EURÓPAI KÖZPONTI BANK

EURORENDSZER

AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2008. december 1.)

a magyar Pénzügyminisztérium kérésére

a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről szóló törvényjavaslatról

(CON/2008/81)

Bevezetés és jogalap

2008. november 17-én a magyar Pénzügyminisztérium felkérte az Európai Központi Bankot („EKB”) arra, hogy alkosson véleményt a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről szóló törvény iránti javaslatról (a továbbiakban: törvényjavaslat).

Az EKB véleményalkotásra szolgáló hatásköre az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 105. cikkének (4) bekezdésén és a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetekről folytatott konzultációjáról szóló, 1998. június 29-i 98/415/EK tanácsi határozat[1]2. cikke (1) bekezdésének hatodik francia bekezdésén alapul, mivel a törvényjavaslat a pénzügyi intézményekre alkalmazandó rendelkezéseket tartalmaz annyiban, hogy a rendelkezések lényeges befolyásolják a pénzügyi intézmények és piacok stabilitását. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

1. A törvényjavaslat célja

1.1 A törvényjavaslat célja, hogy visszaszorítsa a globális pénzügyi válság magyarországi hatásait és fenntartsa az ország pénzügyi rendszerének stabilitását. Azt követően, hogy a Nemzetközi Valutaalap (IMF) hitelt nyújtott Magyarországnak, és figyelemmel a pénzügyi közvetítő rendszer által az ország gazdaságának működésében betöltött szerepre, a Parlament a törvényjavaslatot a rendszer stabilitásának megőrzése, a befektetők bizalmának fenntartása, valamint a rendszeren belüli egyes intézmények tulajdonosai és a nagyközönség érdekei közötti egyensúly megőrzése céljából kívánja elfogadni.

1.2 A törvényjavaslat értelmében a Magyar Nemzeti Bank („MNB”) és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete („PSZÁF”) folyamatosan értékelni fogja a szabályozott pénzügyi intézményeket és kérésre erről tájékoztatni fogja a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős minisztert. A Magyar Állam egyben 2008 és 2010 között 600 milliárd forint értékű deviza összeget helyez el az IMF-hitel terhére az MNB-nél erre a célra megnyitott számlán. Az államháztartásért felelős miniszter az MNB-n keresztül kezeli ezeket a pénzeszközöket, a pénzeszközök kezelésére az

1 HL L 189., 1998.7.3., 42. o.

államháztartásért felelős miniszterrel és az MNB elnökével kötendő külön megállapodásban megállapítandó szabályoknak megfelelően.

1.3 Emellett a Magyar Állam felhatalmazást kap garancia vállalására a hitelintézetek hitelezők felé fennálló tartozásai tekintetében, a következő együttes feltételek teljesülése mellett: a) a garanciavállalást a PSZÁF Felügyeleti Tanácsának elnöke és az MNB elnöke együttesen javasolja; b) a kötelezettség alapja hitelszerződés vagy hitelviszonyt megtestesítő értékpapír; c) a hitelintézet kötelezettségének lejárata legalább három hónap és legfeljebb öt év; d) a hitelintézet kötelezettsége a törvény hatályba lépése és 2009. december 31. között keletkezik; e) a kötelezettség euróban, svájci frankban vagy forintban van meghatározva. Az állami garanciavállalások együttes összege legfeljebb 1 500 milliárd forint lehet.

1.4 A PSZÁF Felügyeleti Tanácsa elnökének és az MNB elnökének együttes javaslatára a Magyar Állam felemelheti a hitelintézet tőkéjét, a hitelintézet kérésére vagy egyetértésével, illetve hivatalból, a hitelintézet egyetértése nélkül, a hitelintézetben elsőbbségi részvények juttatásáért cserében.

1.5 A törvényjavaslat által bevezetett intézkedésekre vonatkozó átmeneti rendelkezések a kihirdetésüket követő napon lépnek hatályba és azokat 2009. december 31-ig kell alkalmazni.

