

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 20.10.2009
SEC(2009) 1390 végleges

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

amely a következő dokumentumot kíséri:

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

a banki ágazatban a határokon átnyúló válságkezelés európai uniós keretéről

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

{COM(2009) 561 végleges}
{SEC(2009) 1389}
{SEC(2009) 1407}

1. MILYEN PROBLÉMÁRÓL VAN SZÓ, KIT ÉRINT LEGINKÁBB ÉS MIÉRT VAN SZÜKSÉG ÁLLAMI BEAVATKOZÁSRA?

A mostani pénzügyi válság kemény próbának vetette alá a hatóságok válságkezelési képességét belföldi és határokon átnyúló helyzetekben egyaránt. Az EU-n belüli pénzügyi piacok olyan mértékben integrálttá váltak, hogy az egyik tagállamban felmerülő problémák hitelintézetekre gyakorolt hatását nem mindig lehet visszafogni és elszigetelni, és így a belföldi megrázkódtatások gyorsan átterjedhetnek más tagállamok vállalkozásaira és piacaira.

A határokon átnyúló bankok működése ugyan nagymértékben integrálttá vált (azzal az eredménnyel, hogy az üzletágak és belső szolgáltatások mélyen összekapcsolódnak és nem választhatók szét hatékonyan a tagállamok földrajzi határai mentén), a bankok válságkezelése nemzeti szinten maradt. Következésképpen a határokon átnyúló bank csődje esetén a pénzügyi felügyelet és más (rendezést végző) hatóságok csak a saját illetékességi területükön elhelyezkedő tevékenységekre koncentrálnak. Ez bonyolíthatja a határokon átnyúló együttműködést, valamint eredménytelen és esetleg egymással versengő rendezési megközelítésekhez, és uniós szinten az optimálistól elmaradó eredményekhez vezethet.

A pénzügyi stabilitás fenntartására irányuló intézkedésekkel kapcsolatos egyik legfontosabb kérdés a hatóságok banki válsághelyzetek megelőzésére (**korai beavatkozás**¹) vagy kezelésére (**rendezés**²) irányuló képessége. A hatóságok bevonása döntő fontosságú a teljes pénzügyi rendszer stabilitásának fenntartása, a lakosság és a vállalkozások betéteinek védelme, valamint a fizetési rendszerek folytonosságának és egyéb alapvető pénzügyi szolgáltatásoknak a fenntartása szempontjából.

Bár számos európai felügyelet rendelkezik eszközökkel a banki válságba való beavatkozáshoz, a meglévő eszközök tagállamról tagállamra eltérőek lehetnek, vagy néhány esetben egyáltalán nem is léteznek. A tagállamok közötti eltérések és szakadékok, köztük a jogi eltérések és/vagy néhány országban a jogszabályi/intézményi alapok hiánya, alkalmas arra, hogy bonyolítsa vagy akár akadályozza a banki válság határokon átnyúló hatékony kezelését. Ha a különböző hatóságok eltérő időpontokban avatkoznak be, különböző célokat követnek és különböző kritériumok mellett különböző eszközöket és intézkedéseket használnak, a problémáról alkotott saját képüknek megfelelően alakítva az alkalmazásukat, akkor az eredmények valószínűleg nem lesznek optimálisak.

Nem létezik a bankrendezést szabályozó uniós szintű jogszabály. Azontúl, hogy a felügyeleti hatóságok egy adott banki helyzet helyreállítását célzó minimális hatáskört kaptak³, amelyhez a tőkekövetelmény-irányelv néhány újabb módosítása társult (a többi hatóság vészhelyzeti

¹ Korai beavatkozás: banki felügyelet korai kiigazító intézkedései (például magántőke bevonása, üzletágak módosítása, eszközök átruházása), amelyek célja a bankok szabálytalanságainak korrekciója, és ezáltal a bankok hozzásegítése a szokásos üzletmenethez való visszatéréshez, valamint annak elkerülése, hogy a bankok rendezési szakaszba kerüljenek.

