EURÓPAI KÖZPONTI BANK

EURORENDSZER

AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2010. április 13.)

a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvénynek a pénzügyi piac további stabilizálását szolgáló intézkedések bevezetését érintő módosításáról

(CON/2010/31)

Bevezetés és jogalap

2010. március 11-én a Magyar Pénzügyminisztérium felkérte az Európai Központi Bankot („EKB”), hogy alkosson véleményt a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény[1] („Hpt.”) és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről („PSZÁF”) szóló törvény[2] módosításáról szóló törvénytervezetről (a továbbiakban: törvénytervezet).

Az EKB-nak a vélemény meghozatalára szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikkének (4) bekezdésén és a 282. cikkének (5) bekezdésén, valamint a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetekről folytatott konzultációjáról szóló, 1998. június 29-i 98/415/EK tanácsi határozat[3] 2. cikke (1) bekezdésének harmadik és hatodik francia bekezdésén alapul, mivel a törvénytervezet a Magyar Nemzeti Bankkal („MNB”) valamint a pénzügyi intézmények és piacok stabilitását lényegesen befolyásoló szabályokkal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

1. A törvénytervezet célja

1.1. A törvénytervezet megalkotását a pénzügyi válság, különösen pedig a lehetséges rendszerszintű kockázatok megelőzésének szükségessége motiválta, ezáltal fenntartva a nemzeti pénzügyi rendszerbe vetett bizalmat, fokozva annak stabilitását és fizetőképességét is. A kulcsfontosságú banki szolgáltatások zavartalan működésének biztosítása fontos a befektetői bizalom fenntartása szempontjából, ezzel egyidejűleg egyensúlyt kell teremteni az egyes intézmények és a közösség érdekei között is. A Magyar Kormány már korábban is tett lépéseket a pénzügyi piacok stabilizálása érdekében[4]. A törvénytervezet rendelkezései a felügyeleti keretrendszert azáltal

1 1996. évi CXII törvény, kihirdetve: Magyar Közlöny 1996/109 (XII. 12.)

2 2007. évi CXXXV. törvény, Magyar Közlöny 2007/162 (XI. 28.)

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

4 A Magyar Kormány által hozott korábbi stabilizációs intézkedések vonatkozásában lásd a CON/2009/28 és CON/2008/81 EKB véleményt. Valamennyi EKB vélemény elérhető az EKB honlapján: www.ecb.europa.eu

kívánják megerősíteni, hogy a PSZÁF-ot a válságmegelőzés és válságkezelés területén szélesebb hatáskörrel ruházzák fel.

1.2. A fenti előzményeket figyelembe véve a törvénytervezet a PSZÁF felügyeleti és válságkezelő hatáskörét terjeszti ki, többek között a következők tekintetében: i. a pénzintézetekre vonatkozó helyreállítási terv; ii. a felügyeleti biztos esetleges kijelölése, valamint annak feladatai; iii. a pénzügyi nehézségekkel küzdő pénzintézetek esetében alkalmazható eljárások, többek között például az eszközöknek és kötelezettségeknek a hitelintézettől történő átvétele, valamint egy különleges célú gazdasági társaság, az „áthidaló hitelintézet" kormánydöntésen alapuló létrehozatalának a lehetősége; iv. alapvető értékelési szabályok és eljárások az eszközök és kötelezettségek átvételi értékének meghatározása érdekében; v. a hitelintézet kártalanításának szabályai és feltételei; vi. a PSZÁF egyes döntéseivel kapcsolatos esetleges jogorvoslatok, valamint vii. egyes eljárási határidők.

1.3. A törvénytervezet olyan minőségi és mennyiségi határértékeket határoz meg, amelyek a nehéz helyzetbe került pénzügyi intézmény helyzetének súlyosságától függően a PSZÁF egyre erőteljesebb beavatkozását lehetővé tevő hatásköreit váltják ki. A Hpt. 151. §-ának tervezett új (4) bekezdésében különösen a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának fenntartása, valamint a betétesek és számlatulajdonosok érdekeinek a védelme, továbbá a társadalmi költségek minimalizálása érdekében a PSZÁF-nak szükséges, illetve kivételes intézkedéseket kell alkalmaznia az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén: i. a hitelintézet tulajdonosai a PSZÁF-al vagy a felügyeleti biztossal nem működnek együtt; ii. a hitelintézet a kötelezettségeit várhatóan nem fogja tudni teljesíteni; iii. a hitelintézet fizetésképtelenné válása veszélyeztetné a pénzügyi rendszer stabilitását, valamint iv. a PSZÁF egyéb intézkedései nem vezettek eredményre.