2. Általános észrevételek

2.1 Az EKB ki kívánja emelni, hogy a szokásos konzultációs időszakot lehetővé nem tevő, rendkívül sürgős esetekben a konzultáló hatóság jelezheti a sürgősséget a vélemény iránti kérelemben, és kérheti, hogy az EKB véleményének elfogadására rövidebb határidőn belül kerüljön sor. Ez nem érinti a nemzeti hatóságoknak a Szerződés 105. cikke (4) bekezdésének értelmében fennálló, arra vonatkozó kötelezettségét, hogy megfelelő konzultációt folytassanak az EKB-val az annak hatáskörébe tartozó nemzeti jogszabálytervezetekről. A 98/415/EK határozat 3. cikkének (4) bekezdéséből következik, hogy a tagállamok kötelesek felfüggeszteni a jogszabálytervezet elfogadási folyamatát az EKB véleményének kézhezvételéig. Az elfogadó hatóságnak lehetőséggel kell rendelkeznie az EKB véleményének érdemben történő megfontolására az érdemi döntése meghozatala előtt. Ha az EKB-vélemény előterjesztésére határidőt szabtak és e határidő lejárt, az érintett nemzeti hatóság újrakezdheti az elfogadási eljárást[2].

2.2 Az EKB a közelmúltban több vélemény adott ki a globális pénzügyi válság kezelésére szolgáló állami intézkedésekről, amelyek mindegyikében hangsúlyozza a pénzügyi piacokba vetett bizalom helyreállítását célzó közös megközelítés fontosságát. Hasonlóképpen, az EKB megjegyzi, hogy az Ecofin 2008. október 7-i ülésén elfogadott következtetések kiemelték az állami fellépések tekintetében útmutatásként figyelembe veendő közös elveket[3]. Emellett az EKB megjegyzi, hogy

---

2 Lásd a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetekről folytatott konzultációjáról szóló útmutató IV. címének 1. szakaszát; az útmutató elérhető az EKB weboldalán, a www.ecb.europa.eu címen.

3 Ezen elvek szerint, a) a beavatkozásoknak kellő időben kell történniük, és a támogatásoknak elvileg átmeneti jellegűnek kell lenniük; b) védeni kell az adófizetők érdekeit; c) a részvényeseknek viselniük kell a beavatkozás megfelelő következményeit; d) a kormánynak képeseknek kell lennie a vezetés megváltoztatására; e) a vezetés nem őrizhet meg

2008. október 12-én az euroövezet állam – és kormányfői kiadtak egy nyilatkozatot az euroövezeti országok összehangolt európai cselekvési tervéről[4] (a továbbiakban: a nyilatkozat), amelyben megerősítették elkötelezettségüket a határozott és átfogó együttes fellépésre a pénzügyi rendszerbe vetett bizalom helyreállítása és a rendszer megfelelő működése, valamint a gazdaságnak megfelelő és hatékony finanszírozási feltételek biztosítása céljából. Megállapodás született az Európai Unió és az euroövezeti kormányok, központi bankok, felügyeleti szervek által annak megelőzése érdekében követendő közös elvekről, hogy a nemzeti intézkedések hátrányosan befolyásolják az egységes piac működését és a többi tagállamot. Ennek az összehangolt megközelítésnek részét képezik a megfelelő likviditás biztosítását, a bankok különféle eszközökkel történő finanszírozásának elősegítését, a pénzügyi intézmények számára további tőkeforrások nyújtását, és a nehéz helyzetben lévő bankok újratőkésítését célzó kezdeményezések. 2008. október 16-án az Európai Tanács is jóváhagyta ezeket az elveket valamennyi tagállam tekintetében. Amint az az EKB közelmúltbeli véleményeiben kifejtésre került[5], kiemelkedő fontosságú, hogy a nemzeti hatóságok által végrehajtott műveletek semmiféle módon ne zavarják az egységes monetáris politikát és/vagy az eurorendszer refinanszírozási műveleteit.

