

DR. KREISZ BRIGITTA¹

A pénzügyi felügyelet helye és szerepe a gazdaságirányítás európai rendszerében

The Concept of the European System of Financial Supervision - an essential building block of the European economic governance

The role of financial supervision in the EU economic governance system

Since the explosion of the crisis in 2008 it became a significant point in the agenda of the European administration to strengthen the structures of European economic governance. Within this framework the institutions of the European Union are working on building out of – new and/or renewed - public legal administrative structures and mechanisms which are vitally based on the Member States level but – considering their essence - exceed it, and in virtue of their comprehensive and coherent nature are able to insure sustainable operation of the financial relationships.

The establishment of the European System of Financial Supervision (ESFS) was the first step of this comprehensive reform procedure which was carried out in the light of the recognition that to get operated the cross-border financial relationships instead of coordinating them with the tools of private law a special institutional and regulative framework is needed with effective rights and mechanisms deriving from the empowerment of a special public regime. As it was pointed out by the crisis, it is the challenge of the future to establish those public legal structures – over the Member States level - through which it is possible to get operated financial relationships effectively i.e. long-run and stable. Considering those characteristics of the financial relationships that they are able to create multi-dimensional and complex connections the institutions of financial law should be suitable to frame and describe the functioning of such complex systems and mark out their intersections in the regulation.

I. Bevezetés

A 2008-2011-ig terjedő rövid, de tevékeny időszakban az európai döntéshozatal politikai színterét leginkább a pénzügyi válságkezeléssel kapcsolatos kérdések, „pánikok” határozták meg.

A 2008-as pénzügyi válságot követő, adósságválság-hullám rendkívüli következményei a gazdaságirányítással kapcsolatos szemléletváltásra, illetve átgondolt és átfogó reformra készítették az Európai Uniót.

A válságkezelés 2008-2009-ig tartó első periódusában a központi kérdés még a pénzügyi válságra adandó európai válasz kialakítása volt, különös figyelemmel arra, hogy a válság európai kontinensen való nyílt megjelenését követő első időszakokban, az azonnali problémákra irányuló tagállami válságkezelési intézkedések körében, nem sikerült összehangolt, európai cselekvést megvalósítani.

Utóbbi körülmény jelentősen hozzájárult, ahhoz, hogy a 2009-es esztendő végére már előrevetíthető volt egy újabb válsághullám, és ezzel összefüggésben egy második válságkezelési periódus valószínűsége. A 2009-es év végétől, a válságkezelés fogalmát

1 BGF Külkereskedelmi Kar, tanársegéd, PhD hallgató

a válságból való kilábalás célkitűzése váltotta fel, az e körben végrehajtott intézkedések pedig már inkább a gazdaságirányítás átfogó európai reformja címszó köré szerveződtek, előrevetítve, hogy 2010-2011-ig tartó időszak alatt felmerült problémák komplexitása és volumene, átfogóbb és összetettebb választ, illetve intézményi átalakulást kívánt meg az Európai Uniótól.

Bár a 2010-2011-es évek gazdaságirányítási reformmal kapcsolatos intézkedései közül két „emblemikus” program - a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) szigorítását biztosítandó hatos jogalkotási reform-program, illetve az európai szemeszter néven ismertté vált összehangolt munkaprogram – az, amely a köztudatban a reform-folyamat fémjelzésére hivatott; fontos kiemelni, hogy az elmúlt évek jogi és gazdasági intézkedései egy sokkal átfogóbb, rendszerszintű perspektívában valósultak meg.

A reformok vizsgálata kapcsán tehát a gazdaságirányítás (vagy gazdasági kormányzás) dimenziói – és az ezzel összefüggésben, illetve az ezen fogalom körébe vonható, megvalósult jogi és gazdasági intézkedések – is tágabb koncepcióban vizsgálандók.

Ezen álláspontot szem előtt tartva, jelen tanulmány elkészítésével céloim annak megvizsgálása volt, hogy a 2011. január 1-jétől Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszere néven működő konstrukciónak, lehet-e az Európai Unió távolabbi jövője alakulásával kapcsolatban érdemleges szerepe, jelentősége.

A kérdés megválaszolása érdekében két előkérdés tisztázása szükséges.

Elsőként annak megítélése, hogy a szervezetrendszer tevékenységétől várható hatás, befolyás túlmutat-e azon a konkrét tevékenységi és feladatkörön, amit a jogállását szabályozó rendeletek tulajdonítanak neki. Másként fogalmazva: A pénzügyi felügyeleték integrált európai rendszere beágyazható-e egy tágabb, koncepcionálisabb összefüggésbe.

Másodsorban pedig az, hogy amennyiben az integrált felügyeleti szerep koncepcionális jelentőséggel bír, úgy ez utóbbi, miben ragadható meg.

Az előkérdések megválaszolása okán, érdemes lehet újra átgondolni azt, - az integráció fejlődése történetében már oly sokszor és sokféle szempontból vizsgált kérdést – is, hogy alapvetően mi tekinthető az európai integráció jogpolitikai céljának, célkitűzésének?

A kérdésben az - EU céljait, célkitűzéseit nevesítő - Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. cikke ad iránymutatást.

Azon állásponttal való egyetértés igazolásául, amely szerint az Unió - hivatkozott cikkben nevesített - célkitűzései nem tekinthetők egyenrangúaknak, érdemes megjegyezni, hogy a szerződés szövege kizárólag két esetben - a belső piaccal, illetve a gazdasági és monetáris unióval összefüggésben - használja a „létre hoz” kifejezést, amely arra utal, hogy ezen célkitűzések megvalósítása különböző eredményességi szintek elérésével körvonalazható és mérhető. Ezzel szemben, más célkitűzések esetében, az elvárható magatartás tartalmi, és szintbeli körülhatárolása – figyelemmel annak eredményeszemléletet nélkülöző jellegére – nem egyértelmű, amit a Szerződés szóhasználata is megerősít. Az „előmozdít”, „kínál”, „küzd”, „tisztelőben tart”, „védelmez” kifejezések, az együttműködés fokának kívánalma tekintetében ugyanis, a gazdasági jellegű célkitűzésektől eltérő preferenciákról tanúskodik.

A gazdasági vonatkozású célkitűzések sem tekinthetők azonban egymástól független kategóriáknak. Utóbbit szem előtt tartva, megállapítható, hogy az Unió integrációs jogpolitikájának tágabb értelemben vett célja a gazdasági unió megvalósítása, amely célkitűzés elérése szükségszerűen függ a négy alapszabadság megvalósításától és a politikai unió kiépítettségének mértékétől. Utóbbi megállapításokból az a következtetés is levonható, hogy „az uniónak nem öncélja a négy alapszabadság lehető legteljesebb biztosítása a belső piacon: a négy alapszabadság csak eszköz, pontosabban attribútum”² a gazdasági unió felé vezető úton.

A gazdasági unió megvalósítását szolgáló célkitűzések viszonyrendszere³ kapcsán érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogy ezen célkitűzések közti kölcsönös függelmi viszony sajátos fejlődési tendenciák hatására alakult ki, amelyeknek megfelelően, az egyes célkitűzések eszköz és célrendszerei kölcsönhatásaiból is sajátos következmények adódnak.

Az egyik ilyen sajátos következmény, a célkitűzések megvalósítását biztosítani hivatott joganyag nehéz rendszerezhetősége, a másik pedig a célok elérése érdekében szükséges igazgatási tevékenység hatókörének bizonytalansága. Figyelemmel arra, hogy mindkét következmény befolyásolja az Unió fejlődését, az integráció jövője szempontjából kulcsfontosságú feladat a jogpolitikai célkitűzések elérését biztosító joganyag rendszerezését szolgáló elvek kidolgozása, és a különböző (köz)igazgatási struktúrák hatókörének meghatározása, fejlesztése, mélyítése és esetleges összekapcsolása.

