

A pénzügyi felügyeleték függetlensége és beszámoltathatósága

A határokon átnyúló pénzügyi tevékenység felügyelete

LIGETI SÁNDOR

A pénzügyi felügyeleték szükségességéről és az integrált felügyelet kialakításának kérdéseiről folyó vita után felmerülnek a pénzügyi felügyelet önállóságának és beszámoltathatóságának kérdései is. Elméleti közgazdászok hangsúlyozzák, hogy a pénzügyi felügyeleteknek függetleneknek kell lenniük a kormányzattól, a politikusoktól és a felügyelt szektor befolyásától is. A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy az államoknak a pénzügyi rendszer védelmében – főleg válságok idején – be kell avatkozniuk a pénzügyi folyamatokba, befolyásolniuk kell a felügyeleti tevékenységet is. A felügyelő hatóságoknak be kell számolniuk tevékenységükről a kormányzati szerveknek, és jelentéseikben, illetve a médián keresztül a nyilvánosságnak is. A bankok egyesülései, a határokon átnyúló bankműveletek elterjedése, a pénzügyi konglomerátumok megkövetelik a különböző országok pénzügyi felügyeleteinek együttműködését. Érdekellentétek jelentkezhetnek az anya- és fogadó országok bankfelügyeletei között. Ezt okozhatja az, hogy más lehet a jelentősége az adott pénzintézetnek az anya- és a fogadó országban, illetve az illikviditás és az inszolvenca kezelésében. Nehézségek jelentkezhetnek a helyszíni ellenőrzéseknél, nyelvi problémák, politikai nézeteltérések is felmerülhetnek. Az Európai Unióban a határokon átnyúló banktevékenységnél az anyaországi felügyelet elve érvényesül, különbséget tesznek azonban aszerint, hogy a fogadó országban működő bankszerv fiókként vagy leányvállalatként működik. Előbbinél az anyaország, utóbbinál a fogadó ország pénzügyi felügyelete az illetékes. Az unióban is jelentkeznek az anya- és fogadó országok felügyeletei közötti munkamegosztás problémái, felmerül a pénzügyi konglomerátumok egységes felügyeletének kérdése. Ez a vezető felügyelet kialakítását, illetve a felügyeleti kollégiumok létrehozását eredményezte. Az európai pénzügyi piac kialakulása, az egyes pénzintézetek több országban folytatott tevékenysége felvetette a páneurópai pénzügyi felügyelet létesítésének szükségességét. Egy ilyen szervezet kialakítását sokan az egyes országok szuverenitását sértőnek tartják, és így a közeljövőben való megvalósítását nem tartják időszerűnek. Journal of Economic Literature (JEL) kód: G28.

Ligeti Sándor, a Budapesti Corvinus Egyetem Pénzügy Tanszékének egyetemi tanára.
E-mail cím: sandor.ligeti@uni-corvinus.hu

A pénzügyi felügyelet szükségessége, egységes, specializált felügyelet, a központi bankok felügyelő szerepe

A pénzügyi felügyelet és a szabályozás kérdéseinek tárgyalását időszerűvé teszik az utóbbi időszak bank- és hitelválságai. Ennek fő oka az USA-bankok másodrendű jelzáloghitelei nyomán keletkező veszteségek és ezek értékpapírosítás útján történő továbbterjedése más amerikai pénzintézetekre és az európai pénzügyi intézményekre. Egy előző cikkben¹ foglalkoztunk a felügyelet szükségességével, illetve az egységes (integrált) pénzügyi felügyelet és a specializált felügyelet kérdéseivel, a központi bank felügyelő szerepével. E cikk főbb megállapításait a következőkben foglaljuk össze.

A pénzügyi felügyelet elleni legfontosabb érv az, hogy a pénzügyi piacok jól működnek, nincsenek piaci torzítások, ha ritkán előfordulnak, ezek nem okoznak olyan veszteségeket, amelyek indokolnák a felügyelet költségeit. A pénzügyi felügyelet szükségességét indokolja a bankok gazdaságban betöltött szerepe, a fizetések lebonyolítása, az itt keletkezett zavarok továbbgyűrűzése, a bankok megrohanásának veszélye, a bankok „veszélyes üzem” jellege (mérlegük mindkét oldalán pénz van, a magas tőkeáttétel, moral hazard, azaz a betétbiztosító és a központi bank segítségébe vetett bizalom). További érvek, hogy az információk aszimmetrikusak, az ügyfelek információja hiányos. A felügyelet ellenőrző tevékenysége megkíméli az ügyfeleket attól, hogy külön-külön szerezzenek információkat az egyes pénzintézetekről, a különböző pénzügyi termékekről. A szabályok betartásának megkövetelésével a felügyelet megakadályozza, hogy az ügyfeleket a pénzintézetek becsaphassák, megrövidítsék. A felügyelet kötelezheti a pénzintézeteket megfelelő információk nyújtására. Mivel a pénzügyi termékek jelentősen különböznek más iparágak termékeitől, vásárlásukkor a fokozott óvatosságot a pénzügyi felügyelet is elősegítheti.

A pénzügyi felügyelet szükségességének kérdéseivel még nem zárulnak le a viták. Felmerül a kérdés, hogy egy, a pénzintézeti rendszer egészét átfogó egységes felügyelet, vagy az egyes pénzintézeti ágakra szakosodott felügyeletek működjenek-e a gazdaságban. Az egységes felügyelet melletti érvek közül elsőként a pénzügyi konglomerátumok létrejöttét említhetjük. Ha a konglomerátum egyes tevékenységeit külön-külön szakosított felügyelet ellenőrzik, egyikük sem kap teljes képet a vizsgált konglomerátum tevékenységéről, kockázatáról. Az egységes felügyelet kiszűrheti a több felügyelet által történő ellenőrzés keretében jelentkező átfedéseket. A különálló felügyeletek kénytelenek információkat cserélni, és ez kétségkívül kevésbé hatékony, mintha egyetlen felügyelet gyűjt információkat. A specializált felügyeleti hatóságok működése oda vezethet, hogy „felügyeleti arbitrázs” alakulhat ki. Az egyes pénzügyi intézmények tevékenységüket, termékeiket igyekeznek úgy csoportosítani, hogy az enyhébb felügyelet hatálya alá essenek.

¹ Lásd: *Ligeti* [2004], 14–17. o.

Az egységes felügyelet kiküszöböli az arbitrázs lehetőségét. Az újonnan megjelenő, innovatív pénzügyi termékek megjelenése is problematikus, az egységes felügyeletnél nem merül fel az a kérdés, hogy melyik speciális felügyelet hatáskörébe tartoznak. Az egységes felügyelet mellett szóló érvek közé sorolhatjuk a működése során jelentkező méretgazdaságosságot, termékgazdaságosságot. További érvként szolgálhat, hogy az egységes felügyelet jobban el tudja osztani a rendelkezésre álló forrásokat, kvalifikáltabb szakembereket tud alkalmazni, mint a specializált felügyeletek. A beszámoltathatóság, a számonkérhetőség is jobban érvényesül az egységes felügyeleteknél, a specializált felügyeletek baj esetén egymásra háríthatják a felelősséget.

Az egységes felügyelet létrehozása ellen is találunk érveket. Az első ellenérv az, hogy akkor is létrehozzák, ha nem szükséges, jó kapcsolatokkal rendelkező személyeknek így biztosíthatnak hatalommal járó állást. Az átalakítás jó szakemberek távozásával is járhat. Olyan vezetők is pozícióba kerülhetnek, akik egy-egy részterület felügyeletét jól ellátták, de nem alkalmasak egy átfogó felügyelet munkájának irányítására. Sokan azt tartják, hogy egy egységes felügyelet számára nem lehet olyan egyértelmű célkitűzéseket megállapítani, mint a specializált felügyeleteknél, mert átfogó területet ellenőriz. Tagadják a méretgazdaságosság és termékgazdaságosság érvényesülését is, mert nagysága miatt túl bürokratikusá válhat. Hátránya lehet, hogy az egységes felügyelet működéséből „potenciális moral hazard” következhet, mert az ügyfelek feltételezik, hogy az egyes pénzintézetek kockázata közötti különbség eltűnt vagy csökkent. Ez a valóságban nem következik be, és a kockázatok eltérő voltára az egységes felügyeletnek fel kell hívnia a figyelmet.

Egyes országokban a pénzügyi intézmények felügyeletét a központi bank látja el. Más országokban ezt külön intézmények végzik. Természetesen e kérdésben is eltérő véleményekkel találkozhatunk. A központi bank felügyeleti szerepe mellett szól, hogy könnyebben összegyűjthetők a monetáris és prudenciális információk, gyorsabban észleli a pénzforgalmi, fizetési rendszerben jelentkező fennakadásokat, jobban meg tudja őrizni függetlenségét, és beszámoltathatóbb, átláthatóbb, mint egy újonnan alakult felügyelet.

