



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.6.6.
SWD(2012) 167 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelvéhez

a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 77/91/EGK és 82/891/EK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK és 2011/35/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU rendelet módosításáról

{COM(2012) 280 final}
{SWD(2012) 166 final}

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelvéhez

a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 77/91/EGK és 82/891/EK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK és 2011/35/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU rendelet módosításáról

1. PROBLÉMAMEGHATÁROZÁS

A pénzügyi válság kemény próbának vetette alá a hatóságok válságkezelési képességét belföldi és határokon átnyúló helyzetekben egyaránt. Hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a hatóságok és a bankok sem voltak kellően felkészültek. A pénzügyi nehézségek esetén alkalmazandó készenléti tervezés elégtelennek mutatkozott. Nem minden tagállam rendelkezett a közbelépéshez, egy gyengén teljesítő bank kellő idejű stabilizációjához és újjászervezéséhez szükséges hatáskörrel. Sok tagállamban a hatóságok nem rendelkeztek a megfelelő eszközökkel és a kellő hatáskörökkel a banki fizetésektelenség kezelésére. Mivel a nagy, egymástól függő bankok jelentős rendszerszintű kárt okozhattak volna, a hatóságoknak nem maradt más választásuk, mint az adófizetők pénzét a bankok megmentésére fordítani.

Továbbá a határokon átnyúló bankok annyira integráltak lettek, hogy az üzleti tevékenységek és a belső szolgálatok mára már nagymértékben összefonódtak a különböző tagállamok földrajzi területén, ugyanakkor a hatóságok beavatkozáshoz szükséges ereje tagállami szinten rekedt. Ennek folyományaként egy határokon átnyúló bank csődje esetén a felügyeltek és más (szanálási) hatóságok csak a saját területüket illető műveletekre koncentrálnak. Ez bonyolíthatja a határokon átnyúló együttműködést, valamint nem kielégítő és esetleg egymással versengő szanálási megközelítésekhez, illetve uniós szinten az optimálistól elmaradó eredményekhez vezethet.

A pénzügyi válság ideje alatt a magánszféra előzetesen (ex ante) nem, vagy csak korlátozott mértékben hozott létre a szanálási intézkedések finanszírozását lehetővé tevő alapokat.

Az állami beavatkozás az adófizetőket jelentős összegekkel terheli, ráadásul néhány tagállam államháztartását veszélybe is sodorja. 2008 októbere és 2011 októbere között a Bizottság 4,5 billió EUR (az uniós GDP 37 %-ának megfelelő) összegű, pénzügyi intézményeknek nyújtott állami támogatási intézkedést hagyott jóvá, amelyből 2008 és 2010 között 1,6 billió (az uniós GDP 13 %-ának megfelelő) EUR-t felhasználtak. A garanciák és a likviditási intézkedések 1,2 billió EUR-t tesznek ki, amely hozzávetőlegesen az uniós GDP 9,8 %-a. A 409 milliárd EUR-t (az uniós GDP 3,3 %-át) kitevő maradékot feltőkésítésre és az értékvesztett eszközökkel összefüggő

intézkedésekre fordították¹. Az ilyen mértékű költségvetési kötelezettségek és kiadások költségvetési szempontból nem fenntarthatók, valamint nagy terhet rónak a jelen és jövő generációira. Továbbá a pénzügyi szektorban kezdődött válság az Európai Unió gazdaságát súlyos recesszióba taszította, aminek következtében 2009-ben az uniós GDP 4,2 %-kal, avagy 0,7 billió EUR-val csökkent.

2. A SZUBSZIDIARITÁS ELEMZÉSE

A bankszektor az Unión belül ugyan jelentősen integrálódott, de a banki válságokat kezelni hivatott rendszerek továbbra is tagállami szinten működnek, és erejük elégtelen a nehéz helyzetben lévő, határokon átnyúló intézmények megsegítésére. Ilyen körülmények között a koordináció valószínűleg bonyolult, és az egyes hatóságok által követett célok eltérőek lehetnek. Amennyiben a hatóságok csak korlátozott lehetőségekkel rendelkeznek a bankok szanálására, az erkölcsi kockázat veszélye fokozódik, és azt sugallja, hogy a nagyméretű, komplex és egymással összefonódó bankok esetleges problémáinak megoldására újból állami beavatkozásra lesz szükség. Ezért csak uniós intézkedés biztosíthatja, hogy válság idején a hitelintézetekre olyan egységes beavatkozás vonatkozzon, amely egyenlő feltételeket biztosít és a belső piacon előrelendíti a további integrációt.

