

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 2009.10.20.
COM(2009) 561 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK, AZ
EURÓPAI BÍRÓSÁGNAK ÉS AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK**

A banki ágazatban a határokon átnyúló válságkezelés európai uniós keretéről

{SEC(2009) 1389}
{SEC(2009) 1390}
{SEC(2009) 1407}

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK, AZ
EURÓPAI BÍRÓSÁGNAK ÉS AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANKNAK**

A banki ágazatban a határokon átnyúló válságkezelés európai uniós keretéről

(EGT-vonatkozású szöveg)

1. BEVEZETÉS

A legutóbbi válság napvilágra hozta az EU hiányosságait a határokon átnyúló pénzügyi intézmények hatékony válságkezelése tekintetében. 2008 őszén a tagállamok megállapodtak arról, hogy megteszik a szükséges intézkedéseket a bankok feltőkésítése és a betétek biztosítása érdekében és ezt az eddig példa nélkül álló fellépést eseti alapon európai szinten koordinálták. Az intézkedésekre a pénzügyi rendszerben kialakult rendkívüli körülmények miatt volt szükség.

A nemzeti módszerek eltérőek voltak, de általánosságban a hatóságok vagy állami forrásokból segítették ki a bankokat, vagy a bank eszközeit különítették el a saját területükön, és nemzeti bankrendezési eszközöket alkalmaztak inkább az egyes jogalanyok, mint a határokon átnyúló csoport szintjén. Ez felerősítette a bizalomvesztés, a versenytorzulás, a tekintélyes tőkeinjekció adófizetők által viselt költségének¹ és a jogbizonytalanságnak a kockázatát. A jelenlegi pénzügyi válságban a Fortis, a Lehman, valamint az izlandi bankok csődjét övező események bizonyítják, milyen káros hatással járhat a megfelelő bankrendezési keret hiánya az EU bankrendszerének pénzügyi stabilitására.

Széles körű az egyetértés abban, hogy az EU-nak olyan bankrendezési szabályozást kell létrehoznia, amely biztosítja, hogy valamennyi illetékes hatóság hatékonyan koordinálja intézkedéseit és megfelelő eszköztárral rendelkezzen egy bankcsőd kezelésére irányuló gyors beavatkozáshoz, azzal a céllal, hogy az államoknak a lehető legkisebb mértékben kelljen a mostani válság során szükségesnek bizonyult rendkívüli intézkedésekhez folyamodniuk.

Az Európai Bizottság a pénzügyi piacok szabályozásának és felügyeletének alapvető reformját javasolja a bankválság által felszínre hozott hiányosságok kezelése céljából². Már történtek intézkedések a betétbiztosítás korszerűsítése, a tőkekövetelmények szigorítása és az EU felügyeleti infrastruktúrájának reformja érdekében: ezek elengedhetetlen lépések a prudenciális felügyelet és a pénzügyi stabilitás keretének megszilárdításához.

Ezeket a reformokat azonban most egyértelmű kerettel kell kiegészíteni, amely a jövőben lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy stabilizálják és ellenőrizzék a határokon átnyúló

¹ Ezeknek a banki szerkezetátalakítást célzó intézkedéseknek a figyelembevétele az EU állami támogatásokra vonatkozó szabályainak fényében történik. Ezek nem tartoznak jelen közlemény tárgyához, és a feltőkésítésről, az értékvesztett eszközök kezeléséről, valamint a bankoknak nyújtott segítségről és szerkezetátalakítási támogatásról szóló bizottsági iránymutatás már tárgyalta ezeket a kérdéseket.

² Lásd a Bizottság közleményét a 2009. március 4-i tavaszi Európai Tanács ülésére: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090304_en.pdf

pénzügyi intézmények csődjének rendszerszintű hatását. Európának erős szabályozási keretre van szüksége, amely magában foglalja a megelőzést, a korai beavatkozást, a bankrendezést és a felszámolást (lásd a táblázatot alább).

- A de Larosière-jelentés megállapította, hogy *„a következetes válságkezelés és a rendezési eszközök hiánya a belső piacon Európát hátrányos helyzetbe hozza az USA-val szemben, és ezeket a kérdéseket megfelelő uniós szintű intézkedések elfogadásával kell kezelni”*³. Ezt a kritikus hiányosságot most kezelni kell.
- A 2009. júniusi Európai Tanács arra a következtetésre jutott, hogy folytatni kell a munkát annak érdekében, hogy átfogó, határokon átnyúló keret jöjjön létre a pénzügyi válságok megelőzéséhez és kezeléséhez.
- A szeptember 25-i Pittsburgh-i csúcstalálkozón a G20 vezetői kötelezettséget vállaltak a közös fellépés mellett: *„...erősebb eszközöket kell létrehozni annak érdekében, hogy a nagy globális cégek felelősek legyenek a vállalt kockázatokért”, és különösen „rendezési eszközöket és kereteket kell kidolgozni a pénzügyi csoportok hatékony rendezéséhez annak érdekében, hogy a jövőben enyhíteni lehessen a pénzügyi intézmények csődje által okozott zavarokat és csökkenteni lehessen az erkölcsi kockázatot”*.

A határokon átnyúló bankok számára készülő uniós bankrendezési keret alapvető kiegészítője a Bizottság által javasolt⁴ új felügyeleti struktúrának is. Az újonnan létrehozott Európai Rendszerkockázati Testület korai előrejelző rendszert biztosít a rendszerszintű kockázatok felismerése céljából, míg az új Európai Bankfelügyeleti Hatóságnak fontos szerepe lesz a felügyeleti válaszlépéseinek összehangolásában és az információ továbbításában, valamint a kockázati figyelmeztetések megfelelő nyomon követésének biztosításában. Az új rendelkezések csak úgy érhetik el célkitűzéseiket, ha a nemzeti hatóságok a csőd kezelését és a káros hatások rendszerszintű áttérjedésének megelőzését célzó hatékony intézkedéseket tesznek a bankok szintjén.

2. A KÖZLEMÉNY CÉLKITŰZÉSEI ÉS FELÉPÍTÉSE

2.1. Célkitűzés

A Bizottság úgy véli, hogy változásokra van szükség a határokon átnyúló bankok csődje esetén a hatékony válságkezelés és a bank rendezése vagy szabályos felszámolása érdekében⁵. A középpontban a betétgyűjtő bankok állnak, amelyek sajátos szerepet játszanak, mint hitelnyújtók, betétgyűjtők és fizetési közvetítők. A közlemény olyan intézkedéseket mérlegel, amelyek két egymástól távoli, de összekapcsolódó célkitűzés elérését szolgálják.

Az első célkitűzés annak biztosítása, hogy a nemzeti hatóságoknak megfelelő eszközeik legyenek ahhoz, hogy kellően korai szakaszban felismerjék a bankok problémáit, és be tudjanak avatkozni az intézmény vagy csoport „egészségének” helyreállítása céljából, vagy meg tudják akadályozni a további romlást. Ez a banktőke felügyeleti szabályozásának

³ Lásd a de Larosière-jelentés 34. oldalát:

http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf

⁴ Lásd a Bizottságnak a pénzügyi felügyeletről szóló új jogalkotási javaslatát, 2009. szeptember 23. http://ec.europa.eu/internal_market/finances/committees/index_en.htm#package

⁵ A közleményt kísérő bizottsági munkadokumentumban további részletek találhatók a lehetséges szabályozás konkrét szempontjairól.

módosítását teszi szükségessé. Ezeket a lényegi módosításokat egy olyan keret is kísérheti, amely a pénzügyi vagy likviditási támogatás eszközeként lehetővé teszi a csoport tagjai közötti eszközátruházást, mielőtt a csoport egyes tagjainak problémái túl súlyossá válnak.

A második célkitűzés az, hogy határokon átnyúló bankok esetében lehetővé váljon a csőd ügy, hogy az nem zavarja meg súlyosan az alapvető banki szolgáltatásokat és hatása ne terjedjen át a pénzügyi rendszer egészére. Ez egy uniós bankrendezési keret kialakítását jelenti, valamint olyan intézkedéseket, amelyek kezelik a határokon átnyúló hatékony bankrendezésnek a fizetéseképtelenséggel kapcsolatos területi és különálló egységekre vonatkozó megközelítésből adódó akadályait, valamint a bankrendezés finanszírozására vonatkozó rendelkezéseket, többek között a közvetlen költségvetési költségek tagállamok közötti megosztását.

