

Banking Supervision at the Crossroads

(Válaszúton a bankfelügyelet)

Edward Elgar, 2003, angol nyelven

Egyáltalán, a demokratikus állami berendezkedésben mi szükség bankfelügyeletre, miért avatkozik az be az állam az adminisztratív hatalom eszközeivel a pénzpiac működésébe? Márpedig láthatóan szükség van rá, hiszen minden fejlett országban működik bankfelügyelet, és aktívan őrökdi bizonyos biztonsági szabályok betartása felett. Ez teszi időszertűvé azoknak a kérdéseknak a megválaszolását is, amelyekről e kötet szól, és amelyek azt kutatják, hogyan változik a bankfelügyelet rendeltetése, szerepe a piacokon és az intézményi környezetben végbemenő változások nyomán, milyen új kihívásokkal kell szembenézniük, és hogyan tudnak azoknak kellőképpen megfelelni.

A korszerű államban az államigazgatás szolgáltató jellegű: tevékenységének legfőbb rendeltetése, hogy a polgárok érdekében biztosítsa a társadalom és a gazdaság számukra optimális működését. Ennek megfelelően a piacfelügyelő hatóságok – köztük a bankfelügyelet – alapvető feladata, hogy a közjó érdekében őrökdi

jének a területükön a piac megbízható működésének, és különösen a jogrend érvényesülésének a fenntartása felett.

A jól végzett bankfelügyeleti tevékenység egyik legfőbb haszna, hogy a jogszabályok betarttatása révén olyan viszonyokat biztosít, amelyek között mindenki, aki a pénzpiacra lép, mindenkor tiszta és valós képet tud kapni azokról a normákról, amelyek meghatározzák a szereplők üzleti tevékenységének és egész magatartásának szabályrendszerét, és bízhat is abban, hogy a felügyelet biztosítja, és szükség esetén minden rendelkezésre álló eszközzel ki is kényszeríti ezeknek a normáknak a betartását. Mindezzel a felügyeletnek fontos garanciális szerepe van: a megbízhatóság tekintetében, meghatározott keretek között, átláthatóvá és előre kiszámíthatóvá teszi e szolgáltatók működését. A meghatározott keretek itt azt jelentik, hogy e tevékenysége ellátásában a lehetséges mozgásterét és annak korlátait is jogszabályok határozzák meg, és csak a jogszabályok által neki biztosított felhatalma-

zás és eszközrendszer keretein belül cselekedhet. Más kérdés, hogy a saját speciális tudása és tapasztalatai felhasználásával aktív szerepet játszhat e jogszabályi keretek fejlesztésében, tökéletesítésében.

A jogszabályok rendelkeznek a pénzügyi szolgáltatások árusításának, és szintűgy a szolgáltatók tevékenységének bizonyos alapvető szabályairól, és a felügyelet ezek betartásán őrökdi, folyamatosan ellenőrizve és szükség szerint ki is kényszerítve azt. Ahol viszont e jogszabályok nem állítanak kötelező normákat, ott a jogrend általános keretei között szabad a játékter, és azon belül a felügyeletnek már nincs garanciális szerepe, beavatkozási joga.

A felügyeleti tevékenység hasonlóképpen meghatározó jelentőségű rendeltetése, hogy segítsen elfogadható mértékre leszorítani a felügyelt cégek tevékenységének összességében rejlő rendszerkockázatot, azaz olyan események, problémák kialakulásának kockázatát, amelyek a pénzügyi rendszer működését veszé-

lyeztethetik. A jogszabályok ezért kötelezővé teszik a pénzügyi szervezetek számára bizonyos óvatossági rendszabályok betartását az üzleti tevékenységük végzésében. Ennek célja, hogy a pénzügyi szolgáltatók kockázatvállalásait a kockázatban osztozó ügyfelek érdekében – végső soron pedig az egész pénzügyi közvetítő rendszer megbízható működésének biztosítása érdekében – külső kényszerrel is ésszerű keretek között tartsák. Ilyen óvatossági rendszabályokat elsősorban a pénzügyi közvetítés bizonyos területein működőkre alkalmaznak, amelyek az aktív műveleteikben mások reájuk bízott pénzét is kockáztatják. A felügyelet ez esetben is a jogszabályok betartását biztosítja, azon túl nem terjeszkedhet. Például ellenőrzi, és szükség esetén kikényszeríti, hogy a hitelintézet szavatoló tőkéje, illetve tőkeegyelelési mutatója mindenkor elérje a jogszabályban előírt nagyságot, abba azonban főszabályként nem szólhat bele, hogy az mekkora kintlévőségeket és kockázatokat vállal az egyes ügyleteiben, hacsak az ügylet nem ütközik a jogszabály speciális rendelkezésébe.

