

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Központi Banknak a pénzügyi ágazatbeli válságkezelés európai uniós keretéről

(COM(2010) 579 végleges)

(2011/C 248/17)

Előadó: **Lena ROUSSENOVA**

Az Európai Bizottság 2010. október 20-án úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Régiók Bizottságának és az Európai Központi Banknak a pénzügyi ágazatbeli válságkezelés európai uniós keretéről

COM(2010) 579 végleges.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2011. május 26-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011. június 15–16-án tartott, 472. plenáris ülésén (a 2011. június 16-i ülésnapon) 132 szavazattal 13 ellenében, 20 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az EGSZB osztja az Európai Bizottság azzal kapcsolatos aggályait, hogy a csődbe jutott pénzügyi intézményeknek a közpénzek és a belső piac egyenlő versenyfeltételei kárára történő támogatása a jövőben többé nem megengedhető, és elvben támogatja a javasolt átfogó uniós keretet. Ennek végrehajtása a nemzeti hatóságoktól, valamint a bankoktól további költségeket, szaktudást és humán erőforrást követel majd meg, a tagállamok jogszabályi kereteinek és rendszereinek reformjával egyetemben. Az EGSZB reméli, hogy az Európai Bizottság – a nyilvános konzultáció eredményeit figyelembe véve – alapos hatásvizsgálatot folytat majd a **szükséges költségekről, humán erőforrásról és jogalkotási reformokról**. Egy realizisztikus javaslatnak a **humán erőforrás felvételére vonatkozó menetrendet** is kellene tartalmaznia, figyelembe véve, hogy ez utóbbi nem biztos, hogy azonnal rendelkezésre áll a piacon.

1.2 Az EGSZB holisztikus megközelítést javasol, és arra biztatja az Európai Bizottságot, hogy vizsgálja meg, hogy a válságkezelési keret kumulatív hatásai, valamint az összes új szabályozási követelmény, új pénzügyi ágazatbeli adó és banki illeték hatásai milyen mértékben befolyásolják a bankok azon képességét, hogy a háztartások és vállalkozások számára megfizethető hitelkamatok mellett kölcsönöket biztosítsanak a gazdasági növekedés és a munkahelyteremtés veszélyeztetése nélkül. ⁽¹⁾

1.3 Az EGSZB azt javasolja az Európai Bizottságnak, hogy a szanalási tevékenységet megelőzően mérlegeljen megfelelő intéz-

kedéseket a kijelölt szanalási hatóság, a központi bank és a pénzügyminisztérium közötti koordináció megeremtetése érdekében (amennyiben e két utóbbi egyikét sem jelölték szanalási hatóságnak az adott tagállamban). Annak érdekében, hogy az ágazatot megvédjék a krízis áttérjedésétől és a bizalmi válságtól, egy ilyesfajta koordináció alapvető fontosságú lenne a nagy és rendszerszinten jelentős intézmények szanalásakor, valamint több intézmény egyidejű szanalása esetén.

1.4 A felügyeleti szervek által, előkészítő és megelőző intézkedések keretében folytatandó javasolt stresszvizsgálaton túl az EGSZB azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy **valamennyi tagállam** számára tegye kötelezővé az IMF és a Világbank pénzügyi ágazati értékelési programjait (FSAP), ahogyan azt a De Larosiére-jelentés is javasolja. ⁽²⁾ Az FSAP keretében folytatott elemzés és stresszvizsgálat összekapcsolja a tagállamokban tapasztalható makrogazdasági fejleményeket és egyensúlyzavarokat makropénzügyi stabilitásukkal és mikroprudenciális kockázataikkal, így hasznos és igen alkalmas elemző eszközt jelent a felügyeleti szervek számára.

1.5 Az EGSZB üdvözli az eszközök átruházhatóságára irányuló európai bizottsági javaslatot mint megelőző intézkedést, ugyanakkor figyelmeztet arra, hogy a csoporthoz tartozó egyéb vállalkozások számára nyújtott pénzügyi támogatást nem felügyeleti szervezeteknek kellene előírniuk, hanem ennek önkéntesnek kellene maradnia, és hogy az anya- és fogadó országokkal való egyenlő bánásmód kulcsfontosságú a pénzügyi stabilitás megőrzéséhez. Egy adott csoportnak csak egy

⁽¹⁾ Lásd még HL C 107., 2011.4.6., 16. o., ahol részletesen megvitattuk a válságkezelési kerettel és konkrétan a bankszanalási alappal kapcsolatos költségeket, valamint ezek kihatásait a pénzügyi ágazatra és a tágabb értelemben vett gazdaságra.

⁽²⁾ Az EU-ban a pénzügyi felügyelettel foglalkozó magas szintű csoport (elnök: Jacques de Larosiére) jelentése, 2009. február 25., 64. o.

csoportszintű pénzügyi megállapodás keretében lehetne pénzügyi támogatást nyújtani, és csak akkor, ha egy sor feltétel teljesül:

- A legfontosabb feltételnek azt kell előírnia, hogy a pénzügyi támogatás csak akkor adható meg, ha a nyújtó szerv megfelel és a jövőben mindenkor és minden körülmények között meg fog felelni a 2006/48/EK irányelv prudenciális előírásainak, vagy bármely, ennél magasabb, a küldő országra jellemző tőkekövetelménynek. Az EGSZB javasolja, hogy ezt a feltételt minden felügyeleti és közvetítő szerv – köztük az EBH is – tartsa be a kollégium tagjai közötti nézetkülönbség esetén.
- Az EGSZB meg van győződve arról, hogy – az átruházó illetékessége szerinti ország makroszintű pénzügyi stabilitását biztosítandó – az átruházó felügyeletét ellátó szervnek jogosultnak kell lennie arra, hogy megtiltsa vagy korlátozza egy csoport szintű pénzügyi támogatási megállapodás keretében végrehajtható eszközáttruházást, amennyiben az veszélybe sodorja az átruházónak, illetve az átruházó illetékessége szerinti ország pénzügyi ágazatának likviditását, fizetőképességét vagy pénzügyi stabilitását.