1.4. Ezen túlmenően a törvénytervezet olyan jogi keretrendszert teremt meg, melynek alapján a PSZÁF jogosult lesz a rendszerszintű jelentőséggel bíró hitelintézet mérlegében szereplő eszközöket és követeléseket egy másik hitelintézetnek vagy az állam kizárólagos tulajdonában lévő, a 2.2. pontban a későbbiekben kifejtettek szerint létrehozott áthidaló hitelintézetnek átadni.

2. Általános észrevételek

2.1. A globális pénzügyi válsággal összefüggésben elfogadott nemzeti intézkedésekkel kapcsolatban a tagállamok kérésére az EKB már korábban is számos véleményt bocsátott ki. Az EKB felkéri a Pénzügyminisztériumot, hogy vegye figyelembe a más tagállamok hasonló jogszabálytervezeteivel kapcsolatban a közelmúltban elfogadott véleményekben foglalt észrevételeket[5], amelyek közül néhányat az alábbiakban ismétlünk meg. Az EKB hivatkozni kíván továbbá az Ecofin Tanács által adott iránymutatásban[6], valamint az euroövezeti államok államfői által kiadott nyilatkozatban[7]

5 Lásd a CON/2009/34, a CON/2010/7 valamint a CON/2010/12 véleményt.

6 Az Ecofin ülésén a tagállamok részére kiadott útmutatással összefüggésben lásd „a pénzügyi válságra adott azonnali válaszok" című, 2008. október 7-i Ecofin tanácsi következtetéseket, amelyek elérhetők a Tanács honlapján: www.consilium.europa.eu

foglaltak fontosságára is. Az EKB különösen hangsúlyozza, hogy az illetékes nemzeti hatóságok által a pénzügyi piacba vetett bizalom helyreállítása érdekében alkalmazott bármely intézkedésnek összehangoltnak kell lennie, valamint a közös célok végrehajtására kell irányulnia, a többi tagállammal, valamint az uniós intézményekkel való szoros együttműködés szellemében. Ezzel összefüggésben – a korábbi véleményeivel[8] összhangban – az EKB általánosságban felhívja a figyelmet a hatósági hatáskörök alkalmazási körülményeire és korlátaira vonatkozó átlátható és kiszámítható keretrendszer fontosságára.

2.2. A törvénytervezet által javasolt új jogszabályi keretrendszer értelmében a PSZÁF jogosult lesz a rendszerszintű jelentőséggel bíró hitelintézet mérlegében szereplő eszközöket és követeléseket egy megfelelően működő, olyan hitelintézetnek átadni, amely lehet egy már működő másik hitelintézet vagy egy szervezetileg és pénzügyileg független, az állam kizárólagos tulajdonában álló és külön erre a meghatározott célra alapított áthidaló hitelintézet. Az áthidaló hitelintézet megalapítása abban az esetben tekinthető szükségesnek, amennyiben az adott időpontban nem lenne olyan hitelintézet a piacon, amely át tudná venni a nehéz helyzetbe került hitelintézet eszközeit és követeléseit. Az EKB üdvözli a törvénytervezetben foglalt azon lehetőséget, hogy egy esetleges válsághelyzet megoldásaként a nehézségekkel küzdő hitelintézet eszközeit és követeléseit egy áthidaló hitelintézetnek adják át. Az eurorendszer a Bizottságnak a válság kezelésére és feloldására szolgáló jövőbeni uniós keretrendszer lehetséges irányvonalainak kezdeti elemzésével kapcsolatban adott válaszában hangsúlyozta az ilyen válságkezelő eszköz szükségességét a rendszerszintű jelentőséggel bíró hitelintézetek alapvető fontosságú üzleti műveletei folyamatosságának biztosítása érdekében[9]. Az áthidaló hitelintézet rendelkezésre állása elismerten része a válságkezelésre és –felszámolásra szolgáló nemzeti rendszerek nemzetközi és európai szinten kialakuló fokozott konvergenciája irányába mutató trendnek[10]. A pénzügyi rendszerek fokozódó összefonódására, valamint a nehézségekkel küzdő határokon átnyúló intézmények esetleges rendszerszintű hatásának kezelését szolgáló intézkedések szükségességére figyelemmel az EKB hangsúlyozni kívánja, hogy szükség lehet a válsághelyzet kezelésére és felszámolására szolgáló nemzeti jogi keretrendszer esetleges további, a határon átnyúló bankok tekintetében a válságkezelési és a fizetésképtelenségi eljárások koordinálása terén fennálló problémákkal foglalkozó jövőbeni uniós szintű szabályozási kezdeményezésekhez való hozzáigazítására.