Ellenérvek: a monetáris politikát nem tudja szigorítani, ha a felügyelt intézmények prudenciális szempontjait is figyelembe veszi. Nő a közömbösségi kockázat, ha a pénzintézetek abban bíznak, hogy a központi bank ügyis a segítségükre siet. Ha felügyelőként kudarcot vall, akkor ez monetáris hatóságként is rontja reputációját. Ha a központi bank felügyeleti funkciót is ellát, túl nagy hatalma lesz, és így jobban ki van téve a politikai nyomásnak és a pénzintézetek lobbijének.

A pénzügyi felügyelet tevékenységével kapcsolatban felmerül a függetlenség és beszámoltathatóság kérdése is.

A pénzügyi felügyeleték függetlensége és beszámoltathatósága²

A pénzügyi felügyeleték függetlensége

A közgazdászok és a politikusok többsége egyetért abban, hogy a központi bankok függetlenek legyenek, azonban a pénzügyi felügyeleték függetlenségéről megoszlanak a vélemények. A függetlenség ellenzői szerint a felügyeleték kormányzati, hatósági funkciókat vesznek át, többek között a szabályalkotást, azok betartásának kikényszerítését, az esetleges szankcionálást. Vannak, akik ellentmondást látnak a felügyeleték beszámoltathatósága, illetve függetlensége között. A többségi vélemény szerint ezek nincsenek ellentétben, inkább kiegészítik egymást. Ha egy független hatóságnak nincs beszámolási kötelezettsége, túlzottan „önjáróvá”, automatikussá válhat.

A felügyeleti hatóságok függetlenségénél különbséget tehetünk a „*célfüggetlenség*” és az „*eszközfüggetlenség*” között. Az előbbi azt jelenti, hogy a felügyelet képes (a törvény által) meghatározott céljait elérni, így a rendszer stabilitását, a prudenciális ellenőrzést, az ügyfelekkel való kapcsolat ellenőrzését, az ügyfelek védelmét. Az *eszközfüggetlenség* szabályozó, felügyeleti, intézményi és költségvetési függetlenségre osztható. Ide tartozik a szabályok alkotása, prudenciális követelmények megállapítása, ezek betartásának nyomon követése, a felügyelet elválasztása a kormányzati szervektől, a felügyelet finanszírozásának biztosítása.

A felügyelet függetlenségét alapvetően két szempontból értelmezhetjük. Az egyik a politikai beavatkozástól való mentesség, a másik az, hogy ne tudják a felügyelt vállalatok (esetünkben a pénzügyi intézmények) befolyásolni a felügyelet tevékenységét. A politikai beavatkozás a felügyeleték szabályozó tevékenységének, hatáskörének korlátozásához vezethet, ha a politikusok úgy érzik, hogy segíteniük kell a meggyengült pénzügyi intézeteket. Egyesek úgy tartják, hogy a politikai befolyásnál is erősebb lehet, ha erős érdekcsoportok sikeresen lépnek fel a felügyeleti tevékenység korlátozása érdekében. Ennek ellenére a szakirodalom inkább a politikai befolyást tárgyalja. A kormányok és politikusok kellő szakértelem nélkül avatkoznak be a pénzügyi folyamatokba, míg a felügyeletnél felkészült szakértők igyekeznek megőrizni a pénzügyi rendszer stabilitását. Hasonló érvekkel találkozhatunk a központi bank függetlenségének tárgyalásánál a monetáris politikát illetően. A politikusok hajlamosak rövid távú politikai céljaik érdekében a hosszú távú célokat, a biztonságot feláldozni. Így esetünkben a tönkrement pénzügyi intézetek felszámolása kellemetlen lehet a politikusoknak, szavazatvesztéssel is járhat, ezért igyekeznek a szabályozó és felügyeleti intézkedéseket enyhíteni, a bajba jutott pénzügyi intézeteket életben tartani, ami hosszabb távon nagyobb veszteséget okozhat, illetve költségvetési források igénybevételét jelentheti.

² A függetlenség és beszámoltathatóság kérdéseivel részletesen foglalkozik Masciandro–Quintin [2007], 3–206. o. és Hüpkés et al. [2005], 19–34. o.

Az *eszközfüggetlenség* négy módon közelíthető meg. Az *intézményi függetlenség* azt jelenti, hogy a felügyeletet elkülönítik a kormányzati szervektől. Ide tartozik a vezetők kinevezése és felmentése. Így biztosítható, hogy hivatali idejük nem a kormányzati változásoktól, hanem szakértelmüktől és rátermettségüktől függjön. A felügyelet vezetése bizottsági formában működjön, ne függjön egyetlen ember döntéseitől.

A *szabályozói függetlenség* azt jelenti, hogy az adott ország jogszabályi keretei között a felügyelet önállóan állapíthat meg szabályokat, hozhat rendelkezéseket a pénzügyi szektort illetően. Ez különösen a prudenciális szabályok meghozatalára vonatkozik, ezzel is megakadályozva azt, hogy nehezebb gazdasági helyzetben politikai (kormányzati) szervek felhígítsák a pénzügyi intézményekre vonatkozó szabályozást.

A *felügyelői függetlenség* azt jelenti, hogy a felügyelet önállóan hozhat döntéseket a pénzügyi intézmények engedélyezéséről, végezhet helyszíni és helyszínen kívüli vizsgálatokat, szankciókat alkalmazhat, ide értve a működési engedély visszavonását is. Ezek közül talán a legfontosabb az engedélyek kiadásának és visszavonásának joga. A felügyeleti tevékenység során hozott döntéseket a jogrendnek is védenie kell, hogy a felügyelet komoly indok nélkül ne legyen perelhető. Jól meg kell fizetni alkalmazottait, egyrészt azért, hogy a legjobb szakembereket tudja alkalmazni, másrészt azért, hogy könnyebben ellenálljanak a megvesztegetési kísérleteknek.

A *költségvetési függetlenség* azt jelenti, hogy a felügyelet maga határozhatja meg költségvetése nagyságát és a kiadási tételek megoszlását. Ha a felügyeletet egy minisztérium vagy a központi költségvetés finanszírozza, fennáll az a veszély, hogy a kormányzat csökkenti a felügyelet költségvetését, ha számára politikailag nem tetsző döntést hoz. Csökkenthetik a felügyelet finanszírozását általános költségvetési restrikciónál is. A felügyelet finanszírozásának függetlenségét a felügyeleti díjakból és az esetleges bírságokból lehet biztosítani.

A pénzügyi felügyelet beszámoltathatósága

A beszámoltathatóság azt jelenti, hogy a szervezetnek számot, illetve magyarázatot kell adnia tevékenységéről az alapító, kinevező szervezetnek, testületnek. Ez a megfogalmazás alá-fölé rendeltséget feltételez. A független pénzügyi felügyeletnél mellérendelt kapcsolatról is beszélhetünk, mivel a tevékenységében érdekelt (stakeholders) közé tartoznak a kormányzati szervek, a felügyelt pénzügyi intézmények, valamint az ügyfelek is. Ezek mellé járul a felügyelet tevékenységének a médiában való megjelenése is, továbbá a különböző ügyfél-érdekvédelmi szervezetek fokozódó tevékenysége.

A beszámoltathatóság funkciói a következők.

A beszámoltathatóság első funkciója, hogy lehetőséget ad arra, hogy a törvényhozók és a kormányzat mellett a széles nyilvánosság is képet kapjon a felügyelet tevékenységéről. A beszámoltathatóság biztosítja a szervezet legitimitását, az előző funkciónál felsorolt szervezetek, személyek meggyőződhetnek arról, hogy a felügyelet a törvényeknek, szabályoknak megfelelően végzi tevékenységét, így elismertsége (reputációja) is növekszik. A beszámoltathatóság javítja a felügyelet vezetésének színvonalát, az érdekeltekkel való kapcsolattartást és a felügyelet működésének hatékonyságát. Azzal, hogy nyilvánosságra kerülnek döntései, a jogszabályoknak nem megfelelő, illetve diszkriminatív intézkedéseket bíróság előtt meg lehet támadni. A felügyelet jelentéseiből levont következtetések alapján a kormány pénzügy-politikai intézkedéseket hozhat.

Az intézményi beszámoltathatóság keretében a felügyelet jelentést ad a parlamentnek vagy az illetékes parlamenti bizottságnak. Ezen kívül a független felügyelet is rendszeres beszámolási kötelezettséggel tartozik a kormányzatnak. A kormány részéről ezt a feladatot általában a pénzügyminiszter látja el. A beszámoltatás nem jelentheti azt, hogy a pénzügyminiszter vagy a kormány közvetlenül beavatkozhat a felügyelet tevékenységébe. A szabályozói beszámoltathatóság azt jelenti, hogy a felügyeletnek a szabályok megalkotása során egyeztetnie kell a törvényhozással, a kormányzattal és a pénzintézetekkel. A felügyeleti beszámoltathatóság azt jelenti, hogy a felügyelet jogszerűtlennek tartott intézkedései ellen a felügyelt intézmények jogorvoslatért fordulhatnak a bírósághoz. A költségvetési (pénzügyi) beszámoltathatóság azt jelenti, hogy a felügyeletnek be kell mutatnia kiadásainak megfelelő voltát, könyvelését.