A felügyelet tevékenységének mindezzel – a neki adott jogi felhatalmazások keretei között – igen fontos minőségbiztosítási hatása van, ami a szóbanforgó piacon kapható termékek fogyasztói számára nyilvánvalóan nagy gazdasági jelentőséggel bír. Legfontosabb hozadéka a rend, amelyet fenntart, és még inkább a közbizalom: bizalom abban, hogy a piacon áttekinthető, tisztességes és stabil rend uralkodik, és ennek köszönhetően megalapozottan lehet számítani a piaci szereplők szabálykövető magatartására, továbbá szükség szerint magának a fel-

ügyeletnek a rendfenntartó erejére. Ez a szerepe, rendeltetése adja nagyon is reális létjogosultságát a liberalizált piacgazdaságban. Ugyanakkor meg kell értenie mindenkinek, hogy a pénzügyi eszközök alkalmazásának vannak bizonyos, a kérdéses eszköz típusától függő nagyságú kockázatai, és ezek tekintetében csupán egyfajta védelmet várhat el a felügyeltől: annak biztosítását, hogy a szóbanforgó eszközre vonatkozóan minden olyan információt hozzáférhetővé tegyenek a számára, amelyek közreadását a jogszabályok elrendelik. Az már csakis ezen eszközök vásárlóinak, felhasználóinak a dolga, hogy kellő körültekintéssel utánamenjenek ezen információknak, megfelelő hozzáértéssel kielemezzék a kérdéses eszközben rejlő lehetőségeket és kockázatokat, meghozzák a maguk döntését, és viselik annak következményeit. A kellő körültekintéshez még az is hozzátartozik, hogy vegyék észre, ha a piacon kínált valamely eszköz, sajátos konstrukció nem tartozik a felügyelet ellenőrző tevékenységének törvényben megszabott hatálya alá, akkor annak ebből következően kockázatai is lehetnek. Más kérdés, hogy a felügyelet szerepének igen fontos eleme lehet, hogy módszeresen felhívja a piac szereplőinek figyelmét ezekre a kockázatokra, és tájékoztatással segítse őket azok helyes felismerésében és értékelésében.

A legutóbbi évtizedek során bekövetkezett fejlemények világszerte gyökeresen átforgalmazták a pénzügyi szolgáltatók szektor mozgásterét, jelentősen megváltoztatták a működését. A legnagyobb hatású tényezők ebben mindmáig a határokon áttörő, a piacokat egyesítő globalizáció; a pénzügyi szolgálta-

tási ágazatok közötti határok átlépése; valamint a pénzügyi szolgáltatók közti piaci verseny nagyarányú felerősödése. A globalizáció átstrukturálta és újjá alakította a pénzpiacok egész játéktérét, eltörölte a földrajzi és az ágazati határokat, és az azokhoz kötődő akadályokat a tőkék áramlásában, a finanszírozási ügyletekben, és úgyszintén az új termékek terjedésében. Ebben az új erőterben a méretgazdaságossági megfontolások már önmagukban is arra ösztönzik a nagyobb pénzügyi szolgáltatókat, hogy igyekezzenek növelni a piaci részesedésüket, új értékesítési lehetőségeket kihasítani maguknak a piacból. Mindez erőteljesen hozzájárult a verseny erősödéséhez. Hasonló hatásokat eredményezett a pénzügyi szolgáltatási ágazatok – hitelintézeti, befektetési szolgáltatási, biztosítási és pénztári ágazat – összefonódása. A verseny nyomása alatt ugyanakkor a pénzügyi szektorban kiemelkedően nagy mértékben felgyorsult az innováció, egyre több, és mind finomabban specializált új termék jelenik meg a piacon. Rendeltetésünk, hogy új értékesítési lehetőségeket teremtsenek kibocsátóiknak, és segítsenek megnövelni termékeik piaci értékét és nyereségtartalmát azzal, hogy jobban elégítik ki a piacra lépők igényeit, hogy új keresletet támasztanak, hogy segítenek kiaknázni a kiszélesedett játéktérrel, de nem utolsó sorban azzal is, hogy segítenek átlépni, megkerülni a szabályozás által állított korlátokat. Szintúgy a helyzetkép teljességéhez tartozik, hogy a globalizáció által kínált lehetőségek, a pénzügyi szolgáltatási ágazatok összefonódása és a verseny nyomása szervezeti innovációkat is életre hívnak a pénzügyi szolgáltatók körében.