Összefoglalva: amikor tehát a kiépült európai pénzügyi felügyeleti rendszer jelentőségének mibenlétét kívánjuk megítélni, valójában arra keressük a választ, hogy a felügyeleti rendszer működése hozzájárul-e a gazdasági unió fenntartását, fejlesztését szolgáló feladatok megvalósításához? A kérdéskört a gazdaságirányítás közigazgatás-tudományi fogalmát felhasználva kívánom körbejárni, annak igazolása érdekében, hogy egy európai szintű, pénzügyi felügyeleti architektúra nélkül a gazdaságirányítást meghatározó, „európai” pénzügyi rendszer fenntartása és fejlesztése a jövőben már elképzelhetetlen, amint arra a 2008-ban kirobban pénzügyi és gazdasági válság is rámutatott.

Ezen összefüggésrendszert szem előtt tartva, a PFER konstrukcióját és működését kettős dimenzióban kívánom körbejárni. A tanulmány első részében a PFER konstrukcióját – az európai gazdaság igazgatása szempontjából – meghatározó külső keretek bemutatásával kívánom ismertetni. Figyelmet szentelve a felügyeleti tevékenység és a gazdaságirányítás közötti összefüggések feltárásának, e körben különösen a pénzügyi felügyeleti funkció felértékelődésének okait, az európai pénzügyi rendszer jellemzőit, valamint a gazdasági igazgatási struktúrák szabályozását és hatókörét veszem górcső alá.

A második részben a PFER belső konstrukcióját tekintem át. E körben a szervezetrendszer felépítése mellett, csoportosítom az új európai felügyeleti hatóságok feladatköreit, értékelve az ezekhez kapcsolódó speciális hatósági jogköröket, és ezek eszközeit.

2 Vörös Imre: Európai jog - magyar jog: konkurencia vagy koezisztencia, Jogtudományi Közlöny, 2011, július-augusztus, 394.o.

3 Ld. belső piac joga és a GMU szabályozása közötti viszonyt

A területi korlátokra is tekintettel, kizárólag utalásszerűen lesz lehetősége a tanulmánynak kitérni a pénzügyi felügyeleti architektúra modelljének fejlődéstörténetére, a válság okaira, illetve a nemzetközi pénzügyi rendszer reformja kapcsán releváns egyes részletkérdésekre. A vizsgálódás középpontjában ugyanis a gazdaságirányítás, mint speciális közigazgatási tevékenység „európaizált” koncepciója, illetve a PFER ebben betöltött szerepének feltárása áll majd.

II. A gazdaságirányítás fogalma

1. A gazdaságirányítás, mint igazgatási tevékenység

A gazdaságirányítás kiterjedtségének vizsgálatával összefüggésben elsőként, a gazdaságirányítás kettős - funkcionális és szervezeti szempontú - megközelítése közötti különbségtétel érdemel kiemelés, különösen azért, mert a megközelítés módjától függően, eltérő lehet annak megítélése, hogy mi tekinthető a gazdaságirányítás eszköz és intézményrendszerének.⁴

A közigazgatás-tudomány szervezeti szempontból, az igazgatás fogalmán keresztül ragadja meg a gazdaságirányítás lényegét⁵. Eszközei és intézményrendszere meghatározása középpontjában ezért az irányításhoz, mint igazgatási tevékenységhez kapcsolódó jogkörök, és - az arra jellemző, illetve az egyes jogkörök gyakorlásához szükséges - jogi aktusok állnak. A gazdaságirányítás a fenti értelmezési mód szerint, speciális, - a jogkörök és jogi aktusok jellegére is figyelemmel – jellemzően közhatalmi igazgatás, amely közvetlenül nem a főtevékenységet végző szervezetre, hanem a vezetésre gyakorol hatást, az igazgatási szervezetrendszer működése érdekében.⁶

2. A gazdaságirányítás, mint jogi tevékenység

A közigazgatás-tudomány értelmezése - az irányítás előző pontban ismertetett terminológiáját is felhasználva - egy eltérő intézménnyel: a felügyelet fogalmával is közelít a gazdaságirányítás jogilag nehezen körvonalazható definíciója felé.

A felügyelet és az irányítás egymáshoz való viszonyát vizsgálva feszültséggel szembesülünk, ami valójában abból a problémából adódik, hogy az irányítás rosszul illeszkedik a jogi fogalmak közé, hiszen ezek lényegi eleme, hogy azok pontosan definiáltak. „Az irányítás fogalmát azonban nem lehet ilyen pontossággal meghatározni, és ha mégis, az nem lehet más, mint jogszabályokkal, jogelvekkel korlátok közé szorított cselekvés, vagy ha úgy tetszik jogviszony, amelynek megjelölésére a jognak

4 A közgazdaságtan jellemzően funkcionális értelemben ragadja meg az állam és a gazdaság viszonyát. Ennek megfelelően, a gazdaságirányítás eszközrendszeréhez is elsősorban az állami (allokációs, redistribúciós, stabilizációs, szabályozási) funkciók fogalmi rendjén keresztül közelít. Dr. Pulay Gyula (szerk.) Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2009. szeptember, 69.o. <http://www.asz.hu/tanulmányok/2009/az-allam-celszeru-gazdasagi-szerepvallalasa-a-xxi-szazad-elejenek-globalis-gazdasagaban/t310.pdf>

5 V.ö.: Az állam és a gazdaság viszonyrendszerét tárgyaló intézményi és szervezeti fogalmi rendre vonatkozóan ld. bővebben: Gazdasági igazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002. április, http://www.kszk.gov.hu/data/cms42737/Gazdasagi_igazgatas_tk.pdf

6 V.ö.: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész, Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.) Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 27.o.

már van fogalomrendszere, és ez éppen a már említett felügyelet”⁷. A gazdaság-irányítás tehát konkurál a gazdasági felügyelet jogi fogalmával.

A két fogalom közötti konkurenciát tovább erősíti az, hogy az irányítás és a felügyelet egyformán függő viszony leírására szolgál. „Míg azonban az irányítás egy abszolút, minden részletre kiterjedő függőséget jelent, és jogi szabályozásra (és jogalkalmazásra) alkalmatlan (hiszen állandóan változó jogi részproblémák megoldásáról van szó), addig a felügyelet csak a függőség fő pontjait meghatározó viszony, és azért jogviszony, mert a felügyelt szerv belső szféráját, annak önálló mozgásterét nem érinti, jogilag garantált határait nem lépi túl.”

A felügyelet további sajátossága, és erőssége az irányításhoz képest, hogy a felügyeleti viszony tárgya lehet a bírósági felülvizsgálatnak, szemben az irányítással, és a vezetéssel, amelyek legfeljebb büntetőbíráskodásnak lehet tárgyai.⁸

3. A gazdaságirányítás közhatalmi kerete

Az elmúlt évtizedekben a gazdaságirányítás - mind közigazgatási, mind jogi koncepcióját tekintve - jelentős átalakuláson ment keresztül.

Az állam gazdaságszervező funkcióinak visszaszorulásával, illetve a piaci koordináció magánjogi aspektusú igazgatási és szabályozó tevékenységének előtérbe kerülésével⁹ ugyanis, a gazdaságirányítás klasszikusan közjogias fogalma egyre összetettebbé és bizonytalanabbá vált. Az állam intézményesült gazdaságirányítási funkciója, a világgazdasági korszakváltás okozta radikális gazdasági szerkezetváltozások érdekében - később pedig azok következményeként – elveszítette abszolút jellegű, minden részletre kiterjedő, és az alárendeltek függőségére alapozott, jogi szabályozó és jogalkalmazási képességét¹⁰. A gazdaság fejlődésével¹¹ a gazdaságirányítás

7 Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész, Fazekas Marianna - Ficzere Lajos (szerk.) Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 245.o.