1.6 A rendkívüli ügyvezető kinevezése annak a jele, hogy a banknak nehézségei vannak, ami alááshatja a betétesek bizalmát és „bankpánikot” okozhat. Amikor egyazon időszak alatt több intézethez rendkívüli ügyvezetőket neveznek ki, az komoly fennakadásokat okozhat, és ebben az esetben további óvintézkedéseket kell bevezetni az érintett bankoknak és az ágazat egészének a krízis esetleges áterjedése és bizalmi válság elleni védelme érdekében.

1.7 Az EGSZB azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy vizsgálja meg az ún. *bail-in* eszközök (belső, magántőkeből történő feltőkésítés) bankszektorra és pénzügyi piacokra gyakorolt hatását, valamint végezzen kivitelezhetőségi és költség-haszon elemzéseket a különféle *bail-in* eszközökkel kapcsolatban határokon átnyúló hatásaik, piacképességük és átláthatóságuk tekintetében.

1.8 A szabályozási szigorításra és a további válságkezelési intézkedések és eszközök bevezetésére adott válaszként az ún. árnyékbankrendszer jelentősen tovább fejlődhet. Az Európai Bizottságnak gondoskodnia kellene arról, hogy a szabályozók és felügyeleti szervek képesek legyenek a bankszektoron kívülről eredő kockázatok bankokra való áterjedésének korlátozására. Az árnyékbankokat szigorúbb szabályozási normáknak kellene alávetni, és képesek kellene őket tenni a veszteségek viselésére.

2. Bevezetés

2.1 A pénzügyi válság idején a kormányok nem engedték meg, hogy a bankok vagy egyéb rendszerszintű pénzügyi intézmények csődbe menjenek. Intézkedések sokaságát fogadták el: egyes esetekben a bankoknak tőkeinjekciókra volt szükségük, amelyek hatalmas (remélhetőleg a jövőben visszaszerezhető) költségeket róttak az államháztartásokra, más esetekben likviditási támogatással és/vagy garanciákkal kellett fedezni

kötelezettségeiket. Ez mindegyik esetben feszültséghez vezetett a pénzügyi piacokon és az egyenlő versenyfeltételek jelentős torzulásához a belső piacon és globálisan is.

2.2 Széles körű az egyetértés arról, hogy ennek soha nem szabad újra megtörténnie. Ebből kiindulva az Európai Bizottság számos közleményt fogadott el a válságkezeléssel és a szanálással kapcsolatban. A 2009. októberi első közlemény⁽³⁾ azt mérlegelte, hogy milyen változásokra van szükség az eredményes válságkezelés és a szanálás, vagy egy határokon átnyúló, csődbe jutott bank szabályos felszámolásának lehetővé tétele érdekében. A 2010. májusban közzétett második közlemény⁽⁴⁾ azt tárgyalta, hogyan lehet a szanálást oly módon finanszírozni, hogy az csökkentse az erkölcsi kockázatot és kímélje az állami forrásokat.⁽⁵⁾ A COM(2010) 579 végleges jelzésű közlemény pedig átfogó uniós keretet vázol fel a bajba és a csődbe jutott bankok számára, valamint meghatározza az Európai Bizottság által követni kívánt szakpolitikai irányvonalakat. A tervezés alatt álló jogszabályi keret technikai részleteiről 2010 decemberében nyilvános konzultáció indult.

2.3 Az Európai Bizottság fokozatosan kívánja megvalósítani az uniós válságkezelési rendszert. **Első lépésként** 2011 nyara előtt egy válság megelőzésre és a bankok helyreállítására, illetve szanálására szolgáló harmonizált uniós rendszerről szóló jogalkotási javaslat elfogadását tervezi, amely egy közös szanálási eszköztárat tartalmazna, valamint megerősítené a nemzeti hatóságok közötti együttműködést a több országot érintő banki csődök esetében. **Második lépésként** az Európai Bizottság megvizsgálja majd a bankokra vonatkozó fizetési képzetlenségi szabályok további harmonizációjának szükségességét. Végezetül – **harmadik lépésként** – 2014-ig egy integrált szanálási rendszert kívánnak létrehozni, amely valószínűleg egy közös európai szanálási hatóságon alapul majd.

3. Megjegyzések

3.1 Hatály és célkitűzések

3.1.1 Az Európai Bizottság közleménye válságkezelési keretet javasol „**bármilyen típusú és méretű**” „**határokon átnyúló és belföldi hitelintézetre, valamint bizonyos befektetési vállalkozásokra**”, „**különös tekintettel a rendszerszinten fontos intézményekre**”. Az egyik lábjegyzetben a Bizottság kifejti, hogy „**szakpolitikai célja azon befektetési vállalkozások bevonása a hatályba, amelyeknek csődje rendszerszinten megingathatja a stabilitást, és mérlegeli a lehetőségeket, hogy hogyan lehet meghatározni ezt a kategóriát**”. A közlemény számos helyen valóban nemcsak a hitelintézetekre, hanem a befektetési vállalkozásokra is utal, anélkül, hogy egyértelműen meghatározná e kategóriát. Az EGSZB azt várja a Bizottságtól, hogy egyértelműen határozza meg a potenciálisan rendszerszintű következményekkel járó **befektetési vállalkozások és befektetési alapok** kategóriáit, figyelembe véve a 2010 decemberében kezdeményezett nyilvános konzultáció eredményeit is. Az EGSZB arra is biztatja az Európai Bizottságot, hogy mérje fel, hogy a COM(2010) 579 végleges jelzésű közlemény által javasolt szanálási eszközök és hatáskörök alkalmasak-e a befektetési vállalkozások vagy befektetési alapok csődjével kapcsolatos specifikus problémák megfelelő kezelésére.