Európában egy további rendkívül nagy hatású folyamat formálja mind a pénzügyi piacoknak, mind pedig azok felügyeletének működését. Ez a valutaunió, a közös pénz bevezetése. Ennek nyomán az euró övezetben már meghatározó, érdemben az egyes országok nemzeti jegybankjai fölött álló szerepet kapott az Európai Központi Bank. Az sem túl merész következtetés, hogy az euró övezetben a további fejlődés a pénzügyi felügyelet, így a bankfelügyelet központosítása felé visz majd.

Mindezek következményeként világszerte napirenden van a pénzügyi rendszerek reformja. Ez jellegzetesen négy fő területet ölel fel, amelyek többé-kevésbé közvetlenül érintik a bankfelügyelet további szerepét, küldetését is. Ezek a központi bank szerepének újraszabályozása, a pénzügyi liberalizáció, a felügyeleti reform és a fogyasztóvédelem erősítése.

A felügyeleti reform egyik fő területe az intézményi reform, amelyben jellegzetes trend az ágazati felügyelet integrálása, a központosított, konszolidált felügyelet létrehozása. További fő területe a felügyelés stratégiájának reformja, amelyben a jellegzetes trend a kockázat alapú felügyelés középpontba helyezése.

A fogyasztóvédelem előtérbe kerülésének hajtóerejét részben a kormányzatoktól, részben a fogyasztóvédelmi lobbytól jövő nyomás adja. Az előbbiek célja ezzel is a pénzügyi stabilitás növelése. A fogyasztóvédelem ezt azal is szolgálja, hogy kizárni igyekszik a fogyasztókkal szembeni visszaélések lehetőségét, és ezzel az olyan problémák, bonyodalmak eshetőségét is, amelyek árthatnak a pénzügyi szektor iránti bizalomnak, és ezzel annak működésének.

Ide tartozó, jellegzetes eszközök a betétvédelmi rendszerek, az önszabályozás előmozdítása – pl. magatartási kódexek érvényre juttatása révén –, valamint a visszaéléseket sújtó szankciók keményítése.

E kötet annak a konferenciának a tanulmányait adja közre, amelyet a Holland Nemzeti Bank rendezett 2002 áprilisában, a holland Hitelrendszer Felügyeleti Törvény elfogadásának, és ezzel a bankfelügyelet formális megvalósításának 50. évfordulója alkalmából. A címek önmagukért beszélnek, a témák és az egész konferencia súlyát pedig jól mutatja az előadók személye, szakmai pozíciója:

Válaszúton a bankfelügyelet – áttekintés és háttér (Klaas Knot, Holland Nemzeti Bank, Felügyeleti Igazgatóság)

A bankfelügyelet hollandiai intézményi kialakításának rövid története (Joke Mooij, Holland Nemzeti Bank, Kutatási Főosztály és Henriëtte Prast, Holland Nemzeti Bank, Felügyeleti Igazgatóság)

A következő tanulmányok a pénzügyi ágazati felügyelet konvergenciájával foglalkoznak:

A témakör jelentősége (Nout Welling, a Holland Nemzeti Bank kormányzója)

A holland bankfelügyelet ötven évének funkcionális megközelítése (Kees van Dijkhuizen, holland Pénzügyminisztérium, Treasurer-General)

Az új, egyesített, integrált felügyelet Németországban (Jochen Sanio, a német Pénzügyi Szolgáltatások Szövetségi Felügyeletének elnöke)

Az Euró-rendszer szerepe a prudenciális felügyeletben (Wim Duisenberg, az Európai Központi Bank korábbi kormányzója)

Konvergencia a felügyelésben: egy kereskedelmi bankár nézőpontjából (Tom de Swaan, az ABN AMRO Holding igazgatóságának tagja)

A következő témakör a bankfelügyelet elméleti kérdéseit vizsgálja:

Az optimális felügyeleti környezet (David Llewellyn, Loughborough Egyetem, Egyesült Királyság)

Kiegészítő megjegyzések (Anne-marie van der Zweet, Holland Nemzeti Bank, Monetáris Politika Főosztály)

A betétvédelmi rendszer hatékonysága (Gillian G.H. Garcia, konzultáns)

Kiegészítő megjegyzések (Wilko Bolt, Holland Nemzeti Bank, Kutatási Főosztály)

A hitelezési kockázat mérése és a ciklikusság (Philip Lowe, Nemzetközi Fizetések Bankja)

Kiegészítő megjegyzések (Henriëtte Prast, Holland Nemzeti Bank, Felügyeleti Igazgatóság)

A pénzügyi konglomerátumok tökeszükséglete gazdaságilag, illetve a szavatoló tőke-előírások szerint (Jaap Bikker és Iman van Lelyveld, mindketten Holland Nemzeti Bank, Felügyeleti Igazgatóság)

Kiegészítő megjegyzések (Gaston Siegelaer, Holland Nyugdíj és Biztosítás Felügyelet)

Osman Péter