8 U.o.: 245.o.

9 Erre vonatkozóan ld. bővebben Galgano (2006) új egyetemes jog kialakulásával kapcsolatos okfejtését. A szerző a gazdasági globalizáció jogi aspektusait vizsgálva hívja fel a figyelmet a jogban végbemenő átalakulási tendenciákra. Kiemeli, hogy a szerződési jog terén kifejlődött jogi innovációk gazdasági és pénzügyi viszonyokban való felértékelődése szabályozásbeli hangsúlyeltolódáshoz vezetett, amelynek következtében az innovatív szerződési modellek globalizálódása magát a törvényt, mint a legitim közjogi beavatkozás legfőbb eszközét, is feleslegessé tették. Utóbbi megállapítással összefüggésben utal a polgári jogi jogegységesülési folyamatnak a piaci koordináció hatékonyságát elősegítő egyes aspektusaira is. Francesco Galgano: Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2006

10 A globális beruházási politika, illetve a pénzügyi vállalatbirodalmakból való jövedelemkivonási technikák valamint a nemzetállamok gazdaságpolitikai eszköztára és jogrendszere hatástalansága közötti összefüggés részletesebb indoklását lásd Forgács Imre: Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság, Osiris Kiadó-Zrínyi Kiadó, Budapest, 2009, 40-43.o.

11 A jelzett gazdasági fejlődés folyamatának komplexitását illetően lásd bővebben Vigvári András (2011) véleményét, amely szerint, ezen fejlődési folyamat nem szűkíthető le egyszerűen a világgazdaság globalizálódásának kevésbé egyértelmű terminusára, figyelemmel arra, hogy a gazdaság nemzetköziesedése, és a globalizáció fogalma nem, vagy csak megszorításokkal mosható össze. A hivatkozott értelmezést követve, mind a korszakolás, mind az állami szerepvállalás megítélése tekintetében fontos különbséget tenni az 1970-es évekel elkezdődött ún. „vegyes gazdaság”, illetve a tőkés piacgazdaság „korai globalizációval” fejlődésnek indult új korszaka, illetve annak jellemzői között. V.ö.: Vigvári András: Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban – pénzügyi nézőpontból,

tulajdonképpen maga feszítette szét saját - közigazgatási és egyben jogi¹² - korlátait, miközben a gazdaságirányításban a piaci koordinációt - annak sajátos jogi és funkcionális eszközrendszerével - a közhatalommal egyenlő rangú félé avanszálta¹³.

A gazdasági fejlődési expanzió éllóvasa, a pénzügyi rendszer harmadik pillére, a pénzügyi piac volt. Ennek fejlődési üteme ugyanis olyan mértékű tempót diktált, amellyel az államilag szervezett közhatalmi rend gazdaságirányítással kapcsolatos jogköreinek fejlődése¹⁴ képtelen volt lépést tartani. Ezért mondható, hogy - jogi szempontból - a gazdaságirányítás intézményrendszerében felülkerekedett a piaci koordináció magánjogias eszközrendszere, jóllehet az előrelátható volt, hogy a pénzügyi piacok igazgatásával összefüggő közhatalmi fellépés tartós alulmaradása¹⁵,

Radványi Tamás (szerk.) Pénz és társadalom: Dolgozatok a BGF Pénzügyi és Számviteli Kara tudományos műhelyéből, Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola, 2011.9.o.

¹² Jog- és közigazgatási korlátok szétfeszítésének tekintem a tőkeozgás liberalizálásának folyamatát illetően például azt, hogy az államok – a washingtoni ikrek nyilvánvaló ösztönzésére – a lebegő árfolyamrendszerre történő áttérés is elősegítendő, nem elégedtek meg a valuták csupán valamivel szabadabb átváltását intézményesítő nemzetközi rend kiépítésével, hanem a teljes konvertabilitás bevezetését segítő intézkedések megvalósítására is nemzetközi jogi felelősséget vállaltak.

Elkötelezettségük jeleként, a 80-as évektől – nem függetlenül persze a nemzetközi közjogi környezet alakulásától - deregulációs intézkedésekbe kezdtek a pénzügyi szolgáltatási szektorban.

Mindezen folyamatok egyfelől maguk után vonták az állami koordináció közhatalmi potenciálja erős gyengülését, amely tulajdonképpen abban nyilvánult meg, hogy az állami beavatkozás gazdaságirányítással összefüggő közjogi eszközrendszere (pl. jogszabályalkotás) csak korlátozottan - a nemzetközi kötelezettségvállalások betartására figyelemmel - volt gyakorolható. Másfelől, az állam és a gazdaság működése közötti viszonyrendszer – éppen az előzőekben ismertetett folyamatok hatására – átalakult, amelynek következményeként maga az állami koordináció szerepköre is megváltozott, a gazdaságirányítás korábbi hatóköre és eszközei megváltozott gazdasági környezetben pedig elégtelennek bizonyultak. Utóbbi körülmény megkövetelte volna az állami gazdaságirányítás új – az állami szerepvállalás modern funkcióinak hatékonyságát jobban támogató – közjogi eszközrendszer eredményesebb fejlesztését is. Figyelemmel azonban az ebben az időszakban felgyorsuló magánjogi innovációra, úgy tűnik a piac működéséhez szükséges szabályozási funkciók fejlődését is jellemzően a piaci szereplők uralták.

¹³ A piaci koordináció értelmezését e körben kizárólag a jogi megközelítésre szűkítettem.

¹⁴ Utalva a nemzetállamok belső piacuk védelmével kapcsolatos (protektionista) jogköreinek intézményes visszaszorulására. A tőkeozgás liberalizációja ugyanis nemcsak a tőkefogalom fellendülését vonta maga után, hanem „kinyitotta az országok belső piacait, lehetetlenné téve azok védelmét”. V.ö.: Vigvári András: Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban – pénzügyi nézőpontból, Radványi Tamás (szerk.) Pénz és társadalom: Dolgozatok a BGF Pénzügyi és Számviteli Kara tudományos műhelyéből, Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola, 2011.9.o.

¹⁵ „A jogszabályalkotóknak, illetve a felügyeleti hatóságoknak meg kellett volna tiltaniuk a származékos és a strukturált termékeknek a felügyeleti rendszerből való kivételét, a „vonat alatti kezelésüket”, illetve az ilyen termékek jelzaloghitellel és (pl. unit-linked típusú) biztosításokkal való összekapcsolását. A „nyereségmegosztáshoz” (profi t-sharing) hasonló, mikro-szintű „vesztésmegosztó” (loss-sharing) mechanizmust kellett volna bevezetniük, a „felelős és szakszerű” (fi t & proper) vezetés feltételeként meg kellett volna követelniük az ilyen tranzakciók felderítését, hasonlóan a terrorizmusellenes pénzügyi műveletek szigorához, s megfelelve pl. a MIFID-módszertannak stb. A jegybankoknak rendkívüli adatszolgáltatást kellett volna előírniuk, adatbázisban kellett volna folyamatosan áttekinteniük a „pénzhelyettesítő-teremtés” globális folyamatait, s – együttműködve a felügyeleti hatóságokkal – meg kellett volna tagadniuk az „értékpapírosított spekulációs hitelek” jegybanki refinanszírozását.” Asztalos László: A globális pénzteremtés kettős körforgása, A „parallel banking” pénz- és inflációelméleti alapjai, Hitelintézési Szemle, 2009/5. szám 21-22.o.

http://www.bankszovetseg.hu/anyag/feltoltott/HSZ5_Asztalos_436_459.pdf

hosszútávon veszélyezteti a pénzügyi rendszer többi része védelmét, és romboló hatással lehet a gazdaság egészének működésére is¹⁶.

Mivel az új, nemzetközivé szélesedett, egységes gazdasági világrendben az államnak a gyakorlatban nincs elegendő közhatalmi befolyása a pénzügyi piacok működőképességére, ezért versenyképességi, növekedési és finanszírozási szempontból egyoldalú függőségbe kerül azoktól.

