadását 2007 őszére tervezték. Charlie McCreevy, a belső piacért és szolgáltatásokért felelős biztos a következőképpen indokolta a szükséges változásokat: „A befektetési alapok európai ágazatának növekedése látványos, de még mindig vannak kihasználatlan lehetőségek. Ezek a változtatások felszabadítják e lehetőségeket azáltal, hogy a befektetési alapok európai piacán eltörlik a korlátozásokat, így nagyobb lesz a választék és alacsonyabbak a befektetői költségek.”<sup>164</sup> A 2008. évi válság eseményei a befektetési alapok újraszabályozását jelentősen befolyásolták. A felszabadítás és a korlátozások mellett jelentős szempontként jelentek meg a szigorodó elvárások az intézményekkel szemben, valamint a fokozott felügyeleti figyelem. Végül 2009. július 13-án került kiadásra az ÁÉKBV-irányelv,<sup>165</sup> amelynek rendelkezéseit 2011. június 30-ig kellett a tagállamoknak saját jogszabályként implementálniuk.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> Napi Gazdaság, 2006. november 23. (16. évfolyam 228. [4309.] szám): Az Európai Bizottság korszerűsíteni a befektetési alapok piacát.

<sup>165</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-i 2009/65/EK irányelve az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra (ÁÉKBV) vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról.

<sup>166</sup> ÁÉKBV-irányelv 116. cikk (1) bekezdés.

Magyarországon a témakört korábban a Tpt. szabályozta. A jogalkotó – a MiFID-szabályokhoz hasonlóan – azonban nem a Tpt. módosításával kívánta megvalósítani az implementációt. Ezzel egy újabb terület került ki a Tpt. szabályai közül egy önálló jogszabályba. A Batv. 2011. december 29-i Magyar Közlönyben került kihirdetésre, és nagy része néhány nap múlva (két lépcsőben, 2012. január 1-jén és 3-án) hatályba is lépett.

Az új jogszabály legjelentősebb rendelkezése az ÁÉKBV-k bevezetése volt. Az ÁÉKBV valósította meg az EU piacán az egységesen szabályozott, korlátozások nélkül kereskedhető értékpapírok kategóriáját. Emellett megmaradtak a tagállami szabályok szerint működő, sajátos befektetési alapok is. A befektetési alapkezelők tevékenysége és brókercégektől való függetlensége további megerősítést nyert azáltal, hogy immár ők is szerezhettek engedélyt korlátozott – kizárólag befektetési jegyek nyilvántartását szolgáló – értékpapírszámla vezetésére.<sup>167</sup> Ezzel párhuzamosan fokozódott a nyilvántartási rendszerrel kapcsolatos előírások szigorúsága is.<sup>168</sup> Sok alapkezelő azonban nem maga végezte a forgalmazást és a számlavezetést a befektetők részére. Erre az esetre a törvény lehetőséget biztosított számukra, hogy a kezelési díj egy részét a forgalmazó, a közvetítő vagy akár a befektető részére átengedje.<sup>169</sup> Azzal, hogy ő fizetett a forgalmazó, számlavezető felé, nem pedig a befektetők egyenként, az alapkezelők tárgyalási pozíciója is erősödött ezen szolgáltatókkal szemben. Összességében a Batv.-alapkezelőket a háttérből első vonalbeli tőkepiaci szereplőkké léptette elő, akik közvetlen kapcsolattal rendelkezhetnek számos befektetővel. Ennek megfelelően az alapkezelők vezetésével kapcsolatosan is megjelent a jó üzleti hírnév követelménye, amely a konkrét képzettségi, tapasztalati követelményekhez képest sokkal kevésbé megfogható fogalom volt. A jó üzleti hírnév fennállásáról a PSZÁF döntött, és bármilyen dokumentumot bekérhetett döntéséhez az érintettől.<sup>170</sup>

<sup>167</sup> Batv. 4. § (3) bekezdés c) pont.

<sup>168</sup> Batv. 7. § (2)-(3) bekezdések.

<sup>169</sup> Batv. 24. § (3)

<sup>170</sup> Batv. 10. §

A MiFID-hez hasonlóan itt is fontos hangsúlyt kapott a befektetők nem megtévesztő és minél lényegre törőbb tájékoztatása. A kiemelt befektetői információk maximum két nyomtatott A/4-es oldalon, olvashatóan, közérthetően, a befektető által értett nyelven kellett tartalmazniuk a legfontosabb információkat az alappal kapcsolatban.<sup>171</sup> Ha egy alap hozamgaranciát ígért, az magában kellett foglalja a tőkegaranciát is, és mindkettőt megfelelő bankgaranciával vagy kezességgel kellett biztosítani.<sup>172</sup> Megjelent a részalapok intézménye, amelyek gyakorlatilag külön-külön befektetési alapnak minősültek, csupán annyi engedménynyel, hogy az induló tőke követelményét együttesen teljesítették. A befektetési jegyek sorozatától abban tértek el, hogy a különböző sorozatok befektetői egy, osztatlan, közös tulajdonú vagyontömeg tulajdonosai voltak, míg a részalapok esetén ez a vagyontömeg jogilag is megosztásra került.<sup>173</sup>

A Batv. azonban már hatálybalépésekor tudottan nem volt végleges szabályozás. Még elfogadása előtt, 2011. június 8-án kiadta az Európai Parlament és a Tanács az ÁÉKBV-nek nem minősülő, alternatív befektetési alapkezelőkre vonatkozó irányelvet,<sup>174</sup> aminek implementálását eredetileg 2013. július 22-ig kellett volna elvégezniük a tagállamoknak.

#### 4.1.10. A 2008-as válságtól a PSZÁF megszűnéséig

A válság hatása Magyarországra 2008 szeptemberében közvetlenül is begyűrűzött. Az árfolyamzuhanások közepette új kihívások elé került a PSZÁF: megjelentek a további zuhanásban érdekelt spekulánsok is a piacon. A Soros Fund Management LLC 2008. október 9-én az OTP

<sup>171</sup> Batv. 105. § és a Bizottság 583/2010/EU rendelete.

<sup>172</sup> Batv. 23. §

<sup>173</sup> Batv. 50. §

<sup>174</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/61/EU irányelve (2011. június 8.) az alternatív befektetési alap-kezelőkről, valamint a 2003/41/EK- és a 2009/65/EK-irányelv, továbbá az 1060/2009/EK- és az 1095/2010/EU-rendelet módosításáról.

Nyrt. részvényeivel végrehajtott ügyletei az indokoltnál is mélyebb szintre húzták le a részvény árfolyamát, és ezzel a teljes BUX-indexet is. A PSZÁF a tiltott árfolyambefolyással kapcsolatban hivatalból indított eljárást, és rekord összegű, 489 millió forint bírság megfizetésére kötelezte a Soros Fund Management LLC-t.<sup>175</sup>

A magyarországi példa mellett az egész EU-ban is előtérbe került a téma, hogy a kontroll nélküli shortügyletek bizonyítottan képesek mélyíteni egy válság káros következményeit. A shortügylet olyan eladási technika, ahol olyan értékpapírt adnak el, amely az eladási megbízás pillanatában még nincs az eladó birtokában. A pozíció birtokosa az árfolyamesésre spekulál, abban bízik, hogy az eladott értékpapír árfolyama csökkenni fog, így a piacról olcsóbban tudja visszavásárolni a részvényt, mint amennyiért a shortügylet keretében azt eladta. Ezzel árfolyamnyereséget érhet el, vállalva annak a kockázatát is, hogy shortügylet esetében a veszteség nagysága akár korlátlanul magas is lehet.

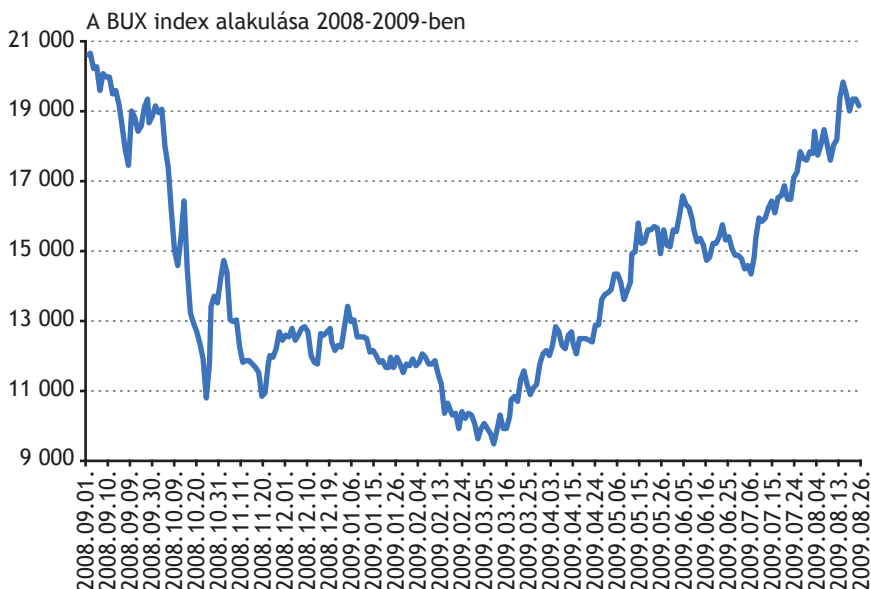
Az Európai Értékpapír Szabályozók Bizottsága 2008 nyarán egységes fellépést kezdeményezett a short eladási ügyletek kezelésére. Ennek körében a PSZÁF 2008 szeptemberében előírta a BÉT-re bevezetett részvények esetén a bevezetett értékpapír mennyiség legalább 0,01%-át érintő shortügyletek kapcsán a jelentési kötelezettséget az intézmények számára.<sup>176</sup>

<sup>175</sup> III/PP-B-24/2009. számú határozat felügyeleti bírság kiszabásáról a Soros Fund Management LLC-vel szemben, a piacbefolyásolás tilalmára vonatkozó jogszabályi előírások megsértése miatt.

<sup>176</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének 4/2008. számú és 1/2009. számú Vezetői körlevele.



4-1. ábra: A BUX-index alakulása 2008-2009-ben



Forrás: MNB

A PSZÁF gyors reagálása mellett az EU-n belül megindult egy jóval lassabb jogalkotási folyamat is ugyanebben a témakörben. A Short Selling rendelet (SSR-rendelet) tervezetének első olvasatban történő elfogadásában pont a magyar EU-elnökség idejében, 2011 első félévében történt jelentős előrelépés,<sup>177</sup> majd 2012. november 1-től lépett hatályba 236/2012/EU-rendeletszámmal (lásd keretes írás). A PSZÁF tapasztalatai alapján a rendelet alkalmazása növelte a shortügyletek átláthatóságát.<sup>178</sup>

<sup>177</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének éves jelentése – 2011, Nemzetközi együttműködés című fejezet.

<sup>178</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének éves jelentés e – 2012, Piacfelügyelés című fejezet.

### *Shortügyletek korlátozása*

2008 legnehezebb hónapjaiban unión belül és a tengerentúlon is eltérő módon, saját hatáskörükben hoztak olyan sürgősségi intézkedéseket a felügyeleti hatóságok, amelyekkel a shortügyletek korlátozását vagy betiltását rendelték el egyes pénzügyi eszközök esetében. A tagállami szinten kezelt válsághelyzet a shortolás tekintetében is megmutatta, hogy nem létezhet szabályozási arbitrázs a shortügyletek felügyelete és szabályozása terén sem.

Az egységes jogi keretet a shortolás szabályozására és az ahhoz kapcsolódó átláthatósági követelmények kielégítésére a 2012. november 1-jétől közvetlenül alkalmazandó SSR-rendelet adta meg. Lényeges eleme, hogy sürgősségi intézkedéseket és általánosan a befektetők tőkepiaci magatartásának átláthatósági követelményeire vonatkozó alapokat is lefektette. A jelenleg hatályos jelentési küszöbérték elérése esetén a pozíciót az érintett felügyeleti hatóságoknak kell bejelenteni annak érdekében, hogy a felügyeletek figyelemmel tudják kísérni, illetve szükség esetén ki tudják vizsgálni az esetlegesen rendszerszintű kockázatokat okozó, visszaéléssel járó vagy rendellenes piacot eredményező shortügyleteket. A jegyzett részvénytőke 0,5%-át kitevő küszöbérték elérése esetén a pozíciókat közzé kell tenni a piacon is annak érdekében, hogy hasznos információt jelentsen a többi piaci szereplő számára a jelentős egyéni rövid pozíciókat illetően.

Az SSR-rendelet általánosságban több intézkedési jogosultságot teremtett az illetékes hatóságok részére. Ilyen jogosítványok jellemzően két esetben merülhetnek fel: valamely pénzügyi eszköz árfolyama egy kereskedési helyszínen egyetlen kereskedési napon belül jelentősen esik az előző záró árfolyamhoz képest, vagy ha olyan káros hatással járó események következnek be, amelyek súlyos veszélyt jelentenek a pénzügyi stabilitásra vagy a piaci bizalomra nézve. Az intézkedés jellege az átláthatóságot fokozza vagy tilalmat, korlátozást fogantatosít rövid, esetleg hosszú távon.

A 2008–2009-es válság idején jellemző negatív trendek féken tartása és továbbgyűrűző hatások blokkolása 2020 első negyedében újra előtérbe került. Az ESMA rendkívüli intézkedésként, a válsághelyzet kezelésére egységes lépésként elrendelte az akkor hatályos SSR-rendelet szerinti bejelentési küszöbérték 0,2%-ról 0,1%-ra történő ideiglenes leszállítását annak érdekében, hogy az átláthatóság magasabb szintjét elérve a felügyeleti hatóságoknak nagyobb látóteret adjanak a shortállományok változásának nyomonkövetésére és esetleges további korlátozó intézkedések életbe léptetésére. A küszöbérték leszállítását a 2022. január 31-től életbe léptetett SSR-rendelet módosításával véglegesítették, mert a részletesebb kép támogatja a felügyeleti hatóságok munkáját az anomáliák kiszűrésében.

A koronavírus-járvány során egyes tagállamok az SSR-rendeleten alapuló, a shortügyleteket átmenetileg korlátozó intézkedéseket is hoztak. Így Spanyolország 2020. március 17-étől, míg Olaszország, Görögország, Franciaország, Belgium és Ausztria 2020. március 18-ától 2020. május 18-áig megtiltotta a shortolást saját tőkepiaca, illetve nemzetgazdasága egészének védelme érdekében. Ehhez hasonló intézkedésre Magyarországon nem került sor, mivel azt az enyhe tőkepiaci kilengések, illetve a shortpozíciók nagyságának és változékonyságának folyamatos monitoringja során tett megállapítások nem indokolták.

A PSZÁF a short-ügyletekre vonatkozó előírás mellett 2008-ban ad-dicionális adatszolgáltatásokat rendelt el a tőkepiaci szereplők felé, és a brókercégek és befektetési alapkezelők tevékenységét intenzíven monitorozta, kiemelten kezelve a válság kiindulópontja miatt az ingatlanalapokat és az azokat kezelő alapkezelőket. A magyar tőkepiac helyzete általánosan megfelelő volt: „a válság ellenére intézményi csődök nem következtek be, az intézmények fizetési és értékpapír-szállítási kötelezettségeiknek eleget tettek. A Felügyelet tudomására nem jutott olyan tény, amely azt jelezte volna, hogy az ügyfelek pénz- és értékpapír-követeléseinek fedezete maradéktalanul nem állt volna

rendelkezésre.”<sup>179</sup> Egyetlen kiemelt ügy a Fund De La Salle Befektetési Alapkezelő Zrt. esete volt, amely során a PSZÁF feltárta, hogy a nyilvántartási rendszer hiányosságai miatt nem volt biztosított az ügyfelek és az intézmény tulajdonában álló eszközök elkülönített kezelése és a felügyeleti adatszolgáltatás megfelelősége. Az ügyféleszközöket az intézmény nem az ügyfelek rendelkezései szerint használta fel. A PSZÁF az intézmény engedélyét vissza kellett vonja a feltárt hiányosságok miatt.<sup>180</sup>

Az EU-tagjaként Magyarországon is szélesebb körben megjelentek a határon átnyúló befektetési szolgáltatások. Ehhez kapcsolódóan a visszaélések is felbukkantak a tőkepiacon. A csehországi Capital Partner A.S. függőügynökein keresztül nyújtott szolgáltatásokat Magyarországon. Az ügyfelek a Capital Partner A.S. ún. hideghívásos módszerrel nyújtott, szakszerűtlen befektetési tanácsai kapcsán jelentős veszteségeket szenvedtek el. A PSZÁF nemcsak saját határozatot hozott 2010. február 22-én,<sup>181</sup> de folyamatosan tájékoztatta a cseh felügyeletet is, kezdeményezte a GVH vizsgálatát és tőkepiaci befektetési csalás gyanújával feljelentést tett a rendőrségen is.<sup>182</sup> Másnap a Budapesti Rendőr-főkapitányság házkutatást tartott a cég budapesti központjában, ahol több személyt is előállítottak.<sup>183</sup>

<sup>179</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének éves jelentése – 2009, III. fejezet 4. cím.

<sup>180</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének éves jelentése – 2009, III. fejezet 4. cím.

<sup>181</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének PJ-III/I-3/2010. számú határozata a Capital Partners a.s. függőügynökeivel szembeni intézkedésről.

<sup>182</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének éves jelentése – 2009, IV. fejezet 6. cím

<sup>183</sup> Napi Gazdaság, 2010. február 4. (20. évfolyam 38. [5118.] szám): Botrányos véget ért a cseh bróker cég magyar kalandja.

A válság hatására világszerte, így Magyarországon is erősödött a tőkepiaci felügyelet hatásköre. Az EU keretein belül a CESR megszűnt, és helyét az ESMA vette át 2011. január 1-jén.<sup>184</sup> Az ESMA ettől kezdve már nemcsak a tagállami felügyeleti szervek együttműködésének fórumaként működik, hanem önálló tőkepiaci felügyeleti hatáskörökkel rendelkező szervként lép fel. Az EU-s erősödési folyamattal párhuzamosan a PSZÁF bekerült az Alkotmányba mint önálló alkotmányos szerv,<sup>185</sup> és kihirdetésre került a Pszvtv2. A PSZÁF kikerült a Kormány hatásköre alól, és immár csak a törvényeknek alárendelt, országos hatáskörű közigazgatási szervvé vált.<sup>186</sup> A válság hatásainak eredményes kezelése érdekében a PSZÁF és az MNB feladat- és hatásköreit tovább közelítette egymáshoz a jogszabályváltozás.<sup>187</sup> Ennek egyik fórumaként létrejött a Pénzügyi Stabilitási Tanács, amely a két szervezet elnöke és az illetékes miniszter alkotta konzultációs testület volt.<sup>188</sup> A PSZÁF elnöke jogszabályalkotási jogot is kapott a pénzügyi szektor – közte a tőkepiac – területének szabályozására.<sup>189</sup>

A felügyelési jogkörök tekintetében megerősítésre került a folyamatos felügyelés mint az intézmények feletti állandó kontroll eszköze.<sup>190</sup> Ehhez képest érdekes módon a tőkepiaci intézmények (befektetési vállalkozások, árutőzsdéi szolgáltatók, kockázati tőkealap-kezelők, befektetési alapkezelők) átfogó ellenőrzése kevésbé hangsúlyossá vált: csak ötévente kellett lefolytatni, szemben a bankok és biztosítók háromévenkénti átfogó ellenőrzésével.<sup>191</sup> A tőkepiaci felügyelés szemlélete alapvetően megváltozott: „A kilencvenes évek utolsó harmadáig a Felügyelet

<sup>184</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU-rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK-határozat módosításáról és a 2009/77/EK-bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.

<sup>185</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2011. 01. 01. után hatályos valamennyi verziójának 40/D. §-a.

<sup>186</sup> Pszvtv2. 1. § (1) bekezdés.

<sup>187</sup> Pszvtv2. 1. § (3) bekezdés d) pont.

<sup>188</sup> Pszvtv2. III. fejezet.

<sup>189</sup> Pszvtv2. 21. § n) pont.

<sup>190</sup> Pszvtv2. 38. §

<sup>191</sup> Pszvtv2. 54. § (3) és (4) bekezdések.

elődszervezeteinél a törvényességi felügyelés volt jellemző, vagyis a felügyelés fókuszában alapvetően a jogszabályi előírások betartásának ellenőrzése állt. Idővel a törvényességfelügyelést növekvő mértékben a prudenciális felügyelés váltotta fel, amely során a hangsúly az intézmények működésében rejlő kockázatokra és veszélyekre tevődött át.”<sup>192</sup>

A módszertanban egymástól elválasztásra került a helyszíni és a nem helyszíni vizsgálati terület. A helyszíni vizsgálatok közé a szokásos átfogó és más vizsgálatok tartoztak, míg a nem helyszíni vizsgálatok elsősorban a tőkepiaci szereplők által beküldött adatszolgáltatásokon, statisztikai és elemző módszeren alapuló folyamatos felügyelést jelentették. A két terület elkülönítése a tőkepiacra vonatkozóan az adott főosztályon belül két osztály létrehozásával történt meg.<sup>193</sup> A helyszíni vizsgálatok lefolytatásának módszertanát a PSZÁF korszerű helyszíni vizsgálati kézikönyvekben adta ki, biztosítva ezzel az egységes és professzionális eljárást minden ellenőrzés során. A tőkepiaccal kapcsolatosan 2011-ben készült el a befektetési vállalkozásokra vonatkozó vizsgálati kézikönyv.<sup>194</sup> 2012-ben a kézikönyv a befektetési alapkezelőkre vonatkozóan is elkészült.<sup>195</sup> A folyamatosan fejlesztett módszertan alapján a PSZÁF 2010–2012-ig a tőkepiacon évente 13-14 átfogó vizsgálatot folytatott le.

<sup>192</sup> Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Éves jelentés 2010., A felügyelés prioritásai és módszertan című fejezet, Kockázatalapú felügyelés, hatásbesorolás című alfejezet.

<sup>193</sup> Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Éves jelentés 2010., Intézményfelügyelés fejezet, A helyszíni és nem helyszíni felügyeleti területek szétválasztása alfejezet.

<sup>194</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének éves jelentése – 2011, Kockázatalapú felügyelés című fejezet, Módszertanok című alfejezet.

<sup>195</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének éves jelentése – 2012, Kockázatalapú felügyelés, hatásbesorolás és a felügyelés módszertan című fejezet, Módszertanok felülvizsgálata című alfejezet.

## 4-2. ábra: Helyszíni és nem helyszíni vizsgálatok módszertani háttere



Forrás: MNB

2010-ben a befektetési vállalkozások tevékenysége volt fókuszban: kiemelt témák a belső csalásmegelőzés és a belső tőke megfelelés értékelésének folyamata voltak. A befektetők részére viszont a legnagyobb problémát nem ezek, hanem a válság miatti alacsony hozamszintek okozták. A PSZÁF ebben a témában annyit tudott megállapítani, hogy az egyes termékek értékesítésekor a szolgáltató nem ismertette megfelelően a lehetséges kockázatokat.<sup>196</sup>

<sup>196</sup> Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Éves jelentés 2010.

2011-ben a kiemelt figyelmet kapott területek a MiFID kapcsán felmerülő előzetes tájékoztató, a megbízások ügyfél számára legkedvezőbb végrehajtása, az érdek-összeütközések megelőzése és az ügyfélkövetelések védelme volt. Az érdek-összeütközések témakörben kiemelésre került az úgynevezett front-running esetek megelőzésének és felderítésének beépítése a prudenciális vizsgálat módszertanába. Front-running-nak hívjuk azt az esetet, amikor a bróker észleli, hogy az ügyfél megbízásának végrehajtása befolyásolni fogja az adott eszköz piaci árfolyamát, és ezen felismerés alapján az ügyfélmegbízás teljesítése előtt a saját érdekeltségi körébe tartozó ajánlatot ad, amellyel saját javára kihasználja ezt az árra gyakorolt hatást. Az átfogó vizsgálatok között kiemelt témakör volt az online kereskedési platformokon keresztül folytatott, tőkeáttételes devizakereskedés, amely kockázatosága ellenére egyre nagyobb teret nyert a lakossági befektetők között.<sup>197</sup>

2012-ben a befektetési szolgáltatók MiFID-megfelelése és az internetes értékesítési csatornák mellett fókuszba kerültek a befektetési alapelkezők is. Náluk a kiemelt befektetői információk fogyasztóvédelmi szempontú ellenőrzésére került sor. Ezek mellett kiemelt tőkepiaci intézmények (BÉT, KELER, KELER KSZF) és a kibocsátási tevékenység ellenőrzése is megtörtént. A nem helyszíni vizsgálatok a tőkeáttételes ügyletekre, ügyfélkövetelések védelmére és a letétkezelőkre, számlavezetőkre koncentráltak.<sup>198</sup>

A szigorodó jogszabályi környezet, a fokozott felügyeleti ellenőrzések és a válság kedvezőtlen hatásai ellenére a nagy tőkepiaci intézmények száma nem változott jelentősen. Sőt, a közvetítők száma 2009-ről 2010-re majdnem megduplázódott, és ez a növekedés 2011-ben is folytatódott. A „pénzügyi közvetítők szerepe megnőtt, s ezzel együtt működési zavarok is jelentkeztek. Míg korábban a közvetítés elsősorban a biztosítási szektorra volt jellemző, ma már csaknem az összes pénzügyi termék el lehet érni független közvetítőkön keresztül. Tevékenységük

<sup>197</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének éves jelentése – 2011.

<sup>198</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének éves jelentése – 2012.



több szektorra is kiterjed, létszámuk jelentősen nőtt.”<sup>199</sup> Az emelkedő létszámú közvetítói hálózat és a válság miatt lezuhant, majd lassan emelkedésnek induló tőkepiaci árfolyamok együttesen ösztönözték a befektetési kedvet. Különösen a befektetési alapkezelői szektornál volt jelentős a tőkebeáramlás.<sup>200</sup>

A PSZÁF működésében a 2013-as év hozta el a fordulatot. Már korábban is többször felmerült, hogy a PSZÁF beolvasztásra kerül az MNB-be. 2009-ben is jelentek meg ezzel kapcsolatos cikkek, amelyet akkor még a PSZÁF is cáfolt.<sup>201</sup> Azonban 2013-ban az alaptörvény ötödik módosításával ez a folyamat megvalósult. A PSZÁF 2013. október 1-jén olvadt be az MNB-be, amely ezzel a tőkepiaci felügyeleti funkciókat is átvette. A felügyeleti hatáskörök átkerültek az MNB-hez, megvalósítva ezzel a jegybanki és felügyeleti funkciók oly régen célként kitűzött teljes egységét.

## 4.2. A modern tőkepiaci felügyelés gyakorlata

### 4.2.1. Az MNB tőkepiaci felügyeleti tevékenységének első kihívásai

A jegybank és a felügyelet összeolvadását a közvélemény és ez EU is kiemelt figyelemmel és várakozásokkal kezelte. „A kormány indoklása szerint az összevonásra azért van szükség, mert a pénzügyi szektort felügyelő két intézmény integrálásával hatékonyabbá válik az ellenőrzés, könnyebb lesz megelőzni, illetve kezelni az egyedi és a rendszerszintű kockázatokat, válsághelyzeteket. Ezt a véleményt osztja az Európai Központi Bank is (EKB): augusztusban kiadott állásfoglalása szerint a jegybank így hatékonyabban tudja óvni a pénzügyi stabilitást. Az EKB szerint a Magyarorszáéhoz hasonló, viszonylag kis pénzügyi piaccal rendelkező uniós tagállamok esetében erős érvek szólnak amellett, hogy

<sup>199</sup> A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének éves jelentése – 2011,

<sup>200</sup> Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, Éves jelentés 2010. A Felügyelet működése cím, A Felügyelet gazdálkodása alcím, A Felügyelet bevételei rész.

<sup>201</sup> Népszava, 2009. május 28. (124. szám) Erősítene önállóságát a PSZÁF.

a felügyeleti és a makroprudenciális feladatokat egyetlen hatóságnál koncentrálják.”<sup>202</sup>

Az átadás-átvétel Matolcsy György jegybankelnök irányítása alatt minden fennakadás nélkül megtörtént, és a felügyelet megkezdte a vára-  
kozásnak megfelelő munkavégzést. Első lépésként kialakításra ke-  
rült az új szervezeti felépítés. A Pénzügyi Stabilitási Tanács (PST) vált  
a mikroprudenciális, makroprudenciális, a fogyasztóvédelmi, illetve  
a későbbiekben kialakuló szanalási funkciókkal kapcsolatos döntésho-  
zatal fő szervévé. A pénzügyi szervezetek felügyeletéért és a fogyasztó-  
védelemért egy alelnök felelt az MNB szervezetén belül.<sup>203</sup>

Haladéktalanul megkezdődött az új szempontoknak megfelelő felügye-  
leti stratégia kidolgozása is. Ennek PST általi, végső elfogadása azonban  
már 2014 júliusára esett: „A 2014-től 2019-ig tartó időszakra vonatko-  
zó stratégia által megfogalmazott felügyeleti jövőképben egy stabil,  
versenyző, közbizalmat élvező pénzügyi szektor és az azt felügyelő,  
formáló, erős MNB áll.”<sup>204</sup> A stratégia alapértékei beépítésre kerültek  
az MNB Alapokmányába is.<sup>205</sup> A 2008-as válság tanulságaként a célok  
között első helyen a pénzügyi szektor sokkellenálló-képességének nö-  
velése szerepelt. A tőkepiac szempontjából kiemelendő célkitűzés volt  
még az egészséges, fenntartható verseny biztosítása és a folyamatos,  
kockázatalapú felügyelet megvalósítása. Az MNB a befektetők felé is  
nyitva kiemelte a fogyasztóvédelmet, a pénzügyi kultúra fejlesztését  
és a határozott, időben történő jogérvényesítést. Mindezek megvalósí-  
tásához egy integrált, eredményes felügyelet kiépítését tűzte ki célul.

<sup>202</sup> Népszabadság, 2013. szeptember 17. (71. évfolyam, 217. szám): Palla Gábor:  
Október elsejével a PSZÁF beolvad a Magyar Nemzeti Bankba.

<sup>203</sup> A Magyar Nemzeti Bank 2013. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója, 3.3.  
Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem.

<sup>204</sup> A Magyar Nemzeti Bank 2014. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója, 3.3.  
Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem.

<sup>205</sup> A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya, 2014. május (<https://www.mnb.hu/>)

Bár az MNB elnöke a PSZÁF tőkepiaci rendeletalkotási jogkörét is megörökölte,<sup>206</sup> egyre jelentősebbé vált a nem jogszabályi jellegű ajánláson keresztül ismertetni a piaci szereplőkkel a felügyelet által elvárt jó gyakorlatokat. A 2014-ben kiadott első ajánlás már rögtön a tőkepiachoz kapcsolódott: az ESMA iránymutatásával összhangban a short- és a hitel nem teljesítési csereügyletekkel kapcsolatos elvárásokat fogalmazott meg.<sup>207</sup>

Az adott év másik jelentős ajánlása a pénzügyi szervezetek – köztük a tőkepiaci szereplők – belső védelmi vonalainak kialakításával és működtetésével kapcsolatosan támasztott elvárásokat. A compliance, belső ellenőrzés és a kockázatkezelés, valamint a felelős belső irányítás kapcsán megfogalmazott ajánlás hosszú évekre meghatározta a felügyelés keretében támasztott elvárásokat a tőkepiaci intézményekkel szemben.<sup>208</sup>

A tőkepiacon belül ekkor a befektetési alapkezelők voltak elsősorban középpontban mind ellenőrzési, mind szabályozási szempontból. Kiemelt felügyelési és ellenőrzési célterületként a befektetési alapokra terhelt díjakat és költségeket tekintette át az MNB. A fő észrevételek ezzel kapcsolatban a befektetők tájékoztatásához kapcsolódtak: az alapkezelők ugyanis sokszor nem megfelelő módon, tartalmilag hiányosan vagy késedelmesen tájékoztatták ezokról a befektetőket.<sup>209</sup> Szabályozási oldalon pedig célhoz érkezett a Batv. elfogadásakor már folyamatban lévő újraszabályozása a szektornak. Egyrészt megszületett a közvetlenül alkalmazandó uniós ABAK-rendelet,<sup>210</sup> és 2014. február 24-én kihirdetésre került a Kbfvt.<sup>211</sup>

<sup>206</sup> A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 171. § (3) bekezdés.

<sup>207</sup> A Magyar Nemzeti Bank 1/2014. (I. 9.) számú ajánlása.

<sup>208</sup> A Magyar Nemzeti Bank 6/2014. (XII. 17.) számú ajánlása.

<sup>209</sup> A Magyar Nemzeti Bank 2013. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója, 3.3. Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem.

<sup>210</sup> A Bizottság 231/2013/EU-felhatalmazáson alapuló rendelete a 2011/61/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a mentességek, az általános működési feltételek, a letétkezelők, a tőkeáttétel, az átláthatóság és a felügyelet tekintetében történő kiegészítéséről.

<sup>211</sup> Magyar Közlöny 2014. február 24. (2014. 26. szám).

Az új rezsim jelentős változása, hogy a korábban létrehozott ÁÉKBV-kat kívánta az Európai Unió területén az elsődleges befektetésialap-típussá tenni. Mellettük kiegészítő, szűkebb körű szerepet szánt az úgynevezett ABA-knak. Ezt támasztja alá, hogy a Tpt.-ből kikerülve az ABA-k közé kerültek besorolásra a szakmai befektetőket megcélzó magántőkealapok és kockázati tőkealapok.<sup>212</sup> Bár az ABA-k elsődlegesen tagállamon belüli formáknak indultak, az ABAK-rendelettel egységes, közösségi szintű szabályoknak kellett megfelelniük, valamint lehetőség volt határon átnyúló módon is kínálni őket.<sup>213</sup>

A hazai implementáció során azonban felismerték, hogy az EU-szinthez képest kevésbé fejlett tőkepiac nem teszi lehetővé a magyar alapkezelőknek, hogy versenyre keljenek például a luxemburgi alapkezelőkkel. Az ABA-kra vonatkozó kevésbé szigorú szabályok miatt a jogalkotó élt azzal a lehetőséggel, amely szerint lehetőség volt az ABA-k kisbefektetők részére történő forgalmazásának engedélyezésére.<sup>214</sup> A Kbftv. úgy került megalkotásra, hogy alapértelmezetté vált az ABA-k esetén a lakossági befektetők részére történő hozzáférhetőség, és ehhez képest kaptak könnyítést a csak szakmai befektetők részére forgalmazott zártkörű alapok. Magyarországon ezzel olyan piaci környezet alakult ki, ahol az ABA vált a befektetési alapok piacának alapértelmezett szereplőjévé.

A tőkepiaci felügyelet számára a 2014-ben a Kbftv.-nek való megfelelés volt a legnagyobb kihívás, amelynek nagy része a kihirdetést követő napon, további részei pedig több lépcsőben év végéig hatályba léptek.<sup>215</sup>

<sup>212</sup> Kbftv. 4. § (1) bekezdés 59. és 70. pontok.

<sup>213</sup> Kbftv. 59–60. §

<sup>214</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011/61/EU irányelve (2011. június 8.) az alternatív befektetésialap-kezelőkről, valamint a 2003/41/EK- és a 2009/65/EK-irányelv, továbbá az 1060/2009/EK- és az 1095/2010/EU-rendelet módosításáról VIII. fejezet.

<sup>215</sup> Kbftv. 202. §

#### 4.2.2. Az ellenőrzési módszertan megújítása - „Brókerbotrányok”

Miközben a felügyelet figyelme a szervezeti újjászervezésre, a stratégia kialakítására és a befektetési alapok rezsimjének megújulására koncentrálódott, a tőkepiac másik szegmense, a befektetési vállalkozások állították váratlan és rendkívüli kihívások elé.

##### *Brókerbotrányok*

Az MNB átfogó vizsgálatot tartott a BUDA-CASH Brókerház Zrt.-nél, amely egy 1995-óta működő brókerház volt. A vizsgálat során a felügyelet észlelte, hogy a brókerház az elmúlt tíz év adatszolgáltatásaiban meghamisította a felügyelet számára megküldött adatokat. Valójában nem voltak meg azok az összegek, értékpapírok, amelyek meglétét mind a felügyelet felé, mind ügyfelek felé kimutattak. Dr. Windisch László, az MNB akkori alelnökének bejelentése szerint a kár akár elérhette a 100 milliárd forint összeget is. Az észlelt jogsértések alapvetően túlmutattak a felügyeleti jogkörön, és már a büntetőjog kategóriájába tartoztak.

Az MNB azonnal cselekedett, és 2015. február 24-én felfüggesztette a BUDA-CASH Brókerház Zrt. tevékenységi engedélyét, és felügyeleti biztost rendelt ki élére. További végzéseiben megtiltotta az 1 000 000 Ft összeg feletti betétek és más visszafizetendő források kifizetését, valamint új kötelezettségek vállalását négy, az ügyszókapcsolódó kisbanknak. Néhány nap alatt világossá vált, hogy a hiányosságok nem orvosolhatók az intézménynél, így 2015. március 4-én az MNB véglegesen visszavonta a BUDA-CASH tevékenységi engedélyét, és elrendelte a brókerház felszámolását.

Két nappal később a HUNGÁRIA ÉRTÉKPAPÍR Befektetési és Értékpapírkereskedelmi Zrt. következett. Itt 2015. március 6-án került részben felfüggesztésre a működési engedély, és felügyeleti biztos vette át a cég irányítását. A séma ugyanaz volt: hamis kimutatásokkal hitette el a cég ügyfeleivel, hogy értékpapírjaik megvan-

nak. A cég ceglédi irodájából szervezett pilótajáték 25 ezer embert érintett. A kárt elsődlegesen 300 millió forint összegűre becsülték.

A QUAESTOR Értékpapírkereskedelmi és Befektetési Zrt.-nél a botrányok miatt bizalmukat veszített ügyfelek tömegével kívánták értékesíteni QUAESTOR-kötvényeiket. A QUAESTOR fedezethiányra hivatkozott, amelynek kapcsán az MNB 2015. március 9-én felügyeleti biztost rendelt ki az intézményhez és felfüggesztette működési engedélyét. A visszaélés itt nagyon hasonló volt, mint a BUDA-CASH esetén, csak itt már a kötvények nagy része eleve sem került kibocsátásra, nem csak utólag tűnt el. 2015. április 17-i hatállyal az MNB végleg visszavonta a QUAESTOR tevékenységi engedélyét. A döntés hátterében a BUDA-CASH-nél is magasabb összegű, mintegy 150 milliárd forint értékű értékpapírhiány állt. Az ügy különlegessége abban is állt, hogy míg a többi esetben a Befektetővédelmi Alap a szabályoknak megfelelően kárpótolta az ügyfeleket, erre itt nem volt lehetőség, mert a nem létező értékpapírokra és kibocsátói kockázatra annak jótállása nem terjedt ki. A károsultak érdekében így egy külön kárrendezési alapot hozott létre az Országgyűlés.

Az eset a tőkepiacba vetett bizalmat rengette meg, amelynek védelmét az MNB stratégiájának egyik fő fókuszává tett. A tovaggyűző hatás miatt sürgős további intézkedésekre volt szükség. A tapasztalatok nyomán az MNB előzetes értesítés nélküli célvizsgálatot hajtott végre valamennyi befektetési szolgáltatást nyújtó piaci szereplő esetén. „A célvizsgálatok során az MNB új vizsgálati eljárásokat alkalmazott, melynek lényege, hogy az információ nem előzetes adatbekérés formájában, hanem a helyszíni vizsgálatok során elvégzett adat- és adatbázismentések által kerül az MNB birtokába.”<sup>216</sup> Az adatbázismentés során az MNB az ügyfelek értékpapírjainak nyilvántartására szolgáló informatikai rendszerek adatbázisában tárolt adatokat másolja le. Ez azért volt jelentős előrelépés, mert kizárásra került, hogy az adott

<sup>216</sup> A Magyar Nemzeti Bank 2015-ről szóló üzleti jelentése és beszámolója, 3.3. Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem.

intézmény az önbevallásán alapuló adatszolgáltatás során meghamisíthassa a felügyelet rendelkezésére bocsátott adatokat. Az MNB ezt követően minden vizsgálatában az intézmény adatbázisából származó közvetlen adatokat is felhasználja az ellenőrzésre.

2015. november 4-én egy további brókercég – a Reálszisztéma Értékpapír-forgalmazó és Befektető Zrt.<sup>217</sup> – valamint a hozzá kapcsolódó Globeserv Befektetési Alapkezelő Zrt.<sup>218</sup> esetén került sor felügyeleti biztos kirendelésére. Saját eljárásai mellett az MNB összességében 11 vezető állású személy esetén a személyes felelősség megállapítására szolgáló büntetőeljárások lefolytatását is kezdeményezte.<sup>219</sup>

A visszaélések sikeres felderítése mellett azonban kiemelt feladat volt az is, hogy ezek a jövőben ne történhessenek meg. Ehhez az újonnan bevezetett adatbázismentési eljárás csak az első lépés volt. Az MNB már 2015. március 12-én benyújtotta jogszabály-módosítási javaslatait az NGM felé.

A módosítások négy fő célt szolgáltak: az MNB ellenőrzési és intézkedési jogositványainak megerősítését, a tőkepiac általános biztonsági szintjének növelését, a folyamatba épített kontrollok továbbbővítését, a befektetési szolgáltatók belső eljárásaira és felügyeleti adatszolgáltatására vonatkozó követelmények erősítését.<sup>220</sup> A kezdeményezést a jogalkotó is támogatta, így már 2015. július 7-ei hatállyal módosításra került számos tőkepiaccal összefüggő jogszabály, mint a Tpt. vagy a Bszt.<sup>221</sup>

<sup>217</sup> A Magyar Nemzeti Bank N-JÉ-III-114/2015 számú végzése A Reálszisztéma Értékpapír-forgalmazó és Befektető Zártkörűen Működő Részvénytársasággal szembeni ideiglenes intézkedés alkalmazásáról.

<sup>218</sup> A Magyar Nemzeti Bank N-JÉ-III-113/2015. számú végzése a Globeserv Befektetési Alapkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársasághoz felügyeleti biztos kirendeléséről.

<sup>219</sup> A Magyar Nemzeti Bank 2015. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója, 3.3. Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem.

<sup>220</sup> Az MNB jogszabály-módosítási javaslati a befektetési szolgáltatók ügyfelei biztonságának erősítésére (<https://www.mnb.hu/>).

<sup>221</sup> Egyes törvényeknek a pénzügyi közvetítőrendszer fejlesztésének előmozdítása érdekében történő módosításáról szóló 2015. évi LXXXV. törvény.

A jogszabályváltozás tette lehetővé, hogy az MNB létrehozza az Értékpapírszámla Online Lekérdező Alkalmazást, az ÉSZLA-t, amelynek technikai részleteit már az MNB dolgozta ki saját rendeletében.<sup>222</sup> Az ÉSZLA-felületre az MNB minden hónapban feltöltötte a rendelkezésre álló, ügyfélszintű adatokat. Az ügyfelek pedig bejelentkezve ebbe a rendszerbe ellenőrizhették, hogy az MNB által ismert számla-egyenlegük megegyezik-e azzal, amit a bróker cégük nekik jelent. Az ÉSZLA és a kapott kivonat között eltérést észlelve az ügyfél haladéktalanul megtehetette a kellő jelzést. Az intézkedéssel az MNB jelentősen csökkentette a hamisított kimutatásokra épülő csalások kockázatát. Az ÉSZLA 2016 februárjában kezdte meg tényleges működését, és azóta is az értékpapír-fedezettség biztosításának fontos eszköze.<sup>223</sup>

További változásként a BEVA kártalanítási limitje összhangba került a betétbiztosítási alapéval, amely így immár nem 20 000, hanem 100 000 EUR összeghatárig biztosított védelmet. A BEVA helytállási kötelezettsége kiterjesztésre került az olyan esetekre is, amikor a valóságban sosem létezett kötvényeket mutatnak ki az ügyfelek számára.

A bróker cégek vezetői esetén szigorodtak a pozíció betöltéséhez szükséges végzettségi és szakmai gyakorlati előírások, és előtérbe került az üzleti jó hírnévvel való rendelkezés. Bár erre eddig is volt utalás a Bszt.-ben, a módosítás jelentősen kidolgozottabb szempontrendszert adott az MNB kezébe, hogy eldöntse, ki alkalmas hírneve alapján befektetési vállalkozások vezetésére.

Magyarországon a felügyeleti hatóság már 2000 óta kiemelten fontos területként kezeli a belső ellenőri rendszert, hiszen már a PSZÁF 2000-ben kiadott legelső felügyeleti ajánlása is ezzel a témával foglalkozott. Az azóta eltelt időszakban a belső ellenőri munka egyre hatékonyabbá

<sup>222</sup> Az értékpapírszámla, ügyfélszámla belépési azonosító és jelszó megképzésének módszertanáról, a kapcsolódó adatszolgáltatásról, valamint az adatbiztonsági követelményeket rögzítő szabályzat kötelező tartalmi elemeiről szóló 36/2015. (IX. 24.) MNB-rendelet.

<sup>223</sup> A Magyar Nemzeti Bank 2016. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója, 3.3. Felügyeleti tevékenység és fogasztóvédelem.



válása érdekében a felügyeleti ajánlásokban megjelenő elvárások is egyre részletesebbekké váltak, és ez a tevékenység a jelenleg hatályos, a belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontrollfunkcióiról szóló 12/2022. számú MNB-ajánlásban is jelentős szerepet kap. A belső ellenőr jelentései mindig is kiindulópontjai voltak az átfogó vizsgálatoknak. 2015-től már a Bszt. is tartalmazza azt a követelményt, hogy a belső ellenőrnek megfelelő végzettséggel és legalább hároméves szakmai gyakorlattal kell rendelkeznie. Feladatául pedig kitzúzték, hogy negyedévente ellenőrizze és visszaigazolja az MNB felé, hogy valóban rendelkezésre állnak-e az ügyfelek részére kimutatott értékpapírok.

A felügyeleti hatáskörök erősítésén belül kiemelendő, hogy a tőkepiaci szereplők addig meghatározott 5 évente lefolytatandó kötelező átfogó vizsgálatát lecsökkentették 3 évenkénti kötelező vizsgálatra. Sőt, már a tevékenysége megkezdését követően, egy év után kötelezővé vált lefolytatni az első átfogó vizsgálatot, ezáltal is minél kevesebb lehetőséget adva egy új szereplőnek, hogy ellenőrizetlenül hosszabb időn keresztül működhessen.

Mivel a csalásokat informatikai eszközökkel, hamis adatok szolgáltatásával követték el, így jelentősen szigorodtak a brókercégek informatikai rendszerére vonatkozó előírások. A rendszerek zártságát, a benne lévő adatok megmásíthatatlanságát immáron külső, független tanúsító szervezetnek évente tanúsítania kellett. Ha pedig ez a szervezet hiányosságot tapasztalt, azt nemcsak az intézménynek, de közvetlenül az MNB-nek is jeleznie kellett. Emellett, 2016-tól a tőkepiaci felügyeleti gyakorlatban is tetten érhető az informatikai terület kiemelt szerepe. Például, a folyamatos felügyelés során számos intézménynél lezajlott az adatáramlások feltérképezése, az adatintegritási és bizalmassági kontrollok megfelelőségének ellenőrzése és ezen információk alapján a visszaélési kockázatok értékelése. Az intézmények rendszeres

adatszolgáltatásából származó adatok logikai összefüggéseinek komplex vizsgálata is kialakításra került.<sup>224</sup>

#### 4.2.3. A MiFID II / MiFIR szabályozási keretrendszer

2017 az egész tőkepiacon – mind felügyeleti, mind intézményi oldalon – az intenzív felkészüléssel telt. A befektetési szolgáltatások piacát szabályozó MiFID-rezsim ugyanis már évek óta jelentős átalakítás alatt állt, ami ebben az évben már a célegyenesbe került: 2018. január 3-tól lépett hatályba a MiFID II/MiFIR néven emlegetett új szabályozási keretrendszer. „2017 folyamán az MNB folyamatosan monitoringozta a befektetési szolgáltatói tevékenységet végző intézmények felkészültségét az új szabályozási rendszer alkalmazására. A tapasztalatok szerint a felügyelt intézmények egyedi kihívásokkal szembesültek ugyan, de jellemzően felkészülten várták a változó jogszabályi környezetnek való megfelelést.”<sup>225</sup>

A szabályozás gerincét adó MiFID II-irányelv már korábban kiadásra került,<sup>226</sup> de ekkor megjelent annak végrehajtási szabályait közvetlen hatállyal is szabályozó rendelet is.<sup>227</sup>

Érdekes megfigyelni, hogy az EU-s és a magyar szabályozás különböző kiindulópontokból indult el, mégis sok tekintetben hasonló megoldásokkal szolgált. Az EU-s szabályozás kiindulópontja még mindig a 2008-as válság volt, míg Magyarországon sokkal élesebb hatással volt

<sup>224</sup> A Magyar Nemzeti Bank 2016. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója, 3.3. Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem.

<sup>225</sup> A Magyar Nemzeti Bank 2017. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója, 3.3. Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem.

<sup>226</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/65/EU irányelve (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK-irányelv és a 2011/61/EU-irányelv módosításáról

<sup>227</sup> A Bizottság (EU) 2017/565 felhatalmazáson alapuló rendelete (2016. április 25.) a 2014/65/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a befektetési vállalkozások szervezeti követelményei és működési feltételei, valamint az irányelv alkalmazásában meghatározott kifejezések tekintetében történő kiegészítéséről.

a 2015-ös brókerbotrány. Látható, hogy a nemzeti jog még mindig gyorsabban volt képes reagálni a kihívásokra.

Mindkét szempontrendszer arra a felismerésre jutott, hogy a befektetők védelmének, bizalmának és a felügyeletek által kevésbé szabályozott területek átláthatóságának erősítése érdekében intézkedések szükségesek. A MiFID II célkitűzése az volt, hogy az intézkedéseknek ki kell térniük egyebek mellett a szabályozott piacon kívüli kereskedés átláthatóságának növelésére is. Továbbá, a szektor számos intézménye nem rendelkezett megfelelő vállalatirányítási és kockázatkezelési mechanizmusokkal. Ezek nélkül pedig az intézményt elragadhatja a saját – vagy ügyfelei – profitéhsége, és olyan kockázatos befektetésekbe kezd, amelyek jelentős – akár az intézményi stabilitást is veszélyeztető – veszteséghez vezethetnek. A 2015-ös magyar brókerbotrányok esetén is megfigyelhető volt, hogy az intézmények a meghamisított nyilvánvalóságokkal ilyen veszteségeket igyekeztek leplezni.

A MiFID II fő célkitűzése, hogy a befektetők jól és időben tájékoztattak, ezáltal valódi döntésképeséggel rendelkezők legyenek. Fő eszköze az információk megfelelően strukturált, érthető nyelven és nyelvezettel történő, „kisbetűktől” mentes közlése volt.

A nemzetközi szabályozás is levonta a következtetést, hogy mindennél fontosabb annak biztosítása, hogy az ügyfelek vagyona ténylegesen is rendelkezésre álljon. Ezt a feladatot Magyarországon a Bszt. korábban már meghatározta, és – többek között – a belső ellenőrré ruházta. Ezzel szemben az EU-s szabályozás ennek megvalósulását egy új pozíció – a safeguarding officer – megerősítésével kívánta biztosítani.

A safeguarding officer funkció célja, hogy a befektetési szolgáltatók rendelkezzenek egy olyan dedikált tisztségviselővel, akinek feladatköre kifejezetten az ügyfelek vagyonának kezelésével kapcsolatos tevékenység – az intézményi működés folyamatába épített – felügyelete. Mivel az MNB az ügyfélkövetelések védelmét már 2015-ben előtérbe helyezte, így szabályozási és felügyelési célját kifejezetten megerősítette

a nemzetközi szabályozás ezen eleme. Az MNB ezért már 2018-tól kezdődően aktívan kidolgozta és ajánlásba ültette a safeguarding officer tevékenységével kapcsolatos részletszabályokat és felügyeleti elvárásokat.<sup>228</sup>

Az ügyfelekkel szembeni nem teljesen tisztességes, de széleskörűen elterjedt gyakorlat volt a piacon az egyes szolgáltatók – akár csoporton belüli, akár magukat függetlennek mondó szereplők közötti – együttműködése. A szolgáltatók különböző pénzügyi eszközöket kínáltak a befektetni kívánó ügyfeleknek, akik az információ hiánya, vagy éppen túlzott mennyisége és nehezen értelmezhető mivolta miatt nehezen tudtak választani ezek között. Ilyenkor akár tanácsadás, akár célzott marketing segítségével a befektetési szolgáltató tudta befolyásolni az ügyfél döntését. Ezt a pénzügyi eszközök előállítói hamar felismerték, és különböző anyagi juttatásokkal igyekeztek ösztönözni a szolgáltatókat, hogy adják fel függetlenségüket, és az ő terméküket ajánlják az ügyfeleknek. Ezzel a gyakorlattal szemben a már ismertetett közérthető tájékoztatás kötelezettsége is hatásos védekezés volt. De emellett az új szabályozás külön előírásokat teremtett meg az úgynevezett független alapon nyújtott tanácsadásokra. A vállalkozásoknak befektetési tanácsadást megelőzően tájékoztatást kell adniuk ügyfeleik számára arról, hogy a tanácsot függő vagy független alapon nyújtják-e. Függetlennek pedig csak akkor hívhatja magát a szolgáltató, ha valóban a pénzügyi eszközök széles körét értékeli, és az ügyfél szempontjai alapján dönt az adott eszköz ajánlásáról. A független alapon befektetési tanácsot nyújtó szervezetek tehát semmiképpen sem fogadhatnak el olyan díjat, jutalékot vagy juttatást, amelyet harmadik fél fizet a számukra nyújtott szolgáltatással összefüggésben.

A befektetési szolgáltatásokhoz kapcsolódó ösztönzési lehetőségek ke-retrendszerre ennél általánosabban is szigorításra került. Csak olyan juttatást fogadhat el a szolgáltató harmadik féltől, amelyet teljes egészében

<sup>228</sup> A Magyar Nemzeti Bank 27/2018. (XII. 10.) számú ajánlása a belső védelmi vonalak kialakításáról és működtetéséről, a pénzügyi szervezetek irányítási és kontrollfunkcióiról.

visszajuttat az ügyfélnek, vagy amelyet bizonyíthatóan az ügyfele részére nyújtott szolgáltatás fejlesztésére fordítja. A szabályok egyértelmű megsértésének számít valamilyen díjazás, kedvezmény vagy pénzbeli előny elfogadása azért, mert az ügyfelek megbízásait egy adott kereskedési helyszínre vagy végrehajtási helyre irányítja a szolgáltató. Azzal sem védhető ennek elfogadása, ha ettől függetlenül is ez volt az ügyfél számára legkedvezőbb végrehajtási helyszín.

A pontos és nem manipulálható informatikai nyilvántartások a MiFID II keretein belül éppolyan fontosak voltak, mint a magyarországi szabályozásban. A befektetési szolgáltatóknak az általuk nyújtott összes szolgáltatásról és az általuk végzett összes tevékenységről és ügyletről nyilvántartást kell vezetniük. Ezen nyilvántartásoknak alkalmasnak kell lenniük arra, hogy a felügyelésüket végző intézmények meggyőződ-hessenek az ügyfelek vagy potenciális ügyfelek, illetve a piaci integritás megtartása kapcsán meglévő valamennyi kötelezettségnek való megfelelésről. Kiemelendő, hogy a befektetési vállalkozásoknak nyilvántartást kell vezetniük valamennyi ügyfélmegbízást érintő releváns kommunikációról.

Az alkalmassági, megfelelési tesztekkel kapcsolatos szabályozás is mélyült. Az eddigieknél is alaposabban kellett feltérképeznie a szolgáltatónak az ügyfél ismeretein, tapasztalatain, pénzügyi helyzetén és befektetési célján túl a veszteségviselő képességét és kockázatvállalási hajlandóságát is. Az előzetes tájékozódás eredménye alapján pedig a vállalkozásoknak nyilatkoznuk kell az ügyfélnek, hogy az általuk nyújtott tanácsok pontosan miként szolgálják az ügyfél által bemutatott igényeit és céljait. Új termék kialakításakor az intézménynek alaposan és dokumentált módon át kell gondolnia az adott termék jellemzőit, működését és azt a célpiacot, akinek az adott termék megfelelő lehet. Ezt a vizsgálatot pedig rendszeresen meg kell ismételni, hiszen egy termék működése és jellemzői – a piaci körülmények változásával összhangban – jelentősen módosulhatnak az idő előrehaladtával.

A MiFID II szigorította az ügyfelek tájékoztatására vonatkozó előírásokat is, különösképpen a szolgáltatásokat és befektetéseket terhelő költségek ügyfelek részére történő rendszeres és pontos bemutatása kapcsán. A szabályok szigorításának lényege, hogy a befektetők az általános tájékoztatás mellett a saját befektetési tevékenységükhöz ténylegesen kapcsolódó díjakról személyre szóló előzetes és utólagos kimutatást kapjanak. Az intézményeknek a befektetési szolgáltatás igénybevétele, illetve egy-egy értékpapír megvásárlása vagy eladása előtt előzetesen be kell mutatniuk a kapcsolódó költségeket – ideértve az elfogadott ösztönzőket is – és a költségek hozamra gyakorolt várható hatását, valamint ezen túlmenően évente egy alkalommal utólagosan is összegszerű kimutatást kell adniuk az ügyfelek számára az adott évben felszámított költségekről, részletezve a folyamatos, egyszeri vagy eseti költségeket, úgymint letétkezelési, tanácsadási és sikerdíjak, vagy a befektetések közötti váltások költségei.

A MiFID II-vel átültetett hazai szabályozást a párhuzamosan kialakított MiFIR<sup>229</sup> közvetlenül alkalmazandó rendelkezései egészítik ki. A befektetési vállalkozásoknak és a kereskedési helyszínt üzemeltető piacműködtetőknek az átláthatóság érdekében előírásra került az értékpapírokra vonatkozó mindenkori vételi és eladási árak és az ezen árak mellett fennálló kereskedési szándékok közzététele. Ezáltal mindenki számára áttekinthetővé tette, hogy valójában milyen árakon milyen mennyiségű értékpapírokra van kereslet és kínálat a piacon. A szabályozott piacon kívül kereskedett derivatív termékek elszámolása terén nagy lépést tett a központosítás felé, mert azt a központi szerződő felek hatáskörébe rendeli.

<sup>229</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 600/2014/EU Rendelete (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól és a 648/2012/EU-rendelet módosításáról.

*Thomas Peterffy<sup>230</sup> véleménye a tőkepiacok felügyelésének fejlődéséről*  
„Egyéni vállalkozóként, aki több mint 46 évvel ezelőtt csekély megtakarításaiból indította el az Interactive Brokers néven ismert céget, valószínűleg természetesen egészen másképp látom a felügyeletet, mint talán azok, akik részt vesznek ebben a munkában. Az, hogy rátaláltam a pénzügyi szolgáltatási ágazatra, megtanultam a számítógépes programozást, és dolgoztam is ezen a területen, meghatározta az általam felépíteni kívánt vállalatról alkotott elképzelésemet. Egy nagy és folyamatosan fejlődő számítógépes programot képzeltem el, emberekkel, ügyfelekkel és munkatársakkal, amelyben a tőzsdék és az elszámoló szervezetek a program perifériáján helyezkednek el, és információkkal, utasításokkal, jelentésekkel, lekérdezésekkel, betétekkel és tranzakciós megbízásokkal látják el a programot.

A program az ügyfelek vagy a munkatársak által adott összes tranzakciós megbízást összeveti a kapcsolódó számla lehetőségeivel és jogosultságaival, valamint a rendszerbe programozott összes többi vonatkozó szabállyal és szabályozással. Minden tranzakciót automatikusan rögzítenek és időbélyegzővel látnak el egy nagy adatbázisban, amely mindig elérhető az online lekérdezéshez és jelentéskészítéshez.

A kereskedési nap folyamán az egyes számlákon lévő összes pozíciót folyamatosan piaci árfolyamon értékelik, és a nem megfelelően fedezett pozíciókat automatikusan felszámolják. Az egyenlegekről, a pénzügyi kimutatásokról és a vezetői információkról rendszeres időközönként vagy kérésre jelentéseket készítenek.

Ezt a számítógépes programot mi ténylegesen megalkottuk, és fokozatosan kiterjesztettük további termékekre, funkciókra és földrajzi területekre az egész világon. A terjeszkedés a mai napig is tart. Ha el is fogynak az új földrajzi területek, az új funkciók hozzáadása és elterjesztése a rendszerben azért tovább folytatódik.

<sup>230</sup> Thomas Peterffy az Interactive Brokers LLC alapítója és fő tulajdonosa.

Bejegyzett brókercéggként, amely több mint 46 éve építi és működteti ezeket a rendszereket, számos interakcióban volt részünk a szabályozó hatóságokkal. Kezdetben úgy éreztük, hogy egy oldalon állunk a szabályozó szervvel. Mindnyájan hatékonyabb, funkcionálisabb, kevésbé költséges, kényelmesebb és biztonságosabb rendszereket kerestünk a lakossági befektetésekhez. Az volt a célunk, hogy a piac és a gazdaság virágozzon. Gyakran felkerestük a szabályozó hatóságokat, kérdéseket tettünk fel, és néha új vagy más szabályokat javasoltunk. A javaslatainkat időnként elfogadták. Együtt dolgoztunk.

A szabályozó hatóságok azon dolgoztak, hogy kiszűrjék a nem megfelelő piaci szereplőket, akik meglopták az ügyfeleket és becsapták az adóhatóságokat. A szabályozó hatóságok megszüntették a pénzügyi eszközökkel dolgozó fogadóirodákat, az ún. bucket shopokat és a Ponzi-sémákat, és partnerséget kötöttek a pénzügyi szolgáltató intézményekkel a pénzügyi szolgáltatások leghatékonyabb módon történő nyújtása érdekében. A pénzügyi beszámolás egyszerű és megbízható volt, és a pénzügyi intézmények működését megfelelően ellenőrizték.

Ahogy a szabályozók egyre több szabályt alkottak, és egyre több munkatársat alkalmaztak a szabályok betartatására, egyre drágábbá vált a rendszer üzemeltetése a szabályozó hatóságok számára, a szabályozottak számára pedig egyre költségesebbé annak betartása. A szabályozó hatóságok mérik a saját teljesítményüket, és évente közzéteszik a szabályok megszegőivel szemben indított ügyek számát és a tőlük beszedett pénzbírság összegét. A szabályozó szervek elsődleges motivációjává az ügyek és a pénzbírságok számának maximalizálása vált, ami arra készítette őket, hogy egyre több munkatársat vegyenek fel, és egyre több szabályt alkossanak.

Sajnos ebben az egyre összetettebbé váló rendszerben nagyon könnyű szem elől téveszteni a legfontosabb feladatot, amely a csalás fékentartása vagy a nem megengedett kockázat kiterjesztésének leplezése, vagy akár a szabályokban rejlő gyengeségek felderítése lenne.



Ez az összetettség lehetővé tette, hogy a kontinenseken többször is pénzügyi botrányok alakuljanak ki, amelyek során a jogsértést elkövetők csak akkor buktak le, amikor sémáik már nagyobb válsággá terebélyesedtek, és a végén az ártatlan ügyfelek és adófizetők szenvedték el a károkat.

Ezért is javasoljuk a szabályok egyszerűsítését és egységesítését a nemzeti határokon átnyúlóan is.”

#### 4.2.4. Tőkepiaci trendek és kockázatok a felügyeleti stratégia hatálya alatt

A 2015-ös brókerbotrányok egy feltörekvő piacon bontakoztak ki. Az előző négy év viszonylag stagnáló időszakát követően 2015-től 2019-ig terjedő időszakban a BUX-index értéke egy konstansan növekvő pályára állva majdnem két és félszeresére emelkedett.<sup>231</sup> A kockázatmentesen elérhető hozamok (pl. bankbetétek) hozama pedig folyamatosan csökkenve történelmi minimumot ért el.<sup>232</sup> A MiFID II szabályai ezzel párhuzamosan fokozták a befektetők védelmét. Ez ideális környezetet teremtett ahhoz, hogy a lakossági befektetők nagy számban forduljanak a kockázatosabb, de magasabb hozamokkal kecsegtető tőkepiac felé. A brókerbotrányok azonban érezhető bizalmi válságot okoztak az értékpapírpiacon.

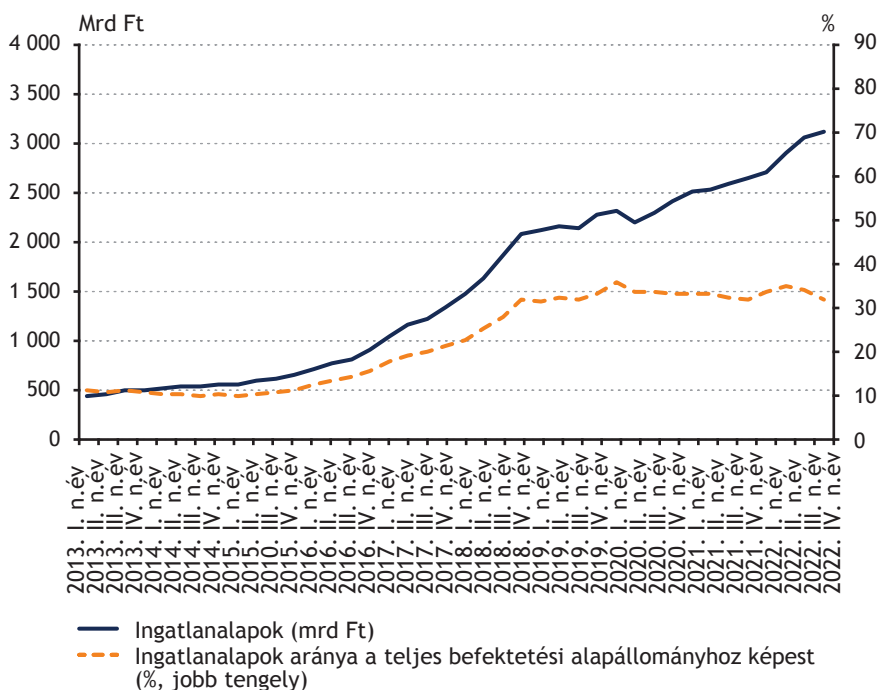
A befektetőknél is megerősödött az az igény, hogy befektetéseik fizikailag is rendelkezésre álljanak annál a szolgáltatónál, akire rábízták. Az ingatlanbefektetési-alapoknál a fedezettség szemmel látható volt: a befektető akár el is sétálhatott azokhoz az ingatlanokhoz, amelyet az adott ingatlanalap épített, értékesített vagy adott bérbe. Természetesen ez önmagában nem lett volna elegendő, a tömeges befektetéshez kellett

<sup>231</sup> Forrás: <https://www.bet.hu> BUX záróértékek: 2015. 01. 05. 16 414,803631; 2019.01.02. 39 734,063647

<sup>232</sup> Forrás: MNB, A jegybanki alapkamat mértéke 2015. 01. 01 és 2019. 01. 01. között 2,10%-ról 0,90%-ra csökkent.

az értékpapír-piachoz hasonlóan fellendülő ingatlanpiac is.<sup>233</sup> A bizalmi válság így összességében kevésbé érintette a befektetési alapkezelőket, és az ingatlanalapokban kezelt vagyon már 2015 év végével felívelni kezdett. A Magyarországon kezelt ingatlanalapok állománya a 2015. január 1-jei 557 milliárd Ft-os értékről 2019. január 1-jére dinamikusan 1882 milliárd Ft-ra növekedett. Míg az értékpapíralapoknál a kezelt vagyon növekedése ugyanezen időtartam alatt 2% alatti volt, addig az ingatlanalapokban kezelt vagyontömeg több mint háromszorosára nőtt.

4-3. ábra: Hazai ingatlanalapok állományának változása



Forrás: MNB

<sup>233</sup> A Magyar Nemzeti Bank 2016. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója, 3.2. A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása.

Ez a dinamikus növekedés az MNB figyelmét is erre a területre fordította, nem utolsósorban azért, mert a 2008-as gazdasági válság is egy ingatlanpiaci lufi kialakulása miatt következett be. A rendszerszintű kockázatok megelőzésére fókuszáló MNB itt egy jövőbeli lehetséges kockázatot észlelt. Szinte az összes nyilvános ingatlanalap úgy jött létre, hogy befektetési jegyeiket a befektetők akár 2-3 napon belül visszaválthatták. Ez jól is működött egy olyan piacon, ahol éppen egyre növekedő mértékű beáramlás volt megfigyelhető. Azonban a 2008-as válság megmutatta, hogy egy ingatlanpiaci összeomlás esetén a lakossági befektetők éppen ilyen gyorsasággal válthatják vissza befektetéseiket, függetlenül a mögöttes eszközök értékesíthetőségének likviditási jellemzőitől. A magyar gyakorlat ebben a tekintetben az angolszász modellnek felelt meg, aminek veszélyeit később a COVID és a BREXIT okozta sokkok is megmutatták: a legnagyobb brit ingatlanalapot 17 hónapon keresztül felfüggesztésre kerültek, mert nem voltak képesek a vállalt három munkanapos határidőn belül teljesíteni a kifizetéseket a befektetők felé. Ezzel szemben a germán típusú modelleknél (Németország és Svájc: 12 hónapos visszaváltási idő, Ausztria: akár 24 hónapos visszaváltási idő) ilyen likviditási okból bekövetkezett felfüggesztésekre nem került sor. A mediterrán modell (pl. Olaszország, Görögország) még ennél is szigorúbb: ezekben az országokban csak zártvégű ingatlanalapot hozhatók létre.

A felügyelet ezért ebben az időszakban ajánlásai útján az ingatlanokra mint befektetési célokra koncentrált. Először az ingatlanokkal kapcsolatosan a kockázatok kezelésének módjáról adott ki ajánlást.<sup>234</sup> Ez az ingatlanalapot tekintetében az ingatlanok körültekintő, rendszeres, független értékelésére hívta fel a figyelmet, de ez önmagában nem volt képes biztosítani a fizetőképességet egy nehéz helyzetben. Az MNB ezért 2019-ben kiadott egy olyan ajánlást, amelyben felhívja a figyelmet a rövid visszaváltási idejű ingatlanalap által kibocsátott befektetési

<sup>234</sup> A Magyar Nemzeti Bank 11/2018. (II. 27.) számú ajánlása a pénzügyi szervezetek ingatlanokkal összefüggő kockázatainak kezeléséről.

jegyek kockázataira.<sup>235</sup> Az ajánlás célja az volt, hogy az ingatlanalapok olyan befektetési jegy-sorozatokat hozzanak létre, amelyeknek a visszaváltási ideje legalább 180 nap, és a jövőben kizárólag ezeket a sorozatokat kínálják a befektetők részére. Az ennél rövidebb visszaváltási idejű sorozatok esetén elvárás volt, hogy azok maximális mennyiségét fokozatosan, a megfelelő likviditási szint fenntartása mellett csökkentsék. Ezzel lépésről lépésre álljon át a nyilvános ingatlanalapok piaca egy válságállóbb struktúrára. A felügyelet számára az igazi kihívás az volt, hogy a befektetőket – és a feljük történő minél egyszerűbb értékesíthetőséget képviselő alapkezelőket – meggyőzze arról, hogy megéri feladni a gyors visszaválthatóságot annak érdekében, hogy a befektetés biztonságosabb, válságállóbb lehessen.

A téma kiemelt jellegére tekintettel a felügyelési tevékenység során kiemelt fókuszpontként épült be a napi szintű monitoring tevékenységbe és ellenőrzésekbe a nyilvános ingatlanalapok likviditásának, kockázatkezelésének, befektetési döntéshozatalának és a döntések végrehajtásának kérdése. Jelentőségére a tőkepiac folyamatait alapvetően meghatározó COVID-pandémia 2020-as megjelenése is rámutatott, amely során a nyilvános ingatlanalapok likviditási helyzete mindvégig stabil képet mutatott. A pandémia ismételten megmutatta, hogy a tőkepiaci intézményeknek előre kell számítaniuk az ilyen váratlan stresszhelyzetekre is. A tapasztalatok összegzésére az MNB ajánlást bocsátott ki a befektetési alapkezelők számára a kockázatkezelés során elvárt likviditási stressztesztekre vonatkozóan.<sup>236</sup>

A 2020-tól 2025-ig terjedő időszakra szóló hatéves stratégiájában az MNB a felügyelés küldetéseként a pénzügyi rendszer stabilitásának támogatását és mélyítését határozta meg, kiemelt fókusszal a fogyasztóvédelemre, digitalizációra és fenntarthatóságra. A cél egy fejlődő,

<sup>235</sup> A Magyar Nemzeti Bank 5/2019. (IV. 1.) számú ajánlása a nyilvános, nyílt végű ingatlanalapok befektetési jegyeinek forgalomba hozataláról.

<sup>236</sup> A Magyar Nemzeti Bank 6/2021. (IV. 29.) számú ajánlása az ÁÉKBV-kre és ABA-kra végzett likviditási stressztesztelésről.

versenyző, egészséges pénzügyi szektor létrejötte, amelyet támogat, formál és hatékonyan felügyel az MNB.<sup>237</sup>

2021 júniusában hatályba lépett az IFR/IFD-szabályozás,<sup>238</sup> ami a befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéhez kapcsolódóan jelentős változást hozott a tőkekövetelmények és a tőkeszámítási előírásokban. A szabályozás a befektetési vállalkozásokat tényleges kockázataiknak megfelelően a méretük, tevékenységük jellege és összetettsége vagy a más szereplőkkel való összekapcsoltságuk alapján több halmazra osztotta fel. Az eltérő kategóriájú befektetési vállalkozásokra eltérő követelményrendszer került meghatározásra az arányosság elvének megfelelően. Az új szabályok szerint a befektetési vállalkozások szavatolótőkéjét kisebb eltérésekkel a CRR szabályai szerint, a hitelintézetekéhez hasonló módon kell kiszámítani. Az IFR abban is hasonlít a CRR-re, hogy a korábbi gyakorlathoz képest nagyobb jelentőséget ad a veszteségviselés szempontjából a legjobbnak minősített tőkeinstrumentumoknak.<sup>239</sup> A folyamatos felügyelés során az MNB megvizsgálja, hogy az intézmények megfelelően határozták-e meg az előírt tőkekövetelményüket. Pótlólagos szavatolótőke megállapításánál az MNB elsődlegesen a kezelt ügyfélvagyon méretét, a koncentrációs kockázatokat, a panaszokat és azok kezelését, megelőzését, a saját számlás ügyletek volumenét, a szolgáltató bevételi szerkezetét és piaci méretét mérlegeli.

A befektetési alapkezelők esetén a rejtett indexkövetés gyakorlatát vizsgálta az MNB. Rejtett indexkövetésnek nevezzük, mikor egy, dokumentumok szerint aktívan kezelt befektetési alap portfóliójában az

<sup>237</sup> MNB Felügyeleti stratégia 2020–2025

<sup>238</sup> Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/2033 rendelete (2019. november 27.) a befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/2034 irányelve (2019. november 27.) a befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről.

<sup>239</sup> Ennek megfelelően a befektetési vállalkozás elsődleges alapvető tőkéjének nagyobbak kell lennie, mint a tőkekövetelmény (D) 56%-a, elsődleges alapvető tőkéjének és kiegészítő alapvető tőkéjének (ez a CRR szerinti alapvető tőke) el kell érnie a tőkekövetelmény (D) 75%-át, teljes szavatoló tőkéjének (elsődleges alapvető tőke+kiegészítő alapvető tőke+járulékos tőke) pedig el kell érnie a tőkekövetelmény (D) 100%-át. Matematikai alapon ez lényegében ugyanazt az eredményt adja, mint a CRR szabálya, hiszen az 56% a 4,5/8%-ból, a 75% pedig a 6/8%-ból következik.

alapkezelő valójában indexet vagy indexeket lekövető eszközöket tart. Ezáltal a befektető nem azt kapja, amiért fizet. A vizsgálat 57 kiválasztott tőkepiaci indexre terjedt ki, és 2021 első negyedévében öt alapkezelő tíz befektetési alapja esetében azonosított kisebb hiányosságokat. Ezek esetében nem volt szükség erős intézkedésre, az alapkezelők az MNB felszólítására módosították a kezelési szabályzatokat a befektetői tájékoztatások kiegyensúlyozottságának fokozása érdekében.

Az ESMA nyomán vizsgálat alá kerültek egyes ÁÉKBV-k alapokra terhelt költségei, valamint kiadásra került a nyilvános értékpapíralapokra terhelt sikerdíjakkal kapcsolatos ajánlás. A sikerdíjat felszámító alapok esetén ugyanis a befektetők gyakran úgy ítélik meg, az alapkezelő is anyagilag érdekelt a magas hozamok elérésében. Az ajánlás alapvető célkitűzése, hogy az alapkezelő olyan folyamatokat alakítson ki, hogy képes legyen igazolni, hogy az alkalmazott sikerdíjmodell mindenkor összhangban áll az alap befektetési céljaival, stratégiájával és politikájával. Ezáltal az MNB elvárása szerint az alapkezelőnek mindig tudnia kell igazolni, hogy az általa kezelt alap sikerdíjmodellje miként jelent észszerű ösztönzést az alapkezelő számára, és hogyan felel meg a befektetők érdekeinek.<sup>240</sup>

2022-ben újra a tőkepiac stabilitásának támogatása került előtérbe a stratégiai célok közül. A támogató felügyelet elve a gyakorlatban is egyre hatékonyabban valósult meg: a folyamatos felügyelés során gyakorlattá vált az intézményekkel való egyeztetés a kritikus kérdésekben. Ezek a kérdések elsősorban a nehezen értékelhető és likvidálható értékpapírok és a devizapiac intenzív mozgásai kapcsán a szavatolótőke megfelelését és az intézmények, kezelt alapok devizakockázatát is központi kérdéssé tették.

Az ügyfélkövetelések védelmével összefüggő tőkepiaci felügyeleti módszertan és a felügyelési megoldások digitalizációjának további fejlesztése jegyében 2022 szeptemberében célhoz ért az az informatikai

<sup>240</sup> A Magyar Nemzeti Bank 11/2021. (VII. 1.) számú ajánlása a befektetési alapkezelők által alkalmazott sikerdíjakról 6.

fejlesztési projekt, amely az ÉSZLA lekérdezési felület mobiltelefonos platformra történő kiterjesztését célozta meg. Az új applikáció egyszerűsítette az értékpapírbefektetéssel rendelkező ügyfelek számára befektetéseik egyenlegének rendszeres, objektív ellenőrzésének lehetőségét. A még gyorsabb és még hatékonyabb ellenőrzés lehetőségét korszerű QR-kódos megoldás támogatja.

### 4.3. Piacfelügyelés és a jogosulatlan pénzügyi tevékenységek visszaszorítása

#### 4.3.1. Piaci visszaélések elleni küzdelem

Az első tőkepiaci visszaélések már az 1860-as években megjelentek. A 19. században a tőzsde megalakulása után az árfolyamok – akárcsak az 1990-es második tőzsdenyitást követő években – igen szorosan követték a bécsi jegyzéseket, mivel a legtöbb értékpapírral mindkét tőzsdén lehetett kereskedni. Az árinformáció ekkor is érték volt, különösen, ha erről egy befektető a többi befektetőnél hamarabb értesült. Az 1860-as évek végének kereskedési viszonyait jellemzi Tauber Jakab, egy bróker századfordulón napvilágot látott története.<sup>241</sup> Főnöke azért küldte át minden este Budára, mert a budavári postára néhány perccel hamarabb érkeztek a bécsi sürgönyök, mint a pestire. Tauber gyorsan elolvasta a bécsi tőzsde záróárait, majd kiment az Alagút feletti sétányra, és színes zászlóval, lepedővel vagy a sötétedés után különböző színű lámpákkal jelzett a mai Széchenyi István téren, a tőzsdeépület előtt távcsővel figyelő kollégájának, aki villámgyorsan beszaladt a terembe üzletet kötni. Mivel csak két-három „blue chipből” folyt igazi forgalom, a jelrendszer használata nem okozott nehézséget. Néhány év múltán azonban a Budapesti Áru- és Értéktőzsde épületében is felszereltek egy

<sup>241</sup> Korányi G. Tamás–Szeles Nóra: Tőzsde születik 1864–1990, A Budapesti Értéktőzsde jubileumi kiadványa, Budapest, 2005.

távírdát, az 1880-as évektől kezdve pedig már a telefon is az üzletkötők rendelkezésére állt.<sup>242</sup>

A fenti 19. századi példa a mai olvasó számára megmosolyogtató, de alátámasztja, hogy a megfelelő időben történő információhoz való hozzájutás a saját haszon növelése érdekében felhasználásra kerülhetett már az 1860-as évek tőzsdei kereskedésében is, azzal együtt, hogy ebből másnak esetleg kára is származhatott. Az információszerzés formái és csatornáit 150 év alatt sokat változtak, fejlődtek, de a befektetők továbbra is arra törekednek, hogy a befektetéseiket a lehető legelőnyösebb információs pozícióból hozzassák meg. A „tuti tipp”-et sok befektető szeretné mások előtt lekereskedni, ezzel a hasznot maximalizálva. A gondolatmenet a fejezetcím egyik visszaélés típusára, a tiltott bennfentes kereskedelem<sup>243</sup> jogsértő magatartására utal, ami a tőkepiaci közvetítéssel egyszerre jelent meg. Hatása a sokszor emlegetett, már-már frázisként ható megállapításokkal jellemezhető: a tiltott bennfentes kereskedelem a tőkepiacba vetett bizalmat gyengíti, megkárosítja a többi befektetőt, rontja a piac hatékonyságát. Ugyanakkor kiemelendő, hogy hosszú távon, a jogsértő magatartás kellő mértékű szankcionálása nélkül a tőkepiaci pénzügyi közvetítés hatékonysága csekély lenne.

A 19. századból vett fenti példa a piaci visszaélések egyik fő ágának, a bennfentes kereskedelemnek a létét igazolja még azokból az időkből, amikor szó sem lehetett egységes, felügyeletek közötti összehangolt fellépésről, sőt még az e fajta magatartás megítélése sem volt olyan szigorú, mint manapság. A tőkepiacok és technikai háttér-infrastruktúra fejlődésével együtt a visszaélések, köztük, mind a bennfentes kereskedelem,

<sup>242</sup> Ez a maga korában éppen úgy forradalmasította az ügyfelekkel és a „back office”-szal való kapcsolattartást, mint 1994-ben az első mobiltelefonok megjelenése a Vörösmarty téri tőzsdeépületben.

<sup>243</sup> Jelenlegi fogalmaink szerint a bennfentes kereskedelem az a tevékenység, amikor a bennfentes információkkal rendelkező személy ezeket az információkat felhasználja oly módon, hogy közvetlenül vagy közvetve, saját vagy harmadik személy javára az információhoz kapcsolódó pénzügyi eszközöket szerez meg vagy idegenít el. A bennfentes kereskedelemben való részvétel tanácsolása vagy rábírása ugyancsak bennfentes kereskedelemnek minősül.



mind pedig a piaci manipuláció<sup>244</sup> elkövetési formája is összetettebbé vált, ami az értékpapírpiacok iránti közbizalom fenntartása és zavar-talan működése, kiterjesztve pedig az Európai Unió elődjének számító, Európai Gazdasági Közösség által az 1957-es Római Szerződésben, a tőke egységes piacának, azaz a tőkepiaci uniónak a létrehozása és működtetése szempontjából feladat elé állította a jogalkotókat.

Hazánk rendszerváltásának évében – amikor a tőkepiaci átalakulás itt-hon még csak gondolat szintjén jelenhetett meg – az EGK által kiadott '89-es irányelv a bennfentes kereskedelem szabályozásának koordinálásáról már lefektette az alapjait a közösségben egységesen kezelendő tiltott bennfentes kereskedelemnek, mint a piaci visszaélés egyik formájának. A tőkepiaci unió létrehozására tett erőfeszítések és az e területet célzó munka az 1990-es években intenzívebbé vált, így került elfogadásra az 1992-es Maastrichti Szerződésben a tőke szabad mozgásának elve, majd 1999-ben sor került a pénzügyi szolgáltatásokról szóló cselekvési terv elfogadására, amely célul tűzte ki 2005-ig, hogy irányelvet kell kidolgozni a piaci manipuláció ellen. A tőkepiaci unió építésének tehát párhuzamos folyamata volt a létrehozását akadályozó káros magatartásformák egységes definiálása és a velük szembeni fellépés kidolgozása, így 2003-ban megjelent a piaci visszaélésekről szóló irányelv (MAD), amely első alkalommal adott uniószerter alkalmazható jogi keretet a piaci visszaélésnek minősülő magatartásformákkal szembeni fellépéshez.

A pénzügyi piacokon a MAD megjelenését követő években bekövetkezett a pénzügyi világot jelentősen átformáló jogalkotási, piaci és technikai fejlemények, és a piaci manipuláció technológiai fejlődés által lehetővé tett új formái miatt az irányelv a 2000-es évek végére „elavulttá” vált. A Jacques de Larosière által elnökölt, európai uniós pénzügyi felügyelettel foglalkozó csoport 2009. február 25-i jelentésében megfogalmazottak,

<sup>244</sup> Jelenlegi fogalmaink szerint a piaci manipuláció olyan ügylet kötése, vételi vagy eladási megbízás adása, vagy olyan egyéb magatartás, amely hamis vagy félrevezető jelzéseket ad, vagy valószínűsíthetően adhat valamely pénzügyi eszköz kínálata, kereslete vagy ára tekintetében vagy a szokásostól eltérő vagy mesterséges szinten rögzíti, vagy valószínűsíthetően rögzítheti egy vagy több pénzügyi eszköz árát.

miszerint a tagállamok szankciórendszerei általában gyengék, heterogének voltak és a tagállamok által elfogadott közigazgatási szankciók elégtelennek bizonyultak a piaci visszaélések megelőzése és leküzdése szempontjából. Ez indította el a folyamatot, amelynek végeredményeképpen megszületett a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióiról szóló irányelv (CSMAD), amely feljogosította a tagállamokat, hogy a piaci visszaélések esetére a legszigorúbb büntetőjogi szankciókat is bevezethessék a társadalmi helytelenítés egy erőteljesebb formájának kifejezésére. A kétezres évek második felére a MAD tapasztalatai alapján, később pedig a 2008–2009-es pénzügyi válságból levont tanulságok elindították a gondolkodást egy olyan egységes felügyeleti keretrendszer megteremtéséhez, ami a piaci visszaélések vonatkozásában hatásos, kellően visszatartó és egységes szabályokat vezetett be, és a korábbi irányelvi kereten túllépve, rendeleti szintű továbbfejlesztést tűzött ki céljául. A tőkepiacok közötti, sokszor globális léptékű interdependencia igazolta, hogy a tőkepiaci válságok elkerüléséhez elengedhetetlen a szabályozás – legalább regionális szintű – egységesítése. Ezt szem előtt tartva 2011-ben megjelent a piaci visszaélésekről szóló rendelet (MAR) első vázlatát, majd a 2013-as nyilvános konzultáció után 2014-ben hatályba lépett úgy, hogy legtöbb rendelkezésének alkalmazását 2016-tól írták elő.

A MAR-rendelet, valamint a CSMAD, együttesen MAD II-irányelv új alapokra helyezte az európai pénzügyi felügyelet munkáját. A tőkepiaci unió kialakításához vezető rögzös úton a tagállamokra egységesen alkalmazandó, MAR-ban meghatározott irányok alkalmazásának gyakorlati kihívásait a MAR-ral közel egyidős ESMA kezeli, és a rendelet életbe lépése óta koordinálja a szakmai szempontú, sokszor a mindennapi alkalmazás által visszaigazolt kérdéseket és problémafelvetéseket. A MAR hazai implementálása a Tpt. tv.-en keresztül valósult meg.

A piacfelügyeleti eljárások fontos alapja a MAD II, amelynek célja, hogy a legsúlyosabb piaci visszaélésekre, többek között a bennfentes kereskedelemre, bennfentes információk jogosulatlan átadására, illetve a piaci manipulációs kereskedési magatartásokra az Európai Unióban

mindenütt álljanak rendelkezésre büntetőjogi szankciók is. A MAD II biztosítja a közös szabályozási keretet a piaci visszaélésekre vonatkozóan, valamint intézkedéseket állapít meg azok megelőzésére, egyúttal a tőkepiaci transzparenciát növelő, a befektetői érdekek védelmét szem előtt tartó, az értékpapírpiacokon működő értékpapírkibocsátók számára fogalmaz meg olyan megfelelési szempontokat, amelyek a teljesség igénye nélkül érintik a bennfentes információval rendelkező személyek nyilvántartását, a bennfentes információ megfelelő módon történő kezelését és a kibocsátóknál vezetői feladatokat ellátó személyek ügyletkötéseire vonatkozó bejelentési kötelezettségeket.

Az azonnali piacról származó bennfentes információból például az azt birtokló személynek a pénzügyi piacon való kereskedés során előnye származhat. Emiatt a bennfentes kereskedelem és a befektetők félrevezetésének elkerüléséhez alapvető fontosságú, hogy a kibocsátó a bennfentes információt haladéktalanul nyilvánosan közzétegye. Előfordulhat azonban, hogy e kötelezettség egyedi körülmények között sértheti a kibocsátó jogszerű érdekeit, amely esetre a MAR-rendelet lehetővé teszi a közzététel késleltetését, feltéve, hogy az a nyilvánosság számára vélhetően nem félrevezető, és a kibocsátó gondoskodni tud az információ bizalmas kezeléséről.

A jegybank piacfelügyeleti eljárásait az MNB tv.-ben megfogalmazott gyanús esetek észlelésekor indítja meg a tényállás döntéshozatalhoz szükséges mértékű tisztázása érdekében. Az eljárás során az MNB bizonyítási eljárást folytat le, amelynek keretében széles eszköztárat felhasználva gyűjti be a szükséges bizonyítékokat. Többek között előre be nem jelentett, meglepetésszerű helyszíni ellenőrzést végezhet akár magán- és jogi személyhez köthető címeken, sőt még a visszaéléssel érintett tőzsdei kibocsátó működési helyein is. A piacfelügyeleti eljárás során tanúkat és az eljárás ügyfelét is meghallgathatja a jegybank, illetve szükség esetén a nemzetközi jogsegélyegyezményeknek köszönhetően külföldi társhatóságokat is megkereshet. Általánosságban elmondható, hogy a piacfelügyeleti eljárásokban függetlenül attól, hogy manipulatív módon összejátszó személyekről vagy bennfentes kereskedelemről van

szó, az MNB hatóságként bárkit nyilatkozattételre szólíthat fel, és a kereskedési adatok vizsgálatán túl telekommunikációs társaságok által tárolt adatokat és társhatósági adatszolgáltatásokat is felhasználhat.

Ha az eljárás jogszabálysértést állapít meg, a jogellenes tevékenységet az MNB a jogszabályoknak megfelelően szankcionálhatja. Ilyenkor a kiszabható bírság mértéke természetes személy esetén 2 milliárd forintig, vállalkozásoknál több mint 4,5 milliárd forintig terjedhet. A bírság megállapításának mérlegelése során számos tényezőt, mint például a jogsértéssel érintett időszakot, a piaci visszaélésben érintett pénzügyi eszköz és ügylet értékét, a visszaélés kereskedésre gyakorolt hatását is értékeli a jegybank. Az MNB piacfelügyeleti intézkedéspolitikája a pénz- és tőkepiac valamennyi szereplője számára garantálja a piaci devianciákat előidéző tevékenységekkel szemben a kellő visszatartó hatást, illetve a piaci visszaélések hatékony felderítését is ösztönzi.

Az MNB azonban nemcsak a szankcionálás eszközével él, hanem a megelőzésre és a piaci edukációra is nagy hangsúlyt fektet. Az MNB szolgáltatói szerepkörében több eszközzel is támogatja a nyilvános értékpapírkiadásokat, például körlevelek küldésével tájékoztatja a tőkepiaci szereplőket a felügyeleti elvárásokról, illetve rendszeresen rendez tőkepiaci szakmai napokat, többek között a szabályozott piac és az Xtend multilaterális kereskedési rendszer résztvevői számára, amelyen számos kibocsátó képviselteti magát.

A piaci visszaélések felderítése több csatornán keresztül gyűjtött jelzésekből történik. A jegybanki monitoringrendszeren túl, a felügyelt intézmények uniós kötelezettség alapján rendkívüli adatszolgáltatással és az egyéb piaci szereplők jelzésekkel segítik a gyanús magatartásra vonatkozó adatgyűjtést. A piaci visszaélésekről szóló bejelentéseket az MNB kifejezetten erre a célra létrehozott kommunikációs csatornákon keresztül fogadja (online, e-mail, telefon és személyes találkozó útján) és azokat bizalmasan kezeli. Lehetőség van anonim módon is bejelentést tenni, illetve kérhető, hogy a bejelentésben feltüntetett személyes adatokat az MNB zártan kezelje.

Az MNB minden, a kijelölt kommunikációs csatornán érkező, piaci visszaélésekkel kapcsolatos bejelentést megvizsgál. Ha a bejelentő megadta postai vagy elektronikus elérhetőségét, akkor arról visszaigazolást is küld. Piacfelügyeleti eljárás azonban kizárólag a bejelentés nyomán nem indulhat, a bejelentett gyanú megalapozásához az MNB további adatgyűjtést végez. A bejelentett információk az MNB piacmonitoring tevékenységét segítik abban, hogy indokolt lehet-e piacfelügyeleti eljárást hivatalból megindítani.

Néhány példa azon kereskedési magatartásformák közül, amelyek több tényező együttes mérlegelése és értékelése után piaci visszaélés szempontjából jogsértő magatartásnak és jogszabály szerint tiltott piaci manipulációnak minősülhetnek.

- „Semleges ügylet”: pénzügyi eszköz eladására vagy vételére vonatkozó megállapodás kötése vagyoni érdekeltségek vagy piaci kockázat változása nélkül, illetve ha a vagyoni érdekeltségek vagy piaci kockázatok átruházására összehangoltan cselekvő vagy egymással összejátszó felek között kerül sor – a MAR hatályba lépése óta az egyik leggyakrabban azonosított piaci visszaéléses magatartásforma, számos piacfelügyeleti eljárásban szerepelt a megállapított jogsértő magatartás „elkövetési formájaként”. A számos eljárás közül kiemelhető annak a magánszemélynek a kereskedési magatartása, aki hosszabb időszakon keresztül, több részvényvel is olyan kereskedési mintázatot követett, aminek eredményeképpen az érintett részvények teljes napi forgalmának döntő hányadát olyan ügyletek tették ki, amelyekben a vizsgálattal érintett személy volt az eladó és a vevő is. Kereskedési magatartásáról és a vizsgálati ügyletekkel kapcsolatban az eljárás ügyfele azt nyilatkozta, hogy sikeres vállalkozóként úgy gondolta, hogy a tőzsdézésben is kipróbálja magát és egyfajta szerencsejáték-függőséghez hasonlíthatóan nem tudta megállni, hogy a kiszemelt részvényekkel ne kereskedjen. Ehhez hozzátartozik az is, hogy azonosítható módon, a tőzsdei ügyletkötések elméleti hátterét nem térképezte fel, így végül a kereskedés racionalitása megkérdőjelezhető volt egyrészt az összesített eredményessége, másrészt az ésszerűtlen tranzakciók

és ajánlatbeadások miatt. Zárásképpen pedig szembe kellett azzal is néznie, hogy a manipulációra alkalmasság okán a kereskedési magatartása még egy MNB piacfelügyeleti eljárásban hozott magas összegű bírságot és hivatalból tett feljelentést is magával vont.

- „Vetítés”: nyilvános tájékoztató felületen mutatott kereskedési megbízások adása, ügyletek vagy ügyletsorozatok kötése a pénzügyi eszközzel kapcsolatos piaci aktivitásra vagy árfolyammozgásra utaló benyomás keltése céljából. A gyakorlat nyelvén a kereskedő személy igyekszik egy látszatot fenntartani az érintett részvény keresleti-kínálatti megítélésével kapcsolatban. Végső cél lehet a nyereség elérése, de akár csak a likviditás növelése is, a saját pozíció eredményes zárása és a részvényből történő kiszállás esélyének növelése érdekében. A vizsgálat alá vont személy kereskedési profilja és az összesített kereskedési kötélista összevetéséből adódóan körvonalazható az e fajta magatartás.
- „Rosszsziszteműen párosított megbízások”: ugyanazon piaci szereplő vagy különböző, de egymással összejátszó felek által egyidejűleg vagy közel egyidejűleg, nagyon hasonló mennyiségre és hasonló árra vonatkozóan adott vételi és eladási kereskedési megbízások eredményeként végrehajtott ügyletek. A közelmúlt egyik vizsgálatában megállapításra került, hogy több magánszemély, köztük egy tőzsdei kibocsátó vezető állású személye is, előre megbeszélte paraméterek alapján – így az ár, a mennyiségek, az időzítés és az eladói-vevői szerepek is meghatározásra kerültek – kötöttek az egyébként kevésbé likvid részvényben olyan volumenű tőzsdei ügyletet, ami az érintett részvény historikus adatai szerint kiugrónak számított.
- „Megbízáshalmozás”: kereskedési megbízások nagy számban történő bevitele és/vagy visszavonása és/vagy frissítése, amelynek célja a többi piaci szereplő elbizonytalanítása – és ezáltal folyamataik lelassítása – és/vagy a saját stratégia elrejtése. Nevéből adódóan a manipulátor célja, hogy a megbízások nagy számával a vetítéshez hasonlóan hamis képet adjon az érintett részvény keresleti-kínálatti

helyzetéről. A megbízások folyamatos beadása és visszavonása, főleg, ha azok volumenüket tekintve mérhetően nagyobbak a részvényben szokásos addigi megbízásoknál, arra ösztönözhetnek más befektetőket, hogy addigi pozíciójukat hozzáigazítsák a változó ajánlati képhez. Az utóbbi évek egyik eljárásának ügyfele, a „kedvenc” papírjában olyan nagyságrendben adott be és vont vissza vagy módosított megbízásokat, amely még az intézményi befektetők kereskedési magatartásához mérten is nagyobb volt, nem beszélve arról, hogy ezek a megbízások sokszor percek alatt kerültek ki- és be az ajánlati könyvbe.

- „Rétegzés”: nagy számú vagy nagy volumenű, többnyire a piaci ártól távoli, valótlan megbízások adása az ajánlati könyv egyik oldalán annak érdekében, hogy elősegítse az ajánlati könyv másik oldalán adott valós megbízás végrehajtását. Ugyanakkor a valós megbízás teljesülésekor a valótlan megbízások visszavonásra kerülnek. Az összetettebb és tudatosabb félrevezetés egyik magatartásformája. Az egyik piacfelügyeleti eljárás ügyfele felismerte azt a logikát, hogy egy viszonylag alacsonyabb likviditással rendelkező részvény esetében, ha jó áron szeretne részvényeket eladni, akkor ehhez azzal tud rásegíteni az eredményes tőzsdei folyamatokra, ha ellenoldalon, azaz vételi szerepben, látszólag magas vételi nyomás befolyását keltve tesz be különböző árszinteken ajánlatokat. Az egyre magasabb vételi árszintek és a megjelenő, az ellenoldali mennyiségeknél jóval magasabb ajánlati mennyiségek újrapozicionálásra ösztönzik a befektetőket, mindezzel azt eredményezve, hogy az eredeti ajánlati könyvhöz képest kedvezőbb állással tud a részvényeitől megválni, magyarul eladásai magasabb árszinteken történnek. A folyamat végén a vételi szerepű „álajánlatok” visszavonásra kerülnek.

E magatartások minősítése kapcsán összességében elmondható, hogy önmagában az a tény, hogy bizonyos ügyletek objektív alapon hamis vagy félrevezető jelzéseket adnak, vagy adhatnak az adott pénzügyi eszköz kínálata, kereslete tekintetében, már megállapíthatóvá teszik a piaci manipulációt. A piaci manipuláció már akkor is megvalósulhat, ha csak a lehetősége áll fenn annak, hogy az ügyletek hamis vagy

félrevezető jelzéseket közvetíthetnek a tőkepiaci szereplők felé. Fontos tehát, hogy a piaci szereplők megbízásaik beadásakor kellő körültekintéssel járjanak el. Még racionális gazdasági érdek fennállása, igazolhatósága esetében sem élveznek mentességet azok a kereskedési magatartásformák, amelyek alkalmasak lehetnek tiltott piaci manipulációra.

#### 4.3.2. Jogosulatlanul, az MNB engedélye nélkül vagy bejelentés hiányában végzett tevékenységek

A jogosulatlanul végzett pénzügyi tevékenységek már évtizedekkel ez előtt is jelentős károkat okoztak a rendszerváltás után kialakult modern tőkepiac szereplői számára. Mégis, 1994-ig a jogosulatlan betétgyűjtés még bűncselekménynek sem minősült. Az Oninvest Pénzügyi Kft. például 1992 decemberétől 1993 novemberéig a banki kamatot messze meghaladó havi 10% (kamatos kamattal évi 210%) hozamot ígért ügyfeleinek. Az újsághirdetésekből népszerűsített lehetőségekre nagyon sok befektető jelentkezett, és végül a károsultak száma a kétezret, a kár értéke pedig a 900 millió forintot is elérte.<sup>245</sup>

Az Oninvest Pénzügyi Kft. bukását követően 1994. január 12-től került be a régi Btk.-ba a jogosulatlan pénzügyi tevékenység mint bűncselekmény. A nyomozó hatóságok számára ez a változás már megfelelő keretet adott az ilyen típusú tevékenységek üldözésére, ugyanakkor a pénzügyi felügyelet eszköztára továbbra is igen hiányos volt a jogosulatlan pénzügyi tevékenységek üldözése kapcsán.

A limitált eszköztár ellenére, a régi Btk.-módosítást kihasználva az Állami Bankfelügyelet már 1994. február 14-én feljelentést tett az ORFK gazdaságvédelmi főosztályánál jogosulatlan pénzügyi tevékenység gyanúja miatt a T & KG Befektetésszervező és Tanácsadó Kft.

<sup>245</sup> Népszabadság, 1994. július 27. (52. évfolyam 174. szám): Az oninvestesek futnak a pénzük után.



vonatkozásában.<sup>246</sup> A cég tényleges befektetési és jövedelemteremtő szándék nélkül több mint 1,9 milliárd forintos betétállományt halmozott fel és több mint tízezer kisbefektetőt károsított meg. Ezen feljelenítésen túl ekkor megközelítőleg 150 cég szerepelt az Állami Bankfelügyelet jogosulatlan „feketelistáján”.<sup>247</sup>

A jogosulatlan pénzügyi tevékenységek üldözése kapcsán a pénzügyi felügyelet számára az új Épt. és a régi Hpt. hozta meg az áttörést. Ezek már biztosították, hogy például engedély nélkül végzett befektetési szolgáltatási tevékenység esetén az ÁPTF bírságot kaphatott, vagy engedély nélküli pénzügyi szolgáltatási tevékenység esetén megtilthatta a tevékenység végzését.

A pénzügyi felügyeleti eszköztár kiteljesedését a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény (régii Pszvtv.) egyik 2005-ös módosítása hozta el azzal, hogy önálló eljárásjogi szabályokat alkotott a piacfelügyeleti eljárásokra. A PSZÁF-nak 2005. november 1-jétől lehetősége nyílt piacfelügyeleti eljárást indítani – többek között – felügyeleti engedély vagy bejelentés hiányában végzett pénzügyi szolgáltatási tevékenység észlelése esetén, amelynek folytatását megtilthatta és pénzbírsággal sújthatott. A PSZÁF 2013. október 1-jei megszűnésével ezek a felügyeleti hatáskörök, ugyanúgy, ahogy a pénzpiaci, tőkepiaci és biztosítási szolgáltatásokkal kapcsolatos engedélyezési hatáskörök az MNB-hez kerültek.

A felügyeleti engedély vagy bejelentés nélkül működő piaci szereplők felderítésével és kiszorításával az MNB célja a gazdaság szereplői számára transzparens befektetési lehetőségeket nyújtó, azonos versenyfeltételek mellett működő közvetítőrendszer biztosítása, ezáltal egy hatékony és közbizalmat élvező hazai pénzügyi és biztosítási környezet megteremtése. Jelentősége, hogy a jogosulatlan tevékenységek korai

<sup>246</sup> Magyar Hírlap, 1994. február 19. (27. évfolyam 42. szám): N. V.Zs.—Ferling József/Ferlingpress: Mesés hozamokat ígértek – a rendőrség intézkedett – Zárolták a T & KG bankszámláját.

<sup>247</sup> Respublika, 1994. június 17–23. (1. évfolyam 5. szám): Eredeti tőkefelhalmozás.

felismerése és visszaszorítása segít a pénzügyi és biztosítási közvetítő-rendszerbe vetett bizalom építésében, és veszteségek elszenvetésétől óvja meg a piaci szereplőket. Befektetővédelem ugyanis csak azokat az ügyfeleket illeti, akik engedéllyel rendelkező szolgáltatókra bízták pénzüket. Ha ilyen szolgáltató válik fizetéseképtelenné, az érintett ügyfeleket az Országos Betétbiztosítási Alap vagy a Befektető-védelmi Alap kártalanítja meghatározott feltételekkel, korlátozott összeghatárig.

Az MNB piacfelügyeleti területe felvigyázó szerepkörben az MNB törvényben felsorolt valamennyi ágazati jogszabályban (például hitelintézeti, befektetési szolgáltatói, befektetési alapkezelői, biztosítói) előírt engedélyszerzési vagy regisztrációs kötelezettség teljesítését ellenőrizheti a pénzügyi rendszer szabályos működésének és integritásának, illetve a befektetői bizalom növelésének biztosítása érdekében.

Jól elhatárolható trendek rajzolódnak ki mind a piacfelügyeleti bejelentések tartalmából, mind a lezárt piacfelügyeleti eljárásokban feltárt tényállásokból. A 2000-es évtized második felében (így különösen a devizahitelek) idején a követelésvásárlás és hitelközvetítés (alkuszi tevékenység) tartozott a gyakori jogosulatlan tevékenységek közé. Alacsony kamatkörnyezetben az irreálisan magas hozamot ígérő, engedély nélküli „betétgyűjtés” és portfóliókezelés állt az élen. A 2022-ben újonnan megjelenő magas kamatkörnyezetben pedig az „olcsó hitelt” ígérő jogosulatlan hitelközvetítési, illetve kölcsönnyújtási tevékenység szaporodott el.

#### *Néhány példa a jogosulatlan tevékenységekre:*

A „betétgyűjtés”, azaz a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvényben (Hpt.) definiált betét gyűjtése és más visszafizetendő pénzeszköz nyilvánosságtól történő elfogadása olyan tevékenység, amely pénzeszközök egyedileg előre meg nem határozott személyektől, általában nyilvános hirdetésekben, személyes ajánlásokon keresztül történő gyűjtését jelenti úgy, hogy azzal a betétgyűjtő tulajdonosként rendelkezhet, de köteles azt – kamattal, más előny biztosításával vagy anélkül – visszafizetni. Rendkívül gyakori jogosulatlan tevékenység,

amely a Büntető Törvénykönyvben meghatározott piramisjáték szervezése bűncselekménnyel mutat rokonságot.

Az elmúlt 10 év elhíresült ügyei közé tartozik a 2014-es Fortress ügy,<sup>248</sup> amely lezárásaként az MNB kettő személy vonatkozásában betétgyűjtési, másik kettő személy vonatkozásában pedig kapcsolódó közvetítői tevékenységet állapított meg összesen mintegy 2700 befizető befektető és 10,4 milliárd forintnyi összegyűjtött befektetői tőkeösszeg alapján. Mindezek alapján az MNB a jogosulatlan szereplőket összesen 1,251 milliárd forint piacfelügyeleti bírság megfizetésére kötelezte. Az MNB biztosítási intézkedésként mintegy 750 millió forintnyi pénzösszeg zárolását rendelte el.

Az ismertetett trendek alapján a betétgyűjtés időről időre visszatérő jogsértésnek minősül. 2020-ban az MNB 275 millió forintos bírságot szabott ki U. Attilára betétgyűjtés miatt.<sup>249</sup> U. Attila a Fireflies nemzetközi szállásközvetítői értékesítési rendszer termékeinek más személyek részére történő továbbértékesítésére hivatkozva számos magyarországi befektetőtől milliárdos nagyságrendű összegben vett át pénzeszközöket. Azokra mindössze 2-3 hónap alatt 18 százalékos hozammal megnövelt garantált visszafizetést ígért. Az MNB-nek zárolással közel félmilliárd forintnyi befektetett pénzt sikerült megmenteni jogos tulajdonosaik számára.

A Hpt. értelmében pénzkölcsönnyújtás a hitelező és az adós között létesített hitel- vagy kölcsönszerződés alapján a pénzösszeg rendelkezésre bocsátása, amelyet az adós a szerződésben megállapított időpontban – kamat ellenében vagy anélkül – köteles visszafizetni. Kiemelendő, hogy a magyar bírósági gyakorlat értelmében már évi kettő pénzkölcsönnyújtás is üzletszerűnek minősülhet. Különösen aránytalan

<sup>248</sup> <https://www.mnb.hu/felugyelet/felugyeleti-keretrendszer/felugyeleti-hirek/hirek-ujdontasok/sajtokozelemeny-tobb-ezer-befektetot-tevesztett-meg-a-fortress-es-egy-termeszetes-szemely>

<sup>249</sup> <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozelemenyek/2020-evi-sajtokozelemenyek/felmilliard-forintnyi-befektetoi-penz-megmenekult-kiemelkedo-osszegu-birsag-penzeskozok-jogosulatlan-gyujteseert>

mértékű ellenszolgáltatás esetén a pénzkölcsönnyújtás a Büntető Törvénykönyvben meghatározott uzsora-bűncselekményt is megvalósíthat.

A pénzkölcsönnyújtást vizsgáló kiemelt ügyek között említhető egy 2021-es eset, amikor az MNB 100 millió forint piacfelügyeleti bírságot szabott ki az F-Hold Kft.-re.<sup>250</sup> A társaság több magyarországi fogyasztó és vállalat részére nyújtott kölcsönt – kamat kikötése mellett, illetve kamatmentesen – rendszeresen, több mint 240 esetben, huzamosabb időn át, összesen mintegy 1,8 milliárd forint összegben.

A pénzügyi szolgáltatás közvetítése egy olyan gyűjtőfogalom, amelybe több jogosulatlan tevékenység is beletartozhat. A korábban nevesített példáknál maradván ilyen a hitelközvetítés és az alkuszi tevékenység. Alkuszi tevékenység a Hpt. alapján a pénzügyi szolgáltatást igénybe venni szándékozó személlyel kötött megbízási szerződés alapján és nevében pénzügyi intézménnyel történő pénzügyi szolgáltatási szerződés kiválasztására, megkötésének elősegítésére irányuló tevékenység, amely nem terjed ki az adós személy nevében, javára történő kockázatvállalásra. Lényeges, hogy az e körben gyakran hivatkozott mediációs tevékenység fogalmilag kizárt, ha az alkusz kifejezetten az adós felet képviseli bizonyos pénzügyi intézmények előtt.

A mediációs kártyát 2020-ban a Magyar Adósságrendező Zrt.<sup>251</sup> és 2022-ben a Bankmentor Kft.<sup>252</sup> is megpróbálta kijátszani, előbbire 110 millió forintos piacfelügyeleti bírságot szabott ki az MNB engedély nélküli alkuszi tevékenység miatt, utóbbira 70 millió forintos piacfelügyeleti bírságot alkuszi és jelzáloghitel közvetítői tevékenység

<sup>250</sup> <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2021-evi-sajtokozlomenyek/szazmillios-birsag-a-jogosulatlanul-penzkolcsont-nyujto-f-hold-kft-nek>

<sup>251</sup> <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2020-evi-sajtokozlomenyek/pecsetes-papirja-volt-rola-hogy-nem-szabad-megis-jogosulatlan-tevekenyseget-vezett>

<sup>252</sup> <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2022-evi-sajtokozlomenyek/hetvenmillios-birsag-a-jogosulatlan-alkusz-es-jelzaloghitel-kozvetito-bankmentor-kft-nek>

miatt. Kiemelendő, hogy az MNB felelős szabályozó és jogalkalmazó szervként szükségesnek tartja, hogy a felügyelt intézmények, illetve a pénzügyi szektor valamely ágazatába belépni kívánó személyek részére a vonatkozó jogszabályokkal kapcsolatban orientáló jogértelmezéseket, azaz állásfoglalásokat adjon ki. Habár az MNB állásfoglalásai nem tekinthetők kötelező erejűnek, ugyanakkor súlyosbító körülménynek minősül a piacfelügyeleti eljárásokban, ha egy személy figyelmen kívül hagyja a számára kiadott állásfoglalás tartalmát, ahogyan azt a Magyar Adósságrendező Zrt. is tette.

A portfóliókezelést a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló törvény (Bszt.) definiálja; az a tevékenység, amelynek során a befektető pénzeszközei előre meghatározott feltételek mellett, a befektető által adott megbízás alapján, a befektető javára pénzügyi eszközökbe (például részvény, kötvény, tőzsdei határidős ügylet) kerülnek befektetésre és kezelésre azzal, hogy a befektető a megszerzett pénzügyi eszközökből eredő kockázatot és hozamot, azaz a veszteséget és a nyereséget közvetlenül viseli. Portfóliókezelés során a tevékenységet végző jogi vagy természetes személy szerződést köt a befektetővel. A szerződés birtokában a portfóliókezelő jogosulttá válik saját nevében a befektető javára ügyleteket kötni, képviselni a befektetőt, valamint tárgyalásokat folytathat a befektető javára a befektetési szolgáltatóval, kezelheti a befektető befektetési szolgáltatójánál vezetett számláit, továbbá ügyleteket hajthat végre pénzügyi instrumentumokkal. Lényeges, hogy portfóliókezelési tevékenység megállapítása kizárólag akkor lehetséges, ha valós pénzügyi eszközök azonosíthatóak a vizsgált konstrukcióban.

A Bszt. értelmében függő ügynök az a természetes személy vagy jogi személy, amely az általa képviselt befektetési vállalkozás teljes körű és feltétel nélküli felelősségére segíti elő a befektetési szolgáltatási tevékenység végzését vagy kiegészítő szolgáltatás nyújtását a befektető, vagy a jövőbeni befektető számára. Az MNB a Magyarországon hatályos jogszabályok alapján vizsgálja a jogosulatlan tevékenységeket, így közvetítőnek minősülnek a külföldi székhelyen bejegyzett forex

brókercégek hazai ügynökei (introducing brokers) is. Magyarországon kizárólag egy bejelentési eljárás sikeres lefolytatása után végezhető függő ügynöki tevékenység, továbbá a hatályos jogszabály értelmében olyan, Magyarország területén székhellyel, lakhellyel (tartózkodási hellyel) rendelkező függő ügynökkel köthető megállapodás egy befektetési szolgáltató részéről, mely szerepel az MNB nyilvántartásában. Egy 2020-as esetben két személlyel szemben függő ügynöki tevékenység, három személlyel szemben pedig portfóliókezelési tevékenység miatt összesen 830 millió forint bírságot szabott ki az MNB.<sup>253</sup> Ebben az ügyben az MNB öt országot érintő, itthon a rendőrség közreműködésével végzett, előzetes bejelentés nélküli helyszíni ellenőrzéseket is magában foglaló vizsgálata során megállapította, hogy a két magánszemély magyarországi befektetőnek két ausztráliai és egy máltai székhellyel rendelkező befektetési vállalkozás szolgáltatásait közvetítették jogosulatlanul. Ennek során a velük kapcsolatba kerülő hazai ügyfelekben – évi akár kb. 40%-os hozamot is ígérve – azt a látszatot keltették, hogy professzionálisan közvetítenek befektetési szolgáltatást. Az MNB a fentiek mellett azt is feltárta, hogy egy magánszemély és két társaság – szintén az ausztráliai és máltai befektetési szolgáltatók tevékenységéhez kötődően – magyarországi befektetők részére mintegy 2,3 milliárd forint értékben portfóliókezelést is végzett jogosulatlanul.

Az MNB – gyakran a nyomozó vagy más hatóságokkal együttműködve – a befektetők és a legális piaci szereplők biztonsága érdekében azonosítja a jogosulatlan piaci szolgáltatókat, piacfelügyeleti bírság kiszabása mellett megtiltja a tevékenységüket és feljelentést tesz ellenük, ezzel törekszik minimalizálni a „befektetési csalások” kockázatát.

Jóllehet az MNB piacfelügyeleti eljárásai közigazgatási hatósági eljárások, azonban büntetőjogi jellegűek, amit jól példáz a korábban ismertetett, MNB tv.-ben foglalt széles körű bizonyítási eszköztár is. Az MNB a piacfelügyeleti eljárások során komoly hangsúlyt fektet a károsultak

<sup>253</sup> <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2020-evi-sajtokozlomenyek/bo-nyolcszazmillios-birsag-jogosulatlan-portfoliokezes-es-kozvetites-miatt>

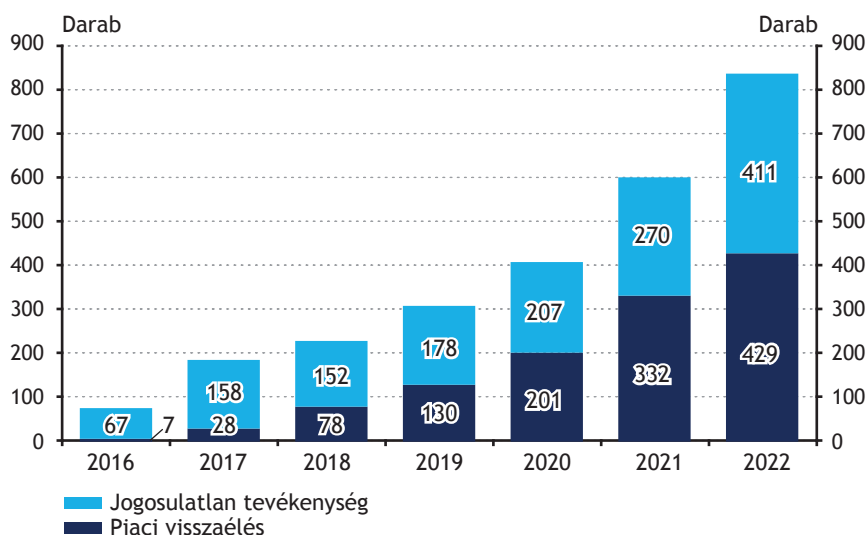
védelmére, amely érdekében az MNB-tv. számos büntetőeljárásból is ismert intézkedés alkalmazását teszi lehetővé. Az MNB például az engedély nélkül vagy bejelentés hiányában tevékenységet végző személy vagy szervezet ügyfelei érdekeinek megóvása céljából biztosítási vagy ideiglenes biztosítási intézkedés keretében elrendelheti pénz vagy pénzügyi eszközök zárolását, ingó vagy ingatlan eszközöknél elidegenítési vagy terhelési tilalmat vagy elektronikus adat ideiglenes hozzáférhetlenné tételét (honlapblokkolást). Piacfelügyeleti eljárás során lehetőség van továbbá próbaügylet kötésére is, amely természetét tekintve hasonló a büntetőeljárás keretében alkalmazott álvásárláshoz. Míg azonban az utóbbihoz szükség van az ügyészség előzetes engedélyére, az MNB saját hatáskörben dönthet próbaügylet kötéséről. Az MNB munkaválalója eljárása során hivatalos személynek minősül, így a törvényalkotó – különösen a hivatalos személy elleni erőszak bűncselekmény törvényi tényállása alapján – ugyanolyan védelemben részesíti, mint például egy kutatást fogantatót.

A köznyelvben csak „befektetési csalásnak” nevezett esetek kapcsán ugyanakkor különbséget kell tenni a büntetőjogi értelemben vett csalás és a jogosulatlan pénzügyi tevékenység között. Csalás elkövetése esetén valaki jogtalan haszonszerzés céljából mást tévedésbe ejt, vagy tévedésben tart, és ezzel kárt okoz. Az ilyen esetek tehát nem csak pénzügyi tevékenységhez kötődhetnek. Felderítésük, megakadályozásuk a nyomozó hatóság feladata. Az MNB tv. alapján a jegybank a jogosulatlan pénzügyi tevékenységekkel, azaz az MNB engedélye vagy bejelentés nélkül működő piaci szereplőkkel szemben lép fel.

Az MNB a piacfelügyeleti eljárások során látókörébe kerülő valamennyi bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt feljelentést tesz az illetékes nyomozó hatóságoknál. Kiemelendő, hogy az ORFK-val az MNB rendkívül szoros együttműködést alakított ki, így az MNB jelzésekkel él az ORFK felé azokban az esetekben is, amikor a beérkező piacfelügyeleti bejelentések alapján nem indít piacfelügyeleti eljárást, de valamely – jogosulatlan pénzügyi tevékenységen kívüli – bűncselekmény gyanúja merül fel.

A piacfelügyeleti bejelentések megtételére a jogosulatlan pénzügyi tevékenységek esetén is a fentebb megjelölt kommunikációs csatornákon keresztül van lehetőség. A jogosulatlan tevékenységekre vonatkozó fogyasztói bejelentések számának évről évre történő emelkedése a magyar pénzügyi tudatosság növekedését jelzi, ami az MNB célkitűzéseinek megfelelően csökkenő pénzügyi sérülékenységhöz vezethet. 2018-ig maximum évente 160 jogosulatlan tevékenységre vonatkozó piacfelügyeleti bejelentés érkezett az MNB-hez, 2020 végéig ez a szám 200 darab/év fölé nőtt, 2022-ben pedig 400 darab/év emelkedett.

4-4. ábra: Piacfelügyeleti bejelentések számának alakulása



Forrás: MNB

Az MNB nagy hangsúlyt fektet a pénzügyi tudatosság növelésére: a honlapjának Intézménykereső<sup>254</sup> aloldalán a potenciális befektetők áttekinthetik az MNB és a külföldi pénzügyi felügyeleti társhatóságok figyelmeztetéseit, illetve már az adott pénzügyi szolgáltatás vagy befektetési termék igénybevétele előtt ellenőrizhetik, hogy van-e engedélye

<sup>254</sup> <https://intezmenykereso.mnb.hu/>



vagy nyilvántartásba vette-e az MNB az azt kínáló személyt. 2022 harmadik negyedében mintegy 300 magyar és 20 000 külföldi befektetői figyelmeztetést tartalmazott az MNB honlapja. Emellett az MNB preventív, edukációs jelleggel a honlapján ismerteti a jogosulatlan pénzügyi tevékenységek főbb ismérveit (agresszív reklámtevékenység gyakran felügyelt intézmények klónozott honlapjainak használatával, irreálisan magas hozam párosítva rendkívül rövid futamidővel stb.), sajtóközleményeket jelentet meg azokról, illetve közzéteszi a jogszabálysértés megállapításával lezárt piacfelügyeleti eljárásokról szóló határozatok kivonatát is. A törvényes keretek közt működő pénzügyi szereplőkről nemcsak az MNB honlapja, de ügyfélszolgálatára és vidéki pénzügyi tanácsadó irodái is minden szükséges tájékoztatást megadnak az érdeklődőknek.

Mivel a koronavírus-járvány a korábbinál is jelentősebb mértékben növelte a jogosulatlan tevékenységek online térnyerését, ezért az MNB 2020 szeptemberében egy tájékoztató kampányt is indított a jogosulatlan szolgáltatókkal szemben. A fogyasztók keresései nyomán az MNB keresőszavas hirdetései évente milliós nagyságrendben jelennek meg, és ennek hatására több százezren látogatják meg az MNB intézménykereső oldalát, ami nagymértékben hozzájárul a pénzügyi tudatosság növeléséhez.

## 4.4. Kibocsátói felügyelés

### 4.4.1. Az értékpapírpiacon újjáéledése

Az 1980-as évek végén a tőkepiaci újjáéledése<sup>255</sup> folyamán összesen mintegy 400 féle kötvény és 60 részvény volt forgalomban, azonban az Épt. követelményeinek megfelelően kibocsátott értékpapír csak kettő volt: az IBUSZ-részvény és az I. Postakötvény. Ezt áthidalandó a BÉT 1990 júniusi újraindításakor minden papír bekerült a hivatalos értékpapírpiaconra,

<sup>255</sup> Az első sikeres lakossági részvénykibocsátásra 1989-ben a Skála-Sztráda részvényeinek forgalomba hozatalával került sor.

de azok a cégek, amelyek év végéig nem teljesítették a szükséges előírásokat, 1991-től lekerültek a listáról.<sup>256</sup>

A hazai tőkepiac újjászületésének időszakában az Épt. leglényegesebb rendelkezései közé az értékpapírok nyilvános forgalomba hozatalát szabályozó feltételek meghatározása tartozott. E szabályrendszer alapelemét az ÁÉF által jóváhagyott, az értékpapír-kibocsátó gazdasági-pénzügyi helyzetének értékelését lehetővé tevő tájékoztatónak a közzététele képezte.

Az értékpapírpiac megfelelő tájékoztatása nemcsak az értékpapír nyilvános forgalombahozatala során adott tájékoztatót tette szükségessé, hanem azt is, hogy az értékpapírok kibocsátói rendszeresen és folyamatosan tájékoztassák az értékpapírpiac szereplőit pénzügyi helyzetükről, az általuk kibocsátott újabb értékpapírok lényegesebb adatairól. Az értékpapírpiac egyik alapeleme a megfelelő információs rendszer, amelyet olyan módon teremtett meg az Épt., hogy a nyilvánosan forgalomba hozott értékpapírok kibocsátói számára a rendszeres tájékoztatási kötelezettségek mellett előírta a rendkívüli tájékoztatás kötelezettségét is. A rendkívüli tájékoztatás keretében minden olyan információ közzététele kötelezővé vált, amely a kibocsátott értékpapírok értékét vagy hozamát közvetve vagy közvetlenül érintheti.

Az ÁÉF felügyeleti tevékenységének része volt továbbá az értékpapír-tőzsde felügyelete is. Ez egyrészt magának a tőzsde tevékenységének a felügyeletét, másrészt az üzletkötések szabályszerűségének felügyeletét jelentette. Emellett bizonyos rendkívüli esetekben – ha az árfolyamok mozgása olyan kiszámíthatatlanná vált, hogy az sértette a befektetők érdekeit – lehetősége volt a beavatkozásra, az egyes értékpapírok forgalmazásának, vagy akár a tőzsdei kereskedelem egészének ideiglenes, határozott idejű felfüggesztésére.<sup>257</sup>

<sup>256</sup> 1990. 06. 30. / 25. szám / Beszélő gazdaság / Németh Teréz: Tőzsde Budapesten.

<sup>257</sup> Népszabadság, 1994. február (52. évfolyam, 26–49. szám)1994. 02. 14. / 37. szám Dr. Pacsi Zoltán.

A tőkepiaci intézményei a következő években fokozódó befektetői elvárásokkal szembesültek, és a már elavultnak tekintett Épt. helyett elfogadásra került és 1997. január 1-jén hatályba lépett az új Épt.,<sup>258</sup> amely szigorításokat tartalmazott a nyilvános forgalomba hozatalhoz készített tájékoztató tartalmi elemei, elbírálása és engedélyezése körében.

A felügyeleti hatáskörök bővülésével a felügyelet jogosulttá vált a tájékoztató alapjául szolgáló dokumentumokba betekinteni, információkat kérni a befektetési szolgáltatótól, a kibocsátótól, valamint a kibocsátó könyvvizsgálójától. Kérhette a tájékoztató módosítását, kiegészítését, továbbá kötelezhette a befektetési szolgáltatót és a kibocsátót arra, hogy a szokásostól eltérő vagy szokásost lényegesen meghaladó kockázatra a befektető figyelmét mind a tájékoztató elején, mind pedig a hirdetményben külön felhívja. A kibocsátó rendszeres tájékoztatási kötelezettsége körében akkor új elemként került szabályozásra az éves gyorsjelentés közzététele is.

Később a gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény céljai között jelent meg, hogy az értékpapírpiac modernizálásának törekvéseit a társasági jog megfelelően alátámassza és a társasági törvény, illetve az új Épt. rendelkezései összhangban legyenek egymással. A törvény bevezette a hazai jogrendszerbe az ún. „vállalatfelvásárlással” kapcsolatos szabályokat, annak érdekében, hogy a nyilvánosan működő részvénytársaságok felvásárlása átlátható módon és az illetékes hatóság felügyelete mellett menjen végbe. A cél az volt, hogy a nyilvános vételi ajánlat közzétételét követően valamennyi részvényes, illetve kötvénytulajdonos a vételi ajánlatot elfogadva részvényét az ajánlattevőnek a nyilvánosan közzétett ajánlatban foglalt azonos feltételek szerint értékesíthesse.

<sup>258</sup> az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapír-tőzsdéről szóló 1996. évi CXI. törvény.

#### 4.4.2. A 2000-es évek újításai a kibocsátói felügyelésben

Az Európai Unióhoz történő csatlakozás elősegítése érdekében a 2000-es évek elején megszületett rendelkezések<sup>259</sup> a részvénytársaságok felvásárlásával kapcsolatosan olyan célt fogalmaztak meg, hogy a folyamatok még átláthatóbbak legyenek, és a felügyelet intézkedési jogköre bővüljön, a kisbefektetők érdekei hatékonyabb védelemben részesüljenek.

Alapvető koncepcionális változást jelentett, hogy kiterjesztésre került a vállalatfelvásárlás szabályrendszerének alkalmazása a befolyásszerzés minden módjára. Ugyanis az egyes részvénytársaságok felett sokféle módon lehet befolyásra szert tenni. Így például a részvényesek között megkötött – sokszor nem nyilvános – megállapodások, opciós jogok szerzése útján is szerezhethet egy tulajdonos vagy tulajdonos csoport olyan mértékű befolyást, amelynek gyakorlása a többi részvényes tulajdonosi jogának gyakorlását korlátozza. A folyamatok átláthatóságának növelése érdekében széles körű bejelentési és közzétételi kötelezettség került megállapításra. Befolyásszerzésnek minősült minden olyan eset is, amikor a befolyást megszerző nem saját kezdeményezésére, erre irányuló magatartása révén jutott a befolyáshoz, hanem azt egyéb körülmények idézték elő.

A PSZÁF által megtehető intézkedések közé bekerült a nyilvánosan működő részvénytársaságokban történő befolyásszerzéssel kapcsolatos, jogszabályban vagy engedélyben meghatározott feltételeknek bizonyos határidőn belül történő megfelelésre való felszólítás. Továbbá a PSZÁF meghatározott időszakra felfüggeszthette az értékpapír forgalomba hozatalát és forgalmazását, a nyilvánosan működő részvénytársaságban történő befolyásszerzésre irányuló nyilvános vételi ajánlatra vonatkozó eljárást, a tőzsdei kereskedést. A PSZÁF azt is megállapíthatta határozatában, hogy a részvényes nem gyakorolhatja részvényesi jogait a részvényesi jogok gyakorlásának felfüggesztésével. A nyilvános vételi ajánlat megtételéhez a felügyelet engedélyére volt szükség. A PSZÁF

<sup>259</sup> pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2001. évi L. törvény.

ugyanakkor a vételi ajánlatban szereplő információk valóságtartalmát nem vizsgálta, csak a tartalmi kellékek meglétét, illetőleg az ajánlat törvényességét ellenőrizte. Ha ezek megfelelőek voltak, a PSZÁF nem tagadhatta meg a vételi ajánlat jóváhagyását.

A tőkepiaccal kapcsolatos törvényi szintű szabályozás kapcsán a 2002. január 1-jén hatályba lépett Tpt.<sup>260</sup> egy új, egységes tőkepiaci törvény megalkotására tett javaslatot. A kibocsátói felügyelés alapintézményeinek részletszabályozása a következő években számos változáson mentek keresztül, alapvetően követve Magyarországnak az Európai Unióval folytatott tárgyalások során vállalt kötelezettségeit, az Európai Unió szabályozási rendszerének változását.

Európai uniós szinten a kibocsátói felügyelés alapintézményeit – így a rendszeres és a rendkívüli tájékoztatási kötelezettséget, a nyilvános forgalomba hozatalhoz szükséges tájékoztató közzétételét és a vállalatfelvásárlás szabályait – a Transzparencia irányelv,<sup>261</sup> a Prospektus irányelv<sup>262</sup> (illetve az azt felváltó, közvetlenül alkalmazandó Prospektus rendelet<sup>263</sup>) és a Takeover irányelv<sup>264</sup> határozták meg. Ezen jogszabályokba foglalt szabályozási elvek, célkitűzések és az irányelvek harmonizációja a magyar szabályozásban fokozatosan és előrettekintően valósult meg. A magyar szabályozásban ezért az irányelvek implementálása kapcsán az „intézményrendszer” alapvető módosítása már nem vált szükségessé. Habár például a rendszeres tájékoztatás elemei (úgy mint

<sup>260</sup> a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény.

<sup>261</sup> az Európai Parlament és a Tanács 2004. december 15-i 2004/109/EK-irányelve a szabályozott piacra bevezetett értékpapírok kibocsátóival kapcsolatos információkra vonatkozó átláthatósági követelmények harmonizációjáról és a 2001/34/EK-irányelv módosításáról.

<sup>262</sup> az Európai Parlament és a Tanács 2003. november 4-i 2003/71/EK irányelve az értékpapírok nyilvános kibocsátásakor vagy piaci bevezetésekor közzéteendő tájékoztatóról, és a 2001/34/EK-irányelv módosításáról.

<sup>263</sup> az értékpapírokra vonatkozó nyilvános ajánlattételkor vagy értékpapíroknak a szabályozott piacra történő bevezetésekor közzéteendő tájékoztatóról és a 2003/71/EK-irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2017. június 14-i (EU) 2017/1129 rendelete.

<sup>264</sup> az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/25/EK irányelve a nyilvános vételi ajánlatról.

éves jelentés, féléves jelentés, éves gyorsjelentés, időközi vezetőségi beszámoló), vagy a vállalatfelvásárlás egyes részletszabályai többször változtak.

Kiemelt jelentőséggel bírt a kibocsátók életében, ezáltal a felügyeleti munkában is jelentős változást követelő, mérföldkönek tekinthető a 2002-es, IFRS alkalmazását előíró európai uniós szabályozás<sup>265</sup> 2005-ös magyarországi bevezetése. Az európai unió intézményei már a 2000-es években sürgették, hogy történjenek lépések a nyilvánosan működő társaságok pénzügyi kimutatásai összehasonlíthatóságának előmozdítására. A nemzetközi számviteli standardok alkalmazásáról szóló európai uniós rendelet a nyilvánosan működő társaságoktól megkövetelte, hogy az összevont (konszolidált) éves pénzügyi kimutatásaik elkészítésekor egységes, nemzetközileg elismert és globális számviteli standardrendszer alkalmazzanak. Vitán felül a 2005. évi beszámoló-készítés legnagyobb kihívása Magyarországon az IFRS-ekre történő átállás volt. Ekkortól léptek hatályba azok a rendelkezések, amelyek az európai uniós tőzsdéken jegyzett értékpapírok kibocsátóinak kötelezővé tették, hogy az összevont (konszolidált) éves beszámolóikat az IFRS-ekkel összhangban készítsék el.

#### 4.4.3. A transzparenciaszabályoknak való megfelelés napjainkban

A nyilvánosan forgalomba hozott értékpapírok kibocsátói, illetve ezen belül is a szabályozott piacra bevezetett kibocsátók számára napjaink egyik jelentős kihívása az ESEF-nek való megfelelés. Az ESEF fő célja az, hogy az egységes formátum megteremtse a konszolidált pénzügyi kimutatásokban szereplő adatok gyors, gépi feldolgozásának, összehasonlításának, elemzésének lehetőségét, ezáltal elősegítve a gyors és megalapozott befektetői döntéshozatalt, növelve a piac hatékonyságát. A bevezetés egy évvel történő elhalasztása után a 2021. január 1-jén és az azt követően kezdődő üzleti évek éves jelentései esetében kötelező

<sup>265</sup> a nemzetközi számviteli standardok alkalmazásáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2002. július 19-i 1606/2002/EK rendelete

az ESEF alkalmazása, 2022. január 1-jétől induló üzleti évekre vonatkozóan pedig már a pénzügyi és kibocsátói alapadatok megjelölésén túl kötelező a konszolidált éves beszámoló kiegészítő megjegyzéseinek, az ESEF szerinti, gépi feldolgozást elősegítő jelölése is.

A pénzügyi információk minél egységesebb közzététele mellett egyre nagyobb hangsúlyt kapott a nem pénzügyi információk közzététele is. Az Európai Bizottság 2011-es közleményében<sup>266</sup> megállapította, hogy szükség van a vállalkozások által szolgáltatott szociális és környezetvédelmi információk átláthatóságának egyenlően magas szintre való emelésére valamennyi tagállamban. Az Európai Parlament 2013-as állásfoglalásában<sup>267</sup> elismerte a szociális és környezetvédelmi információk vállalkozások általi közzétételeinek fontosságát a fenntarthatósági kockázatok beazonosítása, továbbá a befektetői és fogyasztói bizalom növelése szempontjából. A nem pénzügyi információk közzététele segíti a vállalkozások teljesítményének és társadalomra gyakorolt hatásának mérését, nyomon követését és irányítását.<sup>268</sup>

A Fenntartható pénzügyi akcióterv keretében további EU-s szintű szabályozók kibocsátására került, illetve kerül sor. Így például a pénzügyi szolgáltatási ágazatban a fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételekről szóló SFDR-rendelet, a Taxonómia Rendelet, az Éghajlatváltozási Referenciamutatókról szóló Rendelet, a (tervezett) EU Zöld Kötvény Standard.

<sup>266</sup> az „Egységes piaci intézkedéscsomag – Tizenkét mozgatórugó a növekedés serkentéséhez és a bizalom növeléséhez – »Együtt egy újfajta növekedésért«” című, 2011. április 13-án elfogadott közlemény.

<sup>267</sup> az Európai Parlament a 2013. február 6-i „Vállalati társadalmi felelősségvállalás: elszámoltatható, átlátható és felelősségteljes üzleti magatartás, valamint fenntartható növekedés”, illetve „Vállalati társadalmi felelősségvállalás: a társadalmi érdekek előmozdítása és a fenntartható és inkluzív fellendüléshez vezető út” című állásfoglalása.

<sup>268</sup> a 2013/34/EU-irányelvnek a nem pénzügyi és a sokszínűséggel kapcsolatos információknak bizonyos nagyvállalkozások és vállalatcsoportok általi közzététele tekintetében történő módosításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2014/95/EU Irányelve (NFRD) preambuluma.

A nem pénzügyi jelentésekről szóló NFRD-irányelv jelenleg megköveteli bizonyos nagyvállalatoktól, hogy jelentést tegyenek szociális, munkavállalói és környezetvédelmi ügyekről, emberi jogokról és korrupcióról, azonban a Fenntartható pénzügyi akcióterv részét képező vállalati fenntarthatósági jelentéstételi CSRD-irányelv számos további módosítást tervez. Célja annak biztosítása, hogy azok a cégek, amelyekről a felhasználóknak nem pénzügyi információra van szükségük, jelentsek ezeket az információkat, és hogy a jelentett információk relevánsak, összehasonlíthatók, megbízhatók, valamint könnyen hozzáférhetők és használhatók legyenek. Így a CSRD a fenntarthatósági beszámolási követelmények hatályát kiterjesztené a szabályozott piacokon jegyzett értékpapírokkal rendelkező vállalatok (kivéve a mikrovállalatok) teljes körére, valamint tisztázni szándékozik az e társaságok fenntarthatósági beszámolóira vonatkozó részletesebb jelentési követelményeket és a felügyeleti keretrendszert. A CSRD módosítaná továbbá a könyvvizsgálatról szóló jogszabályokat, hogy azok kiterjedjenek a fenntarthatósággal kapcsolatos információk tartalmi ellenőrzésére is.

## 4.5. Tőkepiaci engedélyezés

Jelen fejezetben a tőkepiaci területet érintő engedélyezési feladatainak kereteit képező jogszabályok elmúlt három évtizedes változásán keresztül kerülnek bemutatásra a befektetési vállalkozásokra, valamint a befektetési alapkezelőkre vonatkozó legfontosabb engedélyezési szabályok és a felügyeletet ellátó hatóság gyakorlata. Vizsgálatunk tárgyát a többféle engedélyezési ügytípus, illetve több tőkepiaci intézménytípus köréből az egyik meghatározó eljárástípusként – az előbb említett két intézményi kategóriával kapcsolatos – tevékenységi engedélyezési joganyag és joggyakorlat fejlődésének tendenciái képezik, illusztrálva a tőkepiaci jog sokrétű változásának egy szeletét.<sup>269</sup> Ennek keretében

<sup>269</sup> Emiatt most nem bocsátkozunk további engedélyezési ügytípusok tárgyalásába, nem térünk ki külön a központi tőkepiaci intézmények, a tőzsde, a központi értéktár, központi szerződő fél speciális engedélyezési joganyagának taglalására sem, ami szintén külön vizsgálódás tárgya lehetne.



röviden bemutatásra kerülnek a modern tőkepiaci engedélyezés alapját képező jogszabályok, azok előírásainak, illetve az azon alapuló gyakorlat folyamatos változásai. Az egyes engedélyezési feltételek kapcsán látható lesz, hogy a jogszabályok egyre több esetben, egyre szigorúbb feltételrendszert állítanak a kérelmezők elé. Ezen szigorítások gyakran az egyes piaci szereplők működésének szabálytalanságaira, vagy akár a gazdasági válságok által okozott problémákra adott jogalkotói válaszoknak is tekinthetők, illetve a folyamatosan változó európai uniós elvárásoknak való megfelelést is szolgálják.

A különböző jogszabályokban meghatározott tevékenységek végzésének előzetes engedélyhez kötésével a jogalkotó közvetlenül a befektetők, közvetve pedig az egész gazdaság érdekét szolgálja azáltal, hogy már a tevékenység megkezdését megelőzően, az engedélyezés folyamatában a Felügyelet vizsgálja a jogszabályokban rögzített feltételek teljesítését. Ugyanis csak így biztosítható a pénzügyi közvetítőrendszer zavartalan, átlátható és hatékony működése. Természetesen ezeknek a feltételeknek az érintetteknek nemcsak az engedélykérés időpontjában, hanem azt követően is folyamatosan meg kell felelniük, melyek hiánya végső soron az engedély visszavonásával, ezáltal a működésük megszűnésével is járhat. Mindezekre tekintettel a felügyeleti engedély birtoklása, mint a működés megkezdésének előfeltétele, központi szerepet játszik a befektetési vállalkozások és a befektetési alapkezelők tevékenységében.

#### 4.5.1. A befektetési vállalkozások engedélyezése

A rendszerváltás keretében számos már meglévő jogszabályt módosítottak, illetve új jogszabályt fogadtak el. Utóbbiak közé tartozott az 1990. március 1-jén hatályba lépett Épt., amely nem tartalmazott olyan részletes feltételrendszert, mint napjaink jogszabályai, csupán a kereteit jelölte ki a befektetési vállalkozásokkal kapcsolatos engedélyezési eljárásoknak. Ugyanakkor a törvény általános indokolásában már azt is

előrevetítették, hogy idővel várhatóan szükség lesz majd a szabályozás szigorítására.

Az Épt. különbséget tett az értékpapír-forgalombahozatali, értékpapír-kereskedelmi, valamint az értékpapír-bizományosi tevékenységek között, melyeket együttesen forgalmazási tevékenységnek nevezett el. Az Épt.<sup>270</sup> egyértelműen rögzítette, hogy a forgalmazási tevékenység folytatásához a Felügyelet engedélye szükséges. Értékpapír-forgalmazó az a kft., vagy kizárólag névre szóló<sup>271</sup> részvényekkel rendelkező rt. lehetett, amely az Épt.-ben meghatározott – a Felügyelet által kiadott – engedély birtokában az előzőekben felsorolt tevékenységek valamelyikét vagy azokat együttesen végezte.<sup>272</sup> A forgalmazási tevékenységekre jogosító engedélyek a jogszabályban meghatározott feltételek teljesítése esetén együttesen is megadhatók voltak, ugyanakkor a Felügyelet mindegyik tevékenységnél egyenként vizsgálta a jogszabályi követelmények teljesülését. A jogalkotó az Épt.-hez fűzött indokolásban az engedélyezés céljaként kiemelte, hogy „az engedélyhez kötött működés – a Felügyelet egyéb intézkedési joga mellett – garanciát nyújthat arra, hogy a forgalmazó tevékenysége során az Épt. szabályait betartsa”.<sup>273</sup> Szintén a Felügyelet engedélyére volt szükség a forgalmazó tevékenységi körének módosításához. A forgalmazási tevékenység folyamatos ellenőrzését szolgálta, hogy a jogszabályban felsorolt változásokat a Felügyelethez be kellett jelenteni.

<sup>270</sup> Épt. 10. § (1) bekezdése

<sup>271</sup> Az Épt. 11. §-hoz fűzött indokolás szerint az rt. esetén azért volt feltétel a kizárólag névre szóló részvények kibocsátása, „hogy a társaság tulajdonosi struktúrája, irányítása nyilvános és ismert legyen, és ezáltal kizárható vagy csökkenthető legyen a háttérből irányított árfolyam-manipuláció, piacbefolyásolás.”

<sup>272</sup> Az Épt. 90. §-hoz fűzött indokolása szerint a törvény megalkotásának idején a magyar értékpapírpiacon „túlnyomó részben olyan bankok tevékenykedtek, amelyek az értékpapír üzletágot a korábbi szabályok szerint mint banktevékenységet vették fel tevékenységi körükbe, és azt a Felügyelet engedélye alapján végezték. Az Épt. lehetővé tette, hogy 1992. december 31-ig ezt a tevékenységüket a Felügyelet engedélye nélkül tovább végezhesék és mint értékpapír-forgalmazók – ha a tőzsdetagság feltételeinek egyébként eleget tettek – tagjai lehessenek az értékpapírtőzsdének.”

<sup>273</sup> Az Épt. 10. §-hoz fűzött indokolás.

Az Épt. „a forgalmazók számára szervezeti, személyi, szakmai, tárgyi feltételeket, illetve minimális alaptőke-követelményeket”<sup>274</sup> állapított meg. Utóbbi feltétel összege a végezni kívánt tevékenységtől és a gazdasági társaság formájától függően ötmilliótól ötvenmillió forintig terjedhetett. A Felügyelet vizsgálta a forgalmazási tevékenységhez szükséges tárgyi, technikai feltételek teljesítését is. Ezeket a követelményeket a jogalkotó viszont azok folyamatos változására és fejlődésére tekintettel nem kívánta felsorolni a jogszabályban, ezért azt a Felügyelet mérlegelésére bízta. A Felügyelet az engedélyezési eljárás keretében vizsgálta az értékpapír-forgalmazási tevékenységet végző gazdasági társaságok tulajdonosi szerkezetét is annak érdekében, hogy korlátozott legyen a kereszttulajdonlás.

Az Épt. szabályozási keretei között kapott tevékenységi engedélyt a ma is működő befektetési vállalkozások közül többek közt az Erste Befektetési Zrt., az EQUILOR Zrt. és a Concorde Értékpapír Zrt. jogelődje is. Az 1997. január 1-jén hatályba lépett új Épt.<sup>275</sup> a kialakult intézményrendszert fejlesztette tovább az addigi tapasztalatok felhasználásával. A jogszabály továbbra is a Felügyelet engedélyéhez kötötte a befektetési szolgáltatási tevékenység végzését. A gazdasági társaságokra a törvény – a korábban használt értékpapír-forgalmazó elnevezéssel szemben – már befektetési vállalkozásként hivatkozott.<sup>276</sup> Az új Épt. előtti szabályozáshoz képest szűkült a befektetési szolgáltatási tevékenység végzésére jogosult gazdasági társaságok formája, azt csak kizárólag névre szóló részvényekkel rendelkező rt. végezhetett, kft. már nem. Jelentős mértékben emelkedett a befektetési vállalkozásra vonatkozó alaptőke-követelmény legkisebb összege is: az értékpapír-bizományos esetében az addigi ötmillió forintról húszmillió forintra, az értékpapír-kereskedő esetében az addigi ötvenmillió forintról

<sup>274</sup> Az Épt. 11. §-hoz fűzött indokolás.

<sup>275</sup> Az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapír-tőzsdéről szóló 1996. évi CXI. törvény (új Épt.).

