

A kínai pénzügyi felügyelést érintő aktuális kihívások és kezelésük*

Varga Bence

A tanulmány a kínai pénzügyi felügyeletet jelenleg leginkább érintő kihívásoknak és azok felügyeleti kezelésének bemutatására tesz kísérletet, középpontba helyezve az árnyékbankrendszer és a Digital Finance témaköröket. A szerző arra keresi a választ, hogy a felügyelés tekintetében milyen reformok bevezetésére és eszközök alkalmazására került sor az elmúlt időszakban, ezek milyen eredményre vezettek, illetőleg szükség van-e további reformlépésekre a kínai pénzügyi felügyelés hatékonyságának növeléséhez, és ha igen, milyen terület(ek)en. A tanulmány a CBRC mint a pénzügyi intézetek felügyelésével kapcsolatos legfőbb szerv tevékenységére, eszközrendszerére helyezi a hangsúlyt, kitérve a PBOC vonatkozó feladataira is.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: G18, G21, G28

Kulcsszavak: pénzügyi felügyelés, CBRC, pénzügyi intézetek, árnyékbankrendszer, Digital Finance

1. Bevezetés

A kínai bankrendszer 1978-ban kezdődött modernizálásával (pl. a kétszintű bankrendszer létrehozása, az értékpapírpiac átalakítása, a kereskedelmi bankok működését szabályozó törvény elfogadása) párhuzamosan a felügyeleti szervezet, módszertan is változott. Szabályozói szempontból meghatározó változást mégis a pénzügyi intézetek¹ felügyeletét elsődlegesen ellátó, az Államtanács irányítása alá tartozó, 2003-ban alapított China Banking Regulatory Commission (CBRC) jelentett. Létrehozatalával a People's Bank of China (PBOC) az általa korábban ellátott felügyeleti feladatok többségét a CBRC-re ruházta át. A CBRC legfőbb feladata a pénzügyi intézetek alapításának, megszűnésének, tevékenységi körük módosításának engedélyezése, helyszíni vizsgálatok folytatása és helyszínen kívüli felügyelési feladatok ellátása, felügyeleti irányelvek és szabályok kialakítása, valamint az esetleges jogszabálysértések esetén a szükséges szankcionáló intézkedések meghozása lett. További feladata a vezető állású személyek alkalmasságának és megbízhatóságának („fit and

* Jelen cikk a szerző nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját.

Varga Bence a Magyar Nemzeti Bank Hitelintézetek felügyeleti igazgatóságának vezető felügyelő munkatársa.
E-mail: vargabe@mnb.hu

A kézirat első változata 2016. szeptember 16-án érkezett szerkesztőségünkbe.

¹ A „pénzügyi intézet” fogalma alatt jelen tanulmány elsősorban a bankokat érti, biztosítók és befektetési vállalkozások nem tartoznak ezen fogalmi körbe.

proper”) értékelése, fogyasztóvédelmi feladatok ellátása, bankrendszer szintű jelentések, statisztikák készítése és közzététele a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően, valamint javaslatok tételése – más hatóságokkal együttműködésben – a betétgyűjtési tevékenységet végző pénzintézetek helyreállítására. Mindemellett felelős a jelentősebb állami tulajdonú pénzintézetek felügyelő bizottságainak nyilvántartásáért, és ellátja az Államtanács által részére meghatározott további feladatokat (CBRC 2016).

A PBOC az egyedi intézményekre vonatkozó, mikroprudenciális felügyeleti szerepkör mellett szintén jelentős jogosítványokkal rendelkezik a bankrendszer egészére vonatkozóan. Feladatköre kiterjed a rendszerkockázatok kialakulásának megelőzésére, csökkentésére és a pénzügyi rendszer stabilitásának megőrzésére (PBOC 2016), továbbá ellátja a fizetési és elszámolási rendszer felvigyázásával kapcsolatos feladatokat. A hagyományosnak tekinthető központi banki funkciók gyakorlása mellett szabályozza a bankközi hitelnújtást, a valutával történő kereskedést, valutaváltást, és a pénzügyi felügyeléssel összefüggésben is ellát egyes feladatokat (Seacen 2013), például a Digital Finance körébe tartozó pénzügyi termékek esetén a számlánkénti tranzakciók összegének szabályozása tekintetében. Kína felügyeleti rendszere ún. „egy bank és három bizottság” struktúrában épül fel, mely elnevezés arra utal, hogy a központi banki és felügyeleti funkciók egymástól elkülönülnek, mégis, az EU-ban jellemző felügyeleti gyakorlatokhoz hasonlóan (MNB 2013) inkább azon országok közé sorolandó, ahol a központi bank rendelkezik bizonyos felügyeleti mandátummal is. Az EU tagállamai közül ebbe a csoportba tartozik pl. Ausztria, Németország, bár a PBOC felügyeléssel összefüggő feladatai lényegesen korlátozottabbak, mint az említett országok esetében vagy a Twin Peaks-jellegű rendszerbe tartozó országoknál (pl. Hollandia, Belgium). Felügyeleti feladatokat a CBRC és a PBOC mellett a tőkepiac felügyeletét ellátó China Securities Regulatory Commission (CSRC) és a biztosító intézmények felügyeletét gyakorló China Insurance Regulatory Commission (CIRC) is ellát.