A múltba tekintve kijelenthető, az efféle függőségből valóban származhat előny, azonban csak abban az esetben, ha a függelmi viszony a közhatalom oldaláról kiegyensúlyozott¹⁷, és ez a kiegyensúlyozottság tartósan biztosítható¹⁸.

Amint arra a válság is rámutatott, a gazdaságirányítás hagyományos, (tag)állami szinten működő közhatalmi tevékenysége önmagában alkalmatlan, a globálisan szervezett pénzügyi piacoktól való egyoldalú függőség kialakulása megelőzésére.

Ezért a gazdaságirányítás eredményesebb befolyásolása érdekében a jövőben a hangsúlyt egy tágabb – állami szint feletti - felügyeleti koncepció erősítésére érdemes helyezni. A felügyeleti koncepció erősítése mellett szóló további érv, hogy jogi szempontból az irányításnál tágabb és biztosabb kategória, és mint ilyen - megfelelő szabályozási, és jól működő intézményi környezet esetén - képes magasabb szintű közhatalmi keretbe fogni, és fenntartani a gazdaságirányítás közjogi eszközeivel közvetlenül uralt és nem uralt konkrét gazdasági területek közötti függőséget is. Mindezek fényében valószínűleg a jövőben elkerülhetetlen államelméletünk és közigazgatásról alkotott koncepcióink ennek megfelelő reformja.

III. Az európai szintű gazdaságirányítás tárgya és dimenziói

1. Az Unió gazdaságpolitikája, mint az Unió tevékenysége

Ha az európai gazdaságirányítás tárgyát egy ún. európai gazdaságpolitika képében kívánánk megragadni, több szempontból is komoly ellentmondásokba keverednénk, figyelemmel a gazdaságpolitika európai koncepciójában rejlő fogalmi ellentmondások sokaságára.

Uniósi gazdaságpolitika – a szó eredeti értelmében - ugyanis nem létezik. Létezik ugyanakkor „valami”, amit a szabályozás alapján a következőképpen aposztrófálhatunk: AZ UNIÓ GAZDASÁGPOLITIKÁJA, MINT AZ UNIÓ TEVÉKENYSÉGE.

16 A gazdaságot romboló hatás megítélését illetően lásd Vigvári András „A bankok és a válság” címmel írt írásában a pénzügyi szektor és a gazdaság többi szereplőcsoportja közötti érdekérvényesítési aszimmetriáról írottakat, különös tekintettel azon viszonyrendszerre, amely a bankok likviditást biztosító, valamint finanszírozási funkciói és a gazdaság működése közötti kapcsolatból adódó összefüggéseket tárgyalja. ÉLET ÉS IRODALOM LIII:(7) pp. 7-8. (2009)

17 Vélhetően ezen felismerésnek tudható be, hogy mára „a pénzügyi ellenőrzés nemcsak „felértékelődő funkció”, hanem a globális pénzügyi rendszer önálló, intézményesült alrendszerévé is vált” Vigvári (2011) 12.o.

18 „Az előttünk álló évtizedek legfontosabb kérdése, hogy a gazdasági változásokból adódó új igényekre válaszul kialakulnak-e azok a nemzetek feletti és globális kormányzási technikák és intézmények, amelyek képesek lesznek kezelni azokat az új kockázatokat, amelyek a globalizációval a gazdaság egészében, ezen belül is a pénzügyi rendszerben kialakultak.” Vigvári (2011) 13.o.

Mielőtt a jellemzéssel tovább haladnánk, szükséges ezen a ponton megállni, és néhány lényeges megállapítást leszögezni.

1. Az EU elsődleges joganyagának jelenlegi rendszerezési elvek mentén történő csoportosítása megtévesztő, és nem felel meg az európai jogrend belső koherenciájával szemben támasztható követelményének.
2. A Szerződések gazdaságpolitikával kapcsolatos szóhasználata megtévesztő jellege ellenére, joglogikai szempontból – nehezen, de - követhető fogalmi rendbe illeszkedik, ezért alkalmas joghatások kiváltására.
3. A Szerződések uniós gazdaságpolitikai koncepciója sajátos, leszűkítő jelentés-tartalma miatt, nem alkalmas arra, hogy a gazdaságirányítás dimenzióit kijelölje.

Az európai jog rendszerezését a Szerződések rendszerező elvei határozzák meg. Ezen rendszerező elvek közül két elv külön kiemelés is érdemel, ezek: a működést meghatározó alapelvek, illetve az unió belső és külső működését meghatározó elvek.

Az unió belső működését meghatározó elvek szintén tovább bonthatók az unió politikáit, illetve tevékenységeit behatároló szempontrendszerre.

Az EU gazdaság-és monetáris politikáját érintő konkrét szabályok ezen utóbbi, kettős szempontrendszeren belül foglalnak helyet. A gazdaság- és monetáris politika együtt való nevesítése azért megtévesztő, mert az előbbi, az Unió tevékenységei körébe sorolandó, míg az utóbbi egy elkülönült uniós szakpolitikai terület.

Figyelemmel arra, hogy a gazdaságpolitika tevékenység jellege a joganyag tagolásából közvetlenül nem tűnik ki, a szabályozás azt sugallja, mintha az EU-nak lenne egy saját, egységes és intézményesített gazdaságpolitikája. Mivel azonban a gazdaságpolitika, egy olyan átfogó politika, amely közel teljes állami szuverenitást feltételez, megállapítható, hogy EU-nak nincs meg az a közjogi képessége – értsd: európai szinten, központilag szervezett, az államiság jegyeivel bíró szervezetrendszer, különösképpen alkotmány és kormány – amely lehetővé tenné, hogy egy olyan átfogó politikája önállósuljon, mint amilyen a gazdaságpolitika. Még csak a gazdaságpolitika megkettőződéséről sem lehet beszélni¹⁹, figyelembe véve azt a körülményt, hogy a gazdaságpolitika további részterületekre (pénzügyi politika, jövedelempolitika, kül-gazdasági politika stb.) bontható, amely részterületek maguk is tovább tagozódnak. Mindezek alapján - a gazdaságpolitika tevékenységkénti értelmezését figyelmen kívül hagyva - kizárólag tagállamok gazdaságpolitikájáról lehet beszélni.

Az így értelmezhető „állami” gazdaságpolitika egyes részterületeit sorra véve azonban hamar kiderül, hogy azok közül több terület - illetve területek egyes „dimenziói” – már az Unió kizárólagos, vagy osztott hatáskörében vannak. Ez a körülmény ugyancsak módosítja a gazdaságpolitika hagyományos értelmezési terét, mert a gazdaságpolitika ezen részterületei vonatkozásában (pl. monetáris politika) már nem tevékenységről, hanem Uniós szakpolitikáról beszélhetünk.

¹⁹ Hasonlóan például a szociálpolitika megkettőződéséhez

Nem hagyható azonban figyelmen kívül az sem, hogy a Szerződések célja nem a megtévesztés volt, hanem egy speciális szakpolitikai terület: a gazdaságpolitikai koordináció nevesítése. A gazdasági koordináció tartalmára is tekintettel azonban kijelenthető, hogy bár a gazdaságpolitikai koordináció intézményesített és jogilag körülhatárolható terület²⁰, önálló politikaként nem, csak tevékenységként értelmezhető. Jogi koncepcióját tekintve egyfajta: közjogi „elvárható magatartás”. Az Uniónak tehát nincs saját gazdaságpolitikája, de van saját, intézményesített gazdasági koordinációs politikája, amely inkább tevékenység. Amennyiben az ellentmondás feloldásának helyességét ellenőrizni kívánjuk, érdemes megvizsgálni az EUMSZ. 5. cikk (1) bekezdését, illetve 120. cikk (1) bekezdését, amelyek megszövegezése egyértelművé teszi, hogy a –hagyományos értelemben vett - gazdaságpolitika a tagállamok gazdaságpolitikáját jelenti. Ezzel párhuzamosan azonban egy szűkebb –közös tevékenységként értelmezhető – gazdaságpolitika folytatását is kötelezővé teszik az EUMSZ. 119. cikk (1)-(3) bekezdései a gazdaságpolitikai célkitűzések (EUSZ. 3. cikk (3) bekezdés) 21 illetve irányadó elvek (EUMSZ. 119. cikk (3) bekezdés) betartása²² mentén az Unió célkitűzések (EUSZ 3. cikk (1)-(6) bekezdések) szolgálatában.

