

TÉNY-KÉP

Kandrás Csaba

Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti hatóságának jövőképe

A pénzügyi felügyeleti hatóságok Európai Unión belüli együttműködési rendszere az elmúlt évtizedekben látványosan fejlődött, jelenleg a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerében (ESFS) és a bankunióban valósul meg. Az ESFS működésének fontos szereplői az európai pénzügyi felügyeleti hatóságok, a hitelintézetekért felelős EBA, a biztosítókért felelős EIOPA, valamint a tőkepiacért felelős ESMA. Az európai pénzügyi felügyeleti hatóságok együttműködésének jelenlegi rendszere 2011-ben alakult ki és annak jogszabályi keretei azóta lényegesen nem változtak. Az Európai Bizottság azonban ez év tavaszán egy nyilvános konzultáció keretében kezdeményezte az EU pénzügyi felügyeleti hatóságaira vonatkozó keretek újragondolását. Jelen cikk célja, hogy összefoglalja az aktuális keretek kialakulásának előzményeit, a Bizottság javaslatait, valamint kritikus szemléletben elemezze a javaslat azon részeit, amelyek a hazai pénzügyi felügyelés helyzetére is jelentős hatással lehetnek.

Kulcsszavak: Pénzügyi felügyelet, Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere, Európai Bankhatóság, Európai Biztosítás- és Foglalkoztatásnyugdíj Hatóság.

Jel-kód: E31, E62

1. Előzmények

A pénzügyi felügyelet közöti együttműködés szükségességét már ötven évvel ezelőtt felismerték, de az akkori kor szabályozási és intézményrendszere, valamint technikai és infrastruktúrális szintje nem tette lehetővé azt, hogy jelentős előrelépés következzen be ezen a téren. Számos olyan fontos esemény történt azóta (Herstatt bankház bukása, BCCI csalássorozata, Lehmann Brothers csődje, Northern Rock államosítása, majd értékesítése), amelyek még egyértelműbbé tették az együttműködés szükségességét.

A pénzügyi felügyeleti hatóságok közötti együttműködés és felelősség megosztás részleteinek kidolgozása Európából nézve jelenleg alapvetően két szinten folyik. A globális, valamennyi országra kiterjedő, elsősorban az együttműködést elvi szinten rögzítő eljárások kidolgozásában a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság tölt be vezető szerepet, míg az Európai Unió az irányelvek, rendeletek és ajánlások rendszerén belül határozza meg az együttműködés részletes szabályait az európai közösség tagjai számára.

A Bázeli Bizottság azért szentel kiemelt figyelmet a témának, mert konkrét példák mutatják, hogy a globalizáció és a több szektorban való egyidejű jelenlét lehetőséget ad a pénzügyi csoportok számára a kockázatok és az esetleges visszaélések elrejtésére, a felügyeleti kontroll kijátszására. A Bázeli Bizottság 1975-ben kiadott Konkordátuma volt az első olyan anyag, amely leszögezte, hogy mindenképpen teljesíteni kell azt a két célt, hogy egyetlen külföldi alapítású bank se tudjon megmenekülni a felügyelet alól, valamint hogy a felügyelet megfelelő minőségű legyen (Bázeli Bizottság 1975). A Bázeli Bizottság később több anyagában is továbbfejlesztette és részletesebbé tette a felügyeleti hatóságok közötti nemzetközi együttműködésre vonatkozó ajánlásait. 1990 áprilisában pedig a Bizottság egy olyan kiegészítést is közzétett, amely a bankfelügyeleti és a tőkepiaci felügyeleti hatóságok közötti együttműködés és információ-áramlás javítását szorgalmazta (Bázeli Bizottság 1990). A felügyeleti hatóságok közötti együttműködésre vonatkozóan pedig további részleteket tettek közzé a 2012-ben megjelent, majd 2016-ban felülvizsgált, a bankfelügyeleti alapelveket tartalmazó ajánlásban.

A Bázeli Bizottság ajánlásai egy általános megközelítésben szólnak a nemzetközi együttműködésről, az Európai Unión belül azonban az egységes versenyfeltételek, a piacok átjárhatósága, a felügyeleti konvergencia, az EU érdekek nemzeti érdekek elé helyezése, a közös kockázati terhek még inkább indokoltá teszik a pénzügyi felügyeletek közötti szoros együttműködést. Az EU-ban ráadásul az egységes belső piac és a közös jogszabályok lehetőséget adnak a feladat és felelősség megosztások sokkal részletesebb szabályozására és az előírások kötelező alkalmazásának kikényszerítésére. A pénzügyi felügyeletek közötti együttműködés rendszerének a kialakulása az EU-n belül is egy hosszú folyamat volt, melynek alapjait a Bázeli Bizottság ajánlásai határozták meg, de számos elemében sokkal részletesebb és kifinomultabb, mint amit a bázeli ajánlások elvárnak.