2.3. Mindezen általános észrevételekre tekintettel, valamint figyelembe véve az EKB és az uniós intézmények által korábban e tekintetben adott útmutatást, az EKB a törvénytervezettel kapcsolatban az alábbi különös észrevételeket teszi.

---

7 A 2008. október 12-i nyilatkozat szövege elérhető a korábbi francia elnökség honlapján a következő címen: www.ue2008.fr.

8 Lásd a CON/2009/62, valamint a CON/2009/93 véleményt.

9 Lásd az eurorendszernek „a banki ágazatban a határokon átnyúló válságkezelés európai uniós keretéről” szóló, 2009. október 20-i bizottsági közleményben indított nyilvános konzultációjában 2010. február 8-án adott válaszát.

10 Lásd különösen a határon átnyúló bankrendezési csoport (*Cross-border Bank Resolution Group*) 2010. márciusi jelentésének és ajánlásainak végső változatát (elérhető a Nemzetközi Fizetések Bankja honlapján: www.bis.org), valamint az UNCITRAL által elfogadott, a határon átnyúló fizetésképtelenségi eljárásokról szóló mintatörvény átültetési útmutatóját.

3. Különös megjegyzések

3.1. *Az MNB szerepe*

A Hpt. tervezett új 168/A. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezések értelmében a törvénytervezet megteremti az MNB közreműködésének a feltételeit, amely a PSZÁF által kért szakhatósági állásfoglalás kiadására korlátozódik abban a kérdésben, hogy valamely hitelintézet fizetésképtelensége a tervezett új 151. § (4) bekezdés c) pontjában foglaltak szerint esetlegesen veszélyeztetné-e a magyarországi pénzügyi rendszer stabilitását. Az EKB üdvözi az MNB pénzügyi stabilitás értékelésével kapcsolatos szakértelmének elismerését. Mindazonáltal az ilyen értékelés elvégzéséhez szükséges az egyes hitelintézetek helyzetére vonatkozó, gördülékeny információcsere megléte is. Az EKB hangsúlyozni kívánja, hogy az MNB által a rendezési program érdekében teljesítendő feladatok ellátásakor mindenben meg kell felelni a Szerződésben foglalt kötelezettségeknek. Különösen elvárt az, hogy az MNB-nek a törvénytervezetben megállapított új feladata ne befolyásolja az MNB intézményi, működési és pénzügyi függetlenségét, sem pedig a Szerződés és a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapokmánya szerinti feladatai ellátását.

3.2. *Az eszközök átruházása*

A Hpt. tervezett új 168/A. §-ában foglaltak alapján az áthidaló hitelintézet létrehozása kizárólag azokra az esetekre korlátozódik, amennyiben a hitelintézet pénzügyi nehézségeinek kezelését célzó egyéb válságkezelési intézkedés nem vezetett eredményre, és az a pénzügyi rendszer stabilitásának a megőrzése érdekében szükséges. Ez a szakasz nagy vonalakban fogalmazza meg az eszközök és kötelezettségek másik működő hitelintézetnek történő átadására vonatkozó ajánlattétel feltételeire vonatkozó szabályokat, mivel lehetővé teszi, hogy az ajánlattétel részletes szabályainak meghatározásáról a PSZÁF egyedi határozatban rendelkezzen. A jogbiztonság megteremtése érdekében a törvénytervezetben az ajánlattétel alapvető szabályainak is meg kell jelenniük. Emellett a törvénytervezet nem határoz meg kritériumokat arra sem, hogy a már működő hitelintézetek milyen feltételek mellett jogosultak az eszközöknek az ajánlattételi eljárás alapján történő átvételére. Az EKB üdvözölné az eszközöknek a már működő hitelintézeteknek történő átadására vonatkozó szabályok további pontosítását.

Az EKB tanácsolja továbbá a törvénytervezet további rendelkezésekkel való kiegészítésének megfontolását annak érdekében, hogy biztosított legyen az átvett tartozásokhoz kapcsolódó ügyfelek és a tartozásokat átvevő hitelintézetek közötti jogviszony gördülékeny és gyors folytatása.

3.3. *Az átadott eszközök értékelése és a kártalanítás összege*

A Hpt. tervezett új 168/A. §-ának (7)-(9) bekezdésében foglaltak alapján az átruházott eszközöket az átruházást megelőző napi áron kell értékelni. Ugyanez a szakasz az értékelés tekintetében is további követelményeket határoz meg. Az értékelést különösen az eszközök és kötelezettségek

könyv szerinti értékére is hatást gyakorló olyan újraértékelésnek kell tekinteni, amely az átadó hitelintézet eredményében is tükröződni fog.