A jogi megfeleltetés tükrében belátható tehát, hogy a gazdaságpolitika koncepciója - értelmezési körére, tárgyi- és személyi hatályára tekintettel - olyan összetett, több dimenziós, nehezen körülhatárolható fogalom, amely nem alkalmas arra, hogy a gazdaságirányítás tárgya legyen.

2. A pénzügy-politika, mint a gazdaságirányítás tárgya

Amennyiben az európai pénzügyi felügyeleti rendszer európai gazdaság-irányításban betöltött szerepét szeretnénk meghatározni célszerűbb annak tárgyát a – gazdaságpolitikánál európai szinten pontosabban körvonalazható, a jogi eszköz és intézményrendszer szempontjából pedig jobban megragadható – pénzügy-politikában megjelölni. A pénzügy-politika elvezet minket a pénzügyi jog fogalmához, amely jogintézményeinek segítségével, nevesíthetők azon jellemző jogkörök és jogi aktusok, amelyek a pénzügyi rendszer integrált európai felügyeletének feladatkörét és dimenzióit – ezen keresztül pedig a gazdaságirányítás módját és elveit is – meghatározzák.

²⁰ Értsd: sajátos jogintézmények, jogérvényesítő eljárások jellemzik pl. Stabilitási és Növekedési Egyezmény eljárási mechanizmusait

²¹ Fenntartható fejlődés, kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, árstabilitás, magas versenyképesség, teljes foglalkoztatottság, társadalmi haladás, szociális piacgazdaság, tudományos és műszaki haladás foglalkoztatottságot és társadalmi haladás, szociális piacgazdaságon

²² Stabil árak, rendezett államháztartás és monetáris feltételek, valamint fenntartható fizetési mérleg

IV. A gazdaságirányítás pénzügyi jog által szabályozott hatóköre: a pénzügyi jog tárgyköre, európai dimenziói

1. Külső közjogi keret: A PFER kapcsolódási pontjai az „európai” pénzügyi rendszerrel

Annak igazolása, hogy a PFER formájában integrált felügyeleti szerep koncepcionális jelentőséggel bír a gazdasági unió működése szempontjából, feltételezi, hogy előzetesen elismerjük azon megállapítás igazságát miszerint: a PFER architektúrája egy kis rendszer a - tág értelemben vett - pénzügyi rendszer nagyobb, komplex „európai” illetve globális rendszerében. Figyelemmel arra, hogy a tanulmány nem kíván részletesen kitérni a globális pénzügyi felügyeleti rendszer reformját érintő nemzetközi szabályozási folyamatokra, a továbbiakban kizárólag az „európai” pénzügyi rendszerig tágítjuk az értelmezés horizontját.

Ennek érdekében azonban szükséges röviden tisztázni az „európai” pénzügyi rendszer jelentéstartalmát, különös tekintettel annak jogi és intézményi kereteire.

1.1. Az „európai” pénzügyi rendszer jelentéstartalma

Az európai szintű pénzügyi rendszer körvonalazása, sok szempontból és sokféleképpen történhet. A különböző megközelítési szempontok függvényében, a rendszer körvonalai, dimenzió is eltérően alakulhatnak. Jelen tanulmány az európai pénzügyi rendszert a pénzügyi jog értelmezési spektrumában és „európai” dimenzióban kívánja megragadni. Ezen vizsgálati szempontrendszer szerint, az európai pénzügyi rendszer az európai pénzügyi jog tárgyaként értelmezhető. Ennél a pontnál azonban előre kell bocsátani azt, hogy az „európai” jelző igen bizonytalan kategória, figyelemmel arra, hogy a pénzügyi rendszer egyes részei integráltságának mértéke és módja eltérő²³.

Azonban - még ha többes dimenzióban, és megszorításokkal is de - a pénzügyi jog az, amely a legalkalmasabb arra, hogy megragadja a több szintű európai pénzügyi rendszer azon pontjait, ahol az integrált felügyeleti struktúra szükségességét és jelentőségét érzékeltetni lehet. Ez azért van, mert a pénzügyi jog egy olyan joganyag, amely a pénzügyi viszonyok szabályozásáért és működtetéséért felelős. Tekintettel a pénzügyi viszonyok azon sajátosságára, hogy azok több dimenziós és komplex viszonyrendszert teremtenek, a pénzügyi jognak kell alkalmasnak lennie arra, hogy az ilyen komplex rendszerek működésének, illetve szabályozásának a körvonalait és kapcsolódási pontjait, sajátos jogintézményeivel behatárolja és kifejezze²⁴. Mivel azonban a pénzügyi jog funkcióinak kiszélesedésével, illetve a közjogi rend

²³ Ezért ezen megközelítés csak modellként használható, nem lehet tökéletes. Például ha az európai pénzügyi rendszeren belül ún. fiskális szférát kívánánk körülhatárolni, akkor olyan, a pénzügyi jog által különböző aspektusból és szinten megragadható (jog)intézmények jutnának eszünkbe, (mint a közös európai költségvetés, a tagállami költségvetés-tervezéssel kapcsolatos koordinációt biztosító intézmények, az Unió gazdaságpolitikája stb.), amelyek mind viszonylagossá tennék az „európai” jelzőt.

²⁴ Ezzel kapcsolatban érdemes emlékeztetni arra, hogy „A globalizációval a pénzügyi rendszer is radikálisan átalakult. Az egyes alrendszerek (monetáris rendszer, pénzügyi piacok, fiskális rendszer) funkciói módosultak, az alrendszerek közötti kapcsolatok átrendeződtek.” Vígvári (2011) 12. o.

átalakulásával kiterjedt és komplexebbé vált²⁵ a pénzügyi jog viszonyrendszere, ezért a pénzügyi jog tágabb - európai - perspektívában való megközelítése is szükség-szerűvé vált.

Érdekes kérdés lehet e körben, hogy a pénzügyi jog milyen eszközökkel hivatott, - illetve képes-e egyáltalán - szabályozni az említett viszonyokat? Ezen kérdések más-ként is felvethetők: lépést tud-e egyáltalán tartani a jogfejlődés a pénzügyi viszonyok bonyolult fejlődésével, illetve megteremthető-e egy olyan komplex közhatalmi keret, amely képes és jogosult uralni ezeket a viszonyokat? A kérdéskör feloldása érdekében a pénzügyi jog kettős jogi természetére, ezzel kapcsolatban pedig azon összefüggésre érdemes felhívni a figyelmet, hogy: bár a pénzügyi jog több, mint közjogi normák összessége, a pénzügyi rendszert alkotó magánjogias viszonyok közjogi szabályrend érvényesülése nélkül képtelenek hosszútávon szavatolni a pénzügyi viszonyok kiegyensúlyozott működését. Amint arra a válság is rámutatott, a jövő feladata az, hogy megteremtse azokat, a tagállami szintet meghaladó, közjogi struktúrákat, amelyekkel hatékonyan – hosszútávon és stabilan – működtethetők a pénzügyi viszonyok.