2.2. Felépítés

A közlemény három területtel foglalkozik.

1. **Korai beavatkozás** (3. szakasz), amelynek során a felügyelet egy intézmény stabilitásának és pénzügyi szilárdságának helyreállítása céljából a problémák megjelenésekor intézkedéseket hoznak, és pénzügyi támogatás céljából a fizetőképes egységek között csoporton belüli eszközátruházásra kerül sor. Ezekre az intézkedésekre azelőtt kerülne sor, mielőtt teljesülnek a bankrendezés küszöbfeltételei, és mielőtt az intézmény fizetéseképtelenné válik vagy valószínűleg azzá válhat. Az új Európai Bankfelügyeleti Hatóság szerepet játszhat a felügyelet korai beavatkozásának koordinálásában egy határokon átnyúló csoport esetében.

2. **Bankrendezés** (4. szakasz), amely a nemzeti bankrendezési hatóságok által egy bankválság kezelése érdekében hozott intézkedéseket jelenti, és célja a válság pénzügyi stabilitásra gyakorolt hatásának visszafogása és adott esetben az intézmény egyes részeit, vagy egészét érintő szabályos felszámolás megkönnyítése. Ezekre az intézkedésekre a banki felügyelet keretein kívül kerül sor, és ezeket a felügyeleti hatóságoktól eltérő hatóságok hozhatják meg, ami egyáltalán nem zárja ki a felügyelet esetleges bevonását.

3. **Fizetéseképtelenség** (5. szakasz), amely a reorganizációra és a hatályos fizetéseképtelenségi előírások keretében történő felszámolásra vonatkozik.

Bár ezek az intézkedések – az eszmecsere céljából – fogalmilag egymástól távoliként kerülnek bemutatásra, nem szükségszerűen képezik a válság különálló és egymást követő „szakaszait”. A gyakorlatban jelentős átfedés lehet különösen a bankrendezés és a fizetéseképtelenség között, és a felügyelet korai beavatkozása gyorsan bankrendezési intézkedésekké alakulhat át.

2.3 Kölcsönhatás más uniós intézkedésekkel

Ezek az intézkedések a szélesebb uniós szabályozási rendszer és az annak rugalmasságát növelő kezdeményezések fontos részét képezik, ahogy az alábbi táblázatból is kitűnik.

	Működés felügyelete/válságmeg- előzés	⇐ A válságkezelésről szóló közlemény alkalmazási köre		
		Korai beavatkozás	Bankrendezés	Fizetéseképtelenségi keret
A jelenlegi helyzet	A tőkekövetelmény-irányelv (CRD) 3 pillérrel megközelítési módja Kollégiumok Nemzeti hatóságok Európai bankfelügyelők bizottsága (CEBS) Stresszteszt	CRD (130. + 136. cikk) Kollégiumok A nemzeti központi bankok általi rendkívüli likviditási segítségnyújtás 2008. évi egyetértési megállapodás	A 2008. évi egyetértési megállapodás – meghatározza, hogy ki (például pénzügyminisztériumok, nemzeti központi bankok) koordinálja az intézkedéseket más illetékes hatóságokkal (koordináció határokon átnyúló stabilitási csoportok révén)	Felszámolási irányelv A határokon átnyúló fióktelepek felszámolása az anyavállalat székhelye szerinti ország fizetéseképtelenségi eljárása szerint történik A határokon átnyúló leányvállalatok felszámolása a leányvállalat engedélyezésének helye szerinti eljárásoknak megfelelően történik
Megfontolandó lehetőségek módosítások	Az Európai Rendszerkockázati Testület (ESRB) és az Európai Bankfelügyeleti Hatóság (EBA) létrehozása Tőkeáttételi arány Kockázatok kezelése (javaldalmazási struktúrák) A tőke mennyisége és minősége Megerősített tőkekövetelmények A likviditási felügyelete Bezárási tervek készítése	Európai Bankfelügyeleti Hatóság A bank vezetőségének új hatáskörei Közös értékelési keret Helyreállítási tervek Eszközök átruházhatóságára vonatkozó keret Kiterjesztett közös eszközök a felügyelet számára (CEBS) A fióktelepek székhely szerinti/fogadó ország szerinti felügyeletének tisztázása (CRD 33. cikk)	Új bankrendezési eszközök Új együttműködési keret A jogi keret szélesebb – az új bankrendezési eszközöket támogató – változása A határokon átnyúló bankrendezés finanszírozási mechanizmusai (ideértve a betétbiztosítási rendszerek lehetősége szerepét) Bezárási tervek alkalmazása	Egy csoport integrált felszámolásának megkönnyítése: – A fizetéseképtelenségi eljárások koordinációs kerete – Vezető tisztviselő a fizetéseképtelenségi eljárásban – Egyetlen hatóság által végzett integrált rendezés – Eszközátruházás az eljárás megindítása utáni finanszírozás keretében

3. A FELÜGYELETEK ÁLTALI KORAI BEAVATKOZÁS

3.1. A korai beavatkozás eszközei

A felügyeleti ártali korai beavatkozás keretének néhány eleme a bankok jelenlegi prudenciális keretében már megjelenik, mivel az is meghatározza az intézkedések azon minimális körét, amelynek a felügyeleti rendelkezésére kell állnia a hitelintézetek csődjének kezeléséhez, az irányelv követelményeinek teljesítése érdekében⁶. Ezek többek között tartalmazzák az intézmény azon kötelezettségét, hogy az irányelvben meghatározott minimális szint fölé növelje szavatolótőkéjét; erősítse meg belső szervezetét és irányítási intézkedéseit; alkalmazzon különleges tartalékképzési politikát; korlátozza üzletvitelét vagy működését; vagy csökkentse a tevékenységével, termékeivel vagy rendszereivel kapcsolatos kockázatokat. Ezek az intézkedések az intézmény vezetősége kezében hagyják az ellenőrzést és nem jelentenek szükségszerűen komoly beavatkozást a részvényesek vagy a hitelezők jogaiba. A tőkekövetelmény-irányelv⁷ nemrég elfogadott módosításai elő fogják írni az összevonást végző felügyeleti közös értékelések, rendkívüli intézkedések, vészhelyzeti tervek és a nyilvánosság tájékoztatásának megtervezését és koordinálását vészhelyzet esetén.

Jelentős hiányosságok maradtak azonban, amelyek az alábbi kiegészítő intézkedésekkel kezelhetők:

⁶ A hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló 2006/48/EK irányelv (átdolgozott szöveg) 136. cikke (HL L 177., 2006.6.30., 1. o.).

⁷ A hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló 2006/48/EK irányelv (átdolgozott szöveg). Ezt utoljára a CRD 2 javaslat módosította:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:EN:NOT>

- a felügyelet harmonizált hatásköre arra vonatkozóan, hogy adott esetben (például rendszerszinten fontos pénzügyi intézmények esetében) cégspecifikus vészhelyzeti és rendezési terv („living will” – „az életre vonatkozó végakarat”) készítését írják elő, amely részletezi, hogyan lehet egy intézményt és annak üzleti tevékenységét gyorsan és szabályosan felbontani és felszámolni – ezeknek a terveknek a szükségességét a G20-ak jelenleg tárgyalják;
- a jó irányítás előmozdítása a pénzügyi intézményen belül annak érdekében, hogy egy esetleges jövőbeli válságot egyszerűbben és könnyebben lehessen kezelni;
- csoport-helyreállítási terv előírását, a bank vezetőségének megváltoztatását, vagy az intézmény pénzügyi helyzetének helyreállítására irányuló elsődleges céllal egy képviselő kinevezését lehetővé tévő hatáskörök, amelyekkel jelenleg nem minden nemzeti felügyelet rendelkezik;
- közös mutatók vagy küszöbértékek, és az uniós felügyelet között egyeztetett terminológia, amely egyértelműen meghatározná, mikor és hogyan kell beavatkozni egy határokon átnyúló bank esetében;
- határokon átnyúló fióktelepek felügyeletének felülvizsgálata a székhely szerinti és a fogadó állam hatóságai közötti együttműködési intézkedések hiányosságainak és az azzal kapcsolatos aggálynak a fényében, hogy a fogadó államnak van-e hatásköre hatékony vészhelyzeti beavatkozásra.

