

# **Makroprudenciális politikai és intézményi keretek**

2012. április 27.

Seregdi László



# Fő témák

- **Bevezetés**
  - Fogalom
  - Nemzetközi szervezetek kapcsolódó munkái
  - ESRB
- **A makroprudenciális politika**
  - feladatai és kialakítása
  - fő elemei
  - eszközei
- **A makroprudenciális politikáért felelős hatóság**
- **Magyar vonatkozások**

# Bevezetés - Fogalom

**A makroprudenciális politikának egyelőre nincs általánosan elfogadott meghatározása,** ezért legjobban három meghatározó elemén keresztül lehet megragadni:

- **célja:** csökkenteni a rendszerkockázatot – a pénzügyi szolgáltatások nyújtása széleskörű zavarainak (szélsőséges esetben megszakadásának) kockázatát és ezáltal minimalizálni az ilyen zavarok hatását a gazdaságra
- **vizsgálati hatóköre:** középpontjában a pénzügyi rendszer mint egész áll, szemben az egyedi elemekkel
- **eszközrendszere és működtetése:** *elsősorban olyan prudenciális eszközöket használ, amelyek a rendszerszintű kockázatok kezelésére alkalmasak* (bár az eszközök nagy része eredendően mikroprudenciális célokat szolgál), a nem prudenciális eszközöknek is a rendszerszintű kockázatokra kell irányulniuk és megfelelő irányítási, működési kereteken keresztül kell érvényesülniük. (Az eszköztár ma még korántsem teljes.)

# Bevezetés – Nemzetközi szervezetek kapcsolódó munkái

- **A 2008-2009-es pénzügyi válság világított rá a makroprudenciális politika fontosságára.** A **G-20** döntése alapján az **FSB, az IMF és a BIS** is megkezdte az ezzel kapcsolatos munkákat, amelynek lényeges eredményei **2011. október-november folyamán kerültek publikálásra:** közösen készített **„Progress report”, amely a makroprudenciális politikai keretek megtervezésére és implementálására vonatkozó jövőbeli nemzetközi alapelvek és útmutatók alapjául szolgál.**
- Az **IMF önálló munkaanyagai:** többek között a **létező intézményi modellek makroprudenciális vonatkozású elemzéséről,** vagy a **lehetséges makroprudenciális eszközökről.**
- **Számos kérdést még tovább kell vizsgálni, de konszenzus alakult ki a makroprudenciális politika meghatározó elemeiről, illetve a keretokről és jellemzőkről.**

# Bevezetés - Európai Rendszerkockázati Testület (ESRB)

- Az Európai Bizottság megbízásából készült a **de Larosière-jelentés (2009. február 25.)**: ajánlások arról, hogy miként kellene megszilárdítani az európai felügyeleti szabályokat. A jelentés – többek között – a pénzügyi rendszer egészének kockázatait felügyelő, közösségi szintű szerv létrehozását javasolta. **Erre építve, a Bizottság javaslata alapján került sor az Európai Rendszerkockázati Testület (ESRB) létrehozására, amely az EU szintű makroprudenciális felügyelőszerv.**
- **ESRB:**
  - **Ajánlás a nemzeti hatóságok felhatalmazásáról, GB jóváhagyásával 2012. január 16-tól érvényben**
  - Ajánlás végrehajtásával kapcsolatban monitoring és értékelő tevékenység
  - Két új munkacsoport létrehozása az ATC alatt:
    - „Task force on Stress Testing” – ESRB stressz tesztekben történő szerepvállalásának támogatására, még csak kialakítási szakasz
    - „Expert Group on Bank Funding” – a bankok forrásaival összefüggő rendszerkockázatok és ezek vonatkozásainak elemzésére, nemrég megalakult

# A makroprudenciális politika feladatai és kialakítása

- **A makroprudenciális politika feladata:**  
**a pénzügyi rendszert és a reálgazdaságot fenyegető rendszerszintű kockázatok megelőzése vagy csökkentése** az intézményeket és piacokat érintően. **Rendszer szinten fontosak lehetnek a folyamatok (trendek),** valamint a **felügyelt pénzügyi közvetítők, piacok és infrastruktúrák. Az intézmények fontosságát meghatározza méretük, helyettesíthetőségük, összekapcsolódásuk a rendszer többi résztvevőjével (I. SIFI-k).** A rendszer részei a garanciális elemek is (betétbiztosító, befektető-védelmi alap).
- **A makroprudenciális politika több szinten formálódik és működik:**
  - A **globális** politikai szinten (G20) meghatározott célokat és feladatokat a különböző nemzetközi szervezetek (FSB, IMF, BIS) hajtják végre: legjobb gyakorlatok, tapasztalatok, eszközök feltárása; alapelvek megfogalmazása; ajánlások, sztenderdek kidolgozása.
  - Az előbbi sztenderdek alapul vételével készülnek az **EU** pénzügyi szektorra vonatkozó szabályai, működnek az ESA-k és az ESRB.
  - A **makroprudenciális politikáért felelős nemzeti testületeknek** a fenti kereteken belül van mozgásterük konkrét feladatok meghatározására.

