

Bankfelügyelet az EU-ban

Bevezetés

Az Európai Unió (EU) országaiban a pénzügyi szektor általában, a bankszektor pedig különösen részletesen szabályozott. A szabályok speciális formái nagymértékben különböznek az egyes országokban, így a pénzügyi szolgáltatások számára a liberalizáció, az egységes piac megteremtése különösen nehezen volt teljesíthető, s hasonlóan sok problémát vet fel a monetáris unió, a közös pénz – az euro – bevezetése is. (Dezséri)

1. Liberalizáció és dereguláció a bankszektorban

A gazdasági és pénzügyi integrációt a brüsszeli bizottság már több mint 35 éve célul tűzte ki. Az 1957-es Római Szerződés már előírta, hogy a tagországok, amikor szükséges, akkor kölcsönösen ismerjék el, illetve koordinálják a nemzeti törvényeket, szabályokat. A gazdasági és pénzügyi integráció fejlesztése érdekében így már hosszú ideje folyamatosan tettek lépéseket.

A bankszektorra vonatkozóan ez az integrációt ösztönző folyamat a következő lépéseket tartalmazta:

a) 1973 júniusában a brüsszeli bizottság elfogadott egy irányelvet a cégalapítás és a pénzügyi szolgáltatások biztosításának szabadságát korlátozó előírások eltörléséről.

b) 1977 decemberében elfogadták az Első Irányelvet a hitelintézetek felállítással és működtetésével kapcsolatos törvények és szabályok és adminisztratív előírások koordinálásáról. Ennek az irányelvnek a fő célja az volt, hogy bevezesse a "származási ország ellenőrzés" elvét az európai bankrendszerben, s ezzel szorgalmazza a bankszabályok harmonizációját.

c) 1983 decemberében elfogadták a hitelintézetek összesített alapon történő ellenőrzésének irányelvét, amely a bankszabályok harmonizációjának célját valósítja meg.

d) 1986-ban bevezették a bankszámlák egységes formátumáról és a fogyasztóvédelemről szóló irányelvet, amelynek szintén az integrációt kellett szolgálnia.

Az 1986-os ún. Egységes Európa törvény kb. 300 intézkedést tartalmazott az áruk, szolgáltatások, személyek és tőke szabad áramlásának biztosítására a tagországok között. A törvény a pénzügyi szektorral kapcsolatban azt irányozta elő, hogy teljesen liberalizálják a tőkemozgást és a pénzügyi szolgáltatások nemzetközi marketingjére vonatkozó korlátokat teljesen megszüntetik.

Az 1988-ban elfogadott Második Banki Irányelv a nemzeti törvények, szabályok és gyakorlatok kölcsönös elismerésének elvét tartalmazza. Ennek alapján lehetővé vált, hogy bármelyik tagországban engedélyezett hitelintézmény az egész közösség területén

nyújthasson szolgáltatásokat. Lényegében ez a direktíva tette lehetővé, hogy a hitelintézmények mint univerzális bankok (kereskedelmi banki tevékenység, értékpapír-kereskedelem és beruházási hitelezés) tevékenykedjenek. Ugyanakkor a biztosítási ügyletek folytatása továbbra is elkülönült üzletág maradt.

Az irányelv előírásai szerint a bankok származási országának hatóságai felelnek a bankok működésének és tevékenységének engedélyezéséért, szabályozásáért és felügyeletéért. A befogadó ország hatóságai számára viszont lehetőség van monetárispolitikai célok érdekében kiegészítő szabályok bevezetésére.

2. Az EMU és ennek hatása a bankszektorra

Az állam- és kormányfők Európai Tanácsa 1992 februárjában elfogadta a Szerződést az Európai Unióról, röviden a Maastricht-i szerződést. Ez a szerződés célul tűzte ki egy gazdasági és monetáris unió megvalósítását. Az ún. egységes belső piac és ezzel a gazdasági unió megvalósítása ezt követően jelentősen előre haladt. Az ezzel kapcsolatos előre meghatározott intézkedések (kb. 300) majdnem teljes körét azóta már 1997-ig meg is valósították. Erre mindenekelőtt a szabad áruforgalom, szolgáltatások és tőkemozgás területén került sor. Ezen intézkedések révén jelentős mértékben harmonizálták a nemzeti törvényeket és szabályokat.

A gazdasági és monetáris unió megteremtése három szakaszban történik. Az első szakasz (1990. július – 1993. december) során liberalizálták az EU-tagországok közötti tőkemozgást, valamint egy szoros együttműködést alakítottak ki ezek az országok a monetáris politika, gazdaságpolitika és pénzügypolitika területén. A második szakasz (1994. január – 1998. december) során létrehozták az Európai Monetáris Intézetet (az Európai Központi Bank = EKB elődjét), megszüntették a költségvetési hiány központi bank általi finanszírozási lehetőségét, megteremtették a központi bankok függetlenségét, valamint a konvergencia-kritériumok megjelölése révén figyelemmel kísérik a tagországok gazdaságpolitikáját és pénzpolitikáját. Az 1999 januárja és 2002 júniusa közötti harmadik szakaszban pedig a legfontosabb tényként bevezetésre kerül a közös pénz, az euro, valamint a közös monetáris politikát már az EKB fogja irányítani.

Vajon ki és hol fogja ellenőrizni majd az egységes európai monetáris rendszerben a bankokat? Ehhez előbb jó lesz kissé visszaidézni a bankfelügyeletről nemzeti keretekben elvárt funkciók körüli vitákat.

1. A bankfelügyelet vitatott feladatai

A különböző európai országokban különböző helyre van telepítve a bankok felügyelete. A francia gyakorlatban a felügyelet a nemzeti banknál van. A svájci jegybank szerint a jegybanki monetáris szigor gyengítené, ha a prudenciális felelősségtől vezetve, mentőakciók végrehajtására érezne késztetést, s pénzt nyomna a bankrendszerbe, inflációs veszélyt idézve ily módon fel. Itt a bankfelügyelet elkülönült szervezetben valósul meg.

A német és az osztrák megoldás a kormányzathoz, a pénzügyminisztériumhoz telepíti a felügyelést. A jegybankkal a kapcsolat igen szoros; az adatgyűjtés elsődlegesen a jegybankon – német gyakorlatban a Landesbankokon keresztül – valósul meg, s a felügyelet értékelésre, intézkedésre a már előszűrt adatokat kapja meg, s igen nagy

önállósággal bír döntéseit illetően. Az a kérdés fel se merül az NBK-ban, hogy a Bundesbank a „lender of last resort” szerepében lépjen fel. Azért hozták létre az ún. LYKO-bankot, hogy az egyébként még szolvens bankok átmeneti likviditási nehézségeik esetén, likviditáshiányuk leküzdésére „gyorssegélyhez” juthassanak. Ez azonban egy önálló, a bankok által létrehozott intézmény, semmi köze a jegybank mérlegéhez. Általában határozott szemléleti különbséget tükröz a francia és a német kutatók álláspontja. A francia szakértők amellelt kardoskodnak (Cacheaux, Magnier 1994.), hogy a jegybankok végső hitelező szerepének felvállalása elemi előfeltétele a fizetési rendszerek stabilitásának. Szerintük a bankfelügyelet bizonyos értelemben eszköztelenek, hisz a likviditási zavarokból eredő rendszer-problémákat nem tudják elhárítani. A német jegybank viszont alapvető feladatának az infláció elleni harcot tekinti, s erre való hivatkozással kerül az előbbi – „lender of last resort” – szerepkört. Úgy, hogy gondosan felügyelve a bank likviditási helyzetét, ilyen probléma gyakorlatilag nem merülhet fel. A francia szakértők arra hivatkoznak, hogy adott esetben a szűk keresztmetszetek „célirányos” feloldása egy-egy rendkívüli jegybanki refinanszírozási hitelelhetőség megnyitásával még mindig olcsóbb és egyszerűbb megoldása a tovagyrűző fizetési nehézségek-keltette problémának, mint a globális pénzkinálat-bővítés, mondjuk, nyíltpiaci műveletekkel. A német közelítés azonban egyértelműen leszögezi: a szolvens bankok pénzproblémáin segítsen a pénzpiac, az inszolvens bankokat pedig – csendesesen, a betétesek sérelme nélkül, a rendszerbe vetett bizalom megingatása nélkül – be kell zárni.

