

## **Soós János<sup>1</sup> - Európa új pénzügyi felügyeleti struktúrája**

*2011 januárjától három új Európai Felügyeleti Hatóság és az Európai Rendszerkockázati Tanács létrehozásával új európai pénzügyi felügyeleti struktúra állt fel és kezdte meg működését.*

*Az új pénzügyi felügyeleti rendszerben kétpilléres, külön makro- és mikroprudenciális felügyeleti blokkot tartalmazó struktúra jött létre. A makroprudenciális felügyelet élén az Európai Rendszerkockázati Tanács áll, mely figyelemmel kíséri, értékeli a makrogazdaság és a pénzügyi rendszer egészének alakulásából eredő pénzügyi stabilitási kockázatokat, korai figyelmeztetéseket ad ki az esetleg kialakuló rendszerszintű kockázatokról, adott esetben pedig ajánlásokat tesz ezen kockázatok kezelésére. A mikroprudenciális felügyeletért a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere felel, amelyen belül az EU tagállamok nemzeti felügyeleti hatóságai szilárd hálózatot alkotva az újonnan létrehozott három Európai Felügyeleti Hatósággal együtt látják el az egyedi pénzügyi intézmények felügyeletét, mely továbbra is szektor-orientált marad.*

*Az új struktúra kialakításának célja, hogy hozzájáruljon Európa pénzügyi piacainak további integrációjához, a jelenleg még elkülönült piacokon segítse a pénzügyi intézmények útjában álló akadályok leépítését, illetve javítsa az ezeken a piacon lévő működési környezetet és a pénzügyi intézmények versenyképességét.*

### **Bevezetés**

Az elmúlt évtizedekben a pénzügyi piacok óriási fejlődésen mentek keresztül az Európai Unióban (EU) is. Ahogy a pénzügyi integráció elmélyült, a vállalati struktúrák átalakultak, a pénzügyi innovációk révén pedig egyre fejlettebb, kifinomultabb termékek és megoldások jelentek meg a piacokon. A fejleményekre a jogalkotók és a tagállami pénzügyi felügyeleti hatóságok (továbbiakban Nemzeti Felügyeleti Hatóságok, NSA) minden igyekezetük ellenére sokszor csak időbeli késéssel tudtak reagálni, egyes esetekben ráadásul nem is létezett szabályozás az adott kérdésben. További problémát jelentett, hogy a nemzeti jogalkotást igénylő és így nem teljesen harmonizált szabályozási környezet, valamint az alapvetően

---

<sup>1</sup> A szerző a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete vezető nemzetközi szakreferense.

nemzeti alapokon nyugvó intézményrendszer nem bizonyult kellően hatékonynak arra, hogy az EU pénzügyi piacok kihívásaival hatékonyan szembenézzen.

A határon átnyúló tevékenységet folytató pénzügyi intézményeknek jelenleg számos akadállyal kell számolniuk az EU-n belül. Ezeket csak jelentős költségek árán lehet leküzdeni, hiszen különböző szabályoknak és eltérő gondolkodású hatóságok előírásainak kell megfelelni. A probléma egyik forrása az, hogy a tagállamok – az irányelvek nemzeti jogba történő átültetése során, élve saját jogú lehetőségeikkel - nem egységesen alkalmazták az EU direktíváit (a direktívák tagállami mérlegelést biztosítanak, a minimális harmonizáció a tagállamoknak lehetőséget biztosít a nemzeti törvényekhez történő kiegészítések megtételéhez, az EU jogtól való eltérések kérése). Egy másik nehézséget jelentettek az eltérő felügyeleti gyakorlatok (NSA-k közötti elégtelen információ-megosztás, hatékony együttműködés hiánya, NSA-k közötti vitás kérdések esetében hatékony közvetítés hiánya, egyes tagállamokban több szervezet is hatáskörrel rendelkezett ugyanazon kérdésben.) Mindezen okok miatt az EU jogot többféleképp értelmezték és ez az eltérő felügyeleti gyakorlatok kialakulásához vezetett: az azonos típusú üzleti tevékenységek felügyeleti kezelése nem lehetett egységes, ami veszélyeztethette a versenysemleges felügyeleti gyakorlatot. Mindezek révén az európai pénzügyi intézményeknek költségesebbé vált a működés, a nemzeti szabályozásoknak való megfelelés, ennek következtében pedig versenyhátrányba kerültek amerikai és ázsiai versenytársaikkal szemben.

Az eseményeket elemző tanulmányok szerint a 2008-ban elkezdődött válság a kialakult helyzetet tovább bonyolította és új kihívásokkal szembesítette a pénzügyi felügyeleti közösséget, valamint a pénzügyi döntéshozókat. A válság jelentős egyedi eseteket és a pénzügyi rendszer egészét érintő hiányosságokat is feltárt a pénzügyi felügyelet területén:

- A szabályok nem bizonyultak alkalmasnak a válság megelőzésére és kezelésére;
- A tagállami szintű felügyeleti modellek sem tudtak lépést tartani az integrálódó és összekapcsolódó pénzügyi piacokkal, amelyeken a pénzügyi vállalkozások egyre kiterjedtebb határon átnyúló tevékenységeket folytatnak;
- A válság mindezekon túl hiányosságokat tárt fel a NSA-k esetében a releváns kockázatok és a pénzügyi stabilitás sérülékenysége azonosításában, az azonosított kockázatokkal kapcsolatos jelzések konkrét akciókra történő lefordításában, továbbá a

nemzetközi és az illetékes hatóságok közötti együttműködésben, koordinációban, sőt a bizalom terén is.

Az EU pénzügyi piacait jellemző problémák (elkülönült piacok, versenyhátrány, nemzetközi együttműködés nehézségei, a szabályozás időbeli késedelme) már régóta ismertek voltak és érdemi kezelésük már egy évtizede elkezdődött az EU-ban. 2000 júliusában a gazdasági- és pénzügyminiszterek tanácsa (az ECOFIN) felkérte az *Alexandre Lamfalussy* vezette Bölcsek Bizottságát, hogy vizsgálja meg a piacokon kialakult helyzetet és tegyen közzé piacszabályozó reformjavaslatokat. A Bölcsek Bizottsága végül egy négyszintű megközelítést javasolt az értékpapírpiacon szabályozására és felügyeletére. A Bizottság megítélése szerint a döntéshozatalt úgy kell felgyorsítani, hogy el kell választani a törvényhozatalt a technikai részletektől. Míg az előbbi esetében az 1. szinten az Európai Parlament (EP) és a Tanács (ECOFIN) együttdöntési eljárás keretében jár el, addig az utóbbinál egy rugalmasabb eljárás során a 2. szinten a tagállamok és az Európai Bizottság (EB) végrehajtási szabályokat hoznak meg. Az intézkedések koherens tagállami végrehajtását biztosítja egy megerősített felügyeleti együttműködés a 3. szinten, míg a 4. szint az EB azon – adott esetben kikényszerítő – intézkedéseiből áll, melyek révén a tagállamok végrehajtják az EU szabályokat.