Az első európai kezdeményezés az együttműködés alapjainak a megteremtésére a Groupe de Contact-ot (GdC) 1972-es megalapítása volt. A GdC tagjai elsősorban a bankfelügyeleti hatóságok középvezetőiből álltak, bár az évek során a részvétel presztízse egyre jobban felértékelődött és magasabb szintre helyeződött. A GdC évente három-négy ülést tartott, amelyen az általános aktuális felügyeleti kérdések mellett akár egyedi bankcsoportokat érintő kérdések is megvitatásra kerülhettek. A Groupe de Contact végül csaknem 30 éves működés után, 2011-ben, az Európai Bankhatóság (EBA) létrehozatalával szűnt meg.

Lényeges előrelépést jelentett az Európai Unió pénzügyi felügyeleti közötti együttműködés területén a 2002-ben kiadott, a pénzügyi konglomerátumok felügyeletével kapcsolatos irányelv. Ez az irányelv azt célozta meg, hogy kialakítson egy olyan eljárást, ami alapján megállapítható egy olyan csoportnak a tőkekövetelménye, amelyhez egyszerre tartozik hitelintézet, befektetési vállalkozás és biztosító. Az irányelv ezen túlmenően magában foglalja a pénzügyi konglomerátumhoz tartozó intézmények felügyeleti hatóságai közötti kooperáció módját is.

A 90-es években felgyorsult pénzügyi innovációk és a pénzügyi szolgáltatások egyre gyorsabb fejlődése egyértelműen igényelte a gyors szabályozói fejlődést is. Több esetben előfordult azonban, hogy az EU nem tudott elég gyorsan reagálni a szabályozói kihívásokra és egy-egy irányelv kidolgozása és végleges elfogadása túl hosszú időt vett igénybe. Miután a gyors jogszabály alkotásra vonatkozó igények elsősorban a tőkepiacon jelentkeztek, ezért Lámfalussy Sándor vezetésével létrehozták az úgynevezett Bölcsek Tanácsát, amelynek az volt a feladata, hogy javaslatokat tegyen a folyamat gyorsítására. A Bölcsek Tanácsa végül egy olyan javaslatot tett le az asztalra, amely alapján kettébontották a pénzügyminisztériumok, illetve a felügyeleti szervek képviselői által alkotott bizottságokat, és ez utóbbi keretében 2004-ben létrehozták a CESR-t (Committee of European Securities Supervisors) (Lámfalussy report 2001). Ezt az elgondolást az EU-n belül annyira jónak minősítették, hogy nemcsak a tőkepiacra, hanem a hitelintézetekre és a biztosító intézményekre is érvényesítették. Ennek megfelelően került létrehozásra a CEBS (Committee of European Banking Supervisors), illetve a biztosítási területen a CEIOPS (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors).

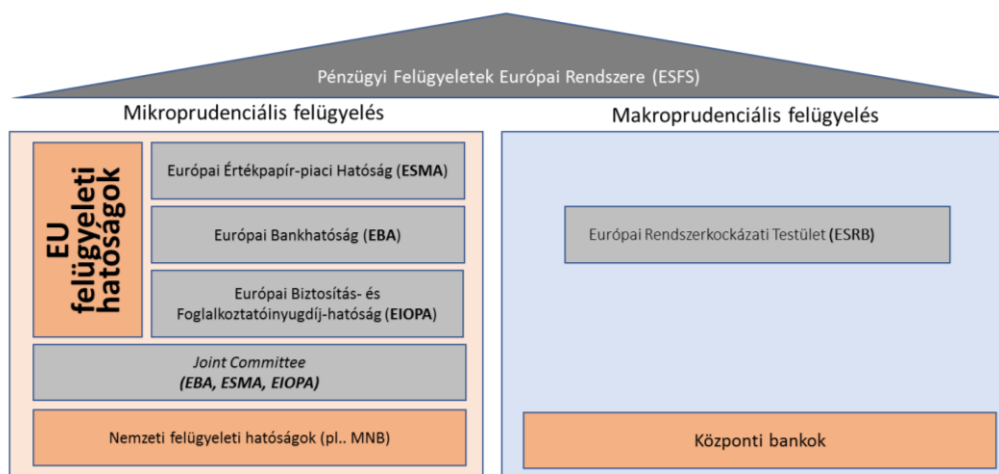
A CEBS, CESR és CEIOPS nagyon sok előrehaladást értek el az EU pénzügyi felügyeleti együttműködése területén, elsősorban ajánlások és módszertanok kidolgozásával, ugyanakkor a limitált erőforrásaik és jogszabályi felhatalmazásuk miatt csak korlátozottan tudták betölteni a szerepüket. 2011-ben ezért egy újabb jelentős változtatás történt, amelynek keretében a bizottságok helyett új, EU felügyeleti hatóságok jöttek létre, az Európai Bankhatóság (EBA), az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatási nyugdíj-hatóság (EIOPA), valamint az Európai Értékpapírpiazi Hatóság (ESMA). Az EBA, EIOPA és ESMA szerepe jelentősen nőtt a korábbi bizottságokhoz képest, különösen a következő területeken:

- lényegesen nagyobb szerepet kaptak az irányelvekhez és rendeletekhez kapcsolódó végrehajtási rendeletek kidolgozásában, ennek megfelelően a rendeletek tervezeteit az EU felügyeleti hatóságok dolgozzák ki, ők folytatják le a nyilvános konzultációt, és ezt követően küldik meg a tervezeteket az EU Bizottságnak, amely egyetértése esetén azokat bizottsági rendelet formájában kiadja,

- az ESMA közvetlen felügyeleti jogosítványokat kapott a hitelminősítő cégek és a kereskedési adattárak vonatkozásában,
- az EU felügyeleti hatóságok képviselői részt vesznek a több tagállamban aktív hitelintézetek és biztosítók felügyeletére létrehozott felügyeleti kollégiumokban,
- az EU felügyeleti hatóságok által kiadott valamennyi ajánlásra egységesen a comply or explain elv került alkalmazásra, vagyis ha egy nemzeti felügyeleti hatóság azokat nem alkalmazza, akkor az eltérést írásban indokolnia kell, ezáltal erősödött az ajánlások szerepe,
- számos döntéshozatali eljárás (különösen a felügyeletek közötti nézetkülönbségek tisztázása, a Board of Supervisors és a Management Board közötti felelősség megosztás, az EU jog megsértésének feltárása) az EU pénzügyi felügyeleti hatóságokat létrehozó bizottsági rendeletekben részletesen meghatározásra került,
- a három hatóság létszáma jelentősen bővítésre került, így sokkal alaposabb és részletesebb elemzéseket és előrejelzéseket is tudnak készíteni, illetve aktívabban tudnak fellépni a piaci folyamatok befolyásolására (pl. kockázati elemzések, stressz tesztek, nyilvánosságra hozatali eljárások, minimum tőkeszint emelése).

Az EU felügyeleti hatóságainak 2011-es létrehozatalával a három hatóság közötti együttműködés is intézményes kereteket kapott azáltal, hogy a Joint Committee került megnevezésre, mint a három EU felügyeleti hatóság együttműködésének a formája.

Napjainkban a három EU felügyeleti hatóság a Joint Committee-vel valamint a makroprudenciális kockázatok felügyelésére létrehozott Európai Rendszerkockázati Testülettel és a nemzeti felügyeleti hatóságokkal közösen alkotják a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerét (European System of Financial Supervision), amelynek működését a következő ábra mutatja meg:



1. ábra: A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere
Figure 1: European System of Financial Supervisors

Forrás: Európai Bizottság, 2017.

A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerében különleges helyet foglal el az Európai Központi Bank. A bankunió létrehozatalát követően az Európai Központi Bank (EKB) lett az egységes európai bankfelügyeletért felelős intézmény. Az EKB 2014 novemberétől megkezdte ezen új szerepkörének ellátását. Az EKB különleges szerepe abból adódik, hogy felügyeleti hatóságként je-

lenleg az eurózóna tagállamaiban található 124 legnagyobb hitelintézetet felügyeli közvetlenül. Az EKB részt vesz az ezen hitelintézetek felügyeleti kollégiumainak a munkájában, illetve a nemzeti felügyeleti hatóságok az EKB szakmai irányítása és módszertana alapján végzik el ezen hitelintézetek vizsgálatait. A kisebb hitelintézetek ugyanakkor maradtak nemzeti felügyeleti hatáskörben, így a jelenlegi rendszer kimondottan komplexnek mondható. A bankunió további fontos elemei az egységes szanálási keretrendszer, a felülvizsgált betétvédelmi szabályok, valamint az Európai Stabilitási Mechanizmus. A bankunió, és ezen belül különösen az egységes európai felügyeleti hatóság létrehozatala mindenképpen hasznos abból a szempontból, hogy csökkenti a bankok és a székhelyükül szolgáló államok közötti szoros gazdasági függést, amelyről a globális pénzügyi válság során bebizonyosodott, hogy egyértelműen felerősíti a válság hatásait.

2. Az EU Bizottság javaslatai

Az Európai Unió Bizottsága 2017. március 21-én 8 hetes nyilvános konzultációra bocsátotta az EU felügyeleti hatóságok működési szabályainak módosítására vonatkozó javaslatait¹ (Európai Bizottság 2017). A konzultációs anyag elsősorban azt a célt szolgálta, hogy az EU felügyeleti hatóságok működésével kapcsolatban összegezze az eddig felmerült legfontosabb kérdéseket, de nem ad konkrét megoldási javaslatot azokra, hanem azt a konzultációt követően, a véleményező álláspontjának az ismeretében teszi majd meg. A konzultáció célja felmérni, hogy az EU felügyeleti hatóságok tevékenysége milyen mértékben szolgálja a kitűzött célokat, a működés mely területein szükséges nagyobb mértékű hatékonyság biztosítása, valamint ezek alapján indokolt-e bármilyen további lépés megtétele (például jogszabály módosítás kezdeményezése). Az Európai Bizottság azért is tartotta fontosnak az EU felügyeleti hatóságok feladatkörének átgondolását, mert 2011 óta számos olyan változás történt, amelyek ezt indokoltá teszik. A hitelintézetek, a biztosítók és a befektetési vállalkozások szabályrendszere a CRD/CRR és a Szolvencia II keretrendszer hatályba lépésével alapjaiban változott meg, és a hitelintézetek vonatkozásában a bankunió keretein belül létrejöttek az egységes szanálási és felügyeleti mechanizmusok. A tőkepiaci unió kialakításának folyamata is szükségessé teszi az ESMA szerepének újragondolását és a felügyeleti gyakorlatok további harmonizációját.