² Bankrendezés: a nehézségekkel küzdő bankok reorganizációja (adminisztratív vagy bírósági eljárással), amelynek célja a pénzügyi stabilitás és a banki szolgáltatások folytonosságának fenntartása és a bank revitalizálása. A hagyományos reorganizációs technikákon túlmenően a bankrendezés egyedi eszközöket használ (például hídbankok, kényszeregyesítés, támogatott felvásárlás, részleges eszközértékesítés) a fenti célok eléréséhez. A folyamatot a bankrendező hatóság irányítja, amely a tagállamokban eltérő lehet (nemzeti bank, pénzügyi felügyelet, betétbiztosítási rendszer, pénzügyminisztérium, speciális hatóság).

³ A 2006/48/EK tőkekövetelmény-irányelv 136. cikkében.

riasztására, a felügyeleti tevékenységek koordinációjára és a vészhelyzeti információcserére vonatkozó szabályok), valamint azontúl, hogy létrejött a más tagállamokban fiókteleppel rendelkező hitelintézetek felszámolására és reorganizációjára vonatkozó szabályozás, nem létezik olyan uniós keret, amely meghatározza, hogy a hatóságok hogyan és milyen feltételek közt lépjenek fel a határokon átnyúló bankoknál felmerülő válság esetén. A válságok kezelésére majdnem teljes mértékben nemzeti jogszabályok irányadók.

Az eltérő megközelítések és eszközök, és a hatóságok ellentétes érdekei valószínűsíthetően eredménytelen válságmegelőzéshez és -rendezéshez vezetnek és uniós szinten az optimálistól elmaradó eredményt hoznak. Ez viszont az uniós polgárok és adófizetők számára költségesebb következményekkel jár, mivel a rendszerszinten fontos, határokon átnyúló bankok megmentése rendkívül költséges lehet a kellő időben történő és hatékony rendezés költségéhez képest⁴. Az IMF⁵ legújabb becslései szerint a világszerte termelt eszközök válsághoz kapcsolódó leírása 2010-re eléri a 4,1 billió USD-t, és a globális banki ágazat viseli várhatóan a veszteségek két harmadát, amelynek fele (azaz 1,4 billió USD, ami az EU GDP-jének 9%-ával egyenlő) jelenleg európai bankoknak tulajdonítható.

Valamely nagyméretű nemzetközi bank válsága – a pénzügy ágazatra és az egész gazdaságra kifejtett átfogó hatása miatt – az érdekeltek igen széles körét fogja érinteni EU-szerte, nevezetesen:

- a nehézségekkel küzdő pénzügyi intézményeket, beleértve részvényeseiket és alkalmazottaikat;
- a pénzügyi stabilitástól függő egészséges pénzügyi intézményeket;
- a pénzügyi szolgáltatások felhasználóit, beleértve a betéteseket, befektetőket, nyugdíjasokat, valamint a nem pénzügyi társaságokat és kkv-kat;
- az állami hatóságokat, köztük a felügyeleket, központi bankokat és a pénzügyminisztériumokat;
- az adófizetőket.

Az e hatásvizsgálat által kísért, uniós szintű bankrendezési keretről szóló közlemény áttekintést ad a problémákról és a korai beavatkozási intézkedésekkel és a bankrendezéssel kapcsolatban vizsgált területekről. A közlemény szakpolitikai célkitűzéseket és átfogó megközelítést javasol. Ebben a szakaszban nem javasol konkrét részletes szakpolitikai megoldásokat. Következésképpen ez a hatásvizsgálat elsődlegesen a problémameghatározásra és e területen az uniós szintű fellépés szükségességére és célkitűzéseire összpontosít. A közlemény konzultatív jellege miatt a szakpolitikai lehetőségek mérlegelésére csak a legtágabb értelemben kerül sor. Az e konzultáció eredményeként később kialakuló szakpolitikai javaslatok további és részletesebb hatásvizsgálat tárgyát képezik a megfelelő szakaszban.

⁴ A hatékony határokon átnyúló intézkedéseknek uniós szinten optimális eredményt kell biztosítaniuk, figyelembe véve az összes tagállam érdekeltjeinek érdekét, és így minimálisra csökkentve a teljes költséget.