Joggal kérdezheti erre bárki: hogy-hogy ilyen könnyen veszi a német szabályozás a likviditási problémákat? Nem veszi könnyedén, épp ellenkezőleg. A német hitelintézeti törvény, amely a prudenciális felügyeletet megszabja, nagyon komoly figyelmet fordít a folyamatos fizetőképesség biztosítását célzó szabályozásra, olyannyira, hogy azt a prudenciális szabályozásba beépíti. Ily módon a hitelintézeti törvény legfontosabb alapelvei, az ún. I., II., és a III. számú alapelvek közül az első a tökemegfeleléssel foglalkozik, a másik kettő viszont az ún. likviditási alapelvekkel (Kregel, 1993.).

A töke-megfelelési mutató kötelező szintje a német bankrendszerben hosszú ideig jóval alacsonyabb volt, mint a BIS-normatíva. Kissé talán furcsa, hogy a magyar pénzügyi törvény hamarabb írta elő a 8 %-os töke-megfelelési mutató elérését – természetesen egy bizonyos türelmi idővel –, mint a német törvényhozás. Az említett I. és II. alapelvek viszont lerögzítik – talán túlzottan is tűnő merevséggel –, hogy a hosszú lejáratú kihelyezések finanszírozására milyen források használhatók fel – így a takarékbetét-állomány 60, a folyószámla-állomány 10 %-a – s az így adódó egyenleget beleszámították a rövid- és középlejratú tartozás-követel egyensúlyba, amit ugyancsak meghatározott módon számítottak ki. A német módszerben tehát a prudenciális szabályozás hivatott a likviditászavarok elkerülésére, s e szabályokhoz a német gazdaságvezetés akkor is nagy valószínűséggel ragaszkodni fog, ha a monetáris unió létrejön. A német gyakorlatban a lejáratú összhang előírása hivatott megelőzni a fizetési zavarokat, s ez valóban olyan kardinális kérdés, amit a nemzeti szabályozásnak garantálnia kell. Így, noha egyéb szempontból folyamatosan igazították a német hitelügyi törvény előírásait is a BIS normákhoz, a lejáratú struktúra adott szabályozását mindvégig megőrizték.

2. A bankfelügyelet a monetáris unióban

Mit jelent a bankfelügyeleti gyakorlat szempontjából a monetáris unió létrejötte? Ha megszületik a közös jegybank, hol lesznek a bankfelügyeleti funkciók?

Nyilván nem lep meg senkit, hogy a közös nevező olyanra sikeredett, amelybe a német elképzelések jól beleférnek. A Bundesbank viszonylag sokáig képviselte az ún. "Krönunastheorie" elvét, azaz azt a véleményt, hogy a monetáris unió csak megkoronázása lehet a gazdaságpolitikák harmonizálásának. A francia sürgetés, majd az egyre erősödő külső nyomás hatására a Bundesbank végül is a közös valuta létrehozásának élére állt, azzal a határozott előfeltétellel, hogy az új közös valutaegység nem lehet "puhább", mint a DM.

Azt nem lehet belátható időn belül elvárni, hogy a nemzeti szabályozórendszerek minden apró részletben összhangba kerüljenek egymással. Ha egy eleve közösségi-szintű prudenciális szabályozás létrehozását tűznénk ki célul, akkor aligha sikerülne a tervezett időre az euro "üzembe helyezése". Mivel az egységes európai piac koncepciója a nemzeti szabályozások kölcsönös elfogadását jelenti, úgy tűnik, a harmonizálás segítségére sietnek majd a piaci erők. A szabad telephely-megválasztás, a szabad fióknyitás, a valamely országban alapított pénzügyintézet engedélyének (licencének) elismerése automatikusan a többi tagországban azt eredményezi majd, hogy valójában a szabályozórendszerek fognak versenyezni. Hogy egy nagyon szemléletes példát hozzunk: a tartalékráták rendszerét. Ez országonként változó, s nem kell ecsetelni, hogy a bankok számára komoly versenyképességi különbségeket eredményez. Várható tehát bizonyos elmozdulás a kedvezőbb szabályozási környezet felé. Ez végül is azt jelenti, hogy kikényszerítődik a szabályozás harmonizálása, s a közös nevező nyilván a liberálisabb szabályozás lesz. Ez előbb-utóbb a német modell beszivárgását eredményezi majd, hiszen a német univerzális bankrendszer fiókjai verseny-előnybe kerülhetnek a befogadó – esetleg szegmentált szabályozást érvényesítő – ország hazai telephelyű vállalkozásaival szemben.

Míndez nem jelenti azt, hogy nincs szükség a nemzeti szabályozások további összehangolására. A BCCI-bank bukása reflektorfénybe állított számos kérdést, amellyel korábban nem foglalkoztak behatóan. Ilyen pl. az auditorok jelentéstételi kötelezettsége. Közismert, hogy a bank megbízásából dolgozó auditorok egzisztenciális kötődése szoros a megbízóikhoz. A különböző országokban ugyan eltérően van szabályozva, de lényegében mégis azt állíthatjuk, hogy az auditorokat a tulajdonosi képviselők "foglalkoztatják", annak érdekében, hogy az ügyvezetést szemmel tarthassák, döntéseit kontrollálhassák. Adódhat azonban olyan helyzet, hogy a betétesek érdeke a tulajdonosok érdekével némi ütközést mutat, mert bár a probléma feltárása nekik – a tulajdonosoknak – is érdekük, nem biztos, hogy ez áll a felügyeleteknek való jelentésre is. Ezért törvényben kell szabályozni, hogy az auditorok nemcsak megbízóikat kötelesek értesíteni a megállapításaikról, de jelentéstételi kötelezettséggel bírnak a felügyelet felé is. Ugyancsak jelentős különbségek vannak az egyes országok csődszabályozása között. Szintén a BCCI-ügy mutatott rá, hogy egyes országokban a hitelezők "rangsorolása" kedvezőbb, mint másutt, s ez ellentmond az összes hitelező egyforma kezelésének és az anyaországi ellenőrzés elvének.

Hasonlóképpen, nincs összehangolva a kölcsönös követelés-beszámítás szabályozása, s az sem, hogy a polgári jogi és büntetőjogi törvények hogy rendezik az elkobzást, foglalást, tehát miként rendezik felszámolás esetén a bank hitelezői számára elérhető összegeket. További pontosítást igényel a direktívák kezelése is, a bennük rejlő rendszerkockázatok miatt.

2.1. Az EU bankszabályai

Az elmúlt két évben – 1995-ben és 1996-ban – jelentős előrelépésekre került sor az EU bankszektorra vonatkozó törvényi szabályozása terén. 1995 júniusában elfogadták az ún. Prudenciális felügyelet erősítése c. direktívát, amit alapvetően a BCCI-eset tanulságai inspiráltak. Ez az irányelv kiterjeszti a korábban érvényes elv hatókörét valamennyi hitelintézetre, nem-élet- és életbiztosító intézetre, befektetési cégre és átruházható értékpapírokba történő kollektív beruházási intézményekre (UCITS). Itt lényegében annak felismeréséről van szó, hogy nem egy-egy pénzügyi társaság, de a pénzügyi konglomerátumok ellenőrzése a feladat, amelyek ráadásul több tagországban tevékenykednek. A direktíva továbbfejlesztésének célja a csoport nagyobb átláthatóságának biztosítása, a felügyelő hatóságok közötti információ-csere javítása és az auditorok – már idézett – jelentéstételi kötelezettségének az elérése volt. Ennek értelmében a pénzügyi vállalkozások és hitelintézetek engedélyezésekor az engedélyező szerv számára elégséges információt kell szolgáltatni a csoport összetételéről, s a későbbiek során az esetleges összetétel változásáról is. Hangsúlyozandó az elégséges jelző, hiszen egyértelmű, hogy nem határozható meg pontosan az információ-halmaz határa. A felügyeletekre van tehát bízva, hogy mit tekintenek elégségesnek. Mivel fontos, hogy a felügyelet kapcsolatot tartsanak a pénzügyi vállalkozás vezető testületeivel, ezért szükséges és kívánatos, hogy azok székhelye abban a tagállamban legyen, ahol be van jegyezve, ahol az engedélyt kiadták. A felügyeleti célú bizalmas információk – hasonló bizalmas kezelés követelményével – átadásra kerülnek mind az esetleges felszámolókat felügyelő, mind az auditorokat felügyelő hatóságok számára, hiszen csak ez esetben várható el a megfelelő jelzés ezen cégektől is. Viszont, mint többszörösen ufáltunk rá, az auditoroknak kötelessége, hogy a tudomásukra jutott információkat közöljék az illetékes hatóságokkal. A direktíva 1996 júliusában kellett, hogy érvényre jusson a tagországokban.