A felügyeleti szervezet változásán kívül nyilvánvalóan az alkalmazott módszertan is megváltozott, hiszen a korábbi, 20. század végére jellemző, alapvetően rule-based típusú szabályozás mellett az ezredfordulót követően egyre nagyobb teret kapott a principle-based szabályozás (mint ahogyan a Bázeli egyezmények is alapvetően ezen megközelítést követik), így jelenleg a szabályozás tekintetében már egyfajta vegyes modell érvényesül. Előbbi egyszerűbben alkalmazható, a felügyeleti monitoring-tevékenység relatíve könnyen elvégezhető és rugalmasságot biztosít az eseti beavatkozásokhoz, ugyanakkor a megjelenő pénzügyi innovációk révén nagyobb lehet a szabályok esetleges megkerülésének veszélye, míg az utóbbi jelentősebb mozgásteret biztosít az implementáció módszerének kialakítására, azonban részletesebb interpretációt és nagyszámú irányelv kidolgozását igényelheti. A rule-based szabályozásra példa a pro-ciklikusság elkerülésére korábban alkalmazott éves hitelkivóta (Loechel et al. 2010), míg a principle-based esetében a külföldi pénzintézetek

számára az off-shore derivatív termékek belföldi marketingcélú tevékenységének korlátozása (He 2014). A kínai pénzügyi felügyelés jelentőségét emeli az a körülmény, hogy a Financial Stability Board (FSB) 2015. novemberben publikált, a globális pénzügyi rendszer szintjén jelentős intézményekre (G-SIBs) vonatkozó jelentésében négy kínai nagybank (Agricultural Bank of China, Bank of China, China Construction Bank, Industrial and Commercial Bank of China) is szerepel (FSB 2015).

A következőkben bemutatjuk a kínai felügyelést érintő főbb kihívásokat az 1990-es évek végén és napjainkban – ez utóbbi esetben középpontba helyezve az árnyékbankrendszer és a Digital Finance témakörét –, valamint a felügyeléssel kapcsolatos szabályozói keretrendszert. A tanulmány segítséget kíván nyújtani a hazánkban működő kínai pénzintézetek működési hátterének, sajátosságainak megértéséhez, és hozzá kíván járulni a Magyarország számára is kockázattal bíró jelenségek megfelelő, hatékony felügyeleti kezeléséhez.

2. A pénzügyi felügyelést érintő legfőbb kihívások, változásaik és kezelésük

A kínai pénzügyi felügyeletet az elmúlt időszakban számos kihívás érte, melyek a bevezetett reformokkal is összefüggésben állnak. Ezek közül megemlítendő a betétbiztosítás megjelenése, a kamatlábak teljes körű formális liberalizálása, a PBOC ún. Macro Prudential Assessment (MPA) módszerének bevezetése, értékpapírosításhoz kapcsolódó pilot-programok megkezdése, egyenlő mértékű tőkekövetelmények és kockázati súlyok bevezetése bizonyos mérlegen belüli és mérlegen kívüli tevékenységek esetén, valamint a pénzintézetek tartalékolási kötelezettségeinek monitorozása tekintetében „időszaki átlag” alkalmazása (IMF 2016). De a kínai felügyeletet az előzőekben felsoroltakon felül a Bázeli Bizottság által kidolgozott Bazel IV reformcsomag, valamint a TLAC (Total Loss Absorbing Capacity) bevezetése is kihívások elé fogja állítani.

2.1. Kihívások és kezelésük az 1990-es évek végén

A kínai felügyeletet ért kihívások természete és következőképpen kezelése is különbözött egymástól, így az ezredforduló időszakában a felügyeletnek még alapvetően a következő nehézségekkel kellett szembenéznie: a tervgazdaságról a piacgazdaságra való áttérés során a pénzintézetek tevékenységükben nem alkalmazkodtak teljes mértékben az új gazdasági körülményekhez, a CBRC számára pedig nehézséget jelentett ezen, nem megfelelő kockázati öntudattal rendelkező intézmények felügyelése. Korábban a felügyelés viszonylagos gyengeségére utalt, hogy a PBOC 1984-től kezdődően minősül kizárólagos központi banki szervnek, előtte tevékenységi köre betétgyűjtésre, hitelnyújtásra egyaránt kiterjedt, felügyeleti szervek csak ezt követően jöttek létre, így sem a központi bank, sem a felügyeleti szervek tevékenysége, sem pedig a kapcsolódó szabályozás nem tekintett vissza jelentékeny múltra. A pénzügyi intézményeket érintő releváns információk nyilvánosságra hozatala (és

fontosságának felismerése) nem valósult meg teljeskörűen ebben az időszakban, és a pénzügyi intézmények piacról történő kilépésének gyakorlata is problematikusnak volt tekinthető (*Esheng 1999*). További nehézséget jelentett a nemteljesítő hitelállomány mértéke, mely becslések alapján rendszerszinten a hitelek kb. 20-50 százalékát érte el, meghaladva a bankok tőkeállományát (*Komlóssy et al. 2015*). Ezen problémák az eltelt közel két évtized alatt jelentős részben megoldódtak, hiszen a kockázattudatosság és a felügyeleti szervek tapasztalatai nőttek, a felügyeleti eszköztár bővült, a nemteljesítő hitelállomány kezelése eszközkezelőkön keresztül átmenetileg nagyrészt megvalósult, a bankok feltőkésítése több lépcsőben lezajlott, a kilépési stratégiák továbbfejlődtek, illetve a nyilvánosságra hozott információk köre is bővült. A kockázattudatosság növelésére a CBRC ún. „paternalistic regulation” szerepkörében az általa legjobbnak tartott gyakorlatokat megosztotta a felügyelt intézményekkel, melyeknek alkalmazása, bár a külföldi bankok számára több esetben az anyabank eltérő gyakorlata miatt nehézségekbe ütközött, a belföldi bankok számára mindenképpen segítséget jelentett (*He 2012*).

