

Dr. Csáky Krisztián:

Unió felügyeleti vizsgálatok hitelminősítők ellen

Egy hitelminősítő is lehet gondatlan, és munkája során meg is sértheti a vonatkozó európai szabályokat – ez a summája annak a kockázatnak, ami miatt – s ezt kevesen tudják – a válságot követően az EU-s szinten történik az európai székhelyű hitelminősítők engedélyezése és felügyelése. Ketten közülük az elmúlt években már fenn is akadtak a rostán, volt, aki már bírságot is kapott. De mit is kell felügyelni azokon a cégeken, akik szavára befektetők millió mozdulnak meg?

Az Európai Értékpapír-piaci Hatóságot (ESMA) a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének (ESFS) részeként hozták létre 2010-ben. Az európai szabályalkotók célja az volt, hogy biztonságosabban és hatékonyabban működő felügyeleti rendszer működjön Európában, a még egységesebb pénzügyi szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás alapján, amelynek kialakítása és elfogadása az addigi Lámfalussy-eljárásnál is hatékonyabb formában történne.

Az európai felügyeleti hatóságok az őket létrehozó rendeletekben nem kaptak felhatalmazást közvetlen felügyeleti tevékenységekre. Nem született tehát olyan megállapodás, amely európai piaci szereplők felügyeletét valamely európai intézményre bízta volna, kivéve egyes, különleges esetekben (például vészhelyzet), amikor az európai felügyeleti hatóságok közvetlen a piaci szereplőket kötelező határozatokat is hozhatnak. Ez a helyzet először akkor változott, amikor 2011 közepén az ESMA a hitelminősítő intézetek esetében közvetlen felügyeleti jogosultságokat kapott.

Bár az Európai Bizottság és az ESMA elődje (a CESR) európai szinten már korábban is foglalkozott a 'subprime' válságot követően a hitelminősítők szabályozási kérdéseivel, a hitelminősítők a válságban játszott szerepük nyomán kerültek komolyabban az európai szintű szabályozás célkeresztjébe. Az ESFS és az ESMA létrehozása így egybevágott az Európai Bizottság azon szándékával, hogy a pénzügyi válság kitörését követően a hitelminősítők felügyelését megerősítse.

A Bizottság – egy 2008-as konzultáció kapcsán – még a székhely szerinti pénzügyi felügyelet hatáskörébe hagyta a hitelminősítők felügyelését és engedélyezését (bár utóbbit uniós szinten is elképzelhetőnek tartotta volna). Az európai felügyeletnek csak erős felügyelési koordinációs szerepet szánt, úgynevezett felügyeleti kollégiumok révén.

2011. június 10-vel lépett hatályba aztán az áttörést hozó [új uniós szabályozás \(CRA II rendelet\)](#), amely szerint az EU-s székhellyel bíró hitelminősítő intézetek nyilvántartásba vételét és felügyeletét ellátó hatóság az ESMA lett. Vagyis mostanra e hatóságnak immár több mint négy éves tapasztalata van ezen új szabályok alkalmazásáról.

Az ESMA a feladatra önálló szervezeti egységet hozott létre (CRA Unit), amely csak a hitelminősítő intézetekkel foglalkozik. Az ESMA felügyelési munkáját egy külön erre a célra kifejlesztett felügyeleti alkalmazás (a SOCRAT) is segíti, amely gyűjti és elemzi a hitelminősítők által az ESMA-nak jelentett adatokat. Emellett a nyilvánosság számára is elérhető az európai hitelminősítők által kiadott minősítések történeti adatbázisa: a CEREP.

Az adatszolgáltatás mellett az ESMA kockázat-alapú megközelítés keretében folyamatosan vizsgálja az európai hitelminősítő intézetek működését, helyszíni vizsgálatokat is végezve. A felügyeleti prioritásokat a hatóság évente határozza meg, és az adott évben végzett felügyeleti tevékenységéről az ESMA írásos be-

számolót is készít. 2015-2016-ban például a hitelminősítők felügyelése során az irányítási modellre, kockázatkezelésre, belső döntéshozatalra, minősítési módszertanra, információbiztonságra és az üzletfejlesztési folyamatokra esik a felügyelési fókusz.

Ha az ESMA – a vonatkozó uniós rendelet szerinti – feladatainak végzésekor a hitelminősítők tevékenységénél összeférhetetlenségre, illetve a szervezeti vagy működési követelményekkel, a felügyeleti tevékenységek akadályozásával vagy a különböző közzétételi előírásokkal kapcsolatos jogsértésre utaló jeleket észlel, független vizsgálati tisztviselőt jelöl ki az ügy kivizsgálására.

A tisztviselő teljes körűen kivizsgálja az esetet, s a megállapításait tartalmazó jelentését benyújtja az ESMA felügyeleti tanácsának (Board of Supervisors - BoS). A vizsgálat során érintett személyek észrevételeket tehetnek. A jelentés alapján a BoS dönt arról, hogy történt-e jogsértés, s ez alapján kell-e felügyeleti intézkedést hozni, vagy pénzbírságot kiszabni az érintett hitelminősítőnél.