A közelmúlt eseményei egyértelműen bizonyították, hogy a felügyeleti keret nem volt elég szilárd, és hiányoztak az ösztönzők a határokon átnyúló csoportok helyreállítását célzó felügyeleti intézkedések hatékony koordinációjának támogatásához.

Kérdések⁸

Milyen további eszközökkel kell a felügyeleteknek rendelkezniük a kialakuló problémák kezeléséhez?

Hogyan lehet kiváltani ezek használatát?

Mennyire fontosak a bezárási tervek („living wills”), mint válságkezelési eszközök?

3.2. Csoporton belüli eszközátruházás

A csoporton belüli pénzügyi támogatás eszközéül szolgáló eszközátruházás segíthetné a csoportokat likviditási helyzetük kezelésében és néhány esetben hozzájárulhatna az egységek stabilizálásához egy kialakuló válságban.

- Jelenleg az EU-ban nincs engedélyezési rendszer az eszközátruházásra és az uniós jogszabályok nem biztosítják az átruházás feltételeinek általános keretét⁹. Az

⁸ Erre és a közlemény más részeire vonatkozó részletesebb kérdések találhatók a közleményt kísérő munkadokumentumban.

⁹ A 2006/48/EK irányelv (52) preambulumbekzdése csak azt határozza meg, hogy a vállalt kockázatok kezelése teljesen önálló módon történik, a megbízható bankirányítás elveivel összhangban, tekintet nélkül az egyéb megfontolásokra.

eszközátruházást elvben az összes tagállamban méltányos elbírálás alá kell vetni, függetlenül attól, hogy kapcsolt vagy egymástól független jogalanyok között történik. Ennek az elvnek a kifejeződése és alkalmazása azonban eltér a tagállamok között.

- Az olyan eszközátruházás, amely nem tisztán kereskedelmi feltételek között történik, hátrányosan befolyásolhatja az átruházó hitelezőit és kisebbségi részvényeseit. Az ilyen átruházásokat a kisebbségi részvényesek vagy hitelezők kifogásolhatják és felmerülhet az igazgatók polgári jogi vagy büntetőjogi felelőssége¹⁰.

Ezek a kérdések megakadályozhatnak olyan intézkedéseket, amelyek a csoportok – és különösen a határokon átnyúló csoportok – érdekét a leginkább szolgálnák. A „csoportérdek” koncepciójának bevezetése a bankcsoportok esetében megfelelő mód lehet az átruházások alátámasztására és az igazgatók felelősségével kapcsolatos kockázatok kezelésére. Érdemes lehet megvizsgálni a csoporthoz tartozó társaságok függőségének és kölcsönös érdekeinek korlátozott fogalmát, ahol átruházás engedélyezésére meghatározott feltételek teljesülése esetén kerülhetne sor. Gondosan mérlegelni kell azonban ezeknek a javaslatoknak a korlátozott felelősséggel és a csoport tagjainak különálló jogi személyiségével kapcsolatos elvekre gyakorolt hatását. Fontos lenne megfelelő óvintézkedések kialakítása is az eszközátruházás illegális célú esetleges kihasználásának elkerülése érdekében.

Az is szükséges lehet, hogy egy ilyen szabályozást megfelelő óvintézkedésekkel a fizetéseképtelenségre vonatkozó törvények módosítása is alátámasszon, mint például az átvevő fizetéseképtelensége esetén az átruházó elsőbbségi besorolása.

Megvalósítható az eszközátruházásra vonatkozó keret kialakítása? Ha igen, milyen problémák kezelésére van szükség?

Milyen óvintézkedésekre van szükség a részvényesek és a hitelezők szempontjából?

4. BANKRENDEZÉS

4.1. Miért van szükség uniós szintű bankrendezési intézkedésre?

A tagállami keretek különbségei

A csődbe jutott bank rendezését célzó hatályos uniós intézkedések hatóköre és tartalma minimális. Ezek csak a felügyeleti beavatkozással és a határokon átnyúló bankok *fióktelepei* esetében a fizetéseképtelenségi eljárás kölcsönös elismerésével foglalkoznak. A hitelintézetek reorganizációjáról és felszámolásáról szóló 2001/24/EK irányelv (a felszámolási irányelv) előírja, hogy egy olyan hitelintézet reorganizációját és felszámolását, amelynek egy másik tagállamban fióktelepe van, az illetékes hatóságoknak kell kezdeményezniük és végrehajtaniuk egyetlen eljárásban, az intézmény székhelye szerinti tagállam nemzeti fizetéseképtelenségi jogával összhangban. Az anyavállalatból és más tagállamokban levő *leányvállalatokból* álló, határokon átnyúló bankcsoport nem tartozik az irányelv hatálya alá.

¹⁰ A Bizottság szolgálatainak jelentése az eszközök átruházhatóságáról (2008. november 14.), lásd az alábbi weboldalon:
http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/windingup/rep141108_en.pdf

A határokon átnyúló banki üzletág fő formáját a leányvállalatok jelentik, eszközállományuk majdnem 4 billió EUR¹¹. Uniós intézkedések hiányában a válságkezelést ezért szinte teljes egészében a nemzeti szabályozás irányítja, ami jelentősen eltérhet¹². Például néhány tagállamban a releváns hatáskör a bankokra vonatkozó egyedi rendezési vagy fizetéseképtelenségi szabályozásból ered, míg máshol csak általános társasági fizetéseképtelenségi szabályozás áll rendelkezésre. A határokon átnyúló bankok csődjének kezelésére vonatkozó hatáskört egy sor különböző belföldi hatóságra ruházzák, többek között bankfelügyeletekre, központi bankokra, minisztériumokra, bíróságokra vagy felszámolókra, néhány esetben pedig betétbiztosítási rendszerekre. A hatáskörök és az alkalmazásukat irányító feltételek is eltérnek a nemzeti rendszertől függően.

A határokon átnyúló hatékony bankrendezés sokkal nehezebb, ha a nemzeti jog keretében rendelkezésre álló intézkedések vagy bizonyos vállalati tevékenységek eljárési követelményei eltérnek. Például ha egy nemzeti hatóság hatáskörrel rendelkezik ahhoz, hogy végrehajtási határozattal eszközöket ruházzon át egy harmadik fél vásárlóra, míg egy másik ezt csak bírósági eljárás keretében teheti meg, a két hatóság gyors és koordinált beavatkozása saját joghatósága keretében kapcsolt bankokkal vagy azok eszközeivel kapcsolatban valószínűleg rendkívül bonyolult.

Szintén alapvető fontosságú, hogy melyik szakaszban lehet rendezési intézkedést hozni. Nem minden nemzeti hatóságnak van jogköre egy nehézségekkel küzdő bank stabilizálásához és reorganizációjához a fizetéseképtelenség hivatalos (a nemzeti jogban meghatározott) megállapítása előtt, és az említett hatáskör érvényesítését kiváltó harmonizált küszöbfeltételek hiánya megakadályozhatja a koordinált fellépést egy határokon átnyúló csoporttal kapcsolatban. Mindezt részletesebben a 4.4. szakasz tárgyalja.

Miközben ez a sokféleség nem okvetlenül probléma akkor, ha a bajban lévő bank csak belföldi műveleteket végez és az intézkedések megfelelnek az állami támogatásra vonatkozó szabályoknak, a több joghatóság keretében működő bankcsoport vonatkozásában ez minden bizonnyal akadályozza a hatékony koordinált fellépést.

A nemzeti eszközök elkülönítését célzó ösztönzők

A tagállamok hatóságai a válságra válaszolva hajlottak arra, hogy egy határokon átnyúló csoport nemzeti eszközeit elkülönítsék és nemzeti rendezési eszközöket használjanak a jogalany szintjén, mint hogy az egész csoportra kiterjedő megoldást keressenek. A helyi eszközök elkülönítése azonban gyakran inkább akadályozza, mint segíti egy határokon átnyúló csoport problémáinak megoldását. Lesznek olyan esetek, amikor ezek az intézkedések a csoport egészére nézve megnövelik a veszteséget.