Előrelépés, hogy a betétvédelemről szóló irányelvben a védelmi határt 20.000 ECU/betetésre emelték, és döntés született a befektető-védelmi direktíva elfogadásáról is, ugyancsak még 1995-ben.¹

Mivel, mint utaltunk rá, az EU alapvetően az univerzális banktípus szabályozásával foglalkozik, nem csoda, ha az európai ún. Bankügyi Tanácsadó Bizottság, melynek elnöke J. L. Duplat, a belga Bank- és Pénzügyi Bizottság elnöke 1997 júliusáig, s amelyben részt vesznek a brüsszeli bizottság és az egyes tagországok képviselői is, nagy figyelmet szentelt az ún. pénzügyi szolgáltatásokról (ISD) és a tőkemegfelelésről (CAD) szóló direktíva életbelépésének, amelyre 1996. január elsejével került sor. Ezek a direktívák alapvető fontosságúak az egységes piac és a prudenciális felügyelet fejlődése szempontjából. Csakúgy, mint az ún. Második Bankkoordinációs Direktíva, a Saját tőkéről és a Tőkemegfelelésről szóló irányelvek a bankoknak, ez is egy egységes "passport", útlevelet eredményez a beruházási cégek számára. Ha tehát egy értékpapírcég engedélyt kapott valamely EU országban a működésre, akkor szolgáltatásait szabadon terjesztheti az EU valamennyi tagországában, és fiókot is nyithat bárhol, az EU-n belül, külön engedély nélkül. Ez az irányelv erősíti az értékpapír-üzletág ellenőrzésének terén a harmonizációt; és tőkekövetelményeket s egyéb követelményeket határoz meg a bankok ún. kereskedelmi könyveiben szereplő forgalom vonatkozásában. Megjegyez-

¹ Itt jegyezzük meg, hogy, a magyar hitelintézeti törvény nem emeli meg az egy befektetőre vonatkozó védelmi határokat, viszont az értékpapír-törvény örvendetesen tartalmazza a kisbefektetők védelmi alapjáról szóló rendelkezést.

dő, ezek az EU-szabályok nagy hasonlóságot mutatnak a Bázeli Bizottságnak a tőkekövetelmények piaci kockázatokkal való kiegészítését célzó ajánlásaihoz, így megengedik, hogy a bankok belső modelljeik szerint kalkulálják a tőkekövetelményeket.

Ami a banki tőkemegfelelést illeti, az EU több finomítást javasolt a Banktanácsadó Bizottságnak. Így módosították az ún. "A" zónába sorolt országok körét, az EIB-t és az Amerika közti Befektetési Társaságot is besorolták a preferenciális minősítésű multilaterális fejlesztési bankok sorába, s javaslatot tettek a kereskedelmi hitelek jelzálogfedezetének 50 %-os súlyozásúvá minősítésére. Ez egy érdekes téma, ami nyilván a bankszektor érdekében áll, ugyanakkor a bankszabályozók nem feltétlenül lelkesednek a gondolatért. A tőke-megfelelési arány számításánál ugyanis a hiteleket 100 %-os súllyal veszik figyelembe, kivéve a lakáscélú ingatlan jelzálog-fedezettel rendelkezőt. Ennek magyarázata, hogy ez az ingatlan-típus a konkrét vállalkozás sikeréhez vagy kudarcához kevésbé kötött, s így alkalmas fedezetként a vállalkozás kockázata – s így a hitelkockázat – csökkentésére. Természetesen kevesebb tőkelekötést igényelne a bankoktól, ha elfogadnák a kereskedelmi hitelek ingatlanfedezetét is, mint kockázatcsökkentő tényezőt a súlyozásnál – de erről megoszlanak még a nézetek. Basel a szigorúbb értelmezés mellett van, míg az EU-bizottság szívesen látna egy kis könnyítést.

Rendkívül figyelemre méltó vita bontakozott ki a "közjó" fogalmáról is. Az egyik szempont a fogyasztói érdekvédelmi szervezetek és a szolgáltatók – pl. a Lakástakarék-pénztárak Európai Szövetsége – közötti különbségen alapul (L:EFBS Newsletter 5/1996). Míg a fogyasztók szövetségei úgy vélik, hogy a közjónak magában kell foglalnia valamennyi ország fogyasztóvédelmi előírásait, addig a Lakástakarék-pénztárak Szövetsége úgy véli, hogy csak az Európai Bíróság által megfogalmazott, szűkebb értelmezést kell alapul venni. Sőt, el kell kerülni, hogy a közjóra való hivatkozás általában a nemzeti iparok védelmének eszköze legyen. A bankfelügyeletnek ezért be kell jelenteniük a brüsszeli Bizottságnak hogy – úgymond – a közjó érdekében milyen szabályozásokat foganatosítottak ellenőrzési tevékenységük során.

A Banktanácsadó Bizottság áttekintette az 1996-os év folyamán, hogy milyen változtatásokat hoz magával az egységes valutára való áttérés a bankfelügyeleti szabályozás és ellenőrzés gyakorlatában. Nagyobb változtatások nem látszanak szükségesnek sem a szervezetek, sem a köztük kialakult munkamegosztás tekintetében.

Az a gyakorlat, hogy az engedélyt kiadó anyaországi felügyelet felel a bankok szolvenciájáért, továbbra is alapszabály. Egy figyelemreméltó változtatás van csak a porondon, s ez a határokon túlnyúló fióktevékenység likviditásáért viselt felelősség. Eddig ez a befogadó ország jegybankjának illetve szabályozóinak volt a felelőssége, de most azon gondolkodnak a közösségben, hogy ezt is az anyaország felügyeleti hatóságának felelősségévé kell tenni. Itt visszaköszön korábbi megállapításunk, hogy a német modell eszkalálódik. Láttuk, hogy ott a felügyelet prudenciális előírásokkal igyekszik garantálni a bank likviditását – s ezek szerint a teljes fiókhálózatra, bármely országban van is.

Érdeemes kitérnünk a közjóra való hivatkozás kapcsán még egy kérdésre, s ez a bankfelügyeleti okokból indokolt állami mentőakciók értékelése. Az 1. sz. mellékletben bemutatom az EU-bankokkal kapcsolatos állásfoglalásait, amelyek a Banesto illetve a Credit Lyonnaise problémái során szükségessé váló állami beavatkozásokat bírálták felül versenyszempontból. A brüsszeli állásfoglalások lényege az, hogy a bankok – még a felügyelet által indokoltan tartott esetekben is – csak nagyon határozott feltételek fennforgása esetén kaphatnak állami segítséget. Minden olyan, az adófizetők pénzéből rendelkezésre bocsátott segítség torzítja a versenyt, amit a bank vezetésének szakmai

hibái, netán hazard magatartása váltott ki. Különösen kritikus Brüsszel az állami tulajdonú bankoknak nyújtott segítség esetében, hiszen nagyon is valós az a feltételezés, hogy az állami bank menedzserei némiképp számolnak a „tulajdonos” megértésével. Tény, hogy a bankrendszer zavarainak tovagyrúzó hatása van, így egyértelmű, hogy a többi bank érdekét is képezi a beavatkozás, de gondos mérlegelés tárgyát kell képezze, vajon nem egyoldalúan az adott bank érdeke-e a mentőakció.