<sup>276</sup> Megjegyzendő, hogy az új Épt. a 8. §-a befektetési vállalkozásokon kívül más szervezetek (pl.: bankok, hitelintézetek) részére is lehetővé tette, hogy meghatározott körben befektetési szolgáltatási, illetőleg kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenységet végezhesenek.

százmillió forintra. Az új Épt.-ben meghatározott befektetési társaság alaptőkéjének pedig el kellett érnie a legalább egymilliárd forintot.<sup>277</sup> További szigorítást jelentett a befektetők védelmének érdekében, hogy a befektetési vállalkozás jegyzett tőkéjét kizárólag pénzbeli hozzájárulással lehetett szolgáltatni. Az új Épt. a befektetési szolgáltatókban történő tulajdonszerzést tovább korlátozta. Ennek eredményeként az egyik befektetési szolgáltató a másik befektetési szolgáltatóban közvetlen tulajdont egyáltalán nem szerezhethet, a közvetett tulajdonszerzés mértékét is tíz százalékban maximalizálták.

Az új Épt. szabályozásának egyik újdonságát jelentette a befektetési szolgáltató társaságok tulajdonosainak vizsgálata és a tulajdonlás engedélyhez kötése. A jogalkotó indokolása szerint ez egyrészt „a tulajdonosi felelősség szigorítását, másrészt a befektetők biztonságának növelését is szolgálta”.<sup>278</sup> Az olyan szerződés létrejöttéhez, amellyel a tulajdonos tíz százalékos vagy azt meghaladó mértékű tulajdoni részesedést, vagy szavazati jogot szerzett, a Felügyelet engedélyére volt szükség. Akinek a tulajdoni részesedése vagy szavazati joga elérte a tizenöt, harminchárom, ötven vagy a hetvenöt százalékos határértéket, köteles volt – a szerződéskötést megelőzően – a Felügyelettől engedélyt kérni. A befolyásoló részesedés megszüntetése, vagy az előzőek szerinti mérték alá történő csökkenése esetén előzetes bejelentési kötelezettség keletkezett a Felügyelet felé. A befektetési vállalkozásban csak az szerezhethet tulajdont, aki az ehhez szükséges pénzügyi források törvényes eredetét igazolni tudta, köztartozása nem állt fenn és egyéb tulajdonosi érdekeltsége vagy üzleti tevékenysége nem veszélyeztette a befektetési vállalkozás biztonságos működését. A jogszabályhoz fűzött indokolás szerint az új szabályozás a tulajdonszerzéstől „el kívánta zárni azokat, akik korábban pénzügyi szolgáltatással foglalkozó szervezet vezetőjeként ilyen szervezetet fizetéképtelen helyzetbe hoztak, olyan szervezetnél tevékenykedtek, amelynek a működési engedélyét a Felügyelet visszavonta”.<sup>279</sup>

<sup>277</sup> Az új Épt. 9. § (3) bekezdés.

<sup>278</sup> Az új Épt. általános indokolása alapján.

<sup>279</sup> Az új Épt. 18–20. §-hoz fűzött indokolás.

Az új Épt. a személyi feltételeket is szigorította, ugyanis a befektetési szolgáltatási tevékenységek irányításához a büntetlen előélet, a szakmai vizsga teljesítése és a kétéves szakmai gyakorlat mellett már a szakirányú felsőfokú végzettséget<sup>280</sup> is megkövetelte. További előírásként került rögzítésre, hogy a befektetési szolgáltatási tevékenység irányítására legalább két büntetlen előéletű, külön jogszabályban előírt szakmai vizsgával és öt év szakirányú szakmai gyakorlattal rendelkező személyt kellett alkalmazni. Ez a szigorítás azt a célt szolgálta, hogy a két személy folyamatosan kontrollálhassa egymást. Ezen túlmenően kötelezővé vált a befektetési vállalkozások számára a belső ellenőr alkalmazása is. A tárgyi és technikai feltételek esetében az új Épt. sem tartalmazott részletes felsorolást, hanem felhatalmazta a kormányt a részletszabályok megalkotására. Az engedélyezési eljárás során az üzletszabályzaton túl további szabályzatok (pl.: a pénzmosás megelőzését szolgáló, a pénz- és értékezelési, továbbá a vezető állású személy, illetve alkalmazott által folytatható személyes üzleti tevékenység feltételeit tartalmazó) tervezetét is csatolni kellett. Az előzőekben bemutatott új Épt. feltételrendszere alapján került sor a jelenleg is működő befektetési vállalkozások közül például az SPB Zrt. engedélyezésére is.

Az új Épt.-t követően a 2002. január 1-jén hatályba lépett Tpt.-ben kerültek rögzítésre a befektetési vállalkozások engedélyezéséhez szükséges követelmények is. Az új jogszabály tovább emelte a befektetési vállalkozásra vonatkozó alaptőke követelményeket.<sup>281</sup> A korábbi gyakorlatnak megfelelően a személyi, technikai és tárgyi feltételek körét a Tpt. sem kizárólagosan szabályozta, ugyanakkor a mellékletében részletesen rögzítette, hogy milyen okiratokat kellett csatolni a tevékenységi engedély kiadására irányuló kérelemhez.

<sup>280</sup> Az új Épt. 16. § (3) bekezdése szerint a jogi, államigazgatási, közgazdasági vagy pénzügyi diploma, oklevél, illetve könyvvizsgálói vagy felsőfokú bankszakmai képesítés volt elfogadható.

<sup>281</sup> Az értékpapír-bizományos esetében az addigi húszmillió forint helyett ötvenmillió forintban, az értékpapír-kereskedő esetében az addigi százmillió forint helyett kettőszázmillió forintban állapította meg, míg a befektetési társaság alaptőkéjét változatlanul egymilliárd forintban határozta meg.

A szabályozás újdonsága volt, hogy bizonyos rendelkezései – melyekkel a Felügyeletnek az addigiakhoz képest új feladatai és eljárásai keletkeztek – az európai uniós csatlakozással léptek hatályba. Az is újdonság volt a korábbi szabályozáshoz képest, hogy a Tpt. általános követelményeket fogalmazott meg a befektetési szolgáltatók szervezeti felépítésére annak érdekében, hogy a működési kockázatuk a lehető legkisebb legyen, valamint „előírta az egyes tevékenységek elválasztását annak érdekében, hogy csökkentsék az információkkal, esetleges személyi érdek-összefonódásokkal történő visszaélés lehetőségét.”<sup>282</sup> Az új Épt.-ben még csak a belső ellenőr alkalmazására volt jogszabályi előírás, addig a Tpt. már részletes szabályokat állapított meg a belső ellenőrzési szervezet feladataira, valamint a belső ellenőrzést végző személy alkalmazási követelményeire.

A Bszt. megalkotására a MIFID hazai jogrendszerbe történő átültetése céljából került sor. Az ezt követően kialakult „pénzügyi válság a pénzügyi rendszer egy sor sérülékeny pontjára világított rá, s ennek következtében az európai pénzügyi piacok összes jelentős szereplőjére vonatkozó szabályozási és felügyeleti keretrendszer átfogó módosítása vált szükségessé”.<sup>283</sup> Ennek eredményeként elfogadásra került a MIFID II, valamint a közvetlen hatállyal rendelkező Engedélyezési RTS<sup>284</sup> és Engedélyezési ITS<sup>285</sup>, melyeket a módosított Bszt. rendelkezéseivel együttesen kell alkalmazni az engedélyezési eljárás során.

<sup>282</sup> A Tpt. 108–109. §-hoz fűzött indokolás szerint.

<sup>283</sup> A pénzügyi piacok működését és a pénzügyi eszközök kereskedését szabályozó törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2017. évi LXIX. törvényhez fűzött általános indokolás.

<sup>284</sup> 2014/65/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a befektetési vállalkozások engedélyezésére vonatkozó információkat és követelményeket meghatározó szabályozástechnikai standardok tekintetében történő kiegészítéséről szóló a Bizottság 2016. július 14-i (EU) 2017/1943 felhatalmazáson alapuló rendelete.

<sup>285</sup> a 2014/65/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően a kérelmező és engedélyezett befektetési vállalkozások által és számukra nyújtandó értesítések tekintetében végrehajtástechnikai standardok meghatározásáról szóló a Bizottság 2017. június 19-i (EU) 2017/1945 végrehajtási rendelete.

„A két rendelet szorosan összefügg egymással, ugyanis az Engedélyezési ITS I. számú mellékletét képező formanyomtatványt az Engedélyezési RTS-ben kért információkkal kell kitölteni, továbbá az abban kért nyilatkozatokat, dokumentumokat mellékelni kell a formanyomtatvány mellé.”<sup>286</sup>

A befektetési vállalkozás részvénytársaságként vagy fióktelepként működhet, a tevékenység megkezdéséhez – főszabályként – legalább százötvenezer euró induló tőkével kell rendelkezni. Attól függően, hogy a befektetési vállalkozások milyen tevékenységeket végeznek, ez az összeg hetvenötezer vagy hétszázötvenezer euró is lehet.

A Bszt. – a korábban bemutatott jogszabályokhoz hasonlóan szintén – kimondja, hogy befektetési szolgáltatási tevékenység és kiegészítő szolgáltatás kizárólag a Felügyelet engedélyével végezhető, illetve nyújtható. Ehhez továbbra is különböző személyi, tárgyi és technikai feltételeket kell teljesíteni. A befektetési vállalkozások személyi feltételei 2015. július 7-én – a QUAESTOR Értékpapírkereskedelmi és Befektetési Zrt.-nél, a BUDA-CASH Bróker-ház Zrt.-nél és a HUNGÁRIA ÉRTÉKPAPÍR Befektetési és Értékpapírkereskedelmi Zrt.-nél feltárt, korábbiakban már bemutatott visszaélésekre is tekintettel – a Tpt.-ben foglaltakhoz képest is lényeges szigorításra kerültek, mivel a jogalkotó a vezető állású személy kinevezését vagy megválasztását immár a Felügyelet előzetes engedélyéhez köti, továbbá esetükben a felsőfokú végzettséget is előírja. A Bszt. szabályozása alapján a befektetési vállalkozásban történő minősített befolyás megszerzése továbbra is a Felügyelet előzetes engedélye alapján lehetséges, melynek feltételeit egyúttal még részletesebben tartalmazza.

Az engedélyezés kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a kérelmező intézménynek a Felügyelet engedélyét követően is változatlanul valamennyi követelménynek meg kell felelnie. Amennyiben a Felügyelet

<sup>286</sup> Befektetési vállalkozások tevékenységének engedélyezése c. MNB-tájékoztató 2. oldal befektetesi-vallalkozasok-tevekenysegenek-engedelyezese.pdf (mnb.hu) (letöltés napja: 2022. 09. 01.)

azt tapasztalja, hogy valamely feltétel az adott intézmény vonatkozásában már nem teljesül, akkor megfelelő határidő kitűzésével ennek teljesítésére szólítja fel, melynek eredménytelen elteltét követően akár az engedély visszavonására is sor kerülhet. Erre az esetre is találhatunk példát a Felügyelet gyakorlatában. Az egyik külföldi székhelyű befektetési vállalkozás Magyarországon kiépített és igénybe vett közvetítői – függőügynöki – rendszerének vizsgálata során feltárt jogszabálysértések miatt a Felügyelet azonnali hatállyal törölte a befektetési vállalkozás valamennyi felügyeleti nyilvántartásba vett függőügynökét, egyúttal figyelmeztette az intézményt a vonatkozó jogszabályi előírások betartására. A Felügyelet feljelentése alapján a külföldi befektetési vállalkozás tulajdonosának előzetes letartóztatását is elrendelték. Ez a magánszemély egyúttal egy másik, hazai székhelyű befektetési vállalkozás egyedüli tulajdonosa is volt, így az ő esetében arra lehetett következtetni, hogy a jó üzleti hírneve már nem áll fenn. A tulajdonos a Felügyelet felhívása ellenére sem tett nyilatkozatot erre vonatkozóan, ezért esetében a jó üzleti hírnév hiányát állapították meg. A Bszt. alapján a befektetési vállalkozásban minősített befolyása – az egyéb törvényi feltételek teljesítése mellett – annak lehet, aki jó üzleti hírnévvel rendelkezik. Tekintettel arra, hogy ez a feltétel a tulajdonos esetében már nem állt fenn, valamint az üzletrésének elidegenítését sem igazolták, a Felügyelet a hazai székhelyű befektetési vállalkozás engedélyének visszavonásáról rendelkezett.

A magyarországi székhelyű befektetési vállalkozásokból más hazai intézménytípusokhoz képest lényegesen kevesebb található az MNB honlapjáról elérhető intézménykeresőben. Számuk az utóbbi időszakban – csökkenő tendenciát mutatva – 10 körül alakult. A hazai székhelyű befektetési vállalkozások közül legutoljára az Interactive Brokers Central Europe Zrt. engedélyezésére került sor 2020 decemberében.



## 4.2. A befektetési alapkezelők engedélyezése

A befektetési alapkezelő tevékenység – jelentősége miatt – már a kezdetektől engedélyhez kötött tevékenység körébe tartozott. Az alábbiakban bemutatásra kerülő engedélyezési feltételeknek nemcsak az engedély megadásakor, de a tevékenység gyakorlása során is folyamatosan meg kellett felelnie a befektetési alapkezelőknek. Engedélyt csak olyan kft. kaphatott, amely legalább ötmillió forint befizetett tőzsrstőkével, míg a kizárólag névre szóló részvénnnyel rendelkező rt. esetén legalább tízmillió forint befizetett alaptőkével rendelkezett.<sup>287</sup> További engedélyezési feltétel volt az alapkezelői tevékenység kizárólagos végzése mellett, a tevékenység folytatásához szükséges személyi, tárgyi, technikai feltételek teljesítése, az üzletszabályzat Felügyelet általi jóváhagyása. Az üzletkötésre olyan szakembert kellett alkalmaznia a befektetési alapkezelőnek, aki büntetlen előéletű, legalább öt éves értékpapír-forgalmazási szakmai gyakorlattal rendelkezett, és megfelelt a külön jogszabályban előírt vizsgán. A jogszabály rögzítette azokat az eseteket, amikor a befektetési alapkezelőnek a Felügyelet engedélyére vagy jóváhagyására volt szüksége, vagy tájékoztatási kötelezettsége keletkezett.

A Felügyelet a Batv. szabályai alapján engedélyezte a jelenleg is működő ÁÉKBV-k közül például az OTP Alapkezelő Zrt., az MKB Alapkezelő Zrt., a HOLD Alapkezelő Zrt. jogelődjeinek, míg az ABAK-ok közül a EURÓPA Alapkezelő Zrt. vagy az Erste Alapkezelő Zrt. jogelődjeinek a tevékenységét. A jogalkotó kapcsolódó indokolása szerint a befektetési alapokról szóló törvény a kétezres évek elejére meghaladottá vált, „az elfogadásakor létező piacok realitásaiból kiindulva akkor már inkább akadályozta a piac fejlődését.”<sup>288</sup> Erre tekintettel a befektetési alapkezelőkre vonatkozó előírásokat is a Tpt. keretében szabályozták újra.

<sup>287</sup> A jogszabály 40. § (2) bekezdés a) pontjában található előírások 1998. január 1-jével úgy módosultak, hogy engedélyt már csak a kizárólag névre szóló részvénnnyel rendelkező részvénytársaságok kaphattak, amelyek legalább húszmillió forint befizetett alaptőkével rendelkeztek.

<sup>288</sup> A Tpt. általános indokolása alapján.

A Tpt. jelentősen megemelte a befektetési alapkezelők tőkekövetelményét a korábbi húszmillió forintról százmillió forintra. A jogszabály tételesen rögzítette a befektetési alapkezelők által a Felügyelet engedélye alapján végezhető tevékenységeket. Az engedélyt tevékenységként vagy együttesen is megadhatta a Felügyelet. Ehhez továbbra is – a Tpt. mellékletében részletezett – személyi, tárgyi és technikai feltételeket kellett teljesíteni, illetve meghatározott szabályzatokat kellett elfogadni.

Az Európai Parlament és a Tanács 2009. július 13-án elfogadta az ÁÉKBV-irányelvet, az Európai Bizottság pedig a végrehajtást biztosító irányelveket. A jogharmonizációs kötelezettség teljesítése érdekében több jogszabály módosításra került, illetve megalkották a Batv.-t is. A jogszabály az ÁÉKBV-irányelvnek történő megfelelés érdekében újra szabályozta a befektetési alapkezelők által végezhető tevékenységek körét, és megemelte az alapkezelők induló tőkéjét legalább százhuszonezer euróra, míg az ingatlanalapok kezelése esetén legalább háromszázezer euróra. A befektetési alapkezelőnek – a működőképesség folytonosságának fenntartása és a befektetők védelme érdekében – megfelelő nagyságú szavatolótőkével is rendelkezniük kellett. A jogszabály még részletesebben rögzítette a befektetési alapkezelők engedélyezésére vonatkozó szabályokat. Ennek keretében a Batv. előírta, hogy a befektetési alapkezelő ügyvezetését legalább két természetes személy, munkaviszony keretében köteles ellátni. A vezető állású személyekkel szemben a korábbi előírásokon túl immáron feltétel lett a felsőfokú végzettség is.<sup>289</sup> Mindezek mellett a befektetési alapkezelő ügyvezetőjének, valamint az igazgatóság és a felügyelőbizottság elnökének kinevezése vagy megválasztása esetén szükségessé vált a Felügyelet előzetes engedélyének megszerzése is. Az engedélyt a Felügyelet vissza is vonhatta, illetve felfüggeszthette, ha az annak alapjául szolgáló feltétel megszűnt.

<sup>289</sup> A Batv. 8. § (2) bekezdés b) pontja alapján.

A Batv. szabályozásának további újdonsága volt, hogy előírta a befektetési alapkezelő minősített befolyással rendelkező tulajdonosa, illetve a befektetési alapkezelő vezető tisztségviselőjének, továbbá az üzleti tevékenységét irányító személyei részére a jó üzleti hírnév meglétét. A jó üzleti hírnév bizonyításának sikertelenségét a Felügyelet határozattal állapította meg. A befektetési alapkezelőben történő minősített befolyás megszerzésére a Batv. a Felügyelet előzetes engedélyének a megszerzését. A tárgyi és a személyi feltételeken túl a jogszabály részletesen felsorolta, hogy a befektetési alapkezelési tevékenység végzésére jogosító engedély iránti kérelemhez milyen további követelményeket kellett teljesíteni.

„Az ABAK-irányelv hazai jogrendszerbe való átültetése és az ABAK-rendeletnek<sup>290</sup> való megfelelés a hazai befektetési alapkezelési szektor szabályozási kereteinek újragondolását igényelte.”<sup>291</sup> Ennek keretében került sor a Batv. hatályon kívül helyezésére és a Kbftv. megalkotására. A jelenleg hatályos hazai jogszabály – az EU szabályozásának megfelelően – megkülönbözteti egymástól a befektetési alapkezelők két formáját: ÁÉKBV-alapkezelőket és alternatív befektetési alapkezelőket (ABAK<sup>292</sup>). Az utóbbi esetében a Kbftv. 2. § (2) bekezdése alapján különbséget tehetünk a limit feletti, illetve a limit alatti ABAK-ok között azzal, hogy az utóbbi esetben is dönthet úgy az ABAK, hogy a törvény egészének aláveti magát.

A jogszabály az ÁÉKBV és az ABAK esetében is külön-külön meghatározza az engedély birtokában kötelezően végzendő, illetve végezhető tevékenységek körét, valamint az engedélyezési feltételeket, az engedélykérelem elutasításának, illetve a tevékenységi engedély visszavonásának az eseteit. Az engedélyezési feltételek kapcsán is találhatunk eltéréseket a két alapkezelő között. Az ÁÉKBV esetében a Kbftv. szabályain

<sup>290</sup> A 2011/61/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a mentességek, az általános működési feltételek, a letétkezelők, a tőkeáttétel, az átláthatóság és a felügyelet tekintetében történő kiegészítéséről szóló, a Bizottság 2012. december 19-i 231/2013/EU-felhatalmazáson alapuló rendelete.

<sup>291</sup> A Kbftv. általános indokolása szerint.

<sup>292</sup> Jogilag ABAK-nak minősülnek a kockázati tőkealap-kezelők is.

túl az ÁÉKBV-alapkezelőkre vonatkozó szervezeti, összeférhetetlenségi, üzletviteli és kockázatkezelési követelményekről szóló 79/2014. (III. 14.) Korm.-rendeletben foglaltakat is teljesíteni kell. Az ABAK-ok esetében pedig az ABAK-rendeletben található a tevékenységi engedélyhez szükséges további követelmények. Az engedélyezés kapcsán további eltérés a két alapkezelő között, hogy míg az ÁÉKBV-alapkezelőben történő minősített befolyás megszerzése esetén a Felügyelet előzetes engedélyére van szükség, addig az ABAK esetében csak bejelentési kötelezettség áll fenn. Természetesen mind a két alapkezelő esetében előírás, hogy a tevékenységük végzése során is folyamatosan meg kell felelniük a rájuk vonatkozó jogszabályokban rögzített működési feltételeknek.

A Kbftv. is részletesen rögzíti a befektetési alapkezelő engedélyezéséhez szükséges tőke- és szervezeti követelményeket. A jogszabály a befektetési alapkezelőkre a tárgyi feltételek vonatkozásában egyforma feltételrendszert állapít meg. A befektetési alapkezelőnek olyan szervezeti és működési szabályokat kell kialakítania, amelyek biztosítják a Kbftv.-ben megfogalmazott működési szabályok megtartását. A személyi feltételek meghatározására eredetileg a Batv.-ben foglalt feltételekkel azonosan került sor. Ezeket azonban 2015. július 7-ével kezdődően – a korábban hivatkozott hazai tőkepiaci visszaélésekre is figyelemmel – jelentősen szigorították, melynek következtében már az igazgatóság és a felügyelőbizottság elnökén túl azok tagjainak, valamint a teljes tevékenységet irányító személy,<sup>293</sup> illetve a befektetéskezelési tevékenységet, a befektetési eszközök és tőzsdei termékek kereskedését irányító személy kinevezését vagy megválasztását is a Felügyelet előzetes engedélyéhez kötötték.

<sup>293</sup> A teljes tevékenységet irányító személyre vonatkozó előírásokat a vonatkozó EU-irányelvnek történő megfelelés érdekében 2021. augusztus 2-vel hatályon kívül helyezték.

### 4.5.3. A tőkepiaci felügyeleti engedélyezési gyakorlat legutóbbi tendenciái

A Felügyelet életére a korábbiakban bemutatott, folyamatosan változó jogszabályi környezetben túl nagy hatással volt a jegybank és felügyelet összeolvadása, mely az engedélyezési feladatok esetében is felgyorsította a már addig is meglévő ügyfél-támogató megoldások kialakítását, illetve bővítését. Ennek keretében 2015-től kezdődően megújult az MNB honlapja is, melyen a már korábban kialakult gyakorlatnak megfelelően megtalálható engedélyezési útmutatók és állásfoglalások mellett újabb megoldásokkal, például formanyomtatványok, űrlapok kialakításával, gyakori kérdések és válaszok ismertetésével, valamint videós útmutatók elkészítésével, külön engedélyezési aloldalon, egyre több esetben már angol nyelven is segítséget nyújt a Felügyelet az engedélyezéshez kapcsolódóan.

Ugyancsak lényeges változás, hogy 2018. január 1-jétől az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény és az MNB-tv. előírásai alapján a Felügyelet – többek között – az engedélyezési, nyilvántartásba vételi és bejelentési eljárásaiban is köteles biztosítani az ügyek elektronikus intézését, míg az ügyfélként eljáró gazdálkodó szervezetek, illetve jogi képviselőik elektronikus ügyintézésre kötelezettek. A befektetési vállalkozások tevékenységi engedélyezési eljárásában – regisztrációt követően – az ERA<sup>294</sup> -rendszeren keresztül történhet a különböző kérelmek és dokumentumok benyújtása, illetve ugyanitt lehetséges a hatósági döntések letöltése is. Az elektronikus ügyintézés érdemben gyorsította és könnyítette az engedélyezési eljárásokat is, ugyanakkor új, addig nem jelentkező kérdések tisztázását tette szükségessé, például a benyújtásra kerülő dokumentumok elektronikus hitelesítése kapcsán. Az engedélyezési eljárásokban leginkább előforduló elektronikus kapcsolattartási forma a COVID-járvány idején különösen hasznosnak bizonyult. A járványügyi korlátozások következtében az addigi személyes egyeztetések

<sup>294</sup> Elektronikus Rendszer Hitelesített Adatok Fogadásához.

helyett előtérbe kerültek az ügyfelekkel történő online – például Skype, Webex alkalmazások – kapcsolattartási formák. Ezek a megoldások – a jogszabályok egyre összetettebb, sokrétűbb engedélyezési feltételrendszere ellenére – hozzájárultak ahhoz, hogy a kérelmekre induló eljárások elbírálása a korábbiakhoz képest egyszerűbbé és gyorsabbá váljon.

Összegzésül megállapíthatjuk, hogy a befektetési vállalkozások, valamint a befektetési alapkezelők vonatkozásában az elmúlt három évtizedben több jogszabály is rögzítette a különböző engedélyezési feltételeket. Látható, hogy a rendszerváltást követően elfogadott törvények még csak ezen szervezetek működési kereteit határozták meg, a mai szabályokhoz képest lényegesen egyszerűbb és rövidebb tartalommal. Ezen jogalkotói megközelítés szükséges volt a piacgazdasági átmenet során. Az engedélyezést érintő szabályozás – reagálva az aktuális piaci változásokra – a hazai és nemzetközi tapasztalatokra folyamatosan fejlődött és bővült. Ennek egyik fontos állomása volt a Tpt. elfogadása, mely az addig széttagolt, különböző időpontokban elfogadott törvények helyett egyetlen jogszabályban fogta össze a területet érintő valamennyi előírást. Ez a megoldás azonban nem minősült tartósnak. Hazánk európai uniós csatlakozását követően a tőkepiaci területet is nagymértékben befolyásolja az uniós jogalkotás, melynek eredményeként az uniós direktívák átültetését is célzó hazai jogszabályok mellett az engedélyezési feladatokat sok esetben a közvetlen hatályú uniós rendeletek is meghatározzák. A hazai és a nemzetközi tapasztalatok alapján egyértelműen rögzíthető, hogy az egyre szélesedő engedélyezési feltételrendszer továbbra is meghatározó eszköz marad a Felügyelet eszköztárában a pénzügyi közvetítőrendszer zavartalan működésének biztosításában.

## 4.6. Az ESMA szerepe a tőkepiaci felügyelésben

Az ESMA<sup>295</sup> – amelyet a Lámfalussy Sándor által vezetett szakértői bizottság jelentésének nyomán indult tőkepiaci szabályozási reformfolyamat és a de Larosière-csoport javaslatára felállított ESFS hívott életre – 2021-ben ünnepelte fennállásának tizedik évfordulóját. A 2010-ben kialakított ESFS-nek az ESMA-n<sup>296</sup> kívül banki területen az EBA,<sup>297</sup> biztosítói és pénztári területen az EIOPA,<sup>298</sup> makroprudenciális kérdések vonatkozásában pedig az ESRB<sup>299</sup> lett a tagja. A nemzeti felügyeleti hatóságokkal együtt ezek az európai hatóságok képezik együttesen az ESFS-t. Az ESA-k működésében sok olyan közös pont van, amelyek miatt kialakításra került az ESA-k Közös Bizottsága (Joint Committee<sup>300</sup>), de szintén közös az ESA-k határozataival szemben jogorvoslati lehetőséget biztosító testület (Board of Appeal<sup>301</sup>) is.

Az ESMA nem minden előzmény nélkül kezdte meg a működését 2011. január 1-jétől: elődjének tekinthető a CESR és a Forum of European Securities Commissions is, igaz ezeknek az elődszervezeteknek jogköre és erőforrásai lényegesen szűkebbek voltak az ESMA-énál. Tíz év alatt egy pár szakértőből álló szervezetből egy több mint kétszáz fős Európai

<sup>295</sup> ESMA: European Securities and Markets Authority, azaz Európai Értékpapír-piaci Hatóság.

<sup>296</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i 1095/2010/EU rendelete az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapírpiaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK-határozat módosításáról és a 2009/77/EK-bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.

<sup>297</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i 1093/2010/EU rendelete az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK-határozat módosításáról és a 2009/78/EK-bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.

<sup>298</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i 1094/2010/EU rendelete az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatáinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK-határozat módosításáról és a 2009/79/EK-bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.

<sup>299</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2010. november 24-i 1092/2010/EU rendelete a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról.

<sup>300</sup> <https://www.esma.europa.eu/joint-committee>

<sup>301</sup> <https://www.esma.europa.eu/about-esma/governance/board-appeal>

Felügyeleti Hatósággá vált, amely képes ellátni az európai jogszabályok által számára meghatározott feladatokat.

Az ESMA az európai uniós szabályozás kialakításában betöltött szerepe meghatározta az ESMA működésének első időszakát, és az elérhető erőforrások jelentős részét a szabályozási feladatok kötötték le. Ez elsősorban a fontosabb, európai szintű, tőkepiaci tárgyú jogszabályokhoz (pl. a MiFID/MiFIR, a MAD/MAR, a PD, a TD, a UCITS, az AIFMD, az EMIR, az SSR, a CSDR és az IFR/IFD)<sup>302</sup> kapcsolódott, és azok végrehajtási szabályainak (technikai standardok, szakmai tanácsok)<sup>303</sup> kidolgozásából állt. Emellett az ESMA sok iránymutatást<sup>304</sup> és ajánlást<sup>305</sup> is kialakított, amelyek általában szintén valamely magasabb szintű európai uniós jogszabály végrehajtását és alkalmazását támogatták. Az iránymutatásokon kívül az ESMA másik fontos „puha” szabályozóeszközei a 'Kérdések és Válaszok',<sup>306</sup> amelyek az európai uniós jogszabályok helyes alkalmazását segítik. Ezeket az ESMA nem minden esetben alakítja ki önállóan, ugyanis az első szintű európai jogszabályokat csak a Bizottság jogosult értelmezni.

Az utóbbi években az ESMA feladatai között egyre nagyobb hangsúllyal van jelen az ún. felügyeleti konvergencia<sup>307</sup> fejlesztése, amely tulajdonképpen minden olyan tevékenységet lefed, amellyel az ESMA hozzájárul az uniós jogi aktusok egységes és következetes alkalmazásához. Az Egységes Szabálykönyv (Single Rulebook<sup>308</sup>) kialakítása mellett (amely a rendszer alapját képező egységes európai szabályrendszert jelenti) ez a felügyeleti gyakorlat egységesítését támogatja azáltal, hogy a nemzeti

<sup>302</sup> [https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/financial-markets\\_en](https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/financial-markets_en)

<sup>303</sup> [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/technical\\_standards.xlsx](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/technical_standards.xlsx)

<sup>304</sup> [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/guidelines\\_tracker.xlsx](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/guidelines_tracker.xlsx)

<sup>305</sup> [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/compliance\\_table\\_on\\_esma\\_recommendations\\_on\\_cross-border\\_activities.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/compliance_table_on_esma_recommendations_on_cross-border_activities.pdf)

<sup>306</sup> <https://www.esma.europa.eu/rules-databases-library/questions-and-answers>

<sup>307</sup> <https://www.esma.europa.eu/convergence/supervisory-convergence>

<sup>308</sup> ESMA Interactive Single Rulebook: <https://www.esma.europa.eu/rules-databases-library/interactive-single-rulebook-isrb>



felügyeleti hatóságok megismerik egymás módszertanát, felügyeleti eljárásait, közösen elemeznek konkrét ügyeket, és beazonosítják a jó gyakorlatokat, amelyek aztán mások számára is például szolgálhatnak.

Az ESMA fogyasztóvédelmi feladatokat is ellát. E tekintetben az egyik legfontosabb intézkedése a CFD-kkel és a bináris opciókkal kapcsolatos termékintervenciós lépések<sup>309</sup> voltak, amelyek révén a teljes Európai Unióban betiltásra került a bináris opciók lakossági ügyfelek részére történő forgalomba hozatala, forgalmazása és értékesítése, a CFD-ké pedig meghatározott feltételekhez lett kötve. Mivel azonban az ESMA termékintervenciós lépései időben korlátozottak, így azokat hosszabb távon tagállami termékintervenciós intézkedések váltották fel.<sup>310</sup> Emellett az ESA-k iránymutatásokat és ajánlásokat is kialakítottak ezen a területen, többek között a termékfelügyeleti és irányítási követelményekre, valamint a panaszkezelésre vonatkozóan.

A COVID-19-járvány időszakában az ESMA által ellátott koordinációs feladatok, a közös közlemények megjelentetése, illetve a jogszabályi határidők finomhangolása mellett érdemes kiemelni azt az alacsonyabb bejelentési küszöbértéket (a részvénytőke 0,2%-ról annak 0,1%-ára szállítva le azt),<sup>311</sup> amelyet az ESMA az SSR<sup>312</sup> alapján írt elő a nettó shortpozícióval rendelkező személyek számára a nemzeti felügyeleti hatóságok felé bejelentendő shortpozíciókkal kapcsolatban. Ez a rendelkezés – többszöri hosszabbítást követően – egészen 2021. márciusig volt

<sup>309</sup> [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma35-43-1135\\_notice\\_of\\_pi\\_decisions\\_on\\_cfds\\_and\\_binary\\_options\\_hu.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma35-43-1135_notice_of_pi_decisions_on_cfds_and_binary_options_hu.pdf)

<sup>310</sup> <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2019-evi-sajtokozlemenyek/az-europai-hatosag-utan-az-mnb-korlatozza-tovabb-a-cfd-k-forgalmazasat>

<https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2020-evi-sajtokozlemenyek/mnb-szigoru-korlatok-a-cfd-k-es-a-binaris-opciok-lakossagi-kereskedesenel>

<sup>311</sup> [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma71-99-1291\\_pr\\_ssr\\_measure\\_march\\_2020.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma71-99-1291_pr_ssr_measure_march_2020.pdf)

<sup>312</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2012. március 14-i 236/2012/EU-rendelet a shortügyletekről és a hitel-nemtjeljesítési csereügyletekkel kapcsolatos egyes szempontokról.

érvényben,<sup>313</sup> de az ESMA úgy ítélte meg, hogy az alacsonyabb jelentési küszöbérték által a nemzeti felügyeleti hatóságok sokkal pontosabb képet kaphatnak a shortpozíciókról, így 2021. májusban hivatalosan is kezdeményezte a Bizottság felé, hogy az SSR-ben meghatározott küszöbérték állandó jelleggel ezen az alacsonyabb szinten kerüljön meghatározásra. Ez alapján a Bizottság módosította<sup>314</sup> az SSR vonatkozó előírásait, így jelenleg is a 0,1%-os jelentési küszöbérték van hatályban. A járványidőszak alatt az ESMA nem vezetett be korlátozást a shortügyletek vonatkozásában, viszont több olyan tagállam<sup>315</sup> is volt, amelyek nemzeti szinten vezettek be ilyen korlátozásokat (igaz, egy idő elteltével ezek mind feloldásra kerültek).

Az ESMA nemzetközi szerepvállalásával kapcsolatban érdemes megemlíteni a Brexittel kapcsolatos koordinációs tevékenységét, amely a Bizottság által folytatott hivatalos tárgyalások mellett igyekezett kialakítani az egységes európai álláspontot az angol pénzügyi felügyeleti hatósághoz az FCA-hez kapcsolódó kérdésekben. Mivel az Egyesült Királyság immáron harmadik országnak számít és nem EU-tagállamnak, ezért vele kapcsolatban is fontos megemlíteni az ESMA harmadik országokkal kapcsolatos szerepét. Ez egyes területeken a harmadik országbeli szabályozás egyenértékűségének megállapításához szükséges szakmai értékeléseket, másrészt egyes harmadik országbeli szolgáltatókkal (pl. hitelminősítők, központi szerződő felek, stb.) kapcsolatos engedélyezési vagy elismerési tevékenységet jelenti. Végezetül meg kell említeni az ESMA szerepvállalását az IOSCO-ban is, ahol az ESMA egyes szakmai bizottságok (pl. Committee 6<sup>316</sup>) tekintetében vezető szerepet lát el.

<sup>313</sup> <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-allow-decision-reporting-net-short-position-01-and-above-expire>

<sup>314</sup> A Bizottság 2021. szeptember 27-i (EU) 2022/27 felhatalmazáson alapuló rendelete a 236/2012/EU- európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a jelentős nettó rövid részvénytulajdonosi bejelentésére vonatkozó küszöbérték kiigazítása tekintetében történő módosításáról.

<sup>315</sup> <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-issues-positive-opinions-short-selling-bans-austrian-fma-belgian-fsma>

<sup>316</sup> [https://www.iosco.org/about/?subsection=display\\_committee&cmtid=17](https://www.iosco.org/about/?subsection=display_committee&cmtid=17)

Az ESMA a feladatköre tekintetében egy jelentős dologban különbözik a másik két ESA-tól: egyes európai uniós székhelyű pénzügyi piaci szereplők felügyeletét közvetlenül az ESMA látja el.<sup>317</sup> A pénzügyi piacok szereplőinek felügyelete hagyományosan a nemzeti felügyeleti hatóságok (Magyarországon az MNB) hatáskörébe tartozik. Az Európai Unióban azonban több esetben is európai szintű felügyelet érvényesül egyes intézmények vonatkozásában. Az EU Bankunióján belül a jelentősnek minősített bankok 2014 óta állnak az egységes felügyeleti mechanizmus (SSM)<sup>318</sup> felügyelete alatt. Az ESFS keretében létrehozott ESA-k közül pedig az ESMA volt az első, amely egyes tőkepiaci szolgáltatók tekintetében közvetlen felügyeleti felhatalmazást kapott.

Az EU-ban székhellyel rendelkező hitelminősítők tekintetében, a 2008-as pénzügyi válságot követően fogalmazódott meg az EU-s jogalkotók részéről az az igény, hogy a hitelminősítők egységes európai szintű felügyelés alá kerüljenek. Amikor a hitelminősítőkre vonatkozó EU Rendeletet (1060/2009)<sup>319</sup> elfogadták, az ESMA még nem létezett, így csak 2011. június 1-jétől<sup>320</sup> került az EU székhelyű hitelminősítők felügyelése az ESMA-hoz. Emögött elsősorban az a megfontolás állt, hogy az EU-ban a hitelminősítési tevékenységek hatékony és eredményes felügyeletét egyetlen felügyeleti hatóságnak kell ellátnia, ugyanis egy ilyen hatóság tudná a leghatékonyabban biztosítani számukra az egyablakos ügyintézés, valamint a vonatkozó szabályrendszer egységes alkalmazását. Az európai jogalkotók szerint a szubszidiaritás elvére, a minősítési tevékenységek össze európai jellegére, valamint hatására tekintettel, a hitelminősítők felügyelete jobban megvalósítható uniós szinten.

<sup>317</sup> <https://www.esma.europa.eu/supervision/supervision>

<sup>318</sup> <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>

<sup>319</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2009. szeptember 16-i 1060/2009/EK rendelete a hitelminősítő intézetekről.

<sup>320</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2011. május 11-i 513/2011/EU-rendelete a hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK-rendelet módosításáról.

A hitelminősítők felügyeletére vonatkozó megbízását követően az ESMA közvetlen felügyeleti hatásköre először 2012-ben bővült, mivel az EMIR<sup>321</sup> -rendelet az ESMA-hoz rendelte a kereskedési adattárak EU-szintű felügyeletét. 2017-ben a felügyelt intézmények köre tovább szélesedett: az Értékpapírosítási Rendelet<sup>322</sup> az értékpapírosítási adattárak felügyeletét telepítette az ESMA-hoz. Ezen EU-s székhelyű intézmények felügyeletén túl az ESMA az ilyen típusú, harmadik országbeli intézményekkel kapcsolatban is ellát bizonyos (nyilvántartásba vételi, értékelési, stb.) feladatokat, az EU pénzügyi stabilitása szempontjából rendszerkockázatot jelentő (Tier 2 besorolású) harmadik országbeli központi szerződő felek vonatkozásában pedig közvetlen felügyeleti feladatokat is végez a székhely szerinti ország felügyeletével együttműködésben, elsősorban az EMIR előírásainak való megfelelés, illetve a KSZF-stressztesztek vonatkozásában.

2022. január 1-jétől a referenciamutatókról szóló rendelet<sup>323</sup> az ESMA-t bízta meg a kritikus referenciamutató-kezelőknek, illetve az EU-ban elismert, harmadik országbeli referenciamutató-kezelőknek a felügyeletével is.

Szintén 2022. január 1-jétől a pénzügyi eszközök piacáról szóló MIFIR-rendeletnek<sup>324</sup> az ESA felülvizsgálatot követő módosítása főszabályként az ESMA felügyelete alá helyezte a MiFIR szerinti

<sup>321</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2012. július 4-i 648/2012/EU-rendelete a tőzsdén kívüli származtatott ügyletekről, a központi szerződő felekről és a kereskedési adattárakról.

<sup>322</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2017. december 12-i (EU) 2017/2402 rendelete az értékpapírosítás általános keretrendszerének meghatározásáról, az egyszerű, átlátható és egységesített értékpapírosítás egyedi keretrendszerének létrehozásáról, valamint a 2009/65/EK, a 2009/138/EK és a 2011/61/EU-irányelv és az 1060/2009/EK- és a 648/2012/EU-rendelet módosításáról.

<sup>323</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2016. június 8-i (EU) 2016/1011 rendelete a pénzügyi eszközökben és pénzügyi ügyletekben referenciamutatóként vagy a befektetési alapok teljesítményének méréséhez felhasznált indexekről, valamint a 2008/48/EK és a 2014/17/EU-irányelv, továbbá az 596/2014/EU-rendelet módosításáról.

<sup>324</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 600/2014/EU rendelete a pénzügyi eszközök piacairól és a 648/2012/EU-rendelet módosításáról.

adatszolgáltatókat. Az adatszolgáltatók tekintetében azonban nem az összes ilyen intézmény került automatikusan az ESMA felügyelete alá, mivel több, speciális helyzetű adatszolgáltató is nemzeti szintű felügyelet alatt maradt. Külön EU-rendelet<sup>325</sup> határozza meg azokat a feltételeket, amelyek teljesítése esetén egy adatszolgáltató felügyelete nemzeti hatáskörbe tartozik: az adatszolgáltató legfeljebb három különböző tagállamban nyújt szolgáltatást a befektetési vállalkozások számára vagy nevében (miközben e befektetési vállalkozások legalább 50%-át ugyanabban a tagállamban engedélyezték, mint az adatszolgáltatót); valamint az adott adatszolgáltatónál a nyilvánosságra hozott ügyletek száma és azok volumene kevesebb, mint az összes adatszolgáltató által jelentett ügylet vagy volumen 0,5%-a. Az ez alapján véglegesített, felügyelt adatszolgáltatói listát<sup>326</sup> az ESMA 2022. július 12-én hozta nyilvánosságra.

Az adatszolgáltatók példája azt mutatja, hogy léteznek olyan kisebb méretű, elsősorban nemzeti keretek között szolgáltatást nyújtó intézmények, amelyeknek a felügyelete akár hatékonyabban is megvalósulhat a nemzeti szintű felügyelés keretében. Ennek oka, hogy ezen szolgáltatók elsősorban a nemzeti piacokat és az ottani szereplőket szolgálják ki (amelyek száma és tevékenységének volumene az Európai Unió egészéhez képest egyébként sem meghatározó), és nem, vagy csak korlátozott mértékben nyújtanak határon átnyúló szolgáltatásokat. Az európai szintű felügyelet alá történő bevonásuk szélsőséges esetben azt is eredményezhetné, hogy gazdaságossági szempontok miatt (pl. az egységes, európai szintű engedélyezési és felügyeleti díjak számukra túl magasak) egy kisebb méretű, nemzeti szolgáltatónak nem feltétlenül lenne gazdaságos EU-felügyelet alatt működni. Amennyiben azonban egy ilyen szolgáltató felhagyna a tevékenységével, azzal végső soron a nemzeti piaci szereplők helyzetét nehezítené meg.

<sup>325</sup> A Bizottság 2021. december 17-i (EU) 2022/466 felhatalmazáson alapuló rendelete a 600/2014/EU-európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a jóváhagyott közzétételi mechanizmusok és jóváhagyott adatszolgáltatási mechanizmusok Európai Értékpapírpiazi Hatóság általi felügyeletének elvétől való eltérésre vonatkozó kritériumok meghatározása tekintetében történő kiegészítéséről.

<sup>326</sup> <https://www.esma.europa.eu/press-news/esma-news/esma-identifies-data-reporting-services-providers-be-supervised-directly>

Amikor az ESMA közvetlen felügyeleti jogköre a hitelminősítők tekintetében először került biztosításra, az európai szabályozók célja egyben az is volt, hogy tompítsák a három nagy hitelminősítő (S&P, Moody's és Fitch) piaci részesedését, és próbáljanak teret engedni a kisebb méretű hitelminősítőknél (pl. kettős hitelminősítés esetén az egyik minősítésnek 'kis' hitelminősítőtől kell származnia a hitelminősítőkről szóló rendelet 8d. cikke alapján). Az ESMA minden év végén megjelenő hitelminősítői piaci részesedési kalkulációjából<sup>327</sup> azonban az látszódik, hogy a három legnagyobb hitelminősítő piaci részesedése stabilan 90% feletti (2022 decemberében 92,19% volt), így az ESMA felügyeleti tevékenységének fókuszában természetesen a legmeghatározóbb (és pozíciójuknak köszönhetően a hitelminősítői piacon a legnagyobb hatást kifejtő) hitelminősítő intézetek állnak.<sup>328</sup>

Az, hogy egy intézménytípus európai szintű felügyelés alá kerül-e, mindig egyedileg mérlegelendő, és az adott helyzet értékelésének eredményeképpen dől el. Amennyiben egy intézmény európai szintű közvetlen felügyelés alá kerül, az egyben azt is jelenti, hogy kockázatalapú, egységes és adatközpontú felügyelés vonatkozik rá. Az ESMA az eddigi, közel egy évtizedes felügyelési tevékenysége során megfelelő felügyeleti eljárásokat, módszertant és struktúrát alakított ki. A hitelminősítők és a kereskedési adattárak tekintetében már több jogérvényesítési ügyben<sup>329</sup> is bizonyította, hogy a rendelkezésére álló felügyeleti intézkedéseket és szankciókat megfelelően alkalmazza. Ezen túlmenően az európai jogszabályok kifejezetten lehetővé teszik és támogatják az ESMA és a nemzeti felügyeleti hatóságok közötti együttműködést (például egyes felügyeleti feladatok átruházását, amennyiben a felügyeleti feladat speciális, helyi viszonyokkal kapcsolatos ismereteket

<sup>327</sup> [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma80-416-197\\_report\\_on\\_cra\\_market\\_share\\_calculation.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma80-416-197_report_on_cra_market_share_calculation.pdf)

<sup>328</sup> Emiatt viszont felmerülhet a kérdés, hogy a kisebb méretű, elsősorban egy adott tagállam piacán aktív hitelminősítők felügyelését nem lett volna-e érdemes már 2011-ben nemzeti szinten tartani, hasonlóan a 2022-ben a MiFIR szerinti adatszolgáltatók tekintetében bevezetett új előírásokhoz.

<sup>329</sup> <https://www.esma.europa.eu/supervision/enforcement/enforcement-actions>

és tapasztalatokat kíván meg, amelyek tagállami szinten könnyebben rendelkezésre állnak).

A felügyeleti gyakorlat és konvergencia egyre jobban harmonizált az EU-ban, amely már csak amiatt is szükséges, mivel az európai és nemzeti szintű felügyelés még sokáig fog létezni egymással párhuzamosan az európai tőkepiacok vonatkozásában. A nemzeti felügyeleti hatóságok a jövőben is meghatározó szerepet fognak játszani a főbb tőkepiaci szereplők és infrastruktúrák felügyeletében. Az ESMA idővel újabb piaci szereplők tekintetében jelenhet meg közvetlen felügyeleti hatóságként, azonban ez a kör elsősorban az európai szabályozás során kialakuló, új intézményi kategóriákat fedheti le. Erre példa az elfogadás előtt álló EU-s zöldkötvény-rendelet<sup>330</sup> is, amely a külső felülvizsgálók felügyeletét tervezi az ESMA-ra bízni.

Az ESMA eddigi működése (különösen közvetlen felügyeleti tevékenysége) összességében pozitívan értékelhető, amit az is alátámaszthat, hogy az ESA-k működésének felülvizsgálata<sup>331</sup> során nem kerültek beépítésre drasztikus változások az ESA-kat szabályozó rendeletekbe. Ez annak is köszönhető, hogy az európai pénzügyi szabályozáshoz kapcsolódó feladataikat az ESA-k magas színvonalon, az európai intézmények által kitűzött határidőket betartva tudták teljesíteni. Emellett az ESA-k az olyan rendkívüli helyzeteket is megfelelően kezelték, mint a Brexit, illetve a Covid-19. Az ESMA által közvetlenül felügyelt intézmények tekintetében a beazonosított kockázatokat az ESMA megfelelően kezelte, a feltárt jogsértések esetében pedig megtette a szükséges felügyeleti intézkedéseket. A jövő vonatkozásában elmondható, hogy a szabályozás mellett egyre nagyobb hangsúlyt fog kapni a felügyeleti konvergencia, de még messze vagyunk attól, hogy a tőkepiac tekintetében egy olyan európai „szuperfelügyelet” jöjjön létre, amely a piaci szereplők jelentős részét felügyelhetné. Az ESMA közvetlen felügyeleti hatáskörének bővítése egyes piaci szereplők vonatkozásában megvalósulhat, viszont

<sup>330</sup> [https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/european-green-bond-standard\\_en](https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/european-green-bond-standard_en)

<sup>331</sup> <https://www.esma.europa.eu/about-esma/who-we-are/esa-review>

jellemzően olyan szempontok figyelembevételével, amelyek tekintettel vannak a felügyelt intézmény helyzetére és tevékenységének határon átnyúló jellegére.<sup>332</sup>

*Steven Maijor<sup>333</sup>: A tőkepiacok felügyelése az európai unióban*

„A pénzügyi válságot követően az EU tagállamai válaszáig elkerültek: vagy megpróbálják saját maguk kezelni a jövőbeli kihívásokat, vagy közösen vállalják azokat. A tagállamok az utóbbi lehetőséget választották, és létrehozták az ESMA-t, amely egyike a három európai felügyeleti hatóságnak. Fennállásának első 10 éve alatt az ESMA kulcsszerepet játszott az EU-n belüli nagyobb felügyeleti konvergencia elérésében. Néhány esetben – a kereskedési adattárak és a hitelminősítő intézetek esetében – az ESMA közvetlen felügyeleti hatásköröket kapott. Úgy vélem, ez logikus fejlődés, amelyet a jövőben ki lehet és ki is kell terjeszteni az új folyamatokra is, ha ez indokolt lesz.

Példaként említem a digitális pénzügyi szolgáltatások és a fenntartható pénzügyek növekvő jelentőségét, amelyek a befektetők és a pénzügyi piacok számára számos lehetséges kockázatot rejtenek magukban. Ezek a folyamatok nem korlátozódnak az országhatárokon vagy akár az EU-n belülre, ami a felügyeleti komplexitás egy sajátos szintjét hozza létre.

A kriptoeszközök egy konkrét példát kínálnak a digitális pénzügyek területén, csakúgy, mint a harmadik fél szolgáltatók, amelyekre a tőkepiacok egyre inkább támaszkodnak. Ami a fenntartható pénzügyeket illeti, az ESG minősítések terén látom a megoldást. Ezt a piacot néhány nagy méretű, nem uniós székhelyű és számos, jelentősen kisebb, uniós székhelyű szolgáltató alkotja. Például a szabályozási arbitrázs ellensúlyozása érdekében logikusnak tűnik, hogy

<sup>332</sup> Példaként szolgálhat az adatszolgáltatók tekintetében meghatározott szempontrendszer.

<sup>333</sup> Steven Maijor az ESMA első elnöke volt 2011 és 2021 között.



az ESMA-nak támogatnia kellene az esetleges jövőbeli felügyeleti feladatokat ezen a területen.

Az ESMA-nál eltöltött 10 évem során első kézből tapasztaltam, hogy az országok közötti együttműködés és az ESMA koordináló szerepe hogyan segítette pénzügyi rendszerünk stabilitásának megőrzését. Az előttünk álló kihívások fényében azonban gyakrabban kellene megfontolni a felügyelet uniós szintű központosítását az uniós értékpapír- és tőkepiacok működésének megerősítése érdekében.”

## 4.7. Összefoglalás

Hosszú út vezetett Magyarországon a tőkepiac töredezett, elsősorban hatósági szemléletű felügyeletétől az egységes, jegybankkal összevont, kockázati szemléletű felügyelet kialakulásáig. A folyamatban hol tudatos fejlesztések, hol piaci stresszhelyzetek vezettek a változásokhoz. A hazai és nemzetközi tapasztalatoknak a szabályozásba és a gyakorlatba való átültetése nyomán minden lépéssel egyre erősebb és hatékonyabb irányba történt elmozdulás.

A hazai tőkepiaci felügyelés jövőjét és megítélését érdemben fogja meghatározni, hogy milyen hatékonysággal tud felkészülni a különböző válságokra, milyen választ ad a rá várakozó kihívásokra. A tőkepiaci felügyelésben egyre nagyobb szerepet kaphatnak a különféle válság megelőző tevékenységek. Fontos megjegyezni, hogy egy globális pénzügyi válság esetén a hazai tőkepiaci felügyeletnek – a minél hatékonyabb válságkezelés érdekében – együtt kell működnie más ország pénzügyi felügyeleteivel, valamint az ESMA-val. Elég csak egy olyan egyszerű példára gondolni, amikor egy nemzetközi piacokon aktív tőkepiaci szereplő kerül csődközeli helyzetbe. A megfelelő együttműködés a más országok felügyeleti hatóságaival, nem azt jelenti, hogy nem kell szem előtt tartani a nemzeti érdekeket. Hiszen előfordulhat egy olyan helyzet, amikor egy országhatáron átnyúló pénzügyi szereplő bajos

tevékenysége miatt megromlik az egyes országok felügyeletei közötti kapcsolat és együttműködés, ami oda vezethet, hogy egymást okolhatják a kialakult állapotért.<sup>334</sup> A fent leírtakból látható, hogy a tőkepiaci felügyelésnek aktív szerepet kell betöltenie a nemzetközi és hazai szabályozói feladatokból. Ennek eredményeként a proaktív együttműködés erősítése a hazai és külföldi társhatóságokkal, társfelügyletekkel, érdekvédelmi szervezetekkel kiemelten kezelendő feladat.

A felügyelés 2020–2025-ös stratégiai célkitűzései között szerepel a határozott, időbeni fellépés és beavatkozás. Nem igényel hosszabb okfejtést, hogy a felügyelés hatékonyságában továbbra is egyik legfontosabb tényező az maga az idő. A 2015-ös magyarországi brókerbotrányok is jól példázták, hogy mennyire jelentős szerepet játszott a gyors felügyeleti közbeavatkozás. Jól láthattuk, hogyha egy tőkepiaci szereplő stabilitása megrendül, akkor annak vezetősége vagy tulajdonosai pénzkimenekítésbe és visszaélésekbe kezdhet. Így elkerülhetetlenül szükséges, hogy a tőkepiaci felügyeleti munka előrelátható módon a fajsúlyos kockázatokra összpontosítson, és hatékony válságkezelési eszköztárt alkalmazzon megfelelő időben fellépve.

A tőkepiaci felügyelés jövőbeli kihívásai között szerepel a hasznos innovációk támogatása, felhasználása és az egészséges verseny biztosítása az ügyfelek érdekében. Ennek megvalósítására elengedhetetlenül szükséges a lakosság, a kisbefektetők pénzügyi tudatosságának támogatása. Azonban a felügyeletnek – a kapuőri szerep fenntartása mellett – ügyfélbarát engedélyezési folyamatokat kell kidolgoznia. Ehhez elengedhetetlenül szükséges a folyamatos fejlődés, azaz, hogy a felügyelet támogató felügyeletté váljon.

<sup>334</sup> Seregdi László (2016): A pénzügyi felügyeleték közötti nemzetközi együttműködés gyakorlata, a továbbfejlesztés szükségessége és lehetséges irányai. (Doktori értekezés), Kaposvári Egyetem, 2016.

A klasszikus felügyeleti feladatok mellett, mint amilyen a tőkepiaci szektor védelme, a tisztességes szolgáltatói magatartás elvárása, fogyasztóvédelem, digitalizációra való törekvés, a határon átnyúló felügyelés, gazdasági növekedés támogatása, a versenyképesség és innováció erősítése mellett egyre nagyobb hangsúlyt kapnak a különféle fenntarthatósági szempontok is. Ennek eredményeként ma már a tőkepiaci szereplőknek saját intézményükhöz és pénzügyi termékeikhez társítható fenntarthatósági információkkal kell ellátniuk az ügyfél-tájékoztató dokumentumaikat. A fenntarthatósági információk azt a célt szolgálják, hogy elősegítsék a befektetőket a döntéshozatalaiknál, hogy a megtakarításaik fenntarthatósági kockázatait mérlegelni tudják. Nem igényel hosszabb okfejtést, hogy az integrált tőkepiaci felügyelésnek milyen fontos szerepe van abban, hogy a tőkepiac és annak szereplői az ott elérhető befektetési termékek, pénzügyi instrumentumok – a már jól ismert, hozam, volatilitás, likviditás fogalmak mellett – a fenntarthatósági kockázatokat is vegye számításba.

A fent leírtakból megállapítható, hogy felsorolni is nehéz lenne, mennyi – a tőkepiaci felügyelést markánsan befolyásoló – jövőbeli kihívásra kell megfelelő választ adnia az integrált felügyeletnek. Számos – akár a hazai gazdasági fejlődés egészére kiható – kockázattal kellene szembesülnünk, ha a tőkepiaci fejlődés üteme és iránya elmaradna a kívánattól. Ezért is kiemelten fontos, hogy megfelelően azonosítsuk azokat a fejlődési pontokat, irányvonalakat, amelyek a jövőt meghatározóak lehetnek a hazai tőkepiaci felügyelés életében. A fejlődéshez elengedhetetlenül szükséges, hogy a tőkepiaci felügyelésnek ezekre a kihívásokra helyes választ kell adniuk, hiszen csak egy egészséges, fenntartható, sokkellenálló, verseny- és -fejlődőképes, a közbizalmat élvező tőkepiacnak lehet jövője.

## Felhasznált irodalom

Scheuer Gyula (1990): A Budapesti Értéktőzsde – A magyarországi értékpapírpiac a két világháború között; Tőzsdeelméleti tanulmányok, Magyar Tőzsdealapítvány Kiadványa, Budapest, 1990

Dr. Szász Antal (1961): A magyarországi tőkés bankok üzleti politikája és technikája, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1961

Korányi G. Tamás–Szeles Nóra (2005): Tőzsde születik 1864–1990, A Budapesti Értéktőzsde jubileumi kiadványa, Budapest, 2005

Baló György–Lipovecz Iván (1992): Tények könyve – Magyar és nemzetközi almanach '92, Ráció Kiadó, Debrecen, 1992

Wiesel Iván (1990): Több mint négy évtized után újjáéled a budapesti tőzsde, Figyelő, 1990. június 21. (34. évfolyam, 25. szám)

Magyar–quebeci megállapodás (1992), Magyar Nemzet, 1992. március 5. (55. évfolyam 55. szám)

Törvénymódosítást kezdeményez az ÁÉF (1992), Magyar Nemzet, 1992. április 21. (55. évfolyam 94. szám)

Nagyágyúk a tanúk padján: Perel a kifektetett befektető (1992), Mai Nap, 1992. április 22. (4. évfolyam 105. szám)

Pusztai László (1992): Észnél légy! Frutta Részvényt ne végy!, Új Hírnök, 1992. december 7. (3. évfolyam 49. szám):

Lenkei Gábor (1992): Pénzes Gondok, Magyar Nemzet, 1992. március 10.

N.T.K. (1992): A kibocsátás 20 százalékaig jegyezhetnek külföldiek a CA-befektetési jegyeiből: Mindenki másként értelmezi... , Magyar Hírlap, 1992. március 9. (25. évfolyam 58. szám)

Baló György–Lipovecz Iván (1993): Tények könyve – Magyar és nemzetközi almanach '93, Greger Média Kft., Debrecen, 1993

Alkonyi (1992): Jól startolt a CA alapja, Magyar Nemzet, 1992. április 6. (55. évfolyam 82. szám)

Vizsgálat a honvédségnél – Félmilliárdot értékpapírokba fektettek (1994), Népszabadság, 1994. február 1. (52. évfolyam 26. szám)

HM kontra Lupis Brókerház – Rendőrségi vizsgálat kezdődik (1994), Magyar Nemzet, 1994. február 3. (57. évfolyam 28. szám)

G.Z.–B.–K.–A. L. (1994): A MÁV 885 millió forint értékben keresi kötvényeit a brókerháznál – Gyanúsítottként hallgatták ki Lupist (1994), Magyar Hírlap, 1994. február 8. (27. évfolyam 32. szám)

N. V. Zs.–Ferling József/Ferlingpress (1994): Mesés hozamokat ígértek – a rendőrség intézkedett – Zárolták a T & KG bankszámláját, Magyar Nemzet, 1994. február 19. (27. évfolyam 42. szám)

- Molnár Pál (1993): A tőkepiac kiépülése évtizedes folyamat, Magyar Nemzet, 1993. április 26. (56. évfolyam 96. szám)
- Lenkei Gábor: Mozgalmas év az értékpapírpiacon (1995), Népszabadság, 1995. január 2. (53. évfolyam 1. szám)
- Bozzai Rita (1997): A magyarországi értékpapírpiac szabályozása és az Európai Unió követelményei (1997), Európa Fórum, 1997. január (VII. évfolyam 1. szám)
- Értékpapír-e a közraktárjegy? (1994), Magyar Nemzet, 1994. május 6. (57. évfolyam 105. szám)
- Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének tevékenységéről (1997. január 1. – december 31.) 1.1. számú melléklet OBH 104/1995., Magyar Közlöny 1999. március 5. (18. szám II. kötet)
- Lebontott Lánchíd 2000 (1995), Világ gazdaság, 1995. június 8. (XXVII. évfolyam 108. [6617] szám)
- Sémára készült WVM-tájékoztatók – Bizonyítható a befektetők megtévesztése? (1997), Világ gazdaság, 1997. január 16. (XXIX évfolyam 11. [7021] szám)
- VG: Kifizetik a WVM-kötvényeseket (2002), Világ gazdaság, 2002. július 15. (34. évfolyam 135. [8396] szám)
- Szigorúan ellenőrzik az Elmű-részvények jegyzését (1997), Népszabadság, 1997. január 21. (30. évfolyam 17. szám)
- Mol: sorszámok három napra előre (1997), Világ gazdaság (Pénz- és Tőkepiac) 1997. május 13. (XXIX. évfolyam 97. [7101] szám)
- Magyar Tőkepiac, 1996. november 20. (1. évfolyam 225. szám) 70058-12/1996. számú határozat
- Felfüggesztette tevékenységét a Co-Nexus Értékház Rt. (1996), Világ gazdaság, 1996. november 19. (XXVIII. évfolyam 224. [6984] szám)
- Magyar Tőkepiac, 1998. február 24. (3. évfolyam 37. szám) 70091-8/1998. számú határozat
- Magyar Tőkepiac, 1998. június 25. (3. évfolyam 121. szám) 33020/1998. számú határozat
- M. T. Gy. (1999): Felügyeleti biztos a London Brókerkernél, Magyar Hírlap, 1999. augusztus 27. (32. évfolyam 199. szám)
- Magyar Tőkepiac, 1999. augusztus 27. (4. évfolyam 166. szám): 73048-4/1999. számú határozat
- F. B. (1998): A felügyelethez a rutin nem elég, Népszabadság, 1998. május 2. (LVI. évfolyam 102. szám)
- B. I. (2000): Szász Károly a „szuperfelügyelet” élén, Világ gazdaság, 2000. április 12. (XXXII. évfolyam 71. [7835] szám)
- Papp Emília (2000): Véget ért a brókercégek aranykora (2000), Magyar Hírlap, 2000. április 18. (33. évfolyam 91. szám)

Dr. Tomori Erika (2004): Rövid összefoglaló a tőkepiaci törvényről, A Polgári Jogi Tudományos Diákkör évkönyve, 2004. 199–220. o.

E. J. (2000): A PM-re várnak a munkabizottságok – Tőkepiaci törvények csak jövőre?, Napi Gazdaság, 2000. október 31. (10. évfolyam 255. szám)

GL (2001): Életet lehelnének a tőzsdébe, Magyar Hírlap, 2001. március 8. (34. évfolyam 57. szám)

Puskás Bence (2001): A jövő az alapok alapjáé, Magyar Nemzet, 2001. november 10. (64. évfolyam 262. szám)

Áder az MSZP-s célkeresztben? (2002), Magyar Nemzet, 2003. 07. 27., <https://magyarnemzet.hu/>

Öt évre ítélték Kulcsár Attilát (2017), <https://www.origo.hu/> (2017. 03. 22.)

OECD-kritikát kap a lex Szász? (2003), Világgazdaság, 2003. november 9. (35. évfolyam 224. [8733.] szám)

Papp Erika–Szórádi Judit (2006): Magyarországon is megszűnik a tőzsdékényszer (2006), Napi Gazdaság, 2006. november 21. (16. évfolyam 226. [4307.] szám)

VG (2007): MiFID: Büntetik a késlekedőket?, Világgazdaság, 2007. november 5. (39. évfolyam 209. [9726.] szám)

Eidenpenz József (2008): Félmillió euróval lehetsz szakmai ügyfél, Napi befektetés, 2008. január 30. (18. évfolyam 21. [4599.] szám)

Az Európai Bizottság korszerűsítene a befektetési alapok piacát (2006), Napi Gazdaság, 2006. november 23. (16. évfolyam 228. [4309.] szám)

Éves jelentése 2009. (2010), Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, 2010

Botrányos véget ért a cseh bróker cég magyar kalandja (2010), Napi Gazdaság, 2010. február 4. (20. évfolyam 38. [5118.] szám)

Éves jelentés 2010. (2011), Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, 2011

Éves jelentés 2011. (2012), Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, 2013

Erősítene önállóságát a PSZÁF (2009), Népszava, 2009. május 28. (124. szám)

Október elsején megszűnik a PSZÁF (2013), Magyar Nemzet, 2013. szeptember 17. (76. évfolyam, 254. szám)

Palla Gábor (2013): Október elsejével a PSZÁF beolvad a Magyar Nemzeti Bankba, Népszabadság, 2013. szeptember 17. (71. évfolyam, 217. szám)

Éves jelentés – A Magyar Nemzeti Bank 2013. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója (2014), Magyar Nemzeti Bank, 2014

Éves jelentés – A Magyar Nemzeti Bank 2014. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója (2015), Magyar Nemzeti Bank, 2015

A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya, 2014. május (<https://www.mnb.hu/>)

- 100 milliárd forint a tét (2015), Hajdú-Bihari Napló, 2015. február 25. (LXXII. évfolyam, 47. szám)
- Bohár Dániel–Kunfalvi Nóra (2015): A Bank utca korcsai, Napi Gazdaság, 2015. május 5. (XXV. évfolyam 85. [6416] szám)
- Házkutatás a Quaestornál (2015), Hajdú-Bihari Napló, 2015. március 12. (LXXII. évfolyam 60. szám)
- Egy fillért sem látnak? (2015), Hajdú-Bihari Napló, 2015. március 12. (LXXII. évfolyam 60. szám)
- Éves jelentés – A Magyar Nemzeti Bank 2015. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója (2016), Magyar Nemzeti Bank, 2016
- Éves jelentés – A Magyar Nemzeti Bank 2016. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója (2017), Magyar Nemzeti Bank, 2017
- Éves jelentés – A Magyar Nemzeti Bank 2017. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója (2018), Magyar Nemzeti Bank, 2018
- Stabilitás és bizalom 2.0. – Az MNB felügyeleti stratégiája 2020–2025. (2019), <https://www.mnb.hu/felugyelet/felugyeleti-keretrendszer/felugyeleti-es-fogyasztovedelmi-strategia>
- Felfüggesztették a brókerház tevékenységét – A Keler okirat-hamisításért jelentette fel Lupisékat (1994), Magyar Hírlap, 1994. február 10. (27. évfolyam 34. szám)
- FCA to start regulating binary options (2017), Financial Times, 2017. november 14.
- Járai Zsigmond (1989), Közgazdasági Szemle, XXXVI. évf., 1989. 4. sz. (399–413.1.)
- Németh Teréz (1990): Tőzsde Budapesten, Beszélő, 1990. június 30. (I. évfolyam 25. szám)
- Dr. Pacsi Zoltán (1994): A szabályozás még hiányos, Népszabadság, 1994. február 14. (37. szám)
- Boros Judit (2005): Tőzsdei kibocsátókra vár az IFRS, Napi Gazdaság 2005. február 23. (38. szám)
- Farkas István (2005): A korszerű pénzügyi felügyelet feladatai, Fejlesztés és Finanszírozás, 2005 (3. évfolyam, 1–4. szám) 2005/2. szám
- Az Európai Bizottság 2011. április 13-án elfogadott közleményei („Egységes piaci intézkedéscsomag – Tizenkét mozgatórugó a növekedés serkentéséhez és a bizalom növeléséhez”, „Együtt egy újfajta növekedésért”)
- Az Európai Parlament a 2013. február 6-i „Vállalati társadalmi felelősségvállalás: elszámoltatható, átlátható és felelősségteljes üzleti magatartás, valamint fenntartható növekedés”, illetve „Vállalati társadalmi felelősségvállalás: a társadalmi érdekek előmozdítása és a fenntartható és inkluzív fellendüléshez vezető út” című állásfoglalása
- Korányi G. Tamás–Fellegi Tamás (2020): Tőzsdekönyv 2020 – a Budapesti Értéktőzsde három évtizedes története 1990–2020., Budapesti Értéktőzsde kiadványa, Budapest, 2020
- Magyar Nemzeti Bank (2019): Versenyképességi program 330 pontban, Magyar Nemzeti Bank, 2019

Matolcsy György (2015): Egyensúly és növekedés, Kairosz Kiadó, Budapest, 2015

Varga Bence (2016): 100 éve alakult a Pénzügyintézeti Központ, Hitelintézeti Szemle (15. évf. 1. szám), 2016. március, 124–144. o.

Varga Bence (2019): A hazai pénzügyi felügyelés helyzete a második világháború időszakától a „felügyeleti rendszerváltozás” kezdetéig (1939–1986), Polgári Szemle (15. évf. 4–6. szám), 2019, 74–84 o.

Seregdi László (2016): A pénzügyi felügyeletet közötti nemzetközi együttműködés gyakorlata, a továbbfejlesztés szükségessége és lehetséges irányai (Doktori értekezés), Kaposvári Egyetem, 2016

Dr. Szikora Andrea (2019): A pénzügyi technológia fejlődése és a közösségi finanszírozás, 19-12-10-baksa-szikora-andrea-crowdfunding.pdf (mnb.hu), MNB, Budapest, 2019

Magyar Nemzeti Bank (2021): Biztosítási, pénztári, tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés, MNB, Budapest, 2021

Lehmann Kristóf–Palotai Dániel–Virág Barnabás (szerk.) (2017): A magyar út – célzott jegybanki politika. MNB, 2017

Dr. Thürmer Ágnes Beatrix (2022): Illegális pénzügyi szolgáltatók: ezer tudatos fogyasztó riasztotta az MNB-t, Világgazdaság, 2022. január 12.

Dr. Szikora Andrea (2021): Felügyelet alatt a kriptoeszközök, szikora-andrea-felügyelet-alatt-a-kriptoeszkozok.pdf (mnb.hu), MNB, Budapest, 2021

Belovics Ervin–Molnár Gábor Miklós–Sinku Pál (2016): Büntetőjog II. – Különös rész – Ötödik, hatályosított kiadás, HVG–ORAC Kiadó, Budapest, 2016



## 5. fejezet

# Pénztárfelügyelés a háború előtt, majd a rendszerváltás után

*dr. Bense Richárd – Galambos Péter – G. Szabó András – Kiss Gergő –  
Kiss György – Kovácsné Hegyi Éva – Lukács Péter – dr. Molnár Andrea –  
Nagy Koppány – Nemes Ágota Tünde – Szabó László – Szobota Péter –  
Török László – Varga Zoltán Iván<sup>335 336</sup>*

### Bevezetés

A pénztárfelügyelést bemutató fejezet célja, hogy kronológiai sorrendet követve történelmi áttekintést adjon a társadalmi és gazdasági folyamatokkal együtt változó szektorról és a felügyelésük gyakorlati fejlődéséről, intézményi változásairól. A fejezetben bemutatjuk, hogy mely intézménytípusok tekinthetők a mai önkéntes pénztárak hazai őseinek, mely nemzetközi intézmények szolgálhattak mintául, majd kronológiai sorrendben bemutatjuk, hogyan fejlődött a szektor, valamint annak felügyelése. E fejezet elolvasását követően – többek között – választ kap az olvasó arra is, hogy Magyarországon miért nem nyugdíjalapoknak (pension fund) és egészségalapoknak (health fund) hívjuk az önkéntes nyugdíj-, illetve egészségpénztárakat.

Az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény (Öpt.) fogalommeghatározása szerint az önkéntes kölcsönös biztosítópénztár természetes személyek által a függetlenség, kölcsönösség, a szolidaritás és az önkéntesség elve alapján létrehozott,

<sup>335</sup> Köszönet Vörös Lászlónak az 5.1.4.3. A pénztári befektetési rendszer kialakításának környezete és a 5.2.3. Az MNB iránymutató és támogató tevékenysége fejezetrészek megírásához nyújtott szakmai segítségéért.

<sup>336</sup> Köszönet Lukács Magdolnának az 5.1.3-as fejezet egyes szövegrészeinek fordítása során nyújtott szakmai segítségéért.

társadalombiztosítási ellátásokat kiegészítő, pótló, illetve ezeket helyettesítő szolgáltatásokat, továbbá az egészség védelmét elősegítő ellátásokat szervező és finanszírozó társulás.

A fenti fogalommeghatározás alapján is látható az önkéntes pénztári rendszer és a társadalombiztosítási rendszer közötti kapcsolat. Az önkéntes pénztárak őseitől, azok fejlődésén keresztül jutottunk el a mai ismert hazai társadalombiztosítási rendszer kialakulásáig. Ezért tartottuk fontosnak, hogy ebben a fejezetben mélyebben mutassuk be a hazai egészség- és nyugdíjcélú intézmények történeti fejlődését.

### *A pénztárfelügyelés történeti áttekintése*

A pénztárfelügyelés szervezeti fejlődése több, egymástól jól elkülöníthető szakaszra osztható. Az első szakasz a dualizmus korától a kommunista hatalomátvételig tart. A második világháborút követően a hazai nyugdíj- és egészségcélú öngondoskodási intézmények elhaltak, és több mint 40 évet kellett várni, hogy újra legyen egy olyan intézményi forma, melynek célja a kiegészítő nyugdíj- és egészségcélú egyéni megtakarítások gyűjtése. Ezzel – remélhetőleg nem behozhatatlan – hátrányba került a magyarországi kiegészítő nyugdíj- és egészségcélú egyéni megtakarítási szektor az angolszász, skandináv, nyugat-európai és egyes ázsiai országok széles lefedettséggel működő és akár az adott ország GDP-jét meghaladó vagyont kezelő kiegészítő rendszereihez képest. A második szakasz az 1993-ban megalakult Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyeletével kezdődött, majd a még mindig szektorális felügyeleti modellben működő Állami Pénztárfelügyelettel zárult.<sup>337</sup> Erre az időszakra tehető a mai modern pénztárfelügyelés kezdeti időszaka, ahol a felügyelési tevékenység fő fókusza az újonnan megjelenő pénztárak alapításának támogatása, az alapvető felügyeleti elvárások, a felügyelési tevékenységet lehetővé tevő eszközök, adatszolgáltatások kialakítása volt. A szervezeti keretek

<sup>337</sup> Megjegyezzük, hogy az önálló felügyeleti intézmény létrejötte miatt ebben az időszakban szektorális felügyeleti modellről beszélünk azzal együtt is, hogy az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény és a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény akkor hatályos rendelkezése szerint a felügyeletet a pénzügyminiszter látta el az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyelete, illetve az Állami Pénztárfelügyelet útján.

fejlődésének következő, harmadik szakasza 2000-ben kezdődött a pénzügyi szektorok integrált felügyeleti hatóságának, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének megalakulásával. A pénztárfelügyelés negyedik, jelenleg is tartó szakaszába pedig az integrált felügyelés újabb szintjét jelentő, a mikro- és makroprudenciális feladatkörök egy szervezetben, a Magyar Nemzeti Bankban történő egyesítésével lépett 2013-ban.

5-1. táblázat: Pénztárfelügyeleti modellek változása Magyarországon.

Időszak	Felügyeleti intézmény	Felügyeleti modell	A felügyelet jogállását meghatározó jogszabályi háttér
1884-1907	Földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztérium	minisztériumi	1884. évi XVII. törvénycikk ipartörvény 1891. évi XIV. törvénycikk az ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetén való segélyezéséről <sup>338</sup>
1907-1927	Állami Munkásbiztosítási Hivatal	szektorális	1907. évi XIX. törvénycikk az ipari és kereskedelmi alkalmazottaknak betegség és baleset esetére való biztosításáról
1927-1950	Népjóléti és munkaügyi minisztérium	minisztériumi	1927. évi XXI. törvénycikk a betegségi és baleseti kötelező biztosításról
			1928. évi XL. törvénycikk az öregség, rokkantság, özvegyesség és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról
1993-1997	Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyelete	szektorális	1993. évi XCVI. törvény az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról
1997-2000	Állami Pénztárfelügyelet	szektorális	1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról
2000-2013	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete	elkülönült integráció	1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (régii Psztv.)
2013-	Magyar Nemzeti Bank	integrált jegybanki	2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról

Forrás: MNB

<sup>338</sup> Megjegyezzük, hogy e jogszabály szerint a „betegsegélyező pénztárak elsősorban a székhely szerint illetékes iparhatóság felügyelete és ellenőrzése alatt állnak”. A kereskedelemügyi miniszter ugyanakkor bármikor megvizsgálhatja a pénztárak kezelését, valamint azt, hogy az iparhatóságok az általuk gyakorlandó felügyeletet és ellenőrzést megfelelően gyakorolják-e.

## 5.1. A pénztárfelügyelés a kezdetektől a szektorális integrációig<sup>339</sup>

### 5.1.1. A pénztárfelügyelés történeti előzményei

#### 5.1.1.1. Társládák, segélyegyletek és betegsegélyező pénztárak

##### *Az első hazai szervezett öngondoskodási forma: társládák*

Régóta meglévő igény, hogy legyen valamilyen gondoskodási forma azok számára, akik valamilyen okból munkaképességüket elvesztik, vagy más esemény következtében kerülnek nehéz helyzetbe. Természetes módon adódott, hogy a szükségben lévőket családjuk, rokonuk segítse, de az egy helyen, egymásra utaltan dolgozók esetében megjelent a szervezett, szolidáris, kölcsönös jellegű gondoskodás igénye, ami csökkentette az egyénre és családjára háruló terheket.

A kölcsönös felelősségvállalás kezdetei Magyarországon is az egyik legveszélyesebb tevékenységnél, a bányászatban jelentek meg először. A rászorultak megsegítését célzó első bányatárspénztár (vagy más néven bányatársláda<sup>340</sup>) 1496-ban jött létre Körmöcbányán Thurzó János bányájában,<sup>341</sup> de később más bányatulajdonosok is ösztönözték a társládák alapítását, amelyek a 16. századtól terjedtek el. A legkorábbi magyar nyelvű bányatárspénztári szabályzatról 1581-ből, Felsőbányáról van tudomásunk.<sup>342</sup> A bányatársládák szolgáltatásainak fedezetét a tagok hozzájárulása biztosította. A társládába a társult bányászok

<sup>339</sup> Megjegyezzük, hogy az alfejezetben közölt adatok forrásai a lábjegyzetben jelöltek túlmenően az alábbi szakirodalmak: Bikkal, 1941, Ecseri, 1884, Hitchins, 1995, Igazné, 2006.

<sup>340</sup> A bányatársláda az elnevezését vélhetően olyan valóságos jól zárható ládáról kapta, amelybe az aktív dolgozók rendszeresen betettek valamennyi összeget, hogy balesetük esetén anyagi támogatást biztosítsanak maguknak és társaiknak. Egyes feltételezések szerint ilyen informális támogatási módszer már a 13. századtól működött egyes bányákban (Szalai, 2005, 16. o.)

<sup>341</sup> Megjegyezzük, hogy van olyan szerző, aki leghamarabb 1498. évre feltételezi az első bányatársláda megalapítását, mivel Thurzó János 1498. január 1-jétől viselte a körmöci kamaragróf tisztségét (Izsó, 2020:60)

<sup>342</sup> Szalai, 2005:18

keresetük alapján, jellemzően annak 1-4 százalékát kitevő összegben teljesítettek befizetéseket. A tagok hozzájárulása mellett más bevételek is voltak, például belépéskor, házasságkötéskor, előléptetéskor egyszeri díjat kellett fizetni. A társládák a meglévő vagyont befektették, így a hozamok, valamint a késedelmes fizetés esetén kirótt bírságok is növelték a szolgáltatások fedezetét. A bányatulajdonosok kezdettől fogva hozzájárultak a társládák fenntartásához, például vállalták részben vagy egészben egyes szolgáltatások nyújtását, vagy kiegészítették a bányászok által fizetett tagdíjakat. 1778-ban udvari kamarai rendelet alapján a kincstári bányákban kötelezővé tették a társládák szervezését, és ehhez állami forrásokat is biztosítottak. Ez ösztönzőleg hatott a magánkézben lévő bányákra is, a tulajdonosok – ha nem akarták a bányásaikat elveszíteni – rákényszerültek arra, hogy a korábbiaknál nagyobb mértékben támogassák a társládákat. Ez általában a bányászok befizetéseivel azonos összegű tulajdonosi támogatást jelentett.

Az 1848–49. évi szabadságharc bukását követően az osztrák törvények hatályát kiterjesztették Magyarországra is. Az osztrák bányatörvény rendelte el, hogy minden bányában kötelező létrehozni társládát. Ez nem jelentett állami társadalombiztosítási rendszert, mivel a társládák továbbra is a bányászok tulajdonában álltak, de a tagságra, a tulajdonosi hozzájárulásokra, a társláda működtetésére már lényegében egységes szabályrendszert kellett alkalmazni. Az adott intézmény szolgáltatásairól a bányászok társládakezeléssel felhatalmazott képviselői önkormányzati elveik alapján döntöttek. Ha a bányász megbetegedett, balesetet szenvedett, akkor innen kaphatott segílyt, mely részben a kieső jövedelmet pótolta, illetve a gyógyítását (orvos, gyógyszer, kórházi ellátás) támogatta. A munkaképesség elvesztése (pl. baleset következtében rokkanttá válás) esetén összegű végkielégítést vagy rendszeres nyugbért állapítottak meg a bányász részére. A bányász halála esetén az özvegyet és árváit is segítették a bányatársládából, részben temetkezési segítlyel, részben a hátramaradottak támogatásával.

### *Segélyegyletek és betegsegélyező pénztárak*

A technológiai és társadalmi változások nyomán más foglalkozásokban dolgozók körében is növekedett a munka szervezettsége, és ennek erősödésével egyes kiszolgáltatottabb csoportok körében a szervezett öngondoskodás formái is fejlődni kezdtek.<sup>343</sup> A segélyegyletek eredete a 18. században működő legénycéhokig követhető nyomon. A legénycéhok tagságából megalakuló segélyegyleteket a mesterek (a munkáltatók) felügyelték,<sup>344</sup> ahol a tagság kötelező volt a céhlegények körében. A legények az egyeslet ügyeinek intézésére saját képviselőket választottak, és gyűléseket tartottak, amelyeken negyedéves tagdíjakat szedtek, és segélyeket osztottak beteg és vándorló társaiknak. 1813-ban egy rendelettel formálisan megszüntették a legénycéheket, a mesterek azonban továbbra is gyűjtötték a pénzt a legényektől, s ennek egy részét közvetlenül a céh által kiválasztott kórházba fizették be a beteg legények ápolásának biztosítására.<sup>345</sup> A legénycéhok eltörlése után a céhlegények egy része beteg és vándorló társaik megsegítésére egyesületeket hoztak létre. Az elsők között alakultak meg Pesten 1819-ben a kőművesek, 1823-ban pedig az asztalosok egyletei. Ezek különböztek a hagyományos céhegyletektől, mivel önkéntes tagságon alapultak, és saját egyleti alapszabályaik, nem pedig a céhrendeletek vonatkoztak rájuk.<sup>346</sup> A tagok döntöttek a belépési illetékről és a tagdíjakról, és pénzalapjukat a céh vagyonától elkülönítve kezelték. Az 1840-es és az 1860-as évek

<sup>343</sup> „... az ipari társadalom sajátlagosan új viszonyokat teremt az egyes társadalmi egyedek között, s e viszonyok többé nem épülhetnek föl a primér társadalmiság „testközelségen” alapuló védelmi rendszerén ... a modern társadalom nem egyéb, mint egyenlőtlen, ám egymással kölcsönös függőségi kapcsolatban álló társadalmi helyzetek összessége.” Robert Castel: A szociális kérdés alakváltozásai 1998, 250–251. o.

<sup>344</sup> Keith Hitchins (1995): Önszegélyező egyletek Magyarországon 1830 és 1941 között 90. o.

<sup>345</sup> Hitchins 1995, 91. o.

<sup>346</sup> Robert Castel idézett művében a segélyegyletek, segélypénztárak társadalmi jelentőségét emeli ki: „A segélypénztár a közösségiség olyan létmódját villantja föl, melynek nem a hierarchikus függelmek rendszere alkotja a habarcsát. Struktúrájában a demokratikus szerveződés csíráját hordozza. A szociális kötelék olyan kölcsönviszonyok rendszert alkotó együtteséből áll, melyekben nincsen semmi az erkölcsi alávetettségekből, mint ahogy különböznek a piac törvényei vezérelte gazdasági csereviszonyoktól is. Egy segélypénztár tagjait már a szolidaritás elve köti össze.” i.m. 263. o.

között a céhrendszer bomlásával párhuzamosan növekedett a segélyegyletek népszerűsége. A munkások megfelelő gondoskodási formát kívántak választani annak érdekében, hogy önmaguk tudják segíteni a rászorulókat, ne pedig a gyár tulajdonosától függjenek.<sup>347</sup>

1846. július 12-én 137 tag megalakította a Budapesti Kereskedelmi Nyugdíj és Betegápoló Egyesületet. Az egyesület fővédnöke István főherceg lett. Nem sokkal az alapítás után az egyesület kisebb kórházat is építtetett. Ez az egyesület volt a jogelődje a későbbi Magánalkalmazottak Biztosító Intézetének.

A munkaadótól független, magasabb színvonalú szociális ellátás intézményi kereteinek megteremtése érdekében Budapesten 1870. április 3-án 19 munkás megalakította az Általános Munkás Beteg és Rokkantsegélyző Egyesületet. Ez az egyesület átalakulás és névváltoztatás után Általános Munkásbetegsegélyző Pénztárként vált ismertté.

Az Általános Munkásbetegsegélyző Pénztár erőteljes fejlődésnek indult, a gyári pénztárak jelentős része beolvadt ebbe a pénztárba, és egyes gyártulajdonosok kötelezték munkásaikat a belépésre.<sup>348</sup> A Pénztár 1873. év végén már 5071, az 1874. év végén 6100 taggal rendelkezett, majd további folyamatos emelkedéssel 1882-ben elérte a 21 946 főt, 1889-ben pedig a 43 000 főt.<sup>349</sup>

A segélyegyletek számának növekedését elősegítette az első és második ipartörvény 1872-ben és 1884-ben. Ezek az ipartörvények szabályozták a gyári munkások, segédek, tanoncok helyzetét. Az 1884. évi ipartörvény külön kiemeli az ipartestületek céljaként segélypénztárak létesítését, és itt már törvényben szabályozták azok működését. A törvény előírta, hogy a segédektől követelhető pénztári hozzájárulás nem lehet nagyobb, mint heti bérük 3 százaléka. A törvény a munkaadó számára

<sup>347</sup> Ecseri Lajos (1884): A munkássegélyezés ügye 16. o.

<sup>348</sup> dr. Juhász István (2017): Az önkéntestől a kötelezőig – a társadalombiztosítás a II. világháborúig (1. rész)

<sup>349</sup> Hirscler Rezső (1994): Bevezetés a szociálpolitikába. 87. o.

hozzájárási kötelezettséget írt elő: „Az iparos minden egyes segédje után a segélypénztárhoz hozzá tartozik járulni; a hozzájárulási összeg azonban az alapszabályok szerint a segédre nézve megszabott járulék harmadrészét meg nem haladhatja.”

Az ipartörvény az adott ipar- és szakterületért felelős minisztériumot jelölte ki a segélyegyetek felügyeletére: „... alapszabályaik a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minister által a belügyi ministerrel egyetértőleg hagyatnak jóvá s kezelésük a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minister által ellenőriztetik.”

#### *5.1.1.2. A társadalombiztosítás kialakulása, pénztárak állami felügyelésének fejlődése*

##### *A társadalombiztosítás kezdete: a kötelező betegség- és balesetbiztosítás*

A magyar törvényalkotók úgy értékelték, hogy az önkéntes segélyegyletek csak korlátozott mértékben tudják társadalmi szerepüket betölteni, mivel a munkások jelentős része nem tagja ezeknek a pénztáraknak, egyleteknek. Az ipar súlyának és a munkások számának növekedésével azonban szükségessé vált a betegsegélyezés szabályozása külön jogszabályban. A hazai törvénykezés számára a mintát a modern társadalombiztosítás kezdetének számító 1883-as német és az 1888-as osztrák betegségbiztosítási törvény adta.<sup>350</sup> Az előbbieken túl a kötelező betegségbiztosításáról szóló törvény előkészítésénél a magyar szakértők megvizsgálták az önsegélyezés szociális intézményeinek külföldi (francia, belga) példáit, és a legnagyobb lefedettséggel működő Nagy-Britannia szabályozását is.<sup>351</sup>

A magyar törvényhozás Baross Gábor kereskedelemügyi miniszter idején fogadta el az ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetén való segélyezéséről szóló 1891. évi XIV. törvénycikket, ami megadta a betegsegélyezési pénztárak működési kereteit. A törvény bizonyos ágazatok esetében (pl. bányászat, nagyobb építkezések, vasútüzem, hajózás, szállítmányozás) kötelezően előírta, hogy az alkalmazottaknak

<sup>350</sup> Bikkal: Társadalombiztosítástan

<sup>351</sup> 1891. évi XIV. tv indoklása



betegsegélyző pénztárhoz kell tartozniuk. A meghatározott jövedelemhatár fölött keresők, valamint az önálló iparosok, a mezőgazdasági vállalatok munkásai szabad elhatározásuk alapján léphettek be betegsegélyző pénztárba. A pénztárba fizetendő járulékot „a munkaadó köteles fizetni; olyképp azonban, hogy a járulékok egyharmadrészét sajátjából köteles fedezni, kétharmadrészét pedig a kötelezett biztosított tag béréből vagy fizetéséből levonhatja”.<sup>352</sup>

A jogszabály – hasonlóan az osztrák szabályozáshoz – a kölcsönösség és az önkormányzatiság elve alapján működtetett kerületi betegsegélyező pénztárakat különleges funkcióval ruházta fel. A kerületi betegsegélyező pénztárak az alapértelmezett pénztárak, azaz azok a belépésre kötelezett munkások, amelyek egyetlen más pénztárnak sem tagjai, ide léphettek be, az önkéntesen belépők mellett. A kerületi betegsegélyező pénztárak számát, területét és székhelyét a kereskedelemügyi miniszter, a belügyi miniszterrel egyetértőleg, rendeleti úton állapította meg, alapszabályát a kereskedelmi miniszter hagyta jóvá. A pénztárak vezető testületeit, az igazgatóságot és a felügyelő bizottságot a tagokból álló közgyűlés választotta meg.

#### *A pénztárakra vonatkozó állami felügyelet kialakítása*

Az 1891. évi XIV. törvény a betegsegélyező pénztárak felügyeleti szerveként a székhely szerint illetékes iparhatóságot jelölte ki. Az elsőfokú iparhatóság az 1884. évi ipartörvény 166. §-a szerint községekben a szolgabíró; rendezett tanáccsal bíró városokban a várostanács; törvényhatósági joggal felruházott városokban a rendőrkapitány; Budapest fővárosában a kerületi elöljáróság. A törvény szerint szervezett betegsegélyező pénztárak elsősorban a székhely szerint illetékes iparhatóság felügyelete és ellenőrzése alatt állnak. Az iparhatóságok a törvényben, valamint a pénztárak alapszabályában meghatározottak teljesülését ellenőrizték, és amennyiben ezek megsértését megállapította, a kereskedelemügyi miniszternek jelentette, bírságot szabhatott ki, annak behajthatatlansága esetében pedig 14 napig terjedő elzárást rendelhetett el. Büntett vagy

<sup>352</sup> 1891. évi XIV. tv. 22. §

vétség esetén pedig az illetékes bíróságnak tartozott azonnali jelentési kötelezettséggel. Az iparhatóságokat feljogosította a törvény arra is, hogy a pénztár könyveit, számadásait, levelezéseit, dokumentumait bármikor megtekintse és megvizsgálja; a pénztári tisztségviselőket beidézzé, ülésein részt vehessen, sőt az üléseket vezethesse. Amennyiben pedig szükségesnek ítélte, a pénztár működtetését átvehette abból a célból, hogy visszaállítsa az alapszabályszerű működést. Az iparhatóság ideiglenesen ki is nevezhette az igazgatóságot, a felügyelőbizottságot és közgyűlési küldötteket, amennyiben a munkadók vagy a biztosítottak e kötelezettségüknek nem tettek eleget.

A pénztárakra vonatkozó beszámolási és statisztikai adatszolgáltatási kötelezettséget a kereskedelemügyi miniszter rendeleti úton állapította meg, ezen felül az iparhatóság felügyelési feladatainak elvégzését is ellenőrizhette. A pénztárakra vonatkozó megfelelő állami felügyelet szükségessége a felhalmozott befizetések megóvása és rendeltetésszerű felhasználása érdekében a század végére több országban is nyilvánvalóvá vált.<sup>353</sup>

Az 1891. évi XIV. törvény nyomán a betegsegélyező pénztárak száma növekedésnek indult. 1893-ban 273, míg 1906-ban már Magyarországon 409 pénztár működött, melyek közül 97 kerületi, 102 ipartestületi, 164 vállalati, 46 magánegyesületi pénztár volt, az összes biztosítottak száma pedig elérte a 733 716 főt.<sup>354</sup> A pénztárak működésének tapasztalatai és a felmerülő kihívások (ügyviteli nehézségek, magas adminisztrációs költségek) nyomán szükségessé vált a betegségbiztosítás reformja egy új törvénnyel. A mintául szolgáló Németországban és Ausztriában a betegségbiztosítási törvények elfogadásakor az erősebb ipari szektor és

<sup>353</sup> A franciaországi tapasztalatokról ír Robert Castel: „Még súlyosabbnak, illetve látványosabbnak mutatkozik az a probléma, hogy ha egy vállalat csődbe jut, magával ránthatja a segélypénztárt is, s akkor a munkások megfoszthatnak járulékbefizetéseik gyümölcsétől. Ez történt az 1880-as évek végén a Terrenoire Bányatársasággal és a Párizsi Leszámítoló Bankkal. Az efféle botrányoknak biztosított hírverés végül is kikényszeríti a közhatalom által gyakorolt ellenőrzést. Egy 1895-ben megszavazott törvény kötelezővé teszi, hogy a járulékbefizetéseket a Letéti pénztárban vagy az államigazgatás által hivatalosan bejegyzett pénztárak valamelyikében helyezték el.” Robert Castel i.m. 265. o.

<sup>354</sup> Bikkal: Társadalombiztosítás

népesség miatt az ipartestületi, vállalati segélypénztári szektor jóval fejlettebb volt, és jobban el tudta látni a kötelező biztosítási rendszerből adódó feladatokat. Magyarországon ugyanakkor az intézmények nem voltak annyira megerősödve, így a törvény adta feladatokat az intézmények egy része nehezen, vagy elégtelenül tudta elvégezni. A pénztárak jelentős része anyagi gondokkal küzdött, tartalékalapját nem volt képes megfelelően befektetni. Anyagi okok miatt a pénztárak egy része nem volt képes megfelelő szolgáltatás nyújtására a tagok felé.

Új jogszabályként az ipari és kereskedelmi alkalmazottaknak betegség és baleset esetére való biztosításáról szóló 1907. évi XIX. törvény-cikk kiterjesztette a kötelező betegségbiztosítás hatályát és központosította a kötelező biztosítást az Országos Munkásbetegsegélyző és Balesetbiztosító Pénztár megalapításával. Az új törvény már csak a kerületi munkásbiztosító-pénztárakat és a vállalati betegségélyző pénztárakat jogosítja fel a biztosítási teendőik ellátására az országos intézmény helyi szerveiként, viszont érintetlenül hagyta a bányabetegsegélyző pénztárak (társládák) működését.<sup>355</sup>

#### *Állami Munkásbiztosítási Hivatal az első önálló pénztárfelügyeleti szerv*

Az 1907. évi XIX. törvénycikk újdonsága volt, hogy önálló felügyeleti szervről rendelkezett, létrejött az Állami Munkásbiztosítási Hivatal (Hivatal) Budapest és Zágráb székhellyel a kereskedelemügyi miniszter, illetve a horvát-szlavón-dalmátországi bán felügyelete alatt. A törvény a Hivatal felépítéséről is rendelkezett, a biztosítási osztály végezte a biztosítópénztárak felügyeletét és ellenőrzését, amely biztosítási, számviteli és statisztikai alosztályokból állt. A törvény a Hivatal számára helyszíni ellenőrzési kötelezettséget is előírt, ennek keretében évente helyszíni vizsgálatot folytatott a pénztárak ügy- és vagyonkezelését, könyveit, nyilvántartásait, levelezéseit és irományait ellenőrizve. A Hivatal vizsgálta, hogy kellően takarékosan működnek-e, a bevételeiket kizárólag a törvényben meghatározott célokra fordítják-e, vezette továbbá a pénztárak és az országos munkásbetegsegélyző és balesetbiztosító pénztár

<sup>355</sup> Hirschler, 1994, 92. o.

statisztikáját. A pénztárak önkormányzati szerveinek összehívását a Hivatal bármikor elrendelhetette, ülésein és tanácskozásain kiküldöttje által részt vehetett, sőt az üléseket saját küldöttje is vezethette. Ezen túl a Hivatal feloszlathatta, illetve önkormányzati szervek tagjainak újbóli megválasztását indokolt esetekben megtilthatta. Az állam az Országos Munkásbetegsegélyező és Balesetbiztosító Pénztár működésének beindításához anyagi hozzájárulást nyújtott.<sup>356</sup>

Az első világháború után a társadalombiztosítási jellegű jogszabályalkotási folyamatokhoz jelentős ösztönzést adott, hogy az 1919-ben felállított Nemzetközi Munkaügyi Hivatal több szociálpolitikai tárgyú egyezménytervezetet is kidolgozott, melyeket Magyarországnak mint 1922-től a Népszövetség tagjának is figyelembe kellett venni.<sup>357</sup> A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal igazgatója, Albert Thomas 1927 eleji magyarországi látogatását követően a hazai szociális jogalkotás új lendületet kapott, és a betegség- és baleseti kötelező biztosításról szóló 1927. évi XXI. törvénycikket 1927. augusztus 10-én hirdették ki. Ez a jogszabály csak csekély mértékben bővítette a biztosításra kötelezettek körét, nem terjedt ki például a mezőgazdasági ágazatokban foglalkoztatottakra. A törvény szerint a betegség- és balesetbiztosítás intézményei az Országos Munkásbiztosító Intézet – amely az Országos Munkásbetegsegélyező és Balesetbiztosító Pénztár teljes feladatkörét átvette – és egyes ágazatok különálló biztosítóintézetei. A törvény a biztosítóintézetek felügyeletével a népjóléti és munkaügyi minisztériumot bízta meg.

### 5.1.2. A várományfedezeti nyugdíjellátás rendszerének fejlődése (1928-1948)

A nyugdíjbiztosítás állami szabályozása a szélesebb dolgozó rétegek számára a betegség- és balesetbiztosítás szabályozásához képest később fejlődött ki. A kötelező betegség- és balesetbiztosítás után a következő

<sup>356</sup> Az 1907: XIX. t.-c. által felállított betegségélyező és balesetbiztosító ... a pénztár részére az állam pénzkészleteiből 800 000 K-t meghaladó előleget kamatmentesen bocsátott rendelkezésre és az első berendezés költségeit 200 000 K erejéig maga viselte. (Hirschler, i. m. 97.o.)

<sup>357</sup> Egresi Katalin, 2020, 40. o.

jelentős állomás a társadalombiztosítás fejlődésében az öregség, rokkantság, özvegyesség és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról szóló 1928. évi XL. törvénycikk elfogadása. A jogszabály tervezetét Kovrig Béla egyetemi tanár és népjóléti miniszteri államtitkár állította össze.<sup>358</sup> A jogszabály koncepciója az 1927. évi betegség- és balesetbiztosítási törvényre épít, a biztosítási feladatokat az ott megnevezett intézmények nyújtják. A törvény az Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI) és a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI) szervezeteket is létrehozta.

A jogszabály befektetési előírásokat is tartalmazott: „az intézeti járuléktartalék-alapok vagyona csak a következő értékekbe helyezhető el: magyar államadóssági kötvényekbe; olyan meghatározott kamatozású értékpapírokba, amelyek gyámoltak és gondnokoltak pénzeinek elhelyezésére alkalmasak; az intézet tulajdonában lévő, kellő jövedelmet hajtó tehermentes bérházakba, munkás- és tisztviselőházakba, úgyszintén e törvény rendelkezései alapján járadékot élvező egyének ellátásos elhelyezésre alkalmas épületekbe (gyógyintézetekbe, szanatóriumokba stb.), végül ilyen házak építési céljaira folyósított, telekkönyvileg első helyen bekebelezett kamatozó jelzálogkölcönökbe.” Ingtatlannal kapcsolatos befektetésben azonban – a pénzügyminiszter esetenkénti hozzájárulásával – csak az intézeti járuléktartalék-alapok vagyonának legfeljebb 30 százaléka helyezhető el.

A jogszabály lehetővé tette, hogy azon vállalatok, ahol már működik (bizonyos feltételeknek megfelelő) nyugdíjpénztár, nyugdíjjegyesület, mentesüljenek a törvény szerinti biztosítási kötelezettség alól. Ezen vállalatok nyugdíjintézményei elismert vállalati nyugdíjpénztárként működhetnek tovább. Az elismert vállalati nyugdíjpénztárak felügyeletét a népjóléti és munkaügyi miniszter látta el. A nyugdíjtörvény elfogadását követően az állam 85 vállalati nyugdíjpénztárat ismert el, amelyeknél összesen 16 238 aktív tagot tartottak nyilván. A nyugdíjpénztárak és a tagok száma is kismértékben nőtt 1939-ig, ekkor 88 pénztár

<sup>358</sup> Egresi Katalin, 2008, 255. o.

működött, az aktív tagok száma 17 499 fő volt. A legnagyobb nyugdíjalappal rendelkező elismert vállalati nyugdíjpénztárok: a Magyar Általános Kőszénbánya, Magyar Általános Hitelbank, Pesti Magyar Kereskedelmi Bank, Pénzintézeti Központ, Salgótarjáni Kőszénbánya, Takarékpénztárok és Bankok Országos Nyugdíjintézete. Ezek a nyugdíjintézmények várományfedezeti elven működtek, azaz a befolyó járu-lékokat tőkésítették, befektették, és a felhalmozott tőke, valamint annak hozamai képezték a későbbi nyugdíjszolgáltatások fedezetét.

Az elismert vállalati nyugdíjpénztárok működésének részletszabályait a nyugdíjbiztosítási törvény végrehajtása tárgyában kiadott 6.002/1928. N. M. M. elnöki számú rendelet írta le. A rendelet 33. §-a szerint „a m. kir. népjóléti és munkaügyi miniszter ... ellenőrzési jogának egy részét a Pénzintézeti Központ útján gyakorolja”.<sup>359</sup> A Pénzintézeti Központ feladatai közé tartozott 1930-tól a vállalati nyugdíjpénztárok tekintetében a biztosítástechnikai mérlegek biztosítástechnikai szempontból való felülvizsgálása; az intézmények üzletvitelének megvizsgálása; a nyugdíjpénztárok ügy- és vagyon-kezelésének, könyveinek, nyilvántartásainak, irományainak ellenőrzése. A nyugdíjpénztári ellenőrzések elvégzésére a Pénzintézeti Központon belül külön csoport alakult.<sup>360</sup>

Az OTI várományfedezeti elven működött. A jogalkotók szükségesnek látták, hogy az állam a kezdeti időszakban pénzügyi támogatással segítse az intézmény működését. A támogatás egy része a szolgáltatások finanszírozását segítette, másik része az ügyviteli, adminisztrációs költségeket fedezete.<sup>361</sup> Az OTI volt a legnagyobb nyugdíj- és betegség-biztosítással foglalkozó intézet a két világháború között. Az OTI-nál biztosítottak száma az alábbiak szerint alakult 1937–1939 időszakban az egyes biztosítási ágazatokban:

<sup>359</sup> Az 1916-ban létrehozott Pénzintézeti Központ felügyeleti feladatai jelentősen bővültek az első világháború után (Varga 2019).

<sup>360</sup> Jakobb et al. 1941:86

<sup>361</sup> Az állam a törvényjavaslat alapján az 1933/34. évi költségvetéstől kezdve ötven éven át a kezdő hozzájárulás 5 százalékaival, illetve egymillió pengővel veszi ki részét a biztosítás terheiből. A kezdő összeg 4 030 344 pengőt jelentett, amely évente 201 517 pengővel emelkedik. A további egymillió pengőt a kormány az ügyviteli dologi és személyi kiadásaira szánta. Egresi, 2008, 259. o.

5-2. táblázat: Biztosítottak száma az Országos Társadalombiztosítási Intézetnél.

	1937	1938	1939
Betegségi biztosítás			
ipari munkavállalók	600 016	649 158	715 519
magánalkalmazottak	50 305	53 354	54 665
háztartási alkalmazottak	144 869	147 927	144 182
összesen	795 190	850 439	914 366
Öregségi biztosítás	547 290	612 025	674 469
Baleseti biztosítás	917 124	985 888	1 038 831
Bányanyugbér biztosítás	49 656	52 934	57 366

Forrás: Bikkal, 1941:24

A másik országos biztosító intézetnél, a MABI-nál a betegségi biztosítási ágon az átlagos taglétszám 1939-ben 72 323 fő volt, öregségi biztosítása pedig 111 536 magánalkalmazottnak volt.

A kormányzati hivatalnokok nyugdíjáról az állam már jóval az általános nyugdíjbiztosítási jogszabály megalkotása előtt gondoskodni kívánt. A kormányzati és állami tisztségviselők nyugdíját az állam a költségvetésből finanszírozta, eltérően az OTI, MABI és a vállalati nyugdíjpénztárak várományfedezeti jellegű ellátásától.

Az állam már a századforduló idején elismerte a mezőgazdasági népesség valamilyen öngondoskodási jellegű ellátásba történő bevonásának szükségességét, azonban az aktív népesség jelentős részét kitevő mezőgazdasági dolgozókra a munkásokhoz képest jóval később terjedt ki a kötelező társadalombiztosítás. Az 1936. évi XXXVI. törvénycikk szabályozta a gazdatisztek öregségi, rokkantsági és haláleseti kötelező biztosítását. A gazdatisztek biztosítási intézményeként a törvény az Országos Gazdasági Munkáspénztárt jelölte meg, amely a továbbiakban Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet (OMBI) néven működött tovább.

A német és osztrák példa ösztönözte a magyar társadalombiztosítási jogalkotást. A kötelező betegbiztosításról szóló törvényt a magyar törvényhozás harmadikként fogadta el Európában. A társadalombiztosítási jogszabályokkal elért társadalmi lefedettség azonban elmaradt a nyugat-európai országok átlagos lefedettségétől. A betegségbiztosítással rendelkezők száma az aktívak arányában 1940-ben 21,5 százalék volt, az öregség és rokkantság ellen biztosítottak száma az aktívak 16,1 százalékát tette ki. A nyugat-európai országokban 1940-ben a lefedettség átlagosan betegségbiztosítás esetén 56,8 százalék, nyugdíjellátás tekintetében 67,5 százalék volt.<sup>362</sup>

A második világháború hatalmas társadalmi és gazdasági pusztítást jelentett az egész országban. A várományfedezeti elven működő társadalombiztosítási és öngondoskodási intézmények vagyona elértéktelenedett, az intézmények ingatlanjainak jelentős része elpusztult. A háború után újjászerveződő ország vezetése új elvek mentén kívánta kialakítani a társadalombiztosítás rendszerét. Megkezdődött az intézményrendszer egységesítése a betegségbiztosításban és a nyugdíjellátásban is. A vállalati nyugdíjpénztárakat összevonták, a biztosított tagok az Állami Vállalatok Központi Nyugdíjpénztárához kerültek. Az OMBI feladatait 1948-ban átvette az OTI, majd 1949-ben egyesült az OTI és a MABI, 1950-ben pedig a bányatárspénztárak is beolvadtak.<sup>363</sup> 1950-ben az összes közszolgálati és vállalati nyugdíj- és társadalombiztosítási ellátás folyósítását az Országos Nyugdíjintézet vette át. Az intézmény irányítását az állami társadalombiztosítás szervezetéről szóló 1950. évi 36. törvényerejű rendelet alapján a szakszervezetek látták el, létrehozva a Szakszervezeti Társadalombiztosítási Központot (SZTK). A társadalombiztosítás központi felügyelete a minisztertanács alá tartozott. Az intézmények vagyonát érintő háborús pusztítás nyomán a kormány 1947-ben úgy döntött, hogy a nyugdíjrendszert a korábbi várományfedezeti elv helyett felosztó-kirovó rendszerben kell megszervezni. 1951-ben fogadták el az első egységes nyugdíjtörvényt, a dolgozók egységes

<sup>362</sup> Szikra, 2000, 18–19. o.

<sup>363</sup> Szabóné Csemniczki, 2000, 36. o.



társadalombiztosítási nyugdíjáról szóló 1951. évi 30. törvényerejű rendeletet.

### *Várományfedezeti, tőkefedezeti, felosztó-kirovó rendszerek*

A várományfedezeti rendszerben a tagok befizetéseit összegyűjtik, egy alapba (tartalékba) helyezik, és a szolgáltatási kifizetések fedezetéül az alap vagyona szolgál. A hagyományos megközelítés szerint várományfedezeti rendszerben az aktív korban lévők befizetéseik felhalmozásával és befektetésével megteremtik a saját nyugdíj szolgáltatásuk fedezetét. A várományfedezeti rendszerben tehát tőkeképzés van, ugyanakkor közvetlen, generációk közötti jövedelemátcsoportosítás nincs. A várományfedezeti rendszer tőkésített (fully funded) finanszírozást jelent, vagyis a rendszer megfelelő működéséhez a tartalék eszközeinek fedezni kell a jövőbeli várható kifizetéseket. A várományfedezeti rendszerben a megfelelő nagyságú tőke felhalmozása időigényes. A szakirodalom a tőkésített rendszeren belül megkülönbözteti a várományfedezeti és a tőkefedezeti finanszírozási rendszert. A hagyományos megközelítések szerint a várományfedezeti és tőkefedezeti rendszerek megkülönböztetése az alapján történt, hogy az aktív tagok befizetésének meghatározása milyen biztosításmatematikai elv szerint történik (Hetényi, 1992). A tőkefedezeti finanszírozás elv szerint az aktív biztosítottak minden évben az adott évben nyugdíjba vonulók jövőbeni nyugdíjkifizetését fedező tőke összegét fizetik be járulék formájában. Az életbiztosítási gyakorlatból vett analógia szerint a várományfedezeti rendszer működése a folyamatos díjas nyugdíjjáradék-szolgáltatásnak felel meg, a tőkefedezeti rendszer működése az egyszeri díjas nyugdíjjáradékhoz hasonló (Bod, 1992). Mind a várományfedezeti, mind a tőkefedezeti finanszírozási elv szerint a rendszerben tartalékolás (tőkeképzés) van, és mindkét finanszírozási formában a tartalék eszközeinek fedeznie kell a várható kifizetéseket. A tőkefedezeti rendszerben ugyanakkor jövedelemátcsoportosítás is történik a társadalom különböző korú csoportjai között, hiszen egy adott korévhez tartozók nyugdíjának fedezetét a fiatalabb korcsoportba tartozók fizetik be. A várományfedezeti és tőkefedezeti rendszerek

hagyományos elkülönítése inkább elméleti jellegű, mivel a tőkefedezeti finanszírozás egyetlen társadalombiztosítási rendszerben sem játszott jelentős szerepet (Bod, 1992:250). A nyugdíjrendszerek finanszírozásának az említettektől eltérő elterjedt módja a felosztó-kirovó finanszírozás (Pay-As-You-Go, PAYG), ahol az aktuálisan (adott évben) kifizetett szolgáltatásokat az aktuálisan (adott évben) befolyó bevételek fedezik. A felosztó-kirovó finanszírozás esetén nincs tartalékképzés. Ennél a rendszernél a stabil működéshez az aktívak befizetéseinek kell egyensúlyban lenniük a nyugdíj szolgáltatási kifizetésekkel. A felosztó-kirovó finanszírozásnál tehát jövedelemátcsoportosítás van korosztályok között, hiszen az aktívak finanszírozzák a nyugdíjasok járadékát. A második világháborút követően, a várományfedezeti rendszerben felhalmozott vagyon elértéktelenedése után a döntéshozók a nyugdíjrendszer felosztó-kirovó rendszerben történő újjáalakítását választották.<sup>364</sup> Ennek a rendszernek megvolt az az előnye, hogy az indulás után rögtön tudott nyugdíj szolgáltatást fizetni a jogosultaknak, nem volt szükség beérési időszakra. Az 1980–90-es években a társadalmi, gazdasági, demográfiai, munkaerőpiaci viszonyokban bekövetkezett változások következtében felerősödött a nyugdíjrendszerek megújításának szükségességéről és a lehetséges irányokról szóló politikai és szakmai diskurzus. Jelentős súlya volt ebben a folyamatban a Világbank szakértői által elkészített, 1994-ben kiadott *Averting the Old Age Crisis* tanulmánynak, amely a többpilléres kötelező nyugdíjrendszer mellett foglalt állást. A Világbank javaslata szerint az egyik kötelező pillérnek tőkésített (fully funded) finanszírozással kell működnie. A nyugdíjreformról szóló szakmai anyagokban hozzávetőlegesen innentől a tőkefedezeti finanszírozás megjelölés – eltérően a korábbi fogalomhasználattól – a tőkésített finanszírozásnak felel meg. Az 1990-es évektől az angolszász országokban a gazdasági, társadalmi, demográfiai

<sup>364</sup> A kötelező társadalombiztosítás 1945 után fejlődése, kiterjesztése a felosztó-kirovó nyugdíjrendszerek megjelenésével, szerepük növekedésével járt együtt a legtöbb országban. A felosztó-kirovó rendszer a kialakítása után rögtön terhelhető, a rendszer működéséhez nem szükséges várakozási idő vagy indulótőke bevonása, ellenállóbb a gazdasági, tőkepiaci sokkoknak (Czúcz, 1994; 66. o.)

változások nyomán a tőkésített nem állami nyugdíjak finanszírozási elve változott, így a szakirodalomban megjelent a szolgáltatással meghatározott (Defined Benefit – DB) és a befizetéssel meghatározott (Defined Contribution – DC) rendszer megkülönböztetés. A szolgáltatással meghatározott rendszerben a tag részére nyújtandó jövőbeni szolgáltatás (a váromány) adott, legtöbbször a tag aktív keresetének és alkalmazásban töltött idejének függvényében. A befizetéssel meghatározott rendszerben a tag befizetése (az egységes vagy elvart legkisebb járulék) adott, a kifizetett szolgáltatás azonban előre nem meghatározott. A befizetéssel meghatározott rendszerben a tag részére megállapított szolgáltatás attól függ, hogy a szolgáltatás igénylésekor (a nyugdíjba vonulás időpontjában) a tag számláján mekkora összeg halmozódott fel – amit jelentősen befolyásol a megtakarítás ideje alatt felhalmozott hozam. Ahogy a tőkésített kiegészítő nyugdíjrendszerek változásának hatására a szakirodalomban egyre inkább elterjedt a szolgáltatással meghatározott és a befizetéssel meghatározott nyugdíjprogramok megkülönböztetése, a magyar terminológiában is változott a fogalomhasználat. A várományfedezeti rendszer elnevezés a DB-finanszírozás jelentést vette át, a tőkefedezeti rendszer elnevezés pedig a DC finanszírozásra utal (Mihaletzky, 1997, Barta, 2020). A gyakorlatban előfordulhat részleges tőkésített (partially funded) nyugdíjrendszer is, ami a felosztó-kirovó rendszer és a tőkésített rendszer kombinációja. Ebben a folyó befizetések egy része a folyó kiadásokat finanszírozza, de a bevételek egy részéből tőkeképzés is történik.<sup>365</sup>

<sup>365</sup> A szóhasználati bizonytalanságot fokozza, hogy korábban a részlegesen tőkésített (partially funded) rendszert is nevezték tőkefedezetinek, és ennél a szóhasználatnál a várományfedezeti kifejezés a teljesen tőkésített (fully funded) rendszert jelentette. (Balogh et al. 1990; Csontos, 1991) „E részlegesen tőkésített nyugdíjrendszereket a korabeli német terminológiával tőkefedezetinek nevezték, amit pedig ma nevezünk annak, az volt a várományfedezeti.” (Németh, 2010:280)

### 5.1.3. Újraeledő pénztári rendszer és felügyelése (1994-2000)

Magyarországon a második világháború után a nyugdíjrendszer központosítottá vált, és a korábbi várományfedezeti rendszert a felosztó-kirovó rendszer váltotta fel. Az öngondoskodás szervezett formáit a kommunista rendszer kiépítésével az állam gyakorlatilag leépítette. Egy speciális réteg, a kisiparosok számára még 1953-tól 1964-ig nyújtott ellátást a Kisipari Szövetkezeti Kölcsönös Biztosító Intézete. Kivételesnek mondható a vasutasok bizonyos önszegélyező szervezeteinek fennmaradása (Vasutas Önkéntes Támogatási Alap,<sup>366</sup> Vasutas Segélyező Egyesület), mely a vasúti munka speciális jellegéből, a vasút mint vállalat szervezeti sajátosságaiból adódott.<sup>367</sup>

A háború által leginkább sújtott országokban – elsősorban a kontinensen – kényszerűségből is át kellett alakítani a rendszereket, ezért Magyarország több más országgal együtt áttért a felosztó-kirovó rendszerre, amelyben a befolyó járulékbévételeket rögtön kifizetik a nyugdíjogosultak ellátására. A kelet-európai országok nyugdíjrendszerének fejlődését meghatározta, hogy a szovjet befolyási övezetben hatalomra került kommunista vezetés igyekezett felszámolni a piacgazdaságot, és ezzel az egyéni öngondoskodás speciális intézményi formáit is. A nyugat-európai országokban mind a kontinentális (bismarcki), mind pedig az angolszász modellben<sup>368</sup> volt szerepe az állami nyugdíjak mellett a kiegészítő (jellemzően munkahelyi vagy szakmai alapon szerveződött) nyugdíjintézményeknek.

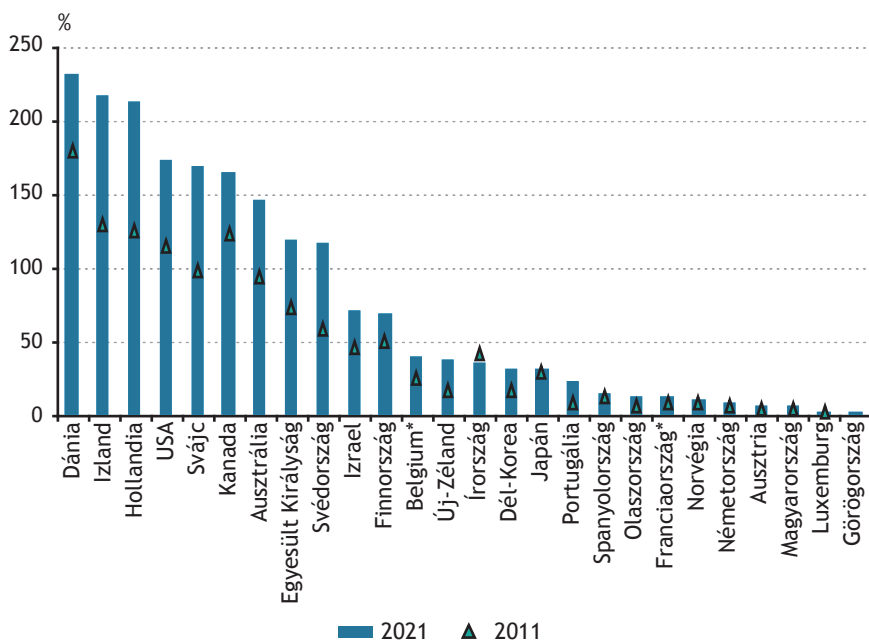
<sup>366</sup> A Vasutas ÖTA 1991-től egyesületi formában működik.

<sup>367</sup> Tivald Attiláné: Önszegélyező pénztár In: Amit tudni kell az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról, 1994.

<sup>368</sup> Az Európában elsőként, 1881-ben elfogadott német nyugdíjtörvény vált a kötelező társadalombiztosítás modelljévé a kontinensen. A német nyugdíjtörvény elfogadása után két évvel Dániában is elfogadtak egy nyugdíjtörvényt, amely azonban más alapelvekre épült. A dán nyugdíjtörvény a későbbiekben mintául szolgált az angolszász országok nyugdíjrendszerének kialakításához. (Gelencsér, 2000)

Jelentősebb a különbség az egyes országok között a kiegészítő nyugdíjintézményekben felhalmozott vagyon tekintetében. A kontinentális modellben a kiegészítő nyugdíjintézmények által felhalmozott vagyon a GDP arányában alacsonyabb, 5-15 százalékos körüli (pl. Németország, Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Ausztria). Az angolszász modellt követő országokban a nyugdíjintézmények vagyona a GDP 100 százalékát is megközelíti vagy meghaladja (pl. Dánia, Hollandia, Egyesült Királyság, USA).<sup>369</sup>

5-1. ábra: Nyugdíjalapok vagyona a GDP arányában (százalék) néhány OECD-országban



Forrás: OECD (2021) (\*Belgium és Franciaország esetében 2020-as adat)

<sup>369</sup> OECD: Pension Markets in Focus No.18, 2021

Magyarországon az 1980-as években több alkalommal is felmerült a nyugdíjrendszer átalakításának gondolata. Abban az évtizedben szakértők három részletes, jellegében nagyon hasonló koncepciót dolgoztak ki: 1984-ben, 1986-ban, majd az úgynevezett elosztáspolitikai reformbizottság vizsgálataként, 1989-ben.<sup>370</sup>

A meglévő rendszerrel szembeni egyik kritikai észrevétel volt, hogy a közepes és magasabb keresetűek szempontjából a rendszer igazságtalan, mivel a teljesített magasabb befizetésekhez nem társult megfelelő mértékű (arányosan magasabb) nyugdíj szolgáltatás.<sup>371</sup> A reformelgondolásokban megjelent a két-, illetve háromlépcsős nyugdíjrendszer gondolata. Az első lépcső az alapnyugdíj, aminek megvalósítására többféle elképzelés is felmerült: nyugdíjrendszeren belüli vagy kívüli, tb- vagy költségvetési finanszírozású, alapvetően rögzített nagyságú. A második lépcső a jövedelemarányos munkanyugdíj, amelyben a korábbinál erősebb kapcsolat valósulhat meg az ellátás nagysága, a munkában töltött idő és az elért kereset között. A harmadik lépcső pedig önkéntes alapú, úgynevezett kiegészítő nyugdíj üzleti alapon működő biztosítóintézetek vagy más intézmények kezelésében. A harmadik, kiegészítő nyugdíj intézményi formájára többféle elképzelés is létezett.

Az 1989–90-ben bekövetkezett rendszerváltozás jelentős átalakulást hozott a gazdaságban és a társadalomban is. A piacgazdaságra történő átérés áldozatokkal járt, a GDP számottevően csökkent, megjelent a nyílt munkanélküliség. A piaci átmenet láthatóvá tette a korábbi gazdasági rendszer rejtett veszteségeit.<sup>372</sup> A gazdasági nehézségek felszínre hozták és felerősítették a társadalombiztosítási rendszer problémáit is. A teljes foglalkoztatottság megszűnése, a gazdasági visszaesés és a piacgazdaságba való átmenet együttesen a munkanélküliség robbanásszerű növekedését eredményezte,<sup>373</sup> ami különösen megnehezítette a társadalombiztosítási rendszer finanszírozását. Az első demokratikusan

<sup>370</sup> Szabó Sándorné Csmeniczki Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig.

<sup>371</sup> Katharina Müller: A magyar nyugdíjreform politikai gazdaságtana.

<sup>372</sup> Matolcsy György: Egyensúly és növekedés.

<sup>373</sup> KSH: Magyarország 1989–2009: A változások tükrében.

választott országgyűlés a megalakulása után mintegy másfél évvel elfogadta a társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról és a rövid távú feladatokról szóló 60/1991. (X. 29.) OGY-határozatot. A határozat a korábbi elképzelésekben már megfogalmazott háromlépcsős nyugdíjrendszer kialakítása mellett foglalt állást. „Hosszabb távon – a szociális piacgazdasági viszonyok között – megvalósítandó cél az ún. háromelemes nyugdíjrendszer legyen. Az első elem az időskorúak szociális biztonságának alapszintjét biztosító egységes összegű nemzeti alapnyugdíj. A második nyugdíjelem az aktív életszakasz keresetéhez és a befizetett járulékokhoz igazodó nyugellátás. A harmadik nyugdíjelem az önkéntes kiegészítő biztosításban szereshető ellátás.” Az országgyűlési határozat az 1992 első felében kidolgozandó feladatok között határozza meg, hogy „ki kell dolgozni a nyugdíjpénztárak működésének és felügyeletének szabályozási keretfeltételeit”. A nyugdíjpénztárak működési feltételeinek kidolgozásához az előkészítő munka már a nyolcvanas évek végén megkezdődött. Az előkészítés során a kiegészítő nyugdíjpénztárak működésének kereteit részben korábbi segélypénztárak és vállalati nyugdíjpénztárak, részben jelenleg is működő francia kölcsönös biztosító intézmények (a továbbiakban mutualiték) szabályozásának és működési tapasztalatainak felhasználásával kívánták megalkotni. Kormánytisztviselők és szakértők utaztak Franciaországba konzultálni a Mutualité Française szervezettel. Lefordították a francia Mutualité-törvényt, a rendeleti szintű jogszabályokat, az alapszabálytípusokat, az egyesületi és szövetségi alapszabálytípusokat, az államigazgatási és pénzügyi ellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseket, valamint a társadalombiztosítás és a mutualiték kapcsolatára vonatkozó dokumentumokat.<sup>374</sup>

<sup>374</sup> Németh Ferenc: A nyugdíjpénztárak szervezeti reformja.

*Nemzetközi kitekintés: Francia mutuelle-ek*

Franciaországban a mutuelle-ek (vagy magyarosítva mutuálék)<sup>375</sup> – a társadalombiztosítás után – az egészségügyi kiadások elsődleges finanszírozói. 2021-ben mintegy 35 millió francia, a lakosság több mint fele rendelkezett mutuelle szerződéssel. A mutuelle-ek kölcsönösségen alapuló nonprofit szervezetek, nem osztanak osztalékot, és a teljes nyereséget a tagjaik javára befektetik. A Mutualité-törvény<sup>376</sup> szabályozza a működésüket és nem gyakorolnak kockázatszelekciót. A mutuelle-ek Franciaországban nem csupán társadalombiztosítást kiegészítő egészségügyi ellátást biztosítanak, de elérhetővé tesznek előtakarékosági és nyugdíjajánlatokat is, ezáltal kiegészítve a szociális védelmet pl. jövedelempótlás, ideiglenes munkaképtelenség, rokkantság, elhalálozás, házi idősgondozás esetén, illetve ide tartoznak a nyugdíjmeztakarítások is. A tagok és családjaik így teljes védelmet élvezhetnek.<sup>377</sup> 2800 féle egészségügyi és kiegészítő szolgáltatásukkal jelentős szerepet játszanak a területi ellátások moderált áron történő hozzáféréséhez. A betegségmegelőzés területén szintén elsődleges szereplőként vannak jelen az összes régióban, hiszen minden évben több mint 8100 akciót valósítanak meg.

<sup>375</sup> A mutuelle-ek: olyan magánjog alá tartozó nonprofit szervezetek, melyek a mutualité-törvény hatálya alá tartoznak. Finanszírozásukat a tagjaik által befizetett járulékok biztosítják. A mutuelle-ek csak bizonyos kockázatokat fedezhetnek, mint az egészség, munkanélküliség, munkahelyi balesetből származó rokkantság, életbiztosítás, jogi védelem és biztosíték. Bizonyos mutuelle-ek az úgy nevezett „II. könyv” hatálya alá tartoznak, biztosítási, viszontbiztosítási és tőkésítési tevékenységet végeznek, míg mások, az úgy nevezett „III. könyv” hatálya alá tartoznak, és a megelőzésben, szociális tevékenységekben és egészségügyi, valamint szociális megvalósítások ügyvitelében vesznek részt. A mutualité-törvény L111-1 cikkelye pontosan felsorolja azokat a tevékenységeket, melyeket a mutuelle-ek végezhetnek, és jelzi, hogy kizárólagos módon választaniuk kell a II. vagy a III. könyvben meghatározott tevékenységek közül. Egy kivétel lehetséges: a II. könyv (biztosítások) szerinti tevékenységet végző mutuelle-ek végezhetik a III. könyv szerinti tevékenységet, de csak kiegészítő tevékenységként

<sup>376</sup> Code de la mutualité: Code de la mutualité – Légifrance (legifrance.gouv.fr)

<sup>377</sup> <https://www.mutualite.fr/la-mutualite-francaise/cest-quoi-une-mutuelle/>



A mutuelle-ek teljesen vagy részben térítik a társadalombiztosításon felüli egészségügyi kiadásokat tagjaik részére (mint például a szemészet, audiológia, kórházi kezelések). Lehetőséget biztosítanak előtakarékosági-, házi idősgondozásra irányuló, nyugdíj- és életbiztosításra. Számptalan egészségügyi ellátást és szolgáltatást tesznek elérhetővé, miközben az ország egész területén egészségmegőrző programokat szerveznek.

A mutuelle tagja korhatár nélkül bárki lehet (akár rendelkezik állással, akár nem). Köthetnek szerződést egyénileg vagy munkáltató által, amennyiben egy vállalat vagy egy teljes foglalkoztatási szektor biztosítja a munkavállalóit és azok családját. Franciaországban 2019-től minden vállalat köteles mutuelle szerződést kötni a munkavállalóira. Ez alól a kötelezettség alól csak az egyéni vállalkozások mentesülnek. Az így megkötött szerződések hordozhatók. A kiegészítő egészségfinanszírozók közül a beszedett tagdíjak alapján a mutuelle-ek 50 százalékot, a biztosító intézmények 33 százalékot, az előtakarékosági intézmények 17 százalékot tesznek ki a francia piacon.

A mutuelle-ek országos lefedettséggel rendelkező helyi szereplőként megtalálhatók az egészségügyi és jóléti rendszer minden területén, legyen szó fogászati, szemészeti, audiológiai központokról, orvosi központokról, kórházakról, bölcsődékről, időotthonokról vagy fogyatékosokat ellátó intézményekről. Ezeknek az intézményeknek és szolgáltatásoknak a legfőbb célkitűzése, hogy mindenki számára elérhető és minőségi szolgáltatást biztosítsanak lehetőleg helyben.

Az önkéntes nyugdíjpénztári rendszer bevezetésének elengedhetetlen feltétele volt, hogy legyenek olyan eszközök, amelyekbe a nyugdíjelőtakarékosság ideje alatt el lehet helyezni a felhalmozott megtakarításokat. Az 1990-ben, még a rendszerváltást megelőzően elfogadott értékpapírtörvény<sup>378</sup> lehetőséget és szabályozott keretet biztosított a nyilvános értékpapír-kibocsátásoknak, ezek kereskedésének és felügyelésének. Így a befektethető eszközök közül az értékpapírok megjelenhettek a hazai szabályozott piacon. Az 1991-ben elfogadott befektetési alapokról szóló jogszabály<sup>379</sup> szabályozta a kollektív befektetések intézményi hátterét, szervezeti felépítését, rendszerét. Ez szolgált mintául a nyugdíjpénztárak befektetési rendszerének kialakításához, talán épp emiatt nevezték az önkéntes nyugdíjcélú megtakarítást „nyugdíjalap” helyett pénztárnak, ezzel hangsúlyozva, az attól eltérő voltát. Mind a nyugdíjpénztár, mind a befektetési alap intézményi befektető, részben hasonló gazdálkodási, működési elvek mentén, kollektív befektetési jelleggel működnék és ugyanazon befektetési eszközpiacon tevékenykednek. A legfőbb különbség azonban a két befektetési forma között, hogy a befektetési alapok az egyének már megtakarított pénzének befektetését szolgálták, a pénztárak pedig a hosszú távú előtakarékosságot. Hasonló viszont a szervezeti felépítésük, a befektetések kollektivitása, a befektetések piaca, ellenőrzési rendszere.

Az önkéntes pénztárakról szóló törvényjavaslatot csaknem egy évig tartó államigazgatási egyeztetés és parlamenti bizottsági tárgyalás után fogadta el az Országgyűlés. A törvény elfogadását a végszavazáson a jelenlévő képviselők 98,2 százaléka támogatta. Az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény (Öpt.) elfogadásával Magyarországon a második világháború után csaknem 50 évvel, 1993–1994-ben jelentek meg újra az önkéntes részvétel mellett működő, kiegészítő egészség-, önszegélyező és nyugdíjcélú megtakarítási lehetőséget kínáló pénztárak. A működésüket szabályozó törvény

<sup>378</sup> az egyes értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról és forgalmazásáról, valamint az értékpapírtőzsdéről szóló 1990. évi VI. törvény.

<sup>379</sup> a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról szóló 2011. évi CXCI. törvény.

preambuluma szerint az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak új, intézményes formát adtak az öngondoskodásnak, továbbá a tartósan befektethető források bővítésével elősegítik a hazai tőkepiac fejlődését.

Az Öpt. az intézmény szolgáltatásainak jellege alapján három különböző önkéntes pénztártípust nevesít:

- nyugdíjpénztár: nyugdíjszolgáltatást nyújt, ami nyugdíjkorhatár elérése után a pénztártag részére, az egyéni számláján nyilvántartott összeg terhére, az alapszabályban rögzített módozatok szerint egy összegben vagy járadék formában történő pénzbeni kifizetés;
- önszegélyező pénztár: munkanélküliek, keresőképtelenek segélyezését, gyógyszer és gyógyászati segédeszköz árának támogatását, gyermeknevelési támogatást, elhalálozás esetén a hátramaradottak támogatását nyújtja;
- egészségpénztár: az egészség védelmét szolgáló programokat szervez és finanszíroz, egészségügyi szolgáltatásokat vásárol.

Kezdetben a jogszabály kimondta, hogy több pénztártípus nem működhet egy pénztár keretében, azonban a tagok és az intézmények igényeire figyelemmel a jogalkotó az MNB javaslatára módosította a jogszabályt, amely jelenleg már lehetővé teszi, hogy egy intézmény egészségpénztári és önszegélyező pénztári feladatokat is ellásson (egészség- és önszegélyező pénztár).

#### *A pénztárfelügyelés sajátosságai*

A hitelintézeti, biztosítói és tőkepiaci szektorok felügyelésében 1994-ben már jelentős tapasztalattal rendelkeztek a hazai szakemberek. A hazai pénztárfelügyelés e magyar tapasztalatokra, illetve külföldi modellekre alapozva indult el. A pénztárfelügyelés a hitelintézeti és a biztosítói felügyeléssel több ponton mutat hasonlóságot, mint különbséget.

A különbségek oka a pénztári szektor intézményi sajátosságaiból adódnak, amelyek legjobban az alábbi pénztári alapelveken keresztül figyelhetők meg:

- a pénztárak kvázi egyesületi formában működnek, a tulajdonosok maguk az ügyfelek, vagyis a pénztártagok, és kizárólag ők jogosultak a pénztárra vonatkozó alapvető döntések meghozatalára, a döntés során pedig minden pénztártag szavazatának ugyanakkora a súlya (önkormányzati működés; kölcsönösség);
- nonprofit (nem haszonelvű) működés, amely talán a leginkább szembevetendő különbség más pénzügyi intézményekhez képest: a pénztár gazdálkodásának eredményét sem osztalék, sem részesedés formájában nem fizetheti ki, azt csak az alaptevékenység érdekében használhatja fel;
- a nem haszonelvű működéssel összefügg a zárt gazdálkodás elve, amely szerint a pénztár gazdálkodása kizárólag az alapszabályban meghatározott szolgáltatások szervezésére és teljesítésére irányulhat;
- függetlenség: a pénztárak a jogszabályok keretei között szabadon alakítják ki szolgáltatási körüket és üzletpolitikájukat, vagyis egy pénztár viselheti a mögötte álló háttérintézmény nevét, igénybe veheti a szolgáltatásait (pl. vagyon- és letétkezelés), attól azonban nem lesz az adott csoport tagja, önálló, független entitásként kell rá tekinteni;
- a pénztárak működésében alapelveként megjelenik az önkéntesség és a szolidaritás.

A fenti különbségekből adódóan a Felügyelet szerepe is némiképp eltér a pénzügyi közvetítőrendszer más szereplőinél alkalmazottaktól. A Felügyelet – szükség esetén – például fellép a tulajdonosi jogok érvényesülése érdekében, amely más pénzügyi intézménynél nem feladata. A Felügyelet a pénztárak befektetési döntéseit és a befektetések eszközösszetételét nem a más területeken ismert „prudent person” elvnek,

hanem a pénztárak jogszabályban meghatározott befektetési limit keretrendszernek való megfelelés szempontjából is vizsgálja. A pénztárak – szintén egyedüli pénzügyi intézményként – jogszabályban előírt költséglimitok mellett működnek, amely betartásának ellenőrzése szintén a Felügyelet feladata.

Az MNB egy speciális mandátummal is rendelkezik a pénztárak kapcsán, mely szerint közreműködik az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak fejlődését akadályozó tényezők feltárásában és feloldásában, valamint e szervezetek társadalombiztosítással való együttműködésének koordinálásában.

A fenti sajátosságokon és az abból fakadó eltérő feladatokon túl azonban a pénztárak felügyelése a többi pénzügyi intézménnyel azonos. Kockázatalapú a felügyelésük, az MNB tv.-ben előírt időközönként átfogó vizsgálatot kell lefolytatni, egyedi intézményi és szektorális kockázatértékelés készül negyedévente, elemzésre kerül az üzleti modelljük, stratégiájuk, pénzügyi terveik, a felügyelők részt vesznek a testületi üléseiken. A hasonlóság több, mint a különbség, de fontos, hogy tisztában legyünk az eltérésekkel.

#### *5.1.3.1. Az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyelete (1994-1997)*

Az önkéntes pénztárak felügyeletét az Öpt. rendelkezéseinek megfelelően 1994-től egy újonnan létrejövő felügyeleti szerv, az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyelete (a továbbiakban: Pénztárfelügyelet, Felügyelet) látta el. A Pénztárfelügyelet önálló szereplőként jelent meg a különböző pénzügyi területek felügyeletét ellátó Állami Bankfelügyelet (ÁBF), Állami Biztosításfelügyelet (ÁBIF), illetve Állami Értékpapír-felügyelet (ÁÉF) mellett.

A Pénztárfelügyelet a pénzügyminiszter felügyelete alatt önálló központi hivatalként működött, elsőfokú államigazgatási szerv volt, hatásköre pedig az Öpt.-ben meghatározott pénztárakra és tevékenységekre terjedt ki. A Pénztárfelügyelet tevékenysége ellátásában engedélyezési, ellenőrzési, intézkedési és bírságolási jogkörrel rendelkezett. Az Öpt.

körvonalazta a Pénztárfelügyelet ellenőrzési és bírságolási jogkörét is, illetve az egyes jogkörök gyakorlása során figyelembe veendő szempontokat is. Az Öpt. létrehozta a Pénztárfelügyelet és a pénzügyminiszter tanácsadó szerveként működő Pénztártanácsot, melynek tagjai a Pénzügyminisztérium, a Népjóléti Minisztérium és a Munkaügyi Minisztérium, a pénztárszövetség(ek) képviselője (képviselői), az ÁBF, az ÁBIF és az ÁÉF egy-egy képviselője, valamint a pénzügyminiszter által felkért független szakértők voltak. A Pénztártanács a magánnyugdíjpénztárak megalakulásáig működött, a testületre vonatkozó rendelkezést a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény hatályon kívül helyezte.

#### *Személyi, tárgyi és egyéb működési feltételek kialakítása*

Az Öpt. 1993. november 16-i parlamenti elfogadását követően kihirdetése napján, 1993. december 6-án lépett hatályba. Ettől kezdve érkezhettek a pénztárak tevékenységi engedély iránti kérelmei, illetve a Pénztárfelügyeletnek ekkortól már el kellett látnia feladatait.

Az önkéntes pénztárak újszerűségére tekintettel a pénztári területen jártas szakemberek nem voltak. Ebből eredően a Pénztárfelügyelet első vezetői, illetve munkatársai az Öpt. előkészítésében, kidolgozásában részt vevő pénzügyminisztériumi munkatársak, illetve külső szakértők közül kerültek ki. A Felügyelet szervezeti felépítése értelemszerűen igazodott a Felügyelet törvényben meghatározott feladataihoz: jogi terület (engedélyezés és jogérvényesítés), ellenőrzés, befektetés, pénztárüzemi és rendszerfejlesztési terület, közgazdasági-elemzési terület, koordináció.

#### *A felügyeleti tevékenység megindulása*

A tevékenység megindulásának évében a Felügyelet meghatározó tevékenysége az engedélyezés volt. A jogalkotó az intézményrendszer fokozatos, lassú ütemű kialakulásával számolt: „Tekintettel a lakosság jelenlegi gazdasági helyzetére, valamint arra, hogy a piacgazdaság kiépülésének még csak a kezdetén tartunk, az önkéntes és kölcsönös alapon szerveződő pénztárak megalakulásával is viszonylag lassabb

ütemben számolhatunk. Nemcsak a számbeli növekedés lesz fokozatos, hanem a pénztárak által vállalt funkciók mennyisége is.”<sup>380</sup> Az egészség- és az öngélező pénztárak esetében a tapasztalatok igazolták a jogszabály-előkészítők óvatos várakozásait, azonban nyugdíjpénztárak jelentős számban alakultak meg a törvény hatályba lépését követő egy-két évben. Az első év végére, hozzávetőlegesen 80–100 engedélykérelem érkezett, illetve került kiadásra, összefüggésben azzal, hogy a pénztárak alapítása viszonylag egyszerű volt: az alakuló közgyűlés minimálisan megkövetelt létszáma 15 fő volt, ahol el kellett fogadni a pénztár alapszabályát és megválasztani a vezető tisztségviselőket. A pénztárak alapítását segítette az is, hogy a pénztár alapításához, tevékenységének megkezdéséhez a törvény nem követelt meg (alap)tőkét.

A bankok, biztosítók által alapított pénztárak mellett voltak akár néhány tucat taggal alakult pénztárak, amelyek legtöbb esetben munkáltatói kezdeményezésre és támogatással jöttek létre. Ezek a kicsi, más pénzügyi intézménytől független intézmények ösztönözték olyan üzleti vállalkozások kialakulását és működését, amelyek versenyképes áron szakértői szolgáltatásokat kínáltak a pénztárak működtetéséhez.

Az 1994–1995. évi megalakulási időszakot követően 1996–1998-ban volt a legtöbb nyugdíjpénztár a piacon, azonban 1998-ban jelentős konszolidációs folyamat indult el. Sok intézmény nem tudott megfelelően növekedni és optimális méretet elérni. Az 1994-ben alapított nyugdíjpénztárak 60 százaléka, az 1995-ben alapított nyugdíjpénztárak 78 százaléka 1997 év végén 2000 főnél kevesebb taggal rendelkezett.<sup>381</sup> Ezeknek a pénztáraknak a jelentős része a következő néhány évben a beolvadás, összeolvadás vagy végelszámolás mellett döntött. A kisebb pénztárak közül általában azok maradtak fenn hosszú távon, amelyek mögött egy támogató intézmény (többnyire munkáltató) volt. A támogató intézmény hozzájárulhat a működés költségeihez, helyiséget, infrastruktúrát biztosíthat a pénztárnak. A munkáltatói háttér és támogatás

<sup>380</sup> Öpt. indoklás

<sup>381</sup> Gál Róbert Iván: Az önkéntes nyugdíjpénztárak, 1998

teszi lehetővé, hogy a tagok felé a tagdíjbevételekből a piaci átlagnál alacsonyabb költséglevonást érvényesítsenek.

Az egészség- és önszegélyező pénztárak esetében nem volt olyan meredek felfutás az intézmények számában közvetlenül a jogszabály hatályba lépése után, mint a nyugdíjpénztárak esetében. A jelenség mögött többféle ok játszott szerepet. A nyugdíjpénztári egyéni befizetések adókedvezménye kezdetben kétszerese (a befizetés 50 százaléka) volt az egészség- és önszegélyező pénztári befizetések kedvezményének. Továbbá, az egészség- és önszegélyező pénztár működtetése egyes részeiben bonyolultabb, a szolgáltatási kifizetések jóval gyakoribbak, többnyire kisebb összegűek, a szolgáltatásokhoz kapcsolódó adminisztráció nagyobb kapacitást igényelt az intézménytől.

A professzionális szakmai háttér kialakulatlansága miatt, a követelményeknek megfelelően szabályozott pénztári működés kialakulása, kialakítása érdekében a Felügyelet konzultációs lehetőséget biztosított az engedélykérelmet benyújtók számára.

A Pénztárfelügyelet megalakulását követően az egyes szakterületek meghatározó feladata a pénztárak alapításával összefüggő engedélyezési folyamatban való részvétel volt, majd a felügyeleti munkavégzés hangsúlya a pénztárak működési folyamatának elősegítésére és az ellenőrzésre tevődött át. A Pénztárfelügyelet gyakori, de rövid (1-2 napos) ellenőrzéseket folytatott a pénztáraknál, típusuk szerint általános ellenőrzéseket, célvizsgálatokat, utóvizsgálatokat és témavizsgálatokat végzett. A vizsgálatok fókuszában a pénztártevékenység folytatásához szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosításának vizsgálata, a pénztár bevételeinek és kiadásainak ellenőrzése, a pénztári befektetések vizsgálata, a pénztár beszámolási és könyvvézetési kötelezettsége teljesítésének ellenőrzése, valamint a bizonylati elv és bizonylati fegyelem, a számviteli rend ellenőrzése voltak.

Az intézmények folyamatos felügyelésének alapja az intézmény által küldött információ (rendszeres és eseti adatszolgáltatás, beküldendő



dokumentumok), de kockázatra utaló jelzések bárhol érkezhettek (panaszügyek, sajtóhír, más hatóság jelzései). A helyszínen kívüli felügyeleti munka jelentős részét az intézményektől érkező, jogszabály szerint beküldendő dokumentumok feldolgozása jelentette. A pénztárak évente legalább egyszer – szükség esetén többször – közgyűlést tartottak. A közgyűlés dokumentumait, a jegyzőkönyvet, a jelenléti ívet a csatolt iratokkal együtt be kellett küldeni a Felügyeletre. A Felügyelet a helyszínen kívüli tevékenysége során vizsgálta a közgyűlések lebonyolításának jogszerűségét, ellenőrizte, hogy a beküldött dokumentumok megfeleltek-e a jogszabályi elvárásoknak, vizsgálta az éves beszámoló és pénzügyi terv megalapozottságát. A pénztáraknak a pénzügyi helyzetüket az éves beszámolón túl negyedéves jelentésben kellett bemutatni. Ezen kívül a Felügyelet eseti adatszolgáltatást is kérhetett a pénztáraktól. A pénztárak pénzügyi folyamatainak kockázatait a felügyelők a rendszeres és eseti adatszolgáltatások adatai alapján vizsgálták.