⁵ IMF, Responding to the Financial Crisis and Measuring Systemic Risk, Global Financial Stability Report (Válasz a pénzügyi válságra és a rendszerkockázat mérése, Globális Pénzügyi Stabilitási Jelentés), 2009. április

2. INDOKOLT-E AZ UNIÓS SZINTŰ FELLÉPÉS A SZUBSZIDIARITÁS ELVE ALAPJÁN?

Az EU-n belüli bankpiac nagyfokú integrációja fényében szükség van európai szintű fellépésre. A bankokon belüli válságokkal foglalkozó rendszerek továbbra is nemzeti szintűek és nem alkalmasak a határokon átnyúló helyzetek kezelésére. Ilyen körülmények között a koordináció valószínűleg bonyolult, és az egyes hatóságok által követett célok eltérőek lehetnek. Következésképpen a jogi keret nem tudja biztosítani, hogy a határokon átnyúló bankcsoportban felmerülő kritikus problémákat szilárd együttműködési mechanizmusok révén tisztességesen, hatékonyan és célszerűen megoldják.

Az új keretnek a határokon átnyúló együttműködés kiváltásához szükséges ösztönzők bevezetésével történő alátámasztása olyan feladat, amelyet a leghatékonyabban európai szinten lehet elvégezni (ez különösen igaz a nemzeti rendezési és fizetéseképtelenségi keretek közötti különbségek kezelése és a tehermegosztás szabályozása tekintetében).

3. CÉLOK

Az EU szempontjából az uniós szintű fellépés általános célkitűzései a következők lehetnek:

- a pénzügyi stabilitás és a bankokba vetett bizalom fenntartása, a problémák áttérjedésének elkerülése;
- a társadalom egészét, és különösen az adófizetőket érő veszteségek minimalizálása;
- a banki szolgáltatások belső piacának erősítése.

A korai beavatkozás összefüggésében konkrét célok lehetnek a következők:

- a banki problémák feltárását és a korai beavatkozást szolgáló eszközök és kiváltó küszöbértékek kialakítása;
- a határokon átnyúló bankokért felelős nemzeti pénzügyi felügyeletek között válsághelyzetben hatékony együttműködés biztosítása.

A bankrendezés tekintetében konkrét célkitűzések lehetnek a következők:

- a határokon átnyúló bankok időben történő és határozott reorganizációját és rendezését biztosító eszközök és kiváltó küszöbértékek kialakítása;
- az uniós szinten optimális megoldások érdekében a nemzeti bankrendezési hatóságok közötti együttműködés javítása;
- biztonság és kiszámíthatóság megteremtése a bankrendezés körül, minden érdekelt számára;
- a rendezés alatt az alapvető banki szolgáltatások folytonosságának biztosítása.

4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

E hatásvizsgálat céljára a lehetőségek elemzése az új keret bevezetésének és alternatíváinak általános értékelésére korlátozódik. Az új keret kapcsán tárgyalható számos területről is szó esik - de konkrét intézkedések előnyben részesítése vagy javaslása nélkül. A szakpolitikai lehetőségek listája nyitott; ha az érdekeltekkel folytatott konzultáció eredményeképp további lehetőségek merülnek fel, ezeket később, a Bizottság konkrét javaslatételének szakaszában lehet értékelni.

Általános megfontolások egy új bankrendezési keret szükségességét illetően

A közlemény kiindulópontja az, hogy uniós szinten bankrendezési keretre van szükség. A keretnek a problémameghatározás során részletesen megállapított hiányosságok rendezése a célja, és úgy kell kialakítani, hogy teljesüljenek a nehézségekkel küzdő bankok kezelése tekintetében közösen megállapított célok. Ezzel a lehetőséggel két másik lehetőség áll szemben. Az első az alapforgatókönyv, amely azt jelenti, hogy a bankrendezés során a határokon átnyúló együttműködés a 2008. évi egyetértési megállapodásban meghatározott önkéntes intézkedésektől függ, társulva a tőkekövetelmény-irányelvben újonnan bevezetett szabályokkal, amelyek a határokon átnyúló bankcsoportok kollégiumait, új riasztási és információcsere-kötelezettségeket és a közös döntéshozatalról szóló rendelkezéseket vezetnek be. A második alternatíva a határokon átnyúló bankcsoportok méretcsökkentése annak érdekében, hogy a jelenlegi nemzeti szabályozások keretében hatékonyabban lehessen kezelni a válságot. Ez utóbbi lehetőség előnyeinek és hátrányainak értékelésekor különös hangsúly helyeződik arra, hogy egy ilyen lehetőség megkívánná a Szerződés módosítását és felhajtaná a banki szolgáltatások árait.