Határokon átnyúló válság esetén a tagállamoknak a koordinációra és a nemzeti eszközök elkülönítésétől való tartózkodásra történő ösztönzését korlátozza az, hogy mennyire kell védeniük az érintett nemzeti szereplők érdekeit (többek között a hitelezőket, az adófizetőket és a betétbiztosítási rendszert). A határokon átnyúló csoport együttműködve történő

¹¹ Határokon átnyúló leányvállalatok eszközállománya (2006), forrás: EKB.

¹² „Study on the feasibility of reducing obstacles to the transfer of assets within a cross border banking group during a financial crisis and of establishing a legal framework for the reorganisation and winding-up of cross border banking groups” („Tanulmány a határokon átnyúló bankcsoporton belüli – válság esetén történő – eszközátruházással szembeni akadályok csökkentésének megvalósíthatóságáról és a határokon átnyúló bankcsoportok reorganizációjára és felszámolására vonatkozó jogi keret létrehozásáról” (DBB Law, 2008).

rendezését alapvetően hátráltató említett akadály többek között a fizetéseképtelenséggel kapcsolatos jogszabályok területi jellegében gyökerezik. Ha a fizetéseképtelenséget nemzeti szinten szabályozzák, a hazai hatóságok törvényes – és erősen politikai – érdeke az, hogy elkülönítsék egy nehézségekkel küzdő bank nemzeti eszközeit a belföldi betétek védelme érdekében, és azért, hogy maximalizálják a nemzeti jogalany hitelezői számára rendelkezésre álló eszközöket.

A tagállamoknak a határokon átnyúló bankcsoport helyi eszközeinek elkülönítésére vonatkozó jogát korlátozó bármely megállapodás azonban erősen függ attól, hogy vannak-e megfelelő, méltányos és jogilag összeegyeztethető tehermegosztási rendelkezések¹³ a tagállamok között egy bankcsoport egészét – többek között külföldi leányvállalatait – érintő esetleges veszteség esetén. Ezek a rendelkezések nemcsak a válságkezelést segítenék, de hozzájárulnának a válság megelőzéséhez is, azáltal, hogy jobban ösztönöznék az állami hatóságok közötti együttműködést. Mindenekelőtt az együttműködési intézkedésekbe vetett bizalmat kell alátámasztani annak megerősítésével, hogy a határokon átnyúló bankrendezésből eredő költségeket méltányosan meg lehet osztani a különböző érdekelttek között. Mindezt az 4.8. szakasz tárgyalja.

4.2. A bankrendezési keret célkitűzései

A bankrendezéssel kapcsolatos különböző nemzeti megközelítésekhez jelenleg eltérő célkitűzések kapcsolódnak. A társasági jog fizetéseképtelenségre vonatkozó előírásainak két alapvető céljuk van: a hitelezők tisztességes és kiszámítható módon történő kezelése, és a hitelezők követeléseinek kielégítéséhez rendelkezésre álló eszközök maximalizálása. Ezzel szemben a banki fizetéseképtelenségre vonatkozó egyedi szabályozásban előtérbe kerülhetnek állami szakpolitikai célkitűzések, mint a pénzügyi stabilitás, a szolgáltatások folyamatossága és a fizetési rendszerek integritása. A közös célkitűzésrendszerről való megállapodás meghatározza és formálja az új uniós keret jellegét.

A bankrendezés európai keretének ezért egyeztetett és közös célkitűzéseken kell alapulnia, amelyek biztosítják, hogy a veszteség elsősorban a részvényesekre, valamint a rangsorban hátrább levő és a biztosítékkal nem rendelkező hitelezőkre háruljon, és ne a kormányokra és az adófizetőkre. Ez alapvető az erkölcsi kockázat elkerüléséhez, amely abból az elvárásból keletkezhet, hogy a túl nagy vagy a túlságosan összefonódott bankok nem mennek csődbe és valószínűleg állami finanszírozással megmentik őket. A legfőbb szakpolitikai célkitűzés a megfelelő – politikai és gazdasági – felkészülés arra, hogy egy bank, méretétől függetlenül, bármikor csődbe mehet¹⁴. Ez az alapvető célkitűzés azonban csak akkor érhető el, ha a bankrendezési keret képes biztosítani a (biztosított) betétesek védelmét és a banki és fizetési szolgáltatások folyamatosságát, és általánosságban kezelni tudja egy bankcsőd rendszerszintű hatásait az áttérjedés minimalizálásával és a szabályos felszámolás szükséges jogi feltételeinek biztosításával¹⁵.

¹³ A bankrendezési intézkedések pénzügyi támogatása szinte biztosan érinti az állami támogatásra vonatkozó uniós szabályokat, és ezért az ilyen rendelkezéseknek meg kell felelniük az említett szabályoknak.

¹⁴ Lásd a G20 vezetőinek nyilatkozatát (Pittsburgh, 2009. szeptember 24–25): <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>

¹⁵ A Pénzügyi Stabilitási Tanács 2009. szeptember 15-én sajtóközleményt adott ki, amelyben bejelentette, hogy munkaprogramot indít el, amelynek keretében a rendszerszinten fontos intézményekkel összefüggő erkölcsi kockázattal és egyéb kihívásokkal foglalkozik. http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_090915.pdf

4.3. Milyen bankrendezési eszközökre van szükség?

A bankrendezéssel kapcsolatos nemzeti megközelítések nagyjából két csoportba sorolhatók: az általános társasági jogi – többek között igazgatási – fizetéseképtelenségi előírások keretében működők, és azok, amelyeknek a bankokra vonatkozóan külön szabályozásuk van. A szabályok mindkét esetben a belföldi banki műveletekre korlátozódnak, és az adott területen kívül nem alkalmazandók¹⁶. Az egyedi szabályozás lehet a bankokhoz igazított általános fizetéseképtelenségi szabályozás vagy konkrétan a csődbe jutott bankokra szabott rendezési eszköztár. Ezek a speciális rendezési eszközök magukban foglalhatják a csődbe jutott bank eszközei és kötelezettségei egy részének vagy egészének egy másik magánszektorbeli társaságra vagy hídbankra történő átruházására (nemzeti hatóságok általi támogatott vagy nem támogatott egyesítés) vonatkozó hatáskört; a csődbe jutott intézmény mérlegének megtisztítására vonatkozó hatáskört, a nem teljesítő kölcsönök és a „mérgező” vagy a nehezen értékelhető eszközök átruházását egy külön eszközkezelő társaságra (vagy „rossz bankra”); és az államosítást.

Ezen a széles megkülönböztetésen belül további különbségek vannak. Némely nemzeti rendszer a fokozatos megközelítést részesíti előnyben, míg mások inkább a gyors, sürgősségi beavatkozás felé hajlanak. Az első módszer jellemzően korábbi szakasztól alkalmazandó és célja, hogy a részvényeseket a szerkezetátalakítási intézkedésekhez való hozzájárulásra ösztönözze: az első lépés gyakran a vezetőség felváltása egy tisztviselővel vagy egy speciális ügyvezetővel, majd szerkezetátalakítási terv előterjesztése a részvényeseknek jóváhagyásra, és csak a második lépésben kerül sor olyan intézkedésekre, amelyek felülbírálják a részvényesek jogait. A második megközelítés alapján ezzel szemben a részvényesek előzetes beleegyezése nélkül kerül sor intézkedésekre.