2.2. A bankfelügyelet kapcsolata

Néhány gondolat erejéig vissza kell térnünk az EU-országok felügyeletei közötti szoros kapcsolat és konzultáció kérdésére. Az európai hatóságok sem korlátozódhatnak csupán a közösségen belüli folyamatok elemzésére. Már az idézett BCCI-ügy is túlmutatott Európán, a Bahrings Bank bukása meg egyenesen Ázsiába vezet.

Általános jelenség napjainkban a piac növekvő globalizációja. Ebben élen jár a pénzügyi szektor, egyrészt úgy, hogy EU-bankok fiálái vagy fiókjai működnek külföldön, másrészt úgy is, hogy az EU piacán is jelen vannak harmadik országokban bejegyzett bankok és pénzügyi vállalkozások fiókjai, képviselői. Az Egyesült Királyságban pl. a bankok 60 %-át teszik ki a nem angol bejegyzésű cégek. Másrészt a termékek is mind komplexebbé válnak, ami a különböző piacok felügyelőinek szorosabb együttműködését igényli. A 2. sz. mellékletben bemutatom, hogyan vélekedik e problémákról M. Foot, a Bank of England ügyvezető igazgatója. Talán nem érdektelen megjegyezni, hogy a nemzetközi méretekben kialakult szabályozói együttműködéshez képest az EU-n belül határozottabb előrehaladás tapasztalható. Ennek nyilván az is okát képezi, hogy az EU-n belül számos, az együttműködést segítő bizottság működik. Létezik az ún. Európai Bankfelügyeleti Kapcsolattartó bizottsága, melynek tagjai a felügyelet magas rangú tisztségviselői, s amely valójában egy informális csoport. Az ún. Banktanácsadó Bizottság titkárságát viszont a Bizottság maga adja. Végül meg kell említenünk az EMI ún. bankfelügyeleti albizottságát. Az euro bevezetésével kapcsolatos felkészülést illetően ez utóbbi munkája különösen fontos. Maastricht előtt a Bankfelügyeleti Albizottság az EU központi bankjai kormányzó bizottságának tett jelentést, 1994. január 1. óta pedig az EMI-nek. Két olyan tevékenységre utalok e bizottságnak, amely bankfelügyeleti szempontból különös figyelemre méltó: az egyik annak tanulmányozása, hogy mennyiben válnak sebezhetővé az EU bankjai annak következtében, hogy elvesztik ügyfeleiket – különösen vállalati ügyfeleiket – a tőkepiacok javára. Ez a folyamat hosszú távú trendnek tűnik és elkerülhetetlenül kihat a bankok pénzügyi egyensúlyára, és egészséges fejlődésére.

A másik érdekes elemzése a bizottságnak arra vonatkozott, hogy miként használják ki az ügynevezett központi hitelnyilvántartások adatait az egyes országokban, és felügyeleti célból milyen esetekben kerül sor ezen nyilvántartásokban található adatok cseréjére. Nyilvánvaló, hogy az ügyfelekre vonatkozó adatok banktitkot képeznek, így az azokról szóló információk különösen kényes kérdést jelentenek. Ugyanakkor számos más kérdés – pl. a pénzmosás ellenőrzése – szempontjából fontos, hogy az információcserre lehetséges legyen.

Végül térjünk ki az Európai Monetáris Intézet egyik legfontosabb feladatára, az európai jegybankok hatáskörébe tartozó kérdések megvitatására.

A Maastricht-i szerződés s az Európai Központi Bank (ECB) és az Európai Központi Bankok Rendszere (ESCB) vonatkozásaiban egyáltalán nem rendezte el világosan

a prudenciális felügyelet és szabályozás kérdéseit. Amikor a Szerződés az ECB feladatait vázolja, akkor explicit módon csak az infláció elleni fellépésre tér ki. Azt ugyan rögzíti, hogy a fizetési rendszer zavartalan működése szintén az ECB által biztosítandó, de a konkrét prudenciális felügyeletéről a 105. §-ban csak annyi hangzik el, hogy az illetékes hatóságok (competent authorities) simán, akadálytalanul végzendő felügyeleti munkájához hozzá kell járulnia. Az "elősegít", illetve "hozzájárul" kifejezés azonban csak jó szándékú ajánlást jelent, s nem kötelezést, mivel szó szerint mégsem azonosak a "megvalósítja", vagy „felelős érte” kifejezésekkel.

Valójában tehát nem világos, hogy az ECB illetve az ESCB milyen szerepet fog betölteni a prudenciális felügyelet terén. A 105. § /6. cikkely így fogalmaz:

"A Tanács egyhangú döntés alapján a Bizottság javaslatára és konzultálva az Európai Központi Bankkal az Európa Parlament jóváhagyása után ráruházhat speciális feladatokat az ECB-re a hitelintézetek és egyéb pénzügyi intézmények – kivéve a biztosító társaságokat – prudenciális felügyeletével kapcsolatosan."

Egyelőre az Albizottság munkája abban merült ki, hogy értelmezze a 105. § illetve 105. § /6. előírásait, és előzetes irányelveket alakítson ki az Európai Központi Bank által megvalósítandó konkrét feladatok vonatkozásában. Csak feltételezéseinkre hagyatkozhatunk, miszerint néhány, az ECB által kialakítandó prudenciális irányelv betartását (gondolhatunk itt pl. a likviditási szabályozásra) az ECB mégis csak közvetlen ellenőrzésébe vonja majd. Más szóval: a likviditási ellenőrzés kötelező szabályozását egységesíteni fogja, mivel ennek jelentősége a bankszektor működése szempontjából vitális jelentőség.

Minden országos szabályozó testületnek megvannak a saját célkitűzései, melyeket többnyire alapszabályba foglal. E célkitűzések nem egyformák, s ott sem kapnak mindig azonos súlyt, ahol közösek a célkitűzések. Pl. sok bankfelügyelő fontosnak tartja a pénzügyi rendszer kockázatának (rendszerkockázat) elkerülését, de ez kevés hangsúlyt kap az értékpapír-szabályozók gondolataiban, mivel általában könnyebb építeni egy értékpapírcég könyveit, azok eszközei likvidebbek, mint probléma esetén egy bank eszközportfolióját felszámolni. A biztosítási szabályozók hozzáállása megint különbözik, mivel eltérően funkcionál az iparág.

Az egyik szabályozó által a másiknak nyújtott segítség akkor válik be legjobban, ha kétség nélkül felismerik, hogy az közös érdeket szolgál. Egymásra vagyunk utalva egy egyre bonyolultabb pénzügyi rendszerben, ahol a szabályozási együttműködés valamennyi törvényes működtetőnek érdekében áll.

Általános jelenség a piac növekvő globalizációja. 1986-ban az Egyesült Királyságban betétgyűjtésre jogosult, de nem brit bejegyzésű bankok a bankok összlétszámának 42 %-át tették ki, s 56 országból származtak. 1996-ban ez az arány 62 %-ra emelkedett. Ha ehhez hozzászámítjuk a bankképviselőket – sok olyan bankot képvisel, mely abban reménykedik, hogy egy nap engedélyezik működését az Egyesült Királyságban –, a növekedési arány még sokkal nagyobb. Ugyanez tapasztalható, ha az Egyesült Királyságban engedélyezett értékpapírcégek tulajdonosának nemzetiségét vizsgáljuk: 1995 elején 55 % (mintegy 660) volt nem brit állampolgár tulajdonában.

A második trend is markáns, s ez az, hogy a különböző pénzügyi termékek közötti határok elmosódnak. Egyre inkább található olyan intézmények, melyek összekapcsolják a bank-, értékpapír szolgáltatást, a kereskedést, az eszközközvetítést és biztosítást egy csoporton belül.

Ez gyakran összekapcsolódik a termékek keresztbe történő értékesítésével, s így a csoport különböző részeinek mérlegei összefüggnek. Pl. amikor a Barings Bank összeomlott, a bank passzíváinak jelentős hányada kapcsolódott értékpapír-ügyletekhez és a bank forrásainak csak 15 %-át tette ki a csoport eszközmenedzserének betétállománya.