# A makroprudenciális politika fő elemei 1.

**Több lehetséges megközelítés létezik, az ESRB által meghatározott** elemek a következők:

## 1. Adatgyűjtés és monitoring

- **Előfeltétele a kockázat azonosításának és értékelésének, ugyanakkor először meg kell határozni, milyen kockázatokat kell megfigyelni.**
- **ESRB igényeit ki kell szolgálni** az ESA-knak, az EKB-nak, a nemzeti hatóságoknak és statisztikai hivataloknak. ESA-k adatigénye minimumkövetelmény a tagállamok számára.

## 2. Kockázatok meghatározása, mérése, értékelése

- **Meghatározás: a ciklikus és a strukturális kockázatokat is figyelembe kell venni.**
- **Mérés - indikátorok és kockázati táblák (risk dashboard):**
  - Időbeli dimenzió megfigyelése: aggregált egyensúlytalansági indikátorok, piaci állapotokra vonatkozó indikátorok
  - Koncentrációs kockázatok mérése: szektorok közti kölcsönhatások, erősítő hatások, makroszintű stressz-tesztek

# A makroprudenciális politika fő elemei 2.

- **Kockázatok értékelése:**
  - Lehetséges hatások (impact assessment)
  - Bekövetkezésük valószínűsége (probability assessment)
  - Kockázatok kezelésénél elsőbbség, ha mindkét érték nagy

## 3. Intézkedések

- **A makroprudenciális hatóságoknak megfelelő hatáskörrel (intézkedési jogosítvánnyal) kell rendelkezniük, ami magában foglalja a prudenciális eszközök alkalmazásának elrendelését vagy kezdeményezését.**
- **ESRB sajátos helyzete: feladatok egy részét átveszi, de nincs végrehajtási jogköre. Kiadhat kockázati figyelmeztetést vagy meghatározott intézkedésre felhívó ajánlást.**



# A makroprudenciális politika eszközei 1.

**Még nincs széleskörű megegyezés, vagy átfogó elméleti keret a makroprudenciális eszközök alkalmazásának optimális megválasztására vonatkozóan. Az eszközök több módon is csoportosíthatóak, egyik elfogadott megközelítésben (FSB, IMF BIS):**

- **a túlzott hitel expanzióból, vagy a megalapozatlan árnövekedésekből (különösen az ingatlanpiacon) fakadó fenyegetések kezelésére szolgálók** (pl. dinamikus tőkepufferek, dinamikus tartalékok, LTV (loan to value), DTI (debt service-to-income), a „wholesale” pénzügyi piaci tranzakciókra vonatkozó feltételek, hitelezési plafonok),
- **a - tőkeáttételhez és lejárat eltérésekhez kapcsolódó - rendszerszintű kockázatok felerősítő mechanizmusainak kezelésére használatosak** (pl. tőke és likviditási eszközök, lejárat eltérésekre és nettó nyitott devizapozíciókra vonatkozó limitek, devizahitelezési korlátok, a nem alapvető források megadóztatása),
- **a strukturális sérülékenységek csökkentésére és a továbbgyűrűzés korlátozására szolgálók** ( pl. a rendszerszinten jelentős pénzügyi intézmények (SIFIs) pótlólagos veszteségelnyelő képessége, az ezekre vonatkozó specifikus, válságkezelési és közzétételi követelmények.

## A makroprudenciális politika eszközei 2.

- **Ma a gyakorlatban mintegy 10-12 elterjedt eszköztől lehet beszélni (ld. fenn).** Az eszközök együttesen, egymással kombinálva, célzottan vagy általánosan, rögzítetten vagy időben változóan, szabályokon alapulva vagy diszkrecionális jogkörben eljárva is alkalmazhatók. A hatásmechanizmusok azonban még nem teljesen tisztázottak.
- **Az eszközök folyamatosan fejlődnek. Az idő dimenzió problémájának megoldására jöttek létre az áttételi ráta (maximum leverage ratio), a tőkefenntartási puffer és az anticiklikus tőkepuffer; a szektor elemei közötti kölcsönhatások kezelésére pedig pl. a rendszerszinten jelentős bankok többlet tőkekövetelménye és „resolution-ra” vonatkozó elvárások.**
- **Makroprudenciális eszközök dilemmája:** a költségek (hátrányok) azonnal és viszonylag jól mérhetően jelentkeznek, a haszon (előnyök vagy elkerült veszteség) pedig csak közép- vagy hosszú távon és nehezen számszerűsíthetően.