A szanálási hatóságok kinevezéséhez és a bankszanálásra vonatkozó eljárások meghatározásához nincs szükség uniós fellépésre, ezekről a tagállamok maguk dönthetnek.

3. AZ UNIÓS KEZDEMÉNYEZÉS CÉLJAI

A fő cél a pénzügyi stabilitás és a bankok iránt táplált bizalom fenntartása, valamint a pénzügyi kockázatok továbbterjedésének elkerülése. A javaslat a társadalom egészét – de különösen az adófizetőket – érintő veszteségek minimalizálását és az erkölcsi kockázat csökkentését célozza. A javasolt keretrendszer továbbá célul tűzi ki a banki szolgáltatások belső piacának erősítését, miközben fenntartja az egyenlő feltételeket.

4. ELŐNYBEN RÉSZESÍTETT SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK ÉS VÁRHATÓ HATÁSAIK

Felkészülés és megelőzés

A bank-helyreállítási és szanálási keretrendszer elsődlegesen a banki csődök lehető legmesszemenőbb mértékű elkerülésének biztosítására irányul, valamint arra, hogy a hatóságok és a bankok felkészültek legyenek a kedvezőtlen fejleményekre. Evégből a következő lehetőségek kerültek vizsgálat alá és kiválasztásra.

A csoporton belüli önkéntes pénzügyi támogatási megállapodások lehetővé fogják tenni a pénzügyi csoportok számára az egységek közötti eszközátadást, ha a csoport egyik tagja pénzügyi nehézségekkel küzd. Ez segíthetne megakadályozni, hogy a csoport tagjainak pénzügyi problémája túl komollyá váljon, és ilyen módon ez a teljes csoport hasznára

¹ Forrás: Európai Bizottság, Állami támogatási értesítő, 2011. évi őszi kiadás [COM(2011) 848].

válna. Ugyanakkor, ha egy stabil állapotú egységből ruháznak át eszközöket, az átadó egység likviditása romolhat, tőkéje csökkenhet, és ezáltal gyengülhet a hitelezők és a betétesek pozíciója. Ezért az átruházásokat csak akkor indokolt végrehajtani, ha nem veszélyeztetik a támogatást nyújtó likviditását vagy fizetőképességét. A felügyeletke beleegyezésükkel támogathatnák a keretrendszert, amely így minden érdekelt fél számára biztosítékot nyújtana. A felügyeletke bizonyos helyzetekben még fel is kérhetnék a csoporton belüli önkéntes pénzügyi támogatásban részt vevő bankokat ugyanazon csoport másik egységének megsegítésére. Ez a szükséghelyzetekben történő vagyonkihelyezés optimalizálását célzó intézkedés is erősítené a belső piacot.

A bankoknak és a hatóságoknak a jövőben válsághelyzetekre szóló készlelti tervet kell készíteniük. A bankok által készített helyreállítási tervke segítenék a felügyeletkeket a bankok egészséges állapotának korai visszaállításához szükséges megfelelő lépések megtalálásában. A helyreállítási tervke elkészítése továbbá magukat a bankokat is segítené, hogy áttekinthessék saját működésüket, kockázataikat és a nehéz helyzetek esetén szükséges lépéseiket. A hatóságok által készített helyreállítási tervke felgyorsítanak, valamint hatékonyabbá és eredményesebbé tennék az intézkedések meghozatalának folyamatát, ami jelentősen csökkentené a bankcsőd (társadalmi) költségeit. Amennyiben a szanálási hatóságok teljesen tisztában vannak azzal, hogy miként képesek egy csődhelyzetben lévő bankot vagy csoportot rendezett módon szanálni vagy likvidálni, az eredményesség valószínűsége lényegesen nagyobb.

