

Az elégtelen felügyeleti együttműködés és a devizahiteles válság - Pénzügyi Szemle folyóirat

2012. január 24. 8:54

Az elégtelen felügyeleti együttműködés és a devizahiteles válság

Az elégtelen felügyeleti együttműködés által okozott problémákat jól példázza a fedezetlen devizahitelezés felfutása a régióban és különösképp Magyarországon. A válság kezdetekor a szétaprózott nemzeti felügyeleti rendszere állt szemben egy szorosan integrált és nagy pénzügyi csoportok által dominált pénzügyi szektorral. A felügyeleti működési hatékonysága, együttműködési képessége és készsége pedig messze elmaradt a kívánatos szinttől. Az áttörésre mostanáig kellett várni.

[*Bethlendi András*](#)

A 2007-2008-ban kezdődő pénzügyi és gazdasági válság világossá tette az Európai Unió (EU) döntéshozói számára, hogy a pénzügyi intézmények európai felügyelési rendszerének elégtelen működése hozzájárult a válság súlyosságának és nem összehangolt kezelésének többletköltségéhez. Az EU Bizottság felkérése alapján készült, az ún. de Larosière jelentés, nemcsak az észlelt hiányosságokat mutatta be, de egyben ajánlásokat is megfogalmazott a pénzügyi felügyelés terén az európai integráció szorosabbá tételére: javaslatot tett a Pénzügyi Felügyeleti Európai Rendszerének (European System of Financial Supervisors, ESFS) és a nemzeti felügyeleti mellett az európai szintű felügyeleti hatóságok létrehozására.

A válság kezdetekor a szétaprózott nemzeti felügyeleti rendszere állt szemben a szorosan integrált - tulajdonosi, finanszírozási, működési szempontból egyaránt - és nagy pénzügyi csoportok által dominált pénzügyi szektorral. A nemzeti felügyeleti működési hatékonysága, együttműködési képessége és készsége messze elmaradt a kívánatos szinttől. A humán erőforrások felhasználása, a tudástranszfer és az információ áramlása sokkal hatékonyabban valósul meg egy nagy (sok országra kiterjedő) pénzügyi csoporton belül, mint a nemzeti szinten szerveződő felügyeleti között.

A válság előtti időszakban az európai banki szabályozásra és felügyeleti rendszerre jellemző volt az ún. fogolydilemma. Megfelelő koordináció és információ hiányában felléphetett az erkölcsi kockázati, azaz az egyes európai országok olyan stratégiát követhettek, amelyen remélték, hogy nemzeti szinten nyernek, miközben Európa többi része veszíthet rajta. Szinte az összes európai állam kialakított valamilyen változatát (1) az ilyen stratégiáknak, ami mindenkit érdekelté tett az intézményi reformok, illetve a pénzügyi információk megfelelő szintű cseréjének halogatásában. A pénzügyi iparág meg kihasználta a különböző országok közötti szabályozási arbitrázs lehetőségeket. A fogoly dilemma következtében a tagállami fiskális bankválság költségek mérete és hatóköre az Európai Unió egészére nézve várhatóan meghaladják az optimális szintet. A nemzeti válaszreakciók alacsony hatásfokához hozzájárult az alulinformáltság, a bizalom hiánya és a felelősségi körök tisztázatlansága. Az intézményi oldalon, bankmentő csomagok gyakran nem megfelelően szervezettek, mivel ezeket általában a központi bankok vagy pénzügyminisztériumuk dolgozzák ki mélyebb felügyeleti ismeretek és információk nélkül. (Dübel, 2008)