A nyilvános konzultáció során felvetett témakörök négy fő csoportra oszthatóak:

- Az EU felügyeleti hatóságok feladatai és jogosítványai
- Az EU felügyeleti hatóságok irányítása
- EU felügyeleti hatóságok struktúrája
- Az EU felügyeleti hatóságok működésének finanszírozása

2.1 Az EU felügyeleti hatóságok feladatai és jogosítványai

2.1.1. Már meglévő feladatok és jogosítványok újragondolása

- *Felügyeleti konvergencia:* az EU felügyeleti hatóságoknak a jelenleginél erősebb, olyan jogosítványokra lenne szükségük, amivel rá tudják bírni a nemzeti felügyeleti hatóságot azok álláspontjának vagy a folytatott gyakorlatának a módosítására, amennyiben az a felügyeleti konvergencia ellen hatna.
- *Nem kötelező eszközök: iránymutatások és ajánlások:* a piaci szereplők szerint az EU felügyeleti hatóságok által közzétett ajánlások gyakran túlterjeszkednek a jogszabályokon, és bizonytalan, hogy mennyire kell ezeknek a többlet követelményeknek megfelelni.
- *Fogyasztó és befektető védelem:* a jelenlegi gyakorlathoz képest erősíteni kellene a hatóságok fogyasztó és befektető védelmi szerepkörét, új jogosítványokkal és proaktívabb hozzáállással.

¹ https://ec.europa.eu/info/finance-consultations-2017-esas-operations_en

- *EU jogsértés feltárása esetén rendelkezésre álló jogosítványok:* az EU felügyeleti hatóságok feladata, hogy feltárják, ha egy nemzeti hatóság EU joggal ellentétes gyakorlatot folytat, de az EU hatóságok ezen tevékenysége eddig nem volt kellően hatékony és transzparens.
- *Az EU felügyeleti hatóságok tevékenységének nemzetközi vonatkozásai:* az EU felügyeleti hatóságok feladata volt eddig is, hogy megállapítsák azt, hogy egy harmadik (nem EU tagállam) ország gyakorlata minőségét tekintve ekvivalens-e az EU-ban alkalmazott jogszabályokkal és eljárásokkal, de az Európai Bizottság fontosnak tartaná, hogy az ekvivalencia értékelése rendszeresen felülvizsgálatra kerüljön, és ezért is az EU felügyeleti hatóságok lennének a felelősek.
- *Adatokhoz való hozzáférés:* a jelenlegi rendszerben az EU felügyeleti hatóságok abban az esetben kérhetnek közvetlenül adatot a piaci szereplőktől, ha annak elérését már más formákban is megkísérelték, így különösen megpróbálták a nemzeti felügyeleti hatóságtól bekérni. A Bizottság javaslata bővítené a hatóságok közvetlen adatbekérési jogosítványát.
- *Adatszolgáltatásokhoz kapcsolódó hatáskörök:* a piaci szereplők adatszolgáltatási kötelezettségei jelenleg részben EU, részben nemzeti szintű jogszabályokban vannak meghatározva. Az EU szinten egységesített adatszolgáltatási kötelezettséget EU bizottsági rendeletek rögzítik, amelyek nem csak az adatszolgáltatási táblákat, hanem azok részletes kitöltési útmutatóit is tartalmazzák. A szabályok részletezettsége miatt azonban a végrehajtási rendelet csak jóval az alapszabályozás hatályba lépését követően tud megjelenni, mert a részletes szakmai viták lefolytatása túl sok időt vesz igénybe. A Bizottság ezért azzal szeretné gyorsítani az adatszolgáltatási szabályok megjelenését, hogy a rendelet csak a leglényegesebb követelményeket tartalmazza, és a technikai részletek az EU felügyeleti hatóságok ajánlásai-ban jelenjenek meg.
- *Pénzügyi beszámolók:* az ESMA szerepe jelenleg elég korlátozott a pénzügyi beszámolók (számvitel és könyvvizsgálat) területén, ezért a Bizottság azt szeretné elérni, hogy az ESMA olyan jogosítványokkal rendelkezzen, amivel ezeken a területeken nagyobb harmonizációt tud elérni.