# A makroprudenciális politikáért felelős hatóság 1.

- **A válság által felerősítve szakmai és politikai felső szinten megjelent az igény, hogy a makroprudenciális ügyeknek legyen felelős hatósága, amely a rendszerszintű stabilitás megőrzésének érdekében kötelező előírásokat adhat, intézkedéseket tehet és felelősséggel tartozik tevékenységéért.**
- A témával foglalkozó anyagok közül számunkra különösen fontos az **ESRB által a nemzeti hatóságok makroprudenciális mandátumára vonatkozóan kidolgozott Ajánlás.**
- **Angol példa:** 2010 júniusában angol pénzügyminiszter által közzétett javasolt reformok – ezek között szerepelt egy rendszerkockázatok azonosításáért, monitoringjáért, illetve az ezek megszüntetésére és csökkentésére irányuló intézkedésekért felelős Pénzügyi Politikai Bizottság (Financial Policy Committee, FPC) felállítása. 2011 februárjában a Bank of England igazgatósága egy belső bizottságot hozott létre abból a célból, hogy az állandó FPC felállításáig ellássa a legszükségesebb makroprudenciális feladatokat, az előkészületeket.

# A makroprudenciális politikáért felelős hatóság 2.

- **ESRB Ajánlás - 16 alapelv** a következő **5 fő tárgykörbe** sorolva:  
1. célkitűzés; 2. intézményi szabályozás; 3. feladatok, hatáskörök, eszközök; 4. átláthatóság, elszámoltathatóság; 5. függetlenség
- **Ajánlásból kiemelendő: Ki kell jelölni nemzeti szinten a makroprudenciális hatóságot**, amely **lehet egyetlen intézmény is** (de a többi érintett hatósággal történő megfelelő együttműködési mechanizmusok kiépítésével), vagy egy több intézmény képviselőiből álló **testület**. A **makroprudenciális hatóság irányító testületének döntéshozatali folyamatát nemzeti jogszabályban kell megjeleníteni**.
- **A tagállamoknak 2012. június 30-ig időközi, 2013. június 30-ig végleges jelentést** kell küldeni az ajánlások teljesítéséről, vagy az elmaradás indoklásáról **az ESRB-nak és a Tanácsnak**. Az ajánlott intézkedéseknek legkésőbb **2013. július 1-jén hatályba kell lépniük**.

# Magyar vonatkozások 1.

- **Új jegybanktvörvény** (elfogadva 2011. december 30.):
  - Az **MNB az eddigi gyakorlathoz képest jelentős többlet szabályozási és makroprudenciális jogosítványt** kapott. Ez alapján az **MNB elnöke a Monetáris Tanács döntése alapján a rendszerkockázatok felépülésének megakadályozása vagy a kockázatok csökkentése érdekében a 65.§ (1) bekezdés 1) pont alapján rendeletet adhat ki.**
  - **Az MNB feladatai között szerepel (4.§ (7)):** „más felelős hatóságokkal együttműködve támogatja a hitelintézetek prudenciális felügyeletére és a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitására vonatkozó politika hatékony kialakítását és vitelét, ennek érdekében különösen feltárja a pénzügyi közvetítőrendszer egészét fenyegető üzleti és gazdasági kockázatokat, elősegíti a rendszerszintű kockázatok kialakulásának megelőzését, valamint a már kialakult rendszerszintű kockázatok csökkentését vagy megszüntetését”

## Magyar vonatkozások 2.

- **PST:**
  - A **Pénzügyi Stabilitási Tanács** a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény 32.§. - 35. § alapján a **Felügyelet elnöke, az MNB elnöke és a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter alkotta konzultációs testület. Célja, hogy tevékenységével összhangot teremtsen egyrészt a pénzügyi közvetítő rendszerben működő intézmények egyedi kockázatait felügyelő, mikroprudenciális felügyelet, másrészt a pénzügyi rendszer egészét veszélyeztető rendszerkockázatok figyelemmel követése, a makroprudenciális felügyelet között.**
  - **A jövőben is fontos szerepet tölthet be, új alapokra helyezve.**

# Magyar vonatkozások 3.

- **További lépések:**

- **Az ESRB Ajánlás kapcsán a 2012. június 30-ig megküldendő tagállami jelentéssel kapcsolatosan NGM-PSZÁF-MNB háromoldalú egyeztetésre került sor.**
- **A megfelelés érdekében a következő területeken van szükség intézkedésekre:**
  - 1. Makroprudenciális politika definiálása – MNB törvény**
  - 2. ESRB ajánlások figyelembe vétele – MNB törvény**
  - 3. Makro- és mikroprudenciális felügyeleti hatóságok közötti együttműködés – MNB törvény**
  - 4. Nemzetközi együttműködés – MNB törvény**
  - 5. Eszköztár egyértelmű definiálása – MNB törvény + politika és stratégia**
  - 6. Átláthatóság és transzparencia – MNB törvény + szükséges információk nyilvánosságra hozatala**
  - 7. Jogi védelem biztosítása – MNB törvény**