A beszámoltathatóság mellett felmerül az *átláthatóság* igénye is. Az átláthatóság azt jelenti, hogy a felügyeletnek rendszeresen információkat kell adniuk tevékenységükről, az általuk felügyelt szervezetek működéséről. A beszámolás és az átláthatóság hasonlítanak, de különböznek is, az átláthatóság csak az információk közlését jelenti, a beszámoló a felügyelet döntéseiről magyarázatot is tartalmaz.

A felügyelet és a központi bankok beszámoltathatósága lényegesen különbözik. A központi bankok célja egyértelműen és számszerűen meghatározható: az infláció mértéke (egyres országokban emellett a növekedés támogatását is megtaláljuk). A felügyelő hatóságnak nincs ilyen egyértelmű mutatója. Ha számszerű mutatót keresünk, például ilyen lehet a felszámolt pénzintézetek száma. Az adott számról, összehasonlítás hiányában nem tudjuk megmondani, hogy sok vagy kevés, illetve a pénzintézetek tönkremenetelében milyen szerepe volt a felügyelet nem megfelelő tevékenységének.

A pénzintézetek tevékenységének engedélyezése, az engedély visszavonása

A felügyelet fontos része a banktevékenység engedélyezése.³ Nem csupán azért, mert a bankok „veszélyes üzemet” jelentenek, hanem azért is, mert a pénzügyi innovációk lehetővé teszik egyre több nem klasszikus banktevékenység megjelenését, továbbá azért, mert nem bank bankok (non-bank banks) is megjelentek a pénzügyi piacokon. Az új termékek közé tartoznak a derivatívok, az értékpapírosítás, valamint az elektronikus fizetések elterjedése.

Sok esetben a bankok számítógépes, internetes cégekhez szervezik ki tevékenységüket. Nagyon sok nem banki vállalkozás banki vagy a bankokhoz közelálló tevékenységet végez. E cégek hozzáállására jellemző *Bill Gates* megjegyzése, aki a bankfiókon keresztül végzett banktevékenységet a dinoszauruszokhoz hasonlította, ezért ugyanúgy ki fognak halni, mint annak idején a dinoszauruszok, és helyüket a mozgékonyabb teremtmények veszik át. Többen is úgy vélik, hogy a kis- és közép-bankokat ki fogják szorítani a modern technikát alkalmazó vállalkozások. Egyesek addig is elmennek, hogy a XIX. században működő free banking rendszer visszaállítását javasolják, megkérdőjelezve a központi bankok szükségességét is.

A felügyelet vagy más szervek által adott engedélyek hozzájárulnak a pénzügyi rendszer stabilitásához, mert az ügyfelek joggal bíznak abban, hogy a felügyelet az engedély megadása előtt megvizsgálta a banki (pénzintézeti) tevékenység végzéséhez szükséges feltételek meglétét, a kellő kockázatkezelő képességet. Ezt a feladatot nem vehetik át a pénzintézetek önkéntes szerveződésai. Ezt jól példázza a magyar befektetési (ingatlan)szövetkezetek esete, amelyekre nem terjedt ki a PSZÁF hatóköre, ezt az ügyfelek nem tudták, és így bukás után hiába várják betéteik (befektetéseik) megtérülését. Az engedéllyel rendelkező hitelintézeteket védik a „biztonsági hálók” is: a központi bank végső hitelező tevékenysége, illetve a betétbiztosító.

Az engedélyezéshez hasonlóan fontos a pénzintézetek élete másik végpontjának, az engedély megvonásának kérdése is. Azonban megjegyezhetjük, hogy egy bajba jutott pénzintézetet nem feltétlenül kell megszüntetni, ennek megelőzésére is sok módszer van.⁴ Mivel a bankok speciális helyzetet töltenek be a gazdaságban, fontos a társadalomnak, hogy rossz, életképtelen pénzintézetek ne folytathassák tevékenységüket. A felügyeletnek fontos szerepük van abban, hogy előre jelezzék, ha egy pénzintézet tevékenységében problémák jelentkeznek, bekövetkezhet a bank meghalása, csődbe mehet, így időben hozzanak megfelelő intézkedéseket a negatív hatások kivédésére, illetve figyelmeztessék az ügyfeleket az esetleg bekövetkező veszteségekre. A problémákat jelzi, ha a bank tőkehelyzete jelentősen romlik, ennek észlelésére szolgál a tőkemegfelelési mutatók vizsgálata. Ha a bank tőkéje csökken, elvész, inszolvenssé válik, nem csak a felügyelet avatkozhat be. Lehetséges, hogy a rendszer védelmében más pénzintézetek nyújtanak segítséget, a betéteseket (azok

³ Külön fejezetet szentel e témának *Padoa-Schioppa* [2004], 14–31. o.

⁴ A pénzintézetek „kivezetésével” (exit) részletesen foglalkozik *Mayes* et al. [2001], 198–256. o.

jelentős részét) kifizeti a betétbiztosító, a központi bank nyújt hitelt (bár ennél az elmélet kihangsúlyozza, hogy csak illikvid bank kaphat hitelt, inszolvens nem – a gyakorlatban mégis van erre példa), a költségvetés nyújt támogatást, tehát az adófizetők pénzéből mentik meg a bankot. Az intézkedések időben történő meghozatalát megnehezíti az, hogy sokszor csak a baj bekövetkezése után derül ki, hogy a bank inszolvenssé vált. Ennek ellenére a felügyelektől elvárják, hogy a vizsgálatok, figyelmeztető jelek alapján idejében tegyenek intézkedéseket, vonják vissza a bank engedélyét, „vezessék ki” a piacról.

A pénzügyi felügyelet megítélése, a változás szükségessége

Azt, hogy mennyire megoszlanak a vélemények a pénzügyi szabályozás és felügyelet szerepéről, szükségességéről, jól tükrözi a közgazdasági Nobel-díjasok vitája is (Perry, 2008, 3. o.). *Daniel McFadden*, akit 2000-ben díjaztak, azt állította, hogy a bankok a profithajzában eltávolodtak alapelveiktől, az ügyfelek érdekeinek védelmétől, példaként a jelzáloghitelek értékpapirosítását és világszerte történő eladását hozta fel, amely sérülékennyé tette a bankrendszereket. Ezzel szemben *Myron Scholes*, aki 1997-ben nyerte el a Nobel-díjat, a pénzügyi innovációk növekedésben betöltött szerepét hangsúlyozta, amelyet a szabályozók erősítése gyengítene. Szerinte a szabályozás, a felügyelet költségei lényegesen meghaladhatják azok előnyeit. Ezzel szemben a 2001. évi Nobel-díjas *Joseph Stiglitz* azt az álláspontot képviselte, hogy az egyes pénzügyi innovációkban rejlő kockázat vezetett a pénzügyi piacok zavaraihoz. Abban megegyeztek, hogy a Bazel II. által javasolt napi kockázatkezelés nem elegendő a pénzügyi válságok megelőzéséhez, megoldásához. A pénzügyi felügyeletnek ugyanúgy meg kell vizsgálniuk az új pénzügyi termékeket, mint ahogy az USA Food and Drug Administration megvizsgálja a forgalomba kerülő élelmiszereket és gyógyszereket.

Egy, a bankok szabályozását, felügyeletét elemző tanulmány (*Barth et al.*, 2008, 18–19. o.) olyan következtetésre jut, hogy szigorították a tőkekövetelményeket, növelték a bankfelügyelet szerepét, a pénzügyi közvetítés hatékonyságát, csökkentették a hitelezés során jelentkező korrupciót. Egyes országok a Bazel II. harmadik pillére alapján növelték a nyilvánosság ellenőrző (felügyelő) szerepét. Sok országban, ahol erősítették a hitelezésen túlmenő tevékenységekre vonatkozó restriktiót, csökkent a bankrendszer stabilitása, akadozott a bankok fejlődése és csökkent a pénzügyi közvetítés hatékonysága. Mindezek alapján arra a következtetésre jutnak, hogy a bankszabályozás, bankfelügyelet területén az utóbbi időben végrehajtott reformról nem lehet egyértelműen pozitív következtetéseket levonni.

Az Egyesült Államokból kiinduló hitelválság után a bankok és egyéb pénzügyintézetek is belátták annak szükségességét, hogy erősíteni kell a törvényeket, a bankok szabályozását és felügyeletét, ugyanakkor erősödik azon félelmük, hogy a szabályozó hatóságok túl erősen reagálnak az eseményekre, és ennek káros mellékhatásai

lesznek a bankrendszerben.⁵ A szabályozás és felügyelet szerepét erősítő nemzetközi szervezetek közé tartoznak a G7 pénzügyminiszterei és a központi bankok elnökei, a Financial Stability Forum, az IMF, a Basel Committee on Banking Supervision, az International Organization of Securities Commissions, az International Association of Insurance Supervisors és az International Accounting Standard Board. Ezekhez csatlakoznak a nemzeti pénzügyi felügyeletek és törvényhozók.