A Bölcsek Bizottsága munkájának eredményeit széleskörűen támogatták a piaci szereplők: a javaslatok gyakorlati eredménye, hogy a döntéshozatal és a felügyeleti együttműködés rugalmasabbá vált. 2001-től három 3. szintű (3L3) bizottság jött létre: Európai Tőkepiaci Szabályozók Bizottsága (CESR), Európai Bankfelügyeleti Bizottsága (CEBS) és Európai Biztosítás és Foglalkoztatási Nyugdíj Felügyeleti Bizottsága (CEIOPS). Ezen bizottságok felállításának fő célja az volt, hogy olyan, a nemzeti felügyeleti hatóságokkal együtt kidolgozott szttenderdeket készítsenek el, amelyek a szabályozás összehangolásán kívül a felügyeleti módszertanok és eljárások konvergenciájához is elvezetnek. Ennek elérése érdekében a 3L3 bizottságok ajánlásokat adtak ki. A 3L3 bizottságok munkája révén jelentős mértékben javult a NSA-k közötti multilaterális együttműködés.

Az időközben 2008-ban kitörő és hamarosan az egész világot megrengető válság azonban ráébresztette a döntéshozókat arra, hogy alapvetően át kell alakítani az EU pénzügyi felügyeleti struktúráját ahhoz, hogy a pénzügyi stabilitás biztosításához kapcsolódó kihívásoknak meg tudjon felelni. 2008 októberében mindezekre válaszul az EB felhatalmazta a *Jacques de Larosiére*-vezette magas szintű független Csoportot arra, hogy dolgozzon ki javaslatokat az európai pénzügyi intézmények és piacok felügyeletének megerősítésére és a

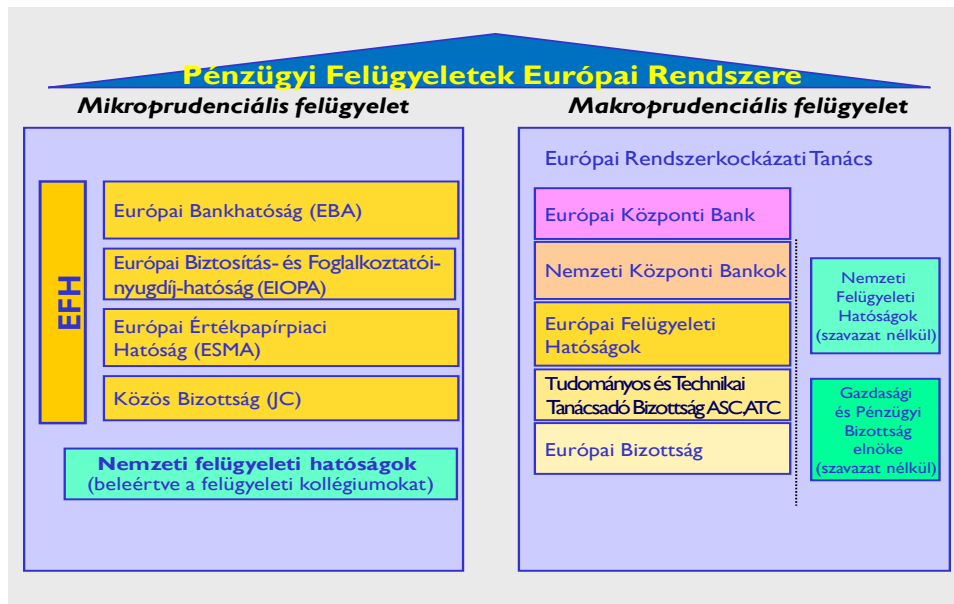
pénzügyi stabilitás biztosítására. 2009 februárjában a Csoport az európai pénzügyi intézmények és piacok felügyeletének megerősítése és a pénzügyi stabilitás biztosítása céljából kiadta a pénzügyi szabályozásra, az EU új pénzügyi felügyeleti struktúrájára és a hatóságok krízishelyzetben történő együttműködésére vonatkozó átfogó javaslatcsomagját.

### ***Az új pénzügyi felügyeleti struktúra***

Támogatva a Csoport munkáját, az Európai Bizottság 2009 őszére elkészítette az új európai pénzügyi felügyeleti struktúra alapját jelentő jogszabály-tervezeteket, majd 2010-ben a döntéshozók (a Trialógus keretén belül) európai mércével rendkívül gyorsan megalkották a struktúra alapjait biztosító jogszabály-csomagot (EP/Council 2010a, 2010b, 2010c, 2010d, 2010e és 2010f). Ez 5 rendeletet (három Európai Felügyeleti Hatóság (ESA) és az Európai Rendszerkockázati Tanács (ESRB) létrehozásáról, illetve az ESRB kapcsán az Európai Központi Bankot (ECB) bizonyos feladatok ellátására felhatalmazásról) és az ún. Omnibus direktívát<sup>2</sup> tartalmazza.

A gyors jogalkotásnak köszönhetően az eredeti terveknek megfelelően 2011 elején létrejött az európai pénzügyi felügyeletért felelős intézményi struktúra (1. ábra):

1. ábra: Az Európai Pénzügyi Felügyeleti Struktúra



*Forrás: PSZÁF*

<sup>2</sup> Olyan joganyag, mely az Európai Felügyeleti Hatóságok jogköreinek megadásához szükséges hatásköröket és felhatalmazásokat biztosítja számunkra úgy, hogy számos más direktívát ezen célokból módosít.

Európa pénzügyi felügyeleti rendszerében kétpilléres, külön makro- és mikroprudenciális felügyeleti blokkot tartalmazó struktúra jött létre:

- (1) Európai Rendszerkockázati Tanács (ESRB).
- (2) Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere (ESFS).