A felügyelést ért kihívások kezelésének irányába mutat, hogy 2013-ban a Bázeli Bizottság Kína tőkeszabályozási rendszerét megfelelőnek, a bázeli elvekkel közel összhangban lévőnek értékelte (*BIS 2013*), a releváns információk nyilvánosságra hozatala a CBRC céljai között kiemelt helyen szerepelt (*He 2012*), az Európai Bizottság 2014-ben pedig Kína felügyeleti és szabályozói rendszerét az Európai Unió vonatkozó rendszerével egyenértékűnek minősítette (*EC 2014*). A CBRC felügyeleti eszköztárának bővülését mutatja például, hogy a belföldi és külföldi bankok hitel-betét aránya nem haladhatta meg a 75 százalékot², mely előírás 2015. október 1. napjáig volt érvényben. Tekintve, hogy a kínai bankok többnyire hitel fókuszúak voltak, e mutató kezdetben hatékony eszköz volt a hitelállomány kontrollálására, később azonban az egyéb forrásszerzési lehetőségek, pl. a bankközi hitelnyújtás, kötvénykibocsátás, repo elterjedésével a mutató elavulttá vált. Az ügyfélpénzeket sem bankbetétbe, hanem inkább vagyongazdálkodási termékekbe, részvényekbe, magántőkébe helyezték el, ami okot adott a bankoknak arra, hogy betétállományuk összegét a valósánál magasabb értéken (window-dressing) mutassák ki, így az egyéb, kifinomultabb likviditási mutatók (LCR, NSFR) alkalmazása megfelelőbbnek bizonyult (*Zhang 2015*). A hitel-betét mutató tekintetében a CBRC a külföldi bankoknak 3 éves átmeneti időszakot biztosított a megfelelésre, ennek ellenére nehezebb volt megfelelni e követelménynek, hiszen számukra a betétgyűjtési lehetőség a belföldi bankokhoz képest korlátozottabb (*PWC 2010*).

A külföldi bankok üzletvitele felügyelésének erősségét jelzi, hogy valamennyi banki termék és szolgáltatás engedélyköteles, így nem kizárólag az adott tevékenység, hanem a főtevékenységhez tartozó termékek, szolgáltatások (pl. bankkártya-szolgál-

² Law of the People's Republic of China on Commercial Banks (2003), Article 39, Section (2).

tatás) engedélyeztetése is szükséges.³ A „fit and proper” értékeléssel kapcsolatban a CBRC 7 körülményt azonosított. Közülük bármelyik fennállása esetén a vezető állású személy szakmai szempontból nem tekinthető megfelelőnek, pl. ha egy adott üzleti évben legalább az igazgatósági ülések egyharmadán nem vett részt, vagy nem tett észrevételt, illetve nem igényelt korrekciót a pénzügyintézet üzleti stratégiájával, kockázatkezelési politikájával összefüggésben feltárt hiányosságokat követően. A CBRC további 4 körülményt határozott meg, melyek közül ha egy is fennáll, akkor a vezető állású személy szakmai szempontból nem megfelelő értékelést kap: a pénzügyintézetek jogos érdekeit sértő üzleti titok nyilvánosságra hozatala esetén; amennyiben hivatali pozícióval való visszaélés útján jut jogtalanul valamilyen személyes haszonhoz vagy előnyhöz; ellenvélemény kinyilvánításának elmulasztása esetén akkor, amikor az igazgatóság törvénybe, szabályozásba vagy belső szabályba ütköző határozatának elfogadásából következően a pénzügyintézetnek anyagi vesztesége keletkezik; valamint egyéb körülmény esetén, melyet a felügyeleti hatóság súlyos kötelességszegésként azonosít.⁴ Az ügyfél-azonosítás szempontjából jelentős előrelépésként értékelhető, hogy az ügyfélnek az adott pénzügyintézetnél személyesen meg kell jelennie, és a szerződéskötési folyamatot a pénzügyintézeteknek (videoszalagon) rögzíteniük kell. Ezen előírás a külföldi intézményeket ugyanakkor hátrányosan érintette, hiszen jelentős részük nem rendelkezett a belföldi intézményekhez hasonló kiterjedt fiókhálózattal (*PWC 2010*), hozzájárulva a belföldi pénzügyintézetek „védelméhez”, melyek jellemzően sérülékenyek a külföldi pénzügyintézetek által támasztott versenyben, ugyanakkor nem hagyhatók figyelmen kívül az intenzívebb verseny kapcsán megjelenő előnyök (pl. új gyakorlatok, színvonalasabb termékek, szolgáltatások stb.) sem (*He 2012* és *Achhorne et al. 2006*). A külföldi és belföldi pénzügyintézetek számára egyaránt nehézséget okoz, hogy a kockázati stratégiákat, üzleti tervek is nyilvánvalóan befolyásoló egyes nemzetgazdasági adatok (pl. munkanélküliségi ráta) megbízhatóságával kapcsolatban jelenleg is kérdések merülhetnek fel (*Bloomberg 2016*).

2.2. Főbb kihívások és kezelésük napjainkban

2.2.1. Árnyékbankrendszer

Kína számára jelenleg az egyik jelentős kihívást pénzügyi felügyeleti szempontból a 2008-tól fokozatosan és egyre inkább meghatározóvá váló árnyékbankrendszer kezelése jelenti. A bankrendszer mellett működő finanszírozási rendszer fontos szerepet játszik a kínai gazdaságban. 2014 végén az árnyékbankrendszeren keresztül továbbított eszközök aránya a teljes eszközök 8 százalékát érte el (*Lasak 2015*). A kínai árnyékbankrendszer jellemzői számos ponton eltérnek a nyugati országokban jelenlévő árnyékbankrendszer tulajdonságaitól, ti. Kínában az árnyékbankrendszer

³ Decree of China Banking Regulatory Commission (2006): „Rules for Implementing the Regulations of the People’s Republic of China on Administration of Foreign-funded Banks” alapján (*He 2014*).