A szanálási hatóságok kiegészítő hatásköröket kapnak, amelyek arra jogosítják fel őket, hogy kérhessék a bankok működési és üzleti szerkezetének megváltoztatását, valamint korlátozhatják a bankok kitétségét és tevékenységeit. Az intézkedések azt hivatottak biztosítani, hogy csőd esetén a bankok szanálhatók; az intézkedések továbbá hozzájárulnának az implicit állami támogatás (valószínű bankmentési forma) eltávolításához azoknál a bankoknál, amelyek túl komplexek, nagyok vagy jelentősek a csődhöz. Ez csökkentené az erkölcsi kockázatot és megfontoltabb működésre kényszerítené a bankokat. Amennyiben a bankok szanálhatók, a megsegítésükre fordítandó adófizetői pénzeszegek átfogó használata többé már nem az egyetlen megoldás, mivel az „irányított csőd” elérhető lehetőséggé válik. Az implicit állami garancia eltávolítása ugyanakkor valószínűleg növelné a bankok finanszírozási költségeit. Ezenkívül a szanálási hatóságok kibővített hatáskörei segítenék a közérdek védelmét, ugyanakkor gátolhatják a részvényesek és a vezetőség alapvető jogait, hogy a céljaikhoz és az üzleti stratégiájukhoz legjobban illő működési módot válasszák meg. Ezért bármely, a szanálást gátló akadály elmozdítására irányuló intézkedésnek a hitelintézet rendszerszintű fontosságával és a hitelintézet csődje esetén annak pénzügyi stabilitásra gyakorolt valószínűsített hatásával kellene arányban állnia. Az intézkedéseknek diszkriminációtól mentesnek kell lenniük, és a közérdeket kell szolgálniuk.

Korai beavatkozás

A felügyeletke által kezelt korai beavatkozási keretrendszer továbbfejlődik. A felügyeletkeketnek lehetőségük nyílik a korai beavatkozásra (a tőkekövetelményekről szóló irányelv² valószínűsíthető megsértése esetén a jelenlegi tényleges megsértéssel szemben),

² A hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló 2006/48/EK irányelv és a befektetési vállalkozások és hitelintézetek tőke megfeleléséről szóló 2006/49/EK irányelv

valamint kiterjesztett eszközökkel és hatáskörökkel ruházzák fel őket. A felügyeletet ilyen módon elkerülhetik bármely bank problémájának további elmélyülését.

A korai beavatkozás megnövelt, összehangolt eszköztára lehetővé tenné a problémák felügyeleti szintű megelőzését vagy kijavítását és ezáltal nagyban fokozná az uniós válságkezelés összehatékonyosságát. Olyan intézkedések, mint például bizonyos tevékenységek leállításának követelése jelentősen csökkenthetné az intézmények által felhalmozott túlzott kockázatot, így megelőzve csődjüket. A rendkívüli ügyvezető kinevezése lehetővé tenné a hatóságok számára a bankok helytelen igazgatásának azonnali megszüntetését és a romlás kedvezőtlen hatásának elkerülése érdekében a kiigazító intézkedések végrehajtását.

Az összes felügyelet által elérhető, átfogóbb és egységesebb eszköztár növelni fogja a felügyeletet közötti együttműködést és olyan intézkedéseket tesz lehetővé, amelyek jelenleg nem minden tagállamban elérhetők, ahol határokon átnyúló bankcsoportok működnek.

Néhány eszköz azonban korlátozhatja a vezetőség és a részvényesek szabadságát (pl. az üzleti tevékenység korlátozása, a vezetők rendkívüli ügyvezetőre váltása, ill. az esedékes kamat- vagy osztalékfizetések felfüggesztése). Ezért az ilyen intézkedések csak olyan biztosítékokkal együtt léptethetők életbe, amelyek biztosítják, hogy az intézkedésekkel nem élnek vissza, azok arányosak és a közérdeket szolgálják.

Annak érdekében, hogy sükséghelyzetek esetén a bankoknak lehetőségük legyen a tőkeemelésre, módosítani fogják az arra vonatkozó jogszabályokat, hogy a közgyűlés bármely válság előtt döntési jogot kapjon a következő közgyűlés szorosabb értesítési határidővel történő összehívására, amennyiben sürgösségi tőkeemelés válik sükségessé.

Szanálás

A speciális bankszanálási eszközök alapvető együttesének (pl. üzletértékesítés, eszközelkülönítés, hídbank) valamennyi tagállamban történő bevezetése jelentősen növeli majd a hatóságok esélyeit, hogy eredményes és hatékony szanálást (a bankok irányított és időzített csődje) hajthassanak végre, és ezáltal elérhetővé váljon a legfontosabb pénzügyi szolgáltatások folytonosságának és az egész pénzügyi rendszer stabilitásának fenntartása. A rendes fizetésképtelenségi eljárással ellentétben a bankok különleges szanálási eljárása lehetővé tenné a hatóságok számára a banki tevékenység sükségleteihez jobban igazodó technikák alkalmazását és az érdekelt felek figyelembevételével a fontos ügyek közötti megfelelőbb egyensúly megteremtését (a szanálás kedvez a betéteseknek, a szolgáltatások folytonosságának és végül a pénzügyi stabilitásnak).