1996-tól bevezetésre került az ún. pénztárgazda rendszer, amely keretében a kijelölt felügyeleti szakemberek között a pénztárak felosztásra kerültek, akik a pénztárak „gazdája”-ként a Pénztárfelügyelet és a pénztár között szakmai együttműködést, közreműködést biztosítottak. A Pénztárfelügyelet vezetése nagy jelentőséget tulajdonított a pénztárgazda rendszernek, mivel általa lehetővé vált a pénztári gazdálkodás felügyelet részéről történő folyamatos nyomon követése, ami fokozta a felügyeleti közreműködést a pénztárak szakmai problémáinak megoldásában. A pénztárgazdák feladatát a negyedéves jelentések, az éves beszámolók és pénztári dokumentumok feldolgozása, elemzése képezték, valamint részt vettek a pénztárak közgyűlésein. A pénztárgazda a „pénztáránál” folyó ellenőrzésben nem vehetett részt.

A pénztárak működésének megindulása után fokozatosan kialakultak a pénztárak és a Felügyelet közötti kapcsolattartás fórumai, ezek között többnyire kerekasztal-beszélgetések, évente megrendezett pénztárkonferenciák, illetve a pénztárszövetségek megalakulását követően a feladatokhoz igazodóan létrehozott közös – alkalmi – munkabizottságok.

Mivel abban az időszakban az internet és ehhez kapcsolódóan a honlapok alkalmazása, használata még nem volt általános, további szakmai, információs fórumként működött a rendszeresen megjelenő Pénztárhírek kiadvány. Szakmai elemzések, módszertani háttéranyagok közzétételére szolgáltak a Pénztárfüzetek kiadványok. A pénztári szektor helyzetét a Felügyelet rendszeresen kiadott évkönyvekben mutatta be.

### *Az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyeletének szerepe az 1997-es nyugdíjreformban*

1994 decemberében az államháztartási reform előkészítéséről szóló 1128/1994. (XII. 30.) Korm. határozattal létrehozták az államháztartási reformbizottságot, amelynek egyik lényeges feladata volt a nagy állami elosztórendszerek, ezen belül kiemelten a társadalombiztosítási rendszer átfogó reformjának előkészítése, amelyet a jóléti albizottság kapott. Ez az albizottság 1995 júniusában terjesztette javaslatát – a meglévő állami felosztó-kirovó rendszer alapos átstrukturálását és egyetlen kötelező pilléreként való fenntartását – az államháztartási reformbizottság elé. A reformbizottság a javaslatot támogatta. Ezzel egy időben azonban a pénzügyminisztériumban is megindult egy nyugdíjreform-előkészítő munka, és a pénzügyminiszter még 1995 nyarán a jóléti albizottság javaslatától lényegesen eltérő nyugdíjreform-tervezetet terjesztett a kormány elé. Ez az új tervezet nyugdíjprivatizációt javasolt, ami a magyar időskori biztonsági rendszerben jelentős paradigmaváltást képviselt.<sup>382</sup>

1996–1998 között a Pénztárfelügyelet akkori elnöke a nyugdíjreform kidolgozását összefogó Nyugdíjreform-bizottság tagja, ezen belül a kötelező nyugdíjrendszer II. pillérét kidolgozó munkacsoport vezetője volt. A II. pillér lehetséges megvalósítási lehetőségei közül az önkéntes nyugdíjpénztári működési modellen alapuló magánnyugdíjpénztári rendszer kialakítása mellett tették le voksukat a döntéshozók. Ezzel összefüggésben jelentős szerep hárult a Pénztárfelügyeletre, a II. pillért jelentő magánnyugdíjpénztári rendszer szabályozásának kialakítására vonatkozóan.

<sup>382</sup> Katharina Müller: *A magyar nyugdíjreform politikai gazdaságtana.*

### *Néhány tény és tévhit a magánpénztárakról*

A Világbank modellje alapján 1998-ban bevezetett ún. hárompilléres nyugdíjrendszer átalakítása 2010 novemberétől indult. 12 év távlatából érdemes megvizsgálni, hogy melyek a tények, és milyen tévhitek élnek a mai napig a hárompilléres modell második pillérét adó magánnyugdíjpénztárakról.

A rendszer bizonyos paraméterek mellett kötelező részvételre alapozott. A bevezetése idején sokan olyanok is beléptek önként magánpénztárakba, akiknek nyilvánvalóan túl rövid felhalmozási idejük volt hátra a nyugdíjkorhatár betöltéséig ahhoz, hogy elegendő vagyont halmozzanak fel a társadalombiztosítási nyugdíjuk kieső egynegyedének pótlására.

A magánnyugdíjpénztári rendszerbe érkező befizetések a nyugdíjárulék egy részének elvonásából származtak. Ezzel jelentős bevételkiesést, fenntarthatósági problémát okoztak az állami nyugdíjrendszernek. A tőkefelhalmozáson alapuló magánnyugdíjpénztári rendszerből ugyanakkor hiányzott az állami rendszerben meglévő szolidáris elem. Rokkantsági ellátást nem nyújtott, és a szolgáltatások között hozzátartozói ellátás alapesetben nem szerepelt, illetve a hozzátartozói ellátások bizonyos esetekben is csak korlátozott mértékben jelentek meg. A magánpénztárak mindeközben egyre nagyobb összegeket költöttek tagszervezésre, egymástól halászták el tömegesen a tagságot, ezzel túlzott értékesítési költségeket indukáltak maguknak, amelyet a Felügyelet végül ajánlásban próbált meg visszaszorítani. A befektetési költségek elszaladását pedig már jogszabályban kellett korlátozni.

Sokan öngondoskodási terméként gondoltak és gondolnak a mai napig a magánnyugdíjpénztárakra és ez a félreértések, tévhitek alapja. Utólag sokszor olyan hangulatkeltő kijelentések kapnak szárnyra, mintha a magánpénztári megtakarítást az emberek saját szándékuk alapján a nettó jövedelmükből spórolták volna meg, holott az ott felhalmozott vagyon alapesetben a társadalombiztosítási

(TB) nyugdíjrendszerbe fizetendő egyéni nyugdíjjárulék nagyobb részének átirányításából származott. Ez a tévhit pedig jelentősen hátráltatta a valóban öngondoskodási célú kiegészítő termékek (önkéntes pénztár, NYESZ, nyugdíjcélú biztosítás) terjedését, fejlődését. Háttérbe szorították, eltakarták azokat, hiszen sokan nem akartak egyéni megtakarítást indítani, mivel úgy érezték, hogy ez már a 2. pilléres magánpénztárban megoldott. Ugyanakkor a hárompilléres nyugdíjrendszer átalakítása után az elmúlt 12 évben az önkéntes pénztárak egyéni befizetései jelentősen nőttek.

#### *A hárompilléres nyugdíjrendszer átalakítása*

A 2008. évi pénzügyi és gazdasági válság nyomán jelentősen megváltozott a makrogazdasági környezet, amely az egész közép-kelet-európai térségben lényegesen érintette az államháztartás és a nyugdíjrendszer helyzetét is. A válság nyomán gazdasági visszaesés következett be, növekedett az államháztartási hiány, továbbá az állami nyugdíjrendszer bevételei is csökkentek, ami szintén hozzájárult az államháztartási hiány növekedéséhez. Mivel a magánnyugdíjpénztári rendszerbe érkező befizetések a nyugdíjjárulék egy részének elvonásából származtak, az jelentős bevételkiesést okozott az állami nyugdíjrendszernek, és az állami nyugdíjrendszer kötelezettségeinek teljesítése a hiány növekedésével járt. A nyugdíjreform átállási költsége, azaz a nyugdíjreform miatt az állami nyugdíjrendszer bevételkiesése miatt jelentkező hiány fokozatosan növekedett minden országban, amelyik részlegesen privatizálta nyugdíjrendszerét. A legtöbb országban a magánnyugdíjrendszerbe irányított járulék mértéke fokozatosan növekedett, továbbá a magánpénztári tagok száma is fokozatosan nőtt, így a növekedő hiány 2008-ra csaknem mindegyik érintett országban (Bulgária, Horvátország,

Magyarország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Szlovákia) meghaladta a GDP 1 százalékát.<sup>383</sup>

Az érintett országok a nyugdíjreform bevezetése mellett ebben az időszakban csatlakoztak az Európai Unióhoz, és ezekre az országokra is vonatkoztak a Stabilitási és növekedési egyezmény (Stability and Growth Pact – SGP) szabályai, így az államoknak az Egyezmény szerint korlátozni kellett az államháztartási hiányt és az államadósság mértékét.<sup>384</sup> A válság következtében az SGP előírásai alapján több közép-kelet-európai ország felé megindult a túlzott deficiteljárás. Lengyelország, Lettország, Románia és Szlovákia felé 2009-ben, Litvánia és Bulgária felé 2010-ben. Magyarország felé a túlzott deficiteljárás nem a válság nyomán, hanem szinte az uniós tagság kezdetekor, 2004. július 5-én elindult, és többszöri határidő-hosszszabbítással a válság idején is tartott. A világbanki modell alapján részleges nyugdíjprivatizációt végrehajtó kilenc tagország 2010 nyarán az Európai Unióhoz fordult, hogy vizsgálják felül a Stabilitási és növekedési egyezményt, mivel az általuk végrehajtott nyugdíjreform rövid távú hatása miatt magasabb lett az államháztartás folyó deficitje. Az érintett országok szerint az egyezmény jelen formájában nem igazságos, hiszen a nyugdíjreformokat végrehajtó tagországok átmenetileg kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnek, mint az ilyet végre nem hajtók. Emiatt kérték, hogy az ilyen reformot végrehajtó tagállamok deficitkorlátja magasabb lehessen. A kérést az

<sup>383</sup> Kamila Bielawska–Agnieszka Chłoń-Domińczak–Dariusz Stańko: Retreat from mandatory pension funds in countries of the Eastern and Central Europe in result of financial and fiscal crisis: causes and effects. Az átállási költségeket egyszerűsített táblázatban közli: Agnieszka Chłoń-Domińczak: The Implications of „Averting the Old-Age Crisis” for Pension Systems in Central and Eastern Europe and What the Future Holds? 7th International Pension Research Association Conference June 23, 2022

<sup>384</sup> A Stabilitási és Növekedési Paktum fő célja az uniós államok költségvetési fegyelmének biztosítása volt: alacsony államadósságra és alacsony inflációra való törekvés. Az SGP kötelezi a tagállamokat, hogy az államháztartási hiányt 3 százalékra, az államadósságot pedig a GDP legfeljebb 60 százalékára korlátozzák. Amennyiben egy tagállamban jelentős elmaradás van a követelmények megvalósításában, a Bizottság túlzott deficiteljárást indít.

Európai Unió nem fogadta el.<sup>385</sup> A magánnyugdíjpénztári rendszer kialakításához köthető nehézségek miatt az érintett országok jelentősen átalakították a magánnyugdíjpénztári rendszerüket, szinte teljesen vagy részben visszafordították a nyugdíjprivatizációt vagy jelentősen csökkentették a magánnyugdíjpénztári 2. pillér szerepét (kivételként Bulgária említhető, ahol nem volt jelentős változás).<sup>386</sup> A válság hatása azonban nemcsak a tőkefedezeti pillér átalakítását eredményezte, hanem több országban az első pilléres állami nyugdíj paramétereit is megváltoztatták.<sup>387</sup>

A hazai magánnyugdíjpénztári rendszer átalakításának részeként 2011-ben lehetőség nyílt arra, hogy a magánnyugdíjpénztári tagok visszaléphessenek az állami rendszerbe, és ezzel teljes TB-nyugdíjra jogosulttá váljanak, azzal, hogy az addig befizetett, inflációval indexált magánnyugdíjpénztári járulékkuk – a jogszabály megfogalmazása szerint hozamgarantált tőke – visszakерült az államhoz. A visszalépő tagok hozzájuthattak a hozamgarantált tőke feletti összeghez, köznapi elnevezéssel a reálhozamhoz. Ezzel a lehetőséggel a magánnyugdíjpénztári tagok döntő többsége élt. Biztosított volt a lehetőség arra is, hogy a tagok nyilatkozhassanak a magánnyugdíjpénztári rendszerben maradásukról, amellyel a 2010. év végi tagság 3 százaléka (mintegy 100 ezer fő) élt. A nyugdíjcélú megtakarításokat az állam továbbra is fontosnak tartotta, ezért adókedvezménnyel ösztönözte azt, hogy a magánnyugdíjpénztári megtakarításon keletkező hozamrészt a tagok nyugdíjcélra tegyék félre. A visszalépő tagok kérhették azt is, hogy a reálhozamukat az önkéntes nyugdíjpénztári számlájukra utalják át. Ekkor az átutalt reálhozam összegének 20 százalékát – maximum 300 ezer forintot – adójóváírásként érvényesíthették a 2011. évi adóbevallásban.

<sup>385</sup> Banyár József: A nyugdíjreform miatti államháztartási hiány elszámolhatósága. *Közgazdasági Szemle*, LVIII. évf., 2011. július–augusztus

<sup>386</sup> Kamila Bielawska–Agnieszka Chłoń-Domińczak–Dariusz Stańko: Retreat from mandatory pension funds in countries of the Eastern and Central Europe in result of financial and fiscal crisis: causes and effects.

<sup>387</sup> Jan Drahokoupil–Stefan Domonkos: Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008

### *Jövőbeli lehetőségek*

A Világbank hárompilléres struktúráját (részvétel szerint: állami, kötelező magán, önkéntes) ma már meghaladta a kor, a szakma és a tudományos közeg is egyre ritkábban használja. Fontos azt is látni, hogy a nálunk és még több közép-kelet-európai országban (Lengyelország, Románia, Bulgária, Lettország) bevezetett világbanki modellel szemben a fejlett országok többségében a hárompilléres rendszer 2. pillérét nem magánpénztárak, hanem a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatók adják. A mai foglalkoztatási viszonyok között azonban már ezt a rendszert sem nevezhetnénk haladónak, és tapasztalatunk szerint nemzetközi szakmai körökben egyre inkább letisztul a kép két fő lábára, az állami és kiegészítő rendszerekre. A foglalkoztatói és egyéni rendszerek hasznos elemeinek ötvözésével nincs is szükség három pillérre, elegendő egy erős állami és egy azt megtámasztani képes – akár több elemből álló – kiegészítő rendszer.

Egy fenntartható modell koncepciójának kialakítása során érdemes a fenti tanulságokat figyelembe venni. Az OECD és az EIOPA is így tesz, amely szervezetek ma már az automatikus beléptetésre épülő rendszerek eredményességét vizsgálják vagy egyenesen ajánlják tagjaiknak. Arra a kérdésre, hogy a nemzetközi példák, valamint a magánnyugdíjpénztári rendszer magyarországi tapasztalatai alapján milyen tulajdonságokkal lehet leírni egy jól működő, az állami rendszert megtámasztani képes kiegészítő nyugdíjrendszert, álláspontunk szerint röviden az alábbi válasz adható.

Egy fenntartható kiegészítő rendszer nem kötelező, de ösztönzi az embereket a belépésre. Addicionális, többletfelhalmozást indukál és nem von el az állami rendszerből. Rugalmas és igazodik az életciklusokhoz a befizetések, a szolgáltatás és a befektetés terén egyaránt. Mind az egyén, mind pedig a munkáltató figyelmét felkelti és érdekeltté teszi, az egyént a vonzó szolgáltatási palettával, állami és munkáltatói ösztönzőkkel, míg a munkáltatót a munkaerőmegtartást segítő, államilag támogatott hozzájárulással. A tagok foglalkozta-

tókon keresztüli elérésével, a növekvő vagyon mellett alacsonyan tartható költségekkel pedig egy valóban költséghatékony kiegészítő rendszer működtetésére nyílhat lehetőség.

### 5.1.3.2. Az Állami Pénztárfelügyelet (1998-2000)

A nyugdíjreform törvénycsomag 1997-es elfogadásával<sup>388</sup> a magánnyugdíjpénztárak felügyeletének feladatát a Pénztárfelügyelet kapta, amely azonban 1997. szeptember 1-jével megszűnt és jogutódjaként létrejött az Állami Pénztárfelügyelet (ÁPF, Felügyelet). A megnövekedett feladatokkal és a pénztárak növekvő számával összefüggésben az ÁPF állománya is növekedett a Pénztárfelügyelethez képest. A törvénycsomag elfogadásával az addig a társadalombiztosítás felé fizetett nyugdíjárulék megosztásra kerültek az I. és a II. pillér között. Tekintettel a járulékok megosztására és a törvényben meghatározott körben (pályakezdők) a magánnyugdíjpénztári taggá válási kötelezettségre – biztosítani kellett azt, hogy a munkáltatók a járulékfizetési és magánnyugdíjpénztári tagdíj fizetési kötelezettségeikhez kapcsolódó bevallást és megfizetést egységes rendszerben teljesíthessék, ezért a kötelező jelleghez kapcsolódó garanciális elvárások tekintetében ki kellett alakítani a magánnyugdíjpénztári tagdíjbevallások és -befizetések központi nyilvántartási rendszerét (Pénztárak Központi Nyilvántartása – PKN) is, amely feladatot szintén az ÁPF kapott meg.

Az Mpt. 1997. szeptember 1-jei hatályba lépésével a jogszabályban megjelölt alapítók megkezdhették a magánnyugdíjpénztárak megalapítását, az alakuló intézmények – amennyiben az alapítási engedélyt megkapták

<sup>388</sup> A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. törvényt a társadalombiztosítás reformjával felváltották az Országgyűlés által 1997. július közepén elfogadott:

1. a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.),
2. a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.),
3. a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (Mpt.), illetve
4. a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény.



– legkorábban 1998. január 1-jétől fogadhatták a belépő tagokat 1999. augusztus 31-ig önkéntes tagsági viszony létesítésével. Ezt követően a rendszerbe történő új belépésre csak a pályakezdőknek volt – kötelező jelleggel – lehetőségük. A magánnyugdíjpénztárak alakulása határozta meg az 1998. évi felügyeleti tevékenység nagy részét, hiszen nemcsak az engedélyezéssel járó feladatokat kellett elvégezni, hanem egy új, induló rendszer kezdetben jelentkező működési problémáit is kezelni kellett. A magánnyugdíjpénztárak száma azonban sokkal kisebb mértékben növekedett, mint az önkéntes pénztáraké.<sup>389</sup> 1999-ben a magánnyugdíjpénztári szektor stabil piacépítése volt jellemző, amit az ezt követő 4-5 évben konszolidáció követett, az intézmények egy része beolvadt vagy végelszámolt. Ebben az időben a dinamikus összeolvadások és egyéb koncentrációs folyamatok nemcsak a magánnyugdíjpénztárakra voltak jellemzőek, hanem az önkéntes pénztárakat is érintették. Az intézményi összeolvadások hatással voltak a felügyelési tevékenységre is, hiszen a piaci változások felügyeleti aktivitást és minőségileg magasabb szintű felügyelési tevékenységet igényeltek. A be- és összeolvadások, végelszámolások kapcsán számos célvizsgálatot végzett az ÁPF, melyek a fő kockázati tényezőkre (befektetések, függő tételek, tagdíjnyilvántartás, informatika) irányultak.<sup>390</sup>

A pénztárak helyszínen kívüli felügyelésében kiemelt szerepe volt a rendszeres pénztári adatszolgáltatásoknak (éves beszámoló, negyedéves jelentés). Ebben az időszakban az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak egyes gazdálkodási szabályairól szóló kormányrendelet befektetési kockázati osztályokat határozott meg, és ezekre a kockázati osztályokra vonatkozóan írt elő korlátokat az egyes pénztártípusokra. A negyedéves jelentés adattáblájából a Felügyelet vizsgálhatta a jogszabályi korlátoknak való megfelelést.

<sup>389</sup> A magánnyugdíjpénztáraknak az Állami Pénztárfelügyelettől kapott alapítási engedély kézhezvételét követően fél éve volt arra, hogy a kétezer fős taglétszámot elérjék és tevékenységi engedélyt kérleljenek.

<sup>390</sup> Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete – Tájékoztató a pénzügyi szektor 1999. évi fejlődéséről (<https://www.mnb.hu/letoltes/publ-jelentes-1999eves.pdf>), 2022. 10. 28

Az ÁPF tevékenyen részt vállalt a jogszabály-módosítási javaslatok kidolgozásában, véleményezésében. A jogértelmezést és a jogszabályok gyakorlati alkalmazását soft-eszközökkel (ajánlás, vezetői körlevél) segítették pl. a pályakezdők definiálásával, az adóigazolások kiadásával, a hozamszámítással és a hozamkiegyenlítési tartalék képzésével, a tagdíjhátralék megállapításával kapcsolatos témákban.

Az ÁPF a pénztárak helyszíni ellenőrzéseit a hatékonyság és a célra irányultság elvei mentén folytatta le. Az ÁPF a magánnyugdíjpénztárak esetében két évente köteles volt ellenőrizni, hogy a tevékenységük megfelel-e a törvénynek, a pénztártevékenységre vonatkozó egyéb jogszabálynak, a kiadott engedélyeknek és a pénztártagok biztonságának.<sup>391</sup> Az önkéntes pénztárak esetében nem volt törvényi előírás az ellenőrzésükre, az ÁPF erről saját belátása szerint dönthetett.

Érdekesség, hogy bevezettek egy új vizsgálati fajtát, a konstruktív ellenőrzést, melynek célja, hogy a pénztárral együtt állapítsák meg a hiányosságokat és azok pótlását, a hibák megoldását tanácsokkal segítette az ÁPF.<sup>392</sup>

A magánnyugdíjpénztárak létrejöttével együtt került megalapításra egy garanciális intézmény, a Pénztárak Garancia Alapja (PGA), melynek törvényességi felügyeletét először az ÁPF látta el.

#### 5.1.4. Pénztárfelügyelés a PSZÁF-időszakban (2000-2013)

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: Felügyelet, PSZÁF) megalakításáról a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvény (régii Psztv.) alapján az Országgyűlés döntött. A PSZÁF az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet, az Állami

<sup>391</sup> 1997. évi LXXXII. tv. 109. § (1) bekezdése alapján.

<sup>392</sup> Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete – Tájékoztató a pénzügyi szektor 1999. évi fejlődéséről, 23. o., 2.4.3.1. Magánnyugdíjpénztárak (<https://www.mnb.hu/letoltes/publ-jelentes-1999eves.pdf>)

Biztosításfelügyelet és az Állami Pénztárfelügyelet összevonásával, e szervek jogtódjaként jött létre 2000. április 1-jével.

A pénztárfelügyeleti funkcióhoz kapcsolódó feladatok határozták meg a szervezeti struktúrát a PSZÁF-ban. A PSZÁF létrejötte magával hozta az egységes szemléletmód kialakítására való szükségletet mind az egyes feladatokat, mind a szervezeti struktúra kialakítását illetően. A szervezeten belül a pénztárak felügyeleti főosztálya nemcsak a magánnyugdíj-pénztárak, az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak, valamint 2007-től a foglalkoztatói nyugdíj-szolgáltató intézmény feletti felügyeletet látta el, hanem a pénztárak részére szolgáltatást nyújtó intézmények (vagyonkezelők, letétkezelők, pénztári nyilvántartók, tagszervezők) pénztárakkal kapcsolatos tevékenységét is ellenőrizte.

A pénztárak felügyelési ellenőrzési tevékenységét ellátó szakterület feladata a felügyelt intézményekkel kapcsolatos helyszínen (on-site) és a helyszínen kívüli (off-site) felügyelési feladatok maradéktalan el-látása, kiemelten a jogszabályban meghatározott ötévenkénti, helyszíni szakaszt is tartalmazó átfogó vizsgálatok lefolytatása volt az önkéntes pénztárak esetében. A magánnyugdíjpénztárakat a 2005. november 1-jei jogszabály módosításáig továbbra is két évente köteles volt ellenőrizni a PSZÁF.<sup>393</sup>

A PSZÁF időszakában alakultak ki a ma is ismert felügyelési tevékenység keretei a pénztárfelügyelésben. Egy PSZÁF-pénztárfelügyelő főbb feladatai – ahogy az lentebb olvasható – alapjaiban nagyon hasonlóak voltak a mai pénztárfelügyelők tevékenységéhez:

- részt vett – elsősorban a nagyobb kockázatokkal rendelkező – az általa felügyelt pénztárak közgyűlésein, majd a megküldött közgyűlési dokumentumokat – azok csatolt mellékleteivel együtt (pl. Alapszabály, Szolgáltatási szabályzat) – véleményezte, majd a jogi

<sup>393</sup> 1997. évi LXXXII. törvény 109. § (3) bekezdése alapján.

terület szakvéleményét is figyelembe véve felszólította a pénztárt a szükséges intézkedésekre, a szabályzatok módosítására,

- a státuszváltozásokkal (tevékenységi engedélykérelem, beolvadás, összeolvadás, végelszámolás) összefüggő dokumentumokat véleményezte,
- feldolgozta a pénztár éves beszámolóját – beleértve az üzleti jelentést is – egy előre kidolgozott munkalap és mutatószámrendszer alapján. Ahol szükséges volt, a felügyelő intézkedéseket kezdeményezett a pénztár felé. Az éves beszámoló feldolgozása során szerzett tapasztalatokról készült összefoglaló rövidített tájékoztató változata – a beszámoló feldolgozásának első néhány évében – megküldésre került a pénztáraknak, ezzel is segítve a pénztárak munkáját.
- a pénztárak éves beszámolójának elfogadását követően ellenőrizte a mérleg- és eredménykimutatás közzétételét, valamint a befektetési kormányrendeletben előírt adatok sajtóban történő nyilvánosságra hozatalát formai és tartalmi szempontból is. Áttekintésre kerültek a pénztárak honlapjai is, hogy a jogszabályi előírásoknak megfelelően eleget tett-e a közzétételi kötelezettségének.
- az átfogó- és céllenőrzésekhez koncepcionális összefoglalót készített a vizsgálatvezető részére. Ebben az összefoglalóban bemutatta a pénztárt és valamennyi olyan eseményt, ami az előző ellenőrzés óta tudomására jutott, és jelezte a kiemelten vizsgálandó, kockázatosabb, valamint a vizsgálatra nem javasolt, alacsony kockázatú területeket,
- panaszügyeket véleményezte, állásfoglalások kiadásához szakvéleményeket készített,
- véleményezte a pénztár befektetési politikáját, indokolt esetben felszólította a pénztárt a dokumentumok módosítására,
- negyedévente elvégezte a pénztárak minősítését (kockázatértékelését).

### *Felügyelési módszerek fejlődése, kockázatalapú felügyelés*

A felügyelet 2000. évi összevonása előtt a felügyelet munkájában a pénztárak alakulása és a törvényi szabályozás fejlesztése játszotta a meghatározó szerepet, a pénztárakra való rálátást a gyakori, de rövid időtartamú (1-2 napos) helyszíni ellenőrzések és az adatszolgáltatás biztosította. Az eseményeket követő ellenőrzés helyett a preventív, megelőző jellegű, a pénztárak működését folyamatosan nyomon követő felügyeleti tevékenység kialakítása, megszervezése vált szükségessé.

A PSZÁF megalakulását követően felügyelői minősítési rendszer került bevezetésre, mely a kezdetektől különbséget tett a pénztárak felügyelésében. A minősítés alapja a pénztár típusa, mérete (vagyon, taglétszám, szolgáltatási volumen), piaci súlya és a képviselt kockázat. Az ismervek alapján a pénztárak felügyelt vagy regisztrált kategóriába kerültek. A felügyelt kategória magában foglalta az összes magánnyugdíjpénztárat, a nagyobb önkéntes pénztárakat és az előzőeken túlmenően mindazon pénztárakat méretre való tekintet nélkül, amelyeknél jelentősebb kockázat került azonosításra. A regisztrált csoportba tartozott a fenti csoportokba nem kerülő minden további önkéntes pénztár.

A minősítési rendszer két részből állt. Az objektív alrendszer a pénztárak negyedéves, éves jelentéseiből nyert számszerű információkon alapult, és az adatokból számított mutatószámok segítségével sorolta osztályba a pénztárakat. A szubjektív alrendszer ezzel szemben a minősítést végző értékképletére támaszkodva osztályozta a pénztárakat, előre meghatározott szempontrendszer alapján, olyan tényezőkön keresztül vizsgálva a működést, amelyek nem számszerűsíthetők. A pénztár végső minősítését a két alrendszerben kapott értékelés közösen határozta meg. A regisztrált pénztárakról negyedévente nem készült szubjektív minősítés csak objektív, azonban amennyiben a beküldött dokumentumok (pl. közgyűlési anyagok) és a Felügyelet tudomására jutott információk indokoltá tették, bevonásra kerültek a felügyelői rendszerbe.

A PSZÁF tevékenysége körében figyelemmel kísérte az intézmények tevékenységét, folyamatait, a kapcsolódó kockázatokat a problémák, kockázatok időben történő felismerése, kiszűrése és megfelelő kezelése érdekében. A kockázatalapú felügyelés a kockázat fogalmát a felügyeleti feladatok tükrében értelmezte, a teljes felügyelési folyamatot a kockázatokhoz igazította. Ennek érdekében kialakításra került a kockázatalapú módszertan, és 2008-tól bevezetésre került a kockázatértékelést támogató informatikai rendszer.

A módszertan alapján a felügyelt intézmények kockázatértékelése egységes sztenderdek szerint történt, ezért a kockázatértékelési rendszer 2018-ig 4 fő kockázati csoportba sorolt szempontrendszer alapján határozta meg az intézmények felügyelői értékelését (Környezet, Vállalatirányítás, Piaci megjelenés, Üzleti folyamatok és Tőke). A rendszer elsősorban a hitelintézetekre lett szabva, a pénztári sajátosságokat kevésbé vette figyelembe. Ettől függetlenül az egyes kockázati csoportokban, kockázati szegmensekben a pénztárak működésének teljes spektruma értékelhető volt.

A PSZÁF a közepes és kisebb pénztárak esetében a működési likviditás, a befektetési limitek, a hozamráták és referenciahozamok egymáshoz viszonyított alakulását vizsgálta kiemelten. Ezekre az „együttesen kezelt” intézményekre egyedi intézményértékelés nem készült. Ugyanakkor a beérkező intézményi dokumentumok (pl. közgyűlési anyagok, pénzügyi tervek, éves beszámolók) számszaki és szöveges részének feldolgozása, az eredmények elemzése és ezek alapján a szükséges intézkedések megtétele minden intézmény esetében megtörtént.

#### *5.1.4.1. A költséglimitiek szabályozásában való részvétel*

A PSZÁF a Pénzügyminisztériummal és a Pénztárszövetséggel mindig is szoros együttműködésre törekedett a pénztári tagok érdekeit szolgáló szabályozás előmozdításának érdekében, és több elemzést készített, valamint jogszabálmódosító javaslatot fogalmazott meg a tagok megtakarításait közvetetten és közvetlenül érintő költségekkel és díjakkal

kapcsolatosan. Részből az egyeztetések eredményeként születtek meg a törvényi és kormányrendeletekben lefektetett pénztári költséglimitok.

Az önkéntes pénztárakra meghatározott költséglimitok a következő főbb kategóriákba sorolhatók: tagdíjfelosztásra vonatkozó korlátozások, tagi kifizetésekre és elszámolásokra vonatkozó limitok, a választható portfóliós rendszer működéséhez kapcsolódó költségkorlátok, vagyonekezelési díjhoz kapcsolódó szabályozás, és egyéb pénztárspecifikus adminisztrációs tevékenységhez kapcsolódó díjtételek (pl.: portfólióváltás díja, egészségpénztári kártya kibocsátása, tagszervezési tevékenység).

Az önkéntes nyugdíj-, egészség- és önszegélyező pénztárak jogszabály alapján bevételeikből kötelesek fedezeti, működési és likviditási alapot létrehozni. A fedezeti alap a szolgáltatások finanszírozására, a működési alap a működési költségek fedezésére, a likviditási alap általános tartalékként a pénztár fizetőképességének biztosítását szolgálja.

A tagdíjfelosztás tekintetében első jelentősebb változásra a 2007. január 1-jei Öpt. módosításával került sor, amikor is jogszabályi szinten rögzítésre került, hogy nyugdíjpénztár esetében a fedezeti alapon a nyugdíjpénztári tag, illetve a munkáltatói tag által teljesített befizetésnek az évi 10 000 forint összeghatárig terjedő része legalább 90 százalékát, az azt meghaladó rész legalább 94 százalékát köteles jóváírni.

A nagyobb pénztárak taglétszám megtartás vagy növelés érdekében meghatározott időszakonként tagszervezési akciót hirdetnek, melynek keretében az adott időszakban újonnan belépő tagok részére nem számítják fel a belépési díjakat. A Felügyelet az off-site monitoring tevékenysége és az átfogó helyszíni vizsgálatok során is kiemelt figyelmet fordított az intézmények tagszerzési tevékenységére, ezen belül a tagdíjak alapok közötti felosztásához kapcsolódó költségek helyes elszámolására.

Az egészségpénztáraknál az egészségpénztári kártyák egyre szélesebb körben történő használatához kapcsolódóan szükségessé vált a pénztári

kártyák kibocsátásával kapcsolatos költségek szabályozása is. 2008. január 1-jétől jogszabályban rendezésre került, hogy a pénztári kártyák kibocsátási költségeivel az egyéni számlák megterhelhetővé váltak. Az új, kártyás fizetési mód elterjedését jól szemlélteti, hogy 2012. év végén már több, mint 860 ezer darab kártyát tartottak nyilván az egészségpénztárak, amely számba beleértendő azon társzkártyák száma is, amelyet a pénztártagok a közeli hozzátartozójuk részére kérvényeztek.

Az egészségpénztári kártyák elterjedése és használata a szektor digitalizációs fejlődésének legfontosabb állomásává vált, és olyan innovatív fejlesztések későbbi bevezetését tette lehetővé, mint a mobilapplikációk elterjedése, melyek segítségével online és bankkártyával is teljesíthetővé vált a tagdíjbefizetés. Az egyéni számlán így megjelenő összeg pedig akár már másnap felhasználható egészségügyi szolgáltatás vagy termék vásárlására.

A pénztáraknál a tagszervezéssel kapcsolatos díjak szabályozására fokozatosan került sor. Először 2002-ben került a jogszabályba<sup>394</sup> a tagszervezési tevékenység definíciója és a toborzási tevékenység működésével kapcsolatos főbb elvárások, még költséglimit meghatározása nélkül. A 2002 előtti felügyeleti vizsgálatok a tagszervezési tevékenység ellenőrzése során jelentős számú hiányosságot állapítottak meg a pénztáraknál a tagszervezők részére történő kifizetésekkel, a nyilvántartásokkal kapcsolatban. Több esetben a tagszervezői tevékenységet a pénztárak és alvállalkozók MLM jellegű rendszerben végezték, a tagszervezői díjak kifizetése követhetetlen volt. Egyes pénztáraknál a tagszervezői jutalékokat érintő kifizetések jelentős anyagi kárt okoztak a pénztártagoknak a nyilvántartási hiányosságok miatt.<sup>395</sup> A 2002-es pénztári törvénymódosítással az előzőekben jelzett működési anomáliák jövőbeli megelőzése érdekében már előírásra került az is, hogy tagszervezést a pénztárak részére természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező társaság csak a pénztárral kötött szerződés alapján végezhet.

<sup>394</sup> az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI törvény.

<sup>395</sup> Lásd a keretes írást: MLM a pénztárszektorban: Partner Országos Önkéntes Nyugdíjpénztár, Új Premier Országos Nyugdíjpénztár.



Az Öpt. 2002-től előírta, hogy a tagszervezői szerződésnek tartalmaznia kell a tagszervezői díjazás mértékét, a díjazás nyújtásának feltételeit, valamint a tagszervezéshez kapcsolódó károkozásért való felelősség viselésének kérdéseit. Pontosan meghatározásra került az is, hogy tagszervezésért díjazást csak a működési tartalék terhére lehet nyújtani.

2012. év végétől a jogszabály limitálta a tagszervezésért kifizethető díjazás mértékét, a belépő tag által befizetett tagdíj első naptári évi összegének működési tartalékra jutó részében határozta azt meg. A törvényt kiegészítették a tagszervezők ellenőrzésével, oktatásával és nyilván tartásával kapcsolatos jogszabályi szakaszokkal. Bevezetésre került az a korlát is, hogy tagszervezésért díjazás a tag tagsági jogviszonyának létrejöttét követően két évig adható, a díjazás visszairására pedig a tagsági jogviszony létrejöttétől három évig van lehetőség. A bevezetett tagszervezési jutaléokra vonatkozó korlátozások hatására 2013 év végére a megelőző időszakokhoz képest jelentősen csökkent az önkéntes nyugdíjpénztárak által tagszervezési jutalékként kifizetett összeg.

Az Öpt. 2001. január 1-jétől ad lehetőséget az önkéntes nyugdíjpénztárak részére választható portfóliós rendszer (a továbbiakban: VPR) működtetésére. A portfólióváltási díjak felső korlátjának jogszabályi bevezetésére a 2008. január 1-jei jogszabály-módosítással került sor, amelynek értelmében az egyedi portfólióváltással összefüggő, pénztártagra terhelte költségek nem haladhatják meg az egyéni számlakövetelés egy ezrelékét, és nem lehetnek magasabbak 2000 forintnál.

#### *Multi level marketing a pénztárszektorban: Partner Országos Önkéntes Nyugdíjpénztár (volt Premier Országos Nyugdíjpénztár)*

A 2000-es évek elején meghatározó jelentőséggel bírt egy dinamikus növekedést mutató önkéntes nyugdíjpénztár működéséhez kapcsolódóan feltárt probléma felügyeleti kezelése. A Felügyelet megállapította, hogy a nyugdíjpénztár tagdíjfelosztási mechanizmusa a pénztár működési tevékenységének finanszírozását szolgálta, a pénztártagok beléptetése az ún. multi level marketing (MLM) stratégiára épülő tagszervezési módszerrel történt. A „tagszervezők”

pénztártagokat szerveztek be, és jutalmat fizettek nekik az általuk szervezett új tagok után, melynek fedezetét a már belépett tagok befizetései alapozták meg. A pénztár nyilvántartási és könyvvezetési rendszere a taglétszám dinamikus emelkedését nem tudta kezelni. A PSZÁF és jogelődje (Állami Pénztárfelügyelet) több vizsgálatot folytatott a pénztárnál, mely során a pénztár működésével és a nyilvántartási rendszerrel kapcsolatban súlyos hiányosságokat állapított meg. A vizsgálatok során intézkedési jogkörével élve felszólította a pénztárat a jogszabályokban foglalt rendelkezések maradéktalan betartására, intézkedési terv benyújtását írta elő, kezdeményezte a pénztár vezetőinek felmentését, összehívta az igazgatótanácsot és a rendkívüli közgyűlést, tagfelvételi zárlatot rendelt el a pénztár tevékenységének egyidejű felfüggesztése mellett, és több ízben felügyeleti bírság megfizetésére is kötelezte a pénztár vezető tisztviselőit. A Felügyelet végül a pénztár tevékenységi engedélyét visszavonta és kezdeményezte a felszámolási eljárás megindítását.

2002. január 1-jétől mind az önkéntes, mind a magánnyugdíjpénztári törvényben rögzítésre kerültek a tagszervezésre vonatkozó szabályok.

#### **5.1.4.2. Iránymutatás, a terelés eszközei: ajánlások, módszertani útmutatók**

A felügyelt intézményekre vonatkozó jogszabályokon túl a PSZÁF egyéb felügyeleti eszközökkel, dokumentumokkal is segítette a pénztárakat és a vezetők munkáját, továbbá orientálta az intézmények működését. Ezek az ajánlások, a közlemények, az irányelvek, a vezetői körlevelek, tájékoztatók és útmutatók, valamint az állásfoglalások voltak. Ezek közül a pénztári szektorban az ajánlások, a vezetői körlevelek, az állásfoglalások és a módszertani útmutatók voltak a leggyakrabban alkalmazott szabályozó dokumentumok. Az ajánlások hatékony felügyeleti eszközöknek bizonyultak, annak ellenére, hogy nem voltak kötelező érvényűek. A PSZÁF által kiadott ajánlásokat az MNB folyamatosan felülvizsgálta és – amennyiben szükségesnek ítélte – ajánlásként újra

kiadta azokat.<sup>396</sup> A módszertani útmutatók a pénztári ágazati jogszabályokkal kapcsolatban, azok prudens és helyes gyakorlati alkalmazására vonatkozóan kerültek kibocsátásra. A céljuk az volt, hogy egy konkrét témakörhöz kapcsolódóan összefoglalásra kerüljenek a hatályos, vonatkozó jogszabályi előírások, és segítséget nyújtsanak ezek gyakorlati alkalmazására, alkalmazhatóságára vonatkozóan.

A PSZÁF az online hírlevelében, a PSZÁF HÍRLEVÉL-ben is jelentetett meg cikkeket egy-egy jelentősebb új jogszabály hatálybalépésekor (pl. a nyugdíjpénztáraknál az elszámolóegységek bevezetésekor<sup>397</sup>), annak ismertetésére, magyarázatára vonatkozóan, valamint a vezetői körlevelek is itt jelentek meg.

Jellemzően évente kétszer a PSZÁF szakmai konzultációkat szervezett a pénztári szektor számára. Ezekon a konzultációkon a szektor felügyeletét ellátó szakemberek előadásokat tartottak a felügyelési és vizsgálati tapasztalatokról, valamint a mindenkori aktuális jogszabályi változásokról. A felmerült kérdésekkel kapcsolatban itt lehetőség volt közvetlen szakmai párbeszédre is, ezzel is a jogszabályi és a felügyeleti elvárások, valamint a prudens működés irányába terelve a pénztárakat. A PSZÁF állásfoglalásokkal is segítette a pénztári szektor munkáját. Ezek jellemzően jogszabályi értelmezések céljából, vagy pedig keretjelleggel meghatározott normatív rendelkezések konkrét tartalommal való feltöltése céljából kerültek kiadásra. Az állásfoglalásokkal további cél volt, hogy az egyes jogi normák által nem szabályozott kérdésekben, vagy pedig a többféleképpen értelmezhető, esetleg egymásnak ellentmondó rendelkezésekkel kapcsolatban a PSZÁF ismertesse az álláspontját. Az állásfoglalások kiadására jellemzően konkrét állásfoglaláskérés alapján került sor.

A pénzmosás és terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény alapján a 2007. december

<sup>396</sup> <https://www.mnb.hu/felugyelet/szabalyozas/felugyeleti-szabalyozo-eszkozok/felugyeleti-szabalyozo-eszkozok-archivuma/ajanlasok-archivum>

<sup>397</sup> <https://www.mnb.hu/letoltes/pszafhu-hirlev-08febrvegl.pdf> (mnb.hu)

15. napján már működő pénztárak kötelesek voltak elkészíteni a törvény hatályba lépését követő 90 napon belül a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló szabályzatokat. Ezeket a szabályzatokat a PSZÁF a helyszíni vizsgálatok keretében ellenőrizte. Az újonnan alakuló pénztárak az engedélykérelemmel együtt voltak kötelesek szabályzataikat jóváhagyásra benyújtani. A PSZÁF – a PM egyetértésével – mintaszabályzatot adott ki az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak részére a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló szabályzat elkészítéséhez. Ez a minimum tartalmi elvárásokat tartalmazta, a pénztáraknak a belső eljárásrendüknek megfelelő tartalommal kellett feltölteniük, kiegészítve az intézményi specifikumokkal.<sup>398</sup>

Az MNB az új pénzmosás és terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény hatálybalépésekor új mintaszabályzatot adott ki az önkéntes nyugdíjpénztárak részére, segítve ezzel is a szabályzatuk elkészítését.<sup>399</sup>

#### *5.1.4.3. A pénztári befektetési rendszer kialakításának környezete*

A nyugdíj-előtakarékosság a leghosszabb időtávú megtakarítási forma. Optimális esetben akár 40 éven át takarékoskodhatnak a tagok, ezért kiemelt fontosságú, hogy a pénztárakba befizetett összegek értékállóak legyenek, és a befektetések eredményeként az inflációt meghaladó reálhozamot is elérjenek. A hozamokat nagymértékben meghatározza, hogy a pénztárak milyen befektetési eszközökbe fektetnek be (értékpapír, ingatlan, bankbetét stb). Kezdeti időszakban csak óvatos befektetések jellemezték a pénztárakat, ami azt jelentette, hogy túlnyomórészt állampapírban, bankbetétben, kisebb részt befektetési jegyekben tartották a vagyonukat. Később, a nyugdíjpénztárakban felhalmozott megtakarítások növekedésével a magasabb hozamok reményében néhány pénztár kockázatosabb, elsősorban részvény vagy részvényalapú eszközökbe is

<sup>398</sup> <https://www.mnb.hu/letoltes/onkentes-kolcsonos-biztosito-penztarak-mintaszabalyzata-a-penzmosas-es-a-terrorizmus-finanszirozasa-megelozeserol-es-megakadalyozasarol-szolo-szabalyzat-elkesziteséhez-1>

<sup>399</sup> [https://www.mnb.hu/felugyelet/szabalyozas/penzmosas-ellen/Archivum-mintaszabalyzatok\(mnb.hu\)](https://www.mnb.hu/felugyelet/szabalyozas/penzmosas-ellen/Archivum-mintaszabalyzatok(mnb.hu))

nagyobb mértékben kívánt befektetni. A pénztártagok az egyéni számlájuk értékének növekedésével egyre tudatosabbakká váltak, és kezdtek befektetésnek tekinteni a hosszú távú előtakarékossgot. 2001-re az egyes pénztárakban lévő vagyon már elérte azt a nagyságot, hogy akár megfelelően, harmadolva is olyan nagyságú legyen, amit már érdemes lehet önállóan kezelni. Ebbe beleértendő, hogy a pénztár a vagyonát több vagyonkezelő közt oszthatja meg, de az is, hogy a későbbiekben több különálló vagyontömeget is lehet elkülönítetten kezelni. Ez teremtette meg a többportfóliós rendszer alapjait.

### *Választható portfóliós rendszer*

Az önkéntes nyugdíjpénztári szektor fejlődése, konszolidációja, a felhalmozott megtakarítások növekedése eredményeként a nagyobb pénztárak már akkora vagyontömeget kezeltek, hogy érdemesnek látszott egy olyan rendszer bevezetésének feltételeit megteremteni, ahol a tagok maguk dönthetik el, mekkora kockázatot vállalnak, és ezzel mekkora hozamra számíthatnak.

A nagyobb, legalább 10–20 milliárd forint vagyont kezelő pénztárak csak 2007-től vezették be a VPR-t. 2013. év végére a 49 önkéntes nyugdíjpénztárból 15 működtetett VPR-t, ezzel a pénztári összvagyon (994 306 millió forint) 85 százalékát már ebben a rendszerben működtették. A magánnyugdíjpénztárak esetében a VPR bevezetésére kötelező jelleggel 2007. január 1-jétől került sor.

A pénztári vagyon jelentős növekedése, illetve a tőkepiac fejlődése indokoltta tette, hogy a PSZÁF összefoglalja a tapasztalatai alapján a VPR működésével szemben támasztott elvárásait, javaslatait, amiket a jogszabályok tételesen ugyan nem tartalmaztak, de az egységes követendő gyakorlat (best practice) kialakítása mindenképpen indokolt volt. E célból készült a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 12/2013. (VII. 30.) számú ajánlása az önkéntes nyugdíjpénztárak választható portfóliós szabályzatainak kialakításáról, amelynek célja az volt, hogy egyrészt világossá tegye a Felügyelet elvárásait a pénztárak VPR-rel kapcsolatos tevékenysége során alkalmazott engedélyezési,

jogérvényesítési gyakorlat esetében, másrészt kifejezze a jogszabályok által támasztott követelmények tartalmát tükröző, de a jogszabályi előírásokon túlmutató jó gyakorlatot. A PSZÁF a vizsgálatok során a jogszabályi megfelelésen túl hangsúlyt helyezett a VPR-ajánlásban foglaltak teljesülésére is.

### *Elszámolóegység-alapú nyilvántartási rendszer*

Az elszámolóegység-alapú nyilvántartási rendszer olyan nyilvántartási rendszer, amelyben a tagok felhalmozási időszakban fennálló követelése (egyéni számlakövetelés) valamint a függő tételek elsődlegesen elszámolóegységekben kerülnek kimutatásra. A rendszer előnye, hogy a pénztártagok aktuális, hozammal növelt egyéni számlakövetelése napi szinten meghatározható az elszámolóegységek darabszáma és árfolyama szorzataként. Az elszámolóegységes nyilvántartást nem működtető pénztáraktól eltérően negyedéves hozamfelosztásra nem kerül sor, mivel a hozamok az elszámolóegységek árfolyamán keresztül napi rendszerességgel felosztásra kerülnek a pénztártagok között. A hozamráta-számítás rendkívül egyszerű, csupán két időpont árfolyamának hányadosaként megkapjuk az adott időszak hozamteljesítményét. Az elszámolóegység-alapú nyilvántartási rendszer alkalmazása során a pénztár a beérkező befizetéseket a tag által választott portfólió(k) aktuális árfolyama alapján átszámítja elszámolóegységekre és jóváírja az egyéni számlán. A jogszabályi előírásoknál fogva a rendszer indításakor az induló árfolyam 1 forint/db. Az egyéni számlák forintban kifejezett egyenlege az egyéni számlákon nyilvántartott elszámolóegységek darabszámának és az adott napi árfolyamának a szorzata. Az elszámolóegységek árfolyamának megállapítása napi rendszerességgel (munkanaponta és a hónap utolsó napjára), a T-napra (értékelés vonatkozási napja) vonatkozóan a letétkezelő által történik.

Az elszámolóegység-alapú nyilvántartási rendszer bevezetése az önkéntes nyugdíjpénztárak esetében opcionálisan választható 2008-tól. A gyakorlatban a választható portfóliós rendszert működtető pénztárak többsége az elszámolóegység-alapú nyilvántartást is bevezette.

### *A pénztári hozamok közzététele, nyilvánosságra hozatala*

A pénztári vagyonok befektetésének eredménye egyértelműen a hozamokban mutatkozik meg. A hozamok ismerete nagymértékben befolyásolja a tagok portfólió(k), illetve esetenként a pénztárak közötti választását is. Azért, hogy ezek a döntések a lehető legmegbízhatóbbak legyenek, a tagokat érthető, ellenőrzött, megbízható és összehasonlítható adatokkal kell ellátni. A nyilvánosságra hozatalra vonatkozó első rendelkezés 1997-ben jelent meg az önkéntes nyugdíjpénztárak befektetési tevékenységét szabályozó rendeletben. A jogszabály szerint a pénztárnak a fedezeti tartalékra és a pénztár egészére számított éves nettó és bruttó hozamrátáit a pénzügyi évet követő év május 31-ig nyilvánosságra kellett hoznia a Pénzügyi Közlönyben és legalább egy országos terjesztésű napilapban. Az éves hozamráta értékek nyilvánosságra hozatalakor be kellett mutatni a tárgyévet megelőző négy év éves hozamrátáit is.

### *A pénztári vagyon költséghatékony kezelése és biztonságának alapjai*

A pénztári vagyon megőrzésének egyik legfontosabb szereplője a letétkezelő, amely a pénztáraktól és a vagyonkezelőktől független hazai hitelintézet lehet. Tevékenysége folyamatosan biztosítja, hogy a tagok vagyona biztonságban legyen, elvégzi a vagyon rendszeres értékelését, ezért díjat számíthat fel.

A 2000-es évek elejére a pénztárak általában befektetési alapkezelőket bíztak meg a pénztári vagyon kezelésével. A pénztárak és a vagyonkezelők által kötött vagyonkezelési szerződésekben foglalt díjakra kezdetben nem volt jogszabályi korlátozás. Egyes esetekben előfordult, hogy a pénztár az indokoltnál jóval magasabb vagyonkezelési díjban állapodott meg a vagyonkezelőkkel. Ez a gyakorlat a pénzügyintézetekhez (biztosítók, hitelintézetek) kapcsolódó vagyonkezelők esetében volt szembevetendő, ahol tendenciózan magasabb vagyonkezelési díjakat állapítottak meg, mint a független vagyonkezelő intézmények. A PSZÁF – mivel a vagyonkezelési szerződéseket kötelezően meg kellett küldeni a Felügyeletnek – látva a jelentős és tendenciájában is érzékelhető

anomáliákat, a rendelkezésére álló eszközöket használva tett lépéseket a vagyongazdálkodási díjak mérséklésére.

A felügyeleti felszólítások általánosabb, jogszabályban megfogalmazott elvekre hivatkoztak (pl. tagok érdeke), ezért nehezebben tudták elérni a kívánt eredményt, azaz esetenként a költségek jelentős csökkentését. A tagi érdekek határozottabb érvényesülése érdekében a PSZÁF jogszabály-módosítást kezdeményezett a vagyongazdálkodási díjak nagyságának korlátozására vonatkozóan. Ennek eredményeként a jogszabály előírta, hogy a vagyongazdálkodási tevékenység szerződésben megállapított ellenértékének kereskedési költségek (jutalékok) nélkül számított éves összege 2007-ben nem haladhatja meg a nyugdíjpénztár által kezelésre átadott vagyon tárgyév eleji és tárgyév végi piaci értéke számtani átlagának 0,9 százalékát, 2008-tól 0,8 százalékát. Ugyanilyen mértékű szabályozás került bevezetésre a befektetések vagyonarányos költségeire elszámolt összegekre arra az esetre is, ha a nyugdíjpénztár vagyongazdálkodását részben vagy egészen önállóan végzi. 2008. január 1-jétől kezdve a vagyongazdálkodási tevékenységért felszámítható díj felső határa továbbra is 0,8 százalék, a számítási módszer azonban már a vagyon napi bruttó piaci értékének számtani átlagához viszonyítja a vagyongazdálkodási díj mértékét.

### *Összhangszabály - kettős díjazás visszaszorítása: a PSZÁF és az MNB eredményei*

A pénztári vagyongazdálkodási feladatokat 2001-et követően szinte kizárólag a kollektív vagyongazdálkodásra szakosodott befektetési alapkezelők látták el. Az alapkezelők a rájuk vonatkozó jogszabályban rögzített alapfeladata befektetési alapok létrehozatala és működtetése, ezért az alapkezelők az alap tőkéjére vetített alapkezelési díjban részesülnek, aminek mértékét maguk állapítják meg. A díj mértéke függ a befektetési alap jellegétől, tehát, hogy milyen eszközökbe (részvény, állampapír, ingatlan stb.), milyen piacon (hazai, külföldi) fektetnek be, illetve a befektetés várható hosszától.

A nyílt végű, nyilvános befektetési alapok által kibocsátott befektetési jegyek vásárlása minden befektető részére elérhető, így a pénztárak részére is. A befektetési alapkezelők tehát egyszerre kezelték a saját



befektetési alapjaikat alapkezelési díj ellenében és a rájuk bízott pénztári vagyonekat a pénztári vagyonek kezeléséért. Miután a vagyonek kezelését végző befektetési alapkezelők saját döntése volt – kivéve, ha a vagyonek kezelési szerződés tartalmazott erre vonatkozó korlátozásokat –, hogy saját alapjaiból mennyit helyeznek el a pénztári portfólióban, így elvileg előfordulhatott az ugyanazon befektetési eszközre felszámított kettős díjazás. Erre vonatkozóan a jogszabály nem tartalmazott rendelkezést, ezért a PSZÁF csak észrevételezési, javaslattételezési lehetőségével tudott élni a kettős díjazás megszüntetése érdekében. A felügyeleti „puha” eszközök alkalmazásának eredményeként az a gyakorlat terjedt el, hogy a vagyonek kezelői szerződésekbe belefoglalják a felek, hogy a vagyonek kezelő a pénztári portfólióba helyezett saját alapjai után nem számít fel díjat, vagy ami ezzel azonos eredményt ad, a portfólióban kezelt befektetési jegyekre jutó alapkezelési díjat visszatéríti a pénztárnak. Egyes pénztárok azzal a megoldással éltek, hogy a szerződésben kikötötték: saját kezelésű befektetési alapot a vagyonek kezelő nem helyezhet el a pénztár portfóliójában.

A vagyonek kezelési díjra vonatkozó korlát előírásával egy időben került be a nyugdíjpénztári szabályozásba az ún. összhangszabály, amely rögzítette, hogy a közvetett befektetési instrumentumok (befektetési jegyek és egyéb kollektív befektetési értékpapírok) alkalmazása során biztosítani kellett, hogy a pénztártagot közvetetten terhelő befektetési költségek mértéke – a közvetlen befektetésekhez kapcsolódó költségekhez viszonyítottan – a vagyonek kezelési költségekkel összhangban legyen. A PSZÁF a pénztári vizsgálatok, valamint a beérkezett adatszolgáltatások feldolgozása során megállapította, hogy a pénztári portfóliókba egyes vagyonek kezelők egyre több magas, a vagyonek kezelési díj maximumát meghaladó alapkezelési díjú, saját befektetési alapot helyeztek. Felmerült annak lehetősége, hogy az alapkezelők a maximált pénztári vagyonek kezelési díj kiesését a pénztári portfóliókban elhelyezett saját kezelésű alapok megnövekedett díjával kívánják ellensúlyozni.

A pénztári vizsgálatokban kiemelt hangsúlyt kapott a közvetett befektetési költségek nagyságának ellenőrzése. A PSZÁF célvizsgálat keretében is vizsgálta, hogy az alapkezelők hogyan vették figyelembe

a vagyongazdálkodási és alapkezelési díj alkalmazására vonatkozó összhangszabályt. A vizsgálat első üteme a magánnyugdíjpénztárak előre kialakított szempontrendszer alapján kiválasztott körére terjedt ki 2010-ben. A vizsgálat arra irányult, hogy a pénztár portfóliójában elhelyezett befektetési alapban megtalálható eszközök megvásárolhatóak lettek volna-e közvetlenül a pénztár portfóliójába is. A vizsgálat eredménye azt mutatta, hogy egyes pénztárak esetében az alapkezelők jelentős többletbevételt realizáltak az összhangszabály figyelmen kívül hagyásával. Ezek a vagyongazdálkodók olyan befektetési alapokat helyeztek el a pénztári portfólióban, amelyek alapkezelési díja meghaladta a jogszabályban korlátozott pénztári vagyongazdálkodási díjat, és az alapokban lévő eszközök közvetlenül alacsonyabb költséggel is megvásárolhatóak lettek volna. A tapasztalatok alapján a PSZÁF minden pénztárra kiterjesztette a vizsgálatot (közvetett befektetések költségeinek ellenőrzése), mely a későbbiekben az MNB átfogó felügyeleti vizsgálatainak is szerves részévé vált.

Azon pénztárak esetében, ahol megállapítást nyert az összhangszabály megsértése, a PSZÁF kötelezte a pénztárakat, hogy intézkedjenek a vagyongazdálkodó felé a közvetett befektetések miatt felszámított többletdíjtételes meghatározására és visszafizetésére a pénztár részére, továbbá esetenként felügyeleti bírság kiszabására is sor került. Az összhangszabály betartásának vizsgálatát követően a magánnyugdíjpénztárak körében mintegy 6 milliárd forint tényleges visszafizetésére került sor, a pénztárak ezt az összeget a pénztártagok egyéni számlájára osztották fel. A vizsgálatoknak köszönhetően az alapkezelők a későbbiekben nagyobb figyelmet fordítottak az összhangszabály betartására.

#### *5.1.4.4. Anomáliák és kezelésük a pénztári szektorban*

A PSZÁF is nagy hangsúlyt fektetett arra, hogy amennyiben az általa felügyelt intézményeknél a pénzügyi piac valamely szektorában lépnek fel nemkívánatos jelenségek, erőteljesen és hatékonyan lépjen fel a kockázatok megszüntetése vagy legalább mérséklése céljából, előtérbe helyezve az ügyfelek érdekeit. A rendkívüli helyzetek kezelésére számos intézkedési lehetőség áll rendelkezésre, amelyeket csak ritkán

kell alkalmazni; az alábbiakban néhány olyan esetről lesz szó, amikor szükségessé vált ezek használata.

Az önszegélyező pénztári szolgáltatások igénybevételének szabályrendszere több ponton nem volt összhangban a szabályozás alapelveivel és eredeti céljaival, ezért a Felügyelet kezdeményezte az igénybe vehető szolgáltatások körének pontosabb, az önszegélyező pénztár feladatkörével jobban igazodó meghatározását és a szolgáltatás finanszírozási szabályainak módosítását. Az Öpt. 2007. július 1-jétől hatályos módosítása következtében az egészség- és önszegélyező pénztárak szolgáltatási köre átstrukturálódott. A jogszabály-módosítás hatására az önszegélyező pénztári szolgáltatások csökkenése, majd a pénztárak beolvadással, végelszámolással történő megszűnésének folyamata indult el.

Az egyik közepesnél nagyobb egészségpénztárnál a 2006-ban megkezdődött célvizsgálat többek között megállapította, hogy a pénztár működésre felhasználható tartalékai nem kellő nagyságúak, folyamatosan jelentősebb összegű kötelezettségek halmozódtak fel, ezért a PSZÁF határozatban kötelezte 15 napos gyakoriságú, ún. likviditási jelentés megküldésére a pénztárat annak érdekében, hogy folyamatosan figyelemmel tudja követni a működési bevételeknek és kiadásoknak, a működésre felhasználható tartalékok nagyságának, valamint a működéshez kapcsolódó kötelezettségeknek az alakulását. Két, egyaránt 2008-ban megkezdett célvizsgálat feltárta, hogy a pénztár a vagyonának egy jelentősebb hányadát fektette a nyilvántartási feladatait korábban ellátó társaság és annak leányvállalata által kibocsátott és zártkörűen forgalomba hozott részvényekbe. Ez jogsértésnek minősült, mivel a jogszabályok az egészségpénztárak számára csak nyilvánosan forgalomba hozott részvények megvásárlását teszik lehetővé. A Felügyelet feltárta a részvényvásárlások körülményeit, és megállapította a pénztár vezetésének személyes felelősségét. Határozatban kötelezte a pénztárat, hogy szüntesse meg a jogszabálysértő állapotot, továbbá személyi bírságokat szabott ki az igazgatótanács és az ellenőrző bizottság tagjaira, valamint az ügyvezetőre, ezen belül az igazgatótanács elnökét a kiszabható legmagasabb összegű bírsággal sújtotta, amelynek következtében a jogszabály

erejénél fogva megszűnt a mandátuma, és ötéves időtartamra eltiltásra került attól, hogy vezető tisztségviselő legyen önkéntes kölcsönös pénztárban. Ezen túlmenően a Felügyelet kezdeményezte a megbírságot igazgatótanácsi tagok küldöttközgyűlés általi visszahívását, valamint az ügyvezető munkaviszonyának megszüntetését. A pénztár likviditási helyzetével kapcsolatban a célvizsgálat megállapította, hogy a pénztár egyik ingatlanát megosztva tartják nyilván a fedezeti, a működési és a likviditási alap között, amely az utóbbi alap tekintetében jelentős kockázatot hordoz, tekintettel arra, hogy a likviditási alap nevéből is adódóan a likviditás biztosítására szolgál, mintegy vésztartalékként, ezért abban csak ténylegesen likvid eszközök helyezhetők el, márpedig az ingatlanok nem tekinthetők ilyennek. A Felügyelet emiatt kötelezte a pénztárat, hogy hajtsa végre a szükséges korrekciókat.

#### *A magánnyugdíjpénztári rendszer átalakításával kapcsolatos felügyeleti feladatok*

A Kormány a 1281/2010. (XII. 15.) határozatában döntött a nyugdíjreform végrehajtásának koncepcionális irányairól és a szabad nyugdíjpénztár-választással összefüggő feladatokról. Ennek keretében a magyar nyugdíjrendszer átalakításával kapcsolatban a Kormány – többek között – döntött arról, hogy a hárompilléres rendszerből visszatér a munkafedezeti (szolidaritási) és önkéntes tőkefedezeti alapú kétpilléres rendszerbe. Ezt követően, 2010–2011-ben megkezdődött az 1998. január 1-jétől létrejött magánnyugdíjpénztári rendszer átalakítása. 2010 novemberétől megszüntetésre került a magánnyugdíjpénztári rendszer kötelező jellege, és 2011-ben valamennyi magánnyugdíjpénztár-tag számára megteremtették a visszalépés lehetőségét a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, továbbá lehetőséget biztosítottak arra is, hogy a már társadalombiztosítási nyugellátásban részesülő pénztártagok (volt pénztártagok) kérhessék társadalombiztosítási nyugellátásuk összegének módosítását, a pénztártagság figyelmen kívül hagyásával. A vonatkozó jogszabályokban meghatározásra került a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő magánnyugdíjpénztári-tagok vagyónának (portfólióját képező eszközök) átadása és a tagokkal való elszámolás is. Az ezekkel kapcsolatos feladatok végrehajtásának vizsgálata jelentős feladatot jelentett a PSZÁF számára.

A Felügyelet magánnyugdíjpénztárakkal kapcsolatos tevékenységét 2011-2012. években a maradó és visszalépő magánnyugdíjpénztári tagok érdekeinek védelmével, a tagok vagyonának Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap részére történő transzferálásával, a tagokkal történő elszámolásokkal, a visszalépő tagi kifizetések rendezésével kapcsolatos felügyelési feladatok határozták meg. Ennek érdekében került sor a magánnyugdíjpénztárak három ütemű célvizsgálatára.

## 5.2. Pénztárfelügyelés a Magyar Nemzeti Bankban (2013-)

A 2008-as gazdasági-pénzügyi válság hatására felülvizsgálatra került a felügyeleti keretrendszer, benne a pénzügyi szektor felügyeletét végző PSZÁF tevékenysége is. Előtérbe került az a megközelítés, mely szerint a PSZÁF MNB-be való integrációjával egy hatékonyabb, megerősített eszköztárral rendelkező felügyeleti tevékenységet végző szervezet jöhet létre. 2013. szeptember 30-ával megszűnt a PSZÁF, és 2013. október 1- jével a felügyeleti tevékenység az MNB-hez került. Ezzel a hagyományos jegybanki funkciók felügyeleti és fogyasztóvédelmi funkciókkal egészültek ki,<sup>400</sup> és lehetővé vált a felügyeleti keretrendszer újragondolása, ezen belül az integrált makro- és mikroprudenciális felügyelet kereteinek és eszköztárának összehangolása, a pénzügyi fogyasztóvédelem erősítése és a fogyasztók érdekeinek hatékonyabb megvédése.<sup>401</sup>

Az MNB jelentősen mélyítette a biztosítók mellett a pénztári befektetések felügyeletét is, pl. kockázati szempontból, mutatószámok alapján meghatározott algoritmusokkal napi szinten követhetővé vált a pénztári és biztosítói szektor befektetési eszközösszetételének változása. Kiugró értékek esetén az MNB azonnal tud reagálni, a szükséges intézkedést meg tudja hozni. Az algoritmusok által megvalósult a befektetett eszközök cross-szektorális ellenőrzése is, a pénztári befektetett eszközök

<sup>400</sup> Varga Bence, 2019:171.

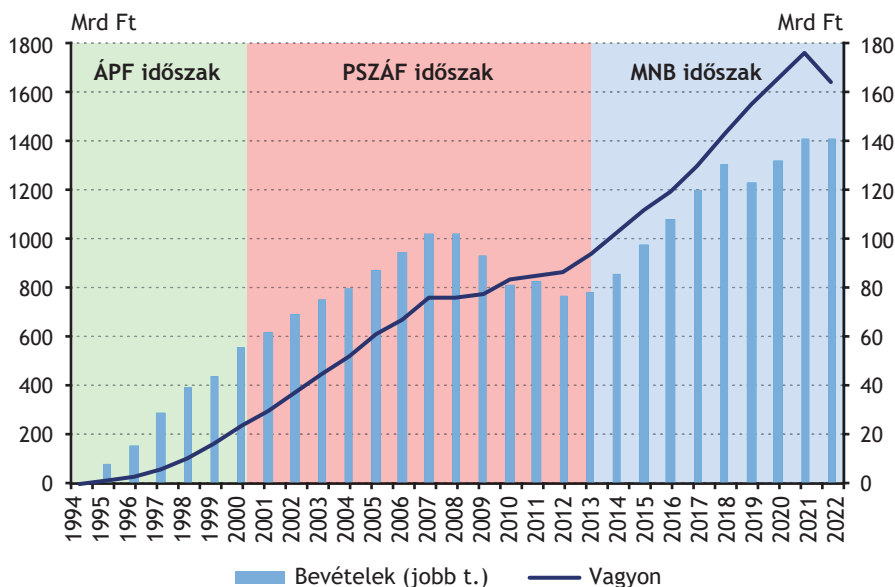
<sup>401</sup> A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya, 2014. május, Összefoglaló, 17. o. (a-magyar-nemzeti-bank-alapokmánya-1.pdf (mnb.hu))

és a letétkezelői nyilvántartásban szereplő eszközök egyeztetésével. A fejezet a pénztári szektorra jellemző lényegesebb adatok idősoros bemutatását követően kitér többek között az MNB helyszínen kívüli (off-site) és helyszíni (on-site) felügyelési tevékenységének fontosabb folyamataira, módszereire, a pénztártagok és a közvélemény jobb informáltságát, könnyebb tájékozódását támogató fejlesztésekre és az MNB által tett, a pénztári rendszer fejlődését, megújulását, kiterjesztését célzó javaslatokra.

### 5.2.1. Kockázatalapú felügyelés az MNB-ben

Az önkéntes pénztári szektor indulásának kezdeti szakaszában a nyugdíjpénztárak taglétszámának és vagyonának növekedését segítette, hogy a munkáltatók aktív szerepet játszottak a munkavállalók kiegészítő nyugdíjtámogatásában. Sok esetben a munkáltató ösztönözte és segítette a munkahelyi önkéntes nyugdíjpénztár létrehozását, vagy munkáltatói hozzájárulással támogatta a pénztártag munkavállalóit. Az önkéntes nyugdíjpénztárak taglétszáma a szektor indulását követő hatodik évben már meghaladta az egymillió főt, azaz elérte a foglalkoztatottak számának 28 százalékát. 2000 és 2021 között dinamikus vagyongyarapodás volt megfigyelhető az önkéntes nyugdíjpénztári szektorban. 2013-ban több mint négyszer akkora vagyon volt az önkéntes pénztári rendszerben, mint 2000-ben, de 2013 és 2022 között is közel megduplázódott a nyugdíjpénztárak által kezelt tagi megtakarítások mértéke. A bevételek a 2008 és 2013 közötti időszak, valamint a 2019-es évet kivéve szintén folytonos emelkedést mutatnak. A pénztártagok elkötelezettségét jelzi a pénztári intézményrendszer iránt, hogy a csökkenő munkáltatói hozzájárulások ellenére jelentősen nagyobb bevételek kerültek jóváírásra az egyéni számlákon az elmúlt években, mint a 2010-es évek elején és közepén. A 2020–2022 időszakban megjelenő jelentős gazdasági, társadalmi kockázatok és azok kedvezőtlen hatásai ellenére is növekedtek a pénztárak tagdíjbevételei.

5-2. ábra: Önkéntes nyugdíjpénztárak vagyona és tagdíjjellegű bevételei (2006-tól adókedvezménnyel együtt) 1994-2022

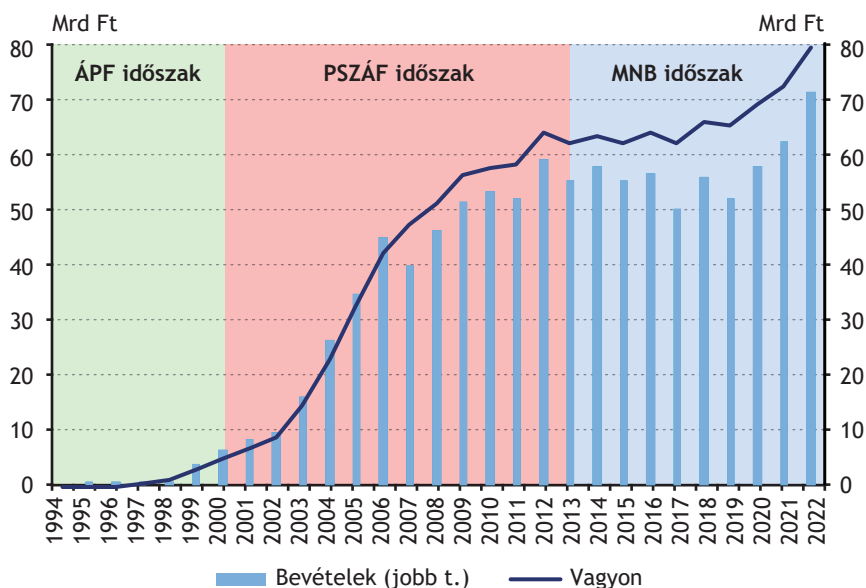


Forrás: ÁPF, MNB

Az egészségpénztári és önszegélyező pénztári megtakarítások felhasználása a szolgáltatások jellegéből adódóan nem olyan hosszú időtávú, mint a nyugdíjpénztárak esetében. A szolgáltatási kiadások kisebb összegűek, mint a nyugdíjpénztárban, azonban jóval gyakoribbak, emiatt nem halmozódik fel akkora összeg az egészség- és önszegélyező pénztárakban. A szektor indulásának időszakában a taglétszám és a tagdíjbevételek is jóval alacsonyabban alakultak az önkéntes nyugdíjpénztárak hasonló adatainál. A 2000-es évektől kezdve meredek felfelé ívelő szakasz figyelhető meg az egészségpénztárak és önszegélyező pénztárak együttes vagyonában, a tagi vagyonfelhalmozás a taglétszám emelkedésével mozgott szinkronban. Ahogy a taglétszám, úgy a vagyon is 2012-ben elérte a maximum pontját a 2000 és 2013 közötti időszakot vizsgálva. Az egészségpénztárak és önszegélyező pénztárak vagyona és bevételei váltakozó képet mutatnak 2013 és 2022 között. Az időszak utolsó 2 évét erőteljes vagyonnövekedés jellemzi, amely a taglétszám-növekedésnek,

valamint feltételezhetően a nagyobb összegű kiadások fedezetét biztosító befizetéseknek köszönhető.

5-3. ábra: Önkéntes egészségpénztárak és önszegélyező pénztárak tagdíjjellegű bevételei (adókedvezménnyel együtt) és vagyona 1994-2022



Forrás: ÁPF, MNB

### Off-site felügyelés eszközei

Az off-site felügyelési tervek a hosszú távú stratégia éves időtávra történő leképezését jelentik, ebben kerülnek meghatározásra az MNB éves felügyelési feladatai intézményi szinten. Az off-site felügyelési tervek tartalmazzák például a negyedéves kockázatértékeléseket, az éves beszámolókat, a pénzügyi tervek és a közgyűlési dokumentumok feldolgozásának, a lezárt vizsgálatok nyomon követésének ütemezését, a díjterhelési mutatók számításának és a hozamráták közzétételének esedékességét. A felügyelési tervek mentén negyedévente visszamérésre kerül azok teljesülése az egyes feladatok kapcsán megtett intézkedések feltüntetésén keresztül.



A felügyelt intézmények mindegyikéhez tartozik egy intézményfelügyelő, akinek alapvető feladata, hogy a pénztárral kapcsolatot tartson, elkészítse az intézmény éves felügyelési tervét (off-site-terv), kockázatértékelést végezzen, kezelje az intézmény ügyeit, ellenőrizze az MNB által kiadott határozatok teljesítését. Minden felügyelőnek van egy helyettese, akinek elsődleges feladata, hogy az MNB szervezetén belüli tevékenységek során a felügyelő akadályoztatása esetén eljárjon. Amennyiben az intézmény felé is szükséges intézkedéssel élni, a helyettes felügyelő teljeskörűen eljárhat. A felügyelt intézmény és a felügyelő közötti kapcsolat frissítését, valamint az új szemléletmód, meglátás építő jellegű hasznosítását a felügyelési tevékenységben – legalább – a vizsgálati ciklustervek gyakoriságához igazodó felügyelőváltás (rotáció) biztosítja.

Az off-site felügyelés egyik legmeghatározóbb elemét, a rendszeres kockázatértékelést elsősorban a mutatószámokra épített monitoring rendszer támogatja. Ennek lényege az, hogy a felügyelt intézmények által rendszeresen (napi, heti, negyedéves, éves gyakorisággal) küldött adatszolgáltatásokból származó adatokból olyan mutatószámok kerülnek megképzésre, melyek segítségével egyszerűbben és kockázatalapon hasonlíthatóak össze – egymással és önmaguk múltbeli teljesítményével – a felügyelt intézmények. Ezek a mutatók kétféleképpen kerülnek felhasználásra. Egyrészt a mutatószámok értékeit idősorosan vizsgálva trendek azonosíthatóak, másrészt ún. csengetési definíciók hozhatóak létre, melyek lényegében egy „HA” logikai vizsgálat „IGAZ” értéke esetén képződött szöveges üzenetek. Ezek az üzenetek az intézmény felügyelője számára jelezhetnek többek között jogszabályba ütköző eseményt, működési és likviditási kockázat megjelenését, korábban azonosított kockázat szintjének változását, vagy prudenciálisan elvárt szintek átlépését. Ilyen mutatószámokkal és a rájuk épített csengetési definíciókkal monitorozza például az MNB az önkéntes pénztárak működési fedezettségét, a bevétel nélküli működés fedezettségét, az önkéntes nyugdíjpénztáraknál az általánosan irányadó nyugdíjkorhatárt vagy azt 5 éven belül betöltő tagok arányát, a pénztárakhoz beérkezett

panaszügyeket, a kifizetett nyugdíj szolgáltatások arányát, az elszámolóegységek árfolyamának alakulását, a fedezeti tartalék és a fedezeti portfólió egyezőségét, a házipénztár állományát, az egyes befektetési eszközök jogszabályoknak megfelelő részarányát.

A negyedéves adatszolgáltatások adják az intézmények rendszeres, negyedéves kockázatértékelésének alapját. Emiatt kiemelkedő fontosságú, hogy az intézmények adatszolgáltatása megbízható legyen, valós képet tükrözzön a gazdasági folyamatokról. Az adatszolgáltatások megbízhatóságának, alátámasztottságának vizsgálata a helyszíni ellenőrzések során is hangsúlyt kap. Az MNB az ellenőrzési ciklus közben, adott intézménynél lefolytatott két helyszíni ellenőrzés között eseti jelleggel, a negyedéves főkönyvi kivonatok bekérésével vizsgálja meg a negyedéves jelentés alátámasztottságát. A felügyelési munka hatékonyságát segíti, hogy az MNB egy szervezeten belül megvalósított informatikai-technológiai projekt keretében egy automatizmus segítségével a nyilvántartások és adatszolgáltatások alátámasztottságának és valódiságának gyorsabb, hatékonyabb és célzott számviteli és adatminőségi ellenőrzése vált lehetővé. A feldolgozás során a negyedéves főkönyvi kivonat bizonyos, meghatározott adatait a rendszer egy előre megadott módszer szerint összeveti a negyedéves jelentés megfelelő adataival. Amennyiben az automatizált összevetés valamelyik adatnál eltérést talál, az MNB már célzottan tudja vizsgálni annak kiváltó okait. Az eltérés miatt az MNB további dokumentumokat is bekérhet, szükség esetén felszólíthatja az intézményt az adatszolgáltatás felülvizsgálatára, módosítására.

A negyedéves jelentések számszaki adatai mellett a jelentés szöveges része is lényeges információkat tartalmaz az intézmények kockázatainak értékeléséhez. A jelentés szöveges része bemutatja az igazgatótanács és az ellenőrző bizottság adott időszak tevékenységét, a szervezeti és személyi változásokat. Ezek az információk adják – az egyéb beérkező dokumentumok mellett – az alapját a vállalatirányításhoz kapcsolódó kockázatok értékelésének. Az MNB kiemelt figyelmet fordít

a befektetésekhez kapcsolódó költségek vizsgálatára, ezért a negyedéves jelentés vagyongazdálkodási díj adatai mellett a szöveges jelentésben is ki kell térni arra, hogy a pénztár a vagyongazdálkodási szerződésben alkalmaz-e sikerdíjas konstrukciót. Az intézmény stratégiájának, az üzleti tervek megvalósításának értékeléséhez ad információt a szöveges jelentésben a tagszerzés vagy bármilyen más céllal indított pénztári akció költségeinek, eredményességének bemutatása.

A környezeti kockázatok változása, az időnként bekövetkező külső gazdasági vagy egyéb válsághelyzetek szükségessé teszik, hogy az MNB a felügyelési tevékenysége keretében felmérje ezeknek a változásoknak a hatását a pénztárak működésére és pénzügyi helyzetére. Ehhez a rendszeres adatszolgáltatásokban nem szereplő adatokra is szükség van. Az MNB célja, hogy a kockázat megjelenésének korai szakaszában reagáljon a szektor megfelelő működése érdekében. A kockázatok értékeléséhez, a proaktív kockázatkezeléshez egyes helyzetekben a rendszeres negyedéves adatszolgáltatásnál gyakoribb, akár heti vagy napi adatszolgáltatásra is szükség lehet. A jogszabály lehetőséget ad az MNB számára, hogy hatósági jogkörében eljárva a folyamatos felügyeleti tevékenységét rendkívüli adatszolgáltatásból származó adatok ellenőrzésével és elemzésével is végezhesse. A rendkívüli adatszolgáltatás határozat formájában kerül elrendelésre.

A 2020 márciusában kirobbant koronavírus-járvány világszerte való elterjedése miatt – a világ számos országához hasonlóan – hazánkban is a mindennapi életet korlátozó intézkedéseket kellett bevezetni, melyek nemcsak a lakosságot, hanem a felügyelt intézményeket is érintették. A koronavírus terjedése által okozott helyzetben elvárt kockázatmérésről lépésekről szóló vezetői körlevéllel támogatta az MNB az intézmények üzletmenetének zavartalan működését. A vezetői körlevél kiadásával párhuzamosan bevezetésre került a felügyelt intézményektől elvárt, azok méretétől függően napi, illetve heti gyakoriságú kérdőív kitöltése. A kérdőíveken keresztül az MNB képet kapott a koronavírus felfutásának befektetésekre gyakorolt hatásairól, azok kezeléséről,

a pénztári üzletmenet (pl. szolgáltatások teljesítésének, ügyfélszolgálat működtetésének) aktuális nehézségeiről. A kérdőíves adatszolgáltatás megszüntetésére 2022 tavaszán került sor.

A koronavírus okozta járványhelyzet és az ezen időszakban jelentősen megnövekedett tőkepiaci volatilitás hatással volt a pénztári szektor intézményeire is. A gazdasági környezet akkori helyzete (negatívhozam-tendencia, munkanélküliség növekedése) magában hordozta annak veszélyét, hogy az önkéntes nyugdíjpénztárak ügyfelei, a pénztártagok esetlegesen felmerülő anyagi nehézségeiket nyugdíjpénztári megtakarításaik feloldásával enyhítik. A pénzkiáramlás nyomon követése kiemelt fókuszba került, azonban a pénztárak negyedéves jelentéseinek adattartalma nem tette lehetővé a szoros és folyamatos monitoring tevékenységet, ezért a felügyelt intézményeknek rendkívüli adatszolgáltatást kellett teljesíteniük. A pénzkiáramlás kockázatának monitoringja a rendkívüli adatszolgáltatással sikeresen megvalósult, a felügyelt intézmény felé való intézkedésre okot adó esemény nem volt azonosítható.

A pénztári elszámolóegységek alakulásának folyamatos felügyelése fontos a pénztárak befektetési tevékenységének vizsgálatához, az intézmények pénzügyi és működési kockázatainak értékeléséhez. Az árfolyamokat (választható portfóliós rendszer esetén portfóliónként) naponta a pénztár és a Felügyelet honlapján közzé kell tenni, ezáltal a nyilvánosság számára napi szinten követhető a pénztárak teljesítménye. Ez a szektor átláthatóságát és a verseny lehetőségét növeli, mivel a tagok folyamatosan nyomon követhetik a pénztári teljesítmények alakulását, az eltérő befektetési politikák hatásait. Hátránya azonban, hogy a napi közzététel nincs maradéktalanul összhangban a nyugdíjpénztárak folyamatosan hangsúlyozott hosszú távú befektetési szemléletével, mivel azzal szemben a meglehetősen rövid távú teljesítménymérést helyezi előtérbe.

Az elszámolóegységek árfolyamainak közzététele csak a pénzügyileg tudatos pénztártagokat segíti döntéseikben. A kedvezőtlen piaci folyamatok következtében csökkenő árfolyamok hatása növelheti a panaszosok számát és a nyugdíjcélú megtakarítások idő előtti felvételére ösztönözheti a pénztártagokat.

Az elszámolóegységes árfolyamok az off-site felügyelés során rendszeresen ellenőrzésre kerülnek. Intézkedést von maga után, ha a Felügyelet honlapján és a pénztári honlapon közzétett árfolyamok eltérést mutatnak, vagy a közzététel nem történik meg határidőben. Ezen kívül az árfolyamok változásának mértéke is fókuszban van, nagymértékű napi elmozdulás esetén az MNB tájékoztatást kér a pénztártól a mögöttes okokról. A helyszíni vizsgálatok során az árfolyamszámítás helyessége, a hibás árfolyammegállapítás esetén követett eljárás szabályszerűsége, a kapcsolódó szabályzatok megléte és tartalmi megfelelése kap kiemelt figyelmet.

A pénztárak képviselőivel évente szervezett prudenciális megbeszélések alapvetően kettős célt szolgálnak, egyrészt a pénztár képviselői tájékoztatást nyújtanak az MNB részére a pénztár aktuális helyzetéről, jövőbeli elképzeléseikről, fejlesztési terveikről, a legutóbbi prudenciális értekezlet óta bekövetkezett főbb változásokról, másrészt az MNB ismerteti a kockázatértékelések során azonosított kockázatokat, esetleges sebezhető pontokat. A prudenciális megbeszélések lehetőséget biztosítanak mindkét fél részére, hogy személyesen vagy a pandémiás időszak óta online formában egyeztessenek.

A felügyelési módszerek, a technológia fejlődése, az adatok mélyrehatóbb elemzése és az azok eredményére adott intézkedések az MNB szervezetére is hatással voltak. Az MNB szervezetfejlesztési céljaival összhangban a feladatellátást segítő belső szabályozóként 2019-ben elkészült a pénztárfelügyelés napi, illetve rendszeres időközönként ismétlődő feladatait összefoglaló technológiai eljárás, melynek célja, hogy elősegítse az egységes szemléletű feladat-végrehajtást. A technológiai

eljárás tartalmazza a pénztári szakterület off-site területének feladatait, folyamatait, kontrollpontjait, illetve a felügyeleti tevékenység során alkalmazott, az egyes dokumentumok feldolgozását segítő sablonokat, mintadokumentumokat. A technológiai eljárás éves felülvizsgálata során beépítésre kerülnek az éves felügyelési tapasztalatok, az adatelemzési módszertanok fejlődése és a kockázatértékelések fókuszáltsága okán változó dokumentumok, melyeket az intézmények felügyelői készítenek.

### *Kiemelt ellenőrzési célterületek*

A stratégia teljesülésének évenkénti visszamérésével egyidejűleg a múltbeli tapasztalatokra építve meghatározásra kerül a következő évi kiemelt ellenőrzési célterületek köre. A 2017-es évtől kezdődően az MNB minden évben közzéteszi honlapján az éves prudenciális ellenőrzési tervét, amely ezeket a kiemelt ellenőrzési célterületeket tartalmazza. A pénztári szektort érintően a kezdetektől minden évben megjelent a belső kontrollrendszer hatékonysága és az üzleti modell megalapozottságának vizsgálata. A belső kontrollrendszerek hatékonysága elsősorban az ellenőrző bizottság által végzett ellenőrzési tevékenység megfelelőségét foglalja magában, de ide tartozik még a pénztáraknál nem kötelezően foglalkoztatandó belső ellenőr tevékenysége, a folyamatba épített vezetői ellenőrzés, valamint az MNB által kiadott határozati kötelezések teljesítése, illetve a vizsgálatok lezárásaként megfogalmazott felügyeleti figyelemfelhívások, javaslatok teljesülése is. A vizsgálati tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a belső kontroll funkció erősítése és magas szinten tartása a szektor egészére nézve kiemelt fontossággal bír. Az üzleti modell megalapozottsága a 2017–2021 közötti időszakban a pénzügyi tervezés alátámasztottságára, az előző években tapasztalt folyamatok figyelembevételére a tervezési folyamat során, a tényleges adatoknak a tervezettől való jelentősebb mértékű eltéréseinek indokoltságára fókuszált, de 2022-től kiegészült a működés hosszú távú fenntarthatóságának területével, reagálva ezzel a kapcsolódó kockázatokra (pl. a COVID-19-járvány miatt romló makrogazdasági környezet miatti csökkenő tagdíjbefizetések, alacsony hozamkörnyezet

miatt kevésbé érvényesíthető hozamlevonás a nem fizető tagoktól). A pénztári befektetések ellenőrzése is kiemelt célterületként jelent meg. Míg 2017–2018-ban a befektetési döntések folyamataira, a közvetett befektetési költségek indokoltságára helyeztük a hangsúlyt, 2019-ben már a befektetési tranzakciók célszerűségi, piacszerűségi, költséghatékony szempontú napi monitorozását helyeztük előtérbe. A befektetéseket érintő fókuszváltást a pénztárfelügyelés fejlődése, a mélyebb és összetettebb elemzéseket lehetővé tevő módszerek és eszközök bevezetése, a befektetés monitoring terület elindulása tette lehetővé. Ennek köszönhetően 2019-ben az adatszolgáltatások adatminőségét (zéró tolerancia az adathibával szemben) is kiemelten tudta az MNB vizsgálni, illetve 2020–2021 folyamán a befektetési témakör tovább bővült, és a befektetési politika megfelelőségének és a tényleges eszközösszetétellel való összhangjának vizsgálata is megjelent kiemelt ellenőrzési célterületként. A pénztárak működését is biztosító informatikai, technológiai háttér fejlődése, az újabb szoftverek és egyéb alkalmazások (pl. online portál) bevezetése indokoltta tette, hogy 2020-ban a prudenciális ellenőrzési tervben megjelenjen több informatikai jellegű célterület, mint például az informatikai biztonság megfelelőségének, valamint az elavult IT-rendszereknek a kiemelt vizsgálata. Az informatikai szakterület a szükséges vizsgálatokat elindította, mely folyamatot 2021-ben célvizsgálatokkal lezárta, és a további években kiemelt célterületként nem került megjelölésre. A 2020-ban bevezetett önkéntes nyugdíjpénztári TKM számítási módszerének, a számítás alátámasztásának ellenőrzése 2021-től kiemelt ellenőrzési célterületként került meghatározásra. A pénztárak a tagi megtakarítások gyarapítása érdekében különféle befektetési kockázatokat vállalnak, melyek közül a nagyobbakat – 2021-ben leszűkítve az ingatlanbefektetésekre – kiemelt ellenőrzési célterületként kezelte az MNB. Az ingatlanbefektetések kiemelésére 2022-ben már nem volt szükség, mert a szektoron belül a közvetlen ingatlanbefektetések viszonylag jelentős hányadával, és más, kockázatosabbnak minősülő közvetlen ingatlanbefektetéssel rendelkező pénztárak esetében is az MNB határozatban kötelezte az intézményeket a jogszabályi rendelkezéseknek való megfelelésre.

Az MNB éves prudenciális ellenőrzési tervében szereplő kiemelt ellenőrzési célterületek visszamérése minden év végén megtörténik, és ezzel egyidejűleg a pénztárakra gyakorolt környezeti hatások, a szektor fejlődésének, a vizsgálatok tapasztalatainak figyelembevételével kerülnek meghatározásra a következő évi célterületek.

### *Fokozott kockázatú intézményi anomáliák felügyeleti kezelése*

Az MNB a felügyelési tevékenysége során időnként olyan helyzetekkel is szembesül, amikor egy pénztár működésében súlyos zavarok lépnek fel. A tagi érdekek védelmében, valamint a kockázatok más intézményekre való esetleges áttérjedésének megakadályozása céljából az MNB ezekben az esetekben kész azokhoz az eszközökhöz is nyúlni, amelyeket a jogszabályok a rendkívüli helyzetek kezelésére tartanak fenn. Az alábbiakban két példán keresztül szemléltetjük ezt.

Egy kisméretű önkéntes nyugdíjpénztárnál a 2019-ben megkezdett átfogó vizsgálat súlyos hiányosságokat, szabálytalanságokat tárt fel a pénztártevékenység folytatásához szükséges személyi és tárgyi feltételekkel, az informatikai biztonsággal, az ügyfélszolgálatlaltal és a panaszkézeléssel, valamint az igazgatótanács és az ellenőrző bizottság működésével kapcsolatban, ezért az MNB a tagi érdekek védelmében ideiglenes intézkedésként felügyeleti biztost rendelt ki. A biztos elsődleges feladata a jogszerű működés helyreállítása volt, illetve hosszú távú megoldás felkutatása a tagok jövőbeli szolgáltatásának biztosítása érdekében. A felügyeleti biztos kirendelése egy alkalommal meghosszabbításra került. Megbízatása alatt az igazgatótanács jogkörét betöltve gondoskodott az alapvető működési feltételek megteremtéséről, valamint vezette a tárgyalásokat egy nagyobb pénztárba való beolvadásról, amelynek megvalósulásával megszűnt a mandátuma.

Egy közepesnél nagyobb egészség- és önszegélyező pénztárnál a helyszínen kívüli felügyelés keretében azonosított fokozódó kockázatokat az MNB 2020-ban: a pénztár folyamatosan élte fel működési tartalékait, amelyhez az is hozzájárult, hogy indokolatlannak tűnő kifizetéseket



teljesített a működési tartalékából különböző cégeknek, és egy idő után már egyre inkább a nem fizető tagjai kizárásából származó egyszeri bevételekből tudta fedezni a költségeit. A Felügyelet előbb likviditási jelentést írt elő, majd miután azok elemzése azt mutatta, hogy a működési tartalékok csökkenése nem állt meg, valamint a bekért számviteli dokumentumok nem támasztották alá maradéktalanul az adatszolgáltatásokat, célvizsgálatot indított. A vizsgálat megerősítette, hogy ezek valós kockázatok, továbbá feltárta, hogy az ügyvezetésnek nincs határozott stratégiai elképzelése a pénztár jövőjét illetően, valamint azt is, hogy a főkönyvi nyilvántartások és az adatszolgáltatások nem kellően megbízhatóak, részben ellentmondásosak. A problémák súlyossága itt is felügyeleti biztos kirendelését indokolta, akinek a fő feladatát a működési költségek csökkentése és a nyilvántartások rendbetétele mellett itt is a hosszú távú megoldás felkutatása képezte a tagok jövőbeli szolgáltatásának biztosítása érdekében. A biztos ezúttal is teljesítette ezt, a pénztár beolvadt egy másik egészség- és önsegélyező pénztárba, tehát a tagi megtakarítások itt sem kerültek veszélybe az MNB határozott és időben végrehajtott beavatkozása következtében.

### *Kockázatalapú felügyelés új dimenziói*

A 2014–2019. évi MNB-stratégia intézményi célként határozta meg a kockázatalapú felügyelés erősítését, melynek keretében szerkezetében is új, szektorspecifikus kockázati térkép készült, amiben hangsúlyos szerepet kapott az üzleti modell és a kapcsolódó kockázatok megjelenítése. A kockázati étlap korábbi 4 fő kockázati kategóriája helyett (környezet, vállalatirányítás, piaci megjelenés, üzleti folyamatok és tőke) 5 fő kockázati kategória került meghatározásra.

5-3. táblázat: Főbb kockázati kategóriák és csoportok.

Kockázati kategória	Kockázatcsoportok
Üzleti modell	Környezet
	Stratégia, üzleti tervek
	Működés fenntarthatósága
Vállalatirányítás	Tulajdonosi joggyakorlás
	Belső irányítás
	Kockázatkezelési rendszer
	Belső kontrollrendszer
Pénzügyi és működési kockázatok	Biztosítási kockázat
	Működési és likviditási tartalék befektetési kockázata
	Működési kockázat
Fenntarthatóság és tartalék kockázata	Fedezeti tartalék befektetési kockázata
	Tőke
	Működési és likviditási tartalék
Piaci megjelenés kockázata	Termékek
	Ügyfelek

*Forrás: Biztosítási, pénztári, tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés, MNB, 2022*

A pénztárak helyszíni és helyszínen kívüli vizsgálatának elősegítése, egységesítése érdekében főbb kockázatonként és pénztártípusonként (önkéntes nyugdíjpénztár, önszegélyező pénztár, egészségpénztár, egészség- és önszegélyező pénztár) összegyűjtésre kerültek azok az információk, szempontok, amelyek jellemzőek a pénztári szektorban, és alapvetően szükségesek a terület egyes kockázatainak vizsgálatához.

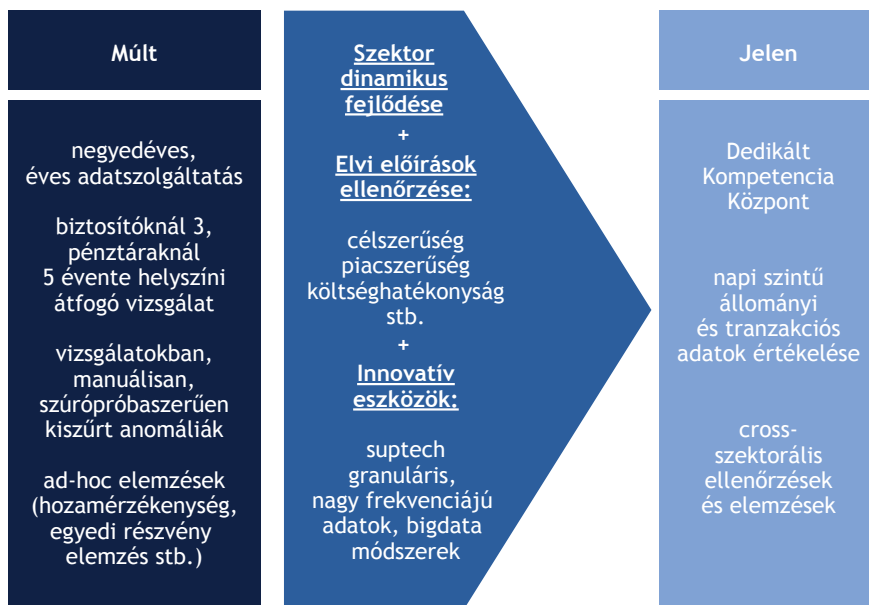
A kockázatértékelési rendszerben az értékelés egyrészt a nem számszerű információk felhasználásával (pl. közgyűlési dokumentumok) történik, másrészt az intézményértékelést támogatja az ún. kockázati monitoring. A kockázati monitoring egy mutatókra épülő rendszer, amelyben a mutatók egyes kockázati kategóriákhoz vannak hozzárendelve. A mutatók az adatszolgáltatások beérkezését követően negyedévente generálódnak. A mutatók 1-től 5-ig meghatározott sávrendszerben minősítést kapnak, ahol az 1-es az alacsony, az 5-ös a magas

kockázatot jelenti. A kockázatértékelési módszertan az intézményeket méretük, tevékenységük jellege és összetettsége, illetve ezekből eredően a pénzügyi rendszer stabilitásában betöltött szerepük alapján négy kategóriába sorolja (hatásbesorolás), és az egyes kategóriákhoz az arányosság elvének figyelembevétele alapján határozza meg a felügyelési tevékenység (pl. a vizsgálatok, intézményértékelés) során az alkalmazandó felügyelési eszközöket. A kockázatértékelés során a felügyelő a kockázati étlap mentén haladva, az értékelt intézmény számára releváns minden kockázati elemhez kockázati besorolást rendel, és a besorolás alátámasztására szöveges értékelést ad. A helyszínen kívüli felügyelésben meghatározó a beérkező intézményi dokumentumok (közgyűlési jegyzőkönyvek, választható portfóliós rendszer szabályzatok, befektetési politikák stb.) feldolgozása, értékelése, melyek eredménye alapján a szükséges intézkedések megtétele minden intézmény esetében megtörténik. A kockázatértékelés során a pénztárak működési likviditási helyzetének vizsgálata mindenkor prioritást élvezett, de 2017 második negyedétől az éves működési fedezettségre és a bevétel nélküli működési fedezettségre vonatkozó mutatók kiemelt fontosságúak. Más piaci szereplőkkel ellentétben a pénztárak esetében a jogszabályok nem határoznak meg tőkeszükségletet, ezért az MNB saját maga állapította meg két prudenciálisan elvárt tőkemértéket. Az egyik elvárás az, hogy legalább 12 hónapra elegendő tartalék legyen a normális működési tevékenység során elért veszteségek fedezésére. Vagyis az MNB azt kíséri figyelemmel, hogy az adott pénztárnak egy kiválasztott időpillanatban rendelkezésére áll-e olyan nagyságú működésre felhasználható tartalék, amely elegendő az elmúlt tizenkét hónapban tapasztalt működési veszteségek jövőbeni fedezetére. A másik elvárás ennél szigorúbb, és gyakorlatilag egy vészhelyzeti forgatókönyvre épül. Ebben az esetben az MNB azt várja el a pénztáraktól, hogy legalább akkora működésre felhasználható tartalékuk legyen, ami a működési bevételek teljes elmaradása esetén is képes a működési kiadásokat legalább 6 hónapig fedezni. A bevételek teljes elmaradásának feltételezése esetére elvárt 6 hónapnyi tartalék az eddig tapasztalatok alapján arra nagy valószínűséggel elegendő, hogy ha az önálló pénztári működés feltételei a továbbiakban hosszabb távra nem biztosíthatók,

az intézmény tudja finanszírozni egy másik pénztárba való beolvadásának, vagy végső esetben a végelszámolásának költségeit. Amennyiben a pénztár a havi fedezettségnek hosszabb időszakon keresztül nem felel meg, az MNB likviditási jelentésre kötelezi az intézményt. Ez a likviditási helyzet súlyosságától függően lehet heti vagy havi likviditási jelentés is. Ebben be kell mutatni a vonatkozó időszakban felmerült működési költségeket (a nagyobb összegűeket tételesen is), a 30 napon belül teljesítendő kötelezettségeket, a működési és likviditási célú bevételeket, valamint a működési és a likviditási tartalék tárgyidőszaki nyitó és záró értékeit. A működés finanszírozhatóságának ellenőrzése a vizsgálati módszertanoktól függetlenül mindenkor prioritást élvezett, védve ezzel a tagi érdekeket, a pénztártagok vagyonát.

A kockázatalapú felügyelés támogatására 2018–2019 fordulóján létrejött egy biztosítói és pénztári befektetés monitoring kompetenciaközpont, amely az informatikai támogatást adó szakterülettel együttműködve ellenőrzi a biztosítók és pénztárak befektetéseinek a jogszabályoknak, intézményi belső szabályzatoknak, a felügyeleti elvárásoknak való megfelelését különös tekintettel a legjobb végrehajtás elvére és a transzparens, piacszerű áron történő üzletkötésekre, allokációkra. A szektor dinamikus fejlődése (kiemelten az ügyfélvagyon növekedési üteme) és a rendelkezésre álló innovatív informatikai és statisztikai felügyeleti eszközök eredményezték azt, hogy az addigi befektetés felügyelési módszertan megújuljon és fejlődjön, melynek során egy dedikált kompetenciaközpont jött létre az MNB-n belül.

5-4. ábra: Befektetés monitoring terület kialakulásának állomásai.



Forrás: MNB

A pénztárak működését nemcsak a kézzelfogható előírások, mint pl. a kötelező letétkezelő alkalmazása, hanem a rugalmasabb, elvi jellegű szabályok is alakítják, mint pl. a közvetett-közvetlen költségek összhangja.

A folyamatos felügyelés során a napi szintű rendszeres adatok hiánya miatt korábban nem volt hatékony felügyeleti eszköz, emiatt a gyanús esetek azonosítása napi szinten nem valósulhatott meg. A helyszíni vizsgálatok során ugyan rendelkezésre álltak a szükséges terjedelmű és mélységű adatok, azonban az alkalmazott szűrőpróbaszerű és manuális szűrési technikák miatt a teljes körű ellenőrzés nem valósulhatott meg. Következésképpen, ha teljes körű és napi gyakoriságú adatbázis áll rendelkezésre, és statisztikai módszereken alapuló szűrési technikák vannak használatban, akkor kiszűrhetőek a rendellenességek, így a napi

szintű folyamatos befektetés monitoringgal gyorsabban és hatékonyabban azonosíthatóak a kiugró eltérések, anomáliák.

A befektetés monitoring kompetenciaközpont elsődleges feladata a tranzakciók napi szintű elemzése, az addigi ad-hoc befektetési elemzések rendszeresítése, publikációk készítése, valamint kifejezetten szakmai támogatás nyújtása a folyamatos felügyelés és a helyszíni vizsgálatok során.

Az új módszertanhoz és eszközökhöz új adatforrásokra volt szükség, ezért felülvizsgálatra kerültek az adatszolgáltatási rendeletek, illetve szükségessé vált a kormányrendeletek módosítása is, melynek eredményeként 2019-től már rendelkezésre álltak azok a napi gyakoriságú állományi és tranzakciós adatok, melyek segítségével a befektetés monitoring terület folyamatosan nyomon követi a pénztári és biztosítói szektor vagyonának alakulását.

A felügyeleti szerveknek az általában előforduló kockázatok feltárása és kezelése mellett képesnek kell lenniük arra is, hogy időben és hatékonyan beavatkozzanak az olyan rendkívülinek tekinthető piaci vagy intézményi folyamatokba, amelyek válsághelyzet kialakulásához vezethetnek. Ennek szellemében az MNB tv.-ben előírt átfogó vizsgálatok mellett kockázati alapon indított fókuszált, operatív jellegű cél- és utóvizsgálatok kerültek bevezetésre a pénztáraknál. Az egyes vizsgálati területekhez munkalapok, valamint ezek kitöltését támogató ellenőrző listák készültek, elősegítve az egységes ellenőrzési szempontrendszert és a vizsgálatok hatékonyságát. Az off-site felügyelőknek – a korábbi évekhez hasonlóan – továbbra is jelentős szerepük van a helyszíni vizsgálatok előkészítésében. Az adott intézményre vonatkozó észrevételeik, javaslataik, az általuk jelzett, azonosított kockázatokat összefoglaló vizsgálati felkészítő figyelembevételével készül el a vizsgálati program.

## 5.2.2. A pénztári szektor fejlődését támogató jogszabály-módosítások

Az MNB aktív szabályozói szerepvállalására már a felügyeleti integráció első éveiben lehetőség nyílt az önkéntes pénztárak működését meghatározó jogszabályi előírások módosításával. A pénztári szektorban végbement fejlődés, az újabb módszerek, innovációk, valamint az addig kevésbé szabályozott területek jogszabályi előírásokkal való harmonizációja vált szükségessé. A szektort érintő jogszabályokat az utóbbi években több alkalommal módosították, a legjelentősebb változások 2016. január 1-jével kerültek bevezetésre. Az önkéntes pénztári szabályozást érintő javaslatok a következőket tartalmazták.

### 5.2.2.1. Fókuszban a befektetések

#### *Befektetési politika készítésének előírása a nagyobb egészség- és önszegélyező pénztárak számára*

Ahogy az idő előrehaladtával nőtt a pénztárak vagyona, egyre több intézmény ért el egy olyan szintre, ahol már a hagyományos egészség- és önszegélyező pénztári befektetési formák (pénzforgalmi számla, lekötött betét, állampapírok) mellett lehetővé vált a portfólió nagyobb mértékű diverzifikációja, számottevőbb arányt kezdtek képviselni a részvények, befektetési jegyek, jelzáloglevelek, esetenként az ingatlanok. Erre reagálva 2016-tól azon egészség-, önszegélyező, egészség- és önszegélyező pénztáraknak, amelyek vagyona három egymást követő negyedévben meghaladja az 1 milliárd forintot, befektetési politikát kell készíteniük, és azt a tagságukkal is ismertetniük kell. Ebben a dokumentumban rögzíteni kell a pénztár befektetésekkel kapcsolatos céljait, alapelveit, a figyelembe veendő tagi és pénztári érdekeket, ingatlanok esetén a befektetési stratégiát is. Ugyancsak meg kell határozni a befektetési politika módosításának és a befektetési politikában foglaltak teljesülése ellenőrzésének szabályait, a befektetési folyamatok szereplőinek (pénztári alkalmazottak, vezető tisztségviselők, vagyonkezelő, letétkezelő stb.) feladatait, a folyamatos ellenőrzések szabályait, továbbá a befektetésekkel foglalkozó pénztári alkalmazottak, a vagyonkezelő,

a letétkezelő kiválasztásának, tevékenységük értékelésének, díjazásának alapelveit. Az egyes eszközökre, eszközcsoportokra vonatkozóan a minimum és maximum arányok mellett a célarányokat is meg kell határozni, melyekhez referenciaindex-súlyokat is kell rendelni. Az MNB fontosnak tartotta, hogy a pénztártagok képet kapjanak arról is, hogy a pénztár milyen stratégiai eszközösszetételt határozott meg, továbbá a felügyelési tevékenysége során észlelte, hogy a pénztárak egy részénél nem volt összhangban a célarány és az ahhoz hozzárendelt referenciaindex-súlya. Ez utóbbi azért volt problémás, mert a vagyongazdálkodási teljesítményt bemutató bruttó hozamráta így nem volt összevethető az összehasonlításra szolgáló portfólió szintű referenciaindex teljesítményével az eltérő belső arányok miatt, ráadásul a vagyongazdálkodási sikerdíj felszámíthatósága is általában a referenciaindex teljesítményének eléréséhez volt kötve, amely a nem megfelelő súlyok alkalmazása esetén indokolatlan sikerdíj-kifizetést is eredményezhetett. A befektetési politika tartalma és a tényleges eszközösszetétellel fennálló összhangja a folyamatos felügyelés keretében a befektetés monitoring kompetenciaközpont együttműködésével kerül ellenőrzésre.

#### *Piaci esemény indukálta jogszabályváltozás*

A Buda-Cash Brókerház Zrt.-nél és a vele szoros üzleti kapcsolatban álló DRB Bankcsoportnál 2015-ben feltárt súlyos pénzügyi szabálytalanságok közvetlen kihatással voltak két egészségpénztár működésére, miután a DRB Bankcsoportnál vezetett számláikon lévő összegeket a bankcsoport fizetéseképtelensége miatt elveszítették. Abból adódóan, hogy ezek a tételek a pénztári vagyon jelentős részét tették ki, az egyik pénztár esetében felszámolási eljárást kellett indítani, míg a másik beolvadt egy nagyobb pénztárba. Ezek az esetek rávilágítottak arra, hogy amellett, hogy a pénztárak vezetése megkerülte a hatályos jogszabályi előírásokat, és ezáltal olyan kockázatok keletkeztek, amelyek a külső hatások miatt realizálódtak, indokolt szigorítani egyes jogszabályi rendelkezéseken a hasonló esetek elkerülése érdekében.



Ez alapján 2016 januárjától módosult az önkéntes kölcsönös egészség- és önszegélyező pénztárak egyes gazdálkodási szabályairól szóló 268/1997 (XII. 22.) Korm. rendelet: korábban a pénztár egy bankcsoporthoz tartozó hitelintézeteknél a pénztári vagyron 40 százalékát helyezhette el, és ebbe a limitbe nem kellett beleszámítani a pénzforgalmi számlát, de bele kellett számítani az ugyanezen bankcsoport által kibocsátott értékpapírokat. Ez a limit a felére, 20 százalékra csökkent, és a pénzforgalmi számlára is vonatkozik. Új, további szabályként jelent meg, hogy a pénzforgalmi számlán található összeg egy adott negyedévben legfeljebb 20 százalékkal lehet magasabb, mint a pénztár által teljesített szolgáltatási célú kifizetéseknek a megelőző négy negyedév adatai alapján számított havi átlaga. Ezek a szigorítások azt a célt szolgálták, hogy ne alakulhasson ki túlzottan magas koncentrációs kockázat egy bankcsoporthoz kapcsolódóan, valamint a pénzforgalmi számlán se lehessen indokolatlanul magas összegeket tartani.

Szintén 2016-tól került bevezetésre több olyan rendelkezés, amelyek elsősorban a fedezeti alap magasabb szintű védelmét segítik elő. A pénztáraknál ugyanis elterjedt gyakorlat volt, hogy a pénzszámlákat és a házipénztárat nem bontják meg külön alszámlákra, illetve a házipénztáron belül nem tartanak külön pénzkazettákat aszerint, hogy az érintett összegek melyik alaphoz tartoznak. Az újonnan bevezetett szabályok előírták, hogy a letétkezelőnek legalább a fedezeti alap eszközeit elkülönítve kell kimutatnia az egyéb eszközöktől. Ennek a pénztárak úgy tudnak eleget tenni, hogy kötelesek megadni a letétkezelőnek az adott eszköz megvásárlásakor és minden hónap végén, hogy mely eszközök tartoznak a fedezeti alaphoz. Ezen túlmenően a pénztáraknak naprakész analitikus nyilvántartást is vezetniük kell az eszközök alapok közti megbontásáról. További kontrollként a könyvvizsgálónak minden negyedév végére vonatkozóan össze kell vetnie a pénztári analitikus nyilvántartást a letétkezelői kimutatással, és amennyiben eltérést tapasztal, arról egyidejűleg értesítenie kell mind a pénztárat, mind az MNB-t.

Az önkéntes nyugdíjpénztárakat illetően az egészség- és önszegélyező pénztárakhoz hasonlóan a Buda-Cash-ügy tanulságaira reagálva szigorúbb befektetési szabályok léptek hatályba. Ezek alapján a letétkezelőnek ezeknél az intézményeknél is elkülönítve kell kimutatnia a fedezeti alap eszközeit, a pénztárnak az eszközök megvásárlásakor és a hónap végén tájékoztatnia kell a letétkezelőt az egyes alapokhoz tartozó eszközökről, a pénztáraknak naprakész analitikus nyilvántartást kell vezetniük alaponként a befektetésekről, beleértve a pénzforgalmi számla, a lekötött betétek, a házipénztár állományának megbontását, a könyvvizsgálónak negyedévente össze kell vetnie a befektetési nyilvántartás adatait a letétkezelői kimutatással, és eltérés esetén értesítenie kell a pénztárt és az MNB-t.

A jogszabály-módosítások eredményeként jelenleg az alábbi táblázatban összefoglalt limitszabályok érvényesek az önkéntes nyugdíjpénztári befektetésekre.

5-4. táblázat: Önkéntes nyugdíjpénztárak befektetési limitszabályai.

Eszközök	A pénztári eszközök megoszlására vonatkozó limitiek			Egy kibocsátó összes értékpapírjában való pénztári részesedésre vonatkozó limitiek
	Egy eszközfajtára vonatkozó	Több eszközfajtára vonatkozó összevont	Egy kibocsátóra vonatkozó	
Állampapír				
Pénzforgalmi számla		20%*		10%***
Lekötött betét				
Hitelintézeti kötvény				
Nyilvános értékpapírpiacon forgalmazott részvény				
Jelzáloglevél	25%			
Zártkörű hitelintézeti részvény	10%			
Tőzsdéről kiyezetésre került részvény	5%			
Vállalati kötvény (hazai, külföldi)	10-10%	30%		
Önkormányzati kötvény (hazai, külföldi)	10-10%		10%	
Értékpapír, állami készfizető kezességgel			10%	
Befektetési alap			10%	
Származtatott alap	5%		5%	
Kockázati tőkealap	5%		2%	
Ingatlan alap		10%	10%	
Ingatlan				
Értékpapír kölcsönbe adása max. 1 évre, óvadék kikötésével	30%			
Állampapír alapú szállítási vagy óvadéki repó	20%			
Swap ügylet	10%			
Házipénztár	500 e Ft			
Tagi kölcsön**	5%			
Egyéb, tőzsdén vagy más szabályozott piacon jegyzett értékpapír		10%		

\* Hitelintézetenként és hitelintézeti csoportonként.

\*\* Összesen a fedezeti tartalék 5%-áig, tagonként az egyéni számla 30%-áig, legfeljebb 12 hónapra.

\*\*\* Kivéve az állampapírok, nyílt végű befektetési alapok, jelzáloglevelek és egyesülés esetén a zártkörű hiteintézetek részvényei

Forrás: MNB

Az egészség- és önszegélyező pénztárakra érvényes befektetési limitszabályok:

5-5. táblázat: Egészség- és önszegélyező pénztárak befektetési limitszabályai.

Eszközök	A pénztári eszközök megoszlására vonatkozó limitiek		
	Egy eszközfajtára vonatkozó	Több eszközfajtára vonatkozó összevont	Egy kibocsátóra vonatkozó
Állampapír			
Önkormányzati kötvény (hazai, külföldi)	10-10%	30%	10%
Vállalati kötvény (hazai, külföldi)	10-10%		20%*
Jelzáloglevél	25%		
Tőzsdéről kivezetésre került részvény	5%		
Hitelintézeti kötvény			
Nyilvános értékpapírpiacon forgalmazott részvény	50%		
Pénzforgalmi számla**			
Lekötött betét			
Értékpapír, állami készfizető kezességgel			10%
Befektetési alap			10%
Származtatott alap	5%		5%
Kockázati tőkealap	5%		2%
Ingatlan alap		10%	10%
Ingatlan			
Állampapír alapú szállítási vagy óvadéki repó	20%		
Házipénztár	500 e Ft		

\* *Hitelintézetenként és hitelintézeti csoportonként.*

\*\* *A pénztár a tárgyévot megelőző év negyedéves jelentései alapján számított havi átlagos pénztári szolgáltatások értékét legfeljebb 20%-kal meghaladó összeget tarthat a pénzforgalmi számlán.*

*Megjegyzés: A befektetett pénztári eszközökön belül a pénzforgalmi számla, betét, állampapír, értékpapír állami készfizető kezességgel és jelzáloglevél eszközök, valamint a kizárólag ezen eszközökbe fektető befektetési jegyek együttes arányának legalább 40%-nak kell lennie.*

*Forrás: MNB*

### *Rugalmasabb portfólióválasztási szabályok bevezetése*

A választható portfóliós rendszert működtető önkéntes nyugdíjpénztárak esetében lehetőség nyílt arra, hogy tagjaik részére biztosítsák megtakarításuk két portfólió közötti megosztását (osztott portfólió). A tagi felhalmozások növekedésével egyre inkább igény mutatkozott arra, hogy a megtakarítás egy – jellemzően kisebb – részét egy nagyobb kockázatú és nagyobb hozampotenciállal rendelkező portfólióban helyezték el, míg a többi maradjon egy kevésbé kockázatosban. Ezzel a tagok anélkül tudják diverzifikálni a felvállalt kockázat mértéke szerint az egyéni számlaegyenlegüket, hogy be kelljen lépniük a meglévő pénztáruk mellett egy másikba is.

### *Egyéb, a befektetési tevékenységet érintő jogszabály-módosítások*

Lehetőség nyílt az önkéntes nyugdíjpénztárak számára magyarországi székhelyű bankok zártkörűen kibocsátott részvényeinek megszerzésére is, amennyiben azok eleget tesznek a meghatározott közzétételi előírásoknak. Az ilyen eszközök megszerzését előzetesen be kell jelenteni az MNB részére, a kifizethető legmagasabb vételárát a pénztár könyvvizsgálójától eltérő, mind a pénztártól, mind a részvényt kibocsátó banktól független könyvvizsgáló állapítja meg, és a továbbiakban is kötelező a részvényeknek az előbbiekben leírt feltételeknek megfelelő könyvvizsgáló általi, legalább évenkénti értékelése. Az ilyen eszközök együttes aránya nem haladhatja meg a pénztári eszközök 10 százalékát.

#### *5.2.2.2. A tagi tájékoztatás, a transzparencia erősítése*

##### *Közzétételi szabályok módosítása: pénztári helyett fedezeti tartalékra vonatkozó hozamráták, 15 éves átlagos hozamráták bevezetése*

A nyugdíjpénztáraknak a pénztár egészére vonatkozó éves bruttó, illetve nettó hozamrátáját, referenciahozamát, illetve az előző 10 évre vonatkozó átlagos hozamrátáját, referenciahozamát a tárgyévet követő év február 28-áig a Felügyeletnek be kellett jelentenie, és azt a Felügyelet március 15-ig a honlapján közzétette. A választható portfóliós rendszer működtetése esetén a választható portfóliókra vonatkozóan kell az adatokat bemutatni.

Az egészséges, fenntartható verseny biztosítása érdekében módosultak a pénztárak befektetési teljesítményének közzétételére vonatkozó jogszabályi előírások az MNB kezdeményezésére. Egyik változás, hogy míg a korábbiakban a pénztáraknak a pénztár egészére számított hozamrátákat kellett nyilvánosságra hozniuk, addig 2016-tól a fedezeti tartalékra vonatkozó hozamadatokat kell közzétenniük. A fedezeti tartalék hozamadata lényegesebb a tagok számára, mivel az a tagi megtakarításokon elért hozamot mutatja be, a tagok – a végelszámolás esetét kivéve – kizárólag a fedezeti tartalékban nyilvántartott megtakarításuk felett rendelkezhetnek közvetlenül. A korábban közzétett, a pénztár egészére számított hozamrátát ezzel szemben befolyásolja a működési és a likviditási tartalékon elért hozam is. A másik érdemi újítás, hogy az éves és a 10 éves átlagos hozamráták mellett az önkéntes nyugdíjpénztáraknak közzé kell tenni a 15 éves átlagos hozamrátákat is. A jelenleg alkalmazott hozamráta számítási módszer 2000-es évek elején történt bevezetése óta eltelt időszak tette lehetővé, hogy hosszabb időtávra is lehessen az átlagos hozamrátát számítani, ezzel segítve a tagokat és a pénztártagság iránt érdeklődőket abban, hogy jobban fel tudják mérni a pénztárak befektetési teljesítményét, ne csak a rövidebb periódusok adatai álljanak rendelkezésre ehhez. Ennek akkor van különös jelentősége, amikor időnként egy-egy kedvezőtlenebb hozamú évben felmerülhet a tagokban, hogy nem kellene-e felvenni a megtakarításukat vagy legalább annak egy részét. Az ilyen helyzetekben érdemes áttekinteni a 10 és 15 éves átlagos hozamráták alakulását is, mivel a nyugdíjcélú öngondoskodás alapvetően több évtizedet átölelő befektetésnek minősül, és hosszabb távon a magasabb hozamú évek teljesítménye ellensúlyozni tudja a kedvezőtlenebb hozamú éveket. Szintén a közzétételekhez kapcsolódó módosítás, hogy a pénztáraknak az éves nettó hozamráta és a referenciaindex hozamrátája mellett a bruttó hozamrátát is közölniük kell, amelynek segítségével összehasonlítható a vagyionkezelői teljesítmény a stratégiai eszközösszetételhez rendelt elvárt hozammal. A 15 éves átlagos hozamráta közzétételi kötelezettségével összhangban már nemcsak a tárgyévi és a megelőző 9 évre vonatkozó éves hozamrátákat kell nyilvánosságra hozni, hanem a tárgyévet megelőző 10 és 14 év közötti időszakra vonatkozó éves hozamrátákat is. Kibővítésre került a befektetési politikában meghatározott eszközcsoportonkénti minimális és

maximális arányok közzétételi kötelezettsége a célarányokkal – a tagok részletesebb tájékoztatása érdekében. Ugyancsak ezt a célt szolgálja, hogy minden, a befektetési tevékenységgel kapcsolatos nyilvánosságra hozatali kötelezettségnek egységesen az MNB által üzemeltetett közzétételi helyen kell eleget tenni, szemben a korábbi gyakorlattal, amikor ennek egy részét a Pénzügyi közlönyben való megjelentetéssel teljesíteni lehetett.

### *Egyéb, a tagi tájékoztatást szolgáló jogszabály-módosítások*

A pénztártagok széles körűbb tájékoztatása érdekében került előírásra,<sup>402</sup> hogy a pénztárba való belépéskor a befektetési politika egészét, nem pedig csak annak kivonatát kell átadni a tagnak, valamint a pénztárnak a befektetési politika elfogadása és módosítása esetén azt az erről szóló döntést követő 8 munkanapon belül meg kell jelenítenie az MNB által üzemeltetett közzétételi helyen, ahol az mindenki számára elérhető.

Az évente kiküldendő egyéni számlaértesítők kötelező tartalmi elemei<sup>403</sup> kiegészültek azzal, hogy a járadékszolgáltatást nyújtó pénztáraknak a nyugdíjkorhatárt 5 éven belül elérő tagjaikat tájékoztatniuk kell arról, hogy milyen lehetőségeik vannak a nyugdíjszolgáltatások igénylése és a tagdíjfizetés tekintetében, továbbá meg kell adniuk, hogy a tájékoztatás időpontja szerinti állapotot figyelembe véve várhatóan mekkora összegű 5 éves futamidejű, havi gyakoriságú járadékot tudnának a tag részére folyósítani az egyéni számlája egyenlegének terhére.

Az egészség- és önszegélyező pénztári szolgáltatások kifizetési határidejére vonatkozóan<sup>404</sup> 2016-tól került előírásra, hogy amennyiben a szükséges fedezet rendelkezésre áll, az egészségpénztári szolgáltatásokat 15

<sup>402</sup> 281/2001. (XII. 26.) Korm. rendelet az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak befektetési és gazdálkodási szabályairól.

<sup>403</sup> 281/2001. (XII. 26.) Korm. rendelet az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak befektetési és gazdálkodási szabályairól.

<sup>404</sup> 268/1997. (XII. 22.) Korm.-rendelet az önkéntes kölcsönös egészség- és önszegélyező pénztárak egyes gazdálkodási szabályairól.

munkanapon, az önszegélyező pénztári szolgáltatásokat 25 munkanapon belül kell teljesíteni a szolgáltatásra való jogosultság igazolásától számítva. A COVID-19-járvány következtében kerültek könnyítésre 2020 végén az egészségpénztárban elszámolható termék számláinak beküldésére vonatkozó szabályok, ennek értelmében elegendő, ha a tag a számla egyszerű másolatát küldi meg a pénztár részére elektronikus úton, így nem szükséges postára mennie vagy felkeresnie a pénztár ügyfélszolgálatát.

### *5.2.2.3. Egyéb jogszabály-módosítások*

#### *Egy új pénztári forma, az egészség- és önszegélyező pénztár bevezetése, valamint szolgáltatásbővítés*

Az MNB felfigyelt arra, hogy egyes önszegélyező pénztári szolgáltatások elterjedésével megnőtt az önszegélyező pénztárak súlya, ennek eredményeként lehetőség nyílt olyan önkéntes kölcsönös biztosítópénztár alapítására vagy alapszabály módosításával történő létrehozására, amely egyidejűleg elláthatja az önszegélyező pénztári, valamint az egészségpénztári feladatokat is. A lehetőséggel élve az egészségpénztárak többsége az alapszabály módosításával szolgáltatási körébe felvette az addig nem nyújtott önszegélyező pénztári szolgáltatásokat.

Az önszegélyező pénztárak 2016-tól a közüzemi díjak finanszírozását, valamint a lakáscélú jelzáloghitel törlesztésének támogatását egyéni számlás szolgáltatásként is nyújthatják. A pénztártagok részéről különösen utóbbi szolgáltatás igénybevétele iránt egyre nagyobb érdeklődés mutatkozott, ezért indokolt volt lehetővé tenni ezt a fajta finanszírozási módot is.

#### *Tagdíjfelosztási arányok módosítása a tagok érdekében*

A jogszabály-módosítás egyértelművé tette, hogy a pénztárak nem alkalmazhatnak eltérő tagdíjfelosztási arányt a tagok által fizetett tagdíjra és a munkáltató által befizetett hozzájárulásra. Ezt a módosítást vizsgálati tapasztalatok indukálták, ugyanis egyes pénztárak más felosztási arányt használtak az egyéni tagdíjakra és mást a munkáltatói hozzájárulásokra.



Az egészségpénztárak, egészség- és önszegélyező pénztárak esetében is szükséges volt a tagdíjbefizetések egységes kezelésének megteremtése, ezért jogszabály-módosítás eredményeként rögzítésre került, hogy a fedezeti alapon a befizetett tagdíjak legalább 90 százalékát kell jóváírni. Ez alól csak azok a pénztárak képezhetnek kivételt, amelyek kizárólag ún. közösségi finanszírozású szolgáltatásokat nyújtanak, vagyis olyanokat, amelyeknél több tag egyéni számlájának egyidejű megterhelése biztosítja a szolgáltatás fedezetét. Ezeknél a pénztáraknál a tagdíjak legalább 70 százalékát kell jóváírni a fedezeti alapon. A módosítást az indokolta, hogy az MNB a szektor adatait elemezve azt állapította meg, hogy a működési és likviditási célra levonható tagdíjrész arányának korlátozása mellett is működőképesek maradnak a pénztárak, a tagoknak pedig ezáltal nagyobb összegű és hosszabb távú felhalmozásra nyílik lehetőségük.

#### *Tagdíjat nem fizető tagok hozamlevonására vonatkozó szabályozás egyértelművé tétele*

A nem fizető tagokkal szembeni levonásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések is egyértelműsítésre kerültek, meghatározva, hogy a levonás végrehajtására – a tagdíjfizetési gyakorisághoz igazodóan – a pénztár választásától függően a tárgynegyedévben, tárgyfélévben vagy a tárgyévben az egyéni számlán jóváírt hozam terhére kerülhet sor. Ez az értelmezés – a nem fizető tagok érdekeinek védelmében – tartalmaz egy korlátot is a levonhatóság tekintetében, melynek eredményeképp a levonás kizárólag a tárgyidőszaki – tárgynegyedévi, tárgyfélévi vagy tárgyévi – hozam terhére hajtható végre. A módosítás értelmében a pénztárak egy üzleti évben csak egyfajta levonást – negyedéves, fél-éves vagy éves gyakoriságút – alkalmazhatnak akkor is, ha alapszabályuk többféle gyakorisággal is lehetővé teszi a tagdíj fizetését.

#### *Nyugdíjpénztári járadékszolgáltatásra vonatkozó szabályok pontosítása*

A nyugdíj szolgáltatások terén a kívánatosnál jóval kisebb mértékű a járadékszolgáltatások igénybevétele, a tagok túlnyomórészt az egyösszegű kifizetést preferálják. Tekintettel arra, hogy az önkéntes nyugdíjpénztárak elsődleges célja és feladata a járadék formájában kifizetett állami nyugdíj kiegészítése, az MNB elkötelezett a járadékszolgáltatás

szerepének erősítése mellett, emiatt stratégiai célként tűzte ki a járadékszolgáltatás részarányának szolgáltatásokon belüli növelését.<sup>405</sup> Az ezirányú jogszabály-módosítási kezdeményezés alapján az 1000 fő feletti nyugdíjpénztárak esetében kötelező lett a járadékszolgáltatás felkínálása, amely lehet vagy egy biztosítótól vásárolt életjáradék, vagy a pénztár által nyújtott saját járadék. Utóbbinál korábban nem volt további megkötés, az új szabályozás viszont előírta, hogy a saját járadék kétféle lehet, amelyből legalább az egyiket kötelező nyújtani, és mindkettő legalább ötéves időtartamú. Az egyik fajtája az ún. banktechnikai járadék, amikor előre ismert az időtartam. A banktechnikai járadék összegét a pénztárak évente újraszámolhatják az elért hozamok és a költségek figyelembevételével az alapszabályukban vagy szolgáltatási szabályzatukban meghatározott módon. Az önkéntes nyugdíjpénztár által nyújtott saját járadék másik fajtája az ütemezett pénzkivonás, amelynek időtartama előre nem ismert. Ennél a szolgáltatástípusnál a járadék nagyságát határozzák meg, és azt addig folyósítják, amíg erre a szolgáltatás fedezetére elkülönített egyenleg fedezetet nyújt a hozamokat és a költségeket is figyelembe véve. Az új szabályozás azt is előírja, hogy milyen gyakoriságú járadékkifizetések lehetségesek, és hogy a pénztárnak ezekből legalább kétfélét kell biztosítania. Szintén előírásra került, hogy a pénztár a tag részére évente kiküldendő egyéni számlaértesítőben – amennyiben nyújt járadékszolgáltatást – a nyugdíjkorhatár elérése előtt tájékoztassa a tagot a várható járadék összegéről.

Lehetővé vált, hogy a felhalmozásnak csak egy részét kérjék szolgáltatás-ként kifizetni – egy összegben, járadékként vagy vegyítve a kettőt –, a maradék pedig tovább gyarapodhasson, ezen túlmenően dönthet úgy a tag, hogy egyáltalán nem vesz igénybe szolgáltatást, és mindegyik esetben folytathatja a tagdíjfizetést, de nyilatkozhat úgy is, hogy ezzel nem kíván élni.

### *Tagszervezés támogatása*

Az MNB aktív szerepet játszott a tagszervezésre vonatkozó jogszabályi előírások módosításában. Célja volt, hogy támogassa a pénztárakat az

<sup>405</sup> Nemzetközi tájékoztató (mnb.hu).

új tagok toborzásában az egyre öregedő pénztártagság megújítása érdekében, valamint, hogy korlátok közé szorítsa a tagszervezői díjakat, azok egyrészt ne veszélyeztessék a pénztári működés fenntarthatóságát, és ne gerjesszenek olyan versenyt a tagszervezők és a pénztárok között, amely a rövid távú előnyök előtérbe helyezésével háttérbe szorítja a tagi érdekeket. A tagszervezési díj nagysága differenciálva van annak függvényében, hogy az adott pénztártípusban rendelkezik-e már máshol tagsággal a belépni kívánó személy: amennyiben nem, akkor a díj nem lehet magasabb az általa a belépéstől számított egy évre vonatkozóan vállalt tagdíj 20 százaléknál, míg egyéb esetben ez a limit a belépéstől számított egy év alatt befizetett tagdíj működési alapra jutó része. Meghatározásra került a tagszervezői tevékenység fogalma és az, hogy az elszámolási határidők a tagi bejelentés tagszervezőhöz történő megérkezésétől számítandóak, amennyiben a pénztárnak a tagszervezővel kötött szerződése az ilyen igények pénztár részére történő továbbítására is kiterjed. További garanciális szabályok is beépítésre kerültek, többek között a tagszervezők oktatására, az alvállalkozók igénybevételének és a tagszervezési díjak visszaírásának lehetőségére vonatkozóan.

### *Keresztféléves pénzügyi tervezés megszüntetése*

Az MNB a könnyebb tervezhetőség és nyomon követhetőség érdekében kezdeményezte, hogy a pénztárok éves pénzügyi terveinek vonatkozási ideje a naptári évhez igazodjon, melynek eredményeként a keresztféléves pénzügyi tervezés megszűnt. A módosítás egyrészt adminisztrációs tehercsökkenést jelentett a pénztárok számára, másrészt elősegítette a pénzügyi tervezésnek az éves beszámoló tényadataival történő összehasonlítását.

### *A pénztári nyilvántartási szabályok, tisztségviselők összeférhetlenségi szabályainak pontosítása, a felügyeleti tevékenység hatékonyságának, a pénztári könyvvizsgálati kötelezettségek transzparenciájának növelése*

A pénztárok számára előírásra került, hogy a jogszabályoknak megfelelő számviteli és nyilvántartási renddel és folyamatos nyilvántartási, adatfeldolgozási és adatszolgáltatási rendszerrel rendelkezzenek. Ez korábban is elvárás volt a felügyeleti hatóság részéről, és közvetve

kiolvasható volt a jogszabályokból, ugyanakkor a vizsgálatok során feltárt ezzel kapcsolatos hibák, hiányosságok tették indokolttá, hogy egyértelműen és közvetlenül is megfogalmazásra kerüljön ez a követelmény.

A könyvvizsgálókra vonatkozó szabályok analógiája mentén az ingatlanértékelőkre vonatkozóan is korlát került meghatározásra azzal, hogy a megbízatásuk egy pénztárnál legfeljebb öt évre szólhat.

### 5.2.3. Az MNB iránymutató és támogató tevékenysége

A felügyeleti tapasztalatok alapján a pénztári szektor egészére ható, a működés egy-egy eleméhez vagy a gyakorlatban alkalmazott eljárás-hoz iránymutatást adó, a felügyeleti jogértelmezést segítő szabályozó eszköz az ajánlás és a vezetői körlevél. „A felügyeleti szabályozó eszközök nem jogi kötelmen alapulnak, azok betartása nem kényszeríthető ki, de alkalmazásukat az MNB vizsgálja és értékeli.”<sup>406</sup> „Az ajánlások célja a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése, a vonatkozó uniós és a hazai jogszabályok egységes alkalmazásának elősegítése, az MNB által alkalmazni javasolt elvek, módszerek ismertetése.”<sup>407</sup> Az ajánlások felülvizsgálatát a kiadást követő időszakban bekövetkezett változások, piaci események, felügyeleti tapasztalatok alapján időről időre szükséges elvégezni. Egy ilyen felülvizsgálat eredményeként született meg a PSZÁF által kiadott, az önkéntes nyugdíjpénztári választható portfóliós rendszer (VPR) működtetésére vonatkozó ajánlás pontosítása, kiegészítése egy új MNB-ajánlás<sup>408</sup> formájában, amely 2017. január 1-jétől lépett életbe.

#### *Felülvizsgált VPR-ajánlás kibocsátása*

Az önkéntes pénztári szektorban a VPR lehetőséget nyújt a felhalmozási időszakban lévő pénztártag számára, hogy az egyéni számláján

<sup>406</sup> Felügyeleti szabályozó eszközök (mnb.hu)

<sup>407</sup> Ajánlások (mnb.hu)

<sup>408</sup> A Magyar Nemzeti Bank 12/2016. (XII. 1.) számú ajánlása az önkéntes nyugdíjpénztárak választható portfóliós rendszerének kialakításáról, működtetéséről.

lévő megtakarítását a pénztár által kialakított portfóliók közül saját választása szerint elhelyezze. A pénztárak különböző kockázati szintű, tetszőleges számú portfóliót alakíthatnak ki.

Az MNB-ajánlás részletesen ismerteti a VPR alapelveit, amelyek erős elvi támpontot biztosítanak a pénztárak részére a VPR működtetéséhez. Az ajánlásban kiemelt helyet kap az életciklus szemlélet, amely az egyes korosztályoknak segít a részükre célszerű befektetések kiválasztásában. Az ajánlás szerint elvárt, hogy a pénztár életciklus szemlélet alapján alakítsa ki a választható portfóliós rendszerét, ismertesse a pénztártaggal, hogy átlagos kockázatviselési hajlandóságot feltételezve, életkora szerint melyik a számára legmegfelelőbb portfólió. Jellemzően a VPR-rendszert bevezető önkéntes nyugdíjpénztárak is – a magánnyugdíjpénztárakhoz hasonlóan – életciklus szemlélet alapján alakították ki portfólióikat.

Az ajánlás címzettjei az önkéntes nyugdíjpénztárak. A magánnyugdíjpénztárak választható portfóliós rendszerének működését a vonatkozó törvény és kormányrendelet szabályozza. A magánnyugdíjpénztárak kötelezően pontosan három, életciklus szemlélet alapján kialakított portfóliót működtethetnek (Klasszikus portfólió, Kiegyensúlyozott portfólió, Növekedési portfólió). Az életciklus szemlélet alapján a különböző életkorú tagoknak lehetőségük van arra, hogy a hátralévő felhalmozási idő nagyságához igazítva megfelelő befektetési összetételű és kockázati jellemzőjű portfóliót válasszanak. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy fiatalabb korban indított nyugdíjcélú befektetésnél érdemes nagyobb arányban kockázatosabb, de hosszú távon nagyobb hozammal kecsegtető részvény típusú eszközbe fektetni, míg a befektetési időtáv vége, azaz a nyugdíjkorhatár elérése közeledtével érdemes a biztonságosabb, kötvény jellegű befektetéseket előtérbe helyezni a kockázatosabbakkal szemben. A magánnyugdíjpénztári jogszabály szerint a tagok portfólióba sorolását alapvetően a nyugdíjkorhatárig hátralévő idő határozza meg, mely besorolástól az utolsó öt évig a tag döntése alapján el lehet térni. A nyugdíjkorhatár betöltését megelőző öt évben a tag egyéni számláján lévő megtakarítást a klasszikus portfólióba kell elhelyezni.

A VPR az önkéntes nyugdíjpénztárak esetében is – amennyiben a pénztár bevezeti azt – lehetőséget biztosít a tagoknak arra, hogy a jogszabályok által meghatározott kereteken belül saját maguk – életkoruk, a kockázatviselési hajlandóságuk és a jövőbeni várakozásuk alapján – felelősen döntsenek megtakarításuk időtávjáról, időtartamáról, hatékony, biztonságos, hosszú távon magas hozamot biztosító befektetéséről. A jogszabály szigorú feltételeket szab a VPR-rendszer működtetésével kapcsolatban. A bevezetéshez szükséges döntést kizárólag a pénztárak közgyűlése hozhatja meg. A VPR-be történő belépéshez, a portfóliók közötti választáshoz szükséges döntés meghozatalához a tagoknak birtokában kell lenni minden olyan információnak, amely biztosítja a megalapozott választásukat, ezért a közgyűlés által elfogadott választható portfóliós szabályzatot a rendszer elindítása vagy módosítása előtt engedélyeztetni kell a Felügyelettel.

A VPR nemcsak egy lehetőség a tagok számára, hogy befektetéseik kockázatáról, ezzel annak várható hozamáról döntsenek, hanem komoly felelősség is. Egy rosszul megválasztott portfólió, vagy egy rosszul megválasztott váltás, esetenként rossz időpontban választott szolgáltatás igénybevétele jelentős veszteségeket is okozhat a tagoknak. Talán emiatt is alacsony a tudatosan portfóliót választó tagok aránya. Becslések szerint a tagoknak mindössze 15–20 százaléka az aktív választó. A pénztártagok döntő többsége a portfóliók közötti döntés során jellemzően elfogadja a pénztár által a nyugdíj-korhatárig hátra lévő idő alapján ajánlott portfóliót. A választható portfóliós szabályzatban meg kell határozni azt a portfóliót, amelybe akkor kerül a tag, ha a megadott határidőn belül nem választ portfóliót. A pénztárak ennek az „alapportfóliónak” egy kiegyensúlyozott jellegű portfóliót tekintenek, ezért nem meglepő, hogy az ilyen típusú portfóliókban található meg legnagyobb arányban a tagok és ezzel párhuzamosan a kezelt vagyon.

A hatékony vagyonkezelés másik lényeges eleme a pénztári vagyon befektetésének diverzifikáltsága, aminek párosulnia kell a befektetések biztonságával.

A diverzifikálás révén elérhető, hogy kockázatos és kevésbé kockázatos elemek kerüljenek a pénztári portfólióba. A befektetési kockázat mértéke jelentős mértékben összefügg a befektetés eredményességével. Míg az alacsony kockázatú, általában államok által kibocsátott hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok, kötvények hozama jellemzően az infláció alakulásával van összhangban, addig a társaságok által kibocsátott részvények hozama – esetenként kötvények – a társaság tevékenységének eredményességével jellemezhetőek. Az ingatlanbefektetések hozamát az ingatlanpiac alakulása befolyásolja. A befektetések pénztáron belüli diverzifikáltsága a kockázatokra és a hozamokra is jelentős hatással van.

A kockázatmegosztás másik szintje, amikor a pénztártag saját megtakarítását is diverzifikálni kívánja. Ennek akkor van igazán létjogosultsága, amikor a tag már viszonylag jelentős egyéni vagyonnal rendelkezik és a nyugdíjazása belátható időn belülre kerül. Ha a megtakarításait korábban egy magasabb kockázatú, ám magasabb hozammal kecsegtető portfólióban helyezte el, de már nem kívánja hosszú évek megtakarításait kockáztatni, miközben a megtermelt hozamot sem szeretné felélni a kockázatmentes, ám alacsony hozamú befektetéssel, akkor meg kell osztania a befektetéseit kettő, esetleg több pénztár között. A megosztásnak jogi akadályja nincs. A választható portfóliós rendszert működtető önkéntes nyugdíjpénztárak esetében 2016. január 1-jétől lehetőség nyílt arra, hogy tagjaik részére biztosítsák megtakarításuk két portfólió közötti megosztását. Ezzel a megoldással a tagok anélkül tudják diverzifikálni a felvállalt kockázat mértéke szerint az egyéni számlaegyenlegüket, hogy be kell lépniük a meglévő pénztáruk mellett egy másikba is.

A VPR-ajánlás meghatározza a befektetési politika és a VPR-szabályzat tartalmi elemeire vonatkozó felügyeleti elvárásokat is, ezzel tisztázza a két – egymásra épülő – dokumentum érdemi különbségeit. Az ajánlás javaslatokat fogalmazott meg arra, hogy a pénztárnak hogyan kell kialakítania azt a rendszert, ha egy tag a pénztáron belül két portfólió között kívánja megosztani egyéni számláján lévő megtakarítását. A Felügyelet elvárja az ajánlásban foglaltak alkalmazását. Az ajánlásban megfogalmazottak beépültek a pénztárak befektetésekhez kapcsolódó

döntéshozatali, szabályozási és tagi kommunikációs gyakorlatába. Az MNB-ajánlás korszerűsítette a speciális pénztári portfóliókkal, ezen belül a céldátum portfóliókkal kapcsolatos működési és szabályozási elvárásokat. Az angolszász piacokon a 2000-es évtized végén terjedni kezdtek a céldátum portfóliós befektetéseken alapuló kiegészítő nyugdíjtermékek.<sup>409</sup> A hazai önkéntes nyugdíjpénztári szabályozás 2012. november 30-tól tette lehetővé az intézményeknek céldátummal meghatározott (target date) portfóliós rendszer kialakítását a VPR keretében. Ezek a portfóliók nevükből adódóan fix lejáratú dátummal rendelkeznek, és a rájuk vonatkozó befektetési politika már a portfólió indulásakor előre meghatározott időpontokban és módon változik, a lejáratú dátumhoz közeledve fokozatosan egyre kisebb kockázatokat felvállalva. Azoknak a tagoknak ajánlottak, akik nem szeretnék maguk dönteni arról, hogy az évek múlásával átlépjenek-e és ha igen, mikor egy másik portfólióba, viszont elfogadják a fentebb leírt befektetési stratégiát azzal együtt, hogy természetesen bármikor dönthetnek úgy, hogy portfóliót váltanak. Az első nyugdíjpénztár, amelyik bevezette ezt a rendszert, 2015. augusztus 1-jén indított ilyen konstrukciót, a korábbi választható portfóliókat céldátummal meghatározott portfóliókká alakította át. Azóta más nyugdíjpénztárnál is választhatnak a tagok ilyen jellegű portfóliót. A céldátummal meghatározott portfóliót működtető pénztárak általában két-három portfóliót is elindítanak egyszerre, amelyek különböző lejáratúak: az egyes lejáratok között jellemzően tíz év van, a leghosszabb kezdeti lejárat kb. harminc év, így azok is beléphetnek ezekbe, akiknek még több évtized van hátra a nyugdíjkorhatárig, de azok is, akik már csak mintegy tízévnnyire vannak ettől az időponttól. A pénztárak hozzávetőlegesen ötévente indítanak el egy új, hosszú távú lejáratú rendeltetű céldátummal meghatározott portfóliót, tehát mindig lehet olyat találni, amelyik a fiatalabb tagok számára megfelelő befektetési stratégiát kínál.

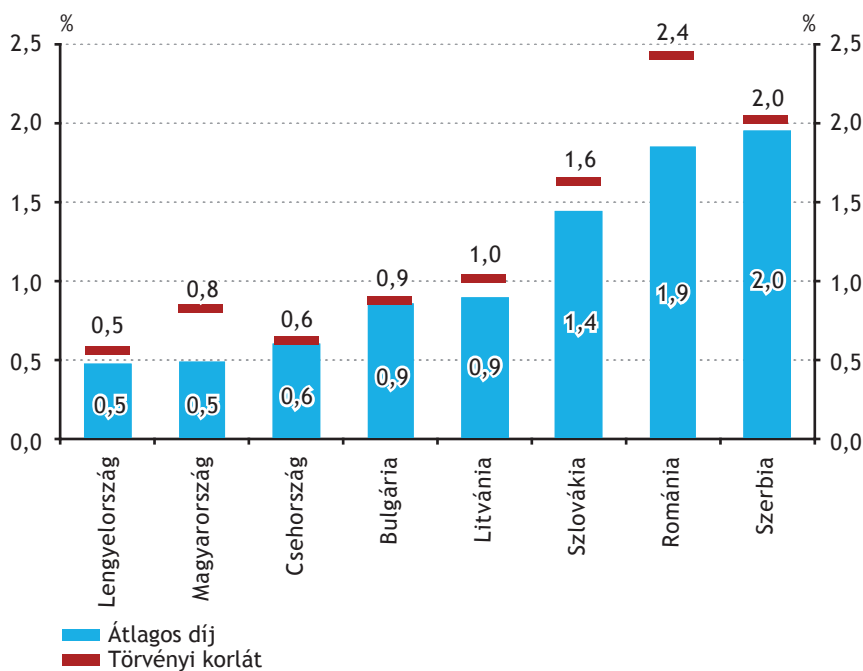
<sup>409</sup> Jelentős ösztönzést adott a céldátum portfóliós alapok terjedésének, hogy az Egyesült Államokban a 2006-os Pension Protection Act lehetővé tette, hogy a nyugdíjalapok az úgynevezett 401(k) nyugdíj-előtakarékossági konstrukciókban alapértelmezett befektetési megoldásként céldátum alapot is felajánljanak a tagoknak (Vizkeleti 2010;174. o).