2.1.2. Új jogosítványok egyes prudenciális feladatkörök végrehajtásához

- *A Szolvencia II alapján működő belső modellek jóváhagyási folyamata:* a Szolvencia II meghatározott feltételek teljesülése esetén lehetőséget ad a biztosítók számára a tőkekövetelmények belső modell alapján történő kiszámítására. A belső modellek alkalmazását jelenleg a nemzeti felügyeleti hatóságok engedélyezik, és az EIOPA szerepe elsősorban az, hogy olyan módszertant dolgoz ki, amely alapján egységes eljárás alapján történik meg a jóváhagyás. A gyakorlat a Bizottság szerint azt mutatja, hogy az egységességre törekvés ellenére a jóváhagyási eljárásokban jelentős inkonzisztenciák maradtak fent. A Bizottság ezért megfontolandónak tartja azt a javaslatot, hogy a határon átnyúló csoportok esetében a belső modellek jóváhagyását és nyomon követését az EIOPA végezze.
- *A bankok szavatoló tőke követelményére vonatkozó nézetkülönbségek rendezése:* az EBA jelenleg egy listát vezet azon tőkeinstrumentumokról, amelyek megfelelnek a CRR-ben rögzített legjobb minőségű tőkeelem, az elsődleges alapvető tőke (CET1) elismerési követelményeinek. A CET1 követelményeknek való megfelelést a nemzeti felügyeleti hatóságok vizsgálják, de lehetőségük van arra, hogy az EBA-tól egyes tőkeinstrumentumok elismerése vonatkozásában előzetes egyeztetési lehetőséget kérjenek. A Bizottság megfontolandónak tartja, hogy ezekben az esetekben az EBA-val való előzetes egyeztetés kötelező legyen, a nemzeti felügyeleti hatóságnak figyelembe kelljen vennie az EBA aggályait, illetve, hogy ezt az eljárást akár kiterjesszék egyéb tőkeelemekre is (a kiegészítő alapvető tőlére és a járulékos tőkére).

2.1.3. Közvetlen felügyeleti jogosítványok a tőkepiacon

Az ESMA az EU felügyeleti hatóságok közül egyedülként már jelenleg is rendelkezik közvetlen felügyeleti jogosítványokkal a hitelminősítők, a kereskedési adattárak, valamint a pénzügyi eszközök piacairól szóló szabályozás (MiFIR) alapján egyes termék intervenciók lépésekre vonatkozóan. A Bizottság megfontolandónak tartja ezeknek a közvetlen felügyelési jogosítványoknak a további bővítését egyes jelentési folyamatok felügyelete, az EU szintű befektetési alapok felügyelete, valamint a kereskedés utáni infrastruktúra felügyelete kapcsán.

2.2. Az EU felügyeleti hatóságok irányítása

A jelenlegi irányítási rendszerben az EU felügyeleti hatóságok legfelsőbb szintű döntéshozó testülete a Board of Supervisors (BoS), amelyben a nemzeti felügyeleti hatóságok képviselői vesznek részt. Gyakorlatilag valamennyi fontos döntés a BoS jóváhagyásával születik meg. Egyes operatív folyamatokhoz kapcsolódó gyakorlati döntésekben szerepe van a Management Boardnak (MB) is, amiben BoS tagokból választott nemzeti felügyeleti hatóságok képviselői vannak jelen, de ezekben a gyakorlati kérdésekben (pl. éves jelentés elfogadása) is a végső döntést a BoS hozza meg. A Bizottság az anyagában arra tesz javaslatot, hogy egyrészt mentesíteni kellene a BoS-t a rengeteg döntéshozatali kötelezettség alól azzal, hogy több döntéshozatali jogosultságot kapjon a MB, másrészt pedig az MB tagjainak nem a nemzeti felügyelő hatóságok képviselőiből kellene állnia, hanem főállású személyekből. A Bizottság azért is tette meg ezt a javaslatát, hogy a MB által hozott döntések esetében minél inkább az egységes európai érdek, és kevésbé a nemzeti érdekek érvényesüljenek.

2.3. EU felügyeleti hatóságok struktúrája

A három EU pénzügyi felügyeleti hatóság működése jelenleg a szektorális elkülönítés elvén alapszik, vagyis mindhárom szervezet alapvetően a saját szektorával, a banki, a biztosítási és a tőkepiaci ág szabályozásával és felügyeletével kapcsolatos kérdésekkel foglalkozik. Az EU-ban nem létezik egységes szabályozás arra vonatkozóan, hogy a pénzügyi szektor felügyeletét milyen struktúrában kell ellátni, ennek következtében számos eltérő struktúra működik. Vannak olyan országok, mint például Magyarország is, ahol a három fő pénzügyi szektor felügyeletét a jegybank látja el, más tagállamokban ugyanígy integrált felügyeleti hatóság működik, de a jegybankon kívül, és arra is van példa, hogy elkülönült szektorális felügyeleti hatóság létezik egymással szoros együttműködésben. A Bizottság felveti annak a kérdését, hogy szükség van-e arra, hogy az EU pénzügyi felügyeleti hatóságok struktúrája megváltozzon, ami lényegében két fő irányba történhetne. Az első lehetséges megoldás a három EU felügyeleti hatóság összevonása, és egy integrált EU pénzügyi felügyeleti hatóság létrehozatala. A másik lehetséges megoldás, ha csak az eddig is elsősorban intézményfelügyeleti alapon működő EBA és EIOPA kerül összevonásra, míg az ESMA szerepköre tovább bővülne piacfelügyeleti elemekkel. Ez a megoldás az Egysült Királyságban alkalmazott twin-peaks modellhez lenne hasonló, amelyben létezik egy intézményfelügyeleti és egy piacfelügyeleti szerepkört ellátó felügyeleti hatóság. Bármilyen struktúrális átalakítás mellett elképzelhető változás lehet továbbá az is, ha az EU felügyeleti hatóságok székhelye változik meg, és egy központi helyre kerülnek átköltöztetésre, hiszen jelenleg az EBA Londonban, az ESMA Párizsban, az EIOPA pedig Frankfurtban van, és egy közös székhely sokat segíthetne a hatóságok együttműködésének a javításában, ráadásul a Brexit miatt az EBA-nak amúgy is el kell hagynia a jelenlegi londoni székhelyét.