⁴ Decree of China Banking Regulatory Commission (2010): „Guidance on the Directors’ Performance Appraisal of Commercial Banks”, Article 31-32.

elsősorban a belföldi pénzügyi rendszert érinti, kereskedelmi banki központú, a másodlagos piac relatíve fejletlen, az árnyékbankrendszer kevéssé komplex pénzügyi instrumentumokból tevődik össze, és az ilyen jellegű tranzakciókat főként magán-személyek kezdeményezik, szemben a nyugati típusú árnyékbankrendszerrel, mely a belföldi és külföldi pénzügyi rendszert egyaránt érinti, nem banki pénzügyi intézmény fókuszú, a másodlagos piac pedig meglehetősen fejlett, és jellemzően intézményi befektetők vesznek részt a tranzakciókban (Linden 2015). Az alternatív finanszírozási formák keresése iránti hajlandóság növekedéséhez hozzájárult az egyes szektorok, iparágak esetében tapasztalható forráshiány és az általánosan jellemző alacsony kamatszint is. A kínai árnyékbankrendszer két legfontosabb „terméke” a WMP-k (Wealth Management Products) és a TP-k (Trust Products), előbbi terméket főként pénzügyi közvetítők bocsátják rendelkezésre, amelyeknek betétgyűjtésre vagy hitelnyújtásra nincsen engedélyük, de azok kezelésére viszont igen. Ezen termékek tulajdonságai inkább a hitelhez hasonlóak, előfordulnak ugyanakkor spekulatív jellegű termékek is. A TP-ket különösen nem-banki pénzügyi intézmények, pl. trösztársaságok, brókerek, biztosító társaságok nyújtják valamely bankkal együttműködésben. A WMP-k és a TP-k 2015-ben a kínai gazdaság GDP-jének több mint 50 százalékát tették ki.

Az árnyékbankrendszerrel kapcsolatos szabályozások kidolgozása az elmúlt időszakban, a 12. ötéves terv keretében (2011-2015) a kínai kormány prioritásai közé tartozott. Egy különálló, az árnyékbankrendszer szabályozásának erősítését előirányzó körlevélben kerültek meghatározásra a főbb problémák és a kapcsolódó szabályozói keretrendszer (Lasak 2015). Megfogalmazták, hogy egyrészt pontosítani kell a különböző felügyeleti szervek közötti felelősségmegosztást, ugyanis a jelenlegi felügyeleti rendszer szektoralapú megközelítést követ, az egyes szektorok felügyelését tehát különböző felügyeleti szervek látják el, ennek következtében az árnyékbankrendszer „felügyelése” is több intézményi szerv között oszlik meg, így ez felvethet jelenleg még nem tisztázott felelősségi kérdéseket. Ebből a szempontból megoldást nyújthatna egy integrált, vagy pedig Twin Peaks-jellegű felügyelési modell, ebbe az irányba azonban nem történt érdemi lépés. Másrészt a transzparencia növelése is kiemelt szempont, ti. az árnyékbankrendszer – jellegeből adódóan – csökkenti a tőkeáramlásokkal és pénzügyi intézményekkel kapcsolatos transzparenciát, ami a makroprudenciális szabályozás hatékonyságát is rontja. Ezért az árnyékbankrendszert érintő statisztikák, információs politika átláthatóságának növelése rendkívül fontos. Ezzel összefüggésben születtek kezdeményezések, pl. hogy a bankok valamennyi WMP esetén vezessenek elkülönített számlát, hozzá tartozó, megfelelő tartalmú, alátámasztó, tájékoztató dokumentummal. Harmadrészt a vonatkozó intézmények, termékek szabályozása tekinthető prioritásnak, ehhez kapcsolódóan a CBRC meghozott intézkedése alapján a kereskedelmi bankoknak korlátozniuk kell WMP-ben fennálló kitettségeiket, miközben e lépés az árnyékbankrendszer korlátozásához, nem pedig

annak felszámolásához elegendő (Linden 2015), de mindenképpen megkülönböztetett figyelmet érdemel.

Az árnyékbankrendszer kezelésével kapcsolatban elmondható, hogy a meghozott intézkedések újabb és újabb – az árnyékbankrendszer keretében létrejött – termék megjelenését eredményezte. 2008-ban a CBRC számára az árnyékbankrendszer kezelése szempontjából a legnagyobb kihívást a WMP-k jelentették. Ennek visszاسzorítására a CBRC számos felügyeleti intézkedést meghozott, melyek – kihasználva a felügyeleti keretrendszer rugalmasságát – főként hatósági felszólítások formájában valósultak meg. Ezekben a CBRC meghatározta, hogy a nem hagyományos eszközök WM-portfolióhoz viszonyított aránya nem haladhatja meg a 30 százalékot, a WM-portfolió mérlegfőösszegen belüli részaránya nem lépheti túl a 4 százalékot, továbbá ezen termékek adatainak nyilvánosságra hozatalát is követelményként állapította meg. Ugyanakkor 2009-ben a WMP-k további növekedése volt tapasztalható, így újabb felszólítások kiadása vált szükségessé. A 2009-ben kiadott két felszólításban a CBRC szabályozta a WM-szolgáltatások jelentési rendszerét, és szigorúbb szabályokat vezetett be a befektetési alapok kezelésére, ugyanakkor ezen szabályozói dokumentumok nem vették figyelembe kellő mértékben a WM-szolgáltatásokban rejlő kockázatokon belüli kapcsolatokat, a gyakori felszólítások pedig egyfajta bizonytalanságot eredményeztek a tőkepiaci szereplők részéről. Az előzőekben felsorolt intézkedések hatására a WMP-k előretörésének üteme jelentősen lelassult, a vonatkozó szabályok megkerülésére azonban a bankok és trösztársaságok WM-együtműködése folytán 2010-ben új típusú árnyékbankrendszeri tevékenység alakult ki, a bankok mérlegén kívüli tételeire is hatással lévő ún. trösztalapú hitelezés (Hu et al. 2016). A CBRC ezért 2010-ben és 2011-ben újabb felszólítások formájában erősítette meg a bankok és trösztársaságok közötti WM-együtműködés szabályozását, ennek keretében a kereskedelmi bankoknak két éven belül (később ez egy év és négy hónapra módosult) mérlegükbe kellett transzferálni mérlegén kívül tartott eszközeiket, aminek megvalósulását a CBRC rendszeresen figyelemmel kísérte. Amennyiben az adott bank ennek nem tett eleget, ezen kitétségek után 10,5 százalék kockázati tartalékot kellett képeznie. Mindezek elősegítették a bankok rejtett mérlegén kívüli kockázatainak csökkentését és a trösztalapú hitelezés elterjedésének visszaszorítását, de 2012-ben ún. nem-hagyományos hitelközvetítés (pl. fordított repo) jelent meg a kínai pénzpiacon, ami a bankok és trösztársaságok, vagy más harmadik szereplő együtműködésével valósult meg. A CBRC 2014-ben kidolgozott felügyeleti keretrendszert ezen kockázat kezelésére (Zheng 2015), illetőleg számos hatósági felszólítást is kiadott (pl. nem-hagyományos hiteleszközökbe történő befektetések felső határának megállapítása, az ehhez kapcsolódó kockázatkezelési módszerek kialakítása).