A hatékony eszköztárnak az állami pénzügyi támogatás és a felszámolás mellett más lehetőségeket is biztosítania kell a hatóságok számára egy nehézségekkel küzdő bank problémáinak kezeléséhez. Miközben ez a dokumentum nyitott az uniós szabályozás legmegfelelőbb eszközeivel kapcsolatban, és az erre vonatkozó véleményeket kívánja összegyűjteni, fontos, hogy a bankrendezést végző hatóságok számára közös eszközök kellően széles választéka álljon rendelkezésre, amelyek rugalmasan és mérlegelés után alkalmazhatók, és hogy a hatóságok kellő gyorsasággal tudjanak eljárni és ellenőrizhessék a bankrendezés alakulását. A legutóbbi IMF-munkadokumentum¹⁷ azt javasolja, hogy az alábbi – számos hatályos nemzeti szabályozás¹⁸ keretében alkalmazott – eszközöket fontolóra kellene venni az uniós előírások felülvizsgálata során:

- a csődbe jutott bank vagy üzleti tevékenysége magánszektorbeli felvásárlásának megkönnyítésére vagy elősegítésére irányuló hatáskör;

¹⁶ Bár a 2001/24/EK irányelv alkalmazási körébe tartozó reorganizációs vagy felszámolási intézkedések vonatkoznak a hitelintézetek más tagállamban levő *fióktelepeire* (de leányvállalataira nem).

¹⁷ „The Need for Special Resolution Regimes for Financial Institutions – The Case of the European Union” („Pénzügyi intézményekre vonatkozó speciális rendezési szabályok szükségessége – az Európai Unió esete”) (írta: Martin Cihák és Erlend Nier) IMF-munkadokumentum (WP/09/200).

¹⁸ Más országokban van ilyen hatáskör, de implicit. A bíróságok használhatják fizetéseképtelenségi eljárások keretében.

- a csődbe jutott bank üzleti tevékenységének egy ideiglenes „hídbankba” történő áthelyezésére irányuló hatáskör, annak érdekében, hogy működése fennmaradjon és később értékesíthető legyen a magánszektorban;
- a „tisztá” és „mérgező” eszközök „jó” és „rossz” bankba történő elkülönítésére irányuló hatáskör, az eszközök és kötelezettségek részleges átruházása révén.

Mivel ezek az eszközök esetleg állami támogatás bevonását jelenthetik, olyan módon kell őket kialakítani és működtetni, hogy az összhangban legyen az EU állami támogatásokra vonatkozó előírásaival¹⁹.

Más joghatóságok speciális igazgatás keretében kezelik a bankok reorganizációját, amelynek során a releváns nemzeti hatóság által kinevezett tisztviselő veszi át az ellenőrzést a csődbe jutott bank vezetősége fölött és mérlegeli az átszervezés módját. Ez az uniós szabályozás keretében is hasznos lehet, bár a megfelelő küszöbfeltételek és az ütemezés eltérő lehet (lásd a 4.4. szakaszt).

Melyek az EU bankrendezési szabályozásának fő eszközei?

4.4. Küszöbfeltételek és az eszközök használatának ütemezése

Az EU bankrendezési szabályozásának központi eleme, hogy egyértelmű küszöbfeltételeket kell meghatározni, amelyeknek teljesülniük kell a beavatkozási hatáskör érvényesítéséhez. Ezek megkönnyítik a nemzeti hatóságok koordinált fellépését, csökkentik a kifogások kockázatát, jogbiztonságot teremtenek a részvényesek és hitelezők számára azon körülmények tekintetében, amikor intézkedésre kerülhet sor. Minden olyan beavatkozásnak, amely hatással van a részvényesek és hitelezők érdekeire és jogaira, arányosnak kell lennie az intézményben felmerülő probléma nagyságával, és a közérdek ésszerű mérlegelésének kell irányítania.

A közérdek megóvása céljából a beavatkozásnak azelőtt lehetségesnek kell lennie, mielőtt egy bank „mérleg szerint” válik fizetéseképtelenné: vagyis azt megelőzően, hogy a bank elérné a szabályos fizetéseképtelenségi eljárás szempontjából releváns küszöbértéket. Ha a hatóságok nem tudnak határozottan beavatkozni a közérdek védelme céljából, mielőtt a bank gyakorlatilag fizetéseképtelenné válik, ez korlátozza a stabilizáció és a bankrendezés tényleges lehetőségeit, vagy növeli a lehetőségek megvalósításához szükséges állami pénzeszközök mértékét. Az uniós szabályozás küszöbfeltételeinek ezért megfelelő szakaszban kell lehetővé tenniük a beavatkozást, miközben kellően szigorúnak kell lenniük annak biztosítása érdekében, hogy az érintett szereplők jogaira hatást gyakorló beavatkozás indokolt. Ez az eredmény leginkább úgy érhető el, ha a szabályozási küszöb, amely azon a felületei értékelésen alapul, hogy egy intézmény nem teljesíti az alapvető szabályozási feltételeket, összekapcsolódik a szélesebb – például a pénzügyi stabilitásra és a banki szolgáltatások folyamatosságára vonatkozó – közérdekkel.

Melyek a bankrendezési eszközök használatához kapcsolódó megfelelő küszöbértékek?

¹⁹ Ami a jelenlegi pénzügyi válságot illeti a Bizottság számos iránymutatást fogadott el ennek a rendkívüli, vészhelyzetnek tekinthető helyzetnek a kezeléséhez.

4.5. A bankrendezési keret alkalmazási köre

Az új keretet helyénvaló valamennyi olyan hitelintézetre alkalmazni, amely határokon átnyúló csoportnak a tagja. Ennek magában kell foglalnia a határokon átnyúló fióktelepeket, mert a tapasztalatok azt mutatják, hogy a határokon átnyúló fióktelepeket működtető bankok reális kockázatot jelenthetnek a tagállamok pénzügyi stabilitására nézve, abban az esetben, ha a bankfiókok jelentős mértékű betétgyűjtő tevékenységet végeznek²⁰. Emellett, mivel a bankcsoportok gyakran olyan társaságokat is magukban foglalnak, amelyek befektetési tevékenységet és egyéb pénzügyi szolgáltatást végeznek, és csődjük szintén rendszerkockázatot jelenthet a pénzügyi rendszerre nézve, ésszerűnek tűnik, hogy az összehangolt uniós bankrendezési keret kiterjedjen a befektetési társaságokra és esetleg a biztosítókra²¹ is. A Lehman Brothers felszámolása és az ezáltal okozott piaci zavarok²², többek között az ügyfelek eszközeinek helye és státusza körüli, valamint a Lehman partnereinek szerződéses pozíciói körüli bizonytalanság egyértelművé tette, hogy szükség van a befektetési társaságok csődjét kezelő intézkedésekre is.

Azok a bankrendezési intézkedések azonban, amelyek betétgyűjtő bankok esetében megfelelőek, nem szükségszerűen alkalmazhatók más jellegű pénzügyi intézményekre. Például az eszközöknek és kötelezettségeknek egy hídbankra történő átruházására vonatkozó hatáskör megfelelő lehet a betétgyűjtő bankok esetében, tevékenységük jellege és a bankrendezés célja miatt, de kevésbé releváns egy befektetési bank esetében, ahol a bankrendezés középpontjában olyan probléma és bizonytalanság kezelése állhat, amely kereskedéssel, elszámolással és kiegyenlítéssel, valamint az ügyfelek eszközeivel kapcsolatos biztosítékkal és letéttel függ össze.

Milyen legyen az EU bankrendezési keretének alkalmazási köre? Csak a betétgyűjtő bankokra összpontosítson (szemben bármely más szabályozott pénzügyi intézménnyel)?

Ha igen, csak határokon átnyúló bankcsoportokra vonatkozzon vagy foglaljon magában egyetlen egységet jelentő jogalanyokat is, amelyek csak fióktelepeik révén végeznek határokon átnyúló tevékenységet?

4.6. Az érdekeltek jogai a bankrendezési eljárásban

Résztvényesek

A jó vállalatirányítás és a tőke szabad mozgása szempontjából is lényeges, hogy a résztvényesek jogainak stabil kerete legyen. Különösen így van ez olyan bankok esetében, amelyek nyilvánosan működő társaságok, mivel ezeknek a résztvényeit a tőkepiacokon jegyzik és ott kereskednek velük. Egyensúlyt kell teremteni a résztvényesek törvényes érdekeinek

²⁰ Erről volt szó az izlandi bankválság esetében is.