A *makroprudenciális felügyeletet* az ESRB vezeti, mellette a munkában részt vesznek:

- Szavazati joggal rendelkező tagok: a tagállamok nemzeti központi bankjai, az Európai Felügyeleti Hatóságok (EBA, EIOPA és ESMA), az Európai Bizottság (EC), a Tudományos Tanácsadó Bizottság (ASC), illetve a Technikai Tanácsadó Bizottság (ATC), és
- Szavazati joggal nem rendelkező tagok: a tagállamok hatáskörrel rendelkező felügyeleti hatóságai<sup>3</sup>, a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság (EFC) elnöke.

Az ESRB figyelemmel kíséri, értékeli a makrogazdaság és a pénzügyi rendszer egészének alakulásából eredő pénzügyi stabilitási kockázatokat (makroprudenciális felügyelet), korai figyelmeztetéseket ad ki az esetlegesen kialakuló rendszerszintű kockázatokról, adott esetben pedig ajánlásokat tesz az azonosított kockázatok kezelésére. Az ESRB célja megszüntetni a pénzügyi rendszer összekapcsolt, összetett, ágazati és ágazatközi kockázatokkal szembeni sebezhetőségét.

Az új struktúra létrehozása során a makroprudenciális megközelítés az összes pénzügyi szektort felügyelő új, független testület (ESRB) létrehozását szorgalmazta. Ennek háttérében az állt, hogy rendszerkockázat a pénzügyi rendszer bármelyik meghatározó részéből kiindulhat és ennek hatékony figyelemmel kísérése és feltárása átfogó szemléletet követel meg. Ezt tükrözendő, az ECB elnöke és alelnöke, minden tagállam nemzeti központi bankjának elnöke, a három Európai Felügyeleti Hatóság elnöke és az ECB képviselője is tagja az ESRB fő döntéshozó szervének.

A *mikroprudenciális felügyeletért* az ESFS felel, melynek tagjai:

- A tagállamok hatáskörrel rendelkező nemzeti felügyeleti hatóságai és

---

<sup>3</sup> 2010 végén az EU 27 tagállamában 55 hatáskörrel rendelkező felügyeleti hatóság működött, ezek a hatóságok felügyelték a banki, biztosítói és tőke- és értékpapírpiacokon működő szereplőket. Az egyes piacokat több tagállamban is két hatóság felügyeli, és számos tagállamban van integrált felügyelet, azaz egy hatóság felügyeli az összes pénzügyi intézményt.

- A három Európai Felügyeleti Hatóság (ESA): Európai Bankhatóság (EBA), Európai Értékpapírpiaci Hatóság (ESMA) és Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-hatóság (EIOPA) és
- Az Európai Felügyeleti Hatóságok Közös Bizottsága (JC)

Az ESFS célja annak biztosítása, hogy a pénzügyi szektorra alkalmazandó szabályokat a pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében megfelelően végrehajtsák, valamint, hogy biztosítsa a pénzügyi rendszer egészébe vetett bizalmat és a pénzügyi szolgáltatások fogyasztóinak megfelelő védelmét. Ezzel elérhetővé válik, hogy a pénzügyi stabilitás az egyedi pénzügyi intézmények szintjén is fennmaradjon.

A három új felügyeleti hatóság alapításával az EU szintű mikroprudenciális felügyelet továbbra is szektororientált marad. Az Európai Felügyeleti Hatóságok Közös Bizottságot (JC<sup>4</sup>) hoztak létre, biztosítandó a felügyeleti összehangolást a három szektorban.

### ***A makro- és mikroprudenciális felügyeleti blokk együttműködése***

A hatékony munka érdekében a struktúra két központi elemének, az ESFS-nek és az ESRB-nek gördülékenyen együtt kell működnie. Ezt támogatandó, az ESRB megfigyelőként részt vesz a JC-ben, illetve minden ESA saját Felügyeleti Tanácsában (BoS). Ennek megfelelően az ESRB-ben részt vesz a három ESA elnöke, illetve a nemzeti felügyelet is (szavazati jog nélkül).

Az új pénzügyi felügyeleti struktúra a feladatmegosztásra és a kölcsönösségre épül. Az ESFS az ESRB munkájához mikroprudenciális adatokat és információkat ad át, továbbá nyomon követi az ESRB által kiadott figyelmeztetéseket és ajánlásokat. Az ESRB cserébe megosztja véleményét a NSA-kkal és az ESA-kkal a makroprudenciális helyzetről és a rendszerkockázatokról. Ezen kölcsönös információáramlás tekintetében a hatóságok elkezdtek a megfelelő koordinációs és adatvédelmi mechanizmusok kialakítását.

Az új európai pénzügyi felügyeleti rendszer felállítása a várakozások szerint kölcsönösen erősítené a pénzügyi stabilitásra gyakorolt hatást és biztosítaná a makro- és mikroprudenciális blokk teljes körű összekapcsolását. Az új rendszer létrehozásával párhuzamosan fel kell tárn

---

<sup>4</sup> Az eredeti elképzelések szerint egy negyedik európai felügyeleti hatóság is létrejött volna, mely a pénzügyi konglomerátumokkal foglalkozott volna. Végül ezek felügyeletét az ESA-k Joint Committee-jén belül mindhárom ESA együtt látja el.

és meg kell szüntetni a tagállamok által kialakított jogszabályok okozta különbségeket, hogy ezáltal létrehozható legyen egy olyan harmonizált szabálygyűjtemény (egységes szabálykönyv), amelyet az EU összes felügyeleti hatósága alkalmazna. Ezt a folyamatot erősítendő, a lehetőségek figyelembe vételével közvetlenül alkalmazandó EU-szintű szabályokat kell bevezetni.

Kiemelt szempont, hogy az új európai pénzügyi felügyeleti struktúrának közös felügyeleti kultúrát kell teremtenie, miközben hangsúlyt kell fektetni a tagállamok érdekeire, továbbá a székhely szerinti (home) és a fogadó (host) hatóságok közötti bizalomra épülő kapcsolatra<sup>5</sup>. Az új európai felügyeleti rendszernek a magas szintű felügyeleti szabályokat egységesen és következetesen kell alkalmazni minden piaci szereplőre, és eközben a feladataikat ellátó felügyeletek függetlensége sem sérülhet.