⁽³⁾ COM(2009) 561.

⁽⁴⁾ COM(2010) 254.

⁽⁵⁾ Lásd: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

3.1.2 A megelőzési, válságkezelési és szanálási keret hét elven és célkitűzésen alapul, biztosítandó, hogy a bajba került bankok piacról történő kivételése ne veszélyeztesse a pénzügyi stabilitást. Az EGSZB valamennyi elvet támogatja, ugyanakkor a negyedik és az utolsó némi kiegészítésre és pontosításra szorul:

— Egyetértünk az Európai Bizottság azon álláspontjával, hogy fontos az erkölcsi kockázat csökkentése annak biztosítása révén, hogy a részvényesek és a hitelezők tisztességes és megfelelő mértékben kivegyék részüket a bankszanálásból eredő veszteségekből, de csak abban az esetben, ha olyan bánásmódban részesülnek, amely **tükrözi a rangsor normális rendjét, és amely hasonló ahhoz, amelyben a bank felszámolásakor részesültek volna**. E folyamat során a hitelezők és a részvényesek általában eltérő bánásmódban részesülnek. Az a javaslat, hogy a részvényesek és a hitelezők is kivegyék a részüket a veszteségekből, néhány jogi természetű problémát is felvet, és további pontosítást igényel a veszteségek arányos viselését, valamint azokat a kritériumokat illetően, amelyek a hitelezők fizetési kötelezettségeit szabályozzák: milyen esetekben és milyen mértékben van erre szükség? A veszteségek részvényesekre való hátrítása minden bizonnyal helyes elv, azonban néhány problémás kérdés merül fel, amikor a hitelezőktől várják a veszteségek viselését, az adott koncepció pontosítása nélkül. Mikor és milyen mértékben kell egy adott hitelezőnek felvállalnia a veszteségeket? Talán tegyünk különbséget a „bűnös” vagy „gondatlan” és a többi hitelező között? Ezen túlmenően, milyen alapon és milyen körülmények között fedezné a veszteségeket a teljes banki ágazat?

— Az utolsó franciabekezdéssel kapcsolatban: egyetértünk a súlyos katasztrófák elkerülésének szükségességével, azonban az a kijelentés, hogy a javasolt keret egyik célkitűzése a „versenytorzulás korlátozása” csak üres szólam, mivel az, hogy egy gyengélkedő vagy – rosszabb esetben – majdnem csődbe jutott intézmény harmadik felek költségén segítségre szorul, már önmagában véve is versenytorzulásnak számít.

3.1.3 A szabályozási szigorításra és a további válságkezelési intézkedések és eszközök bevezetésére adott válaszként az ún. árnyékbankrendszer jelentősen tovább fejlődhet. Az EGSZB azt ajánlja, hogy a szabályozók és felügyeleti szervek próbálják meg korlátozni a bankszektoron kívülről eredő kockázatok bankokra való áttérjedését, tegyék képessé az árnyékbankokat a veszteségek viselésére, valamint vessék őket alá megfelelő szabályozási normáknak.

3.2 A keret fő elemei

3.2.1 Az Európai Bizottság által felvázolt keret fogalmilag helyes, és az EGSZB támogatja a javasolt három intézkedéskategóriát:

- i. felkészítő és megelőző intézkedések,
- ii. korai felügyeleti beavatkozás, valamint
- iii. szanálás.

Ezt a keretet egyáltalán nem lesz könnyű megvalósítani, és az EGSZB üdvözli azt a szándékot, hogy fokozatos és zökkenőmentes átmenetet biztosítsanak a hatályos tagállami szabályozások és a javasolt keret között. Az egyes nemzeti hatóságok által javasolt számos kezdeményezés, valamint a tulajdonjogokra, a csődre és az ügyintézők közigazgatási és büntetőjogi felelősségeire vonatkozó különböző nemzeti jogszabályok számos akadályt állítanak a felvázolt keretre való zökkenőmentes áttérés útjába. Az EGSZB reméli, hogy a „lehetőségek széles skálájával” nem élnek vissza politikai, gazdasági és társadalmi vészhelyzetekben, hanem arra használják majd, hogy rugalmasságot biztosítsanak a nemzeti jogszabályok európai jogrendszerbe való átültetése során, valamint ösztönözzék a határokon átnyúló válságkezelés és szanálás hatékony koordinációját és együttműködését bármilyen típusú hitelintézet esetében, méretétől és kapcsolati rendszerétől függetlenül.

3.2.2 A válságkezelésért felelős hatóságok

Az Európai Bizottság közleménye egyértelműen rögzíti, hogy a korai beavatkozási hatáskört továbbra is a prudenciális felügyeleti hatóságok gyakorolják a tőkekövetelmény-irányelv (CRD) alapján, ami pedig a szanálási hatásköröket illeti, az egyes tagállamoknak kell majd meghatározniuk az ezeket gyakorló szanálási hatóságot. Az EGSZB egyetért az Európai Bizottság ajánlásával, hogy a szanálási hatóság inkább közigazgatási, mint igazságügyi jellegű legyen, ugyanakkor tisztában van azokkal az akadályokkal és nehézségekkel, amelyek a szóban forgó ajánlás megvalósításának útjában állnak. Az EGSZB arra is számít, hogy a COM(2010) 254 végleges és COM(2010) 579 végleges jelzésű közlemények által javasolt nemzeti előzetes bankszanálási alapok is kiveszik majd részüket a szanálási hatáskörök gyakorlásából, amennyiben a közleményekben részletezett ajánlások alapján hozzák őket létre. A szanálási hatóságoknak akkor is az uniós keret által meghatározott közös szabályok és elvek alapján kellene működniük, ha kijelölésüket tagállami hatáskörben hagyják.