Egy példa a régiókból az elégtelen felügyeleti együttműködésre

Az EU-szinten elégtelen felügyeleti együttműködés és informálás által okozott problémákra sajnos jó példát szolgáltatott a fedezetlen devizahitelezés felfutása a

közép-kelet európai (KKE) országokban, különösképpen Magyarországon, mely a régió pénzügyi rendszerének legjelentősebb kockázati tényezőjévé vált. A KKE régióban - köztük Magyarországon - nagyon magas (más felzárkózó régiókhoz képest is) a külföldi - elsősorban nyugat-európai - bankok bankszektorbeli részesedése. A domináns leányvállalati struktúra mellett a fióktelepeken keresztüli, illetve a határon átnyúló szolgáltatás is jelentős. Az előbbieket eredményeként a KKE pénzügyi és finanszírozási rendszer nagyon szorosan integrálódik a nyugat-európaiba. (Bethlendi, 2007)

A 2000-es években a legtöbb közép-kelet európai ország egy kiegyensúlyozatlan - nagy folyó fizetési mérleg hiánnyal jellemezhető - gazdasági út felé tolódott, melyet főként a magánszektor befektetési és a fogyasztási kiadásai húzták. A helyi hatóságok szempontjából ez egy viszonylag független és külső tendencia volt, mely jelentős részben a könnyen és olcsón elérhető nemzetközi finanszírozási forrásokon alapult, ami a külföldi bankok erős hitelkínálatán keresztül csatornázódott be a KKE gazdaságokba. Az egyensúlytalanságok az országgkockázati prémiumok (kamatkülönbözet) növekedésével, a rövid távú külső deviza kötelezettségek és fedezetlen devizahitelezés térnyerésével jártak együtt.

Lámfalussy Sándor „bon mot”-jával élve „nincs túlzott eladósodás, túlzott hitelezés nélkül”, mely a hitelező felelősségét is hangsúlyozza a túlzott (deviza) eladósodásnál. (Lámfalussy 2000/2008: 74.o.). A fejlett és szofisztikált működésű bankcsoportok megnövelték a KKE országok sebezhetőségét a rövid lejáratú kemény deviza források nagy mennyiségű bevonásával. Ez felvetette azt a kérdést, hogy a fejlett országok szabályozóinak nem kellene-e többet tenniük egy ilyen jelenség korlátozása érdekében a joghatóságuk alá tartozó bankcsoportoknál. Az európai bankok közép-kelet európai bővítését azonban határozottan támogatta az anyaországi szabályozás és kormányok, vagy más esetekben nagyon alacsony volt a régióval szembeni kitettség az anyavállalat méreteihez képest. Így az európai hatóságok felügyelési tevékenysége a leánybankok devizahitelezése tekintetében csak maximum bizonyos makroprudenciális elemzésre terjedt ki (például a legnagyobb KKE régiós kitettséggel rendelkező Ausztria esetében a felügyeleti tevékenységet is ellátó Osztrák Nemzeti Banknál). Ezenkívül 2005 végén az Osztrák Nemzeti Bank informális megbeszélést szervezett a devizahitelezéssel érintett 11 közép-kelet európai központi bank képviselőivel. Elemezték a fedezetlen devizahitelezés tényezőit, de sajnos ezt nem követte semmilyen közös és összehangolt intézkedés. Egy másik nemzetközi együttműködés a balti országokban is megkezdődött (Észtországban és Litvániában a külföldi bankok felügyeleteivel), de semmi határozott lépés nem követte.

A devizahitelezés felfutásakor, az egyik ellenérv a korlátozó eszközök bevezetésével szemben az volt, hogy ha egy ország bevezet ilyen eszközöket, akkor a külföldi leánybankok működési formájukat megváltoztatva kikerülhetik az adott nemzeti szabályokat (fiókosodás, határon átnyúló szolgáltatás esetén már nem, vagy nem teljesen vonatkoznak rájuk a nemzeti szabályok). A fentiek alapján, a csoportfelügyelők felelőssége kulcsfontosságú az ilyen jellegű problémák siker kezeléséhez a KKE országok függősége következtében. Másrészt néhány nyugat-európai országban a pénzügyi stabilitás állapota is függ a KKE bankszektor állapotától. (Bethlendi, 2011)

Az új felügyeleti rendszer

2010 novemberében az Európai Parlament és a Tanács külön rendeletekben létrehozta az Európai Rendszerkockázati Tanácsot (ESRB), az Európai Bankhatóságot (EBA), az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóságot (EIOPA), valamint az Európai Értékpapírpiazi Hatóságot (ESMA). Az ESRB feladata a pénzügyi rendszer makro-prudenciális felügyelete az egész Unión belül a pénzügyi stabilitás rendszerszintű kockázatainak csökkentésének érdekében. A három hatóság pedig a mikroprudenciális felügyelés EU szintű szervei. Az új hatóságok 2011-től meg is kezdték a működésüket.

A Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere egy decentralizált hálózatként működik, melyben a nemzeti felügyeletet továbbra is a napi szintű felügyeleti tevékenységet végzik. Az európai felügyeleti hatóságok alapvető feladata pedig az, hogy koordinálják a felügyeleti szakterdek egységes alkalmazását és garantálják a felügyelet közötti erős együttműködést és információáramlást. Minden jelentős határon átnyúló tevékenységet végző pénzügyi csoport esetében ki kell alakítani az ún. felügyeleti kollégiumot, mely formális keretét adja az adott pénzügyi csoport felügyelésében érintett különböző nemzeti felügyelet

közötti együttműködésnek. Az EU hatóságok kialakítják a kollégiumok általános működési követelményeit és rendjét (például milyen gyakran kell az érintett felügyeltnek találkozót szervezniük, minimálisan milyen információkat kell egymás között megosztaniuk, milyen témákat kell tárgyalásra tűzniük, stb.). Ezáltal a kollégiumok a rendszeresített és szabványosított nemzetközi felügyeleti együttműködés fő mikroszintű fórumaivá válnak.

Kihívások ellenére biztató kezdett

Az új európai felügyeleti rendszer számos kihívással néz szembe egy igen nehéz gazdasági és politikai környezetben. Új szervezetként ki kell vívnia az elismertséget és hitelességet. Az EU szintű érdekeket kell képviselnie a parciális nemzeti érdekek helyett, a különböző nemzeti felügyeleti és kormányzati nyomásoknak hatékonyan ellen kell állnia szabályozási és felügyeleti módszerek és eljárások EU szintű harmonizáció biztosítása érdekében.

Az új szerveknek be kell illeszkednie a már meglévő EU-s intézményrendszerbe, hatékony és sikeres együttműködést kell kialakítaniuk más EU intézményekkel (Bizottság, Parlament) a jogalkotásban, mely során potenciális konfliktushelyzetek léphetnek fel elsősorban a Bizottsággal szemben.

Az EU-s felügyeleti intézményeknek a nemzeti felügyelettel hatékony és sikeres együttműködést kell kialakítaniuk. Ennek során a nemzeti felügyelet közötti esetleges vitás kérdésekben az EU-s felügyeleti szervek egyfajta közvetítő szerepet is ellátnak, mely során el kell dönteni, hogy mely felügyeletnek van igaza, vagy mi szolgálja jobban az EU érdekeket. Ilyen viták adódhatnak például egyedi vagy csoport szintű többléteke előírásából fakadóan.

A Rendszerkockázati Tanács és az EU-s felügyeleti szervek közötti is megfelelő együttműködés kialakítására kell törekedni, mely során a makro és mikroprudenciális szempontok közötti potenciális konfliktusokat is megfelelően kell tudni kezelni. A Rendszerkockázati Tanács első nyilvános ajánlását a KKE régió fedezetlen devizahitelezés jelenségének kezelésére hozta meg (ESRB, 2011). Az ajánlások be nem tartása egy eljárást von maga után. Amennyiben az ajánlás címzettje nem követi, vagy nem kellően indokolja az inaktivitását, az ESRB tájékoztatja a címzetteket, a Tanácsot és az érintett európai felügyeleti hatóságot. Az ajánlás a fedezetlen devizahitelezés esetére a nemzeti felügyelet számára javasol egy potenciális eszköztárat:

- Az ügyfelek kockázattudatosságának növelése érdekében a bankoknak megfelelően kell informálniuk az ügyfeleket. Hasonló célú hazai devizában denominált hitelek és devizakockázatot csökkentő termékek nyújtását is ösztönözni kell a bankokat;
- Szigorúbb hitelezési standardok (milyen ügyfélkörnek) és feltételek (hitel/hitelbiztosítéki érték és havi törlesztőrészlet / jövedelem arányok maximalizálása) előírása a fedezetlen devizahitelezés kockázatainak csökkentése érdekében.
- Szigorúbb kockázatkezelési (hitel, likviditási és refinanszírozási) követelmények előírása.
- A nagyobb kockázatokra való tekintettel a tőkekövetelmények emelése a devizahitelezésben aktív bankok esetében.

Az ajánlástervezet eddigi ismerttetett része nem mutat újdonságot, a KKE régió több országában - már a válság kitörése előtt is - megtettek devizahitelezést korlátozó intézkedésekhez képest. A leglényegesebb eleme az ún. viszonyosság elvének bevezetése, igazából ez emeli nemzetközi szintűvé az ajánlást. Ez kimondja, hogy ha egy nemzeti felügyelet a fenti intézkedések valamelyikével él a fedezetlen devizahitelezés kockázatainak csökkentése érdekében, akkor a többi érintett felügyeletnek legalább olyan szigorú követelményeket kell megfogalmaznia az általa felügyelt intézményektől az adott ország relációjában függetlenül az adott országbeli működési formától (fiók, vagy határon átnyúló szolgáltatás) (2). A viszonyosság alkalmazásának célja a szabályozói arbitrázs megakadályozása: a bankok működési formájukat megváltoztatva ne tudják kikerülni az adott nemzeti korlátozó szabályokat.

Jegyzetek:

(1) Példaként hozhatóak fel az alacsony személyi jövedelemadó (Svájc, Liechtenstein, Monaco, vagy a banki fizetések az Egyesült Királyságban), vagy társasági adó (Írország, Luxemburg, Izland), vagy a speciális finanszírozási termékekre nyújtott támogatások (francia megtakarítási betétkönyvek, német Bausparen, spanyol és német jelzálogkötvény-piac), melyek egész Európából az adott országokba vonzzák a jövedelmeket, megtakarításokat és a tőkebefektetéseket. Az előbbi nemzeti „sajátosságkora” aztán nagymértékben ráépültek, illetve felerősítették a különböző pénzügyi szolgáltatások.

(2) Az ajánlás a következő példával él: ha Kék ország felügyelete szigorúbb hitel/hitelbiztosítéki értéket ír elő a devizában felvett jelzáloghitelekre, ez az intézkedés nem vonatkozik a Kék ország bankjainak olyan hitelezési tevékenységére, mely nem a Kék országban valósul meg. Azonban a Kék ország felügyelete viszonyosságot kér minden nem Kék országbeli, de Kék országban fióktelepeken keresztül vagy közvetlenül a központból aktív banktól, hogy hajtsa végre a szigorúbb hitel/hitelbiztosítéki érték arány előírást.

Források:

Bethlendi, A. [2011]: Policy measures and failures on foreign currency household lending in Central- and Eastern Europe. Acta Oeconomica. Volume 61, Number 2/June 2011

Bethlendi, A. [2007]: Működőtőke-áramlás a bankszektorban. Fejlesztés és Finanszírozás 2007 / 1.

Dübel, H-J. [2008]: Europe's second pillar. The International Economy Fall 2008. ([link](#))

ESRB (2011): Recommendations of the ESRB of 21 September 2011 on lending in foreign currencies, ESRB/2011/1 ([link](#))

Lamfalussy, A (2000/2008): Financial Crises in Emerging Markets. An Essay on Financial Globalisation and Fragility. Yale University Press. Hungarian edition in 2008, Akadémiai kiadó

Seregdi, L. (2011): Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének szerepe a bankfelügyeletben és a bankszabályozásban, kihívások és lehetőségek. Gazdasági Élet és Társadalom. 2011. I-II. szám.