Természetesen az is egyre bonyolultabb, hogy hogyan irányítják ezeket az üzleteket mind a használt termékek, mind az alkalmazott eszközök (és a helyek) sokfélesége tekintetében. E vonatkozásban a Barings esete igen tanulságos: a csoportnak csupán az értékpapír-része tizenhat országban rendelkezett leányvállalattal, annak ellenére, hogy legalábbis a mérleg nagysága szerint a Barings aligha tartozott a világméretű értékpapírcégek első sorába.

Természetesen az intézmények is nagyon megváltoztak atekintetben, hogyan vezetnek ezeket a birodalmakat; s manapság egyes jogi szervezeti és mátrix vezetési struktúrák igen bonyolultak. A szabályozók már jó néhány éve felfigyeltek e változásra. A tizek Bankfelügyeleti Bizottsága (a Bázeli Bizottság) először 1975-ben találkozott és sokat tett a bankfelügyelők együttműködésének fejlesztéséért. Teljesítményének legjobban ismert eredménye az 1988-as tőkeegyezmény és az újabban készült csomag a piaci kockázatról. De egy egész sorozat megállapodás készült a nemzetközi banküzlet felügyeletének feladatairól. A Bizottság léte elősegítette a bankfelügyelők más regionális csoportosulásának kialakulását is. Így akár a vezető off-shore központokról beszélünk, vagy egy országról Latin-Amerikában, Afrikában vagy Ázsiában, van egy olyan fórum, ahol találkozhatnak közvetlen földrajzi vagy üzlettársaikkal és párbeszédet folytathatnak

magával a Bázeli Bizottsággal. E csoportok némelyikének szervezete és finanszírozása még korai stádiumban van, de a struktúra létezik, s értékes párbeszédet folytathatók.

Az ISOCO-nál, mely az értékpapír-kereskedők nemzetközi szervezete, ugyanezen trendek váltak nyilvánvalóvá az 1983-ban történt megalakulása óta. Ma 70 rendes tagja van, s mintegy 50 fiókintézménye. Az IOSCO munkája hatásosan kiterjedt.

A Bázeli Bizottság és az IOSCO is folytat konzultációkat, bár e párbeszéd nem könnyű a két iparág eltérő jellege miatt. A Barings és a Daiwa epizódjai a múlt évben igen erősen kihangsúlyozták a közös probléma különböző oldalait.

A Barings egy sor dolgra figyelmeztetett. A legfontosabbak a következők:

a) Egy ilyen komplex szervezetben az ellenőrzési kultúra igen fontos, s ha nem jó, az egész csoportot tönkretelheti egy tengeren túli leányvállalat vagy társintézmény, annak ellenére, hogy az feltehetően kicsi és nem vállal kockázatot. Ezt a leányvállalatot lehet helyileg ellenőrizni, s lehet máshogy is, de mind az anyaországi, mind a befogadó ország felügyelőjének – ha van ilyen – kölcsönös érdeke, hogy biztosítsa a leányvállalat megfelelő vezetését.

b) Másodszor világos, hogy a Barings nettó pozícióira fény derült volna, ha egy szabályozó szerv megkapta és összegyűjtötte volna a SIMEX, az osakai és a tokiói tőzsdéken megszerezhető információkat. Ezek kétségtelenül feltárták volna az állítólagos összhangban álló pozíciók (matched positions) téves voltát. Mindegyik befogadó országnak nyilván van egy darabja az összerakós játékhöz. A kérdés az, ki fogja ezeket a darabokat összerakni és hogyan.

A Daiwa esetében is jelentkezett egy alapvető vezetési gyengeség, de egy döntő különbség is volt itt: az információ elérhető volt az anyaország felügyelője számára, de nem azonnal osztotta ezt meg a befogadó ország szabályozójával. Ha egy ország egy külföldi bankegység befogadója – s ugyanez vonatkozik más pénzügyi tevékenységi formákra is –, érezni kell, hogy nemcsak az anyaország felügyeletére van szükség – mely előírást 1992 óta körülbástyázták a bázeli minimum szabványok –, hanem biztosítani kell az anyaország és a befogadó ország szabályozói közötti valódi együttműködést is.

E két esetnek tulajdonítható elsősorban, hogy a szabályozók világszerte újult erővel foglalkoznak azzal a kérdéssel, hogy milyen információkat kell kicserélniük, hogyan lehet ezekhez hozzájutni időben és hatékonyan, s anélkül, hogy elfogadhatatlan költségeket rónának az érintett iparágakra, s kinek is kell az információkat eljuttatni. Jó hír, hogy a biztosítási szabályozók is bekapcsolódtak a folyamatba.

A legfontosabb témák, melyeket a különféle nemzetközi fórumokon meg kell vizsgálni, a következők:

Minden szabályozónak tisztázni kell, hogy

- a) milyen céljai és feladatai vannak az egyes felügyelt intézményével szemben,
- b) miben érdekeltek az érintett más szabályozók saját országában és külföldön.

Egy összetett csoportban egyik sem egyszerű feladat. A helyzetet rontják a nemzeti törvényhozás következetlenségei és egymással való eltérései (pl. a csőd esetén a hitelezők egyes csoportjainak eltérő az elsőbbsége), valamint a nemzeti érdekek közötti feszültségek. Naiv dolog, hogy e feszültségek felszámolhatók, bár bizonyos előrehaladás történt ez irányban. Ezeket a potenciális feszültségeket fel kell tárni, s hatásukat, ahol lehet, csökkenteni kell.

Egy döntő lépés ez irányba az lehet, hogy általánosan elfogadják a gondolatot, miszerint minden nemzetközileg vagy funkcionálisan széttagolt csoportnak legyen egy vezető szabályozója, akinek a feladatai tágabbak, mint a többieké. Bankfelügyeleti kö-

rökben már régen elfogadták, hogy egy felügyelő vállalja magára ezt a felelősséget. Ez a követelmény érvényesül viszont az EU-ban 1993 óta; de ezt még mindig nem fogadták el értékpapír-partnereik (bár ez megtörtént már az Egyesült Királyságban), talán azért, mert az a véleményük, hogy az értékpapírcégek eszközei likvidebbek, s hogy ezért a csoport többi részén felmerülő problémák nem akadályozzák az értékpapír-műveletek rendben történő felszámolását, de az értékpapír-körökben még nem nyert polgárjogot.

A bankfelügyelők azonban arra a következtetésre jutottak, hogy egy nagy pénzügyi csoportban működő banknak nemcsak a bankkal magával kell törődnie, hanem a csoporttal is, mind a konszolidált számvitellel, ahol ez lehetséges, mind a minőségi problémákkal, pl. azzal, hogyan irányítják a csoport egyes részeit. A bankot tönkretetheti a csoportban máshol beálló csőd is. S ahogy a csoportban a kockázatokat kezelik – nevezetesen a bank anyabankja –, sokat árulhat el a bankfelügyelőnek, milyen kockázatokkal kell a banknak szembenéznie abból a kapcsolatból, mely a csoport többi részéhez fűzi (s természetesen azt is, hogy milyen haszon származhat ebből a kapcsolatból).

A Bank of Englandben éveken át megkísérelték összekapcsolni a kvantitatív mérőket a tőkemegfelelés és nagykihelyezések rendszere mellett a csoport ellenőrzési és kockázati profiljának minőségi megismerésével, azért, hogy átfogó képet nyerjenek a konszolidált helyzetről. A Bankfelügyeleti Bizottság Barings-válságról szóló jelentése azonban azt ajánlotta, hogy menjenek tovább. Nem könnyű feladat.

Másodszor (és ahol van konszolidált felügyelő, az rendszeren ugyanaz a testület lenne), minden egyes csoportnak szüksége van egy világosan kijelölt vezető szabályozóra. A vezető felügyelőnek legalább két feladatát kell meghatározni, ami mindenekfelett a konszolidált felügyelettel kapcsolatos:

a) elő kell segítenie a csoport egyes egységeinek kijelölt szabályozói között az információ-cserét,

b) vezető szerepet kell játszani a vészhelyzetekben, ha előadódnak (bár e vonatkozásban óvatosságnak kell lennie, hogy ez mit is jelent, illetve, mit nem jelent).