3.2.2.1 Az EGSZB úgy véli továbbá, hogy a szanálási tevékenység sikeres végrehajtásához megfelelő koordinációra van szükség a kijelölt szanálási hatóság, a központi bank és a pénzügyminisztérium között, amennyiben e két utóbbi egyikét sem jelölték szanálási hatóságnak az adott tagállamban. Ez alapvető fontosságú a nagy és rendszerszinten jelentős intézmények szanálásakor, valamint több intézmény egyidejű szanálása esetén.

3.2.3 Felkészítő és megelőző intézkedések

Az ebben a részben javasolt valamennyi intézkedés és kezdeményezés fogalmilag helyes, és kétségtelenül szükséges az európai bizottsági keret hatékony megvalósításának biztosításához. Ugyanakkor akad néhány kérdés, amelyet nem szabad a szőnyeg alá söpörni:

- Mennyibe kerülnek ezek az intézkedések, és ki viseli majd végül a költségeket?
- A hatóságok és pénzügyi intézetek képesek lesznek-e a javasolt intézkedésekhez szükséges szakmai források előteremtésére?

— Mennyi időre van szükség egy teljesen működőképes európai rendszer megteremtéséhez?

3.2.3.1 Konkrétabban a **felügyeleti szerveket kötelezik**, hogy megerősített felügyeletet alkalmazzanak, értékeljék és felülvizsgálják a helyreállítási és szanalási terveket, megelőző intézkedéseket fogadjanak el (COM(2010) 579 végleges, 3.2. rész), és részt vegyenek a vállalatok szanalásban, együttműködve pl. a szanalási hatóságokkal. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a felügyeleti szervek az intézmények legfőbb irányítójává válnak.

A szokványos jelentéstételen túl a **pénzügyi intézeteknek** folyamatosan naprakész helyreállítási és szanalási terveket kell készíteniük és benyújtaniuk a hatóságoknak. Ezenfelül a tagállamoknak **szanalási hatóságokat kell létrehozniuk**, vagy úgy kell bővíteniük a meglévő hatóságok hatáskörét, hogy az a pénzügyi intézetek szanalását is magában foglalja.

3.2.3.1.1 Ezekre az intézkedésekre kétségkívül szükség van a megbízható, biztonságos pénzügyi piacok megteremtése érdekében; ugyanakkor problémás annak meghatározása, hogy **mennyibe fognak kerülni**,⁽⁶⁾ és **annak biztosítása, hogy a hatóságok és a pénzügyi intézetek elegendő magasan képzett humán erőforrást találjanak** az új feladatok elvégzéséhez. A végső cél fontossága igazolhatja a terv magas költségeit, azonban a humán erőforrás szűkössége komoly akadályt jelenthet. Az Európai Bizottság is tudatában van ennek, és konzultációs dokumentumában felkérte a tagállamokat, hogy becsüljék fel azokat a költségeket (ideértve a humán költségeket is), amelyek a megerősített felügyelettel, a helyreállítási tervvel és a szanalási tervvel kapcsolatos javasolt tevékenységek megvalósítása során jelentkezhetnek. Egy realiztikus bizottsági javaslatnak a **humán erőforrás felvételére vonatkozó menetrendet** is kellene tartalmaznia, figyelembe véve, hogy ez utóbbi nem biztos, hogy azonnal rendelkezésre áll a piacon.

3.2.3.2 A felügyeleti szervek által végrehajtandó javasolt stresszvizsgálatokon túl az EGSZB azt ajánlja az Európai Bizottságnak, hogy **valamennyi tagállam** számára tegye kötelezővé az IMF és a Világbank pénzügyi ágazati értékelési programjait,⁽⁷⁾ ahogyan azt a De Larosière-jelentés⁽⁸⁾ is javasolja. Jelenleg a pénzügyi ágazati értékelési program 25 IMF-tagország számára kötelező, ebből 11 az Európai Unió tagja. Az FSAP keretében folytatott elemzés és stresszvizsgálat összekapcsolja a tagállamokban tapasztalható makrogazdasági fejleményeket és egyensúlyzavarokat makropénzügyi stabilitásukkal és mikroprudenciális kockázataikkal, így hasznos és igen alkalmas elemző eszközt jelent a felügyeleti szervek számára.

3.2.3.3 **Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottságnak az eszközök átruházhatóságára vonatkozó javaslatát, ami megelőző intézkedést jelentene olyan helyzetekben, amikor egy csoport vállalatai likviditási nehézségekkel küzdenek.** Az EGSZB meg van győződve arról, hogy a leányvállalati

modell megőrzése érdekében a csoport más tagjai számára pénzügyi támogatást továbbra is önkéntes alapon kell nyújtani: azt nem írhatják elő felügyeleti hatóságok. A likviditási problémák terjedésének megelőzése érdekében az EGSZB javasolja, hogy az Európai Bizottság körültekintően határozza meg az eszközök átruházhatóságának körülményeit és feltételeit, illetve kiemeli, hogy a tagállamok (az anya- és a fogadóországok) közötti egyenlő elbánás alapvető a gondok áttérjedésének megakadályozása és a pénzügyi egyensúly fenntartása érdekében.

3.2.3.3.1 Csoportszintű pénzügyi támogatást kizárólag **csoportszintű pénzügyi megállapodás** keretében lenne szabad nyújtani, amennyiben teljesül számos, a tőkére és a likviditásra vonatkozó feltétel. A legfontosabb feltételnek azt kell előírnia, hogy a pénzügyi támogatás csak akkor adható meg, ha a nyújtó szerv **megfelel, és a jövőben mindenkor és minden körülmények között meg fog felelni a 2006/48/EK irányelv prudenciális előírásainak, vagy bármely, ennél magasabb, a küldő országra jellemző tőkekövetelménynek.** Az EGSZB javasolja, hogy ezt a feltételt minden **felügyeleti és közvetítő szerv – köztük az EBH is –** tartsa be a kollégium tagjai közötti nézetkülönbség, vagy megállapodás hiánya esetén. Úgy véljük ezenkívül, hogy a csoportszintű pénzügyi támogatást csupán **kockázatelemzés és stresszvizsgálat** után kellene a felügyeleti szervekkel jóváhagyatni, a **piacot** pedig minden csoportszinten nyújtott pénzügyi támogatásról **tájékoztatni kell.**

3.2.3.3.2 Annak érdekében, hogy a makroszintű pénzügyi stabilitás biztosítva legyen az átruházó illetékessége szerinti országban, **az átruházó felügyeletét ellátó szervnek** jogosultnak kell lennie arra, hogy **megtiltsa vagy korlátozza** egy csoportszintű pénzügyi támogatási megállapodás keretében végrehajtandó **eszközáttruházást**, amennyiben az veszélybe sodorja az átruházó és az illetékessége szerinti ország likviditását, fizetőképességét vagy pénzügyi stabilitását.