Egy kiegészítő mechanizmus lehetővé tenné a banki adósságok leírását vagy saját tőkévé alakítását (adósságleírás). Ez olyan esetekben lehet előnyös, ahol más eszközök elégtelennek bizonyulhatnak egy nagy, komplex és a többiektől függő pénzügyi intézmény olyan módú szanálására, hogy megóvják a pénzügyi stabilitást és az adófizetők pénzét.

A bankszanálási keretrendszer még a legnagyobb és legfontosabb bankok adósságaira vállalt implicit állami garanciát is csökkenti vagy eltávolítja. Ennek természetes folyományaként várható a bankok finanszírozási költségeinek bizonyos mértékű

emelkedése. Másként fogalmazva, a korábban az adófizetők által viselt költségeket mostantól a bank működésében elsődlegesen érdekeltek (a hitelezők és a tulajdonosok) viselik. A bankok megnövekedett finanszírozási költségei enyhén csökkenthetik a GDP-t.

A szanalási eszközök és hatáskörök használatának feltételei biztosítják, hogy a hatóságok még a bank gazdasági fizetéseképtelensége előtt képesek cselekedni annak érdekében, hogy az eredményes és hatékony szanalás való esélyei nőjenek. Az irányított csőd – ahol első körben a vezetőség és a részvényesek szenvedik el a veszteségeket – csökkenti az erkölcsi kockázatot is. A szanalási intézkedések ugyanakkor korlátozhatják a részvényesek és hitelezők alapvető jogait. Ezért csak kivételes esetekben és az általános közérdek szolgálatában lennének alkalmazandók.

Határokon átnyúló együttműködés

A szanalási hatóságok közötti együttműködés intézményesítetté és formalizálttá válik. Különböző lehetőségeket, például az uniós hatóságok szanalási hatáskörökkel való felruházását vagy egy uniós szanalási hatóság létrehozását is megvitatták. Az előnyben részesített lehetőség a szanalási kollégiumokon keresztüli együttműködési mechanizmusok létrehozása. A szanalási kollégiumok biztosítanak, hogy a nemzeti hatóságok értesítik egymást a szükséghelyzetekről, ezeket megvitatják, és a határokon átnyúló bankok csődje esetén döntenek a közös vagy összehangolt intézkedésekről. A szanalási kollégiumok munkájában részt vevő Európai Bankhatóság (EBH) továbbá biztosítaná, hogy valamennyi érdekelt fél és tagállam érdekeit számításba veszik, valamint elkerülik a belső piac feldarabolódását is.

Finanszírozás

Az ágazat által finanszírozott, közösen beállított előzetes szanalási alapok és betétbiztosítási rendszerek növelni fogják a szanalási intézkedések eredményességét, valamint további biztosítékokat jelentenek majd az adófizetők számára. A betétbiztosítási rendszerek és a szanalási alapok által lefedett területek ugyan különbözőek, együttes kialakításuk mégis számos együttműködést eredményez majd. Méretgazdaságosság jönne létre, mivel a szanalás csökkenti a pénzügyi kockázatok továbbterjedésének kockázatát, a szanalási alapok optimális beállítása pedig mérsékli a betétbiztosítási rendszerek finanszírozási követelményeit.

Modellszámítások alapján a betétbiztosítási rendszerek és a szanalási alapok optimális célmérete az uniós bankok által birtokolt fedezett betétek legalább 1%-a lenne. Az előzetes alapok valószínűleg a betétbiztosítási rendszerekben lennének összegyűjthetők, de ebben az esetben indokolt, hogy a betétbiztosítási rendszerek képesek legyenek a szanalás finanszírozására. Amennyiben egy tagállam nem engedélyezi a betétbiztosítási rendszerek számára a szanalás finanszírozását, akkor egy elkülönített alapra lenne szükség.

A szakpolitika keretében más lehetőségeket, például a betétbiztosítási rendszerektől szigorúan elkülönített nemzeti szanalási alapok létrehozását vagy az uniós szintű szanalási alap felhalmozását is fontolóra vették, de elvetették őket.

Összhatás

A javasolt uniós szintű válságkezelési keretrendszer szándéka a pénzügyi stabilitás fokozása, az erkölcsi kockázat csökkentése, a betétesek és a kritikus banki szolgáltatások védelme, valamint az adófizetők pénzének megtakarítása. Ezeken túlmenően a pénzügyi szolgáltatások belső piacát kívánja védelmezni és továbbfejleszteni.