2.4. Az EU felügyeleti hatóságok működésének finanszírozása

Jelenleg az EU felügyeleti hatóságok működését 60%-ban a nemzeti felügyeleti hatóságok, 40%-ban pedig az EU központi költségvetése finanszírozza, amit az ESMA esetében kiegészítenek még az általa közvetlenül felügyelt szervezetek befizetései. Több EU tagállamban, így Magyarországon is, a nemzeti felügyeleti hatóságok működését a felügyelt piaci szereplők felügyeleti díjfizetéseiből finanszírozzák, ezért a Bizottság az EU felügyeleti hatóságok esetében is felveti az ilyen fajta finanszírozási rendszerre való áttérést. Az EU felügyeleti hatóságok finanszírozása két szempontból is fontos kérdés. Egyrészt az eddigi tapasztalatok azt mutatják, hogy a hatóságok alulfinanszírozottak, és sok fontos feladatukat azért nem tudták határidőre elvégezni, mert nem rendelkeztek a megfelelő erőforrásokkal. Másrészt pedig a piaci szereplőktől való finanszírozással csökkenne a nemzeti felügyeleti hatóságok, valamint az EU Bizottság lehetséges befolyása az EU hatóságok működésére.

3. Az EU Bizottság javaslatának értékelése, a hazai álláspont kialakítása melletti érvek

A Magyar Nemzeti Bank (MNB) mindhárom EU felügyeleti hatóság működtetésében részt vesz, így a Bizottság fentiekben részletezett javaslatai közvetlenül is érintik az MNB tevékenységét, az Európai Bizottság javaslata ezért hazai szemszögből is kiemelten jelentős. Célszerű ezért az Európai Bizottság javaslatait részletesen is értékelni abból a szempontból, hogy azok mennyire megalapozottak, illetve hogy milyen hatással lennének a hazai pénzügyi felügyelés helyzetére. A szerzők a javaslatokkal kapcsolatos szakmai álláspontjukat a következő főbb elvekre alapozva alakították ki:

- Bár kétségtelenül lehet javítani a jelenlegi működésen, ugyanakkor az EU felügyeleti hatóságok gyakorlati működése a gyakorlati tapasztalatok alapján lényegesen jobb annál, mint amit az Európai Bizottság konzultációs anyaga sugall. Ennek feltehetően az a fő oka, hogy a Bizottság a szakmai álláspontját a piaci szereplők véleménye alapján alakította ki, ami nem a hatóságok működésének a teljes ismeretében alakult ki. Az EU felügyeleti hatóságok az elmúlt években rengeteg energiát fektettek az EU jogszabályok kialakításába, elképesztően nagy számú végrehajtási rendelet kidolgozását és nyilvános konzultációját végezték el oly módon, hogy az valamennyi tagállam számára elfogadható legyen. Ennek egyértelmű következménye volt, hogy más feladataik ellátására kevesebb erőforrás jutott. A szabályozás kidolgozásában való részvétel mára érezhetően csökkent, és várhatóan ez a hatóságok működésére is pozitív hatással lesz.
- A Bizottság javaslatainak jelentős része irányul arra, hogy az EU felügyeleti hatásköre a nemzeti felügyeleti hatóságok hatáskörének a rovására növekedjen. A felügyeleti munka erősen igényli a nemzeti jogszabályok és a helyi piaci környezet ismeretét, ezért meg kellene tartani a jelenleg is alkalmazott feladatmegosztást, mely szerint az EU felügyeleti hatóságok a szabályozási és a felügyeleti konvergencia érdekében tevékenykednek, de a tényleges felügyeleti munkát a nemzeti felügyeleti hatóságok, illetve a bankunióban az EKB látják el. Probléma esetén rendkívüli jelentősége van a gyors és szakszerű reagálásnak.
- Egyetértve azzal, hogy szükség és lehetőség is van az EU felügyeleti hatóságok hatékonyságának növelésére, jelenleg nincs olyan piaci körülmény, ami az EU felügyeleti hatóságok struktúrájában jelentős változtatást indokolna. Egy ilyen módosítás egyáltalán nem biztos, hogy gyorsítaná és hatékonyabbá tenné a döntéshozatalt. Nagyobb hatékonyság növelés lenne elérhető a rendelkezésre álló erőforrások bővítésével és a belső folyamatok racionalizálásával.
- Az EU felügyeleti hatóságok jelenlegi irányítási rendszere is úgy került kialakításra, hogy egy ország önmagában érdemben ne befolyásolhassa a végső döntést. Bár adódhatnak esetenként olyan körülmények, amikor az EU szintű érdek és a nemzeti érdek

egymással ütközik, alapvetően az EU szintű érdek a nemzeti érdekek összességéből kell kialakuljon. Fent kellene tartani ezért azt a jelenlegi irányítási struktúrát, amelyben a legfontosabb döntések a nemzeti felügyeleti hatóságokból álló BoS szintjén születnek meg, és az MB esetében sincs szükség főállású tagok alkalmazására.