### ***Az Európai Rendszerkockázati Tanács***

Az ESRB része az ESFS-nek. Az ESRB az EU pénzügyi rendszerének makroprudenciális felügyeletére rendelkezik hatáskörrel, célja, hogy a pénzügyi rendszer fejleményeiből eredő, az EU pénzügyi stabilitását fenyegető rendszerkockázatokat megelőzze vagy mérsékelje. Az ESRB hozzájárul a belső piac zavartalan működéséhez, ezáltal támogatva a pénzügyi szektor fenntartható gazdasági növekedését. Az ESRB ezeken túl az alábbi feladatokat látja el:

- céljai eléréséhez szükséges információk meghatározása és gyűjtése;
- a rendszerkockázatok azonosítása, rangsorolása;
- azonosított kockázatokhoz kapcsolódó korrekciós intézkedésekre irányuló ajánlások megtétele;
- figyelmeztetések kiadása, nyilvánosságra hozatala (jelentős rendszerkockázat esetén);
- vészhelyzet esetén titkos figyelmeztetés kiadása a Tanácsnak, helyzetértékelés annak megállapítására, hogy szükséges-e az ESA-knak címzett, a vészhelyzet fennállásáról szóló határozat elfogadása;
- figyelmeztetések és ajánlások betartásának nyomon követése;
- részvétel a JC-ben;

---

<sup>5</sup>Egy példa: a fogadó (host) felügyeleteknek is megfelelő beleszólást kell engedni a pénzügyi stabilitással és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos politikák meghatározásába, így lehetővé téve a határokon átnyúló kockázatok hatásosabb kezelését.

- együttműködés az ESFS-ben részt vevő partnerekkel, a rendszerkockázatokkal kapcsolatos információk megosztása az ESA-kkal, a rendszerkockázatok megállapítására és mérésére szolgáló közös minőségi és mennyiségi mutatók kidolgozása (kockázati jelzőrendszer);

- együttműködés a nemzetközi pénzügyi intézményekkel (kiemelten az IMF-fel és az FSB-vel<sup>6</sup>), valamint harmadik országok szerveivel makroprudenciális felügyeleti kérdésekben.

Az ESRB Igazgatótanácsból, Irányítóbizottságból, titkárságból, a Tudományos Tanácsadó Bizottságból és a Technikai Tanácsadó Bizottságból áll.

(1) Az Igazgatótanács (General Board, GB) hozza meg az ESRB-re bízott feladatok teljesítéséhez szükséges döntéseket. A GB szavazati joggal rendelkező tagjai: az ECB elnöke és alelnöke, a nemzeti központi bankok elnökei, az EC egy tagja, az ESA-k elnökei, az ASC elnöke és két alelnöke, továbbá az ATC elnöke. A GB szavazati joggal nem rendelkező tagjai: a tagállamok hatáskörrel rendelkező NSA-inak tagállamonként egy-egy magas szintű képviselője és az EFC elnöke. A GB rendes plenáris üléseit (évente legalább 4) az ESRB elnöke hívja össze, a GB rendkívüli üléseit pedig az ESRB elnökének vagy a GB szavazati joggal rendelkező tagjainak legalább egyharmadának a kezdeményezésére lehet összehívni. A GB ülésein minden tagnak személyesen kell részt vennie, a tagok nem képviseltethetik magukat. A részvételében legalább három hónapig akadályoztatott tag helyettést jelölhet ki. Az ESRB munkájában részt vehetnek harmadik (különösen EGT) országok magas szintű képviselői, részvételük viszont csak az azon országok számára releváns kérdésekre korlátozódhat.

(2) Az Irányítóbizottság (Steering Committee, SC) a GB üléseinek előkészítésével, a megvitatandó dokumentumok áttekintésével és az ESRB munkájának nyomon követésével támogatja az ESRB döntéshozatali folyamatait. Az SC tagjai: az ESRB elnöke és alelnökei, az ECB alelnöke; a GB négy további tagja, akik egyben az ECB Általános Tanácsának (GC) is tagjai, továbbá az EC egy tagja, az ESA-k elnökei, az

---

<sup>6</sup> A 2009 áprilisában a G20-ak kezdeményezésében a Financial Stability Forum utódként létrehozott Financial Stability Board a nemzeti pénzügyi hatóságok és a nemzetközi pénzügyi standardokat megállapító testületek munkájának nemzetközi szintű koordinálását végző szervezet, melynek célja a pénzügyi stabilitás kereteinek definiálása, továbbá a hatékony szabályozási és felügyeleti politikák alkalmazásának elősegítése.



EFC elnöke, illetve az ASC és ATC elnöke. A SC üléseit az ESRB elnöke hívja össze legalább negyedéves gyakorisággal, a GB üléseit megelőzően.

(3) A Titkárság felel az ESRB napi működéséért, de ezen kívül magas szintű elemzési, statisztikai, igazgatási és logisztikai támogatást nyújt az ESRB-nek. Az ESRB Titkárságát az Európai Központi Bank (ECB) adja, aki ezzel analitikai, statisztikai, adminisztratív és logisztikai támogatást is biztosít. Az ESRB székhelye Frankfurt.

(4) A Technikai Tanácsadó Bizottság (Advisory Technical Committee, ATC) és Tudományos Tanácsadó Bizottság (Advisory Scientific Committee, ASC) tanácsot és segítséget nyújt az ESRB munkájához kapcsolódó kérdésekben. Az ATC tagjai: a nemzeti központi bankok és az ECB egy-egy képviselője; a hatáskörrel rendelkező NSA-k tagállamonként egy-egy magas szintű képviselője, az ESA-k egy-egy képviselője, az EC két képviselője, az EFC egy képviselője és az ASC egy képviselője. Az ATC elnökét a GB nevezi ki az ESRB elnökének javaslata alapján. Az ATC tanácsot és támogatást nyújt az ESRB elnökének felkérésére. Az ASC az ATC elnökéből, valamint 15 szakértőből áll. Ezeket a tagokat általános szakértelmük, illetve tudományos vagy egyéb területen meglévő tapasztalataik alapján kell kiválasztani. Az ASC elnökének és két alelnökének megfelelő bankszakmai, értékpapírpiazi, biztosítási vagy foglalkoztatói-nyugdíj tapasztalatokkal és ismeretekkel kell rendelkezniük. Az ATC és ASC munkáját az ESRB Titkársága segíti, a Titkárság vezetője pedig részt vesz e tanácsadó bizottságok ülésein.