Elmondható, hogy a választható portfóliós rendszert alkalmazó pénztárak alkalmazzák az ajánlásban foglaltakat.

Az ajánlás mint felügyeleti eszköz hatékony lehet a piaci folyamatok befolyásolására, amit a hazai önkéntes nyugdíjpénztárak vagyongazdálkodásának költségeinek alakulása is példázhat. A legtöbb országban megfigyelhető, hogy a szabályozó hatóságok felismerték a vagyongazdálkodási költségek szabályozásának szükségességét. A nem állami nyugdíjintézmények felügyeleti szerveit tömörítő nemzetközi szervezet, az IOPS egy jelentésben<sup>410</sup> ismerteti egyes országokban az intézmények által a tagoktól levont költségek átlagos mértékét és a jogszabályi korlátokat.

5-5. ábra: Vagyonkezelési költségekre vonatkozó korlátok egyes országokban 2016-2017.



Forrás: MNB-IOPS, 2018

<sup>410</sup> Taejin Han, Dariusz Stańko: 2018 Update on IOPS work on fees and charges.

Nemzetközi összehasonlításban a magyar szabályozásban meghatározott, vagyonkezelési költségre vonatkozó korlát alacsonynak tekinthető.<sup>411</sup> Az átlagos vagyonkezelési díj ugyanakkor jóval e korlát alatt van, tehát a viszonylag alacsony jogszabályi korlátra „nem tapadnak rá” a pénztárak, illetve a vagyonkezelők. A vagyonkezelési költségek szintjének alakulásában az MNB felügyeleti és piacorientáló tevékenységének (ajánlások, vizsgálatok lezárásaként megfogalmazott figyelemfelhívások, javaslatok) jelentős szerepe van.

Az MNB 2020 márciusában a koronavírus-járvány hazai megjelenésére reagálva vezetői körlevelet adott ki a pénztári szektor részére, amelyben felhívta az intézmények figyelmét többek között arra, hogy biztosítsák az üzletmenet folytonosságát és erről tájékoztassák a tagokat, minimálisan csökkentsék a személyes ügyfélkapcsolatokat, fokozottan monitorozzák a járvány hatásainak nagyobb mértékben kitett befektetési eszközök árfolyamalakulását, erősítsék a kockázatkezelési tevékenységüket, haladéktalanul jelezzék az MNB-nek, ha bármilyen kritikusnak tekinthető eseményt, folyamatot észlelnek, beleértve a tagdíjfizetés és a kifizetés igénylés szokásostól jelentősen eltérő trendjét. A körlevél továbbá javasolta a pénztáraknak, hogy a tagok felé irányuló kommunikáció során hívják fel a figyelmet arra, hogy miután a nyugdíjpénztár több évtizedes időtávú megtakarítás, nem feltétlenül célszerű a rövid távú kedvezőtlen hozamok miatt felvenni az egyéni számlán található egyenleget vagy annak egy részét, mivel ezáltal realizálódik a veszteség, és nem lesz lehetőség arra, hogy hosszabb távon a kedvezőbb hozamok ezt ellensúlyozzák.

### *Pénztári teljes költségmutató ( $TKM_{NYP}$ ) bevezetése*

Az önkéntes nyugdíjpénztárak teljes költségmutatójának kidolgozása és bevezetése a pénztári transzparenciát, ügyféltájékoztatást, az ügyfelek döntését és választását segítő fejlesztés, hozzájárulva ezzel az MNB

<sup>411</sup> Szeniczey Gergő–Bense Richárd (2021): Mémekek helyett tények az önkéntes nyugdíjpénztárakról.

felügyeleti tevékenységének stratégiai küldetéséhez, melyben a fogyasztóvédelem kiemelt helyen van.

A biztosítói piacon már 2010 óta jelen van a megtakarítási jellegű termékekre vonatkozóan a teljes költségmutató. A TKM alkalmazásával a biztosítási termékek körében jelentősen növekedett a költségek átláthatósága.

Tekintettel a TKM-mutató ismertségére és elterjedtségére a biztosítási szektorban, célszerűnek mutatkozott egy hasonló, hosszú távú megtakarítási termékekre, az önkéntes nyugdíjpénztári megtakarításokra is alkalmazni a TKM-számítást. Az MNB által kiadott Versenyképességi program 330 pontban című dokumentum<sup>412</sup> 1.6. Biztosítási és pénztári szektor versenyképességének javítása fejezetének (53) pontja javasolta a teljes költségmutató- (TKM) rendszer továbbfejlesztését és kiterjesztését a pénztári szektorra. A versenyképességi programban foglaltak szerint „célszerű (...) a TKM alkalmazásának kiterjesztése a pénztárakra is, hogy az összehasonlíthatóság minél szélesebb körben megvalósulhasson. Az összehasonlíthatóság magasabb szintje az ügyfélbizalmat és ezzel a hosszú távú termékek iránti elkötelezettséget növeli.”

A pénztári TKM számítási módszertan kidolgozásának egyik elve az volt, hogy a pénztári TKM-mutató számítása minél inkább közelítsen a biztosításoknál kiszámolt TKM számítási módszertanához. Így válhatnak összehasonlíthatóvá a különböző jellegű, de alapvetően hasonló célú hosszú távú megtakarítási termékek költségei. A pénztári TKM számítására vonatkozó ajánlását az MNB 2019-ben tette közzé. A pénztárak a számítást első ízben 2020. február 28-ig végezték el, majd azóta – az ajánlásnak megfelelően – legalább évente felülvizsgálják, és a számítások eredményét beküldik az MNB részére. Az MNB a beküldött adatokat közzéteszi a TKM-kereső alkalmazásban, a honlappal rendelkező pénztárak a honlapjukon is közzéteszik a pénztári TKM-értékeket.

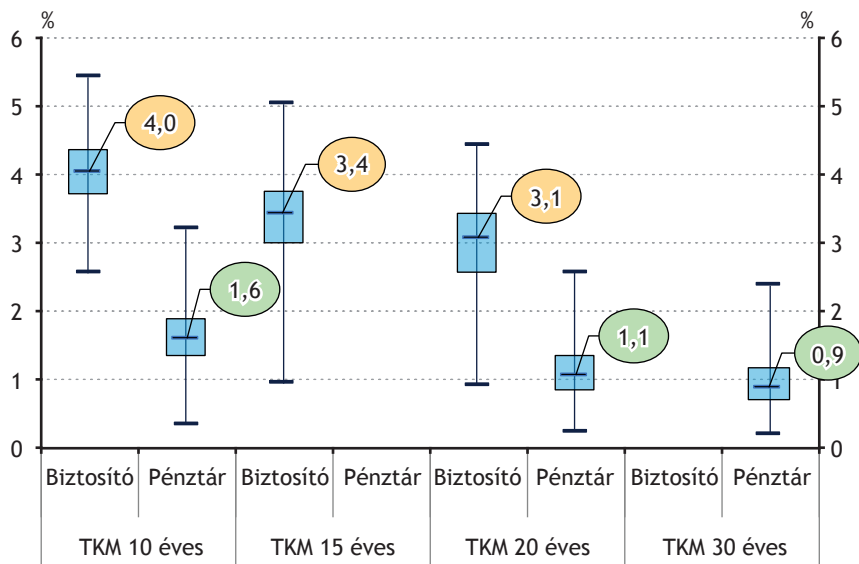
<sup>412</sup> Versenyképességi program 330 pontban (mnb.hu).

A TKM-ajánlás a pénztári TKM-mutató számítását a nyugdíjpénztári termékek hosszú távú jellegére tekintettel 10, 20 és 30 éves időtartamra határozza meg. A pénztári TKM-számítás a TKM-ajánlás szerint a tagot terhelő összes költséget igyekszik figyelembe venni, így a kollektív befektetési formákba (pl. befektetési alapok) történő befektetések közvetett költségeit is (pl. alapkezelési díj). Választható portfóliós rendszert működtető pénztár esetében az ajánlás szerint indokolt mindegyik választható portfólióra kiszámolni a TKM értékét, mivel általában a különböző portfóliók befektetéseihez kapcsolódó költségek eltérőek.

A  $TKM_{NYP}$  jelentősége abban áll, hogy ez az első olyan mutató, amely szektorok közötti összehasonlításra alkalmas, és ebből a szempontból egyedülálló. Az életbiztosítások és az önkéntes nyugdíjpénztárak  $TKM_{NYP}$  értékeinek összehasonlításánál természetesen figyelembe kell venni az adott termékek sajátosságait, eltéréseit. A nyugdíjbiztosítások a hosszú távú megtakarítási cél mellett bizonyos kockázatokra is védelmet biztosítanak, emiatt komplexebb szolgáltatást nyújthatnak az ügyfeleknek. A nyugdíjbiztosítások TKM-értékei tartalmazzák a kockázati biztosítási díjrészt is. A nyugdíjpénztárak a választható portfóliós rendszer esetén is általában 3-5, legfeljebb 6 választható portfóliót működtetnek. Életbiztosítások esetén a termékek egy részénél a választható eszközalapok száma 10-20 körül is lehet, jelentősen eltérő kockázati profilokkal. Ezekhez az eltérő kockázatokhoz eltérő befektetési költségek is tartoznak.

Az egyes TKM-értékek nagyságának vizsgálatánál figyelembe kell venni azt is, hogy a biztosítók és a nyugdíjpénztárak eltérő jogszabályi keretek között működnek. Az önkéntes nyugdíjpénztárak által felszámítható költségekre (a tagdíjból működésre levonható összegre és a vagyionkezelési költségre is) az ágazati jogszabály korlátokat állapít meg.

5-6. ábra: Az életbiztosítók és az önkéntes nyugdíjpénztárak TKM-értékei, 2021.



Megjegyzés: A dobozábrán a középső vonal a hozzá tartozó értékekkel a TKM-értékek mediánját jelöli az egyes kategóriákban. A doboz alján és tetején lévő vonal a csoporton belüli legkisebb és legnagyobb TKM-értékeket mutatja. A dobozok a két középső kvartilist mutatják az intézményi csoportok TKM-értékein belül, vagyis a csoporton belül a TKM-értékek 50 százaléka a dobozok alja és teteje közé esik.

Forrás: MNB

Az eddigi tapasztalatok alapján a TKM-ajánlás alkalmazása sikeresnek tekinthető az önkéntes nyugdíjpénztári szektorban. Annak ellenére, hogy az MNB nem kötelező erejű szabályozó eszközzel vezette be a pénztári TKM-számítást, 2022 óta minden működő önkéntes nyugdíjpénztár TKM-értéke megtalálható az MNB TKM<sub>NYP</sub> keresőoldalán.<sup>413</sup>

### Az MNB támogató szerepe

A biztosítók és pénztárak mint intézményi befektetők fontos szerepet játszanak abban, hogy az ügyfelek kis összegű megtakarításait aggregált

<sup>413</sup> TKM Kereső (mnb.hu).

formában csatornázzák be a gazdaságba. E megtakarításokat hosszú távon tartalékolva gyűjtik, így stabil és folyamatos keresletet biztosítanak többek között a hazai részvények és állampapírok iránt, közvetlenül finanszírozva az államháztartást és a gazdaság növekedését. A hazai szektor fejlődésében, így szerepük erősödésében jelentős potenciál van még, melyeknek feltárása az MNB stratégiai céljai közé tartozik. Az MNB a nyugdíjpénztárak fenntartható növekedésében betölthető szerepére is figyelemmel komplexen kezeli a pénztárak kapcsán fennálló speciális mandátumát, amely alapján közreműködik az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak fejlődését akadályozó tényezők feltárásában és feloldásában.

Ennek a munkának több jelentős mérföldköve volt az elmúlt 10 évben. 2015-ben az önkéntes pénztárakat érintő jogszabály-módosítási csomagot állított össze, egyeztetett le a jogalkotóval és a pénztári szektorral, amely sikeres kodifikációval zárult. Az MNB által tett javaslatok a pénztártagok megtakarításainak biztonságát, a pénztári szolgáltatások rugalmasságát, a pénztári működés hatékonyságának elősegítését célozták.

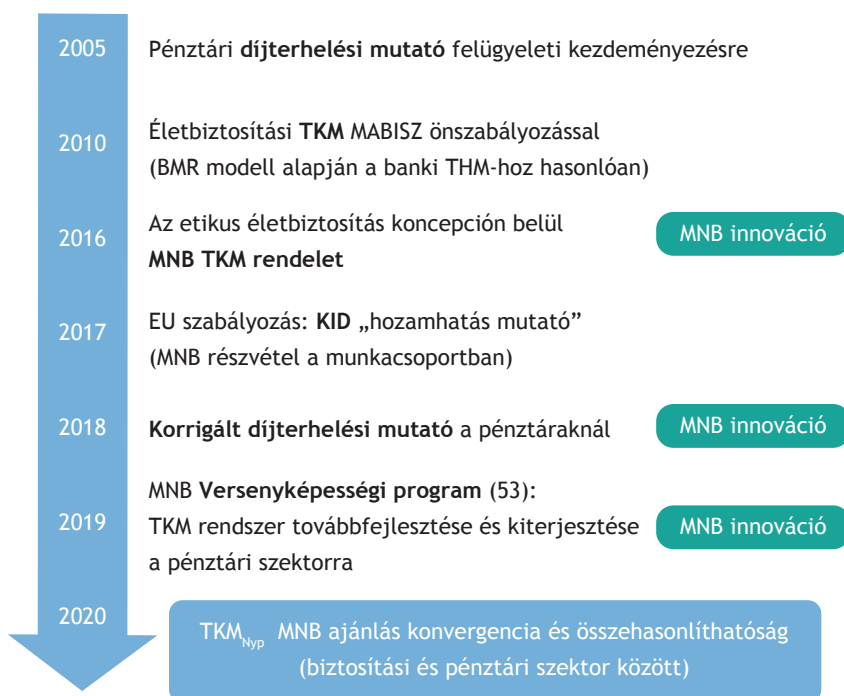
Egy másik jelentős mérföldkő volt az MNB 2019-es Versenyképességi programja, amely 12 területen 330 versenyképességi javaslatot mutatott be részletesen, amely javaslatok elősegíthetik a versenyképességi fordulat megvalósulását és Magyarország sikeres felzárkózását. A versenyképességi program több javaslatot is megfogalmaz a háztartási megtakarítások aktivizálása érdekében. Ezeknek a javaslatoknak a célja, hogy a háztartások a frissen képződött megtakarításaikat nagyobb arányban fordítsák állampapír-vásárlásra, és a hazai befektetők hangsúlyosabb szerepet kapjanak a tőkepiacon. Ennek elérésének az egyik eszköze a hazai intézményi befektetők megerősítése. A Versenyképességi program pénztári szektort is érintő javaslatai közül, az MNB az általa kezelhetőket megvalósította, míg a többi javaslatot továbbfejlesztette, konzekvensen képviselte több konferencián, illetve feldolgozta például a Fenntartható közgazdaságtan vitáiratában.

Az MNB kiemelt célja a pénztári szektor vonatkozásában is a transzparencia erősítése, a fogyasztóközpontúság. Ennek keretében számos, az ügyfelek (pénztártagok) tájékozódását és döntéseit támogató fejlesztést vezetett be.

### *A díjterhelési mutató módszertani továbbfejlesztése: a korrigált díjterhelési mutató bevezetése*

A tisztességes verseny fenntartása és a transzparencia érvényesülése céljából 2018-ban az MNB a díjterhelési mutató számításának módszertanát továbbfejlesztette a korrigált díjterhelési mutató kidolgozásával. Ez az ügyfél tájékoztatást, az ügyfelek döntését segítő, támogató fejlesztés – a pénztári TKM bevezetéséhez hasonlóan – illeszkedik az MNB felügyeleti stratégiájában megfogalmazott küldetéséhez. Az öngondoskodás terjedését elősegítheti a fogyasztók minél teljesebb, ugyanakkor egyszerű és áttekinthető tájékoztatása az elérhető termékekről. A termékekről adott megfelelő tájékoztatás szélesíti a termék ismertségét, a könnyen elérhető, összehasonlításra alkalmas információk elősegítik a fogyasztók tudatos választását. A fogyasztói tudatosság növekedése ösztönzi a piaci versenyt, a szolgáltatókat költséghatékonyabb termékek kidolgozására serkentheti.

5-7. ábra: Pénztári és biztosítási költségmutatók evolúciója.



Forrás: MNB

A díjterhelési mutató egy olyan egységes mutatószám, amely segítségével a tagokat éves szinten terhelő, a tagi befizetésekből és a befektetésekből levont díj megjeleníthető, és az egyes pénztárak esetében összehasonlítható. Az önkéntes nyugdíjpénztárak a működési költségeket a pénztártagok, illetve a munkáltatói tagok befizetéseiből működésre levont díjból, a vagyonkezeléshez kapcsolódó tevékenységek ráfordításait a pénztártagok megtakarításait terhelő díjból fedezik. A működésre levont díjakat a befizetett tagdíjak bizonyos százalékában állapítja meg a pénztár alapszabálya. A vagyon befektetéséért fizetett vagyonkezelői díjakat a pénztár és a vagyonkezelő közötti szerződés rögzíti, a mértékét a kezelt vagyon bizonyos százalékában adják meg.

Kezdetben a PSZÁF-nak a díjterhelési mutató kidolgozásával az volt a célja, hogy összehasonlítható módon egy értékben mutassa az adott pénztár által levont költségek nagyságát. A Felügyelet először 2006-ban, a 2000–2005 időszakra vonatkozóan számolt díjterhelési mutatót az önkéntes nyugdíjpénztárak és a magánnyugdíjpénztárak éves beszámolóinak adataiból. A Felügyelet a díjterhelési mutatót úgy számolta, hogy a tagdíjból a tárgyévben működésre és likvidításra levont díjrészt és a vagyonkezeléshez kapcsolódó tárgyévben kifizetett díjakat (vagyonkezelőnek fizetett díj, letétkezelőnek fizetett díj) a pénztári vagyonhoz viszonyította. A kiszámított díjterhelési mutatókat a Felügyelet 2006-tól évente minden, a tárgyév folyamán végig működő önkéntes nyugdíjpénztárra és magánnyugdíjpénztárra közzétette.<sup>414</sup>

A költségek transzparenciája ösztönözheti a piaci szereplőket a költségek csökkentésére, de ezzel együtt a Felügyelet kiemelt figyelmet fordított a pénztári költségek mértékének vizsgálatára. Ennek eredményeként folyamatosan csökkentek a tagok által viselt költségek a pénztáraknál. A Felügyelet 2007-ben erőteljesebb lépést kezdeményezett,

<sup>414</sup> A magánnyugdíjpénztárak díjterhelési mutatóit a Felügyelet 2010-ig számította ki és tette közzé. A magánnyugdíjpénztári szektorban bekövetkezett 2010. évi változások átgyűrűző hatásaként a 2011. évi tagdíjbevételek és abból működésre fordított rész (a díjterhelési mutató egyik lényeges eleme) hiánya miatt a díjterhelési mutató ezekre az intézményekre vonatkozóan kiüresedett. 2011-től a díjterhelés számítása és közzététele csak az önkéntes nyugdíjpénztárakra terjed ki.



költségkorlátok beépítését javasolta a jogalkotónak az önkéntes pénztári és magánnyugdíjpénztári jogszabályokba. Az önkéntes nyugdíjpénztárakra vonatkozó jogszabályi rendelkezések a díjlevonásra 2008. január 1-jétől korlátokat szabtak.<sup>415</sup>

A korrigált díjterhelési mutató abban különbözik a korábbi években már használt klasszikus díjterhelési mutatótól, hogy a működési díjterhelési rész értékét nem befolyásolja a pénztári vagyon nagyságának alakulása, hanem a korrekciós tényezőt a működésre levont díjak teljes tagdíjhoz viszonyított aránya határozza meg. A korrigált díjterhelési mutatószám befektetési díjterhelési része számításának módszertanán az MNB nem módosított, mivel a vagyon- és letétkezelési díjak felszámítása a pénztári vagyon arányában történik. Az új módszertan szerint a működési díjrész nem a nyugdíjpénztári vagyonhoz, hanem egy átlagos, 30 éves felhalmozási időszakkal rendelkező tag által az időszakban – a teljes tagdíjbefizetésekből – felhalmozott hipotetikus, átlagos vagyontömeghez viszonyított.<sup>416</sup> A megújult mutatóban a működési díjrész a működésre és likvidításra levont tagdíjrész teljes tagdíjhoz viszonyított arányának alakulását tükrözi, azt a pénztár (pénztárak) vagyonának alakulása nem befolyásolja.

A díjterhelési mutató 2002 és 2021 közötti 33,2 százalékos csökkenésében meghatározó szerepe van a befektetési díjkomponens csökkenésének. Az önkéntes nyugdíjpénztárakra vonatkozó jogszabály 2008. január

<sup>415</sup> Öpt. 49. § \* (1) A fedezeti alapon a nyugdíjpénztár a tag, illetve a munkáltatói tag által teljesített befizetésnek az évi 10 000 forint összeghatárig terjedő része legalább 90 százalékát, az azt meghaladó része legalább 94 százalékát köteles jóváírni. E szabálytól a pénztár a tag belépésétől számított első két befizetés esetén külön jogszabályban meghatározottak szerint eltérhet. (2) A vagyonkezelési tevékenység szerződésben megállapított ellenértékének kereskedési költségek (jutalékok) nélkül számított éves összege nem haladhatja meg a kezelésre átadott vagyon(rész) napi bruttó piaci értékei számtani átlagának 0,8 százalékát. Az előzőekben meghatározottaknál magasabb ellenérték esetén a szerződés ellenértékre vonatkozó kikötése semmis.

<sup>416</sup> A korrigált díjterhelési mutató működési díjterhelés összetevőjének számítása: a tagdíjából működésre és likvidításra adott évben levont összeg elosztva az adott évi teljes tagdíjbevétele 15-szörösével (átlagos befizető átlagos szolgáltatásig fennmaradó aktív időszaka alapján).

1-jétől korlátozza a felszámítható vagyonekezelési díj mértékét. Az MNB felügyeleti tevékenysége keretében kiemelten vizsgálja a nyugdíjpénztárak befektetési költségeit, ezen túlmenően szabályozó eszközeivel is segíti a piaci szereplőket a tagok érdekeivel összhangban lévő költség-hatékony vagyonekezelési tevékenység kialakításában.

Az MNB honlapjának megújítása során a pénztári szektort érintően 2020 szeptemberében került élesítésre az új pénztári gyűjtőoldal (<https://www.mnb.hu/felugyelet/penztarak>), amelynek célja az volt, hogy a fogyasztó egyetlen oldalon érjen el valamennyi információt a pénztárak vonatkozásában. Az MNB stratégiai, fogyasztóvédelmi központú küldetéséhez illeszkedik a pénztári gyűjtőoldal kialakítása és fejlesztése, ami könnyen elérhető információkkal segíti az ügyfelek tájékoztatását, erősíti a transzparenciát és támogatja az ügyfelek döntését, választását. A pénztári gyűjtőoldal tartalmazza az önkéntes nyugdíjpénztárak költség-összehasonlító TKM-keresőjét, a nyugdíjpénztári portfóliók napi árfolyamadatait, a nyugdíjpénztárak hozam- és díjterhelési adatait, pénztári statisztikai adatokat, az önkéntes pénztárak és magánnyugdíjpénztárak éves beszámolóit, az önkéntes nyugdíjpénztárak szabályzatait. Itt kaptak helyet a Pénzügyi Navigátor pénztárakról szóló általános információi és a vonatkozó jegybanki állásfoglalások is.

Az MNB önálló közzétételi portált fejlesztett ([www.kozzetetelek.mnb.hu](http://www.kozzetetelek.mnb.hu)), lehetővé téve ezzel, hogy az önkéntes és magánnyugdíjpénztárak főbb adatai egy helyen, koncentráltan elérhetőek legyenek. Ezen az oldalon díjmentesen teszik közzé az intézmények minden évben, legkésőbb a pénzügyi évet követő év június 30-áig az éves beszámolót képező mérleget, eredménykimutatást, kiegészítő mellékletet és könyvvizsgálói záradékot.

Ugyanezen az MNB által kialakított honlapon kerülnek közzétételre 2015-től kezdődően az önkéntes nyugdíjpénztárak statisztikai adatai, melyeket a pénztáraknak szintén a pénzügyi évet követő év június 30-ig kell nyilvánosságra hozniuk. Ezek a statisztikai adatok a következők: tárgyév eleji és végi taglétszám, tagdíjbevételek pénztári tartalékok

közötti megosztásának arányszámai és azok esetleges változásai, a fedezeti tartaléknak a tárgyévre és az azt megelőző tizenégy évre vonatkozó éves nettó és bruttó hozamrátája, valamint referenciaindex (választható portfóliós rendszer esetén a választható portfóliókra vonatkozóan), a fedezeti tartalék tárgyévi nyitó és záró értéke, tárgyévi eszközcsoportonkénti százalékos megoszlása az év elején és végén, végezetül a tárgyévre és a következő évre vonatkozó, a befektetési politikában meghatározott eszközcsoportonkénti – választható portfóliós rendszerben választható portfóliónkénti – megengedett minimális és maximális százalékos megoszlás, valamint az eszközök pénztár által meghatározott stratégiai összetétele (célarány) és az ehhez rendelt referenciaindex.

A fentiekén túlmenően elérhetőek az önkéntes nyugdíjpénztárak hatályos befektetési politikái is, melyek nyilvánosságra hozatala 2016-tól kötelező az MNB által üzemeltetett közzétételi helyen. Az önkéntes nyugdíjpénztárak befektetési politikája egy keretrendszert határoz meg arra vonatkozóan, hogy a pénztári vagyon milyen feltételek mentén kerül befektetésre (befektetési eszközök, stratégiai eszközösszetétel, referenciaindexek, befektetési limitek, választható portfóliók).

Jogszabály ugyan kötelezően nem írja elő, de az MNB a tagi tájékoztatás szempontjából lehetővé tette azt is, hogy a közzétételi portálra a pénztárak hatályos alapszabályaikat feltölthessék, azok módosulásakor frissíthessék.

*Nagy Csaba*

*ÖPOSZ elnök, 2020-tól*

Az Önkéntes Pénztárak Országos Szövetségének küldetése, hogy tagpénztárain keresztül mintegy kétmillió főt képviseljen öngondoskodási céljainak megvalósításában. Küldetésünk és hitvallásunk az öngondoskodás fontosságának képviselete és népszerűsítése. Hiszünk abban, hogy ezt világos, szakmai alapokon nyugvó partneri kapcsolatokkal tudjuk a lehető leghatékonyabban megvalósítani.

Fontos feladatunk tagjaink érdekképviselése a döntéshozók felé, hiszen a társadalmi-gazdasági változások egyre inkább rávilágítanak arra, hogy szükség van az öngondoskodás intézményére. Az elmúlt több mint húsz év során számos kihívással néztünk szembe szektorszinten, de a szakértelemnek és az őszinte kommunikációnak köszönhetően – a szabályozások folyamatos változása ellenére is – segíteni tudtuk a tagpénztárak eredményes működését.

A hosszú távú öngondoskodásnak az egyik elengedhetetlen eleme a bizalom. Ehhez a bizalomhoz pedig létfontosságú a jól szabályozott és hatékonyan felügyelt piac, valamint a pénzügyileg tudatos és tájékozott ügyfelek. Ezek megteremtésében a Magyar Nemzeti Banknak is kulcsszerepe volt az elmúlt években, akár mint felügyelő szervként, akár partnerként a pénzügyi edukációban.

Az Önkéntes Pénztárak Országos Szövetsége több mint húsz évvel ezelőtti alapítása óta stratégiai partnerként tekint a Magyar Nemzeti Bankra. Büszkéek vagyunk rá, hogy az évente megrendezett Pénztárkonferencián színvonalas előadások keretében előadóként, valamint ezen túlmutatóan immáron harmadik éve egyik fő támogatóként vesz részt az öngondoskodást népszerűsítő, pénzügyi tudatosságot növelő, középiskolásoknak meghirdetett online vetélkedőben, a Pénzmesterekben is.

### 5.3. Nemzetközi együttműködés a pénztárfelügyelésben

Az Európai Unió országaiban a 2004-es bővítés időszakáig a nyugdíjrendszerek hasonló módon épültek fel. Az első pilléres állami felosztó-kirovó rendszert kiegészítették a foglalkoztatói nyugdíjintézmények, amelyeket a foglalkoztató szervez és/vagy finanszíroz (második pillér), továbbá az egyéni nyugdíjcélú megtakarítások (harmadik pillér). Az egyes pillérek súlya jelentősen eltért egyes tagországokban. Hagyományosan az angolszász modellben erősebb a kiegészítő foglalkoztatói nyugdíjintézmények szerepe, míg a kontinentális modellben

az állami nyugdíjpillér súlya jóval nagyobb. A kiegészítő pillérekben működő intézmények működési és szervezeti sajátosságai is jelentősen eltérnek az egyes országokban, és az intézmények tagállami szabályozásában is lényeges különbségek vannak.

A kiegészítő nyugdíjakkal kapcsolatos uniós szabályozás fejlődését meghatározza, hogy sem az Európai Uniónak, sem az Unió előzményének tekinthető Európai Gazdasági Közösségnek semmilyen szempontból nem volt célja a nyugdíjrendszerek szabályozása. A nyugdíjrendszert érintő kérdések csak a közösségi célok megvalósításával összefüggésben merültek fel. A nyugdíjakkal kapcsolatos kérdések az Unió négy alapvető szabadságelve (az áruk, a tőke, a szolgáltatások, és a személyek szabad áramlása és mozgása) közül elsősorban a személyek és ezen belül a munkavállalók országok közötti szabad mozgásához kapcsolódik. Az uniós állampolgárnak nemcsak joga van egy másik tagállamban munkát vállalni, hanem a külföldi munkavégzéshez kapcsolódóan a másik tagállam munkavállalóival azonos szociális jogosultságok illetik meg. A kiegészítő nyugdíjak szabályozásában a leírtak mellett szerepet kap még a tőke és a szolgáltatások szabad áramlásának elősegítése is. A kiegészítő foglalkoztatói vagy egyéni nyugdíjakat különböző jellegű pénzügyi intézmények nyújtják, így a pénzügyi szolgáltatások közösségi szabályozását teljesen átalakító és felgyorsító Pénzügyi Szolgáltatási Akcióterv részeként, majd a Lámfalussy Bizottság<sup>417</sup> által megindított munka eredményeképpen sor került a kiegészítő nyugdíjszolgáltatásoknak a pénzügyi szolgáltatási irányelvek logikája mentén történő szabályozására is. A foglalkoztatóinyugdíj-irányelv kidolgozása azonban már a Lámfalussy Bizottság munkáját megelőzően a kilencvenes évek közepén megkezdődött. Megnehezítette az egységes uniós szabályozás kidolgozását, hogy az egyes tagállamokban lényegesen eltérő intézményi és jogi keretek között működtek a foglalkoztatói nyugdíjintézmények. A foglalkoztatói nyugdíjszolgáltatókra vonatkozó irányelv elfogadása emiatt csaknem egy évtizedes szakmai és politikai egyeztetést követően, 2003-ban történt meg. Az Európai Parlament és a Tanács 2003/41/

<sup>417</sup> Az Európa Tanács által 2000. július 17-én létrehozott Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets.

EK-irányelvének<sup>418</sup> (IORP-irányelv) középpontjában a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmény áll. Az irányelv az intézmények működésére vonatkozó minimumszabályokat fogalmaz meg, és segíti a határon átnyúló szolgáltatások teljesítését. Az IORP-irányelv elfogadását előmozdította a Lámfalussy-jelentés megállapításainak alkalmazása, valamint az Unió kibővítésének közelgő időpontja.<sup>419</sup> A 2004-ben csatlakozó új tagállamokkal<sup>420</sup> az IORP-irányelv elfogadása még nehezebb lett volna, mivel az újonnan csatlakozó közép-kelet-európai országok többségének nyugdíjrendszere más koncepció szerint épült fel.<sup>421</sup>

Az uniós csatlakozással a magyar jogszabályokat összhangba kellett hozni az uniós szabályozással, így az IORP-direktívával is. Magyarországon a nyugdíjrendszerből (hasonlóan több közép-kelet-európai országhoz) hiányzott a foglalkoztatói nyugdíjpillér. A hazai nyugdíjrendszer kiegészítő pillére, az önkéntes nyugdíjpénztárak szabályozása szerint a tagsági jogviszony egyéni döntéssel jön létre, ezért egyéni nyugdíjmegtakarításnak tekinthető abban az esetben is, ha a nyugdíjpénztár munkáltatói kezdeményezésre és támogatással jött létre, és a munkáltató hozzájárulást nyújt a tag részére. Az IORP-irányelv átültetéseként a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményekről szóló 2005. évi CXI. törvényt fogadta el az Országgyűlés, ami szabályozta a más tagállamokban honos intézmények magyarországi tevékenységét és felügyeletét, ugyanakkor ez a jogszabály nem rendelkezett hazai foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény alapításának lehetőségéről. Ezt a megoldást az Európai Bizottság nem fogadta el, és

<sup>418</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2003/41/EK Irányelve (2003. június 3.) a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről – Directive 2003/41/EC of the European Parliament and of the Council of 3 June 2003 on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision.

<sup>419</sup> Szebelédi Ferenc: A nem állami nyugdíjrendszerek európai szabályozásának logikája.

<sup>420</sup> 2004. május 1-jén az Unió jelentősen, 10 országgal bővült: Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Szlovákia és Szlovénia vált EU-taggá.

<sup>421</sup> Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország és Szlovákia nyugdíjrendszerének fejlődését jelentősen befolyásolta a Világbank nyugdíjreform koncepciója.

kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen, mint ahogy az irányelvátültetést hasonló módon megvalósító Csehország ellen is. A magyar törvényhozás ennek nyomán elfogadta a foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről szóló 2007. évi CXVII. törvényt (Fnyt.), ami lehetővé tette foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmények magyarországi alapítását. Az Fnyt. elfogadása után a Bizottság a kötelezettségszegési eljárást megszüntette. A gyakorlatban foglalkoztatói nyugdíjpillér nem épült ki Magyarországon. 2010-ben alakult egy magyar foglalkoztatói nyugdíjintézmény, azonban ez az intézmény piaci súlyát tekintve nem jelentős a nyugdíjterméket szolgáltató intézmények között.

A biztosítói uniós szabályozás felülvizsgálatához hasonlóan az Unió az IORP-irányelvet is felülvizsgálta, és elfogadta a 2016/2341. irányelvet<sup>422</sup> (IORP II-irányelv), amelyet a tagországoknak 2019. január 13-tól kell alkalmazni. Az IORP II-irányelv egyebek mellett új irányítási követelményeket, az intézmények saját kockázatértékelésére vonatkozó új szabályokat, a letétkezelő használatára vonatkozó új követelményeket ír le, valamint a felügyelet jogkörét erősíti. Az IORP II-irányelv szabályozása segíti az ügyfelek (tagok) tájékoztatását, és a határokon átnyúló tevékenységek végzésére vonatkozó előírásokat is pontosítja.

A harmadik pilléres egyéni nyugdíjkonstrukciókra vonatkozóan nincs uniós szabályozás. Ezeket a nyugdíjtermékeket nyújthatják olyan pénzügyi intézmények (pl. biztosítók, bankok, befektetési szolgáltatók), melyek uniós szabályozás alá esnek. Több országban van azonban lényeges szerepe olyan nyugdíjalapoknak, nyugdíjpénztáraknak, amelyek működését nem szabályozza uniós jogi eszköz. Az egyéni nyugdíjtermékek egységes uniós piacának kialakítását a Bizottság a 2015-ben közölt a tőkepiaci unió megerősítésére irányuló cselekvési tervében is

<sup>422</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS (EU) 2016/2341 Irányelve (2016. december 14.) a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről.

megfogalmazza.<sup>423</sup> A Bizottság értékelése szerint „a »harmadik pillérbe« tartozó egyéni nyugdíjaknak jelenleg nincs tényleges egységes piaca. Az egyéni nyugdíjak kiterjedt és versenyképes piacának teljes körű kialakítását akadályozza az uniós és nemzeti szinten széttagolt szabályrendszer. A szerződő aktív hozzájárulását igénylő európai egyéni nyugdíj olyan szabályozási mintaként szolgálhatna, amelynek használatát – a fogyasztók védelmének megfelelő szintje mellett – a nyugdíjszolgáltatók EU-szerte választhatnák termékeik felkínálásakor. Egy nagyobb »harmadik pillérbe« tartozó európai nyugdíjpiac az intézményi befektetőknek történő forrásbiztosítást és a reálgazdaságba való befektetést is elősegítené.” A Bizottság kezdeményezése nyomán a 2019-ben megjelent a páneurópai egyéni nyugdíjtermékről (PEPP) szóló 2019/1238 EU-rendelet<sup>424</sup> (PEPP-rendelet). A PEPP-rendeletet kiegészítő másodlagos szabályozás, a Commission Delegated Regulation (EU) 2021/473<sup>425</sup> (RTS) 2021. március 22-én jelent meg, így a PEPP-rendelet 12 hónap elteltével, 2022. március 22-től vált alkalmazandóvá. Az intézmények legkorábban ettől az időponttól kérhetik a PEPP nyilvántartásba vételét az illetékes nemzeti hatóságtól. A PEPP szolgáltatásának felügyelete a PEPP-rendelet szerint a nemzeti hatóságok feladata. PEPP-et szolgáltathatnak a következő, uniós szabályozás hatálya alá tartozó pénzügyi szervezetek: hitelintézetek; közvetlen életbiztosítással foglalkozó biztosítók; foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények, amelyek a nemzeti jog szerint engedéllyel rendelkeznek, hogy egyéni nyugdíjtermékeket is nyújtsanak; befektetési vállalkozások, amelyek portfóliókezelést nyújtanak; befektetési társaságok vagy alapkezelő társaságok; uniós alternatív befektetési alapkezelők. Jelenleg még nincs információ

<sup>423</sup> Action Plan on Building a Capital Markets Union COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS COM/2015/0468 final.

<sup>424</sup> Regulation (EU) 2019/1238 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on a pan-European Personal Pension Product (PEPP).

<sup>425</sup> COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) 2021/473 of 18 December 2020 supplementing Regulation (EU) 2019/1238 of the European Parliament and of the Council with regard to regulatory technical standards specifying the requirements on information documents, on the costs and fees included in the cost cap and on risk-mitigation techniques for the pan-European Personal Pension Product.



arról, mennyire lesz elterjedt a PEPP a hazai nyugdíjtermékek piacán, és lesz-e olyan hazai pénzügyi szervezet, amelyik PEPP-et kíván szolgáltatni.

### 5.3.1. Nyugdíjfelügyelők Nemzetközi Szervezete - International Organisation Of Pension Supervisors (IOPS)

A Nyugdíjfelügyelők Nemzetközi Szervezete (IOPS) 2004 júliusában alakult meg. Az IOPS-ban a szervezet megalakulásától kezdve tag a Magyarországot képviselő pénztárfelügyeletért felelős intézmény, 2013-tól az MNB, korábban a PSZÁF. Az IOPS létrehozását a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) és a Nyugdíjszabályozók és -Felügyelők Nemzetközi Hálózata (INPRS) nemzetközi szervezetek kezdeményezték. Az IOPS fő célja, hogy világszerte javítsa a kiegészítő nyugdíjrendszer felügyeletének minőségét és eredményességét, ezáltal elősegítve az intézmények fejlődését, valamint működési hatékonyságát. Ezen túlmenően célja a nyugdíjfelügyeléssel kapcsolatos nemzetközi együttműködés előmozdítása, világméretű fórum biztosítása a nyugdíjfelügyeletről szóló szakpolitikai párbeszédhez és a tagok közötti információcseréhez, továbbá a kevésbé fejlett kiegészítő nyugdíjrendszerrel rendelkező országok támogatása szakpolitikai párbeszédeken, megfelelő technikai támogatáson és kutatásokon keresztül. Az IOPS számos iránymutatást és jó gyakorlatot dolgoz ki különböző felügyeleti rendszereket érintő kérdésekben.

Az IOPS szorosan együttműködik más nemzetközi szervezetekkel, többek között az OECD-vel és a Biztosításfelügyeleték Nemzetközi Szövetségével (IAIS). Az IOPS-nak jelenleg 90 tagja és megfigyelője van, akik világszerte 79 joghatóság és terület felügyeleti szerveit képviselik.

Az IOPS-ot a Végrehajtó Bizottság (Executive Committee) és a Technikai Bizottság (Technical Committee) működteti, továbbá a Titkárság (Secretariat) segíti a munkáját. A Végrehajtó Bizottság tagjait 2 évre választják meg, legalább 5, de legfeljebb 12 tagja lehet – akiket az

irányító tagok (governing members) választanak meg –, akik legalább 3 kontinenst képviselnek. A Végrehajtó Bizottság rendelkezik a szervezet céljainak eléréséhez szükséges minden jogkörrel, ideértve az elnökök és alelnökök kinevezését; a tagfelvételi kérelmek elbírálását és a közgyűlések, valamint a konferenciák napirendjének összeállítását.

A Technikai Bizottság ülésein minden IOPS-tag részt vehet. A Technikai Bizottság lebonyolítja a nyugdíjfelügyeleti kérdésekben, valamint a nyugdíjfelügyelettel kapcsolatos szabályozási kérdésekben az elvek, standardok és jó gyakorlatok kidolgozását. A Technikai Bizottság továbbá felügyeli az IOPS-tagok és a Titkárság által végzett kutatásokat; kidolgozza a munkaprogramot, valamint fórumként szolgál a nyugdíjfelügyelettel kapcsolatos kérdések megvitatására, elemzésére.

Az IOPS közgyűlésére évente egyszer kerül sor, de lehetőség van rendkívüli közgyűlés összehívására is, amennyiben ezt igénylő téma merül fel. Az IOPS teljes irányító tagságát meghívják a közgyűlésre, hogy hivatalosan jóváhagyják a standardokat, a munkadokumentumokat és az adminisztratív kérdéseket. Az IOPS munkatervét a tagokkal történt egyeztetés után a közgyűlés fogadja el. A szervezet 2021–2022. évi munkatervében<sup>426</sup> a következő fontosabb témák szerepelnek: a kockázatalapú felügyelés elősegítése, digitalizáció a nyugdíjfelügyelésben, ESG-irányelvek végrehajtása, nyugdíjintézmények átláthatósága és teljesítményértékelés, nyugdíjbefektetések felügyelete.

### 5.3.2. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD)

Az OECD-ben az egyes szakpolitikai kérdések és témák szerint elkülönülve több igazgatóság működik. Az igazgatóságok fogják össze az egyes bizottságokban, szakértői csoportokban folyó munkát. Az OECD-ben több mint 300 bizottság, szakértői munkacsoport működik. A bizottságok megoldásokat javasolnak egyes szakmai kérdésekre, értékelik az

<sup>426</sup> IOPS (2021): Revised Programme of Work 2021–2022

adatokat, vizsgálják az egyes tagországok szakpolitikai intézkedéseinek hatását.

Az OECD Pénzügyi és vállalkozási igazgatóságához (Directorate for Financial and Enterprise Affairs) tartozik az Insurance and Private Pensions Committee (IPPC), amelynek nyugdíjintézményekkel foglalkozó szakmai munkacsoportja a Working Party on Private Pensions (WPPP). Az MNB aktívan részt vesz az OECD-WPPP-munkacsoportban, amely a kiegészítő nyugdíjrendszerekkel összefüggésben elemzi a szakpolitikai és technikai kérdéseket, ajánlásokat fogalmaz meg és elősegíti a nemzetközi szakpolitikai párbeszédet. A WPPP koordinálja az OECD-n belül a kiegészítő nyugdíjrendszerekkel kapcsolatos adatszolgáltatás szakmai kérdéseit. A WPPP általában félévente ülésezik.

A WPPP dolgozta ki az OECD által kiadott, kiegészítő nem állami nyugdíjak szabályozására és felügyelésére vonatkozó fő irányelveket: OECD Recommendation on Core Principles of Private Pension Regulation, The OECD Roadmap for the Good Design of Retirement Savings Plans. Ezen felül a WPPP munkaprogramjában jelenleg az alábbi főbb témák szerepelnek: a tőkefedezeti intézmények szerepének erősítése, a munkáltatók szerepe a kiegészítő nyugdíjprogramok fejlesztésében, a népesség elöregedéséből adódó kihívások kezelése a kiegészítő nyugdíjrendszerekben, nyugdíjpénztári irányítás kérdései, díjak összetételének elemzése, a nyugdíjintézmények hozzájárulása a fenntarthatósághoz (ESG befektetések), digitalizáció hatása a nyugdíjszolgáltatókra és a megtakarítókra.

### 5.3.3. Európai Unió felügyeleti együttműködés

#### *Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-felügyelet Bizottsága - CEIOPS*

A CEIOPS az Európai Bizottságtól kapott felkérésre tanácsadói feladatokat látott el; fő feladata a Szolvencia II („SII”) szabályozás kidolgozása volt, ezért a CEIOPS keretein belül a szakértői munkacsoportok

és bizottságok elsősorban a biztosítóintézetek szabályozásával foglalkoztak. Mindemellett a CEIOPS a foglalkoztatónyugdíj-intézmények szabályozásával, felügyelésének kérdéseivel is foglalkozott. A foglalkoztatónyugdíj-intézményekkel kapcsolatos feladatok elvégzésére a CEIOPS egy bizottságot hozott létre, a Foglalkoztatónyugdíj Bizottságot (Occupational Pensions Committee – OPC). A PSZÁF munkatársai 2004 év elején az EU-csatlakozás időpontjáig (2004. május 1.) megfigyelő tagként vettek részt a CEIOPS egyes munkacsoportjainak munkájában. Az OPC munkáját a 2004–2006 időszakban a PSZÁF egyik vezetője, Erdős Mihály irányította. Ebben az időszakban készítette el az OPC a Budapest Protokolt, amit a CEIOPS a szakmai egyeztetések után 2006-ban fogadott el. A Budapest Protokoll részletes rendelkezéseket határoz meg a felügyeleti hatóságok közötti együttműködésre és kommunikációra vonatkozóan a határokon átnyúló foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézményekkel kapcsolatban.

#### *Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság - EIOPA*

Az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendeletével hozták létre az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóságot (EIOPA), amely felváltotta az addig működő CEIOPS-t. Az EIOPA a bizottsági struktúrát részben átörökítette a CEIOPS-től, így továbbra is az OPC tárgyalta a foglalkoztatónyugdíjakkal kapcsolatos témákat, vagyis:

- az uniós jogszabályok felülvizsgálata a Bizottság felkérése alapján,
- az uniós irányelvek egységes implementálásának elősegítése,
- felügyeleti együttműködés határon átnyúló szolgáltatások esetén,
- felügyelési gyakorlatok tapasztalatainak megosztása,
- foglalkoztatónyugdíj-piaccaal kapcsolatos jelentések (Market Trends Report).

Az EIOPA vezető testülete, a tagországok felügyeleteinek vezetőit tömörítő Board of Supervisors (BoS) 2017-ben úgy döntött, hogy átalakítja a bizottsági struktúrát, átszervezi a feladatokat. A nyugdíjakkal kapcsolatos ügyeket a Policy Steering Committee (PSC) tárgyalja, a bizottsági struktúrában nem lett különválasztva a biztosítói és foglalkoztatónyugdíj-terület. Ezzel az OPC a 2017. szeptember 26-i utolsó ülését követően megszűnt. Az EIOPA ugyanakkor fontosnak tartotta, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságoknál meglévő, a foglalkoztatónyugdíj-ügyekkel kapcsolatos speciális szaktudást és tapasztalatokat a szakértők egy fórumon megoszthassák. Az EIOPA-n belül így több, más témájú munkacsoport mellett megalakult a foglalkoztatónyugdíj-témákat tárgyaló Expert Network 7 (ENW7). Az ENW7 közreműködik különböző felmérésekben, kiemelten az IORP II direktíva implementálásával kapcsolatos témákban (pl. tagi tájékoztatás, vállalatirányítás, kockázatkezelés) és elősegíti a legjobb gyakorlatok megosztását az IORP II direktíva megfelelő implementálása érdekében. A munkacsoport közreműködik továbbá a Bizottság vagy harmadik fél megkereséseinek megválaszolásában, és az EIOPA jelentéseihez szükséges adatgyűjtésben. Az ENW7 általában évente négy alkalommal tart ülést.

## Felhasznált irodalom

Balogh Gábor–Szűcs László (1990): *Társadalombiztosítás nélkül*. Magvető Kiadó

Banyár József (2011): *A nyugdíjreform miatti államháztartási hiány elszámolhatósága*. Közgazdasági Szemle, LVIII. évf., 2011. július–augusztus

Barta Judit (2020): *A magyar kiegészítő nyugdíjpillér elemei és értékelése az EU elvárásainak szemszögéből*. Erdélyi jogélet 2020/4.sz. <https://doi.org/10.47745/ERJOG.2020.04.01>

Bielawska, Kamila–Chłoń-Domińczak–Agnieszka–Stańko, Dariusz (2015): *Retreat from mandatory pension funds in countries of the Eastern and Central Europe in result of financial and fiscal crisis: causes and effects* Microsoft Word – PAPER CEE reversals – Bielawska\_Chlon\_Stanko\_for upload.docx (worldbank.org) (Letöltés: 2022. október 20.)

Bod Péter (1992): *Mennyibe kerül egy társadalombiztosítási nyugdíjrendszer működtetése? II. A finanszírozási típusokról*. Közgazdasági Szemle, XXXIX. évf. 1992. 3. sz.

Castel, Robert (1998): *A szociális kérdés alakváltozásai*. Max Weber Alapítvány

CEIOPS (2009): *Protocol Relating to the Collaboration of the Relevant Competent Authorities of the Member States of the European Union in particular in the Application of the Directive 2003/41/EC of the European Parliament and of the Council of 3 June 2003 on the Activities and Supervision of Institutions for Occupational Retirement Provision (IORPs) Operating Cross-Border Activity Revised Budapest Protocol* | Eiopa (europa.eu) (Letöltés: 2022. október 20.)

Chłoń-Domińczak, Agnieszka: *The Implications of „Averting the Old-Age Crisis” for Pension Systems in Central and Eastern Europe and What the Future Holds?* 7th International Pension Research Association Conference June 23, 2022

Czúcz Ottó (1994): *Az öregségi nyugdíjrendszerek*, Közgazdasági és jogi könyvkiadó

Csontos László (1991): *Nyugdíjfinanszírozási rendszerek*, Beszélő 2. évfolyam 1. szám  
Nyugdíjfinanszírozási rendszerek | Beszélő (c3.hu) (Letöltés: 2022. október 20.)

dr. Bikkal Dénes (1941): *Társadalombiztosítástan. A társadalombiztosítás elmélete és politikája*, Mérnökök Nyomdája Budapest.

dr. Izsó István (2020): *Thurzó-Fugger krónika A „besztercebányai rézvállalat” története*, Érc- és Ásványbányászati Múzeum Alapítvány, Rudabánya.

Jakobb Oszkár–Reményi-Schneller Lajos–Szabó Iván (1941): *A Pénzügyintézeti Központ első huszonöt éve (1916–1941)*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest.

dr. Juhász István (2017): *Az önkéntestől a kötelezőig – a társadalombiztosítás a II. világháborúig (1. rész) Az önkéntestől a kötelezőig – a társadalombiztosítás a II. világháborúig (1. rész) – Adó Online* (ado.hu) (Letöltés: 2022. október 17.)

dr. Szalai László (2005): *A bányaegészségügy kezdetei*, Bányászati és Kohászati Lapok 138. évfolyam, 5. szám.

Drahokoupil, Jan–Domonkos, Stefan (2012): *Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008* <https://doi.org/10.1177/1468018112455653>

Ecséri Lajos (1884): *A munkássegélyezés ügye Magyarországon tekintettel a munkásbiztosítás kérdésére*  
A\_munkássegelyezes\_ugye (mtda.hu) (Letöltés: 2022. október 20.)

Egresi Katalin (2008): *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919–1939*. Bp.

Egresi Katalin (2020): *Szociálpolitikai gondolkodás és szociális jogalkotás a két világháború közötti Magyarországon*. In: A Horthy-korszak vitatott kérdései

European Commission (2015): *Action Plan on Building a Capital Markets Union Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions* COM/2015/0468 final

Gál Róbert Iván (1998): *Az önkéntes nyugdíjpénztárak*. In: Társadalmi riport 1998, Szerk: Kolosi Tamás, Tóth István György, Vukovich György *Az önkéntes nyugdíjpénztárak* (tarki.hu) (Letöltés: 2022. október 20.)

Gerencsér László (2000): *Nyugdíjak az Európai Unióban*. In: *Körkép reform után* Szerk.: Augusztinovics Mária

Han, Taejin –Stańko, Dariusz (2018): *2018 Update on IOPS work on fees and charges* IOPS Working Papers on Effective Pensions Supervision, No.32 2018 Update on IOPS work on fees and charges (iopsweb.org) (Letöltés: 2022. október 20.)

Hetényi István (1992): *Gondolatok a részleges tőkefedezettel működő társadalombiztosítási nyugdíjrendszer lehetőségéről*. AULA Társadalom és gazdaság 1992/2, BKE

Hirscler Rezső (1994): *Bevezetés a szociálpolitikába* (reprint kiadás) (eredeti: 1928 MEKDSz Szövetnek)

Hitchins, Keith (1995): *Önsegélyező egyletek Magyarországon 1830 és 1941 között*. Esély, 1995/3

Igazné Prónai Borbála (2006): *A kötelező társadalombiztosítás kialakulása, fejlődése Magyarországon*. Doktori PhD-értekezés PPKÉ Igazné Prónai Borbála: A kötelező társadalombiztosítás kialakulása, fejlődése Magyarországon [Magyar Elektronikus Könyvtár – MEK-08281] (oszk.hu)

IOPS (2021): *Revised Programme of Work 2021–2022 IOPS POW 2019-2020* (iopsweb.org) (Letöltés: 2022. október 20.)

Központi Statisztikai Hivatal (2010): *Magyarország 1989–2009. A változások tükrében Magyarországon, 1989-2009* (ksh.hu) (Letöltés: 2022. október 20.)

Magyar Nemzeti Bank (2013): *Összefoglaló a felügyelet fogyasztóvédelmi célú 2013. I. negyedéves hatósági tevékenységéről* (2013. május) 26. o. <https://www.mnb.hu/letoltes/fogyved-hatosagi-tev-2013q1.pdf> (Letöltés: 2022. május 10.)

Magyar Nemzeti Bank (2014): *A Magyar Nemzeti Bank Alapokmánya*. Összefoglaló (a-magyar-nemzeti-bank-alapokmánya-1.pdf (mnb.hu)

Magyar Nemzeti Bank (2014): *Pénzügyi, fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti jelentés 2014*, <https://www.mnb.hu/letoltes/penzugyi-fogyasztovedelmi-es-piacfelugyeleti-jelentes-2014-publikalásra-20141204-digitalis.pdf> (Letöltés: 2022. május 30.)

Magyar Nemzeti Bank (2016): *A Magyar Nemzeti Bank 12/2016. (XII. 1.) számú ajánlása az önkéntes nyugdíjpénztárak választható portfóliós rendszerének kialakításáról, működtetéséről*.

Magyar Nemzeti Bank (2019): *A Magyar Nemzeti Bank 20/2019. (IX. 20.) számú ajánlása az önkéntes nyugdíjpénztárak teljes költségmutatója számításáról és közzétételéről*.

Magyar Nemzeti Bank (2019): *Felügyeleti és fogyasztóvédelmi stratégia* <https://www.mnb.hu/felugyelet/felugyeleti-keretrendszer/felugyeleti-es-fogyasztovedelmi-strategia> (Letöltés: 2022. 05. 20.)

Magyar Nemzeti Bank (2019): *Versenyképességi program 330 pontban* (mnb.hu)

Magyar Nemzeti Bank (2020): *Biztosítási, pénztári, tőkepiaci és fogyasztóvédelmi jelentés 2020*. <https://issuu.com/jegybank/docs/kockazati-jelentes-2020?e=42612165/81522652>

Magyar Nemzeti Bank (2022): *Új fenntartható közgazdaságtan Globális vitairat Szerkesztették: Baksay Gergely, Matolcsy György, Virág Barnabás*

Matolcsy György (2015): *Egyensúly és növekedés*, Kairoosz Kiadó

- Mihaletzky György (1997): *Nyugdíjbiztosítás*, Corvinus
- Müller, Katharina (2000): *A magyar nyugdíjreform politikai gazdaságtana*. In: Körkép reform után – Tanulmányok a nyugdíjrendszerről Szerk.: Augusztinovics Mária
- Németh Ferenc (2008): *A nyugdíjpénztárak szervezeti reformja* (szakdolgozat) ELTE JTI.
- Németh György (2010): *A „természetes nyugdíjrendszer”*. In: Jelentés a Nyugdíj és időskor kerekasztal tevékenységéről Szerk: Holtzer Péter Jelentés a Nyugdíj és Időskor Kerekasztal tevékenységéről (oszk.hu) (Letöltés: 2022. október 20.)
- OECD (2021): *Pension Markets in Focus No.18, 2021 Pension Markets in Focus* – OECD
- Szabó Sándorné Csemniczki Katalin (2000): *Nyugdíjrendszerünk 1927-től 1997-ig*. In: Körkép reform után – Tanulmányok a nyugdíjrendszerről Szerk.: Augusztinovics Mária
- Szebelédi Ferenc (2010): *A nem állami nyugdíjrendszerek európai szabályozásának logikája* ELTE ÁJTK Jogi\_tan\_2010\_2\_Szebeledi\_Ferenc\_276-289.pdf;jsessionid=48107BA917C5B4C0EE5C284A51F4B54C (elte.hu) (Letöltés: 2022. október 20.)
- Szeniczey Gergő–Bense Richárd (2021): *Mémek helyett tények az önkéntes nyugdíjpénztárakról 21-02-16-szeniczey-gergo-bense-richard-memek-helyett-tenyek-az-onkentes-nyugdiipenzitari-szektorrol-final.pdf* (mnb.hu) (Letöltés: 2022. október 20.)
- Szikra Dorottya (2000): *Modernizáció és társadalombiztosítás a 20. század elején*. In: Körkép reform után – Tanulmányok a nyugdíjrendszerről Szerk.: Augusztinovics Mária
- Tivald Attiláné: *Önsegélyező pénztár*. In: Amit tudni kell az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról (1994) Kölcsönös segélyegyleteket támogató alapítvány.
- TVE (2009): *Pénzügyi kisokos kezdőknek és haladóknak*. Tudatos Vásárlók Egyesülete, <https://tudatosvasarlo.hu/penzugyi-kisokos-kezdoknek-es-haladoknak/> (2009) (Letöltés: 2022. május 24.)
- Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (2013): *A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének 12/2013. (VII. 30.) számú ajánlása az önkéntes nyugdíjpénztárak választható portfóliós szabályzatainak kialakításáról*.
- Varga Bence (2019): *A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon – Lehetetlenségi trilemmák előfordulása a hazai felügyelettörténetben* – (PhD-értekezés) Szeged, 2019. [https://doktori.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/10300/1/dolgozat\\_Varga\\_Bence.pdf](https://doktori.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/10300/1/dolgozat_Varga_Bence.pdf) (Letöltés: 2022. 05. 27.)
- Vízkeleti Sándor (2010): *A hosszú távú megtakarítási piac újdonsága: az életciklusalap*. Hitelintézeti szemle, 2010. 9. évfolyam 2. szám Holtzer\_109–127.indd (bankszovetseg.hu) (Letöltés: 2022. október 20.)
- World Bank Group (1994): *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth* (English). Washington, D.C.: <http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/Averting-the-old-age-crisis-policies-to-protect-the-old-and-promote-growth> (Letöltés: 2022. október 20.)



## 6. fejezet

# A pénzügyi fogyasztóvédelem

*dr. Almási Adrienn – Balsay Gábor – Biró Gabriella – Deák Zágon – Freisleben Vilmos – Kormos Csaba – dr. Kovács Erika – dr. Nemes Alexandra – Rácz Anna – Ráthyné dr. Gál Ildikó Judit – dr. Rigó Hedvig – Simonka Csilla – dr. Szebelédi Ferenc – Szira István – Timkó Noémi – Török László*

Ez a fejezet a pénzügyi fogyasztóvédelem történetének áttekintésén túl részletesebben megismerteti a pénzügyi fogyasztóvédelem és az MNB ebben betöltött kiemelt szerepét. A fejezet bemutatja a legfontosabb fogyasztóvédelmi felügyelési módszereket, eszközöket, megfogalmaz bizonyos dilemmákat, megismerhetők konkrét kihívások, az arra adott válaszok és azok eredményei. Megismerhetők a fogyasztóvédelem pillérei, és a fogyasztók érdekében megtett, hatósági eszközökön túlmutató kezdeményezések is, mint például az MNB minősített fogyasztóbarát termékpályázat. A fejezet második felében bemutatásra kerülnek az egyes szektorok kiemelt fogyasztóvédelmi témái is.

### 6.1. A pénzügyi fogyasztóvédelem története

#### 6.1.1. Bevezetés: A pénzügyi fogyasztóvédelem szerepe

A fogyasztóvédelem célja a fogyasztók jogainak, érdekeinek képviselete, érvényre juttatása, továbbá a fogyasztók és szolgáltatók közötti egyensúly megvalósítása (Hajnal, 2009). E célok megvalósulása érdekében nagyon sokféle, összetett tevékenység zajlik, amelyben részt vesznek nemzetközi, hazai állami és társadalmi szervezetek is.

Az MNB fogyasztóvédelmi mandátuma szorosan összefügg a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásával, mert a stabilitás egyik nélkülözhetetlen

alapfeltétele a felügyelt intézmények iránti bizalom. Nem véletlen, hogy az MNB felügyeleti területének mottója a „Stabilitás és Bizalom”. A bizalom több forrásból táplálkozik. Egyrészt a deklaráltan fogyasztóvédelmi tárgyú (például: panaszkezelés; hitelezéssel, biztosítással, befektetéssel kapcsolatos tájékoztatási szabályok), továbbá a nem kifejezetten fogyasztóvédelmi tárgyú, de hatását tekintve a fogyasztók biztonságát, érdekeit is érintő jogszabályi előírásokból ered (például: betétbiztosítás szabályai; tőketartalékolási, illetve likviditási előírások; jutalék szabályai; adósságfék-szabályok). Másrészt a fogyasztóvédelmi felügyelés mint tevékenység a fogyasztók számára garanciát jelent arra, hogy a felügyelt intézmények a jogszabályi keretek között tevékenykednek, nem élnek vissza erőfölényükkel, illetve ellenkező esetben ezek a magatartások feltárásra, megszüntetésre és szankcionálásra kerülnek, ösztönözve a felügyelt intézményt arra, hogy megelőzze a hasonló eseteket. Harmadrészt a felügyelt intézményekkel való kapcsolattartás során a fogyasztó által személyesen tapasztaltak, vagy hallomás alapján eljutó információk is jelentősen befolyásolják a bizalmat. Ezalatt gondoljunk például egy sikeres vagy sikertelen ügyintézésre, különösen egy reklamáció kezelésre vagy akár a felügyelt intézmény ügyintézőinek, online ügyfélszolgálatának, alkalmazásainak elérhetőségére, vagy a félreértékesítés (misselling) esetére, amikor is az ügyfélben az az érzés alakul ki, hogy az értékesítő által ajánlott és megvásárolt pénzügyi termék mégsem neki való, nem is azt akarta eredetileg, de rábeszéltek. Ezek a tapasztalatok gyorsan és egyszerűen megoszthatók a social media révén, ezáltal jelentősen és széles körben befolyásolják a fogyasztók véleményét és bizalmát.

Ha a bizalom meginog, megszűnik, akkor az ügyfelek elfordulnak a felügyelt intézményektől, ez pedig a gazdaság egészére nézve rendkívül káros. A pénzügyi szektorral és felügyelettel, jogszabályokkal szembeni bizalom 2013-ra erősen meggyengült a 2008-as pénzügyi válság, továbbá a fogyasztók széles köre számára csalódást, sok esetben komoly pénzügyi nehézséget okozó pénzügyi termékek miatt (például a befektetési egységekhez kötött – unit linked – életbiztosítások és a devizaalapú hitelek). Az elmúlt években a bizalmat a jogszabályok

szigorításával, a felügyelés szervezetének módosításával sikerült visszaszerezni, amelyben szerepet játszott a pénzügyi felügyelés és a felügyelt intézmények fogyasztóközpontúbbá válása is.

Ezzel elérkeztünk a pénzügyi fogyasztóvédelem egyik fontos szerepéhez: a jogszabályi környezet és a felügyelés révén biztosítani kell azokat a feltételeket, amelyek segítik a fogyasztókat a tudatos pénzügyi döntéshozatalban, amelynek eredményeképpen képesek a számukra és a céljaik eléréséhez leginkább megfelelő pénzügyi termékeket kiválasztani. A tudatos döntés előfeltétele az információ (például: a pénzügyi termékről való megfelelő tájékoztatás), továbbá hogy a döntéshozatalhoz kellő idő álljon a fogyasztók rendelkezésére. Ezek mellett fontos szerepe van a fogyasztók pénzügyi tudatosságának is.

A pénzügyi fogyasztóvédelem további szerepe, hogy kiegyenlítse a felügyelt intézmény és a fogyasztó közötti aszimmetriát, amely több aspektusban is jelen van. Egyrészt a fogyasztók nem pénzügyi szakértők, jellemzően olyan laikusok, akik kénytelenek a felügyelt intézményekhez fordulni a pénzügyi szükségleteik kielégítése érdekében. A pénzügyi tudásuk messze elmarad a felügyelt intézményekben felhalmozott tudástól. Ezzel szemben a felügyelt intézményben rendkívül jól képzett, mély szakmai és üzleti tudással rendelkező szakértők dolgoznak, akik a fogyasztónál sokkal jobban átlátják és értik a gazdaság és a pénzügyek működését.

A fogyasztóvédelem kiemelt szerepe, hogy meggátolja a felügyelt intézmények fogyasztói kiszolgáltatottságot kihasználó magatartását. A fogyasztó kerülhet olyan helyzetbe, amikor a szerződése és élethelyzete, pénzügyi lehetőségei miatt a választási lehetősége csak látszólagos, tényleges mozgástérrel nem rendelkezik. Gondoljunk egy hitelfelvétel feltételeként megkötött bankszámlaszerződésre. Az adósnak elvileg lehetősége van megszüntetni a bankszámlaszerződését, de a gyakorlatban ezt nem tudja megtenni, mert a felmondással sokszor elveszíti a kamatkedvezményt. Ezért az adós akkor is fenntartja a bankszámlaszerződését, ha egyébként túl drágának találja a szolgáltatást. Ennek

ellensúlyozására például a díjak emelése szigorú jogszabályi feltételekhez kötött, ezáltal a felügyelt intézmény nem tud visszaélni a helyzettel.

Ehhez hasonló eset, amikor a vitás helyzetek kezelésében a felügyelt intézmény nem kezeli egyenrangú partnerként az ügyfelet, például: nem kommunikál vele, panaszára nem ad megfelelő választ. Ennek ellensúlyozására a panaszkezelés szabályait, azok megsértése esetére rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket és az azokról való tájékoztatást a jogszabályok részletesen szabályozzák. Ennél a pontnál szükséges megemlíteni, hogy amikor fogyasztóvédelemről esik szó, akkor az emberek jellemzően a panaszkezelésre gondolnak. Ezzel szemben – ugyan a fogyasztóvédelem fontos részét képezi a panaszkezelés, hiszen ez egy alapvető jog, azonban – a fogyasztóvédelmi tevékenység nemcsak a panaszkezelés számonkéréséből áll, hanem jóval több annál, sokkal szélesebb körben fedi le a fogyasztó és a felügyelt intézmény kapcsolatát, gyakorlatilag kiterjed annak teljes spektrumára a szerződéskötéstől a szerződés megszűnéséig, sőt azon túl is.

A pénzügyi fogyasztóvédelem szükséges esetben kényszerítő eszközökkel, illetve egyéb intézkedésekkel a megfelelő irányba befolyásolja a felügyelt intézmények magatartását. A felügyelt intézmények, illetve a forgalmazott pénzügyi termékek fogyasztóbarát jellegét a hatósági felügyelési tevékenységen kívüli egyéb eszközökkel is el lehet érni. Ilyen például az MNB által kezelt minősített fogyasztóbarát pályázati rendszer (Minősített Fogyasztóbarát Lakáshitel, Személyi Hitel, Biztosítás). A pályázati kiírásban az MNB olyan, a jogszabályi előírásokon túli szempontokat határozott meg a fogyasztóbarát minősítés feltételéül, amelyek a termékek fogyasztóbarát jellegét erősítik, kiszámíthatóvá, áttekinthetővé teszik azokat, elősegítve a fogyasztók számára leginkább megfelelő ajánlat kiválasztását.

A pénzügyi fogyasztóvédelem szerepe nemcsak a felügyelt intézmények, hanem a fogyasztók oldaláról is megközelítendő. A jogalkotónak és a fogyasztóvédelmi felügyelésnek figyelembe kell vennie a kockázatokot jelentő emberi magatartásokat is. Számos esetben tapasztalható,

hogy a türelmetlenség, a birtoklási vágy mielőbbi kielégítése később nehéz helyzetbe hozhatja a fogyasztókat, továbbá a túlzott bizalom is veszélyes lehet, mivel ezek a magatartások elősegíthetik az intézményeket abban, hogy ne a fogyasztó számára, hanem az intézménynek vagy éppen a jutalékrendszer miatt az értékesítő számára pénzügyileg kedvezőbb terméket értékesítsék. Ez – némi túlzással, de a lényegre rátapintva – úgy is megfogalmazható, hogy a fogyasztót néha saját magától is meg kell védeni. A jogalkotó is felismerte ezt a problémát, így például a jelzáloghitel-szerződések esetében a szerződéstervezet átadását követő harmadik napon lehet legkorábban aláírni a szerződést.

A fogyasztóvédelem további szerepe a felek közötti mediálás, amennyiben erre szükség van és a fogyasztó kezdeményezi. Egy külső, pártatlan, harmadik szakértő személy bevonása a vitás helyzetek megoldásába sikerrel járhat, és a Pénzügyi Békéltető Testület működése és tapasztalata ezt kellőképpen alátámasztja.

A fogyasztóvédelem szerepköréhez tartozik a fogyasztói edukáció is. Ez a hatósági fogyasztóvédelmi tevékenységtől teljesen eltérő jellegű feladatot jelent. A fogyasztói pénzügyi edukáció alapvető fontosságú, kiterjed a társadalom egészére életkortól és minden egyéb szemponttól függetlenül. Ennek során az okozza a legfőbb kihívást, hogy a kívánt célt – vagyis az alapvető pénzügyi ismeretek átadását – nem jogszabályokkal, előírásokkal lehet elérni, hanem – aktív fogyasztói közreműködést igénylő – folyamatos, vagy eseti oktatással, képzéssel, rendezvényeken való információ átadással. Ennek eredményessége pedig nagymértékben függ attól, hogy mennyire sikerül megtalálni és alkalmazni a célcsoportnak megfelelő módszereket, illetve a célcsoport mennyire nyitott az információk befogadására.

A pénzügyi fogyasztóvédelemben nemcsak az MNB-nek, hanem a kormánzatnak, valamint a pénzügyi és civil szektor szereplőinek is kiemelt szerepe van. A kormányzati szerepkör betöltését segíti a Fogyasztóvédelmi Tanács és a Fogyasztóvédelmi kerekasztal, továbbá a jogalkotás és a szükséges pénzügyi források biztosítása. Az

MNB egyrészt jogalkotással, továbbá jogalkotásra irányuló javaslatlétellel, másrészt a pénzügyi felügyeleti jogkörében látja el a pénzügyi fogyasztóvédelmi feladatait. Ennek során az MNB felhatalmazás alapján rendeletet alkot, folyamatos felügyelés, vizsgálatok keretében ellenőrzi a jogszabályok betartását, ezek eredményeképpen intézkedéseket alkalmazhat, illetve egyéb elvárásokat fogalmaz a soft law eszközök, így például az ajánlások, vezetői körlevelek által. A társadalmi szervezeteknek is kiemelt szerepe van a pénzügyi fogyasztóvédelem erősítésében, hiszen ezek a szervezetek közvetlen kapcsolatban állnak azokkal az intézményekkel (például: iskolák), amelyeken keresztül elérhetők a fogyasztók, illetve leendő fogyasztók.

### 6.1.2. A pénzügyi fogyasztóvédelem 2009. szeptember 1. előtt

Az általános fogyasztóvédelem kialakulásának kezdetét a jogtudományi szakirodalom egészen az ókorig vezeti vissza, melyhez képest a pénzügyi fogyasztóvédelem történetét néhány évtizedes múlttal elemzi. A fogyasztóvédelmi jog egy folyamatosan változó jogterület, melynek fejlődését az adott történelmi korszak és azon belül elsősorban a gazdasági struktúra sajátosságai determinálják.

Magyarországon a rendszerváltást megelőzően a mai értelemben vett fogyasztóvédelemről nem beszélhetünk, melynek okai elsősorban gazdasági, társadalmi, ideológiai és jogi korlátokkal hozhatók összefüggésbe. A szocialista rendszer a fogyasztói konsumerizmust nem támogatta, az állam a fogyasztókat érintő kérdésekben is tervszerűen döntött. Ebben az időszakban a jogrendszer sem szolgálta a fogyasztóvédelem fejlődését, ugyanis a szerződéses ügyletek alanyainak egyenjogúságára építkezett, az eladót és a vevőt egymással mellérendelt viszonyban álló félként kezelte, holott a fogyasztók meglehetősen alárendelt helyzetben voltak. Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy olyan jogi keretek kialakítása váratott magára, mely a vevők fogyasztói jogainak rögzítésével védelmet biztosít a tervutasítás szerint működő piac okozta kiszolgáltatottsággal szemben. (Fazekas, 2015) Ugyanakkor látni lehet,

hogy a tervgazdálkodási rendszer jogalkotói inkább a fogyasztók közötti egyenlőtlenség megszüntetését tűzték ki célul, és ennek jegyében – az állam fogyasztóvédelmi tevékenységének első érdemei között – deklarálták például a fogyasztók életének és biztonságának védelmét, míg a fogyasztói szabadságjogok, úgymint az információhoz, a tájékoztatáshoz vagy a választáshoz való jog, egyáltalán nem kaptak hangsúlyos szerepet. (Bencsik, 2017)

Az 1989–90-ben bekövetkező rendszerváltás hatására erősödött meg Magyarországon a fogyasztóvédelem iránti igény, melyhez nagyban hozzájárult a nyugati piac termékeinek és tőkéjének beáramlása hazánkba, mivel a külföldi szolgáltatások közvetítésével egyidejűleg szükségyszerűen megjelentek a nyugati országokban kialakult kereskedési szokások, hirdetési módszerek, amelyek kiélezték a vevők és az eladók közötti aszimmetriát, melyet az állam ekkor még nem tudott korrigálni hatékony fogyasztóvédelmi szabályrendszer hiányában. (Fazekas, 2015)

Előzőek mellett a szakirodalom párhuzamot von a bankrendszer átalakulása és a pénzügyi fogyasztóvédelem létjogosultsága között azt vallva, hogy a rendszerváltást megelőzően nem léteztek Magyarországon olyan jellegű nehézségek, melyek a pénzügyi fogyasztóvédelem szükségességét jelezték volna, mivel az állam 100%-ban szavatolta a banki betéteket, ráadásul a termékválaszték sem volt olyan bőséges, és azokat egyszerűbb feltételrendszerrel közvetítették a vásárlók részére. A változást 1987-hez, a kétszintű bankrendszer bevezetéséhez kötik, melyet követően egyre bonyolultabb szerződéses kikötések jellemezték a kereskedelmi bankok termékeit, majd 1993-tól az állam helyett az Országos Betétbiztosítási Alap nyújt garanciát a banki betétek után, mely már jóval kisebb védelmet jelentett az ügyfelek számára. (Veres, 2013)

A pénzügyi fogyasztóvédelem létjogosultsága, szükségyszerűsége alapvetően a pénzügyi viszonyok alanyainak információs aszimmetriájára és az egymástól eltérő érdekeikre vezethető vissza. A felügyelt intézmények általános jellemzője a profitorientáltság és a szolgáltatásnyújtás ösztönzése, mellyel szemben többségében csekély pénzügyi ismerettel

bíró, hirdetések által befolyásolt, kevésbé informált fogyasztók képezik az egyre bonyolultabb összetételű pénzügyi szolgáltatást igénybe vevők körét. Fontos hangsúlyozni, hogy az információ hiánya nemcsak a fogyasztókra nézve jelent veszélyt, hanem a nagyarányú alulinformáltság az egész pénzügyi piacra nézve káros hatással van. (Fekete, 2011) Mindemellett a pénzügyi szolgáltatásban közvetített tőke mértékének jelentős megemelkedése és a pénzügyi szolgáltatások komplexebbé válása a fogyasztók érdekeinek hangsúlyosabb, integrált védelmét sürgette a pénzügyi piacon.

A rendszerváltással és a pénzügyi szolgáltatást közvetítő intézményrendszer kialakulásával párhuzamosan létrehozták a négy pénzügyi terület felügyeletére felhatalmazott állami szerveket: 1987-ben az Állami Biztosításfelügyeletet, valamint az Állami Bankfelügyeletet és 1990-ben az Állami Értékpapír-felügyeletet, 1993-ban pedig az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyeletét, majd ezen hatóságok összeolvadásával jött létre a PSZÁF, mely a pénzügyi fogyasztói jogok általános jellegű védelmét is szolgálta. (Veres, 2013)

A régi Pszvtv., mely meghatározta a Kormány felügyelete alatt álló egységes pénzügyi felügyeleti szerv jogi kereteit, indokolása szerint a PSZÁF tevékenységének célja a pénz- és tőkepiac zavartalan, illetve eredményes működésének, a pénzügyi szervezetek ügyfelei érdekei védelmének, a piaci viszonyok átláthatóságának, továbbá a tisztességes és szabályozott piaci verseny fenntartásának elősegítése, a pénzügyi szervezetek prudens működésének, tulajdonosaik gondos joggyakorlásának folyamatos felügyelete útján.

A PSZÁF a megalakulásakor fogyasztói panaszbeadványok kezelésére még nem kapott jogszabályi felhatalmazást, melyben némi elmozdulást az egyes pénz- és tőkepiaci tárgyú törvények módosításáról szóló 2002. évi LXIV. törvény hozott, amely a három pénzügyi piacra vonatkozó státusztörvény (Hpt., Tpt. és Bit.) fogyasztóvédelmi rendelkezéseit hangolta össze. Ennek eredményeként a PSZÁF valamennyi hozzá beérkező, írásos ügyfélkifogást köteles volt továbbítani az érintett



felügyelt intézményhez kivizsgálás céljából. Az intézményeknek 30 nap állt a rendelkezésükre, hogy a kifogást megvizsgálják, illetve annak eredményéről az ügyfelet és a PSZÁF-ot informálják. A jogalkotó a vizsgálatra meghatározott határidő és a tájékoztatási kötelezettség előírása, valamint a PSZÁF iratbetekintési jogának biztosításával nyújtott garanciát arra, hogy valamennyi ügyfélpanasz rövid időn belül kezelésre kerüljön, mindemellett a fogyasztók széles körének védelme érdekében engedélyezte a PSZÁF számára a közérdekű keresetindítást. (Fekete, 2011)

A PSZÁF fogyasztói bejelentésekkel kapcsolatos eljárása 2005. november 1-jétől – miután annak szabályai a régi Psztv. hatósági eljárásra vonatkozó rendelkezései közé kerültek – akként módosult, hogy a PSZÁF-nak a hatásköre alá sorolt engedély- vagy bejelentésköteles tevékenységekre vonatkozó írásos fogyasztói bejelentést 15 napon belül meg kellett vizsgálnia, és ha az a PSZÁF közvetlen intézkedését nem igényelte, az érintett pénzügyi szervezetnek észrevételezésre és kivizsgálásra kellett továbbítania. A vonatkozó rendelkezések értelmében, ha a bejelentés alapján valószínűsíthető volt, hogy a pénzügyi szervezet gyakorlata nem felelt meg a régi Psztv.-ben felsorolt jogszabályok, felügyeleti határozat vagy saját szabályzat rendelkezéseinek, a PSZÁF ellenőrzést folytathatott, és ennek tényéről a bejelentőt a bejelentés beérkezését követő 30 napon belül értesítette. A pénzügyi szervezetnek a bejelentésre tett észrevételeit 30 napon belül írásban kellett megküldenie a PSZÁF-hoz, ezen határidő elmulasztása esetén a PSZÁF ötvenezer forinttól egymillió forintig terjedő eljárási bírságot szabhatott ki a pénzügyi szervezettel szemben. A PSZÁF a bejelentéssel kapcsolatban – a pénzügyi szervezet vizsgálatának eredményét figyelembe véve – a pénzügyi szervezet válaszának beérkezését követő 15 napon belül tájékoztatta a bejelentőt.

A PSZÁF fentiek szerinti eljárásában – mely 2007. július 1-jétől kivált a PSZÁF hatósági eljárásai közül – jelentős változást a Psztv. hozott, melynek értelmében a PSZÁF hatáskörébe tartozó szervezetek és személyek működésére és tevékenységére vonatkozó jogszabályi rendelkezésekbe, a PSZÁF határozataiba, a PSZÁF hatáskörébe tartozó szervezet,

illetve személyi belső szabályzatába, illetve az Fttv.-be ütköző magatartás észlelése esetén bárki bejelentéssel vagy panasszal élhetett. A bejelentést a panasztól formai kritériumok határolták el, ugyanis bejelentésnek minősült minden olyan beadvány, amely tartalmazta a bejelentő és a bejelentett azonosításához szükséges adatokat, a feltételezett jogsértés megjelölését, a feltételezett jogsértést megvalósító konkrét magatartás leírását, a feltételezett jogsértéssel kapcsolatos állításokat alátámasztó tényeket és bizonyítékokat. Amennyiben ezen adatok közül bármelyik hiányzott a beadványból, az panasznak minősült. A bejelentési eljárás minden esetben végzéssel zárult, amely irányulhatott az eljárás lezárására felügyeleti ellenőrzés indítása mellett, az eljárás megszüntetésére, valamint a bejelentés áttételére a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervhez, mely döntések ellen a bejelentőnek jogorvoslati lehetőséget biztosított a törvény. Ugyanakkor a panaszeljáráásban nem került sor végzés meghozatalára, a panaszost minden esetben tájékoztató levél formájában informálta a PSZÁF a szükséges hatósági lépések megtételéről. Amennyiben a PSZÁF akár a bejelentés, akár a panasz alapján indult eljárásban indokoltnak tartotta, hivatalból eljárást indíthatott az érintett pénzügyi intézménnyel szemben a tényállás teljes körű feltárása érdekében, azonban ebben a hivatalbóli eljárásban a bejelentő, illetőleg a panaszos már nem minősült ügyfélnek, így az ügyfél jogai sem illették meg őket. Mindössze egyedi igényérvényesítésük során bizonyítékként hivatkozhattak a PSZÁF által tett megállapításokra. (Fekete, 2011)

A PSZÁF 2009 elején a fogyasztóvédelmi tevékenységének összegzéséként előadta, hogy az Fttv. 2008. szeptember 1-jétől a PSZÁF-ot jelölte ki hatáskörrel rendelkező szervként az általa felügyelt intézmények tisztességtelen kereskedelmi gyakorlata vonatkozásában, így erre is különös tekintettel a PSZÁF prioritásként kezeli a tisztességtelen piaci magatartással szembeni fellépést, melynek kapcsán a fogyasztóvédelem fontos szempont. Ennek keretében ellenőrzi a pénzügyi szektorok fogyasztókkal szembeni eljárását, folyamatos tájékoztatást nyújt a fogyasztók részére, támogatja a pénzügyi kultúra fejlődését, működteti a panaszkezelési rendszert, és megteszi a szükséges intézkedést a pénzügyi piacon feltárt jogsértések, anomáliák esetén.

A fogyasztóvédelem a PSZÁF piacfelügyelési tevékenységén belül a prudenciális felügyelés mellett szubszidiárius jellegű, mely ugyanakkor valamennyi felügyeleti alaptevékenységnél – a jogérvényesítés, az ellenőrzés, illetve az engedélyezés során – megjelenik, a PSZÁF teljes működésében érezteti hatását.

A fogyasztóvédelmi monitoring kiemelt fontosságú a kisebb kockázatú intézmények tekintetében, mivel azok kockázatalapú felügyelésének egyik alapját képezi. A PSZÁF a fogyasztók által rendelkezésre bocsátott adatokból, észrevételekből fontos információkat kapott a pénzügyi szektor működéséről, melyeket a piacfelügyeleti és prudenciális vizsgálataiba beillesztve hatékonyabban fel tudott lépni a rendszerszintű problémák kezelésében. (PSZÁF, 2008)

### 6.1.3. A PSZÁF fogyasztóvédelmi hatásköre 2009. szeptember 1. után

A fogyasztók jogainak minél hatékonyabb védelme és az együttműködés céljából a PSZÁF megállapodást kötött a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséggel, majd a jogalkotó 2009. szeptember 1-jétől a PSZÁF-ot választotta ki pénzügyi fogyasztóvédelmi hatóságnak. A PSZÁF ezen mandátuma a tájékoztatásra, a hatékony jogorvoslatra és érdekvédelemre szőtt, továbbá eljárása kiterjedt a pénzügyi fogyasztóvédelmi rendelkezések betartásának ellenőrzésére a szükséges intézkedések megtétele mellett. Mindezeknek köszönhetően a fogyasztóvédelem szerepe felértékelődött a felügyelési tevékenységek sorában, és nem csupán az egyedi jogsérelem orvoslására szolgált, hanem a pénzügyi műveltség elmélyítésében, valamint az ügyfelek számára fontos pénzügyi információk nyilvánosságra hozatalában is hathatósan közreműködött. (Varga, 2019)

A Pszvtv. 2010. január 1-jétől hatósági eljárássá minősítette a korábbi bejelentéssel kapcsolatos eljárását fogyasztóvédelmi eljárás elnevezéssel, melynek következtében megszűnt a panasz és a bejelentés közötti különbségtétel. Ezzel a jogalkotó – a törvény indokolása szerint – a PSZÁF

fogyasztóvédelmi feladatait kívánta megerősíteni, hogy sokkal hatékonyabban tudjon fellépni az egyedi jogsértések előfordulása esetén. Továbbá az ügyfél megjelölésére a fogyasztó elnevezést alkalmazta, ezzel is hangsúlyozva, hogy a pénzügyi intézmények szolgáltatásának igénybe vevői ügyfél minőségben, az ügyfelet megillető jogokkal vesznek részt a fogyasztóvédelmi eljárásban. (Fekete, 2011)

A PSZÁF a fogyasztóvédelmi eljárás keretében ellenőrizte a felügyelete alá tartozó szervezetet vagy személyt – amely magában foglalta a pénzügyi közvetítőrendszer valamennyi szektorát, így a pénzpiac, a biztosítási piac, a tőkepiac és a pénztári piac területét. Az ellenőrzés kiterjedt a Pszvtv.-ben meghatározott tevékenységgel összefüggésben nyújtott szolgáltatás igénybe vevőivel szemben tanúsítandó magatartásra vonatkozó kötelezettséget megállapító, a jogszabályban felsorolt törvényekben vagy az azok végrehajtására kiadott jogszabályban előírt rendelkezésekre, valamint az Fttv., a gazdasági reklámtevékenység szülő törvény (Grtv.) és az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló törvény rendelkezéseinek betartására, és – ide nem értve a szerződés létrejöttének, érvényességének, joghatásainak és megszűnésének, továbbá a szerződésszegésnek és annak joghatásainak megállapítását – a PSZÁF eljárta e rendelkezések megsértése esetén. A Felügyelet panaszkezelési eljárását érintő 2010. január 1-jén hatályba lépő jogszabályváltozásokról szóló 13/2009. számú Vezetői körlevél kitért arra, hogy sem a Pszvtv., sem az ágazati jogszabályok nem jelölik meg a fogyasztóvédelmi előírásokat, mivel azok tartalmi szempontok alapján minősülnek annak. Erre figyelemmel a Felügyelet vezetői körlevéllel segítve a következetes jogalkalmazást, összegyűjtötte azokat az ágazati jogszabályhelyeket, amelyeket az ellenőrzései során fogyasztóvédelmi rendelkezésnek minősít, egyúttal felhívta a figyelmet arra, hogy a jegyzéke nem taxatív felsorolás, annak célja kizárólag az iránymutatás. (Fekete, 2011) A fogyasztóvédelmi eljárást a jogsértés bekövetkezését követő három éven túl nem lehetett megindítani. A fogyasztóvédelmi eljárások többsége kérelemre indult, melyek ügyintézési határidejét 45 munkanapban – amely 22 munkanappal hosszabbítható – határozta

meg a Psztv., emellett a PSZÁF a fogyasztóvédelmi rendelkezések betartásának ellenőrzése érdekében hivatalból is jogosult volt eljárást folytatni, mégpedig cél- vagy témavizsgálat keretében 6 hónapos ügyintézési határidővel.

A fogyasztóvédelmi eljárás kapcsán a felügyeleti jogkörök bővülése figyelhető meg, mivel a PSZÁF az eljárási bírság kiszabása mellett jogszabályi felhatalmazást kapott helyszíni ellenőrzés folytatására, próbaügyletkötésre, illetve ha erre – a fogyasztók jogi vagy gazdasági érdekeinek védelme miatt – halaszthatatlanul szükség volt, soron kívüli ideiglenes intézkedés alkalmazására. A fogyasztóvédelmi eljárás határozattal vagy eljárást megszüntető végzéssel zárult, illetőleg az ügy áttételre került a hatáskörrel rendelkező más szervhez.

A PSZÁF a 2009. évi Éves jelentésében kiemelte, hogy a PSZÁF jogsértés feltárása esetén a fogyasztóvédelmi vizsgálatot a következő intézkedések alkalmazásával zárhatja le: megtilthatja a jogsértő eljárás további folytatását, kötelezheti a pénzügyi intézményt a feltárt hiba, hiányosság megszüntetésére, feltételhez kötheti vagy megtilthatja a pénzügyi szolgáltatás közvetítését a jogsértő állapot megszüntetéséig, illetve bírságot róhat ki, melynek mértékét tizenötezer forinttól a nettó árbevétel 5%-áig, de legfeljebb százmillió forintig, a fogyasztók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén kettőmilliárd forintig állapíthatja meg. (PSZÁF, 2009)

A jogalkotó egy új jogi eszköz igénybevételére is felhatalmazta a PSZÁF-ot, miszerint a fogyasztóvédelmi eljárása során feltárt jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett hatósági szerződést köthetett azzal az ügyféllel, aki vállalta, hogy felhagy a jogsértő magatartással, és magatartását a hatósági szerződésben meghatározott módon hozza összhangba a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseivel. A PSZÁF-nak a hatósági szerződés kapcsán közzétételi kötelezettsége keletkezett. Nem lehetett a fentiek szerinti jogkövetkezményt alkalmaznia a PSZÁF-nak a hatósági szerződést kötő ügyféllel szemben a szerződésben megállapított teljesítési határidőn belül elkövetett olyan

jogsértés miatt, amelynek megszüntetése érdekében a hatósági szerződés megkötésére sor került.

A PSZÁF – a fogyasztóvédelmi hatósági eszközrendszerének alkalmazása mellett – néhány alkalommal élt közérdekű igényérvényesítéssel is, amikor a fogyasztók széles körét érintően hátrányos szerződési feltételeket, illetőleg intézményi magatartást észlelt. Továbbá többféle témakörben fogyasztóvédelmi ajánlásokat, illetve vezetői körleveleket adott ki, melyekben fogyasztóvédelmi elvárásait fogalmazta meg a pénzügyi szervezetek magatartása kapcsán.

Az új Pszvtv. határozta meg első ízben a fogyasztó fogalmát, miszerint az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személyt kell érteni alatta. Megreformálta továbbá a fogyasztóvédelmi eljárást a tekintetben, hogy 2011. január 1-jei hatállyal a fogyasztóvédelmi eljárás kezdeményezésének előfeltételévé tette, hogy a fogyasztó mielőtt a PSZÁF-hoz fordul, a panaszát már korábban – azonosítására alkalmas tartalommal – előterjessze a pénzügyi szervezetnél vagy személynél. További feltétel volt, hogy ezen panaszára a fogyasztó nem kapott választ vagy a panasz kivizsgálása nem a jogszabályokban előírtak szerint történt, illetőleg a fogyasztó a pénzügyi szervezet válaszából egyéb, jogszabályokban előírt fogyasztói jogot sértő körülményt vélelmezzen. Ezen túl a fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárás ügyintézési határidejét 45 munkanapról 3 hónapra, míg a fogyasztóvédelmi témavizsgálatét 6 hónapról 1 évre emelte, lehetőséget adva a PSZÁF-nak arra is, hogy határozatainak teljesülését utóvizsgálat keretében vagy adatszolgáltatás alapján ellenőrizze.

A fogyasztóvédelmi szabályozó eszközök közül kiemelését érdemel a PSZÁF rendeletalkotási jogköre és annak fokozatos bővülése. Az Alkotmány 2010-es módosítása nagymértékben befolyásolta a PSZÁF tevékenységét, ugyanis az a PSZÁF-ot független alkotmányos szervnek kiáltotta ki, és rendeletalkotási jogkörrel is felruházta. 2011. január 1-jétől a PSZÁF elnöke rendkívüli helyzet fennállása esetén rendeletben feltételekhez köthette, korlátozhatta, sőt meg is tilthatta a pénzügyi

tevékenység folytatását, a pénzügyi szolgáltatás nyújtását, a pénzügyi termékek árusítását akár valamennyi felügyelete alatt álló intézmény tekintetében is, meghatározott időre, azonban maximum 90 napra a pénzügyi rendszer biztonságos működésének biztosítása végett. (PSZÁF, 2010) További jelentős időpontként jegyezhető 2012. január 1., mely naptól a PSZÁF a pénzügyi intézményrendszer felügyeletét ellátó, hatósági ellenőrzési tevékenységet végző önálló szabályozó hatóság lett. (PSZÁF, 2012)

#### 6.1.4. A PSZÁF megszűnése és feladatainak MNB által történő átvétele

A PSZÁF feladatainak MNB-be történő integrálásával a felügyeleti fogyasztóvédelmi szerepkör is átértékelésre került, ugyanis világossá vált, hogy a prudenciális szempontból jogszerűen működő pénzügyi rendszer önmagában nem teremt stabilitást, ahhoz a pénzügyi szolgáltatást igénybe vevők bizalmának visszaszerzése is elengedhetetlen. Ennek jegyében az feladatátvételt követő időszakban a pénzügyi szektor tisztességes kereskedelmi gyakorlatra való ösztönzésére helyeződött a hangsúly, aktívabb hatósági fellépés mellett. Ez a folyamat vezetett a fogyasztóvédelmi felügyelési tevékenység reformjához, mely alapvetően az ellenőrzések hatékonyságának növelésében, a prevenció előtérbe helyezésében, a fogyasztóvédelmi anomáliák átfogó monitoringjában, a fogyasztói jelzések jelentőségének felértékelésében, jogszabálmódosítási, illetve jogszabályalkotás kapcsán kezdeményezési javaslatokban, a rendeletalkotási jogkör gyakorlásában nyilvánult meg. (MNB, 2014)

A feladatátvételt követően a pénzügyi fogyasztóvédelmi hatósági tevékenység szubszidiárius jellege megszűnt, mivel az MNB a fogyasztók érdekeinek védelmét a többi felügyeleti feladatkörével egyenragú szintre emelte, sőt sokszor előtérbe helyezi, működését teljes mértékben áthatja, és ezzel párhuzamosan a pénzügyi piacot folyamatosan nyomon követi, a feltárt hibákra gyors felügyeleti intézkedéssel reagál és reparatív szankciókat alkalmaz.

A fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárás a PSZÁF működése során kialakult törvényi rendelkezései átültetésre kerültek az MNB tv.-be, azonban a kérelemre indult, egyedi jogsérelmek vizsgálatára irányuló fogyasztóvédelmi eljárásokról áthelyeződött a hangsúly a fogyasztók széles körét érintő fogyasztóvédelmi cél- és témavizsgálatokra, melyeknél az MNB a fogyasztói kérelmek többségében kifogásolt piaci visszásságokra összpontosított. Ennek eredményeként az MNB egy átfogóbb képet kapott a pénzügyi szervezetek gyakorlatáról, a pénzügyi közvetítőrendszer működéséről, anomáliáiról, mely lehetővé tette a gyors intézkedést a feltárt hibák orvoslása érdekében, továbbá az MNB az erőforrásait sokkal hatékonyabban és célorientáltan tudta felhasználni. Kiemelendő, hogy ezen fogyasztóvédelmi cél- és témavizsgálatok többsége – a korábbi gyakorlattól eltérően – helyszíni ellenőrzés keretében is zajlott, melynek következtében az MNB-nek nagyobb rálátása lett a felügyelt szervezetek tevékenységére, belső struktúrájára, folyamataira, és a személyes felügyeleti jelenlétnek köszönhetően a piaci szereplők is jobban érzékelték az MNB határozott, proaktív és következetes fellépését a fogyasztók jogainak védelmében.

A piaci verseny generálta innovációk, a változó fogyasztói attitűdök és fokozódó elvárások, a digitalizáció és „zöld” törekvések amúgy is egyre gyorsuló térnyerését a 2020-as évek elejének válságai még inkább katalizálták, egyúttal új, precedens nélküli kihívásokkal szembesítve a piaci szereplőket éppúgy, mint a Felügyeletet. Az MNB – „szolgáltató” arcélét is egyre hangsúlyosabban megjelenítve – a fogyasztó szemszögéből vizsgált hatásosság elvét szem előtt tartva általános értéként és elvárásként tűzte ki az átláthatóság, érthetőség és összehasonlíthatóság hármását. Az egyre gyorsabban, és gyakran előre nem látható módon változó körülményekhez igazodva nagyfokú rugalmasság, egyre kezdeményezőbb, proaktív attitűd, a megelőzésre és folyamatos jelenlétre törekvés szükséges a problémák utólagos feltárása és szankcionálása helyett. Sikermércénk szerint a rendszerszintű, lehetőleg piaci széles-ségű fejlődés és javulás a cél, az intézmények fogyasztóbarát, fogyasztóközpontú magatartásának bátorítása, illetve egy általános fogyasztói



elégedettség-növekedés és bizalomerősödés által, a felügyeleti tevékenység transzparenciájával, a pénzügyi termékek átláthatóságának és összehasonlíthatóságának erősítésével.

Az említett proaktivitás jegyében, az átláthatóság és összehasonlíthatóság érdekében tett lépések közé sorolhatóak például a KGFB-index és TKM-mutatók bevezetése, vagy a Minősített Fogyasztóbarát termékek keretrendszerének kidolgozása és sikeres piacra vezetése is. Az MNB által (például az „innohub”, illetve „regulatory sandbox” által) egyébként támogatott és bátorított digitalizáció és innovatív technikák által hajtott verseny, a „zöld” (adott esetben már teljesen papírmentes) üzleti technikák és folyamatok egyre nagyobb teret nyernek, és erre – részint kényelmi és (díjkedvezmények által is hangsúlyosabbá tett) költségtakarékossági okokból, részint a piacra lépő új fogyasztói korcsoportok változó attitűdjei miatt – egyre nagyobb az igény, ugyanakkor mindezek szükségessé teszik a szabályozói környezet és a felügyeleti gyakorlatok és eszköztár állandó felülvizsgálatát és fejlesztését. Erre jó példa az életbiztosítások körében 2017-ben bevezetett etikus biztosító szabályozás, illetve többek között az életbiztosítási igényfelmérő tárgyában kiadott MNB rendelet fogyasztóvédelmi rendelkezései, melyek komoly változásokat hoztak a költségek átláthatóságában és a termékek jellemzőiben, ezzel egyértelműen jótékony hatást gyakoroltak az érintett piacokra. A pozitív változások mellett azonban továbbra is tapasztalhatók figyelmet és beavatkozást igénylő területek, melyeken az MNB továbbra is aktív szerepet vállal: ajánlások, minősítések, lakossági edukációs kampányok és figyelmeztetések által katalizálva a fogyasztók számára a legmegfelelőbb termékek és folyamatok kidolgozását, a piaci szereplők magatartásának és szemléletének fejlesztését.

### 6.1.5. A proaktív folyamatos felügyelés

A 21. század folyamatosan gyorsuló ütemű társadalmi, technológiai és piaci fejlődésével a jogalkotó nem minden esetben képes lépést tartani,

az új trendekre még optimális esetben is csak rövidebb-hosszabb késedelemmel tud reagálni. Az MNB felismerte, hogy a fogyasztói jogok hatékonyabb védelme érdekében a felügyelési tevékenység – mely a folyamatokat késéssel követte – új típusú, a korábbi nézőpontot meghaladó megközelítést igényel, azzal, hogy a klasszikus hatósági vizsgálati tevékenységre – annak preventív és szükség esetén szankcionáló hatása miatt – továbbra is kellő hangsúlyt kell fektetni.

Az MNB a fentiek miatt a hivatalból és kérelemre indított fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárásokon túl kiemelt figyelmet fordít a felmerülő kockázatok fogyasztóvédelmi elvek mentén történő azonnali és hatékony kezelésére.

Ez az új típusú szemléletmód elősegíti a megelőző jellegű, proaktív, valamint a korábbinál intenzívebb felügyelést, mely egyben magával hozza a folyamatok szoros kontrollját, szükség esetén a piac orientálását, az azonnali beavatkozást, valamint a helyreállító jellegű kötelezések előtérbe helyezését. Az MNB fogyasztóvédelmi hatósági megközelítésének másik alapvetése, hogy a felügyelt intézmények jogkövetését folyamatosan figyelemmel kell kísérni, és indokolt esetben hatósági ellenőrzés keretében kell erről meggyőződni. A vizsgálatok célzottan, széles körben begyűjtött információk alapján indulnak meg, és a lehető legrövidebb idő alatt zárulnak le.

#### 6.1.6. Az MNB fogyasztóvédelmi stratégiája

Az integrációval együtt járó szervezeti átrendeződés és a kiteljesedett eszközrendszer indokoltá tette a megváltozott feltételekhez illeszkedő felügyeleti stratégia kidolgozását is. Már az első, 2014–2019-es időszakra szóló felügyeleti stratégiában is hangsúlyos szerepet kapott a fogyasztóvédelem. Az intézményi célok között nevesítve jelent meg az eredményes fogyasztóvédelem célkitűzése, melyhez elvárás volt a fogyasztói érdekek következetes és erőteljes védelme a tisztességtelen

szolgáltatókkal szembeni azonnali fellépéssel, szigorú szankcionálás alkalmazásával és a pénzügyi kultúra fejlesztésével, terjesztésével, továbbá a kizárólag engedélyezett szereplőkkel működő, transzparens és megbízható pénzügyi piacok biztosítása proaktív és hatékony fellépéssel a jogsértő hazai és külföldi szereplőkkel szemben. A pénzügyi fogyasztóvédelem további erősítése és erélyes képviselése érdekében a következő követelményeket emelte ki a stratégia: aktív szerepvállalás a pénzügyi fogyasztóvédelem minden területén; termékkockázatok azonosítása, kezelése; a fogyasztó igényeinek és pénzügyi kultúrájának megfelelő termékek kerüljenek értékesítésre; problémákra fókuszáló vizsgálati tevékenység; a kiszolgáltatott társadalmi csoportok kiemelt védelme és professzionális ügyfélszolgálat. A pénzügyi kultúra fejlesztése céljából igényként fogalmazódott meg a fogyasztók és szolgáltatók pénzügyi tudatosságának kialakítása, fejlesztése; folyamatos kommunikáció a civil szervezetekkel; tájékoztató honlapok és oktatási anyagok készítése és pénzügyi képzés a közoktatás keretein belül. Míg a felügyeleti oldalról az erőteljesen érvényesített szankcionálás és arányos bírságolás volt a kiemelt követelmény a fogyasztóvédelem kapcsán, addig a pénzügyi közvetítőrendszer részéről a fogyasztóbarát, tisztesség, „fair” szolgáltatói magatartás volt a fő elvárás.

Az MNB a jelenleg is zajló hatéves ciklusának feladataihoz rendelt stratégiai célkitűzéseiben – a stabilitás és bizalom alapértékeknek megfelelően – a fogyasztóvédelmet az addigiaknál is hangsúlyosabb, kiemelt prioritásként jelölte meg, egyúttal közelebb hozva az intézmények prudenciális felügyeletéhez. A prudenciális és fogyasztóvédelmi felügyelés holisztikus, a rendszerszintű folyamatokat magas perspektívából áttekinthető, de az üzleti működést részleteiben is látni tudó horizontális és vertikális működése, a szakterületi szinergiákat, a látóterükbe került információk közvetlen megosztását, illetve a piaci szereplőkkel való többszintű kapcsolatokat jól hasznosítja, az esetleges redundanciákat kiiktatja. Ebben a gondolatrendszerben prudenciális és fogyasztóvédelmi felügyelés szervezetszervezettségében, vizsgálati módszertanában és hatáskörében is egyenrangú és egymást erősítő funkcióként valósul meg,

így a két terület szervezetenként is integráltan működik, visszatükrözve egyúttal azt a meggyőződést is, hogy a piaci intézmények prosperitása is csak a prudens működés és a fogyasztó- és termékközpontú, ügyfélbarát szemlélet együttes megvalósulása esetén tartható fenn hosszú távon, ugyanakkor az új kihívások új megoldások kimunkálását, az eddigieknél is proaktívabb, rugalmasabb és hatásosabb folyamatok bevezetését is szükségessé teszik. A fogyasztóvédelem szempontjából kiemelt érdemmel még, hogy az MNB a szervezeti célok között hangsúlyozta a proaktív, kockázatokra fókuszáló felügyeleti kommunikációt és jogérvényesítést, a hatékony válságkezelési eszköztár erősítését, valamint a pénzügyi tudatosság támogatását is.

Kiemelt hangsúlyt kapott az MNB ügyfeleinek tájékoztatása is, így az egyedi fogyasztói kérelmek nyomán indult fogyasztóvédelmi vizsgálatokban nagyobb hangsúlyt kapott az ügyfelek mielőbbi, egyértelmű tájékoztatása annak érdekében, hogy pontosabb képet kapjanak arról, hogy panaszuk kapcsán milyen intézkedések megtételére van lehetőség a Felügyeletnek, és a Felügyeleten kívül milyen további jogorvoslati lehetőség áll a rendelkezésükre.

Az MNB a pénzügyi közvetítőrendszer zavartalan, átlátható és hatékony működésének biztosításával, a pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybe vevők – különösen a fogyasztók – érdekeinek védelmével, a pénzügyi kultúra fejlesztésével, valamint az innovációkra való nyitottságán keresztül támogatja a hazai gazdasági növekedést, ezáltal Magyarország előrehaladását. Az MNB álláspontja szerint a pénzügyi rendszer stabilitásának megteremtése elengedhetetlenül szükséges a gazdaság fejlődéséhez, mely igazán eredményesen akkor tud működni, ha a pénzügyi szektor tisztességes kereskedelmi gyakorlatot folytatva megszerzi az ügyfelek bizalmát. (MNB, 2021)

## 6.2. A pénzügyi fogyasztóvédelem aspektusai

### 6.2.1. Az MNB az ügyfelek szolgálatában

A pénzügyi szervezetekbe és a pénzügyi rendszerbe vetett bizalom lényegi eleme a pénzügyi közvetítőrendszer zavartalan működésének. A bizalom, az elégedett fogyasztó erősíti a piacot és a pénzügyi piacok stabilitását. Az MNB társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos stratégiája tartalmazza, hogy minden olyan eszköz, ami a pénzügyi rendszerbe vetett bizalmat a tisztességes piaci magatartás révén erősíti, a piac érdekeit szolgálja és ilyen eszköz a pénzügyi fogyasztóvédelem.

A PSZÁF feladatainak MNB-be integrálását követően a fogyasztóvédelem erősítése érdekében az ügyfélszolgálat teljes körű átalakítására került sor annak érdekében, hogy egy olyan, hatékonyan működő szervezet jöjjön létre, amely a fogyasztók problémáira közérthetően ad megoldásokat, törekedve arra, hogy lehetőség szerint még a hatósági eljárás előtt rendezni lehessen a felmerülő panaszokat, ugyanakkor az ügyfélszolgálat az egyedi fogyasztói tájékoztatás által részt vegyen a fogyasztók pénzügyi tudatosságának kialakításában, fejlesztésében, a felelős és tudatos pénzügyi döntések meghozatalát megelőző tájékoztatás nyújtásában.

Az ügyfélszolgálat támogatja a MNB felügyelési tevékenységét, mivel az MNB számára kiemelten fontosak a fogyasztói, illetve a szolgáltatást igénybe vevőktől érkező jelzések, folyamatos felügyelési tevékenysége során is figyelembe veszi az ügyfélszolgálatra érkezett kérdéseket, jelzéseket. Annak érdekében, hogy a szinergiák a pénzügyi fogyasztóvédelem, illetve az egyedi fogyasztók érdekében érvényesülhessenek, 2015 augusztusától az MNB ügyfélszolgálatát látja el az MNB szervezeti keretein belül működő független Pénzügyi Békéltető Testület ügyfélszolgálati feladatait is. Így az Ügyfélkapcsolati Információs Központ egyforma részletezettséggel ad tájékoztatást pénzügyi szerződéses egyedi jogvita esetén a gyors és díjmentes pénzügyi békéltetés eljárása, illetve a fogyasztói jogok megsértése esetén a fogyasztóvédelmi ellenőrzési

eljárás kezdeményezésének lehetőségéről, feltételeiről, tájékoztatással segítséget nyújt a kérelmek elkészítésében, azokat akár át is veheti és az MNB illetékes fogyasztóvédelmi hatósági területe, illetve a Pénzügyi Békéltető Testület részére továbbíthatja is.

A fogyasztók nemcsak az MNB személyes ügyfélszolgálatán, hanem jogszabályi rendelkezés alapján az ország bármely kormányablakában benyújthatják a pénzügyi fogyasztóvédelmi kérelmeiket, a Pénzügyi Békéltető Testület eljárását kezdeményező kérelmeiket. Az Ügyfélkapcsolati Információs Központ oktatási anyag készítésével támogatja a kormányablak ügyintézőinek munkáját, hogy megfelelő tájékoztatással segíthessék a hozzájuk forduló fogyasztókat, illetve az illetékes kormányzati területtel időről időre egyeztet, kölcsönösen megosztják a tapasztalataikat a kormányablakoknál benyújtott kérelmekről.

Az MNB fogyasztóvédelmi tevékenysége során nagy hangsúlyt fektet a speciális igényű társadalmi csoportok érdekeinek képviselésére, ezért 2016 decemberétől az MNB személyes ügyfélszolgálatán a hallássérült ügyfelek egyenlő esélyeinek biztosítása céljából video-tolmács-szolgáltatást vezetett be.

### 6.2.2. A pénzügyi fogyasztóvédelem határai

Az MNB önmagában sokat tud tenni és tett is az elmúlt években a fogyasztókért, azonban a pénzügyi fogyasztóvédelem csak akkor lehet hatékony, ha együttműködnek a fogyasztóvédelemért felelős állami entitások (Kormányzat, Gazdasági Versenyhivatal, MNB), valamint a fogyasztók, továbbá a felügyelt intézmények és az érdekképviselői szervezetek.

A fogyasztók együttműködésének alapvető eleme, hogy éljenek a jogszabályok által biztosított lehetőségeikkel, jogaikkal, így például a rendelkezésükre bocsátott információk elolvasásával, értékelésével,

valamint a panasztételi jogukkal. Az együttműködés részét képezi továbbá a megfelelő szintű tájékozódás, ami különösen fontos a megfelelő termék kiválasztása és a szerződéskötés folyamata során. A fogyasztónak meg kell értenie – legalábbis meg kell próbálni megértenie – a szerződés tartalmát és az abból eredő kötelezettségeket, jogokat, illetve a kockázatokat. A jelzáloghitelek esetében ezt elősegíti például a közjegyzői közreműködés. Az együttműködés a szerződés fennállásának ideje alatt is alapvető fontosságú, mivel nyomon kell követni a szerződésből eredő esetleges változásokat, de még inkább fontossá válik, ha az ügyfélnek a szerződésben foglalt kötelezettségeinek teljesítésével kapcsolatban merül fel problémája. Ez esetben ugyanis kizárólag a fogyasztó együttműködésével lehet megfelelő megoldást találni. Ugyancsak fontos a fogyasztók nyitottsága a pénzügyi edukációra, enélkül nem lehet eredményes kampányokat lefolytatni, ugyanis megvédeni csak azokat lehet, akik maguk is tesznek a védelmük érdekében!

Előfordulhat olyan eset, hogy a fogyasztói magatartást akár negatívan is befolyásolhatja a fogyasztóvédelem. Amennyiben a fogyasztók védelme túlságosan mélyreható, úgy az a fogyasztókat kevésbé megfontolt döntéshozatalra készítheti, mert a fogyasztók (legalábbis egy része) kifejezetten számítanak arra, hogy nehéz helyzetben a kormányzat segítséget nyújt számukra, ezért kevésbé megfontolt, vagy éppen ezt a potenciális segítséget számításba vevő döntést hoznak a pénzügyeik során (moral hazard hatás). Ez a fogyasztói magatartás az igazságtalanság érzetét keltheti azokban a fogyasztókban, akik tudatosan, kellően óvatosan és emiatt akár többletköltségeket vállalva, vagy a magasabb hozamokról lemondva hozzák meg döntéseiket, és emiatt – fogyasztóvédelmi szempontú beavatkozás eredményeképpen – esetleg pénzügyi hátrányba kerülnek a kevésbé megfontolt fogyasztóknál.

### 6.2.3. A pénzügyi fogyasztóvédelem pillérei

A pénzügyi fogyasztóvédelem három fő részre tagolható.

Az MNB felügyeleti területe végzi a hatósági pénzügyi fogyasztóvédelem feladatait, amelynek a jogszabályi előírások betartatása mellett fontos célja a felügyelt intézmények általános fogyasztóbarát magatartásának elősegítése és fenntartása.

A második a békéltetés intézményrendszere, amelyet a Pénzügyi Békéltető Testület működtet. A Pénzügyi Békéltető Testület kiemelt szerepet játszik a fogyasztók és felügyelt intézmények közötti jogviták feloldásában.

Az MNB mint felügyelet 2013 után jelentős erőfeszítéseket tett a pénzügyi edukáció fejlesztésében, ezért a hatósági fogyasztóvédelem – mint a felügyelési tevékenység szerves része, ezáltal jelen könyv fókuszpontja – tárgyalását követően érintjük a pénzügyi edukációval kapcsolatosan elvégzett feladatokat, ezt követően pedig kitérőt teszünk a pénzügyi békéltetés felé.

#### 6.2.3.1. Hatósági fogyasztóvédelem

Hatósági fogyasztóvédelem alatt az MNB felügyeleti területe által végzett fogyasztóvédelmi tevékenységet értjük. Ennek részét képezik a jogszabályok betartásának ellenőrzésére szolgáló vizsgálatok, a napi szintű, úgynevezett folyamatos felügyelés keretében végzett felügyeleti tevékenység mellett az a munka is, amely a fogyasztóvédelem számára fontos, de kevésbé vagy nem szabályozott témákat érinti. Ezek közül kiemelendő a fogyasztókkal élő fogyasztókkal való bánásmód minőségének javítását, egységesítését szolgáló felügyeleti tevékenység, amelynek részét képezte egy MNB ajánlás kiadása (4/2017. számú ajánlás), továbbá egy – a felügyelt intézmények ügyfélszolgálatai részére készített – segédlet elhelyezése az MNB honlapján, amely az ajánlott, illetve kerülni javasolt kommunikációs elemeket tartalmazza. Ezek kialakításába bevonásra kerültek az érintett társadalmi csoport érdekképviseletét ellátó



társadalmi szervezetek és állami szervek is. A kevésbé szabályozott témák közé tartozik a követeléskezelés, amely tekintetében az MNB ajánlások kiadásával segítette az egységes joggyakorlat kialakítását.

Az MNB ajánlásokkal mutat irányt a különösen kiemelt témákban. Ezek közül kiemelendő a panaszkezelés, amelyre vonatkozóan ajánlásban fogalmazta meg elvárásait az MNB.

*A Magyar Nemzeti Bank 16/2021. (XI. 25.) számú ajánlása a pénzügyi szervezetek panaszkezeléséről*

Az MNB fogyasztóvédelmi tevékenységének kiemelt szegmensét képezi a panaszkezelés, és ezen alapvető jog minél hatékonyabb, a lehető legszélesebb körben való érvényesülése, az ügyfelek érdekeinek magasabb szintű védelme érdekében az MNB 2021-ben – összhangban az általános európai felügyeleti gyakorlattal – megújította a pénzügyi szervezetek panaszkezeléséről szóló ajánlását, és annak alkalmazását 2022. február 1-jétől várja el az érintett pénzügyi szervezetektől. Az MNB a felügyeleti tapasztalatok alapján az ajánlásba foglalt, egységes jogértelmezést elősegítő elvárások, jó eljárási minták gyakorlatba való átültetése révén a pénzügyi szervezetek működésébe vetett közbizalom megerősödését, a reputációs kockázatok csökkenését, továbbá a pénzügyi szervezet és az ügyfél között felmerülő esetleges viták eredményesebb kezelését prognosztizálja.

Az ajánlás általános panaszkezelési elvként rögzíti az ügyféllel való együttműködést, a rugalmas és segítőkész bánásmódot, a jóhiszemű, tisztességes, az adott helyzetben általában elvárható eljárás követelményét, továbbá az elhúzódó, elmélyülő jogvita elkerülése iránti elvárást, a transzparencia elvét, az igényérvényesítési és jogorvoslati lehetőség biztosítását, a közérthetőséget, az átláthatóságot, valamint a kiszámíthatóságot.

A hatékony panaszkezelést támogató szervezeti keretek biztosítása érdekében az MNB jó gyakorlatnak tartja, ha a pénzügyi szervezet panaszkezelésért felelős szervezeti egységet jelöl ki, melynek veze-

tője biztosítja és ellenőrzi a panaszok hatékony kezelésének menetét, továbbá a szükséges belső információáramlást, valamint a megfelelő nyilvántartást és adatszolgáltatást. Az MNB az ajánlásban hangsúlyozza a panaszok kezelésével foglalkozó ügyintézők megfelelő képzésének és rendszeres, szinten tartó oktatásának jelentőségét. A fogyasztóvédelmi ügyekért felelős kapcsolattartó feladatát is nevesíti az ajánlás a panaszkezelési szabályzat jogszerű kialakítása, illetve szükség esetén felülvizsgálata, valamint a magas színvonalú panaszkezelés biztosítása vonatkozásában.

Az ajánlás alapján jó gyakorlatnak minősül, ha a pénzügyi szervezet az internetes honlapján panasz előterjesztésre szolgáló felületet alakít ki, amelyről elérhetővé teszi a panaszkezelési szabályzatot és a panaszkezelésről szóló, rövid tájékoztatóját. Az MNB minden olyan digitális csatorna alkalmazását támogatja a panaszkezelés kapcsán, amely az ügyfél érdeksérelem nélkül alkalmas a panaszok előterjesztésére. Az MNB szorgalmazza, hogy a pénzügyi szervezet a panasz beérkezésekor, illetve annak visszaigazolásakor tájékoztatást nyújtson a panaszkezelés folyamatáról. Az MNB ösztönzi, hogy a pénzügyi szervezet a telefonon előterjesztett panaszok esetében a beszélgetés végeztével tájékoztassa az ügyfelet a beszélgetésről készült hangfelvétellel kapcsolatos jogairól.

Kiemelendő, hogy az MNB a Magyarország területén határon átnyúló tevékenységet végző pénzügyi szervezettől elvárja, hogy a magyar nyelven előterjesztett panaszt is kezelje, és magyar nyelven válaszolja meg.

A pénzügyi szervezetek irányába további elvárásként fogalmazódott meg, hogy azok felső vezetése – legalább negyedéves gyakorisággal – rendszeres tájékoztatást kapjon a visszatérő vagy rendszerproblémákról, valamint a lehetséges jogi és működési kockázatokról, amelyek révén a szükséges döntések meghozhatóak. Az MNB a panaszok rendszeres monitorozására vonatkozó igényét is megerősítette az ajánlásban az esetleges kockázatok kiszűrése érdekében.

A fogyasztóvédelemmel kapcsolatos feladatokat az MNB által történt átvételt követően 2013 és 2019 között a Fogyasztóvédelmi igazgatóság végezte valamennyi pénzügyi szektort érintően. A 2013-as időszaktól kezdődően – a 2010-es válságból eredően – kifejezett aktivitás jellemezte mind az Európai Unió, mind hazánk fogyasztóvédelmi jogalkotását. Ennek eredményeképpen az egyes szektorokra vonatkozó fogyasztóvédelmi szabályozás az idő múlásával egyre specializáltabb lett, amely azt eredményezte, hogy a panaszkezelési szabályokon kívül más közös szabály lényegében nem maradt, sőt egy idő után még abban is eltérések alakultak ki. Ezek mellett szükségessé vált az európai felügyeleti hatóságoknál felépülő fogyasztóvédelmi szervezeti egységek feladatköréhez és fókuszához igazítani a hazai fogyasztóvédelem szervezetét, működését, amely szükségessé tette a fogyasztóvédelmi és prudenciális tevékenység közelítését is. Mindezek mellett a tapasztalatok azt mutatják, hogy a fogyasztóvédelmi és prudenciális felügyelés hatékonyabb, ha azokat nem egymástól elkülönítve, hanem együtt kezelik, mivel alapvető összefüggések lehetnek egy intézmény prudenciális állapota és a fogyasztókhoz, ügyfelekhez való viszonyában. Ezeket a szempontokat felismerve, a még hatékonyabb pénzügyi fogyasztóvédelmi felügyelés elérése érdekében a fogyasztóvédelmi és prudenciális felügyelés szektorális bontásban több lépésben integrálásra került előbb a tőkepiac, majd 2019-től a biztosítási és pénztári, továbbá a pénzpiacot érintően, így a két terület közötti szorosabb együttműködés által a fogyasztóvédelmi aspektusok még hangsúlyosabb szerepet kaptak az MNB felügyelési tevékenysége során.

Az olvasóban felmerülhet a kérdés, hogy vajon nincs-e érdekkonfliktus a prudenciális és a fogyasztóvédelmi szemlélet között, hiszen a prudenciális szempontok ellentétesek lehetnek a fogyasztóvédelmi szempontokkal. Ez egy látszólagos ellentmondás. A fogyasztóvédelemnek is alapvető érdeke, hogy prudenciális szempontból stabil intézmények működjenek, mert ezek az intézmények akarják és képesek érvényesíteni a fogyasztóvédelmi szemléletet. A felügyeleti stratégia fontos része, hogy a fogyasztók érdekei egyértelműen előrébb valók, mint a felügyelt intézmény menedzsmentjének és tulajdonosainak érdekei. Egy

prudenciálisan meggyengült intézmény számára a fogyasztóvédelem nem feltétlenül prioritás, ez pedig kifejezett kockázatot jelenthet nemcsak a fogyasztókra, hanem a korábban említett fogyasztói bizalmon – annak hiányán – keresztül a pénzügyi rendszer stabilitására is.

A fogyasztóvédelem és prudencia egymás melletti kezelését szükségessé teszi továbbá, hogy számos prudenciális elvárás, intézkedés közvetlen kihatással van a fogyasztók védelmére, mégsem minősülnek fogyasztóvédelmi szabályoknak, intézkedéseknek. Ilyen például a felügyelt intézmények ösztönzési, javadalmazási rendszere, amely alapvetően befolyásolja egy értékesítő vagy akár egy vezető fogyasztókkal szembeni magatartását is, de itt említendők meg az adóssághelyi szabályok is, amelyek nagymértékben védik a fogyasztókat az eladósodástól, és ugyanúgy védik az intézményeket a túlzottan eladósodott ügyfelektől.

*Az MNB ajánlása a lakossági banki termékek és szolgáltatások értékesítéséhez kapcsolódó javadalmazási politikáról és az ezzel kapcsolatos belső eljárási szabályokról*

Annak érdekében, hogy a banki termékek és szolgáltatások értékesítése során a közvetítők ne csak a saját érdekeik szerint válaszszák ki a jövőbeli ügyfeleket, hanem figyelemmel legyenek a bank ügyfélmegtartási és megfelelő portfólió minőségre való törekvéssel kapcsolatos érdekeire is, az MNB 13/2018. számú ajánlásában rögzítette a közvetítők általi értékesítéshez kapcsolódó javadalmazási politikával kapcsolatosan alkalmazandó elvárásait. Az MNB elvárása szerint a pénzügyi szolgáltatóknak olyan javadalmazási politikát és belső eljárási szabályokat kell kidolgozniuk, amelyek figyelembe veszik a fogyasztók jogait és érdekeit. Az ajánlás szerint a pénzügyi szolgáltatóknak biztosítani kell, hogy sem a pénzügyi, sem a természetbeni juttatások ne eredményezzenek olyan ösztönzőket, amelyek következtében az érintett személyek a fogyasztók kárára saját érdekeiket vagy a pénzügyi szolgáltató érdekeit helyezik előtérbe. Ez praktikusabban azt jelenti, hogy a pénzügyi szolgáltató ne alakítson ki olyan javadalmazási politikát és belső eljárási szabályokat, amelyek:

- a) a javadalmazást kizárólag a banki termékek és szolgáltatások aján-

lására vagy nyújtására vonatkozó mennyiségi célhoz kötik, vagy b) arra ösztönöznek, hogy valamely termék vagy termékcsoport ajánlását vagy nyújtását – például azokat, amelyek a pénzügyi szolgáltató vagy az érintett személy számára jövedelmezőbbek – a fogyasztó kárára az érintett személyek előnyben részesítsék más termékekkel vagy termékcsoportokkal szemben.

Az ajánlás előtérbe helyezi a vegyes ösztönzési rendszer bevezetését és alkalmazását, amikor a kifizetett javadalmazás rögzített és változó összetevőket is tartalmaz. Ez esetben elvárás, hogy a két összetevő aránya kellően kiegyensúlyozott legyen, és figyelembe vegye a fogyasztók jogait és érdekeit. Az MNB által támogatott javadalmazási rendszernél elvárásként került megfogalmazásra, hogy a javadalmazási politika és a belső eljárási szabályok tegyék lehetővé a változó összegű javadalmazás rugalmas kifizetését, előzetes és utólagos kockázati korrekciók alkalmazását, beleértve annak lehetőségét is, hogy adott esetben egyáltalán ne kerüljön sor a változó összegű javadalmazás kifizetésére. Erre jó gyakorlat a halasztott fizetés alkalmazása, amely esetében az érintett személy a változó javadalmazás egy részéhez csak egy megfelelő időtartam elteltét követően juthat hozzá.

Az ajánlás szerint az MNB elvárja, hogy az érintett személyek csak azt követően ajánlhassanak banki termékeket vagy szolgáltatásokat a fogyasztóknak, ha a pénzügyi szolgáltató egyszerű és átlátható módon előzetesen tájékoztatta az érintett személyeket a rájuk vonatkozó javadalmazási politikáról és a belső eljárási szabályokról.

A prudenciális felügyelés során a felügyelt intézmények számára előírt különféle adatszolgáltatások alapján az MNB-hez érkező adatok, információk sok esetben a fogyasztóvédelem szempontjából is relevánsak. Például a különféle döntéselőkészítő iratokból, előterjesztésekből a fogyasztóvédelem számára is releváns információ szűrhető ki. Így például díjmelési szándék, annak a háttere, okai is láthatók, így még az előtt ki lehet elemezni a szándék jogszerűségét, hogy az életbe lépne,

és még a jogszabálysértés megvalósulása előtt meg lehet akadályozni a fogyasztói érdeksérelmet.

Ugyancsak a két terület közötti szorosabb kapcsolatot indokolja, hogy az MNB olyan, a fogyasztókat érintő témákban is kifejti véleményét, elvárásait és jelzi a tudomására jutott problémákat a felügyelt intézmények felé, amelyek nem minősülnek fogyasztóvédelmi rendelkezésnek – ezáltal fogyasztóvédelmi intézkedés nem hozható –, de a fogyasztókat érintik.

Hangsúlyozandó, hogy a fogyasztóvédelmi jogszabályi előírások betű szerinti betartása nem feltétlenül elégséges, minden esetben látni kell az előírások mögötti jogalkotói szándékot, és azok figyelembevételével kell a jogszabályoknak való megfelelést biztosítani. A jogalkalmazás során felmerülő értelmezési kétség esetén az MNB azt várja a felügyelt intézményektől, hogy a fogyasztók számára kedvezőbb értelmezést kövessék.

Az MNB tv. felhatalmazása alapján az MNB kérelemre vagy hivatalból indított eljárás keretében ellenőrzi a pénzügyi szervezet által nyújtott szolgáltatást igénybe vevő fogyasztóval szemben tanúsítandó magatartásra vonatkozó kötelezettséget megállapító, az MNB tv. 39. §-ában felsorolt törvények vagy az azok végrehajtására kiadott jogszabályban, továbbá az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában előírt rendelkezések betartását.

Előzőkön túl az MNB nyomon követi az Fttv. rendelkezéseinek, a Grtv. rendelkezéseinek, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs, társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló törvény rendelkezéseinek, továbbá a pénzügyi fogyasztói jogvitával kapcsolatos kötelezettség betartását és fogyasztóvédelmi eljárás keretében eljár e rendelkezések megsértése esetén. Az MNB ellenőrzési hatásköre nem terjed ki a szerződés létrejöttének, érvényességének, joghatásainak és megszűnésének, továbbá a szerződésszegésnek és annak joghatásainak megállapítására.

A hatósági fogyasztóvédelemnek három dimenziója különböztethető meg. A folyamatos fogyasztóvédelmi felügyelés, a fogyasztóvédelmi ellenőrzési, vizsgálati tevékenység és az általános szerződési feltételek elemzése és értékelése.

#### *6.2.3.1.1. A folyamatos fogyasztóvédelmi felügyelés*

Az MNB fogyasztóvédelmi jogi eszköztárának bővítése kapcsán rendkívüli jelentőséggel bír a folyamatos felügyelés módszertanának kiterjesztése a fogyasztóvédelem területére, melynek a prudenciális felügyelésben már kialakított és jól működő gyakorlata volt.

A folyamatos fogyasztóvédelmi felügyelés alapvetően a fogyasztóvédelmi intézményfelelős rendszer felállításán keresztül valósult meg. Az intézményfelügyelő feladata a felügyelete alatt álló intézmény termékstruktúrájának, a termékek sajátosságainak, kockázatainak alapos ismerete, a termékválaszték változásának naprakész nyomon követése, valamint az intézményt érintően megjelenő információk azonnali értékelése. A fogyasztóvédelmi felügyelés szempontjából releváns információk különböző csatornákon át jutnak el az intézményfelügyelőhöz. Az MNB e körben kiemelt figyelemmel kíséri a felügyelt intézmények kereskedelmi kommunikációját. Az MNB az intézményeket érintő vagy általuk megjelenített tartalmakat több forrásból és eszközzel, rendszeresen monitorozza, így az intézmény honlapjának tartalma és annak változása, az intézmények termékeivel, szolgáltatásaival kapcsolatos hirdetések folyamatosan áttekintésre kerülnek. A kereskedelmi kommunikáció állandó figyelése számos esetben képezte hivatalból indított vizsgálatok alapját. Az MNB emellett általános sajtófigyelés keretében értékeli az egyes intézményekkel összefüggésben megjelenő információkat.

A folyamatos felügyelést segíti elő a jogszabályon alapuló intézményi adatszolgáltatások rendszerszintű elemzése, valamint – szükség esetén – egyes témákat érintően az MNB által hatósági döntés útján elrendelt adatszolgáltatások kiértékelése. Kiemelt jelentőséggel bír az MNB-hez érkező fogyasztói beadványokban megjelenő információk összegzése

és elemzése is, hiszen az ügyfelek tapasztalatai és meglátásai sokszor lehetővé teszik biztossá tenni arra, hogy az MNB idejében azonosítsa egyéb módon meg nem ismerhető folyamatokat vagy kockázatokat. A felügyelés hatékonyságát segíti továbbá a felügyelt intézményekkel történő állandó, kétirányú kommunikáció. A folyamatos felügyelés szorosan kapcsolódik a vizsgálati tevékenységhez, mivel az ennek során szerzett információk alapján megalapozott döntést lehet hozni a hivatalból elrendelendő vizsgálatok tárgyában, ezzel is hatékonyabbá téve a felügyelési tevékenységet.

A folyamatos felügyelés érdemét az adja, hogy általa az MNB naprakész információval rendelkezik a pénzügyi közvetítőrendszer működéséről, a legújabb pénzügyi termékekről, a tervezett pénzügyi újításokról és az újonnan jelentkező hibákról, hiányosságokról, melynek következtében a hatékony fellépés jegyében az MNB kellő gyorsasággal tud reagálni a nem kívánatos pénzügyi gyakorlatok visszaszorítása, megszüntetése érdekében. A folyamatos fogyasztóvédelmi felügyelés egy permanens, rendkívül aktív, proaktív tevékenység, azonban a fogyasztók számára nagyrészt láthatatlan, mivel vagy még a jogsértés bekövetkezése előtt, vagy azt követően, de nagyon hamar reagál.

Az adatszolgáltatások különösen elősegítik a hatékony fogyasztóvédelmi felügyelési tevékenységet, mivel a beérkező adatok elemzésével kiszűrhetők bizonyos jogszabálysértésre utaló gyanús esetek (például a hitelválasztó alkalmazáshoz beérkező kamatadatok elemzésével ellenőrizhető a teljes hiteldíjmutatóra vonatkozó jogszabályi előírások betartása).

Az MNB számára kiemelten fontosak a fogyasztói jelzések is. Az Ügyfélkapcsolati Információs Központba beérkező fogyasztói kérdések, jelzések beépülnek a folyamatos felügyelésbe. Az elmúlt években számos, a fogyasztók széles körét érintő ügy indult egy-egy fogyasztói jelzés alapján.



A honlapfigyelés és sajtófigyelési tevékenység során a jogszabályi előírások mellett a tájékoztatások érthetősége is elemzési szempont. A kereskedelmi kommunikáció (reklám) figyelése során elsősorban a jogszabályoknak való megfelelés vizsgálata az elsődleges szempont, de volt már arra példa, hogy a reklám által közvetített – aggályosnak tartott – üzenet ellen emelt az MNB kifogást a felügyelt intézménynél, például amikor személyi hitel esetében a nyaralás mint hitelcél szerepelt központi üzenetként.

A folyamatos felügyelés részét képezi továbbá a termékfelügyelés is. A jogszabályok nem hatalmazzák fel az MNB-t termékengedélyezési hatáskörrel, azonban kiemelten fontos, hogy a fogyasztók számára hátrányos termékek ne legyenek elérhetők a piacon, vagy ha elérhetők, úgy a kockázatokról való tájékoztatás kellően transzparens legyen. Figyelembe kell venni azt is, hogy minden fogyasztó más preferenciával, célokkal, lehetőségekkel, kockázattűrő képességgel rendelkezik, ezért ezt az elérhető termékek skálájának is tükröznie szükséges. A hatósági fogyasztóvédelemnek biztosítania kell, hogy a jogszabályokban, soft law eszközökben közvetített elvárásoknak megfelelő legyen a tájékoztatás, amely alapján a fogyasztók tudatosan, a termék jellemzői, feltételei és a saját céljaik, preferenciájuk ismeretében hozzák meg pénzügyi döntéseiket.

A folyamatos felügyelés során azonosított problémák esetén az MNB különféle intézkedéseket hozhat. Ezek közül a fogyasztóvédelmi jelzés a legenyhébb eszköz, amelynek alkalmazása során az Ügyfélkapcsolati Információs Központ közvetlenül megkeresi a pénzügyi szolgáltatót. Erre abban az esetben kerülhet sor, ha az ügyfél vagy az ügy körülményei, fogyasztóvédelmi szempontból vagy a szolgáltatást igénybe vevők szempontjából aggályos gyakorlat gyanúja alapján indokolt és alappal lehet feltételezni, hogy ez az ügy érdemi, gyors rendezését elősegítheti vagy fogyasztóvédelmi kockázat mielőbbi feltárását támogatja. A fogyasztóvédelmi jelzés azért is rendkívül hatékony eszköz a fogyasztói jogok sérelmének mielőbbi megszüntetéséhez, mert a megkeresés alapján a felügyelt intézmény központja tudomást szerez az ügyről, és

lehetőség van annak áttekintésére és a szükséges korrekciók elvégzésére.

A fogyasztóvédelmi felügyelés másik eszköze a fogyasztóvédelmi figyelmeztetés, amelyet az MNB különféle nem kívánatos gyakorlatok, újonnan megjelenő kockázatok azonosításakor bocsát ki célzottan az adott intézmény számára. Az MNB emellett vezetői levélben is felhívhatja az intézményt a vonatkozó jogszabályi előírás betartására, a kifogásolható gyakorlat megszüntetésére, ezzel kapcsolatos tájékoztatás adására. A fogyasztóvédelmi figyelmeztetés és a vezetői levél célja a feltárt kockázat bemutatása az intézmény vezetése számára, és soron kívüli részletes tájékoztatás kérése az intézménytől, adott esetben a kockázat kiküszöbölése érdekében megtett intézkedésekről. Ezek az eszközök lehetőséget teremtenek arra, hogy az intézmény a hibát – az MNB közbenjárásával – gyorsan és teljeskörűen orvosolja. Például jellemzően fogyasztóvédelmi figyelmeztetést alkalmaz az MNB, ha az intézményi honlapok figyelése során tájékoztatási problémát (elavult tartalmat, nem hatályos jogszabály szerinti tájékoztatást stb.) tapasztal, vagy ha az ügyfél jelzése alapján felmerül a gyanú, hogy jogszabálysértő tájékoztatást adott az intézmény.

Fontos hangsúlyozni, hogy a fogyasztóvédelmi figyelmeztetés nem vizsgálati eljárás része, ezért az abban foglaltak a felügyelt intézmény és a Felügyelet közötti párbeszéd részét képezik. Azonban ennek alkalmazása adott ügyben nem zárja ki vizsgálati eljárás lefolytatását, indokolt esetben a jogsértést – és együttműködő intézmény esetében annak megszüntetését, nem együttműködő intézmény esetében annak további fennállását – a vizsgálat keretében az MNB megállapíthatja és a szükséges, arányos intézkedéseket alkalmazhatja.

A fogyasztóvédelmi figyelmeztetés alkalmazásának szabályrendszere egyszerű, költséghatékony intézkedést tesz lehetővé. Ezekon túl az együttműködő intézmények esetében a fogyasztóvédelmi problémákat rendkívül gyorsan megszüntető felügyelési eszköz.

A fogyasztóvédelmi figyelmeztetéssel szemben az MNB tv. szerinti vizsgálatok szabályrendszere kötöttebb, emiatt kevésbé költséghatékony és kevésbé gyors, azonban rendkívül fontos felügyeleti eszköz, amely – a fogyasztóvédelmi figyelmeztetéssel szemben – hatósági döntéssel, kötelező érvényű intézkedésekkel, előírásokkal zárul.

#### **6.2.3.1.2. Az MNB fogyasztóvédelmi ellenőrzési tevékenysége**

A hatósági pénzügyi fogyasztóvédelem másik dimenziója a vizsgálati tevékenység. Ez a fogyasztók számára közvetlenül érzékelhető eredményeket hozó, kifejezetten aktív tevékenység. Az eredményeket jellemzően hatósági határozat formájában, visszatérítés elrendelése esetén pedig a pénztárcáján, bankszámláján is érzékeli a fogyasztó. Az MNB-nek fogyasztóvédelmi cél-, rendkívüli cél-, téma- és utóvizsgálat lefolytatására van mandátuma, továbbá fogyasztóvédelmi vizsgálatot folytat le a fogyasztó kérelme alapján.

A fogyasztói kérelem alapján meginduló vizsgálat alapfeltétele, hogy a kérelmes a panaszát már korábban előterjesztette a felügyelt intézménynél, azonban arra nem kapott választ vagy fogyasztói jogot sértő körülményt vélelmez, vagy a panasz kivizsgálása nem szabályosan történt. Hangsúlyozandó, hogy amennyiben előző feltételeknek megfelel az MNB-hez benyújtott fogyasztói kérelem, az eljárás automatikusan megindul, az MNB-nek ebben nincs mérlegelési jogköre. Az eljárást az MNB-nek 6 hónapon belül le kell zárnia.

Az MNB részben vagy teljes egészében visszautasítja a kérelmet, illetve megszünteti az eljárást, ha a kérelemben foglaltak egy része vagy egésze tekintetében a kérelemben foglaltak kapcsán ellenőrzési eljárás van folyamatban, illetve azt már vizsgálta korábban, vagy a kérelemben foglaltakat változatlan szabályozás és azonos tényállás mellett már korábban elbírálta. Ez esetben az ügyfelet a korábbi eljárásban hozott határozat számáról tájékoztatja az MNB.

A kérelemre induló eljárás kivételével a vizsgálati témák és a vizsgálandó intézmények meghatározása alapvetően kockázati alapon történik,

amelyet a rendelkezésére álló, bármilyen formában beérkező információk alapján határoz meg az MNB.

A fogyasztóvédelmi célvizsgálat során egy-egy intézménynél eseti jelleggel végez az MNB vizsgálatot. A vizsgálat témájának meghatározása az MNB-hez bármilyen forrásból beérkezett, előzetesen kiértékelt információk alapján történik. Jellemző például, hogy a fogyasztói kérelmek alapján elvégzett vizsgálatok tapasztalatai alapozzák meg további célvizsgálatok lefolytatását, mert a fogyasztó által jelzett probléma az intézmény többi fogyasztóját is érintheti, vagy a fogyasztó által jelzett probléma elemzése során a fogyasztó által nem kifogásolt, de az MNB szerint jogszabálysértő gyakorlat azonosítható az intézménynél. A célvizsgálat esetében vizsgálati jelentés formájában 9 hónapon belül kell közölni a megállapításokat.

A jogalkotó a preventív fogyasztóvédelem jegyében egy speciális eljárástípussal is kiegészítette a fogyasztóvédelmi célvizsgálatok körét azokra az esetekre, amikor a célvizsgálat lefolytatását a fogyasztóvédelmi rendelkezések olyan megsértése indokolja, amely a fogyasztók széles körét érinti, és azonnali beavatkozás szükséges. Ekkor az MNB egy gyorsabb célvizsgálatot folytat le: a vizsgálati jelentését az ellenőrzési eljárás megindítását követő 30 napon belül elkészíti és közli az ellenőrzött személlyel vagy szervezettel. A vizsgálat alá vont szervezet, illetőleg személy észrevétel megtételére vonatkozó határideje is rövidebb, az átlagos 30 nap helyett 8 nap. Ha ez az időtartam az intézkedés eredményességét veszélyeztetné, az MNB ennél rövidebb határidőt is előírhat. Jogszabályi felhatalmazás alapján az MNB különösen indokolt esetben az észrevétel beérkezését megelőzően is hozhat döntést, feltéve, ha ezt a célvizsgálat alapjául szolgáló jogsértés hatásainak enyhítésére vagy kiküszöbölésére szolgáló halaszthatatlan intézkedés megtétele indokolja. Az MNB a gyorsított célvizsgálatot lezáró döntését a vizsgálati jelentésben foglalt megállapítások, valamint a rendelkezésre álló egyéb bizonyítékok, hivatalosan ismert és köztudomású tények alapján hozza meg.

A fogyasztóvédelmi témavizsgálat esetén az MNB több intézménynél vizsgálja az azonos vagy hasonló témákat. Témavizsgálatot célszerű lefolytatni abban az esetben, ha a rendelkezésre álló információk szerint több intézménynél valószínűsíthető ugyanaz a jogszabálysértés. Ugyancsak témavizsgálatot célszerű alkalmazni, ha kiemelt intézkedéssorozat végrehajtását kívánja a Felügyelet szoros felügyelés keretében végigkövetni, és úgy ítéli meg, hogy a folyamatos felügyelés által biztosított intézkedési keretek nem elégségesek, és szükséges lehet az erőteljesebb intézkedések alkalmazása. Emellett a témavizsgálat kifejezetten jó eszköz arra az esetre is, ha az MNB tájékozódni akar arról, hogy egy adott jogszabályi rendelkezésnek milyen módon felelnek meg a felügyelt intézmények. A témavizsgálat esetében vizsgálati jelentés formájában 12 hónapon belül kell közölni a megállapításokat.

Fogyasztóvédelmi utóvizsgálatot a korábban elvégzett fogyasztóvédelmi vizsgálatok eredményeképpen előírt intézkedések határidőben történtő elvégzésének ellenőrzésére lehet elrendelni. Ez az úgynevezett „nyomon követési” tevékenység része. Nyomon követésnek nevezzük azt a tevékenységet, amikor az MNB a korábbi vizsgálatok eredményeképpen elrendelt intézkedések megvalósulását elemzi. A fogyasztóvédelmi vizsgálatok során kevésbé jellemző, hogy a határozatban későbbiekben végrehajtandó intézkedések kerülnek megfogalmazásra. Az elsődleges cél ugyanis a jogsértések mielőbbi megszüntetése, továbbá a fogyasztóvédelmi problémák jelentősebb része viszonylag gyorsan, még a határozathozatal előtt kijavítható, feltéve, hogy a felügyelt intézmény is elfogadja az MNB álláspontját. Vannak azonban olyan esetek – például reparáció előírása esetén, amikor az MNB arra utasítja a felügyelt intézményt, hogy a jogtalanul beszedett pénzeket juttassa vissza a fogyasztók számára, vagy másik eset, amikor az intézmény vitatja az MNB álláspontját, és nem korrigál a határozat meghozataláig –, amikor határidő kifizetésével intézkedéseket ír elő az MNB. Ekkor minden esetben határidős beszámolási kötelezettség terheli az intézményt, amelynek során evidenciákkal alátámasztott módon be kell számolnia a megtett intézkedésekről. Ezeket a beszámolásokat a fogyasztóvédelmi felügyelők minden esetben kiértékelik. Amennyiben teljesültek az

előírások, úgy lezárul a folyamat, amennyiben azonban valamely előírás nem teljesült, úgy utóvizsgálatot indít az MNB és annak keretében értékeli az előírások nem teljesítését, és megfelelő intézkedéseket alkalmaz (például bírságot szab ki, és póthatáridő kitűzésével ismét intézkedésre utasítja az intézményt). Utóvizsgálat esetében vizsgálati jelentés formájában 4 hónapon belül kell közölni a megállapításokat.

A vizsgálati jelentés azt a célt szolgálja, hogy jogszabálysértés megállapítása esetén arra reagálni tudjon az intézmény. A vizsgálati jelentésre az intézmény a kézhezvételétől számított 30 napon belül írásban tehet észrevételt, de indokolt esetben az MNB ennél rövidebb határidőt is előírhat. A válasz alapján az MNB megfontolja, hogy fenntartja-e a korábbi álláspontját, vagy módosítsa (mert például újabb tény, adat, körülmény merült fel az észrevételben). A vizsgálati jelentés azért is fontos, mert az MNB az észrevételek kézhezvételétől, illetve a határidő eredménytelen elteltétől számított 90 napon belül hozza meg a döntést.