A válság 2008-as kitörése óta az Európai Unió a gazdaságirányítás megerősítése körében alapvetően azon dolgozik, hogy a több dimenziós és komplex európai pénzügyi intézményrendszerben olyan - új vagy megújított, alapvetően tagállami szintre épülő, azonban azon túlmutató, átfogó - közjogi igazgatási struktúrákat és mechanizmusokat építsen ki, amelyek alkalmasak a pénzügyi viszonyrendszerek fenntartható működtetésére. Ennek az átfogó reformsorozatnak volt az első lépése a PFER kiépítése, illetve ezzel együtt annak felismerése, hogy a pénzügyi piacok által jellemzően a magánjog eszközeivel uralt, határokon átnyúló pénzügyi viszonyok működtetésére sajátos közhatalmi jogosítványokkal és végrehajtási mechanizmusokkal rendelkező közjogi, felügyeleti keretrendszerre van szükség.

1.2. Az európai pénzügyi rendszer tagolása és belső kapcsolódási pontjai

Az európai pénzügyi rendszer tagolása, az elsődleges jogi szabályozást figyelembe véve, elsődlegesen a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) koncepcióján alapul. Erről a konstrukcióról köztudott ugyanakkor, hogy annak két pillére között - az európaiság mércéjét figyelembe véve - aszimmetrikus viszony van. Mindkét pillér „európai”, azonban a monetáris pillér egy alapvetően „európai” szinten centralizált intézményi és szabályozási struktúrára épül, szemben a gazdasági pillérrel, amelynek vannak európai szinten centralizált, illetve decentralizált, mégis koordinált dimenziói. Ezen kívül a GMU kapcsán fontos kiemelni, hogy annak intézményi felépítése és szabályozása hiányos, nincsenek ugyanis olyan sajátos intézményei, amelyek biztosíthatnák, hogy képes legyen azt a kölcsönhatást uralni, amely az egységes belső piac pénzügyi szolgáltatási piaca és a teljes pénzügyi rendszer között fennáll²⁶.

²⁵ Utalva e körben a gazdaságirányítás közjogi eszközrendszerének fejlődésének nemzetközi közjogi korlátai, valamint a piaci igények által vezérelt nemzetközi magánjogi jogegységesülési folyamatok pénzügyi innovációkkal összefüggő aspektusai kapcsán kifejtett megjegyzésekre.

²⁶ Az belső piac és a gazdasági unió szabályozásbeli viszonyára vonatkozóan lásd bővebben Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia. Jogtudományi Közlöny, 2011. 7-8.sz.

A pénzügyi igazgatási struktúra tehát – az európai szintű felügyeleti struktúra kiépülése előtt - hiányos volt abból a szempontból, hogy intézményi rendjében nem tulajdonított kellő jelentőséget a tagolt európai pénzügyi rendszer belső kapcsolódási pontjainak, illetve ezek sajátos, európai szintű intézményesítésének²⁷.

A fentiek alapján, a pénzügyi rendszer jellemzése tehát nemcsak különböző nagyobb szférákra tagolással történhet, hanem úgy is, hogy a pénzügyi rendszer pénzügyi alaprendszereinek (ld. vállalkozások alaprendszere, bankalaprendszer) kapcsolódási pontjai mentén vizsgálódunk. A kapcsolódási pontok az egyes szférákon belüli nagyobb rendszerek között állnak fenn. Ilyen nagyobb alaprendszerek a pénzügyi rendszeren belül az államháztartás, a közbevételei rendszer, a pénzügyi ellenőrzés köre, a pénzügyi intézményrendszer és a pénzügyi piac rendszerei. Ezen rendszerek között többtagozatú és összekapcsolódó elemekből álló alaprendszerek funkcionálnak.

A pénzügyi alaprendszer három nagy körben működik: államháztartási alaprendszerben, vállalkozások alaprendszereiben, bankalaprendszerben. Ez utóbbi kategória, a pénzügyek területén bekövetkezett fejlődési expanzió hatására tovább differenciálódott bank-, biztosítási és pénzügyi szolgáltatási rendszerre²⁸.

2. A PFER koordinatív szerepe és annak többes dimenziói

A PFER koordinatív szerepe többes dimenzióban érvényesül²⁹. Ezek közül az első, talán legfontosabb az a „közép-dimenzió”, amellyel a mikroprudenciális szinten szervezett európai felügyeleti hatóságok (ESA-k) a bankalaprendszer különböző alrendszereit képesek tagállami szint felett, tagállami szempontok feletti, közös európai érdekek mentén párhuzamosan is felügyelni. PFER előtt ezen feladat ellátására – a közösségi célok érvényesítéséért felelős intézmény – a Bizottság égisze alatt működő ún. Lámfalussy szakbizottságok voltak felhatalmazva. Ezen szakbizottságoknak azonban nem volt elég erős jogosítványuk ahhoz, hogy a közösségi érdekek érvényesítése érdekében közvetlenül beavatkozhasanak egyes jelentős, határon átnyúló pénzügyi viszonyokba. Jogköreik és az igazgatási struktúra sajátossága miatt ugyanakkor arra sem volt kifejezett lehetőségük, hogy a monetáris szféra felé hatékonyan legyenek képesek információkat közvetíteni.

27 Ezen hiányosságot némiképp pótolni látszik azon kezdeményezés, amely a valódi GMU megvalósítását egy többpilléres modellre alapozná a jövőben, beépítve abba – akár még az elsődleges joganyag módosítása árán is - a pénzügyi stabilitás biztosítására hivatott integrált pénzügyi keretet, amely európai szintre emelné a felügyeleti hatáskört. Ld. Herman Van Rompuynek, az Európai Tanács elnökének „A CÉL A VALÓDI GAZDASÁGI ÉS MONETÁRIS UNIÓ” címmel megjelent jelentése, Brüsszel, 2012. június 26., 4.o. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/131284.pdf
Szintén e körben említendő azon Bizottsági elképzelés is, amely a monetáris unió kiegészítéseként egy bankunió létrehozásában látja a gazdasági unió fejlődésének jövőjét. V.ö.: Helyzetjelentés a bankunióról, Európai Bizottság, MEMO/12/478, Brüsszel, 2012. június 22., <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/478&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en>

28 V.ö.: Simon István (szerk.) Pénzügyi jog I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 45-46.o.

29 Erre vonatkozóan ld. 1. sz. függelék.

A PFER kiépülésével intézményesítésre kerültek azok a struktúrák, amelyek a jövőben lehetővé teszik a különböző szférák közötti intézményesített kapcsolódásokat, ismeret-, illetve információ-közvetítési csatornákat. Ezen célirányos, mégis rendszerszintű információk birtokában remélhető, hogy a PFER működésének egy későbbi szakaszában, lesz arra lehetőség, hogy a működéssel szerzett ismeretekre alapozva, kiépüljön és működtethető legyen egy olyan közjogi keretrend, amely képessé válhat a magánjogias folyamatok, rendszert veszélyeztető érderendszerét egy stabilitást szavatoló, sajátos, integrált közhatalmi rendbe foglalni.

A PFER sajátos kapcsolódási pontjait a fiskális szféra oldaláról vizsgálva megállapítható, hogy a felügyeleti rend alkalmasnak mutatkozik arra is, hogy a makroprudenciális működés tendenciáiról információkat közvetítsen az államháztartási rendszer felé. Remények szerint, a rendszerkockázatok azonosításával ugyanis megelőzhető, illetve kiszűrhetőek lesznek a jövőben a makrogazdasági egyensúlytalanságokat okozó tényezők. A fiskális szférával való kapcsolat - intézményi szempontból - tehát leginkább ezen aspektusból ragadható meg. Érdeemes ennél a pontnál azt is kiemelni, hogy a gazdaságirányítás átfogó reformja érdekében elfogadott hatos jogszabálycsomag egyik eleme a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló rendelet 5. cikke a részletes felülvizsgálat intézménye kapcsán már hivatkozik az Európai Rendszerkockázati Testület korai figyelmeztetéseinek illetve ajánlásainak a figyelembe vételére.