A nemzetközi összehasonlítás fontossága miatt említjük meg, hogy Európában a CRR (Capital Requirements Regulation) hatalmazta fel az EBA-t (European Banking

Authority), hogy dolgozzon ki ajánlást a bankok árnyékbankrendszerrel szembeni kitétségeinek korlátozására. Az EBA árnyékbankrendszerrel összefüggő ajánlásai szerint a bankoknak hatékony folyamatokat és ellenőrzési mechanizmusokat kell alkalmazniuk, illetve belső keretrendszert, egyedi és összesített limitrendszert kell kidolgozniuk, továbbá tudniuk kell azonosítani a kapcsolódó egyedi kitétségeiket és kontrollálni e kockázatokat. Nem elegendő azonban a bankokra vonatkozó szabályok szigorítása, mert ez még inkább az árnyékbanki szektor irányába terelheti tevékenységüket (Seregdi 2016). Az árnyékbankrendszer kezelését érintően tehát a kínai felügyelés meghozott intézkedései, reagáló képessége nem marad el az Európában tapasztaltaktól, eredményessége tekintetében ugyanakkor több kifogás is megfogalmazható (pl. a lejáratú összhang kezelésével kapcsolatban).

Kiemelendő, hogy Kínában a legtöbb szabályozói irányelv, politika kiterjedt, nyilvános konzultációt követően került bevezetésre, ennek kommunikációja a nyilvánosság felé részletes és gyakori volt, ami elősegítette, hogy a bevezetett eszközök hatékonyan bizonyuljanak. Mindazonáltal az árnyékbankrendszer szabályozásában továbbra is fellelhetők hiányosságok, egyrészt azért, mert a szabályozás nem rendelkezik olyan rendszerszintű vezérelvvel, ami a gazdasági fejlődést és a kockázatok megelőzését egyaránt figyelembe venné és a vonatkozó pénzügyi innovációkat a reálgazdaság fejlődését elősegítő módon szabályozná. A felügyeleti szervek integrációja vagy a szervek közötti kommunikáció erősítése növelhetné az összhangot az alkalmazott felügyeleti eszközök és a makrogazdasági célok között. Jelenleg valamennyi felügyeleti szerv az általa engedélyezett intézmény felügyeletét látja el, ennek azonban az a veszélye, hogy a kockázatokat nem tudják teljeskörűen felmérni az egyes intézmények közötti kapcsolatok felerősödése és az árnyékbankrendszeri termékek szektorokon átívelő jellege miatt. A megosztott felügyeleti struktúra továbbá hozzájárulhat a szervek közötti ellentétek felszínre kerüléséhez is (He 2014). Másrészt a felügyeleti szervek alábecsülték a pénzügyi intézetek képességét a pénzügyi innovációk bevezetésére és a megvalósításukhoz szükséges időt is. Ez is nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a meghozott felügyeleti intézkedéseket követően, rövid időn belül újabb pénzügyi termékek jelenhettek meg. Harmadrészt a szabályozói irányelvek kiadását megelőző tanulmányok, hatásvizsgálatok, valamint az irányelvek kiadását követő értékelések sem kellően kifinomultak. Ezen feladatok megoldása azonban mindössze a meglévő problémák rövid távú kezeléséhez lenne elegendő, érdemi változáshoz strukturális reformokra van szükség, mindenképp a jelenleginél diverzifikáltabb pénzügyi rendszer kiépítésére, a rendszerszintű és regionális kockázatok további mérséklésére, a bankrendszeren belüli nem hagyományos hitelteremtési módszerek szigorúbb szabályozására és a pénzügyi rendszer szerkezeti reformjának mélyítésére. Ezeket tekinthetjük elsőrendű feladatnak (Hu et al. 2016).