A Financial Stability Forum 2008. áprilisi jelentése (idézi: *Nelson*, 2008, 5. o.) javasolja az egyes országok pénzügyi felügyeleti rendszerének megváltoztatását a pénzügyi intézmények és a pénzügyi piacok helyzetének kiegyensúlyozása érdekében. Ezt szolgálhatja a tőke, a likviditás és kockázatkezelés prudenciális ellenőrzésének erősítése, a pénzintézeti rendszer átláthatóságának növelése, a hitelbírálati rendszer javítása, a hatóságok kockázatra való reagálásának növelése, a pénzügyi rendszerben jelentkező válságjelenségekre való reagálás. Azt javasolják, hogy a bankok vezetőinek javadalmazása, prémiuma ne a rövid távú, hanem a bank hosszú távon elért profitjától függjön, annak érdekében, hogy a kockázathoz való viszonyuk javuljon.

Az egyes országok is gondolkodnak a pénzügyi felügyeleti tevékenység javításán. Az USA pénzügyminisztere, *Henry Paulson* 2008. márciusi javaslatai (idézi: *Nelson*, 2008, 5. o.) közül a hosszú távra vonatkozót emeljük ki, amely szerint a felügyeletet nem tevékenységek (bank, biztosítás, értékpapír, határidős ügyletek) szerint kell gyakorolni, hanem új szervezeti megosztásra van szükség, azaz piaci stabilitási szabályozásra, prudenciális szabályozásra, az üzleti tevékenység végzésének, az ügyfélkapcsolatoknak a szabályozására.

Az angol pénzügyminisztérium, a Bank of England és a pénzügyi felügyelet 2008. januári közös közleménye (idézi: *Nelson*, 2008, 6. o.) szerint intézkedéseket kell hozni a betétek védelmének erősítésére és a bajba jutott bankok megsegítésére. A Pénzügyminisztérium 2008 májusában bejelentette, hogy szükség lesz egy bankreform törvény meghozatalára, a bankválságra való megfelelő és arányos intézkedések megtételére. Elismerve az intézkedések szükségességét, az angol bankszövetség óv attól, hogy a hatóságok elhamarkodott és túlzott intézkedéseket hozzanak, ezzel rontva az angol bankok és pénzügyi piacok versenyképességét.

A hatóságok túlzott, drákói intézkedéseinek káros hatását kiküszöbölheti a felügyeletek és a felügyelt szervezetek közötti együttműködés javítása. Ezt jól tükrözi *Jaime Carouana*, az IMF Monetary and Capital Markets Department igazgatójának véleménye is.⁶ „Szükséges a hatóságok szigorúbb felügyeleti ellenőrzése, de a szabályozás és felügyelet nem helyettesítheti a bankok hatékony kockázatkezelését, sőt, ha túlzásba viszik, erősítheti a közömbösségi kockázatot.”

A felügyeletek feladata, hogy erősítsék a piaci fegyelmet és növeljék lehetőségeiket az egyes bajba jutott bankok, illetve a bankrendszer problémáinak megoldásában. Ennek egyik fontos előfeltétele, hogy javítsák a pénzintézeti rendszerben az

⁵ A bankok és szabályozók szerepét *Nelson* [2008, 4–6. o.] írja le.

⁶ Idézi: *Nelson* [2008], 6. o.

információáramlást, a bankok vezetésének és szerkezetének áttekintését, a pénzügyi beszámoló rendszer egységessé tételét, a nyilvánosság számára elérhető információk szabályozását, javítsák a különböző hatóságok közötti együttműködést a pénzügyi rendszer felügyeletében és a felmerülő problémák megoldásában.

A felügyeleti rendszer változásának ütemezéséről is megoszlanak a vélemények.⁷ Egyesek szerint, ha több lépésben történik a változtatás, ez a bankoktól többszöri alkalmazkodást követel meg és ezért nagyobb költséget okoz, ugyanakkor a változások sorozatában gyengülhet a szabályozás, a felügyelet hatékonysága, túl sokszor (feleslegesen) változhat a bankok szervezete. Az egy lépésben történő változtatásnak is vannak hátrányai. Így nagyobb lehet az ellenállás a gyökeres változtatással szemben. Az egyszeri változtatáshoz való alkalmazkodás költségei egyszerre nagyobb összegként jelentkeznek.

A pénzügyi rendszer stabilitásának biztosításához nemcsak a felügyeletet kell javítani, hanem növelni kell a hitelminősítő intézetek véleményének valódiságát és elfogadottságát is. A válsághelyzetek kezelésében elvileg elfogadott az a vélemény, hogy a bajba jutott bankot a hatóságok (felügyelet, központi bank, kormány) nem fogják kiségiteni (nem fizetik ki a veszteségét). Elvileg ez jól hangzik, a gyakorlat azonban nem mutatja ennek érvényesíthetőségét. Az Amerikai Egyesült Államokban és Nyugat-Európában a kormányok különböző bankmentő, kivásárló és garanciaprogramokat valósítottak meg, és a központi bankok is komoly segítséget nyújtottak a kereskedelmi bankok likviditási problémáinak megoldásához. A magyar Országgyűlés is jóváhagyott egy bankmentő csomagot a pénzügyi válság hatásainak kiküszöbölésére.

A prudenciális problémák megoldásához a klasszikus peer-group-elemzés⁸ mellett a makroprudenciális megfigyelés és módszerek alkalmazását javasolják (*Borio*, 2006, 18–19. o.), amelynek keretében a kvantitatív makromutatók alkalmazása mellett a kevésbé számszerűsíthető elemzések felhasználására is sor kerül. A módszerek koordinálására hozta létre az IMF és a Világbank a Financial Sector Assessment Programs-ot. A Financial Stability Forum összehozza a különböző belföldi és nemzetközi pénzügyi felügyeletet, a központi bankok, pénzügyminisztériumok, nemzetközi pénzügyi intézmények prudenciális kérdésekkel foglalkozó vezető tisztségviselőit is. Ide tartozik a Bázeli Bizottság tevékenysége, a Bazel II. megalkotása és annak kiegészítése. A makroprudenciális elemzés és tevékenység mellett a felügyeletet többségének mikroprudenciális feladatai – így a betétesek és befektetők védelme – is vannak. Ez a két követelmény gyakran ellentmond egymásnak.

⁷ Vö.: *Mayes et al.* [2001], 260–261. o.

⁸ Peer-group-elemzésen a hasonló nagyságú bankokkal való összehasonlítást értjük.

A bankok nemzetközi (határokon átnyúló) tevékenységének felügyelete

A bankok nemzetközi (határokon átnyúló) tevékenységének növekedése önmagában igényelte a pénzügyi intézetek nemzetközi tevékenységének felügyeletét. Ezt az igényt erősítették a bankok külföldi tevékenysége során jelentkező kudarok, ezek hatásának tovagyűrűzése a különböző országokban működő bankok között. Az egyik ilyen eset volt, amikor a (nyugat-) német hatóságok 1974. június 26-án, a kereskedési idő végén beszüntették a Herstatt bank tevékenységét. Mivel ekkor New Yorkban még csak délelőtt volt, így a Herstatt devizaügyleteinek dollárelszámolására már nem kerülhetett sor, és ez veszteségeket okozott az amerikai és az euródollár⁹ piacokon. A Herstatt által okozott probléma nyomán alakították meg 1975-ben a Bázeli Bizottságot (Basel Committee on Banking Supervision). Csaknem 30 évvel később kezdte meg működését a Continuously Linked Settlement Bank, amelynek tevékenysége kiküszöböli a „Herstatt-krízishez” hasonló jelenségeket. A német hatóságok saját szempontjukból helyesen jártak el, mert megvárták a kereskedési nap zárását, de az időzónák eltérése más országokban okozott zavarokat. A Bázeli Bizottság első dokumentuma a Bázeli Egyezmény (Basel Concordat) volt, amely kimondta, hogy a külföldi bankok sem kerülhetik el a felügyeletet, leírta az anyaország és a fogadó ország felügyeleti hatóságai közötti együttműködés szükségességét.

Az egyezmény alkalmazásának első próbája a Banco Ambrosiano 1982-es bukása volt.¹⁰ Az olasz hatóságok és az olasz kereskedelmi bankok konzorciuma kielégítette az olasz bank hitelezőinek követeléseit, de nem foglalkozott a bank luxemburgi leányvállalatával. A luxemburgi leány pénzügyi holdingként volt bejegyezve, így a luxemburgi bankfelügyelet nem foglalkozott vele, tovább rontotta a helyzetet, hogy a luxemburgi leánynak Peruban és a Bahamákon is egy-egy bank volt a birtokában. A Banco Ambrosiano problémái a Bázeli Egyezmény módosításához vezettek, amelyek kiterjesztették a (bank)felügyeletet a pénzügyi holdingokra is, illetve javasolták az anyaországok és a fogadó országok felügyeleti hatóságai együttműködésének elmélyítését mind a pénzügyi holdingokat, mind azok leányvállalatait és a bankokat illetően.