(5) Az ESRB elnöke (Chair) a rendelet hatálybalépését követő 5 évben az ECB elnöke. Ezt követően az ESRB elnökét egy 2013 decemberében esedékes felülvizsgálat alapján jelölik ki<sup>7</sup>. Az első alelnököt az ECB Általános Tanácsának tagjai maguk közül 5 évre választják meg, aki egyszer újraválasztható. A második alelnök az ESA-k Közös Bizottságának (JC) kinevezett elnöke. Az elnöknek és az alelnököknek az Európai Parlamentben (EP) nyilvános meghallgatáson kell beszámolniuk arról, hogy kötelezettségeiknek milyen módon kívánnak eleget tenni. Az ESRB-t az elnök

---

<sup>7</sup> Az ESRB működésének első 3 éve letelte előtt felülvizsgálják az ESRB működését, ennek során pedig döntést hoznak az ESRB elnökéről.

képviseli, aki a GB és a SC ülésein elnököl. Az elnök távollétében az alelnökök rangsor szerint elnökölnek.

### ***Az Európai Felügyeleti Hatóságok***

Az új pénzügyi felügyeleti struktúra tervezésekor az a döntés született, hogy a három ESA alapításáról és működési kereteikről külön-külön rendelet készüljön. A rendeletek készítése során viszont kezdetektől fogva arra törekedtek, hogy ezeknek a rendeleteknek a szerkezete a lehető legnagyobb mértékben azonos legyen, hiszen az ESA-kat is úgy tervezték meg, hogy lehetőleg mindhárom hatóság azonos körülmények között működjön.

Az ESA-knak a korábbi 3L3 bizottságok helyébe kell lépniük, és át kell venniük azok minden korábbi és folyamatban lévő feladatát és hatáskörét. Az ESA-k székhelye a korábbi 3L3 bizottságok székhelye marad, így az EBA Londonban, az EIOPA Frankfurtban, míg az ESMA Párizsban székel. Az ESA-k célja, hogy a pénzügyi rendszer stabilitásához és hatékonyságához való hozzájárulás révén védjék a közérdeket az EU gazdasága, az uniós polgárok és vállalkozások érdekében. Figyelemmel erre és az ESA-kkal szemben támasztott jövőbeni kihívásokra, az ESA-k az alábbi feladatokat látják el.

#### (1) Közös feladatok:

- a belső piac működőképességének fokozása ésszerű, hatékony szabályozással és felügyelettel;
- a pénzügyi piacok integritásának, átláthatóságának, eredményességének és szabályos működésének biztosítása;
- a nemzetközi felügyeleti koordináció megerősítése;
- a szabályozási arbitrázs megelőzése és az egyenlő versenyfeltételek előmozdítása;
- fogyasztóvédelem megerősítése, a fogyasztói pénzügyi termékek és szolgáltatások tekintetében az átláthatóság, az egyszerűség és a méltányosság támogatása, a fogyasztói trendek gyűjtése és elemzése, azokról jelentés készítése; a NSA-k pénzügyi műveltséggel és oktatással kapcsolatos kezdeményezéseinek koordinálása, képzési szttenderdek kidolgozása a piaci szereplőknek;
- kiemelt figyelem fordítása azon pénzügyi intézmények jelentette mindenfajta rendszerszintű kockázatra, amelyek összeomlása akadályozhatja a pénzügyi rendszer vagy a reálgazdaság működését;

- a piacok vagy az Unión belüli pénzügyi rendszer egy részének vagy egészének stabilitását veszélyeztető bizonyos pénzügyi tevékenységekről figyelmeztetés kiadása, majd azok átmeneti betiltása, korlátozása;
- vészhelyzetekben történő fellépés (vészhelyzet kialakulásakor titkos ajánlás intézése a Tanácshoz);
- közös szabályozási és felügyeleti standardok és gyakorlatok kialakítása (uniós intézmények számára nyújtott vélemények, uniós jogalkotási aktusokon alapuló iránymutatások, ajánlások, szabályozástechnikai és végrehajtás-technikai standardtervezetek révén);
- hozzájárulás a kötelező erejű uniós jogi aktusok következetes alkalmazásához (közös felügyeleti kultúra elősegítése, jogi aktusok következetes és eredményes alkalmazásának biztosítása, szabályozási különbségek megakadályozása, a pénzügyi intézmények hatékony és következetes felügyelése, közösségi jogszabályok nyilvánvaló megsértése elleni fellépés);
- a felügyeleti kollégiumok egységes működésének biztosítása;
- hozzájárulás a rendszerszintű kockázat nyomon követéséhez;
- hozzájárulás a fizetéképtelen pénzügyi intézmények rendezési és szanálási tervek kidolgozásához és koordinálásához;
- az ESRB-vel konzultálva a rendszerkockázat azonosítására és mérésére szolgáló kritériumok kidolgozása, továbbá egy olyan stresszteszt-rendszer létrehozása, amely kiterjed az adott pénzügyi intézmény által képviselt rendszerkockázat stresszhelyzetben történő fokozódásának értékelésére is.
- magas szintű védelem nyújtása az EU területén a betétesek és a befektetők számára,
- minden hatáskörrel rendelkező nemzeti felügyeleti hatóságot összefogó pénzügyi innovációs bizottság létrehozása az innovatív pénzügyi tevékenységek szabályozási és felügyeleti kezelésének összehangolása céljából;
- felügyeletek közötti nézeteltérések esetén közvetítés és vitarendezés (kérésre felügyeleti hatóságok között fennálló nézeteltérés rendezésének segítése, felügyeletek közötti egyeztetés határidejének megállapítása közvetítői szereppel, nézeteltérés rendezésének hiányában a felügyeletekre nézve kötelező erejű határozathozatal egyedi intézkedések meghozatalára vagy valamely intézkedés mellőzésére);
- a hatáskörrel rendelkező NSA-k között a feladatok és a hatáskörök átruházásának ösztönzése;

- szoros együttműködés az ESRB-vel (információátadás, ESRB figyelmeztetések és ajánlásainak betartása);
- összehasonlító elemzések készítése a NSA-król, iránymutatások és ajánlások kibocsátása, a bevált gyakorlatok megállapítása;
- piaci fejlemények megfigyelése és értékelése, gazdasági elemzések készítése a piacokról;
- betétesek és befektetők védelmének elősegítése;
- a tevékenységi területeiről tájékoztatás biztosítása a nyilvánosságnak;
- hozzájárulás a nyilvánosság hozatalra vonatkozó közös szabályok kialakításához.