A fentieknek megfelelően az EU Bizottság javaslataival kapcsolatban a hazai érdekek figyelembe vételével a következő további fontosabb megállapítások tehetők.

- a) *Fogyasztóvédelem:* Miközben teljesen érthető, hogy a Bizottság szeretné elérni, hogy a fogyasztóvédelem szerepe erősödjön az EU felügyeleti hatóságok tevékenységében, ez nem eredményezheti a nemzeti felügyeleti hatóságok ezen szerepének csökkenését. Az EU felügyeleti hatóságok fogyasztóvédelmi szerepét jelentősen nehezíti, hogy a magyar helyzettel ellentétben nem minden EU tagállamban látja el ugyanaz a hatóság a mikroprudenciális felügyeleti és a fogyasztóvédelmi szerepkört. A fogyasztóvédelmi tevékenység viszont egyértelműen olyan terület, ahol a hatóságnak közel kell állnia a fogyasztóhoz, ismernie kell az adott piac sajátosságait, a pénzügyi kultúráját, ezért ez a szerepkör központi EU szinten nem látható el kellően hatékonyan. Az EU felügyeleti hatóságoknak ezért meg kellene maradniuk abban a szerepben, hogy a fogyasztóvédelem területén továbbra is csak a közös szabályrendszerek és a felügyeleti módszertan konvergenciája érdekében tevékenykednek, de a tényleges fogyasztóvédelem nemzeti hatáskörben marad.
- b) *Adatszolgáltatási követelmények:* Egyetértve a Bizottság azon aggályával, hogy a jelenlegi keretek között az adatszolgáltatási követelmények csak jóval a prudenciális szabályok hatálya lépését követően jelennek meg, nem támogatható egy olyan változás, amelyben az adatszolgáltatási követelmények részletszabályait az EU felügyeleti hatóságok által kiadott ajánlások tartalmaznák. Az EU felügyeleti hatóságok ajánlásait nem kötelező betartani, attól a tagállami felügyeleti hatóságok írásos indoklás alapján eltérhetnek. Az EU felügyeleti hatóságok ajánlásait ráadásul először le kell fordítani, majd nemzeti szinten implementálni kell, ami szintén egy időigényes folyamat. Az így megjelent nemzeti felügyeleti ajánlások sem lehetnek azonban kötelező érvényűek, és azok be nem tartását a nemzeti felügyeleti hatóság nem szankcionálhatja. Összességében ezért elsősorban arra kellene törekedni, hogy az EU Bizottság kerüljön olyan helyzetbe, ami alapján a végrehajtási rendeleteket gyorsabban meg tudja jelentetni, vagy az EU felügyeleti hatóságoknak kellene olyan jogot kapniuk, hogy kötelezően alkalmazandó jogszabályban határozhassák meg az adatszolgáltatási követelmények részleteit.
- c) *Közvetlen adatbekérési jog:* A Bizottság javaslata megerősítené az EU felügyeleti hatóságok hatáskörét azzal, hogy közvetlenül is bekérhessenek információkat piaci szereplőktől. Jelenleg erre csak abban az esetben van lehetősége az EU felügyeleti hatóságoknak, ha az adatok bekérését már más módon is megkísérelték (különösen a nemzeti felügyeleti hatóságon keresztül), de az adatot nem sikerült megkapniuk. A közvetlen adatbekérési jog elsősorban azért kifogásolható, mert a jelenlegi rendszer, amelynek során először a nemzeti felügyeleti hatóságok gyűjtik be ezeket az adatokat, majd egy adatminőség ellenőrzés után küldik azokat tovább az EU felügyeleti hatóságoknak, sokkal jobban működik. Az adatszolgáltatások során ugyanis kritikus tényező az adatok minősége, amit érdemben csak a nemzeti felügyeleti hatóság ellenőrzése tud biztosítani. Az pedig, hogy információs aszimmetria alakuljon ki az EU felügyeleti hatóságok javára tekintettel arra, hogy a közvetlen felelősség és az esetleges problémákra való reakcióképesség a nemzeti felügyeleti hatóságoknál van meg, egészen biztosan nem szolgálja a tagállami és az összeurópai pénzügyi stabilitási kockázatok mérséklését. Nem javasolt ezért, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok kimaradjanak az adatgyűjtési folyamatból.
- d) *EIOPA hatáskör belső modellek engedélyezésében:* Jelenleg a nemzeti felügyeleti hatóságok látják el valamennyi, az adott tagállamban működő biztosító esetében az intéz-