A Bázeli Egyezmény módosítása nem akadályozta meg a felügyeleti tevékenységének összehangolásának hiányából következő és talán az eddig elmondottnál többször említett bukást. 1991-ben megbukott a Bank of Credit and Commerce International (BCCI). A bankot 1972-ben alapították a harmadik világgal folytatott kereskedelem finanszírozására. Kezdetben a Bank of America a részvények 25 százalékaival rendelkezett, később túladott részesedésén, és a bank arab tulajdonosok kezébe került. A bank Luxemburgban volt bejegyezve, tevékenységét több mint 70 országra terjesztették ki, Angliában több retail bankfiókja volt, mint a többi külföldi banknak együttvéve. A menedzseri döntéseket Pakisztánban és Lon-

⁹ Az euródollár az USA pénzügyi piacain kívül funkcionáló dollárt jelenti.

¹⁰ Vö.: Herring [2007], 203. o., Herring–Litan [1995], 101–103. o.

donban hozták, mivel a menedzsmentben domináltak a pakisztániak. A luxemburgi felügyelet nem nagyon foglalkozott a bankkal, mivel tevékenységét Luxemburgon kívül fejtette ki, a Bank of England (amely ebben az időben a bankfelügyelet funkciót is ellátta) nem foglalkozott komolyan a bankkal, mert Luxemburgban volt bejegyezve. A bank bukása sok kisbetétes megtakarításainak elvesztését okozta. A CNN-ben és a magyar televízióban is lehetett látni a bankfelügyelet és a nemzetközi könyvvizsgáló cégek ellen tüntetőket. A BCCI bukását követően újabb intézkedéseket hoztak, a felügyelet munkájának összehangolására, megjelent az ún. „BCCI-direktíva”.

Bár belföldön indult és még nem zajlott le, nemzetközi hatásait sem tudjuk még felmérni az amerikai másodrendű jelzáloghitelek válságának, amely a hitelek értékpapírosításán keresztül sok nagy európai banknak is jelentős veszteségeket okozott. E válság történetét még most is írják, talán korai lenne következtetéseket levonni, azonban már megtették az első lépéseket arra, hogy összehangolják a nemzeti felügyelet tevékenységét a határokon átnyúló tevékenységek szabályozásában, illetve jól képzett szakembereket alkalmazzanak az újonnan megjelenő, innovatív termékek ellenőrzésére, nyomon követésére.

A pénzügyi felügyeletek közötti együttműködés

A pénzügyi felügyeletek közötti együttműködés szükségességét sokan a közegészségügy nemzetközi összehangolásához hasonlítják. Nem túl biztató az a megállapítás, amely szerint a fertőző betegségek elleni küzdelem összehangolásához csaknem egy évszázadra volt szükség.¹¹ A pénzügyi felügyeletek nemzetközi együttműködésének feltételeit javítja,¹²

- ha minél kisebb azon országok száma, amelyek tevékenységét össze kell hangolni,
- ha nagyobb az egyetértés a pénzügyi politika terén és nagyobb az elérhető haszon,
- ha erősebb a nemzetközi döntéshozatal szervezete,
- ha nagyobb azon pénzügyi szakértők belföldi hatása a politikusokra, akik azonos módon látják a problémákat és azok megoldásának módját.

A felsorolt tényezők is magyarázzák azt, hogy az együttműködési készség azon országok felügyeleteinél merült fel, ahol jelentős volt a bankok határokon átnyúló tevékenysége. A nemzetközi együttműködésnek különböző formái lehetnek. *Harmonizációról* beszélünk akkor, ha az egyes országok szabályozása (jelentősen) különbözik, és azt közelíteni akarják. *Koordinációról* akkor van szó, ha közös minimális szabályozási szándéket vezetnek be, *kooperációról* akkor, ha az információkat megosztják a nemzeti felügyeleti hatóságok és közös intézkedéseket tudnak hozni (*Benink–Llewellyn*, 1995, 398–399. o.).

¹¹ Vö.: *Herring–Litan* [1995], 122. o.

¹² Vö.: *Herring–Litan* [1995], 124. o.

A felügyelet közötti együttműködésnél figyelembe kell venni az egyes nemzeti felügyelet között fennálló különbségeket. Az egyes nemzeti felügyelet működtetése és alapelvei között különbségek merülhetnek fel.¹³ A felügyelet célját nemzeti szinten határozzák meg, ezért jelentősen különbözhetnek egymástól.

Hatókörük is különbözhet, így például kérdéses, hogy kiterjed-e az értékpapírok engedélyezésére, a tőzsdére, a hedge fundokra. Eszközeiket, az inszolvens intézmények kezelését, a betétesek és befektetők védelmét is nemzeti szinten határozzák meg. Országanként különbözőképpen alakul a felügyelet kockázathoz való viszonya is.

A felügyelet hangsúlya is máshol lehet, például a prudenciális ellenőrzés vagy az ügyfelek védelme a fontosabb, különbség lehet az ellenőrzött intézményekhez való viszonyulásban, a kényszerítő eszközök alkalmazásában.

A felügyelet munkatársainak felkészültsége, módszerei is jelentős mértékben különbözhetnek.

A felsoroltakból is következik, hogy a felügyelet együttműködése során különböző problémák merülhetnek fel, mivel a feladatok átadása során nem támaszkodhatnak maradéktalanul a másik ország felügyelőire, az eltérő felügyeleti gyakorlat, képzettség, az eltérő felügyeleti jogosítványok, kockázattűrő képesség miatt. További problémát okozhat, ha a két országban a vizsgált intézmény eltérő szerepet tölt be a pénzügyi piacokon.

Az anya- és fogadó országok felügyeletei közötti kapcsolatok és ellentétek

A Bázeli Bizottság elemzései, megállapításai, kiadványai igyekeznek megkönnyíteni az anyaországok és a fogadó országok pénzügyi felügyeletei közötti együttműködést, a közöttük felmerülő ellentétek csökkentését a határokon átnyúló banktevékenység szabályozásában, felügyeletében.

A BCCI 1991-es bukását követően a Bázeli Bizottság 1992 júliusában „minimális szttenderdeket” határozott meg az anya- és fogadó országbeli felügyelet számára. Ennek keretében előírták, hogy a nemzetközi bankokat és bankszerveket az anyaországbeli felügyeletnek konszolidáltan kell ellenőriznie, a külföldön alapított bankszervek előzetesen meg kell szereznie mind az anya-, mind a fogadó ország felügyeletének hozzájárulását, az anyaország felügyelete információkat gyűjthet a külföldön működő bankszervek tevékenységéről, végül ha a fogadó ország bankfelügyelete úgy találja, hogy a fenti minimumfeltételeket nem teljesítik, restriktív intézkedéseket hozhat a prudenciális követelmények teljesítése érdekében (Basel Committee on Banking Supervision, 1992).

A Bazel II. bevezetésétől várható, hogy javítani fogja az anya- és fogadó országok felügyelő hatóságai közötti együttműködést. Az anyaországok felügyeletei

¹³ Vö.: *Wright* [2007], 228. o.

elsősorban a külföldön is tevékenykedő bankok tőkeellátottságát ellenőrzik, míg a fogadó országok hatóságainak legfontosabb szempontja a likviditás meglétének ellenőrzése.

A két ország felügyeleti hatóságai kölcsönösen információkkal látják el egymást az anyabank és a külföldön működő részleg helyzetéről, illetve az egyes országokban a bankrendszert érintő szabályozás változásáról, a közösen vagy egyedül tervezett helyszíni vizsgálatokról.

Amennyiben a fogadó ország felügyelete arra a következtetésre jut, hogy az anyaországi hatóság konszolidált felügyelete nem elég hatékony, a külföldi leány vagy fiókot önálló szervként saját felügyelete alá vonhatja.

Ellentétek jelentkezhetnek a két ország felügyeleti hatóságai között az eltérő jogszabályokból, illetve a pénzügyi intézetek eltérő szabályozásából adódóan is. Ezen kívül eltérhet a felügyeletek érdekeltsége is, attól függően, hogy az anyaországban milyen szerepet tölt be az anyabank, illetve a fogadó országban milyen szerepet játszik annak külföldi leánybankja vagy fiókja. Így például, ha az anyabank szerepe nem jelentős, az anyaország felügyelő hatósága kevesebb figyelmet szentel neki. Ha a külföldi leány vagy fiók jelentős szerepet játszik a fogadó ország pénzügyi rendszerében, az anyabank helyzetének romlását későn vagy egyáltalán nem jelzi az anyaország felügyelete, és ennek jelentős hatása lehet a külföldi bankszerv helyzetére, ami a fogadó ország bankrendszerében veszteségeket okozhat.