2.2.2. Digital Finance

Az online pénzügyi szolgáltatások (pl. Yu'E Bao, Alipay) jelentékeny növekedése Kínában 2013-ban kezdődött, és 2015-re már több mint 2 500 P2P platform⁵ működött, 375 milliárd RMB-t⁶ meghaladó tőkével. Kezdetben a CBRC ezen tevékenységek felügyelését illetően megengedő álláspontra helyezkedett azért, hogy a kis- és középvállalkozások finanszírozási nehézségeire részben megoldást nyújtson. Emellett a pénzügyi szolgáltatások szélesebb körű elterjesztéséhez is mint az egyik legfőbb eszközre tekintettek. A hitel- és árrendszer sajátosságai (pl. a piaci hitelek mennyiségének elégtelensége, nem piaci mechanizmusok érvényesülése egyes áraknál stb.), valamint általánosságban az ország pénzügyi rendszerének hiányosságai szintén hozzájárultak ezen termékek részarányának növekedéséhez (Hu et al. 2016). A Digital Finance-szel kapcsolatos szabályozás 2015 előtt meglehetősen megengedő jelleget mutatott annak ellenére, hogy már 2011-ben számos P2P szolgáltató ment csődbe fizetési nehézségek miatt, és a szakmai közvélemény egy jelentős része is állást foglalt ezen terület szabályozásának szükségessége mellett (Zhou et al. 2015). A megengedő felügyelés következtében a teljes P2P-platformon keresztül lebonyolított ügyletek közel egyharmada nemteljesítővé vált, vagy az ennek keretében kezelt tőkével összefüggésben merült fel a hűtlen kezelés gyanúja. Mindezek hatására az online pénzügyi szolgáltatások szabályozása előtérbe került, 2015-ben a 12. Nemzeti Népi Kongresszuson a PBOC bejelentette, hogy célul tűzi ki a Digital Finance-szel kapcsolatos szabályozói keretrendszer mielőbbi kiépítését. Ennek megfelelően a CBRC 2015-ben iránymutatást és szabályozástervezetet is kiadott, és ezeken felül a jövőben további szabályozói lépések is várhatóak. A CBRC P2P-t érintő megközelítése alapján tőke- vagy engedélyezési követelményt nem állapítanak meg, a platformok engedélyezése alapvetően regisztráció keretében történne. Ezenkívül a nem megengedett tevékenységeket is meghatároznák, pl. érdekeltségi körbe tartozó felek közötti tranzakciók, tőkegarancia vállalása, biztosíték elzáróztatása stb. A szabályozói keretrendszer részét képezi az a követelmény, mely szerint a platformoknak saját forrásaikat el kell különíteniük az idegen forrásoktól, és ez utóbbit letéti számlán kell elhelyezniük egy adott pénzügyintézetnél. A PBOC által szintén 2015-ben kibocsátott szabályozás kiemelte az ügyfél-azonosítás fontosságát, és annak módjától függően a számlánkénti tranzakciók összegének felső határát a számla élettartama alatt 1 000 RMB-ben, évenkénti 100 000 RMB-ben, illetve évenkénti 200 000 RMB-ben állapította meg (Jingu 2016). A keretrendszer alapján a Digital Finance szabályozásával kapcsolatos alapelvek a „megengedés, ösztönzés, vezetés és standardizálás”, a kapcsolódó felügyeleti elvárások pedig az „átfogó, megfelelő időben történő, szakmai és hatékony” jellemzőkkel foglalhatóak össze.

⁵ A peer to peer (P2P) platform olyan innovatív vállalkozás által nyújtott online szolgáltatás, melynek keretében pénzügyintézetek, biztosítók közvetítésével, de jellemzően azok nélkül történik a hitelnnyújtás, illetve a kölcsönfelvétel.

⁶ 15 536,25 milliárd forint (2016. szeptember 30. napján érvényes CNY/HUF 41,43 MNB deviza középárfolyamon számolva).

A Digital Finance szabályozása tekintetében tehát már jelentős előrelépések történtek a kínai felügyelet részéről, ugyanakkor a Digital Finance körébe sorolható pénzügyi termékek jelenleg és a későbbiekben is kihívások elé fogják állítani a felügyeletet, hiszen a Digital Finance vegyes működési modellben, több szektort érintően jelenik meg, aminek felügyelési szempontból nem kedvez a felügyeleti szervek decentralizált jellege. A rendkívül nagyfokú innováció és magas IT-támogatottság, az üzleti modell változékonysága, a virtuális környezetből eredő technológiai problémák a lefolytatott helyszíni vizsgálatok és a bizonyítékok felkutatása szempontjából szintén kihívást jelentenek a felügyelet számára, melyek kezelésére, valamint a nyilvánosságra hozatali és fogyasztóvédelmi szempontok előtérbe helyezésére egyaránt szükség lesz a jövőben (*Hu et al. 2016*).

A nemzetközi összehasonlítást tekintve elmondható, hogy az online pénzügyi szolgáltatások felügyelése esetében az EBA tanulmányában több olyan eszközt kiemelt, melyek alkalmazásával hatékonyan lehet mérni és kezelni a P2P-hez köthető kockázatokat. Ezek között szerepel a P2P-vel kapcsolatos általános kockázatok nyilvánosságra hozatala, a kölcsönnyújtó és kölcsönvevő értékelése, a KYC (Know Your Customer)-feladatok elvégzése, a P2P-platformokkal összefüggő működési hibák esetén az adott pénzügyi tranzakcióban résztvevők számára védelem kialakítása és a P2P-platformok működésének engedélyeztetése vagy legalább regisztrációja (*EBA 2015*). Ugyanebben a tanulmányban az EBA az angol, francia, spanyol és olasz felügyeleti gyakorlatot emelte ki mint P2P-specifikus szabályozást alkalmazó tagállamokat, bár utóbbi esetében hozzáteszi, hogy a szabályozás nem fedi le a P2P-hitelezés valamennyi típusát. Mindezek alapján Kína némileg későn és különböző kockázatokat előtérbe helyezve reagált a P2P-vel összefüggő felügyeleti kihívásokra, ugyanakkor hozzá kell tennünk, hogy az EBA által bevezetésre javasolt eszközök alkalmazása európai viszonylatban jelenleg nem tekinthető elterjedtnek, és nem létezik e kihívások kezelésére általánosan elfogadott gyakorlat sem.