3.2.4 Korai beavatkozást és szanalást kiváltó tényezők

3.2.4.1 A fejezet egészének tartalma megfelelő és általában elfogadható. A felügyeletre hárul az a nehéz és kényes feladat, hogy ne csupán azokat a körülményeket tárják fel, amikor nem teljesülnek a tőkekövetelmény-irányelv előírásai, hanem már annak a jeleit is, hogy azok valószínűleg nem fognak teljesülni. Ez azt jelenti, hogy **kifinomult eszközökre és szakmai késésekre** van szükségük, és fokozott figyelemmel kell kísérniük a piacot.

3.2.4.2 A beavatkozási **döntésekkel** kapcsolatos feladatok és a 3.4. fejezetben leírt intézkedések magas szintű **szubjektív ítélőképességet** követelnek meg, amit – megalapozottsága és szakmai indokoltsága ellenére – harmadik személy vagy maga az intézmény bíróságon vagy egyéb úton megtámadhat. A felügyeleti hatóságok számára ez kötelezettségeket és/vagy felelősségi köröket jelent, amelyek vállalására felkészülteknek kell lenniük. Néhány egyértelmű, számszerűsített kiváltó tényező talán segítségére lenne a felügyeletnek abban, hogy úgy hozzanak döntést a korai beavatkozásról, hogy kevésbé hagyatkoznak a szubjektív megítélésre és kevésbé legyenek kitéve a

⁽⁶⁾ A költségek finanszírozását illetően lásd a COM(2010) 579 végleges jelzésű közlemény 3.4. részét és az INT/525. sz. véleményt. HL C 107., 2011.4.6., 16. o.

⁽⁷⁾ Lásd IMF, Pénzügyi ágazati értékelési program, 2011, www.imf.org.

⁽⁸⁾ Az EU-ban a pénzügyi felügyelettel foglalkozó magas szintű csoport (elnök: Jacques de Larosière) jelentése, Brüsszel, 2009. február 25., 64. o.

jogbizonytalanságnak. A szanalást kiváltó tényezők kapcsán az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság elképzeléseit, és elismeri, hogy vegyesen és megfelelően kiegyensúlyozott módon kell figyelembe venni a minőségi és a mennyiségi kiváltó tényezőket. Javasoljuk ezen túlmenően, hogy az Európai Bizottság fordítson kiemelt figyelmet a szanalást kiváltó azon tényezőkre, amelyek várhatóan pontosan jelzik, hogy mikor kell alkalmazni a *bail-in* eszközöket.

3.2.5 Korai beavatkozás

Az Európai Bizottság által felvázolt intézkedések megfelelőeknek és elfogadhatóaknak tűnnek, a **rendkívüli ügyvezető** kinevezésének kérdése azonban nem hagyható megjegyzés nélkül. Korábbi jogi tanulmányok elismerték, hogy a „korai beavatkozás” elképzelése mást és mást jelent az egyes tagállamokban, és a felügyeleti hatóságok rendkívüli ügyvezető kinevezésére való jogosultsága is eltérhet. Egyes tagállamokban a nemzeti jogszabályok **lehetővé tehetik** rendkívüli ügyvezető kinevezését, és ehhez csupán kismértékű módosításokra szorulnak. Számos tagállamban létezik a rendkívüli ügyvezető kinevezéséhez szükséges jogalap, köszönhetően azoknak a rendelkezéseknek, amelyek olyan esetekben váltják ki a korai beavatkozási intézkedéseket, amikor egy bank nem teljesíti a tőkekövetelményi előírást. Más tagállamokban **a nemzeti társasági törvény megtilthatja**, hogy a vállalat elnökségén vagy közgyűlésén kívül más rendkívüli ügyvezetőt nevezzen ki, és **csupán egy új törvény** változtathatja meg vagy módosíthatja a hatályos jogszabályt.

3.2.5.1 A **felelősség** kérdése kapcsán az Európai Bizottság kijelenti, hogy a rendkívüli ügyvezető kinevezésére vonatkozó döntés nem jelenthet állami kezességvállalást, és **nem teheti felelőssé a felügyeletet**. Ez tisztán jogi szempontból aligha elfogadható: az általános elv az, hogy aki a döntést vagy intézkedést meghozza, az felelős annak következményeiért. Minden, az elv alól jogszabály által nem alátámasztott kivétel bíróságon megtámadható.

3.2.5.2 Az EGSZB javasolja, hogy rendkívüli ügyvezető kinevezése egy egyértelműen meghatározott kiváltó tényező alapján akkor legyen lehetséges, amikor a hatásköreit a **tőkemegfelelési irányelv 136. cikke szerint** gyakorló felügyelet meg van győződve arról, hogy a hitelintézet vezetősége **nem hajlandó vagy nem képes** a szükséges intézkedéseket meghozni. Az EGSZB meggyőződése, hogy amennyiben a vállalatcsoport egységként történő kezelése keretében jogilag kötelezővé akarunk tenni egy rendkívüli ügyvezető kinevezésére vonatkozó határozatot, akkor azt – **a fogadó államok felügyeleteivel konzultálva és azokkal szorosan együttműködve** – az összevont felügyeletet ellátó hatóságnak kell meghoznia.