²¹ A befektetési társaságokra nem vonatkozik sem a felszámolási és reorganizációs irányelv, sem az EK fizetésképtelenséggel kapcsolatos rendelete. Ezzel szemben a biztosítókra a biztosítóintézetek reorganizációjáról és felszámolásáról szóló 2001/17/EK irányelv vonatkozik, amely előírja a székhely szerinti állam fizetésképtelenségi eljárásainak kölcsönös elismerését és koordinációját egy biztosítóintézet másik tagállamban működő fiókjával kapcsolatban.

²² Például az azzal kapcsolatos bizonytalanság, hogy más pénzügyi intézmények milyen mértékben vannak kitéve a Lehmannnak, a globális részvényárak hirtelen zuhanásához vezetett a banki ágazatban, miközben megnövekedett az olyan amerikai pénzügyi alapok iránti kereslet, amelyekről azt hitték, hogy a Lehman kereskedelmi papírjaiba fektettek be, és ez az összes amerikai kereskedelmi papír esetében gyors likvidációhoz és a piac összeomlásához vezetett.

védelme és a bankrendezést végző hatóságok azon képessége között, hogy átszervezés céljából gyorsan és határozottan tudjanak beavatkozni egy csődbe jutott intézmény vagy csoport esetében, a hatás áttérjedésének minimalizálása és az érintett tagállambeli bankrendszer stabilitásának biztosítása érdekében.

Az uniós jogszabályok számos kötelező előírást tartalmaznak, amelyek jogokat ruháznak a részvényesekre. Ezek közé tartoznak az elővásárlási jogok és az arra vonatkozó követelmények, hogy a kibocsátott részvénytőke bármely emelését vagy csökkentését a részvényesek közgyűlésének jóvá kell hagynia. A részvényesek az EU-n belül azonos minimális jogokat kapnak, amíg a társaság folyamatosan működik. A részvényeseknek az uniós jogszabályoknak megfelelően biztosított jogok általában nem jelentenék a szabályos fizetéseképtelenségi eljárás keretében hozott reorganizációs intézkedések akadályát. Ezek a jogok nem jelentenék szükségszerűen problémát egy olyan bankrendezési folyamatban sem, amely fokozatos megközelítést részesít előnyben és ösztönzi a részvényesek hozzájárulását az átszervezési intézkedésekhez, vagy amelyben elegendő idő áll rendelkezésre az ilyen követelményeknek való megfeleléshez. Nehézség akkor támad, ha a reorganizációra olyan bankrendezési eljárásban kerül sor, amelynek során az intézkedéseket a részvényesek előzetes jóváhagyása nélkül kívánják bevezetni. Ebben az esetben az EU társasági jogi irányelveiben biztosított jogok kötelező jellege alááshatja a hatóságok azon próbálkozását, hogy gyorsan kezeljenek egy bankválságot. Ezért szükség lehet ezeknek az irányelveknek a kiigazítására. Ezeknek a kiigazításoknak olyanoknak kell lenniük, hogy meghatározott körülmények között – azaz kiváltó értékek vagy feltételek teljesülésekor – garantálják a nemzeti hatóságok képességét a gyors beavatkozásra, anélkül, hogy meg kellene szerezniük a részvényesek jóváhagyását, annak érdekében, hogy biztosítsák a bank által nyújtott alapvető szolgáltatások folyamatosságát és minimalizálják csődje rendszerszintű hatását, például magánszektorbeli vásárlás levezénylésével.

Hasonlóan, egy nehézségekkel küzdő bank eszközeinek vagy tulajdonjogának a részvényesek előzetes jóváhagyása nélküli átruházása összhangban kell, hogy legyen a részvényesek tulajdonhoz való jogával az emberi jogokról szóló európai egyezmény alapján. Amennyiben uniós előírások alapján biztosított jogokról van szó, megfelelő jogorvoslati és kártalanítási mechanizmusokkal is foglalkozni kell.

A részvényeseknek joguk van ahhoz, hogy ne fosszák meg őket részvényeiktől vagy ne csökkenjen azok értéke, kivéve, ha ezt a beavatkozást a közérdek indokolja és összhangban van a törvényben biztosított feltételekkel és a nemzetközi joggal. Ha bizonytalanság alakul ki azzal kapcsolatban, hogy a beavatkozás feltételei méltányos egyensúlyt teremtenek-e a közösség általános érdekei és az egyes részvényesek alapvető jogainak védelmére irányuló követelmény között, ez felvetheti annak a veszélyét, hogy a bankrendezési intézkedéseket egyéni esetekben megtámadják a nemzeti vagy európai bíróságok előtt.

Hitelezők és partnerek

Az olyan bankrendezési eszközök, amelyek eszközök átruházását vonják maguk után, hatással lehetnek a hitelezők és a piaci partnerek jogaira, így minden uniós rendezési keretnek megfelelő óvintézkedéseket kell tartalmaznia ezeknek az érdekeknek a védelme céljából. A hitelezőknek nyújtott biztosítékok lehetnek például kártalanítási mechanizmusok annak biztosításához, hogy egyetlen hitelező sem jár rosszabbul annál, mint ha a rendezés alatt álló bank a hatályos fizetéseképtelenségi törvényeknek megfelelően felszámolásra került volna. A piaci partnereknek nyújtott biztosíték tartalmazhat korlátozásokat a kiegyenlítési és nettósítási

intézkedések, biztonsági érdekek és strukturált finanszírozási intézkedések zavarainak elkerülése céljából.

Szükség van az EU társasági jogi irányelveiben meghatározott egyes előírásoktól való eltérésre? Ha igen, milyen feltételeknek és küszöbértékeknek kell vonatkozniuk egy ilyen eltérésre? A részvényesek, hitelezők és partnerek tekintetében milyen biztosítékok, felülvizsgálati vagy kártalanítási mechanizmusok lennének megfelelőek?

4.7. Bankrendezési intézkedések alkalmazása bankcsoport esetében

Ez a közlemény elsősorban a határokon átnyúló bankokra összpontosít. Ha egy különálló jogi személy fióktelepei révén végez határokon átnyúló tevékenységet, a felszámolásról szóló irányelvben (CIWUD) meghatározott elveket kell alkalmazni a bank székhelye szerinti államban elfogadott intézkedéseknek a másik tagállamban működő fióktelepre történő kiterjesztéséhez. Ez jogszabályi változásokat jelenthet, mivel nem egyértelmű, hogy az EU bankrendezési intézkedései szükségszerűen a felszámolásról szóló irányelv alkalmazási körébe tartoznak-e.

A bankrendezési intézkedéseknek egy bankcsoport kapcsolt társaságára történő alkalmazása azonban még bonyolultabb kérdés. Általánosságban, ha az EU túl akar lépni a nemzeti központú válságkezelésen és az eszközök elkülönítésének érthető tendenciáján, két módszer alkalmazására nyílt lehetőségek: az első egy olyan keret kidolgozása az intézkedések koordinációjához, amelyet továbbra is nemzeti szinten kellene alkalmazni. A második módszer keretében a belső piac jóval messzebb mutató fejlesztésére kerülne sor, amely a különböző joghatóságokon belül az egy csoportba tartozó egységek egyetlen bankrendezési hatóság által végzett, integrált rendezését írta elő.

A Bizottság úgy véli, hogy további vizsgálatra érdemes az a lehetőség, amely szerint értékelni kellene egyetlen bankrendezési hatóság megvalósíthatóságát, amely felelős lenne a határokon átnyúló csoportok – szabályok alapján történő – rendezéséért, és ez a hatóság játszaná a vezető szerepet a rendezés levezénylésében.

Amennyiben az európai bankrendezési hatóság létrehozása nem megvalósítható, legalább a határokon átnyúló bankcsoportokra vonatkozó nemzeti bankrendezési intézkedéseket össze kellene hangolni.

A nemzeti intézkedések koordinációján alapuló, határokon átnyúló bankrendezés módszere inkább a jelenlegi rendelkezések megerősítését jelentené, mint az azoktól való radikális eltávolodást. A pénzügyi stabilitásról szóló, 2008. júniusi egyetértési megállapodás²³ a válság idején hatályos volt, de nem bizonyult elegendő vagy hasznos alapnak a tagállamok közötti együttműködés szempontjából. Egy határokon átnyúló bank csődje esetén megfelelő rendezés sokkal inkább úgy lehetséges, ha van egy kötelező erejű, strukturált uniós keret, amely válság idején megszilárdítja az együttműködési intézkedéseket. A 4.8. szakaszban alább vázolt, a határokon átnyúló bankrendezés finanszírozására vonatkozó rendelkezések megfelelő ösztönzőkkel valószínűleg szintén erősítik a koordináció hatékonyságát.