Az ESMA többféle eltérő súlyú felügyeleti intézkedést hozhat. Enyhébb esetben „csak” felszólítja a hitelminősítőt a jogsértés megszüntetésére és a nyilvánosság előtt is megnevezheti közlemény kiadásával. Ha nagyobb volt a baj, felfüggesztheti a hitelminősítő intézet által kiadott hitelminősítések szabályozási célú használatát az egész EU-ban, egészen addig, amíg a jogsértés fennáll. A legsúlyosabb esetben pedig átmeneti időszakra eltilthatja az adott intézményt hitelminősítések kiadásától (szintén az egész unióban) vagy pedig törölheti a hitelminősítőt a nyilvántartásból.

A felügyeleti intézkedés során az ESMA felügyeleti tanácsa figyelembe veszi a jogsértés jellegét és súlyát. Vagyis például azt, hogy a jogsértő magatartás meddig tartott, előfordult-e többször is; a vétség súlyos vagy rendszerszintű hiányosságokra utal-e a hitelminősítő eljárásaiban, irányítási vagy belső ellenőrzési rendszereiben; illetve a jogsértés megkönnyítette, előidézte-e valamilyen pénzügyi bűncselekmény elkövetését is. S végül, de nem utolsó sorban fontos az is, hogy szándékosan vagy gondatlanságból vétettek-e a hitelminősítőnél a szabályok ellen.

Ha e legutóbbi állítás igaz, az ESMA további mérlegelés nélkül köteles – az uniós rendelet által előírt, különböző jogsértésekre vonatkozó sávok szerinti – pénzbírságot kiszabni. A büntetés összege jelenleg 10 ezertől 750 ezer euróig (mintegy 236 millió forintig) terjedhet. A pontos bírságösszegének meghatározásakor az ESMA figyelembe veszi az érintett hitelminősítő éves árbevételét, valamint a súlyosbító és enyhítő körülményeket is.

Előfordulhat olyan helyzet is, amikor egy nem túl jelentős, de objektíven megállapítható jogsértés akár aránytalanul magas bírságösszeg kiszabásával járhat (pl. megfelelési funkció folyamatos biztosítása), még akkor is, ha az alacsony árbevétel miatt az érintett hitelminősítőnél a minimálisan kiszabható bírságot adják. Emiatt a jövőben indokolt lehet átgondolni szélesebb körű diszkrecionális jogkör biztosítását a BoS részére és a bírsághatárokat úgy meghatározni a CRA Rendeletben, hogy azok még inkább arányban lehessenek az elkövetett jogsértés súlyával. A bírságok megállapításának egy másik sarkalatos pontja a 'szándékoság' és a 'gondatlanság' definícióinak hiánya, így a BoS-nek kell kialakítania e fogalmak definícióit, illetve azokat a teszteseteket, amelyek a jövőbeli jogérvényesítési tevékenység alapját képezhetik.

Eddig kettő olyan hitelminősítői ügy volt, ahol az ESMA vizsgálati tisztviselőt rendelt ki, továbbá felügyeleti intézkedés és/vagy pénzbírság került megállapításra. Érdekes, hogy ezek nem kaptak nagyobb sajtóvisszhangot, noha annak üzenetértéke van a piacnak, ha egy uniós felügyeleti hatóság szervezeti, illetve működési problémákat állapít meg egy európai hitelminősítőnél (különösen ha egy nagynevű, és a hitelminősítői piacon nagyobb részesedéssel rendelkező intézményről van szó). A vonatkozó ESMA BoS határozatok megtalálhatók az ESMA honlapján is.

A Standard & Poor's (S&P) ügyét 2013-ban kezdte vizsgálni az ESMA. A hatóság 2014. évi nyilvános közleménye szerint gondatlanságot itt nem állapítottak meg (pénzbírság így nem lett). A S&P azonban megsértette az uniós rendeletet, mivel nem voltak hatékony és eredményes adminisztratív vagy számviteli eljárásai, belső ellenőrzési mechanizmusai, célravezető kockázatelemzési eljárásai, illetve az információfeldolgozási rendszerekre vonatkozó hatékony ellenőrzési vagy védelmi szabályozása. Hiányoztak vagy nem tartották be a megkövetelt határozathozatali eljárásokat és szervezeti felépítéseket. Ráadásul a S&P nem ellenőrizte, értékelte rendszereit, belső ellenőrzési mechanizmusait és szabályozásának megfelelőségét, hatékonyságát, az esetleges hiányosságokat nem kezelték.

A DBRS Ratings esetében az ESMA 2015 júniusában találta úgy, hogy a hitelminősítő több ponton is megsértette a vonatkozó uniós rendeletet. Az adminisztrációs, számviteli, belső ellenőrzési, kockázatkezelési, információfeldolgozási vétségek egybecsengtek a S&P-ével. Emellett itt hiba volt az is, hogy a DBRS Ratings nem tartott fenn állandó, hatékony, függetlenül működő megfelelési funkciós (compliance) részleget, illetve nem biztosította, hogy ez tényleg függetlenül működhessen. Az ESMA ebben az esetben az egyik jogsértésnél – a hitelminősítő nem gondoskodott megfelelő nyilvántartások vezetéséről, vagy az ellenőrzési nyomvonal fenntartásáról – gondatlanságot is megállapított, így a DBRS Ratings 30 ezer eurós pénzbírságot is kapott.

„Szerkesztett formában megjelent az Origo.hu oldalon 2016. február 17-én.”