Nemzetközi szinten is problémát jelenthetnek a felügyelő hatóságoknak a konglomerátumok, amelyek banki és nem banki tevékenységet is végeznek. Az anyaország felügyelő hatóságának kell konszolidált ellenőrzést végeznie a konglomerátum tevékenységéről, ami kiterjed annak külföldi leányvállalataira, fiókjaira és közös vállalataira is. Ehhez szükséges a fogadó országok felügyeletével kapcsolatos együttműködés, információcsere is.

Eltérő a felügyelet elsődleges célja is. A fogadó ország felügyelete igyekszik a hazai betéteseket és hitelfelvevőket védeni. Az anyaország felügyelete az anyabank tőkéjét igyekszik védeni, gátolja a tőke fogadó országba történő átáramlását, így védve az anyabank tulajdonosainak, betéteseinek, hitelfelvevőinek érdekeit.

Az anyaországok és a fogadó országok felügyelő hatóságai bizonyos esetekben vonakodnak a külföldi országban folytatott tevékenységtől, illetve beavatkozástól. Így az anyaország felügyelete nem (vagy kevésbé) érdeklődik a fogadó országban működő bankszerv iránt, mert nem felel a külföldi ország pénzügyi stabilitásáért, hasonlóképpen vonakodik a belföldi anyabank tevékenységéről szóló információkat átadni a fogadó ország felügyeletének, mert attól tart, hogy a kedvezőtlen tények széles körben nyilvánosságra jutnak és így rontják a belföldi pénzügyi intézetek megítélését.

A fogadó országok felügyeletei nem érdeklődnek az anyabank helyzete iránt, mert nem is tudják ezeket ellenőrizni, a bank konszolidált megítélése nem az ő feladatuk, baj esetén az anyaország hatóságaival kell a bank helyzetét rendezni. Mivel felelősségük korlátozott, információátadási készségük sem túl nagy. Ha egy

külföldi érdekeltségű bankfióknál illikviditási vagy inszolvenációs probléma jelentkezik, nem érzik szükségesnek a pénzügyi segítséget, mert ezt az anyaország feladatának tekintik.

Ezzel szemben találkozhatunk olyan problémával is, hogy a belföldi felügyelő hatóságok túlzott mértékben avatkoznak be a pénzintézetek tevékenységébe, engedve a hazai politikai körök befolyásának.

Az anyaországok és a fogadó országok felügyeleti hatóságai munkájának összehangolására sok ország bilaterális, illetve multilaterális egyetértési nyilatkozatot (Memorandum of Understanding) köt, amelyben szabályozzák a felügyeletek együttműködését, az információk cseréjét, az ellenőrzés módját, az egyes országok által alkalmazható szankciókat, megelőző intézkedéseket.

Az általánosan elfogadott nemzetközi gyakorlattól eltérő módszert vezettek be Új-Zélandon.¹⁴ Mivel az ország bankjainak több mint 85 százaléka külföldi bankok tulajdonában van, a hatóság nem elégedett meg a fogadó országok pénzügyi felügyeleteinek korlátozott szerepével, és ragaszkodott ahhoz, hogy a jelentős, külföldi tulajdonban lévő pénzintézeteket leányvállalatokká alakítsák át, így érve el azt, hogy az új-zélandi felügyelet ellenőrzése alá kerüljenek.

Az új-zélandi rendszer két másik sajátossága is kiemelhető. A Reserve Bank of New Zealand (a központi bank) ellátja mind a bankok prudenciális felügyeletét, mind kialakítja és végrehajtja a monetáris politikát. A bankok ügyfelekkel kapcsolatos tevékenységét és az egyéb pénzügyi intézmények felügyeletét más felügyelő hatóságok látják el. A másik sajátosság, hogy a kereskedelmi bankok igazgatóinak negyedévente „önbevallást” kell tenniük, hogy a bank kimutatásai valós adatokat tartalmaznak, betartották a szabályokat, megfelelő a bank belső ellenőrzése.

Változások az európai bankrendszerekben

Az európai országok bankrendszerében lényeges változások következtek be. A tradicionális betétgyűjtés és hitelezés teret vesztett a befektetési és egyéb bankszolgáltatásokkal szemben. Nagy bankok egyesültek előbb országhatárokon belül, azonban az egyesülési folyamat országhatárokon túlra is kiterjedt. A dezintermediációs folyamat is arra készítette a bankokat, hogy tevékenységüket az országhatárokon túl is végezzék.

Az euró bevezetése jelentősen megváltoztatta a bankok helyzetét, az egységes pénzügyi piac kiszélesítette lehetőségeiket. Ez a folyamat elsősorban a bankközi, a vállalati és a befektetési banki üzletágban érvényesült, a retail banking tevékenység inkább országhatárokon belül maradt. A bankok közötti fizetéseket megkönnyíti az egységes fizetési rendszer, a TARGET (Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Transfer System – Transz-Európai automatizált valós idejű bruttó

¹⁴ Vö.: *Herring* [2007], 215–216. o., *Kane* [2006], 5–17. o.

elszámolási rendszer). Az EU-ban elkülönítik a monetáris irányítást a pénzügyi felügyeletről. A monetáris irányítás szerve az European System of Central Banks (ESCB), amely az Európai Központi Bankból (European Central Bank) és a nemzeti központi bankokból áll.

A határon átnyúló banktevékenység különböző problémákat okozhat. Így a bankközi pénzpiacon az egyik országban keletkezett zavar áterjedhet más országok bankközi piacára, hasonló problémák jelentkezhetnek a nemzetközi fizetéseknél is. Az információk lassabban jutnak át a határon az egyes pénzintézetek adott országban jelentkező problémáinál. Előnyt jelenthet, ha a több országban működő bank centralizáltan kezeli a kockázatot, így diverzifikálva azt.

Az EU-ban más hatóság ellenőrzi a külföldi bankok fiókjait, illetve leányvállalatait. Az előbbit az anyaország, az utóbbit a fogadó ország pénzügyi felügyelete. Bár sok országban megindult a leányvállalatok fiókká való átalakításának folyamata, *Dermine* nyomán tekintsük át, milyen érvek szólnak a leányvállalatok létesítése mellett:¹⁵

1. az eredeti márkanév (brand) megőrzése,
2. a helyi menedzsment megnyugtatása, hogy helyükön maradhatnak,
3. a részvényesek megnyugtatása, hogy összeolvadás esetén kikérik a véleményüket,
4. a nemzeti érzések tiszteletben tartása – a fogadó ország hatóságai megtarthatják felügyeleti funkcióikat,
5. a társasági adózás szempontjából kényelmesebb lehet a leányvállalat helyzete, mintha a nemzetközi adózási szabályokat alkalmaznák,
6. a betétbiztosítónál esetleg többet kell téríteni, ha a leányvállalatot fiókká alakítják át,
7. elválasztás a csoporttól, amely megakadályozza a kockázat megváltoztatását, áttérhelését, lehetővé teszi az önálló tőzsdei bejegyzést,
8. rugalmasság: egy üzletrész eladásának megkönnyítése.

Pénzügyi felügyelet az Európai Unióban

A határokon átnyúló banktevékenység végzése, szabályozása, felügyelete nehézségekbe ütközik, mert az egyes országokban különbözhetnek a pénzügyi termékek, a fogyasztói szokások, a pénzügyi felügyelet szerepe, hatásköre, az adórendszer, a politikusok hozzáállása a külföldi bankok tevékenységéhez, az esetleges protekcionista intézkedések, a verseny szabályozása.

A határokon átnyúló banktevékenység ellenőrzését, felügyeletét megkönnyíti a tőkekövetelmények egységes meghatározása a Capital Requirements Directive (CRD) keretében, a felügyelet kollégiumainak kialakítása, *vezető felügyelet*

¹⁵ Idézi: *Schoemaker–Oosterloo* [2007], 276. o.

meghatározása, továbbá a 3. szintű bizottságok munkája. A Lamfalussy-folyamatot, amely az EU pénzügyi felügyeletének egyik alapját képezi, *három szintre* bontják.

Az 1. szinthez azok a jogi intézkedések tartoznak, amelyek keretében direktívákat, szabályokat alkotnak. Ezekhez a Miniszterek Tanácsa és az Európai Parlament jóváhagyása szükséges.

A 2. szinthez az 1. szinten hozott átfogó intézkedések konkrét, technikai jellegű, részletekben menő alkalmazásának meghatározása tartozik.