²³ Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti hatóságai, központi bankjai és pénzügyminisztériumai által a határokon átnyúló pénzügyi stabilitás érdekében kötött együttműködési egyetértési megállapodás (2008. június 1.)

Egy együttműködési és koordinációs keretben azonban egy bankcsoport rendezésére szükségszerűen az egyes jogalanyok szintjén kerülne sor, a hatályos nemzeti szabályokkal összhangban. Az ilyen, különálló jogalanyokra vonatkozó rendezés, még ha koordinált is, nem teszi szükségszerűen lehetővé a leghatékonyabb reorganizációt. Ez a módszer az EU integrált banki ágazatának a belső piac keretében kialakult üzleti viszonyait sem tudja tükrözni. A bankcsoportok működési és üzleti szempontból egyre inkább függenek egymástól, a likviditáskezelést gyakran olyan módon centralizálják, hogy az az eszközök összekeveredését eredményezi, és szervezetük és működésük inkább az üzletágakat, mintsem a jogi struktúrát tükrözi.

Ezek az aggályok a bankrendezési keret erősebb strukturális integrációjával kezelhetők teljes körűen, esetleg vezető hatóság kinevezésével (egyértelmű előzetes szabályokkal összhangban), amely levezényelné egy adott csoport rendezését. Ez a hatóság az érintett nemzeti hatóságokkal együttműködve a releváns területeken alkalmazná az EU rendezési intézkedéseit. Ez a megközelítés egyértelműen ambiciózus és nem valószínű, hogy hatékony vagy megvalósítható lehet, ha fizetéseképtelenség esetén nem válik lehetővé a bankcsoportok integráltabb kezelése. Mindezt az 5. szakasz tárgyalja.

Hogyan javítható a határokon átnyúló bankcsoport rendezéséért és fizetéseképtelenségi eljárásáért felelős hatóságok és tisztviselők közötti együttműködés és kommunikáció?

Célszerű és megvalósítható a bankcsoportoknak az Európai Bankrendezési Hatóság általi integrált rendezése?

Amennyiben ez a lehetőség nem megvalósítható, milyen minimális nemzeti bankrendezési intézkedésekre van szükség határokon átnyúló bankcsoportokra vonatkozóan?

4.8. A határokon átnyúló bankrendezés finanszírozása

A magánszektor általi finanszírozás

A határokon átnyúló bankrendezési szabályozás alapvető elemét képezik a finanszírozásra vonatkozó rendelkezések. Elsődleges elvként magánfinanszírozási intézkedésekre vagy magánszektorbeli megoldásokra akkor van szükség, ha a bankcsőd költségeit nem az adófizetőknek kellene viselniük (lásd a 4.2. szakaszt). Emellett a belső piaccal összefüggésben az erre vonatkozó uniós intézkedések hiánya korlátozza a hatóságok által egy határokon átnyúló esetben használandó rendezési eszközök körét. Ez megakadályozhatja, hogy a hatóságok a leghatékonyabb megoldást kövessék és nagyobb aggregált költségekhez vezet, amelyeket az érintett tagállamoknak egyénileg kell viselniük. Miközben általánosságban ajánlatos a magánszektor bevonásának biztosítása bankrendezés esetén, egy válság mélyülésével a magánszektorból rendelkezésre álló lehetőségek gyorsan szűkülnek.

Hasznos lenne megvizsgálni egy ex-ante mechanizmus kialakításának megvalósíthatóságát, amely biztosíthatná, hogy válság idején magánszektorbeli eszközök álljanak rendelkezésre. A betétbiztosítási rendszerek tartalmazhatnák bankrendezési intézkedések finanszírozásának lehetőségét. Ennek az lenne az előnye, hogy a banki ágazat közvetlenül járulna hozzá saját stabilitásához. Ez azonban bankcsőd esetén nem lehet a lakossági betétesek kártalanításának akadálya. A betétbiztosítási rendszerek működésének felülvizsgálatában, amelyet 2010 elején fog előterjeszteni, a Bizottság megvizsgálja a betétbiztosítási rendszerek használatát a válsággal összefüggésben. Ennek alternatívájaként a Bizottság – ahogy néhány tagállam teszi

– megvizsgálhatja egy bankrendezési alap létrehozását, amelyet esetleg a pénzügyi intézményekre kivetett – a méret vagy a piaci tevékenység alapján meghatározott – illetékből lehetne finanszírozni...

Emellett fel lehetne tárni annak a lehetőségét, hogy a fizetéseképtelenségi eljárás megindítása után a csoporton belüli finanszírozást megkönnyítő keret állna rendelkezésre. A cégcsoportok fizetéseképtelenségének kezelésével foglalkozó munkájával összefüggésben az UNCITRAL²⁴ azt vizsgálja, hogyan lehet megkönnyíteni a reorganizáció vagy a felszámolás alatt az üzleti tevékenység folytatását az eszközökhöz való folyamatos hozzáférés biztosításával.

Annak a kockázata azonban, hogy a bankrendezési intézkedéseket később jogi kifogással fel lehet számolni, erősen korlátozhatja a magánszektor hajlandóságát eszközvásárlásba történő befektetésre, vagy egy nehézségekkel küzdő bank egészének, illetve egy részének átvételére. Egy olyan keret, amely jogbiztonsággal ruházza fel a hozott intézkedéseket, valószínűleg megkönnyíti a magánszektorbeli megoldásokat.

Tehermegosztás

Ahogy a legutóbbi tapasztalatok is egyértelművé tették, magánszektorbeli megoldások nem állnak mindig rendelkezésre. Ezért intenzív munkára van szükség olyan elvek kidolgozásához, amelyek meghatározzák azon tagállamok közötti tehermegosztást, amelyekben egy határokon átnyúló bankcsoportnál rendezési intézkedéseket alkalmaznak. Sürgős és gyors előrelépésre van szükség a tagállamok egyértelmű kötelezettségeinek megállapításához az ilyen rendezés költségvetési költségeinek méltányos megosztása tekintetében²⁵. Ebből a szempontból a konkrét előrelépés fontosságát nem szabad alábecsülni. Ebben a szakaszban nem ajánlatos előre pontos képletet meghatározni a határokon átnyúló állami mentési műveletek költségeinek elosztására vonatkozóan. A tagállamoknak azonban tudniuk kell, hogy elvben előírják-e számukra a hozzájárulást, hogy hogyan szerveződne ez a tehermegosztás, ki lenne a felelős a tehermegosztással kapcsolatos tárgyalások kezdeményezéséért és ki koordinálná ezeket az eszmecseréket²⁶. Emellett mérlegelni kell a kölcsönösségi jogokat – például az adatokhoz való hozzáférést, stb. – azon tagállamok esetében, amelyek elfogadják a tehermegosztásra vonatkozó kötelezettséget. A méltányos tehermegosztásra vonatkozó elveket előre meghatározó megállapodás szükséges védőháló, amely biztosítja, hogy az érintett hatóságok rendelkezzenek a szükséges ösztönzőkkel a válságmegelőzés és a rendezési keret kapcsán történő együttműködéshez. Ha ezen a területen nem történik előrelépés, ez azt a veszélyt hordozza, hogy a Szerződésben levő alapvető elvek, mint a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága, és a tőke szabad áramlása, elviselhetetlen nyomás alá kerülnek.

²⁴ Az UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law – az Egyesült Nemzetek Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Bizottsága) V. munkacsoportja.