3. A szabályozói keretrendszer és a hozzá kapcsolódó egyes felügyeletpolitikai kérdések

A pénzintézetek szabályozására szolgáló keretrendszer jellege elsősorban a külföldi pénzintézetek számára okoz nehézséget, de közvetetten, az eltérő szabályozói kultúrából adódóan a kínai pénzintézetek külföldi működésének felügyelésével kapcsolatban is jelenthet problémát. A szabályozói keretrendszer négy szintű, a legfelső szinten a Nemzeti Népi Kongresszus által meghozott törvények állnak, ezt követik a CBRC által kidolgozott szabályozói irányelvek, majd harmadik szintként a CBRC kiadott hatósági felszólításai és útmutatói. A CBRC legtöbb szabályozói kezdeményezése ez utóbbi kategóriába tartozik, minthogy a specifikus intézkedéseket jellemzően hatékonyabbnak tekinti az inkább általános jellegű, elvi alapú megközelítésnél (*He 2014*). Az ezen a szinten meghozott intézkedések főként aktuális szabályozói problémákat

kezelnek, és elsősorban a pénzügyi intézetek tevékenységével, pénzügyi termékekkel és a vállalatirányítási rendszerrel összefüggésben határoznak meg szabályokat (pl. ügyfélminősítés, kockázatértékelés, szerződés-kötési folyamat, utólagos monitoring stb.) Az előzőekben említett nehézséget az elvi és szabály alapú megközelítést ötvöző negyedik felügyeleti szabályozói szint, az ún. Window Guidance⁷ jelenti. Az ehhez tartozó intézkedésekkel a CBRC a pénzügyi intézetek tevékenységét a szabályozói céloknak megfelelően felügyeli. A Window Guidance-eszközök alkalmazására ugyanis írásban döntően nem kerül sor (így jogi úton történő érvényesítése nem lehetséges), célja pl. a pénzügyi intézetek tájékoztatása az aktuális szabályozói szándékról vagy a figyelem felhívása bizonyos kockázatokra, előfordult azonban, hogy egyes pénzügyi intézetek számára a Window Guidance útján korlátozták a hitelkihelyezést bizonyos szektorba vagy határozták meg annak volumenét. A Window Guidance a központi tervezési rendszer egyfajta „hagyatéka”, mellyel kapcsolatban felhozható ellenérvként, hogy pl. a monetáris politika keretében történő alkalmazása a hitelezésbe való közvetlen beavatkozás révén hozzájárulhat ún. „stop-and-go”-ciklusok megjelenéséhez (Delatte 2008), ugyanakkor felügyeletpolitikai eszközként is kiválthat ilyen hatást. Ezen eszközt a CBRC gazdaságpolitikai célok támogatására is alkalmazza, ti. 2007-ben a sertés-érmelők hitelezésszegénységét volt hivatott elősegíteni, minthogy ebben az időszakban nem állt rendelkezésre megfelelő sertés-érmelómány (He 2012). A Window Guidance-eszközök a CBRC számára rugalmasságot és azonnali intézkedést biztosítanak a rendkívül változó méretű és tevékenységi körű pénzügyi intézetek szabályozására. Alkalmazásukkal elkerülhető, hogy a törvények, szabályozói irányelvek gyakori formális kiegészítésével, módosításával kelljen élni, másfelől viszont a szóbeli tájékoztatás során az üzenet lényege elveszhet vagy módosulhat, a szabályozói kultúra ezen elemének megértése pedig a Kínában működő külföldi pénzügyi intézeteknek és a külföldön működő kínai pénzügyi intézetek felügyeletét ellátó hatóságoknak nehézséget okoz, mivel ez a transzparencia hiányát is jelentheti számukra.

4. Összegzés

A kínai felügyeleti eszköztár rugalmasságot biztosít a felügyelet számára a megjelenő kockázatok, kihívások kezeléséhez. Az árnyékbankrendszer előretörésével szemben ugyanakkor a felügyeleti szervek nem tudtak kellő hatékonysággal élni az alkalmazott eszköztár nyújtotta rugalmassággal. Számos hatósági felszólítás kiküldésére, figyelemfelhívó intézkedésre került sor, melyet újabbak követtek, az árnyékbankrendszer kezelése azonban továbbra is nehézséget okoz a felügyelet számára, igaz, ehhez hozzájárulnak a pénzügyi intézeti rendszer sajátosságai is.

⁷ A Window Guidance eszközt Kínában a PBOC vezette be 1998-ban, alkalmazására számos alkalommal került sor, pl. 2005-ben a vidéki gazdaság és a nem állami szektor hitelezésének növelése, a gazdasági világválságot követően pedig a hitelkínálat bővítése kapcsán (Barth et al. 2013).

A Digital Finance és az annak kapcsán megjelenő kockázatok kezelése szintén kiemelt fontosságú a felügyeleti szervek számára. Ezzel kapcsolatban több kezdeményezés, konkrét javaslat is született a kezdeti, alapvetően megengedő felügyeleti hozzáállást követően, a terület felügyeléséhez viszont a vonatkozó jogszabályi környezet megteremtésére is szükség lesz.

A kínai felügyeletet érő kihívások hatékony kezelése a jelenlegi felügyeleti szervezet bizonyos fokú integrációját, de mindenképpen a felügyeleti szervek közötti kommunikáció erősítését fogja igényelni. A Digital Finance megjelenésével összefüggő felügyeleti eszközök tanulmányozása kiemelten fontos, hiszen a Digital Finance elterjedésével megjelenő kockázatok kezelése a közeljövőben várhatóan hazánkban is kihívást fog jelenteni.

Felhasznált irodalom

Achthorner, Thomas – Chng, Johnson – Michaelis, Holger – Tang, Tjun (2006): *Banking on China – Successful Strategies for Foreign Entrants*. The Boston Consulting Group, Boston, MA.

Anne-Laure, Delatte (2008): *Monetary Policy and Macrocontrol in China: The Actual Impact of Window Guidance*. Hong Kong University of Science & Technology, Seminar Papers.