A keretrendszer társadalmi hatása várhatóan pozitív lesz, először is mivel csökkenti a bankok rendszerszintű válságának és az azzal járó csökkenő GDP valószínűségét, másodsorban pedig megakadályozza, hogy az adófizetők pénzét egy jövőbeli válság esetén a bankok megsegítésére fordítsák. Az esetleges válságok esetén azok költségeit elsősorban a bankok részvényeseinek és hitelezőinek indokolt viselni.

A keretrendszer költségei a bankok finanszírozási költségeinek lehetséges – az implicit állami támogatás eltávolítása miatti – emelkedéséből és a szanalási alapok létrehozásának költségeiből származnak. A bankok a megnövekedett költségeiket esetleg az ügyfeleikre vagy a részvényeseikre hárítják a betétek kamatainak csökkentésével, a hitelek kamatának és a banki szolgáltatások díjainak növelésével, vagy a részvények után fizetendő osztalékok csökkentésével. A verseny ugyanakkor korlátozhatja a bankok képességét, hogy teljes egészében áthárítsák a költségeket.

A megnövekedett finanszírozási költségek csökkenthetik a GDP-t, de ezzel egyidejűleg kedvező hatást gyakorolna a GDP-re a pénzügyi szektor stabilitása és annak csökkentett kockázata, hogy az adófizetők pénzét a csődhelyzetben lévő bankok feltőkésítésére kell fordítani. A Bázeli III megállapodásban meghatározott új tőkekövetelmények (amelyek a bankcsődök valószínűségét csökkentik) várhatóan az uniós GDP 0,14 %-ának megfelelő éves nettó haszonnal járnak majd. A közösen beállított betétbiztosítási rendszerek és szanalási alapok várhatóan az uniós GDP 0,2–0,3 %-ának megfelelő éves nettó hasznot hajtanak majd. Az adósságleíró eszköz (adósságleírás) az uniós GDP 0,3–0,6 %-ának megfelelő éves nettó gazdasági hasznot képes felmutatni. Összegezve, az intézkedések várhatóan az uniós GDP 0,7–1 %-ának megfelelő, halmozott éves nettó hasznot hoznak.

Az előnyben részesített lehetőségek nem járnak jelentős adminisztratív teherrel. A javaslat néhány elemét úgy lehetne tekinteni, hogy adminisztratív terhet von maga után, de a nyilvános konzultáció alapján a teher mértéke elhanyagolható.

A javaslatot alaposan megvizsgálták annak ellenőrzése érdekében, hogy rendelkezései teljesen összeegyeztethetők-e az Európai Unió Alapjogi Chartájával, mindenekelőtt a tulajdonhoz való joggal (17. cikk), valamint a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal (47. cikk). Ezen jogok és szabadságok korlátozásai engedélyezettek, amennyiben szükségesek és valóban az Unió által elismert közérdekű célokat vagy a mások jogainak és szabadságainak megvédését szolgálják.

Az Európai Unió költségvetésére gyakorolt hatás

A fenti szakpolitikai lehetőségeknek uniós költségvetési vonzatai lesznek.

A jelenlegi javaslat azt követelné az EBH-tól, hogy az i. hozzon létre körülbelül 23 technikai standardot és 5 iránymutatást, ii. vegyen részt a szanalási kollégiumokban, nézeteltérés esetén közvetítsen és hozzon döntéseket, és iii. biztosítsa a harmadik országbeli szanalási eljárások elismerését, valamint kössön nem kötelező erejű együttműködési keretmegállapodásokat harmadik országokkal. A technikai standardok elkészítésének határideje az irányelv 2013 júniusa és decembere között tervezett

hatálybalépése miatt 12 hónap múlva lejár. Mivel az EBH-nak egy teljesen új területen kell szakértőként megjelennie, 2014-ben és 2015-ben becslések szerint 5 ideiglenes és 11 nemzeti támogató szakértőre lesz szüksége a technikai standardok és iránymutatások elkészítéséhez, valamint a fenti ii. és iii. pontban említett egyéb feladatok ellátásához.

A javaslat nincs hatással a környezetre.

5. NYOMON KÖVETÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

Mivel a bankok fizetésektelensége megjósolhatatlan, és a cél az elkerülésük, a tényleges bankcsődök kezelésének alapján nem tervezhető a bankok szanálásának nyomon követése. Ugyanakkor nyomon követhetők a felkészülési és megelőzési fázisok, különösen a helyreállítási és szanálási tervek, valamint a hatóságok e tervek alapján végrehajtott intézkedései is. Ez az Európai Bankhatóság feladata lehetne. Bármely új uniós jogszabály átültetése az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapján kerül nyomon követésre.