A második, vizsgálatra érdemes dimenzió, a különböző pénzügyi ágazatok közötti koordinációt biztosító vegyes bizottság intézménye, amely a pénzügyi intézmények komplexitásából adódó felügyeleti kihívásokra kíván intézményesített megoldást nyújtani, annak érdekében, hogy elkerülhetőek legyenek a szektorális felügyeleti szemléletből adódó problémák. Észrevehető tehát, hogy a rendszerszintű szemléletmód, ebben az aspektusban egészen más jelentéstartalommal bír, az előzőekben említettekhez képest. Ebben az esetben a kapcsolódási pontok ugyanis ágazatok közötti kapcsolódási pontokat jelentenek.

További – jelen tanulmány keretében az említés szintjén maradó – dimenzióként említhető még meg az egyes európai főszervek közötti, az érdekek közötti, a tagállamok közötti, illetve a nemzetközi koordinációt biztosító struktúrák intézményes kereteinek kiépülése, megerősödése is.

V. A PFER szervezeti konstrukciója

1. Átalakult, intézményesített konstrukció

Bár a PFER egy nagyon összetett, több szinten szervezett rendszer, valójában olyan intézményekből épül fel, amelyek korábban - ha nem is ebben a formában - de léteztek és működtek az Európai Unió intézményi rendjében.

A mikroprudenciális felügyeletért felelős európai hatóságok (Hatóságok) elődjei voltak például az egykori - új hatóságokkal megegyező nevű - felügyeleti bizottságok³⁰, amelyek a Bizottság szervezetén belül működtek, korlátozottabb jogkörökkel voltak azonban felruházva, és mivel nélkülözték egy nagyobb és szervezett felügyeleti keretrendszer létezését, ennek megfelelően eddigi működésük nem lehetett olyan teljes értékű, és koordinált, mint amelyet az új szabályozások adta lehetőségek a jelenlegi Hatóságoknak kínálnak. Az ún. felügyeleti kollégiumokkal kapcsolatban szintén kiemelhető, hogy azok már a PFER létrehozása előtt is funkcionáltak.

Jóllehet a PFER egyik nagy újdonsága, hogy a makroprudenciális felügyelet intézményesített kereteit is megteremtette, kiemelendő, hogy ezen a területen is nevesíthető egy - nem ilyen komplex formában, de korábban is működő - „elődintézmény” a KBER Bankfelügyeleti Bizottsága³¹, amely szakbizottság formájában felelős a bankalaprendszer átfogó felügyeletének biztosításáért.

A PFER keretében a makroprudenciális felügyeletért az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) felelős, amely bár nem önálló jogi személy, és formálisan hatósági jogállása sincs, mégis nagyon fontos szerepet játszik az összeurópai makroszintű folyamatok, különösképpen a rendszerkockázatok azonosításában és megelőzésében, a különböző információcsatornák koordinálásában, összevetésében, és magában az információáramoltatásban is.

Az ERKT-t, nemcsak feladatkörét, hanem konstrukcióját tekintve is, a komplexitás jellemzi, hiszen testületi jellege lehetővé teszi, hogy működésében szervezileg legyen koordinálva az Európai Unió több, központi jelentőségű szerve, úgy mint az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank, a nemzeti jegybankok, az Európai Felügyeleti Hatóságok, illetve - szavazati jog nélkül - a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság elnöke, valamint a nemzeti felügyeltek képviselői.

Megállapíthatjuk tehát, hogy ezen felügyeleti struktúra újdonsága abban ragadható meg igazán, hogy ez egy több szinten, és több szempont alapján integrált, rendszerben működő felügyeleti architektúra. Előzményei fellelhetők ugyan az EU korábbi intézményi struktúrájában, mivel azonban az elődszervek rendszerszintű működése korábban nem volt biztosított, ezért nem voltak képesek szervezett, és összehangolt módon megvalósítani az integrált európai pénzügyi piac felügyeletét. Álláspontom szerint, ezt a hiányt a kiépült architektúra teljes mértékben pótolta.

30 Lásd Lámfalussy-féle 3. szintű felügyeleti bizottságok (3L3 Committees): Bankfelügyeltek Európai Bizottsága (CEBS), Európai Értékpapír-szabályozók Bizottsága (CESR), Európai Biztosítók és Foglalkoztatói Nyugdíjpénztárak Felügyelőinek Bizottsága (CEIOPS). Forrás: <http://www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/financial-stability.hu.html>

31 Európai Központi Bank magyar nyelvű kiadványa (2009): Európai Központi Bank, Eurorendszer, Központi Bankok Európai rendszere, 30.o. http://www.ecb.int/pub/pdf/other/escb_hu_webhu.pdf

Nemcsak szervezetileg hozott azonban változást a PFER rendszerének kiépülése az európai intézményrendszerben, hanem funkcionálisan is. E körben fontos kiemelni azt, hogy az Európai Felügyeleti Hatóságok jogkörei egyfelől bővültek, másfelől kötelező erejük szempontjából erősebbé váltak. Harmadsorban, érdemes lehet kitérni arra is, hogy a Hatóságok jogköreinek gyakorlása a végrehajtás mellett, a jogalkotás támogatására is kiterjed. A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett új komitológia³² alapján ugyanis biztosítottá vált azon jogkör megteremtésnek lehetősége, amely alapján már közvetlenül a Hatóságok kaptak jogosítványokat arra, hogy különböző szabályozás-, illetve végrehajtás-technikai standardtervezeteket³³ – tervezet, tehát nem ajánlás, formájában - készítsenek elő³⁴. Ezt a minőségi változást nevezi a szakirodalom a „szabályalkotás lisszabonizációjának”.³⁵

A tanulmány terjedelmi kereteire figyelemmel, nem vállalkozhat ezen nem jogalkotási aktusok kibocsátásával kapcsolatos eljárásrend részletkérdéseinek, és jelentőségének kibontására, annyira azonban érdemes lehet a figyelmet felhívni, hogy bár az eljárásrend csak standard-tervezet készítésére ad felhatalmazást a Hatóságoknak, a Bizottság mérlegelési jogköre, a Hatóságok által készített tervezetekkel kapcsolatban korlátok közé szorul. Ugyancsak fontos annak felismerése, hogy a Lisszaboni Szerződéssel megreformált szabályalkotási rend tette azt lehetővé, hogy a Hatóságok a jelenlegi feltételrendszerben gyakorolhassák jogalkotással összefüggő jogköreiket³⁶.

2. Működésben a PFER: hatósági jogkörök, jellegzetes jogintézmények, és ezek célja

Az új Hatóságok feladatkörei és az ehhez kapcsolódó jogintézmények illetve döntési jogkörök a következő jelentősebb kategóriákba sorolhatók³⁷: határon átnyúló pénzügyi szolgáltatókkal kapcsolatos feladatkörök, az egyes uniós szinten működő intézményekkel kapcsolatos feladatkörök, az egyes felügyeleti előírásokkal és gyakorlattal kapcsolatos feladatkörök, szabályozási területet érintő feladatkörök, a makroprudenciális kérdésekkel kapcsolatos feladatkörök, végül pedig a válságmenedzselés körébe tartozó feladatkörök.

32 „A „komitológia” kifejezés röviden azt az eljárási módot jelenti, ahogy a Bizottság az európai uniós jogalkotó által ráruházott végrehajtási hatáskörét gyakorolja az EU tagállamainak képviselőiből álló szakbizottságok közreműködésével.” A fogalom-meghatározás a következő linken érhető el: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=FAQ.FAQ&CLX=hu>

33 Lásd. EUMSZ 290.cikk

34 Ld. pl. Consultation paper - Regulatory technical standards on the information to be provided to ESMA by a credit rating agency in its application for registration and certification and for the assessment of its systemic importance http://www.esma.europa.eu/index.php?page=consultation_details&id=190

35 Jonathan Overett Somnier 2010. december 6-án Párizsban rendezett konferencián „Lisbonisation of the rulemaking process” címmel tartott előadása alapján.