## (2) Speciális feladatok

- Az EBA feladata gondoskodni a hitelfelvétel és egyéb kockázatok megfelelő szabályozásának és felügyeletének biztosításáról, továbbá a feladataival érintett területeken az érdekeltekkel folytatandó konzultáció elősegítésére egy banki érdekképviselői csoport létrehozásáról.
- Az EIOPA feladata a biztosítással, a viszontbiztosítással és a foglalkoztatói nyugdíj-tevékenységekkel kapcsolatos kockázatvállalás megfelelő szabályozásának és felügyeletének biztosítása, továbbá a kötvénytulajdonosok, nyugdíjrendszeri tagok és a kedvezményezettek védelmének elősegítése. Az EIOPA felelős a feladataival érintett területeken az érdekeltekkel folytatandó konzultáció elősegítése céljából egy biztosítási és viszontbiztosítási érdekképviselői csoport, valamint egy foglalkoztatói-nyugdíj érdekképviselői csoport felállításáért.
- Az ESMA feladata a befektetési és egyéb kockázatok megfelelő szabályozásának és felügyeletének biztosítása, a hitelminősítő ügynökségek közvetlen európai felügyelete, és a feladataival érintett területeken az érdekeltekkel folytatandó konzultáció elősegítésére egy értékpapír-piaci érdekképviselői csoport létrehozása.

A fent felsorolt feladataik ellátása során az ESA-k a következő hatásköröket gyakorolhatják:

(1) szabályozástechnikai vagy végrehajtás-technikai sztenderdtervezet kidolgozása; (2) iránymutatások és ajánlások kibocsátása; (3) a nemzeti felügyeleteknek címzett egyedi határozatok meghozatala; (4) a pénzügyi intézményeknek címzett egyedi határozatok meghozatala; (5) Európai Parlamentnek, Tanácsnak vagy Európai Bizottságnak szóló

vélemények kibocsátása; (6) a pénzügyi intézményekre vonatkozó szükséges információk összegyűjtése; (7) adatbázis készítése az általuk nyilvántartott pénzügyi intézményekről.

Az ESA-k helyzete különleges, hiszen a NSA-kkal szemben egyrészt megjelenik egy alárendeltségi viszonyuk akkor, amikor a NSA-k elnökei adják az ESA-k fő döntéshozó szervének (BoS) tagjait, másrészt egy fölérendeltségi viszonyuk is, amikor az adott ESA közvetlenül a NSA-t, vagy annak felügyelete alá tartozó pénzügyi intézményeket vizsgálja.

### ***Az Európai Felügyeleti Hatóságok felépítése***

Mindhárom ESA belső irányító struktúrája külön-külön a következő módon épül fel: Felügyeleti Tanács; Igazgatótanács; Elnök; Ügyvezető igazgató és Fellebbviteli Tanács.

(1) A Felügyeleti Tanács (Board of Supervisors, BoS) tagjai: az elnök (szavazati jog nélkül), a tagállamok hatáskörrel rendelkező NSA-inak vezetői; az EC egy képviselője (szavazati jog nélkül); az ECB egy képviselője (szavazati jog nélkül); az ESRB képviselője (szavazati jog nélkül); a másik két ESA egy-egy képviselője (szavazati jog nélkül). Ha a hatáskörrel rendelkező NSA nem a központi bank, akkor a NSA vezetője dönthet úgy, hogy elkíséri őt a tagállam központi bankjának képviselője (szavazati jog nélkül). Ha egy tagállamban több hatóság is hatáskörrel rendelkezik az adott intézmény felügyelete tekintetében, akkor e hatóságok közös képviselőről állapodnak meg. A BoS döntése alapján ülésein részt vehetnek megfigyelők. Az ESA ügyvezető igazgatója szavazati jog nélkül részt vehet a BoS ülésein.

A BoS feladatai elvégzéséhez belső bizottságokat vagy munkacsoportokat állíthat fel, továbbá rendelkezhet egyes feladatoknak és határozatoknak a belső bizottságokra vagy munkacsoportokra, az Igazgatótanácsra (MB) vagy az elnökre való átruházásáról. A BoS az ESA fő döntéshozó szerve, mely iránymutatást ad az ESA munkájához, véleményeket, ajánlásokat és határozatokat fogad el, továbbá tanácsot ad. A BoS elfogadja és megjelenti az ESA tevékenységéről szóló jelentést, azt minden év június 15-ig továbbítja az EP-nek, a Tanácsnak, az EC-nek, a Számvevőszéknek és az ECOSOC-nak. A BoS hagyja jóvá az ESA többéves munkaprogramját, minden év szeptember 30-ig elfogadja az ESA következő évi munkaprogramját, továbbá elfogadja költségvetését. A BoS nevezi ki az ESA elnökét. A BoS

fegyelmi jogkört gyakorol az elnök és az ügyvezető igazgató felett és a bizonyos feltételek között felmentheti őket megbízatásuk alól.

(2) Az Igazgatótanács (Management Board, MB) az elnökből és a BoS szavazati joggal rendelkező tagjai által a BoS tagjainak sorából választott hat másik személyből áll<sup>8</sup>. Az elnök kivételével a MB tagjai mellé póttagot kell választani, akik helyettesíthetnek. A MB választott tagjainak megbízatása két és fél évre szól, ami egyszer meghosszabbítható. A MB összetétele kiegyensúlyozott, arányos, és az Unió egészét tükrözi, a megbízatások esetében megfelelő rotációs rendszert kell alkalmazni. Az ESA ügyvezető igazgatója és az EC egy képviselője szavazati jog nélkül vesz részt a MB ülésein. A MB tagjai tanácsadókat és szakértőket alkalmazhatnak. A szavazati joggal nem rendelkező tagok – az ügyvezető igazgató kivételével – nem vesznek részt a MB azon megbeszélésein, ahol egyedi pénzügyi intézményekkel kapcsolatosak. A MB üléseit az elnök kezdeményezésére, illetve a tagok egyharmadának kérésére hívják össze, azokat az elnök vezeti. A MB az általa szükségesnek ítélt rendszerességgel (de legalább évente 5 alkalommal), és minden BoS ülés előtt ülésezik.