3.2.5.3 A rendkívüli ügyvezető kinevezése annak a jele, hogy a banknak nehézségei vannak, ami alááshatja a betétesek bizalmát és bankpánikot okozhat. Az EGSZB aggodalmát fejezi ki amiatt, hogy amikor egyazon időszak alatt több intézményhez rendkívüli ügyvezetőket neveznek ki, az komoly fennakadásokat okozhat, és további óvintézkedéseket kell bevezetni az érintett bankoknak és az ágazat egészének a krízis esetleges áterjedése és bizalmi válság elleni védelme érdekében.

3.2.6 Szanalás

3.2.6.1 Az ebben a fejezetben előírt intézkedések mind jól kidolgozottak, de maga az Európai Bizottság is elismeri, hogy szükség lehet **a bankok fizetéseképtelenségével kapcsolatos jogszabályok reformjára**, és tervezi ennek a kérdésnek a végig-gondolását (a közlemény 8-9. oldala). A javasolt intézkedéseket valójában a **csődközelbe jutott vállalatokkal kapcsolatos eljárásnak** is lehet tekinteni, **amely a rendes eljárással párhuzamosan, de attól külön** folyik. A tagállamok többségében nem annyira reformra, hanem inkább új jogszabályra van szükség.

3.2.6.2 A szanalás és a csőd közötti legfontosabb különbség az, hogy szanalás után az intézmény vagy annak egy része tovább működik, ez pedig indokolja, hogy a felügyeleti és szanalási hatóságok útmutatást adjanak és részt vegyenek az egész folyamatban. **Ezek a hatóságok azonban nem rendelkeznek igazságszolgáltatási hatáskörökkel**, ami megnehezíti a feladatkörök és a felelőségek elosztását, nem is beszélve a kötelezettségekről. Úgy tűnik, hogy az Európai Bizottság tisztában van ezzel a problémával: a szerződő felek és piaci megállapodások számára garantálandó biztosítékok tárgyalásakor megemlíti a **bírósági felülvizsgálatot** is, „hogy az érintett felek megfelelő jogokkal rendelkezzenek a hatóságok intézkedéseinek kifogásolására és pénzügyi jóvátétel igénylésére”.

3.2.6.3 Ennek kapcsán a hatóságok kényes és kockázatos helyzetbe kerülhetnek: egy a hatóságok határozatát kifogásolni kívánó „érintett” fél a bírósághoz fordulhat, amely **akár fel is függesztheti az egész eljárást**. A hatályos jogszabályok mellett ez a kockázat fennáll, és nagy valószínűséggel be is következik. Mindent meg kell tenni a **szanalási eljárás esetleges késleltetése vagy felfüggesztése ellen**. Az eljárásnak időben és gyorsan kell lezajlania; hiszen minden késedelem vagy leállás szertefoszthatja a hatóságok kezdeményezéseit, és negatív piaci reakciót válthat ki. Kétségtelen, hogy a legtöbb tagállamban **módosítani kell a jogszabályokat és a bírósági eljárásokat**. Mivel azonban a fizetéseképtelenségi keretek és bírósági eljárások jelentős mértékben eltérnek néhány tagországban, a módosítások mértéke jelentős lesz.

3.2.7 Adósságleírás

Az EGSZB üdvözli az Európai Bizottság arra irányuló igyekezetét, hogy elemezze a nagyméretű, összetett pénzügyi intézmények szanalásából adódó kihívásokat és az adósságleírás eszközzel kapcsolatos konkrét problémákat. Az EGSZB arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy alakítson ki egy olyan keretet, amelyben ez az eszköz hatékony módon hozzájárul a rendszerbe tartozó összes intézmény – köztük a nagyméretű, összetett pénzügyi intézmények – szanalásához, és kiemeli egy közös nemzetközi keret jelentőségét. Reméljük, hogy az Európai Bizottság ezért figyelembe veszi a Bázeli Bizottság azon megállapodását, hogy a rendszerszinten fontos pénzügyi intézményeknek a minimális mértéket meghaladó veszteségtűrő képességgel kell rendelkezniük. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy el lehetne ismerni, hogy az ún. *bail-in* eszközök is növelhetik a pénzügyi intézmények veszteségtűrő kapacitását, a rendszer szinten fontos pénzügyi intézményeket is beleértve. Üdvözli, hogy ezeket az eszközöket a bankok közpénzből történő megmentésének alternatívájaként alkalmazzák. Az EGSZB azonban aggodalmát fejezi ki a *bail-in* eszközök formája és

alkalmazása kapcsán, és javasolja az Európai Bizottságnak, hogy azokat fokozott körültekintéssel tanulmányozza és kezelje.

3.2.7.1 Az EGSZB úgy véli, hogy az adósságleírással kapcsolatos hatáskör kialakításakor és alkalmazásakor a követeléseknek lehetőség szerint a fizetési képességi jog által meghatározott szokásos rangsorát kell követni. Az attól való – kivételes esetekben lehetséges – eltérést pedig előzetesen meg kell határozni és be kell jelenteni.

3.2.7.2 Az Európai Bizottságnak garantálnia kell a rendszer hitelességét, valamint azt, hogy a továbbgyűrűző hatásokat elkerüljék olyan esetekben, amikor egy bank belső feltökésítésének fő befektetői más, kapcsolt vállalkozásokkal rendelkező bankok. Körültekintően meg kell vizsgálni a *bail-in* eszközök eredményességét rendszerszintű válság idején, valamint azt, hogy milyen hatással jár az, ha több pénzügyi intézmény egy időben alkalmazza azokat. Az esetleges súlyos problémák elkerülése érdekében pedig további intézkedéseket kell javasolni.