ményfelügyeleti szerepkört, aminek megfelelő ellátásáért nem vállalhatnak felelősséget, ha a felügyelés egy ilyen jelentős elemét egy másik szervezet végzi el. Nem lehet egyértelműen rendezni ebben a kérdésben, hogy az EIOPA-nak mi lehetne a felelőssége, ha például egy, az EIOPA által jóváhagyott belső modellel működő biztosító társaságnak pénzügyi nehézségei adódnak. Az EIOPA-nak továbbra is törekedni kell arra, hogy a biztosítók belső modelljének a jóváhagyása az EU valamennyi tagállamában lényegében azonos feltételek mellett történjen meg, és a felügyeleti kollégiumban való részvételével ezt a folyamatot közvetlenül is tanulmányozhatja. Összességében tehát indokolatlannak tűnik, hogy a belső modellek jóváhagyási hatásköre nemzeti szintről az EIOPA-hoz kerüljön átadásra.

- e) *ESMA közvetlen felügyeleti jogosítványainak a bővítése:* Az ESMA az eddigi évek alatt bebizonyította, hogy képes a közvetlen felügyeleti teendők ellátására, ugyanakkor ezen jogkörök bővítése több kérdést is felvet. Bár valóban elképzelhető egy olyan változás, aminek a keretében az ESMA felügyelhetné az EU egyszerre több országában is működő befektetési alapokat, ennek csak akkor lehetne érdemi realitása, ha ezek a befektetési alapok egy közös, kötelezően érvényes szabályrendszer alapján működnének. A központi elszámolóházak felügyeletének ESMA-nak való átadása pedig nem feltétlenül hasznos, hiszen egyrészt ezek az elszámolóházak nem biztos, hogy egyidejűleg több EU tagállamban is tevékenykednek, másrészt pedig egy adott tagállamban rendszerint kockázatot is jelenthetnek, ezért célszerűbbnek tűnik nemzeti felügyeleti hatáskörben tartásuk.

4. Összefoglalás

Az EU felügyeleti hatóságok szerepének újragondolása és a tevékenységük alapjait meghatározó EU rendeletek módosítása időszerű és egyben jelentősen befolyásolja az EU egésze és az egyes tagállamok pénzügyi stabilitásának megítélését. A téma fontosságát az is jelzi, hogy az Európai Bizottság javaslatával kapcsolatban összesen 227 észrevétel érkezett². Egyelőre nehéz megbecsülni, hogy meddig tart az észrevételek feldolgozása és a konkrét jogszabály módosítási javaslat elkészítése, de az egyértelmű, hogy a 2011-ben felállított rendszer kisebb módosítására mindenképpen szükség van, és ha a változtatás egyes részleteiben nincs is feltétlenül teljes egyetértés, de annak szükségessége nem kérdőjelezhető meg. A szerzők meglátása szerint nem alapjaiban kell újraépíteni a pénzügyi felügyeletek közötti együttműködés keretrendszerét, hanem továbbfejleszteni, finomhangolni kell azt a szubszidiaritás elve alapján, azaz meg kell hagyni tagállami szinten azokat a kompetenciákat, melyek a leghatékonyabban ott szolgálják a pénzügyi stabilitás és azon keresztül az állampolgárok érdekeit.

Számos olyan szabályozás fejlesztés is folyamatban van ráadásul, amelyek még hatással lehetnek a végső javaslatra, így különösen a CRD/CRR jogszabályok felülvizsgálata, a szanálási irányelv átdolgozása, vagy éppen a Bázeli Bizottságban zajló folyamatok, melyek a Bazel III keretrendszer felülvizsgálatáról szólnak. Az Európai Bizottságnak ezért nincs könnyű dolga ugyanis egy olyan komplex javaslatot kell majd letennie a Parlament és a Tanács számára, amely hatékonyabbá teszi az EU felügyeleti hatóságok munkáját és egyben javítja az EU pénzügyi szektor stabilitását, de egyben figyelembe veszi az aktuálisan zajló gazdasági és szabályozói fejleményeket is.

² Ezek a https://ec.europa.eu/info/consultations/finance-2017-esas-operations_en linken tekinthetők meg

Felhasznált irodalom:

- BÁZELI BIZOTTSÁG (1975): Report on the supervision of banks' foreign establishments – Concordat, Forrás: <http://www.bis.org/publ/bcbs00a.htm> 1975. szeptember, Bazel
- BÁZELI BIZOTTSÁG (1990): Information Flows Between Banking Supervisory Authorities, Forrás: <http://www.bis.org/publ/bcbsc313.pdf> 1990. április, Bazel
- EURÓPAI BIZOTTSÁG (2017): Public consultation on the operations of the European Supervisory Authorities, Forrás: https://ec.europa.eu/info/consultations/finance-2017-esas-operations_en 2017. március 21., Brüsszel
- LAMFALUSSY REPORT (2001): Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Market, Forrás: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/lamfalussy/wisemen/final-report-wise-men_en.pdf 2001. február 15., Brüsszel