²⁵ A Gazdasági és Pénzügyi Bizottságnak benyújtott legutóbbi jelentés azt javasolta, hogy a pénzügyi stabilitást célzó uniós keretnek a határokon átnyúló pénzügyi csoportokra vonatkozó tehermegosztás kapcsán önkéntes ex ante intézkedéseket kell tartalmaznia, amelyet az egész EU-ra kiterjedő szabályok támogatnak, újonnan létrehozott határokon átnyúló stabilitási csoportokkal, amelyek fontos szerepet játszanak a szabályok végrehajtásának ellenőrzésében (Lessons from the financial crisis for European financial stability arrangements, EFC High-Level Working Group on Cross-Border Financial Stability Arrangements (A pénzügyi válság tanulságai az európai pénzügyi stabilitási intézkedések vonatkozásában – a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságnak a határokon átnyúló pénzügyi stabilitásra vonatkozó intézkedésekkel foglalkozó magas szintű munkacsoportja, 2008. július)

²⁶ Ezeknek az intézkedéseknek természetesen összhangban kell lenniük az állami támogatásokra vonatkozó szabályokkal.

Mi a legmegfelelőbb mód a bankrendezési intézkedések határokon átnyúló finanszírozásának biztosításához? Milyen szerepet játszik itt a magánszektorbeli finanszírozás?

Hasznos lehet előzetes válságfinanszírozási intézkedések megállapítása? Ha nem, hogyan lehet magánszektorbeli megoldásokkal a legjobban kezelni ezt a kérdést? Van tere a tehermegosztásra vonatkozó nagyobb egyértelműség elérésének? Ha igen, kiemelt helyet kapjon a tehermegosztás elveinek meghatározása?

5. FIZETÉSKÉPTELENSÉG

Jelenleg a rendezés során történő felszámolás lebonyolítása szükségszerűen nemzeti fizetéseképtelenségi eljárások alapján történik, és a koordináció a különböző nemzeti, fizetéseképtelenséggel foglalkozó hatóságok és tisztviselők közötti önkéntes együttműködésen múlik²⁷. A fizetéseképtelenségi eljárást bonyolító hatóságok közötti együttműködés gyakran nehézkes és nem tökéletes, és nem tudja hatékonyan kezelni a pénzügyi konglomerátumokat, a nemzetközi holdingokat és az üzletágak mentén szerveződő pénzügyi csoportokat²⁸.

Ezért az uniós bankrendezési keretet legalább egy kötelező együttműködési és információcsere-keretnek kell támogatnia, amely egy bankcsoport kapcsolt jogalanyait érintő eljárásokért felelős bíróságokra és a felszámolókra vonatkozik. Más, vizsgálandó lehetőségek előírást tartalmaznak a nemzeti eljárásoknak egy vezető tisztviselő általi koordinációjára vonatkozóan.

Cégcsoportok integrált kezelése

Ajánlatos lehet azonban továbbmenni a fizetéseképtelen cégcsoportok integráltabb kezelésének megkönnyítése terén. Ez – egyértelműen meghatározott körülmények között – magában foglalhatja a csoport egyetlen társaságként történő kezelését, annak érdekében, hogy meg lehessen szüntetni az egyetlen jogalanyra vonatkozó hagyományos megközelítés feltételezett eredménytelenségét és méltánytalanságát. Miközben ennek elérésére néhány nemzeti jognak már vannak módszerei, alkalmazásuk szükségszerűen olyan jogalanyokra korlátozódik, amelyek ugyanazon joghatóság és fizetéseképtelenségi szabályok alá tartoznak. Ha hasonló intézkedések kidolgozására kerülne sor a határokon átnyúló bankcsoportok fizetéseképtelenségi eljárásaihoz, foglalkozni kellene azzal a ténnyel, hogy a fizetéseképtelenségre vonatkozó szabályozás – például a prioritásra és az elkerülésre vonatkozó lényeges eltérésekkel – különböző.

Bankokra vonatkozó harmonizált uniós fizetéseképtelenségi szabályozás

²⁷

A hitelintézetek reorganizációjáról és felszámolásáról szóló 2001/24/EK irányelv megtiltja külön fizetéseképtelenségi intézkedések alkalmazását fióktelepekre a fogadó állam joga alapján. Biztosítja az eljárások kölcsönös elismerését és koordinációját a székhely szerinti ország ellenőrzése mellett és az egyetlen jogalany módszerét alkalmazza, amelynek során az anyabank és külföldi fióktelepeinek valamennyi eszközét és kötelezettségét – a székhely szerinti állam joga alapján – úgy reorganizálják vagy számolják fel, mintha az egész egy jogi személy lenne, az irányelvben meghatározott néhány kivételtől eltekintve. Azonban ez az irányelv nem rendelkezik egy bankcsoporton belüli különálló jogi személyek ellen indított fizetéseképtelenségi eljárások összevonásáról, valamint nem tesz kísérletet a nemzeti csődtörvények összehangolására sem.

²⁸

A Lehman Brothers összetett és elhúzódó fizetéseképtelensége jó példája annak, milyen nehézségekkel kerülnek szembe a felszámolók bonyolult felszámolási eljárások esetén.

A fizetéseképtelenné vált csoportok integráltabb kezelésének módszerei segíthetnek néhány olyan méltánytalanság kezelésében, amelyek akkor merülhetnek fel, ha erősen integrált bankcsoportokat különálló egységként számolnak fel. Egyre több tudományos és szakmai vélemény erősíti meg azt, hogy a különálló jogalanyra vonatkozó fizetéseképtelenségi eljárás nem tudja megfelelően kezelni az összetett társasági struktúrákat, amelyek kialakítása nem a feladatok alapján történik, és hogy szükség van a fizetéseképtelenségi szabályok nemzetközi harmonizálására. Harmonizáció nélkül továbbra is nagyon nehéz lesz a határokon átnyúló bankcsoportok átszervezése.

Ennek a munkának a nehézségét és a téma érzékenységet nem szabad alábecsülni. A fizetéseképtelenséget szabályozó jog szorosan kapcsolódik a nemzeti jog más területeihez, például a tulajdonjoghoz, a szerződéses és a kereskedelmi joghoz, és a prioritásokra vonatkozó szabályok a társadalompolitikát is tükrözhetik. Az olyan külön nemzeti koncepcióknak, mint a „vagyonkezelők” vagy a „lebegő költségek” egy egységes kódexbe foglalása bonyolult lenne.

Egy ilyen projekt megvalósulhat különálló és független fizetéseképtelenségi szabályozás formájában, amely felváltaná az egyébként hatályos nemzeti szabályozást, és rendelkezésre állna az EU-n belüli, határokon átnyúló bankcsoportok reorganizációjához és felszámolásához. Egy ilyen szabályozás csak akkor oldaná meg teljes mértékben a nemzeti fizetéseképtelenségi jogban levő, különálló jogalanyra vonatkozó módszert, ha megengedné a csoport jogalanyainak integrált kezelését. Körültekintően át kell gondolni egy ilyen szabályozás alkalmazását a rendszerszinten fontos határokon átnyúló bankcsoportok esetében, és ha ez egyáltalán felmerül, azt a mértéket, ameddig ennek választható lehetőségnek kell lennie. Egy új uniós fizetéseképtelenségi szabályozás fennálló jogalanyokra való alkalmazása átmeneti problémákat vet fel, többek között a hitelezőkre és a partnerekre gyakorolt hatást.

Szükség van a bankcsoportokra vonatkozó integráltabb fizetéseképtelenségi keretre? Ha igen, hogyan kellene ezt kialakítani?

Szükség van külön és független szabályozásra a határokon átnyúló bankok esetében?

6. NYOMON KÖVETÉS

A Bizottság 2010. január 20-ig várja az ebben a közleményben felvetett kérdésekkel kapcsolatos általános véleményeket és részletes megjegyzéseket. Az ebben a közleményben érintett témák részletezése és a konkrét kérdések megtalálhatók a kísérő szolgálati munkadokumentumban.

A Bizottság 2010 elején nyilvános meghallgatást kíván szervezni a konzultáció eredményeinek bemutatása és a további lépések meghatározása céljából. Ez lesz az alap a nyomkövetési kezdeményezések menetrendjének előkészítéséhez a korai beavatkozás, a bankrendezés és a fizetéseképtelenség területén, annak érdekében, hogy olyan válságkezelési keretet lehessen kialakítani, amely biztosítja, hogy a jövőben valamennyi illetékes hatóság hatékonyan koordinálja intézkedéseit és megfelelő eszköztárral rendelkezzen egy bankcsőd kezelésére irányuló gyors beavatkozáshoz.