2.3 Az EKB ugyancsak hangsúlyozza annak biztosításának fontosságát, hogy a javasolt szabályozások feleljenek meg a vonatkozó közösségi jogi rendelkezéseknek, különösen a verseny tekintetében, ideértve a bankok határokon átnyúló összefonódásának és részesedésszerzésének területét, valamint a pénzügyi szolgáltatásra vonatkozó jogszabályokat és az egységes piaci elveket. Emellett azoknak meg kell felelniük a Bizottság közelmúltban elfogadott, az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzintézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló iránymutatásban[6] (a továbbiakban: bizottsági iránymutatás) meghatározott szempontoknak. Ennélfogva időben korlátozottnak kell lennie az állam által a törvényjavaslat alapján végzett újratőkésítés következtében betöltött részvényesi szerepnek.

2.4 Az EKB értelmezése szerint a törvényjavaslat 24. §-a felhatalmazza a magyar kormányt rendelet elfogadására a törvényjavaslat szerinti állami garanciavállalással kapcsolatos eljárások szabályozása céljából. Az EKB elvárja minden olyan új jogszabálytervezet tekintetében a konzultáció lefolytatását, amelyek lényegesen befolyásolják a pénzügyi piacok stabilitását.

---

jogalap nélküli előnyöket; f) a kormányok hatáskörrel rendelkezhetnek többek között a javadalmazásba való beavatkozásra; g) védeni kell a versenytársak jogos érdekeit, különösen az állami támogatásra vonatkozó szabályok révén; és h) kerülni kell a továbbgyűrűző negatív hatásokat.

4 Elérhető a Francia Elnökség weboldalán a www.ue2008.fr címen.

5 Lásd különösen a spanyol gazdasági miniszter kérésére a pénzügyi eszközök megszerzésére szolgáló alap létrehozásáról szóló királyi törvényerejű rendeletről, valamint az euroövezeti országok összehangolt európai cselekvési tervével kapcsolatos, sürgős pénzügyi és gazdasági intézkedések elfogadásáról szóló királyi törvényerejű rendeletről szóló, 2008. október 17-i CON/2008/52 EKB-véleményt. Lásd még a spanyol gazdasági miniszter kérésére a pénzügyi eszközök megszerzésére szolgáló alap létrehozásáról szóló 6/2008 királyi törvényerejű rendelet tervezet végrehajtásáról szóló rendelettervezetről, valamint az alap igazgatótanácsának alapmegállapodása tervezetéről szóló, 2008. október 27-i CON/2008/60 EKB-véleményt. Az EKB valamennyi véleménye elérhető az EKB weboldalán, a www.ecb.europa.eu címen.

6 Lásd „A Bizottság közleménye – Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzintézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazása (HL C 270., 2008.10.25., 8. o.).

3. Különös megjegyzések

Támogatásra való jogosultság

3.1 A jogszabálytervezet 1. és 2. §-a szerint a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény[7] meghatározása szerinti, magyarországi székhellyel rendelkező valamennyi bank és szakosított pénzintézet jogosult a törvényjavaslat szerinti intézkedések igénybe vételére. Az EKB értelmezése szerint ebbe beletartoznak a külföldi bankok leánybankjai, de nem tartoznak ide a külföldi bankok fióktelepei. Az EKB üdvözli a fenti rendelkezést, mivel kerüli egyes hitelintézetek előnyben részesítését és az azonos versenyfeltételek torzulását a belföldi pénzügyi intézmények és a külföldi intézmények leányvállalatai kezelésének körében[8]. Az EKB megjegyzi, hogy az állami garancia nyújtásának sajátos összefüggésében a bizottsági iránymutatás részletes szabályokat tartalmaz a kedvezményezett intézmények jogosultsági kritériumairól[9].