A vezető szabályozó léte nem érintheti az egyes szabályozó hatóságok hatáskörét, melyeknek feladata a csoport különböző részeinek szabályozása. A "nemzeti függetlenség" nem csorbulhat, bár minden egyes szabályozónak támaszkodnia kell a többi szabályozó munkájára, olyan mértékig, amíg úgy érzi, hogy ez biztonságos, s amennyiben a költségek elfogadható szinten tarthatók.

Nem minden pénzügyi csoport esetében szükséges növelni a fenti gyakorlatot. Olyanokra kell összpontosítani, melynek nagysága, illetve sokfélesége jelzi, hogy problémájuk a nemzetközi pénzügyi piacok számára is – adott esetben – gondot jelenthet. Kezdetben lehetőleg kétoldalú ország-kapcsolatokat kell kiépíteni. Ez segítené annak meghatározásában, milyen fajta információt kell a szabályozók között kicserélni, s milyen gyorsan, hogy az maximálisan hasznos legyen. Ha túl sok az információ, a rendszer leáll, mert túlterhelt, a túl csekély – bár értékes – információ sohasem kerül átadásra, tudni kell azt is, amit a yorkshire-i mondás így fejez ki: az ember nem kap semmit a semmiért. Minden szabályozási kezdeményezés, miközben pénzt és fáradságot takarít meg a piacon hosszú távon, növelni fogja a szabályozók éves költségeit (amit az adófizetőknek, illetve az iparnak kell előteremtenie) és magának az iparnak a közvetlen költségeit is.

Abban is meg kell állapodni, hogy ki beszél kivel. Többféle modellről van szó. Az egyik modellben – mely a felügyelet Internet-modelljének nevezhető – minden szabályozó megtalálható, aki bárkivel szóba áll. A másik modellben – mely a másik szélsőség –, a vezető szabályozó feladata, hogy közvetlenül beszéljen az összes többi szabá-

lyozóval. S van egy modell, mely e kettő között van, s figyelmet érdemel, hogy ebben a vezető szabályozó koordinál. Nemsokára dönteni kell és cselekedni, s még akkor sem gondolhatja senki, hogy az említett kooperáció egycsapásra létrejön.

Végül öt dolgot kell említeni, mely segít átéveckélni a haragos vizeken. Először, akármit is írnak le egy megállapodás formájában vagy akármbibe, a nehéz időkben rendszeres kontaktus és együttműködés során kialakult kölcsönös bizalom az, mely eldönti, hogy amiben írásban megegyeztek, a gyakorlatban megvalósul. A Bázeli Bizottságban rengeteg jóakarát és kölcsönös megértés alakult ki, de már 20 év eltelt és nincs igazi megoldás.

Másodszor, még ott is ahol jóakarát van, számtalan potenciális jogi és egyéb akadály tornyosul az információ áramlása előtt. Ez nem elhanyagolható probléma (különösen ott, ahol gond, hogy az átadott információ titkos volta nem garantálható), s sok idő és erőfeszítés kell minden oldalról megoldásához.

Harmadszor, az országos törvények különbségének bizonyos pontjait újra kell vizsgálni. Hogy csak egy példát említsünk, mely a BCCI összeomlásának tapasztalatából származik: rendkívül hasznos lenne, hogyha a csőd- és felszámolási törvényeket jobban összehangolnák az egész világon az olyan problémák kezelésének feltárásával és összehangolásával, mint a határokon átnyúló netting megállapodások. Csak üdvözölni lehet a Harmincak Csoportjában és máshol tett erőfeszítéseket e nagyon nehéz kérdés megoldására.

Negyedszer, fel kell ismerni, hogy még sokat kell tenni, hogy a mai legjobb szabványokat egységesen bevezessék. Azokban a globalizált, mozgékony és összetett csoportokban, melyekkel a szabályozóknak foglalkozniuk kell az a régi mondás, miszerint a lánc legyengébb szeme az, mely az egész lánc erejét meghatározza, sohasem volt igazabb.

Végül szó volt arról, hogy a szabályozók mit csinálnak és mit kell csinálniuk. Ez semmiképpen nem jelenti azt, hogy figyelmen kívül lehet hagyni, mit tud a magánszektor maga csinálni és mit kell csinálnia: rá kell vennie és befolyásolni kell a szabályozókat, tegyenek lépéseket a pénzügyi piacok integritásának elősegítésére, de maguknak is annyit kell tisztázniuk és kodifikálniuk, amennyit csak lehet. Az olyan piaci sajátosságok, mint az ISDA Master megállapodásai is rendkívül fontosak.

A hitelintézetek állami támogatásának szabályai az Európai Unióban

A pénzügyileg nehéz helyzetbe került bankok megsegítésének, anyagi támogatásának két fő oka van: az ún. rendszerbeli kockázat fokozódásának, súlyosbodásának (a bankrendszer egésze iránti bizalom megrendülésének) elkerülése, és annak biztosítása, hogy az EU-szabályok megtartását mindez ne veszélyeztesse. Az állami intézkedéseknek azonban minden esetben az EU-szabályokkal megegyezőnek kell lenniük, azaz az illető pénzügyi szervezet szerkezeti átalakításával, átstrukturálásával, a segélyek ellentételezésével és minden egyes eset sajátosságainak megfelelő módon az egyensúly helyreállításával kell együtt járniuk.

A Közösség részéről annak eldöntése, hogy adott esetben a vállalkozásoknak nyújtott pénzügyi támogató intézkedések olyan állami támogatást testesítenek-e meg, ami összeegyeztethetetlen a közöspiaci normákkal, két lépcsőben történik. Először is azt kell mérlegelniük a szakértőknek, hogy a szóban forgó intézkedések az Európai Unió Szerződése 92. paragrafusának 1. cikkelye értelmében állami szubvencionálnak minősülnek-e. Majd ezt követően azt kell megvizsgálniuk: vajon azok kompatibilisek-e a Szerződés, pontosabban annak említett paragrafusa 2. és 3. cikkelyében megfogalmazott kivételekkel, felmentésekkel.

Az EU-t megteremtő Szerződés 92. paragrafusának 1. cikkelye kimondja: a törvényben tételesen szereplő kivételektől eltekintve a közös piaci szabályokkal összeegyeztethetetlen a tagállamok közötti kereskedelmi forgalom állami szubvencionálása vagy az államok által nyújtott bármilyen anyagi támogatás, illetve állami források bármely formában ellenszolgáltatás nélkül történő rendelkezésre bocsátása. Meghatározott vállalatok vagy termékek előnyben részesítése által ugyanis sérül a verseny szabadsága, vagy legalábbis fennáll ennek veszélye.

Tágra értelmezendő a "támogatás" fogalma, beletartozik ugyanis mindennemű szubvenció, ideértve bizonyos fajta adófizetési kötelezettség alóli mentesítést vagy az egyébként szokásos térítések beszedéséről való lemondást, amelyek a kedvezményezettek költségeinek és befizetési kötelezettségeinek mérséklése által utóbbiak számára konkrét anyagi előnyt, testesítenek meg.

Az államok és a vállalatok közötti pénzügyi kapcsolatokban az anyagi támogatás jellegének megítélésakor a brüsszeli Bizottság a magánbefektetők által piacgazdaságban képviselt, arra az álláspontjára helyezkedik: nincsen támogatásról szó, ha a szóban forgó ügylet olyan körülmények között bonyolódik le, amelyeket normális piacgazdasági viszonyok között tevékenykedő magánbefektető elfogadhatónak tartana.

A szubvencióknak az EU-jogszabályokkal való kompatibilitását illetően a 92. paragrafusának 2. bekezdése felsorolja az automatikus mentességeket, míg a 3. bekezdésben a fakultatív felmentések szerepelnek.