A 3. szintű bizottságok az Európai Bizottság tanácsadó testületeként működve elősegítik az 1. és 2. szinten hozott jogi intézkedések bevezetését, alkalmazását az egyes tagországokban, elősegítve a nemzeti pénzügyi felügyelet működésének koordinálását, az egységes gyakorlathoz való közeledését. A harmadik szinten a következő bizottságok működnek. A bankügyek terén: Committee of European Banking Supervisors (CEBS),¹⁶ az értékpapírügyleteknél: Committee of European Securities Regulators (CESR),¹⁷ a biztosítási tevékenységnél: Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors (CEIOPS).¹⁸

Az Európai Unióban a határokon átnyúló bankok felügyeletének alapelve, hogy az anyaország bankfelügyelete az illetékes. Bár, mint említettük, ha a külföldi bank-szerv nem fiókként, hanem leányvállalatként tevékenykedik, akkor a fogadó ország bankfelügyelete alá tartozik. Az anyaországi felügyelet hatékony lehet prudenciális szempontokból, mivel a bankot vagy a konglomerátumot egészként látja át, az ügyfelekkel való kapcsolat és a fogadó ország pénzügyi stabilitása szempontjából nem tekinthető hatékonynak, sőt az utóbbiért nem viselhet felelősséget. Az anyaországi felügyeletnek nincsenek eszközei, vagy túl sokba kerülne a fogadó országban végzett helyszíni ellenőrzés, nyelvi nehézségek jelentkezhetnek, így ezért is együtt kell működnie a fogadó ország felügyeleti hatóságával.

Az Európai Unióban jelenleg alkalmazott anyaországi felügyelet és fogadó ország felügyelet kapcsolata tükrözi az EU-integráció helyzetét, az egyes országok közötti különbségeket. A fogadó országok felügyeletei viselik a felügyelet költségeit, befolyásolást gyakorolhatnak, vállalják a felelősséget a leányvállalatok ellenőrzése során. Ez nem vonatkozik a fiókokra, amelyek az anyaország felügyelete hatáskörébe tartoznak. Mivel közel vannak az országokban működő leányvállalatokhoz, jobb képet kapnak ezek tevékenységéről és az általuk vállalt kockázatokról. Az anya- és fogadó országok felügyeletei feladatainak jelenlegi elhatárolása nem igényel külön jogi és politikai tárgyalásokat, megegyezéseket az egyes országok között.

Az anya- és fogadó országok közötti munkamegosztás javítására dolgozták ki a *vezető felügyelet módszerét*, amelyben az anyaország felügyeletének irányításával egy kollégiumot hoznak létre, minden olyan ország felügyeletének bekapcsolódásával, ahol az adott pénzügyi intézmény számottevő (jelentős) műveleteket végez.

¹⁶ CEBS – Európai Bankfelügyeleti Bizottsága.

¹⁷ CESR – Európai Értékpapír-szabályozók Bizottsága.

¹⁸ CEIOPS – Európai Biztosító és Nyugdíjpénztári Felügyeleti Bizottsága.

A kollégium lehetővé teszi, hogy az egyes felügyeleti információkat kapjanak a pénzügyi csoport egészéről és az egyes országokban kifejtett tevékenységéről. A vezető felügyelet tartja a kapcsolatot a pénzügyi intézettel, felügyeli a csoport prudenciális helyzetét, koordinálja a pénzügyi beszámolók készítésének módját és a szükséges helyszíni vizsgálatokat. A kollégiumok működését együttműködési nyilatkozatokkal (Memorandum of Understanding) határozhatják meg, amelyeket az összes felügyelet aláír, elfogad. A vezető felügyelet módszerét csak a nagy, európai jelentőségű intézményekre lehet alkalmazni, a helyi pénzügyi intézményekre nem vonatkozik.

A vezető felügyelet módszer alkalmazásának előnye lehet, hogy kiküszöböli az intézmények felügyeletének, ezzel költségeinek megkettőződését. Alkalmazása egyértelműen tisztázza a felügyelet felelősségét, feladatait, jobb áttekintést nyújt a pénzügyi csoport egészéről. Hátránya lehet, hogy az anyaországi felügyelet határozza meg a csoport tőkéjének megosztását és a válság esetén problémákat okozhat a fogadó ország pénzügyi rendszerében, az ügyfelek követeléseinek kielégítésében. A fogadó országok felügyeletei, ha a pénzügyi intézmények jelentős része külföldi pénzügyi intézetek tulajdonában van, nem, vagy nehezen tudják áttekinteni saját országuk pénzügyi rendszerének helyzetét. Ha a vezető felügyelet szerepét különböző országokban működő hatóságok töltik be, ez azt jelentheti, hogy a fogadó országban levő leányvállalatokra más és más felügyeleti szabályok vonatkoznak. A vezető felügyelet módszere csökkenti a fogadó országok felügyeleteinek szerepét, jelentőségét, felveti a politikai szuverenitás csorbítását is.

Az európai pénzügyi intézmények országhatárokon átnyúló műveletei, illetve a nemzeti felügyeleti együttműködésének nehézségei felvetik egy szupranacionális pénzügyi felügyelet létrehozásának kérdését. Ennek fokozatos elérése is elképzelhető. *Tommaso Padoa-Schioppa*, olasz gazdasági miniszter javasolta, hogy egy közös európai szabályozó rendszert kellene kialakítani, és ki kell bővíteni a harmadik szintű bizottságok hatáskörét.

Hasonló javaslatot tett *Ingves* (2007, 10–11. o.) is, aki szerint a központi felügyelő hatóság előfutáraként létre kell hozni egy központi szabályozó szervet, amely nem végezne felügyeleti tevékenységet, hanem közös szabályokat alkotna, és a későbbiekben alakulhatna át központi felügyelő hatósággá.

Többen felvetették, hogy egy egységes európai pénzügyi felügyeletre lenne szükség. (European System of Financial Supervision, vagy European System of Financial Regulators) Ezt indokolja a pénzügyi piacok országhatárokon túl történő terjeszkedése, illetve a pénzügyi konglomerátumok tevékenysége. Mások a szupranacionális felügyelet létrehozását nem tartják időszerűnek, mert még mindig jelentős az egyes országokban a hazai pénzügyi intézetekhez való ragaszkodás, eltérnek a szabályok, különböznek a jogrendszerek, nehezen lehetne meghatározni a nemzeti felügyelet és az európai felügyelet kapcsolatát, az utóbbi viszonyát az Európai Unió egyéb szerveihez, az Európai Központi Bankhoz és a nemzeti központi bankokhoz. Végül, de nem utolsósorban, az egységes felügyelet létrehozása politikai

döntéseket igényel, mivel korlátozza az egyes (felügyelet) országok szuverenitását. Ha döntés születne a szupranacionális felügyelet megalakításáról, azt is el kell dönteni, hogy ágazatonként (bank, értékpapír, biztosítás) hozzák-e létre vagy integrált formában. Az egyes pénzügyi intézmények tevékenységének átfedése miatt – véleményünk szerint – csak az utóbbinak lenne értelme. Az Európában terjedő pénzügyi válság miatt egyre erősebben jelentkezik az igény arra, hogy a nemzeti felügyelő hatóságok tevékenységét jobban össze kell hangolni, ennek ellenére úgy látjuk, hogy az európai szupranacionális felügyelet létrehozására inkább közép- vagy hosszú távon kerülhet sor.

A központi bankok végső hitelező szerepe

Bár véleményünk szerint a központi bankok végső hitelező szerepe (lender of last resort) nem tartozik szorosan a pénzügyi felügyelet témájához, a szakirodalomban történő gyakori előfordulása miatt mégis meg kell említenünk. A bankok megrohanását megelőzendő a központi bankok hitelt adnak a bajba került kereskedelmi bankoknak az egész bankrendszerre kiterjedő válság megelőzésére. *Bagehot* óta sokan hangoztatják, hogy ezt a hitelt csak illikvid bankoknak adhatják, inszolvens bankoknak nem, mert ez csak a problémák fennmaradását, a megoldás elhúzódsát jelentené.

Az Európai Unióban a végső hitelező szerepét a nemzeti központi bankok töltik be. Az Európai Központi Bank is segíthet a likviditási gondok megoldásában, szerepe csak másodlagos és szigorú fedezeti követelményeket alkalmaz. Az eurózónát illetően többen¹⁹ azt állítják, hogy az egységes valuta megkövetelné, hogy az EKB végső hitelező funkciót töltsön be, amely erősítené az EKB és a nemzeti központi bankok közötti viszonyt, elősegítené az EU-szintű felügyelet kialakítását.

Összefoglalás

A pénzügyi felügyelet szükségessége mellett szóló elméleti érveket alátámasztja a jelenleg is zajló pénzügyi és hitelválság, amely erőteljesen megkérdőjelezi a pénzügyi piacok önszabályozó képességét. Az egységes pénzügyi felügyelet és a pénzintézeti tevékenységenként (kereskedelmi bank, befektetési bank, biztosító) szervezett felügyelet kérdése nem dönthető el ennyire egyértelműen, de az országok többségében integrált felügyelet működik. Az Amerikai Egyesült Államokban, ahol a felügyeletet tevékenységenként szervezték, éppen a jelenlegi válság miatt merült fel a pénzügyi felügyelet integrálásának kérdése.