A támogatás feltételei és a monetáris politikával való kölcsönhatása

3.2 Az EKB megjegyzi, hogy a nyilatkozatnak megfelelően a tagállamoknak összehangoltan kell fellépniük annak megelőzésére, hogy a nemzeti végrehajtás jelentős eltérései ellentétes hatásokat fejtsenek ki és torzulásokat okozzanak a globális banki piacokon. Hasonlóképpen, az EU-tagállamok támogatási intézkedéseinek átmeneti jellegűnek kell lenniük, és azok lejáratát az egész EU-ban harmonizálni kell. E tekintetben az EKB a következő észrevételeket teszi.

3.3 Először, a törvényjavaslat 6. és 7. §-ai értelmében adott állami garanciavállalás formáját öltő támogatási intézkedéseket illetően az EKB álláspontja szerint a javasolt rendszer végrehajtásának a következőket kell célul tűznie: a) a likviditásszűkében lévő, fizetőképes bankok finanszírozási problémáinak megoldása a hosszabb lejáratú banki kötelezettségek piaca működésének javítása révén; b) a pénzügyi intézmények közötti azonos versenyfeltételek megőrzése és a piactorzulások megelőzése; valamint c) az MNB által folytatott likviditáskezeléssel való összhang megőrzése[10].

3.4 Másodszor, a törvényjavaslat 7. §-a szerint a Parlament felhatalmazza az államháztartásért felelős minisztert a Magyar Állam nevében történő garanciavállalásra valamely pénzintézet forrásbevonása céljára, a vélemény 1.3. pontjában felsorolt feltételek teljesülése esetén. Az EKB úgy találja, hogy nem egyértelmű a forrásbevonást végrehajtó hitelintézetek 7. § szerinti állami

---

7 *Magyar Közlöny*, 1996.12.12.

8 E vonatkozásokról lásd különösen az ír pénzügyminiszter kérésére a hitelintézetekről (pénzügyi támogatásokról) szóló 2008. évi törvénytervezetről szóló, 2008. október 3-i CON/2008/44 EKB-véleményt. Lásd még az ír pénzügyminiszter kérésére a hitelintézeti (pénzügyi támogatási) rendszerről szóló 2008. évi törvénytervezetről szóló, 2008. október 15-i CON/2008/48 EKB-véleményt. Lásd még a CON/2008/52 EKB-véleményt és az osztrák pénzügyminiszter kérésére az osztrák pénzügyi piac stabilitásának biztosítását szolgáló jogszabálytervezetekről szóló, 2008. október 20-i CON/2008/55 EKB véleményt.

9 Lásd a bizottsági iránymutatás 18. pontját, amely meghatározza, hogy: „Azokat a feltételeket, amelyek mellett a pénzintézetek ilyen garanciában részesülhetnek, objektíven – megfelelően számításba véve az érintett pénzintézet szerepét az adott bankrendszeren belül és a gazdaság egészében – és megkülönböztetéstől mentesen kell meghatározni, hogy ily módon kiküszöbölhető legyen az intézkedésnek a szomszédos piacokra és a belső piac egészére gyakorolt indokolatlan versenytorzító hatása". Az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma elvének alkalmazásával a programnak ki kell terjednie az érintett tagországban működő valamennyi intézményre – ide értve a leányvállalatokat is – amely az adott tagországban jelentős tevékenységet folytat ".

10 Lásd pl. a svéd pénzügyminisztérium kérésére a bankoknak nyújtott állami garanciáról stb. szóló rendelettervezetről szóló, 2008. október 29-i CON/2008/62 EKB-vélemény 2.1.2. pontját.

garanciavállalásának jogosultsági kritériuma és ezt a jogalkotónak további megfontolás tárgyává kell tennie[11].

3.5 Harmadszor, az EKB szerint további pontosítást igényel a törvényjavaslat az azon típusú kötelezettségek tekintetében, amelyekre az állami garancia megadható. Nem egyértelmű különösen az, hogy a Magyar Állam által nyújtott garancia a bankközi betétekre kiterjed-e. E tekintetben az EKB megjegyzi, hogy kerülendő állami garancia nyújtása a bankközi betétek tekintetében, mivel az alkalmas lehet arra, hogy zavarja a központi bank likviditásbővítő műveleteit, és ekként a monetáris politikai döntések végrehajtását. Az EKB különösen úgy véli, hogy a törvényjavaslat szerint nyújtandó állami garanciák közgazdasági jellegűek lehetnek, úgy, mint a bankközi betétek visszafizetésére szóló garanciák, ha azokat a hitelfelvevő bank által felvett, fedezetlen hitel visszafizetésére nyújtják Az EKB ezért javasolja a betétek garantálására jellegükben közgazdasági állami garanciák nyújtásának mellőzését[12].