Az MNB felhatalmazást kapott arra, hogy ha késedelemmel járó jelentős vagy helyrehozhatatlan kár veszélye, illetve a fogyasztók jogi vagy gazdasági érdekeinek védelme miatt arra elkerülhetetlenül szükség van, akkor a döntés meghozataláig terjedő időtartamra önálló jogorvoslattal meg nem támadható végzésben megtiltsa a jogsértő magatartás további folytatását, továbbá elrendelje a jogsértő állapot megszüntetését, ha erre a fogyasztók védelme érdekében halaszthatatlanul szükség van. Ez az intézkedés egy rendkívül erős eszköz, mivel ez ellen nincs helye önálló fellebbezésnek, végre kell hajtani, csak a vizsgálatot lezáró döntés elleni jogorvoslat keretében van lehetőség vitatni. Ez az eszköz kiemelt felelőséggel is jár, mivel, ha a bíróság megállapítja az MNB döntésének jogszabálysértő jellegét, úgy az intézmény kártérítési igénnyel élhet az MNB felé. Ezzel szemben alkalmas arra, hogy az MNB hatékonyan fellépjen a fogyasztókat megkárosító magatartások azonnali megszüntetése céljából.

Az MNB fogyasztóvédelmi felügyelésének további fontos eszköze a próbaügyletkötés, mivel ez az eszköz minden egyéb módszernél

alkalmasabb arra, hogy a hatóság valós információkhoz jusson a különböző szektorokban alkalmazott értékesítési folyamatok jellemzőiről. Hasznos információkhoz juthat az MNB arról, hogy a pénzügyi szervezetek milyen módon kommunikálnak az ügyfelekkel, megadnak-e számukra minden lényeges információt, mely a megfontolt pénzügyi döntéseikhez elengedhetetlenül szükséges. Ez az eszköz kifejezetten hasznos, egyedi eseteken keresztül rámutathat az aggályos, illetve jogszabálysértő értékesítési technikákra, azonban látni kell azt is, hogy jelentős erőforrás ráfordítást igényel. Emiatt jellemzően kockázati alapon kerülnek kiválasztásra a próbaügyletkötéssel érintett intézmények, üzletkötők.

A hivatalból indított fogyasztóvédelmi vizsgálatok lezárása végzéssel vagy határozattal történik, szükséges esetben vezetői levél is készül. Amennyiben jogszabálysértés nem kerül megállapításra, úgy erről végzés formában születik döntés, ellenkező esetben az MNB határozatot hoz. Szükség esetén a formális döntés mellé ún. vezetői levél is készül. A vezetői levélben hívja fel az MNB az intézmény vezetésének figyelmét a fogyasztóvédelmi vizsgálat során feltárt, nem jogszabálysértő, de az MNB által aggályosnak tartott gyakorlatokra, és megfogalmazza elvárásait. A határozatban szereplő előírások teljesítése kötelező, a vezetői levélben megfogalmazottak teljesítése pedig elvárt.

Az MNB a jogszabályban deklarált fogyasztóvédelmi hatósági feladatai minél hatékonyabb ellátása érdekében egy egységes és következetes intézkedési politikát folytat, melynek tekintetében az általánosan érvényes alapelvek mentén a fokozatosságot követi, ugyanakkor szigorú jogkövetkezmenyekkel ösztönzi a pénzügyi piacot a jogkövető magatartásra.

Az MNB a határozatában a szükséges intézkedésekre és a jogszabályok betartására, a feltárt hiányosságok megszüntetésére hívhat fel, elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését, megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását, határidő kitűzésével a feltárt hibák, hiányosságok megszüntetésére kötelezheti a jogsértőt azzal, hogy az a hibák, hiányosságok megszüntetése érdekében tett intézkedéséről köteles értesíteni az

MNB-t, a jogszerű állapot helyreállításáig feltételhez kötheti vagy megtilthatja a jogsértéssel érintett tevékenység végzését, illetve szolgáltatás nyújtását, továbbá fogyasztóvédelmi bírságot szabhat ki, illetve egyes esetekben köteles kiszabni.

Kiemelendő, hogy az MNB a bírságolásra nem célként tekint, hanem eszközként veszi igénybe a speciális és generális represszió indokolt-sága esetén, melynek célja, hogy visszatartsa az intézményeket a későbbi jogszabálysértésektől és amelynek alkalmazása során az MNB figyelemmel van az adott ügy valamennyi mérlegelési szempontjára. A jogszabály kötelezően előírja bírság kiszabását, ha 6 hónapon belül ismételt jogszabálysértés történik, a jogsértés a fogyasztók széles körét érinti, vagy ha az intézmény megsérti a Pénzügyi Békéltető Testület felé fennálló együttműködési kötelezettségét, és ezt alapos okkal nem menti ki.

A fogyasztóvédelmi bírság összege a jogszabály szerint rendkívül széles sávban állapítható meg az érintett intézmény egyes jellemzői alapján. A bírság összege ugyanis tizenötezer forinttól a számvitelről szóló törvény hatálya alá tartozó, százmillió forintot meghaladó éves nettó árbevétellel rendelkező szervezet esetében az éves nettó árbevételének öt százalékáig, de legfeljebb százmillió forintig, illetve a fogyasztók széles körének jelentős vagyoni hátránnyal fenyegető helyzetet okozó jogsértés esetén legfeljebb kétmilliárd forintig, egyéb szervezet vagy személy esetében ötmillió forintig, illetve a fogyasztók széles körének jelentős vagyoni hátránnyal fenyegető helyzetet okozó jogsértés esetén a szervezet vagy személy éves nettó árbevételének tíz százalékáig, amennyiben ez az ötmillió forintot meghaladja, a számvitelről szóló törvény hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy esetében legfeljebb tizenötmillió forintig terjedhet. Az egyes intézkedések alkalmazása során a jogsértés súlyát különösen a jogsértéssel érintett fogyasztók száma, érdekeik sérelmének köre, és a jogsértő magatartás kiterjedtsége alapján ítéli meg az MNB.



A fogyasztóvédelmi intézkedések közül kiemelendő a reparáció előírása, ugyanis ennek eredményeképpen a fogyasztók közvetlenül érzékelhetik a fogyasztóvédelem működését.

### *Reparáció*

A reparáció, mint fogyasztóvédelmi intézkedés alkalmazhatósága 2013-ig nem volt egyértelmű, mivel az – egyik álláspont szerint – a magánjogi viszonyba való beavatkozásként értékelhető. Más álláspont szerint azonban a jogsértés megállapításának egyenes következménye a reparáció, hiszen a jogsértő módon beszedett bevételek nem illetik meg a felügyelt intézményt.

A kérdés kapcsán az eljáró bíróságok úgy foglaltak állást, hogy a Felügyelet hatáskörrel rendelkezett a jogellenesen felszámított díj visszatérítésre kötelező döntés meghozatalára, ezzel ugyanis nem a felügyelt intézmény és a fogyasztók között fennálló polgári jogi jogviszonyt, jogvitát (például kártérítési igényt) bírálta el, hanem közigazgatási jogi szabályok megsértésének kérdésében döntött és a jogsértő állapot megszüntetésére kötelezte a felügyelt intézményt. A Felügyelet által hozott határozat alapján az érintett fogyasztóknak nem keletkezett a polgári jog szabályai alapján végrehajtható követelése, ténylegesen a határozat végrehajtását a Felügyelet jogosult hivatalból elrendelni.

Mindemellett a tárgykört érintően kiemelést érdemel az a döntés, melyben a bíróság azt is kimondta, hogy a Felügyelet intézkedési jogosítványa a reparáció körében teljes, nemcsak a jövőben bekövetkező, hanem a múltban bekövetkezett jogsértés kiküszöbölésére is jogosít. Az adott ügyben a hibák kijavítása, a jogszabálynak való megfelelés a tilalmazott módon beszedett összegek visszafizettetése útján biztosítható, ezért a hibák felszámolása olyan állapot létrehozását jelenti, mintha a hibák nem valósultak volna meg.

A fogyasztóvédelmi eljárásban 5 év az elévülési idő – kivéve a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat vizsgálata esetén, melyre 3 éven belül kerülhet sor – a jogsértés bekövetkezését követően. Amennyiben folyamatos a jogsértés, úgy a magatartás abbahagyásakor kezdődik ez a határidő. Ha a jogsértés azzal valósul meg, hogy valamely helyzetet vagy állapotot nem szüntetik meg, a határidő ennek a helyzetnek vagy állapotnak a megszüntetését követően kezdődik.

#### *6.2.3.1.3. Az általános szerződési feltételek tisztességtelenségi szempontú elemzése*

A hatósági fogyasztóvédelmi tevékenység harmadik dimenzióját képezi az általános szerződési feltételek elemzése és értékelése. E fontos tevékenységnek is közvetlen kihatása van a fogyasztókra, de jellemzően kevésbé látványos, mint egy vizsgálatot lezáró határozat. Az általános szerződési feltételek azért különösen fontosak, mert ezek alapvetően határozzák meg a fogyasztó és a felügyelt intézmény közötti viszonyokat. Az MNB egyik alapvető elvárása, hogy a felügyelt intézmények általános szerződési feltételei ne csupán jogszerűek legyenek, de feleljenek meg a jóhiszeműség és tisztesség polgári jogi követelményeinek is. A Ptk. alapján az általános szerződési feltételek tisztességtelenségének két nagy csoportja van. Egyrészt tisztességtelen az az általános szerződési feltétel, amely a szerződésből eredő jogokat és kötelezettségeket a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megsértésével egyoldalúan és indokolatlanul a szerződési feltétel alkalmazójával szerződő fél hátrányára állapítja meg. Másrészt fogyasztó és vállalkozás közötti szerződésben az általános szerződési feltétel és a vállalkozás által előre meghatározott és egyedileg meg nem tárgyalt szerződési feltétel tisztességtelen voltát önmagában az is megalapozza, ha a feltétel nem egyértelmű.

Az MNB – a Ptk. 6:105. §-a alapján, az abban foglalt szabályok szerint – közérdekű keresetet terjeszthet elő a fogyasztó és az MNB tv. 39. §-ában meghatározott törvények hatálya alá tartozó szervezet vagy személy

(vagyis a felügyelt intézmények) közötti szerződés részévé váló tisztességtelen általános szerződési feltétel érvénytelenségének megállapítása iránt. A tisztességtelenséget nem az MNB, hanem a bíróság állapíthatja meg az MNB által indított közérdekű perben.

A felügyelt intézmények által alkalmazott általános szerződési feltételek ilyen szempontú vizsgálata nem képezi az engedélyezési eljárások tárgyát, ugyanakkor az MNB-hez érkező fogyasztói panaszok, továbbá a hatósági eljárások során a Felügyelet látókörébe kerülhetnek problémás általános szerződési feltételek. Amennyiben a Felügyeletnek aggálya merül fel az általános szerződési feltételek kapcsán, ezt jelzi az érintett intézménynek, annak érdekében, hogy az intézkedjen a fogyasztókra nézve indokolatlan vagy aránytalan hátrányt jelentő, illetve nem egyértelmű kikötések törlése, illetőleg módosítása iránt. Amennyiben az intézmény megfelelően orvosolja a kifogásokat, úgy a folyamat lezárul. Ellenkező esetben az MNB-nek a kérdéses feltételekre vonatkozóan a fentiek szerint lehetősége van peres eljárást indítani a tisztességtelenség és érvénytelenség megállapítása érdekében.

Az eddigi tapasztalatok szerint kifejezetten magas a felügyelt intézmények együttműködési hajlandósága a kifogásolt általános szerződési feltételekkel kapcsolatos egyeztetések során. A felügyelt intézmények általában tartózkodnak az indokolatlan egyoldalú jogosultságok rögzítésétől, a gyakorlatban problémát inkább a szabályozások bonyolultsága, az egyértelműség hiánya okozza. Perindítás széles körben csak 2015-ben, a fogyasztói deviza- és forint alapú kölcsönszerződésekkel kapcsolatos egyoldalú kamat-, díj- és költségemelésekkel összefüggésben vált szükségessé, amelynek során 16 pénzügyi intézmény – 8 bank, 3 takarékszövetkezet és 5 pénzügyi vállalkozás – esetében élt közérdekű keresetindítási jogával az MNB, és valamennyi esetben számára kedvező döntést hozott a bíróság.

### 6.2.3.2. Digitalizációs kihívások, Kiberpajzs

A KiberPajzs projekt keretében alapító tagként a Magyar Nemzeti Bank, a Magyar Bankszövetség, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat Nemzeti Kibervédelmi Intézet és az Országos Rendőr-főkapitányság átfogó oktatási programot indított az ügyfelek digitális pénzügyi tudatosságának fejlesztése érdekében. A projekt célja, hogy egységes arculatú, folyamatos kommunikációval felhívja az ügyfelek, a fogyasztók figyelmét a biztonságos digitális pénzügyek alapvető tudnivalóira és segítse őket a csalások időben történő felismerésében, megakadályozásában, hatékony kezelésében. Erről az öt szervezet 2022. november 7-én együttműködési megállapodást írt alá, és ezzel egy időben elindult a kiberpajzs.hu honlap is. A KiberPajzs logót a 6-1. ábra mutatja be.



Az együttműködési megállapodás megkötését megelőzően az aláíró szervezetek szűkebb, illetve szélesebb körű egyeztetései és tapasztalatszeréi – a kereskedelmi bankok, a kártyatársaságok, különböző rendőri szervek, a fogyasztóvédelem és az adatvédelmi hatóság szakembereinek bevonásával – megerősítették, hogy egyre több és egyre kifinomultabb visszaéléssel lehet találkozni az online térben, ezért volt a KiberPajzs-együttműködés szükséges és időszerű. A jegybank mellett a pénzügyi intézmények, hatóságok és különböző szervezetek is folytatnak figyelemfelhívó kampányokat, azonban igazán hatékonyan csak összefogással, a résztvevők eszközeinek együttes alkalmazásával lehet fellépni.

A kibercsalások és az ellenük való védekezési lehetőségek bemutatására széles körű, összehangolt kommunikációs kampány valósult meg egyrészt a kezdeményezésben, melynek – mindemellett – másik nagyon fontos hozadéka a szakértők közti tudásmegosztás, a csalások forgatókönyveinek, elkövetési módjainak, ismérveinek és trendjeinek elemzése, a megelőzés és védekezés folyamatainak hatékonyabbá tétele.

Bár összességében rendkívül biztonságos a hazai elektronikus pénzforgalom, s a visszaélések aránya elenyésző, mégis jól láthatóan emelkedik a kibercsalások száma, és mostanra szinte mindenki találkozott egy-egy esettel. Ezért is fontos – a szabályozás/adminisztratív védelem és a technikai eszközök alkalmazása mellett – a fogyasztók biztonság tudatosságának fejlesztése, a figyelemfelhívás. A projekt kiemelten figyel a fiatalokra, a fokozottan kiszolgáltatott társadalmi csoportokra (így az idősekre is), de a fogyasztók mellett megelőző jellegű üzeneteket fogalmaz meg a kis- és középvállalati, illetve az egyéb céges ügyfelek felé is.

### *6.2.3.3. Edukáció: A pénzügyi felügyelet hozzájárulása a pénzügyi edukációhoz*

A fogyasztói edukáció erősíti a fogyasztói tudatosságot, ezáltal a fogyasztók képesek lesznek önmagukat megvédeni és az elvárásaikat kommunikálni az intézmények felé, ez pedig pozitív irányban befolyásolja a felügyelt intézmények termékajánlatát és magatartását is.

A felügyelési feladatok 2013-as MNB általi átvételével egyidejűleg a pénzügyi edukáció elősegítése céljából a felügyeleti területen megalkult a Pénzügyi fogyasztóvédelmi központ, amelynek feladata – az MNB társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos stratégiai célját szem előtt tartva – többek között kiterjedt a pénzügyi fogyasztóvédelmi kommunikáció fejlesztésére. Ennek célja az volt, hogy az MNB felügyeleti területe részt vegyen a hazai pénzügyi kultúra fejlesztésében, növelje a fogyasztók pénzügyi tudatosságát, ezáltal csökkentse a nem megfelelő fogyasztói döntésekből adódó problémákat, továbbá felhívja a figyelmet az aktuális kockázatokra, a pénzügyi piacokon végbemenő változásokra és ezek fogyasztókat érintő hatásaira.

További cél volt, hogy közismertté váljon az MNB mint a hazai pénzügyi fogyasztóvédelemért felelős intézmény szerepvállalása, továbbá annak széles körben történő tudatosítása, hogy az MNB által üzemeltetett Pénzügyi Navigátor eszközrendszer a pénzügyi tájékozódás elsődleges és hiteles forrása.

Minden pénzügyi szektort érintően jelentősen erősödött 2013 után a fogyasztóvédelmi kommunikáció, amelynek tervezése során időről időre kijelölésre kerültek azok a kiemelt pénzügyi fogyasztóvédelmi témák, amelyek fókuszba kerültek a következő időszakban. A tervezéshez felhasználásra kerültek a felügyelési tapasztalatok, a különféle nemzetközi és hazai felmérések eredményei is. Kiemelendők a kockázatalapú aktualitások, amelyek köré külön kampány került megszervezésre. Ilyen volt például a körültekintő otthonteremtési kampány – amelyben az eladósodás veszélyeiről, a hiteltervezésről, a Családok Otthonteremtési Kedvezményéről és a lakástakarék-pénztákról volt szó. Minden nagyobb ünnep (például húsvét, karácsony), illetve egyéb, a pénzügyek tekintetében releváns események (például nyaralás, iskolakezdés) előtt célzott, tematikus kampányokat szervezett a Pénzügyi fogyasztóvédelmi központ. A kampányokban a költségtervezés népszerűsítése, az eladósodás és a személyi kölcsönök kockázatai voltak középpontban.

Az edukáció elősegítéséhez televíziós sugárzásra is alkalmas, 20 részből álló egyperces fogyasztóvédelmi kisfilmek is készültek. Ezeken keresztül lehetővé vált egy-egy rövid, tömör üzenet eljuttatása a nézőkhöz, felkeltve figyelmüket a lehetséges veszélyekre. Ezek mellett készültek többperces oktatófilmek is, amelyek összetettebb üzenetek közvetítésére voltak alkalmasak. Ezek egyúttal támogatták a pénzügyi fogyasztóvédelmi oktatások, előadások színesítését, ezért elérhetők a középiskolák, civil szervezetek és felügyelt intézmények számára is.

Az MNB nem rendelkezik területi szervekkel, ezért meg kellett oldani, hogy az ország egész területén biztosított legyen a személyes elérhetőség. Ennek érdekében az MNB folytatta és fejlesztette a PSZÁF által 2011-ben elindított Pénzügyi Tanácsadó Irodahálózat működtetését, amelynek célja, hogy az ország valamennyi megyeszékhelyén elérhetővé váljon az ingyenes, független és szakszerű pénzügyi fogyasztóvédelmi tanácsadás. Az elérhetőség bővítése érdekében időről időre megjelentek az irodahálózat munkatársai a kisebb településeken is.

Jelentős előrelépés volt, hogy 2014-ben az MNB együttműködési megállapodást kötött a Kormányhivatalokkal, amely eredményeképpen azóta megyénként egy-egy kijelölt Kormányablak befogadja a pénzügyi fogyasztóvédelemmel kapcsolatos panaszokat és továbbítja azokat az MNB felé.

A Felügyelet fontosnak tartja a szakmai konzultációk biztosítását, a civil szervezetek véleményének meghallgatását. A Civil Fórumon keresztül a résztvevők megismerhették az aktuális fogyasztóvédelmi kommunikáció fókuszát, a fogyasztóvédelmi felügyelési tapasztalatokat, az elérhető támogatási lehetőségeket, és egyeztetésre kerültek az együttműködési lehetőségek. A fórumok célja továbbá, hogy a fogyasztóktól származó aktuális problémákat, trendeket a civilszervezetek segítségével az MNB összegezze és a pénzügyi fogyasztóvédelmi tevékenysége során a felvetett problémákra hatékony válaszokat fogalmazzon meg.

Az MNB felügyeleti területe 2017-től a Civil Háló Támogatási Program keretében pénzügyi fogyasztóvédelmi ötletpályázatokkal is elősegítette a pénzügyi edukációt. Ennek során egyrészt civil szervezetek egyedi projektjeinek (pl: Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület „Adósságrendezés – Az MNB-ajánlás alkalmazása a mindennapokban” projekt; Fogyasztói és Betegjogi Érdekvédelmi Szövetség „Közösségi kampány és kitelepülések szervezése a pénzügyi tudatosság fejlesztésére” projekt; Független Biztosítási Alkuszok Magyarországi Szövetsége a „FÜGE – Fogyasztói edukációs program” projekt; Szó-Tér Egyesület „Mindennapi pénzügyeink – Család és pénztárca” című projekt) támogatásán túl négy, közgazdászképzést is folytató egyetemmel közösen hirdette meg a „Pénzügyek felsőfokon – Légy kreatív!” című pénzügyi fogyasztóvédelmi ötletpályázatát. A pályázat keretében olyan újszerű, kreatív és megvalósítható javaslatokat kellett egyénileg vagy csapatban kidolgozni, amelyekkel a pénzügyi fogyasztók ismeretei költséghatékonyan és széles körben fejleszthetők. A pályázati felhívásokra összesen közel 150 pályamű érkezett, amelyek közül a szakmai zsűri választotta

ki a nyerteseket. A győztes koncepciók között a banki termékek használatát szimuláló webes társasjáték, egy befektetésialap-kereső és befektetésforma-ajánló mobilalkalmazás, a fiatalok tudatos bankszámlaválasztását támogató online kommunikációs kampány és egy háztartási hitelkockázat elemző applikáció is szerepelt, továbbá megvalósulhatott a „Pénzügyi kultúra fejlesztő oktatási program a közfoglalkoztatottak számára” című projekt.

A minél szélesebb körű fogyasztói elérés érdekében az MNB 2017-ben együttműködési megállapodásokat kötött a kereskedelmi és szolgáltatási szektor vezető szereplőivel, akik a saját társadalmi felelősségvállalási (CSR) stratégiájuk alapján díjmentesen biztosították a rendelkezésükre álló csatornákat és felületeket, ezzel is támogatva az MNB pénzügyi kultúra fejlesztését célzó kommunikációs aktivitását. Ez biztosította, hogy a kampányok során a partnerek online felületein, több száz áruházban és több száz postafiókban találkozhattak a fogyasztók az MNB szezonális pénzügyi fogyasztóvédelmi üzeneteivel. Emellett külön kiemelő a partnerek munkavállalóit célzó aktivitás is, ami további több tízezer fogyasztó elérését tette lehetővé a belső kiadványokon, TV-láncokon és intranet felületeken való megjelenés mellett személyes információátadás keretében. A partnerek munkavállalói létszámából kiindulva ez több mint 60 000 pénzügyi fogyasztó közvetlen elérését jelentette.

Az MNB kommunikációs partneri körének kiterjesztése biztosította, hogy új, játékos formában is támogassa az MNB a pénzügyi ismeretek bővítését. Ennek keretében 2018. július 1-jétől kérdések jelentek meg a több mint 600 000 aktív felhasználóval rendelkező Honfoglaló játék webes és mobilapplikációs platformján.

A Pénzügyi fogyasztóvédelmi központ újszerű, változatos programjaival, nagyfokú aktivitásával és a Pénzügyi navigátor eszközrendszer kialakításával jelentősen elősegítette a pénzügyi fogyasztóvédelem ügyét, és mindezek mellett megfelelően támogatni tudta a hatósági fogyasztóvédelmet is.



Az edukációs programok hatékonyabb megszervezése és lebonyolítása érdekében a Pénzügyi fogyasztóvédelmi központ 2019-ben összevonásra került az MNB Kommunikációért és pénzügyi ismeretterjesztésért felelős szervezeti egységével. (MNB, Pénzügyi fogyasztóvédelmi jelentés 2015., 2016., 2017., 2018.)

#### *6.2.3.3.1. Felügyeleti sajtókommunikáció a fogyasztók tájékoztatásáért*

A felügyelési feladatok átvételét követően az MNB-re a kifejezetten aktív fogyasztóvédelmi kommunikáció jellemző. Ez kiterjedt az aktuális felügyelési feladatok és azok eredményének bemutatására (például vizsgálatok eredményeképpen megtett intézkedések), az aktualitásokhoz igazodó figyelemfelhívásokra (például karácsonyok, húsvétok előtt az eladósodás témájában) és tájékoztatásokra (például: elszámolás és forintosítás, illetve a brókerügyek témaköreiben 2015–2016-ban; a fizetési moratórium tárgyában 2020–2022 között), ezek mellett egyéb, a fogyasztókat közvetlenül érintő témákra is (például: határon átnyúló tevékenységet folytató intézményekkel kapcsolatos tudnivalók). A felügyeleti sajtókommunikáció minden elérhető csatornát kihasznál az üzenetek fogyasztókhoz való minél szélesebb körű eljuttatására (például: írott sajtó, rádió- és TV-interjúk, podcast, youtube, social media), továbbá nyitott a sajtóval való együttműködésre is a sajtókérdések megválaszolása révén.

A felügyeleti sajtó emblematikus tagja Binder István, felügyeleti szóvivő, aki az alábbi keretes írásban ad betekintést a sajtószóvivői feladatokba.

*Interjú Binder István felügyeleti szóvivővel*

*Túlzás nélkül kijelenthető, hogy Binder István felügyeleti sajtószóvivőként hosszú évek óta az MNB felügyeleti területének az arca.*

**– Mióta dolgozol a Felügyeleten és mi fogott és mi tart meg ilyen hosszú ideig ebben a munkában?**

– 2003 februárjában érkeztem a Felügyeletre, s 2004 óta vagyok sajtószóvivő. A pénzügyi világ s azon belül a pénzügyi fogyasztóvédelem hihetetlenül érdekes terület. Számomra nagyon fontos feladat és egyben nagy öröm is, hogy ráláthatok bonyolult összefüggésekre, „dekódolhatom” azokat egyszerű nyelvre, s a legfontosabb üzeneteket így tovább is adhatjuk az embereknek, a fogyasztóknak, illetve a pénzügyi piacok egészének. Sokszor éreztem, hogy sok mindenben ténylegesen, kézzelfoghatóan segíthetünk másoknak, s nagyon hálás vagyok a felügyeleti kollégáimnak is a folyamatos tudásmegosztásért. Másrészt kicsit valamennyire mindig pénzügyi újságíró maradtam abban az értelemben, hogy hajt a kíváncsiság a pénzügyi világgal kapcsolatos információk, hírek iránt. A pénzügyi újságírás nagyon szép szakma, voltaképp ennek a kíváncsiságnak a kielégítése. Nagyon örülök annak, hogy a jegybank együttműködésével elindult egy ilyen jellegű képzés a budapesti Metropolitan Egyetemen is.

**– 2013 óta nagyon sok minden történt, és a fogyasztóvédelem folyamatosan középpontban volt nemcsak az MNB-nél, hanem az újságíróknál is. Ha számokkal kellene bemutatnod a fogyasztóvédelmi kommunikációs tevékenységet, akkor mit emelnél ki?**

– Valóban nagy kihívást jelentett annak idején például a korábbi devizahiteles problémák után az elszámolás és a forintosítás vagy az MNB által feltárt, kivizsgált és lezárt brókerbotrányok története. A közelmúltból pedig említhetnénk a pandémia nyomán a jegybank által szinte órák alatt meghozott biztonsági prudenciális és fogyasztóvédelmi intézkedéseket is, amit azonnal milliókkal kellett megértetni. 2013-tól mostanáig összességében 6669 felügyeleti kom-

munikációs lépést tettünk. Ezen belül 1039 tévés, 1606 rádiós, illetve 131 újság vagy online interjú adtak a felügyeleti vezetők, illetve a sajtószóvivők. Összességében 3122 írásbeli sajtóválaszt adtunk az újságíró kollégák megkeresésére. Mindehhez még 1499 sajtóközlemény, illetve 52 sajtótájékoztató és háttérbeszélgetés is tartozik. Mindebből látható, hogy aktívan próbáltuk kiszolgálni a nyilvánosság igényeit, s bemutatni az MNB álláspontját a különböző kérdések kapcsán. A felügyeleti stratégiánkkal összhangban mindig kezdeményező, proaktív, támogató és a sajtóval termékeny párbeszédet folytató intézmény voltunk és vagyunk jelenleg is.

### **– Mi a legnehezebb ebben a munkában?**

– A magyarországi sajtópiac – reagálva az olvasók, a célközönség elvárásaira is – folyamatosan átalakul: ma sokszor egészen másképp közelítik meg ugyanazokat a problémákat, témákat a gazdasági-pénzügyi újságírók, mint mondjuk 10 vagy 20 éve. Nekünk természetesen mindenkor érteni kell az ő látásmódjukat, nyelvüket, sőt – tévés kollégáknál – akár a képi elvárásaikat, s úgy kell azokhoz igazodnunk, hogy ezek segítségével tudjuk kommunikálni a jegybanki álláspontot, elvárásokat a nagy nyilvánosság felé.

### **– De azért vannak ennek a munkának szépségei is, erről is beszéljünk néhány mondatot.**

– Az MNB nagyon jelentős szellemi műhely, kreatív kollégákkal, innovatív ötletekkel, aminek kommunikációs munkatársaimmal együtt nagyon sokat köszönhetünk. Másrészt az évek során nagyon sok sajtós kollégánkkal kialakult az a bizalmi viszony, ami elengedhetetlen ehhez a munkához: mi ismerjük az ő szakmai tudásukat, szorgalmukat, ők pedig elismerik – természetesen megadva a kellő kritika lehetőségét – azt, hogy ha az MNB szólal meg, akkor hiteles forrás beszél.

## 6.3. Pénzpiaci fogyasztóvédelem

A 2013-tól kezdődő időszak rendkívül aktív volt a pénzpiaci szereplők (pl: bankok, pénzügyi vállalkozások, pénzforgalmi szolgáltatók) fogyasztóvédelmi felügyelése tekintetében. Számos, az adósok helyzetét alapvetően befolyásoló esemény történt, amelyek közül az e fejezetben bemutatott témák voltak a legnagyobb hatással a fogyasztók helyzetére. Ezek eredményeképpen kijelenthető, hogy az elmúlt időszak felügyelési és jogalkotási eredményei a fogyasztók számára sokkal kiszámíthatóbb és kedvezőbb környezetet teremtettek.

### 6.3.1. A pénzpiacon előforduló jellemző kockázatok

A pénzpiaci fogyasztóvédelem területén felmerülő, azonosított kockázatok széles spektrumon mozognak. Az elmúlt 10 évet tekintve a kérelemre indult vizsgálatok esetében a legjellemzőbb hiba a panaszkezeléssel kapcsolatosan, a panaszra adott válasz teljeskörűsége és a válaszadási határidő tekintetében merült fel. További jellemző probléma a szolgáltatás megkötését vagy igénybevételét megelőző tájékoztatás megtévesztő tartalma, illetve tájékoztatás során a szakmai gondosság hiánya. Ugyanakkor előbbieken túl a kérelmes ügyekben jellemző témák az időben változnak, így például 2019-től 2022 végéig folyamatosan növekvő tendenciát mutat azon kifogások száma, amelyek a fizetési számlákkal és a készpénz-helyettesítő fizetési eszközökkel kapcsolatos visszaélések intézményi kezelésével voltak összefüggésben.

A kérelemre indult eljárásokban a kérelemben megjelölt kifogások kerülnek vizsgálatra, ugyanakkor a fogyasztó jelzésekből, kérelmekből azonosított kockázatok típusa és számossága több esetben megalapozta az MNB hivatalból indított vizsgálatait. Így például a felmerült kockázat alapján 2015-ben kiemelt figyelem irányult a zálogházak – zömében kiszolgáltatottabb helyzetben lévő fogyasztókat érintő – hitelezési tevékenységére, ennek keretében az MNB vizsgálati több intézmény esetében állapítottak meg THM számítási hibákat. Előbbihez hasonlóan a szerződéskötést megelőző, illetve a szerződéskötést követő, jogszabály

által előírt fogyasztói tájékoztatások hiányosságaira vonatkozó jelzések alapozták meg a 2016-ban indított fair banking témavizsgálat sorozatot (lásd. bővebben 6.3.4. pontban), továbbá a 2020-ban indított, szerződéskötést követő rendszeres tájékoztatásra vonatkozó témavizsgálatot (lásd. bővebben 6.3.5. pontban). Megállapítható, hogy a több intézményt érintő, hivatalból indított, célzott vizsgálatokat követően a vizsgálatot megalapozó kockázatok, fogyasztói jelzések érdemben mérséklődtek.

### 6.3.2. Díjmelések áttekintése a fizetésiszámla-termékeknél

2013. január 1-jén hatályba lépett a Pénzügyi tranzakciós illetékről szóló törvény, mellyel bevezetésre került a pénzforgalmi szolgáltatásokkal kapcsolatban a pénzforgalmi szolgáltatók által, a fizetési műveletek összege után fizetendő pénzügyi tranzakciós illeték. A tranzakciós illeték fogyasztókra történő áthárítását jogszabályi rendelkezés nem tiltotta, így az áthárításra a jogszabály által előírt formában és tájékoztatás mellett sor kerülhetett. Emiatt a pénzügyi intézmények az általuk megfizetett pénzügyi tranzakciós illetéket a fogyasztókra terhelték oly módon, hogy a törvény hatályba lépésével egyidejűleg a pénzforgalmi szolgáltatások feltételeit tartalmazó, a keretszerződések részét képező kondíciós listáikat, hirdetményeiket egyoldalúan módosították, és a kapcsolódó díjakat a pénzügyi tranzakciós illeték mértékével egyezően vagy annál kisebb mértékben emelték.

Előbbi gyakorlat áttekintésére az MNB 2013-ban és 2014-ben négy szakaszban témavizsgálatot folytatott, összesen 157 pénzügyi intézménnyel szemben. A vizsgálat során több esetben került sor annak megállapítására, hogy a pénzügyi intézmény nem tette elérhetővé a fogyasztók számára az adott díjmelés pontos indokát, mivel nem jelölte meg azt sem a hirdetményben, sem pedig a fogyasztóknak küldött értesítő levélben vagy a számlakivonatban, továbbá a módosítás a hatályba lépést legalább 2 hónappal megelőző közzétételét egyes intézmények elmulasztották.

Az MNB vizsgálataiban megállapításra került a díjak számítási módjának egyoldalú, fogyasztók számára kedvezőtlen módosítása, valamint új díj

bevezetésével történő, egyoldalú módosítását tiltó jogszabályi rendelkezések megsértése is. A vizsgálat megállapításai alapján az MNB a pénzügyi tranzakciós illeték fogyasztókra történő áthárítása miatt 4 milliárd forint ügyfeleknek való visszatérítését írta elő és 1,86 milliárd forint bírságot szabott ki, valamint összességében 142 pénzügyi intézménnyel szemben hozott intézkedést. A vizsgálat a fenti jogszabálysértések feltárásán és megszüntetésén túl hozzájárult ahhoz, hogy a hitelintézeti szektorban megszűnjenek a – sokszor évek óta fennálló – jogszabálysértő, a fogyasztókat hátrányosan érintő hiányosságok (például az oklista hiánya, tájékoztatási hiányosságok, határidők be nem tartása).

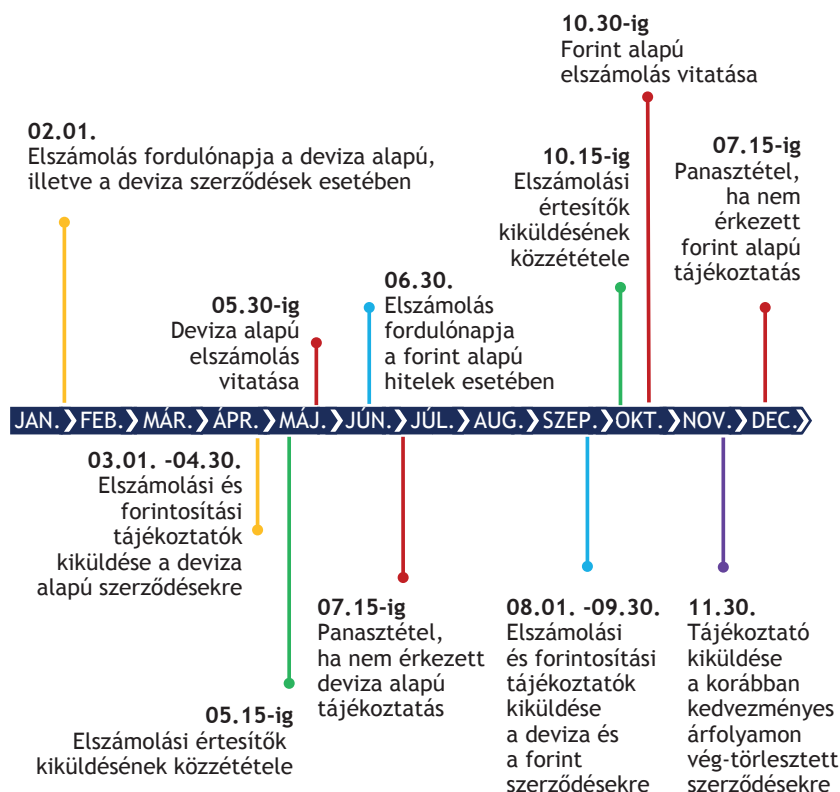
### 6.3.3. A tisztességtelen feltételek és árfolyamok rendezése az elszámolás és forintosítás során

A Kúria 2014. június 14-ei polgári jogegységi határozatában (2/2014. PJE) kimondta, hogy az egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő szerződéses rendelkezés akkor tisztességtelen, ha az nem felel meg az egyértelmű és érthető megfogalmazás, a tételes meghatározás, az objektivitás, a ténylegesség és arányosság, az átláthatóság, a felmondhatóság, valamint a szimmetria elvének. A Kúria kimondta továbbá, hogy a folyósításkor a meghatározott vételi, a törlesztéskor pedig az eladási árfolyamok alkalmazása tisztességtelen, mert ezekkel szemben nem áll a fogyasztónak közvetlenül nyújtott szolgáltatás, így az számára indokolatlan költséget jelent.

A Kúria jogegységi határozatában foglalt követelmények érvényesítésére tekintettel 2014. június 18-án megjelent az ún. Kúria-törvény. A törvény – a hitelkártya, folyószámlahitel és állami kamattámogatás mellett nyújtott hitelek kivételével – minden 2004. május 1. és 2014. június 18. között létrejött fogyasztói kölcsönszerződésre kimondta egyrészt, hogy a folyósítására a vételi, a tartozás törlesztésére pedig az eladási vagy egyébként a folyósításkor meghatározott árfolyamtól eltérő típusú árfolyam alkalmazásának semmisségét és a semmis kikötés helyébe az MNB hivatalos devizaárfolyamát emelte. Másrészt a jogszabály kimondta, hogy a fogyasztói kölcsönszerződésekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítást lehetővé tevő kikötések tisztességtelenségét vélelmezni kell, amennyiben a pénzügyi

intézmény ennek ellenkezőjét nem bizonyítja a jogszabály által előírt határidőn belül kezdeményezett polgári peres eljárásban. A Kúria-törvény mind az árfolyamok, mind a tisztességtelennek kimondott szerződési feltételek vonatkozásában elszámolási kötelezettséget írt elő a pénzügyi intézmények részére. 2014. október 15-én lépett hatályba az ún. Elszámolási törvény, amely rögzítette az elszámolási elveket és szabályokat. Az Elszámolási törvény meghatározta a devizaalapú, a devizaalapúnak nem minősülő deviza, valamint a forintalapú kölcsönszerződések és az azokhoz kapcsolódó egyes speciális típusok tekintetében az elszámolás fordulónapját, az elszámolásról szóló értesítő levelek megküldésének, valamint az elszámolás vitatásának szabályait. (6-2. ábra)

6-2. ábra: Elszámolási folyamat főbb lépései.



Forrás: MNB

Az elszámolás módszertanának megalkotására az MNB kapott felhatalmazást az Elszámolási törvény alapján. A módszertani szabályokat tartalmazó MNB rendeletek 2014. november 7-én és 2014. december 10-én kerültek kihirdetésre. A rendeletekben foglalt szabályok alapján követhették a pénzügyi intézmények a tisztességtelen szerződéses feltételek, továbbá az alkalmazott és az MNB-árfolyam közötti különbség, az ún. árfolyamrés korrigálásának lépéseit.

2014. december 5-én került kihirdetésre a Forintosítási törvény, amely alapján a pénzügyi intézményeknek a deviza-, illetve a devizaalapú, jelzálog fedezete mellett nyújtott kölcsönszerződéseiket az elszámolást követően forintalapúra kellett módosítaniuk meghatározott feltételek mellett úgy, hogy a módosítások az elszámolási fordulónaptól kerültek alkalmazásra. A Forintosítási törvény lehetőséget biztosított arra, hogy a fogyasztó a forintra váltás mellőzését kérje, amennyiben például a várható törlesztőrészlet mértékét meghaladó, rendszeres jövedelme devizában keletkezik. Forintalapú vagy nem jelzálog fedezete mellett nyújtott deviza, illetve devizaalapú kölcsönszerződések esetében a jogszabály az elszámolás fordulónapját követően az eredetileg számítható kamatot vagy kamatfelárat rendelte alkalmazni, ugyanakkor utóbbi szerződések esetében a forintra váltásról nem rendelkezett. Mindezeket túl a Forintosítási törvény előírta, hogy amennyiben felmondott deviza, illetve devizaalapú jelzálog fedezete mellett nyújtott kölcsönszerződésből eredő devizában nyilvántartott tartozása áll fenn a fogyasztónak, akkor a pénzügyi intézmény a tartozást a jogszabályban rögzített árfolyamon köteles átváltani. A Forintosítási törvény a szerződések módosulásával kapcsolatos tájékoztatási kötelezettséget is előírt a pénzügyi intézmények részére.

Az elszámolás és forintosítás összetettsége és az érintett szerződések rendkívül magas száma miatt az MNB már az elszámolás tényleges végrehajtását megelőző, felkészülési időszak során fontosnak tartotta a pénzügyi intézmények módszerainak áttekintését. Ezért ellenőrizte az alkalmazni tervezett elszámolási folyamatokat a legnagyobb ügyfélkörű 15 pénzügyi intézménynél, ennek keretében az MNB áttekintette,



hogy a pénzügyi intézmények az elszámolás módszertanát szabályozó MNB rendeleteknek megfelelően alakították-e ki számítási alapelveiket. (Elszámolási módszertan vizsgálatáról szóló sajtóközlemény, 2015) Amennyiben az ellenőrzés alapján a módszertani előírásoknak nem megfelelő eljárás került azonosításra, ott az MNB felhívta az intézményt, hogy a tervezett gyakorlatát a jogszabályi előírásokkal hozza összhangba. Mindemellett az MNB a honlapján tematikus aloldalt indított a pénzügyi intézmények részére, amelyen a vonatkozó jogszabályok és rendeletek mellett a témához kapcsolódó Gyakran Ismételt Kérdéseket is közzétett. Továbbá az értesítő levelek megfelelő tartalommal történő elkészítésének érdekében az MNB a pénzügyi intézményeknek mintadokumentumokat és kitöltési útmutatót is elérhetővé tett. Előbbiekén túl az MNB kiemelt figyelmet fordított arra, hogy az ügyfelek részére az MNB honlapjának fogyasztói aloldalán részletes, tematizált tájékoztatást biztosítson. A fogyasztóknak szóló információk között szerepeltek az elszámoláshoz és a forintra váltáshoz kapcsolódó kérdések és válaszok, a jogorvoslati információk, továbbá az MNB által a témában kiadott sajtóközlemények is. Mindemellett az MNB fogyasztóvédelmi Pénzügyi Navigátor Füzetek tematikus példányaival, a témáról szóló egyperces közérthető videóinterjúkkal és a tájékoztató levelet bemutató animációs kisfilmekkel is segítette a fogyasztók tájékozódását.

#### 6.3.4. Fair Banking koncepció és témavizsgálat-sorozat

Az etikus bankrendszer kialakítását célzó, ún. fair banking jogszabályi alapját az Fhtv. 2015-ben hatályba lépett módosítása biztosította. A jogszabály-módosítás főbb vívmánya, hogy rögzítette a kamatok, díjak és költségek megállapításának módját, valamint korlátozta azok szintjét és hitelezők általi módosítását. További jelentős változás, hogy a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó követelményeket strukturáltan – a tájékoztatás időbeliségére, tartalmára tekintettel, az egyes hitelterméktípusokhoz igazodóan – szabályozta a jogszabály. Mindezek a fogyasztók számára azt eredményezték, hogy a hitel életútjának teljes

időszakára – a szerződéskötést megelőző tájékoztatástól a szerződés megszűnéséig – átláthatóvá vált a hitelfeltételek alakulása.

A tisztességes hitelezés, a jogszabály-módosításoknak való intézményi megfelelés ellenőrzése és a fogyasztói oldalon azonosított tájékoztatási deficit kockázatára tekintettel az MNB fogyasztóvédelmi témavizsgálat-sorozatot indított.

A 2016-ban megkezdett, első fair banking témavizsgálat a hitelszerződés megkötését megelőző tájékoztatási követelmények ellenőrzésére fókuszált, melynek keretében az MNB próbaügyletkötések útján is ellenőrizte a fogyasztók irányába való tájékoztatási kötelezettségek teljesítését. Az MNB a vizsgált 23 pénzügyi intézményből 21 esetében állapított meg jogszabálysértést. Ennek során az intézmények gyakorlatában rendszerszintű hiányosságok nem voltak észlelhetők, ugyanakkor az MNB egyes, szerződéskötést megelőző tájékoztatási elemekben – így például a függő közvetítőkre vonatkozó, illetve a jelzáloghitelek esetén adandó személyes tájékoztatás, valamint a szerződéskötést megelőzően a fogyasztónak átadni szükséges tájékoztató dokumentumok, és a hiteltermék szerződésének mintaszövegének intézményi honlapon történő közzététele – esetében hiányosságokat tárt fel. (Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Jelentés, 2017)

2017-ben indított, második témavizsgálatban 16 pénzügyi intézménynél ellenőrizte az MNB, hogy az Fhtv.-ben foglaltaknak megfelelően jártak-e el a szerződéskötést megelőző tájékoztatás és a kamatváltoztatási mutatók alkalmazása során. Az egyoldalú kamatmódosítási gyakorlat több esetben nem felelt meg teljes körűen a fair banki szabályoknak. A piaci szereplők egyes hitelügyleteinél nem volt utólag igazolható a tájékoztató dokumentumok átadása, a jelzáloghitelek személyre szóló tájékoztatói hiányosak voltak. A témavizsgálatba bevont 16 pénzügyi intézményből 15 esetében került sor – kisebb súlyú, nem rendszerszintű hiányosságok miatt – jogszabálysértés megállapításra és fogyasztóvédelmi bírság kiszabására. Az MNB a jogsértések megállapítása és a fogyasztóvédelmi bírság kiszabása mellett határozataiban a jogszabályi megfelelés érdekében

intézkedések megtételére kötelezte az intézményeket, melyeket azok végrehajtottak. (Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Jelentés, 2018)

Az MNB 2018-ban, a harmadik fair banking vizsgálatban 10 pénzügyi intézmény esetében ellenőrizte a kamatváltóztatási mutatók alkalmazásának és kamatváltozásról szóló tájékoztatás jogszabályi megfelelőségét. A vizsgálatok 8 pénzügyi intézmény esetében állapítottak meg jogszabálysértést. A jellemző jogszabálysértések a fogyasztói hitelek kamatfeltételeinek módosítását megelőző tájékoztatás elmaradása, valamint a fogyasztói hitelek kamatainak egyoldalú, ügyfelek számára kedvezőtlen módosításai voltak. (Makroprudenciális Jelentés, 2020)

A 2016–2019 között lefolytatott fair banking témavizsgálatok igazolták, hogy indokolt a változó jogszabályi követelményekhez igazodó felügyelés, amely a helytelen piaci gyakorlatok azonosításával és az azokkal szembeni célzott intézkedések útján elősegíti a jogszabályi megfelelést, ezáltal a fogyasztói érdekek érvényre juttatását.

### 6.3.5. Szerződéskötést követő tájékoztatások

A szerződéskötést követő tájékoztatások célja, hogy rendszeresen adjanak áttekintési lehetőséget a fogyasztóknak a termék használatával járó információkról. Ezen tájékoztatások révén a fogyasztók nyomon követhetik az adott termék használatával járó költségeiket, tartozásuk, elhelyezett betétösszegük alakulását. Ezen információk birtokában a fogyasztónak lehetősége van más, optimálisabb terméket vagy akár szolgáltatót váltani, ezért kiemelten fontos, hogy ezek az információk a jogszabály által előírt tartalommal és határidőben kerüljenek megküldésre.

Az MNB tervezetten, témavizsgálatában tekintette át a pénzügyi intézmények szerződéskötést követő tájékoztatásának megfelelőségét 10 – a legnagyobb szerződéses állománnyal rendelkező – intézménynél. Az ellenőrzés fókuszában a fizetési számlákhoz és hiteltermékekhez kapcsolódó tájékoztatások tartalmi és határidőben történő, igazolt módon való megküldésének vizsgálata volt.

A témavizsgálat hiányosságokat tárt fel mind a 10 vizsgált pénzügyi intézménynél a fizetési számlák, illetve a hitelszerződések lezárását követően küldendő egyértelmű, közérthető és teljes körű kimutatás megküldése kapcsán. Továbbá a hitelintézetek többségénél a fogyasztók által kért kimutatások legkésőbb 90 napon belüli teljesítése, az előtörlesztési igény esetén a kapcsolódó információk, az előtörlesztéssel járó következményeket tartalmazó tájékoztatás átadása, valamint az Országos Betétbiztosítási Alapra vonatkozó tájékoztató aktualizálása és a betétekkel kapcsolatos rendszeres tájékoztatás rendelkezésre bocsátása kapcsán merültek fel hibák. Szintén az intézmények többsége esetében azonosításra került, hogy a fizetési számlákhoz kapcsolódó Díjkimutatások egy részét csak a 2020. január 31-ei határidőn túl küldték meg a fogyasztók részére. A Központi Hitelinformációs Rendszerbe történő adattovábbítást megelőzően 30 nappal és az adattovábbítást követő 5 munkanappal történő értesítések kapcsán a hitelintézetek több mint felénél talált olyan fogyasztókat az MNB, akiknek csak a jogszabályi határidőn túl kerültek megküldésre az értesítések.

### 6.3.6. Fizetési moratórium felügyeleti kezelése

A koronavírus okozta világjárvány magyar gazdaságra és a fogyasztókra gyakorolt hatására tekintettel 2020-ban bevezetésre került a fizetési moratórium, amely bevezetésekor általánosan, a 2020. március 18-án fennálló valamennyi lakossági és vállalati kölcsönszerződésre – ideértve a hitel- és lízingszerződéseket is – kiterjedt. A moratórium alapvető célja az volt, hogy a pandémiás helyzet ideje alatt az adósok fizetési kötelezettségére haladékot biztosítson, azaz az érintett fizetési kötelezettség egy későbbi időpontban kerüljön megfizetésre. A fizetési haladék ideje alatt megfizetésre nem került törlesztési kötelezettségek és a tőketartozásra jutó kamattartozás adta a moratórium alatt felhalmozott tartozást, amelynek megfizetését a vonatkozó jogszabályok alapján a moratórium végével, a hátralévő futamidőben szükséges az adósoknak megfizetni. Ugyanakkor a jogszabályok azt is rögzítették, hogy a moratóriumot követően a szerződésből eredő törlesztési kötelezettség

nem lehet magasabb, mint a moratóriumot megelőző, azaz a törlesztési kötelezettség összege – ide nem értve a szerződés szerint kamatváltozásból eredő növekedést – nem lehet magasabb, mint a 2020. március 18-át megelőző mérték. A törlesztési kötelezettség változatlanságára vonatkozó szabály eredménye, hogy a felhalmozott tartozás függvényében a szerződés szerinti futamidő megnövekszik.

A fizetési moratórium több alkalommal meghosszabbításra került, így több időszak különíthető el az alapján, hogy az egyes időszakokban a moratórium további igénybevételére és a moratóriumba történő visszalépésre milyen formában és milyen adósi körnek volt lehetősége. A moratóriumok jellemzőit a 6-3. ábra mutatja be:

6-3. ábra: A fizetési moratórium időszakai.



Forrás: MNB

A moratórium szükségszerűen gyors bevezetése a pénzügyi intézmények oldalán számos esetben értelmezési és ügykezelési kérdéseket vetett fel. A moratóriumot bevezető két kormányrendelet nem tartalmazott minden terméktípusra, termékvariánsra kiterjedő részletezett szabályokat. A kiemelt társadalmi érdekre és a fogyasztói jogok érvényesülésére figyelemmel az MNB folyamatos felügyelési tevékenysége keretében több eszközzel támogatta a pénzügyi intézmények moratóriumi szabályoknak való megfelelését.

Az MNB – több esetben a jogalkotóval egyeztetve – a pénzügyi intézmények számára Gyakran Ismételt Kérdések formájában foglalta össze a fizetési moratórium kezelésével kapcsolatos értelmezéseket, továbbá a jogszabályokon túlmutató elvárásokat és jó gyakorlatokat is. A Gyakran Ismételt Kérdések az intézményektől érkező, továbbá az ügyféljelzések és honlapinformációk alapján felmerülő újabb kérdésekre adott válaszokkal folyamatosan bővültek 2020. október elejéig. Az MNB ezen túl a moratóriummal érintett szerződéseket kezelő intézményektől elvárta, hogy a fogyasztóknak szóló tájékoztatásokat előzetesen az MNB részére megküldjék. A 750 oldalnyi tájékoztatás publikálás előtti felügyeleti áttekintése lehetővé tette a fogyasztóknak szóló információk pontosítását, szükség esetén korrigálását. Előbbieken túl az MNB 2020-ban több vezetői körlevelet is kiadott a fizetési moratórium kezelésével összefüggésben. A fizetési moratóriumnak való intézményi megfelelést a felügyeleti területek folyamatos felügyelés keretében ellenőrizték és hiányosság azonosítása esetén fogyasztóvédelmi figyelmeztetés és vezetői levél került kiadásra annak érdekében, hogy a helyes gyakorlatot mielőbb helyreállítsák az érintett intézmények.

A 2021-ben az MNB a fizetési moratóriumot érintő témavizsgálat indítása mellett döntött, amelynek fókuszában a szabályozás üzleti logikába való átültetése állt. A vizsgálat célja volt, hogy az MNB áttekintse a fizetési kötelezettségre vonatkozó haladék miatt felhalmozott tartozások megfelelő kezelésére és a várható futamidő-hosszabbítás kiszámítására vonatkozó hitelintézeti gyakorlatokat. A fogyasztókra fókuszáló, 16 pénzügyi intézményt célzó témavizsgálat 2021 júniusában került

elindításra. A vizsgálat kiterjedt a moratóriummal érintett hitelkártya, valamint a folyószámlahitel-szerződések tartozás átszámítására, amely szerint az adós fizetési moratórium alatt felhalmozott tartozását a jogszabályban rögzített 11,99%-os kamattal újra kellett számolni, majd erről az adóst tájékoztatni 60 napon belül, illetve ahol keletkezett az átszámítás alapján az adósnak visszajáró összeg, annak kifizetéséről az intézmény intézkedett. A témavizsgálat kiterjesztése így annak ellenőrzésére irányult, hogy a hitelkártya, valamint a folyószámlahitel-szerződések esetében a pénzügyi intézmények az átszámítást és a kapcsolódó tájékoztatást a jogszabályi előírásokkal összhangban, az előírt határidőben végezték el. A 2022 októberében lezárult utolsó vizsgálatot is figyelembe véve megállapítható, hogy a fizetési moratórium kapcsán általános, rendszerszerű hibák nem kerültek feltárásra, ugyanakkor a vizsgált intézmények többségénél sor került a moratóriummal érintett szerződések egy részét érintő, jogszabállyal összhangban nem álló hiba azonosítására. Több intézménynél fordult elő, hogy már a moratóriumból való kilépést követően – azaz a 2021. október 31-ei lejáratot megelőzően – elindították a moratóriumi tartozás beszedését, és elvégezték a futamidő meghosszabbítását, valamint a hitelkártya és folyószámlahitelek átszámítását a jogszabály által előírt 60 napon túl végezték el. Továbbá előfordult, hogy rendszertechnikai hiba miatt a moratórium első időszakában késedelmi kamat került felszámításra, ugyanakkor ezek korrekcióját az érintett intézmények már a moratórium időszaka alatt megkezdték.

### 6.3.7. A kereskedelmi kommunikációs gyakorlatok nyomon követése

A folyamatos felügyelés részeként a kereskedelmi kommunikáció figyelése kockázat szempontjából két területre összpontosít, a tartalmi minimum követelményeknek való megfelelésre, valamint a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértésére. A kereskedelmi kommunikáció tartalmára vonatkozó szabályok célja a megalapozott fogyasztói döntéshozatal elősegítése. Ilyen előírások kötődnek például a teljes hiteldíjmutató (THM), illetve az egységesített betéti

kamatlábmutato (EBKM) megjelenítéséhez, valamint – az ügylet főbb, tételesen meghatározott kondícióit ismertető – reprezentatív példa megadásához is. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmára vonatkozó előírások biztosítják például a fogyasztó irányába megvalósuló megtévesztő, illetve agresszív kereskedelmi kommunikációval szembeni fellépést. A pénzügyi szektorban a tipikusnak mondható gyakorlati esetek a díjakra, költségekre vonatkozó megtévesztő tájékoztatás körébe tartoznak. A kereskedelmi kommunikáció során arra is figyelmet fordít az MNB, hogy a jogszabálysértőnek nem minősülő, azonban a fogyasztók számára aggályos üzeneteket ne közvetítsenek a kereskedelmi kommunikációk. Így például az MNB kifogásolta az olyan reklámokat, amelyekben a nyaralás szerepelt hitelcélként.

Az MNB folyamatos felügyelése és ellenőrzései, illetve az ellenőrzés eredményének sajtóközlemény útján való közzététele nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a 2020-as években a tartalmi hiányosságokat tartalmazó kereskedelmi kommunikációk érdemben csökkenjenek.

### 6.3.8. Minősített Fogyasztóbarát Lakáshitel

A hatósági eszközök mellett kiemelendők a piaci szereplők magatartását befolyásoló egyéb eszközök is, amelynek jó példája a minősített fogyasztóbarát termékek – így lakáshitel, személyi hitel – pályázati rendszere.

Az MNB a háztartási hitelezés volumenének dinamikus növekedésére figyelemmel kiemelten fontosnak tartotta, hogy annak bővülése egészséges szerkezetben menjen végbe. A banki ajánlatok összehasonlíthatóságának elősegítése, a bankrendszeri verseny élénkítése, valamint a hosszabb kamatperiódusú lakáshitelek elterjedésének támogatása érdekében, a fogyasztóvédelmi szempontokat is figyelembe véve az MNB 2017 tavaszán elkészítette a Minősített Fogyasztóbarát Lakáshitel (MFL) minősítést. A minősítés bevezetésének célja volt, hogy egységes feltételrendszerű, így könnyedén összehasonlítható, kedvező árazású és hosszabb időszakra rögzített kamatozású lakáshitelek terjedjenek el



a piacon. A minősítésre vonatkozó szigorú feltételek teljesítésével a hitelintézetek jogosulttá váltak az MFL-termékek értékesítésére, valamint az ahhoz kapcsolódó logó használatára.

A minősítés bevezetése óta az összes jelentős hitelintézet sikeresen pályázott a minősítés elnyerésére, és a termékek értékesítésével, kibővítésével azok a fogyasztók széles köre számára váltak elérhetővé. Az egyre intenzívebbé váló piaci verseny eredményeként továbbá az egy éven túl rögzített és a változó kamatozású lakáshitelek átlagos kamatfelár-különbsége folyamatosan csökkent. Ennek eredményeként az egy éven túli kamatfixálású lakáshitelek relatív költséghátránya eltűnt.

6-4. ábra: A korábbi hitelezési gyakorlatok és a Minősített Fogyasztóbarát Lakáshitelek jellemzői:

Korábbi lakáshitelek	Minősített Fogyasztóbarát Lakáshitel
Nehezen áttekinthető díj- és költségstruktúra	A folyósításig felmerülő díjak és költségek maximáltak Nincsenek rejtett költségek
A banki ajánlatok nehéz összehasonlíthatósága	Online összehasonlító oldal
Elhúzódó banki folyamatok	A hitelbírálatra és a folyósításra vonatkozó szoros határidők
Sok esetben rövid kamatperiódusú hitelek	3*, 5, 10 évre vagy a futamidő végéig rögzített kamatozás maximált referenciakamat feletti kamatfelár
Magas elő- és végtörlesztési díjak	A jogszabályban rögzítettnél alacsonyabb elő- és végtörlesztési díjak

\* 2018. októberig

Forrás: MNB (Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Jelentés, 2017)

Az MFL sikerét mutatta, hogy már 2018 decemberére a minősített termékek piaci részesedése 60 százalék fölé emelkedett a legalább ötéves kamatrögzítésű új lakáshiteleken belül, hozzájárulva a háztartások kamatkockázattal szembeni kitettségének mérsékléséhez, és a lakáscélú hitelezés egészséges szerkezetének megőrzéséhez. A minősített termékek térnyerésével párhuzamosan az egy évnél hosszabb időszakra rögzített kamatozású lakáshitelek aránya az új lakáshitel-folyósításon belül 2019 áprilisára már 97 százalékra emelkedett. Meghatározóvá vált a legalább tízéves kamatrögzítés, míg a kockázatosabb, változó kamatozású konstrukciók részesedése a korábban jellemző 40-50 százalékos szintről 3 százalék közelébe süllyedtek.

Az MFL-hitelek térnyerésével párhuzamosan a teljes lakáshitel-kihelyezés szerkezetváltása is megtörtént, jelentősen csökkentve ezzel a lakáshitelek kamatkockázatát és növelve a pénzügyi stabilitást. Emellett az MFL-hitelek térnyerése a piaci verseny élénkítése és a legdrágább termékek kiszorítása útján a kamatfelárak mérséklődését is segíthette. Az MFL-hitelek térnyerésével párhuzamosan a minősítés bevezetése előtt jellemző 4-5 százalékpontos kamatfelárak 2021 elejére 2 százalékpont közelébe csökkentek. Az MFL-termékek nem minősített lakáshitelekhez viszonyított alacsonyabb kamatfelára a fogyasztói csoportok széles körében, kockázati jellemzőktől függetlenül érvényesült.

### 6.3.9. Minősített Fogyasztóbarát Személyi Hitel

A Minősített Fogyasztóbarát Lakáshitelek sikere nyomán az MNB a Minősített Fogyasztóbarát termékminősítés személyi hitelekre történő kiterjesztése mellett döntött, így 2021 januárjától elérhetővé váltak a Minősített Fogyasztóbarát Személyi Hitelek (MSZH) is. A termék bevezetésével az MNB tovább támogatta a bankrendszeri verseny erősítését, valamint az online csatornán való szerződéskötés lehetőségét elvárva ösztönözte a banki digitalizációt. Az MSZH-termékek kialakításának fő szempontjai a hitelfelvételi folyamat és a törlesztőrészletek kiszámíthatósága, a minősített ajánlatok egyszerű összehasonlíthatósága,

valamint a kamatfelárak mérséklése volt. Az MSZH legfeljebb 7 éves futamidővel rendelkező, szabad felhasználású, de akár hitelkiváltási célra is felhasználható, maximális kamatfelára a hitelnyújtók által választott referenciakamat felett 500 ezer Ft hitelösszegig 15, 500 ezer Ft hitelösszeg felett 10 százalékpontban került meghatározásra, ami a nem minősített termékekhez képest kedvezőbb árazást követelhet meg, és érdemi megtakarításokat biztosíthat a hitelfelvevők számára.

Az MSZH-hoz kapcsolódó határidők – úgymint folyósítási határidő és az előtörlesztés elszámolásának határideje – maximálásra kerültek, továbbá az MSZH-termékek esetén egységes, könnyen átlátható, a jogszabályi maximumoknál kedvezőbb díjstruktúra került alkalmazásra, a pénzügyi tudatosság növelése érdekében pedig kötelező az egységes szerkezetű és tartalmú figyelemfelhívás és tájékoztatás. Az MSZH online hitelfelvétele a hagyományos eljáráshoz képest olcsóbb és gyorsabb, ugyanis ezek esetében a folyósításnak nincs díja, és a kölcsönt a hitel befogadását követő 2 munkanapon belül folyósítani kell a hitelezőknek. Az online igénylés egyre népszerűbb a fogyasztók körében, a pozitív hitelbírálatot követően az online nyújtott hiteleknél a szerződéskötés, folyósítás jellemzően azonnal lehetővé válik. A hitelnyújtó intézmények ajánlatainak egyszerű összehasonlítását az MNB online kalkulátor útján is segíti, az Összehasonlító oldal (<https://minositettstemelyihitel.mnb.hu/nyito/kalkulator>) az online hitelfelvétel egyszerű megindítását is támogatja.

### 6.3.10. Változó kamatozású hitelek kamatkockázatának csökkentése

A kockázatosnak tekintett változó kamatozású hitelek 2018-ban a fennálló jelzáloghitel-állományon belül magas, mintegy 60%-os részarányt képviseltek. Ezek a jelzáloghitelek a hosszabb (pl. 10 éves) kamatperiódusú hitelekhez képest jelentős kamatkockázatot hordoznak, különösen azon hitelek esetében, ahol a hitel lejáratára még legalább 10–15 év. Ezeknek a jelzáloghiteleknek a kamatkockázata ugyanis abban áll, hogy a referenciakamat (pl. BUBOR) esetleges emelkedése akár 3, 6 és

12 havonta realizálódik a törlesztőrészletben, így egyszeri kamatsokk is már kedvezőtlen irányú változást hozhat magával a törlesztési teher tekintetében, ami a kifizített pénzügyi helyzetű, alacsonyabb jövedelmi tartalékokkal rendelkező fogyasztók törlesztőrészletfizetési-képességét érzékenyen érintheti.

Az MNB a háztartások kamatkockázati kitettségének csökkentését szem előtt tartva fogyasztóvédelmi és makroprudenciális szempontból is fontosnak tartotta a változó kamatozású jelzáloghitelek súlyának mérséklését, és a hosszabb időszakra rögzített kamatozású hitelek térnyerésének ösztönzését.

Az MNB a fix kamatozású új hitelek ösztönzésén túl a meglévő változó kamatozású hitelállomány csökkentése érdekében a Magyar Bankszövetséggel együttműködésben elkészítette a változó kamatozású jelzáloghitelek kamatkockázatáról, valamint az annak kezeléséről való tájékoztatás elősegítéséről szóló, 9/2019. számú ajánlását.

Az ajánlás alapján a pénzügyi intézmények több lépcsőben – először a legsérülékenyebb, 15 évnél hosszabb hátralévő futamidejű, változó kamatozású jelzáloghitellel rendelkező fogyasztók részére – személyre szóló tájékoztatást adtak az ún. „fair bank” törvény hatálybalépése, azaz 2015. február 1. előtt kötött, legalább 10 éves hátralévő futamidővel rendelkező szerződéssel bíró lakossági ügyfelek számára. A tájékoztatás célja volt, hogy a fogyasztók a változó kamatozású jelzáloghiteleiknél ne csupán az aktuális kamatmértékeket és törlesztőrészleteket mérlegeljék, hanem a változó kamatozás kockázatának hosszú távú lehetséges következményeit is értékeljék. A változó kamatozású jelzáloghitelek kamatának esetleges növekedésével kapcsolatos kockázatok bemutatása ugyanis elősegíti az ilyen hitellel rendelkező fogyasztók tájékozott döntéshozatalát a szerződés kamatkockázatának felmérésében, és az azzal kapcsolatos döntéshozatalban, hogy élnek-e a kiszámíthatóbb, hitelezővel együttműködésben történő kamatozásra történő, MNB ajánlása szerint bemutatott szerződésmódosítás lehetőségével. A fogyasztóknak megküldött tájékoztatás az adós konkrét hitelére szabottan,

a törlesztőrészlet összegén keresztül mutatta be a kamat változásából eredő kockázatot, összehasonlítva azt a hosszabb kamatperiódusra vagy a futamidő végéig rögzített kamatozású jelzáloghitelével. A pénzügyi intézményeknek a tájékoztatóban a hosszabb kamatperiódusban vagy a futamidő végéig rögzített hitelkamatra történő szerződésmódosítási lehetőség közül legalább kettőt kellett bemutatni a fogyasztóknak, melyből az érintett ügyfelek választhatnak, és mely szerződésmódosítási lehetőség 30 napig volt érvényben.

Az MNB folyamatosan nyomon követte a fogyasztók kamatkockázatokról való tájékoztatásának folyamatát, amely 2019 közepétől indult és 2020. év elején lezárult. A mintegy 109 ezer tájékoztató levél megküldésével a pénzügyi intézmények eleget tettek a jegybank fogyasztók tájékoztatására vonatkozó elvárásának. A tájékoztatások megküldése nyomán 2020. január végéig mintegy 2100 fogyasztó élt a szerződésmódosítás lehetőségével. Ennek nyomán a hitelező pénzügyi intézmények közel 20 milliárd forint változó kamatozású hitelállományt váltottak át fix kamatozásúra. Tekintettel arra, hogy az ajánlás betöltötte eredeti célját, és felhívta a figyelmet a hosszabb távú kamatrögzítés biztosította kiszámíthatóságára, az MNB 2023. február 1-jétől hatályon kívül helyezte.

### 6.3.11. A fizetési késedelembe esett fogyasztói szerződések egységes kezelése

Az MNB prudenciális és fogyasztóvédelmi szempontból is sokat foglalkozott a nem teljesítő hitelek kérdéskörével. A fizetési késedelembe esett lakossági hitelek kezelésével kapcsolatban a pénzügyi intézmények irányába megfogalmazott fogyasztóvédelmi elvárásokat az MNB az 1/2016. számú ajánlásban (ajánlás a fizetési késedelembe esett lakossági jelzáloghitelek helyreállításáról), majd az azt megújító, 5/2022. számú ajánlásban rögzítette.

Az ajánlás hatálya kiterjed a pénzügyi intézmények állományában lévő, fizetési késedelemmel érintett, fogyasztóval kötött valamennyi hitel- és

pénzkölcsönre, valamint pénzügyi lízingszerződésre (a továbbiakban együtt: kölcsönszerződés). Ezekről a kölcsönszerződésekkel rendelkező pénzügyi intézményektől várja el az MNB az ajánlásnak való megfeleléssel azzal, hogy annak érvényre juttatását a piaci szereplőknek a megbízásukból eljáró szervezetek és személyek esetében is biztosítani szükséges. Az MNB felügyeleti tevékenysége során követi nyomon az intézményi gyakorlatok ajánlásnak való megfelelését.

Az ajánlás kizárólag a kölcsönszerződés felmondását megelőző időszakra vonatkozó elvárásokat rögzít, hogy azoknak az intézményi gyakorlatban való alkalmazásával elősegítse a pénzügyi intézmények és az adósok közötti együttműködést annak érdekében, hogy az adós fizetőképessége helyreálljon, és elkerülhető legyen a szerződés felmondása. Ezen portfóliók helyreállításának fogyasztóvédelmi szempontú részletszabályait – így az adóssal való kapcsolatfelvétel és megoldáskezesés lépéseit, azok időzítését, a tájékoztatások tartalmi elemeit, illetve a kommunikációs csatornák alkalmazásának követelményeit – rögzíti az ajánlás a pénzügyi intézmények egységes eljárása érdekében. Az adóssal való kapcsolatfelvételi gyakoriságra vonatkozó minimum elvárás, hogy a pénzügyi intézmény legalább három alkalommal kísérelje meg az adóssal felvenni a kapcsolatot különböző kommunikációs csatornákon, legkésőbb a fizetési kötelezettség 45 napos késedelmét követő 3. munkanaptól kezdődően.

Az MNB elvárja a pénzügyi intézményektől, hogy az ajánlás szerinti kapcsolatfelvételi és tájékoztatási kötelezettségek teljesítéséig ne kerüljön sor a kölcsönszerződés felmondására. A kapcsolatfelvételt követő megoldáskeresési folyamat során követendő gyakorlat, hogy a pénzügyi intézmény tényleges megoldást jelentő, az adósok helyzetének rendezésére szolgáló lehetőséget kínáljon, továbbá az adós együttműködése esetén – a felek közötti megállapodás minél hamarabb való létrejötté, a tartozás késedeleméből eredő növekedésének elkerülése érdekében – személyre szabott fizetékönnyítési megoldásokat dolgozzon ki.

A megoldáskeresés során kizárólag az azzal összefüggésben felmerülő, igazolt és indokolt költségeket terhelheti az adósra a pénzügyi intézmény, és a fizetési késedelemmel összefüggésben mindvégig kizárólag olyan díjakat alkalmazhat, amelyek a késedelem mértékével arányosak, és annak kezeléséhez közvetlenül kapcsolódnak. A díj- és költségstruktúrának az adós számára nyomon követhetőnek és átláthatónak kell lennie.

Az adós irányába való transzparens tájékoztatás elősegíti az együttműködést és a megalapozott döntéshozatalt, ezért az MNB egyaránt elvárja az általános és az egyénre szabott tájékoztatásokat. Továbbá a pénzügyi intézményeknek a honlapjukon átlátható módon elérhetővé kell tenniük a fizetési késedelem kezelésével kapcsolatos általános információkat.

### 6.3.12. Transzparencia erősítése a fizetési számláknál

A EU-s fizetési számla irányelv alapján megalkotott Fizetési számla Kormányrendelet célja a fizetési számlákhoz kapcsolódó legjellemzőbb díjak összehasonlíthatóságának megteremtése, és az egyes szolgáltatások eltérő elnevezéseinek egységsítése volt.

Az EU-szinten egységes formátumú ún. díjjegyzékek jól áttekinthető, strukturált szerkezetű, önálló dokumentumok, amelyek segítségével a fogyasztók előzetesen áttekinthetik a fizetési számláikhoz kapcsolódó legjellemzőbb szolgáltatások díjait és költségeit, továbbá a látra szóló kamatlábak mértékét. Ugyanakkor a valamennyi díjat tartalmazó, teljes körű tájékoztatás más dokumentumokban érhető el. A díjjegyzékeket igény esetén a szerződéskötést megelőzően kell a fogyasztók kérése alapján papíron vagy más tartós adathordozón rendelkezésre bocsátani, valamint a szolgáltatók honlapján és a bankfiókokban is könnyen hozzáférhető módon közzé kell tenni. Az MNB – a díjjegyzékek egyszerű, díjmentes, online összehasonlíthatóságát biztosítandó – 2019-ben egy kötelező adatszolgáltatáson alapuló, a forgalmazott számlákat tartalmazó online alkalmazást fejlesztett. A díjjegyzék összehasonlító

weboldalon (pad.mnb.hu) a fogyasztók számára lehetővé válik a saját számlahasználati szokásaik alapján a megfelelő termék kiválasztása.

A díjjegyzékekhez hasonlóan szintén a fizetési számla irányelv alapján 2020-tól a pénzforgalmi szolgáltatóknak – a havi bankszámlakivonatok mellett – évente egyszer, január 31-ig díjmentesen a fogyasztók rendelkezésére kell bocsátani az ügynevezett díjkimutatást. A díjkimutatást naptári évre – azaz január 1-jétől, december 31-ig terjedő időszakra – kell elkészíteni, és ugyanazon a csatornán kell megküldeni (postán vagy elektronikus úton), amelyen a havi bankszámlakivonatok is megküldésre kerülnek. A minden szolgáltatónál egységes szerkezetű és nyelvezetű dokumentum célja, hogy részletesen bemutassa a fogyasztó fizetési számlájához kapcsolódó összes szolgáltatás igénybevételével felmerült, ténylegesen megfizetett díjat, és költséget, valamint a fizetett, és kapott kamatokat. Amennyiben év közben valamely díj változott, azt transzparens módon, külön sorban kell megjeleníteni, így az évközi díjmódosítások is jól láthatóak.

Korábban csak a havi számlakivonatokban szereplő adatok összesítésével volt megismerhető a tényleges számlahasználati költségek összege, ez a díjkimutatásnak köszönhetően ma már könnyen áttekinthető. Az MNB folyamatos felügyelési tevékenysége körében ellenőrzi a díjkimutatások határidőben történő megküldését, és amennyiben jogszabálysértést észlel, megteszi a jogsértés súlyának megfelelő intézkedéseket.

### 6.3.13. Kézizálog-kölcsönök: kiszolgáltatott ügyfelek

Az MNB kiemelt figyelemmel kísérte a zálogházak hitelezési tevékenységét is. A felügyeleti tapasztalatok alapján az ilyen szolgáltatást igénybe vevő fogyasztói réteg jelentős hányada kiszolgáltatottabb helyzetben van, esetükben a megfelelő tájékoztatás, valamint a THM maximum mértékére és számítására vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartása kiemelten fontos.



Az MNB intézkedéseinek hatására 2015-ben a zálogházak kivezették kínálatukból az MNB által nem kívánatosnak tartott, 30 napnál rövidebb futamidejű termékeket. Megnyugtató megoldást a kézizálog-hitelezés során alkalmazott extrém rövid futamidővel kapcsolatban felmerült kockázatok kezelésére a teljes hiteldíjmutató meghatározásáról, számításáról és közzétételéről szóló 83/2010. (III. 25.) Korm. rendelet 2016-os módosítása hozott.

A zálogházak esetében jellemzően a THM-számítás, THM-maximum és a kereskedelmi kommunikációban a THM feltüntetése tekintetében tárt fel az MNB problémákat.

Az MNB a korábbi évek vizsgálati, folyamatos felügyelési, valamint engedélyezési tapasztalatai alapján 2018-ban kiadta a pénzügyi intézmények által közvetlenül, valamint függő kiemelt közvetítők útján végzett kézizálog fedezete mellett történő pénzkölcsön nyújtásáról szóló 24/2018. (VII. 5.) MNB ajánlást.

Az ajánlás célja a pénzügyi intézmények által közvetlenül, valamint kiemelt közvetítő útján végzett, kézizálog fedezete mellett nyújtott pénzkölcsönrel, valamint a zálogkölcsönt nyújtó pénzügyi intézmények refinanszírozásával kapcsolatban az MNB elvárásainak megfogalmazása, és ezzel a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése, a vonatkozó jogszabályok egységes alkalmazásának elősegítése. Az ajánlás a kézizáloghitel-termékekre, a késedelem kapcsán felszámítható kamatok, díjak és költségek mértékére, a zálogkölcsönnyújtást megelőző és a kényszerértékesítéshez kapcsolódó tájékoztatásra vonatkozóan, illetve a zálogjegy, az üzletszabályzat és a hirdetmény tartalmi elemeivel kapcsolatban fogalmazott meg fogyasztóvédelmi szempontból követendő gyakorlatokat. Ezeken túl az MNB elvárja, hogy az intézmények maximálják a késedelem kapcsán felszámított kamatok, díjak és költségek mértékét. A késedelem miatt felszámított díjak, költségek esetében elvárja, hogy azok mértéke igazodjon a zálogtárgy őrzésével, értékének megóvásával, valamint a kényszerértékesítéssel kapcsolatban ténylegesen felmerülő költségekhez. Az MNB nem tartja elfogadhatónak azt

a kölcsönnyújtói magatartást, amely késedelmes teljesítés esetén az üzleti kamat mértékét többszörösen meghaladó díjat alkalmaz, azonban jó gyakorlatnak tartja, hogy a késedelmi kamat mértéke ne haladja meg az alkalmazott üzleti kamat másfélszeresének legfeljebb 3 százalékponttal növelt mértékét, és ne legyen magasabb a kézizálog fedezete mellett nyújtott hitelek esetében irányadó maximális THM mértéknél.

Fentiekén túl az MNB a zálogkölcsönnyújtást megelőző tájékoztatással – kitérve a késedelem kapcsán felszámított kamatokra, díjakra és költségekre –, a kényszerértékesítést megelőző és azt követő közvetlen értesítéssel, zálogjegyek és a hirdetmények tartalmi elemeivel kapcsolatban fogalmazott meg elvárásokat, követendő jó gyakorlatokat.

#### 6.3.14. Nemzetközi pénzügyi fogyasztóvédelmi szerepvállalás

A pénzügyi piacot érintő nemzetközi fogyasztóvédelmi munkában az MNB aktívan részt vesz, ezzel is erősítve – elsősorban az uniós – fogyasztóvédelmi felügyeleti törekvéseket. Az EBA – főként a felügyeleti konvergencia erősítését célzó – munkájában való részvétel a pénzügyi fogyasztóvédelmi felügyelés szerves részét képezi, úgymint a SCConFin-ban, mint állandó bizottságban, valamint különböző szintű EBA-munkacsoportokban, illetve projekt jellegű feladatokban való szerepvállalás útján. Az EBA fogyasztóvédelmi küldetésének része, hogy elősegítse az átlátható, egyszerű és tisztességes pénzügyi termékek és szolgáltatások kínálatát a fogyasztók irányába. (EBA Consumer protection) Az ezzel kapcsolatos munka jelentős részét a folyamatosan változó piaci környezetben fellépő fogyasztóvédelmi kockázatok feltárása és az azokra való megfelelő válaszok kidolgozása adja.

Az EBA a fogyasztóvédelmi kockázatokra reagálva, szabályozó eszközökkel is orientálja és segíti a piaci szereplőket, illetve a felügyeleti hatóságokat. A lakossági banki termékekkel kapcsolatos termékfelügyeleti és -irányítási intézkedésekről szóló iránymutatás (POG iránymutatás)

a termékek fejlesztésével és forgalmazásával kapcsolatos követelményeket rögzíti, annak elősegítése érdekében, hogy a pénzügyi szereplők a fogyasztók valós igényeihez igazodó termékeket kínáljanak. A POG iránymutatásban a termékek kialakítására és fejlesztésére, illetve a fogyasztóknak való értékesítésére vonatkozó, az EBA által megfogalmazott elvárásokat az MNB-ajánlásban – a Magyar Nemzeti Bank 13/2016. számú ajánlása a pénzügyi lakossági termékekkel kapcsolatos termékfelügyeleti és irányítási intézkedésekről – tette közzé, a pénzügyi szektor érintett szereplői számára. Az EBA 2019-ben adta ki az első jelentését annak felméréséről, hogyan tesznek eleget a piaci szereplők a POG iránymutatásnak a pénzügyi termékek kialakítása, forgalmazása során. Az EBA-jelentés alapvető megállapítása volt, hogy a termékek fejlesztői több üdvözlendő változtatást eszközöltek, különösen a folyamataik tekintetében, ugyanakkor számos esetben a fogyasztói érdekek nem feltétlen kaptak olyan mértékű figyelmet, mint a termékfejlesztők üzleti érdekei, illetve a prudenciális megfontolások. A POG iránymutatással kapcsolatos piaci gyakorlatokat felmérő második, 2020-ban készült jelentés (Second EBA Report) nyomán az EBA arra hívta fel a pénzügyi intézményeket, hogy helyezzenek megfelelő hangsúlyt a fogyasztói érdekekre, célokra és jellemzőkre a termékfelügyeleti és -irányítási intézkedéseik során, a fogyasztókat érő lehetséges károk elkerülése érdekében. A második jelentés megerősítette az első jelentésben levont következtetéseket, azaz az intézmények a lakossági termékek termékfelügyeletével kapcsolatos belső folyamatokat végrehajtották, de az nem feltétlenül a fogyasztói igények megfelelő figyelembevételével történt. A POG iránymutatás fogyasztóvédelmi szempontjai ellenére a pénzügyi intézmények szinte kizárólag a prudenciális – tőkekövetelmény-irányelv szerinti belső irányításról szóló EBA iránymutatásokban meghatározott – követelményekre összpontosítottak. A jelentés rögzíti, hogy a megfogalmazott jó gyakorlatoknak, illetve magának a POG iránymutatásnak az alkalmazását az EBA és az illetékes hatóságok a továbbiakban is figyelemmel kísérik a pénzügyi intézmények esetében.

A fogyasztókat érintő kockázatokkal foglalkozik az EBA – évente, majd 2018-tól kétévente megjelenő – fogyasztói trendekről szóló jelentése, amely a lakossági banki termékekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatos, unióban felmerült kérdésekre és tendenciákra fókuszál, amelyek a fogyasztók számára hátrányt eredményezhetnek. (EBA Consumer Trends Report 2017) Az elmúlt évek jelentései számos témakört érintettek, így: transzparencia hiánya a banki díjak és költségek esetében, a fogyasztók számára kedvezőtlen értékesítési gyakorlatok (csomagban értékesítés, illetve nem megfelelő értékesítési ösztönzők alkalmazása), a termékek és szolgáltatások határon átnyúló értékesítéséből eredő felelősségi kérdések és a jogorvoslati lehetőségek fogyasztók általi ismeretének hiánya (EBA Consumer Trends Report 2017), valamint a digitális eszközön keresztüli tájékoztatás nem megfelelő, illetve nem elégséges volta (EBA Consumer Trends Report 2020/21).

A World Bank Group által megjelentetett Globális pénzügyi integrációs és fogyasztóvédelmi felmérésről készített 2017. évi jelentés (Global Survey 2017) összehasonlító globális képet adott a pénzügyi szektor hatásainak a pénzügyi integráció és fogyasztóvédelem erősítésére tett törekvéseiről. A jelentés megállapításai között szerepel, hogy a hatékony pénzügyi fogyasztóvédelem erős felügyelést és végrehajtást (jogérvényesítés) igényel. A pénzügyi fogyasztóvédelmi hatóságok tevékenységei közé tartoznak a helyszíni és a külső vizsgálatok, a pénzügyi szolgáltatóktól való adatszolgáltatások és a piacmonitoring. A jelentés rögzítette a fogyasztók számára előnyt biztosító, a pénzügyi termékekről és szolgáltatásokról szóló egyértelmű és összehasonlítható tájékoztatás jelentőségét. A válaszadó országok szinte mindegyike előírja a kereskedelmi bankok számára, hogy papíron vagy elektronikus formában tájékoztassák az ügyfeleket az adott pénzügyi termékre vonatkozó, meghatározott típusú információkról (így kamatláb, díjak), ugyanakkor azt is megállapította a jelentés, hogy a tájékoztatási követelmények tartalma, időzítése és formátuma jelentősen eltér.

Az OECD 2021-ben megjelent jelentése (G20/OECD Report) összefoglalta azokat a tapasztalatokat és ismereteket, amelyeket a fogyasztók védelmével és a fogyasztók pénzügyi szolgáltatásokba való bevonásának támogatásával kapcsolatban, a COVID-19-világjárvánnyal összefüggésben szereztek az egyes országok hatóságai, intézményei. A jelentés elkészítéséhez alapul vett kérdőív megválaszolásában az MNB is részt vett. A jelentés rögzítette, hogy a pandémiának igen jelentős következménye volt a digitális lakossági pénzügyi szolgáltatások megnövekedése. A digitális pénzügyi szolgáltatások használatának ösztönzésére az egyes országokban különböző lépések történtek, így a pénzforgalmi díjak maximálása, az érintésmentes fizetés limitösszegének megemlése, a digitális ügyfélazonosítás és ügyfélkommunikáció, valamint az e-aláírás támogatása. A fogyasztói hitelek esetében a leggyakrabban alkalmazott, a fogyasztókat támogató intézkedés a hiteltörlesztési feltételek átstrukturálása volt, amelyekhez gyakran fizetési moratórium társult. Az ilyen módosításokkal érintett hitelszerződések, ezen tényből eredően többnyire nem minősültek lejárt vagy nem teljesítő hiteleknek. A pandémia időszaka alatt több országban új, illetve szigorúbb tájékoztatási követelmények léptek életbe a pénzügyi termékekhez és szolgáltatásokhoz kapcsolódóan. A jelentés szerint a hitelfelvevőket elsősorban a meghosszabbított futamidők magasabb összköltségeiről kellett tájékoztatni a hitelezőknek. Különleges követelmények kerültek bevezetésre arra vonatkozóan, hogyan kell a hitelezőknek tájékoztatniuk azokat az adósokat, akik felfüggesztették a hitelük törlesztését, vagy fizetéskönnyítő programmal érintettek.

A fogyasztóvédelem szerepe megkerülhetlenné vált a hatékony pénzügyi felügyelésben, amelyet tükröznek az uniós, illetve nemzetközi szervezetek pénzügyi fogyasztóvédelmet és felügyeleti konvergenciát erősítő törekvései.

## 6.4. A fogyasztóvédelem új irányai a biztosítási szektorban

### 6.4.1. Új uniós jogszabályi keretek a biztosítói fogyasztóvédelemben

A biztosítók és az ügyfelek közötti információs egyenlőtlenségek és jogi erőviszonyok kiegyensúlyozása mindig fontos törekvés volt a szabályozásban. Az ügyfelek jogainak és érdekeinek teljes körű figyelembevétele, megfelelő tájékoztatásuk nemcsak az ügyfelek érdekeit szolgálja, de hosszú távon a biztosító érdekét is.

Az Európai Parlament és a Tanács 2016 év elején tette közzé a biztosítási értékesítésről szóló IDD (Insurance Distribution Directive) irányelvét, amely valamennyi tagállamra vonatkozóan kötelezően elrendő célkitűzéseket fogalmaz meg. Az irányelvet a tagállamoknak 2018. február 23-ig kellett átültetniük a nemzeti jogrendükbe. E jogszabályok célja, csakúgy, mint az ezt megelőző szabályozásoké is, hogy elősegítsék a fogyasztók szerződéskötés előtti tájékoztatását, annak érdekében, hogy az igényeiknek megfelelő, hosszú távon is fenntartható biztosítások megkötésére kerüljön sor. E célt szolgálja, hogy a szerződőknek a jogszabály által meghatározott, egységes formában kell a termék legfontosabb jellemzőiről tájékoztatást nyújtani. Fontos szempont volt továbbá a biztosítási termékek összehasonlíthatóságának elősegítése, melyek hozzájárulnak ahhoz, hogy a fogyasztók termékválasztása megalapozott legyen.

A biztosítások közül fogyasztóvédelmi szempontból a legfőbb kihívást a befektetési egységekhez kötött életbiztosítások jelentik. Ezek a szerződések közép- és hosszú távú elköteleződést jelentenek az ügyfelek részéről, akik nehezen tudják felmérni, hogy a szerződés időtartama alatt megfelelő forrásokkal fognak-e rendelkezni a szerződés fenntartásához, a szerződés felmondása azonban jelentős veszteséggel jár számukra amellet, hogy a befektetési kockázatot is az ügyfelek vállalják. A befektetési egységekhez kötött életbiztosítások szerződési feltételei bonyolultak, az átlagosan felkészült fogyasztó számára nem, vagy nehezen

átláthatóak, és nem könnyíti meg a fogyasztók helyzetét az sem, hogy sok esetben olyan szakszavakat tartalmaznak, amelyek jelentését az ügyfelek nem értik. Ezekre a problémákra igyekszik megoldást találni a „Kiemelt információkat tartalmazó dokumentum (KID)”. A lakossági befektetési csomagtermékekkel, illetve biztosítási alapú befektetési termékekkel (ún. PRIIP-ekkel) kapcsolatos kiemelt információkat tartalmazó dokumentumokról szóló 1286/2014/EU-rendelet alapján 2018. január 1-jétől a PRIIP-ek előállítói új, egységesített formában kötelesek ügyfeleik részére tájékoztatást nyújtani. A KID-ek célja, hogy átlátható, könnyen olvasható, az átlagfogyasztó számára is érthető nyelvezettel íródott formában nyújtson tájékoztatást, ráirányítva a figyelmet a termék kockázataira, költségeire, a várható előnyökre, és összehasonlíthatóvá tegyék a termékeket.

Ugyancsak fontos változást hozott a Bizottság (EU) 2017/2359 felhatalmazáson alapuló rendelete, amely előírja a biztosítók számára, hogy a befektetési egységekhez kötött életbiztosítások megkötését megelőzően értékelniük kell, hogy az adott termék megfelel-e az ügyfél befektetési céljainak, kockázattűrésének, pénzügyi helyzetének, veszteségviselési képességének, és az ügyfél rendelkezik-e a termék szempontjából szükséges ismertekkel.

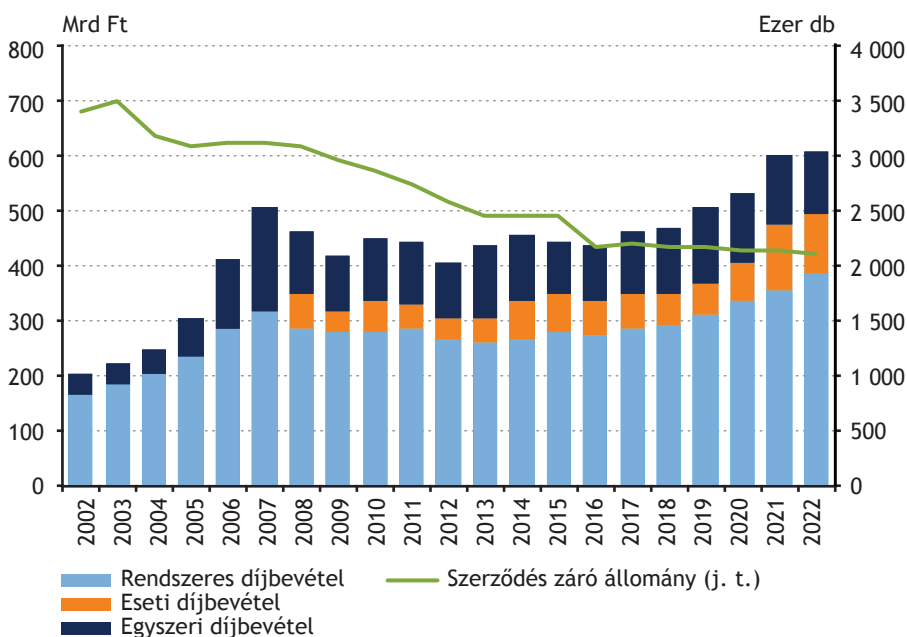
A jogszabályi újítások nem csak az életbiztosításokat érintették. A biztosítási értékesítésről szóló irányelv (IDD) szabályozza többek között a nem életbiztosítási termékek ajánlattétele során kötelezően átadandó nem életbiztosítási termékismertető dokumentum (IPID) formai és tartalmi elemeit. A termékismertető minden tagállamban egységes külalakkal, struktúrában és formátumban készül, a jogalkotó pontosan megadta a termékismertető kötelező tartalmi elemeit, a betűméretet, valamint a színek, ikonok és szimbólumok használatát, amelyektől eltérni nem lehet. Az információk megfogalmazása során könnyen érthető nyelvezetet kell használni, kerülendő a szakzsargon használata, illetve a közölt információk nem tartalmazhatnak marketing- vagy reklámanyagot. A nem életbiztosítási termékismertető kötelező elemeit és

formai előírásait a 2017/1469. számú bizottsági végrehajtási rendelet határozza meg. (Pénzügyi fogyasztóvédelmi jelentés, 2018)

#### 6.4.2. MNB etikus szemlélet az életbiztosításokra

A 2008-as válságot követően a pénzügyi szolgáltatásokat övező bizalmatlanság az életbiztosításokat sem kímélte. A korábbi dinamikus növekedés megtört, és a piac számottevő zsugorodásának lehettünk tanúi.

6-5. ábra: Életbiztosítások alakulása 2002-2022 között



Forrás: MNB

E bizalomvesztés okai összetettek. A kilencvenes évek végétől megjelent befektetési egységhez kötött (ún. unit-linked) életbiztosítások rövid idő alatt rendkívül népszerűek lettek. Találkozott az öngondoskodásra való fokozódó igény a kedvezőnek tűnő befektetési lehetőségekkel és a növekvő megtakarítási képességgel. Az új termékre épülő



marketingstratégiák (elsősorban a biztosításoknál és megjelenő többszintű értékesítés – multi-level marketing, MLM) minden korábbinál sikeresebbé tették a terméket, biztosítást mind venni, mind eladni népszerű és elismert dolognak számított. Rövid idő elteltével megjelentek azonban a negatív tendenciák is. Egyre inkább kezdte az értékesítés irányítani a termékfejlesztéseket. A jelentős növekedési lehetőség vonzalma a biztosítóknál oda vezetett, hogy az ügyféllel szemben mindinkább előtérbe került a közvetítő, akit magas jutalékkal igyekeztek magukhoz kötni. Az ügyfelekért vívott versenyt felváltotta a közvetítőkért folyó verseny, ami a piac diszfunkciójaként már előrevetíti a későbbi problémákat. A növekvő értékesítési költségek fedezetének megteremtése érdekében az újonnan fejlesztett termékek egyre összetettebb és kevésbé átláthatóak lettek, a valódi költségek zöme rejtve maradt (csak néhány példa: befektetési egységek vételi és eladási árfolyama közötti marzs, az ügyfél által soha el nem érhető, ún. kezdeti egységek kimutatása, az egyre többféle jogcímen megjelenő, de valójában konkrét költséghez nem köthető díjból, illetve befektetési egységekből való elvonások stb.). A meginduló jutalékspirál eredményeként a korábbi első éves díj hozzávetőlegesen 50-60%-át kitevő jutalék helyett már nemritkán 120% feletti jutalékszintek is megjelentek, amelyek a termék ügyfélértékét nagymértékben lerontották. A kiugróan magas jutalék lehetősége a közvetítők oldalán megjelenő erkölcsi kockázatot megemelte. Jellemző félreértékesítés, amikor az ügyfél egyszeri megtakarítási igényére egy rendszeres díjas életbiztosítást ajánlottak, ahol a befizetés eseti díjként 2-3 évi díjat fedezett. Az ügyfél a problémát sok esetben csak akkor érzékelte, amikor a biztosító a negyedik évben is jelentkezett a szerződés szerinti díjért, amit az ügyfélnek már nem állt szándékában befizetni. A csalódást csak fokozta, hogy a rövid ideig fennálló megtakarítást a kezdetben jelentkező költségek döntőrészt felemésztették, így az ügyfél a befizetéseire képest csak nagyon kevés pénzt kapott vissza. Ez csak tovább fokozódott akkor, ha a befektetések sem alakultak jól. A mesés hozamlehetőségekkel eladott egzotikus eszközalapok magas kockázataival is sok esetben csak ekkor szembesültek az ügyfelek. A rövid ideig élő biztosítások szerkezetét a biztosítók igyekeztek úgy kialakítani, hogy a költségeik, illetve profitjuk egy része ezen rövid

időszak alatt is megtermelődjön. Összességében kialakult az a helyzet, amelyben az eredetileg hosszú távra szolgáló életbiztosítási szerződések csak néhány évig éltek, ami alatt magas jövedelmet biztosítottak a közvetítőknél, valamelyest profitábilisak voltak a biztosítóknak, viszont jelentős veszteséggel jártak az ügyfelek számára.

Külön megemlíthetők az életbiztosítással kombinált hitelek. E konstrukciók lényege, hogy a felvett hiteleknél csak kamattörlesztés történik, és a tőkét a futamidő végén, egy összegben fizetik vissza. A tőketörlesztésre kötött befektetési egységhez kötött életbiztosítást, ahol a befizetett díjak és a befektetési nyereség együttese szolgál majd a kötelezettségek fedezetéül. Az életbiztosításokhoz kapcsolódó adókedvezmény, illetve a magas hozamok lehetősége vonzóvá tette ezt a megoldást. Látható azonban, hogy a látszólagos előnyök mellett a kombináció fogyasztói kockázatai óriásiak voltak: nem csupán a devizaalapú hitelek nehezen felmérhető árfolyam- és kamatkockázatai terhelték már a hitelfeltevőt, hanem a biztosítás magas költségei és a kellő szakértelem hiányában nem értelmezhető befektetési kockázatok is. Ez egy olyan sajátos diszfunkció, amelynél a biztosítás a kockázatok csökkentése helyett (ami minden biztosítás alapvető célja és értelme) mind a fogyasztói kockázatot, mind az intézményi hitelkockázatot, mind a rendszerkockázatot megemelte a hitelvisszafizetési-képesség gyengítése révén.

A felügyeleti gondolkodásban a fogyasztóvédelmi szempont megjelent ugyan, de az jelentőségét tekintve messze alulmaradt a prudenciális kérdésekkel szemben. Ez a passzív megközelítés az egyre inkább felmerülő problémákra nem tudott érdemi választ adni.

Az MNB mint új felügyeleti hatóság első pillanattól fogva másként tekintett a piacokra, és immáron a pénzügyi piacok valamennyi területéért teljes felelősséggel tartozó szervezetként új célokat tűzött ki. A holisztikus megközelítésben az az igény vált uralkodóvá, hogy csak olyan pénzügyi termékek legyenek a piacokon, amelyek az ügyfelek érdekének és céljainak megfelelőek, intézményi szinten fenntarthatóak és nem okoznak rendszerkockázatot (azaz egyidejűleg szolgálják

a fogyasztóvédelmi, a mikroprudenciális és a makroprudenciális szempontokat).

### 6.4.3. Nyugdíjbiztosítási ajánlás

A szemléletváltást jól tükrözi a nyugdíjbiztosításokról szóló 2/2014. (V. 26.) számú ajánlás. A korábban megszüntetett életbiztosítási adókedvezmény helyébe lépett 2014. január 1-jétől egyes nyugdíjcélú életbiztosításokra egy új adózási ösztönző. Az MNB annak érdekében, hogy az adókedvezményre jogosító új termékek valóban az ügyfelek célját szolgálják, összhangban a kormányzati célkitűzésekkel ajánlást adott ki. Az ajánlás több szempontból is lényegesen eltér a korábbi PSZÁF-ajánlásoktól.

A prudenciális szempontok mellett világos célként határozza meg a fogyasztóvédelem megerősítését és a preventív szemlélet kiterjesztését. Ebben az ajánlásban az MNB első ízben fogalmazott meg termékjellemzőkre vonatkozó elvárásokat annak érdekében, hogy az új állományok az ügyfelek szempontjait is figyelembe vegyék, és rendszer-, illetve a piac egészére kiható kockázatot nem tartalmazó szerződésekből épüljenek fel.

Az ajánlás a részletesebb elvárásokat megelőzően alapelveket határoz meg annak érdekében, hogy a termékekről való gondolkodás egészét áthassa az ügyfélközpontú, illetve a nyugdíjcélt és társadalmi hasznoságot előtérben tartó szemlélet.

Ebben az időszakban és részben azóta is általános problémaként jelentkeznek a pénzügyi termékeknél és így a biztosításoknál is, hogy túlságosan bonyolultak, nehezen érthetőek, ami az ügyfél és a szolgáltató között fennálló információs aszimmetriát tovább növeli. Éppen erre figyelemmel az MNB a legkorszerűbb fogyasztóvédelmi irányt igyekszik meghonosítani a hazai piacon azzal, hogy alapelveként leszögezi, a termékeknek egyszerű szerkezetűeknek, áttekinthetőeknek kell lenniük,

továbbá előirányozza a kicsomagolást is (azaz a befektetési és a kockázati elemek egyértelmű elhatárolását és megjelenítését). A nyugdíjszolgáltatást mint a szerződés elsődleges célját fókuszba helyezve megjelöli, hogy elsősorban a nyugdíjcélt leginkább szolgáló élethosszig tartó rendszeres kifizetést megvalósító járadékok a kívánatosak, amelyek mellett az egyösszegű kifizetés csak kiegészítő szerepet játszhat (túl alacsony összegű megtakarítás, kifejezett, legitim ügyféligény stb.). Az ajánlott járadékok innovatívak, határozott idejű, illetve életjáradékok olyan kombinációi, amelyek kevés kockázat és így alacsony költségek mellett tudnak élethosszig megfelelő nyugdíjkiegészítést biztosítani anélkül, hogy az életjáradékok magas költségeit viselni kellene. A befektetési egységhez kötött biztosítások esetében ajánlja az életciklus-szemléletet és az ehhez szükséges eszközalap-struktúrát, amely szintén a legújabb trendekhez igazodik (a garanciákkal járó magas kockázatok és költségek helyett kihasználja a nagyon hosszú táv, és a rendszeres befizetéseken alapuló pénzáramok előnyeit, amely összesítve magasabb megtakarítást eredményez). A legnagyobb újdonság mégis az, hogy az ajánlás nem kezeli tabuként a termékhez kapcsolódó költségek mértékét, és nem elégszik meg többé a költségek megjelenítésével és az arról való tájékoztatásról, hanem ténylegesen elvárás fogalmaz meg a teljes költségmutatóra (TKM) nézve (tartalomtól függően maximum 3,5%-4,25%-os sávban<sup>427</sup>).

Az ajánlás kiadását a korábbiakhoz képest is szélesebb körű konzultáció előzte meg annak érdekében, hogy a piaci szereplők az abban foglaltakat magukénak érezzék és meggyőződéssel kövessék. Az ajánlás mint eszköz ebben az értelemben jelentősen megerősödött, hiszen nem egyszerűen jogi úton ki nem kényszeríthető kívánalomgyűjtemény, hanem egy olyan közösen megalkotott dokumentum, amelynek önkéntes követése egyrészt magas szinten elvárt, másrészt ami mellett a címzettjei erősen elköteleződtek. Az ajánlás erejét tovább fokozta, hogy az nemcsak a biztosítókra, hanem az értékesítőkre is vonatkozik. A megfelelő termék önmagában nem feltétlenül elegendő a célok

<sup>427</sup> Ettől 2 százalékponttal el lehet térni, ha a termék komplex, és az átlagosnál magasabb hozampotenciával rendelkezik, hozam- vagy tőkegaranciát tartalmaz, vagy ha a kockázati elemek azt indokolják.

eléréséhez, a nyugdíjbiztosítások sikere az értékesítőkön is múlik. Az értékesítőkkal kapcsolatban elvárásként jelenik meg, hogy lehetőség szerint az ajánlásnak megfelelő termékeket kínáljanak az ügyfeleknek, illetve hogy külön indokolják meg, ha az ajánlásnak nem megfelelő termék értékesítésére kerül sor, akkor az miért felelt meg jobban az ügyfél igényeinek. A jutalékszinteket olyan módon határozzák meg, hogy az ajánlott TKM-értékek tarthatók legyenek, illetve alkalmazzanak időben széthúzott kifizetést (csepegtetés).

A várakozások be is igazolódtak, mivel a visszamérések azt mutatták, hogy a piacon lévő termékek döntőrészt igazodtak az ajánlásban foglaltaknak.

Az ajánlás önmagán túlmutató jelentőségét az adja, hogy egy határozott elmozdulás az ügyfél tájékoztatását fókuszba helyező, kizárólag az információs aszimmetria kiküszöbölését célzó és azt elegendőnek tartó, alapvetően liberális gazdaságfilozófiát követő fogyasztóvédelmi megközelítéstől egy életszerűbb, a termékek megfelelőségére építő irányvonal felé. A 2008-as pénzügyi válság fogyasztóvédelmi tanulsága egyértelműen az, hogy még a legalaposabb tájékoztatások sem tudják a kívánatos mértékben kiszorítani a piacokról a nem megfelelő termékeket, ezért ezt más módszerekkel kell elérni. Az európai biztosítási szabályozás és bírói gyakorlat tiltja a termékengedélyezést (és általában az árszabályozást). Az ajánlás nem jogilag kötelező eszköz, így alkalmazása nem sérti ezeket az elvárásokat, mégis alkalmas arra, hogy a piac szükséges terelését elvégezze.

#### 6.4.4. Etikus életbiztosítási koncepció

A nyugdíjbiztosítási ajánlás után logikus és kézenfekvő lépés volt annak fő elveit a nem nyugdíjcélú, de megtakarítási jellegű életbiztosításokra is kiterjeszteni. Az etikus életbiztosítási koncepció egy átfogó keretrendszer, amely több elemből áll. A célja az átláthatóság elősegítése, a megfelelő ár-érték arány kialakítása, az ügyfélközpontú befektetési

szabályok bevezetése, az ügyfelek megfelelő tájékoztatása, a félreértések kockázatának csökkentése. Maga a csomag törvényi szintű, MNB-rendeleti szintű, illetve ajánlásban rögzített elemeket tartalmaz.<sup>428</sup> Az átláthatóság javítása érdekében tilos lett a kezdeti egység technika alkalmazása. Az ügyfél számláján csak olyan befektetési egységek tartathatók nyilván és olyan értéken, ami ténylegesen befektetésre került. A biztosítónak bármely díjat, költséget, jutalékot vagy elvonást úgy kell megneveznie, hogy abból egyértelműen megállapítható legyen annak célja és mögöttes tartalma.

A költségszerkezet egyszerűsítése érdekében az MNB ajánlásában az szerepel, hogy világosan különüljenek el a kockázati fedezetre, a díjbeszedésre, illetve a megtakarításra vonatkozó költségelemek, illetve a költségtípusok sorolják be szerződéskötési, vagyionkezelési, illetve adminisztrációs költség kategóriákba. A költségek jobb összehasonlíthatósága érdekében jogszabályba került a némiképp megváltoztatott módszertanú teljes költségmutató (TKM), ami ezentúl a tájékoztatók, biztosítói honlapok mellett az MNB honlapján is egy kereső felületen elérhető. Az ár-érték arány javítása érdekében korlátozásra kerültek az értékesítési jutalékok, enyhítendő a biztosítókra nehezedő közvetítői nyomást, ami egyben megtörte a korábbi évekre jellemző jutalékspirált is. Meghatározásra került minimum befektetésre kerülő díjrész (legalább 20–80% évente növekvő mértékben, hagyományos termékeknél a visszavásárlási értékre értendő).

Az UL-ajánlás 3,5–4,25%-os sávban határozza meg a maximum alkalmazható TKM-értékeit (a nyugdíjbiztosításoknál alkalmazott logika szerint, indokolt esetben 1,5 százalékpontos eltéréssel). A befektetésekkel kapcsolatban kiemelendő, hogy törvényi szinten írta elő a befektetések ügyfélközpontúságának elvét: a befektetéseknek az ügyfél érdekében kell megvalósulnia, ideértve azt is, hogy a vagyionkezelők által visszafizetett összeget (kick back fee) az ügyfelek javára át kell adni, illetve

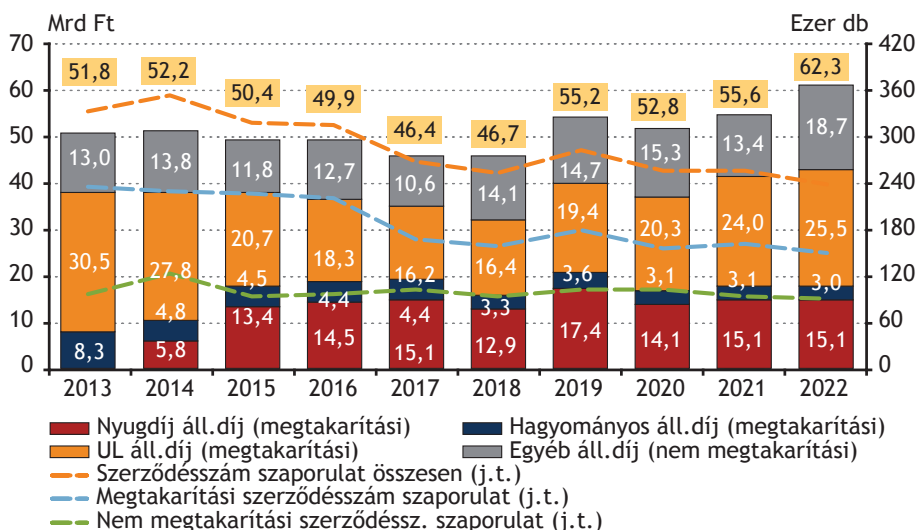
<sup>428</sup> Módosításra került a Bit., illetve az MNB kiadta a teljes költségmutatók számításáról, valamint az igényfelmérőkről szóló rendeletét, illetve a unit-linked ajánlást – részletes hivatkozást ld. a Jegtárban.

megjelenik az életciklus-szemlélet alkalmazása itt is. A félreértékesítések csökkentése érdekében rendeletben kerültek meghatározásra az igényfelmérők főbb elemei, amelyek azt célozzák, hogy a szerződéskötés előtt világosan látszódjanak az ügyfél szempontjai (egyszeri vagy rendszeres megtakarítási igény, biztosítási védelem szintje, megtakarítási cél, illetve összeg stb.).

A koncepció bevezetésének első eredményei szembetűnőek. A piacon lévő termékek költségszintje jelentősen csökkent. Eltűntek a kimagaslóan drága termékek, így megvalósult az a célkitűzés, hogy a fogyasztók csak olyan biztosítások közül választhassanak, amelyek költségszintje nem teszi eleve lehetetlenné a megtakarítási, illetve nyugdíjcél elérését. A 2013-ban év végén tapasztalható átlagos 6 évet alig meghaladó várható megmaradási idő 10 év fölé emelkedett.

Ebben a nyugdíjbiztosítások hosszabb tartama mellett szerepe van a termékek iránti bizalom erősödésének is. Az etikus koncepció bevezetésének módja egyszerre tűzte ki, hogy a piac stabilitása fennmaradjon, a termékértékesítés ne essen vissza, ugyanakkor a kedvező irányba történő elmozdulás viszonylag gyorsan történjen meg. Az eladási darabszámok legfeljebb csak átmenetileg és kismértékben csökkentek, míg a drága régi termékek kivezetése szinte azonnal megtörtént. Az azóta eltelt időben az látható, hogy a szerződésszám nem emelkedik jelentősen, azonban értékük sokkal magasabb. Ez arra utal, hogy a portfóliók szerkezete egyértelműen javult, a nem megfelelő, igényekhez nem igazodó szerződések fokozatosan kikerülnek, és a helyükbe olyanok lépnek, amelyek az ügyfelek számára is megfelelő értéket hordoznak.

6-6. ábra: A rendszeres díjas életági termékek szaporulatának alakulása állománydíj és szerződésszám szerint.



Megjegyzés: Egyéb kategória alá tartoznak az alábbi biztosítási termékek: Haláleseti, járadék-, csoportos, egészség-, halálesettel kiegészített hitelfedezeti biztosítási termékek  
 Forrás: MNB

Az etikus életbiztosítási koncepcióról részletes összefoglalót ad Mátyás et al. (2016)

#### 6.4.5. Ajánlás az elektronikus biztosításközvetítésről

Az elmúlt évtizedekben zajlott közvetítői piaci folyamatok kapcsán megállapítható, hogy az egyik legnagyobb hatású változást az elektronikus biztosításközvetítés megjelenése jelentette. Az elektronikus értékesítéssel színesedett a biztosítási piac, és gazdagodtak a biztosítási fedezetet kereső fogyasztók, valamint a társadalom is.

Az elektronikus közvetítői tevékenység megerősödött, több tekintetben kiforrottá vált, ugyanakkor a személyes értékesítés továbbra sem



helyettesíthető minden tekintetben. A két értékesítési mód, csatorna kiegészíti egymás tevékenységét a fogyasztók teljesebb körű kiszolgálása érdekében. A Magyar Nemzeti Bank 5/2015. (V. 05.) számú ajánlása a biztosítási termékek bemutatását, összehasonlítását szolgáló és a biztosításközvetítés során használt elektronikus felületekről szóló Ajánlás. Az Ajánlásban európai szintű, előremutató elvárásokat fogalmazott meg az MNB. Az elektronikus csatornák a közvetítői piac egyik markáns fejlődési irányát képviselik, valamint a csatornában rejlő lehetőségek innovációs lehetőséget jelentenek a piac számára. Az Ajánlásról az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság (EIOPA – European Insurance and Occupational Pensions Authority) elnöke 2015. júliusban az MNB-hez eljuttatott levelében elismerően és támogatóan nyilatkozott mint olyan nemzeti kezdeményezésről, amely a fogyasztóvédelmi szabályozás előmozdítása mellett elősegíti az elektronikus értékesítéssel kapcsolatos innovációkat is.

Az MNB irányt mutat, egyértelműsít a közvetítés ezen formájánál előforduló piaci bizonytalanságok eloszlátása érdekében, egyúttal meghatározza a piacon kívánatosnak, támogatottnak tartott elvárásokat és magatartást. Elsősorban elvárja a biztosításértékesítés ár-érték szerinti, szolgáltatásalapú szempontrendszerének alkalmazását, a korrekt (valós), könnyen érthető tájékoztatást, tényleges – minél teljesebb – igényfelmérést, a termékek értékesítésénél a csatorna korlátainak figyelembevételét, különösen összetett termékek esetén. Az MNB – proaktív szabályozó szerepben – ugyanakkor keretet is kíván adni, illetve a jó gyakorlatok kiemelésével előrettekintően segíteni, további innovációra ösztönözni a piac szereplőit, ezzel élénkítve a versenyt a biztosítási szektorban. Az Ajánlás hatását, egyes rendelkezéseinek teljesülését felmérve az MNB azt tapasztalta, hogy a megfogalmazott célokat, elvárásokat a piac szereplői üdvözölték, azokat támogatva jellemzően beépítették, beépítik az értékesítési rendszerükbe.

#### 6.4.6. Fogyasztóbarát szemlélet a nem életbiztosításoknál

Jellemzően a biztosítók számos termékkel és szolgáltatással rendelkeznek, így a fogyasztók igen széles palettából választhatják ki a számukra legmegfelelőbb terméket. Az ügyfelek előzetesen tájékozódhatnak a termékekkel, szolgáltatásokkal kapcsolatban akár a biztosítók honlapján, vagy felvehetik a kapcsolatot egy függő vagy független biztosításközvetítővel, akik segítik az ügyfelet a választásban. Ugyanakkor a legkövetkező igényfelmérés és ügyféltájékoztatás mellett is előfordulhat, hogy a szolgáltatás igénybevétele során derül fény arra, hogy az adott termék olyan feltétellel rendelkezik, ami adott káreseményre nem nyújt fedezetet. A magyar biztosítási piac felügyelése alapvetően intézményi alapon történik, a biztosítóknak nincs olyan kötelezettségük, ami alapján a termékeiket engedélyeztetni kellene az MNB-vel, azonban az MNB fokozott figyelmet fordít arra, hogy a szerződéses dokumentáció tisztességtelen feltételeket ne tartalmazzon. A nem életbiztosítási ágban az egyes ágakat és termékeket rendkívüli sokszínűsége miatt az életbiztosításoknál az etikus életbiztosítási koncepció keretében alkalmazott, széles lefedettségű, egységes elvárás rendszer kialakítására nincs lehetőség. Erre figyelemmel az MNB a fogyasztók számára két legfontosabb piacra, a lakásbiztosításokra, illetve a kgfb-re fókuszált. A lakásbiztosítások esetében egy a biztosítási piacon korábban nem alkalmazott fogyasztóvédelmi módszert alkalmazott. Egy termékminősítési rendszert dolgozott ki, amely minősítést viselő biztosítások jó ügyfélértékkel rendelkező, megfelelő biztosítói magatartást elváró termékek. A kgfb-piacon a szolgáltatásoldal adott, ezért itt főként az árazás megalapozottsága az, ami az ügyfelek számára lényeges jellemzők javítását eredményezi.

A nem életbiztosítások kulcskérdése az ügyfelek szempontjából a kárrendezés. A biztosítási szerződés jellegzetes része, hogy az ügyfél által folyamatosan fizetett díj ellenében a biztosító a biztosítási esemény bekövetkezésekor fizet, azaz a kifizetés időben későbbi és feltételes. Éppen ezért az MNB javaslatára a Bit.-be 2021-től új kárrendezési szabályok kerültek be, amelyek egy világos időbeli és szabályozási keretet adnak a kárrendezési eljárások lefolytatására.

### 6.4.7. Minősített termék bevezetése a lakásbiztosítási piacra - MFO

Az MNB elmúlt években kibontakozó, az általános fogyasztóközpontú attitűdöket és piaci gyakorlatokat erősíteni szándékozó aktivitásának – annak a vállalt küldetésének, hogy nemcsak felügyelni, de fejleszteni is kívánja a pénzügyi piacokat – egyik leglátványosabb kezdeményezése a Minősített Fogyasztóbarát Otthonbiztosítás (MFO) 2019-es bevezetése volt.

A verseny erősítésének szándékával, a lakásbiztosítási termékek átláthatóságának és összehasonlíthatóságának növelése érdekében alkották meg a MFO-konceptiót, amelynek célja egy olyan egységes, csomagalapú lakásbiztosítási termék keretrendszerének kialakítása volt, amely a kockázatok széles körét lefedő, valós veszélyektől védi a fogyasztót.

6-7. ábra: Az MFO összehasonlítása más lakásbiztosításokkal.

Korábbi termékek	Minősített Fogyasztóbarát Otthonbiztosítás
Kizárások köre magas	Minimalizált kizárások
Felmondás csak évfordulóra	Rugalmasabb (negyedéves) felmondhatóság
Fogyasztók által kifogásolt kárszolgáltatás	Nagyvonalú szolgáltatás (legalább 50%-os kárhányad)
Csomagban kínált kiegészítő fedezetek	Szabaddon választható kiegészítő fedezetek
Avult értéken történő térítés	Garantált az új értéken történő térítés
Aránytalan értékkövetés miatt keletkező túlbiztosítottság	Értékkövetés valós érték alapján
Új ügyfeleknek alacsonyabb díj	Régi és új ügyfelek azonos kezelése
	Gyors kárrendezés
	Kijelölt kapcsolattartó, kárelőleg - egyszisztenciális károk esetén
	Könnyen érthető tájékoztatás
	Családbarát, zöld és digitális megoldások

Forrás: MNB

Az MNB a szakmai előkészítés során átvilágította a piacon elérhető összes lakásbiztosítási terméket és mélyreható fogyasztói kutatásokat, valamint széles körű szakmai konzultációkat végzett. A pályázati kritériumok megalkotásával egy olyan terméksztenderd került meghatározásra, amely elsősorban a fogyasztók szempontjából értékelt hasznosság és tisztességesség elvét tartja szem előtt. A fogyasztóbarátabb gyakorlatok bátorítása által egy új felügyeleti szemlélet bontakozik ki, mely nem a problémák utólagos kezelését tekinti fő hivatásának, hanem proaktívan olyan piaci környezet, szolgáltató-ügyfél kapcsolatok létrejöttének elősegítését, melyben ezek a problémák elő sem fordulnak. (Biztosítási, Pénztári, Tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés, 2021)

#### 6.4.8. Termékfelügyeleti- és irányítási követelmények

Az Európai Parlament és a Tanács 2016 elején tette közzé a biztosítási értékesítésről szóló IDD (Insurance Distribution Directive) irányelvét, mely egy 2002-es joganyag átdolgozása. A biztosítási értékesítésről szóló irányelv elsődlegesen a biztosításközvetítőkkal kapcsolatban fogalmaz meg elvárásokat, ugyanakkor termékfelügyeleti és -irányítási követelményeket is rögzít (Product Oversight and Governance – POG), és ezekkel a követelményekkel kapcsolatos kiegészítő rendelkezéseket (POG-rendelkezések) 2018 februárjától kell alkalmazni, melyek fő irányelvei a magyar jogrendbe is átültetésre kerültek (Bit. 131/A. §). A kiegészítő rendelkezések a biztosítási termékek fejlesztésétől az értékesítésen és az értékesítést követően elvégzett visszaméréseken és folyamatos termékteszteken keresztül azt helyezik előtérbe, hogy az adott termék a meghatározott célpiac igényeinek, céljainak és jellemzőinek mindenkor megfeleljen, és amennyiben a termékteszt során bebizonyosodik, hogy ez a követelmény nem teljesül, tehát a termék az ügyfeleknek kárt okoz, úgy szükséges a termék kiigazítása vagy értékesítésének felfüggesztése.

A Felügyelet mind a vizsgálatok, mind a folyamatos felügyelés során vizsgálja a POG rendelkezéseinek való megfelelést. A vizsgálatok

holisztikus megközelítést alkalmazva kitérnek a biztosítási termékek előállításának folyamatára, a termékjövőahagyási folyamatra, a célpiacok meghatározására, a terméktesztelésre, a termék-felülvizsgálatra, a felülvizsgálat eredményét követően megtett lépésekre, az értékesítési csatornák szerepére és tevékenységére, valamint az egyes szakaszokban a dokumentáció megfelelőségére is. Tekintettel arra, hogy a termékfelügyeleti és -irányítási követelmények alapján az igazgatóság a végső felelős az ügyfeleknek megfelelő termékek előállításáért és terjesztéséért, a vállalatirányítási rendszer egyes elemei vizsgálatának is része az intézmények irányító testületeinek és belső kontrollterületeinek részvétele a POG-folyamatban.

Az MNB a kérelemre és hivatalból indított vizsgálatai során kiemelt figyelmet fordít a fogyasztóvédelmi jogszabályi rendelkezések betartására, különösen a biztosítók panaszkezelési és ügyféltájékoztatási gyakorlatára. A leggyakrabban tapasztalt hiányosságok – és emiatt a fogyasztóvédelmi bírságok kiszabásának legfőbb okai – közé tartozik, hogy a biztosítók nem határidőben, illetve nem teljes körű, vagy nem érdemi választ adnak az ügyfelek kifogásaira. Több esetben előfordul az is, hogy amikor az ügyfél a biztosító tevékenységével kapcsolatos kifogását jelzi, azt a biztosító nem kezeli panaszként. Az MNB számos esetben állapít meg a tájékoztatási kötelezettséggel – kiemelten a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítással – összefüggő hiányosságot, amelyek miatt fogyasztóvédelmi bírság kiszabására is sor kerül.

## 6.5. A tőkepiaci fogyasztóvédelem

A rendszerváltást követően Magyarországon a modern tőkepiaci szabályozás alapját az Épt. teremtette meg. Számos brókercég kezdte meg ekkoriban a működését, és ezzel párhuzamosan létrejött az első tőkepiaci felügyelésre specializálódott állami szervezet, az Állami Értékpapír Felügyelet (ÁÉF) is. A jogalkotási folyamat rendkívül gyorsan – körülbelül fél év alatt – zajlott le, és elsődleges célja a tőkepiaci működése önálló jogszabályi feltételeinek megteremtése volt, ezért

a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos rendelkezések ekkor még kevésbé voltak részletesek és kidolgozottak. Az új szabályozás alapvetően a kibocsátáskor alkalmazandó tájékoztatóval és nyilvános ajánlattétellel, illetve a befektetők által a jegyzés során átadott pénzüsszegek forgalmazó vagy kibocsátó általi visszatérítésének eseteivel foglalkozott, de a törvény kitért még a futamidő alatti rendszeres és rendkívüli tájékoztatásokra is.

A tőkepiacot tekintve a következő nagy horderejű változás az 1991-es befektetési alapokról szóló törvény (Batv.) volt, ami 1992-től nagy lendületet adott a befektetési alapok széles körű elterjedésének. A Batv. az Épt.-nél nagyobb hangsúlyt helyezett a befektetők tájékoztatására, részletesen felsorolta azokat a tartalmi elemeket, amelyeket az alapról a legfontosabb információkat tartalmazó tájékoztatóban és a befektetők rendszeres tájékoztatásának funkcióját betöltő féléves és éves tájékoztatókban az alapról a befektetők számára közölni kellett.

Az Épt. az 1990-es évtized közepére elavulttá vált, kevés értékpapírtípust ismert, és az akkoriban terjedőben levő elektronikus kereskedéssel és a dematerializált értékpapírokkal sem foglalkozott. A tőkepiaci fogyasztóvédelem fejlődésében a következő lépést az új Épt. 1996-os megszületése jelentette. A törvény megteremtette a befektetési tanácsadás, a portfóliókezelés és a befektetési hitelezés lehetőségét, így egyrészt új elemekkel bővült a lakossági ügyfelek által igénybe vehető szolgáltatások köre, másrészt a törvény hatálya kiterjesztésre került a határidős ügyletekre, a határidős kamatláb-szerződésekre, a kamat-, deviza- és tőke-csereügyletekre (swap) és az opciókra is. Az új szolgáltatásokat főleg fogyasztóvédelmi szempontból részletesebben szabályozó joganyagra ugyanakkor még várni kellett, a fogyasztóvédelmi rendelkezések továbbra is a tájékoztatásra fókuszáltak. Az új, összetettebb termékekhez a fogyasztóvédelmi rendelkezések ekkor még nem igazodtak érdemben.

A Tpt. 2001-es hatályba lépése az addigi tőkepiaci szabályozást nemcsak egységesítette, de ki is terjesztette. Sok szempontból előremutató szabályokat tartalmazott, hiszen kezdett hangsúlyosan megjeleneni benne

az egyes tevékenységek különálló szabályozása is, ami az új Épt.-ből még nagyrészt hiányzott. Az új Épt. csak a befektetési hitelezésre vonatkozó alapvető szabályokat fektette le, a Tpt. már a portfóliókezelésre is részletes szabályokkal rendelkezett, emellett a szerződéskötés előtti ügyfélértékelés is az eddigieknél részletesebb jogi keretet kapott.

A Tpt.-ben jelent meg először az előzetes tájékozódás intézménye. A szabályozás előírta a szolgáltatók számára, hogy származtatott ügyletek megkötése előtt mérjék fel az ügyfelek piaci ismereteit és kockázatviselő képességét. Határidős vagy opciós ügylet előtt pedig egy kockázatfel-táró nyilatkozatot kellett aláírniuk az ügyfelekkel. Amennyiben az ügyfél kockázatviselési hajlandósága nem felelt meg az ügyletnek, akkor meg kellett azt tagadni. Ez az elvárás a ma már a legtöbb befektető által ismert „MiFID-teszt” előszelének is tekinthető, azonban a kérdések pontos formai és tartalmi előírásai ekkor még hiányoztak, és alapvetően a szolgáltatókra volt bízva a kivitelezésük, nyilvántartásuk.

Az Európai Unió csatlakozással megnyílt a lehetőség a befektetési szolgáltatások határon átnyúló szolgáltatás keretében történő nyújtására. Ezzel a lehetőséggel a mai napig kevés magyar szolgáltató él, miközben mára több mint félezer befektetési szolgáltató és több tucat alapkezelő került az MNB-hez határon átnyúló szolgáltatóként bejelentésre. Ezek az intézmények a legtöbb esetben nem rendelkeznek magyarországi irodával, sőt sokszor még magyar nyelvű honlappal vagy más elérhetőséggel sem. A határon átnyúló szolgáltatások megjelenése ilyen értelemben új fogyasztóvédelmi kockázatot is hordozott, hiszen a szolgáltatók tevékenységét egy másik EU-s tagállam pénzügyi felügyelete ellenőrzi, miközben a magyar felügyeleti szervnek a szabályozás önálló fellépésére csupán korlátozott mozgásteret biztosít. Az MNB ezért számos alkalommal kereste meg a társfelügyeletet a határon átnyúló szolgáltatókkal kapcsolatosan felmerült fogyasztóvédelmi aggályok kezelése érdekében.

Az Európai Unió csatlakozást követően több fogyasztóvédelmi szempontból is releváns EU-s jogszabály átültetésével bővült a hazai

tőkepiaci szabályozás. A befektetési szolgáltatókra (és árutőzsdei szolgáltatókra) vonatkozó szabályozás döntő többsége a MiFID hazai implementációjával létrejövő Bszt.-be került át. Az EU-ban egységesen szabályozott és korlátozás nélkül kereskedhető, ún. európai alapokat szigorúan szabályozó ÁÉKBV-irányelv implementációja nyomán a befektetési alapkezelőkre és alapokra ismét önálló szabályozás jött létre, ez lett az új Batv. Az ekkoriban létrejövő jogszabályok napjainkban is a hazai tőkepiac legfontosabb jogszabályainak számítanak fogyasztóvédelmi szempontból.

A Bszt. megjelenésével sokkal részletesebben került meghatározásra az előzetes és utólagos tájékoztatás követelményrendszere: a szabályozás a szolgáltató és az ügyfelek közötti információs aszimmetriát akarta csökkenteni azáltal, hogy a befektetési döntésekhez kapott információ minél szélesebb körű és részletesebb legyen. Az előzetes tájékoztatói kötelezettség tekintetében a szabályozás előírta a vizsgálandó témaköröket, a szolgáltatók nem dönthettek a tesztek tartalmáról. A kifejezett cél ezzel az volt, hogy a szolgáltatók részletes információkat szerezzenek a befektetők tudásáról és tapasztalatáról (megfelelési teszt). Továbbá, amennyiben az ügyfél portfóliókezelést vagy befektetési tanácsadást vett igénybe, úgy az ügyfelek veszteségviselő képességéről, befektetési céljairól, kockázattűréséről, vagyoni és jövedelmi helyzetéről (alkalmassági teszt) is tájékozódnia kellett az ezeket a szolgáltatásokat nyújtó intézményeknek.

A Bszt. különböző ügyfélkategóriákat is bevezetett, amelyekre némileg eltérő szabályozás vonatkozott, a lakossági ügyfelek számára részletesebb és szigorúbb tájékoztatói és tájékoztatási kötelezettséget írt elő, míg a szakmai ügyfelekre és az elfogadható partnerekre pedig enyhébb volt a szabályozás, mivel ez az ügyfélkör főképp más pénzügyi intézményekből állt, akiknél a Bszt. – indokolható módon – magas fokú tájékozottságot feltételez.

A Bszt. által tovább bővült a szabályozás által ismert pénzügyi eszközök köre: megjelentek új, összetett konstrukciók is, mint a hitelkockázat



átruházását megcélzó származtatott ügyletek, a különbözőetre vonatkozó pénzügyi megállapodások (CFD), és az éghajlati, időjárási változóhoz, fuvardíjhoz, inflációs rátához vagy más gazdasági statisztikához kapcsolódó derivatív ügyletek. Emellett a szabályozás előrelátóan nyitva hagyta a kaput, hogy más, előre nem definiált eszközök is a szabályozás alá essenek, ezzel csökkentve annak kockázatát, hogy az új konstrukciók megjelenése a szabályozásán kívül essenek.

A Batv. fogyasztóvédelmi szempontból talán legnagyobb újítása a kiemelt befektetői információk elnevezésű dokumentum bevezetése volt, ami legfeljebb két oldalban, azaz az addig alkalmazott tájékoztatóhoz képest lényegesen rövidebb tartalommal, közérthetően, a múltbeli teljesítmény és a kockázat szemléletes bemutatásán keresztül foglalta össze az alapokkal kapcsolatos legfontosabb információkat. Ezáltal a fogyasztók adott esetben a terjengős tájékoztató olvasása helyett egy rövid, könnyen feldolgozható információforrást kaptak. A Batv. ÁÉKBV-kre vonatkozó rendelkezései pár évvel később az alternatív alapkezelőkről és alapokról szóló, az ÁÉKBV-khez képest kevésbé szigorú ABAK-rendelet magyar implementációjával egészültek ki, és az így létrejövő Kbftv. váltotta fel a Batv.-t. A magyar alapok többsége ma is az ABAK-rendelet által meghozott szabályok szerint működik, a fő különbséget az jelenti, hogy ezeket az alapokat csak Magyarországon lehet forgalmazni (ellentétben az ÁÉKBV-kkel), illetve az ABAK-rendelet több rugalmasságot is biztosít az alapkezelőknek.

A 2008-as válság után Magyarországon is újragondolásra került a pénzügyi felügyelet keretrendszere, a 2013-as jegybanktörvénnyel megszűnt a PSZÁF, és feladatait az MNB vette át. Röviddel ezután a brókerbotrányok néven elhíresült csalások következményeként a Bszt. és a Tpt. is számos ponton szigorodott. Fogyasztóvédelmi szempontból újdonság volt, hogy az ügyfelek az addigi EU által előírt negyedéves gyakoriságú kivonatok helyett már havonta kapták a kivonatokot, a felügyelet által kiadott határozatok rendelkező részét közzé kellett tennie az érintett cégeknek, így az ügyfelek is kaptak tájékoztatást az intézményeket érintő súlyosabb problémákról. A brókerbotrányoknak a BEVA

kártalanításának felső összeghatárára is volt hatása, 2016-tól már 100 000 euróra emelkedett ez az összeg, amivel az EU-ban előkelő helyet foglalunk el, hiszen a tagállamok túlnyomó többsége az EU által meghatározott minimumot, 20 000 EUR-t határozott meg felső limitnek.

A tőkepiaci szektorban az utóbbi idők legnagyobb hatású változását a 2018-tól életbe lépő MiFID II / MiFIR-keretrendszer bevezetése jelentette. A szabályozás egyik fő célja a befektetők fokozottabb védelme, és a 2008-as pénzügyi válság után a befektetői bizalom helyreállítása volt. A fogyasztóvédelem területén jelentős új elvárások és a felügyeleti szervek számára új, erősebb jogosítványok jelentek meg.

Bővültek a MiFID-tesztekkel kapcsolatos elvárások, illetve befektetési tanácsadás vagy portfóliókezelés esetén újdonságként jelent meg az alkalmassági jelentés, ami a tanácsadás lényegének összefoglalása mellett alátámasztja az ügyfelek számára, hogy az adott befektetési eszköz miért volt alkalmas számukra. A befektetési tanácsadás a magyar szolgáltatók többségénél jelen van. Bár a tanácsadás alapján az ügyfelek hozzák meg a végső befektetési döntést, az intézményi felelősség ezen szolgáltatástípusnál mégis erősen jelen van. Elmondható, hogy az MNB-hez eljutó, tőkepiaci tárgyú fogyasztói panaszok, illetve kérelemre indult eljárások is gyakran a vélt vagy valós hibás tanácsadásokból erednek. Éppen ezért az MNB a felügyeleti és vizsgálati tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít az alkalmasságértékelésnek, illetve az ehhez kapcsolódó elvárásoknak való megfelelésnek is. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján elmondható, hogy az MNB a témában számos intézménynél tárt fel kisebb-nagyobb hiányosságokat, melyeket súlyoságtól függően szankcionált.

A nyilvántartási kötelezettség is szigorodott, az összes ügyféllel folytatott kommunikációt visszakövethető módon tárolniuk kell az intézményeknek, a legnagyobb újítást ebben a témakörben a személyes találkozáskoról készülő jegyzőkönyvek bevezetése jelentette. Ezek a változások nagyban hozzájárulhatnak egy esetleges jogvitánál az ügyfelek

érdekérvényesítő képességéhez, ugyanakkor az intézmények számára is hasznosnak bizonyulhatnak.

Erőteljes változás volt a termékirányítási folyamatok bevezetése is, ennek részeként a termék-előállítóknak és a forgalmazóknak is még a termék értékesítésének megkezdése előtt részletesen definiálni kell azt az ügyfélkört, akinek a terméket szánja (más néven célpiac), illetve azt az ügyfélkört, akinek nem (negatív célpiac). Főszabályként azoknak az ügyfeleknek lehet a termékeket értékesíteni, akik beleesnek a célpiacba, de bizonyos feltételek mellett ettől el lehet térni. Az MNB a felügyeleti és vizsgálati tevékenysége során kiemelt figyelmet fordít ennek a témakörnek is, hiszen egy nem megfelelően meghatározott célpiac nagyban növelheti a félreértékesítések kockázatát. Kérelemre indított ügyekben ez a téma ritkán kerül elő, de az átfogó vizsgálatokban gyakori, főleg olyan szolgáltatóknál, ahol összetettebb, kockázatosabb termékek is nagy volumenben értékesítésre kerülnek. Az MNB az elmúlt években több szolgáltatóval szemben is intézkedett a nem megfelelő termékirányítási gyakorlatok miatt, ezzel mérsékelve az ezekből eredő kockázatokat.

Bár a Bszt.-ben már ezelőtt is létezett, az új szabályozás jelentősen szigorított a termék-előállítók, forgalmazók és ügyfelek között fennálló érdekkonfliktusok kezelésén is. Az európai piacokon – így a magyar piacon is – bevett gyakorlat, hogy a termék-előállítók ún. forgalmazói díjat fizetnek a forgalmazóknak a termékértékesítések után, aminek lehet olyan következménye, hogy az ügyfélnek olyan terméket értékesít a forgalmazó a magasabb jutalékért cserébe, ami nem feltétlen áll az ügyfél érdekében. Ezeket a pénzügyi ösztönzőket alapvetően betiltotta a MiFID II, és amennyiben elfogad illet a forgalmazó, akkor azt valamilyen formában az ügyfélre kell fordítani, például addicionális szolgáltatások bevezetésével vagy meglévő szolgáltatások fejlesztésével. Ez nagyban hozzájárul az ügyfél számára a legjobb végrehajtás elvének érvényesüléséhez is.

A szabályozás bevezette a független alapú tanácsadás intézményét is, ekkor semmilyen ösztönző nem kerülhet a szolgáltató részére kifizetésre, az elérhető eszközök bizonyíthatóan széles körét kell vizsgálni, illetve a termékportfólió részeként elérhetővé tenni, emellett speciális előzetes tájékoztatási szabályok is vonatkoznak azokra, akik ilyen formában nyújtanak tanácsadást. A független tanácsadást a magyar szereplők közül – elsősorban a hosszú évek óta fennálló intézményi struktúrák miatt – kevesen választották.

A tájékoztatással kapcsolatos szabályok is erősödtek, főleg a költségtájékoztatás terén. A legszemléletesebb változást talán a szolgáltatók által évente küldött összefoglaló kimutatás jelenti, ami a szolgáltatások és termékek árának szolgáltatók közötti könnyebb összehasonlítását teszi lehetővé. Ezek mellett a harmadik felektől kapott jutalékok közvetlen megjelenítése a költségtájékoztatás részeként, illetve a személyre szóló, ügylethez kötött költségtájékoztatások megjelenése is az ügyfelek információellátottságának növelését célozza. A tájékoztatás, azon belül is a költségtájékoztatás a kérelemre indult eljárások állandó tárgya, de más típusú vizsgálatokban is általában jelen van a vizsgált témák között. Az MNB tapasztalatai alapján ez az egyik leggyakoribb téma, ahol fogyasztóvédelmi kockázatok kerülnek azonosításra és szükség esetén szankcionálásra is. A kérelemre indult vizsgálatokban a tájékoztatás mellett a panaszkezeléssel kapcsolatos gyakori hiba, hogy a panaszra adott válaszok nem teljes körűek, de az ügyféllel kapcsolatba lépő munkatársak szakmai gondosságának, ismereteinek hiánya is esetenként megállapítható.

Az ESMA zászlóján is előkelő helyet kapott a fogyasztóvédelem, az új rezsim bevezetésével számos ajánlás, kérdések és válaszok, illetve sajtóközlemények segítették mind a felügyeletet, mind a piaci szereplők jogalkalmazását. Ezeket az MNB is rendre átveszi. Az elmúlt években fókuszba került a felügyeleti gyakorlatok, jogértelmezések összehangolása; az ESMA által koordinált közös felügyeleti fellépések során az MNB egy-egy fogyasztóvédelmi témakör piaci alkalmazását is részletekbe menően tudta ellenőrizni (például megfelelésértékelés,

alkalmasságértékelés, termékirányítás, költségtájékoztatás). A jó és rossz gyakorlatok megismerésével az MNB segíteni tudja a piaci szereplőket, illetve körlevelekben (költségtájékoztatás, alkalmasságértékelés) az MNB számos felügyeleti iránymutatást, elvárást fogalmazott meg a piaci gyakorlatok egységesítését elősegítve. Az ESMA ezen közös fellépések tapasztalatát és a felügyeletek által megosztott egyéb információkat is rendre felhasználja, ami beépülhet az Európai Bizottságnak adott jogalkotási (vagy módosítási) javaslataiba, de ezek a saját fókuszpontjainak meghatározásában, új iránymutatások elkészítésében vagy meglévők felülvizsgálatában is értékes hozzájárulásoknak bizonyulnak. Az ESMA által működtetett bizottságokban, munkacsoportokban a felügyeletek meg tudják egymással osztani a tapasztalataikat, segítik egymást a jogértelmezésben, belátást kapnak egymás felügyeleti gyakorlataiba, és ez mind hozzájárul a hatékony felügyeleti tevékenységhez.

A MiFID II-ben nagy horderejű újítás volt mind a nemzeti felügyeletek, mind az ESMA számára annak lehetősége, hogy fogyasztói kockázatok függvényében egyes termékek kialakítására, értékesítési gyakorlatára korlátozásokat vagy tiltást vezessen be. Az ESMA egyes származtatott termékek vonatkozásában élt ezzel a jogosítványával és a hozzájuk, illetve egyes felügyeleti hatóságokhoz beérkező fogyasztói panaszokra reagálva 2018 során betiltotta a bináris opciók lakossági ügyfelek számára történő hirdetését és értékesítését. A különböző ügyletek (CFD) esetén pedig korlátozó rendelkezéseket vezetett be ugyanebben az ügyfélkörben, amelyek célja a termék struktúrájából adódó kockázatok mérséklése volt. A termékintervenciók döntései motivációja a termékek alapvető jellemzőiből, illetve az értékesítési gyakorlatából eredő fogyasztóvédelmi aggályokból adódott. Több európai felügyeleti hatóság is megfigyelte, hogy ezek a termékek egyre gyorsabban terjednek a lakossági ügyfélkörben, ezáltal olyan ügyfelekhez is könnyen eljutnak, akik a termékek mögött levő kockázatokkal nem feltétlen vannak tisztában, és a befektetők alapvetően csak veszítenek rajtuk. Maguk a termékek is erősen spekulatív jellegűek és kiemelt kockázattal rendelkeznek, amit jól mutat az is, hogy a bináris opciók felügyelete az Egyesült Királyságban egészen 2018-ig a szerencsejáték felügyelethez

(Gaming Commission) tartozott a pénzügyi felügyelőszerv (Financial Conduct Authority) helyett. (Hannah Murphy, 2017) Emellett több felügyelet is felfigyelt az ezekhez a speciális termékekhez kapcsolódó agresszív és esetenként félrevezető értékesítési gyakorlatra is. Mivel az ESMA jogosítványa csak időleges megoldást tud nyújtani az ilyen jellegű problémák kezelésére, így az MNB – csatlakozva az európai felügyeletekhez – saját hatáskörben is átvette az ESMA intézkedését, és ma már EU-szerte kisebb eltérésekkel ugyan, de egységes rezsim került bevezetésre ezeknek a termékeknek lakossági értékesítését illetően.

A 2018-as évben a MiFID II mellett a fogyasztóvédelmet – a tőkepiacok mellett a biztosítási szektorban is – a lakossági csomagtermékekről szóló, ún. PRIIPs-rendelet is mélyítette, melynek célja az összetett termékekkel kapcsolatos információk szintetizálása legfeljebb három oldal terjedelemben egy ún. kiemelt információkat tartalmazó dokumentumban. Az új tájékoztató gerincét a termék működésének, költségeinek, potenciális nyereségének és veszteségének, valamint a fő kockázati tényezőknek a bemutatása adja, de tartalmaz információkat a kibocsátóról, annak fizetéseképtelenségének következményeiről, a kibocsátó felügyeleti szervéről és még az esetleges panaszok benyújtásának módjáról is. Ez az alapok esetén már megszokott kiemelt befektetői információkhoz hasonló dokumentum azonban egy szélesebb termékkört ölelt át, köztük az opciókat, határidős ügyleteket, swapokat, CFD-eket, sőt még egyes speciális biztosítástípusokat is, röviden összefoglalva minden olyan terméket, aminek ára vagy kifizetése egy másiktól függ.

A rendszerváltást követő jogszabályok áttekintése alapján jól látszik, hogy a tőkepiaci felügyelés mekkora utat tett meg az elmúlt 30 évben. Bár a termékek, szolgáltatások az évek során egyre komplexebbé váltak, a szabályozás értelemszerűen valamennyi lemaradással, de mindig igyekszik lépést tartani és mindenki számára megfelelő kereteket biztosítani hozzá. A fogyasztóvédelem rengeteget fejlődött a tőkepiacon ez alatt az időszak alatt, ma már az MNB stratégiájában, felügyeleti megközelítésében, vizsgálataiban és gyakorlataiban is kitüntetett szerepet kap, és nemzetközi szinten is ugyanez figyelhető meg. A klasszikus

befektetések mellett az elmúlt években számos újdonság vetette fel a fejét, elég, ha csak a kriptoeszközök térnyerésére, az NFT-k iránti érdeklődés fellángolására vagy a közösségi finanszírozási projektek (crowdfunding) megjelenésére gondolunk. A digitalizáció előrehaladásával pedig még több innovatív megoldás megjelentése várható, amivel mind a jogalkotóknak, mind a felügyeletnek időben is lépést kell tartania.

## 6.6. Pénztári fogyasztóvédelem

Az önkéntes pénztári törvény (Öpt.) által 1993-ban létrehozott Pénztárfelügyeletnek fontos feladata, „fogyasztóvédelmi tevékenysége” volt, hogy magát az önkéntes pénztárak rendszerét, szolgáltatásait, működésének elveit megismertesse a leendő pénztártagokkal. Ahogy egyre ismertebb és népszerűbb lett a pénztári rendszer, és sokasodott a pénztártagok száma, már önálló ügyfélszolgálat fogadta a személyesen megjelenő ügyfeleket, megválaszolta a telefonon és írásban feltett kérdéseket.