A központi bankok felügyelő szerepe mellett szóló érv a jobb áttekintés, az egységes információszerzés. Ellene szól, hogy a prudenciális intézkedések és

¹⁹ Vö.: *Boot* [2007], 401–403. o., *Vives* [2001], 70–71. o.

a monetáris célok sokszor ellentmondanak egymásnak, és így nem lehet optimális döntéseket hozni. Ha a központi bank prudenciális felügyelőként kudarcot vall, tekintélye csökken, monetáris politikai céljait is nehezebben tudja megvalósítani.

A központi bankok végső hitelező szerepe véleményünk szerint nem tartozik a szűkebb értelemben vett pénzügyi felügyeletekhez, de sokan ezt is figyelembe veszik e téma tárgyalásánál. Az kétségtelen, hogy a bankrendszerben jelentkező problémák esetén a központi bank a bajba jutott kereskedelmi bank segítségére siet. A jelenlegi gyakorlat megcáfolja az elmélet két alaptételét is. Eddig azt hangsúlyozták, hogy a központi bank csak illikvid kereskedelmi banknak adhat hitelt, inszolvensnek nem. A mostani pénzügyi válság során láthatjuk, hogy inszolvens bankok is kapnak hitelt. A másik elv az volt, hogy a központi banki „védőháló” csak a kereskedelmi bankokra terjed ki, befektetési bankokra nem. Most az utóbbiak is kaptak központi banki hiteleket.

A felügyeletek függetlenségét és beszámoltathatóságát is szükségesnek tartják. Az utóbbival kapcsolatban nem is merülnek fel ellenvélemények. A felügyeletek függetlensége azt jelenti, hogy kormányzati szervek, politikusok, a felügyelt intézmények érdekcsoportjai ne befolyásolhassák a felügyeletek tevékenységét, megakadályozva azt, hogy a felügyeletek intézkedéseket tegyenek a bajba jutott pénzintézetek ellen. Talán ma már feledésbe merült, hogy az Ybl bank számláinak zárolásakor két irányból is bírálták a pénzügyi felügyeletet (akkor még: Bankfelügyelet). Egyesek azért, mert túl korán zárolta a számlákat és így nem tudták a pénzüket kivenni, mások azért, hogy túl későn zárolták a számlákat, így a bank felszámolásra került. Ebből az esetből az a tanulságot vonhattuk le, hogy bármikor tesz intézkedést a felügyelet, ez valaki számára kedvezőtlen lesz.

A felügyelet kormányzattól való teljes függetlenségének kérdését megkérdőjelezi, hogy pénzügyi válság esetén az államnak is be kell kapcsolódnia a kármentésbe költségvetési pénzzel, éleesebben fogalmazva az „adófizetők pénzével” kell a bajba jutott pénzintézetek segítségére sietnie. Jelentős politikai ellenállásba ütközik az, ha a „bűnös” bankárokat költségvetési pénzből segítik ki. Természetesen nem a bankárokat, nem is a bankokat kell megmenteni, hanem a pénzügyi rendszert, mert a bankok gazdaságban betöltött központi szerepe miatt a pénzügyi válság reálgazdasági zavarokhoz, gazdasági válsághoz vezethet. A probléma súlyát mutatja, hogy az amerikai kormány és a jegybank jelentős összegeket áldozott a kereskedelmi és a befektetési bankok megsegítésére. Hasonló intézkedéseket hoztak a nyugat-európai kormányok és központi bankok is. Szeptember elején vezető pénzügyi közgazdászok még vitatkoztak arról, hogy hazánkat is eléri-e a pénzügyi válság, vagy csak az oldalszele érinti. Ma már tudjuk, hogy a válság nem állt meg a határon, és sajnos hazánkat is elérte.

A pénzügyi felügyeletek együttműködését szükségessé teszi a pénzintézetek határokon átnyúló tevékenységének bővülése. Ez megkönnyítheti a pénzügyi zavarok tovaterjedését. A nemzetközi gyakorlatban, így az Európai Unióban is az anyaországi felügyelet elve érvényesült. Az anyaország pénzügyi felügyeletének feladata

volt a fogadó országokban működő bankfiókok felügyelete. A leányvállalatok a fogadó ország felügyeletének hatáskörébe tartoztak. Az egyes országokban érvényben lévő különböző jogszabályok, felügyeleti alapelvek, az adott pénzügyi intézmény anyaszabályai, illetve a fogadó országban betöltött eltérő súlya miatt zavarok keletkeztek a felügyeleti együttműködésben. A felügyeleti tevékenységének összehangolása érdekében alakították ki a *vezető felügyeleti rendszert*, amelyben az anyaország felügyeletének irányításával a fogadó országok felügyeleti is részt vesznek, kollégiumot alkotnak. Itt is felmerülhetnek érdekellentétek. Egy-egy fogadó ország pénzügyi rendszerét túl sok kollégium hálózhatja be, túlzottan „felaprózva” a fogadó ország pénzügyi rendszerét. A pénzügyi szabályozó rendszer egységesítése megkönnyítheti a felügyeleti munkájának összehangolását. Itt megemlíthetjük a tőkekövetelmények meghatározását, a Bazel II.-t és a Capital Requirements Directive-t. Ezek tárgyalása külön tanulmány(oka)t igényelne. Az egységes szabályozó rendszer után felmerül egy páneurópai pénzügyi felügyelet felállításának kérdése is. Ennek időszerűségét az egyes országok eltérő jogrendje, eltérő szabályozási rendszere, a politikai szuverenitáshoz való ragaszkodás kérdőjelezi meg.

Felhasznált irodalom

- Barth, J. R. – Caprio, G. – Levine, R. [2008]: Bank Regulations Are Changing: For Better or Worse? The World Bank, Policy Research Working Paper, 4646.
- Basel Committee on Banking Supervision [1992]: Minimum Standards for the Supervision of International Banking Groups and their Cross-Border Establishment. BIS, Basel.
- Benink, H. A. – Llewellyn, D. [1995]: Systemic Stability and Competitive Neutrality Issues in the International Regulation of Banking and Securities. *Journal of Financial Services Research*, No. 9., 393–407 o.
- Boot, A. W. A. [2007]: Supervisory Arrangements, LOLR, and Crisis Management in a Single European Banking Market. In: *Evanoff, D. D. – Kaufmann, G. G. – La Brosse, J. R. [2007]: The International Financial Instability*. World Scientific, New Jersey, London, Singapore.
- Borio, C. [2006]: Monetary and prudential policies at a crossroads? New challenges in the new century. Bank for International Settlements, BIS Working Papers, No 216.
- Evanoff, D. D. – Kaufmann, G. G. – La Brosse, J. R. [2007]: International Financial Instability. World Scientific, New Jersey, London, Singapore.
- Herring, J. H. [2007]: Conflict Between Home and Host Country Prudential Supervisors. In: *Evanoff, D. D. – Kaufmann, G. G. – La Brosse, J. R. [2007]*.
- Herring, J. H. – Litan, R. E. [1995]: Financial Regulation in the Global Economy. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Hüpkens, E. – Quintin, M. – Taylor, M. W. [2005]: The Accountability of Financial Sector Supervisors: Principles and Practice. IMF Working Papers, 05/51.
- Ingves, S. [2007]: Cross-Border Banking Regulation – A Way Forward: The European Case. In: *Evanoff, D. D. – Kaufmann, G. G. – La Brosse, J. R. [2007]*.
- Kane, E. J. [2006]: Confronting divergent interests in cross-country regulatory arrangements. Reserve Bank of New Zealand Bulletin, Vol. 69., No. 2., 5–17. o.
- Ligeti Sándor [2004]: Egységes pénzügyi felügyelet, specializált felügyelet. *Gazdaság és jog*, XII. évf., 6. sz., 14–17. o.
- Masciandoro, D. – Quintin, M. [2007]: Designing Financial Supervision Institutions – Independence, Accountability and Governance. Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, USA.

- Mayes, D. G. – Halme, L. – Liuksila, A. [2001]: Improving Banking Supervision. Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York.
- Mayes, D. G. – Wood, G. E. [2007]: The Structure of Financial Regulation. Routledge, London, New York.
- Nelson, B. [2008]: Regulation after the credit crunch. In: *Frontiers in Finance*. KPMG, július.
- Padoa-Schioppa, T. [2004]: Regulating Finance, Balancing Freedom and Risk. Oxford University Press, Oxford, New York.
- Perry, J. [2008]: Nobel winners debate need for regulation. *The Wall Street Journal Europe*, augusztus 23–24., 3. o.
- Schoenmaker, D. – Oosterloo, S. [2007]: Cross-border Issues in European Financial Supervision. In: Mayes, D. G. – Wood, G. E. [2007].
- Vives, X. [2001]: Restructuring Financial Regulation in the European Monetary Union. *Journal of Financial Services Research*, Vol. 19., No. 1., 57–82. o.
- Wright, P. [2007]: Cross-Border Nonbank Risks and Regulatory Cooperation. In: *Evanoff, D. D. – Kaufmann, G. G. – La Brosse, J. R.* [2007].