3.6 Negyedszer, az EKB megjegyzi azt is, hogy a nyilatkozat szerint a tagállamok kormányai a középtáv új értelmében, azaz legfeljebb 5 évre nyújtanának állami garanciát előresorolt banki adósságok tekintetében. Az EKB értelmezése szerint a törvényjavaslat feljogosítja a pénzügyminisztert állami garancia vállalására a 2009. végéig megkötendő megállapodások alapján, ugyanakkor a garantált kötelezettségek maximális lejárata nem került meghatározásra. Az EKB ajánlja a törvényjavaslat olyan módosítását, hogy az biztosítsa a nyilatkozatban szereplő kritériumoknak e tekintetben való, teljes megfelelést[13].

3.7 Ötödször, a törvényjavaslat 7. §-ának (7) bekezdése előírja, hogy a kedvezményezett hitelintézetnek díj számítható fel az állami garancia vállalásáért, amelynek szintjét „az Európai Bizottság vonatkozó ajánlásainak és közleményeinek figyelembevételével" kell a megfelelő megállapodásban rögzíteni. E tekintetben az EKB megjegyzi, hogy fontos annak biztosítása, hogy az állami garancia díja kockázatalapú és a piaci viszonyoknak megfelelő legyen, és meghatározása a megfelelő piaci garancia költsége alapján történjen. Az átláthatóság érdekében további, részletesebb meghatározást kell adni a díjszámításkor alkalmazandó módszer tekintetében. Az EKB e tekintetben azt is megjegyzi, hogy kritikus jelentőségű az ilyen garanciák árának EU-n belüli harmonizálása, mivel az egyenlő versenyfeltételek lényegesek[14].

3.8 Hatodszor, a hitelintézeteknek a törvényjavaslat 8. §-a értelmében történő tőkejuttatás tekintetében az EKB a következő megjegyzéseket teszi. Egyrészről nem egyértelműek a jogosultsági feltételek és ezeket a törvényjavaslatban pontosítani kell. Emellett – a korábbi vélemények nyomán – az EKB megjegyzi, hogy kritikus fontosságú a pénzügyi piacok feszültségeinek enyhítésére szánt kormányzati intézkedések harmonizálása és összehangolása. A tagállamokban fontolóra vett újratőkésítési intézkedések célja az alapjában véve biztos helyzetű pénzügyi intézmények

11 Lásd egyebek mellett a vélemény 3.3.a) pontját.

12 Lásd pl. a belga pénzügyminisztérium kérésére a pénzügyi szektorról és a pénzügyi szolgáltatásokról szóló, 2001. augusztus 7-i törvény 117b. cikke alapján elfogadott királyi rendelettervezetről szóló, 2008. október 17-i CON/2008/50 EKB-vélemény 3.2. pontját.