Ahhoz, hogy az állami támogatás nyújtására a közösségi érdek tiszteletben tartása mellett kerüljön sor, s az az EU versenyszabályaival mégis összeegyeztethetőnek minősüljön, a szubvencionálási tevékenység meg kell, hogy feleljen négy alapelvnek:

- a) a támogatásnak biztosítania kell, hogy a kedvezményezett vállalat ésszerű időn belül ismét életképesé váljék;
- b) a támogatásnak a szerkezetváltás költségeivel és hozamával arányosnak kell lennie és nem szabad a szigorú értelemben szükségesnek ítélt konkrét összeget felülmúlnia;

- c) a versenyfeltételek torzulása mértékének behatárolása, a lehetőségek szerinti minimumra csökkentése érdekében az ún. támogató intézkedéseknek a lehető legkevésbé szabad torzítóknak lenniük, és a megtestesítendő vállalatnak pénzügyileg jelentős mértékben hozzá kell járulnia a szerkezet-átalakítási akció költségeihez;
- d) intézkedéseket kell foganatosítani annak érdekében, hogy – amennyire csak lehetséges az állami támogatásnak a versenytársakra gyakorolt kedvezőtlen hatásait ellensúlyozzák kompenzálják.

A bankszektor jellegzetességeit illetően általánosságban az a brüsszeli Bizottság álláspontja: ha egy pénzügyileg bajba jutott banknak a többi hitelintézet részéről önkéntesen történő megsegítésére magánbankok jelentős pénzügyi támogatása mellett kerül sor, a 92. paragrafus alkalmazásának nincsen helye. Például a spanyol Banesto érdekében végrehajtott mentőakció Brüsszel általi értékelésekor volt ez az egyik perdöntő szempont. A pozitív döntésben ugyanis az a tény volt a meghatározó, hogy a magánbankok szabadon dönthettek abban a garanciaalapban való részvételükről, amelyet a Banesto megmentésére szervezett akcióterv finanszírozása céljából hoztak létre, s amely pénzeszközeinek többségét a magánszektor adta össze. A brüsszeli Bizottság azt is figyelembe vette, hogy a mentőakciót viszonylag rövid idő alatt sikerült végrehajtani újszerű, globális megoldást alkalmazva s ezt követően a bankot nyilvános ajánlattételi rendszerben azonnal értékesítették a magánszektor számára. Ha viszont önkéntes és jelentős magánszektorbeli részvételre nem került volna sor, a segítségként végrehajtott intézkedések – a már sokat idézett 92 paragrafus értelmében – lényegüket tekintve kimerítették volna az állami támogatás fogalmát, főleg, ha nem-kereskedelmi feltételeket tartalmaztak volna. Következésképpen nem lett volna elkerülhető esetünkben a 93. paragrafus 3. cikkelye szerinti előzetes bejelentési kötelezettség, s az intézkedések gyakorlati alkalmazására csak a brüsszeli Bizottság végső döntését követően kerülhetett volna sor.

Az állam által a bankoknak nyújtott támogató intézkedések vizsgálatakor mindekelőtt arra kell emlékeztetni: az EU-Szerződésben nincsenek az állami támogatás kérdéskörét illetően kifejezetten a hitelintézetekre vonatkozóan kidolgozott különleges szabályok. A brüsszeli Bizottság ugyanakkor tudatában van a bankszektor egyedi, specifikus jellegének és a tőkepiacok nagyfokú érzékenységének, ami annak ellenére figyelembe veendő körülmény, hogy a problémák rendszerint csak egy-egy hitelintézettel függenek össze. A pénzügyileg bajba jutott bankoknak megítélt állami támogató intézkedések gyakran azzal a körülménnyel állnak kapcsolatban, hogy az adott bank fizetőképességi rátája előzőleg már a bázeli tőkenormák szerinti minimum (8 %) alá süllyedt. Az európai banki direktívák tanulmányozása alapján kitűnik, hogy a fizetőképességi ráták minimumának megtartása egyúttal a versenyfeltételek egyenlőségének kritériuma, ami ráadásul egy-egy bank életképességének is az egyik alapfeltétele. A szóban forgó direktívák egyértelműen kimondják: "az egységes bankpiacon a pénzügyintézeteknek egymással versenyre kell kelniük és ... a minimális tőkeráták formájában alkalmazandó közös fizetőképességi normákhoz való alkalmazkodásra azért van szükségük hogy általuk megelőzhetőek legyenek a verseny torzulásai és erősödjék a Közösség bankrendszere". E direktíva 10. paragrafusának 3. bekezdése megállapítja: "abban az esetben, ha a ráta 8 % alá csökkenne, a felelős hatóságoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az érintett hitelintézet megfelelő intézkedésekkel a lehető legrövidebb időn belül a még megengedett minimumra töltse fel alaptőkéjét". Ugyanakkor azok az állami intézkedések, amelyek arra szolgálnak, hogy pénzügyi támogatást nyújtsanak a bajba jutott bankoknak, s ame-

lyek segítségével azok ismét megfelehetnek a közösségi prudenciális tőkenormáknak (pl. a fizetőképességi ráta minimumának), egyúttal az állami támogatás elemeit is magukban hordozhatják.

Ahhoz, hogy az intézkedések "megfelelőeknek" minősülhessenek, nem csupán számviteli szempontból szükséges helyreállítani a minimális tőkekövetelményeket, hanem lényegbevágóbb közbeavatkozások is szükségessé válhatnak az adott bank tényleges restrukturálása, szerkezetátalakítása és pénzügyi pozíciójának tartós megszilárdítása érdekében nehogy ismét pénzügyi problémái keletkezzenek. Minthogy a direktíva célja végül is nemcsak a rendszer stabilitásának biztosítása, hanem a versenyfeltételek egyenlőségének megteremtése is, annak az ellenőrző szerepnek, amit a direktíva a felügyeleti hatóságoknak ad a fizetőképességi ráta megfelelő mértékének számonkérése és a fizetőképességi normák betartatása révén, a versenyszabályok kereteibe kell illeszkednie, s közülük is elsődlegesen az állami támogatásokra vonatkozókkal kell összhangban lennie.

A versenyszabályok betartatásának két általános aspektusa van: az egyik a megelőzés, a másik, a fegyelem. A bankszektor sajátosságai, különösképpen a rendszerbeli kockázatokra vonatkozó specifikus jellegzetességek az elsőként említett szempontot fokozott jelentőséggel ruházzák fel. Következésképpen a felügyeleti hatóságoknak ügyelniük kell arra, hogy a hitelintézetek ne vállaljanak magukra túlságosan sok, kockázatos kötelezettséget, amelyek kedvezőtlenül befolyásolhatnák fizetőképességi rátájukat. Ez utóbbi eset – amikor tehát az illető hitelintézetnek túlságosan sok a kinnlevősége – kialakulása gyakran az állam közvetlen vagy közvetett anyagi támogatásában való bízódás következménye, mert többnyire állami tulajdonban lévő, vagy olyan hitelintézetekről van ilyenkor szó, amelyek túlságosan nagyok ahhoz, hogy az állami hatóságok hagyják csődbe menni azokat. Abban az esetben, ha a saját tőke feltöltése révén automatikusan helyreállítanak az illető hitelintézet fizetőképességi rátáját vagy bármely, hasonló célú állami intézkedésre kerülne sor, annak olyan hatása lenne, mintha a pénzügyi válsághelyzetbe került hitelintézet megszegte volna a tisztességes verseny alapszabályait. Még azt feltételezve is, hogy a nemzeti szabályok a pénzügyileg megingott bank feltőkésítését kötelezettséggként tartalmazzák, egy ilyen típusú tőkejuttatás segélyként értelmezhető, amennyiben azt nem normális, kamatozását tekintve magánbefektető által elfogadható feltételek mellett ítélik meg.