A MB beterjeszti elfogadásra a BoS-nak az ESA éves és többéves munkaprogramját, gyakorolja költségvetési hatáskörét, elfogadja az ESA személyzetpolitikai tervét és a személyzeti szabályzat végrehajtásához szükséges intézkedéseket. A MB további feladata még az ESA dokumentumaihoz való hozzáférés szabályozása, az ESA éves jelentésének elkészítésére történő javaslattétel, illetve a Fellebbviteli tanács tagjainak kinevezése és felmentése.

(3) Az elnök (Chairperson) teljes munkaidőben foglalkoztatott független szakember, aki az ESA-t képviseli. Felelős a BoS munkájának előkészítéséért, vezeti a BoS és a MB üléseit. A BoS az elnököt nyílt pályázati eljárást követően nevezi ki. A kiválasztást követő egy hónapon belül az EP a jelölt meghallgatását követően kifogásolhatja a kiválasztott személy kinevezését. Az elnök megbízatása öt évre szól, azt a BoS egy alkalommal meghosszabbíthatja az EP megerősítésétől függően. Az elnököt csak az EP mentheti fel a BoS határozatát követően. A BoS tagjai közül alelnököt is választ, aki az elnök távollétében ellátja annak feladatait. Az alelnököt nem a MB tagjai közül választják meg.

---

<sup>8</sup> Jelentős elismerése a PSZÁF munkájának, hogy 2011 januárjában az EBA MB egyik tagjának Dr. Szász Károlyt, a PSZÁF elnökét választották meg.

(4) Az ügyvezető igazgató (Executive Director) feladatát teljes munkaidőben ellátó független szakember. Az ügyvezető igazgatót nyílt pályázati eljárás és az EP jóváhagyása után nevezi ki a BoS. Megbízatása öt évre szól, amit a BoS egyszer meghosszabbíthat. Az ügyvezető igazgató csak a BoS határozata alapján menthető fel. Az ügyvezető igazgató felelős az ESA irányításáért: belső ügyviteli utasítások elfogadásával és közlemények közzétételével gondoskodik arról, hogy az ESA a róla szóló rendeletben foglaltak szerint működjön. Előkészíti a MB munkáját, elkészíti és felel a többéves és a következő évi munkaprogramokért. Elkészíti az ESA előzetes költségvetés-tervezetét, majd végrehajtja az ESA költségvetését. Az ügyvezető igazgató évente elkészíti az ESA jelentéstervezetét, és gyakorolja az ESA személyzetével szemben megállapított hatásköröket és kezeli a személyzeti ügyeket.

(5) Az ESA-król szóló rendeletek alapján létrejött az ESA-k Közös Bizottsága (Joint Committee, JC), ennek keretében az ESA-k rendszeresen és szorosan együttműködnek a másik két ESA-val, és biztosítják a szektorok közötti összhangot a következő területeken: (1) pénzügyi konglomerátumok, (2) szektorok közötti kockázatok és a pénzügyi stabilitás sebezhetőségének mikroprudenciális elemzése, (3) lakossági befektetési termékek, (4) pénzmosás elleni intézkedések, (5) információcsere az ESRB-vel, az ESRB és az ESA-k közti kapcsolatok. A JC az ESA-k elnökeiből, és a pénzügyi konglomerátum albizottság (ld. később) elnökéből áll. A JC elnökét évente, az ESA-k elnökei közül felváltva nevezik ki. A JC elnöke egyben az ESRB alelnöke. A JC legalább kéthavonta ülészik.

Amennyiben ez szükséges, egy ESA közös álláspontot alakíthat ki a másik két ESA-val. Hasonló módon, egy ESA a másik két ESA-val egyidejűleg elfogadhat uniós jogi aktusok alkalmazásával kapcsolatos intézkedéseket.

(6) Az ESA-król szóló rendeletek alapján létre kell hozni a JC pénzügyi konglomerátumokkal foglalkozó albizottságát. Ez az albizottság az ESA-k elnökeiből, az albizottság elnökéből, illetve az egyes tagállamok hatáskörrel rendelkező NSA-i magas rangú képviselőjéből áll. Az ESA-k ügyvezető igazgatóit, az EC képviselőjét és az ESRB képviselőjét megfigyelőként meghívják az albizottság üléseire. Az albizottság tagjai közül választ elnököt, aki tagja a JC-nek. A JC további albizottságokat hozhat létre.

(7) A Fellebbviteli Tanács (Board of Appeal, BoA) az ESA-k közös testülete, mely hat tagból és hat póttagból áll. Ezek a személyek elismert, igazolt szaktudással és szakmai gyakorlattal rendelkeznek mindhárom szektor területén, többek közt felügyeleti ismereteik és gyakorlatuk van, és nem tagjai az ESA-knak, NSA-knak vagy Uniós hatóságoknak. A BoA-nak megfelelő jogi szakértelemmel kell rendelkeznie ahhoz, hogy jogi szaktanácsadást biztosítson az ESA hatáskörének gyakorlásával kapcsolatban. A BoA kijelöli elnökét, két tagját és két póttagját nyílt pályázati felhívás után az ESA-k MB-i nevezik ki a BoS-sal folytatott konzultáció után. A BoA tagjainak megbízatása öt évre szól, ami egyszer meghosszabbítható. A BoA határozatainak meghozatalához a hat tagból legalább négy fő szavazata szükséges. A BoA szükség szerint, az elnök kezdeményezésére ülészik. A BoA tagjai függetlenül hozzák meg döntéseiket, nem utasíthatók.

Feladataik ellátása során az elnök, a BoS és MB szavazati joggal rendelkező tagjai, és az ügyvezető igazgató függetlenül és objektíven járnak el, kizárólag az Unió érdekeit szem előtt tartva. Nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasítást sem uniós intézményektől, sem tagállami kormánytól, sem más köz- vagy magánjogi jogalanytól. Sem a tagállamok, sem az uniós intézmények, sem bármely más köz- vagy magánjogi jogalany nem törekedhet a tagok befolyásolására.