A magánnyugdíjpénztárak megjelenése jelentős kihívások elé állította a létrejött új hatóság, az Állami Pénztárfelügyelet ügyfélszolgálatát. Ebben az időszakban az ügyfélszolgálat „fogyasztóvédelmi tevékenységének” legfontosabb feladata egyrészt a magánnyugdíjpénztári rendszerbe kötelezően belépő pályakezdők belépési folyamatának segítése, másrészt a döntési helyzetbe került idősebb korosztályok tájékoztatása volt. Azok közül ugyanis, akik számára nem volt kötelező, de lehetővé vált a belépés, sokan fordultak segítségért az Állami Pénztárfelügyelethez. Az ügyfélszolgálat döntésüket a rendelkezésre álló információk átadásával, az „életpályaprogrammal” kapcsolatos tájékoztatással igyekezett segíteni.

A PSZÁF a pénztártagok minél szélesebb körű tájékoztatásán alapuló fogyasztóvédelmi tevékenységet folytatva, 2006-tól minden évben közétette az egyes nyugdíjpénztáraknál a pénztártagokat terhelő költségek összehasonlítását elősegítő díjterhelési mutatót. A PSZÁF emellett

honlapján évről évre bemutatta az önkéntes nyugdíjpénztárak – ezen belül a választható befektetési portfóliót biztosító pénztárak esetén a pénztár egyes portfólióinak – éves és 10 éves hozamadatait és a vagyonnövekedési mutatót.

A pénztári fogyasztóvédelmi tevékenységet alapvetően az ágazati jogszabályok és az MNB panaszkezelésre vonatkozó rendeletei szabályozzák. A panaszkezelésre vonatkozó előírások bekerültek az ágazati jogszabályokba. Az elmúlt tíz évben a szabályok a pénztárakra vonatkozóan is bővültek, mint például a telefonos panaszok hívásfogadási idejével kapcsolatos úgynevezett „ötperces” szabály, vagy a pénztárak honlapjának nyitó oldalán létrehozandó panaszkezelési menüpontra vonatkozó előírások.

Az MNB a fogyasztóvédelmi terület hatósági tevékenysége során a korábbi gyakorlatnak megfelelően a pénztáraknál ötévente induló átfogó ellenőrzésekben a prudenciális területtel együtt vizsgálja a pénztárak ügyféltájékoztatási és panaszkezelési tevékenységét, továbbá folyamatosan lefolytatja az egyedi kérelmek alapján induló fogyasztóvédelmi vizsgálatokat. Az átfogó vizsgálatok során az MNB ellenőrzi, hogy a pénztáraknál a fogyasztóvédelem belső szabályozottsága és gyakorlata a jogszabályban foglaltak és a pénztártagok igényei szerint került-e kialakításra. Vizsgálja, hogy a pénztár ügyfélszolgálatának személyi, tárgyi, technikai feltételei minden szempontból megfelelőek-e. Kiemelt figyelmet fordít a pénztártagok részére a különböző csatornákon adott tájékoztatások (telefon, e-mail, postai levél stb.) szakmai megfelelőségének és érthetőségének ellenőrzésére. Vizsgálja a pénztárakhoz beérkező panaszokat, amelyek mennyisége és jellege utalhat ügyfélkezelési problémákra vagy akár rendszerhibára is. A panaszokból nyerhető információk nemcsak a Felügyeletnek nyújthatnak támpontot, de a pénztár vezetése számára is rendkívül fontosak. Az MNB a vizsgálatok során ellenőrzi azt is, hogy a pénztárak a panaszokra a jogszabályban rögzített határidőn belül, teljes körű választ adtak-e. Ellenőrzi továbbá, hogy a pénztárak honlapján megtalálhatóak-e az ügyfelek tájékozódását segítő szabályzatok, nyomtatványok, és hogy a honlapon nincs-e



megtévesztő, félrevezető tájékoztatás. A vizsgálatokban megállapított hiányosságok és esetenkénti fogyasztóvédelmi bírságok kiszabásának legfőbb okai a panaszok nem határidőben történő vagy nem teljes körű megválaszolása, az elutasított panaszok esetében a hiányos jogorvoslati tájékoztatás.

A fogyasztóvédelmi terület a hivatalból folytatott vizsgálatokon kívül pénztártagi panaszok alapján is folytat vizsgálatokat. A pénztártagok legtöbbször a pénztár valamely szolgáltatását vagy a pénztárhoz benyújtott panaszuk nem megfelelő kezelését kifogásolják. Az MNB-hez érkező panaszok száma a pénztártagok jelentős számához viszonyítva rendkívül alacsony, ami azt jelzi, hogy a pénztárak tagjaik panaszait eredményesen kezelik. A vizsgálatok tapasztalatai alapján pedig az is elmondható, hogy a pénztárak többsége fogyasztóvédelmi szempontból megfelelően működik, a feltárt hiányosságok kevés kivételtől eltekintve nem súlyosak. Ehhez jelentős mértékben hozzájárul a pénztári szektor, a pénztári termékek részletes szabályozottsága és a termékek közérthetősége.

## 6.7. Pénzügyi békéltetés, a Pénzügyi Békéltető Testület

A Pénzügyi Békéltető Testület a fogyasztóvédelem fontos pillére, amely a felügyeleti területről mind szervezetileg, mind fizikailag elkülönülten, önállóan, de a felügyelésért felelős alelnök irányítása alatt végzi tevékenységét.

A Pénzügyi Békéltető Testületet a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény (új Psztv.) 2011. július 1-jén hozta létre. Ezt megelőzően nem volt pénzügyi békéltetés Magyarországon. A pénzügyi tárgyú jogvitákkal a fogyasztók korábban a lakhelyük szerint illetékes békéltető testületekhez fordulhattak, ha nem akartak bírósági utat választani, mert bíztak a szolgáltatóval való gyors megegyezésben. A pénzügyi tárgyú pereket bár sokan választották és választják még ma is, ezek bonyolultak, hosszúak és

költségesek. Az ilyen perek az esetek többségében szakértő bevonásával dönthetők el.

A pénzügyi békéltetés életre hívásának gondolata annak érdekében fogalmazódott meg, hogy a pénzügyi szolgáltatók ügyfelekkel való együttműködése kikényszeríthető legyen, hogy szakmailag jól felkészült, tapasztalt, a pénzügyekben jártas jogászok és közgazdászok működjenek közre a pénzügyi tárgyú jogvitákban, egyszerűen, gyorsan és költségkímélő módon. Az ilyen eljárások jellemzője, hogy gyorsak és ingyenesek. A kiszámíthatóság és a szakmaiság a felek számára alapvető érték volt és ma is az, mert biztonságot nyújt. Olyan fórum áll rendelkezésre, ahol a felek szabad belátásuk szerint – egy kis segítséggel – egyezséget köthetnek, és ezáltal a bírósági utat elkerülve a bírósági szervezetrendszer is tehermentesítik.

A 2013 szeptember végével megszűnt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, az általa korábban ellátott feladatokat, így a békéltetés feladatát is a Magyar Nemzeti Bank vette át 2013. október 1-jén. A Testület számára ez a szervezeti változás ugyan a működést érdemben nem befolyásolta, mégis jelentős volt. Azóta az MNB szervezeti keretei között, azon belül önálló és független belső szervezetként működik az MNB-tv. 96–130. § szabályainak megfelelően. Működési feltételeinek biztosításáról és finanszírozásáról a Magyar Nemzeti Bank gondoskodik és vállalja, hogy ezáltal is elősegíti a pénzügyi közvetítőrendszer hatékony működését, a vitás kérdések gyors, ingyenes és mindenki számára a lehetőségek szerinti legmegnyugtatóbb megoldását.

A Testület tevékenységének célja a pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybe vevők jogos érdekeinek védelme és a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom erősítése. A jogos érdek fontos szempont, ugyanis ennek megítélése képezi alapját a Testület döntéseinek, de magának a békéltetésnek is.

2015 komoly feladat elé állította a Testületet. Ez volt az első olyan év, amikor már nemcsak a hagyományos békéltetés volt a teendő, hanem

egy egyszeri és speciális feladat ellátása, elvégzése is a békéltetési tevékenység vitelével párhuzamosan. Az egyes fogyasztóknak korábban nyújtott forint- és devizaalapú hitelek tekintetében a 2014 második felében megalkotott, kihirdetett és hatályba lépett jogszabályok, törvények és MNB elnöki rendeletek alapján a Testület lett a törvényi elszámolás és forintosítás eredményeképpen előálló jogviták jogorvoslatának elsődleges fóruma. A Testület működésének első négy évében összesen 12 921 fogyasztói kérelem érkezett, 2015-ben az új ügyek száma 20 353 volt. Olyan ügymennyiség megfelelő elintézésére kellett készen állnia, mely az előző négy évben együttesen sem volt. Új szabályok születtek, melyek új munkaszervezést, jelentős szervezeti változást, a korábitól eltérő munkamódszert, nagyobb létszámot, informatikai és fizikai infrastruktúra fejlesztést, nem utolsósorban komoly szakmai felkészülést igényelt. A Testület jellege és szerepe nagymértékben változott meg. Már nemcsak békéltetés zajlott, hanem azon jelentősen túlmutató döntéshozatal is, ezzel egyedülálló gyakorlatot teremtve az alternatív vitarendezésben. Az új szerep és a nagy feladat szükségessé tette, hogy a Testület általános működését szabályozó MNB tv.-beli szabályok is módosuljanak azt eredményezve, hogy az ügyek a korábinál gyorsabban és nagyobb mennyiségben a háromtagú tanácsban történő tárgyalás mellett egy tanácstag és egy jegyzőkönyvvezető által is intézhetők legyenek. Ettől az évtől kezdődően a Testület már ügynevezett méltányossági ügyekkel is foglalkozott. Lehetőségéhez képest rendelkezésre kívánt állni az önhibájukon kívül kötelezettségeiket teljesíteni nem tudó pénzügyi fogyasztóknak segítve őket abban, hogy ügyükben a pénzügyi szolgáltatók megfontolhassák, tudnak-e, akarnak-e méltányossági szempontú döntést hozni.

2017. január 1-jétől az MNB tv. bevezette a kötelező jogszabályi alávetés intézményét, mely a békéltetés területén eddig egyedülálló. A törvény vonatkozó rendelkezése kötelezően írja elő, hogy a Testület kötelezést tartalmazó döntést hoz, ha nincs a felek között egyezség, a pénzügyi szolgáltató nem tett alávetést, szolgáltatói jogsértés és/vagy szerződésszegés egyértelműen azonosítható és a fogyasztó igénye az egymillió forintot meghaladó összeghatárt nem haladja meg. E szabály azt a célt szolgálja, hogy erősödjön a pénzügyi szolgáltatók megegyezési hajlandósága,

és ha jogsértést vagy szerződésszegést követtek el, akkor önkéntesen egyezzenek meg ügyfelükkel.

Az együttműködés hiánya miatt a pénzügyi szolgáltatókkal szemben bírság kiszabására a működés első három évében került csak sor, az azt követő években ilyen nem történt.

A szolgáltatók megegyezésre vonatkozó hajlandósága és képessége növekszik, az ügyek mintegy 40%-ában egyezség születik. A vitatott ügyekben a fogyasztók a vonatkozó szabályokat egyre jobban ismerik. A Magyar Nemzeti Bank törekvése, hogy a pénzügyi szolgáltatókat abba az irányba terelje, hogy azok jobban törődjenek ügyfeleik igényeivel, jobban megismertessék velük az általuk igénybe venni kívánt szolgáltatásokra vonatkozó szabályokat, és segítsék őket a szolgáltatásokkal kapcsolatos panaszaik megoldásában is – eredményes volt. A pénzügyi fogyasztók tudatosabbak lettek, jobban odafigyelnek arra, hogy mely pénzügyi termék milyen tulajdonsággal bír, jobban értik ezek jellemzőit és működését, jobban meg tudják fogalmazni igényeiket és egyre jobb minőségben készítik el kérelmeiket.

A Testületet a törvény szerint hat évre kinevezhető elnöke képviseli a Magyar Nemzeti Bank szervezetén belül és kívül, gondoskodik annak jogszerű működéséről, irányításáról. Mandátumának lejártá után hat évre újra kinevezhető akár többször is. Ez történt 2020. február 10-én, amikor a korábbi elnök újabb hat évre kapott mandátumot. Az elnököt a Magyar Nemzeti Bank elnöke nevezi ki és gyakorolja fölötté a munkáltatói jogokat. A Testület működésének rendjét a honlapon közzétett elnöki utasításban az elnök határozza meg, ő jogosult megállapítani a belső működés alapvető szabályait, eldönteni a belső szervezeti felépítést, határozni indokolt esetben az egyes ügyek eljárási határidejének egy alkalommal, legfeljebb 30 napos meghosszabbíthatósága kérdésében, de a beérkező és a Testület által tárgyalandó ügyeket általában csak utólag ismeri meg.

A fogyasztók és főleg a fiatalok számára pénzügyi ismeretek terjesztésével a Testület is rendelkezésre áll egyrészt azzal, hogy minden olyan

ügyben, melyben megszüntető határozatot hoz, az eljáró tag elmagyarázza az adott pénzügyi szolgáltatás jellemzőit, felhívja a figyelmet a tudnivalókra, és hasznos információval segíti a fogyasztókat. Másrészt támogatja a fiatalok pénzügyi ismeretszerzését is pénzügyi esetversenyek szervezésével és szakmai támogatásával, pályázatok kiírásával és díjazásával, szakmai gyakorlati lehetőségek nyújtásával duális képzésben és azon kívül is, továbbá alternatív vitarendezési versenyekhez szakértői segítséget nyújtva. 2022-ben már negyedik éve biztosítja a Pénzügyi Jogi Akadémia előadássorozat szakmai programját a Budapest Institute of Banking szervezésében, ahol eddig négyszáznál több fiatal – részben egyetemista, részben gyakorló és már végzett jogász és közgazdász – kapott a pénzügyek világáról naprakész és a gyakorlatban is használható ismereteket.

## Felhasznált irodalom

13/2009. számú Vezetői körlevél: a Felügyelet panaszkezelési eljárását érintő, 2010. január 1-jén hatályba lépő jogszabályváltozásokról szóló 13/2009. számú Vezetői körlevél

4/2017. számú ajánlás: A Magyar Nemzeti Bank 4/2017. (III. 13.) számú ajánlása a fogyasztókos ügyfelekkel kapcsolatos bánásmódról

A Magyar Nemzeti Bank 16/2021. (XI. 25.) számú ajánlása a pénzügyi szervezetek panaszkezeléséről

5/2022. számú ajánlás: A Magyar Nemzeti Bank 5/2022. (IV.22.) számú ajánlása a pénzügyi intézmények számára a fizetési késedelemmel érintett lakossági hitel-, kölcsön- és pénzügyi lízingszerződések kezelése során elvárt fogyasztóvédelmi elvekről

Bencsik András (2017): *A fogyasztóvédelem gazdaságelméleti alapjairól*. Polgári Szemle, 13. évf., 4–6. szám, 276–290 o., DOI: 10.24307/psz.2017.1220

Biztosítási, Pénztári, Tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés 2021: *Biztosítási, Pénztári, Tőkepiaci kockázati és fogyasztóvédelmi jelentés*. Budapest: MNB. kockazati-jelentes-2021-hun-0621.pdf (mnb.hu). Letöltés ideje: 2022. augusztus 2.

EBA Consumer protection: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/consumer-protection-and-financial-innovation> (Letöltés: 2023. május 17.)

EBA Consumer Trends Report, 2017 (<https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1720738/a64f91a1-7222-4af7-8965-bcef2c793c2d/Consumer%20Trends%20Report%202017.pdf>); (Letöltés): 2023. május 17.)

EBA Consumer Trends Report, 2020/21: ([https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Reports/2021/963816/EBA%20Consumer%20trend%20report.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2021/963816/EBA%20Consumer%20trend%20report.pdf)) (Letöltés: 2023. május 17.)

EBA-jelentés: EBA Report On The Application Of The Guidelines On Product Oversight And Governance (POG) Arrangements 05 July 2019 [https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/1025198/EBA%20Report%20on%20the%20application%20of%20the%20guidelines%20on%20POG%20arrangements%20%281%29.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/1025198/EBA%20Report%20on%20the%20application%20of%20the%20guidelines%20on%20POG%20arrangements%20%281%29.pdf) (Letöltés: 2023. május 17.)

Elszámolási módszertan vizsgálatáról szóló sajtóközlemény, 2015 <https://www.mnb.hu/letoltes/15-03-31-az-elszamolas-szamitasi-modszertanat-is-vizsgalja-az-mnb-melleklet.pdf> (Letöltés: 2023. május 17.)

Fazekas Judit (2015): *A magyar fogyasztóvédelmi szabályozás fejlődése a rendszerváltástól napjainkig*. In: dr. Hamar Farkas Ph.D. (főszerk.): *Multidiszciplináris kihívások Sokszínű válaszok*. BGF KVIK Közgazdasági Tanszéki Osztály, Budapest, 28.

Fekete Orsolya (2011): *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire*. PHD-értekezés, Szeged, 158, 161–162, 163–164, 165

G20/OECD Report: G20/OECD Report on Lessons Learnt and Effective Approaches to Protect Consumers and Support Financial Inclusion in the Context of COVID-19 (<https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/G20-OECD-report-on-financial-consumer-protection-and-financial-inclusion-in-the-context-of-covid-19.pdf> )

Global Survey 2017: Global Financial Inclusion and Consumer Protection Survey 2017: Global Financial Inclusion and Consumer Protection Survey 2017 Report <https://elibrary.worldbank.org/doi/epdf/10.1596/28998> (Letöltés: 2023. május 17.)

Hajnal Zsolt (2009): *Fogyasztói alapjogok a hatályos magyar jogi szabályozás és az európai uniós fejlődési tendenciák tükrében*, Debreceni Jogi Műhely, 2009. évi (VI. évfolyam) 2. szám (2009. április)

Hannah Murphy (2017): FCA to start regulating binary options, Financial Times, <https://www.ft.com/content/3812a2dc-585c-3061-8188-cfb9f95ed6d>; (Letöltés: 2022. október 02.)

Makroprudenciális Jelentés, 2020 <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/makroprudencialis-jelentes/makroprudencialis-jelentes-2020>; (Letöltés: 2022. május 17.)

Mátyás Miklós Dániel–Nagy Koppány–Szajkó Katalin–Szekeres Dávid–Szegedi Máté (2016): *Etikus életbiztosítás: Evolúció vagy revolúció? Biztosítás és kockázat*, III. évfolyam 4. szám; DOI: 10.18530/BK.2016.4.12 <https://mabisz.hu/wp-content/uploads/2018/08/biztositas-es-kockazat-3-efv-4-szam.pdf> (Letöltés: 2023. május 17.)

MNB, 2014: Magyar Nemzeti Bank: Éves jelentés, 2014. <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-eves-jelentes-2014.pdf> (Letöltés: 2022. május 17.)

MNB, 2021: Felügyeleti és fogyasztóvédelmi stratégia (mnb.hu) <https://www.mnb.hu/felugyelet/felugyeleti-keretrendszer/felugyeleti-es-fogyasztovedelmi-strategia> (Letöltés: 2023. május 17.)

Pénzügyi fogyasztóvédelmi jelentés, 2015. <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/penzugyi-fogyasztovedelmi-jelentes/penzugyi-fogyasztovedelmi-jelentes-2015> (Letöltés: 2023. május 17.)

Pénzügyi fogyasztóvédelmi jelentés 2016. <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/penzugyi-fogyasztovedelmi-jelentes/penzugyi-fogyasztovedelmi-jelentes-2016> (Letöltés: 2023. május 17.)

Pénzügyi fogyasztóvédelmi jelentés 2017. <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/penzugyi-fogyasztovedelmi-jelentes/penzugyi-fogyasztovedelmi-jelentes-2017> (Letöltés: 2023. május 17.)

Pénzügyi fogyasztóvédelmi jelentés 2018. <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/penzugyi-fogyasztovedelmi-jelentes/penzugyi-fogyasztovedelmi-jelentes-2018> (Letöltés: 2023. május 17.)

POG iránymutatás: Guidelines on product oversight and governance arrangements for retail banking products (<https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/1141044/d84c9682-4f0b-493a-af45-acbb79c75bfa/EBA-GL-2015-18%20Final%20report%20on%20Guidelines%20on%20product%20oversight%20and%20governance.pdf>) (Letöltés: 2023. május 17.)

PSZÁF, 2008: Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete: Éves jelentés 2008. <https://www.mnb.hu/letoltes/pszaf-eves-2008-nyomtatasra.pdf> (Letöltés: 2023. május 17.)

PSZÁF, 2009: Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete: Éves jelentés, 2009. <https://www.mnb.hu/letoltes/pszaf-eves-2009c.pdf> (Letöltés: 2023. május 17.)

PSZÁF, 2010: Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete: Éves jelentés, 2010. <https://www.mnb.hu/letoltes/pszaf-eves-jelentes-2010-jav.pdf> (Letöltés: 2023. május 17.)

PSZÁF, 2012: Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete: Éves jelentés, 2012. <https://www.mnb.hu/letoltes/pszaf-eves-jelentes-2012.pdf> (Letöltés: 2023. május 17.)

Second EBA Report: Second EBA Report On The Application Of The Guidelines On Product Oversight And Governance (POG) Arrangements (EBA/GL/2015/18) EBA/REP/2020/28([https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document\\_library/Publications/Reports/2020/935640/Second%20EBA%20report%20on%20the%20application%20of%20the%20POG%20guidelines%20arrangements.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/document_library/Publications/Reports/2020/935640/Second%20EBA%20report%20on%20the%20application%20of%20the%20POG%20guidelines%20arrangements.pdf)); (Letöltés: 2023. május 17.)

Varga Bence (2019): *A pénzügyi felügyelés kialakulása Magyarországon*. PhD-értekezés, Szegedi Tudományegyetem Közgazdaságtani Doktori Iskola, Szeged, 161.

Veres Zoltán (2013): *Ügyfélvédelem a pénzügyi szektorban: Gondolatok a pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdéseiről*. Jogelméleti Szemle, 1588-080X 14 (4) 194–205.

## 7. fejezet

# A pénzügyi felügyelés szektorokon átnyúló területei

A Pénzügyi felügyelésnek több olyan területe van, amely szektorokon átívelő, tehát, amely nem egy-egy szektor (pl. pénzpiaci, tőkepiaci vagy biztosítói szektor) prudenciális felügyelésére szakosodott, hanem horizontálisan, több szektor együttes felügyeletét látja el bizonyos témakörökben. Ilyen felügyeleti szakterületek az Informatikai felügyelés, a Pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni (AML/CFT) tevékenység felügyelete, valamint a Zöld pénzügyekkel kapcsolatos felügyeleti tevékenység.

Magyarországon az informatikai felügyelés története szorosan összefonódik az integrált felügyelet kialakulásával, ezért is alakulhatott ki már az 1990-es évek elejétől egységes elvárásrendszer és felügyeleti gyakorlat a pénzügyi intézmények informatikai rendszereivel kapcsolatban. Ma már a pénzügyi szervezetek működésének a fejlődése és az értékesítési csatornák digitalizációja következtében a modern pénzügyi felügyelés elképzelhetetlen az informatikai rendszerek részletes és alapos vizsgálata nélkül. A fejezetben az olvasó áttekintést kap az informatikai felügyeleti szakterület sokrétű feladatairól, a szakterületi tudásközpont létrejöttéről és jelenlegi szervezeti kereteinek kialakulásáról. Az informatikai felügyeleti szabályozóeszközök fejlődésén keresztül szemléltetjük, milyen kölcsönhatásban van egymással a technológiai fejlődés és a proaktív felügyeleti szabályozás.

A Pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni (AML/CFT) tevékenység felügyelete kapcsán a fejezet áttekintést ad a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás kockázatairól, az AML/CFT tevékenység alapvetéseiről, fontosságáról, eszközeiről. Bemutatja az AML/CFT legfontosabb építőelemeit és elvárásait, valamint a nemzetközi és hazai AML/CFT sztenderdek, előírások és jogszabályok alakulását.



A fejezet továbbá három fő korszakra bontva ismerteti a hazai AML/CFT-küzdelem keretrendszerének és felügyeletének alakulását, a felügyelet legfontosabb mérföldköveit, valamint eredményeit, továbbá szót ejt az AML/CFT-terület várható jövőjéről, fejlődési irányairól.

A gazdaság és a természeti erőforrások kapcsolata, a környezeti fenntarthatóság évtizedek óta témája a tudományos közbeszédnek, a pénzügyi szabályozásban és ezzel összhangban a felügyelésben azonban csak az utóbbi években jelent meg. A klímaváltozás hatásainak erősödése egyszerre jelent kockázatot és lehetőséget a pénzügyi rendszer számára. Az e témakörrel foglalkozó zöld pénzügyek területén a jegybankok és felügyeletük kulcsszerepet játszanak szerte a világon, mivel katalizátorként gyorsítják a pénzügyi intézmények zöldítését. Az MNB nemzetközi szinten is élen jár a folyamatban, számos innovatív megoldást alkalmazva a felügyelésben. A fejezet betekintést nyújt a hazai zöld pénzügyi felügyelés kialakulásába, egyúttal részletesen ismerteti az MNB környezeti fenntarthatósággal foglalkozó, ún. Zöld Programjának keretében tett lépéseit.

## 7.1. Informatikai felügyelés

*Andrási Zoltán – Biró Gabriella – dr. Kiss Milán –  
Szegeő László – dr. Volterné Csák Bernadett*

### 7.1.1. Az informatikai felügyeleti feladatok és szakterület bemutatása és története

A Magyar Nemzeti Bankon belül az MNB tv<sup>429</sup>. 39. §-ában meghatározott törvények hatálya alá tartozó felügyelt intézmények informatikai működésével és biztonságával kapcsolatos felügyeleti feladatokat

<sup>429</sup> A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény.

– kivéve a GIRO Zrt.-t, a KELER KSZF Zrt.-t és a KELER Zrt. központi értéktári tevékenységének felügyeletét, melyek esetén közreműködik az azok informatikai működésével kapcsolatos felügyeleti feladatokban –, egyetlen szakterületi kompetenciaközpont látja el. Ez európai és világviszonylatban is különlegességnek számít, bár nem egyedülálló, mivel az elterjedtebb megközelítés szerint az informatikai felügyeleti feladatokat gyakran egy-egy szakértő látja el az adott szektor felügyeletéért felelős szervezeten belül. Informatikai szempontból tehát Magyarországon egyetlen felügyelet, az MNB felelős a felügyelt szervezetek informatikai rendszereinek az ágazati jogszabályokban meghatározott informatikai biztonsági követelményeknek való megfelelésének, az üzletmenet informatikai támogatottságának, a fennálló informatikai kockázatoknak és a kockázatok csökkentését szolgáló kontrollok meglétének és működésének felügyeletéért és vizsgálatáért. A teljes pénzügyi szektoron átívelő klasszikus helyszíni és helyszínen kívüli felügyeleti feladatok mellett a szakterületnek szabályozói feladata is van: elkészíti az MNB hatáskörébe tartozó informatikai tárgyú jogszabályokat és szabályozóeszközöket – jellemzően ajánlásokat –, valamint kidolgozza és naprakészen tartja saját módszertanait, emellett pedig közreműködik a más területek hatáskörébe tartozó szabályozások informatikai részletszabályainak elkészítésében, és részt vesz a kapcsolódó hazai és nemzetközi szabályozóeszközök kidolgozásában is. Az MNB Informatikai felügyeleti főosztálya a nagybankoktól a kisebb alapkezelőig vagy pénztárakig valamennyi intézményt felügyel. Ahhoz, hogy ez a gyakorlatban megvalósítható legyen, egységes követelményrendszerre van szükség, melynek elvárásait a felügyelés során kockázatarányosan kell alkalmazni az egyes intézménytípusoknál és különböző méretű intézményeknél. Ez a megközelítés – az egységes követelményrendszer kialakítása mellett – azért is szerencsés, mert pusztán informatikai szempontból nézve az informatikai irányítási rendszer (IT governance) és az informatikai biztonsági irányítási rendszer (IBIR) intézménytípustól, sőt szektortól függetlenül hasonló elvek alapján épül fel, adott esetben ugyanolyan nemzetközi szabványokat követ, tehát hasonló területek igényelnek szabályozást (például a jogosultságkezelés rendje) és hasonló feladatokat kell technikai eszközökkel megoldani

(mint például a határvédelem vagy a mobil eszközök menedzsmentje). Ennek megfelelően a szakértői csapatban is olyan kollégák dolgoznak, akik elsősorban IT-biztonsági, információbiztonsági, IT-ellenőrzési és/vagy informatikai üzemeltetési tapasztalattal rendelkeznek, de emellett szerteágazó egyéb munkatapasztalatuk is van vállalatirányítási, projektvezetési, belső ellenőrzési, számviteli, fizikai biztonsági, csalásmegelőzési vagy akár hazai és európai jogalkotási területen. A szakmai minősítések megszerzése és a nemzetközi módszertanok megismerése a kezdetektől fontos szerepet játszott az informatikai felügyelet életében. A 90-es években elérhető – a mainál jóval kevésbé változatos – szakmai módszertanok és minősítések közül az ISACA (Information Systems Audit and Control Association<sup>430</sup>) COBIT módszertana (lásd bővebben a 7.1.4.1. Az informatikai ellenőrzés rendszere részben) és az akkor még szorosan a COBIT-hoz kapcsolódó Certified Information Systems Auditor (CISA) szakmai minősítés alkalmazása és megszerzése mellett döntött az informatikai felügyelet szakmai irányítása, ami még ennyi év távlatából is jó döntésnek bizonyult. Ugyanakkor a választás alapvetően befolyásolta a magyarországi IT-audit és IT-biztonsági szakmát is, mivel a felügyeleten dolgozó kollégák a kezdetektől aktív szerepet vállaltak a szakmai szervezetek és közösségek építésében. A jelenleg nagyon széles spektrumot lefedő informatikai irányítási, ellenőrzési és biztonsági keretrendszerek, valamint az ezekhez többé-kevésbé kapcsolódó szakmai minősítések általában jelentős nemzetközi szakmai szervezetekhez kötődnek. Ezek közül az egyik legnagyobb múltú szervezet az ISACA, mely mind szakmai minősítéseket (a már említett CISA mellett a CISM, CRISC, CDPSE és CGEIT<sup>431</sup> minősítést), mind módszertanokat (mint a fent említett COBIT) kibocsát. Az ISACA szervezetének jogelődjét az Amerikai Egyesült Államokban alapították 1969-ben, a magyarországi egyesület pedig 1991-ben jött létre az akkori – még széttagozott szervezeti formában működő – pénzügyi informatikai felügyeleti szakértők személyes aktív közreműködésével.

<sup>430</sup> <https://www.isaca.org/>

<sup>431</sup> CISM – Certified Information Security Manager, CRISC – Certified in Risk and Information Systems Control, CDPSE – Certified Data Privacy Solutions Engineer és CGEIT – Certified in the Governance of Enterprise IT.

Abban az időben még nem létezett a mára már elterjedt, először 2005-ben kiadott ISO27001-es informatikai biztonsági szabványcsalád,<sup>432</sup> így logikus döntésnek tűnt az ISACA módszertanainak lefordítása és felhasználása a felügyeleti munkában. Ugyancsak 2005-ben jelent meg az amerikai National Institute of Standards and Technology által kiadott NIST SP 800-53<sup>433</sup> keretrendszer első változata, mely később szintén jelentős szerephez jutott Magyarországon a 2013. évi L. törvény (az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról) megalkotásakor. Mire azonban ezek a módszertanok elterjedtek, az informatikai felügyelés már évek óta COBIT alapokon működött, és nem merült fel igény a változtatásra.

#### *IT-felügyelet a 2000-es évre készülve - a nagy évszámpanik*

Az informatika, ahogy most ismerjük, a 20. század teremtménye. A digitális, elektronikus számítógépek fejlődésének a második világháború számításigényes feladatai adtak hatalmas lendületet, de mivel az adattárolók (mind a külső táruk, mind a processzorokhoz kapcsolódó belső memóriák) relatíve drágák és korlátozottan elérhetőek voltak, ezért a programozók igyekeztek spórolni a bitekkel, és a programokban gyakran két helyiértéken kezelték az évszámokat, hiszen az első két számjegy mindig 19 volt. Ez a gyakorlat hosszú éveken keresztül megfelelő volt, azonban az ezredforduló közeledtével egyre szaporodtak azok a helyzetek, amikor már nem volt elég a két számjegy. A probléma „milleniumi bomba” vagy Y2K néven híresült el az informatikusok körében, és számos nagyszabású projekt indult a kezelésére.

A korabeli jóslatok szinte minden dátumadatot használó berendezés esetében vizionálták a leállást a lifektől az erőművekig. Szakértők szerint a probléma különösen súlyosan érintette a pénzügyi szektort, ahol a dátumoknak nagy jelentősége van például az értéknapok, futamidők, kamatperiódusok kezelésénél. A kérdéssel világszinten

<sup>432</sup> Jelenleg: ISO/IEC 27001:2022 Information security, cybersecurity and privacy protection — Information security management systems — Requirements.

<sup>433</sup> Jelenleg: NIST Special Publication 800-53 Rev. 4

nagyon komoly fórumok foglalkoztak, az ENSZ dátumváltási tanácskozást rendezett, az OECD pedig felmérést készített a felkészültségről, amiben Magyarországot az élvonalba sorolta.

A 2000. év problémájának kezelésére hazánkban központi kormányzati munkacsoport alakult és Országos Cselekvési Program készült. Az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet (ÁPTF) már 1997-ben megkezdte a pénzügyintézeteknél a helyzet felmérését, és listát tett közzé arról, milyen ellenőrzéseket javasol a bankok külső és belső kapcsolataiban, rendszereiben. A következő évben, 1998-ban az ÁPTF informatikai felügyelői erős külső kommunikációval (nyilatkozatokkal, cikkekkel) igyekeztek felhívni a figyelmet a dátumváltási feladatok fontosságára, és szükség szerint megbeszéléseket kezdeményeztek a kevésbé felkészült intézményekkel. 1998. december 31-ét tűzték ki határidőnek az első Y2K-tesztek lefuttatására. Emellett az üzletmenet-folytonossági tervek ellenőrzésére is kiemelt figyelmet fordított a Felügyelet.

Utólag látjuk, hogy a világ nem állt meg, a felkészülés eredményes volt. Nem lett igaza azoknak a jóslatoknak, melyek szerint a szoftverek javítása 2030-ig is eltarthat, bár kisebb döccenők azért akadtak: például Singapurban és Svédországban a taxióráknak gyűlt meg a baja a 2000-es évvel.

Az MNB mai informatikai felügyeleti szakterületének közvetlen elődje 2000-ben jött létre a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (PSZÁF) létrehozásakor. 1991-ben a korábban a Pénzügyminisztérium keretein belül működő bankfelügyeletből megalakult az Állami Bankfelügyelet, mely már alakulásakor rendelkezett informatikai felügyeleti szakértővel dr. Nyíry Géza személyében. A tőkepiaci, biztosítási és pénztári felügyelet viszont továbbra is a Pénzügyminisztériumon belül maradt. Ebben az időszakban az Európai Unió PHARE-programjának keretében kapott forrást többek közt az informatikai felügyelet is a helyszíni vizsgálatok módszerének kialakítására és bevezetésére. 1995-től az Állami Bankfelügyelet már folyamatosan és rendszeresen végzett

informatikai vizsgálatokat a hatáskörébe tartozó intézményeknél a saját maga által kialakított módszertanok alapján, de ekkor még nem volt formalizált szabályozási rendszer, mely meghatározta volna a felügyelt intézményekkel szemben támasztott követelményeket. 1996-ban jelentős módszertani fejlődést hozott az informatikai felügyeleti munkában dr. Nyíry Géza tanulmányútja az Amerikai Egyesült Államokban, ahol több mint fél éven keresztül tanulmányozta olyan jelentős amerikai pénzügyi felügyeleti munkamódszereit, mint a Federal Reserve Board (FRB), az Office of the Comptroller of the Currency (OCC), vagy a Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). Ezután alakult ki a jelenleg is használt vizsgálati kérdőív elődje, melynek frissített, többször átdolgozott változatát az informatikai felügyelet jelenleg is alkalmazza a helyszíni vizsgálatokra való felkészülés során.

1997-től a bankfelügyelet és a tőkepiaci felügyelet összeolvadásával létrejött az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet (ÁPTF), ahol már osztályként működött az informatikai felügyeleti szakterület, majd 2000-ben az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet, az Állami Biztosításfelügyelet és az Állami Pénztárfelügyelet összevonásával létrejött a mind a négy nagy pénzügyi szektort egységesen felügyelő intézmény – a PSZÁF,<sup>434</sup> mely 2000 és 2013 között felügyelési, ellenőrzési, fogyasztóvédelmi és szabályozói jogkörökkel felruházva látta el feladatát (lásd bővebben az I.2 Az integrált felügyelet kialakulása Magyarországon c. fejezetben). A PSZÁF-on belül a jogelődök informatikai ellenőrzéssel foglalkozó szakemberei egy szakterületbe szerveződtek és megalakult az első Informatikai felügyeleti főosztály, melynek kötelékébe érkeztek szakértők az összeolvadó szervezetek saját belső IT-szakterületeiről is, ezzel is erősítve a csapat szakértelmét. 2013-ban a PSZÁF megszűnt, és az általa ellátott feladatokat a Magyar Nemzeti Bank vette át, ahol az informatikai felügyeleti szakterület változatlan formában – egy ideig Informatika Felügyeleti Osztály néven, később önálló osztályként, majd ismét főosztályként – működött tovább.

<sup>434</sup> Bankok a történelemben: innovációk és válságok, 2018 MNB.

Az informatikai felügyelés izgalmas és változatos szakmai feladat, mely állandó tanulást, az újabb technológiák, módszertanok, szabványok és szabályrendszerek megismerését kívánja, ami hozzájárult egy rendkívül erős informatikai felügyeleti szakmai műhely kialakulásához.

Az informatikai felügyeleti szakterület létszáma az utóbbi években – a nemzetközi szinten is megfigyelhető tendenciákhoz hasonlóan – növekedett, ugyanakkor a feladatok számossága és terjedelme is folyamatosan nő, átlagosan évente 25 százalékkal.<sup>435</sup> A helyszíni felügyelés és a helyszínen kívüli feladatok aránya az évek, évtizedek során közel azonos maradt, minden évben hozzávetőlegesen 60%–40%. Elmondható tehát, hogy az informatikai felügyelet fő fókusza a helyszíni vizsgálatokon van. Bár a helyszíni vizsgálat napjainkban már videokonferencián keresztül is történhet, és a módszertanok is jelentősen fejlődtek az idők során, az informatikai felügyelet szakmai megközelítése töretlen ívet mutat az 1990-es évek közepe óta. Az alapelvek változatlanok maradtak, a fő vizsgálati szempontok és témakörök is ugyanazok, de a követelmények egyre részletesebbek és a szakterület egyre változatosabban, a felügyeleti eszköztár egyre szélesebb vertikumát felvonultatva – ajánlások, körlevelek, gyakran ismételt kérdések gyűjteménye, oktatások, konzultációk stb. – igyekszik támogatni a felügyelt intézményeket a megfelelő informatikai működésben.

### 7.1.2. A nemzetközi szabályozási háttér kialakulása

Magyarországon a teljes pénzügyi szektor felügyelete az MNB hatáskörébe tartozik, ugyanakkor a világ országainak egy része más megközelítést alkalmaz: számos helyen több nemzeti kompetens hatóság közt oszlik meg a bankok, biztosítók és más pénzügyi intézmények felügyelete. Ezért aztán a felosztott hatósági szerepkörök mellett az IT- felügyeleti kompetencia sem egy helyen összpontosul, így viszonylag kevés felügyeleti hatóság tart fenn olyan sokoldalú és jól képzett ITfelügyelő

<sup>435</sup> A 2016—2021 közti adatok alapján.

csapatot, mint az MNB. Olykor az is előfordul, hogy egyáltalán nincs dedikált informatikai ellenőr a szervezetben, hanem ad hoc módon az egyéb IT-szaktudással rendelkező szervezetek – például a hatóság saját IT-üzemeltetése vagy fejlesztési területe – segítenek be a felügyeleti tevékenységbe az ellenőrzések vagy engedélyezési eljárások során. Az MNB által alkalmazott integrált felügyeleti megközelítés további előnye, hogy a felügyelt szektorok informatikai megoldásai közül az informatikai felügyeleti szakterület megismerheti és más szektorba is átadhatja a legjobbakat ajánlások formájában, ezáltal pedig a teljes pénzügyi szektor informatikai biztonsági szintjét növelheti.

Mostanra a legtöbb pénzügyi felügyelet felismerte, hogy a modern pénzügyi intézményrendszer megfelelő felügyeletéhez szükség van informatikai szakértelemre, sőt olyan véleményeket is egyre gyakrabban hallani, hogy tulajdonképpen a pénzügyi szervezetek mostanra IT-cégekké váltak, ahol a működés legkritikusabb eleme a technológia. Emellett a fintech cégek is egyre nagyobb szerepet játszanak a pénzügyi közvetítőrendszerben, az ő működésük megértése pedig egyértelműen erős IT-kompetenciákat igényel. Ezzel egy időben minden más szektorban is egyre jelentősebb az igény a jól képzett informatikai munkaerőre, így nagyon nehéz megfelelő mennyiségű és minőségű szakembert felvenni az informatika bármely területén. Ez azt eredményezi, hogy hiába jut el egy felügyeleti hatóság arra a következtetésre, miszerint egy intézménynek szükséges kiépítenie az informatikai felügyeleti kompetenciát, ha eddig nem tette meg, akkor egyre nehezebb helyzetbe kerül és kénytelen átképzéssel, házon belüli erőforrás átcsoportosítással, illetve az ellenőrzések minél magasabb fokú automatizálásával – például kérdőívek, önértékelések révén – kezelni a helyzetet.



*Gaidosch Tamás<sup>436</sup>: Informatikai felügyelet a nagyvilágban*

A pénzügyi szféra, különösen a bankrendszer egészen korán ráállt a számítógépek használatára. A fejlett nyugati országok jelentős pénzintézetei a 70-es években már teljesen számítógépesítették a fontos banki funkciókat. Jellemzően központosított, nagygépes (ún. mainframe) banki rendszereket használtak, melyeket házon belül fejlesztettek. Ezeket a rendszereket ún. buta terminálokkal érték el (még bőven a személyi számítógépek korszaka előtt járunk), melyek nem voltak képesek sem programokat futtatni, sem pedig adatokat tárolni. Miért fontos ez? Azért, mert ebben a modellben viszonylag könnyű volt erős informatikai kontrollrendszert fenntartani: minden feldolgozás a központi számítógépen történt, így az IT-biztonsági, különösen a program- és az adatintegritást érintő kockázatok döntően egy helyszínhez voltak köthetők, mely helyszín logikailag és fizikailag is jól védhető volt. Továbbá, a világháló és a kibertámadások még jó két évtizedre voltak a jövőben.

Ebben a környezetben a bankfelügyelet nem fordított nagy hangsúlyt az informatika szabályozására és felügyeletére, mert nem láttak olyan jelentős rendszerszintű kockázatot, ami ezt igényelte volna. Jellemzően a prudens működésre, a műveleti kockázatokra, és a jelentésszolgáltatárra vonatkozó szabályozásokon keresztül, közvetett módon befolyásolták a bankok informatikai kontrollkörnyezetét.

Nagy változást hozott viszont a pénzkiadó automaták, a bankkártyák, az elosztott informatikai rendszerek és az ezeket összekötő hálózatok gyors elterjedése, végül pedig a világháló berobbanása, melyek együttesen az informatikai kockázatok jelentős növekedését eredményezték. Ehhez a folyamathoz köthető a kifejezetten informatikai fókuszú szabályozás és felügyelet megjelenése és fejlődése, a 80-as évektől kezdődően.

<sup>436</sup> A szerző az IMF munkatársa, az MNB Informatikai felügyeleti főosztály korábbi vezetője.

Manapság szinte nincs bankfelügyelet a világon, amely ne bocsátott volna ki az informatikai rendszerek biztonságára vonatkozó szabályozást. Az általános banki szabályozó környezetről vallott felfogás és az adott ország jogrendje függvényében ezek a szabályozások a viszonylag magas szintű, az elvárt eredményeket előtérbe helyező kitételektől az egészen részletes előírásokig terjedő skálán mozognak. Az angolszász jogrendet alkalmazó országokban (például Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Kanada vagy Ausztrália) inkább a magasabb szintű előírások jellemzőek, míg a kontinentális jogrendet alkalmazó országokban (például Franciaország, Németország, vagy éppen Magyarország) erősebben vannak jelen a részletekbe menő előírások. Jelenleg is vita folyik arról, hogy hol van az egyensúlyi pont a két felfogás közt, mennyire érdemes részletekbe menni a banki informatika szabályozásában. Magyarország előkelő helyet foglal el a részletekbe menő és egységesített, a pénzügyi rendszer egészére vonatkozó szabályozást alkalmazó országok sorában. Külön érdekessége a magyar szabályozásnak, hogy a felügyeletről független, rendszeres biztonsági vizsgálatot és tanúsítást ír elő, melyet csak szigorú feltételek szerint jegyzékbe vett tanúsító szervezetek végezhetnek.

Szabályozni könnyű, felügyelni már nehezebb. Végző soron az, hogy a felügyelet mennyiben járul hozzá a szektor informatikai kockázatainak mérsékléséhez, jobban függ a felügyeleti gyakorlattól, mint a szabályozó környezettől. E téren minden kombinációra akad példa a világban, a szigorú szabályozás hatástalan betartatásától a magas szintű előírások alapján végzett igen hatásos felügyeleti munkáig. Jellemzően a fejlett pénzügyi szektorral és hagyományosan erős felügyeleti szervezettel rendelkező országokban a hosszú távon kialakult gyakorlat és „soft power” (kb. informális tekintély) bőven ellensúlyozza az esetleges szabályozási hézagokat. Gyakori, hogy a pénzügyintézetek „veszik az adást” a felügyeletről, így az elvárásoknak való megfelelést nem kell drasztikusabb eszközökkel, például bírsággal kikényszeríteni.

Fejlődő országok viszonylag éretlen pénzügyi szektoraiban, ahol a felügyelet sem tekinthet vissza nagy múltra, komolyabb gondok adódnak a kockázatok feltárásában, az elvárható megoldások felügyeleti artikulálásában, és a megfelelés elérésében is.

Nemzetközi összehasonlításban a magyarországi informatikai felügyeleti gyakorlat kifejezetten erősnek mondható, akár a szakosodott felügyelők számát, akár a felügyelet intenzitását nézzük. Különösen a helyszíni vizsgálatok mélysége szembetűnő, amelyhez hasonlót csak néhány országban lehet tapasztalni.

Összességében megállapítható, hogy az utóbbi évek jelentős eredményei ellenére, mint például az elterjedt banki informatikai biztonsági szabályozás és a felügyelet szakmai erősítése, világszerte sok a tennivaló. Az új technológiák egyre gyorsabb bevetése, a kibebűnözés súlyosbodása tovább növeli az informatikai kockázatokat, melyekkel sok felügyelet nehezen birkózik meg. A globális pénzügyi rendszer felmérhetetlenül bonyolult technikai és pénzügyi kapcsolódásai és függőségei miatt a helyi szinten kezeletlen kockázatok váratlan hatásokat idézhetnek elő.<sup>437</sup> A nemzetközi közösségnek figyelmet kell fordítania a kevésbé fejlett pénzügyi szektorok informatikai biztonságára, és felügyeleteik erősítésére. A Nemzetközi Valutalap (IMF), a Világbank és a regionális fejlesztési bankok egyaránt részt vállalnak ebben a feladatban. Az IMF jellemzően a felügyelet és a központi bankok kapacitásának fejlesztésén dolgozik, míg a Világbank és a regionális fejlesztési bankok leginkább a pénzügyi szektor, vagy akár teljes gazdaság informatikai biztonságát erősítő beruházásokat finanszíroznak.

<sup>437</sup> Lásd az elhíresült kibertámadást a Bangladesh Bank ellen, amely fő kiváltó oka volt a SWIFT pénzügyi üzenetközvetítő rendszer az egész világra kiterjedő és meglehetősen költséges biztonsági megerősítési programjának („Customer Security Program”).

Az informatika és a kiberbiztonság új kihívásait a szabályozók, jogalkotók is felismerték, ezért egyre több és nagyobb hatókörű IT szabályozást bocsátanak ki világszerte. Az Európai Bizottság 2013-ban tette közzé kiberbiztonságra vonatkozó stratégiáját,<sup>438</sup> melyet pár éven belül követett a hozzá kapcsolódó direktíva. Az Európai Unió 2016. július 6-án megjelent „Hálózati és információs rendszerek biztonságának az egész Unióban egységesen magas szintjét biztosító intézkedésekről szóló irányelve” (NIS-irányelv)<sup>439</sup> az első átfogó, kötelező előírásokat tartalmazó közösségi szintű kiberbiztonsági témájú szabályozás, mely kötelező erővel bír az összes EU-s tagállamra. Ugyanebben az évben, a NIS irányelvvel párhuzamosan a G7<sup>440</sup> együttműködés is közzétette a pénzügyi szektorra vonatkozó kiberbiztonsági elvárásait és keretrendszerét,<sup>441</sup> a CPMI (Committee on Payments and Market Infrastructures) és az IOSCO (International Organization of Securities Commissions) pedig közös iránymutatást adott<sup>442</sup> ki a pénzügyi infrastruktúrák kiberbiztonsági ellenállóképességére vonatkozóan. Ezzel elindult a magas szintű átfogó és szektorspecifikus szabályozások sorozata, mely napjainkban is tart.

2017-ben a szabályozók figyelme a felügyeleti és felvigyázói elvárások felé fordult és igyekeztek könnyen használható eszköztárat adni a pénzügyi intézményeket felügyelő hatóságok kezébe. Az Európai Bankhatóság (European Banking Authority – EBA) az informatikai

<sup>438</sup> EU Cybersecurity plan to protect open internet and online freedom and opportunity – Cyber Security strategy and Proposal for a Directive, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-cybersecurity-plan-protect-open-internet-and-online-freedom-and-opportunity-cyber-security>

<sup>439</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/network-and-information-security-nis-directive>

<sup>440</sup> Franciaország, Németország, Olaszország, Japán, Egyesült Királyság, Egyesült Államok, Kanada

<sup>441</sup> G7 FUNDAMENTAL ELEMENTS OF CYBERSECURITY FOR THE FINANCIAL SECTOR, [https://www.ecb.europa.eu/paym/pol/shared/pdf/G7\\_Fundamental\\_Elements\\_Oct\\_2016.pdf](https://www.ecb.europa.eu/paym/pol/shared/pdf/G7_Fundamental_Elements_Oct_2016.pdf)

<sup>442</sup> CPMI-IOSCO Guidance on cyber resilience for financial market infrastructures <https://www.bis.org/cpmi/publ/d146.pdf>

kockázatok kezelésének felügyeleti értékeléséhez adott iránymutatást,<sup>443</sup> a G7 a kiberbiztonság hatékony értékeléséhez készített útmutatót a pénzügyi szektorra vonatkozóan,<sup>444</sup> az FSB (Financial Stability Board) pedig egy jelentésben<sup>445</sup> összegezte a látókörébe eső kiberbiztonsággal kapcsolatos szabályozásokat, iránymutatásokat és felügyeleti gyakorlatot. A három anyag egymástól függetlenül, eltérő céllal és hatókörrel készült, de jól azonosíthatók bennük a közös, kiberbiztonsági ellenőrzés megerősítését célzó tendenciák, és jól tükrözik a három meghatározó szereplő véleményét a téma fontosságáról.

A szabályozási tendenciák 2018 során is hasonló lendülettel folytatódtak. Az Európai Központi Bank felvigyázói elvárásrendszert tett közzé<sup>446</sup> a pénzügyi infrastruktúrákra vonatkozóan, és ezzel párhuzamosan kidolgozott egy egységes európai keretrendszert<sup>447</sup> a pénzügyi szektor kiberbiztonságával szembeni ellenállóképességének vizsgálatára. Ugyanakkor az elmúlt években sorozatosan megjelenő keretrendszerek ráébresztették a szabályozókat, hogy a hatékony fellépés érdekében szükség van egységes definíciókra és fogalomtárra, ezért az FSB 2018 végén kiadta a Kiberlexikont,<sup>448</sup> ami azóta is közös referenciapontként szolgál a pénzügyi szektor szereplői számára, ugyanakkor felülvizsgálata is egyre inkább esedékes.

<sup>443</sup> EBA Guidelines on ICT Risk Assessment under SREP (EBA-GL-2017-05), <https://eba.europa.eu/eba-publishes-final-guidelines-to-assess-ict-risk>

<sup>444</sup> G7 Fundamental Elements for Effective Assessment of Cybersecurity for the Financial Sector, [http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/PRA\\_BCIV\\_4728453\\_v\\_1\\_G7\\_Fundamental.pdf](http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/PRA_BCIV_4728453_v_1_G7_Fundamental.pdf)

<sup>445</sup> FSB Summary Report on Financial Sector Cybersecurity Regulations, Guidance and Supervisory Practices, <https://www.fsb.org/2017/10/summary-report-on-financial-sector-cybersecurity-regulations-guidance-and-supervisory-practices/>

<sup>446</sup> ECB Cyber resilience oversight expectations for financial market infrastructures (CROE), [https://www.ecb.europa.eu/paym/pdf/cons/cyberresilience/Cyber\\_resilience\\_oversight\\_expectations\\_for\\_financial\\_market\\_infrastructures.pdf](https://www.ecb.europa.eu/paym/pdf/cons/cyberresilience/Cyber_resilience_oversight_expectations_for_financial_market_infrastructures.pdf)

<sup>447</sup> European Central Bank: European framework for testing financial sector resilience to cyber attacks (TIBER-EU), [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb\\_tiber\\_eu\\_framework.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb_tiber_eu_framework.en.pdf)

<sup>448</sup> FSB Cyber Lexicon, <https://www.fsb.org/2018/11/cyber-lexicon/>

A 2019-es év hozott egy újabb magas szintű kiberbiztonsági szabályozást az Európai Unió részéről (EU Cybersecurity Act),<sup>449</sup> és egy gyakorlatiasabb iránymutatást a felügyelt intézmények számára az Európai Bankhatóság ajánlása formájában.<sup>450</sup> Emellett több részterületre is kiterjedt a szabályozói munka, újabb ajánlások készültek a pénzügyi szektor többi szereplője részére és olyan fontos részterületekre, mint a felhőszolgáltatások igénybevétele<sup>451</sup> vagy a harmadik fél által nyújtott informatikai szolgáltatások.<sup>452</sup> A szabályozói munka mellett felmérések, helyzetképek is folyamatosan készülnek a mesterséges intelligencia felhasználásáról, a blokklánc-technológia és az osztott főkönyv lehetséges megvalósításairól vagy éppen az adatalapú felügyelés és a regtech gyakorlatáról.

A tisztán informatikai kockázatok kezelésével foglalkozó, kiberbiztonsági célú szabályozások mellett jelentős hatást gyakorolt a szektor informatikai biztonsági működésére az Európai Unió adatvédelmi rendelete (GDPR)<sup>453</sup> és a 2019-ben hatályba lépett PSD2,<sup>454</sup> az Európai Unió megújult fizetésforgalmi rendelete, valamint a hozzá kapcsolódó technikai

<sup>449</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/eu-cybersecurity-act>

<sup>450</sup> EBA Guidelines on ICT and security Risk Management, <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/internal-governance/guidelines-on-ict-and-security-risk-management>

<sup>451</sup> EIOPA Guidelines on outsourcing to cloud service providers, [https://www.eiopa.europa.eu/document-library/guidelines/guidelines-outsourcing-cloud-service-providers\\_en](https://www.eiopa.europa.eu/document-library/guidelines/guidelines-outsourcing-cloud-service-providers_en). ESMA Guidelines on outsourcing to cloud service providers, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-2403\\_cloud\\_guidelines.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-2403_cloud_guidelines.pdf)

<sup>452</sup> EBA Guidelines on outsourcing arrangements, <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/internal-governance/guidelines-on-outsourcing-arrangements>

<sup>453</sup> (EU) 2016/679 rendelet, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679>

<sup>454</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/2366 irányelve (2015. november 25.) a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 2002/65/EK-, a 2009/110/EK- és a 2013/36/EU-irányelv és a 1093/2010/EU rendelet módosításáról, valamint a 2007/64/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2366>

elvárások, különösen az erős ügyfél hitelesítésre<sup>455</sup> vonatkozó követelmények. Ezek nemcsak a bankszakmai közösséget vagy az informatikai szakembereket érintették, de hatásukat az egyszerű ügyfelek is érezték a rájuk zúduló adatkezelési jóváhagyások vagy megváltozott bankkártya-használati szabályok és megújult elektronikus banki felületek formájában. Emellett egyre erősebben érzékelhetővé vált az a tendencia, hogy a nagy technológiai cégek fő profiljuk – például a közösségi hálók vagy online piacterek – mellett pénzügyi szolgáltatásokat is nyújtanak, ezzel is gyarapítva a pénzügyi felügyelet feladatait.

A korábbi évek erőteljes szabályozói tendenciájának hatására és az EU Fintech Akciótervére<sup>456</sup> reagálva a három európai felügyeleti hatóság (EBA, ESMA, EIOPA) 2019-ben javaslatot tett<sup>457</sup> az IT-kockázatkezeléshez kapcsolódó szabályozás egységesítésére és harmonizálására, melynek nyomán 2020-ban megszületett a Digitális Pénzügyi Csomag (Digital Finance Package – DFP), mely három jelentős területet kívánt szabályozni:

- A kriptoeszközök piacaira vonatkozó rendelettervezet (Markets in Crypto-assets – MiCA<sup>458</sup>) célja, hogy az eddigi uniós jogi normák hatálya alá nem tartozó kriptoeszközök kibocsátására és a hozzájuk tartozó szolgáltatások nyújtására vonatkozóan egységes uniós szintű követelményeket fogalmazzon meg, és jelentős mértékben csökkentse az ezekhez a kriptoeszközökhöz kapcsolódó ügyféloldali kockázatokat.
- A megosztott főkönyvi technológián (distributed ledger technology – DLT) alapuló piaci infrastruktúrák kísérleti rendszeréről szóló

<sup>455</sup> <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/regulatory-technical-standards-on-strong-customer-authentication-and-secure-communication-under-psd2>

<sup>456</sup> [https://finance.ec.europa.eu/publications/fintech-action-plan-more-competitive-and-innovative-european-financial-sector\\_en](https://finance.ec.europa.eu/publications/fintech-action-plan-more-competitive-and-innovative-european-financial-sector_en)

<sup>457</sup> ESAs publish Joint Advice on Information and Communication Technology risk management and cybersecurity, <https://www.eba.europa.eu/esas-publish-joint-advice-on-information-and-communication-technology-risk-management-and-cybersecurity>

<sup>458</sup> EUR-Lex – 52020PC0593 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

rendelettervezet<sup>459</sup> egy kísérleti rendszert teremt meg a blokklán-calapon működő pénzügyi eszközök – ideértve az értékpapírokat is – kibocsátására és elszámolására a már működési engedéllyel rendelkező értékpapírelszámolási-rendszerek és multilaterális kereskedési rendszerek számára.

- A pénzügyi ágazat digitális működési ellenállóképességéről szóló rendelettervezet (Digital Operational Resilience Act – DORA)<sup>460</sup> fő célja, hogy erősítse a pénzügyi szektor digitális ellenállóképességét és a tagállamokban jelenleg uralkodó eltérő felügyeleti gyakorlatokat harmonizálja, egységesítse. A rendelet részletes követelmény-rendszert fogalmaz meg az információs és kommunikációs technológiákhoz (IKT) kapcsolódó kockázatok kezelésére, a biztonsági kontrollkörnyezet tesztelésére, valamint a pénzügyi szolgáltatóknak IKT-szolgáltatásokat nyújtó harmadik fél szolgáltatók kezelésére vonatkozóan. Egyik sarkalatos pontja az egységes incidensbejelentési-kötelezettség megteremtése a hatálya alá tartozó pénzügyi intézményekre nézve.

A DORA-rendelet elkészítésével párhuzamosan aktuálissá vált a NIS direktíva átdolgozása, és megkezdődött a PSD2 felülvizsgálata is, így elmondható, hogy a nemzetközi szabályozók figyelme továbbra is erősen a pénzügyi szektor kiberbiztonságára irányul. Ez egyben azt is jelenti, hogy a magyar – és a többi európai – informatikai felügyelet részéről is egyre nagyobb figyelmet és egyre több erőforrást igényel az egységes európai szintű szabályozási környezet megteremtésére fordított munka, melynek csak kezdeti lépése a DLT-, DORA- és NIS2-rendeletek 2022. decemberi megjelenése. A három európai felügyeleti hatóság (EBA, ESMA, EIOPA) közös és saját munkacsoportokban is nagy erővel dolgozik az IT-kockázatok csökkentésével kapcsolatos szabályozások elkészítésén, összehangolásán, és a meglévő ajánlások

<sup>459</sup> EUR-Lex – 52020PC0594 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

<sup>460</sup> EUR-Lex – 52020PC0595 – EN – EUR-Lex (europa.eu)



frissítésén, miközben a nemzeti kompetens hatóságokra hárul az operatív felügyeleti munka elvégzése is a nemzetközi munkacsoportokban való részvétel mellett.

### 7.1.3. Hazai szabályozási háttér fejlődése

#### 7.1.3.1. Pénzügyi intézmények informatikai rendszereire vonatkozó szabályozás fejlődése

A pénzügyi intézmények informatikai rendszereire vonatkozó szabályozás először a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvényben (Régi Hpt.) került meghatározásra, ami 1997. január 1-jétől lépett hatályba. Az informatikai megfelelés a személyi tárgyi feltételek között került megjelenítésre, ekkor az előírás még csak arra korlátozódott, hogy „[a] pénzügyi szolgáltatási tevékenység csak [...] a tevékenység végzésére alkalmas technikai, informatikai, műszaki, biztonsági felszereltség, helyiség [...] megléte esetén kezdhető meg, illetve folytatható”.<sup>461</sup> A banki és szakosított hitelintézeti engedélyezési eljárás-hoz előírás volt a hitelintézetek közötti országos elszámolásforgalom lebonyolítását végző átutalási rendszerhez való közvetlen csatlakozást biztosító informatikai rendszer könyvvizsgálói igazolásának csatolása,<sup>462</sup> valamint a törvény a Felügyelet számára előírta, hogy amennyiben a pénzügyi intézmény az előírt, illetőleg a szükséges szabályzatok, nyilvántartások, informatikai és ellenőrzési rendszerek nélkül működik, megfelelő intézkedést kell tennie.

A technikai, nyilvántartási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozóan azonban a törvény részletszabályokat nem határozott meg. A törvény végrehajtására kiadott, a személyi és tárgyi feltételek részleteit előíró Kormányrendelet<sup>463</sup> csak a készpénzhelyettesítő fizetési eszköz kibocsá-

<sup>461</sup> Régi Hpt. 13. § (1) bekezdés d) pontja szerint

<sup>462</sup> Régi Hpt. 18. § (19) bekezdés j) pontja

<sup>463</sup> A Magyar Nemzeti Bank engedélyezési hatáskörébe tartozó pénzügyi és kiegészítő pénzügyi szolgáltatások végzésének egyes feltételeiről szóló 61/1997. (IV. 18.) Korm. rendelet.

tására, az ezzel kapcsolatos szolgáltatás nyújtására,<sup>464</sup> valamint az elszámolásforgalom lebonyolítását végző elektronikus átutalási rendszer engedélyezésére<sup>465</sup> korlátozódott: az engedélyezési eljárásokhoz csatolni kellett a teljesítéséhez felhasznált számítógépes programok tesztfuttatási eredményeit. Fontos megemlíteni még, hogy hitelintézeti elszámolóházánál a vezető állású személyekkel kapcsolatban – a felügyelőbizottsági tag kivételével – elvárás volt, hogy rendelkezzen számítástechnikai ismeretekkel,<sup>466</sup> de ezeket a jogszabály nem részletezte.

Az informatikai rendszer védelméről szóló első részletszabályok a Régi Hpt. 2004. május 6-tól<sup>467</sup> hatályos kiegészítésével kerültek meghatározásra, az Informatikai rendszer védelme alcímben. A fő elvárás olyan magas szintű biztonsági célok meghatározása volt, amelyek nagy része máig aktuális, többségük – más jogszabályokban ugyan, de – a mai napig hatályban van. Ugyanekkor kerültek kialakításra a kiszervezéssel kapcsolatos részletszabályok is.

2009. november 1-jétől a Régi Hpt. 13/B. §-a (az Informatikai rendszer védelme) átszámozásra kerül 13/C. §-ra. A módosító törvény<sup>468</sup> indoklása az átszámozás szükségességére nem, csak a kiszervezési előírások szigorításának fontosságára tért ki. A módosító törvény az informatikai rendszer védelmére vonatkozó szabályok közül az országos informatikai rendszerekhez történő csatlakozási előírást<sup>469</sup> kiegészítette<sup>470</sup> a pénzforgalmi számlák cégbíróság felé történő bejelentésének előírásával, valamint azzal, hogy az előírásoknak a pénzügyi, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási tevékenységéhez kapcsolódóan a pénzforgalmi

<sup>464</sup> 61/1997. (IV. 18.) Korm. rendelet 9. §.

<sup>465</sup> 61/1997. (IV. 18.) Korm. rendelet 18. § a) pontja.

<sup>466</sup> 61/1997. (IV. 18.) Korm. rendelet 19. § (2) bekezdés a) pontja.

<sup>467</sup> Beiktatta: a befektetők és a betétesek fokozott védelmével kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2004. évi XXII. törvény 1. §., alkalmazása: 36. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>468</sup> A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény pénzforgalmi intézményekkel és pénzforgalmi szolgáltatással összefüggő módosításáról szóló 2009. évi LXXXVI. törvény - az átszámozást a 15. § írta elő.

<sup>469</sup> Régi Hpt. 13/C. § (8) bekezdés c) pontja.

<sup>470</sup> 2009. évi LXXXVI. törvény 16. §

intézménynek is meg kell felelnie. A módosító törvény az előbbi kiegészítéshez nem fűz indokolást, az utóbbihoz is gyakorlatilag csak az előírás szükségességét emeli ki. A pénzforgalmi intézményeken túl a szabályozást a jogalkotó később, 2011. április 30-tól<sup>471</sup> az elektronikuspénz-kibocsátási tevékenységre is kiterjesztette.

A Régi Hpt. és a vonatkozó kiegészítő szabályozások 2013. december 31-ig voltak hatályban. 2014. január 1-jétől az új Hpt.<sup>472</sup> gyakorlatilag az informatikai rendszerre vonatkozó szabályozásokat csak néhány kiegészítéssel látta el, ilyen például, hogy a belső ellenőrzési szervezet számára előírta az informatikai feltételek évente történő felülvizsgálatát.<sup>473</sup> Az informatikai rendszerek védelmére vonatkozó előírások azonban teljeskörűen kikerültek a törvényből és áthelyezésre kerültek a személyi és tárgyi feltételeket részletező Kormányrendeletbe.<sup>474</sup> A külön jogszabályba történő kiemelés előnye volt, hogy a pénzügyi intézményeken túl más típusú intézmények – mint például a fizetési szolgáltatók, befektetési vállalkozások, árutőzsdei szolgáltatók – számára is egységes informatikai biztonsági előírások kerültek meghatározásra.

2016. január 1-jétől a hitelintézetek számára további szigorításként jelent meg az a rendelkezés,<sup>475</sup> amely kimondja, hogy pénzügyi szolgáltatói tevékenység végzése csak ún. zárt informatikai rendszerrel történhet, amely megfelelőségét külső tanúsító szervezettel kell igazolni.

<sup>471</sup> az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLIX. törvény 85. § e) pontja

<sup>472</sup> a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény

<sup>473</sup> új Hpt. 154. § (12) bekezdés

<sup>474</sup> a pénzügyi intézmények, a befektetési vállalkozások és az árutőzsdei szolgáltatók informatikai rendszerének védelméről szóló 535/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet

<sup>475</sup> Az egyes törvényeknek a pénzügyi közvetítőrendszer fejlesztésének előmozdítása érdekében történő módosításáról szóló 2015. évi LXXXV. törvény 195. §-a emelte be a tanúsításra vonatkozó feltételeket az új Hpt. 67/A. §-aként.

### *Befektetési vállalkozások és árutőzsdei szolgáltatók szabályozása*

A befektetési vállalkozások és árutőzsdei szolgáltatók informatikai rendszerének védelmére a Bszt.<sup>476</sup> már a kezdetektől (2007. december 1-jétől) tartalmazta a Régi Hpt.-ből már ismert, az informatikai rendszer védelmére vonatkozó előírásokat (gyakorlatilag csak az intézményrendszer és a szolgáltatások specifikumából adódó különbségek azonosíthatók a két normaszövegben). Kiemelendő, hogy a Hpt. 2014. évi módosítása során a fent említett, az informatikai rendszer védelméről szóló kormányrendeletbe gyakorlatilag majdnem szó szerint (az intézmények megnevezése, a szabályozási rendszer és a kártékony kódok nevesítésének kivételével) átkerülő szabályozás ezt követően mindkét – így egy törvényi és egy kormányrendeleti szintű – jogszabályban hatályban maradt.

A befektetési vállalkozások és árutőzsdei szolgáltatók számára 2016. január 1-jétől szintén megjelenik a zártsági tanúsításra vonatkozó előírás.<sup>477</sup> Érdekeség azonban, hogy amíg az alapvető informatikai biztonsági előírások zöme a csak befektetési tanácsadást végző befektetési vállalkozások számára nem előírás – ti. a (6) bekezdés kivételével a teljes 12. § kiemeli az 5. § (1) bekezdés e) pontjában meghatározott szolgáltatót –, addig a sokkal szigorúbb zártsági feltételeket számukra is kötelező elemként kezeli a jogalkotó.

### *Pénzforgalmi, fizetési szolgáltatók*

A fizetési szolgáltatókra vonatkozó informatikai biztonsági rendelkezések 2014. január 1-jétől léptek hatályba.<sup>478</sup> A törvény az informatikai rendszer védelmére vonatkozó előírásokat már a kezdetekkor a külön jogszabályban – a fent tárgyalt Kormányrendeletben – meghatározott előírásokhoz kötötte.

<sup>476</sup> a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény

<sup>477</sup> A 2015. évi LXXXV. törvény 83. §-a emelte be a Bszt. 12. § (12) – (14) bekezdését.

<sup>478</sup> Az egyes fizetési szolgáltatókról szóló 2013. évi CCXXXV. törvény.

2016. január 1-jét követően egyes fizetési szolgáltatók számára is előírás lett<sup>479</sup> a zártsági feltételek biztosítása, és ennek megfelelő tanúsítással történő igazolása. A jogszabály hatálya alá tartozó intézmények közül az előírás szerint: „[...] a fizetési számlavezetésre engedéllyel rendelkező pénzforgalmi intézménynek és elektronikuspénz-kibocsátó intézmény [...]” köteles a zárt rendszer használatára és annak tanúsítására. A jogszabályi előírás logikája nem mindenki számára egyértelmű: azokra az intézményekre vonatkozik, amelyek fizetési számlavezetésre engedéllyel rendelkeznek és/vagy pénzforgalmi vagy elektronikuspénz-kibocsátó intézmények.

### *Biztosítók, viszontbiztosítók*

A régi biztosítási törvényben<sup>480</sup> az informatikai előírások csak 2013. június 29-től jelentek meg,<sup>481</sup> a részletes – a Hpt.-ből és a Bszt.-ből már ismert – informatikai biztonsági követelményekkel pedig csak 2014. január 1-jétől bővült a törvény.<sup>482</sup> Az új Bit.<sup>483</sup> 2015. január 1-jétől már a kihirdetésekor tartalmazta az informatikai biztonság vonatkozásában a kormányrendeletre utaló előírásokat. A 2016-os év január 2-től a biztosítók számára is előírás lett a zártsági tanúsítási eljárás.<sup>484</sup>

### *Pénztárak*

A magánnyugdíjpénztárakra vonatkozó törvényi szabályozás<sup>485</sup> keretében a jogalkotó az informatikai rendszer védelmére vonatkozó – fentiekben már részletezett tartalmú – előírásokat, csakúgy ahogyan az

<sup>479</sup> A 2015. évi LXXXV. törvény 184. §-a alapján az Fsztv 12/A. §-a írja elő.

<sup>480</sup> A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (régii Bit.).

<sup>481</sup> Az egyes biztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXVI. törvény 11. §-a alapján a régi Bit. 65. §-a.

<sup>482</sup> Régi Bit. 65/A. §

<sup>483</sup> A biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény (új Bit.).

<sup>484</sup> A 2015. évi LXXXV. törvény 283. §-a alapján az új Bit. 94. § (4) – (6) bekezdése.

<sup>485</sup> A magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (Mpt.) 77/A. §-a.

Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakra<sup>486</sup> (nyugdíjpénztár, egészségpénztár) vonatkozókat, 2006. január 1-jétől rendelte alkalmazni.<sup>487</sup>

### *Az informatikai rendszer védelméről szóló kormányrendelet*

A pénzügyi intézmények informatikai rendszerének védelmére vonatkozó előírások fokozatosan kivezetésre kerültek az ágazati törvényekből, és átkerültek egy önálló Kormányrendeletbe. Ahogyan a hitelintézeteknél tárgyaltuk, 2014. január 1-jétől a pénzügyi intézmények, a befektetési vállalkozások és az árutőzsdei szolgáltatók informatikai rendszerének védelméről szóló 535/2013 (XII. 30.) Korm. rendelet tartalmazta az előírásokat. A rendelet 2 évig volt hatályban, 2016. január 1-jétől átvette szerepét a már a biztosítókkal és viszontbiztosítókkal kiegészített hatályú, a pénzügyi intézmények, a biztosítók és a viszontbiztosítók, továbbá a befektetési vállalkozások és az árutőzsdei szolgáltatók informatikai rendszerének védelméről szóló, jelenleg is hatályos 42/2015. (III. 12.) Korm. rendelet.

2016. július 1-jétől a Korm. rendelet kiegészítésre került a zártzársági tanúsítást nyújtó szervezetekre vonatkozó követelményrendszerrel<sup>488</sup>, valamint a tanúsító szervezetek által elvégzendő auditok során vizsgálendő zártzársági feltételrendszer részletes meghatározásával. A rendelet ezt követően további apróbb módosításokon esett át, 2016. július 1-jével<sup>489</sup> a rendelkezés kiegészül a független informatikai biztonsági funkció kialakításának előírásával, a visszakereshetőség szempontjából az eszközökön, folyamatokon és személyeken felül a szolgáltatások és adatkapcsolatok nyilvántartásával, az adatátvitel biztonságával és

<sup>486</sup> Az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény (Öpt.) 40/C. §-a.

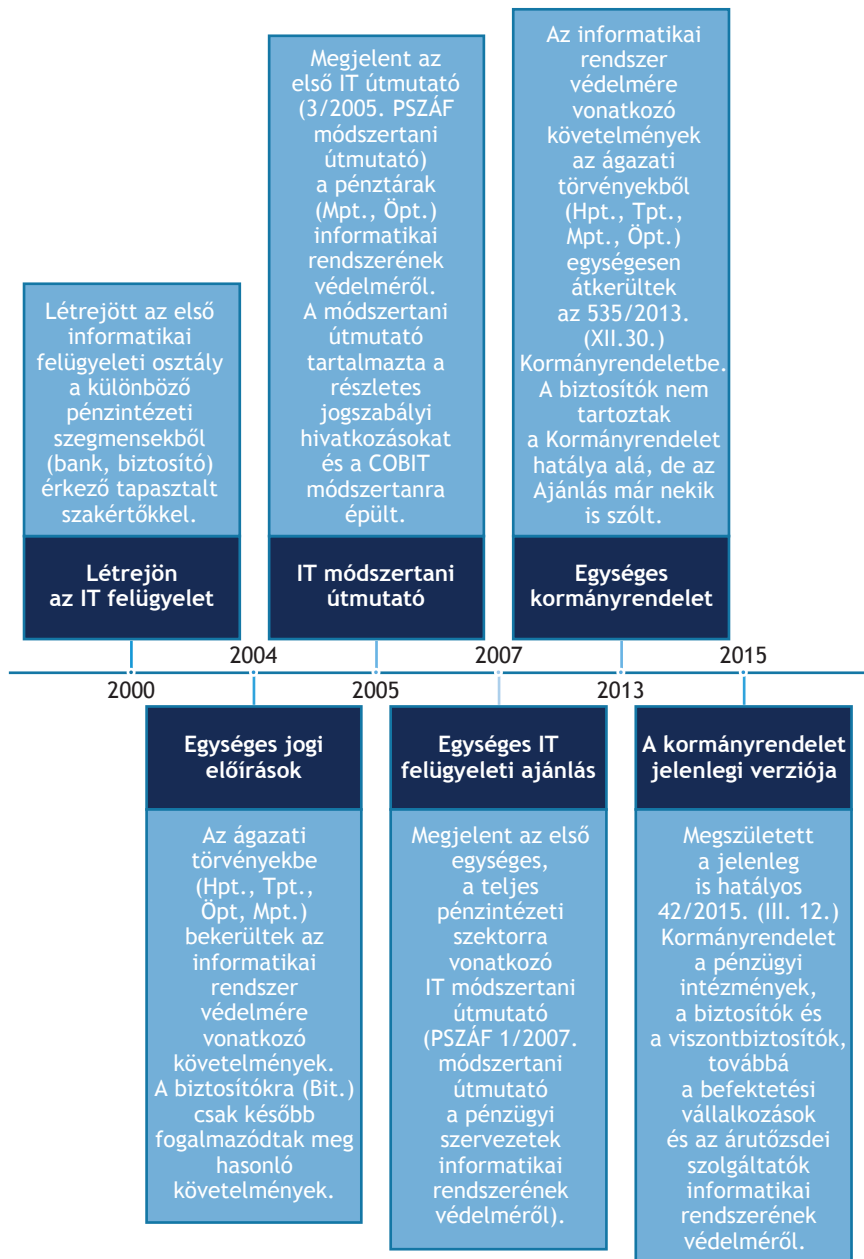
<sup>487</sup> Az adókról, járulékokról és egyéb költségvetési befizetésekről szóló törvények módosításáról szóló 2004. évi CI. törvény 268. §-a az Mpt., 255. § az Öpt. módosítását írta elő az informatikai rendszer védelmére vonatkozó követelmények meghatározásával.

<sup>488</sup> A pénzügyi intézmények, a biztosítók és a viszontbiztosítók, továbbá a befektetési vállalkozások és az árutőzsdei szolgáltatók informatikai rendszerének védelméről szóló 42/2015. (III. 12.) Korm. rendelet módosításáról szóló 157/2016. (VI. 13.) Korm.-rendelet.

<sup>489</sup> A pénzügyi közvetítőrendszert érintő egyes kormányrendeletek módosításáról és hatályon kívül helyezéséről szóló 586/2020. (XII. 15.) Korm. rendelet okán.

a távadatátvitel során a felhasználók erős hitelesítésével, valamint az elektronikus dokumentumokra vonatkozó előírásokkal.

7.1-1. ábra: Az egységes ágazati jogszabályok kialakulása



Forrás: MNB

### *Alapkezelők*

A különféle alapkezelők tevékenységét segítő informatikai rendszerekre vonatkozó előírásokat a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvény (Kbftv.) tartalmazza. A törvény a többi pénzügyi intézményre vonatkozó jogszabállyal ellentétben nem tartalmaz részletes előírásokat az alkalmazható informatikai rendszerekre, gyakorlatilag annyit ír elő, hogy alapkezelőnek rendelkeznie kell az elektronikus adatfeldolgozásra vonatkozó ellenőrzési és biztonsági eljárásokkal, az információk biztonságának, integritásának és bizalmas jellegének megőrzésére alkalmas rendszerekkel és eljárásokkal,<sup>490</sup> valamint olyan elektronikus portfóliónyilvántartási-rendszerrel, amely alkalmas az általa kezelt portfóliók vagyonsváltásainak, a jegyzési és visszavásárlási megbízásoknak naprakész – és az információs kötelezettség teljesítését lehetővé tevő – rögzítésére és kimutatására és a belső ellenőrzés, valamint a Felügyelet által történő ellenőrzés követelményeinek teljesítésére. Az alapkezelőnek ezen felül gondoskodnia kell az elektronikus adatfeldolgozás magas szintű biztonságáról, a rögzített információk védelméről és bizalmas kezeléséről.<sup>491</sup> Az ún. limit alatti tőkealap-kezelőknek az utóbb említett portfóliónyilvántartó-rendszerrel nem kell rendelkezniük.

Az informatikai megoldások biztonságának felügyeletét nehezíti, hogy a törvény – mások mellett – a számítástechnikai rendszerfejlesztés, számítástechnikai üzemeltetés és karbantartás tevékenységeket kiemeli<sup>492</sup> a kiszervezés hatálya alól. Sajnos a „számítástechnikai” jelzőre vonatkozó magyarázatot a törvény az indokolásában sem tartalmaz.

### *Bizalmi vagyonkezelők*

A bizalmi vagyonkezelőkre a bizalmi vagyonkezelőkről és tevékenységük szabályairól szóló 2014. évi XV. törvény vonatkozik. A törvény

<sup>490</sup> ÁÉKBV esetén a Kbftv. 22. § (2) bekezdés b) és c) pontja, ABAK esetén a 32. § (1) bekezdése írja elő.

<sup>491</sup> Kbftv. 18. §

<sup>492</sup> ÁÉKBV esetén a Kbftv. 40. § (8) bekezdés b) pontja, ABAK esetén a 41. § (11) bekezdés b) pontja.



azonban csak az üzletszerűen működő bizalmi vagyonkezelőkre írja elő az engedélyezési kötelezettséget, noha a nem üzletszerűen működő bizalmi vagyonkezelők száma a törvény hatályba lépése óta dinamikusan növekedett.

Az MNB felügyeleti jogköre nem terjed ki a bizalmi vagyonkezelőkre, így az informatikai rendszerük alkalmasságát gyakorlatilag csak az üzletszerű bizalmi vagyonkezelők esetében, csak az engedélyezéskor van lehetőség vizsgálni. A törvény csak arra tér ki, hogy engedélyezéskor szükséges egy szakértő igazolása arról, hogy a bizalmi vagyonkezelő (BVK) vállalkozás informatikai rendszere alkalmas a tárgyi feltételek között előírt eredmények elérésére,<sup>493</sup> illetve alapvető tárgyi feltételként előírás, hogy a BVK-vállalkozás köteles olyan informatikai rendszert, belső szabályzatot, nyilvántartást kialakítani és fenntartani, amely biztosítja a BVK-vállalkozást – különösen a bizalmi vagyonkezelési szerződések alapján – terhelő kötelezettségek teljesítését, annak ellenőrizhetőségét és megsértésének megakadályozását.<sup>494</sup>

### *Pénzmosás-megelőzési célú jogszabályok*

Az informatikai rendszerek védelmére szolgáló jogszabályi elvárások közül kiemelendő a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvényben (Pmt.) meghatározott auditált elektronikus hírközlő eszközre és annak biztonságára vonatkozó szabályozás alakulása. A távoli ügyfél-átvilágításhoz kapcsolódó informatikai rendszerek biztonsága nemcsak a klasszikus értelemben vett információbiztonság miatt fontos, hanem mert az alkalmazásával a pénzmosás-megelőzésen túl más, például személyiséglopással kapcsolatos visszaélések és csalások is visszaszoríthatók. Ezért a vonatkozó jogszabályi környezet kidolgozása során különösen fontos volt, hogy olyan, megfelelően védett informatikai rendszerek kerüljenek kialakításra, amelyek funkcionális működésükkel és a kapcsolódó előírásoknak való megfeleléssel is a biztonságot szolgálják.

<sup>493</sup> Bvktv 10. § (2) bekezdés 1) pontja.

<sup>494</sup> Bvktv 8. § (1) bekezdés.

A törvény 77. § (3) bekezdésének d) pontjában az MNB elnökét hatalmazta fel az auditált elektronikus hírközlő eszköz és működtetésének minimum követelményeire, auditálásának módjára, valamint az ilyen eszköz útján végzett ügyfél-átvilágítás végrehajtására vonatkozó részletszabályok kidolgozására.

Az MNB így 2017-ben megalkotta és hatályba helyezte a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény végrehajtásának az MNB által felügyelt szolgáltatókra vonatkozó, valamint az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló törvény szerinti szűrőrendszer kidolgozásának és működtetése minimumkövetelményeinek részletes szabályairól szóló 19/2017. (VII. 19.) MNB rendeletet. A rendelet az auditált elektronikus hírközlő eszközt úgy definiálta, hogy „auditált elektronikus hírközlő eszköz: az ügyfél távoli, elektronikus adatátviteli csatornán történő ügyfél-átvilágításra, az általa tett nyilatkozat értelmezésére, biztonságos tárolására, a tárolt adatok visszakeresésére és ellenőrzésére alkalmas elektronikus valós idejű kép- és hangátviteli rendszer”, ami előírta, hogy ilyen rendszer csak a személyes megjelenéssel azonos értékű és élményű videochat-alapú rendszer lehet. A rendelet meghatározta továbbá a Kormányrendeletre hasonlóan a rendszerre vonatkozó zártzársági és annak auditálási feltételeit, valamint a videofelvétel rögzítésének szabályait.

A technológia fejlődésével együtt a kötelezett intézmények az MNB Innovation HUB platformján<sup>495</sup> keresztül jelezték a jogalkotó felé, hogy a videós átvilágítási folyamat személyi erőforrásigénye nem tervezhető, és a megoldás – különösen az ügyfélszolgálati időközön túli időintervallumokban – nem hatékony, ezért kérték a rendelet módosítását olyan technológia engedélyezésére is, amely lehetővé teszi a valós idejű interakciók tisztán „gépi” megoldásokkal való kezelését úgy, hogy azok humán ellenőrzése néhány napon belül megtörténhessen. A „közvetett”

<sup>495</sup> MNB Konzultációs Platform: <https://www.mnb.hu/innovation-hub/>

ügyfél-átvilágítást lehetővé tevő rendelet 2019. január 1-jével lépett hatályba azonos néven, 45/2018 (XII.17.) számon. A rendelet a korábbiakhoz képest megkülönböztetett „valós idejű” és „nem valós idejű” ügyfél-átvilágítási megoldásokat, ahol ez előbbi a korábban meghatározott videochat-alapú ügyfél-átvilágítási technológiát jelentette. Utóbbi, a „nem valós idejű” (később selfie-s átvilágításként elhíresült) megoldás lehetővé tette, hogy az ügyfél által saját magáról készített fényképfelvételt a bemutatott okmánnyal összevetve 2 banki munkanap kiértékelést követően jelezhessen vissza az intézmény. A megoldás a kockázatokkal arányosan csak úgy volt igénybe vehető, hogy az ügyfél (tényleges tulajdonosa) nem kockázatos harmadik országbeli, nem hajt végre 300 000 Ft-ot meghaladó készpénzes ügyletet, és nem hajthat végre 10 millió Ft-ot elérő vagy meghaladó tranzakciót.

Ez a típusú korlátozás nem váltotta be igazán a FinTech-szolgáltatók és a felügyelt intézmények innovációkhoz fűződő reményeit, ezért további konzultációkat követően az MNB újabb módosításokat kezdeményezett a rendeletben. Az új, azonos néven, de 26/2020. (VIII. 25.) számon megjelent MNB rendelet a videós és a korlátozott selfie-s megoldást kiegészítette további két, részben vagy egészben automatizálható megoldással, amelyek már a videó chattel azonos erősségűnek fogadhatók el. Mindkettő a selfie-s megoldást egészíti ki további kontrollokkal, az egyik a KAÜ-n<sup>496</sup> keresztül történő ügyfélazonosítás folyamatba építésével, a másik az elektronikus tárolóelemet tartalmazó személyi igazolványok vagy úti okmányok chipjéből kiolvasható adatok ellenőrzésével. A rendelet fontos kiegészítése lett még, hogy a már átvilágított ügyfelek esetén a további pénzmosás-megelőzési célú nyilatkozatok és okmány-másolatok beszerzésére lehetővé tette az ügyfélportálok (elektronikus ügyfélazonosító és nyilatkozattételi rendszerek) használatát is.

<sup>496</sup> Központi Azonosítási Ügynök: <https://kau.gov.hu/informacio/kau>

### *7.1.3.2. Az informatikai rendszer biztonságára vonatkozó felügyeleti módszertanok fejlődése a szabályozóeszközök tükrében*

A különböző méretű és kockázatviselésű, valamint különféle szolgáltatásokat nyújtó szereplők vonatkozásában a jogszabályokban lefektetett keretszabályok nem határoznak meg olyan konkrét szabályokat, amelyek az elégséges védelmi intézkedések meghozatala vagy ezek felügyeleti értékelése szempontjából egyértelmű útmutatást adnának. A Felügyelet ezért a „soft law” intézményét a gyakorlatban alkalmazva különféle felügyeleti szabályozó eszközöket alkot. Ezek a felügyeleti szabályozó eszközök a jogalkalmazás segítésére készülnek, és bár az intézményekre kötelező érvényű kötelezettséget nem rónak, az ezeknek való megfelelést az MNB felügyeleti hatósági jogkörében eljárva vizsgálja és értékeli. Az informatikai felügyelésben a szabályozó eszközöknek fontos szerepük van: az engedélyezések és a vizsgálatok során mintegy auditkritérium-rendszerként alkalmazva ismerhetők meg a felügyelet részletes elvárásai. Az IT biztonsági szabályozó eszközök fejlődésének bemutatásával így betekintést nyerhetünk a technológia folyamatos változására reagáló felügyeleti módszertan fejlődésébe is.

A továbbiakban az informatikai rendszerekre és az információbiztonságra vonatkozó felügyeleti szabályozó eszközök fejlődésének történetét mutatjuk be.

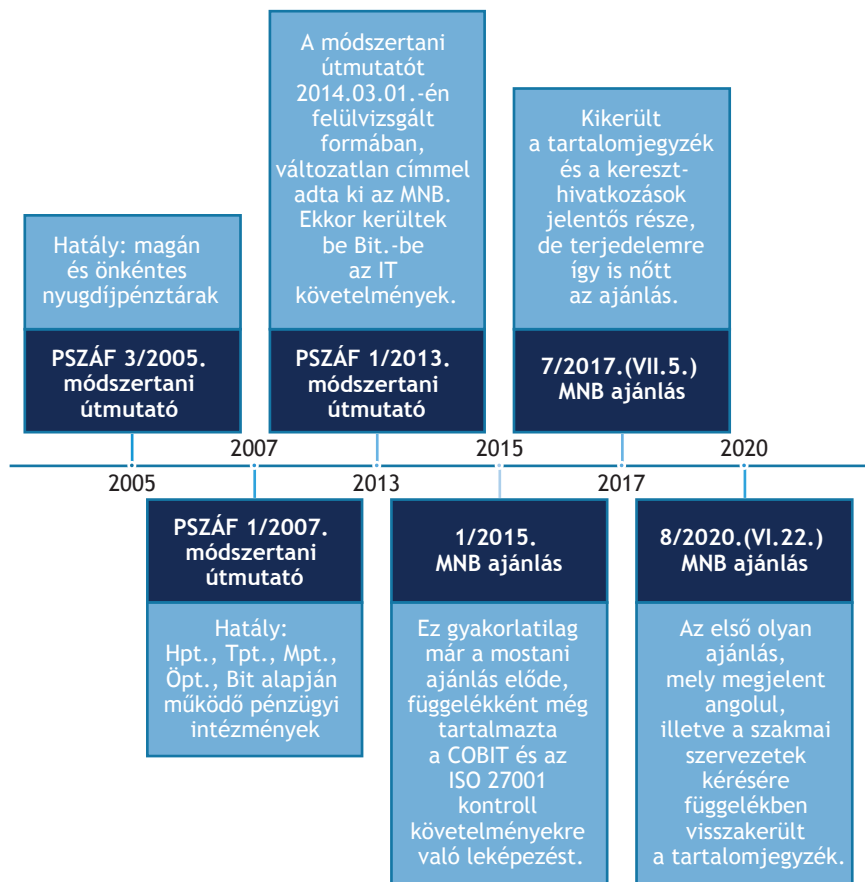
#### *Az informatikai rendszer védelméről szóló ajánlás*

Az informatikai rendszerek biztonságára vonatkozóan ilyen felügyeleti szabályozó eszközként először a PSZÁF – a COBIT 3<sup>497</sup> módszertanra (Módszertan) alapozva – 2005-ben tett közzé a pénzügyi szervezetek informatikai rendszerének védelméről szóló módszertani útmutatót (Útmutató) 3/2005. számon, amely „követését” 2006. január 1-jétől „javasolta” a magánnyugdíjpénztáraknak és az önkéntes kölcsönös pénztáraknak. Az Útmutató az Mpt. és az Öpt. rendelkezéseire fűzött gondolatokat, valamint az egyes jogszabályhelyekkel szemben támasztott elvárásokat összerendelte a Módszertan megfelelő

<sup>497</sup> [COBIT 3] Information Systems Audit and Control Foundation The IT Governance Institute, *Control Objectives for Information and related Technology* 2000

fejezeteivel. A mellékletekben a konkrét összerendeléseken felül bemutatta a Módszertanhoz kapcsolódó internetes letöltési hivatkozásokat, az egyes fogalmakhoz magyarázatot adott, illetve bemutatta a Módszertan szerint összeférhetetlen IT-szerepkörök táblázatát.

7.1-2. ábra: Az informatikai rendszer védelméről szóló felügyeleti szabályozó eszköz fejlődése



Forrás: MNB

Az Útmutató 2007 októberében felülvizsgálatra került. Az új dokumentum 1/2007 számú módszertani útmutató<sup>498</sup> címen került publikálásra. Ennek tartalma érdemben nem változott, azonban hatálya kibővítésre került a Hpt. és a Tpt. hatálya alá tartozó intézményekkel, valamint – bár a Bit. ekkor még nem tartalmazott informatikai biztonsági előírásokat – a biztosítók számára is javasolta („hasznosnak tartotta”) az útmutatóban leírtak „követését”.

Ezt követően a módszertani útmutató 2013-ban került újból felülvizsgálatra. Az új útmutató „Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének 1/2013. számú útmutatója az informatikai rendszer védelméről” címmel került publikálásra.<sup>499</sup> Az útmutató hatálya kiterjesztésre került a Bit., a Bszt. és a Bat.<sup>500</sup> törvények hatálya alá tartozó intézmények körével. Szerkezete teljes átalakításon ment keresztül, a jogszabályi struktúrához igazítva, a konkrét törvényhelyekhez kötve jelenítette meg a részletes előírásokat. A PSZÁF által kiadott útmutatót a Felügyelet (immár az MNB) 2014. március 1-jén felülvizsgálta, az előszó szerint a felülvizsgálat során csak a jogszabályváltozások miatt indokolt hatályos rendelkezések kerültek átvezetésre, más tartalmi módosítás nem történt. A COBIT valamint az ISO 27001:2006 szabványok összerendelése itt már csak a mellékletben kapott helyet, bár a COBIT 3 helyett itt már a COBIT 4-es és 5-ös kiadás hivatkozásai kerültek feltüntetésre.

A módszertani útmutató 2015-ös felülvizsgálata során – bár a szövegezésbe lényeges változás nem került – jelentős formai módosítás történt: a Felügyelet a Magyar Nemzeti Bankról (MNB) szóló 2013. évi CXXXIX.

<sup>498</sup> PSZÁF, A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének 1/2007. számú módszertani útmutatója a pénzügyi szervezetek informatikai rendszerének védelméről <<https://www.mnb.hu/letoltes/pszafhu-utmut-107cobit.pdf>> letöltés ideje: 2022.08.30.

<sup>499</sup> PSZÁF, A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének 1/2013. számú útmutatója az informatikai rendszer védelméről: <<https://www.mnb.hu/letoltes/utmutato-1-2013-informatikai-rendszer-vedelme.pdf>> letöltés ideje: 2022.08.30.

<sup>500</sup> 2011. évi CXCVIII. törvény a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról (Bat.)

törvény (MNBTv) 13. § (2) bekezdés i) pontjának felhatalmazása alapján a korábbi útmutatót már ajánlás formájában jelentette meg.<sup>501</sup>

Igazán jelentős változást azonban a 2017. évi felülvizsgálat hozott. A 7/2017. (VII. 5.) számú MNB ajánlás<sup>502</sup> hatálya gyakorlatilag kiterjesztésre került a teljes pénzügyi közvetítőrendszer felügyelt intézményeire, így az MNBTv. 39. §-ában felsorolt törvények hatálya alá tartozó intézményrendszerre. Az ajánlás formailag és tartalmában is jelentős átalakításon esett át, valamint számos új elvárással gazdagodott, igyekezve lépést tartani a technikai fejlődéssel. A megfogalmazott normák kétféle „állapotot” jelenítettek meg: egyrészt a konkrét elvárásokat, amelyek betartása kockázatarányosan minden érintett intézménnyel szemben elvárás, másrészt előremutató gyakorlatokat, amelyek betartása – különösen a nagyobb kockázatú intézmények esetén – „ajánlott”. Az egyes elvárások vagy ajánlások egyesével egyedi azonosító sorszámot kaptak a könnyebb hivatkozhatóság érdekében. Fontos újdonság volt, hogy a szabályozóeszköz a megjelenése előtt széles körű társadalmi egyeztetésre került, ahol a legfőbb érdekvédelmi és szakmai szervezetek javaslatot tehetek az elvárások szakmai alapon történő változtatására is.

A tartalomjegyzék az MNB formai elvárásai okán kikerült az ajánlásból, azonban nagy könnyebbséget jelentett, hogy az egyes elvárásokhoz kapcsolódó konkrét jogszabályhelyek hivatkozásai külön az ajánlás mellékletében található hivatkozásjegyzékben is helyet kaptak.

Az ajánlás teljes, átfogó gondolati íve az informatikai biztonsági (információbiztonsági) tervezéssel és kialakítással kapcsolatos elvárások logikailag egymásra épülő felépítését támogatja. Az első rész kiegészítésre került a tervezés és szervezet fejezettel, amelyben már elvárás-ként jelentek meg a konkrét üzleti stratégiát alátámasztó informatikai

<sup>501</sup> MNB: A Magyar Nemzeti Bank 1/2015 (II.25.) számú ajánlása az informatikai rendszer védelméről <[http://alk.mnb.hu/data/cms2429610/MNB\\_Ajanlas\\_Informatikai\\_rendszer\\_vedelme\\_1\\_2013\\_IFF\\_2015.pdf](http://alk.mnb.hu/data/cms2429610/MNB_Ajanlas_Informatikai_rendszer_vedelme_1_2013_IFF_2015.pdf)> letöltés ideje: 2022.08.30.

<sup>502</sup> A Magyar Nemzeti Bank 7/2017. (VII.5.) számú ajánlása az informatikai rendszer védelméről: <https://www.mnb.hu/letoltes/7-2017-informatikai-rendsz-ved.pdf> letöltés ideje: 2022.08.30.

tervezési dokumentumok (IT-stratégia, költségvetés, tervezés), valamint az informatikai és informatikai biztonsági funkciókkal kapcsolatos elvárások is. Az informatikai biztonsági szabályozási rendszerrel összefüggő elvárások „rendszer szemléletbe” kerültek, ennek megfelelően azok rendezettebben kerültek megfogalmazásra. A tervezés folyamatában előrébb kerültek az adatosztályozáshoz kötődő részletes (a későbbi kockázatelemzést és védelmi intézkedéseket alátámasztó) adat- és információs vagyonelem osztályozással kapcsolatos előírások, és az ezek védelmét szavatoló felelősségi körökkel (adatgazda, rendszergazda) szembeni elvárások.

Bővültek a kockázatelemzéssel, kockázatkezeléssel kapcsolatos előírások, tisztázásra kerültek az egyes vonatkozó – különféle szakirodalmakban különböző módon magyarra fordított – fogalmak, pontosan meghatározásra kerültek a kockázatelemzéssel és -kezeléssel kapcsolatban elvárt dokumentumokkal, azok jóváhagyásával és felülvizsgálatával kapcsolatos elvárások.

A különféle beszerzések, fejlesztések és az ezekkel kapcsolatos tesztelési és változáskezelési, valamint a kiszervezésre vonatkozó előírások is egy fejezetbe kerültek, ahogy az adminisztratív, a fizikai és a hálózati védelmi előírások is külön fejezetet kaptak. Rendezésre kerültek az üzletmenet-folytonosságot és a katasztrófát követő helyreállítást biztosító eljárásokkal kapcsolatos előírások, ezek gyűjtő néven szolgáltatás-folytonosság fejezetcímmel kerültek rögzítésre. Külön fejezetet kapott a személyi biztonság, a független ellenőrzés és a naplózás is.

A 2020-ban történt felülvizsgálat során a szervezettel kapcsolatos előírásokban az informatikai biztonsági funkció kapott nagyobb szerepet. A vizsgálati tapasztalatok azt mutatták, hogy a szerepkör jelentőségét a felügyelt intézmények nem minden esetben kezelték megfelelően, ezért konkrét elvárások kerültek megfogalmazásra a szerepkör vonatkozásában. Fontos tapasztalat előzte meg a projektszerű működésre vonatkozó előírásokat is, a vizsgálatok azt igazolták, hogy a nem projekt alapon működő fejlesztések és/vagy beszerzések indokolatlan



erőforrás-felhasználással jártak. Az intézményi észrevételek okán kisebb változtatások történtek a fejlesztés, tesztelés, változáskezelés elvárásaiban is, illetve visszakerült az ajánlásba a tartalomjegyzék. A kiszervezési előírások az uniós és a nemzeti normák miatti különbözőségeik miatt kiegészítésre kerültek a „kihelyezés” szabályozásával is.

Bár ez évben készült egy külön távmunkára vonatkozó ajánlás (ld. később), a COVID-19- világvilágjárvány okozta pandémia következtében a távoli hozzáférési előírások és ehhez kapcsolódóan a határvédelmi elvárások is jelentősen szigorodtak. Külön részletes elvárások kerültek megfogalmazásra az adatszivárgásra, DDoS (elosztott terheléses támadások) elleni felkészültségre, az incidenskezelésre, az elektronikus levelezésre, valamint a sérülékenységvizsgálatokra és penetrációs tesztekre vonatkozóan. A logikai védelmi intézkedések fejezet külön nevesített részt szentel az adatbázisok, a virtualizáció, az adatátadások és a kriptográfia biztonságának. A funkcionális működésre vonatkozó előírásokhoz hozzáfűzésre kerültek a korábban az interneten keresztül nyújtott pénzügyi szolgáltatások biztonságáról szóló 15/2015. számú MNB-ajánlásból<sup>503</sup> (lásd később) azok, amelyek más jogszabályokban vagy szabályozó eszközökben nem kerültek megfelelően definiálásra. Az ajánlás tartalmi felülvizsgálatán kívül fontos újítás volt 2020-ban, hogy angol nyelven is kiadásra került a 8/2020. (VI. 22.) ajánlás, ezzel is segítve a felügyelt intézményeket a megfelelésben.

### *Felhőszolgáltatások biztonságára vonatkozó ajánlások*

A magyarországi felügyelet az Európai Unióban az elsők között fogalmazta meg a felhőszolgáltatásokra vonatkozó elvárásrendszerét, amelyet a pénzügyi szervezeteknél a közösségi és publikus felhőszolgáltatás igénybevételéből eredő kockázatokról szóló 4/2012 PSZÁF

<sup>503</sup> az interneten keresztül nyújtott pénzügyi szolgáltatások biztonságáról szóló 15/2015 számú MNB ajánlás: <https://www.mnb.hu/letoltes/a-magyar-nemzeti-bank-15-2015-szamu-ajanlasi-az-interneten-keresztul-nyujtott-penzugyi-szolgáltatások-biztonságáról.pdf>

Vezetői Körlevél<sup>504</sup> formájában, 2012. július 18-án tett hivatalosan közzé. Szerkezetét tekintve az adatosztályozási, majd az ezen alapuló kockázatelemzési elvárások, valamint az erre épülő szerződéses feltételekkel kapcsolatos előírások jelennek meg a körlevélben. Záró részében a különféle felhőszolgáltatásokkal kapcsolatos elvárásokra és jogyakorlatokra mutató hivatkozásgyűjtemény kapott helyet.

Bár a PSZÁF 2013. évi megszűnését követően az MNB a körlevelet változatlan formában hatályban tartotta, a felhőszolgáltatások gyors térhódítása a pénzügyi szektorban a Felügyeletet is további elvárások meghatározására készítette. 2016 végén összeálltak az új, kiegészített elvárások, amelyeket immár – az elvárásrendszer szigorát is mutató – ajánlás formájában tett közzé az MNB a közösségi és publikus felhőszolgáltatások igénybevételéről szóló 2/2017. (I. 12.) számú MNB ajánlás<sup>505</sup> címen. Említésre méltó körülmény, hogy az EBA<sup>506</sup> 2017. december 20-án tette közzé saját felhő témájú ajánlását (EBA/REC/2017/03 Final Report on Recommendations on Cloud Outsourcing), tehát a – vezetői körlevélhez képest már frissített – magyar ajánlás is majdnem egy teljes évvel előzte meg azt. Az EBA-ajánláshoz tartozó felmérés szerint a megjelenéskor az EU- tagállamok és az EGT országai közül csak 14 (58%) rendelkezett felhőspecifikus felügyeleti ajánlással.

Az új ajánlás alanyi hatálya kibővítésre került a felügyelt intézmények mindegyikére, a korábbi elvárásrendszer kiegészült a felhőszolgáltatásokra vonatkozó általános elméleti meghatározásokkal. Az ajánlás gondolatíve a körlevélhez képest már a felhőszolgáltatás alkalmazásának teljes életciklusát felölelte. A III. fejezet így már nemcsak az adatosztályozást várta el, de komplett tervezési és megfelelési dokumentációkat és költség-haszon-elemzést is. Kiegészítésre kerültek a kockázatelemzési

<sup>504</sup> a közösségi és publikus felhőszolgáltatás igénybevételéből eredő kockázatokról szóló 4/2012 PSZÁF Vezetői Körlevél <https://www.mnb.hu/letoltes/vezkorlev-4-2012.pdf>

<sup>505</sup> a közösségi és publikus felhőszolgáltatások igénybevételéről szóló 2/2017. (I.12.) számú MNB ajánlás <https://www.mnb.hu/letoltes/2-2017-felho-szol.pdf>

<sup>506</sup> European Banking Authority (Európai Bankhatóság) <https://www.eba.europa.eu/>

(bizonyosságszerzési), valamint a szerződéses követelményekkel kapcsolatos elvárások, részletesen meghatározásra kerültek a bevezetéssel, az üzemeltetéssel és a kivezetéssel kapcsolatos előírások is. Újdonságként a IV. fejezet tárgyalta a biztonsági alapelveket, így az adatbiztonságra és adatvédelemre, adattovábbításra, adattárolásra, a feldolgozó folyamatok biztonságára, a biztonságmenedzsmentre és erőforrások védelmére, illetve az üzemeltetésre, fejlesztésre és felhasználómenedzsmentre vonatkozó elvárásokat is. Az V. fejezetbe bekerültek a felhőszolgáltatások ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések is.

Az ajánlás legutolsó frissítése<sup>507</sup> 2019. április 1-jével történt, az új ajánlás a közösségi és publikus felhőszolgáltatások igénybevételéről szóló 4/2019. (IV. 1.) számú MNB ajánlás<sup>508</sup> címet kapta. A frissítés során a fogalmak rendezése és a normaszöveg formai „ráncteljesítésén” túl főként a lényegességi értékeléssel, a kiszervezések nyilvántartásával, az adatkezeléssel, a lánckiszervezések kezelésével és az MNB tájékoztatásával összefüggő kiegészítések valósultak meg. A Felhőajánlás angol nyelven is kiadásra került, és a hozzá kapcsolódó gyakran ismételt kérdéseket és válaszokat is közzétette (és rendszeresen frissíti) a Felügyelet.

### *Táv munka ajánlás*

A távmunka mind nagyobb térhódítását a kényelmen túl más gazdasági és társadalmi szempontok is kikényszerítették. A COVID-19-járvány kapcsán kialakult pandémiás helyzet okozta kijárási korlátozások miatt olyan intézményeknél is megjelent a távmunka tömeges igénye, ahol korábban nem, vagy csak korlátozott keretek közt éltek a munkavégzés ilyen formájával. A távoli munkavégzés szükséges velejárói a csoportmunka és videókonferencia megoldások, amelyek gyakran felhőszolgáltatásokon alapulnak, és olyan infrastruktúrákon keresztül valósulnak meg, amelyek felett az intézmény nem rendelkezik teljes kontrollal. Az MNB a távmunka és távoli hozzáférés informatikai

<sup>507</sup> a cikk írásakor

<sup>508</sup> a közösségi és publikus felhőszolgáltatások igénybevételéről szóló 4/2019. (IV.1.) számú MNB ajánlás <https://www.mnb.hu/letoltes/4-2019-felho.pdf>

biztonsági követelményeiről szóló a 12/2020. (XI. 6.) számú ajánlásában<sup>509</sup> a vonatkozó jogszabályi előírások rendelkezéseivel összhangban biztosítani kívánta, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer intézményei, azok munkavállalói, külsős munkatársai és minden, az intézmény belső hálózatához, illetve az intézmény érzékeny adataihoz vagy rendszereihez távoli hozzáféréssel rendelkező személy a megfelelő tárgyi és technikai feltételek mellett, a vonatkozó jogszabályok betartásával és a biztonsági követelmények figyelembevételével legyen képes távolról munkát végezni. A megfelelően és biztonságosan kialakított távmunkavégzési keretek nemcsak a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását, de az ügyfelek adatainak védelmét és ezáltal a pénzügyi közvetítőrendszerbe vetett bizalmat is erősítik.

Az ajánlás kitér az általános elvárások és fogalmak tisztázására, a távmunkával kapcsolatos szabályozásra, a távmunka kockázatelemzésére, az infrastruktúra kiépítésével összefüggő biztonsági kérdésekre, a távmunka eszközeire – ideértve a munkavállalók vagy harmadik felek által biztosított eszközökre is –, a külső adathordozók használatára. Rendezi a távmunka infrastruktúrájának üzemeltetésével és védelmével kapcsolatos elvárásokat, többek között a helyszínrre, a hálózatvédelemre, az informatikai szolgáltatások üzemeltetésére, a különféle elektronikus kommunikációs csatornákra (fax, chat, videókonferencia-rendszerek és más kollaborációs eszközök), illetve a rögzített hívások kezelésére vonatkozóan is. Kitér a távoli felhasználókezelésre és -hitelesítésre, az adatokhoz való hozzáférésre, valamint az ellenőrzéssel kapcsolatos elvárásokra is. A távmunkaajánlásban foglaltakat az MNB 2021. január 1-jétől várja el az intézményektől, és a többi informatikai tárgyú ajánláshoz hasonlóan angol nyelven is közzétette.

<sup>509</sup> a távmunka és távoli hozzáférés informatikai biztonsági követelményeiről szóló a 12/2020. (XI.6.) számú ajánlás: <https://www.mnb.hu/letoltes/12-2020-tavmunka-ajanlas.pdf>

### *Az interneten keresztül nyújtott pénzügyi szolgáltatások biztonságára vonatkozó ajánlás*

Az interneten igénybe vehető fizetési megoldások gyors fejlődése miatt elengedhetetlenné vált az ezekhez kapcsolódó biztonsági követelmények kialakítása. A PSZÁF viszonylag korán elkezdett foglalkozni a kérdéskörrel, és először 2009-ben fogalmazott meg ajánlást az interneten keresztül nyújtott pénzügyi szolgáltatások biztonságával kapcsolatban, melyet az internetbiztonsági kockázatokról 1/2009. (II. 10.) számú PSZÁF-ajánlás néven tett közzé, majd ezt két évvel később felülvizsgálta és kiadta az internetbanki szolgáltatások biztonságáról szóló 7/2011. számú módszertani útmutatót.<sup>510</sup>

Az Európai Központi Bank (EKB) 2011-ben megbízta a SecuRe Pay (European Forum on the Security of Retail Payments) fórumot a részletszabályok kidolgozásával. A fórum 2011-ben alakult azzal a céllal, hogy előmozdítsa a kisértékű pénzforgalom biztonságával kapcsolatos kommunikációt az európai hatóságok között harmonizált alapelvek és szabályozások létrehozásának támogatása érdekében. Ennek eredményeként 2014 februárjában jelent meg az internetes fizetések biztonságára vonatkozó ajánlás, amely alapján az Európai Bankfelügyeleti Hatóság (EBA) 2014. december 19-én kiadta az internetes fizetések biztonságára vonatkozó végleges iránymutatását.<sup>511</sup> Az iránymutatásnak a tagállamokban működő pénzforgalmi szolgáltatóknak és fizetési módoknak 2015. augusztus 1-jétől kellett megfelelniük. Ezzel párhuzamosan az MNB is elkészítette és 2015. február 25-én közzétette saját frissített ajánlását a témában (2/2015. számú MNB ajánlás az internetbanki szolgáltatások biztonságáról). Az EBA-iránymutatás nyomán az MNB annak érdekében, hogy pontos képet kapjon a megfelelés aktuális szintjéről, előzetes önellenőrzési kérdőívet küldött minden érintett szereplőnek. A felmérés eredménye szerint a pénzforgalmi szolgáltatók többsége

<sup>510</sup> az internetbanki szolgáltatások biztonságáról szóló 7/2011. PSZÁF módszertani útmutató: <https://www.mnb.hu/letoltes/modsz-utmut-7-2011.pdf>

<sup>511</sup> EBA/GL/2014/12–EBA Final guidelines on the security of internet payments: [https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/934179/f27bf266-580a-4ad0-aaec-59ce52286af0/EBA-GL-2014-12%20%28Guidelines%20on%20the%20security%20of%20internet%20payments%29\\_Rev1.pdf?retry=1](https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/934179/f27bf266-580a-4ad0-aaec-59ce52286af0/EBA-GL-2014-12%20%28Guidelines%20on%20the%20security%20of%20internet%20payments%29_Rev1.pdf?retry=1)

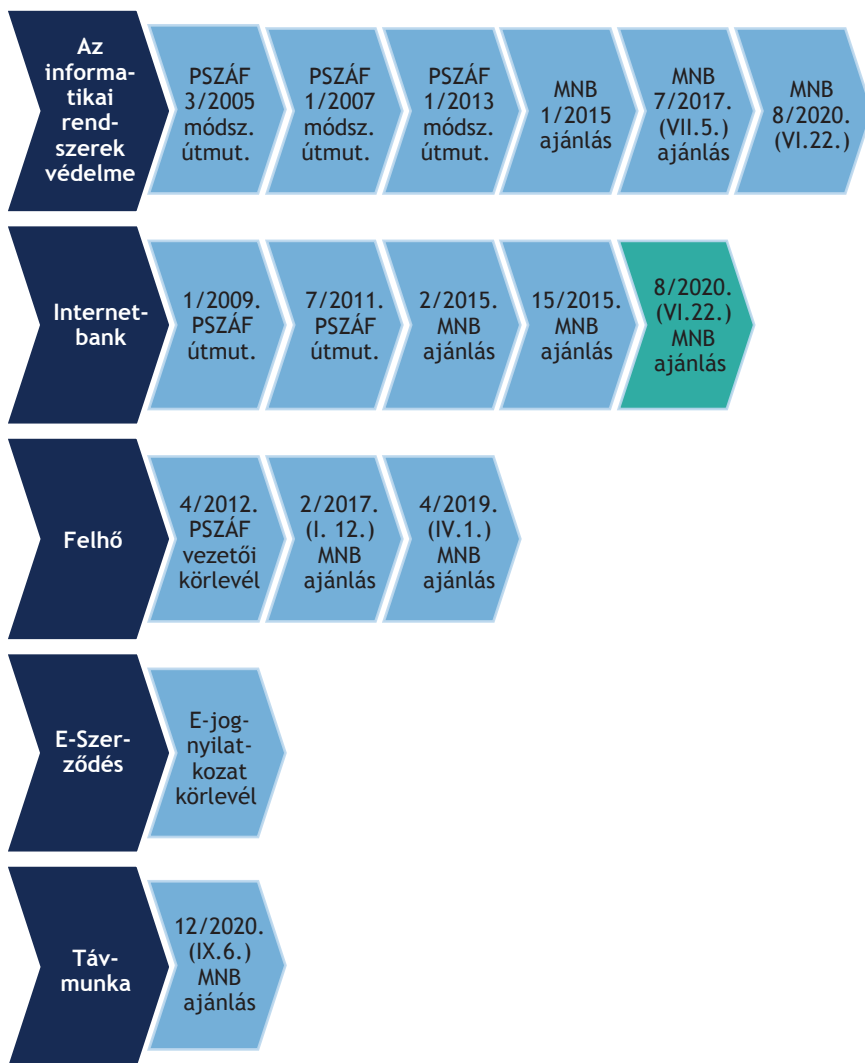
nagyobb részben megfelelt az iránymutatásnak. A felmérés eredményeit és az EBA-iránymutatást is figyelembe vevő átdolgozott ajánlás az interneten keresztül nyújtott pénzügyi szolgáltatások biztonságáról szóló 15/2015. számú ajánlás<sup>512</sup> címen került publikálásra.

Az ajánlás – az internetes fenyegetettség kettős irányultsága miatt – két részből állt: egyrészt az intézmények interneten keresztül nyújtott szolgáltatásaival kapcsolatba hozható belső irányítási és üzemeltetési szabályokkal, másrészt pedig az internet felől elérhető alkalmazások fejlesztési és belső biztonsági elemeivel foglalkozott. Az ajánlás címzettjei voltak azok az intézmények, amelyek internetalapú kiszolgálást nyújtanak ügyfeleiknek. Az ajánlásban foglaltak hatálya az intézmények internet felől elérhető informatikai rendszereire és az intézmények internetoldali hálózati környezetének – ideértve azokat az adathálózati szegmenseket, amelyekben az interneten keresztül nyújtott pénzügyi szolgáltatások tranzakciós adatai megjelennek – valamennyi rendszer elemére kiterjedt. Mivel az interneten keresztül nyújtott pénzügyi szolgáltatásoknak az alkalmazott kommunikációs közegetől és az ügyféloldali eszköz jellegétől függetlenül kell biztonságosnak lenniük, az ajánlás elvárásai technológia- és szállítósemleges kerületek megfogalmazására, és egyaránt vonatkoztak a személyi számítógépekről és a hordozható eszközökről elérhető internetes szolgáltatások biztonságára. Az ajánlás célja volt továbbá az ügyfeladatok védelme mellett a csalások megelőzése is.

Az ajánlás a PSD2 hazai jogrendbe történő átültetését követően felülvizsgálatra került, a felülvizsgálat során az MNB úgy ítélte meg, hogy a rendelkezések zömét valamilyen párhuzamos jogszabály vagy szabályozóeszköz tárgyalja, így végül 2020-ban a teljes ajánlást hatályon kívül helyezte. Ahogy korábban tárgyaltuk, az ajánlásban szereplő azon rendelkezések, amelyek a párhuzamos szabályozásban nem jelentek meg, áttemelésre kerültek az informatikai rendszer védelméről szóló 8/2020 (VI.22.) MNB ajánlásba.

<sup>512</sup> <https://www.mnb.hu/letoltes/a-magyar-nemzeti-bank-15-2015-szamu-ajanlasa-az-interneten-keresztul-nyujtott-penzugyi-szolgalattasok-biztonsagarol.pdf>

7.1-3. ábra: Az informatikai ajánlások fejlődése



Forrás: MNB

*Az írásbeli jognyilatkozat-tételre vonatkozó körlevél*

A magyarországi jogi környezet egészen a Pmt. és a Ptk.<sup>513</sup> 2017. évi módosításáig nem tette lehetővé, hogy a pénzügyi intézmények az ügyfélakvirációs folyamatot – ahol a jognyilatkozat-tétel írásbeli alakhoz kötött – teljes mértékben elektronikusan végezzék. A Hpt. 279. § (1a) bekezdése 2017. július 1-jétől elérhetővé tette a hitelintézetek számára, hogy pénzforgalmi szolgáltatási keretszerződést, valamint betét elfogadására vonatkozó szerződést – az (1) bekezdésben foglalt írásbeli, illetve fokozott biztonságú elektronikus aláírással ellátott elektronikus okirati formán túl – ún. azonosított elektronikus úton is köthessenek. Az azonosított elektronikus út fogalmát a Hpt. 6. § (1) bekezdés 4a. pontja definiálta, eszerint az „azonosított elektronikus út: olyan személyre szabott elektronikus eljárás, amely a nyilatkozattevő személyének és a nyilatkozat megtétele időpontjának egyértelmű azonosítására és a jognyilatkozat tartalmának változatlan visszaidézésére alkalmas formában teszi lehetővé a jognyilatkozat megtételét”. Ez a definíció tartalmát tekintve teljesen megegyezett a Ptk. 6:7. § (3) bekezdésében foglalt, az írásbeli alakhoz kötött jognyilatkozati formai követelménnyel. A Pmt. a szerződéskötést megelőző ügyfél-átvilágítási folyamat elektronizálását az ún. auditált elektronikus hírközlő eszköz segítségével is lehetővé tette. Az ilyen eszközökre vonatkozó elvárásrendszer<sup>514</sup> egyértelműen igazolja, hogy az alkalmazott megoldás megfelel a Ptk. 6:7. § (3) bekezdésben foglaltaknak is. A számos jogszabályi rendelkezés egységes jogalkalmazása céljából az MNB 2019. május 9-én az elektronikus úton

<sup>513</sup> A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

<sup>514</sup> a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény végrehajtásának az MNB által felügyelt szolgáltatókra vonatkozó, valamint az Európai Unió és az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról szóló törvény szerinti szűrőrendszer kidolgozásának és működtetése minimumkövetelményeinek részletes szabályairól szóló 26/2020. (VIII. 25.) MNB rendelet szerint



megkötött írásbeli szerződésekről, megtett írásbeli jognyilatkozatokra vonatkozóan nyilvános Vezetői körlevelet<sup>515</sup> bocsátott ki.

A körlevél bemutatja az írásbeliség alaki kritériumait előíró jogszabályi környezetet, tárgyalja a különféle technikai megoldások – így például az elektronikus aláírás, a központi közigazgatási azonosítási szolgáltatások, a biometrikus azonosítás és egyéb megoldások – jogszabályi megfeleléssel kapcsolatos kockázatokat. Az általános technológiai megoldásokkal kapcsolatban előírja azoknak a minimálisan szükséges dokumentumoknak és tevékenységeknek a meglétét, amelyek nélkül nem igazolható az írásbeliség kritériumainak való megfelelés. Rendelkezik továbbá az ügyfelek tájékoztatásáról, a szerződés ügyfélpéldányáról, valamint az új megoldásokkal kapcsolatos adatszolgáltatási előírásról.

Tekintettel az MNB témavizsgálatának tapasztalataira, az EBA pénzmossás-megelőzési célú, az ügyfelek első, távoli üzleti kapcsolat létesítésére (onboarding) vonatkozó – a könyv írásakor még nem hatályos – iránymutatására,<sup>516</sup> valamint a Ptk. és az egyéb jogszabályi rendelkezések változására, az MNB a körlevelet bővített Ajánlás formájában tervezi kiadni.

### *Állományátruházásról szóló körlevél*

A pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletének ellátása során a pénzügyi intézmények által nyújtott szolgáltatásokat igénybe vevők érdekeinek védelme és a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom erősítése céljából az MNB a tapasztalatai alapján nyilvános vezetői körlevélben kívánta meghatározni, hogy az állományátruházás, az intézményegyesülés, illetve az alapvető informatikai rendszerek cseréjekor prudenciális, fogyasztóvédelmi és informatikai szempontból milyen elvek betartását várja el a pénzügyi intézményektől. Ezért 2020. február 12-én a pénzügyi intézmények közötti állományátruházás, a pénzügyi intézmények egyesülése és a pénzügyi intézmények alapvető

<sup>515</sup> Az MNB Pénzügyi szervezetek felügyeletéért és a fogyasztóvédelemért felelős Alelnök Vezetői körlevele az elektronikus úton megkötött írásbeli szerződésekről, megtett írásbeli jognyilatkozatokra vonatkozóan nyilvános <https://www.mnb.hu/letoltes/ejognyil-korlevel.pdf>

<sup>516</sup> EBA Guidelines on the use of remote customer onboarding solutions

informatikai rendszereinek cseréje esetén elvárt prudenciális, fogyasztóvédelmi és informatikai elvekről szóló Vezetői körlevet jelentetett meg. A körlevél három fő fejezetre tagolódott:

- I. a prudenciális elvárások az állományátruházás, az egyesülés és alapvető informatikai rendszerek cseréje esetén;
- II. a fogyasztóvédelmi elvárások az állományátruházás, az egyesülés és alapvető informatikai rendszerek cseréje esetén és
- III. az alapvető informatikai rendszer cserére és az adatmigrációra vonatkozó általános informatikai elvek.

Az informatikai rendszerek cseréjére vonatkozó fejezet részletesen tárgyalta az állományátruházások esetén vagy egyéb esetekben történő adatmigrációval összefüggő fejlesztésekkel, a migráció folyamatával, a teszteléssel és az élesbe állítással, valamint a vonatkozó tájékoztatással és a felügyeleti kommunikációval kapcsolatos elvárásokat.

A gyakorlati tapasztalatok alapján 2022-ben a Vezetői körlevél felülvizsgálatra került. A módosított Vezetői körlevél<sup>517</sup> pontosításokat, kiegészítéseket tartalmaz a korábbi elvárásokkal összefüggésben, továbbá kiegészült a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás megelőzésével, valamint a szankciók végrehajtásával kapcsolatos elvárásokkal.

## 7.1.4. Informatikai vizsgálatok története, eredményei

### 7.1.4.1. Az informatikai ellenőrzés rendszere

Az informatikai felügyeleti szakterület az 1990-es évek óta kiemelt szerepet tölt be a pénzügyi intézmények informatikai biztonsági

<sup>517</sup> Vezetői körlevél a pénzügyi intézmények közötti állományátruházás, a pénzügyi intézmények egyesülése és a pénzügyi intézmények alapvető informatikai rendszereinek cseréje esetére vonatkozó prudenciális, fogyasztóvédelmi, informatikai, továbbá a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás megelőzésével kapcsolatos elvárásokról: <https://www.mnb.hu/letoltes/vezetoi-korlevel-3.pdf>

ellenőrzéseiben. A kezdetektől fogva az alkalmazott módszertan elsősorban az ISACA (Information Systems Audit and Control Association) által elkészített COBIT (Control Objectives for Information and related Technology) keretrendszeren alapul. A módszertan választását indokolta, hogy a COBIT egy mértékadó, üzleti irányultságú, valamint nemzetközi érvényű keretrendszer. Ennek a célja az általánosan elfogadott informatikai kontrollirányelvek kutatása, kidolgozása, publikálása, támogatása, amelyeket napi munkájuk során tudnak használni a vezetők, az ellenőrök és könyvvizsgálók. A COBIT-keretrendszer alkalmazása, szempontrendszerének használata a kezdeti 2.0 verziótól a jelenleg alkalmazott 5.0 változatig tart. Kiemelendő, hogy az ellenőrzések az informatikai ellenőrök nemzetközi szervezetének (ISACA) ajánlásai és etikai kódexe szerint zajlanak, előre kidolgozott vizsgálati program mentén. A vizsgálati program biztosítja azt, hogy a vizsgálók ne „kalandozzanak el” az adott témától, továbbá rögzíti azokat a témákat, témaköröket, amelyek ellenőrzése szükséges a vizsgálat elvégzéséhez.

#### 7.1-4. ábra: Kiemelt informatikai vizsgálati területek

2023 -as prioritások:	Gépi tanulás és mesterséges intelligencia használata Felhőszolgáltatások igénybevétele
2022-es prioritások:	Incidenskezelés vizsgálata Jogosultságkezelés Naplózás Kiberbiztonsági ellenállóképesség vizsgálata
2021-es prioritások:	Online ügyfélazonosítás, online szerződés kötés Kiberbiztonsági ellenállóképesség vizsgálata Elavult IT-rendszerek
2020-as prioritások:	AFR-követelmények ellenőrzése Elavult IT-rendszerek számának csökkentése PSD2-követelmények ellenőrzése
2019-es prioritások:	IT-stratégia - digitalizáció, stratégiai IT-projektek Sebezhetőség menedzsment - Betörési tesztek, intézkedési terv, security patching, hardening
2018-as prioritások:	Üzletmenet-folytonosság Adatosztályozás és adatbiztonság
2017-es prioritások:	Informatikai kockázatelemzés Elavult IT-rendszerek

Forrás: MNB

A vizsgálati program „mélységi” végrehajtása általában függ az adott intézményre vonatkozó előzetesen feltárt kockázatoktól, valamint a kialakult képet tovább alakítja a helyszínen feltárt kockázatok mennyisége és minősége – ezek együttesen befolyásolják a vizsgálat összetettségét. Mindehhez hozzájárul még a vizsgálat konkrét célja, a társterületek (például prudenciális felügyelet) témáihoz kapcsolódó – esetlegesen előre ismert – informatikai problémák, illetve a vizsgálat tervezett időtartama is. A vizsgálati program kialakításában nagy szerepet játszanak az évente meghatározott kiemelt informatikai ellenőrzési területek, témakörök. Ilyenek voltak például a Basel II validációs vizsgálatok (2008—2012), az IT-stratégia 2016-ban és 2020-ban, a jogosultságkezelés 2017-ben és 2022-ben, az elavult IT-rendszerek vizsgálata 2020-ban és 2021-ben, vagy 2017-ben az informatikai kockázatelemzés, majd az azt követő évben az erre épülő üzletmenet-folytonosság vizsgálata is, ami 2022-ben szintén kiemelt terület volt. 2020-tól kezdődően a kiemelt vizsgálati területek fő fókuszai alapvetően az új innovatív megoldások IT támogatottságainak ellenőrzésére koncentráltak, így került ellenőrzési fókuszba többek között a 2020-ban bevezetésre került azonnali fizetési rendszerhez (AFR), vagy a PSD2-höz tartozó követelmények ellenőrzése. A digitalizáció előrehaladtával szinte evidens volt tehát, hogy 2021-ben a távoli ügyfélazonosítás és az elektronikus szerződéskötés részletes vizsgálatára helyeződött a fókusz. 2021-ben és 2022-ben pedig nagy hangsúlyt kapott az intézmények kiberbiztonsági ellenállóképesség ellenőrzése.

Az informatikai vizsgálatok az MNB éves ellenőrzési terve alapján történnek. Ez a terv a tervezett vizsgálat típusok, a vizsgálandó intézmények száma, illetve a rendelkezésre álló informatikai ellenőri létszám optimalizálásával alakul ki, figyelembe véve a vizsgálatok tervezésére vonatkozó hatályos alelnöki utasítás erre vonatkozó irányelveit és az alkalmazandó eljárásrendek előírásait. A terv – átlagos körülményeket és az alapvető kontrollok meglétének és működésének ellenőrzését feltételezve – tartalmazza a felkészülés, a helyszíni vizsgálat és a jelentéskészítés, valamint a lezárás időtartamát is. Ezen kívül rendszeresen

megjelennek előre nem tervezhető rendkívüli vizsgálatok is, amelyek túlmunkában, illetve a tervek átütemezésével valósulnak meg.

Az informatika speciális helyzete miatt a kontrollok tényleges megléte és azok hatékonysága mindenképpen működés közben, a helyszínen ellenőrizendő. A valós és hiteles kép kizárólag a vizsgálatokban használt előzetes kérdőívben foglaltak alapján nem alakítható ki. A felügyeleti intézkedést ezen kérdőívek tartalma alapján, vagyis szakemberek által történő, helyszíni vizsgálat nélkül, megalapozottan nem lehet hozni. Ezért – a méretarányosság szempontját is szem előtt tartva – a belső módszertan alapján meghatározott kockázati kategóriába sorolt intézményeknél az átfogó vizsgálatok keretében végzett informatikai vizsgálatok minden esetben a helyszínen történnek. 2020-tól kezdődően elsősorban a COVID—19-járvány okozta pandémiás helyzet miatt a helyszíni vizsgálatok elsősorban elektronikus kommunikációs, video- és hangcsatornán keresztül valósulnak meg. Az online technika alkalmazása a vizsgálat menetét nem befolyásolja, az megegyezik a következőkben leírtakkal.

Ellenőrzésnél alapvető szempont a dokumentáltság és a „négy szem” elve, ezért minden helyszíni vizsgálatban a kezdetek óta legalább két informatikai felügyelő munkatárs vesz részt.

#### 7.1.5. A helyszíni informatikai vizsgálat

A pénzügyi szervezet (ideértve az összes intézménytípust, így a bankokat, biztosítókat, befektetési alapokat stb.) informatikai vizsgálatai a kezdetektől fogva az alábbi négy fő területet foglalják magukban:

- Tervezés, IT-stratégia, vezetés, szervezet, szabályozás és kockázatfelmérés és kezelés
- Információ technológiai architektúra, fejlesztés és üzembe állítás
- Üzemeltetés
- Monitorozás, ellenőrzés

A vizsgálatok előkészítése minden esetben a korábbi vizsgálatok áttekintésével, a bejelentett kiszervezések, esetleges engedélyezési eljárásban vagy a kötelező adatszolgáltatások során megismert információk, valamint az intézményre vonatkozó, a vizsgált időszakban felmerülő informatikai jellegű panaszügyek, bejelentések áttekintésével kezdődik. Ezt egészíti ki az előzetesen bekért dokumentumokon alapuló kockázatfeltáró IT-kérdőív és az ehhez csatolt dokumentumok kiértékelése.

#### *7.1.5.1. Az IT-kérdőív*

Az előző szakaszban említett IT-kérdőív rendkívül fontos szerepet tölt be a vizsgálatokban. Fejlesztésére a felügyelet munkatársai minden évben kiemelt figyelmet fordítottak az elmúlt két évtizedben. Magának a kérdőívnek elsődleges célja az alkalmazott formátumtól függetlenül, hogy az egyes vizsgálati témakörökhöz tartozó kérdésekre az intézmények által megadott válaszok és az előzetesen beküldésre kerülő releváns dokumentumok (például szabályzatok, architektúra ábrák, leírások, képernyőképek, egyéb dokumentumok) átadásra kerüljenek, könnyen feldolgozható, kereshető és előre meghatározott formátumban. A kérdőívalapú dokumentumbekérés hatékonyabb felkészülést és helyszíni vizsgálatot tesz lehetővé, ugyanis a legfontosabb kérdések már a kérdőíven szerepelnek, így az azokra adott válaszok alapján a vizsgálók a felkészülés során már képet kapnak egy adott intézményről, informatikai működéséről és előre azonosíthatók a legkockázatosabb területek. Ezek alapján készül az interjúterv, amiben az előreláthatóan problémásabb vagy komplexebb témakörökre is több idő tervezhető. A bekért dokumentumok szerepe kettős: biztosítják a felkészülést, és mivel jognyilatkozatnak is minősülnek, egyes megállapítások esetében alátámasztó bizonyítékként is felhasználhatóak. Az intézmények számára a kérdőív segíti a vizsgálatra való felkészülést, ugyanis megjelöli azokat a vizsgálati témaköröket, fókuszterületeket, amelyekre a felügyelet a vizsgálatban hangsúlyt kíván helyezni.

A kérdőívek fejlesztése többéves hagyománnyal rendelkezik. Alapvetően a 2000-es évek óta használt MS Word-alapú kérdőív volt használatban egészen 2014-ig. A jelenleg alkalmazott MS Excel-alapú

kérdőív és a korábban alkalmazott Word verzió felépítését tekintve hasonló logikát követ, azonban a 2015-ös felülvizsgálat során egységesítésre került az összes felügyeleti módszertani eszköz szerkezete: az informatikai rendszer védelméről szóló ajánlás, a vizsgálati kérdőív és a helyszíni ellenőrzések során használt munkalap is ugyanazt a struktúrát követi. A kérdőívben az intézményi alapadatok kitöltését követően a 4 fő vizsgálati témakörnek (I. tervezés, IT-stratégia, vezetés, szervezet, szabályozás és kockázatelemzés és kezelés; II. információtechnológiai architektúra, fejlesztés és üzembe állítás; III. üzemeltetés; IV. monitorozás, ellenőrzés) megfelelő kérdések kitöltése szükséges. Jelentős eltérés, hogy 2019-ig a kérdőívben szereplő kérdések nem kerültek közvetlen módon összerendelésre az MNB vonatkozó ajánlásaiban foglaltakkal. A 2014-ig használt kérdőívben a kérdések jelentős része egy gyors értékelést lehetővé tevő igen/nem válaszadásra is adott lehetőséget (pl.: létezik-e...) mindamellet, hogy az eldöntendő kérdések esetében a választ alátámasztó dokumentumok csatolása is szükséges volt. Azonban emellett egyes témakörök esetében, mint például a kockázatelemzés vagy a nyilvántartások kezelése, nagyon részletes adatok és módszertani vonatkozású információk is bekérésre kerültek. Ilyen kérdés volt a kockázatelemzés témakör esetében például: „Egy fenyegetés bekövetkezésének valószínűségét számszerűsítették-e?”, vagy a hardver-, szoftver-, eszköznyilvántartás esetében a pontos leltári szám feltüntetése. Ezen adatokkal nem volt egyenszilárdságú az információk mélysége, és megnehezítette a beküldött adatok feldolgozását. Így szükségessé vált az IT-kérdőív megújítása.

2014-ig az IT-kérdőíven kívül használatban volt még egy, a helyszínen kívüli vizsgálatokon használt mindösszesen pár oldalas helyzetfelmérő kérdőív, aminek elsődleges célja volt, hogy az „igen/nem” típusú eldöntendő kérdésekre adott válaszokkal felmérje az egyes intézmények évenkénti változásait az egyes vizsgálandó témakörökben, és nyomon kövesse a szükséges rendszeres tevékenységek, pl.: kockázatelemzés rendszeres végrehajtását, továbbá, hogy gyors átfogó képet adjon az intézmény aktuális működéséről, állapotáról. Ez a megközelítés hosszabb távon nem bizonyult megfelelőnek.

2015-től az új, Excel formátumra átalakított IT-kérdőív elsősorban az informatikai felügyeleti szakterület által gondozott, aktuálisan hatályos MNB-ajánlásban meghatározott előírások célzott ellenőrzését hivatott segíteni, a mély szintű információk pl.: alkalmazott módszertan részletei az intézmények által becsatolásra kerülő dokumentumok részletes áttanulmányozása alapján ismerhető meg. A gyors feldolgozást és a könnyebb kezelhetőséget támogatja, hogy az IT-kérdőívben lehetőség van a csatolt dokumentumok hivatkozással történő jelölésére, ami az azonnali megnyitását biztosítja a dokumentumoknak. A kérdőívet tartalmazó Excel fájlhoz egy könyvtárstruktúra is tartozik, melyben a kitöltő intézmények elhelyezhetik a válaszokat alátámasztó dokumentumokat. A kérdőív 2019 óta nyilvános,<sup>518</sup> az Informatikai felügyeleti honlapról<sup>519</sup> elérhető, ezzel is segítve a felügyelt intézmények felkészülését a vizsgálatokra.

Az IT-kérdőíven túlmenően a szakterület munkatársai számos vizsgált speciális új vagy technikai témakörhöz készítettek egyedi kérdőíveket. Ilyenek például a home-banking termékek, a virtualizáció, az AS/400 (iSeries), a behatolást megelőző és detektáló rendszerek (IPS/IDS-alkalmazások), a tűzfalrendszerek vizsgálatai, amelyek a jellegük speciális volta miatt nemcsak új, a kapcsolódó dokumentumok hivatkozásait is tartalmazó kérdőív kidolgozását tették szükségessé, hanem elkerülhetetlenné vált a speciális vizsgálatokhoz kapcsolódó módszertan kidolgozása is. Adódtak olyan vizsgálatok is, melyek a prudenciális felügyeletet ellátó szakterületekkel együttműködve megkövetelték a speciális informatikai kérdőív és vizsgálati módszertan kidolgozását. A pénzügyi működési fejlődéssel együtt járt a Basel II. megfelelésvizsgálat, vagy a kockázatelemzéshez tartozó ellenőrzés is, de ilyen volt a számlainformációs szolgáltatók vizsgálata is. Az informatikai felügyelet fontos és speciális témavizsgálata volt az online ügyfélfelzenés és online szerződéskötés ellenőrzése különböző típusú pénzügyi

<sup>518</sup> a cikk írásakor aktuális kérdőív (v.21.01.) elérhetősége: <https://www.mnb.hu/letoltes/it-kerdoiv-v21-01.zip>

<sup>519</sup> az Informatikai felügyelet honlapja: <https://www.mnb.hu/felugyelet/szabalyozas/informatikai-felugyelet>



intézményeknél, amely ugyancsak speciális kérdőíven és speciális módszertanon alapult. A technikai jellegű kérdőívek intézményspecifikusan kerülnek felhasználásra az egyes vizsgálatok során, a vizsgálat kapcsán kialakított kérdéssorok pedig zömében az évek során beépültek a vizsgálati kérdőívbe. A konklúzió tehát levonható, azaz az informatika gyors fejlődéséhez, az egyes újdonságok gyors implementálásához rugalmasan kell alkalmazkodni a kérdőívekkel és a vizsgálati módszertanokkal.

#### 7.1.5.2. Informatikai vizsgálati munkalap

A kérdőívhez hasonlóan az egyes vizsgálatok esetében a vizsgálati tapasztalatok és észrevételek dokumentálásra használt vizsgálati munkalap is jelentős fejlődésen ment keresztül az elmúlt két évtizedben. Az évek során alkalmazott munkalap alapvetően egy vezetői összefoglalót, egy értékelést és a vizsgálati témakörök mentén felépített részletes leírást tartalmazza.

2002—2014 között a munkalap szerkezetében nem volt jelentős változás, a 2015-től alkalmazott felépítéstől eltérően ezen időszakokban készült munkalapok minden egyes fő fejezet végén tartalmaztak egy értékelő táblázatot, amelyben az informatika aktuális helyzete, az azonosított kockázat mértéke, a kockázatkezelés minősége és az előző vizsgálatokban tapasztaltakhoz képest történt változások kerültek értékelésre. Az értékelési szempontrendszer lehetséges értékeit az alábbi táblázat foglalja össze:

7.1-5. ábra:

A pénzügyi szervezet informatikai helyzete:	nagyon jó, jó, kielégítő, megengedett, nem elfogadható
Kockázatmennyiség:	nagyon alacsony, alacsony, mérsékelt, magas, nagyon magas
Kockázatkezelés minősége:	nagyon jó, jó, közepes, elfogadható, gyenge
Változás iránya:	kijavított, javuló, stagnáló, romló, erősen romló, nem értékelhető

7.1-6. ábra:

2002-2014-ben alkalmazott munkalap fő-és alfejezetei:	A jelenleg használt, 2021-ben teljeskörűen felülvizsgált munkalap szerkezete
Tervezés, vezetés, szervezet és szabályozás Informatikai stratégia Az informatika szervezete Szabályozottság Kockázatkezelés Információ technológiai architektúra, fejlesztés és üzembe állítás Információ technológiai architektúra Fejlesztés és változáskezelés Üzemeltetés Folyamatok menedzselése Fizikai, logikai és adatbiztonság Hozzáférési jogosultságok Felhasználók támogatása Mentések, archiválások Rendkívüli események Külső szolgáltatások, kiszervezés Informatikai oktatás Monitorozás, ellenőrzés Független ellenőrzés Monitorozás	I. 1. Tervezés, vezetés, szervezet 2. Informatikai biztonsági szabályozási rendszer 3. Kockázatkezelés, kockázatokkal arányos védelem II. 4. Informatikai beszerzések, fejlesztések és változáskezelés III. 5. Adminisztratív védelem 6. Fizikai védelem 7. Hálózati védelem 8. Logikai védelem 9. Hozzáférési jogosultságok 10. Mentések, archiválások 11. Szolgáltatásfolytonosság (BCP/DRP) 12. Személyi biztonság IV. 13, 15. Független ellenőrzés, kiszervezések, felhőszolgáltatás 14. Monitorozás, naplózás, naplóelemzés 16. Folyamatok IT támogatottságának vizsgálata

A 2015-től kezdődő vizsgálatok munkalapjaiban három új témakör (adatosztályozás/adatgazda és rendszergazda-kijelölés, határvédelem, PKI és tanúsítványmenedzsment) jelent meg. A korábbiaktól eltérően az informatikai jellegű működési kockázat a teljes vizsgálat összbenyomása alapján az inherens kockázat és a kockázatkontroll értékelés alapján került és kerül azóta is meghatározásra. További változtatás volt, hogy új jelölési rendszer került bevezetésre, amely alapján az egyes megállapítások inf.1-től növekvő sorszámmal kerülnek megjelölésre, míg az egyes alátámasztó dokumentumok esetében IT.0-val az IT-kérdőívben előzetesen beküldött dokumentumok, míg IT.1-től kezdődő sorszámmal a helyszíni vizsgálatok során felmerülő dokumentumkérelmek kerülnek azonosításra.

2021-től a korábban alkalmazott munkalap egy teljes körű felülvizsgálatot követően, igazodva a korábban megjelent, az informatikai rendszerek védelméről szóló MNB-ajánlás<sup>520</sup> fejezeteihez egy teljesen új felépítést kapott. Új témakörként a munkalapban megjelent többek között az egyes munkakörök betöltéséhez szükséges informatikai ismeret, a projektek vizsgálata, az operatív utasítások, adminisztratív védelem, a nyilvántartások (HW-SW-CMDB), a jogtisztaság, az adatbázisok és a virtuális környezetek biztonsága, a távadatátvitel, távoli elérés, mobileszköz-menedzsment, incidenskezelés, vírusvédelem és kártékony kódok elleni védelem, a patch management (alkalmazott informatikai rendszerek naprakészen tartása), az elektronikus levelezés védelme. Ezek a témakörök nagy része korábban is szerepelt a vizsgálatokban, azonban a munkalapon nem jelent meg önállóan. Az új struktúra a korábbiaknál jobban támogatja azt, hogy a vizsgáló személyétől függetlenül azonos hangsúlyt kapjanak az egyes témák.

Az informatikai vizsgálati munkalapok célja annak alátámasztása, hogy a vizsgálathoz készült vizsgálati programban található témák ellenőrzésre kerültek. A munkalapok fedőlapjai minden esetben tartalmazzák a vizsgálat kapcsán fontos technikai információkat pl.: az ellenőrzési eljárás ügyszámát, a vizsgált intézmény nevét és székhelyét, a vizsgálat időpontját, típusát (személyes vagy online) továbbá a vizsgálók és a jóváhagyó(k) neveit. Az egyes vizsgálatok esetében elkészült (rész) jelentések tárgyyszerűségének és szakmai megfelelőségének biztosítása érdekében a vizsgálati jelentés ellenőrzését formai és tartalmi szempontból minden esetben egy független, a vizsgálatban részt nem vevő személy végzi. Az ellenőrzés nemcsak a munkalapban foglaltakra terjed ki, hanem ellenőrzésre kerülnek a hivatkozott dokumentációk, és szűrőpróbaszerűen azok tartalmi vonatkozásai is. A végső ellenőrzés feladata annak biztosítása, hogy a megállapítások kellően megalapozottak, igazolhatók, visszakövethetők legyenek a bizonyítékként megadott dokumentumokból. Az ellenőrzéssel véglegesített munkalapon vezetői kontrollt biztosít az osztályvezető, illetve a főosztályvezető.

<sup>520</sup> az informatikai rendszer védelméről szóló 8/2020. (VI.22.) MNB ajánlás

### *Speciális vizsgálatok és tapasztalatok 2000-2022.*

A Felügyelet az átfogó vizsgálatokon kívül számos speciális téma- és célvizsgálatot folytatott le az elmúlt két évtizedben, amin keresztül kirajzolódik a vizsgálatok módszertanának fejlődése a kor követelményeinek megfelelően.

2002–2014 között speciális figyelem övezte a takarékszövetkezeti szektort, így évenként 20-30 intézmény került vizsgálat alá, jellemzően az Informatikai felügyeleti főosztály önálló célvizsgálatai keretében, illetve a Felügyeleten lezajló átfogó vizsgálatokba történő bekapcsolódással. Az intézmények kiválasztásánál szempont volt, hogy a szektorban jellemző számlavezető rendszerek (például: BOSS, Eurobank, Globe) mindegyike megvizsgálásra kerüljön legalább 2-3 intézmény révén, ezzel biztosítva, hogy a Felügyelet az egyes rendszerekben történő évenkénti változásokat is figyelemmel tudta követni. Általában az intézmények esetében 2-3 napos helyszíni vizsgálat volt jellemző. Főbb témakörök közé tartozott a jogosultságkezelés, a távoli hozzáférés (VPN), a változáskezelés és tesztelés, az üzletmenet-folytonosság, a kiszervezés és a fizikai biztonság (gépterem-ellenőrzés).