13 Lásd a CON/2008/55 EKB-vélemény 3.4. és 3.5. pontját.

14 Lásd pl. a CON/2008/62 EKB-vélemény 2.1.3. pontját.

tőkeellátottságának javítása a bankrendszer működésének és stabilitásának javítása, illetve a gazdaság megfelelő finanszírozásának biztosítására. A nyilatkozat végrehajtásának támogatására egységesen kell meghatározni különösen az újratőkésítés feltételeit, ideértve a pénzügyi intézményeknek elsőrendű tőke nyújtását célzó eszközök ármegállapítását. Ilyen előzmények mellett az EKB megjegyzi, hogy általánosságban a tőketámogatásnak az adófizetők érdekeinek védelmét és az intézmények egyenlő versenyfeltételeinek tiszteletben tartását kell célul tűznie. Másrészről az EKB kiemeli, hogy a tőketámogatás árképzési feltételeinek kockázati alapúnak és a piaci feltételeknek megfelelőnek kell lenniük, és azokat a tőkeinjekcióhoz kiválasztott eszköz és az érintett intézmény sajátos kockázatainak együttes megfontolásával kell meghatározni. A tőkeinjekcióra szolgáló eszközöket – így az elsőbbségi részvények és más hibrid eszközök – megfelelően kell megválasztani annak érdekében, hogy azok a bankok állami tőketámogatásával való korai felhagyás ösztönzése mellett ne vezessenek a tőke költségeinek túlzott megemelkedéséhez. Végezetül, az állami támogatás átmeneti jellegét biztosítani kell a pénzügyi intézmények számára ösztönzők nyújtásával annak érdekében, hogy egy meghatározott időtartam elteltével a lehető legkorábban visszaváltsák ezeket az eszközöket.

A központi bank szerepe

3.9 Az EKB értelmezése szerint az MNB felügyeleti jogkörében a törvényjavaslat 3. §-a értelmében értékelni fogja a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény[15] szerinti szabályozott intézmények helyzetét. Az EKB méltányolja, hogy a törvényjavaslat elismeri az MNB szakértelmét a pénzügyi közvetítő rendszer erősítése terén.

3.10 Az EKB elvárja, hogy az MNB által a törvényjavaslat értelmében ellátandó funkciók[16] végzése olyan módon történjen, hogy az teljes mértékben összeegyeztethető legyen a Szerződés, valamint a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmánya értelmében fennálló feladatai megfelelő teljesítését biztosító, intézményi és pénzügyi függetlenségével. Ennélfogva elvárás az, hogy az MNB részvétele ne lépjen túl a tanácsadói és eljárási szerepen, és az különösen legyen teljes egészében összeegyeztethető a monetáris finanszírozásnak a Szerződés 101. cikkében[17] megállapított, és a Szerződés 104. cikkében és a 104b. cikke (1) bekezdésében említett tilalmak alkalmazásához szükséges fogalmak meghatározásáról szóló, 1993. december 13-i 3603/93/EK tanácsi rendeletnek[18] megfelelően értelmezett tilalmával.

3.11 Végül az EKB megjegyzi, hogy a törvényjavaslat 28. §-ában az 1996. évi CXII. törvény módosítása előírja, miszerint nem jelenti az üzleti titok sérelmét a PSZÁF vagy az MNB által a hitelintézetekről egyedi azonosításra alkalmas adatoknak az államháztartásért felelős miniszter és a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter részére történő szolgáltatása, ha a) az adatszolgáltatás a nemzetgazdasági folyamatok elemzése, illetve a központi költségvetés tervezése céljából történik; vagy b) a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása potenciálisan

15 *Magyar Közlöny*, 2007.11.12.

16 Különösen a törvényjavaslat 4. §-a szerinti funkció. Lásd a vélemény 1.2.pontját.

17 Lásd a CON/2008/52 EKB-vélemény 3.2. pontját.

18 HL L 332., 1993.12.31., 1. o.

veszélyeztetett. Az EKB megjegyzi, hogy az egyedi hitelintézetekre vonatkozó információk közösségi jogi korlátainak megvitatása jelenleg folyik a hitelintézetek tevékenységének megkezdéséről és folytatásáról szóló, 2006. július 14-i 2006/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv[19] módosítására irányuló bizottsági javaslat összefüggéseiben, mely szerint a hatóságok vészhelyzetben közölhetnek információkat a kormánnyal. A törvényjavaslatnak teljes mértékben meg kell majd felelnie a közösségi jognak.

Ezt a véleményt közzéteszik az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2008. december 1-jén.

[aláírás]

az EKB elnöke

Jean-Claude TRICHET

19 HL L 177., 2006.6.30., 1. o.