36 Ezen megállapítás arra kíván utalni, hogy a Bizottság bizonyos mértékben kötve van a Hatóságok tervezeteihez, amikor saját jogkörét gyakorolja a szabályalkotási eljárásban.

37 A rendszerezéshez a dolgozat Forgács Imre: Mégszem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság (Osiris Kiadó-Zrínyi Kiadó, 2009) című művében feldolgozott csoportosítási szempontokat használta fel.

Az első feladatkör kapcsán egy sajátos felügyeleti jogkör érdemel kiemelését, mégpedig a jogi kötelező erővel bíró közvetítő szerep gyakorlásának joga, amely a nemzeti felügyeleti hatóságok közötti nézetkülönbségek rendezésére szolgál. Közvetett célja annak érvényre juttatása, hogy az illetékes nemzeti felügyeleti hatóság feladatai ellátása során kellően figyelembe vegye a többi tagállam érdekeit. A válságkezelés kezdeti periódusában ugyanis több esetben előfordult, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok kizárólag saját tagállami érdekeik érvényesítését helyezték előtérbe, figyelmen kívül hagyva más tagállamok, illetve az összeurópai érdekeket. Közvetlen célja, hogy azokban az esetekben, amikor az uniós szabályozás együttműködést, koordinációt, közös döntéshozatalt ír elő, és a tagállami nézőpontok eltérnek az adott kötelezettségek megítélése tekintetében, akkor egy sajátos vitarendezési mechanizmussal kikényszeríthető legyen egy közös álláspont kialakítása és az esetleges vita rendezése. Ennek megfelelően, a szabályozás illetve a hatóságok erősebb jogkörökkel való felruházása azt a célt szolgálja, hogy megelőzhető legyenek az olyan helyzetek, amikor egy tagállam pusztán azért mentesült egy-egy kötelezettség teljesítése alól, mert vitatta magát a kötelezettséget. A vitarendezési mechanizmus központi eleme, mindezek alapján, az értelmezésbeli különbségek rendezését szolgáló egyeztető eljárás, amely az ESA sikeres közvetítő szerepe esetén megállapodással zárul. Megállapodás hiánya esetében, vagy rendkívüli esetben – sajátos jogi biztosítékok³⁸ betartása mellett - az illetékes ESA azonban jogosult kötelező erejű határozatot kibocsátani, a megállapodás pótlása érdekében³⁹.

A pénzügyi tárgyú szabályok érvényesülésével kapcsolatban fontos megemlíteni a szabályok megfelelő érvényesülését szolgáló új mechanizmusok rendszerét is, amely egy bizottsági hatáskör gyakorlásának megelőzését szolgáló mechanizmus. Abban az esetben ugyanis, ha egy tagállami hatóság jogértelmezési problémára hivatkozással nem megfelelően alkalmazta az uniós szabályokat, akkor a tagállammal szemben csak a Bizottság léphetett fel a jogsértési eljárás keretében. Ezen bonyolult, és hosszadalmas eljárás azonban nem tette lehetővé, annak megelőzését, hogy egyes határon átvelő pénzügyi intézmények a szabályozási arbitrázs kijátszásával jussanak előnyhöz.

A jövőben, hasonló eseteket elkerülendő, fontos érdek lett a szabályozási arbitrázs prevenciója, és az uniós jog, egységes alkalmazása. Ezen célkitűzés minél teljesebb megvalósulása érdekében az ESA-k felhatalmazást kaptak arra, hogy általános felügyeleti hatáskörük gyakorlása során észlelt eltérések esetében közvetlenül ajánlást tegyenek az érintett nemzeti hatóságnak; végső esetben pedig akár még a pénzügyi intézményekre vonatkozóan is hozhatnak egyedi határozatot, beavatkozva ezzel egy tagállam keretében működő konkrét pénzügyi viszonyrendszerbe. Utóbbira természetesen kizárólag az uniós jog megfelelő érvényesülését biztosítandó nyílik lehetőség 40.

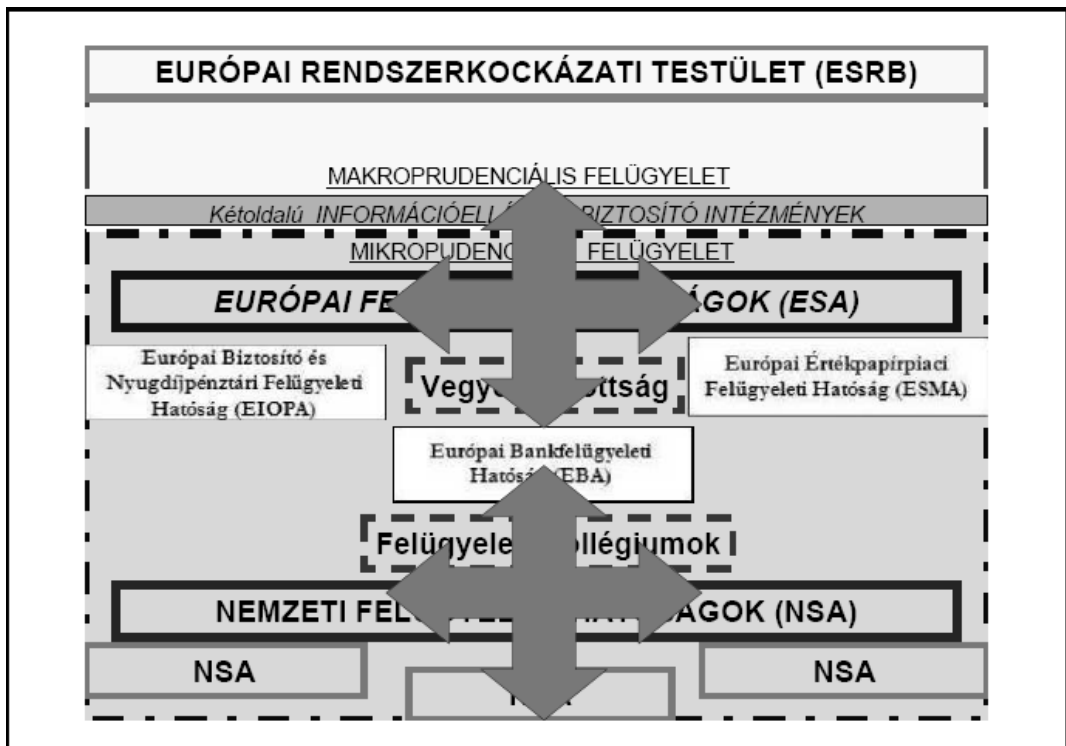
³⁸ Jogi Biztosítékok: Vitarendezési mechanizmust csak LÉNYEGES kérdések rendezésére lehet igénybe venni:

Pl. ha a felügyeleti hatóság tétlensége (esetleg cselekvése) hátrányos hatással jár más felügyeleti hatóság tevékenységére pl. érdekvédelmi képességét korlátozza, vagy az érintett tagállam pénzügyi stabilitása kerül veszélybe

VI. Záró gondolatok: állásfoglalás a hatékonyság kérdésében.

A PFER működésének hatékonyságáról korai lenne még nyilatkozni – tekintettel arra, hogy a Hatóságok nemrég kezdték meg tevékenységüket – az azonban mindenképpen hangsúlyozandó, hogy kizárólag egy koherens szervezeti rendben működő konstrukció lehet képes arra a jövőben, hogy biztosítsa az európai szinten integrált pénzügyi rendszer, teljes körű felügyeletét.

1. sz. függelék. A PFER komplex rendszere



Saját szerkesztésű ábra