Érdekesség, hogy volt olyan takarékszövetkezeti vizsgálat, amely feltárta, hogy az alkalmazott informatikai rendszerhez nem tartozott felhasználó- és azonosítókezelés. A hiányosság azonosítását követően a Felügyelet más takarékszövetkezeteknél is lefolytatott hasonló hiányosságot feltáró vizsgálatai alapján intézkedéseket javasolt az intézményeknek rendszereik továbbfejlesztésére.

Ugyancsak takarékszövetkezet vizsgálata során derült fény arra is, hogy volt olyan, a takarékszövetkezetek üzleti tevékenységét támogató informatikai rendszer, ami egy ún. „technikai ügymenet” jogosultsággal megengedte tetszőleges adatmező átírását. E tevékenység rögzítése – minden ellenkező tiltás és jogszabály ellenére – a rendszergazda által egyszerűen és szabadon módosítható, átírható naplókba történt. Az eset azonosítását követően a Felügyelet ismételt célvizsgálatot indított, amely érintett valamennyi olyan takarékszövetkezetet, amely ezt

a rendszert használta. A célvizsgálatok következményeként a jelzett rendszer lecserélésre került.

2009-ben hét banknál és kettő takarékszövetkezetnél folytatott le téma-vizsgálatot a Felügyelet, aminek célja volt az intézménynél alkalmazott lakossági elektronikus banki szolgáltatások biztonságának ellenőrzése az akkor hatályos hitelintézeti törvényben foglaltak alapján. Ekkoriban még az ágazati törvények tartalmazták az informatikai rendszer védelmére szolgáló előírásokat. (Lásd 7.1.3.1 Pénzügyi intézmények informatikai rendszereire vonatkozó szabályozás.)

Az intézményeknél lefolytatott vizsgálatok a jogszabályi szinttől függetlenül, a múltban is mindig kitértek a szabályozottságra, a szervezetre, a kockázatfelmérésre, az informatikai architektúrára, a változáskezelésre, az üzemeltetésre, a fizikai és logikai adatbiztonságra, a jogosultságok kezelésére, a rendkívüli helyzetek kezelésére és az ellenőrzési rendszerre.

A Basel II megfelelés informatikai vizsgálati programjának tartalma a CEBS nemzetközi ajánlásán (Guidelines on the implementation, validation and assessment of Advanced Measurement [[AMA]] and Internal Ratings Based [[IRB]] Approaches [[GL10]]<sup>521</sup>) alapul. A vizsgálatok keretében a szabályzatok, hozzáférési jogosultságok, IT-üzemeltetési kontroll és a változáskezelés témakörök voltak fő fókuszban, mindamelllett, hogy a vizsgálat megkövetelte az adattárházi szolgáltatások központi IT-üzemeltetési terület alá történő bevonást és a visszakereshető változáskezelést is.

2015-ben, a „brókerbotrány” évében a felügyelet a tervezett, a befektetési szolgáltatókat érintő vizsgálatokon felül további 15 intézménynél végzett rögtönzött informatikai célvizsgálatot. A vizsgálatok elsősorban a befektetésszolgáltatási tevékenységet támogató informatikai rendszerek jogosultságkezelésének és naplózásának megfelelőségi

<sup>521</sup> <https://www.eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/16094/525151b9-ea22-42b2-bd28-00e35a0add7e/GL10.pdf?retry=1>

ellenőrzésére, valamint a befektetési szektor részére kötelező, rendeltileg előírt felügyeleti adatszolgáltatások zártságának vizsgálatára és a partnertörzs részleges elemzésére terjedtek ki. Összességében elmondható, hogy a rendellenes működés hátterében sehol nem az informatikai környezet gyengesége állt, ugyanakkor a vizsgálatok értékes tanulságokkal szolgáltak.

### *Rendszercserék felügyelete*

2018 nyár eleje izgalomokkal teli időszak volt az informatikai felügyelet életében, ugyanis 2018. június 29-e és 2018. július 5-e között zajlott le az MKB Bank számlavezető-rendszerének cseréje. A Felügyelet már hónapokkal a tervezett átállást megelőzően figyelemmel kísérte az eseményeket, folyamatosan egyeztetések zajlottak az MKB és az MNB között. Újdonságnak számított a felügyeleti munkában, hogy három munkatárs ügyeleti rendben, azaz 0—24 órában figyelemmel követte a teljes folyamatot a kezdő puskalövéstől az átállást követő banknyitásig.

A folyamatos figyelemmel kísérést megelőzően, még az átállás előtt a Felügyeleten több társterület (jog, hitelintézeti felügyeleti terület, pénzforgalom) összefogásával felmérésre kerültek a rendszercsere lehetséges kockázatai. Ezeket figyelembe véve meghatározásra kerültek a lehetséges beavatkozások és felügyeleti intézkedések forgatókönyvei, amelyek kiterjedtek az átállási időszíkhöz (például a folyamat alatti és az azt követő első banki munkanapi üzletmenethez) kapcsolódó események kockázataira is.

A Felügyelet a pénzügyi közvetítőrendszer biztonságos működése, valamint az MKB ügyfeleinek védelme érdekében az informatikai átállás részleteiről (döntések, státuszok) rendszeres beszámolót írt elő az MKB részére. Az átállás aktuális részleteiről és helyzetéről az ügyeletben dolgozó felügyeleti munkatársak rövid összefoglalókkal tájékoztatták az MNB vezetőit és az érintett szakterületeket.

Az előírt adatszolgáltatási beszámolókon túlmenően a felügyelet munkatársai több alkalommal az MKB székházában személyesen is részt vettek vezetői döntési fórumokon, amelyek néha a hajnali órákban kerültek megtartásra, ahogyan az átállási folyamat megkívánta. A helyszíni tapasztalatok azt mutatták, hogy az MKB nagy figyelmet fordított a munkatársak megfelelő munkakörülményeire és a biztonság megőrzése mellett külön marketingelemekkel (karszalag, matrica) is igyekezett a csapatszellemet erősíteni, a kollégák lelkesedését a többnapos átállás alatt fenttartani. A karszalagnak ugyanakkor más jelentősége is volt: az átállás munkaidőn kívüli része alatt a szigorú biztonsági intézkedéseknek köszönhetően csak a karszalaggal rendelkezők léphettek be a Bank épületébe.

Az átállás az előzetes ütemtervnek megfelelően lezajlott, a kapcsolódó problémákat és az egyedi vagy tömeges ügyfélmegkereséseket az MNB az MKB által rendszeresen frissített tájékoztató anyagok (pl. GYIK) segítségével kezelte.

Az MKB rendszercsere tapasztalataira építve az Informatikai felügyelet új megközelítést dolgozott ki a rendszercserék nyomán követésére, melyet azóta már többször sikeresen alkalmazott: az IT-felügyelők folyamatos, egyre sűrűbb egyeztetések keretében beszélik át az átállási terveket az intézményekkel, és megállapodnak a tényleges átállás alatt alkalmazott kommunikációról, mérföldkövekről. Mivel az intézmények életében viszonylag ritkák az ilyen nagy léptékű rendszercserék, a felügyelet pedig akár évente több átállást is végigkísér, a felügyeleti figyelem tényleges hozzáadott értéket jelenthet egy-egy rendszercsere tervezése során.

2015-től a korábbi mintavétel-alapú informatikai vizsgálatok – igazodva a felügyelt intézményeknél tapasztalt komplex informatikai rendszerekhez, folyamatokhoz és a hatalmas adatmennyiséghez – kibővültek a vizsgálat alá vont adatkör teljes adatpopulációjára kiterjedő adatelemzési technika segítségével támogatott ellenőrzésekkel. Az új megközelítés a mintavételezéssel kiválasztott adathalmaz esetében

felmerült, főként a mintaválasztáshoz kapcsolódó gyengeségeket (pl.: mekkora legyen a kiválasztott mintahalmaz, mi alapján kerüljön kiválasztásra a minta) hivatott kiküszöbölni. A kialakított új módszertannal a Felügyelet 2016-ban egy bank lakossági betéti állományának kamatszámítási, kamatelhatárolási és kamatkönyvelési folyamatainak helyességét, továbbá a kamatokat érintő levonásokat ellenőrizte. Ezzel lényegében az informatikai felügyelők „benéztek a motorháztető alá”.

2017-ben célvizsgálat keretében két hazai hitelintézet összeolvadásával megvalósult állományátruházás kapcsán végrehajtott informatikai migráció, valamint kiválasztott adatkörök esetében szintén a teljes adatpopulációra kiterjedő ellenőrzést hajtott végre a Felügyelet. Maga a vizsgálat ellenőrizte az informatikai migráció lépéseit, a migrált adatok teljességét, pontosságát, integritását és bizalmasságát biztosító kontrollok működését és a számviteli területet érintő változásokat. 2017-ben a migráció ellenőrzésén kívül egy hitelintézet jelzáloghitel-refinanszírozási tevékenysége is ellenőrzésre került a teljes adatpopulációra alapuló módszertannal. A vizsgálat a tevékenység IT támogatottságának, kockázatkezelési színvonalának, szabályozottságának, valamint a belső szabályzatoknak, illetve a jogszabályi előírásoknak való megfelelést ellenőrizte.

A teljes adatpopulációra kiterjedő új módszertan hosszú távú alkalmazása több vizsgálat tapasztalata alapján végül is nem vált mindennapi gyakorlattá, mert a mintavétel-alapú vizsgálatokkal szemben jóval nagyobb az ilyen jellegű ellenőrzések erőforrásigénye. A modern adatelemző szoftverek használata speciális szakértelmet kíván, a nagy mennyiségű adatfeldolgozás előtti egyeztetések és az átadott adatok ellenőrzése pedig sok szakértői figyelmet követel. A szükséges adatok összegyűjtése és az intézményoldali exportok elkészítése, az ellenőrzések végrehajtásához szükséges üzleti logikai megoldások megértése és az elemző szoftverben történő leképezése mind-mind olyan többlet-tevékenységek, amelyek egy mintaválasztásos ellenőrzés esetében fel sem merülnek, vagy ha mégis szükséges végrehajtani azokat, akkor jóval kevesebb erőforrás-felhasználással megvalósíthatók. Egy teljes



adathalmazon elvégzett vizsgálat eredményének a vizsgált intézménnyel történő akár több körben végrehajtott egyeztetése – az ellenőrzés során leképzett üzleti logika finomhangolása érdekében – ugyancsak jóval több erőforrás-ráfordítást igényel, mint egy mintavétel alapú ellenőrzés. Összességében tehát a teljes populációs vizsgálat eredménye nagyon magas fokú bizonyosságot nyújt az eredmények tekintetében, ugyanakkor a befektetett energia csak ritkán arányos a csökkenteni kívánt kockázatokkal.

2017-ben a teljes populációs vizsgálatok mellett a Felügyelet egy nagy volumenű, tíz intézményre kiterjedő témavizsgálat-sorozatot is lefolytatott. A vizsgálat sorozat fókuszja az informatikai biztonsági kockázatelemzés és -kezelés ellenőrzésére, a kockázatok megfelelő azonosítására és ezek reális kockázati besorolására, valamint a csökkentésére irányuló végrehajtott intézkedések ellenőrzésére fókuszált. A kockázatelemzés az informatikai biztonsági kontrollkörnyezet kialakításának alapvető lépése, megfelelő kockázatkezelési keretrendszer nélkül az intézmények nem tudnak kellően megalapozott döntést hozni arról, hová csoportosítsák erőforrásaikat, milyen védelmi intézkedésekre áldozzanak pénzt és energiát ahhoz, hogy valóban a valós fenyegetések ellen védekezzenek. A vizsgálat tanulságai később beépítésre kerültek a kockázatkezelésre vonatkozó elvárásrendszerbe.

2020-ban a célvizsgálatok kiemelt fókuszja a pénztári szektor által alkalmazott informatikai rendszerek biztonsági átvilágítása volt. A vizsgálatok végrehajtását a pénztári szektorban is megjelent digitalizációs fejlődés inspirálta. Míg korábban a pénztárakra jellemző volt a tisztán papíralapú dokumentumkezelés vagy az elektronikus csatornák hiánya, ez a helyzet – részben a világméretű COVID—19-járvány hatására – 2020-ra jelentősen megváltozott. Az öt pénztárban lezajló ellenőrzés hatóköre kiterjedt az alkalmazott IT-rendszerekre, az IT támogatottságának, kockázatkezelési színvonalának, a tevékenységek szabályozottságának, valamint a belső szabályzatoknak, illetve a jogszabályi előírásoknak való megfelelés ellenőrzésére. A vizsgálati témakörök ellenőrzése

során kiemelt szempont volt, hogy a jövőbeni digitalizációs fejlődés stabil informatikai és informatikai biztonsági alapokra épüljön.

Ugyanebben az évben – a kiemelt felügyeleti prioritásokhoz kapcsolódva – a célvizsgálatokon túlmenően öt intézményre kiterjedő téma vizsgálat-sorozat is lefolytatásra került a magyarországi tevékenységi engedéllyel rendelkező számlainformációs szolgáltatókra vonatkozóan. A vizsgálat-sorozat időszerűségét a 2018-ban megjelent PSD2-irányelv adta, ami megnyitotta a lehetőséget – többek között – az ún. számlainformációs szolgáltatás végzésére. Az MNB az első ilyen számlainformációs szolgáltatót 2019. február 5-én vette nyilvántartásba, tehát két évvel az engedélyezés után már vizsgálhatónak ítélte a tényleges működést. A lefolytatott vizsgálat főbb fókuszterületei közé tartozott – többek között – az adathozzáférések kezelésének, a tranzakciók biztonságának, a publikus felhőszolgáltatás igénybevételének és az ügyfélpanaszok monitorozásának ellenőrzése. A témavizsgálat megnyugtató eredménnyel zárult: a számlainformációs szolgáltatók többsége megfelelő felkészültséggel, biztonságos IT-környezettel működött.

2021-ben, elsősorban a pandémia hatása miatt, jelentősen megnövekedett az intézmények körében az online szerződéskötés lehetőségét biztosító szolgáltatások használata. A Felügyelet az újonnan megjelenő megoldásokra és kockázatokra proaktív módon kívánt reagálni, ezért az átfogó vizsgálatok mellett öt intézményre kiterjedő témavizsgálat-sorozatot folytatott le. A vizsgálatok elsődleges célja volt az ágazati jogszabályokban megfogalmazottakon (Hpt., Bit.) túl az elektronikus úton megkötött írásbeli szerződésekről, megtett írásbeli jognyilatkozatokról szóló vezetői körlevélben meghatározottak, valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény végrehajtásának az MNB által felügyelt szolgáltatókra vonatkozó MNB-rendeletben<sup>522</sup> előírtak teljesülésének ellenőrzése. A vizsgálatok végrehajtásához kidolgozásra került egy új vizsgálati módszertan és az ahhoz kapcsolódó dokumentumokat bekérő, a szokásos vizsgálati

<sup>522</sup> 26/2020.(VIII.25.) MNB rendelet

kérdőívet kiegészítő célzott IT-kérdőív. A főbb fókuszterületek közé tartozott az ügyfélátvilágítási, illetve a szerződéses adatokhoz kapcsolódó hosszú távú adatmegőrzések, a mentések biztonságának, az átvilágítás és az azonosítás technikai követelményeinek, az adatok hitelességének, visszakereshetőségének, a szerződéskötés megfelelőségének, zártági auditjának ellenőrzése. A vizsgálatok során feltárt főbb problémák közé tartozott, hogy a képrögzítés technikai követelményei nem voltak megfelelőek, az alkalmazott rendszerek esetében a sérülékenységi vizsgálatok, penetrációs tesztek, illetve a biztonsági javítócsomagok telepítései hiányoztak.

### *7.1.5.3. Az internetbanki rendszerek vizsgálatainak történeti fejlődése*

Ahogy korábban már említésre került, az informatikai fejlődés abba az irányba mutatott, hogy a hitelintézetek ügyfelei egyre inkább kerülni szerették volna a bankfiókok felkeresését pénzügyeik intézésére. A fejlődés elengedhetetlen volt, hiszen igény volt arra, hogy a pénzügyek távolról, interneten keresztül is intézhetőek legyenek. A bankok meglátták az adódó piaci lehetőséget, és 1992-től kezdték meg a távoli elérésű módszerek kidolgozását ügyfeleik részére, aminek korlátot az internetelérhetőség biztosítása és az átviteli sebesség jelentett. A fejlődést tovább erősítette a bankok között kialakult verseny a netbankok, az ún. „házibankok”, ügyfélterminálok és internetbankok kialakítása miatt. Ehhez kellett felzárkóznia az Informatikai felügyeletnek is. Amellett, hogy a Felügyelet folyamatosan figyelemmel kísérte a hitelintézetek Interneten keresztül elérhető megoldásainak ügyfelek felé történő kiszolgáltatását, különböző ellenőrzési, vizsgálati és felügyeleti módszerek kidolgozására is sor került.

Amíg a 2000–2010-es évek az „E-banking szolgáltatások”-ra vonatkozó kontroll-kérdésekre koncentráálódtak, amelyek elsősorban az IT-irányítási és szabályozási elvárások, valamint a biztonsági előírások megfelelésére fókuszáltak, addig a 2020-as évekre a digitalizáció révén egyre hangsúlyosabbá vált az elektronikus pénzforgalommal megjelenő kockázatok feltárása. Ezekkel a felügyelet már több mint két évtizede foglalkozik. 2006-ban az elektronikus megoldások vizsgálatára

kialakított módszertan szerint hat banknál témavizsgálat keretében zajlott vizsgálat, aminek tárgya a GIRO-, VIBER-, SWIFT- kapcsolatok, a kiszolgáló nyilvántartási rendszerek, valamint az üzemeltetési kontrollkörnyezetek vizsgálata volt. A vizsgálat célja annak megállapítása volt, hogy az egyes intézmények pénzforgalmának informatikai kontrollkörnyezete az akkor hatályos hitelintézeti törvény által meghatározott, az informatikai rendszerek védelméről szóló törvényi előírásokat teljesíti-e.

Nagy változás figyelhető meg az elektronikus ügyfélszolgálat csatornáinak témakörében, ugyanis ezek vizsgálatát a 2010-es évektől – ahogy korábban a felügyeleti szabályozóeszközöknél tárgyaltuk – az interneten keresztül nyújtott pénzügyi szolgáltatások biztonságáról szóló PSZÁF-, majd MNB-ajánlás is támogatta. Az új elvárásoknak történő megfelelés bekerült a helyszíni vizsgálatok témakörei közé, és a korábban alkalmazott fókusz kibővült technikai jellegű kérdésekkel. A 2020-as évekre egy pénzügyi intézménynél lefolytatott vizsgálat esetében ellenőrzésre kerül, hogy az ügyfelek vagy partnerek részére milyen elektronikus csatornát biztosít a kapcsolattartásra, illetve a tranzakciók lebonyolítására és az elektronikus csatornák biztonságosságát is értékeli a Felügyelet. Az elektronikuscsatorna-szolgáltatások közül a leggyakrabban vizsgáltak közé tartoznak a webes és a mobilszközökön elérhető internetbanki funkcionalitást biztosító alkalmazások, az online kapcsolattartási lehetőségek, a portfóliókezelést és a megtakarítások, befektetések egyenlegeinek ellenőrzését biztosító felületek, vagy az onboarding szolgáltatást lehetővé tevő távoli ügyfélazonosítást támogató szolgáltatások, valamint az elektronikus szerződéskötést biztosító rendszerek. A technikai jellegű vizsgálatok során többek között a rendszerek felépítése, a hozzáférések kezelése (igénylés, beállítás, visszavonás, felülvizsgálat), az autentikációs és autorizációs beállítások, az adminisztratív felületek kezelése, valamint a naplózási beállítások, naplógyűjtési lehetőségek kerülnek ellenőrzésre. Az előzőekben felsoroltakon túl kiemelt fókusz került az egyes informatikai megoldások

biztonsági ellenőrzéseire (penetrációs tesztek, sérülékenységvizsgálatok, hardening-ellenőrzések) és biztonsági javítások megfelelőségének vizsgálatára is.

2019-ben a megnövekedett adathalász támadásokkal összefüggésben egy hitelintézetben kiemelt fókusszal ellenőrzésre került az intézmény internetbanki megoldásának biztonsági megfelelősége. Az ellenőrzés hatóköre kiterjed a vizsgált folyamat vagy megoldás IT támogatottságának, a kockázatkezelési színvonalának, a tevékenységek szabályozottságának, valamint a belső szabályzatoknak, illetve a jogszabályi előírásoknak való megfelelés ellenőrzésére, továbbá az ügyfélpanaszok kezelésére.

#### *7.1.5.4. Informatikai megállapítások - tapasztalatok*

A következő bekezdésekben az elmúlt két évtizedben lezajlott informatikai vizsgálatok legfontosabb témaköreinek tapasztalatai kerülnek bemutatásra.

A szabályozás témakör esetében a 2000-es években tett megállapítások általánosságban az IT- és IT-biztonsági vonatkozású szabályzatok és szabályozási keretrendszerek kialakítását hiányolták. 2010-től egészen napjainkig a megállapítások többsége a szabályzatok felülvizsgálatainak elmaradására vonatkozik. Mivel a szabályozás megléte korábban jelentős kockázatnak minősült, az elmúlt évtized felügyeleti munkája meghozta a várt áttörést, és az utóbbi időszakban már nem a szabályzat hiányáról, hanem azok aktualitásáról szólnak a megállapítások.

A kockázatelemzés témakörében a 2004—2009-es időszakban fő hiányosság volt, hogy a működési kockázatok rendszeres kiértékelése és a kontrollok megfelelő kialakítása elmaradt. 2010-től egészen napjainkig az észrevételek legnagyobb hányada módszertani vonatkozású javaslatot, az IT-biztonsági szakértő intenzívebb bevonását és a vezetői jóváhagyás elmaradását célozza mindamellett, hogy a kétévenként szükséges felülvizsgálat végrehajtását célzó figyelemfelhívás is megjelenik esetenként. Amikor a kockázattal arányos védelem fogalma megjelent

az alkalmazni szükséges informatikai rendszerekre vonatkozóan, komoly kihívást jelentett a jó és mindenre kritikus eseményre kiterjedő kockázatfelmérés. Az évek alatt az intézmények saját maguk által és az informatikai felügyelet munkájának is köszönhetően egyre jobb kockázatfelmérést és -kezelést tudhatnak magukénak, így az utóbbi évek felügyelet által feltárt hiányosságai már a finomítását szolgálták és szolgálják a kockázatelemzésnek.

A független ellenőrzéshez kapcsolódóan a 2000-es évek óta a Felügyelet folyamatosan az IT belső ellenőrzési vizsgálatok erősítésére fogalmaz meg javaslatokat. Amíg az évtized elején az IT és IT-biztonsági területek működéseit érintő vizsgálatok meghonosítása volt a fő cél, addig a 2020-as évekre az ellenőrzések mélységének, a megfelelő képzettség biztosításának, valamint a kétéves időintervallumban a minden informatikai és informatikai biztonsági területet érintő ellenőrzések kialakítása vált fókusszá. Ezzel egyre részletesebb belső ellenőrzési módszertanok alakultak ki, figyelembe véve az informatikai rendszerek sajátosságait, amihez hozzájárult a megfelelő szakképesítés megszerzése is. Egyre több olyan felügyelt intézménynél történik ellenőrzés, ahol már kifejezetten informatikai végzettségű belső ellenőr látja el az ellenőrzési feladatokat.

Jogosultságkezelés vonatkozásában kezdetben még jellemző volt, hogy a folyamat papíralapon történt, a jogosultságok nyilvántartása nem volt teljes körű. 2020-ra a szoftveres nyilvántartó rendszerek elterjedtek, azonban az intézmények továbbra sem minden hozzáférést tartanak nyilván az adott célrendszerben, vagy a szükséges felülvizsgálatok nem kerülnek rendszeres végrehajtásra, és jellemző probléma még a nem nevesített, általános felhasználók használata. Az intézmények felismerték, hogy a jogosultságok, ha avatatlan kezekbe kerülnek, hatalmas kárt okozhatnak, befolyásolják a prudens, azaz a hosszú távú megbízható működést és adatszivárgáshoz is vezethetnek. Az idővel kialakult fenyegetettségek, adathalász-akciók rávilágítottak, hogy a jogosultság védelme nemcsak a Felügyelet vesszőparipája, hanem a biztonságos működés záloga.

A naplózás, naplóelemzés témakör esetében a 2000-es évek elején a Felügyeleti megállapítások jelentős többségében az egyes rendszerekben végrehajtott események naplóállományainak hiányára vonatkoztak. A 2010-es évektől megfigyelhető, hogy a megállapítások a rendszerekben előálló naplóállományok központi gyűjtésének, 2018-tól pedig a feldolgozásuk hiányosságára vonatkoztak. Az elmúlt 2 évtizedben jellemző volt továbbá a naplózással kapcsolatos eljárásrendek kialakításának hiányossága. A naplózás az egyes ügyintézői vagy informatikusi tevékenységek, beavatkozások alapvető tükré. Ezek hiánya sebezhetővé teszi az intézményeket, azonban ezt a kockázatot idővel az intézmények felismerték és használni kezdték a naplózást. Most az a fő szempont, hogy ezeket hogyan alkalmazzák, milyen információkat tartalmaz és segítse az egyes kétes tevékenységek kiderítését, az informatikai rendszerelemek működésének biztonságát szemléltessék, és a tartalmazott információk alapján gyorsan reagálhasson az intézmény a szolgáltatásfolytonossága érdekében.

Üzletmenet-folytonosság, rendkívüli helyzetek kezelése témakörben általánosságban elmondható, hogy a 2010-es évekig jellemző probléma volt a BCP- és DRP-tervek hiánya, majd pedig a tervek rendszeres felülvizsgálata maradt el. A napjainkban tett megállapítások kiemelik, hogy a katasztrófaelhárítási (DR) -tesztek nem terjednek ki minden kritikus rendszerre, továbbá, hogy a DR-tesztek nem valós működést imitálják, azaz nagyon „előkészített” a teszt. A szolgáltatásfolytonosság biztosításának és a katasztrófa elhárításának Felügyelet általi folyamatos kontrollja segít az intézményeknek abban, hogy a kérdéskört megfelelő prioritással kezeljék és erőforrásokat biztosítsanak ezekre az üzleti szempontból nem mindig megtérülő feladatokra.

A fejlesztés, változáskezelés során régebben jellemző probléma volt a változáskezelési hiányosságok megléte, a korszerűtlen rendszerek cseréjének nem megfelelő menedzselése, és kockázatos volt az adatok migrációja. Külön problémakört jelentett az, hogy az intézmények elavult informatikai rendszereket, így operációsrendszer-verziókat vagy adatbázis-kezelő szoftvereket használnak és nem történt meg ezek cseréje.

Napjainkban inkább a változások kezelésének nem megfelelő dokumentáltsága és a nem ellenőrzött és nem ellenőrizhető verziókezelés jelenik meg. Az intézmények az egyre gyakrabban előforduló, az operációs rendszerek gyengeségeit, sérülékenységeit kihasználó támadásokkal szembesültek a híradásokból, így fontossá vált ezek naprakészen tartása. Azt a tényt, hogy a különböző javítóverziók, biztonsági szervíz-csomagok telepítése megtörtént, dokumentálni szükséges, nem elég, hogy megtörténik ezek telepítése. A dokumentációból látható, hogy a váltás mikor történt meg, milyen nagyságú az az időablak, amíg az elavult verzió alkalmazásából eredő kockázat fennállt. Ahogyan ez az időablak szűkül, annál biztonságosabbá válik a rendszer használata. A Felügyelet megállapításai e tevékenységeket ösztönzik.

IT-biztonságtudatosság és oktatások esetében jelentős fejlődés figyelhető meg az elmúlt 2 évtizedben. Amíg a 2000-es évek elején jellemző volt, hogy a biztonságtudatosság alacsony színvonalú, az oktatások és a felhasználói támogatás hiányos, addig a 2020-as évekre általában a megállapítások az oktatások rendszeres végrehajtásának hiányára, illetve teljesszűrésére (nem minden dolgozót érintett) vonatkoznak. Egyre elterjedtebbek lettek az online tesztfelületek és az e-learning-rendszerek, ami jelentősen megkönnyítette a tananyag széles körű elérhetővé tétele mellett az oktatás meglétének ellenőrzését is. Az informatika gyors fejlődése során egyre több hír érkezett különféle támadásokról. Gondoljunk csak a hamis vagy megtévesztő internetes oldalak létrehozására, a zsaroló e-mailek küldésére, amelyek a jelszó megadására hívnak fel, de ezek mellett még sokféle hasonló, az informatikai biztonságtudatosság hiányát kihasználó próbálkozás ismert. Fontos felhívni a felügyelt intézmények figyelmét, hogy ezt a tudást ugyanúgy, mint például a számviteli ismereteket, tágítani, frissíteni szükséges, hiszen véletlenül is megtörténhet a baj. De ha már gyanút fog a felhasználó, akkor az oktatások nem voltak hiábavalóak. Napjainkban a széles körben elérhető interaktív biztonságtudatossági tananyagok mellett számtalan kreatív módon – cégen belüli plakátkampány, társasjáték, biztonságtudatossági szabadulószooba – igyekeznek a felügyelt intézmények célba juttatni a legfontosabb üzeneteket, és az sem ritka, hogy szimulált



adathalász vagy pszichológiai manipuláción alapuló (ún. social engineering) támadásokkal mérik vissza, sikerült-e megfelelően elsajátítani a munkatársaknak a tananyagot. Emellett a felügyeleti elvárásokkal összhangban gyakran készül testreszabott oktatás különböző célcsoportoknak: informatikusoknak, szoftverfejlesztőknek, ügyfélkapcsolati munkatársaknak vagy éppen felsővezetőknek.

Ez a felsorolás a teljesség igénye nélkül készült, azonban megmutatja, hogy az egyes, kiemelten kockázatos területek felügyeleti ellenőrzése nyomán rendhagyó fejlődés volt megfigyelhető az intézmények informatikájában. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a felügyelet leáll az ellenőrzéssel és nem jelenti azt, hogy az intézmények „készen” állnak a biztonsági kialakításokkal az informatikára nézve. Ahogyan az informatika fejlődik, úgy alakul az informatikai felügyelet vizsgálatainak témája, korszerűsége és ezt követi az ellenőrzési módszertan változása is, amit a felügyelt intézmények vizsgálatánál alkalmaz az informatikai felügyelet. A gyorsan változó követelmények gyors fejlődést igényelnek a felügyeleti vizsgálatokban és az intézmények informatikai biztonságában is annak érdekében, hogy az informatikai kontrollkörnyezet egyre kifinomultabbá váljon.

A fentiekből látható, hogy minden egyes részterületen megfigyelhető volt egyfajta fejlődés a kontrollintézkedések teljes hiányától a meglévő, de még nem teljes körű, azután pedig a nem megfelelően karbantartott kontrollkörnyezet felé.

### 7.1.6. Helyszínen kívüli informatikai felügyelés

#### 7.1.6.1. Engedélyezés - az informatikai tárgyi feltételek megléte

A pénzügyi intézmények engedélyezése az informatikai rendszerek fejlődésével arányosan egyre bonyolultabb lett. Ahogyan a korábbiakban láttuk, a vonatkozó jogszabályok folyamatosan fejlődtek, egyre részletesebb szabályokat írtak elő a különféle pénzügyi intézmények számára. Általánosságban elmondható, hogy az engedélyezés mindenkor a hatályos

ágazati törvényben foglaltak szerint történt, azonban a megfelelésre vonatkozó általános, magas szintű szabályozáshoz szükséges részletes feltételek vizsgálata nem volt mindig megfelelően transzparens. A szabályozóeszközök szakaszban (7.1.3.2) tárgyalt, a jogalkalmazást segítő felügyeleti útmutatók, körlevelek és ajánlások fokozatosan fejlődtek, egyre részletesebb iránymutatást nyújtva az engedélyezést kérelmező intézmények számára. A piaci igények okozta jogszabályváltozások lehetővé tették új típusú szolgáltatások megjelenését is, amely jelentősen növelte az engedélykérő intézmények számát. Ahogy korábban tárgyaltuk, a klasszikus intézménytípusok mellett a PSD2 megjelenésével fokozatosan jelentek meg a számlainformációs szolgáltatók, majd később már fizetéskezdeményezési szolgáltató, illetve elektronikuspénz-kibocsátó engedélyezésére is volt példa. Ugyanez elmondható a bizalmi vagyongazdálkodók 2014-es megjelenéséről, és az engedélykérelmek fokozatos növekedéséről is. Az új típusú engedélykérelmek közül egyedi volt, hogy 2016-ban egy Nemzeti Otthonteremtési Közösség is engedélyezésre került, ahol az MNB helyszíni szemle során is meggyőződött az informatikai rendszer megfeleléséről. Újdonság, hogy 2022-ben már közösségi finanszírozási szolgáltatás (crowdfunding) és páneurópai egyéni nyugdíjtermék (PEPP) engedélyezésével kapcsolatos megkeresések is történtek az MNB felé.

2019-től az MNB átfogó engedélyezési reform keretében az engedélyezés külön fő fejezetet kapott az MNB honlapján,<sup>523</sup> ahol évente frissített, részletes, tevékenységi körökre bontott engedélyezési útmutatókat tesz közzé, mások mellett az informatikai rendszerekre és szabályzatokra vonatkozó elvárásokról. Emellett a támogató felügyeleti hozzáállásnak köszönhetően egyre gyakrabban fordulnak az engedélyért folyamodó intézmények előzetes konzultációs igényrel az informatikai felügyelethez.

#### **7.1.6.2. Informatikai adatszolgáltatások**

Az informatikai rendszerek biztonságának megfeleléséről a Felügyelet a helyszíni vizsgálatokon felül kérdőívekkel támogatott adatszolgáltatás alapján, offsite felügyelés keretében is igyekszik

<sup>523</sup> <https://www.mnb.hu/felugyelet/engedelyezes-es-intezmenyfelugyeles/engedelyezes>

meggyőződni. A kérdőíves adatszolgáltatás jellemzően azoknál az intézményeknél fontos, amelyekhez a Felügyelet ritkábban jut el helyszíni ellenőrzést végezni.

A kérdőíves adatszolgáltatás az informatikai felügyelés történetében a 2007—2008-as években kapott hangsúlyosabb szerepet. Az ekkor kidolgozott koncepció szerint a felügyelt intézmények egy kb. 340 db, szigorúan eldöntendő kérdésből álló IT-kérdőív kitöltésével adtak számot az IT-környezetben alkalmazott kontrollokról, a bejelölt válaszokat a táblázat 77 mutatóba, R-vektorba sűrítette, majd ezek a mutatók darabszáma és kockázata (alacsony, mérsékelt, jelentős, magas, ellentmondás) alapján összesítve egyetlen értéket rendel az intézményhez, ami jellemzi az IT biztonsági kontrolljának fejlettségét. A kitöltött kérdőívek kiértékelése során megállapításra került, hogy az eldöntendő kérdéseken alapuló automatikus kiértékelést adó kérdőív jellemzően nem alkalmazható általánosan a különböző méretű és szolgáltatást nyújtó intézményrendszeren. A kérdőívből származó adatok ugyanakkor nagy segítséget nyújtottak az intézményrendszer – jelenleg is használt – felügyeleti kockázati besorolásához, különösen az üzletmenet-folytonosság, a katasztrófaelhárítás, az IT-biztonság és az IT-támogatás értékelésével.

A PSZÁF megszűnését követően az MNB évente, külön rendeletben szabályozza a felügyelt intézmények felé az adatszolgáltatási elvárásokat. A rendeletek adatszolgáltatási mellékletei (hitelintézeteknél a 9I, a pénzügyi vállalkozásoknál például a 29IT, a pénzforgalmi intézményeknél a 86I, a tőkepiacnál az 50U, a befektetési vállalkozásoknál 37G, a biztosítóknál a 42Q23, 42B23, a pénztáraknál a 71OPI, 71EPI, 71 MPI, 76NPI) tartalmazzák az IT-biztonsági kontroll kérdéseket, amelyekre negyedévente vár el adatszolgáltatást a Felügyelet. Az informatikai biztonsági kontrollokkal kapcsolatos adatszolgáltatások fokozatosan, a technológia fejlődésével arányosan érték el mai állapotukat. Az egyes adatszolgáltatási kérdőívek jellemzően az informatikai és információbiztonsági szervezetre, az adattárolási, -feldolgozási környezetre, az alkalmazott infrastruktúrára, a kockázatelemzésre, az üzletmenet-folytonossági és katasztrófaelhárítási tervezésre, szállítókra, fejlesztőkre, illetve az IT-biztonsági ellenőrzésekre

vonatkozóan tesznek fel kérdéseket. A jogszabályi környezet változásával, valamint a technológiai környezet fejlődésével nem maradhattak el a felhőszolgáltatásra vagy a távoli ügyfélakviráció és pénzmosásmegelőzési célú ügyfél-átvilágítás informatikai támogatására, illetve a kötelező zártsági tanúsításra vonatkozó kérdések, ahogyan az intézmények és az ügyfelek közé ékelődő harmadik fél – jellemzően FinTech – szolgáltatókra és azok kiszolgálására vonatkozó technikai adatok sem. A negyedéves informatikai adatszolgáltatások segítséget nyújtanak abban, hogy a Felügyelet átfogó képet kapjon a szektor egészének informatikai helyzetéről és IT-kockázatkezeléssel kapcsolatos gyakorlatáról.

Megemlítendő továbbá, hogy a negyedéves adatszolgáltatáson felül egyes intézmények számára a pénzforgalomban történt fennakadásokkal kapcsolatos azonnali incidensjelentési kötelezettség is fennáll. Egyes jelentős intézményeknek 2015 februárjában egy zárt vezetői körlevélben rendelte el az MNB, hogy 90 percen belül küldjenek jelzést a rendszereiket és adataikat érintő biztonsági incidensekről az MNB Informatikai felügyeleti főosztály részére. Amennyiben szükséges, a bejelentés után az informatikai felügyelők további információt kérnek és tájékoztatják a vezetőket. Ezt a bejelentési csatornát használja a Felügyelet azokban az esetekben is, ha rendkívüli adatszolgáltatást rendel el, például egy rendszercsere kapcsán.

### 7.1.7. Aktualitások az informatikai felügyelésben

A Magyar Nemzeti Bank informatikai felügyeletének alapvető célja – csakúgy, mint szektortól függetlenül bármely más informatikai felügyelet feladata bárhol a világban – a felügyelt intézmények biztonságos és megfelelő funkcionális működésének ellenőrzése. Ez a feladat ugyanakkor egyre komplexebb, mivel a felügyelt intézmények egyre nagyobb mértékben függenek az informatikától. Ma már elképzelhetetlen egy bank informatika nélkül. Míg pár évvel ezelőtt az ügyfelek számára elfogadható volt, hogy a munkanap végén a bank bezár, addig ma már éjjel-nappal és hétvégén is szeretnének rendelkezni a pénzük felett. A megnövekedett elvárások nagyobb automatizáltságot és

rendelkezésre állást igényelnek az informatikai rendszerek részéről, ami robusztusabb megoldásokat kíván, növelve ezzel a rendszerek számosságát és komplexitását. A felgyorsult technológiai fejlődés és a fokozódó elvárások ugyanakkor a Felügyeletre is újabb, szélesebb hatókörű feladatokat rónak: egyre több technológiát kell ismerni, átlátni, szabályozni, miközben a fennakadásokra, incidensekre is gyorsabb, átfogóbb reakciót kell adni intézményi és felügyeleti oldalról egyaránt.

Az informatika fokozódó térnyerésével a kiberbiztonsági fenyegetések is az élet mind több területén jelennek meg. Már nemcsak a számítógépünkben van programkódok futtatására alkalmas processzor, hanem a telefonunkban, az autónkban, az óránkban és sokszor még a kávéfőzőnkben is. A programozható eszközök ilyen mértékű elterjedése, a „dolgok internetje” (Internet of Things – IoT) már önmagában is új veszélyforrásokat hordoz, de a bankrendszer kontextusában azt is jelenti, hogy új célpontok, új támadók és új típusú fenyegetések jelennek meg, amelyek pénzügyeinket is veszélyeztethetik.

A mennyiségi növekedés mellett minőségi változás is megfigyelhető: új technológiai megoldások jelennek meg, illetve régen megálmodott technológiák válnak a napi valóságunk részévé. Az internetes ügyfélszolgálatokon robotokkal beszélgethetünk, az adatainkat a számtalan okos eszköz folyamatosan rögzíti, küldi fel a felhőbe, szüntelenül új módokon elemzi és egyre több eszközünkben lapul a mesterséges intelligencia valamilyen formája. Ezért is került be a 2023-as év prioritásai közé a gépi tanulás és mesterséges intelligencia alapú megoldások témavizsgálata, mely szükségessé tette egy teljesen új módszertan elkészítését. A feladat során a szakértőknek szem előtt kellett tartania a meglévő jogszabályokat, ajánlásokat, létező szabályozási kereteket – hiszen ezeket lehet számon kérni egy vizsgálat során –, ugyanakkor meg kellett találni a mesterséges intelligencia felhasználásához tartozó speciális kockázatokat és szempontokat. A könyv kiadásakor a témavizsgálat még folyamatban van, várhatóan a tanulságokat 2024-ben lehet majd összegezni, de minden bizonnyal lesznek értékes tapasztalatok,

melyeket akár vezetői körlevél vagy felügyeleti ajánlás formájában is hasznosítani tud majd a Felügyelet.

A támadási felület növekszik, az új technológiák pedig eddig nem látott sebezhetőségeket hordoznak, miközben a régebbi szoftverekben is naponta fedeznek fel új biztonsági réseket. Ebben a helyzetben a Felügyelet szerepe egyre inkább proaktív: a pénzügyi szektor kiberbiztonsági fenyegetettségait fel kell térképezni, az alkalmazott védelmi intézkedéseket pedig a megfelelő helyre kell összpontosítani és erősíteni kell az incidensek megelőzésének céljából. Nem kell ahhoz szakembernek lenni, hogy belássuk, adataink, értékeink egyre jobban ki vannak téve az informatikai eszközök révén érkező támadásoknak vagy akár csak egyszerű rendszerhibáknak. A felhasználók, az egyszerű fogyasztók és ügyfelek is gyakran célkeresztbe kerülnek, ezért a hagyományos informatikai felügyeleti feladatok mellett egyre hangsúlyosabb feladat az ügyfelek digitális biztonságtudatosságának erősítése, az oktatás, ismeretterjesztés és az erősen fogyasztóvédelmi fókuszú felügyeleti megközelítés.

Az informatikai témákra összpontosító szabályozói tendencia várhatóan a következő években is folytatódni fog mind hazai, mind nemzetközi szinten, de valószínűleg egyfajta konszolidáció is végbe megy majd – a DORA-rendelet, a NIS2 és a PSD3 megjelenésével –, amennyiben a hasonló, átfedéseket tartalmazó szabályozások egyszerűsödnek, a fogalomrendszer pedig érettebbé és pontosabbá válik. A nemzetközi munkacsoportokban együtt dolgozó nemzeti hatóságok megosztják egymással gyakorlati tapasztalataikat és bevált módszereiket, így idővel az európai szinten széttagozódott követelményrendszer a napi gyakorlatban is egységessé válhat, az informatikával kapcsolatos elvárásrendszerek pedig közeledhetnek egymáshoz nemcsak az egységes szabályozás, hanem a felügyeleti értelmezések szintjén is. Az ilyen irányú fejlődésnek azért is nagy a jelentősége, mert a PSD2 hatálya alá tartozó új szereplőkre különösen jellemző az a működési modell, hogy egy általuk választott európai országban szerzik meg a működési engedélyt, de több országban is szolgáltatnak és terjeszkednek. Ezeknek

a határon átnyúló szolgáltatóknak a megfelelő szintű felügyelete jelenleg kihívást jelent.

A kiemelt szabályozói figyelem jól jelzi, hogy a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzése érdekében egyre nagyobb figyelmet kap az informatikai felügyelet mind a hatóságok döntéshozóitól, mind a társadalom egészétől. Ez szükségessé teszi a meglévő erőforrások fejlesztését, átcsoportosítását és új kompetenciák kiépítését. Az informatikai felügyelők tudásának követnie kell a mindenkori technológiai fejlődést ahhoz, hogy képesek legyenek megfelelő szintű bizonyosságot szerezni a csúcstechnológiás megoldásokat használó pénzintézetek és fintech vállalkozások megfelelő működéséről, miközben a kevésbé fejlett szereplőknél továbbra is az évek óta bevált, esetenként már elavultnak számító megoldásokat is ellenőrizniük kell. Ehhez elengedhetetlen, hogy a felügyeleti csapat specializálódjon és rendelkezzen az általános informatikai kontrollkörnyezetre és irányítási rendszerre vonatkozó tudás mellett mély technológiai ismeretekkel is. A teljesen új technológiákra épülő megoldások vizsgálatához pedig új módszertanok fejlesztése szükséges. A mesterséges intelligencia vagy a felhőszolgáltatások ellenőrzése, a távoli ügyfélazonosítás (videóhíváson vagy egy mobilalkalmazáson keresztül) vagy az elektronikusan megkötött írásbeli szerződések technikai követelményeinek vizsgálata a korábbi alapelvek mentén, de új szempontokat is integrálva történik. A fejlett elemzési módszereknek és a helyszínen kívüli, adatszolgáltatásalapú felügyeleti technikáknak köszönhetően a helyszíni ellenőrzések szerepe és aránya csökken, a vizsgálati fókusz pedig a kockázatosabbnak ítélt területek felé tolódik. Ilyenek lehetnek az új technológiák, az új szabályozásoknak történő megfelelés, de az elavult, régi informatikai rendszerek is.

Mivel a legtöbb információval a saját IT infrastruktúrájáról mindig az adott intézmény rendelkezik, a felügyelet felismerte annak szükségességét, hogy egyre intenzívebb párbeszéd alakuljon ki a felügyelt intézmények IT-szakemberei és informatikai felügyelői közt, adott esetben ne csak pár évente a vizsgálatok során találkozzanak, hanem rendszeres

időközönként egyeztessenek. Ez az interaktívabb felügyeleti módszer lehetővé teszi, hogy a pénzügyintézetek már a tervezés fázisában iránymutatást kapjanak nagyobb fejlesztési projektjeikkel kapcsolatban, a felügyelőknak pedig lehetőséget ad naprakész információk beszerzésére és az esetleges megfelelési problémák megelőzésére. A tanácsadó jellegű felügyelet lehetőséget ad a nagyobb rendszercserék, adatközpont-költöztetések vagy akár teljes IT-t érintő kiszervezések szorosabb nyomon követésére és az esetleges problémákkal kapcsolatban a gyorsabb beavatkozásra. Minél naprakészebb és teljesebb információja, megértése van a Felügyeletnek a tervezett és folyamatban lévő informatikai változásokról, annál hatékonyabban tud tájékoztatást adni az érintetteknek, legyen szó ügyfelekről vagy döntéshozókról. A folyamatos kommunikáció pedig segít abban, hogy ne kelljen kampányszerűen erőforrásokat elvonni egy-egy audit idejére az IT-tól az információ megszerzésének érdekében.

A felügyelt intézmény és az informatikai felügyelet kapcsolatának megváltozása azt eredményezi, hogy más felügyeleti területekkel – fogyasztóvédelemmel, prudenciális felügyelőkkal, üzleti modellezőkkel – is szorosabb lehet a munkakapcsolat, mivel az IT-konzultációk során könnyen előfordulhat, hogy számukra is releváns információkhoz jutnak az informatikai felügyelet munkatársai. Ugyanakkor ez kihívást is jelent, mivel a felügyelt és felügyelő IT-szakemberek többnyire egy nyelvet beszélnek és gyakran használnak szakzsargont, ami a többi szakterület számára nem minden esetben érthető, ezért olykor ott is specialistára van szükség, aki nemcsak az adott részterület szabályozását vagy üzleti megoldásait ismeri, de a kapcsolódó informatikai rendszerek működését is. Emellett a közös, integrált ellenőrzések szerepe is nő, ahol a banki üzleti funkciók IT támogatottságának vizsgálatához üzleti és informatikai ismeretekre is szükség van. A Felügyelet szempontjából ez valószínűleg azt jelenti, hogy egy kicsit mindenkinek informatikussá kell válnia, ha szeretné érteni, hogy mi történik a felügyelt intézményekben.



## 7.2. A pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni tevékenység felügyelete

*Vajda Bertalan*

### 7.2.1. A pénzmosásról általában

#### 7.2.1.1. Alapvetések

A pénzmosás az illegálisan megszerzett pénz eredetének elrejtése, jellemzően bankok, egyéb pénzügyi intézmények, vagy egyéb törvényes vállalkozás bevonásával, felhasználásával. A fogalom minden olyan eljárást magában foglal, amely arra irányul, hogy lehetetlenné tegye a bűncselekményből származó jövedelem eredetének azonosíthatóságát, és úgy tüntesse fel azt, mintha legális forrásból származna.

Az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatalának (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC) adatai szerint<sup>524</sup> az egy év alatt globálisan tisztára mosott pénz becsült összege a világ országai éves GDP-jének 2–5 százalékát teszi ki, ami 800 milliárd és 2000 milliárd amerikai dollár közötti összeget jelent. A pénzmosás jellege miatt azonban nehéz megbecsülni a pénzmosási folyamaton átmenő pénz teljes összegét.

Peter Lilley szerint<sup>525</sup> „a pénzmosás az a módszer, amely által az összes bűncselekményből származó nyereséget integrálják a világ bankrendszereibe és üzleti környezeteibe; a fekete pénzt átmoszák, hogy egyre fehérebb és fehérebb legyen (ebből ered a leíró francia kifejezés: Blanchiment d’argent)”.

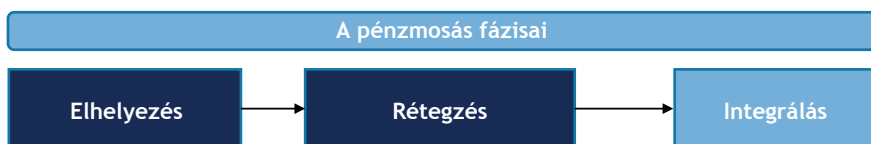
<sup>524</sup> <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>

<sup>525</sup> Peter Lilley: Piszkos Ügyletek – A pénzmosás világa. Perfekt Rt. Budapest, 2000. 16. o.

Habár a pénzmosás mint kifejezés csak az 1900-as években jelent meg, a pénzmosási tevékenység sokkal hosszabb múlttal rendelkezik. A szabályok áthágásával megszerzett vagyonok megjelenésével egy időben megjelent az igény ezeknek a vagyonoknak az eltitkolására is. Sterling Seagrave a „Lords of the Rim” című könyvében például megemlíti, hogy 3000 évvel ezelőtt a gazdag kínai kereskedők – attól félve, hogy tevékenységük során felhalmozódott nyereségüket és vagyontárgyaikat uralkodóik elveszik – elrejtették vagyonukat, elsősorban a vagyon külföldre menekítésével és – sokszor túlárazott – befektetésekkel, vagy likvid vagyontárgyak vételével.<sup>526</sup>

A pénzmosás folyamatának ábrázolására és megértésére több modell került kialakításra, azonban mind közül a legelterjedtebb a „három fázis modell”, amely szerint a pénzmosás folyamata három fő fázisra, az elhelyezés, rétegzés, valamint az integrálás fázisaira bontható.

7.2-1. ábra: A pénzmosás fázisai



Forrás: saját szerkesztés

A pénzmosás mindhárom fázisa ritkán valósul meg teljes egészében, hiszen nincs két egyforma pénzmosási folyamat, az egyes mozzanatok, fázisok többnyire csak elemeiben jönnek létre, valamint sokszor keverednek. Általában jellemző, hogy minél rövidebb a pénzmosási procedúra, annál könnyebben felismerhető a pénzmosási jelleg.

<sup>526</sup> <https://www.globalpolicy.org/pmscs/30048.html>

Az első fázis az elhelyezés, amellyel a pénzmosási tevékenység indul. Ebben a szakaszban válik el az alapbűncselekménytől a megszerzett illegális jövedelem, s kerül be a pénzügyi rendszerbe (pl. egy bankba történő készpénzbefizetés által). Az első szakasz különösen fontos jelentőséggel bír a pénzmosás során, tekintettel arra, hogy a nagy mennyiségű készpénz könnyen felkeltheti a hatóságok figyelmét, így a pénzmosási tevékenységet elkövetni szándékozók szempontjából a legnagyobb kihívás az, hogy a „piszkos” pénzt az eredeti származási helyéről kimozdítsák, és olyan helyre vigyék, ahol a pénz eredetét könnyebb álcázni. Látható, hogy ez a szakasz kritikus a pénzügyi intézmények tevékenységében, mert ebben a szakaszban – megfelelő szabályozás és ellenőrzési rendszerek működtetése mellett – szűrhető ki először az illegális forrásból szerzett pénz. Miután az elkövetők elhelyezték a kifehéríteni szándékolt pénzt, megkezdődik annak több részre való felbontása, valamint mozgatása, sokszor országok és földrészek között.

A második fázis a rétegezés, aminek a legfőbb célja az, hogy az illegális jövedelem eredete és az elkövető közötti kapcsolat egyre kevésbé legyen felfedhető. A rétegezés keretében a pénzt – sokszor összetett fantom- és off-shore céghálózatokon keresztül – fiktív vállalkozások számláira utalják, s ezt még számos alkalommal megismétlik. A cél, hogy minél több legálisnak tűnő tranzakciót hajtsanak végre, lehetőség szerint minél kevésbé feltűnő címletekben. Ezt számos átutalással, vásárlással, egymást keresztező és fedő tranzakcióval próbálják elérni, mely során a már elhelyezett összegeket újra és újra felhasználják, gazdasági létjogosultságot adva a „mosott” pénznek, a gazdaság legális részévé téve ezeket az összegeket.

A harmadik fázis az integrálás, mely során az illegális jövedelem visszakerül a legális gazdaságba, s ekkor a pénzmosó személy már törvényes magyarázatot tud adni a birtokában lévő pénz eredetére vonatkozóan. A cél elérése érdekében legálisan alapított cégekbe, befektetésekbe juttatják a pénzt, s ezeken keresztül bevételt generálva (s utánuk a szükséges adót megfizetve) juttatják vissza az eredetileg illegális pénzt a legális gazdaságba.

Fontos hangsúlyozni, hogy a pénzmosásnak nem célja a profitrealizálás: a teljes folyamata alatt nem ritka a 20–30%-os veszteség sem, a tisztára mosni kívánt összeg nagyságától, valamint az eredmény elvárt időpontjától függően.<sup>527</sup>

#### *Egy megtörtént eset*

Egy olaszországi ingatlanvásárlás során elkövetett egymilliárd forintos csalást leplezett le a magyar rendőrség; a nyomozók gyors intézkedésének köszönhetően az elcsalt pénzt még időben, hiánytalanul zár alá tudták venni – közölte a Nemzeti Nyomozó Iroda Gazdaságvédelmi Főosztályának egyik alosztályvezetője az MTI-vel azt követően, hogy kezdeményezték az ügy átadását az olasz hatóságoknak.

Rigó Attila elmondta, hogy még 2006-ban egy amerikai off-shore cég adás-vételi szerződést kötött egy olasz vevővel egy Milánó melletti gyártelepről. Abban állapodtak meg, hogy a 27 millió eurós vételárat részletekben fizetik ki, és a folyósításba egy magyarországi gazdasági társaságot is közbeiktatnak. Erre a rendőrszázados szerint azért volt szükség, mert Olaszországban jogszabály rendelkezik arról, hogy minden, az Amerikai Egyesült Államokba irányuló nagyobb utalást az olasz hatóságok befagyasztanak, és az összeget visszatartják mindaddig, amíg az üzleti háttérrel nem tisztázzák. A vételár első részletét 2007 júniusában utalta át a vevő az ügyletbe beiktatott magyarországi tanácsadó cégnek. A Magyarországon bejegyzett cég olasz tulajdonosai azonban a több mint hárommillió eurót (akkori árfolyamon 937 millió forintot) nem az eladónak, hanem a Seychelle-szigeteki off-shore cégük magyarországi bankszámlájára utalták tovább. Innen másnap részben az off-shore cég Seychelle-szigeteki számlájára, részben egy panamai céghez utalták volna tovább a pénzt, de ezt már nem tudták megtenni, mert a rendőrség zároltatta a számlát.

<sup>527</sup> Bankok a történelemben: innovációk és válságok, MNB, 2018

Az ügyben azt követően indult nyomozás, hogy a vevő előbb Magyarországon, majd Olaszországban is feljelentést tett, amiért az általa utalt pénz annak ellenére nem érkezett meg az eladóhoz, hogy az utalási formáról szerződést is kötöttek a közbeiktatott magyar céggel. Habár a pénz jelenleg is zár alatt van, a vételárat időközben a vevő kiegyenlítette. A vevővel párhuzamosan a bank is bejelentést tett a rendőrségnek az általuk is gyanúsnak vélt ügyletről. A rendőrök aznap délután zároltatták a magyarországi bankszámlát, amikor arra a magyar cég olasz tulajdonosai révén a pénz rákerült. Az ügyben a rendőrök különösen jelentős értékű csalás miatt indítottak eljárást, és a közbeiktatott magyarországi cég két olasz tulajdonosát ki is hallgatták gyanúsítottként. Rigó Attila tájékoztatása szerint a két olasz állampolgár főleg Magyarországon és Romániában létesített tanácsadó cégeket, és folyamatosan utaztak hazájuk és e két ország között. Egyikük ellen Olaszországban jelenleg is több eljárás van folyamatban kisebb összegű csalások miatt – tette hozzá. A nyomozók a sértett félre és az ügy körülményeire tekintettel azt javasolták az ügyészségnek, hogy a büntetőeljárást adják át az olasz hatóságoknak.<sup>528</sup>

A terrorizmus finanszírozása magában foglalja a pénzeszközök összegyűjtését, valamint rendelkezésre bocsátását, mozgatását azzal a szándékkal, hogy azokat alapvetően terrorista cselekmények vagy szervezetek támogatására használják fel. A pénzmosáshoz képest fontos különbség, hogy a terrorizmusfinanszírozásra szánt pénzeszközök származhatnak legális és illegális forrásokból egyaránt. A terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezmény szerint a terrorizmus finanszírozásának bűncselekményét az követi el, aki bármilyen módon, közvetlenül vagy közvetve, jogellenesen és szándékosan pénzeszközöket biztosít vagy gyűjt azzal a szándékkal, hogy

<sup>528</sup> Magyar Nemzet: Az utolsó pillanatban leplezte le a milliárdos csalást a rendőrség (2008. 02. 31. – <https://magyarnemzet.hu/archivum-archivum/2008/03/az-utolso-pillanatban-leplezte-le-a-milliardos-csalast-a-rendorseg>)

azokat részben vagy egészben terrorista cselekmények elkövetésére használják fel.

A pénzmosással ellentétben tehát terrorizmus finanszírozásában részt vevő személyek vagy szervezetek elsődleges célja nem feltétlenül a pénzforrások elrejtése, hanem a finanszírozás és a finanszírozott tevékenység jellegének és a pénz valódi címzettjének elrejtése.

A pénzmosás és a terrorizmusban azonban közös, hogy hasonló módszereket alkalmaznak az elkövetők, továbbá a szereplők mindkét esetben előszeretettel használják fel a pénzügyi szektort céljaik elérésében. Egy hatékony AML/CFT-keretrendszernek ezért aztán mindkét kérdéskörrel foglalkoznia kell: meg kell akadályoznia, fel kell tárnia és büntetnie a pénzügyi rendszerbe kerülő illegális pénzeszközöket és a terrorista személyek, szervezetek és/vagy tevékenységek finanszírozását. A pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemmel kapcsolatos stratégiák is kéz a kézben járnak: céljuk a bűnöző vagy terrorista szervezetek felderítését azok pénzügyi tevékenységein keresztül, valamint az, hogy a bűnözők pénzügyi lenyomatának felhasználásával azonosítsák a bűnözői vagy terrorista hálózat különböző tagjait. Ez azt is jelenti, hogy megfelelő mechanizmusokat szükséges bevezetni valamennyi pénzügyi tranzakció szűrése, elemzése érdekében, a gyanús pénzügyi átutalások felderítése céljából.

#### *7.2.1.2. A pénzügyi rendszer védelmének fontossága*

A pénzügyi bűncselekmények aláássák a pénzügyi szektorba vetett bizalmat. Kritikus fontosságú, hogy a társadalom meg tudjon bízni a pénzügyi szektorban és abban, hogy az képes küzdeni abűncselekmények ellen, ezek közül különösen a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás (AML/CFT) ellen, miközben a pénzügyi intézményektől elvárt szolgáltatás minősége nem romlik.

Egy nem megfelelő megelőzéssel és kontrollokkal rendelkező pénzügyi intézményrendszerben a bűnözőknek lehetőségük nyílik annak saját céljaikra történő felhasználására: képesek lesznek illegális

tevékenységükből (pl. csalás, kábítószer- és emberkereskedelem, szexuális kizsákmányolás, orvkereskedelem vagy akár adócsalás) származó jövedelmeiket bejuttatni a legális pénzáramba, és lehetőségük nyílik azt legálisan használni, vagy adott esetben terrorista csoportokat finanszírozni.

A pénzügyi rendszer fejlődése és a pénzügyi innovációk kiteljesedése nemcsak a legális gazdasági tranzakciók olcsóbb és gyorsabb végrehajtását segítette elő, hanem megkönnyítette az azt illegális célokra felhasználni szándékozók dolgát is, hiszen a pénzügyi rendszer folyamatosan növekvő komplexitása, valamint az újonnan megjelenő termékek és szolgáltatások lehetővé tették, hogy ezek a bűnözői csoportok az elmúlt évtizedekben az elkövetési módokat széles tárháza között válogathassanak. Egy jól szervezett, modern pénzügyi infrastruktúra és jól működő pénzügyi közvetítőrendszer nemcsak a legális gazdaságot segíti, de vonzó azoknak is, akik csalárd tevékenységük véghezvitelére akarják felhasználni azt.

Amennyiben egy ország és annak a pénzügyi bűncselekmények megakadályozásáért felelős intézményei (ideértve a pénzügyi intézményeket mint kiemelten fontos „kapuőrök”) nem képesek hatékonyan megakadályozni az illegális pénzt a legális gazdaságba juttatni szándékozókat, nő a szürke- és feketegazdaság, amely csökkenti az állam bevételeit, így végül ezek költségét végső soron a jogkövető állampolgárok fizetik meg: nemcsak anyagilag sérülnek az ezáltal esetlegesen magasabb adók miatt, hanem egy kevésbé biztonságos társadalomban kell élniük, amely további elégedetlenséget szülhet. Minél jobban sikerült az AML/CFT-küzdelem hatékonyságát növelni és a „kapuőri” szerepet fejleszteni, annál kevesebb bűncselekményből származó pénz találja meg az útját. Amennyiben az illegális készpénz vagy vagyon a pénzügyi rendszeren kívül gyülemllett fel, akkor nem utolsósorban arra is nagyobb az esély, hogy a nyomozó hatóságoknak könnyebben feltűnhessen és esély nyíljon ezeknek a vagyonoknak hatékonyabb elkobzására.

De nem csak a társadalom részéről nagy a nyomás, hogy a pénzügyi rendszer tiszta maradjon: azon pénzügyi intézmények, akik mindent megtesznek azért, hogy a bűnözői csoportok elkerüljék őket, joggal várják el, hogy a körülöttük működő többi szolgáltató is ugyanezt a célt tűzze ki maga elé, hazai és nemzetközi szinten is.

Ezért az AML/CFT-küzdelemben kiemelt szerepe van a jogalkotóknak is, hogy olyan szabályokat és elvárásokat fogalmazzanak meg, amely által az ország szolgáltatói nem szenvednek hátrányt egy esetleges szabályozói arbitrálásból, azonban másik oldalról azt is biztosítaniuk kell, hogy ne lehessen az adott ország szabályozása a nemzetközi AML/CFT-küzdelem leggyengébb láncszeme, hiszen a 20–21. század fejlődése által nemzetközivé vált pénzforgalomban a bűnözők könnyen megtalálják azokat a legkisebb ellenállású pontokat, ahol az illegális jövedelmüket a legkönnyebben be tudják juttatni a pénzügyi rendszerbe, ezáltal pedig az ország belső és külső reputációja jelentős mértékben sérülhet.

Fentiek miatt a pénzügyi felügyeletnek ezért különösen fontos a szerepük, hogy a pénzügyi rendszerbe vetett bizalmat, valamint a pénzügyi rendszer stabilitását megtartsák, vagy amennyiben sérült, visszaállítsák azt. Tiszta és etikusan működő pénzügyi szektort kell létrehozniuk és fenntartaniuk. Ez a pénzmosás és terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelem fő célja.

Kijelölt felügyeleti hatóságként a Magyar Nemzeti Bank felel azért, hogy az AML/CFT-jogsabályok által kötelezett pénzügyi szolgáltatók megfelelő eljárásokat alakítsanak ki, és hatékony intézkedéseket vezessenek be annak érdekében, hogy a bűnözők elkerüljék a pénzügyi rendszer illegálisan megszerzett jövedelmük tisztára mosását, ezáltal pedig ne sérüljön a pénzügyi rendszer stabilitása és a pénzügyi rendszerbe vetett bizalom.



### 7.2.1.3. Az AML/CFT-küzdelem alapkövei

#### 7.2.1.3.1. Ügyfélátvilágítás (CDD<sup>529</sup>)

A szolgáltatóknak ismerniük kell ügyfeleiket, azok tevékenységét és szándékait, valamint tisztában kell lenniük azzal, hogy ügyfelük mögött ténylegesen mely személy(ek) áll(nak), ügyfelük kinek a nevében jár el („tényleges tulajdonos”), vagy hogy ügyfelük kiemelt közszereplő-e, továbbá az ügyfél kockázatától függően azt is meg kell kérdeznünk ügyfeleiktől, hogy honnan származik a pénzeszköz/vagyon, amelyet a pénzügyi rendszerbe szándékoznak becsatornázni. Ezt nemcsak az új ügyfelek esetén kell megtenniük („on-boarding”), hanem időszakosan már meglévő ügyfelek esetében is ellenőrizniük kell, hogy az ügyfélkapcsolat elején meglévő körülmények esetleg megváltoztak-e („periodical review”).

#### 7.2.1.3.2. Monitoring

A szolgáltatók kötelesek ügyfelek tevékenységét folyamatosan nyomon követni az üzleti kapcsolat fennállása során. Ennek egyik legfontosabb feltétele, hogy a szolgáltatók az ügyfelek által elvégezni kívánt tranzakciókat folyamatosan ellenőrizzék és szűrjék annak érdekében, hogy felfedésre kerülhessenek az ügyfél profiljába egyáltalán nem illeszkedő viselkedési módozatok, például a pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás szempontjából gyanús tételek.

#### 7.2.1.3.3. Bejelentés

A szolgáltatók kötelesek a monitoringtevékenységük által feltárt gyanús tranzakciókat (Suspicious Transaction Report – STR) bejelenteni a pénzügyi információk egységként működő hatóságnak (Financial Intelligence Unit – FIU).

<sup>529</sup> Customer Due Diligence.

#### 7.2.1.3.4. Kockázatalapúság

A modern AML/CFT-küzdelem legfontosabb eleme, hogy a kapcsolódó kockázatok megfelelő módon kerüljenek azonosításra, besorolásra, értékelésre, valamint megfelelő módon csökkentsék őket. A kockázatalapúságnak nemcsak a szolgáltatók szintjén kell érvényesülnie, hanem az egész küzdelmet át kell járnia. Az országoknak fel kell mérniük, hogy milyen mértékben vannak kitéve a pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási (ML/TF) kockázatoknak, az erre kötelezett szolgáltatóknak pedig valamennyi ügyfelüket kockázatba kell sorolniuk és ezeket megfelelő intézkedésekkel társítaniuk kell hozzájuk. A felügyeleti szerveknek ugyanakkor valamennyi felügyelt intézményt értékelniük kell olyan szempontból, hogy AML/CFT-keretrendszerük mennyire jól tudja felvenni a versenyt az ML/TF kockázatokkal szemben (sérülékenység) és azt is, hogy ténylegesen milyen mértékben vannak kitéve az ML/TF-kockázatoknak (fenyegetettség), a későbbi felügyeleti tevékenység mélységét, intenzitását és célterületeit pedig ennek megfelelően kell kialakítaniuk. A kockázatalapú megközelítés nagymértékben fokozza a pénzügyi bűncselekmények elleni küzdelem hatékonyságát és eredményességét, továbbá csökkenti az adminisztratív terheket mind a szolgáltatók és ügyfelek, mind pedig a felügyelet oldalán.

#### 7.2.1.3.5. Felügyelet

Elengedhetetlen, hogy a kötelezett szolgáltatók AML/CFT működése megfelelő módon nyomon követésre és ellenőrzésre kerüljön az illetékes AML/CFT felügyelet által, ha pedig a felügyelet nem megfelelő működést állapítanak meg, akkor széles körű eszköztár (figyelmeztetés, kötelezés, bírság, eltiltás stb.) álljon rendelkezésre annak érdekében, hogy a jogsértő magatartást a szolgáltatók mielőbb megszüntessék.

#### 7.2.1.3.6. Együttműködés

Az AML/CFT-küzdelem akkor működik hatékonyan, ha a folyamatban érintett minden szereplő megfelelő minőségben végzi a munkáját, és ebben a – sajnos általában nem egyenlő – küzdelemben és csak

akkor tudja elérni a célját, ha a lánc minden tagja (hazai és nemzetközi szinten egyaránt) érti a szerepét és maximális elköteleződéssel végzi a munkáját, továbbá mindenkor megfelelő erőforrás kerül allokalásra a különböző szervezetek által. A hatóságoknak megfelelő iránymutatást kell adniuk a szolgáltatói szektor intézményei felé (guidance), valamint az is fontos, hogy hatékony együttműködés alakuljon ki mind a privát, mind az állami szektor között, és szereplőik megfelelő intenzitású és szakmaiságú együttműködést (Public Private Partnership – PPP) alakítsanak ki egymással.

#### 7.2.1.3.7. Oktatás, megfelelő szakismeret

A fentiekben ismertetett alapkövek mindegyike kapcsán, valamint az egész AML/CFT küzdelem során alapvető fontosságú, hogy az abban részt vevők (dolgozzanak akár jogalkotói, hatósági vagy szolgáltatói szerepkörben) megfelelő tudással rendelkezzenek, valamint folyamatosan képezzék magukat (és egymást) a pénzmosás és terrorizmus-finanszírozással kapcsolatos aktualitások terén, és kövessék a legújabb elkövetési módokat. A szolgáltatói szinten ez különösen fontos, hiszen ők töltik be azt a kapuőri szerepet, amely elsődlegesen meg tudja akadályozni, hogy az egyes bűncselekményekből származó összegek a pénzügyi rendszerbe kerülhessenek. Ezért aztán a szolgáltatóknál az AML/CFT-vel összefüggő tevékenység ellátásában részt vevő alkalmazottak folyamatos oktatására szigorú elvárások vonatkoznak, nemzetközi és hazai szinten egyaránt: a szolgáltatóhoz történő belépést követően mindenkinek AML/CFT oktatást el kell végeznie, valamint ezt követően legalább éves szintű továbbképzés is szükséges. Az AML/CFT szakterületen dolgozó szakemberekre vonatkozó követelmények ennél még szigorúbbak, hiszen ők azok, akiknek folyamatosan ismerniük kell az új trendeket és ML/TF kockázatokat.

## 7.2.2. Az AML/CFT küzdelem nemzetközi aspektusai és elvárásai

### 7.2.2.1. A nemzetközi AML/CFT-sztenderdek kialakulása

Az AML/CFT-küzdelem és szabályozás nem rendelkezik évszázadokra visszanyúló történelemmel. A világ a 20. század második felében kezdte felismerni, hogy egyértelmű és szigorú szabályozásra van szükség a pénzmosás visszaszorítása érdekében. A világ első pénzmosás elleni törvénycsomagja, az amerikai Banktitokról szóló törvény (Bank Secrecy Act – BSA) megszületése 1970-re tehető. A törvénycsomag előírásokat tartalmazott a pénzügyi intézmények által vezetendő nyilvántartások kapcsán. Fő célja az volt, hogy segítsen azonosítani az Egyesült Államok bankjaiban elhelyezett valuta vagy egyéb eszközök mennyiségét és forrását, valamint kövesse azok belföldre és külföldre történő mozgását. Ezért kötelezte a bankokat, hogy jelentsék a 10 000 USD feletti készpénzes<sup>530</sup> tranzakciókat (Currency Transaction Report – CTR), azonosítsák a tranzakciót kezdeményező személyeket, valamint őrizzék meg a tranzakciókra vonatkozó adatokat.

A nemzetközi szervezetek által kiadott dokumentumokat vizsgálva a legelső fontos lépésnek az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1980-ban a bűncselekményekből származó pénzösszegek külföldre szállításának és biztonságba helyezésének megakadályozásáról elfogadott ajánlást tekinthetjük. Az ajánlást megelőző tanulmány feltárta, hogy a bűnözők és bűnszervezetek sokszor bankok és pénzügyi szolgáltatók segítségével tüntetik el illegális bevételeiket, így az ajánlás legfőbb célja az volt, hogy megakadályozza a bankrendszer illegális jövedelmek tisztára mosása céljából történő felhasználását. A tanulmány azt is megállapította, hogy a hatóságok munkája mellett a pénzügyi szektor jelentős szerepet képes játszani a pénzmosási tevékenység visszaszorítására, így az ajánlás már tartalmazta az ügyfél-azonosítási kötelezettséget pénzügyi szolgáltatás igénybevételekor (elsősorban a készpénzes tranzakcióknál), és már ekkor megjelent az AML/CFT-küzdelem szempontjából

<sup>530</sup> Később a készpénzes tranzakciók kiegészítésre kerültek valamennyi elektronikus tranzakcióra is 10 000 USD fölött – így az USA hatóságai előtt azóta minden bejövő és kimenő, ezen értékhatár fölötti tranzakció ismert.

oly fontos képzési kötelezettség a banki/pénzügyi intézményi dolgozókra vonatkozóan (elsősorban az okiratok ellenőrzése és a gyanús viselkedési módozatok felismerése kapcsán).

Az 1988-ban az ENSZ keretei között aláírásra került a Bécsi Egyezmény<sup>531</sup> (A kábítószeres és pszichotróp anyagok tiltott forgalmazása és az értékesítésből származó illegális jövedelmek elleni Egyezmény), amely sok egyéb hozadéka mellett (pl. a pénzmosást ez minősítette először kötelezően bűncselekménynek) a pénzügyi intézmények működése szempontjából két fontos újítást hozott; a Konvenció egyrészt felismerte, hogy az egyes nemzetek túlságosan szigorú szabályrendszert alkottak meg a banktitok vonatkozásában, amely gyakori akadálya a büntetőeljárások elrendelésekor, és a kölcsönös együttműködések végrehajtásakor. A Konvenció alapján így a szerződő felek nem hivatkozhatnak banktitokra, amikor a feljogosított bíróság vagy más hatóság elrendeli a bank pénzügyi vagy kereskedelmi iratainak bemutatását, illetve lefoglalását.<sup>532</sup> Másrészt a Bécsi Egyezmény képezte alapját az egy évvel később, 1989-ben a G7 által létrehozott, az OECD mellett működő Pénzügyi Akciócsoport (Financial Action Task Force – FATF) nevű nemzetközi szervezet létrehozásának, amely megalakításától kezdve a legfontosabb sztenderdalkotó szerepét tölti be a világ országainak AML/CFT-küzdelmében.

Pénzügyi intézményi szempontokat vizsgálva 1988-ban a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság<sup>533</sup> (BCBS) adta ki a Bázeli Nyilatkozat néven elterjedt dokumentumot, amely a kifejezetten a hitelintézetek általi AML/CFT-küzdelem egyik legfontosabb alapidokumentumának tekinthető. A nyilatkozat kifejezetten pénzügyi oldalról közelítette meg a pénzmosás problémáját, és olyan alapvető szabályokat (pl. etikai

<sup>531</sup> Az Egyezmény magyar részről az 1998. évi L.-törvénnyel került kihirdetésre.

<sup>532</sup> Pintér Beatrix: A pénzmosás elleni küzdelem az új magyar büntetőjogban (2012)

<sup>533</sup> A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottságot a G10 országok központi bankjainak a vezetői alapították 1974. végén. Formális nemzetek feletti hatásköre nincs a bizottságnak, ezért csak ajánlások, (újabb elnevezéssel: szabályozási keretek) formájában határozza meg az egységes normákat a hitelintézetek nemzetközi felügyeleti gyakorlatának közelítése céljából. (Wikipedia)

normák kialakítása, ügyfélátvilágítással kapcsolatos elvárások, hatóságokkal történő együttműködés hangsúlyozása) határozott meg, melyek betartásával a hitelintézetek számára lehetőség nyílt arra, hogy a szervezett bűnözés ne használhassa fel őket pénzmosás céljából. A nyilatkozat továbbá azt is megállapította, hogy az állami bankfelügyeletek alapvető fontosságú szerepkörrel bírnak a pénzmosás elleni szabályozói környezet megfelelő kialakításában a pénzügyi szektorban.

Az 1980-as években kiadott valamennyi dokumentum és egyezmény közül azonban a legfontosabb a fentiekben említett, 1989-ben életre hívott FATF által 1990-ben kiadott 40 ajánlás. A párizsi székhelyű FATF létrehozásának fő motivációja az volt, hogy egy olyan kormányközi szervezet jöjjön létre, aki a pénzmosás megelőzése területén globálisan felügyeli és irányítja, hogy a világ országai megfelelő mechanizmusokat vezessenek be. A FATF által meghatározott normák azóta is sarokkövei a nemzetközi pénzmosás-megelőzési küzdelemnek. A 2001-es terroristámadásokat követően a FATF mandátuma kiegészült a terrorizmus finanszírozásának megelőzésével, 2002-től pedig a tömegpusztító fegyverek finanszírozásának megelőzésével is. A FATF az 1990-ben kiadott 40 ajánlást azóta több alkalommal felülvizsgálta már (pl. 2001-es terroristámadásra reflektálva kifejezetten a terrorizmusfinanszírozás megelőzésére 9 speciális ajánlást adott ki) a kor pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási (ML/TF) kockázatainak megfelelően, a legutóbbi jelentős felülvizsgálat 2012-ben történt. Bár a FATF sztenderdjeinek a világ szinte minden országa meg akar felelni, a szervezet közvetlen tagjai közé csak a világ 37, pénzügyi szempontból a legnagyobb erővel bíró országa tartozik<sup>534</sup> (valamint az Európai Bizottsága és az Öbölmenti Együttműködési Tanács), az egyéb országok földrajzi elhelyezkedésüknek megfelelően a FATF regionális alszervezeteibe („FATF-Style Regional Bodies”) tömörülnek. Magyarország a strasbourgi székhelyű Európa Tanács 1997-ben létrehozott Pénzmosás és Terrorizmus

<sup>534</sup> Magyarország több alkalommal kísérletet tett arra, hogy FATF-tag legyen, minden alkalommal sikertelenül.

Finanszírozása Elleni Intézkedéseket Értékelő Szakértői Bizottságának (Moneyval<sup>535</sup>) tagja.

A FATF sztenderdalkotó és iránymutató funkciója mellett ellenőrző szerepet is betölt, szakértői értékelések keretében folyamatosan vizsgálja a világ országait, hogy elvárásainak megfelelően implementálták-e a FATF-ajánlásokat. A vizsgálatokat a FATF-tagok esetében közvetlenül a FATF végzi, egyéb országok esetében pedig a regionális szervezeteik. A megfelelésnek és a jó eredmény elérésének pedig igen nagy tétje van, ugyanis a nem megfelelő AML/CFT-jogszabályokkal és keretrendszerrel rendelkező országok könnyen a FATF szürke- vagy akár feketelistáján találhatják magukat. A FATF „szürkelistája” (Jurisdictions under Increased Monitoring<sup>536</sup>) azon országokat tartalmazza, akik bár az adott pillanatban nem megfelelő AML/CFT-keretrendszerrel rendelkeznek, a FATF-fal együttműködésben intézkedési tervet alakítottak ki folyamataik javítására, a „feketelista” (Call for action<sup>537</sup>) pedig azokat, ahol a FATF már szigorú megszorító intézkedéseket lát szükségesnek.<sup>538</sup> A FATF általi listázásnak pedig súlyos gazdasági következményei lehetnek. Egy 2021-es IMF-tanulmány<sup>539</sup> megállapította, hogy a szürkelistázás jelentős negatív hatást gyakorol a listázott országba történő

<sup>535</sup> Korábban: (2002-ig) PC-R-EV

<sup>536</sup> A kézirat megírásakor 23 ország (Albánia, Barbados, Burkina Faso, Kambodzsa, Kajmán-szigetek, Kongói Demokratikus Köztársaság, Gibraltár, Haiti, Jamaica, Jordánia, Mali, Marokkó, Mozambik, Panama, Fülöp-szigetek, Szenegál, Dél-Szudán, Szíria, Tanzánia, Törökország, Uganda, Egyesült Arab Emírségek, Jemen) szerepelt a szürkelistán. (<https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-october-2022.html>)

<sup>537</sup> A kézirat megírásakor Dél-Korea, Irán és Mianmar szerepelt a feketelistán. (<https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/call-for-action-october-2022.html>)

<sup>538</sup> Korábban a FATF feketelistájának neve „nem együttműködő országok listája” volt („NCCT – Non-Cooperative Countries and Territories, Nem Együttműködő Országok és Területek), amelyre akkoriban egy 25 értékelési pont mentén kialakított kritériumrendszer („NCCT-Criteria”) alapján lehetett felkerülni. A feketelistázás gyakorlata 2000-től kezdődött.

<sup>539</sup> Mizuho Kida; Simon Paetzold: The Impact of Gray-Listing on Capital Flows: An Analysis Using Machine Learning (2021.05.17.) – <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/05/27/The-Impact-of-Gray-Listing-on-Capital-Flows-An-Analysis-Using-Machine-Learning-50289>

tőkebeáramlásra, a negatív hatás mértéke pedig igen nagy lehet, a vizsgálat országokat tekintve átlagosan a GDP –7,6 százalékára is rúghat.

A FATF az ajánlásainak való megfelelés ellenőrzését előre meghatározott módszertan alapján végzi, amelyben rögzítésre kerül, hogy mi az a kritériumrendszer, amelynél az adott ország AML/CFT keretrendszere elfogadható. A FATF legutóbb az ajánlások 2012. évi módosítását követően, 2013-ban frissítette ellenőrzési módszertanát, amely fontos újítást vezetett be. Míg 2012-ig a vizsgálatok az ajánlások törvényekbe és egyéb joganyagokba való átültetését ellenőrizte („Technical Compliance”), addig a 2013-as módszertan már azt is vizsgálja, hogy a jogszabályi megfelelés mellett az adott ország milyen hatékonyan veszi fel a versenyt a pénzmosással és a terrorizmusfinanszírozással szemben. Ez mindenképpen nagy előrelépésnek minősült, mert egy ország rendelkezhet akár a legfejlettebb jogszabályrendszerrel és megfelelhet valamennyi FATF-ajánlásnak, ezek mit sem érnek, ha nem tudja a gyakorlatba átültetni azokat és nem ér el valós eredményeket az AML/CFT-küzdelemben.

A FATF-sztendereknek való megfelelés kapcsán a Moneyval öt alkalommal (1998, 2001, 2005, 2010, 2016) vizsgálta Magyarország AML/CFT keretrendszerét, melyet követően a megállapítások a Moneyval plenáris üléseket történő megvitatását követően országjelentéseket adott ki. A vizsgálatok fontosabb eredményéről és mérőföldköveiről bővebben a 8.3. fejezet tesz említést.

#### *Magyarország a FATF feketelistáján*

„Hidegzuhanyként érte az illetékes magyar szerveket, hogy – a térségből egyedülként – Magyarország felkerült az OECD pénzmosás elleni munkacsoportjának (FATF) pénteken közzétett éves feketelistájára. A lapunk által megkérdezett szakértők szerint a FATF valószínűleg azért sorolta a nem együttműködő államok köze Magyarországot, mert a kormányzat már több éve ígéretet tett arra, hogy megszünteti az anonim betéteket, ám az OECD és az Európa



Tanács többszöri kifogása ellenére mindeddig nem került sor az ehhez szükséges jogszabály-módosításra.

Ezzel szemben a PSZÁF méltánytalannak tartja, hogy a FATF Magyarországot a nem együttműködő országok kategóriájába sorolta, mivel a kormány két hete döntött arról, hogy a Pénzügyminisztérium elképzeléseinek megfelelően 2002. január 1-jétől ne lehessen új anonim betéteket nyitni. Erről az Országgyűlés ősszel hozhatja meg a végső döntést.

A szervezet indoklása szerint Magyarország ugyan haladást ért el a felügyelet, az azonosítási követelmények és a gyanús tranzakciók jelentése terén, ám az anonim betétkönyvek fennmaradása súlyos hiányosságot jelent a rendszerben. A jelentés elkészítéséig – írja a FATF – a magyar kormány csupán arról döntött, hogy a nem névre szóló betétek elhelyezésének lehetősége az Európai Unióhoz való csatlakozás napjától megszűnik, illetve ezután a megszűnő számlák tulajdonosait személyazonosságuk igazolására kötelezik. A FATF nem tartja kielégítőnek a jelenlegi szabályozást, amelynek értelmében 2 millió forintos összeghatárig továbbra is lehetőség van anonim betétek elhelyezésére, mivel egy személy korlátlan számú számlával bírhat, s nincs lehetőség a valódi haszonélvezők azonosítására sem.

Bár a szervezet a felügyeleti szervek ellenőrzéseinek gyengeségét, a nyomozó hatóság szakegységének alacsony létszámát, valamint a pénzmosás miatt indított eljárások alacsony számát – mindeddig két vádemelés történt pénzmosás miatt (VG, 2001. június 1.) – is kifogásolta, de az anonim betétek meghatározó szerepét mutatja, hogy emiatt tavaly Ausztria is majdnem felkerült a listára, s a FATF csak az utolsó pillanatban végrehajtott jogszabály-módosítás következtében változtatta meg az álláspontját (VG, 2000. május 17.). A szervezet először 2000 júniusában közölte a listát, mely akkor 15 államot nyilvánított nem együttműködőnek.<sup>540</sup>

<sup>540</sup> Világ gazdaság, 2001. június 25. (33. évfolyam 119. szám): Kifogásolt anonim betétek.

Magyarország FATF feketelistájára való felkerülését követően a Kormány azonnali törvénymódosításba kezdett. 2001. november 27-én elfogadásra került a terrorizmus elleni küzdelemről, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló 2001. évi LXXXIII. törvény, amely módosította mind az addig hatályban lévő első pénzmosás elleni törvényt (1994. évi XXIV. törvény – első Pmt.), mind a takarékbetétekről szóló 1989. évi 2. törvényerejű rendeletet (Tvr.). A törvény fő változásként előírta, hogy 2002. január 1-jétől csak névre szólóan lehet takarékbetéteket elhelyezni, valamint az azonosítási adatokat 10 évig megőrizni. Az addig megkötött anonim betétek kapcsán előírásra került, hogy 2002. június 30-át követően a hitelintézetek kötelesek a kétmillió forintot elérő vagy meghaladó takarékbetétek névre szólóvá alakításával egyidejűleg a betétes és a kedvezményezett adatait megküldeni az akkor FIU-ként működő ORFK-nak, 2004. december 31-ét követően pedig a nem névre szóló betétek már csak az ORFK engedélyével alakíthatóak át névre szólóvá (az ORFK pedig gyanú esetén megtagadhatja az átalakítást).

A jogszabály-módosításokat követően az Európa Tanács Moneyval (PC-R-EV) bizottságának szakértői 2001. december 3. és 6. között ismételt országlátogatást tartottak, amelyet követő jelentésükben<sup>541</sup> 2002. december 13-án szignifikáns előrelépésekről számoltak be az új jogszabály megalkotásával, így ezen oknál fogva, valamint a nem névre szóló betétek túlnyomó többségének névre szólóvá történő alakítása miatt 2002. június 21-én Magyarország lekerült a FATF feketelistájáról.<sup>542</sup>

<sup>541</sup> Second Round Evaluation Report on Hungary – 2002. december 13.

<sup>542</sup> FATF: Review to Identify Non-Cooperative Countries or Territories: Increasing The World-Wide Effectiveness of Anti-Money Laundering Measures – 2002. 06. 21.

### 7.2.2.2. Az Európai Unió elvárásai

#### 7.2.2.2.1. A pénzmosás elleni irányelvek és rendeletek

A korábbi nemzetközi egyezmények (Bécsi Egyezmény, Bázeli Nyilatkozat, FATF-ajánlások) megállapításait és elvárásait alapul véve az Európai Unió Tanácsa 1991. június 10-én adta ki a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 91/308/EGK számú irányelvét.<sup>543</sup> Az EU ún. minimum harmonizációs irányelveit valamennyi tagállamnak át kell ültetnie saját jogrendjükbe olyan módon, hogy annál szigorúbb intézkedést hozhat, de megengedőbbet nem. Az első pénzmosás elleni irányelv már ekkor bevonta a hitelintézeteket és egyéb pénzügyi szervezeteket (pl. biztosítótársaságokat) a hatálya alá, azonban egyéb, nem pénzügyi iparágak számára nem határozott meg követelményeket. Előírta a pénzmosás elleni küzdelemért felelős hatóságok (Pénzügyi Információs Egységek – Financial Intelligence Unit – FIU) valamennyi tagállamban történő felállítását, emellett:

- ügyfél-azonosítási kötelezettséget írt elő a 15 000 ECU-tranzakciós értékhatár fölött, melynek keretében a szolgáltató az ügyfél-azonosító okmányokat köteles megvizsgálni, valamint legalább 5 évig megőrizni,
- kötelezte a pénzügyi szféra szolgáltatóit, hogy megfelelő folyamatokkal rendelkezzenek a pénzmosás gyanús tranzakciók kiszűrése érdekében,
- oktatási kötelezettséget rótt ezekre a szolgáltatókra annak érdekében, hogy munkavállalóik hatékonyan vehessék fel a versenyt a pénzmosás ellen,
- felállított egy kapcsolattartó bizottságot („contact committee”), amelynek szerepe a tagállamok közötti párbeszéd elősegítése volt.

<sup>543</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0308&from=HU>

Az Európai Bizottság az első pénzmosás elleni irányelvet követően két ízben készített jelentést, melyben kifejtette, hogy az egyes tagállamok szabályozásában jelentős eltérés mutatkozik a pénzmosás elleni szabályozás terén, így 1999. július 19-én javaslatot nyújtott be az első irányelv módosítására. A 2001. szeptember 11-én az USA-ban történt terroristatámadásokra – ahogy szinte minden nemzetközi szervezet – az EU is azonnali reakciót próbált adni, így felgyorsította jogalkotását. A pénzmosástól és a fokozódó terrorveszélytől való félelemtől vezérelve a tagállamok 2001. december 4-én elfogadták a legszigorúbb javaslatot, és 2001/97/EK számon megjelent a második pénzmosás elleni irányelv.<sup>544</sup> Az irányelv újra meghatározta az alapbűncselekmények körét, és azt mondta, hogy a Bécsi Egyezményben említett bűncselekmények (kábitószerrel kapcsolatos deliktumok) mellett, a szervezett bűnözés, legalább a súlyos csalás, vesztegetés, korrupció, és egyébként minden szabadságvesztéssel büntetendő cselekmény alapbűncselekménye lehet a pénzmosásnak. Kiszélesítette a bejelentésre kötelezettek körét, a pénzügyi intézmények mellett ide sorolja a könyvelőket, könyvvizsgálókat, adótanácsadókat, ingatlankereskedőket, jogászokat, közjegyzőket, és a nagy értékű ingóságokkal, mint nemesfémekkel, műkinccsel kereskedőket, aukciós házakat, kaszinókat.<sup>545</sup>

A FATF 40+9 alapelvének 2003 júniusában történt nagymértékű felülvizsgálata, valamint a második direktíva hiányosságainak kiküszöbölése érdekében 2005. október 26-án került elfogadásra a harmadik pénzmosás elleni irányelv (2005/60/EK<sup>546</sup>), valamint később az azt kiegészítő 2006/70/EK számú irányelv, amelyek egyik legfontosabb újítása a kockázatalapú megközelítés, ezáltal pedig az egyszerűsített és fokozott ügyfélátvilágítás bevezetése volt, amely egészen addig

<sup>544</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0097&qid=1667638282833&from=EN>

<sup>545</sup> Szendrei Ferenc (2010): A pénzmosás (PhD.-értekezés, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2010.)

<sup>546</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005L0060&from=HU>

hiányzott a jogszabályi elvárásokból. Már az irányelv preambuluma is kihangsúlyozta a kockázatalapú megközelítést:

(22) Fel kell ismerni, hogy a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozásának kockázata nem minden esetben ugyanaz. A kockázatalapú megközelítéssel összhangban be kell vezetni a közösségi jogalkotásba azt az elvet, hogy megfelelő esetekben engedélyezik az egyszerűsített ügyfélátvilágítást.

(24) Ugyanígy a közösségi jogalkotásnak fel kell ismerni, hogy bizonyos helyzetek nagyobb kockázatot jelentenek a pénzmosás vagy a terrorizmus finanszírozásának szempontjából. Bár minden ügyfél személyazonosságát és üzleti profilját meg kell állapítani, vannak olyan esetek, amikor különösen szigorú ügyfél-azonosítási és igazolási eljárásokra van szükség.

A direktíva által bemutatott kockázatalapú megközelítés megjelent a jogszabályalkotás (az alacsony kockázatú szolgáltatásokat nem feltétlenül kell a törvény hatálya alá sorolni) és a kötelezett intézmények általi ügyfélátvilágítások (egyszerűsített, normál és fokozott ügyfélátvilágítás) szintjén is, azonban ekkor még a pénzügyi intézmények vonatkozásában nem tette lehetővé a kockázatalapú felügyeletet.

A harmadik direktívában megjelent kockázatalapú megközelítést vitte tovább a negyedik pénzmosás elleni irányelv (az Európai Parlament és a Tanács [EU] 2015/849 irányelve<sup>547</sup>), amelyben a kockázatalapú működés elve valamennyi szinten megjelenik már, mind az Európai Bizottság (Nemzetek Feletti Kockázatértékelés – Supranational Risk Assessment – SNRA), mind a tagállamok (Nemzeti Kockázatértékelés – National Risk Assessment – NRA), mind a felügyelet (Felügyeleti Kockázatértékelés), valamint az egyes kötelezett szolgáltatók is (Szolgáltatói Kockázatértékelés) kötelesek kockázatalapú működést

<sup>547</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=HU>

bevezetni, ehhez pedig felmérni és kezelni a működésük során felmerülő ML/TF- kockázatokat. Fontos új elemként a direktíva előírja, hogy a társaságok és jogi entitások kötelesek információt szolgáltatni tényleges tulajdonosaikról, ezeket pedig egy központi tagállami adatbázisban (tényleges tulajdonosi adatbázis) kell tárolni, melyhez mind az illetékes hatóságok, felügyeletek és az FIU-k is hozzáférhetnek. Az új direktíva alapvetően a FATF 2012-es felülvizsgálat-ajánlásait szándékozott átültetni az EU-s jogba, elősegítve az EU-s tagállamokat, hogy a FATF elvárásainak minél jobban megfeleljenek.

A negyedik AML/CFT-irányelvet a 2018/843<sup>548</sup> irányelv (ötödik pénzmosás elleni irányelv) módosította, amely tovább bővítette a kötelezett szolgáltatók körét (pl. virtuális fizetőeszközök és „fiat” pénzeszközök közötti átváltási szolgáltatást nyújtók, letétkezelő pénztárca-szolgáltatók), több ponton tisztázta a tényleges tulajdonosok fogalmát, valamint változásokat hozott az ügyfélátvilágításhoz kapcsolódóan is (nemzeti közszereplői jegyzék felállítása, ügyfél azonosítása és kilétének ellenőrzése a nemzeti hatóságok által elismert és elfogadott egyéb biztonságos, távoli azonosítási eljáráskeretei között is lehetséges).

Az alábbi ábra a FATF-sztenderdek, az EU-irányelvek, valamint az ezek alapján folyamatosan fejlődő magyar AML/CFT-szabályozás fő összefüggéseit mutatja.

<sup>548</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN>

7.2-2. ábra: az AML-szabályozás fejlődése

Főbb események, ajánlások, egyezmények	EU Irányelvek	Hazai törvények
Európa Tanács ajánlásai (1980)		
Bécsi Egyezmény (1988)		
Bázei Nyilatkozat (1988)		
FATF megalakulása (1989)		
FATF 40 ajánlása (1990)		
	1. Pénzmosás elleni irányelv (1991)	
		1. Pénzmosás elleni törvény (1994. évi XXIV.)
FATF 9 speciális ajánlása (2001)	2. Pénzmosás elleni irányelv (2001)	1. Pénzmosás elleni törvény változásai (2001. évi LXXXIII.)
		2. Pénzmosás elleni törvény (2003. évi XV.)
FATF 40 + 9 ajánlása (2004)		
	3. Pénzmosás elleni irányelv (2005)	
		3. Pénzmosás elleni törvény (2007. évi CXXXVI.)
FATF 40 ajánlása (2012)		
Új FATF vizsgálati módszertan (2013)		3. Pénzmosás elleni törvény módosítása (2013. évi LII.)
	4. Pénzmosás elleni irányelv (2015)	
		4. Pénzmosás elleni törvény (2017. évi LIII.)
	5. Pénzmosás elleni irányelv (2018)	
		4. Pénzmosás elleni törvény változásai (2019. évi CXIX.)
		4. Pénzmosás elleni törvény változásai (2021. évi XLIII. - Afadtv.)

*Forrás: saját szerkesztés*

Az európai AML/CFT-szabályozás – válaszul a 2015-től kezdődő súlyos pénzmosási botrányokra, amelybe több nagy európai pénzügyi intézmény is belekeveredett (vagy bele is bukott) – az ötödik direktíva megjelenése óta is folyamatos fejlesztésben van. Az Európai Unió határozott szándéka, hogy erősebbé és ellenállóbbá tegye az európai AML/CFT-keretrendszert. A jövő irányairól a könyv 8.4. fejezete szól.

#### 7.2.2.2.2. Az Európai Felügyeleti Hatóságok szerepe az AML/CFT területén

2011. január 1-jétől létrehozott Európai Felügyeleti Hatóságok (European Supervisory Authorities – ESAs), az Európai Bankhatóság (European Banking Authority – EBA), az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatásnyugdíj-hatóság (European Insurance and Occupational Pensions Authority – EIOPA) és az Európai Értékpapír-piaci Hatóság (European Securities and Markets Authority – ESMA), ahogy a pénzügyi intézmények működésének egyéb szakterületein is, az AML/CFT-küzdelem kapcsán is jelentős szerepet játszanak. Megalakulásuktól kezdődően a három felügyeleti hatóság közös bizottsága (ESA JC AMLC – ESA Joint Committee Anti-Money Laundering Committee) koordinátori feladatokat látott el a tagállami illetékes AML/CFT felügyeleti hatóságok között, folyamatosan egyeztetéseket szervezett az érintett szervezetekkel, véleményt bocsátott ki az uniós pénzügyi ágazatot érintő pénzmosási és terrorizmusfinanszírozási kockázatokról, valamint szabályozástechnikai szttenderdeket és egyéb iránymutatásokat (Guidelines) dolgozott ki és tett közzé, amelyek alapján aztán a tagállamok nemzeti felügyeletei a pénzmosás elleni direktíva előírásain túlmenően megfogalmazták elvárásaikat a pénzügyi intézmények felé, valamint számon kérték az ezeknek való megfelelést. Az ESA JC AMLC 2019. év végéig működött, amikor is – hangsúlyozandó az AML/CFT fontosságát – 2020-tól kezdődően az EBA önálló bizottságot (Anti-Money Laundering Standing Committee – AMLSC) hozott létre, amely közvetlenül az EBA irányításáért felelős Board of Supervisors (BoS) részére jelent.



### 7.2.3. A hazai AML/CFT-küzdelem keretrendszerének és felügyeletének alakulása

#### 7.2.3.1. Az első AML/CFT-jogszabálytól a feketelistáig

A kelet- és közép-európai volt szocialista országokban – köztük Magyarországon is – a pénzügyi szektor fejlődésével és a nemzetközi pénzügyi rendszerbe történő fokozatos integrálódással – tekintettel arra, hogy a térségben ekkor még általában hiányoztak azok a megfelelő technikai és jogi eszközök, amelyek a bűnözésből származó pénzek felderítéséhez nélkülözhetetlenek voltak – jelentősen nőtt annak esélye, hogy ezen országok rendszereinek pénzmosásra történő felhasználása is szignifikánsan növekedjen.<sup>549</sup>

A magyar kormány először a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvényben rögzítette, hogy minden erőfeszítést meg kíván tenni és együtt kíván működni annak érdekében, hogy megakadályozza a pénzügyi rendszereknek általában a bűnözésből, különösen a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekményekből származó pénz tisztára mosására történő felhasználását. Az ezen a területen történő együttműködés – szándékai szerint – kiterjedt az adminisztratív és technikai segítségnyújtásra a pénz tisztára mosása elleni olyan megfelelő szabályok bevezetése érdekében, amelyek egyenértékűek a FATF sztenderdjeivel.

Ennek eredményeképpen a pénzmosás megelőzésével kapcsolatos első magyar törvény megszületése is 1994-re nyúlik vissza, ekkor jelent meg az ország első pénzmosás elleni törvénye, a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 1994. évi XXIV. törvény (első Pmt.), amely lefektette a pénzmosás elleni küzdelem alapvető építőelemeit, valamint meghatározta a törvény hatályát, mely alapján a törvény számos olyan pénz- és tőkepiaci szereplőre kiterjedt, amelyek szolgáltatásait

<sup>549</sup> Bankok a történelemben: innovációk és válságok, MNB, 2018.

kihasználva lehetőség adódott a bűncselekményekből származó jövedelem tisztára mosásának: bankokra, biztosítókra, értékpapír-forgalmazókra, befektetési alapkezelőkre, játékkaszinókra, valamint az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakra, valamint ezen intézmények ügyfeleire, vezetőire és alkalmazottaira. A törvény – először itthon – ügyfél-azonosítási kötelezettséget írt elő. A törvény értelmében a pénzügyi szolgáltatók kétmillió forintot elérő vagy meghaladó összegű, forintban vagy külföldi pénznemben történő készpénzbefizetéssel, illetve -kifizetéssel együttjáró ügyleti megbízást kizárólag olyan ügyféltől fogadhatnak el, aki az azonosságát igazoló okmányait a pénzügyi szolgáltató szervezetnek bemutatja, és akinek az azonosítását a pénzügyi szolgáltató szervezet elvégzi.<sup>550</sup> A gyakorlatban tehát megszűnt az ügyletek anonimitása 2 millió forintot meghaladó ügyletek esetén, legyen az pénzügyi vagy értékpapírpiaci művelet. Az ügyfélátvilágítási kötelezettség mellett a törvény előírta belső ellenőrző és információs rendszer (lényegében egy kezdeti monitoringrendszer) működtetését, valamint oktatást írt elő annak érdekében, hogy az alkalmazottak tisztában legyenek a pénzmosás vonatkozásaival, fel tudják ismerni a gyanús műveleteket, ugyanis a törvény elsőként a pénzmosásra utaló gyanú kapcsán a bejelentési kötelezettséget is előírta az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) részére. Mindezen feladatok meghatározására a szolgáltatóknak pedig belső szabályzatot kellett készíteniük, amelyet a szolgáltatók fölött szakmai felügyeletet ellátó felügyeletnek hagynak jóvá.

Az első pénzmosás elleni törvény az AML/CFT-felügyelet alapjait is lefektette. Hatályba lépésével az Állami Bankfelügyelet, az Állami Biztosításfelügyelet, az Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyelet, az Önkéntes Kölcsönös Biztosító-pénztárak Felügyelete alá kerültek a felügyeleti feladatok. A felügyelet feladatköre a törvényben egyelőre még inkább a támogatói oldalról volt hangsúlyos, a felügyeleti szervezeteknek – az ORFK által kidolgozott, a büntetőeljárás tapasztalataira épülő ajánlások figyelembevételével – iránymutatásokat és mintaszabályzatokat kellett kibocsátani (melyek a szolgáltatók által titkosan kezelendők

<sup>550</sup> 1994. évi XXIV. törvény 2.§ (1).

voltak). Az AML/CFT ebben az időben minden résztvevő számára újdonságot jelentett, így a felügyeletek és a szolgáltatók egyszerre kezdték el megtanulni és bevezetni a küzdelem alapjait.

Minden induló rendszernek vannak kezdeti nehézségei, ez nem történt máshogy ebben az esetben sem. A felügyeleteknek az említett útmutatókat és mintaszabályzatokat a törvény hatályba lépésétől számított 30 napon belül kellett volna kiadniuk (annak érdekében, hogy a szolgáltatók 60 napon belül be tudják nyújtani jóváhagyásra a felügyeleteknek, ennek hiányában a felügyeletek korlátozhatta volna a tevékenységüket, vagy visszavonhatta volna engedélyüket), azonban a mintaszabályzatok előfeltételeként előírt ORFK-ajánlások csak késéssel készültek el.<sup>551</sup> Végül minden felügyelet elkészítette saját csomagját és megosztotta a saját felügyelt szektorával. A mintaszabályzatok a szabályzatok törvénynek megfelelő minőségben történő elkészítésének megkönnyítése érdekében készültek, valamint az iránymutatások meghatározták azt is, hogy miként kell gyanús tranzakciókat felismerni és kiszűrni.

A mintaszabályzati rendszer indulásával hamarosan megmutatkozott annak árnyoldala is. A felügyeletek által kiadott mintaszabályzatok amellet, hogy segítségül szolgálnak a jóhiszeműen eljáró szolgáltatóknak, arra is alkalmasak, hogy megkönnyítsék azon piacra lépő szolgáltatók dolgát is, akik csak „papíron” szeretnének AML/CFT-küzdelmet folytatni. Megesett, hogy utólag derült ki, a később büntetőüggyel érintett szolgáltató AML/CFT szabályzatát a Felügyelet korábban kérdés nélkül jóváhagyta (később kiderült, hogy a szolgáltató csak – az egyébként titkosan kezelendő – a mintaszabályzat fejlődését módosította, beleírta a saját nevét és aláírással látta el<sup>552</sup>), holott a szolgáltató ügyvezetője két évvel ezt megelőzően szabadult börtönbüntetéséből csalás és okirat-hamisítás miatt, ez a tény pedig nem bukott ki a szabályzati jóváhagyáskor. Ez arra is jól rávilágított, hogy nem elegendő csupán a szolgáltatók szabályzatait megvizsgálni, szükséges, hogy a vezető tisztségviselők hírneve is megfelelő legyen („fit&proper”

<sup>551</sup> Figyelő, 1994. április 28. (17. szám): Bejelentésre kötelezve.

<sup>552</sup> Magyar Hírlap, 1995. május 14. (112. szám): Jesso, a követelésbehajtó.

legyen). A „fit&proper” ellenőrzés később bekerült az engedélyezési protokollba, így a szabályzatok ellenőrzésén túl egyéb biztosítékok is beépültek az AML/CFT szempontú ellenőrzésbe.

A korai AML/CFT felügyelet számos egyéb problémával is rendelkezett. Az Állami Bankfelügyelet például több alkalommal hátráltató tényezőnek minősítette, hogy a felügyelet csak akkreditációs és folyamat-ellenőrzési munkát végeznek, a vizsgálatokhoz és a későbbi minősítésekhez pedig minden esetben be kellett vonni az ORFK-t is, ez pedig jelentős időbeli csúszást okozott. A felügyelet alapvetően az intézményeken belüli szabályrendszereket ellenőrizték, a Pmt. végrehajtása a rendőrség hatáskörébe tartozott, így a felügyelet feladata alapvetően a rendőrök figyelmének felhívása volt az esetleges talált szabálytalanságokra.<sup>553</sup>

A kezdeti AML/CFT-felügyelet igen széttörédezett működést mutatott a 90-es években, ugyanis a működésük során az Állami Biztosításfelügyelet, az Állami Értékpapír- és Tőzsd felügyelet, az Önkéntes Kölcsönös Biztosítópénztárak Felügyelete más-más módszertant követett, és főként az AML/CFT szabályzatok elfogadására helyezte a hangsúlyt, az ellenőrzései során pedig leginkább reaktív módon vizsgálta a szabályzatok teljesülését.

1997-ben a bankfelügyelet és a tőkepiaci felügyelet összeolvadásával létrejövő Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet (ÁPTF) már módszertani fejlesztéseket hajtott végre és bővítette a pénzmosás megelőzésének – az átfogó helyszíni vizsgálatok során alkalmazott – szempontrendszerét, és fokozott figyelmet fordított a hitelintézetek pénzmosást megelőző gyakorlatának szélesebb körű vizsgálatára. Az ÁPTF például 1999-ben először kizárólag e témában több intézménynél célvizsgálatot is folytatott.<sup>554</sup>

<sup>553</sup> Kurír – reggeli kiadás, 1996. augusztus 5. (213. szám): Bankemberek mosodája?

<sup>554</sup> Tájékoztató a pénzügyi szektor 1999. évi fejlődéséről (PSZÁF) – <https://www.mnb.hu/letoltes/publ-jelentes-1999eves.pdf>

A 2000. év a hazai AML/CFT-küzdelemben is fontos mérföldkő volt, a korábbi pénzügyi felügyelet integrálásával létrejövő PSZÁF az AML/CFT-küzdelen területén is változásokat hozott. A PSZÁF a kezdetektől úgy ítélte meg, hogy a felügyeleti munka hatékonyságát, egyúttal nemzetközi megítélését és a nemzetközi kapcsolatokat is közelről érintő feladat a pénzmosással szembeni hazai fellépés erősítése. 2000-től a felügyelet számos kezdeményezést tett a pénzmosással szembeni hatékony fellépés érdekében. Minden felügyelt szervezetnél az átfogó helyszíni vizsgálatok szerves részévé tette a pénzmosás elleni előírások betartásának ellenőrzését.<sup>555</sup>

Bár a névtelenség tilalmának a FATF-ajánlásokban foglalt kötelezettségei már jóval korábban felvetették a hatályos takarékbetét-szabályozás módosításának szükségességét (amely akkoriban még megengedte bemutatóra szóló betétkönyv nyitását a takarékbetétes azonosító adatainak feltüntetése nélkül), azonban az anonim betétek miatti hiátus csak a 2000-es évek elején vezetett súlyos következményekhez.

2000 végén a FATF hazánkat is bevonta abba a vizsgálatába, amelyben az egyes országok pénzmosással szembeni fellépését értékelte. A vizsgálat végeredményeként 2001 júniusában Magyarország a nem kellően együttműködő országok feketelistájára került (lásd részletesen a 8.3.1. fejezetben található „Magyarország a FATF feketelistáján” című keretes írást).

A felügyelet 7/2001. számú ajánlása a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról közvetlenül a szeptember 11-i terrortámadást megelőzően került nyilvánosságra. Amellett, hogy a PSZÁF határozottan kiállt a törvénymódosítások felgyorsítása mellett, szoros munkakapcsolatot alakított ki az FATF-fal, az Európa Tanács vizsgáló csoportjával, valamint az Európai Bizottsággal. Ezzel jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a listáról való lekerülés érdekében szükséges

<sup>555</sup> PSZÁF Éves Jelentés (2000) – <https://www.mnb.hu/letoltes/publ-jelentes-2000eves.pdf>

jogi és gyakorlati lépések egyértelművé váljanak valamennyi érintett fél számára.<sup>556</sup> A PSZÁF aktívan részt vett a más hatóságokkal való együttműködés erősítésében, és több ország felügyeleti hatóságával folytatott pénzmossással kapcsolatos konzultációt, részt vett képzési programokon.<sup>557</sup>

2001 végén arról is döntés született, hogy új kormánybiztost neveznek ki a pénzmosság elleni küzdelem koordinálása érdekében. A pénzmosság elleni fellépés kormányzati koordinálásáért felelős kormánybiztosi pozícióval a kabinet 2001. december 4-i döntése értelmében Balogh Lászlót, a PSZÁF akkori elemzési és módszertani ügyvezető igazgatóját bízta meg.<sup>558</sup> A kinevezésről szóló Kormányhatározat formálisan 2002. január 21-én jelent meg a Magyar Közlönyben, mely alapján 2002. január 8-tól a kormánybiztos feladatkörében többek között kezdeményezte, koordinálta és irányította a pénzmosság megakadályozását célzó jogszabály-módosításokat, javaslatot tett a végrehajtásra, valamint kezdeményezte, előkészítette és irányította a nemzetközi tárgyalásokat és vezette a 2001-ben az AML/CFT-küzdelem hatékonyabbá tétele érdekében a Pénzmosság Elleni Koordinációs Testületből átalakult<sup>559</sup> Pénzmosság Elleni Tárcaközi Bizottságot (amelynek munkájában a PM, az IM, az MNB, az ORFK és több egyéb képviselő mellett a PSZÁF is tagja lett).<sup>560</sup>

Nemcsak a pénzügyi felügyelet, hanem az ország egésze szempontjából is nagy jelentőségű esemény volt a FATF 2002. júniusi ülése, amelynek zárónapján Magyarországot levették a pénzmosság elleni harcban nem megfelelően együttműködő országok listájáról. Elvi jelentősége mellett ez a lépés az üzleti élet mindennapjai szempontjából is fontos

<sup>556</sup> PSZÁF Éves Jelentés (2000) – <https://www.mnb.hu/letoltes/publ-jelentes-2000eves.pdf>

<sup>557</sup> PSZÁF Éves Jelentés (2001) – <https://www.mnb.hu/letoltes/publ-jelentes-2001eves.pdf>

<sup>558</sup> Világgazdaság – 2001. december 6. (232. szám: Kormánybiztos a pénzmosság ellen).

<sup>559</sup> 2298/2001. (X. 19.) Korm.-határozat.

<sup>560</sup> A kormánybiztos megbízatása 2004. januárig tartott, ezt követően a feladatokat a pénzügyminiszter feladatkörébe sorolta a Kormány, ahogy a tárcaközi bizottság vezetését is.

volt, mivel a döntés hatására automatikusan megszűntek azok az üzleti korlátok, amelyeket korábban a listára kerülés okozott. A Felügyeletnek a szükséges lépések kidolgozásában, koordinálásában és részben végrehajtásában is meghatározó szerepe volt, a kedvező döntéshez azonban elengedhetetlen volt az a rendkívül hatékony együttműködés, amelyet a pénzmosás elleni harcban érintett valamennyi szereplő – hatóságok, piaci intézmények és a lakosság – megvalósított, és amelynek részét képezte a hazai törvényi háttér korszerűsítése, a nemzetközi sztenderdekkel, hangsúlyozottan az Európai Unió követelményeivel való összhangba hozása.<sup>561</sup>

### 7.2.3.2. A feketelistától az 5. körös Moneyval országértékelésig

A feketelistáról való lekerülés után Magyarországnak, valamint a PSZÁF-nak is az egyik legfontosabb feladata az Európai Unióhoz való csatlakozás előkészítése volt. Az EU 2001-ben lefolytatott és 2002-ben lezárt átvilágítása (peer review) több ajánlást fogalmazott meg a magyar pénzügyi szektorra, a szabályozási környezetre és a felügyeletre vonatkozóan is. Ezek közül voltak olyanok, ahol jogszabálmódosításra volt szükség, a PSZÁF által önállóan megvalósítható ajánlások között a konszolidált felügyelés elveinek és módszereinek kidolgozása és fejlesztése, a pénzügyi csoportokon belüli kapcsolatok szorosabb nyomon követése, a pénzmosás elleni fellépés további erősítése, az engedélyezési eljárások egyszerűsítése, az engedélykérők lehetséges tehermentesítése szerepeltek. Eközben az IMF is vizsgálatot folytatott, ahol ismételten jelezte, hogy a PSZÁF kötelező érvényű rendelkezésalkotási joga hiányzik.<sup>562</sup> A feltárt probléma jelentősen befolyásolta az AML/CFT-küzdelmet is, tekintettel arra, hogy akkoriban az AML/CFT-jogszabályok lényegében a pénzmosásmegelőzési törvényre (Pmt.) szorítkoztak, és bár a PSZÁF a 7/2001. számú Ajánlásában további elvárásokat fogalmazott meg a témakörben, ezek végig csak ajánlási szinten maradtak (valamint ezek több esetben kérdéseket is felvetettek, hiszen a PSZÁF elvárásai sokszor

<sup>561</sup> PSZÁF: Éves Jelentés (2002) – <https://www.mnb.hu/letoltes/publ-jelentes-2002eves.pdf>

<sup>562</sup> PSZÁF: Éves Jelentés (2002) – <https://www.mnb.hu/letoltes/publ-jelentes-2002eves.pdf>

túlmutattak a jogszabályokban foglaltakon, így azok végrehajtása – és felügyeleti szempontú jogérvényesítése akadályokba ütközött).

A 2001-ben elfogadott törvénymódosítás után két évvel újabb törvény látott napvilágot; a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény<sup>563</sup> (második Pmt.), melyet az Országgyűlés 2003 februárjában fogadott el, és amely 2003. június 16-tól hatályon kívül helyezte a 1994. évi XXIV. törvényt. Ahogyan az EU második pénzmosás elleni irányelvének, az új magyar jogszabály megalkotásának is elsősorban technikai okai voltak az EU-s csatlakozást megelőzően, mivel a korábban a pénzmosás elleni törvény hatálya alá vont új szakmák sajátosságai nem kerültek megfogalmazásra, valamint szakmai felügyeletük sem került tisztázásra korábban. A második Pmt. emellett számos, addig nem, vagy nem pontosan megfogalmazott definíciót határozott meg a törvény keretein belül. Az új pénzmosás elleni EU-direktívának megfelelő szabályok beépítése a pénzmosás elleni törvénybe lehetőséget biztosított a PSZÁF számára a gyakorlati tapasztalatok alapján további ésszerűsítő módosításokra. A módosított törvény általános vélemény szerint a korábbinál lényegesen jobban igazodott a szabályozott szolgáltatások jellegzetességeihez. Az új tartalomhoz új mintaszabályzatokat kellett írni, amelyet a PSZÁF ezt követően végrehajtott.

A pénzmosás elleni küzdelemre vonatkozó kétéves program végrehajtását és az arról készült jelentést a FATF német elnöke mintaszerűnek minősítette. A 2003. júniusi ülésén hazánk kikerült a FATF szoros megfigyelési mechanizmusa alól, és ezzel a korábbi, a hazai pénzmosásellenes rendszer negatív nemzetközi megítélésének utolsó intézményes eleme is megszűnt. A magyar eredmények alapján 2003 őszén az Egyesült Államok Pénzügyminisztériuma azt kérte a kormánybiztostól, hogy az új pénzmosásellenes rendelkezések végrehajtására a Felügyeletnél készült nemzeti végrehajtási tervet – annak példaszerűsége miatt – mintaként bocsássa Ukrajna rendelkezésére. A sikerhez vezető út egyik legfontosabb tényezője a felügyelt intézmények, a Pénzügyminisztérium,

<sup>563</sup> <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0300015.TV>



az Igazságügyi Minisztérium, a Rendőrség, a Magyar Nemzeti Bank és a Felügyelet közötti példaértékű tárcaközi együttműködés volt.<sup>564</sup>

A nem névre szóló betétek nevesítése kapcsán a hitelintézetek és a PSZÁF összehangolt kampánya hatásos volt az ügyfelek között, mert 2003 végére a korábbi névtelen betétállomány több mint 90%-a nevesítésre került, a maradék egy betétre jutó igen alacsony átlagértéket képviselt, így a fennálló kockázat megszüntetésre került.

2004-ben felülvizsgálatra került a PSZÁF AML/CFT tárgyú ajánlása, amely 1/2004. számon látott napvilágot. Az ajánlás követte a korábbiak felépitését, és a jogszabályon túlmenően több és részletesebb előírást tartalmazott, elsősorban az akkor érvényben lévő – és a jogszabállyal nem minden esetben lefedett – sztenderdeket (felülvizsgált FATF- ajánlások, a BCBS ügyfél-átvilágítás témakörében kiadott ajánlásai) követve. Az ajánlásban újdonságként szerepeltek a leggyakoribb tipológiák, átdolgozásra került a terrorizmus finanszírozásáról szóló fejezet is az EU szankciós listái alapján. A Pmt. alá tartozó szervezetek valamennyi ágazati jogszabályába bekerült, hogy az engedélyezési eljárások során vizsgálatra kerül a jó üzleti hírnév vizsgálata is (fit&proper).

A 2000-es évek közepétől kezdve szinte minden évben felügyeleti prioritásként került meghatározásra a pénzmosás megelőzésére és megakadályozására irányuló tevékenység, valamint az AML/CFT felügyeleti módszertana is némileg változott a korábbiakhoz képest, ugyanis az AML/CFT-vizsgálatok betagozódtak az MNB prudenciális területei által végzett átfogó vizsgálatokba, és valamennyi átfogó vizsgálat keretében ellenőrzésre került a szolgáltatók AML/CFT szabályzata, valamint annak végrehajtása, továbbá szükség esetén cél- és témavizsgálatokra is sor kerülhetett. A PSZÁF szervezetében ekkor még nem jelent meg önálló, csak az AML/CFT területért felelős terület, kezdetben a prudenciális felügyelők látták el az AML/CFT szempontú felügyeletet is, szakértelmük pedig folyamatos képzések által került fejlesztésre. Pár évvel

<sup>564</sup> PSZÁF: Éves Jelentés (2003).

később elsőként került kialakításra önálló AML/CFT-kompetencia, azaz a pénzügyi visszaélések elleni önálló osztály 2006 tavaszán kezdte meg működését. A helyszíni és helyszínen kívüli intézmények kapcsán a felügyelet szabályzatai ekkor már tartalmazták, hogy a kockázatalapúságnak meg kell jelennie a felügyeleti tevékenységben, azonban az intézmények kockázati besorolása alapvetően prudenciális szempontok szerint történt.

A felügyeleti tevékenységhez kapcsolódó szankciókat (figyelmeztetések, intézmények vagy szükség esetén természetes személyek ellen kirótt bírságok, engedély-visszavonás vagy engedély-felfüggesztés, felügyeleti biztos kirendelése) ebben az időszakban a szektorális jogszabályok tartalmazták (ellentétben a későbbi jogszabályokkal, ahol már a Pmt. mondta ki az AML/CFT témakörben feltárt jogsértésekre adható korrekciós intézkedéseket és bírságokat), a vizsgálatokat lezáró határozatokat a PSZÁF pedig mind a Magyar Közlönyben, mind a felügyeleti honlapon közzétette.

A PSZÁF az AML/CFT folyamatos felügyeleti tevékenységének erősítése érdekében negyedéves adatszolgáltatási kötelezettséget vezetett be valamennyi felügyelt szektorában, amely többek között az FIU-nak történt bejelentések számát és összegét, az anonim betétek névre szólóvá tételével kapcsolatos legfontosabb adatokat, valamint számos egyéb adatot kért a szolgáltatóktól.

2005. február-márciusban zajlott a Moneyval 3. körös országértékelése, melynek jelentését júniusban fogadta el a Moneyval plenáris ülése. A vizsgálat – amely az akkori FATF vizsgálati módszertannak megfelelően elsősorban a jogszabályi megfelelést vizsgálta, tehát, hogy a FATF-ajánlások megfelelően kerültek-e átültetésre a jogszabályokba – alapvetően a felügyelet minőségét jónak minősítette, és kimondta, hogy a pénzügyi intézmények (elsősorban bankok) tisztában vannak AML/CFT kötelezettségeikkel. A vizsgálat azonban több ponton hiányosságokat talált a magyar AML/CF-jogszabályokban. A legnagyobb

hiányosságot a tényleges tulajdonosokkal kapcsolatban tárta fel a jelentés, ugyanis akkoriban a magyar jogszabályok megengedték, hogy csak akkor kelljen a tényleges tulajdonosokról (igen limitált mennyiségű) adatot beszerezni, amennyiben az ügyfél úgy nyilatkozik, hogy más nevében jár el. A magyar hatóságok – köztük a Felügyelet – jelezték a Moneyval részére, hogy a feltárt hiányosságokat az EU akkor már küszöbön lévő (május 25-én elfogadott) harmadik irányelvének átültetésével kívánják orvosolni.

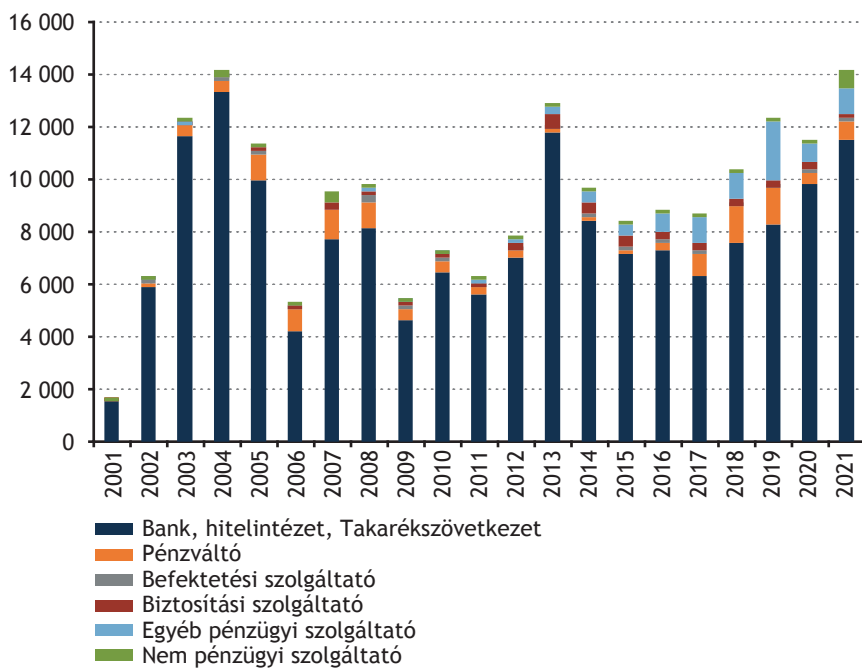
2006 eleje fontos szervezeti változásokat hozott mind a PSZÁF-on belüli, mind az azon kívüli AML/CFT-működésben, mert ekkor került létrehozásra az első olyan felügyeleti szervezeti egység, amely önálló AML/CFT-felelősséggel és kompetenciával került felruházásra. A szakterület feladata elsősorban az AML/CFT-felügyelettel kapcsolatos belső koordináció volt, valamint az egyéb felügyeleti, valamint engedélyezési területekkel történő együttműködés a helyszíni és helyszínen kívüli vizsgálatokban (amelyek keretében a szakterület értékelte a pénzügyi intézmények AML/CFT szabályzatait és működését) és az engedélyezési eljárásokban. Az AML/CFT-szakértelem PSZÁF-on belüli átadása érdekében az AML/CFT szakterület pedig képzéseket nyújtott a prudenciális felügyeleti és engedélyezési kollégák részére. Továbbá ez a szakterület vette át a hazai és nemzetközi AML/CFT-szervekkel és hatóságokkal való kommunikációt és együttműködést is.

Az AML/CFT-felügyelet megújítása mellett 2006-ban jött létre továbbá az első önálló, AML/CFT-témakörrel foglalkozó szervezeti egység a Pénzügyminisztériumon belül is, valamint a Magyar Bankszövetség is ekkor alapította meg a pénzmosás elleni első munkabizottságát.

2007. december 15-én hatályba lépett a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2007. évi CXXXVI. törvény (harmadik Pmt.), amely alapvetően a 2005-ben megjelent harmadik pénzmosás elleni EU-irányelv (2005/60/EK, valamint az azt kiegészítő 2006/70/EK) hazai átültetésére szolgált, és amelynek

megalkotásában a PSZÁF is tevékeny szerepet vállalt. A törvény megalkotása fontos előrelépést jelentett az AML/CFT-küzdelemben, mert kockázatalapú megközelítést alkalmazott, melyhez szorosan kapcsolódóan az ügyfél-átvilágítási eljárások terén is újítást hozott, megkülönböztetett egyszerűsített, normál és fokozott ügyfél-átvilágítást az ügyfelek kockázati besorolásának megfelelően, továbbá az üzleti kapcsolat folyamatos figyelemmel kísérését írta elő a kapcsolat fennállása során (monitoringkötelezettség). Megfogalmazta a politikai közszereplő fogalmát és az azzal kapcsolatos ügyfél-átvilágítási kötelezettségeket (ekkor még csak a külföldi közszereplőket sorolta PEP-státuszba). A bejelentések kapcsán fontos változást jelentett, hogy az FIU szerepe az 1994-től ellátó ORFK (később NNI) kötelékéből átkerült a Vám- és Pénzügyőrséghez (VPOP), továbbá a törvény pénzmosás gyanúja esetén fennálló bejelentések megküldésére új elvárásokat támasztott. Míg a korábbi Pmt. a bejelentéseket személyesen, telefaxon vagy postai kézbesítés útján várta el, addig az új Pmt. bevezette a bejelentések védelemmel ellátott elektronikus üzenet formájában történő továbbítását (2008. december 15-ig átmeneti jelleggel a korábbi csatornák is megmaradtak, de onnantól csak az elektronikus csatorna maradt). A bejelentések elektronikusan történő fogadásának technológiai megvalósításához a PSZÁF jelentős, ötvenmillió forint anyagi támogatást nyújtott az akkor még az NNI-nél lévő FIU részére. Az új szoftvernek – amelyre a belső adminisztrációs kényszer, valamint az erőteljes nemzetközi (FATF) elvárások miatt volt szükség – köszönhetően az FIU-n belüli munka hatékonysága jelentősen tudott javulni, hiszen kevesebb munkaerő bevonásával, gyorsabban és pontosabban tudta feldolgozni az adatokat. A bejelentések esetszáma ekkor már éves szinten 10 000 körül járt, így szimplán humán erőforrás bevonásával és kézi adminisztrációval a bejelentések feldolgozása nagyon nehézkes lett. Az elkészült szoftvert végül december végén az NNI átadta a helyette kijelölt VPOP-nak, amely 2017. december közepén vette át az NNI-től a pénzmosással kapcsolatos adatbázist, és ettől kezdve a VPOP fogadta a pénzmosás gyanús bejelentéseket a kötelezett szolgáltatóktól.

7.2-3. ábra: az FIU-nak megküldött bejelentések számának alakulása



Forrás: az FIU éves jelentéseiből

Bár az AML/CFT tárgyú felügyelet már 2000-tól kezdve a PSZÁF feladatkörébe került, az erre vonatkozó egzakt mandátum a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 1999. évi CXXIV. törvényben (régii Pszvtv.) még nem jelent meg. 2008-ban az a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény<sup>565</sup> (Pszvtv.) hatályba lépésével egyértelműsítésre került, hogy a Felügyelet látja el a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény (a továbbiakban: Pmt.) hatálya alá tartozó szervezetek, személyek és tevékenységek felügyeletét.<sup>566</sup>

<sup>565</sup> <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700135.TV>

<sup>566</sup> Ez később a PSZÁF-ról szóló 2010. évi CLVIII. törvényben (új Pszvtv.), később pedig az MNB-tv.-ben is továbbvitelre került.

A PSZÁF az új Pmt. hatályba lépését követően a pénzügyi visszaélések kezelése érdekében állandó albizottságot hozott létre, amelynek keretein belül önálló szekciót alakított ki az új törvény során felmerülő gyakorlati kérdések felvetésére és kezelésére, valamint ajánlások és módszertani útmutatók kialakítására.<sup>567</sup>

Az ezt követő időszakban a PSZÁF felügyeleti gyakorlata terén (valamint később, az MNB-be történő beolvadást követően is) a korábbiakkal megegyező módszertan került továbbvitelre; a különböző szektorokba tartozó pénzügyi intézmények átfogó helyszíni vizsgálata során, az évente felülvizsgált ágazatspecifikus módszertanok alapján minden esetben ellenőrzésre került a pénzmosás és terrorizmus finanszírozásának megelőzésével és megakadályozásával kapcsolatos tevékenység megfelelősége.

2011-től kezdődően az Európai Felügyeleti Hatóságok (EBA, EIOPA, ESMA) létrehozásával az AML/CFT-küzdelem is új nemzetközi vetületet kapott, amely a PSZÁF működésére is kihatott: az ESA Joint Committee irányítása alatt álló közös pénzmosás elleni állandó bizottság (AMLC – Anti-money Laundering Committee) létrejöttével tovább bővült a nemzetközi munkacsoportok és szellemi műhelyek száma, amelyekben a PSZÁF képviseltette magát, az Európai Bizottság keretein belül működő CPMLTF (Committee for the Prevention of Money Laundering and Terrorist Financing), valamint a Moneyval mellett.

A Moneyval 4. körös országértékelésére 2010. február 18–22. között került sor (az erről szóló jelentést 2010 szeptemberében fogadta el a Moneyval plenáris ülése), mely alatt az ülésekre készítendő – különösen a magyar országjelentés utóvizsgálatához szükséges – dokumentumok megírásában a PSZÁF is aktív szerepet vállalt (ekkor még a magyar Moneyval delegáció képviselőjét a PSZÁF látta el), ennek során közreműködött a Moneyval 2010-es magyar országértékelés ajánlásainak megvalósításáról szóló 1303/2011 (IX.2.) számú

<sup>567</sup> Világ gazdaság – 2001. december 6. (232. szám: Kormánybiztos a pénzmosás ellen).

Kormányhatározat<sup>568</sup> illetékességi körébe tartozó témáinak megvalósításában, így a magyar pénzmosás elleni törvény későbbi módosításában is. A 4. körös országértékelés az ország tekintetében több elmarasztalást tett. Hiányosságként állapította meg, hogy az ország nem rendelkezik Nemzeti Kockázatértékeléssel (tehát az AML/CFT-küzdelemben részt vevők – pl. jogalkotó, nyomozó hatóságok, felügyelet – nem mérték fel, hogy az ország mennyire van kitéve az ML/TF-kockázatoknak), a tényleges tulajdonos, valamint a kiemelt közszereplő fogalmát és az azokkal kapcsolatos megközelítést kifogásolta, de az FIU működésében is több hiányosságot tárt fel. Kifejezetten a PSZÁF felügyeleti tevékenysége kapcsán kritikaként került megfogalmazásra, hogy az AML/CFT-jogszabályok rendelkezéseinek megsértése esetén alkalmazandó intézkedések nem elég széles körűek (tehát általában pénzügyi bírság kerül csak megállapításra, egyéb intézkedés – pl. engedélyek visszavonása), valamint a bírságok nem visszatartó erejűek (nem ösztönzik a szolgáltatókat a hiányosságok azonnali kijavítására).

Az országértékelés alapján a harmadik Pmt. módosításra került a 2013. évi LII. törvény által, amely három fő területen vezetett be intézkedést:

- Megváltoztatta a tényleges tulajdonos fogalmát, s beemelt egy új pontot, melynek értelmében az addig tényleges tulajdonosnak minősülő magánszemélyek hiányában tényleges tulajdonosként jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vezető tisztségviselőjét kell megjelölni mint tényleges tulajdonos. A változás ezáltal előírta, hogy a jogi személyek – a korábbiakkal ellentétben – már nem járhattak el saját nevükben, mely lehetőséget a vállalkozások addig sok esetben (ki)használtak annak érdekében, hogy tényleges tulajdonosaik anonimitását megőrizték.
- A külföldi közszereplők (Politically Exposed Persons – PEP) esetében meghatározta, hogy ezek a személyek a korábban megadott

<sup>568</sup> <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A11H1303.KOR&txpreferer=00000003.TXT>

információkhoz képest arról is kötelesek nyilatkozni, hogy pénzeszközüket milyen forrásokból szerezték meg.

- A törvénymódosítás az előző pontokhoz kapcsolódóan azt is előírta, hogy a hatálya alá tartozó szolgáltatók 2013. december 31-ig bezárólag valamennyi korábban elvégzett ügyfél-azonosítást kötelesek átvizsgálni annak érdekében, hogy az új átvilágítási módszerek szerint (tényleges tulajdonosok, közszereplők) kerüljön átvilágításra valamennyi ügyfelük (tehát ne maradjon olyan ügyfél, aki névtelenség mögé bújik tényleges tulajdonosa elfedése által).

A 2013. október 1-jén hatályba lépett MNB tv. a jegybankba integrálta a pénzügyi felügyeleti és a fogyasztóvédelmi funkciókat, ezzel együtt az AML/CFT felügyeletet is, azonban a szervezeti átalakításokon kívül az AML/CFT felügyeleti módszertanában és megközelítésében nem hozott változást, az AML/CFT-vizsgálatok főszabály szerint továbbra is a prudenciális átfogó vizsgálatok részét képezték, továbbá az AML/CFT-terület szükség esetén önálló cél- és témavizsgálatokat is indíthatott (azonban ezek a gyakorlatban limitált számban kerültek megvalósításra). A vizsgálatok alapvetően a prudenciális felügyeleti vizsgálati ciklusokhoz igazodtak, ezáltal nem vették figyelembe az egyes intézmények valós ML/TF kockázati kitettségét, sérülékenységét és fenyegetettségét. Az AML/CFT-felügyelet gyakorlata azonban nem felelt meg a világban ekkor már érvényben lévő, AML/CFT felügyeleti módszertanra vonatkozó elvárásoknak, mivel a 2012-ben módosított FATF-ajánlások (Recommendations<sup>569</sup>) már számos olyan elvárást támasztottak, amelynek az akkori AML/CFT-felügyeletnek követnie kellett volna. A hiányosságokra a 2012-es FATF-sztenderdek alapján 2013-ban kidolgozott, a jogszabályi megfelelés mellett már a hatékony AML/CFT működést is értékelő FATF országértékelési módszertant (Methodology<sup>570</sup>) alapul vevő, 2015-ben a Moneyval által elindított ún.

<sup>569</sup> The FATF Recommendations – <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>

<sup>570</sup> The FATF Methodology for assessing technical compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems – <https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fatf-methodology.html>



„5. körös országértékelési kör” világított rá, melyben Magyarország – Örményország és Szerbia után – a harmadik országként (az EU-s országok közül pedig elsőként) került értékelésre, az értékelés eredménye pedig alapjaiban változtatta meg a felügyeleti AML/CFT-módszertant és működési kereteket.

### 7.2.3.3. Az 5. körös Moneyval országértékeléstől napjainkig

Magyarország 5. körös országértékelése 2015–2016 során került végrehajtásra, amely a 2013-as értékelési módszertannak megfelelően a 40 FATF-ajánlással kapcsolatos jogszabályi megfelelés értékelése mellett a FATF 11 ún. „hatékonysági kritérium” (Immediate Outcome) alapján is értékelte Magyarország AML/CFT keretrendszerét. A vizsgálat lezárásaként az országjelentés megvitatására 2016 szeptemberében került sor a Moneyval 51. plenáris ülése keretében Strasbourgban. Az elfogadott országjelentés a 40 ajánlás közül 22 esetben nyilvánította azokat csak részben megfelelőnek,<sup>571</sup> a 11 hatékonysági kritérium közül pedig 9 esetében mondta ki, hogy azok alacsony vagy közepes hatékonyságúak, az MNB-t érintő ajánlások és hatékonysági kritériumok kapcsán pedig valamennyi esetben elmarasztaló véleményt adott (lásd 7.2-4. ábra). Legfontosabb hiányosságként a felügyeleti (szektorális és intézményi) ML/TF-kockázatértékelés elkészítését, valamint az ennek megfelelő, ML/TF-kockázatok alapján történő felügyeleti módszertan hiányát, a nem elégséges nemzetközi felügyeleti együttműködést és a szolgáltatói szektorral történő nem megfelelő mértékű szakmai konzultációt állapította meg, valamint a magyar keretrendszerrel kapcsolatban további számos megállapítást és elvárást tett a fennálló kockázatok feltárása és hatékony kezelése kapcsán. Az országértékelés 2016-os eredményeit, valamint azok kapcsán az MNB érintettségét a 7.2-4. ábra mutatja.

<sup>571</sup> A jogszabályi megfelelés esetén a 'Nem felelt meg' és a „Részben megfelelt” értékelések nem elfogadhatóak.



Az elért eredmények alapján az ország nemcsak a Moneyval nyomonkövetési eljárása alá került be, hanem maga a FATF is kiemelt megfigyelés (ún. „FATF ICRG<sup>572</sup> Observation Period”) alá vonta hazánkat, melynek tétje az volt, hogy Magyarország ismételten a FATF szűrkelistájára kerül. A magyar hatóságok részére az elfogadástól számított 1 év állt rendelkezésre ahhoz, hogy a feltárt hiányosságok nagy részét orvosolni tudják olyan módon, hogy a jogszabályi megfelelés (Technical Compliance) keretében kapott PC- minősítések többségén javítani tudjon (LC- vagy C-szintre), valamint a hatékonysági kritériumok (Effectiveness) mindegyikében jelentős előrelépést („significant progress”) tudjon elérni.

Az országvizsgálat lezárását követően rendkívül feszített munka indult meg a magyar AML/CFT-küzdelem valamennyi területén. A munkát még nehezebbé tette, hogy az időszakban vált aktuálisá a negyedik pénzmosás elleni irányelv (az Európai Parlament és a Tanács [EU] 2015/849 irányelve<sup>573</sup>) hazai átültetése is, amely amellett, hogy sok egyéb – a FATF által nem elvárt – feladatot is generált. A folyamatot azért sok mindenben elő is segítette, már csak azért is, mert – ahogy korábban említésre került – a 4. direktíva alapvető célja a FATF 2012-es sztenderdjeinek átültetése is volt, így sok szinergiát is hozott. A Moneyval-elvárások teljesítéséhez szükséges feladatokat, valamint határidőket az Európa Tanács a Moneyval országjelentésben Magyarország részére megfogalmazott pénzmosás elleni ajánlások végrehajtásáról készített akciótervről szóló 1688/2017. (IX.22.) számú Kormányhatározat<sup>574</sup> határozta meg, amely által előírt feladatok annak ellenére, hogy maga a Kormányhatározat végül csak 2017 szeptemberében került elfogadásra, természetesen azonnal megkezdődtek.

Az MNB vezetése – a feladatok fontosságát, valamint a FATF szűrkelistájára történő ismételt felkerülés kockázatait felismerve – azonnali

<sup>572</sup> FATF International Co-operation Review Group.

<sup>573</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=HU>

<sup>574</sup> <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A17H1688.KOR&txtreferer=00000001.TXT>

reformokba kezdett az AML/CFT- felügyelet területén is. Az AML/CFT felügyeleti szakterület jelentősen megerősítésre került, létszámában és szakértelmében is, emellett egy külön, csak AML/CFT-feladatokkal foglalkozó jogérvényesítési szakterület is létrehozásra került. Az MNB mind a jogalkotás, mind a klasszikus felügyeleti tevékenység, mind a nemzetközi munka területén új, sokszor úttörő szerepet vállalt (és vállal azóta is), szorosan együttműködve az AML/CFT-küzdelem hazai és nemzetközi szereplőivel.

A negyedik direktíva átültetéseként 2017. május 26-án került kihirdetésre a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII. törvény (negyedik Pmt.),<sup>575</sup> amely 2017. június 26-tól volt hatályos. Az új elvárások kapcsán kiemelendő, hogy kiszélesítette a kockázatalapú megközelítést és meghonosította a négy-szintű (szupranacionális – hazai – szektorális/felügyeleti – intézményi) kockázatértékelést, bevezette az online, személyes megjelenés nélküli ügyfél-átvilágítás lehetőségét, a belföldi PEP-eket beemelte a Pmt. alá, valamint rendelkezett a tényleges tulajdonosi adatbázis és a központi bank-számla-nyilvántartás kialakításáról. A negyedik Pmt. legfontosabb, a hazai AML/CFT-küzdelem minőségére alapvető hatással lévő újítása azonban az volt, hogy az MNB kezdeményezésére felhatalmazást adott arra, hogy a felügyeletnek saját, a felügyelt szektorokra vonatkozó önálló jogszabályban (rendeletben) fogalmazhassák meg elvárásaikat az alábbi területeken:

- a) a belső kockázatértékelés elkészítésének szabályrendszere,
- b) a belső ellenőrző és információs rendszer működtetése,
- c) az egyszerűsített és a fokozott ügyfél-átvilágítás eseteire és azok felügyeleti jóváhagyásának szabályai,
- d) az auditált elektronikus hírközlő eszköz és működtetésének minimum követelményeire, auditálásának módjára, valamint az ilyen eszköz útján végzett ügyfél-átvilágítás végrehajtása,

<sup>575</sup> <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1700053.tv>

- e) a megerősített eljárás esetköreire és feltételrendszere,
- f) a kockázatérzékenységi megközelítés alapján üzleti kapcsolat létesítéséhez vagy üzleti megbízás teljesítéséhez vezetői döntést igénylő esetek meghatározása,
- g) a képzési program,
- h) az ügylet felfüggesztése.

A lépés azért volt történelminek mondható, mert ez idáig a felügyeleti hatóságok (így korábban a PSZÁF, majd az MNB) nem rendelkeztek eszközzel arra, hogy szektorspecifikus, jogszabályi szintű elvárásokat fogalmazzanak meg, csupán a mindenkori „központi” AML/CFT-jogszabályok mentén tudták meghatározni elvárásaikat (amely természeténél fogva sokkal lassabb átfutási időt tett lehetővé), ezzel pedig a szektorspecifikus kockázatok csökkentésének hatékonysága nagymértékben sérült. A rendeletalkotási felhatalmazás alkalmassá tette a Felügyeletet arra, hogy időben reagálhassanak a felmerülő kockázatokra, valamint a felügyeleti vizsgálatok megállapításaiban – a korábbi, ajánlási szinthez képest – könnyebben érvényesíthetők legyenek a felügyeleti elvárások.

Felhatalmazásával élve az MNB első AML/CFT-tárgykörű rendeletét (19/2017. [VII.19.] MNB-rendelet<sup>576</sup>) 2017. július 19-én adta ki, amely számos újítást hozott:

- Letette az online ügyfél-átvilágítást lehetővé tevő rendszerek alapkövét és rendelkezett az online ügyfél-átvilágítási folyamat kötelező elemeiről, valamint a távoli ügyfél-átvilágítás elvégzésére alkalmas eszközökről is. Az elvárásokról bővebben a könyv 7.1. fejezete foglalkozik.

<sup>576</sup> <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700019.MNB&txtreferer=00000001.txt>

- A pénzmosás- és terrorizmusfinanszírozás szempontjából kockázatos ügyfelek és szokatlan ügyletek kiszűrése érdekében immáron kötelezően előírta, hogy a szolgáltatóknak szűrőrendszert kell működtetniük, melyben az általuk kockázatalapon meghatározott, de minimum a rendeletben rögzített ügyfél- és ügylettípusra vonatkozó szűréseket kell végrehajtani. Mindezt a több mint ötvenezer ügyféllel rendelkező szolgáltatók automatikus szűrőrendszerrel kötelesek végrehajtani. A rendelet emellett meghatározza a szűrések eredményeképpen született „találatok” feldolgozásának minimálisan elvárt rendjét is.
- A rendelet rögzítette az egyszerűsített ügyfél-átvilágítás lehetséges ügyköreit, valamint meghatározza a fokozott ügyfél-átvilágítás kötelező alkalmazásának eseteit is.
- Meghatározta a megerősített eljárás, a pénzeszközök forrása ellenőrzése és a vezetői jóváhagyás kötelezően alkalmazandó esetköreit, így például a havi 50 millió forintnál nagyobb készpénzforgalmat jelző vagy egyszeri tranzakcióként ennyit készpénzben befizetni szándékozó ügyfelek befogadását vezetői jóváhagyáshoz kötötte.
- Meghatározta a szolgáltatók számára a Pmt.-ben előírt képzési program részletszabályait, amely keretében lényegében kétszintű (általános ügyintézői, valamint speciális) képzési programot írt elő, valamint tételesen felsorolja az oktatás során kötelezően érintendő témaköröket is.