Korai beavatkozás

Három széles szakpolitikai területtel kapcsolatos lehetőség merül fel: a felügyeleti intézkedések kiváltásának módjában fennálló eltérések kezelésére irányuló lehetőségek, az eszközök eltérésének kezelésére irányuló lehetőségek és a nemzeti felelősségi körök, illetve a banki üzletág globális jellege közötti eltolódás kezelésére irányuló lehetőségek.

A felügyeleti intézkedések kiváltása tekintetében az alapforgatókönyv két alternatíváját vesszük figyelembe: Az első korai figyelmeztető mutatók egy minimális készletének összehangolását és egy közös értékelési keret kialakítását jelentené, amely megkönnyítené az együttműködést azáltal, hogy – kellő mértékű rugalmasság és a mérlegelési jog fenntartása mellett – lehetővé teszi a közös reagálást. A második megoldás olyan szigorú automatikus kiváltó küszöbértékek kidolgozása, amelyek meghatározzák azt a pontot, ahol már szükség van a felügyeleti intézkedésre – ezáltal egy olyan egyértelmű (de nem diszkrecionális) keret jön létre, amelyben összehangolt felügyeleti intézkedésekre kerülhet sor.

A korai beavatkozás eszközei közötti eltérések tekintetében az alapforgatókönyvön túl két lehetőség merül fel: Az egyik a tőkekövetelmény-irányelv 136. cikkében felsorolt eszközöket egészítené ki olyan további eszközökkel, amelyek nem állnak minden tagállam rendelkezésére – például a bankcsoport esetleges csődjével szembeni óvintézkedésként rendezési terv, vagy bezárási terv benyújtásának előírását lehetővé tevő hatáskörrel, vagy a bank vezetésével szembeni erősebb hatáskörrel. A másik figyelembe vett alternatíva egyetlen, teljesen összehangolt korai beavatkozási eszközrendszer elfogadása. Ennek a második lehetőségnek az az előnye, hogy egy ilyen megközelítés megszüntetné a hatóságok közötti eltéréseket, de

hátránya, hogy a felügyeleti és jogi rendszerek általános különbségei miatt igen nehezen lenne megvalósítható.

A nemzeti felelősségi körök, illetve a banki üzletág globális jellege közötti eltolódás tekintetében az alapforgatókönyv a 2008. évi egyetértési megállapodást tartaná fenn, bár a felügyeleti struktúra tervezett változása aktívabb szerepet biztosítana a hamarosan létrehozandó Európai Bankfelügyeleti Hatóság számára. Alternatív lehetőségként építeni lehet a közelmúltbeli változásokra, olyan szabályok kidolgozása mellett, amelyek előírják a felügyelet számára, hogy közös értékelés és az anyavállalat által a csoport egésze tekintetében benyújtott közös helyreállítási terv alapján közösen hozzanak határozatokat.

Bankrendezés

Az alábbi öt széles szakpolitikai területen azonosított problémák megoldásához került sor lehetőségek megfontolására: bankrendezési eszközök és kiváltó küszöbértékek, a nemzeti felelősségi körök, illetve a banki üzletág globális jellege közötti eltolódás, a bankrendezés szélesebb körű akadályai (társasági, fizetésképtelenségi jog), határokon átnyúló rendezés finanszírozása és a banki szolgáltatások folytonossága.