3.2.7.3 Az Európai Bizottságnak alaposan meg kellene vizsgálnia a *bail-in* eszközök esetleges prociklikusságát és volatilitását válságok idején, illetve végig kellene gondolnia, hogy mikor és milyen mértékben lehet ilyen körülmények között rájuk támaszkodni.

3.2.7.4 Az EGSZB azt várja az Európai Bizottságtól, hogy végezzen vizsgálatot a különböző *bail-in* eszközöknek a bankszektor és a pénzügyi piacok általános rugalmasságára való hatásáról.

3.3 A határokon átnyúló válságkezelés koordinálása

3.3.1 Uniói bankcsoportok koordinált szanalása

3.3.1.1 Az EGSZB örömmel fogadja, hogy az Európai Bizottság törekszik arra, hogy a határokon átnyúló válságkezelés megfelelően koordinált legyen, és hangsúlyozza, hogy a rendszernek biztosítania kell az anya- és a fogadó országok hitelezőivel és részvényeseivel szembeni egyenlő elbánást, válság idején védelmet kell biztosítania az átterjedés ellen, és fenn kell tartania az összes tagállam pénzügyi stabilitását.

3.3.1.2 Az Európai Bizottság a 4. szakaszban igen helyesen megállapítja, hogy csőd esetén koordinált fellépésre van szükség, valamint hogy „a 2. szakaszban felvázolt intézkedések biztosítják, hogy **a szanalási hatóságok ugyanazokkal az eszközökkel és hatáskörökkel rendelkezzenek**”. Ez a kijelentés ugyanakkor úgy tűnik, ellentmond a 3. szakasz elején tett megállapításnak, mely szerint „**a keret nem írja elő, hogy egy adott esetben melyik intézkedést kell használni**”.

3.3.1.3 A koordinált fellépéshez közös szándék is szükséges arra, hogy egységes intézkedéseket fogadjanak el – ez pedig az eddigi tapasztalatok szerint nagy valószínűséggel nem lesz meg. Igaz, hogy a 3. szakaszban az Európai Bizottság valószínűleg kizárólag a nemzeti szintű esetekre utalt, a 4. szakasz pedig a határokon átnyúló válságokat tárgyalja, amelyek esetében a hatásköröket az európai felügyeleti hatóság (EFH) gyakorolja. A megállapítás azonban helytálló: **ha minden nemzeti hatóság szabadon határozza meg az általa alkalmazandó eljárásokat, akkor az EFH által előírtak eltérhetnek** a nemzeti szintűektől, vagy ellent is mondhatnak nekik. Ilyen esetben a külföldi bank

helyi leányvállalatának hitelezőivel kapcsolatos eljárások eltérhetnek a helyi bank hitelezőire vonatkozóaktól. Ez aggályokat vethet fel a **hitelezők jogegyenlősége** kapcsán, és a belső piacon valószínűleg **szabályütközéshez** vezetne. A konzultációs dokumentum a fenti kérdések közül néhányat részletesen tárgyal, és reményeink szerint a konzultáció a legtöbbjüket segít majd megoldani.

3.3.1.4 Tudatában vagyunk annak, hogy a tagállamok ellenállnának az előíró szabályok elképzelésének, és hogy nem valószínű, hogy ezzel ellentétes álláspontot feltételeznék. Az azonban, ha túl nagy választási szabadságot hagyunk a nemzeti hatóságoknak, nehézségeket okoz majd akkor, amikor a csoportok nemzetközi válsághelyzetbe kerülnek. A nemzeti szabályok elfogadása előtt valószínűleg szükség lenne **az eljárások egyes főbb szempontjainak** (esetleg az EFH keretében történő) **egyeztetésére**.

3.3.1.5 A **koordinálási keret** kapcsán az Európai Bizottság két reformot mérlegel: egy **szanalási kollégiumokon** alapulót, illetve egy **csoportszintű szanalási hatóságokra** támaszkodót. Ez utóbbi racionálisabbnak, rugalmasabbnak és hatékonyabbnak tűnik, mivel a **vezető szerepet a szanalási hatóságok** töltenék be az Európai Bankhatóság (EBH) megfigyelőként történő bevonásával. A másik reform, amely a már létező felügyeleti kollégiumok szanalási hatóságokkal való kibővítéséből áll, a felügyeleti és szanalási megfontolások miatt nehézségekkel szembeüthet a gyors döntések meghozatala során.

3.3.1.6 **Fontos aggály, hogy a csoportszintű szanalási rendszer nem lenne kötelező.** A rendszerrel egyet nem értő nemzeti hatóságokat semmi nem akadályozná abban, hogy „függetlenül intézkedjenek”, bár „figyelembe kell venniük” intézkedéseiknek a többi tagállamra gyakorolt hatását, „meg kell indokolniuk döntéseiket” a szanalási hatóság előtt, és „meg kell vitatniuk” indokaikat a kollégium többi tagjával. Az eddigi tapasztalatok miatt itt is **borúlátó megjegyzést** kell tennünk: ha ugyanis nemzeti érdekek forognak kockán, nagy valószínűséggel minden nemzeti hatóság minden más felett állóan azokat fogja védelmezni. A javasolt eljárás túlságosan nehézkes, időigényes és alkalmazhatatlan olyan esetekben, amikor a nemzeti hatóságoknak azonnal kell cselekedniük. Nem valószínű, hogy elvárni azt, hogy a nemzeti hatóságok várjanak a nemzeti intézkedések elfogadásával mindaddig, ameddig a csoportszintű szanalási hatóságok döntést hoznak – különösen olyankor, amikor a leányvállalatok túlságosan nagyok a helyi piacon.

3.3.1.7 Az EGSZB javasolja, hogy az Európai Bizottság egyszerűsítse azt az eljárást, amely szerint a javasolt tervvel egyet nem értő tagállamok hangot adhatnak véleményüknek.