A 1688/2017. (IX. 22.) Kormányhatározatban megfogalmazott „Moneyval Akcióterv” keretében, valamint további saját kezdeményezések által az MNB számos, a Moneyval megfelelést nagymértékben elősegítő feladatot vállalt magára. Vezető szerepet kapott az első átfogó Nemzeti Kockázatértékelés megalkotásában, ahol a felügyeleti munkacsoport társelnökeként irányította a munkát (a Nemzeti Kockázatértékelés 2017. év végére készült el és 2018 elején került megosztásra a szolgáltatói szektorral), valamint olyan kockázatalapú felügyeleti módszertant és eljárásokat dolgozott ki, amelyek egyrészt összhangban voltak a Nemzeti Kockázatértékelés eredményeivel,

továbbá az egyes szektorokat és szolgáltatókat érintő pénzmosás és terrorizmusfinanszírozási kockázataival. Ennek keretében 2017-ben első ízben készült el a pénzügyi szolgáltatók ML/TF kockázatait elemző és értékelő felügyeleti kockázatértékelés is, amely számos, mind kvalitatív, mind kvantitatív faktort figyelembe vett. A feladat elvégzése során némi szinergiát jelentett, hogy az Európai Felügyeleti Hatóságok közös AML/CFT munkacsoportja (ESA JC AMLC) ekkortájt, 2017 áprilisában adta ki a kockázatalapú felügyeletről szóló, az EU-s tagállami pénzügyi felügyeletet által kötelezően átültetendő „ESAs 2016 72” számú Iránymutatását. Az iránymutatás elvárásainak, valamint egyéb tagállami legjobb gyakorlatok alapján az MNB-n belül egy modern, a nemzetközi elvárásoknak minden tekintetben megfelelő ML/TF-kockázatértékelés és kockázatalapú felügyeleti gyakorlat jött létre. A szabályozási (jogszabályi) megfelelés helyett a felügyelt intézmények AML/CFT küzdelmének hatékonysága került a vizsgálatok középpontjába. A korábbiakban tapasztalt – a hatékonyságot csak minimálisan javító – megállapítások helyett szinte valamennyi ezt követő AML/CFT-vizsgálatban jelentős megállapítások történtek a tranzakciószűrési és -bejelentési gyakorlat javítására és a szolgáltatói kockázatalapú megközelítés kialakítására. Az MNB vizsgálatainak célkeresztjébe kockázatalapon elsősorban a magas kockázatú ügyfelek (így például kiemelten az off-shore cégek és a készpénzintenzív ügyfelek) kerültek.<sup>577</sup> A reformok keretében – a kockázatalapú AML/CFT felügyeleti stratégia figyelembevételével az AML/CFT-vizsgálatok folyamatosan elszakadtak a prudenciális átfogó vizsgálatoktól és a legjelentősebb ML/TF- kockázatok kapcsán önálló vizsgálatok kerültek elindításra cél- és témavizsgálatok formájában, a felügyeleti tevékenység fejlesztése érdekében pedig számos új adatbázis és innovatív informatikai megoldás került bevezetésre. A vizsgálatok során jelentősen növekedett a kiszabott bírságok összege, valamint számos egyéb – nem pénzügyi szankcióval járó – korrekciós intézkedést írt elő az MNB (pl. azonnali intézkedések végrehajtása, egyéb kötelezések).

<sup>577</sup> A felügyeleti fókuszpontok minden évben a Nemzeti Kockázatértékelés és a felügyeleti kockázatértékelések által feltárt ML/TF-kockázatoknak megfelelően kerülnek meghatározásra.

7.2-5. ábra: AML/CFT-vizsgálatok keretében kiszabott bírságösszegek alakulása 2015-től

Év	Bírság (Ft)
2015	12 800 000
2016	14 600 000
2017	53 800 000
2018	66 400 000
2019	73 800 000
2020	201 900 000
2021	290 900 000
2022	211 050 000
<b>Összesen</b>	<b>925 250 000</b>

*Forrás: saját szerkesztés*

Az AML/CFT felügyeleti rezsím átalakítása során az MNB kiemelten nagy hangsúlyt fektetett a hatósági, valamint szolgáltatói együttműködések és kapcsolatok fejlesztésére is. A felügyelési változások hatására intenzívebb kommunikáció került kialakításra a szolgáltatói szektorral, valamint azok érdekvédelmi képviselőivel, melynek keretében többek között számos, a szolgáltatói megfelelést elősegítő dokumentum (mintaszabályzat, kockázatértékelési segédlet, iránymutatás) került megalkotásra. Erősebb és mélyebb együttműködés került kialakításra a jogalkotásért felelős minisztériummal és a társfelügyeletekkel, továbbá a bejelentések fogadásáért felelős FIU-val is: az MNB a NAV-val kötött együttműködési megállapodásában a Pmt.-ben foglalt rendszeres adatcseréken túl az AML/CFT területén is számos területen kötött stratégiai együttműködést, amelyek többek között magukban foglalják különböző stratégiai elemzések készítését és egymással történő megosztását, különböző jelenségek, új elkövetési módok együttes vizsgálatát és megértését, ezen túlmenően pedig rendszeres munkacsoporti egyeztetés is megvalósításra került az MNB és az FIU között. Az együttműködések nem csak a hazai szereplőkkel kerültek megerősítésre, 2017-től kezdődően számos, kifejezetten AML/CFT-témakörben született



együttműködési megállapodás (Memorandum of Understanding – MoU) került aláírásra több nemzetközi felüggyellett.

Az MNB, valamint a többi érintett magyar hatóság megfeszített munkájának eredményeképpen a Moneyval 2017 decemberében tartott 55. plenáris ülésén a magyar előrehaladásokat kielégítőnek találta, ezt követően pedig a FATF ICRG munkacsoportja a FATF 2018. februárban Párizsban tartott ülésén megállapította, hogy a magyar hatóságok valamennyi hatékonysági kritérium kapcsán jelentős előrelépést tettek, így Magyarország elkerülte a FATF szürkelistáját, a magyar AML/CFT-keretrendszer további fejlesztésének nyomon követését pedig a Moneyvalra bízta. A nyomon követés keretében a Moneyval ezt követően több jelentést is kiadott, ezek közül a 2022 májusában kiadott nyomonkövetési jelentés pedig kimondta, hogy az MNB-nek nincs már olyan feladata, amely a FATF- ajánlásokkal kapcsolatos megfeleléshez szükséges lenne.

*7.2-6. ábra: A Moneyval országértékelés eredményei - jogszabályi megfelelés (Technical Compliance) - 2022. évi nyomonkövetés*

Technical Compliance - eredmények (nyomonkövetés - 2022)							
R.1	LC	R.11	LC	R.21	LC	R.31	LC
R.2	LC	R.12	LC	R.22	LC	R.32	PC
R.3	LC	R.13	LC	R.23	LC	R.33	LC
R.4	C	R.14	LC	R.24	LC	R.34	LC
R.5	LC	R.15	PC	R.25	LC	R.35	LC
R.6	LC	R.16	LC	R.26	LC	R.36	LC
R.7	LC	R.17	LC	R.27	LC	R.37	LC
R.8	PC	R.18	LC	R.28	LC	R.38	LC
R.9	C	R.19	LC	R.29	C	R.39	LC
R.10	LC	R.20	C	R.30	C	R.40	LC
	Nem felelt meg (non-compliant - NC)						
	Részben megfelelt (partially compliant - PC)						
	Nagyrészt megfelelt (largely compliant -LC)						
	Megfelelt (compliant - C)						
	MNB érintettség						

Forrás: saját szerkesztés

A FATF-szürkelista elkerülését követően a AML/CFT felügyeleti keretrendszer fejlesztése nem vezettett lendületéből, és a korábbiakban kijelölt útján haladt tovább. A fejlesztések folytatása nemcsak az MNB vezetőségének maximális elkötelezettségéből fakadt, hanem a 2015–2018 között – elsősorban a nemzetközi AML/CFT területen – történt események, botrányok is indukálták, valamint az is, hogy 2017-től kezdődően – az AML/CFT erőteljes nemzetközi térnyerésének köszönhető – folyamatos nemzetközi auditok kerültek lefolytatásra az MNB AML/CFT tevékenységével kapcsolatban, melyeknek legmagasabb szintű megfelelése az MNB alapvető céljává vált.

2015-től kezdődően szinte nem telt el olyan év, hogy ne látott volna napvilágot AML/CFT- megfeleléssel kapcsolatos botrány, amely erősen megtépázta az európai bankrendszer AML/CFT küzdelmének minőségébe vetett korábbi töretlen bizalmat. 2015-ben és 2017-ban az ún. „Panama-iratok” tártak fel megannyi – különböző adóparadicsomok ügyvédi irodáitól kiszivárogtatott – elsősorban off-shore befektetésekkel kapcsolatos információt,<sup>578</sup> továbbá 2015-ben az „orosz mosoda”, 2020-ban a „Luanda Leaks” vagy a „FinCEN Leaks”-botrányok mind-mind erősen megkérdőjelezték az EU-szintű AML/CFT-elvárások sikerét és hatékonyságát, a Danske Bank észt fióktelepével kapcsolatos 2018-as pénzmosási botrány, a lett ABLV Bank AML/CFT-hiányosságok miatt történt, a botrány kitörésétől számított pár héten belül lezajlott csődje pedig még erősebb reflektorfényt irányítottak a kérdéskörre. Az események hatására az Európai Unió 2015-től kezdve folyamatosan erősíteni kezdte az Európai Unió AML/CFT-keretrendszerét. Első lépésként évről évre erősítette az Európai Felügyeleti Hatóságok közös bizottságának (ESA JC AMLC), majd az ebből 2020-tól átalakuló, az Európai Bankhatóság (EBA) alatt működő önálló bizottságának (AMLSC) jogkörét, és folyamatosan szigorította a központi, EU-szintű elvárásokat is.<sup>579</sup>

<sup>578</sup> Az offshore vállalatok mögé rejtett gazdasági tevékenység önmagában nem illegális, de gyakran az adóelkerülést vagy a pénzmosást szolgálja, továbbá segíthet vagyonok elrejtésében, csökkenti az átláthatóságot, és több esetben névtelenséget biztosít.

<sup>579</sup> A továbbfejlesztés jelenleg is folyamatban van, amelyről a 8.4. fejezet szól részletesen.

### *A Danske Bank-botrány*

Dánia legnagyobb bankjával, az 1871-ig visszanyúló gyökerekkel rendelkező Danske Bankkal kapcsolatos, minden idők legnagyobb európai (de világszinten is a legnagyobbak közé tartozó) AML/CFT botránja 2017–2018 során ütötte fel a fejét: ekkor vált ismertté a világ előtt, hogy 2007 és 2015 között a becslések szerint mintegy 200 milliárd EUR (kb. 76 000 milliárd Ft) pénzmosásnyús tranzakció folyt át a Bank észt fióktelepénél vezetett bankszámlákon keresztül. Bár a probléma ekkor vált publikussá, már korábban is számos jel mutatott arra, hogy a fióktelepet egyes bűnözői körök pénzmosásra használják fel. Röviddel azután, hogy a Danske Bank 2007-ben a Sampo Bank felvásárlásával megjelent az észt piacon, az észt hatóságok kritizálták a bankot, hogy nem tartja be az AML/CFT-előírásokat, valamint a felvásárlást követően már az orosz központi bank is jelezte az észt hatóságok részére, hogy aggályai szerint a Sampo Bankot adóelkerülésre és pénzmosásra használják (a jelzés küldőjét, Adrej Kozlovot ezt követően nem sokkal meggyilkolták, vélhetően a pénzmosás elleni erőteljes fellépése miatt). A 2008-as világválság aztán némileg elterelte a figyelmet a továbbra is fennálló AML/CFT-problémákról, a fióktelep pedig tovább folytatta a kockázatos „nem rezidens” ügyfélkörének építését (mely egyébként rendkívüli profittermelő volt az intézmény részére), a kockázat pedig a dán anyavállalat vezetését sem érdekelte: az észt fióktelep külföldi banki portfóliója 2010 és 2015 között folyamatosan növekedett, 2015-re pedig a külföldi számlák nyereségének majdnem 100%-át a külföldi számlákon realizált nyereség adta, valamint a bankcsoport észt eszközállományának arányához képest sokszorososa volt az észt fióktelep nyereségének aránya.

2014-től egyre több jelzés érkezett arra vonatkozóan, hogy az észt fióktelep tevékenységével súlyos problémák lehetnek: a fióktelep egyik vezetője belső bejelentést (ún. whistleblowing) tett a gyanús nem rezidens számlákról, amelyekről jelentős mennyiségű pénzt utaltak át a bankon keresztül. A jelentésben több magas rangú orosz ügyfelet említett, akik közül sokan naponta többmillió dollárt utaltak át a fióktelepen keresztül. Ezt a jelet már a Danske

Bank belső ellenőrzése is komolyabban vette és belső vizsgálatot indított, mely megerősítette a belső bejelentő aggodalmait, azonban végül ismét elült az ügy. 2015-től kezdődően a felügyeleti intézkedések és bírságok is elkezdtek megérkezni: először az észti pénzügyi felügyelet (Finantsinspeksioon) szabta ki az első bírságot, majd 2016-ban a dán felügyelet (FSA) is megbírságolta a bankot. Emellett a pénzügyi partnerek is reagáltak a megnövekedett kockázatokra: 2015-ben a Deutsche Bank és a Bank of America is felmondta a Danske Bankkal kötött levelezőbanki szerződéseit (kizárva ezzel a dollárpiacról). A Danske Bank végül 2016-ban zárta le észtiországi fiókjában a nem rezidens üzletágot, és megszakította a kapcsolatot ezen ügyfelekkel (két évvel a belső bejelentés után).

2017-től kezdődően egyre több tényfeltáró cikk jelent meg a Danske Bank által korábban lezárt orosz és moldáv ügyfelek által elvégzett tranzakciók kapcsán, majd a hivatalos elemzések is elkezdtek megjelenni. Amíg a korábbi vizsgálatok mintegy 30 milliárd EUR-ra becsülték az átmosott pénz összegét, úgy a bank saját maga által közzétett 2018. őszi elemzések ezt az összeget már jóval magasabb összegről, mintegy 200 milliárd EUR-ról szóltak.

A botrány kitörését követően – az észti hatóság arra kötelezte a Danske Bankot, hogy bezárja észti fióktelepét – a bank részvényeinek értéke a felére csökkent, a vezérigazgató pedig lemondott. Az észti fióktelep 10 alkalmazottját letartóztatták, a dán hatóságok pedig vádat emeltek a bank vezérigazgatója és több vezetője ellen (végül 2021-ben és 2022-ben valamennyi vádlott felmentésre került).

A botrány azonban nem ült el ennyivel, és a dán és észti eseményeket ezt követően nemzetközi szintre lépett: az amerikai hatóságok vizsgálatot indítottak a Danske Bank dollártranzakcióit elszámoló bankok ellen (Deutsche Bank, Bank of America, JPMorgan), melyek számláin az érintett 200 milliárd EUR-ból (234 milliárd USD) mintegy 160 milliárd USD ment keresztül. Az amerikai Igazságügyi Minisztérium továbbá perbe fogta a Danske Bankot is. A vizsgálat mintegy 6000 ügyfél 9,5 millió tranzakcióját érintette.

Megállapításra került, hogy a Danske Bank számos ponton elmulasztotta AML/CFT kötelezettségeit, így többek között nem hajtott végre megfelelő ügyfél-átvilágítási protokollokat, nem azonosította megfelelően az ügyfelek tényleges tulajdonosait, nem megfelelően követte nyomon az ügyfeleit (pl. negatív hírmegjelenések), nem működtetett megfelelő tranzakciószűrő rendszereket, nem jelentette be gyanús ügyfeleit és tranzakcióit (feltételezhetően azért, mert az észti fióktelep alkalmazottai összejátszottak az ügyfelekkel), továbbá a dán anyavállalat részéről sem került megfelelő kontroll kialakításra a fióktelepre vonatkozóan.

A több évig tartó vizsgálatok végül 2022-ben kerültek lezárásra: előbb a dán felügyeleti hatóság szabott ki 3,5 milliárd dán korona (480 millió EUR) bírságot, majd 2022 decemberében az amerikai Igazságügyi Minisztérium megállapodást kötött a Danske Bankkal, melyben a bank vállalta, hogy 2,059 milliárd USD-t fizet, valamint alapvetően alakítja át és fejleszti tovább AML/CFT keretrendszerét.

A vizsgálati dokumentumok szerint<sup>580</sup> a Danske Bank átverte az amerikai bankokat a Danske Bank észti ügyfeleivel és a pénzmosás elleni ellenőrzésekkel kapcsolatban, hogy megkönnyítse a Danske Bank észti fióktelepének Észtországon kívüli – többek között Oroszországban – lakóhellyel rendelkező, magas kockázatú nem rezidens ügyfeleinek az amerikai pénzügyi rendszerhez való hozzáférését.

A Danske Bank esete – sok egyéb mellett – egyértelműen bizonyítja, hogy az AML/CFT- témakörben elkövetett egy-egy súlyos nem megfelelés rövid távon áshatja alá az akár legnagyobb és legjövődelmű bankcsoportokat is, és a pénzügyi jóvátétel mellett súlyos reputációs kockázatokkal járhat, ha egy-egy intézmény ilyen helyzetbe keveredik.

Az ESA JC AMLC, később az EBA AMLSC 2016-tól számos olyan iránymutatást (Guidelines), valamint ún. szabályozástechnikai sztenderdet (Regulatory Technical Standards – RTS) adott ki, amelyeket az MNB-nek is át kellett ültetnie, elvárástól függően a saját működési kereteibe

<sup>580</sup> Danske Bank Pleads Guilty to Fraud on U.S. Banks in Multi-Billion Dollar Scheme to Access the U.S. Financial System | OPA | Department of Justice

(pl. a korábbiakban már említett kockázatalapú felügyeletről szóló Iránymutatás), vagy a szolgáltatók irányába történő megfogalmazott ajánlásba, rendeletbe. Az iránymutatások, szabályozástechnikai sztenderdek száma az AML/CFT- területen történő EU-s szigorítás keretében erős emelkedésnek indult, amelyet a 7.2-7. ábra szemléltet.

#### 7.2-7. ábra: Az Európai Felügyeleti Hatóságok és az Európai Bankhatóság által kiadott AML/CFT-témakörben kiadott iránymutatások és RTS-ek

Megjelenés dátuma	Kiadó hatóság	Dokumentum száma	Tárgy
2017	ESA JC	ESAs 2016 72	Iránymutatás a kockázatalapú felügyeletről
2017	ESA JC	JC 2017 08	Szabályozástechnikai sztenderd (RTS) a központi kapcsolattartó pontok (CCP) szerepéről
2017	ESA JC	JC 2017 25	Szabályozástechnikai sztenderd (RTS) a harmadik országok jogszabályi megfeleléséről
2017	ESA JC	JC 2017 37	Iránymutatás az ML/TF kockázati faktorokról és azok kezeléséről
2018	ESA JC	JC/ GL/2017/16	Iránymutatás a 2015/847/EU rendelet szerinti hiányzó vagy hiányos adatokról
2019	ESA JC	JC 2019 81	Iránymutatás az AML/CFT kollégiumokkal kapcsolatban
2021	EBA	EBA/ GL/2021/02	Iránymutatás az ML/TF kockázati faktorokról és azok kezeléséről (2017/37 Iránymutatás felülvizsgálata)
2021	EBA	EBA/ GL/2021/15	Iránymutatás a prudenciális és AML/CFT felügyeleti együttműködéséről
2021	EBA	EBA/ GL/2021/16	Iránymutatás a kockázatalapú felügyeletről (2016/72 Iránymutatás felülvizsgálata)
2021	EBA	EBA/ RTS/2021/16	Szabályozástechnikai sztenderd (RTS) az AML/CFT adatbázis (EuReCa) felállításáról
2022	EBA	EBA/ GL/2022/05	Iránymutatás az AML/CFT Compliance Officer szerepéről és felelőségéről

*Forrás: saját szerkesztés*

A negyedik AML/CFT-irányelvet módosító 2018/843<sup>581</sup> irányelv (ötödik pénzmosás elleni irányelv) átültetésével kapcsolatos hazai munkák 2019-ben indultak meg, melynek eredményeképpen év végén került

<sup>581</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN>

kihirdetésre a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. évi LIII.-törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2019. évi CXIX. törvény,<sup>582</sup> amely 2020. január 10-i (egyres szakaszok esetében 2020. október 1-jei, valamint 2020. december 1-jei) hatállyal módosították a negyedik Pmt.-t, amelyben direktíva által elvártakon (pl. virtuális fizetőeszközökkel foglalkozó és egyéb szolgáltatók hatály alá vonása, EU-szintű PEP-jegyzéke stb.) túl számos, az MNB által kezdeményezett olyan módosítás történt, ami elősegítette az AML/CFT-küzdelen hatékonyságát. Egyértelműen elhatárolásra kerültek az egyszerűsített, a normál és a fokozott ügyfél-átvilágításhoz kapcsolódó protokollok, kiemelésre került a speciális ügyfél-átvilágítás, valamint legfontosabb elemként megjelent a ügyfelek kockázatba sorolásának kötelezettsége és a „dinamikus ügyfél-átvilágítás” fogalma, amely egyértelműen az ügyfelek kockázataihoz igazítja a szolgáltatók által elvégzett intézkedések mélységét, beleértve az ügyfelek monitoringját is.

A fentiekben említett sokrétű elvárások, a fennálló ML/TF-kockázatok kezelésének szükségessége és a folyamatos nemzetközi auditok kerettüzeiben a kockázatalapú működés és az AML/CFT-rezsim hatékonyságának javítása érdekében 2018-tól kezdődően több komplex módosítási csomag került kidolgozásra az MNB által. A vonatkozó MNB- rendelet több alkalommal módosult (45/2018. (XII. 17.) MNB-rendelet,<sup>583</sup> 26/2020. [VIII. 25.] MNB-rendelet<sup>584</sup>), melynek célja az online ügyfél-átvilágítás módszertanának az új piaci igényekhez és technológiai lehetőségekhez történő hozzáigazítása, valamint az aktuális ML/TF-kockázatok (például a korábban fennálló készpénzzel, off-shore cégekkel kapcsolatos kockázatok után megjelenő ún. „tranzitszámlás” kockázatok) megjelenésének kezelése volt. A rendelet mellett – egyrészt az ESA AMLC/EBA AMLSC-iránymutatások átültetéseként, másrészt saját felügyeleti elvárások megjelenítéseként – több, AML/CFT vonatkozású MNB-ajánlás került kiadásra, melyek többek között szigorították a nagyszegű pénzváltások lehetőségét, szigorú pénzeszközforrásával

<sup>582</sup> <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1900119.TV>

<sup>583</sup> <https://njt.hu/jogszabaly/2018-45-20-2C>

<sup>584</sup> <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000026.mnb>

kapcsolatos elvárásokat fogalmazták meg, magas reputációs kockázat esetén előmozdították az ügyfélkapcsolatok megszüntetését, és korlátozták a „defenzív bejelentések”<sup>585</sup> lehetőségét, továbbá új „red flag”-ek kerültek bevezetésre a szokatlanságok kiszűréséhez.

Az MNB AML/CFT felügyelet eközben önálló, az intézmények ML/TF kockázatainak megfelelő mélységű és gyakoriságú, elsősorban cél- és témavizsgálatokat folytató szakterületté formálódott. Függetlenül attól, hogy helyszíni vagy helyszínen kívüli vizsgálatok formájában jelentek meg, a vizsgálatok során az MNB a legfontosabb kockázatokra koncentrált és ezen témakörökre helyezte a vizsgálatok hangsúlyát (kockázatalapú felügyelet): a jól működő szűrőrendszerek az egyik legfontosabb felügyeleti elvárássá lépett elő, de az MNB pénzmosásgyanus ügyleteknek a bűnüldöző hatóságok felé történő bejelentése során is egyértelműen a zéró toleranciát képviselte a pénzügyi szolgáltatókkal szemben, és mindent megtett annak, hogy a szolgáltatók mielőbb felszámolják azon mérgező ügyfélkapcsolataikat, ahol az ügyfél pénzmosásgyanus tevékenységet végez. Az éves tervezésben az AML/CFT-felügyelet önálló egységként került meghatározásra, a témakör külön kiemelésre került az éves ellenőrzési célterületek között, valamint 2019-től a Felügyeleti Stratégiában is önálló pontként jelent meg az AML/CFT-tevékenység, valamint annak felügyelete. Az AML/CFT-felügyelet módszertana is továbbfejlesztődött és 2019-től bevezetésre került a – korábbiaknál jóval hangsúlyosabb – folyamatos felügyelési módszertan.

A vizsgálatok kapcsán bevezetett szigorú felügyeleti hozzáállás látható eredményeket hoztak: a nagyszámú készpénzes tranzakciók kezelése kapcsán a 2017-hez képest 2020-ra éves szinten mintegy negyedére csökkent a Magyarországon befizetett, felgyülemlett és az országból kiszállított valuta mennyisége, hiszen a felügyelet és a piaci szereplők megváltozott szemlélete és eszközrendszere révén már túl kockázatos lett volna a nemzetközi bűnözői körök pénzeit megpróbálni „megforgatni”

<sup>585</sup> Olyan bejelentés, ahol bár a szolgáltatók a jogszabályi kötelezettség teljesítése miatt megteszik a bejelentést, a kockázatok értékelése nem történik meg teljes körűen – így például a bejelentés ellenére nem vizsgálják meg, hogy az ügyfélkapcsolatok fenntartandók-e.



a hazai pénzügyi rendszert eszközként felhasználva. S bár kérdéses, hogy a korábbi időszakban mennyi volt ebből a „piszkos pénz”, a továbbiakban még kisebbre csökkent az esély a visszaélésekre. A készpénzes tranzakciók kapcsán a pénzváltásoknál hasonló volt a tendencia. Míg korábban a pénzváltások során többezres nagyságrendben történtek nagyösszegű tranzakciók, addig – többek között a szigorú felügyeleti fellépések hatására – 2018-tól a 10 millió forint feletti ügyletek minimális szintre estek vissza. A hitelintézeti szektorban jelenlevő és off-shore térségekhez köthető ügyletek, valamint azok ügyleteinek száma szintén jelentősen lecsökkent. Több piaci szereplő a külföldi, nem rezidens ügyfelei körében is a legszigorúbb ügyfélfogadási alapelveket fogalmazta meg. E tendenciák nemcsak a pénzmosás elleni küzdelemben érintett szabályozó intézmények elvárásainak hatékonyságát, hanem az e harcban részt vevő pénzügyi intézmények jelentős erőfeszítéseit és eredményeit is bizonyították.<sup>586</sup> A tranzitszámlás tevékenységek visszaszorítása érdekében indított vizsgálatok és további felügyeleti intézkedések hatására szintén számos kockázatcsökkentő intézkedés került bevezetésre a pénzügyi szektorban: számos – elsősorban nem rezidens – ügyfélkapcsolat megszüntetésre került, a tranzakciók elemzésére szolgáló szűrőrendszerek jelentős fejlődésen mentek keresztül és finomhangolták őket a kockázatok megfelelő kezelése érdekében, valamint a szolgáltatók kiemelt figyelemmel követik a „tranzitszámla-gyanús” ügyfélkapcsolataikat, tranzakcióikat.

2019-től kezdődően az addig is aktív hazai és nemzetközi együttműködés további fejlődésen ment keresztül. 2019-ban az MNB és az FIU saját, rendszeresen ülésező munkacsoportot hozott létre, a Kormány 1409/2019. (VII. 9.) Korm. határozatával<sup>587</sup> megalapította a Pénzmosás Elleni Koordinációs Tanácsot, melyben az AML/CFT-vel kapcsolatos valamennyi magyar érintett minisztérium, felügyelet és hivatalos szerv vezetője vagy azok delegáltja vesz részt, továbbá 2022-től létrejött a magyar AML/CFT felügyeleti hatóságokat tömörítő felügyeleti

<sup>586</sup> Vajda Bertalan–dr. Toronyi Zoltán: Bűnös pénzek nyomában: forradalom a pénzmosás megelőzésében (2021. április 15.) – <https://www.mnb.hu/letoltes/vajda-bertalan-dr-toronyi-zoltan-bunos-penzek-nyomaban-forradalom-a-penzmosas-megelozeseben.pdf>

<sup>587</sup> <https://njt.hu/jogszabaly/2019-1409-30-22>

munkacsoport is. Nemzetközi viszonylatban a meglévő eddigi fórumok mellett (EBA AMLSC, EU Bizottság munkacsoportja) jelentős újdonságot volt, hogy 2019-től kezdődően megalapításra kerültek a nemzetközi AML/CFT kollégiumok, melynek célja az volt, hogy a nemzetközi (EU-s) pénzügyi csoportok AML/CFT felügyelete kapcsán összekösse a tagállami pénzügyi felügyeleteket annak érdekében, hogy megbeszélhessék a csoportokat érintő ML/FT-kockázatokat, a felügyeleti vizsgálatok eredményét és az azokból eredő elvárásokat.

A 2016-tól megkezdett fejlesztések és módszertani változásoknak köszönhetően 2022-re lehetővé tették, hogy az MNB AML/CFT felügyeleti tevékenysége során azonosítani, értékelni és megfelelő időben kezelni tudja a fennálló, vagy újonnan kialakuló legnagyobb ML/TF kockázatokat, aktív részese a hazai és nemzetközi AML/CFT-küzdelemnek, valamint rendszeres egyeztetéseket folytat mind a legfontosabb társhatóságokkal, mind a felügyelete alá tartozó intézményi körrel.

Az elmúlt években, évtizedekben azonban nemcsak az AML/CFT felügyelet ment át jelentős fejlődésen, hanem a pénzmosáshoz kapcsolódó alpbűncselekmények, valamint a pénzmosási technikák és módszerek is folyamatosan változnak, így alapvető fontosságú, hogy az AML/CFT-küzdelem is folyamatosan meg tudjon újulni, és amennyiben szükséges, le tudja követni a bűnözői csoportok új elkövetési módozatait, ehhez pedig a továbbiakban is megfeszített munka szükséges.

#### 7.2.4. Az európai AML/CFT-küzdelem jövője - Európai Bizottság pénzmosás elleni csomagja (AML/CFT Package).

A korábbiakban említett és egyre fokozódó, súlyosbodó botrányokra válaszul az Európai Bizottság 2021. július 20-án egy új jogalkotási javaslatcsomagot terjesztett elő<sup>588</sup> a AML/CFT-küzdelem EU-s szabályainak megerősítése érdekében. A csomag részeként a Bizottság új,

<sup>588</sup> Az Európai Unió Sajtóközleménye (2021.07.20.) – [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip\\_21\\_3690](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/ip_21_3690)

a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó uniós hatóság felállítására tesz javaslatot. Az előterjesztett intézkedéscsomag szorosan illeszkedett a Bizottság azon kötelezettségvállalásához, miszerint az uniós polgárok és az uniós pénzügyi rendszer védelmében erőteljesebben lépjen fel a pénzmosással és a terrorizmusfinanszírozással szemben. A javasolt intézkedések egyik célja az volt, hogy javítsák a gyanús tranzakciók és tevékenységek felderítését, valamint bezárják a kiskapukat, melyeket a bűnözők illegális jövedelmek tisztára mosására, illetve terrortevékenységek finanszírozására használnak fel. Amint azt az EU 2020–2025-ös időszakra szóló, biztonsági unióra vonatkozó stratégiája<sup>589</sup> is hangsúlyozza, az AML/CFT-küzdelem uniós keretének megerősítésén keresztül hozzájárulni az európai lakosság terrorizmussal és szervezett bűnözéssel szembeni védelméhez is. A jogalkotási csomag további célja az EU AML/CFT szabályainak átfogó megerősítése, figyelembe véve a technológiai innovációhoz kapcsolódó új kihívásokat, mint például a virtuális fizetőeszközök vagy az egységes piacon belüli integráltabb tranzakciók. A javaslatok a Bizottság véleménye szerint hozzájárulnak egy következetesebb AML/CFT-keretrendszer létrehozásához, amely megkönnyítheti az AML/CFT-küzdelem szabályainak való megfelelést az érintett gazdasági szereplők – különösen a határokon átnyúló tevékenységet folytató pénzügyi intézmények – számára. A jogalkotási csomag alapvető célja tehát a gyanús tranzakciók és tevékenységek hatékonyabb felderítése, valamint a bűnözők által a pénzügyi rendszeren keresztül a tiltott bevételek tisztára mosására használt kiskapuk bezárása.

A jogalkotási csomag legfontosabb elemei a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemért felelős új hatóság (AMLA) létrehozásáról szóló rendelettervezet (AMLAR), a pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmus-finanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló rendelettervezet (AMLR), valamint a pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzése érdekében a tagállamok által létrehozandó mechanizmusokról szóló irányelv felülvizsgálata (6. pénzmosás elleni irányelv – AMLD<sup>6</sup>).

<sup>589</sup> A Bizottság közleménye – A biztonsági unióra vonatkozó uniós stratégia (2020. 07. 24.)

#### **7.2.4.1. Új uniós pénzmosás elleni hatóság (AMLA)**

A jogalkotási csomag középpontjában egy új decentralizált uniós hatóság (a pénzmosás és a terrorizmusfinanszírozás elleni küzdelemért felelős hatóság, AMLA) létrehozása áll, amely az EBA jelenlegi AML/CFT tárgyú feladat- és hatáskörének az új felügyeleti hatósághoz való rendelése által átalakítja az AML/CFT felügyeletét az EU-ban. A tervek szerint az AMLA áll majd a középpontjában annak az integrált AML/CFT felügyeleti rendszernek, amely magából az AMLA-ból és a tagállami pénzmosás elleni felügyeletekből áll. Az AMLA közvetlen és közvetett felügyelési hatáskörökkel is rendelkezni fog, a tervek szerint feladatait a nemzeti hatóságok közreműködésével fogja ellátni, és egyben támogatja is azokat abban, hogy javítsák a felügyeleti kapacitásaikat, valamint hogy segítsék a bűnüldöző szervek munkáját a releváns információk megszerzésével. Az AMLA az általa közvetlenül felügyelt szolgáltatókat kockázatérzékenységi alapon választja majd ki, a kockázatok értékelése során a nagy kockázatú, határon átnyúló pénzügyi intézmények (amelyek jelentős számú tagállamban folytatnak tevékenységet), valamint a szolgáltatók által korábban elkövetett szabályszegések számítanak majd leginkább. Az AMLA emellett egyfajta „tagállami felügyeletek felügyelete” szerepkört is ellát, majd a tervek szerint a pénzügyi szervezetek felügyeletéért felelős nemzeti felügyeleti hatóságok vonatkozásában értékeli az AML/CFT- stratégiákat, kapacitásokat és erőforrásokat, elősegíti a pénzügyi felügyeleti kollégiumok működését és a felügyeleti gyakorlatok konvergenciáját, koordinálja a tagállami felügyeletek közötti információcserét, valamint kérésre segítséget nyújt a tagállami pénzügyi felügyeletek részére.

#### **7.2.4.2. A pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló új rendelet (AMLR)**

A tervezet szerint a jövőben az irányelvekben (direktívákban) való megfogalmazás helyett az AML/CFT-vel kapcsolatos alapvető, az AML/FT-közdelemben részt vevő szolgáltatók részére előírt szabályokat közvetlen hatályos rendelet szintjén határoznák meg annak érdekében, hogy azok végrehajtása a rendelet teljesen egységes legyen az EU-ban (elkerülendő a szabályozói arbitrázst), beleértve például a szolgáltatók belső politikáira

és eljárásaira, az ügyfél-átvilágításra, a tényleges tulajdonosokra, valamint a gyanús tranzakciók bejelentésére vonatkozó szabályokat. A rendelettervezet fontos új elemként arra tett javaslatot, hogy megtiltásra kerülne valamennyi EU-s tagállamban a 10 000 EUR-t meghaladó készpénzes fizetés lehetősége (a határ nem vonatkozna a magánszemélyek közötti ügyletekre). A 10 000 EUR feletti készpénzes fizetés a hitelintézetek pénztáraiban lenne lehetséges, azonban erre vonatkozóan a hitelintézeteknek azonnali bejelentési kötelezettségük keletkezne a tagállami FIU-k irányába.

#### *7.2.4.3. A pénzügyi rendszer pénzmosás vagy terrorizmusfinanszírozás céljára való felhasználásának megelőzése érdekében a tagállamok által létrehozandó mechanizmusokról szóló hatodik irányelv (AMLD6)*

Az irányelv a meglévő ötödik pénzmosás elleni irányelv (2015/849/EU) helyébe lépne, amely a nemzeti jogba átültetendő, alapvetően nem a kötelezett szolgáltatók működését, mindinkább a különböző tagállami hatóságok feladatait meghatározó rendelkezéseket tartalmazná, mint például a kockázatértékelésre, a tényleges tulajdonosi és a bankszámlanyilvántartásra, az FIU-kra, a nemzeti pénzmosás elleni (pénzügyi és nem pénzügyi) felügyeletekre, valamint a szankciókra és intézkedésekre vonatkozó részletszabályok.

Az AML/CFT Package végleges tartalma és az új rendeleti és irányelvi szintű új elvárások várhatóan 2023/2024 során véglegesődnek majd, de előre látható, hogy alapvető változásokat hoz a jövőben az AML/CFT-küzdelem területén. Habár az elmúlt években, évtizedekben is létezett már az EU-s AML/CFT-keretrendszer, létrejöttek a szabályokat meghatározó irányelvek és rendeletek, valamint kialakult és elkezdett működni a nemzetközi együttműködés is az EU különböző hatóságai (köztük felügyeleti szervei) között, alapvetően az AML/CFT mindenhol „hazai ügy” maradt. Ez fog megváltozni a közeljövőben az új AML/CFT-csomaggal, amely alapján nemcsak a tagállami elvárások kerülnek majd harmonizálásra (lényegében az EU közvetlen, rendeleti elvárásai mentén kerül minden tagállamban kialakításra a pénzügyi és egyéb szolgáltatók AML/CFT keretrendszere), hanem az AMLA mint EU-szintű, közvetlen felügyeleti hatóság megjelenésével a felügyeleti feladatok is sokkal komplexebbek lesznek.

## 7.3. Zöld Pénzügyek a felügyelet tevékenységében

*Gyura Gábor – Holczinger Norbert – Kim Donát*

### 7.3.1. Elméleti alapok: miért kezdett el a Felügyelet a fenntarthatósággal foglalkozni?

Bár a környezeti fenntarthatóság problematikája már a múlt század hatvanas éveitől kezdve jól ismert volt, de a tudomány által régóta hangoztatott figyelemfelhívások csak a 2010-es évek második felében értek el kritikus tömeget. A 2015-ben elfogadott Párizsi Klímamegállapodás, valamint az ugyanezen évben az ENSZ által megfogalmazott fenntartható fejlődési célok (SDG-k) – ha tettekben még nem is –, de politikai szándékok terén mindenképp áttörést jelentettek. Nemcsak a politikai, de immár a gazdasági szereplők számára is nyilvánvalóvá vált, hogy sürgős lépések szükségesek a klímaváltozás és más fenntarthatósági problémák megfékezésére, mivel azok már mindenképpen súlyos makrogazdasági következményekkel járnak majd.

Ez utóbbi negatív gazdasági hatások már önmagukban is relevánsak a pénzügyi piacok számára, és a pénzügyi felügyeletek szempontjából mint veszteségek, kieső jövedelmek potenciális forrásai – azaz mint kockázatok. Ezeken túl azonban a fenntarthatósági problémák leküzdésében is egyre többen látták meg a bankok, tőkepiacok, biztosítók potenciális pozitív szerepét. A következő évtizedekben szükséges, éves szinten is dollármilliárdokban mérhető addicionális beruházási igények rámutattak, hogy a pénzügyi szervezeteknek a korábbinál sokkal nagyobb mértékben kellene a fenntarthatósági átállást finanszírozniuk. Ez a finanszírozási szerep, de még inkább az előbb említett kockázati, pénzügyi stabilitási aspektus logikusan vezetett ahhoz, hogy a pénzügyi felügyeletek radarjára is felkerüljön a klímaváltozás és a többi környezeti, valamint társadalmi kihívás.

A gazdaság egészét tekintve elsősorban kétféle klímaváltozással kapcsolatos kockázattal szembesülhetünk. Egyrészt a fizikai kockázatokkal, amely az éghajlatváltozásból fakadó akkut extrém időjárásból fakadó természeti katasztrófákat (például aszály, árvizek vagy gyakoribb és intenzívebb viharok) és a krónikus környezeti változást takarja (például hőmérséklet-változás, szikesedés). Másrészt beszélhetünk átállási kockázatokról, amelyek a klímaváltozás ellen meghozott intézkedésekből származnak. Az átállási kockázatok részben szabályozási változásokból érkehetnek, például egyes technológiák korlátozása (egyres országokban a személyautók esetén belsőégésű motorok és szénerőművek fokozatos kivezetése) vagy karbonadók, karbonkvóták bevezetése, amely csökkenti a magas üvegházhatásúgáz (ÜHG) intenzitású technológiák versenyképességét. Ugyanakkor a fogyasztók és befektetők preferenciáinak megváltozása is okozhat jelentős kockázatnövekedést ezen cégek számára.

A két kockázati típusból fakadóan következik, hogy máshol jelentkeznek a kockázatok, mind földrajzi helyszínt, mind iparágakat tekintve, ezért gyakran egyes országok és szektorok ösztönzőrendszerei is eltérőek. A pénzügyi rendszert tekintve első benyomásunk lehetne, hogy mobilis volta miatt mérsékelten van kitéve fizikai kockázatoknak és működéséből fakadóan elsődleges ÜHG kibocsátása alacsony, ezért az átállási kockázat sem fenyegeti, ugyanakkor a finanszírozott vagy biztosított portfólióját tekintve számos cég, kitettség vagy személy érintett lehet egyik vagy akár mindkettő kockázattípus által. A környezeti változások azonban nemcsak kockázatot jelentenek, hanem lehetőséget is. Jó példa erre a lakossági jelzáloghitelzés, ahol megfigyelhető a kockázati különbség az ingatlanok energiahatékonysága alapján. Elmondható, hogy egy jobb energiahatékonyságú ingatlan csökkenti a hitel bedőlésének kockázatát, mivel ceteris paribus a fix kiadások az alacsonyabb közüzemi számlák miatt alacsonyabbak. E példák alapján is látható, hogy rendkívül összetett a klímaváltozásból fakadó kihívások felmérése és kezelése a pénzügyi szektor esetén.

A legelső „fecskék” elsősorban a francia, holland, angol és a kínai pénzügyi hatóságok voltak, amelyek 2017-ben egy új jegybanki, pénzügyi felügyeleti fórumot, az NGFS-t (Network for Greening the Financial System) hoztak létre. Ám az MNB is világszinten az elsők között, a térségben pedig sokáig egyedülként már 2018-ban elkezdett tudatosan foglalkozni a problémakörrel, és mint felügyelet is feltette az olyan újszerű, fel nem térképezett kérdéseket, mint hogy:

- Milyen kockázatokat jelentenek a klímaváltozás és más természeti anomáliák fizikai hatásai a magyar pénzügyi rendszer stabilitására?
- A klímaváltozás megfékezésére irányuló, szükségszerű gazdaságpolitikai lépések, azaz a gazdaság dekarbonizációja milyen hatással lehet a hitelek, befektetések teljesítményére, azaz kockázatára, és így a bankok és egyéb pénzügyi intézmények tőkehelyzetére?
- Amennyiben belátjuk, hogy a legjobb kockázatkezelés a megelőzés, miképpen lehet ösztönözni a magyar pénzügyi rendszer szereplőit, hogy „zöldítsék” mérlegüket, s ezáltal a szükséges zöld beruházási igényt is kielégítsék?

Az MNB-nek 2018-ban is már meglehetősen széles jogszabályi mandátuma volt, mely az árstabilitás védelmén túl kiterjedt a mikroprudenciális és makroprudenciális felügyelésre is. Továbbá a jegybanktörvény már ekkor megjelenítette, hogy az MNB-nek az elsődleges, árstabilitási cél veszélyeztetése nélkül hozzá kell járulnia a gazdaság fenntartható növekedéséhez. Ennél hangsúlyosabban, specifikusabban azonban a törvény nem írta elő a környezeti fenntarthatósági kockázatok, problémák feltárását vagy éppen kezelését. Ezen új, járatlan úton ezért az MNB-nek az intézkedések tervezése és bevezetése során folyamatosan reflektálnia kellett saját feladat- és felelősségkörével kapcsolatban is.



A Felügyelet módszertani szakterületének összefogásával, a 2018-as év során készített belső elemzések, előkészületek alapján készült „Az MNB Zöld Programja” című előterjesztés, amit a Pénzügyi Stabilitási Tanács 2019-ben fogadott el mint egyfajta programindító, stratégiai alapdokumentumot. Az első években e program alapvetően egy döntően felügyeleti program volt, melyhez a zöld monetáris stratégia némileg később, 2021-ben kapcsolódott (a megfelelő, új törvényi felhatalmazással összhangban – lásd később), ezzel a teljes jegybanki feladatkört lefedve.

### 7.3.2. Az MNB Zöld Programja - a kezdeti évek (2018-2020)

#### 7.3.2.1. A Zöld Program motivációi és felépítése

A program indulásakor a kiinduló helyzet nem volt könnyű terep felügyeleti szempontból. A tudományos szereplők, illetve a klímapolitikáért felelős szakminisztérium elemzései alapján tudható volt, hogy hazánk Európa egyik legsérülékenyebb országa a klímaváltozással szemben. Az is ismeretes volt, hogy a hazai gazdaság a klímaátállásra is érzékeny lehet, például az autóipar jelentősége vagy éppen a megújuló energia csekély részaránya miatt. Viszont az MNB-nek – hasonlóan szinte minden más külföldi felügyelethez – magának a hazai pénzügyi rendszernek a konkrét klíma-, illetve környezeti kitettségeivel kapcsolatban nem voltak még adatai. Tehát legfeljebb az volt becsülhető, hogy a pénzügyi szervezetek potenciális kockázata jelentős, miközben a téma lényegében hiányzott a piaci szereplők kockázatkezelési radarjáról is. Így a Felügyeletnek nemcsak saját folyamataira, megközelítésére, esetleges intézkedéseire kellett fókuszálnia, hanem a pénzügyi rendszerre, annak fejlődésére vonatkozóan is egyfajta vízióval kellett rendelkeznie (7.3-1. ábra).

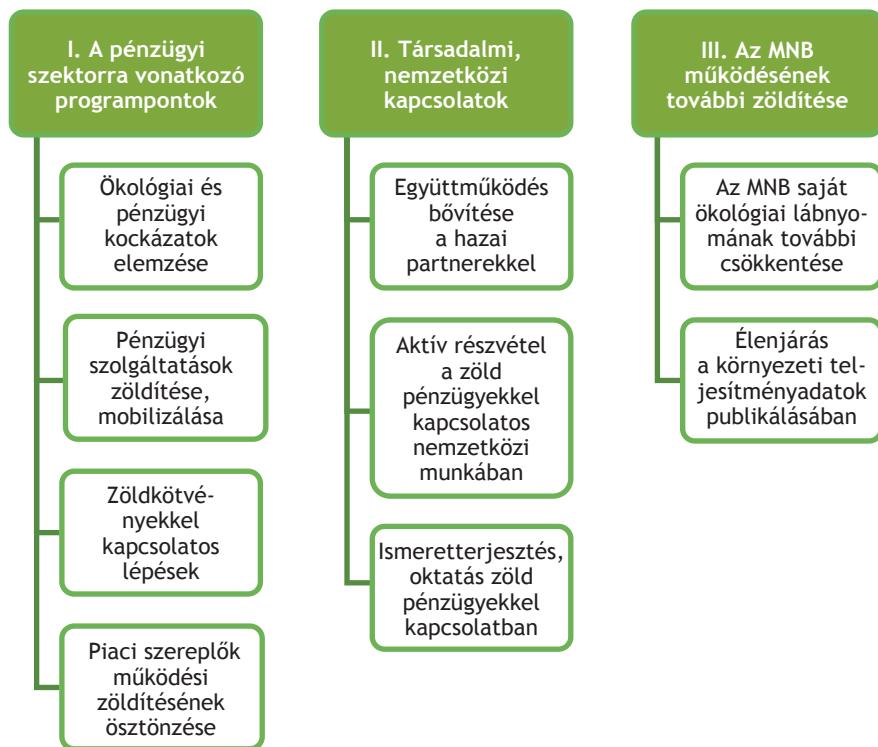
7.3-1. ábra: A Zöld Program kiinduló helyzete és céljai

Alaphelyzet (2019)	Elérendő cél
<ul style="list-style-type: none"> <li>• A hazai pénzügyi szervezetek környezeti kockázati kitettsége jelentős</li> <li>• Alacsony felkészültség ezek kezelésére</li> <li>• A rendszerszintű kockázat ismeretlen</li> <li>• Minimális a fenntarthatóságot szolgáló finanszírozás és pénzügyi termékek köre</li> <li>• A pénzügyi szektorbeli döntéshozók és szakemberek ismeretei hiányosak fenntarthatósági kérdésekben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A környezeti eredetű gazdasági sokkoknak ellenálló pénzügyi rendszer</li> <li>• Felmért és kezelt rendszerszintű kockázatok</li> <li>• A kihívásokra felkészült pénzügyi szervezetek</li> <li>• A hazai pénzügyi rendszer a zöldgazdasági átállás motorja</li> <li>• Fenntarthatósági kérdésekben képzett pénzügyi szakemberek</li> </ul>

Forrás: Gyura-Kolozsi, 2022

Az előbbi szempontokat figyelembe véve végül egy három pillérből álló program született 2019 elején. Egyértelmű volt ugyanis, hogy nem elég és nem is lehet kizárólag a klasszikus felügyeleti eszközökkel (vizsgálatokkal, adatszolgáltatások alapján végzett elemzésekkel, figyelemfelhívásokkal stb.) a szükséges haladást elérni. Az MNB-nek széles körű együttműködésre volt (és van továbbra is) szüksége hazánkban és nemzetközi téren a fenntarthatósággal foglalkozó szervezetekkel, tudásközpontokkal a megalapozott döntésekhez és a kellően széles körű hatás érdekében. Ennek megfelelően a pénzügyi szektorral foglalkozó első pillért kiegészítve egy második, társadalmi és nemzetközi kapcsolatokkal foglalkozó pillér is született. Végül pedig, már kezdetektől fogva egyértelmű volt, hogy egy ilyen program csak akkor lehet sikeres, ha maga a Jegybank hiteles a témában, a hitelességéhez pedig saját működésének „zöld” fejlesztése elengedhetetlen (7.3-2. ábra).

7.3-2. ábra: Az MNB Zöld Programjának pillérei



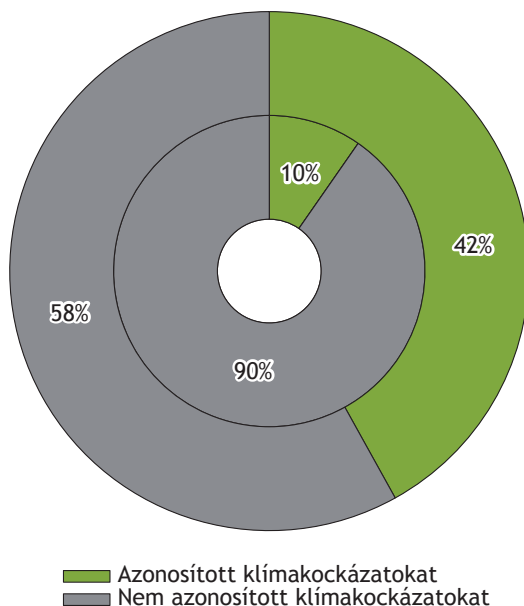
Forrás: MNB, 2019a

### 7.3.2.2. Az első pillér: a pénzügyi piaccal kapcsolatos intézkedések

Az MNB mint felügyeleti hatóság e pillérben az *Ökológiai és pénzügyi kockázatok elemzése* pontot kezelte prioritásként. A fent már említett információhiány leküzdésének logikus lépése az adatok bekérése lett volna, azonban a Felügyeletnek arra is figyelemmel kellett lennie, hogy maguk a pénzügyi szervezetek sem rendelkeztek részletes, számszerű adatokkal a témakörben. Így az MNB az első években kvalitatív felméréseket kért be a hitelintézetektől, biztosítóktól és a pénztáraktól, illetve a tőkepiaci vizsgálatok interjúiba is fokozatosan bevezette a fenntartói kérdéseket. Nem meglepő módon a 2019. évi felmérésekben

minden szektorban nagyon alacsonynak mutatkozott a környezeti tudatosság. A hitelintézetek között például a piaci szereplőknek csak 10 százaléka azonosított klímakockázatokat. Vélhetően az MNB aktivitása is hozzájárult, hogy 2020-ra ez az arány már 40 százalék felé emelkedett (7.3-3. ábra).

7.3-3. ábra: Klímaváltozással összefüggő kockázatok azonosítása  
(külső körgyűrű 2020-as év, belső körgyűrű 2019-es év)



Forrás: MNB, 2021a

A kockázatok feltárását, egyáltalán a piaci szereplők gyakorlatának elemzését a kevés elérhető adat mellett a definíciók és a szabályozás hiánya is nehezítette. A környezetileg fenntartható gazdasági tevékenységeket meghatározó EU-Taxonómia a Zöld Program indulásakor még csak koncepció szintjén létezett, így az MNB a Taxonómia tervezeteit,

szakértői jelentéseit tudta fokozatosan bevezetni saját munkájába. A zöld hitelezéssel kapcsolatos adatok elérésében nagy előrelépést jelentett a tőkekövetelmény-kedvezmény program bevezetése. A befektetési alapok, biztosítók és pénztárak piacán pedig az Európai Unió a befektetési szolgáltatókat érintő, fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételéről szóló rendeletének<sup>590</sup> (SFDR) 2021-es hatályba lépése hozta el az áttörést, mivel ez kötelezővé tette a termékek fenntarthatósági besorolását.

A *Pénzügyi szolgáltatások zöldítése, mobilizálása* pont a Magyarország fenntarthatósági fordulatához szükséges beruházások finanszírozásának bővítését célozta. A hazai pénzügyi rendszer hitelezésében, befektetéseiben kezdetben alig-alig jelent meg a zöld szempontrendszer: 2018–2019-ben egyáltalán nem volt jellemző, hogy a bankok dedikált zöld hitelekkel, kedvező feltételekkel törekedtek volna a zöld projektek hitelezésére, ahogy a biztosítói vagy tőkepiaci téren is csak elvétve és igen kis állományokkal voltak jelen fenntarthatósági tematikájú befektetési termékek. Erre is tekintettel viszonylag hamar felmerült a gondolat, hogy a Felügyelet szabályozói eszközöket is bevensen, amivel a zöld finanszírozást ösztönözheti. Mivel a legfontosabb eszközt a tőkekövetelmények jelentik, egy zöld tőkekövetelmény-kedvezmény bevezetésének lehetősége mint következő gondolati lépés, hamar felvetődött. 2019-ben (a nemzetközi akadémiai, szakpolitikai térben elméleti síkon) már zajlott némi vita a tőkekövetelmények ilyen típusú használatáról, de az MNB ezen elméleti megfontolásokat saját döntéselőkészítésében felhasználva a tettek mezejére lépett, amikor 2020 elejétől a lakossági, majd az év második felétől a vállalati szegmensben is zöld tőkekövetelmény-kedvezményt vezetett be, a világon elsőként.

Ez egy kívülről nézve merész, nagyon nem konvencionális lépés volt, mely a nemzetközi térben is elismerő reakcióra talált (Climate Bonds Initiative, 2020), a nemzetközi felügyeleti közösségben azonban egy jókora követ dobott az állóvízbe: diszkussziókat, egyetértést és kritikát

<sup>590</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/2088 rendelete (2019. november 27.) a pénzügyi szolgáltatási ágazatban a fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételekről.

egyaránt kiváltott. A szokatlansága abból eredt, hogy a tőkekövetelmények eredendően maguk is „színvakok”, és elvileg csak az adott kitettség kockázatosságát kell tükrözniük. A szkeptikus hangok úgy érveltek: egy hitel kockázatosságát nem csökkenti annak „zöldsége”, így a zöld kedvezmény prudenciálisan nem legitimálható. Az MNB azonban más megközelítést használt: egyrészt, lehetnek olyan területek, ahol a zöld jellemzők ceteris paribus pozitívan hathatnak az ügyfél nemteljesítési valószínűségére vagy éppen a veszteségrátára (például: energiahatékony lakáshitelek), illetve hogy a kedvezménnyel elérhető a hitelintézeti mérlegek „zöldítése”, amely csökkenti az átállási kockázatokat a bankrendszerben. A programban meghatározott hitelcélok és feltételek teljesülése esetén ugyanis az adott évi tőkekövetelményének egy részét vagy egészét elengedi az MNB a tőkeszabályozás 2. pillérében, azaz a hitelintézeteknek kevesebb tőkét kell tartaniuk e hitelek mögött a nem zöld kitettségekhez képest. Az átállási kockázatok méréséklése pedig az olyan környezetileg fenntartható hitelek révén valószínűleg, mint például a megújuló energia termeléséhez, a fenntartható agráriumhoz, elektromobilitáshoz vagy energiahatékony épületekhez kapcsolódó banki finanszírozás.

Az első pillér további elemei (*Zöldkötvényekkel kapcsolatos lépések és A piaci szereplők működési zöldítésének ösztönzése*) szintén újszerűek voltak. Az MNB saját zöldkötvény portfóliója a program egyik nem felügyeleti elemeként szintén nemzetközi figyelmet váltott ki, mivel 2019-ben még egyáltalán nem volt jellemző a fenntarthatósági szempontok beépítése a tartalékezelésbe a nemzetközi jegybanki gyakorlatban. Nemkülönböztető volt az is, hogy az MNB díjat alapított a legkiválóbb környezeti teljesítményt nyújtó pénzügyi intézmények számára, ezen keresztül is bátorítva a hazai bankok, biztosítók és alapkezelők operatív zöldülését is (MNB, 2019b).

### 7.3.2.3. A második pillér: társadalmi és nemzetközi kapcsolatok

A hazai partnerekkel való együttműködés bővítése egyrészt a meglévő partnerségek kiszélesítését, másrészt új kapcsolatok kialakítását jelentette. Így például a Felügyeletnek már a Zöld Program indulását megelőzően

is sokrétű szakmai kapcsolata volt a Bankszövetséggel vagy éppen az Innovációs és Technológiai Minisztériummal, amely a fenntarthatósági együttműködéssel, rendszeres egyeztetésekkel bővült ki. Új kapcsolatokat jelentett viszont a zöld civil szférával való kooperáció: az MNB a környezetvédelemmel foglalkozó civil szervezetekkel mind egyedi ügyekben, projektekben (mint például a karbonsemlegesítési program vagy éppen a zöld kereskedelmi ingatlanfinanszírozás definíciói kapcsán), mind pedig kollektíven tudott kölcsönösen előnyösen együttműködni (2020 tavaszán több mint tucatnyi civil szervezet bevonásával konzultált az MNB a COVID-19-járvány utáni zöldebb újrakezdés lehetőségeiről (MNB, 2020)).

A pillér *Aktív részvétel a zöld pénzügyekkel kapcsolatos nemzetközi munkában* pontja egyaránt felölelt nemzetközi bizottsági munkákat, de egyedi együttműködések és eseményeket, rendezvényeket is. Az MNB globális szinten az NGFS tagjaként, EU-s szinten pedig az uniós felügyeleti hatóságok, az EBA, ESMA és az EIOPA új fenntartható pénzügyi bizottságaiban tudott társszervezetekkel együtt dolgozni, de egyedileg például az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bankkal (EBRD) is rendkívül szoros szakmai kapcsolat alakult ki. A nemzetközi együttműködés fontos színterei voltak az MNB által 2019 óta minden évben megszervezett nemzetközi zöld pénzügyi konferenciák is, ahol számos világszinten elismert vezető, szakember szólalt fel.

A pillérben szintén nagyon hangsúlyos elem volt még az *Ismeretterjesztés, oktatás zöld pénzügyekkel kapcsolatban*. Az MNB ugyanis hamar felismerte, hogy tudásbázis kiépítése nélkül nem lehet kellően mélyreható változásokat előidézni, hiszen a pénzügyi rendszernek új tudással rendelkező szakemberekre lesz szüksége a fenntarthatósági fordulathoz. Ennek megfelelően mind az egyetemi, mind a felnőttképzésben intenzív munkák indultak el. Az egyetemi szférában először a Budapesti Corvinus Egyetemen és a Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen, majd a Szegedi Tudományegyetemen és a Neumann János Egyetemen indultak el zöld pénzügyi tantárgyak és kutatások az MNB szakmai és anyagi támogatásával. A felnőttképzésben pedig a Budapest Institute

of Bankinggel (BIB) való közös munka emelendő ki. A BIB-ben már 2019-ben megkezdődött a zöld pénzügyi tantárgyak oktatása, melyeket később továbbiak követtek, és melyeket mára százas nagyságrendben végeztek el a pénzügyi szervezetekben, ügyvédi irodákban, tanácsadó-cégeknél dolgozó, praktizáló munkatársak és vezetők.

#### **7.3.2.4. A harmadik pillér: az MNB saját működése**

Amint említettük, az *MNB saját ökológiai lábnyomának további csökkentése* mint program pont rendkívül fontos volt a hitelesség érdekében. A Jegybank már jóval a Zöld Program indulása előtt, 2011-től rendelkezett auditált környezetirányítási rendszerrel, folyamatosan mérsékelve az operatív működésből eredő környezeti lábnyomot (CO<sub>2</sub> emisszió, papírfogyasztás, hulladéktermelés stb.). Ehhez új lendületet adott a Zöld Program: az MNB hamar célul tűzte ki, hogy drasztikusan továbbcsökkentse karbonlábnyomát az épületek energiahatékonyságának fokozásával és zöld energia felhasználásával. A karbonsemlegesítés gondolata pedig már az első, sok légi utazással együttjáró nemzetközi konferencia kapcsán felmerült. Először ez utóbbi karbonlábnyomát ellentételezendő finanszírozott az MNB természetalapú projektet a WWF Magyarország segítségével, majd 2021-től kezdve az MNB teljes karbonlábnyomát is ily módon ellentételezte a Jegybank (MNB, 2021b).

Ezek mellett szintén fontos volt az *Élenjárás a környezeti teljesítményadatok publikálásában*, hiszen a fenntarthatóság fontos kelléke a transzparencia: a társadalomnak látnia kell, hogy az egyes szereplők, és különösen az olyan kiemelt állami intézmények, mint a Jegybank, ténylegesen is úgy működnek, ahogyan arról „beszélnek”. Ezt szem előtt tartva az MNB már 2019-re vonatkozóan részletesebbé tette az éves jelentésbe integrált fenntarthatósági közzétételeit. Ekkor azonban a pénzügyi mérlegben szereplő, finanszírozott emissziókról nem voltak adatok, annak külső megjelenítése csak a Program következő szakaszában tudott megvalósulni.



### 7.3.3. A zöld pénzügyek intézményesülése (2021-2022)

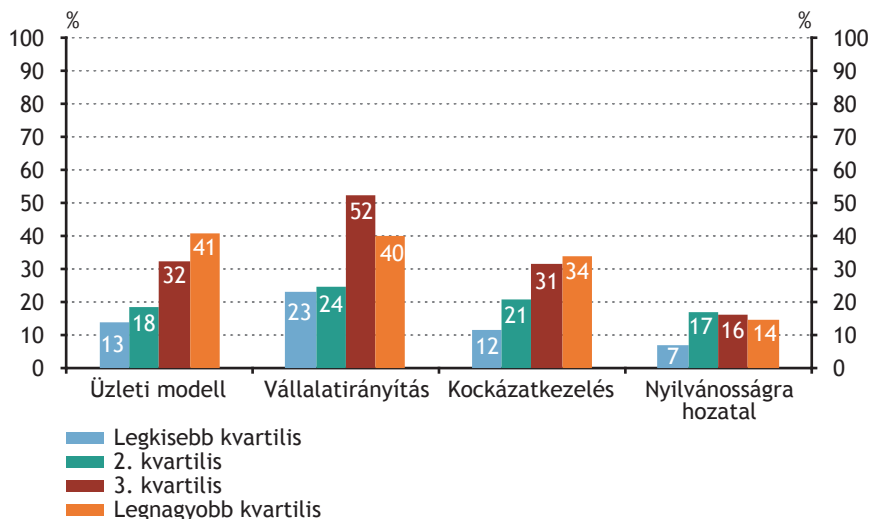
Míg a 2018–2020-as évek mind az MNB, mind a pénzügyi szervezetek számára inkább tanulóévek voltak, 2021-től kezdődően már minőségileg és mennyiségileg is más helyzetet láthattunk. A Jegybankon belül 2021-re már egy 10 fő körüli, dedikáltan a környezeti fenntarthatósági kérdésekkel foglalkozó szakterület jött létre, és az MNB nem felügyeleti szakterületein belül is egyre többek munkájában jelentek meg a fenntarthatósági szempontok. Ez nagy horderejű felügyeleti és monetáris politikai lépésekben mutatkozott meg ebben az időszakban.

#### 7.3.3.1. A fenntartható pénzügyi felügyelés kiépülése

A legfontosabb lépés az MNB Zöld Ajánlásának kiadása volt, mely 2021-ben a Föld napján került publikálásra. Az ajánlás célja a hazai hitelintézetek támogatása a fenntartható működésre történő átállásban, valamint a megváltozó jogszabályi környezetre való felkészülésben. Ennek érdekében részletes elvárásokat fogalmazott meg minden hazai hitelintézet számára, hogy a klíma- és környezeti szempontokat hogyan építsék be vállalatirányításukba, üzleti stratégiájukba, kockázatkezelésükbe és közzétételeikbe. Az ajánlás kiadása nemzetközi szinten is jelentős lépésnek tekinthető, ugyanis bár több felügyeleti hatóság is rendelkezett hasonló iránymutatással, azok az MNB Zöld Ajánlásánál jellemzően kevesebb témakört fedtek le. A több mint 50 pontos szabályozói eszköz minden bankot önértékelésre és akcióterv alkotására hívott. Ennek széles és mélyreható következményei voltak: többek közt egyre több bankban alakultak ki formális fenntarthatósági/ESG<sup>591</sup> felelősségi körök és szervezeti egységek. Ami pedig a legfontosabb: a Zöld Ajánlás lefektette a pályát, amin a bankoknak végig kell menniük. Noha még 2022-ben is sokan az út elején álltak, ez előbbi már önmagában egy fontos, strukturális lépés volt, melynek hatására egyre több hitelintézet kezdett a témával foglalkozni. A fejlődés ellenére a bankrendszer szektorszintű felkészültsége még 2022-ben sem volt magasnak tekinthető. (MNB, 2022a, 7.3-4. ábra).

<sup>591</sup> Környezeti, társadalmi és vállalatirányítási szempontok (environmental, social, governance).

7.3-4. ábra. Átlagos Zöld Ajánlás megfelelés - értékelések kategória és bankméret szerint bontva



Forrás: MNB, 2022a

A Zöld Ajánlás visszamérésének tapasztalatait, valamint az időközben történt jogszabályi változásokat figyelembe véve az MNB 2022 augusztusában publikálta a felülvizsgált Zöld Ajánlást, amely az egyes ajánlási pontokhoz rendelt pontos határidők megjelölésével segíti a hitelintézeteket. Az ajánlásban meghatározott ütemezés betartása révén a bankok fokozatosan felkészülve képesek lesznek határidőre teljesíteni a jogszabályi követelményeket. Az MNB kiemelten kezeli a Zöld Ajánlásban foglaltak teljesülését, ezért 2023-tól kezdve a hitelintézeti átfogó vizsgálatokban ellenőrzi azt.

A fenntartható pénzügyek egyik nagy kihívása a környezeti kockázatok azonosítása és mérése, melyet az elérhető adatok hiánya és az újszerű megközelítések szükségessége is nehezít. A hagyományos kockázatkezelés ugyanis tipikusan a múltbeli adatokat felhasználva határozza meg a kockázatok mértékét. A klímakockázatok azonban csak hosszú időtávon materializálódnak, így nem létezik elegendő historikus adat a modellezéshez. Ezért újfajta metodológiára, például

forgatókönyv-elemzésre, stressztesztekre van szükség a kockázati kitétségek számszerűsítéséhez, mely nélkül a klímakockázatok kezelése és mérséklése sem lehetséges.

Az MNB több módszert is kidolgozott a klímakockázatok mérése érdekében. E megközelítések elsősorban a hitelintézetek vállalati portfóliójának üvegházhatásúgáz (ÜHG) intenzitását mérik fel, amelyek a gazdaság karbonsemleges átállásra való törekvéséből fakadó szabályozói, beszállító-hálózati, befektetői és fogyasztói változásából eredeztethető átállási kockázatokat mérik. Az MNB által publikált módszertanok alapján a hitelintézetek saját portfóliójukra is elvégezhetik a Klímakockázati Háló (Ritter, 2022) vagy a Banki Karbonkockázati Index (Bokor, 2021) számítását, melyek érdemi információval bírnak az átállási kockázatokkal illetően.

Ugyanakkor az éghajlatváltozási kockázatok az idő előrehaladtával növekedni fognak, és elsősorban a hosszú távú kitétségekre és jövőbeli befektetésekre jelentenek kockázatot. A jövőt érintő bizonytalanságok, a historikus adatok hiánya miatt a hatások számszerűsítésére több jegybank, köztük az MNB is stresszteszteket végez (Bokor–Kim, 2021, Várgedő, 2022). A pénzügyi rendszer éghajlatváltozásra fókuszáló stressztesztjéhez szükséges a gazdaság egyes szektoraira gyakorolt hatások modellezése különböző klimatikus forgatókönyvek mentén. A leggyakrabban alkalmazott scenáriók a rendezett, a megghiúsult és a rendezetlen átállás hatásait vizsgálják, ezáltal számszerűsítve a lehetséges jövőbeli hatásokat. Egy stresszteszt azonban – különösen egy 30 éves időtávra előretekintő – nem képes „megjósolni” a jövőt, mivel a politikai-gazdasági aktorok viselkedése és a környezeti események alakulása nem predesztinálható. Ugyanakkor különböző scenáriók mellett a gazdasági-energetikai-klimatikus kölcsönhatásokra megbízható becslést képes produkálni, amely tanulsággal szolgálhat a döntéshozók számára. Az MNB hosszú távú stressztesztjének egyik fő következtetése, hogy Magyarország egy karbonsemleges átmenet esetén a folyamat nyertese lehet a klímaváltozásból fakadó fizikai kockázatok csökkenése és a visszaeső szénhidrogénimport révén javuló

makrogazdasági mutatók miatt. Mindkét hatás jelentős mértékben csökkenti a hazai bankrendszer nemteljesítési hitelállományát.

A környezeti kockázatok jobb megértését szolgálja az a 2022 szeptemberében indult projekt is, mely a biodiverzitás csökkenéséből adódó pénzügyi kockázatok felmérését, illetve az ezek kezelésére szolgáló pénzügyi felügyeleti módszertanok kialakítását tűzte ki célul. Az EU Technikai Támogatási Eszköz (TSI) finanszírozása révén megvalósuló, 2024-ben záruló projektben az MNB mellett az OECD és az Európai Bizottság szakértői is részt vesznek.<sup>592</sup>

Az intézményi befektetőket érintő nagy horderejű esemény volt ebben az időszakban a fent már említett SFDR-rendelet hatályba lépése, mely radikálisan új helyzetet eredményezett a piaci szereplők számára ESG-szempontról. A Felügyelet vezetői körlevéllel és számos szakmai konzultációval segítette a hazai alapkezelőket, biztosítókat és pénztárapokat az új szabályozás alkalmazására, és nagy számú új, ESG-alapú befektetési alap szigorú, de konstruktív engedélyezési eljárását folytatta le az időszakban.

Felügyeleti szempontból kiemelkedő továbbá, hogy erre az időszakra már egyre nagyobb adatvagyron alakult ki, melyek egyre több és jobb belső és külső elemzés készítését tették lehetővé. Ezzel összhangban az MNB 2021-től kezdődően évente adja ki Zöld pénzügyi jelentését, melyben átfogó értékelést ad a környezeti és klímakockázatokról és a pénzügyi rendszer zöldüléséről. Az MNB folyamatosan dolgozik az adathiányból fakadó modellezési nehézségek mérséklésén. Az említett adatvagyronon alapuló publikációk rendszeressé tétele segítheti a pénzügyi intézmények kockázati modellezését, emellett benchmarkok alkalmazását is lehetővé teszi, támogatva a mérhetőséget. Hosszabb távon felmerülhet a hitelezéshez szükséges ESG-adatok informatikai adatbázisba gyűjtése, mely a kockázatkezelési előnyök mellett a hitelfelvevők

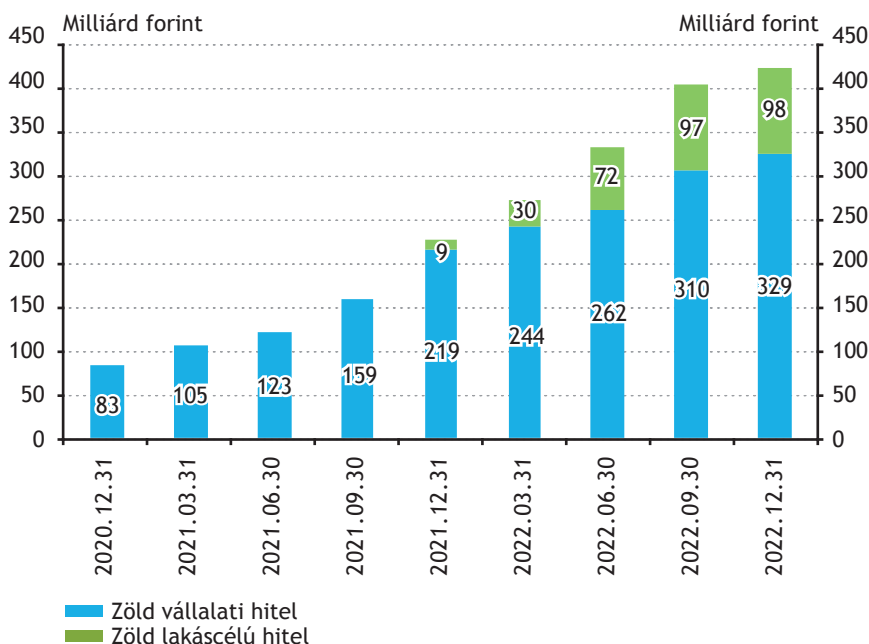
<sup>592</sup> <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2022-evi-sajtokozlemenyek/mnb-zold-program-elindult-a-biodiverzitas-csokkenesevel-kapcsolatos-penzugyi-kockazatokat-felmero-projekt>

számára is jelentős hozadékkal járna az adminisztráció csökkenésén keresztül.

### 7.3.3.2. A pénzügyi rendszer zöldülése

Az időszakban egyértelmű lendületet kapott a zöld hitelezés is, részben a gazdaságban organikusán is jelen lévő zöld beruházási igény miatt, de részben az MNB kedvezményeinek és programjainak köszönhetően. A lakossági zöld hitelezés a tőkekövetelmény-kedvezmény első évében még nem indult el, de 2022-ben (a Zöld Otthon programnak is betudhatóan) már jelentős volumenek mozdultak meg, míg a vállalati szegmensben szinte azonnal magas igénybevételt regisztrált a hasonló program. Összességében így 2022 végére már 400 milliárd forint felett volt a programban részt vevő állomány (7.3-5. ábra).

7.3-5. ábra. A tőkekövetelmény-kedvezmény programban részt vevő hitelintézetek zöld hitelállományainak alakulása



Forrás: MNB, 2023

A tőkepiacon is érdemi zöldülés látszott, de itt az alacsony bázis miatt még 2021 végén is markáns lemaradás volt tapasztalható. Az ESG-alapok Magyarországon csupán 1,8 százalékot tettek ki az említett időpontban, míg az Európai Unióban e szegmens részesedése nettó eszközérték alapon 42 százalékra rúgott (MNB, 2022a). Igaz, fontos látni, hogy a magas EU-arány mögött nagy számban „világoszöld” alapot látunk, amelyek nem feltétlenül járulnak hozzá érdemben a környezeti fenntarthatósághoz. A befektetési egységekhez kötött (unit linked) életbiztosítások eszközalapjainál a befektetési alapokhoz képest kedvezőbb a kép, hiszen a hazai ESG-arány 8,7% volt 2021 végén. A „sötétzöld” eszközalapok száma azonban ezen instrumentumok esetében is elenyésző.

A banki finanszírozás kiegészítését, alternatíváját jelentő tőkepiaci terület fejlesztése kiemelt fontosságú a fenntarthatóság érdekében. E célt szolgálta az a 2022 márciusában zárult, a TSI keretében megvalósult stratégiai projekt, mely minden fontos érintett szereplő, így többek között az MNB bevonásával és az EBRD közreműködésével, a hazai tőkepiac „zöldítését” elősegítő javaslatokat dolgozott ki.<sup>593</sup>

### 7.3.3.3. Szinergiák a monetáris politika zöldülésével

A Zöld Program felügyeleti kezdeményezései mellett fontos fejlemény volt, hogy 2021 nyarától az MNB környezeti fenntarthatóságra vonatkozó, új törvényi mandátumával összhangban meghirdette Zöld jegybanki eszköztár-stratégiáját. Ennek keretében került sor a Zöld Otthon Program bevezetésére, mely kedvező refinanszírozással tudta ösztönözni a zöld lakáshitelpiacot, illetve a célzott jegybanki jelzáloglevél-vásárlási program segítségével megszületett a zöld jelzáloglevél-piac is, mely közvetetten szintén támogatja a hazai lakóingatlan állomány modernizálását. Ezeken túl az MNB mind fedezetkezelési gyakorlatában, mind a klímakockázatokkal kapcsolatos, a monetáris politikai eszköztárra

<sup>593</sup> <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2022-evi-sajtokozlemenyek/megszulettek-a-hazai-tokepiac-zolditeset-elosegito-strategiai-javaslatok>  
<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/hu/Documents/energy-resources/Deloitte-Sustainable-Capital-Market.pdf>

is kitérő közzétételeiben igyekezett élen járni és példát mutatni (MNB 2022b).

E monetáris politikai lépések a felügyeleti intézkedésekkel nagyon erős szinergiákat generáltak. A Zöld Otthon Program hitelei után a bankok igénybe tudták venni a tőkekövetelmény-kedvezményt is, ahogyan a Növekedési Kötvény Programban (NKP) kibocsátott zöld vállalati kötvények után is. Az MNB által 2022 januárjában publikált Zöld Kötvény Kibocsátási Útmutató az NKP lezárását követően is útjelzőként szolgál a további, piaci alapú zöld kötvény kibocsátások lebonyolításához. Hasonlóan, a zöld jelzáloglevél-piac beindulása során fontos volt a Felügyelet engedélyezőfunkció-szerepe is, hiszen itthon teljesen új instrumentumok kerültek kibocsátásra.

#### 7.3.4. A fenntarthatósági szempontok további erősödése várható a jövőben

Könyvünk a 2022 végéig tartó időszakot öleli fel. A hazai zöld pénzügyi rendszer „zöldítése” még mindig csak kevesebb, mint öt éve tart, azaz az út elején állunk, és a jövő legalább ennyire kihívásokkal telnek ígérkezik. A nemzetközi trendek alapján ugyanis a fenntarthatóság egyértelműen a következő évek, évtizedek meghatározó témája marad.

A tét pedig nő. Az ESG-kockázatok felügyelete az MNB explicit feladatává válik várhatóan 2025-től a tőkekövetelményekről szóló irányelv alapján a bankszektorban, és a biztosítási szektorban is új felügyeleti feladatok „érkeznek”. A Felügyelet felelőssége tehát tovább növekszik majd, és nemcsak a jogszabályok, hanem az emelkedő társadalmi elvárások miatt is. Ennek megfelelően az MNB továbbra is aktívan kívánja támogatni a hazai pénzügyi szektor „zöldítését”, a hitelintézetek mellett egyre hangsúlyosabban a biztosítási, pénztári és tőkepiaci szektorokban is.

Eközben haladunk a klímavédelem szempontjából kritikus 2030 felé. Évről évre láthatjuk, közeledünk vagy távolodunk-e a környezeti

fenntarthatóság elérésétől, mely egyben azt is magával vonja majd, hogy a kapcsolódó kockázatok nőnek vagy csökkennek-e a hazai és a globális pénzügyi rendszerben.

Ma még minden nyitott, de az biztos, hogy az MNB-nek legalább olyan innovatívnak és bátornak kell majd lennie, mint amennyire az előző időszakban volt.

## Felhasznált irodalom

Bankok a történelemben: innovációk és válságok, MNB, 2018

EU Cybersecurity plan to protect open internet and online freedom and opportunity – Cyber Security strategy and Proposal for a Directive, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_13\\_94](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_94)

G7 FUNDAMENTAL ELEMENTS OF CYBERSECURITY FOR THE FINANCIAL SECTOR, [https://www.ecb.europa.eu/paym/pol/shared/pdf/G7\\_Fundamental\\_Elements\\_Oct\\_2016](https://www.ecb.europa.eu/paym/pol/shared/pdf/G7_Fundamental_Elements_Oct_2016).

CPMI-IOSCO Guidance on cyber resilience for financial market infrastructures <https://www.bis.org/cpmi/publ/d146.pdf>

EBA Guidelines on ICT Risk Assessment under SREP (EBA-GL-2017-05), <https://eba.europa.eu/eba-publishes-final-guidelines-to-assess-ict-risk>

FSB Summary Report on Financial Sector Cybersecurity Regulations, Guidance and Supervisory Practices, <https://www.fsb.org/2017/10/summary-report-on-financial-sector-cybersecurity-regulations-guidance-and-supervisory-practices/>

ECB Cyber resilience oversight expectations for financial market infrastructures (CROE), [https://www.ecb.europa.eu/paym/pdf/cons/cyberresilience/Cyber\\_resilience\\_oversight\\_expectations\\_for\\_financial\\_market\\_infrastructures.pdf](https://www.ecb.europa.eu/paym/pdf/cons/cyberresilience/Cyber_resilience_oversight_expectations_for_financial_market_infrastructures.pdf)

European Central Bank: European framework for testing financial sector resilience to cyber attacks (TIBER-EU), [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.tiber\\_eu\\_framework.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.tiber_eu_framework.en.pdf)

FSB Cyber Lexicon, <https://www.fsb.org/2018/11/cyber-lexicon/>

ESAs publish Joint Advice on Information and Communication Technology risk management and cybersecurity, <https://www.esa.europa.eu/esas-publish-joint-advice-on-information-and-communication-technology-risk-management-and-cybersecurity>

EBA Guidelines on ICT and security Risk Management, <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/internal-governance/guidelines-on-ict-and-security-risk-management>



EIOPA Guidelines on outsourcing to cloud service providers, [https://www.eiopa.europa.eu/document-library/guidelines/guidelines-outsourcing-cloud-service-providers\\_en](https://www.eiopa.europa.eu/document-library/guidelines/guidelines-outsourcing-cloud-service-providers_en)

ESMA Guidelines on outsourcing to cloud service providers, [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-2403\\_cloud\\_guidelines.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-2403_cloud_guidelines.pdf)

EBA Guidelines on outsourcing arrangements, <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/internal-governance/guidelines-on-outsourcing-arrangements>

[COBIT 3] Information Systems Audit and Control Foundation The IT Governance Institute, *Control Objectives for Information and related Technology*, 2000

Bokor L. (2021): Bank Carbon Risk Index – A Simple Indicator of Climate-Related Transition Risks of Lending Activity. Magyar Nemzeti Bank Occasional Paper No. 141, 1 September 2021. <https://www.mnb.hu/letoltes/mnb-op-141-final-1.pdf>

Bokor L., Kim D. (2021): Az MNB hosszú távú klímastresszteszt főbb eredményei. 2021. december 9. <https://www.mnb.hu/letoltes/az-mnb-hosszutavu-klima-stresszteszt-fobb-eredmenyei-final.pdf>

Climate Bonds Initiative (2020): How the Hungarian Central Bank could help solve the energy efficiency puzzle: MNB goes for green on housing loans. <https://www.climatebonds.net/2020/01/how-hungarian-central-bank-could-help-solve-energy-efficiency-puzzle-mnb-goes-green-housing>

Gyura Gábor–Koloszi Pál Péter (2022): Zöldpénzügyek és zöldjegybanksi politika. In: Parragh Bianka – Báger Gusztáv (Szerk.) *Az ösztönző állam válságkezelése II.: A sikeres gazdasági újraindítás*. Budapest, Magyarország: Ludovika Egyetemi Kiadó. 456.o. 9789635317059

MNB (2019a). Az MNB Zöld Programja <https://www.mnb.hu/letoltes/az-mnb-zold-programja-1.pdf>

MNB (2019b): Az MNB díjjal jutalmazta a „legzöldebb” pénzügyi intézményeket. Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2019-evi-sajtokozlomenyek/az-mnb-dijjal-jutalmazta-a-legzoldebb-penzugyi-intezmenyeket>

MNB (2020): Széles körű, innovatív lehetőségek a zöld gazdaságélénkítésben. Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2020-evi-sajtokozlomenyek/szeleskoru-innovativ-lehetosegek-a-zold-gazdasagelenkitesben>

MNB (2021a): Zöld pénzügyi jelentés, Magyar Nemzeti Bank, 2021. <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/zold-penzugyi-jelentes/zold-penzugyi-jelentes-2021-marcius>

MNB (2021b): Az MNB a WWF Magyarországgal együttműködve válik karbonsemlegessé, Magyar Nemzeti Bank. <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2021-evi-sajtokozlomenyek/az-mnb-a-wwf-magyarorszaggal-egyuttmukodve-valik-karbonsemlegesse>

MNB (2022a): Zöld pénzügyi jelentés, Magyar Nemzeti Bank, 2022. <https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/zold-penzugyi-jelentes/zold-penzugyi-jelentes-2022-majus>

MNB (2022b): Az MNB klímaváltozással kapcsolatos pénzügyi jelentése, Magyar Nemzeti Bank, 2022 <https://www.mnb.hu/letoltes/tcfd-jelente-s-2022-hu.pdf>

MNB (2023): Zöld pénzügyi jelentés, Magyar Nemzeti Bank, 2023. <https://www.mnb.hu/letoltes/zold-penzugyi-jelentes-2023.pdf>

Ritter, R. (2022) Banki klímakitettségek: A magyarországi vállalati hitelállományban felépült átállási kockázatok helyzetképe. *Hitelintézet Szemle*, 21 (1). 32–55 o.

Várgedő Bálint (2022): Klímakockázati stresszteszt: Karbonár sokk csődvalószínűségegre kifejtett hatása a magyar bankrendszerben, *Hitelintézet Szemle*, 21 (4). 57–82 o.

# Fogalomtár

**Alakuló közgyűlés:** Az önkéntes kölcsönös biztosítópénztár alapítását meghatározó első közgyűlés. Az alakuló közgyűlés hatáskörébe tartozik az alapszabály és az induló gazdálkodási terv elfogadása, a tisztségviselők és a könyvvizsgáló megválasztása, valamint a tisztségviselők díjazásának megállapítása, döntés az alapítással kapcsolatos, az alakuló közgyűlés időpontjáig felmerült költségek viseléséről.

**Alapító tag:** Önkéntes kölcsönös biztosítópénztárat kizárólag természetes személyek alapíthatnak. Az alapításhoz legalább 15 alapító tag szükséges.

**Alapkezelési díj:** a befektetési alapkezelő által az alap kezeléséért felszámított díj.

**Alapszabály:** a taggá válás feltételeit, a tagok jogait és kötelezettségeit, a pénztár szolgáltatásait, önkormányzati működését és gazdálkodási rendjét tartalmazó szabályzat.

**Bankközi Klíring Rendszer (BKR):** Magyarországon a kisértékű és nagytömegű (ún. retail) fizetések elszámolására szolgáló fizetési rendszer.

**Banktechnikai járadék:** előre meghatározott időtartamú, adott kifizetési gyakoriságú biztos járadék.

**Befizetéssel meghatározott nyugdíjkonstrukció – Defined Contribution (DC) scheme:** meghatározott mértékű és rendszerességű tagi vagy foglalkoztatói befizetések és azok befektetéséből származó hozam felhalmozása alapján számított összegű nyugdíj szolgáltatást tartalmazó nyugdíjkonstrukció.

**BUBOR:** Budapesti bankközi forint referencia-kamatláb, amelyet a bankközi piaci szereplők meghatározott periódusra egymás között irányadónak tekintenek.

**CEIOPS – Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors:** Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-felügyeleti Bizottsága: az EIOPA elődjének tekinthető szervezet, a korábbi „Európai Unió tagállamai biztosítási felügyeleti hatóságainak konferenciája” szervezet bázisán 2003. november 5-én jött létre, 2010. december 31-ig működött.

**CET1 (Core Equity Tier 1):** A legfontosabb szavatolótőke-elem az elsődleges alapvető tőke, amely meghatározott feltételeket teljesítő kibocsátott tőkeinstrumentumokból (elsősorban részvényekből), a hozzájuk kapcsolódó árszióból, az eredménytartalékból, a halmozott egyéb átfogó jövedelemből, egyéb tartalékokból és általános banki kockázatok fedezetére képzett tartalékokból áll.

**COBIT: Control Objectives for Information and Related Technologies** – a COBIT egy informatikai irányítási keretrendszer olyan vállalkozások számára, amelyek a legjobb informatikai irányítási gyakorlatokat kívánják bevezetni, nyomon követni és javítani.

**COREP (Common Reporting Framework):** Az Európai Bankfelügyeleti Hatóság (EBA) által az összes hitelintézetre és befektetési vállalkozásra vonatkozóan kialakított egységes jelentési keretrendszer.

**Dematerializált értékpapír:** nem nyomdai úton (okiratként) előállított értékpapírok. Az értékpapírok legfontosabb jellemzője, hogy elektronikus úton hozzák őket létre úgy, hogy az így előállított adathalmaz értékpapírok minden tartalmi kellékét tartalmazza. Ennek eredményeként az értékpapírt – a pénzhez hasonlóan – egy számlán írják jóvá, amelyből kiderül az értékpapír tulajdonosa, illetve letétkezelője, valamint – szintén hasonlóan a pénzhez – az értékpapírszámla terhére megadott „átutalással” lehet más részére átranzferálni a papírt. Ezáltal

gyorsan és könnyen, egy egyszerű könyvelési tétellel megvalósulhat az értékpapírok adásvétele. További előny, hogy más az értékpapírokhoz kapcsolódó művelet is (pl. óvadékba adás vagy kölcsönzés) könnyebbé válik.

Díjjegyzék: a pénzügyi intézmények által közzétett a 2014/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően a díjjegyzék egységesített formátumára és egységes szimbólumára vonatkozó végrehajtás-technikai standardok meghatározásáról szóló, 2017. szeptember 28-i (EU) 2018/34 bizottsági végrehajtási rendelet alapján elkészített, legjellemzőbb díjakat tartalmazó dokumentum.

Díjkimutatás: a 2014/92/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően a díjkimutatás egységesített formátumára és egységes szimbólumára vonatkozó végrehajtás-technikai standardok meghatározásáról szóló, 2017. szeptember 28-i (EU) 2018/33 bizottsági végrehajtási rendelet alapján készített, a fogyasztó fizetési számlájához kapcsolódó szolgáltatások igénybevételével kapcsolatban felmerülő valamennyi díjról, valamint adott esetben a fizetési számlára alkalmazott kamatlábakról készített kimutatás.

Egészségpénztári szolgáltató: az egészségpénztárral, egészség- és önszegélyező pénztárral szerződésben vagy tulajdonában álló, illetve általa üzemeltetett, az egészségügyről szóló törvényben meghatározott egészségügyi szolgáltató, valamint az a természetes személy, jogi személy, amely a pénztárral kötött szerződés alapján a pénztártagok számára egészségpénztári szolgáltatást ténylegesen nyújt.

Egyéni számla: az az alapnyilvántartás, amelyen a pénztár gazdálkodása és üzemvitele alapul, és amelyet a pénztár a pénztártagok részére vezet. A pénztár gazdálkodása során az egyéni számla tartalmazza (elszámolóegységekre épülő nyilvántartási rendszert vezető pénztárak esetén elszámolóegységben és forintban kifejezve) a pénztártagok rendszeresen fizetett tagdíjának, egyéb befizetéseinek és a munkáltatói

tag hozzájárulásának azt a részét, amelyet a pénztár a tagjai számára a szolgáltatások fedezeteként jóváír.

Egyéni számlakövetelés: a pénztártag egyéni számláján jóváírt összeg, amely tartalmazza a befizetéseket és a nettó hozamokat csökkentve az esetleges kifizetésekkel.

Egységes tagdíj: az alapszabályban megjelölt azon összeg, amelyet valamennyi pénztártag a pénztárnak rendszeresen megfizet.

Elszámolóegység: a nyugdíjpénztári tagok felhalmozási időszakban fennálló követelésének, valamint a függő tételeknek a kimutatására, nyilvántartására szolgáló, napi árfolyammal rendelkező egység.

Eszközértékelés: az önkéntes nyugdíjpénztári vagyoni piaci értéken történő értékelését munkanaponként kell elvégezni. A vagyoneértékelést a letétkezelő végzi. Amíg a pénztár nem működtet választható portfóliós rendszert, és piaci értéken számolt befektetett eszközei a negyedéves jelentés szerint még nem haladták meg az egymilliárd forintot, a főszabálytól eltérően a pénztári vagyoni piaci értéken történő értékelését negyedévente kell elvégezni.

Felhalmozási időszak: nyugdíjpénztár esetében a tagsági viszonynak a belépéstől a nyugdíjszolgáltatás megnyílásáig terjedő időszaka.

FINREP (Financial Reporting Standards): Az Európai Bankfelügyeleti Hatóság által egységesített keretrendszer, amely a hitelintézetek pénzügyi adatainak (például mérleg, eredménykimutatás) jelentését írja elő.

Fizetési rendszer: a jogszabályi definíció szerint elszámolási, illetve kiegyenlítési rendszer, amely a fizetési műveletek feldolgozására, elszámolására vagy teljesítésére megállapodásban vagy szabványban rögzített eljárásokat, valamint egységes szabályokat alkalmaz. Vagyis a fizetési rendszerek a gazdaság szereplői (magánszemélyek vagy cégek) közötti elektronikus fizetések (pl. átutalások vagy beszédések)

elszámolását végzik, tehát kiszámolják, hogy a rendszerbe beküldött tranzakciókból egy rendszertag intézmény (pl. hitelintézetnek) részére mennyi pénz érkezett csökkentve az intézménytől kimenő tranzakciók értékével. Valamint szükség esetén a fizetési rendszer gondoskodik a pénz tényleges mozgásáról is, ezt hívják kiegyenlítésnek. A fizetési rendszernek legalább elszámolási funkciója van, amely adott esetben kiegyenlítési funkcióval is bővíthet (pl. a VIBER-rendszer egyszerre elszámol és kiegyenlít). A fizetési rendszer az elszámolásokhoz, illetve a kiegyenlítéshez kapcsolódóan iparági szabványokat használ (pl. a fizetésekhez kapcsolódó üzenetek esetében iparági szabvány az ISO 20022). A fizetési rendszereknek nem lehet akármilyen cég a tagja, csak a jogszabály által megengedett szereplők (pl. hitelintézetek) köthetnek a fizetési rendszer üzemeltetőjével csatlakozási szerződést. Magyarországon fizetési rendszert működtetni is csak az MNB engedélyének birtokában lehet.

Foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény – Institution for occupational retirement provision (IORP): olyan intézmény, amely foglalkoztatótól vagy szakmai szervezettől elkülönítetten jön létre és működik, és amelynek célja munkaviszonyhoz kapcsolódó nyugellátás biztosítása a foglalkoztatók és a munkavállalók vagy képviselőik között megkötött megállapodás alapján.

Függő befizetések: a beazonosíthatatlan, azaz munkáltatóhoz vagy tagi egyéni számlához nem rendelhető pénztári befizetések.

GIRO Elszámolásforgalmi Zrt. (GIRO Zrt.): a Bankközi Klíring Rendszert (BKR-t) mint fizetési rendszert működtető pénzügyi vállalkozásnak minősülő intézmény.

Helyreállítási képesség: a hitelintézet azon képessége, hogy stabilizálja pénzügyi helyzetét, ha az jelentős mértékben romlik.

Helyreállítási terv: olyan terv, amelyben foglalt a hitelintézet által végrehajtandó lépések a likviditást vagy a fizetőképességet (szolvenciát)

súlyosan veszélyeztető állapot esetén – rendkívüli állami pénzügyi támogatás igénybevétele nélkül – biztosítják a hitelintézet pénzügyi helyzetének stabilizálódását.

Hitelnyújtás: a hitelező és az adós között írásban létesített hitelszerződés alapján meghatározott hitelkeret rendelkezésre tartása az adós részére, jutalék ellenében és a hitelező kötelezettségvállalása meghatározott szerződési feltételek megléte esetén a kölcsönszerződés megkötésére vagy egyéb hitelművelet végzésére.

IFRS: Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardok (angolul: International Financial Reporting Standards) elvi alapú, megközelítésű számviteli standardok, értelmezések és keretelvek, melyet a Nemzetközi Számviteli Standard Testület bocsát ki. Az IFRS-ek inkább elvi megközelítést alkalmaznak, semmint konkrét, speciális szabályokat az egyes esetekre.

INPRS – International Network of Pension Regulators and Supervisors: Nyugdíjszabályozók és Felügyelők Nemzetközi Hálózata 2000. április 7-én jött létre, a Prágában tartott első Forum on Private Pensions OECD-rendezvényen.

IOPS – International Organisation of Pension Supervisors: Nyugdíjfelügyelők Nemzetközi Szervezete: független nemzetközi szervezet, amely a nem állami nyugdíjkonstrukciók felügyeletében részt vevő intézményeket képviseli.

ITIL: Information Technology Infrastructure Library, Informatikai Infrastruktúra Könyvtár – az informatikai tevékenységek, például az informatikai szolgáltatásmenedzsment és az informatikai eszközgazdálkodás részletes gyakorlatainak gyűjteménye, amely az informatikai szolgáltatások és az üzleti igények összehangolására összpontosít.

Javadalmazás: a hitelintézet által a vezető állású személy, munkavállaló részére minden, a munkaviszony alapján közvetlenül vagy közvetve,



pénzbeli, természetbeni, vagyoni jog vagy egyéb formában nyújtott juttatás.

Kamatfelár: a referencia-kamatlábon felül – a hitelkamat részeként – fizetendő kamat, a hitelkamat és a referenciakamat különbségként meghatározott kamatrész

Kamatváltoztatási mutató: a hitelezés refinanszírozási költségeihez és a hitel nyújtásához kapcsolódó, az üzleti kockázat körén kívül álló, a hitelezők által nem befolyásolható – vagyis tőlük független –, valamint általuk el nem hárítható körülményekben bekövetkező változást objektív módon kifejező, a kamatmódosítás számításának alapjául szolgáló és a nyilvánosság számára hozzáférhető viszonyszám.

KELER Központi Értéktár Zrt. (KELER Zrt.): Magyarországon központi értéktárként működő intézmény.

KELER KSZF Központi Szerződő Fél Zrt (KELER KSZF Zrt.): Magyarországon központi szerződő félként működő intézmény.

Kockázati monitoring: az intézmények felügyeleti adatszolgáltatásának informatikai úton történő különböző feldolgozása a kockázatértékelést közvetlenül támogató információkká.

Közgyűlés: a pénztár legfőbb döntéshozó szerve. A közgyűlés a tagok összességéből áll. A közgyűlést az éves beszámoló és a pénzügyi terv elfogadása céljából legalább évente össze kell hívni.

Központi értéktár (CSD – Central Securities Depositories): A dematerializált értékpapírok előállításához és transzferéhez kapcsolódó szolgáltatásokat nyújtanak az egyik legfontosabb kereskedés utáni infrastruktúrák (post-trade infrastructures), a központi értéktárak. A központi értéktárak alapvető feladatai: a dematerializált értékpapírok előállítása, illetve azok központi értékpapírszámlákon történő jóváírása, valamint az értékpapír-transzferekhez kapcsolódó értékpapír-kiegyenlítési

rendszer működtetése. Vagyis a központi értéktár működteti azt az elszámolási és kiegyenlítési rendszert, amely segítségével az adott értékpapír létrejön, és később az egyik (központi) értékpapírszámláról egy másik (központi) értékpapírszámlára kerül át. Mindezekon túlmenően a központi értéktárak az alapvető szolgáltatások mellett ezen szolgáltatásokat kiegészítő, az értékpapírpiac hatékonyságát növelő és banki jellegű kiegészítő szolgáltatásokat is nyújthatnak (pl. korlátozásokkal hitelezhetnek vagy betétet gyűjthetnek). A központi értéktári szolgáltatások nyújtása Magyarországon az MNB engedélyéhez kötött.

Központi szerződő fél (CCP – Central Counterparty): a központi szerződő felek (KSZF-ek) elsődleges célja az, hogy a különböző pénzügyi termékekkel kereskedő felek esetleges nemteljesítéséből eredő kockázatokat kezelje, ezzel megakadályozza a láncolatos nemteljesítéseket. Mivel a pénzügyek világában az idő kritikus tényező, ezért a pénzügyi szervezetek gyakran már olyan pénzügyi termékekre vonatkozóan is kötnek a jövőre vonatkozó ügyletet, amely termék még nem áll a birtokukban. Ilyen lehet pl. egy részvény jövőbeni, ún. határidős eladása, még az előtt, hogy az adott intézmény ténylegesen részvény birtokába jutna. Ha valamilyen okból az intézmény nem jut a kérdéses értékpapír birtokába addig, míg a saját, részvény eladásra vonatkozó szerződését teljesítenie kellene, akkor láncolatos nemteljesítés alakulhat ki. Ezért a nemteljesítések dominószerű hatást indíthatnak el, destabilizálva ezzel az egész pénzügyi rendszert. Az elsődleges cél mellett fontos, hogy a tőzsdén kívüli származtatott pénzügyi termékek (ún. derivatívák) kereskedelméből eredő kockázatok is kezelve legyenek, mivel egy ilyen termék árfolyama is jelentős ingadozást mutathat. Hogyan is kezelik a KSZF-ek a fenti kockázatokat? Úgy, hogy a KSZF-ek útján elszámolt termékek esetében a KSZF belép az eladó és a vevő közé. Pl. egy részvény tőzsdei adásvétele esetében, az eladó a KSZF részére adja el az értékpapírt, amelyért a KSZF fizeti meg az ellenértékét, míg a vevő részére a KSZF adja a saját birtokában lévő részvényt, és a KSZF lesz a jogosultja az ellenértéknek. Ezzel a megoldással elkerülhető a láncolatos nemteljesítés, mert ha valamelyik fél nem teljesítene, akkor a KSZF megteszi azt helyette. De honnan van pénze és honnan van pontosan

ugyanolyan értékpapírja a KSZF-nek, mint amilyen az adott ügylethez éppen kell? A KSZF-ek szolgáltatásait sem veheti igénybe bárki, csak egy meghatározott intézményi kör (pl. hitelintézetek vagy befektetési vállalkozások). Azonban azon intézmények, amelyek szerződést kötnek egy KSZF-fel, vagyis klíringtaggá válnak, hozzá kell járulniuk a KSZF által kötelezően működtetett garanciaalaphoz. Pénzügyi nemteljesítés esetén ebből a garanciaalapból kerül a pénz kifizetésre, míg értékpapír nemteljesítéskor ennek az alapnak a terhére kerül beszerzésre a kérdéses értékpapír, tehát a KSZF megvásárolja a piacon az adott értékpapírt. A garanciaalap méretét az aktuálisan nyitott pozíciók határozzák meg. A központi szerződő feleknek Magyarországon az MNB-től szükséges tevékenységi engedélyt szerezni.

Küldöttközgyűlés: a pénztártagok által által – az alapszabályban meghatározottak szerint – közvetlenül vagy közvetett úton választott testület, amely a közgyűlés feladatait ellátja.

Lakáscélú hitelek és fogyasztási hitelek: Csak a lakosság részére – köztük a hitelintézetek által a saját dolgozóik részére – nyújtott hitelek kerülnek megjelenítésre a lakáscélú hitelek és a fogyasztási hitelek között. A hitelek állománya magában foglalja a lízing állományát is.

Letétkezelő: A pénztár a letétkezelési feladatok ellátásával a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló jogszabályban meghatározottak szerinti letétkezelés kollektív befektetések részére szolgáltatás nyújtására feljogosított hitelintézetet köteles megbízni. A pénztárnak csak egy letétkezelője lehet. A pénztár tulajdonában lévő értékpapírok kizárólag a letétkezelőnél helyezhetők el.

Likvid eszköz: pénz vagy azonnal pénzzé tehető eszközök összessége.

Monitoring rendszer: különböző standardizált, ledokumentált, leprogramozott, nyilvános, mindenki által ismert és elismert rendszerek együttese, mely az intézmények által rendszeresen szolgáltatott adatokon

alapulva előállított elemzéssel, értékeléssel támogatja a felügyelőket kockázatértékelési és kapcsolódó tevékenységük elvégzésében.

MREL (Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities): előírja, hogy az intézmények megfelelő mennyiségű és minőségű, válsághelyzet esetében részben vagy teljesen leírható, illetve tőkévé alakítható pénzeszközökkel rendelkezzenek, biztosítva ezzel a tulajdonosok és a hitelezők veszteségviselését.

Nyílt pénztár: az a pénztár, amely a lehetséges pénztártagok körét – a területi pénztár működési területének meghatározása kivételével – nem korlátozza.

Nyugdíj szolgáltatás (kiegészítő nyugdíj): A nyugdíjkorhatár elérése után a pénztártag részére, az egyéni számláján nyilvántartott összeg terhére, az alapszabályban rögzített módozatoknak megfelelően választása szerint egy összegben vagy járadék formájában, illetőleg e kettő kombinációjaként történő pénzbeni kifizetés.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, elsődleges feladata, hogy a tagállamok részére fórumot biztosítson a lehető legjobb gazdasági és szociális politikák kialakításában, értékelésében és fejlesztésében; Magyarország 1996. május 7-én írta alá az egyezményt, amellyel csatlakozott az OECD-hez.

Oklista: a Hpt. 279. § (13) bekezdésében foglalt, a pénzügyi intézmény által végrehajtható, egyoldalú szerződés módosítás feltételei, amely a szerződéses környezetbe kerül rögzítésre.

P2G (Pillar 2 Guidance): bankspecifikus tőkeajánlás, amely jelzi, hogy a felügyelet mekkora tőkeszint tartását várja el a teljes tőkekövetelményen felül. Pufferként szolgál a bankok számára, hogy ellenálljanak egy esetlegesen bekövetkező stresszhelyzetnek.

P2G-LR (Pillar 2 Guidance – leverage ratio): a túlzott tőkeáttétel kockázatára vonatkozó 2. pillér szerinti iránymutatás.

PD (Probability of Default): a nemteljesítés valószínűsége százalékban.

Pénztartag: az a 16. életévét betöltött személy, aki az alapszabály rendelkezéseit magára nézve kötelezőnek ismeri el és tagdíjfizetést vállal.

Részlegesen tőkésített rendszer (partially funded): olyan nyugdíjkonstrukció, amelyben a befizetések egy részéből tőkefelhalmozás történik, a befizetések másik része viszont a folyó szolgáltatási kifizetéseket finanszírozza.

Szavatolótőke: Az alapvető tőke (mint az elsődleges alapvető tőke és kiegészítő alapvető tőke összege) és a járulékos tőke összege. A szavatolótőke rendeltetése a hitelintézet működéséből fakadó kockázatok vagy veszteségek fedezése, amint ezek felmerülnek. A kockázatok alapján megállapított tőkekövetelményt mindenkor meg kell haladnia.

Szolgáltatással meghatározott nyugdíjkonstrukció – Defined Benefit (DB) scheme: előre meghatározott mértékű nyugellátás nyújtásáról szóló ígéretet tartalmazó nyugdíjkonstrukció.

Szolgáltató: az a természetes személy, jogi személy, amely a pénztárral kötött szerződés alapján a pénztár részére a pénztárüzem működésének részét képező, azt lehetővé tevő, elősegítő, illetve a pénztári szolgáltatásokat ténylegesen nyújtó tevékenységet végez – ide nem értve az egészségpénztári szolgáltatót. Szolgáltatónak minősül különösen az, aki (amely) a pénztár részére letétkezelői tevékenységet folytat, amelyhez a pénztár a befektetési üzletmenetét, illetve a könyvelése, nyilvántartásai vezetését kihelyezte, amely a pénztár részére tagszervezést végez, illetve amely az egészségpénztárak, egészség- és önszegélyező pénztárak részére szolgáltatás-szervezési tevékenységet lát el.

Tagdíj: a pénztár szolgáltatásainak fedezetére, valamint a pénztárszervezet működtetésére a pénztártagok által vállalt kötelezettségként, rendszeresen fizetett pénzbeli hozzájárulás, amelyet a munkáltató e törvényben meghatározott szabályok szerint, munkáltatói hozzájárulás jogcímen részben vagy egészben átvállalhat.

Tagszervezői tevékenység: a pénztári tagsági jogviszony létrehozására irányuló rendszeres, üzletszerű tevékenység.

Tier1: szavatolótőke-elem, amely magában foglalja az elsődleges alapvető tőkeelemet (lásd CET1), illetve a kiegészítő alapvető tőkeelemet. A kiegészítő alapvető tőkeelem általában olyan lejárat nélküli kötvényeket foglal magában, melyek egy válsághelyzetben CET1 tőkeinstrumentumokká konvertálhatók.

Tőkekövetelmény: A tőkekövetelmény a hitelintézet számára előírt szavatolótőke-minimum, amely a tevékenységéből fakadó kockázatok alapján kerül megállapításra, ami az ún. I. pilléres minimum-tőkekövetelmény, a felügyeleti felülvizsgálat keretében előírt többlettőke-követelmény (II. pillér) és a jogszabályban meghatározott tőkepufferek összege.

Tőkésített rendszer (fully funded): olyan nyugdíjkonstrukció, amelyben a befizetésekből tőkefelhalmozás történik, és a felhalmozott tőke adja a jövőbeni szolgáltatások fedezetét.

Ütemezett pénzkivonás: a tag szolgáltatási számlájának terhére, a tag részére teljesített rendszeres kifizetés, amelynek időtartama a kifizetés indulásakor előre nem meghatározott.

Valós Idejű Bruttó Elszámolási Rendszer (VIBER-rendszer): az MNB által működtetett valós idejű fizetési rendszer, amely elszámolja és kiegyenlíti a nagyértékű és kis számú, jellemzően bankközi fizetési műveleteket.

Várakozási idő: a tagsági viszonynak a belépéstől számított alapszabály szerinti azon időszaka, amelynek elteltével az egyéni számlaköveteléshez, illetve a szolgáltatáshoz a pénztártag hozzájuthat.

Zárt pénztár: olyan pénztár, amely munkahely vagy szakmai, érdekképviseleti, illetve más, a pénztár alapításakor már meglévő szerveződési elv.

# Jogtár

## *Európai uniós jogszabályok*

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/6/EK irányelve (2003. január 28.) a bennfentes kereskedelemről és a piaci manipulációról (piaci visszaélés)

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/41/EK irányelve (2003. június 3.) a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről (Directive 2003/41/EC of the European Parliament and of the Council of 3 June 2003 on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision)

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/71/EK irányelve (2003. november 4.) az értékpapírok nyilvános kibocsátásakor vagy piaci bevezetésekor közzéteendő tájékoztatóról és a 2001/34/EK-irányelv módosításáról (Prospectus Directive-PD)

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/25/EK irányelve (2004. április 21.) a nyilvános vételi ajánlatról

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/39/EK irányelve (2004. április 21.) a pénzügyi eszközök piacairól, a 85/611/EGK és a 93/6/EGK tanácsi irányelv és a 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 93/22/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (Markets in Financial Instruments Directive- MiFID)

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/109/EK irányelve [2004. december 15.] a szabályozott piacra bevezetett értékpapírok kibocsátóival kapcsolatos információkra vonatkozó átláthatósági követelmények harmonizációjáról és a 2001/34/EK-irányelv módosításáról (Transparency Directive-TD)



Az Európai Parlament és a Tanács 2009/65/EK irányelve (2009. július 13.) az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról (ÁÉKBV-irányelv) (Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities- UCITS)

Az európai parlament és a tanács 2009/138/EK irányelve (2009. november 25.) a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról (Szolvencia II)

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/61/EU irányelve (2011. június 8.) az alternatívbefektetésialap-kezelőkről, valamint a 2003/41/EK- és a 2009/65/EK-irányelv, továbbá az 1060/2009/EK- és az 1095/2010/EU-rendelet módosításáról (ABAK-irányelv)(Alternative Investment Fund Managers Directive- AIFMD)

Az EU-parlament és tanácsi 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK-irányelv módosításáról, a 2006/48/EK- és a 2006/49/EK-irányelv hatályon kívül helyezéséről (CRD)

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/57/EU irányelve (2014. április 16.) a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióiról (piaci visszaélésekről szóló irányelv) (Directive on Criminal Sanctions for Market Abuse- CSMAD)

Az Európai Parlament és Tanács 2014/65/EU irányelve (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EUirányelv módosításáról) (Markets in Financial Instruments Directive II- MiFID II)

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/92/EU irányelve ( 2014. július 23. ) a fizetési számlákhoz kapcsolódó díjak összehasonlíthatóságáról, a fizetésiszámla-váltásról és az alapszintű fizetési számla nyitásáról, illetve használatáról (EU-s fizetési számla irányelv)

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/95/EU irányelve (2014. október 22.) a 2013/34/EU irányelvnek a nem pénzügyi és a sokszínűséggel kapcsolatos információknak bizonyos nagyvállalkozások és vállalatcsoportok általi közzététele tekintetében történő módosításáról (Non-Financial Reporting Directive- NFRD)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/97 irányelve (2016. január 20.) a biztosítási értékesítésről (átdolgozás)

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/2341 irányelve (2016. december 14.) a foglalkoztatói nyugellátást szolgáltató intézmények tevékenységéről és felügyeletéről

Az Európai Parlament és a Tanács 2019/2034 irányelve (2019. november 27.) a befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, valamint a 2002/87/EK-, a 2009/65/EK-, a 2011/61/EU-, a 2013/36/EU-, a 2014/59/EU- és a 2014/65/EUirányelv módosításáról (Investment Firms Directive-IFD)

Az Európai Parlament és a Tanács 1606/2002/EK rendelete (2002. július 19.) a nemzetközi számviteli standardok alkalmazásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 1060/2009/EK rendelete (2009. szeptember 16) a hitelminősítő intézetekről

Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK-határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK-határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapírpiaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 513/2011/EU rendelete (2011. május 11.) a hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK-rendelet módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 236/2012/EU rendelete (2012. március 14.) a short ügyletekről és a hitel-nemteljesítési csereügyletekkel kapcsolatos egyes szempontokról (Short Selling Regulation-SSR)

Az Európai Parlament és a Tanács 648/2012/EU rendelete (2012. július 4.) a tőzsdén kívüli származtatott ügyletekről, a központi szerződő felekről és a kereskedési adattárakról (European Market Infrastructure Regulation-EMIR)

Az Európai Parlament és Tanácsi 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU-rendelet módosításáról (CRR)

Az Európai Parlament és a Tanács 596/2014/EU rendelete (2014. április 16.) a piaci visszaélésekről [piaci visszaélésekről szóló rendelet], valamint a 2003/6/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 2003/124/EK, a 2003/125/EK és a 2004/72/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről (Market Abuse Regulation-MAR)

Az Európai Parlament és Tanács 600/2014/EU rendelete (2014. május 15.) a pénzügyi eszközök piacairól és a 648/2012/EU-rendelet módosításáról (Markets in Financial Instruments Regulation- MiFIR)

Az Európai Parlament és a Tanács 909/2014/EU rendelete (2014. július 23.) az Európai Unión belüli értékpapír-kiegyenlítés javításáról és a központi értéktárakról, valamint 98/26/EK és a 2014/65/EU-irányelv, valamint a 236/2012/EU-rendelet módosításáról (Central Securities Depositories Regulation- CSDR)

Az Európai Parlament és a Tanács 1286/2014/EU rendelete (2014. november 26.) a lakossági befektetési csomagtermékekkel, illetve biztosítási alapú befektetési termékekkel kapcsolatos kiemelt információkat tartalmazó dokumentumokról (PRIIPs rendelet)

Az Európai Parlament és a Tanács 2016/1011 rendelete (2016. június 8.) a pénzügyi eszközökben és pénzügyi ügyletekben referenciamutatóként vagy a befektetési alapok teljesítményének méréséhez felhasznált indexekről, valamint a 2008/48/EK és a 2014/17/EU irányelv, továbbá az 596/2014/EU-rendelet módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2017/2402 rendelete (2017. december 12.) az értékpapirosítás általános keretrendszerének meghatározásáról, az egyszerű, átlátható és egységesített értékpapirosítás egyedi keretrendszerének létrehozásáról, valamint a 2009/65/EK-, a 2009/138/EK- és a 2011/61/EU-irányelv és az 1060/2009/EK- és a 648/2012/EU-rendelet módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1238 rendelete (2019. június 20.) a páneurópai egyéni nyugdíjtermékekről (PEPP)

Az Európai Parlament és a Tanács 2019/2033 rendelete (2019. november 27.) a befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről, valamint az 1093/2010/

EU-, az 575/2013/EU-, a 600/2014/EU- és a 806/2014/EU-rendelet módosításáról (Investment Firms Regulation-IFR)

Az Európai Parlament és a Tanács 2019/2088 rendelete (2019. november 27.) a pénzügyi szolgáltatási ágazatban a fenntarthatósággal kapcsolatos közzétételekről (Sustainable Finance Disclosure Regulation- SFDR)

Az Európai Parlament és a Tanács 2020/852 EU rendelet (2020. június 18.) a fenntartható befektetések előmozdítását célzó keret létrehozásáról, valamint az (EU) 2019/2088 rendelet módosításáról (Taxonómiarendelet)

Az Európai Parlament és a Tanács 2022/858 rendelete (2022. május 30.) a megosztott főkönyvi technológián alapuló piaci infrastruktúrák kísérleti rendszeréről, valamint a 600/2014/EU- és a 909/2014/EU-rendelet, továbbá a 2014/65/EU-irányelv módosításáról (Distributed Ledger Technology Regulation- DLTR)

Az Európai Parlament és a Tanács 2022/2554 rendelete (2022. december 14.) a pénzügyi ágazat digitális működési rezilienciájáról, valamint az 1060/2009/EK-, a 648/2012/EU-, a 600/2014/EU-, a 909/2014/EU- és az [EU] 2016/1011 rendelet módosításáról (Digital Operational Resilience Act-DORA)

A Bizottság 583/2010/EU rendelete (2010. július 1.) a 2009/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a kiemelt befektetői információk tekintetében, valamint a papírtól eltérő tartós adathordozón vagy weboldalon rendelkezésre bocsátott kiemelt befektetői információk vagy tájékoztató esetében teljesítendő különleges feltételek tekintetében történő végrehajtásáról

A Bizottság 231/2013/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2012. december 19.) a 2011/61/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a mentességek, az általános működési feltételek, a letétkezelők, a tőkeátvitel, az átláthatóság és a felügyelet tekintetében történő kiegészítéséről

A Bizottság (EU) 2015/35 felhatalmazáson alapuló rendelete (2014. október 10.) a biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megközelítéséről és gyakorlásáról szóló 2009/138/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Szolvencia II) kiegészítéséről

A Bizottság 2017/565 felhatalmazáson alapuló rendelete (2016. április 25.) a 2014/65/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a befektetési vállalkozások szervezeti követelményei és működési feltételei, valamint az irányelv alkalmazásában meghatározott kifejezések tekintetében történő kiegészítéséről

A Bizottság (EU) 2017/1943 felhatalmazáson alapuló rendelete (2016. július 14.) a 2014/65/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a befektetési vállalkozások engedélyezésére vonatkozó információkat és követelményeket meghatározó szabályozástechnikai standardok tekintetében történő kiegészítéséről

A Bizottság (EU) 2017/1945 végrehajtási rendelete (2017. június 19.) a 2014/65/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően a kérelmező és engedélyezett befektetési vállalkozások által és számukra nyújtandó értesítések tekintetében végrehajtástechnikai standardok meghatározásáról

A Bizottság (EU) 2017/2359 felhatalmazáson alapuló rendelete (2017. szeptember 21.) az (EU) 2016/97 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a biztosítási alapú befektetési termékek értékesítésére vonatkozó tájékoztatási követelmények és üzletviteli szabályok tekintetében történő kiegészítéséről

A Bizottság (EU) 2017/2358 felhatalmazáson alapuló rendelete (2017. szeptember 21.) az (EU) 2016/97 európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a biztosítókra és a biztosításértékesítőkre vonatkozó termékfelügyeleti és -irányítási követelmények tekintetében történő kiegészítéséről (POG rendelkezések)

A Bizottság (EU) 2018/1229 felhatalmazáson alapuló rendelete (2018. május 25.) a 909/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a kiegyenlítési fegyelemre vonatkozó szabályozástechnikai standardok tekintetében történő kiegészítéséről (Sustainable Disclosure Regulation-SDR)

A Bizottság (EU) 2021/473 felhatalmazáson alapuló rendelete (2020. december 18.) az (EU) 2019/1238 európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a páneurópai egyéni nyugdíjtermékhez kapcsolódóan az információkat tartalmazó dokumentumokra, a költségkorlátba tartozó költségekre és díjakra, valamint a kockázatcsökkentési technikákra vonatkozó követelményeket meghatározó szabályozástechnikai standardok tekintetében történő kiegészítéséről

A Bizottság (EU) 2022/27 felhatalmazáson alapuló rendelete (2021. szeptember 27.) a 236/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a jelentős nettó rövid részvénypozíciók bejelentésére vonatkozó küszöbérték kiigazítása tekintetében történő módosításról

A Bizottság (EU) 2022/466 felhatalmazáson alapuló rendelete (2021. december 17.) a 600/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a jóváhagyott közzétételi mechanizmusok és jóváhagyott adatszolgáltatási mechanizmusok Európai Értékpapíri Hatóság általi felügyeletének elvétől való eltérésre vonatkozó kritériumok meghatározása tekintetében történő kiegészítéséről

### *Hazai jogszabályok*

1875. évi XXXVII. törvénycikk kereskedelmi törvény

1884. évi XVII. törvénycikk ipartörvény

1891. évi XIV. törvénycikk az ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetén való segélyezéséről

1898. évi XXIII. törvénycikk a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről

1907. évi XIX. törvénycikk az ipari és kereskedelmi alkalmazottaknak betegség és baleset esetére való biztosításáról

1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzintézeti Központtól

1917. évi IX. törvénycikk az 1917/18. költségvetési év első négy hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról

1919. évi XXIX. néptörvény a biztosítási magánvállalatok állami felügyeletéről és az ezzel kapcsolatos rendelkezésekről

1920. évi XXX. törvénycikk a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898. évi XXIII. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről

1920. évi XXXVII. törvénycikk a Pénzintézeti Központtól

1923. évi VIII. törvény a biztosító magánvállalatok állami felügyeletéről és egyes közhiteli kérdések rendelkezéséről

1924. évi IV. törvénycikk az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról

1924. évi X. törvénycikk a korona értékcsökkenésének meggátlására irányuló egyes intézkedésekről

1926. évi XIII. törvénycikk a Pénzintézeti Központtól szóló 1920:XXXVII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról

1927. évi XXI. törvénycikk a betegségi és baleseti kötelező biztosításról

1928. évi XL. törvény az öregség, rokkantság, özvegyesség és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról



1936. évi XXXVI. törvénycikk a gazdatisztek öregségi, rokkantsági és haláleseti kötelező biztosításáról

1939. évi II. törvénycikk a honvédelemről

1940. évi XII. törvénycikk a biztosítási intézmények magánfelügyelete, valamint a felügyeletet ellátó biztosításügyi közigazgatás egyes kérdéseinek szabályozásáról

1947. évi XXX. törvénycikk a Magyar Nemzeti Bank és a Pénzügyintézetek Központ I. kúriájába tartozó, részvénytársasági alapon működő pénzügyintézetek magyar tulajdonban levő részvényeinek állami tulajdonbavételéről

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya

1950. évi 36. törvényerejű rendelet az állami társadalombiztosítás szervezetéről

1951. évi 30. törvényerejű rendelet a dolgozók egységes társadalombiztosítási nyugdíjáról

1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

1982. évi 6. törvényerejű rendelet a Nemzetközi Valuta Alap alapokmányának kihirdetéséről

1990. évi VI. törvény az egyes értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról és forgalmazásáról, valamint az értékpapírtőzsdéről (Épt.)

1991. évi XLIX. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról (Cstv.)

1991. évi LX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról

1991. évi LXIII. törvény a befektetési alapokról (Batv.)

1991. évi LXIX. törvény a pénzügyintézetekről és a pénzügyintézeti tevékenységről

1993. évi XCVI. törvény az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról (Öpt.)

1994. évi XXIV. törvény a pénzmossás megelőzéséről és megakadályozásáról (első Pmt.)

1995. évi XCVI. törvény a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről

1996. évi CXI. törvény az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapírtőzsdéről (új Épt.)

1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról (régii Hpt.)

1996. évi CXIV. törvény az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről

1997. évi LXXXII. törvény a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról (Mpt.)

1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (régii Psztv.)

2000. évi C törvény a számvitelről

2001. évi CXX. törvény a tőkepiacról (Tpt.)

2002. évi LXIV. törvény az egyes pénz- és tőkepiaci tárgyú törvények módosításáról

2003. évi XV. törvény a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról (második Pmt.)

2003. évi LX. törvény a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről (régi Bit.)

2007. évi CXVII. törvény a foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről (Fnyt.)

2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (Psztv.)

2007. évi CXXXVI. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról (harmadik Pmt.)

2007. évi CXXXVIII. törvény a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól (Bszt.)

2007. évi CXL. törvény a tőkeegyesítő társaságok határon átnyúló egyesüléséről

2007. évi CLIX. törvény a viszontbiztosítókról

2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról (Fttv.)

2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól (Grtv.)

2009. évi CLXII. törvény a fogyasztónak nyújtott hitelről (Fhtv.)

2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről (új Psztv.)

2011. évi CXCI. törvény a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról (Battv.)

2012. évi CXVI. törvény a pénzügyi tranzakciós illetékről

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)

2013. évi CXXXV. törvény a szövetkezeti hitelintézetek integrációjáról és az egyes gazdasági tárgyú jogszabályok módosításáról

2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról (MNB tv.)

2013. évi CCXXXV. törvény az egyes fizetési szolgáltatókról

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

2014. évi XVI. törvény a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról (Kbftv.)

2014. évi XXXVIII. törvény a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről (Kúriatörvény)

2014. évi XL. törvény a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről (Elszámolási törvény)

2014. évi LXXVII. törvény az egyes fogyasztói kölcsönszerződések devizanemének módosulásával és a kamatszabályokkal kapcsolatos kérdések rendezéséről (Forintosítási törvény)

2014. évi LXXXVIII. törvény a biztosítási tevékenységről (Bit.)

2015. évi XXXIX. törvény a Quaestor-károsultak kárrendezését biztosító követeléskezelő alap létrehozásáról

2015. évi LXXXV. törvény az egyes törvényeknek a pénzügyi közvetítőrendszer fejlesztésének előmozdítása érdekében történő módosításáról

2015. évi CLXXVIII. törvény a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardok egyedi beszámolási célokra történő hazai alkalmazásának bevezetéséhez kapcsolódó, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról

2017. évi LIII. törvény a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról (negyedik Pmt.)

2017. évi LXIX. törvény a pénzügyi piacok működését és a pénzügyi eszközök kereskedését szabályozó törvények jogharmonizációs célú módosításáról

2050/17/1954. sz. MT határozat és 3590/1954 sz. PM-rendelet

18/1972. (VI. 5.) MT rendelet a biztosítási tevékenységről

23/1979. (VI. 28.) MT rendelet az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény végrehajtásáról

55/1986. (XII. 10.) MT rendelet az állami bankfelügyeletről

56/1986. (XII. 10.) MT rendelet az állami biztosításfelügyeletről

37/1967. (X. 12.) Kormányrendelet a pénzforgalomról és a bankhitelről

6/1994. (I. 21.) Kormányrendelet az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak egyes gazdálkodási szabályairól (hatálytalan: 1998. I. 1.)

7/1994. (I. 21.) Kormányrendelet az önkéntes kölcsönös biztosítópénztárak beszámolási és könyvvezetési kötelezettségéről (hatálytalan: 1998. I. 1.)

267/1997. (XII. 22.) Kormányrendelet az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak befektetési és gazdálkodási szabályairól

268/1997. (XII. 22.) Kormányrendelet az önkéntes kölcsönös egészség- és önszegélyező pénztárak egyes gazdálkodási szabályairól (Ebr.)

269/1997. (XII. 22.) Kormányrendelet az önkéntes nyugdíjpénztárak beszámolóképzésének és könyvvezetésének sajátosságairól (hatálytalan: 2001. I. 1.)

270/1997. (XII. 22.) Kormányrendelet az önkéntes kölcsönös egészség- és önszegélyező pénztárak beszámoló készítésének és könyvvezetésének sajátosságairól (hatálytalan: 2001. I. 1.)

192/2000. (IX.24.) Kormányrendelet a biztosítók éves beszámoló készítési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól

223/2000. (XII. 19.) Kormányrendelet az önkéntes nyugdíjpénztárak beszámolóképzési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól

252/2000. (XII. 24.) Kormányrendelet az önkéntes kölcsönös egészség- és önszegélyező pénztárak beszámolóképzési és könyvvezetési kötelezettségének sajátosságairól

281/2001. (XII. 26.) Kormányrendelet az önkéntes kölcsönös nyugdíjpénztárak befektetési és gazdálkodási szabályairól (Öbr.)

43/2015. (III. 12.) Kormányrendelet a biztosítók és a viszontbiztosítók szavatolótőkéről és biztosítástechnikai tartalékairól

144/2018. (VIII. 13.) Kormányrendelet a fogyasztók részére vezetett fizetési számlákhoz kapcsolódó díjakról történő tájékoztatás egyes kérdéseiről (Fizetési számla Kormányrendelet)

47/2020. (III. 18.) Kormányrendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről

62/2020. (III. 24.) Kormányrendelet a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Kormányrendelet fizetési moratóriumra vonatkozó részletszabályairól

14/2014. (V. 19.) MNB rendelet a hitelintézetek devizapozícióbeli lejáratú összhangjának szabályozásáról, valamint a pénz- és hitelpiaci szervezetek által a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank felügyeleti feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 43/2013. (XII. 29.) MNB-rendelet módosításáról

36/2015. (IX. 34.) MNB rendelet az értékpapírszámla, ügyfélszámla belépési azonosító és jelszó megképzésének módszertanáról, a kapcsolódó adatszolgáltatásról, valamint az adatbiztonsági követelményeket rögzítő szabályzat kötelező tartalmi elemeiről

44/2018. (XII. 5.) MNB rendelet a pénzügyi ágazaton kívüli befolyásoló részesedés figyelembevételéről és a késedelmes hitelkötelezettség lényegességi határértékéről

41/2020. (XI. 18.) MNB rendelet az MNB részére benyújtott a jegybanki információs rendszerhez elsődlegesen a Magyar Nemzeti Bank alapvető feladatai ellátása érdekében teljesítendő adatszolgáltatási kötelezettségekről

A m. kir. minisztérium 1923. évi 196. M.E. számú rendelete a biztosító magánvállalatok állami felügyeletéről és az ezzel kapcsolatos rendelkezésekről

6.002/1928. N. M. M. elnöki számú rendelet

A m. kir. minisztérium 1938. évi 2240. sz. ME rendelete, a nagyobb hitelintézetek, valamint a biztosító magánvállalatok vezető állásainak betöltéséről

A m. kir. pénzügyminiszter 1939. évi 10. sz. PM rendelete, a Pénzintézeti Központ rendes felülvizsgálati jogkörének kiterjesztéséről

34/1967. (XII. 24.) PM rendelet a pénzforgalomról és a bankhitelről szóló 37/1967. (X.12.) Kormányrendelet végrehajtásáról

24/1972. (VIII. 12.) PM rendelet az Állami Biztosítóról

28/2015. (X.21.) NGM rendelet a biztosítóban az élet- és nem életbiztosítási ágak elkülönítésének módjáról

21/2011. (X. 20.) PSZÁF rendelet az egészség- és önszegélyező pénztárak adatszolgáltatási kötelezettségéről

25/2011. (XI. 17.) PSZÁF rendelet az önkéntes nyugdíjpénztárak adatszolgáltatási kötelezettségéről

27/2011. (XI. 30.) PSZÁF rendelet a magánnyugdíjpénztárak adatszolgáltatási kötelezettségéről



60/1991. (X. 29.) OGY-határozat a társadalombiztosítási rendszer megújításának koncepciójáról és a rövid távú feladatokról

1281/2010. (XII. 15.) Kormányhatározat a nyugdíjreform végrehajtásának koncepcionális irányairól és a szabad nyugdíjpénztár-választással összefüggő feladatokról

1128/1994. (XII. 30.) Kormányhatározat az államháztartási reform előkészítéséről

## Rövidítések jegyzék

ABA: alternatív befektetési alapok

ÁBH: Állami Biztosítási Hivatal

ÁBIF: Állami Biztosításfelügyelet

ACPR: Autoritert de contrôle prudentiel et de résolution (francia pénzügyi felügyelet)

ÁÉF: Állami Értékpapír-felügyelet

ÁÉKBV: átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozás

ÁÉTF: Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyelet

AFR: Azonnali Fizetési Rendszer

AML/CFT: Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism (pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem)

AMLA: Anti-Money Laundering Authority (Pénzmosás-megelőzési hatóság)

AMLR: Anti-Money Laundering Regulation (Pénzmosás-megelőzési rendelet)

ÁPTF: Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet

ASF: román pénzügyi felügyelet

BAF: Állami Bankfelügyelet

BaFin: Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (német pénzügyi felügyelet)

BCBS: Basel Committee on Banking Supervision (Bázei Bankfelügyeleti Bizottság)

BÉT: Budapesti Értéktőzsde

BEVA: Befektetővédelmi Alap

BIB: Budapest Institute of Banking

BIS: Bank for International Settlements (Nemzetközi Fizetések Bankja)

BMA: Business Model Analyses (Üzletimodell-elemzés)

BoS: Board of Supervisors (EIOPA és EBA legfőbb döntéshozó szerv)

BSA: Bank Secrecy Act (Banktitokról szóló törvény az USA-ban)

BUBOR: Budapesti bankközi forint referencia-kamatláb

CDD: Customer Due Diligence (ügyfélátvilágítás)

CEIOPS: Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors (európai biztosítási és foglalkoztatói nyugdíjfelügyeleti bizottság)

CESEE ISI: Insurance Supervision Initiative of the Central, Eastern and South-Eastern Europe (közép-, kelet- és délkelet-európai biztosításfelügyeleti kezdeményezés)

CESR: Committee of European Securities Regulators (Európai Értékpapír Szabályozó Bizottság)

CET1: Core Equity Tier 1 (elsődleges alapvető tőke)

CFD: contract-for-difference (különbözeti ügylet)

COBIT: Control Objectives for Information and Related Technologies (Információs és kapcsolódó technológiák ellenőrzési céljai)

COREP: Common Reporting Framework (egységes jelentési keretrendszer)

CROE: Cyber Resilience Oversight Expectations (A kiberrezilienciával kapcsolatos felügyeleti elvárások)

CSÉB: Csoportos Élet- és Balesetbiztosítás

CSOP: egyfajta csoportos élet- és balesetbiztosítás

CTR: Currency Transaction Report (egy bizonyos összeg fölötti tranzakcióról szóló bejelentés)

DB scheme: Defined Benefit scheme (Szolgáltatással meghatározott nyugdíjkonstrukció)

DC scheme: Defined Contribution scheme (Befizetéssel meghatározott nyugdíjkonstrukció)

EBA: European Banking Authority (Európai Bankhatóság)

EBKM: egységesített betéti kamatláb-mutató

EBRD: European Bank for Reconstruction and Development (Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank)

EIOPA: European Insurance and Occupational Pensions Authority (Európai Biztosítás- és Foglalkoztatói nyugdíjhatóság)

EKB: Európai Központi Bank

EMABIT: Első Magyar Általános Biztosító Társaság

ENW7: Expert Network 7 (Szakértői Csoport 7)

EPIFP: a jövőbeni díjakban foglalt várható nyereség

ERA: a hitelesített adatok fogadására hivatott elektronikus rendszer

ESA: European Supervisory Authorities (Európai Felügyeleti Hatóságok)

ESEF: European Single Electronic Format (Európai Egységes Elektronikus Beszámolási Formátum)

ESFS: European System of Financial Supervisors (Európai Pénzügyi Felügyelet Rendszere)

ESG: environmental, social, governance (környezeti, társadalmi és vállalati irányítási szempontok)

ESMA: European Securities and Markets Authority (Európai Értékpapíri Felügyeleti Hatóság)

ESRB: European Systemic Risk Board (Európai Rendszerkockázati Testület)

ÉSZLA: értékpapírszámla online lekérdezési felület

FATF: Financial Action Task Force (Pénzügyi Akciócsoport)

FCA: Financial Conduct Authority (Brit Pénzügyi Felügyelet)

FINREP: Financial Reporting Standards (egységesített, hitelintézetek pénzügyi adataira vonatkozó jelentési keretrendszer)

FIU: Financial Intelligence Unit (Pénzügyi hírszerző egység)

FMA: Financial Market Authority (osztrák pénzügyi felügyelet)

GDP: Gross Domestic Product (Bruttó nemzeti termék)

IAIS: International Association of Insurance Supervisors (Biztosítá felügyeleték Nemzetközi Szövetsége)

ICAAP: Internal Capital Adequacy Assessment Process (a tőkemegfelelés belső értékelési folyamata)

ICPs: Insurance Core Principles (biztosítási alapelvek)

ICS: Insurance Capital Standards (biztosítási tőkesztenderdek)

IDD: Insurance Distribution Directive (biztosítási értékesítésről szóló irányelv)

IFRS: International Financial Reporting Standards (Nemzetközi Pénzügyi Beszámolási Standardok)

ILAAP: Internal Liquidity Adequacy Assessment Process (likviditás belső értékelési folyamata)

INPRS: International Network of Pension Regulators and Supervisors (Nyugdíj szabályozók és Felügyelők Nemzetközi Hálózata)

IOPS: International Organisation of Pension Supervisors (Nyugdíj felügyelők Nemzetközi Szervezete)

IORP: Institution for occupational retirement provision (Foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézmény)

IOSCO: International Organization of Securities Commissions (Értékpapír-felügyelet Nemzetközi Szervezete)

IPID: Insurance Product Information Document - nem életbiztosítási termékismertető

IPPC: Insurance and Private Pensions Committee (Biztosítási és Magánnyugdíj Bizottság)

ITIL: Information Technology Infrastructure Library (Informatikai Infrastruktúra Könyvtár)

KÁEH: Központi Állami Ellenőrzési Hivatal

KBER: Központi Bankok Európai Rendszere

KELER KSZF Zrt.: KELER KSZF Központi Szerződő Fél Zrt.

KELER Zrt.: KELER Központi Értéktár Zrt.

kgfb: kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás

KID: Kiemelt információkat tartalmazó dokumentum (Key Information Document)

KKTA: Központi Kgfb Tételes Adatbázis (MNB által létrehozott és üzemeltetett adatbázis)

KOFIR: Komplex Felügyeleti Informatikai Rendszer

KPI: Key Performance Indicator (főbb teljesítménymutatók)

LCR: Liquidity Coverage Ratio (Likviditás Fedezeti Mutató)

LGD: Loss Given Default (nem teljesítés esetén várható veszteség)

MABISZ: Magyar Biztosítók Szövetsége

MAD II: a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióiról szóló irányelv

MAR: európai uniós piaci visszaélésekről szóló rendelet

MÁV ÁBE: MÁV Általános Biztosító Egyesület

MCR: Minimum Capital Requirements (minimális tőkeszükséglet)

MFL: Minősített Fogyasztóbarát Lakáshitel

MFO: Minősített Fogyasztóbarát Otthonbiztosítás

MMoU: Multilateral Memorandum of Understanding (multilaterális együttműködési megállapodás)

MNB: Magyar Nemzeti Bank

MoU: Memorandum of Understanding (bilaterális együttműködési megállapodás)

MPOSZ: Magyarországi Pénzügyintézetek Országos Szövetsége

MREL: Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities (A saját tőkére és a bevonható kötelezettségekre vonatkozó minimumkövetelmény)

MSZH: Minősített Fogyasztóbarát Személyi Hitel

MTF: multilaterális kereskedési rendszer



NFRD: Non-Financial Reporting Directive (Nem Pénzügyi Jelentési Irányelv)

NFT: non-fungible token - nem helyettesíthető token

NGFS: Network for Greening the Financial System (nemzetközi szervezet, tagjai központi bankok és pénzügyi felügyeletek)

NGM: Nemzetgazdasági Minisztérium

NKP: Növekedési Kötvény Program

NSFR: Net Stable Funding Ratio (Nettó Stabil Finanszírozási Mutató)

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet)

OPC: Occupational Pensions Committee (Foglalkoztatói Nyugdíj Bizottság)

ÖPOSZ: Önkéntes Pénztárak Országos Szövetsége

ORSA: Own Risk and Solvency Assessment (saját kockázat- és solven-  
ciaértékelés)

P2G-LR: Pillar 2 Guidance – leverage ratio

P2G: Pillar 2 Guidance

PBT: Pénzügyi Békéltető Testület

PD: Probability of Default (a nem teljesítés valószínűsége százalékban)

PD: Prospectus Directive (Prospektus irányelv)

PEP: Politically Exposed Persons (Kiemelt közszereplők)

PEPP: Pan-European Personal Pension Product (Páneurópai egyéni nyugdíjtermék)

PFMI: Principles for Financial Market Infrastructures (A pénzügyi piaci infrastruktúrák alapelvei)

PK: Pénzintézeti Központ

PM: Pénzügyminisztérium

POG: Product Oversight and Governance

PPP: Public Private Partnership (az állami és magánszektor együttműködése)

PRA: Prudential Regulation Authority (Prudenciális Szabályozó Hatóság)

PRIIP: Packaged retail investment and insurance products -lakossági befektetési csomagtermék, illetve biztosítási alapú befektetési termék

PSC: Policy Steering Committee (Politikai Irányító Bizottság)

PSFN: Pénzügyi Stabilitási és Felszámoló Nonprofit Kft.

PST: Pénzügyi Stabilitási Tanács

PSZÁF: Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete

PTSC: Post Trading Standing Committee

RSF: Required Stable Funding (szükséges stabil forrás)

RTS: Regulatory Technical Standards (Szabályozástechnikai sztenderd)

S1: (Szolvencia 1) – a hazai számviteli szabályozáshoz illeszkedő tartalék és tőkekövetelmények rendszere

S2: Szolvencia 2 keretrendszer (Solvency II -prudential regime for insurance and reinsurance undertakings in the EU)

SCConFin – Standing Committee on Consumer Protection and Financial Innovation

SCR: Solvency Capital Requirements (szavatolótőke-szükséglet)

SDG: Sustainable Development Goals (Fenntartható Fejlődési Célok)

SGP: Stability and Growth Pact (Stabilitási és növekedési egyezmény)

SREP: Supervisory Review and Evaluation Process (Felügyeleti felülvizsgálati folyamat)

STR: Suspicious Transaction Report (gyanús tranzakciókról szóló bejelentés)

TCFD: Task Force on Climate-related Financial Disclosures (a vállalatok klímaváltozással kapcsolatos pénzügyi jelentésére vonatkozó, önkéntes jelentéstételi rendszer)

THM: teljes hiteldíjmutató

Tier1: az a tőke (alapvető szavatoló tőke), amely anélkül fedezi a veszteséget, hogy a banknak abba kellene hagynia tevékenységét

TKM<sub>NYP</sub>: önkéntes nyugdíjpénztárak teljes költségmutatója

TSI: Technical Support Instrument (az Európai Unió technikai támogatási eszköze)

UCITS: Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities (ÁÉKBV-irányelv)

UL: unit-linked életbiztosítások

UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime (az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala)

ÜHG: üvegházhatású gázok

WPPP: Working Party on Private Pensions (Egyéni Nyugdíj Munkacsoport)

## Köszönetnyilvánítás

A könyv születését a magyarországi pénzügyi szektor felügyeleti struktúrájának és intézményrendszerének 2013-ban történt átalakítása és annak 10. éves jubileuma inspirálta. Legújabb szakkönyvünk megjelenéséhez a Magyar Nemzeti Bank jelenlegi és korábbi munkatársai mellett számos nemzetközi intézmény és jelentős pénzügyi piaci szereplő vezetője járult hozzá értékes meglátásokkal, véleményekkel.

A szerkesztő különleges köszönettel tartozik Matolcsy Györgynek, a Magyar Nemzeti Bank elnökének, illetve Virág Barnabás és Patai Mihály alelnököknek ösztönzésükért, szakmai támogatásukért a könyv létrejöttében.

Kiemelt köszönet illeti mindazon nemzetközi pénzügyi hatóságok és jelentős piaci szereplők tisztelt vezetőit, akik keretes írásaikkal emelték a könyv tartalmi színvonalát, nevezetesen: José Manuel Campa urat (EBA elnöke), Petra Hielkema asszonyt (EIOPA elnökhelyettese), Gabriel Bernardino urat (EIOPA korábbi elnöke), Steven Maijoor urat (ESMA korábbi elnöke), Helmut Ettl urat (Oszták Pénzügyi Piaci Hatóság igazgatója), Thomas Peterffy urat (Interactive Brokers Csoport tulajdonosa és elnöke), továbbá dr. Pandurics Anett asszonyt (MABISZ korábbi elnökhelyettese), Erdős Mihály urat (MABISZ elnöke) és Nagy Csaba urat (ÖPOSZ elnöke).

Megkülönböztetett szerkesztői köszönet illeti továbbá a Felügyeleti Alelnökség szakterületi- és felsővezetőit a könyv szerkesztésében nyújtott kiemelkedő együttműködéséért, szakmai észrevételeikért, ötleteikért és aktív tartalmi hozzájárulásukért, név szerint Vastag Lászlót, Vig Gyulát, Szeniczey Gergőt, Balogh Bálintot, Freisleben Vilmost, Nagy Koppányt, Laki Gábort, Kutasi Dávidot, Biró Gabriellát, Vajda Bertalant, Holczinger Norbertet, Farkas Ákost és Seregdi Lászlót, a Felügyeleti sajtó munkatársait értékes meglátásaikért és a könyv megírásához nyújtott segítségükért, továbbá Bolberitz Balázst és Boros Edinát a könyv

elkészítése során nyújtott lelkiismeretes koordinációs és projektmenedzseri támogatásukért.

Kiemelt köszönet illeti a könyv szerzőit – a jegybank jelenlegi és korábbi munkatársait – rendkívüli és fáradhatatlan szerzői munkájukért, akik nélkül ez a könyv nem jöhetett volna létre: aktív hozzájárulásuk eredménye, hogy jelen könyv értékes, izgalmas tartalommal megjelenhetett, és mindenki számára közérthető módon mutatja be a magyar pénzügyi felügyelés kialakulását, történetét, aktualitásait, különös hangsúllyal az integrációt követő időszakra.

Köszönet illeti továbbá a Kommunikációs főosztályt az egyedi borítóterv elkészítéséért, amely megszemélyesíti a Felügyelet kapuőri és piaci szabályozói, védelmezői minőségét a bástya képében, Fejér Lászlót, Bajcsy Maját, Szűcs Pétert, illetve minden közreműködő kollégát a könyv tördelési, fordítási és grafikai munkáiért, amely elengedhetetlen volt e könyv megjelenéséhez.



## STABILITÁS ÉS BIZALOM

### A magyar pénzügyi felügyelés története

A jövőbeni pénzügyi krízisek hatékony kezeléséhez elengedhetetlen, hogy jól ismerjük a múltbeli válságok okait és az azok kezelésére használt eszközöket. A jelen könyvben ezért két idősíkon is megjelenik a pénzügyi felügyelés hazai fejlődése: egyrészt több mint 100 évre visszanyúlóan, történelmi távlatokban bemutatva a jelentősebb fordulópontokat, másrészt pedig kiemelten fókuszálva az elmúlt tíz év eseményeire, ami a pénzügyi felügyelés kiemelten gyorsan fejlődő és eszköztárában is folyamatosan bővülő időszaka volt.

A pénzügyi szabályozást felölelő törvények és rendeletek mindenki számára hozzáférhetők és ismertek, így a pénzügyi szektorok szabályozásának fejlődése jól dokumentált és könnyen nyomon követhető az utókor számára. A pénzügyi felügyelés módszereiről és annak fejlődéséről azonban sokkal kevesebben rendelkeznek részletes ismeretekkel. Ezért is tartotta fontosnak az MNB vezetése, hogy a pénzügyi felügyelés MNB-be integrálásának tizedik évfordulójára megjelenessen ez a könyv, amely mindenki számára megismerhetővé teszi a pénzügyi felügyelés módszertanának fejlődését.