A bankrendezési eszközök és kiváltó küszöbértékek tekintetében figyelmet kap egy minimális eszközkészlet (magánszférabeli vásárló általi felvásárlás megszervezésére, az eszközök és kötelezettségek hídbankba vagy jó bankba/rossz bankba való áthelyezésére, az üzlet egy részének magánszférabeli vásárló számára történő támogatott értékesítésére vagy államosítására feljogosító hatáskör) kialakítása, amely lehetővé teszi a rendezést végző hatóságok általi gyors és hatékony beavatkozást. Ezek az eszközök vagy kiegészíthetik a meglévő nemzeti eszközöket (ami az intézkedés könnyebbik módja lenne, de fenntartaná a nemzeti eszköztárak eltéréseit/ellentmondásait), vagy másik lehetőségként minden nemzeti hatóság számára közös eszköztárat lehetne kialakítani és ugyanazokkal a feltételekkel alkalmazni (vagyis a rendezésről szóló nemzeti jog kiterjedt módosítására lenne szükség).

A nemzeti felelősségi körök, illetve a banki üzletág globális jellege közötti eltolódás tekintetében felmerül a rendezést végző hatóságok közötti (jogilag kötelező erejű kötelezettségek alapján), valamint igazságügyi hatóságok (bírók és felszámoló) közötti együttműködési mechanizmusok kialakítása. Ebbe beletartozhatna az együttműködés és az információcsera (új uniós szabályokkal alátámasztott) koordinálása, vagy (nagyratörőbben) a csoportokkal kapcsolatos nemzeti eljárások irányítottabb koordinálása egy vezető tisztviselő vagy felszámoló által. Figyelmet kap az a lehetőség és kihívás, amelyet egy határokon átnyúló intézmény rendezésében egy uniós szervre (lehetőleg az új Európai Bankfelügyeleti Hatóságra) bízott szerep jelent.

A szélesebb körű akadályok kezelésének lehetőségei tekintetében megfontolandó, hogy módosítani kell-e a társasági jogot annak érdekében, hogy a rendezést végző hatóságok felülbírálhassanak bizonyos részvényesi jogokat (megfelelő kártalanítási és jogorvoslati mechanizmusok meglétével), és hogy módosíthatók-e a fizetésképtelenségi jogszabályok is, lehetővé téve egy nehézségekkel küzdő bank speciális eljárás keretében történő rendezését, vagy a csoport egészére irányuló rendezés lebonyolítását. Megfontolandó továbbá, hogy egy határokon átnyúló csoport integrált átszervezéséhez vagy felszámolásához szükség van-e a nemzeti szabályozások helyébe lépő, a határokon átnyúló bankcsoportokra vonatkozó külön és önálló fizetésképtelenségi szabályozásra. Ez a kezdeményezés is számottevő kihívást jelentene.

A határokon átnyúló rendezés finanszírozását támogató lehetőségek tekintetében számos lehetséges és egymást kölcsönösen nem kizáró lehetőség megfontolására kerül sor, ideértve a társasági és fizetéseképtelenségi jog módosítása révén a magánszférabeli finanszírozási megoldások támogatását, a fizetéseképtelenségi eljárás megindítását követően a csoporton belüli eszközátruházást megkönnyítő keret bevezetését, a betétbiztosítási rendszerek hagyományos pénztárfunkcióján túli alkalmazhatóságának feltárását és egyértelmű tehermegosztási intézkedésekre vonatkozó megállapodás révén közfinanszírozási intézkedések kialakítását.

Végül a banki szolgáltatások folytonosságát támogató szakpolitikák tekintetében megfontolandók olyan lehetséges intézkedéseket, amelyek támogatják bizonyos rendezési eszközök alkalmazását. Ezek közé tartozik a bank szétválasztása esetén (hídbank bevonásával vagy az eszközök részleges értékesítésével történő rendezés eredményeként) a támogató szolgáltatások folytatódó nyújtásának biztosítása érdekében a társasági és fizetéseképtelenségi jog módosítása; a felmondási jog rövid ideig tartó korlátozása, időt biztosítva a rendezést végző hatóságnak arra, hogy az üzlet egyes részeit másik jogalanyra ruházza át (például hídbankra), valamint egy bankcsoportot átfogóan összehangolt moratórium kiszabása.

Ez a hatásvizsgálat egy konzultatív jellegű és a választható lehetőségeket tekintve nyitott bizottsági közleményt támogat. Ha a Bizottság konkrét szakpolitikai javaslatok előterjesztése mellett dönt, további és részletesebb értékelésre lesz szükség.