Barth, J.R. – Li, L. – Li, T. – Song, F. (2013): *Policy Issues of China's Financial Globalization*. Elsevier Inc. Publications, Chapter 25., pp. 355–365. BIS (2013): *Assessment of Basel III regulations – China*. Regulatory Consistency Assessment Programme (RCAP). Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision, September. <http://www.bis.org/publ/bcbs264.pdf> Letöltés ideje: 2016. augusztus 8.

Bloomberg (2016): *China's Hidden Unemployment Rate. Official employment data may underestimate the real picture*. <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-06-05/china-s-hidden-unemployment-rate> Letöltés ideje: 2016. augusztus 8.

CBRC (2016): *About The CBRC*. <http://www.cbrc.gov.cn/showyjhhjindex.do> Letöltés ideje: 2016. augusztus 23.

Esheng, Cai (1999): *Financial Supervision in China: Framework, Methods and Current Issues*. Policy Papers No. 7, Bank for International Settlements (BIS), pp. 169–173.

EBA (2015): *Opinion of the European Banking Authority on lending-based crowdfunding*. EBA Publications, 26 February, No. EBA/Op/2015/03. <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/983359/EBA-Op-2015-03+%28EBA+Opinion+on+lending+based+Crowdfunding%29.pdf> Letöltés ideje: 2016. október 12.

EC (2014): *Commission Implementing Decision of 12 December 2014 on the equivalence of the supervisory and regulatory requirements of certain third countries and territories for the purposes of the treatment of exposures according to Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council.*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0908> Letöltés ideje: 2016. október 12.

FSB (2015): *2015 update of list of global systemically important banks (G-SIBs).* FSB Publications, 3 November.

<http://www.fsb.org/wp-content/uploads/2015-update-of-list-of-global-systemically-important-banks-G-SIBs.pdf> Letöltés ideje: 2016. október 12.

He, Weiping (2012): *Banking Regulation in China: what, why, and how?* Journal of Financial Regulation and Compliance, Vol. 20. No. 4, pp. 367–384.

He, WeiPing (2014): *Banking Regulation in China. The Role of Public and Private Sectors.* Palgrave MacMillan, New York.

Hu, Bin – Yin, Zhentao – Zheng, Liansheng (eds.) (2016): *Development of China's Financial Supervision and Regulation.* Palgrave MacMillan, Published by Springer Nature, New York.

IMF (2016): *The People's Republic of China – 2016 Article IV Consultation Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for The People's Republic of China.* IMF Country Report No. 16/270, August.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16270.pdf> Letöltés ideje: 2016. október 13.

Jingu, Takeshi (2016): *China Set to Step Up Regulation of Internet Finance from 2016.* Nomura Research Institute, Ltd. (NRI) vol. 235. 10 March.

Komlóssy Laura – Kovalszky Zsolt – Körmendi Gyöngyi – Lang Péter – Stancsics Martin (2015): *Kína: a tervgazdaságtól a modern bankrendszerig.* Hitelintézeti Szemle, 14. évf., Különszám, november, pp. 134–144.

Lasak, Piotr (2015): *Regulatory Responses to the Chinese Shadow Banking Development.* Jagiellonian Journal of Management, Vol. 1. No. 4. pp. 305–317.

Law of the People's Republic of China on Commercial Banks (2003).

Linden, R.W.H. Van der (2015): *China's Shadow Banking System and its Lurking Credit Crunch: Causes and Policy Options.* In: E. Beccali & F. Poli (eds.), Lending, Investments and the Financial Crisis. Palgrave MacMillan, New York, pp. 305–317.

Loechel, Horst – Packham, Natalie – Xiang Li, Helena (2010): *International Banking Regulation and Supervision after the Crisis (Implications for China).* Eu-China Business Management Training Project, Working Paper Series, No. 013.

- MNB (2013): *Vitaanyag az MNB pénzügyi felügyeleti funkcióinak megerősítéséről*. Megjelent: <http://www.mnb.hu/letoltes/felugyelet-hu.pdf> Letöltés ideje: 2016. július 22.
- PBC (2016): *About PBC*. <http://www.pbc.gov.cn/english/130712/index.html> Letöltés ideje: 2016. augusztus 23.
- PWC (2010): *Foreign banks in China*. Price Waterhouse Coopers, May. <https://www.pwc.com/th/en/publications/assets/pdf-foreign-banks-in-china2010.pdf> Letöltés ideje: 2016. augusztus 8.
- SEACEN (2013): The South East Asian Central Banks (SEACEN) Research and Training Centre Publications: *People's Bank of China*, pp. 15–20. <http://www.seacen.org/GUI/pdf/publications/bankwatch/2013/3-PBC.pdf> Letöltés ideje: 2016. augusztus 29.
- Seregdi László (2016): *De mit kezdhetnek a bankok az árnyékbankokkal?* MNB-kiadványok, július 27. <https://www.mnb.hu/letoltes/seregdi-laszlo-de-mit-kezdhetnek-a-bankok-az-ar-nyekbankokkal.pdf> Letöltés ideje: 2016. október 7.
- Zhang, Haiyun (2015): *Asia Viewpoint: China Bids Farewell to the Loan-to-Deposit Ratio Cap. What impact will an amendment to a decades-old banking law have on liquidity risk and the overall banking industry in China?* Global Association of Risk Professionals (GARP) Publications, October 9. <http://www.garp.org/#!/risk-intelligence/detail/a1Z4000000HwF-xEAK> Letöltés ideje: 2016. augusztus 30.
- Zheng, Liansheng (2015): *The Shadow Banking System of China and International Regulatory Cooperation*. Centre for International Governance Innovation (CIGI), Paper No. 6. March.
- Zhou, Weihuan – Arner, Douglas W. – Buckley, Ross P. (2015): *Regulation of Digital Financial Services in China: Last Mover or First Mover?* Tsinghua China Law Review, Vol. 8:25, pp. 25–61.