### ***Az új európai felügyeleti rendszer várható hatásai a pénzügyi integrációra***

Európa a megerősített pénzügyi felügyelet ellátására egy sokszereplős struktúrát alakított ki, ami részben előny, hiszen a pénzügyi piacokat ismerő és figyelemmel kíséző hatóságok mindegyike részt vesz a munkában. Ugyanakkor meg kell jegyezni azt is, hogy a sok szereplő részvétele megnehezítheti az európai szintű döntéshozatalt és annak gyorsaságát. Ez jelenti az igazán komoly kihívást a struktúrában részt vevő hatóságok számára.

A válságot követően mind a piaci szereplők, mind a politika, mind a lakosság részéről óriási elvárás és nyomás nehezedik az új hatóságokra, hiszen (a) nem engedhetik meg maguknak, hogy hibázzanak, és újabb válság alakuljon ki, (b) amennyiben a hatóságok vészhelyzetet állapítanak meg, akkor azt kizárólag annak fennállásakor tehetik meg.

Az új felügyeleti struktúra létrehozásával a remény az, hogy a pénzügyi integráció útjában álló akadályok száma csökkenni fog azáltal, hogy az ESFS biztosítja azt, hogy az EU jog



nemzeti jogba való átvétele egységes módon történik meg és azt következetesen alkalmazzák a mindennapok során a NSA-k. Az ESFS különösen az eltérő nemzeti interpretációk kapcsán lép majd fel a kötelező érvényű technikai standardokat tartalmazó egységes EU szabálykönyv, illetve a nem kötelező érvényű iránymutatások, ajánlások révén. Utóbbiak esetében a „megfelelés vagy megmagyarázás” mechanizmusa lesz érvényes. Azáltal, hogy csak egyetlen szabályrendszernek kell megfelelni, a határon átnyúló pénzügyi intézmények ilyen típusú költségei csökkenni fognak, javulni fog a számukra biztosított működési környezet az egységes piacon, összefoglalva, versenyképesebbé válhatnak. Mindezekon túl az egységes szabálykönyv bevezetése mellett az ESFS elősegíti majd a piaci szereplők azonos bánásmódját is.

Amennyiben sikeres lesz, az új felügyeleti struktúra várhatóan nagyban javítani fogja a felek közötti információ-megosztást, hatékony közvetítést hoz létre a NSA-k között és tovább javítja a tagállami felügyeleti gyakorlatok konvergenciáját. Mindezen célok elérésében az ESA-k jogosítványai kulcsfontosságúak lesznek, hiszen a rendeletek felruházzák őket a NSA-k között fennálló vitás kérdések rendezésére, illetve káros gyakorlatok megszüntetésére irányuló beavatkozásokra. Az új struktúrát nagyban segíteni fogja az újonnan kialakítandó központi felügyeleti adatbázis is.

Tekintve, hogy a várakozások szerint az új hatóságok működése az EU-n belüli pénzügyi stabilitás további megerősítését fogja szolgálni, ez várhatóan hozzájárul a pénz- és tőkepiacok további integrációjához. Az új hatóságoknak várhatóan komoly szerepe lesz abban is, hogy a megváltozott világgazdasági környezetben és feltételek közepette biztosítani tudják Európa pénzügyi stabilitását azáltal, hogy időben beazonosítják a piacokon lévő potenciális rendszerkockázatokat és veszélyeket.

**Budapest, 2011. február**

## Felhasznált szakirodalom

EP/Council (2010a): Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC Official Journal L331, 15 December 2010.

EP/Council (2010b): REGULATION (EU) No 1094/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/79/EC, Official Journal L331, 15 December 2010.

EP/Council (2010c): REGULATION (EU) No 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/77/EC, Official Journal L331, 15 December 2010.

EP/Council (2010d): REGULATION (EU) No 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board Official Journal L331, 15 December 2010.

EP/Council (2010e): COUNCIL REGULATION (EU) No 1096/2010 of 17 November 2010 conferring specific tasks upon the European Central Bank concerning the functioning of the European Systemic Risk Board, Official Journal L331, 15 December 2010.

EP/Council (2010f): Directive 2010/78/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 amending Directives 98/26/EC, 2002/87/EC, 2003/6/EC, 2003/41/EC, 2003/71/EC, 2004/39/EC, 2004/109/EC, 2005/60/EC, 2006/48/EC, 2006/49/EC and 2009/65/EC in respect of the powers of the European Supervisory Authority (European Banking Authority), the European Supervisory Authority (European Insurance and Occupational Pensions Authority) and the European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), Official Journal L331, 15 December 2010.

## Rövidítések jegyzéke

<b>ASC</b>	Advisory Scientific Committee - Tudományos Tanácsadó Bizottság
<b>ATC</b>	Advisory Technical Committee - Technikai Tanácsadó Bizottság
<b>BoA</b>	Board of Appeal – Fellebbviteli Tanács
<b>BoS</b>	Board of Supervisors – Felügyeleti Tanács
<b>CEBS</b>	Committee of European Banking Supervisors - Európai Bankfelügyeleti Bizottsága
<b>CEIOPS</b>	Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors - Európai Biztosítás és Foglalkoztatói Nyugdíj Felügyeleti Bizottsága
<b>CESR</b>	Committee of European Securities Regulators - Európai Tőkepiaci Szabályozók Bizottsága
<b>EBA</b>	European Banking Authority - Európai Bankfelügyeleti Hatóság
<b>ECOFIN</b>	Council of Economic and Finance Ministers - Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa
<b>ECOSOC</b>	European Economic and Social Committee – Gazdasági és Szociális Bizottság
<b>EIOPA</b>	European Insurance and Occupational Pensions Authority - Európai Biztosítási és Foglalkoztatóinyugdíj-felügyeleti Hatóság
<b>EC</b>	European Commission – Európai Bizottság
<b>ECB</b>	European Central Bank - Európai Központi Bank
<b>EFC</b>	Economic and Financial Committee - Gazdasági és Pénzügyi Bizottság
<b>EP</b>	European Parliament - Európai Parlament
<b>ESAs</b>	European Supervisory Authorities - Európai Felügyeleti Hatóságok
<b>ESFS</b>	European System of Financial Supervisors - Pénzügyi Felügyeleti Európai Rendszere
<b>ESMA</b>	European Securities and Markets Committee - Európai Értékpapírpiazi Felügyeleti Hatóság
<b>ESRB</b>	European Systemic Risk Board - Európai Rendszerkockázati Tanács
<b>JC</b>	Joint Committee – Közös Bizottság
<b>MB</b>	Management Board - Igazgatótanács