3.4 A szanalás finanszírozása

Ezt a témát az EGSZB már tárgyalta a bankszanalási alapokról szóló véleményében.⁽⁹⁾ Az EGSZB szeretné ismételtlen hangsúlyozni, hogy minden, ezen a téren készülő jogalkotási

⁽⁹⁾ HL C 107., 2011.4.6., 16. o.

javaslattervezetet alapos elemzésnek és hatásvizsgálatnak kell kísélnie, amely teljes mértékben figyelembe veszi az egyes tagállamokban bevezetett banki illetékeket és adókat.

3.4.1 Szanálási alapok és betétbiztosítási rendszerek

A sanálási alapok és betétbiztosítási rendszerek tárgyában az EGSZB egy közelmúltban elfogadott véleményében⁽¹⁰⁾ már kifejtette álláspontját.

3.4.2 Szanálási alapok kialakítása

3.4.2.1 Némileg aggályos a látszólag ártatlan utolsó mondat: „biztosítva, hogy (...) **az alap kapacitását túllépő költségeket később behajthassák**”. Nem szokatlan politika egy teljes szektort arra kérni, hogy fedezze az egyik tagja által okozott károkat, ehhez azonban a következmények alapos előzetes elemzését követően szigorú feltételeket kell meghatározni. Megfelelő **jogi alapra** is szükség van. Az, hogy az alapba történő befizetéseket **rendelet** írja elő, elfogadott eljárás; törvényre van azonban szükség ahhoz, hogy a veszteségeket közvetlenül harmadik felekkel fedeztessék.

3.4.2.2 Ami a **befizetések alapját** illeti, egy elfogadható harmonizált megközelítés alapulhatna a kötelezettségek minőségi értékelés utáni összegére, vagy a garantált betétek nélkül számított kötelezettségekre. Itt is megbűjlik azonban a rugalmasság ördöge: minden tagállam határozhatna különböző módon, „ha ez nem eredményez torzulást a belső piacon”. Az eltérő kritériumok eltérő befizetési rendszereket, valamint az egyes nemzeti ágazatok számára különböző szintű költségeket eredményeznek: **a rugalmasság elkerülhetetlenül torzulást okoz.**

3.4.2.3 Számos tagállam már bevezetett adókat és **illetékeket, amelyek paramétereit (alapja, mértéke, alkalmazási köre) jelentős mértékben eltérőek**. Ezekre a különbségekre tekintettel az EGSZB szeretné kiemelni annak jelentőségét, hogy **megfelelő koordinációt biztosítsunk rövid távon gyakorlatias megoldások – például, ahol lehet, kétoldali megállapodások – bevezetésével. Ezen túlmenően szeretnénk ismételt hangsúlyozni a nemzeti illetékrendszerbe épített rövid távú rugalmasság jelentőségét, tekintettel a szabályozási környezetben folyamatban levő változásokra, valamint arra, hogy középtávon lépések történnek a megfelelő uniós szintű megoldás felé.**

Kelt Brüsszelben, 2011. június 16-án.

3.4.3 Az alapok mérete

Ebben a tárgyban az EGSZB egy közelmúltban elfogadott véleményében⁽¹¹⁾ már kifejtette álláspontját. Itt is szükség van **menyiségi hatásvizsgálatra**, továbbá annak felmérésére, hogy milyen hatással van a pénzügyi szektor „hitelképes” forrásaitól történő további alapelvonás. A tőkekövetelmény-irányelv hatásait is elemezni szükséges.

3.5 Következő lépések és jövőbeli feladatok

3.5.1 Következő lépések: koordinációs keret

A nemzeti fizetésektelenségi jogszabályokat kétségtelenül módosítani kell a sanálásra vonatkozó új szabályok alátámasztásához. **Kérdéses azonban, hogy miként, és hogy ez mennyi időt fog igénybe venni.** Egy jogszabály módosításában a kormányok és a parlamentek is részt vesznek: ez általában hosszadalmas folyamatot eredményez, főként amikor érzékeny kérdésekről van szó. Új rendelet elfogadása előtt az Európai Bizottságnak törekednie kell arra, hogy elkerülje az ütközést az egyes tagállamokban **berögződött elvekkkel.**

3.5.2 Fizetésektelenségi keret (középtávon)

A közigazgatási felszámolási eljárás nem ismeretlen, de a legtöbb tagállamban általában egy a **bíróság által kinevezett és a bíróság által felügyelt felszámoló hajtja végre.** A bankok felszámolásának közigazgatási szervekre való rábízása és a felügyeletük alatt történő elvégzése azt jelentené, hogy a **bírósági hatáskörök közigazgatási egységekhez kerülnek.** Ez pedig ellentmondhat egyes nemzeti jogszabályoknak, vagy akár alkotmányoknak is.

3.5.3 Az Európai Bizottság által a pénzügyi szektor számára javasolt uniós válságkezelési keret eltér az egyes tagállamokban a közelmúltban az EU/IMF által támogatott programok keretében bevezetett válságkezelési megközelítésektől,⁽¹²⁾ amelyek a bankok feltőkésítését közfinanszírozásból képzelik el – ideértve az EU és az IMF által nyújtott finanszírozást is. Ez pedig még folytatódhat a következő néhány évben is, azaz éppen akkor, amikor az új európai válságkezelési keretet és bankszanálási alapokat az EU többi részében létre kellene hozni. Az EGSZB azt várja az Európai Bizottságtól, hogy reális határidőn belül megfelelő átmeneti intézkedéseket javasoljon, amelyek lehetővé teszik ezen tagállamok számára, hogy megszervezzék a gyors, zökkenőmentes és teljes átmenetet a javasolt európai válságkezelési keret és bankszanálási alapok felé, megfelelően annak az igénynek, hogy elkerüljék bankszektortuk legyengítését.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Lásd a 9. lábjegyzetet.

⁽¹¹⁾ Lásd a 9. lábjegyzetet.

⁽¹²⁾ Lásd az IMF Görögországról szóló 1168. számú, illetve Írországról készült 10366. számú és 1147. számú országjelentését.