A szóban forgó közösségi direktíva éppenséggel a fizetőképességi ráta helyreállítása érdekében fogatosítandó "megfelelő" intézkedésekről beszél. Ezeknek az intézkedéseknek ugyanis ahhoz, hogy valóban "megfelelőeknek" bizonyulhassanak, nemcsak számviteli szempontból kell helyreállítaniuk a pénzügyileg megrendült bank fizetőképességi rátáját, hanem alapvetőbb beavatkozásokkal is együtt kell járniuk, hogy segítségükkel az illető bank hatékony átszervezésére és tartós szanalására kerülhessen sor. Mindezek az intervenciók arra hivatottak tehát, hogy elejét vegyék annak: a bank ismételten a már átélt anyagi problémáknak nézzen elébe. Még abban az esetben is, amikor állami közbeavatkozás válik szükségessé – olyan okokból, amelyek meghaladják a pénzügyileg megsegítendő pénzügyintézet jelentette probléma kereteit, sem mellőzhető annak egyértelmű bizonyítása: a választott intervenciók módszer a piaci versenyben a lehető legkisebb torzulást okozza. Amennyiben viszont – tekintettel a csődközeli helyzetbe jutott pénzügyintézet okozta anyagi nehézségek méretére – elkerülhetetlen a nagyfokú torzulás bekövetkezése, nagyhatalús, megfelelő ellentételezéssel felérő, azzal azonos hatású intézkedéseket kell megkövetelni annak érdekében: a bankszektor többi szereplője számára kompenzálják az állami közbeavatkozás negatív hatásait. Ezeknek az ellentételek-

nek nagyszabású segélyakció esetén azért is kell jelentőseknek lenniük, mert nagy hitelintézet esetén a likvidálás, a felszámolás radikális megoldása, ami iparvállalat esetén lehetséges alternatíva, a többi pénzintézetre és a fizetési rendszer egészére kiterjedő ún. rendszerbeli kockázatok miatt nem alkalmazható.

Abban az esetben, ha az államtól származik a pénzügyi támogatás túlnyomó része vagy egésze, még azt feltételezve is, hogy az akcióra a felügyeleti hatóságok kifejezett kérésére kerül; sor, a Közösségnek mérlegelnie kell az állami közbelépések segélytartalmát. A Közösség tehát általánosságban "a piacgazdaságban tevékenykedő magánbefektető elvét" alkalmazza, mint azt az állami vállalatokról kiadott kommunikéje tartalmazza is. Alaptőke-juttatás esetén ez az alapelv azt jelenti: akkor vélelmezhető a segély esetének fennforgása, ha úgy találhatik, hogy magánbefektető nem kezdene bele ilyen műveletbe. Mindezen túlmenően a Közösség akkor is a segélynyújtás esetét vélelmezi, ha a bankok számára megígért állami garanciavállalásra kerül sor, feltételezve: ezek a garanciák nélkülözhetetlenek a bank túléléséhez, ha különlegesen hosszú az időtartamuk, vagy túlságosan nagyfokú kockázatvállalással járnak együtt. Adott esetben a garanciavállalás formájában megtestesülő segélytartalmat akkorának lehet tekinteni, mint azt az összeget, amelynek fedezésére a garanciavállalás vonatkozik.

A brüsszeli Bizottságnak azt követően, hogy meghatározta a támogatást jelentő intézkedések természetét, tehát azt, hogy állami szubvencióról van-e szó vagy sem, s ennek elbírálásakor az EU-Szerződés már említett 92. paragrafusának 1. cikkelyét veszi alapul, azt kell megvizsgálnia: vajon a szóban forgó intézkedések a közös piaccal összeegyeztethetőeknek tekinthetők-e. Olyan esetekben, ahol a bankok ellenőrzésén túlmutató elemek a rendszer egésze iránti bizalmi válságot idéznének elő, az állam arra az elhatározásra juthat, hogy valamennyi hitelintézetnek támogatást nyújt – elkerülendő egy ilyen, rendszerbeli válság negatív hatásait. Ilyen esetben a 92. paragrafus 3. cikkelyének b.) pontjában szereplő felmentés alkalmazható, minthogy az ilyen támogatás kifejezetten arra szolgál, hogy "orvosoljon valamely tagország gazdaságában kialakulható súlyos felfordulást. A segélyeknek annak a feltételnek kell megfelelniük: a bankrendszer egészében uralkodó verseny szempontjából semleges hatásúaknak kell lenniük, és nem szabad meghaladniuk a szigorú értelemben vett legszükségesebb mértéket."

A bizottságnak – értékelvén a nagybankoknak nyújtott állami támogatásoknak a közösségi versenyszabályokkal való kompatibilitását – meg kell bizonyosodnia afelől: a segélyek nem módosítják az üzleti feltételeket olyan mértékben, ami már ellentétes a közösségi érdekekkel a 92. paragrafus a) vagy c) pontja szerint. Alkalmazva a mentőakció keretében nyújtott segélyek korlátozásáról és a szerkezet-átalakításról 1994. június 27-én hozott döntését a Közösségnek először is arról kell meggyőződnie, hogy a nagybankok megsegítésére szolgáló állami segély valóban szanalási akciótervvel jár-e együtt.

A brüsszeli Bizottság kedvezőbben értékelheti a támogató intézkedéseket, ha azokat a valóban független felügyeleti hatóságok határozzák meg. Ez a megállapítás főként az állami bankok esetében érvényesül, mert az említett intézkedések annak a kedvező feltételezésnek adnak reális alapot, ami az állami intervenciók semlegességét és a versenyfeltételek egyenlőségét hivatott biztosítani.

A Crédit Lyonnais esete a brüsszeli Bizottság számára – több okból kifolyólag is – különösen jelentős volt. Először is: a Bizottság történetében a legtekintélyesebb összegű állami támogatás kérdésében e bankkal kapcsolatban kellett döntenie az EU e fórumának. Másodsor: első ízben kellett a Bizottságnak ilyen hatalmas méretű bankkal kapcsolatban, és ennyire összetett banki kérdésben a versenyszabályokkal való összeegyeztethetőség kérdésében mérlegelnie.

A Crédit Lyonnais  llami pénzekkel való k s g t s t csakis azzal a feltétellel hagyták j v  Brüsszelben, ha a bank kötelezettséget vállal európai és Európán kívüli kereskedelmi banki jelenléte nagym rv  leépítésére. Arra is felsz llított k a pénzintézetet, hogy járuljon hozzá a szénülési akció költségeihez, s arról is bebiztosította magát a brüsszeli központ, hogy egyértelműen elhatárolják egymástól magát a bankot, illetve annak kétes k vetel s llom ny t, mindennemű későbbi érdekkonfliktus elkerülése cél-j b l. Nem kerülhetett tehat sor arra, hogy a bank saját kétes követeléseiből az átadáskori értéknél kedvezőbb  ron v s r lhasson vissza.

A Crédit Lyonnais számára szervezett állami ment akci nak a brüsszeli Bizottság általi elfogadását többek között az is motiválta, hogy 5  ven belüli privatizálásának lehetőségét helyezték kilátásba a francia illet ekesek.

Az  llami garanciák amelyek sem időben, sem összegüket tekintve nem hat rolhat ok be, s amelyeket bizonyos állami hitelintézeteknek  t lnek meg, ez utóbbiaknak előnyt jelentenek, ami számukra különösképpen nagyjelent s g  lehet – tekintettel a hazai és a nemzetközi bankhitelez sben betöltött szerepükre. Nem a véletlenek egybeesése tehat, hogy a nagy nemzetközi hitelminősítő intézetek a közelmúltban kettős értékelési rendszert vezettek be, ami lehetőséget nyújt számukra a bankok  n. strukturális fizetőképességének vizsgálatára elkülönítve azt az állami protekcionizmus esetleges hatásától. Ilyen versenyelőnyt normális esetben az EU-szerződés 90., 92.  s 93. paragrafusok által el irt szabályok fényében kellene vizsgálat tárgyává tenni.

Forrás

A Bázeli Bizottság jelentése a bankfel gyel i együttműködésről (9-es és 10-es sz. jelentős) 1994., 1996.

Dezséri K lman (szerk.): A magyar bankszektor felkészülése az EU bevezetésére VGI, 1997.

KATALIN BOTOS

BANKING SUPERVISION IN THE EU

(Summary)

Aiming to create a common currency in the EU puts the question who and how will control banks in the Community. According to international standards the valid directive is the so called homecountry control. That is for solvent and prudent functioning the country's authorities are responsible where the mother institute is located. Only the liquidity regulation was left to the host country regulators, that is the National Bank. The study shows that the evolution of EU regulation follows the German pattern. Because Deutsche Bundesbank doesn't play the lender of last resort-role (there is a bank named LYKO for that purposes) it is likely that liquidity-regulation also will get into the hands of home country regulator. But, because of the creation of the common currency the euro, this role may be one of the functions of ESCB/ECB, the future European emission bank. The basis for this is Article 105/6/ of the Treaty on European Union which allows to confer specific tasks concerning prudential regulation to the ECB.