A Hpt. tervezett új 168/C. §-ában a törvénytervezet a kártalanítás feltételeiről, valamint összegének meghatározásáról rendelkezik. Az összeg meghatározása tekintetében az értékelés feltételeinek átláthatósága kiemelkedő jelentőséggel bír. Ezzel összefüggésben tanácsos lehet annak további részletezése, hogy miként alakul az értékelés abban az esetben, ha az érintett eszközök esetében nem áll rendelkezésre érvényes piaci ár. Az EKB javasolja továbbá a törvénytervezetben a kártalanítás értékével kapcsolatos jogorvoslati lehetőség bevezetését is. Az erre irányuló bírósági eljárásnak gyorsítottnak kell lennie annak érdekében, hogy elkerülhető legyen az eszközátruházás céljának meghiúsulása.

3.4. *Tulajdonjogok*

A Hpt. tervezett új 168/B. §-ának (3) bekezdésében foglaltak értelmében az áthidaló hitelintézet eszközvásárlását a központi költségvetésből fogják fedezni, továbbá a tervezett új 168/C. § (3) bekezdésében foglaltak szerint kártalanítás csak abban az esetben jár, ha az átruházó hitelintézet saját tőkéje: i. a PSZÁF eszközátruházó határozatának következtében csökkent, valamint ii. ha az az átruházást megelőző napon pozitív volt. A kártalanításnak a Magyar Alkotmány tulajdonjogi rendelkezéseivel is összhangban kell lennie. Az EKB megjegyzi, hogy minden ilyen kompenzációnak jogszabályi értelemben méltányosnak kell lennie.

3.5. *Az érintett hitelintézetek lehetséges felszámolása, illetve a tevékenységük folytatása*

A törvénytervezet nem tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy az egyes eszközöknek és kötelezettségeknek a hitelintézet portfoliójából való eltávolítása után az átruházó hitelintézet tovább folytatja-e a tevékenységét vagy pedig az átruházást követően felszámolásra kerül-e. Ezért az EKB javasolja ezzel kapcsolatban további rendelkezéseknek a törvénytervezetbe történő felvételét, biztosítva azt, hogy amennyiben az átruházó hitelintézet tevékenységét tovább folytatja, úgy a tranzakcióit hatékony és eredményes üzletpolitikára, valamint szilárd üzleti modellre alapozza.

3.6. *Az áthidaló hitelintézet jövőbeni szerepe, működése és átmeneti jellege*

Az EKB ismételten hivatkozik annak biztosításának fontosságára, hogy az állam részvétele időben az átszervezési intézkedések sikerességéhez szükséges mértékben korlátozott legyen. A nehézségekkel küzdő hitelintézetektől történő eszközelvonásnak olyan intézkedésnek kell lennie, amely egyértelműen meghatározott és kivételes körülmények között alkalmazható. Az EKB véleménye szerint szükséges azt biztosítani, hogy ilyen intézkedést csak végső eszközként alkalmazzanak, valamint hogy az egyenlő versenyfeltételekben okozott zavarok a legkisebbek legyenek, és hogy az állam szerepe időben korlátozott legyen. A fentiekre tekintettel az EKB megjegyzi, hogy a törvénytervezet a Hpt. tervezett új 168/A. §-ában a PSZÁF javaslata alapján általános jelleggel alkalmazható intézkedésként teszi lehetővé az áthidaló hitelintézetnek az egyéb intézkedések eredménytelensége esetén történő megalapítását, azonban nem határozza meg a hitelintézet működésének lehetséges végső időpontját. Mivel az áthidaló hitelintézet működési

idejének tükröznie kell az eszközök mennyiségét és jellegét, különösképpen pedig azok lejárati struktúráját, az EKB üdvözölne a törvénytervezetben az áthidaló hitelintézet működésére vonatkozó, általánosan megfogalmazott kivonulási stratégiát, amely az állami szerepvállalás időleges jellegének biztosítása érdekében – az átadott eszközök és kötelezettségek értékének megőrzése mellett – az áthidaló hitelintézet működését például időben vagy a piaci feltételek alakulásának függvényében korlátozná.

3.7. *Eljárási kérdések*

Az EKB-nak tudomása van arról, hogy a törvénytervezet olyan időpontban került a Magyar Országgyűlés elé benyújtásra, amikor a jogalkotók azt már nem tudták részletesen megvitatni, mivel a magyarországi országgyűlési választások miatt az Országgyűlés működése befejeződött. Az EKB emlékeztetni kívánja a konzultáló hatóságot a 98/415/EK tanácsi határozattal kapcsolatos útmutatóban foglaltakra, különösen pedig arra, hogy az EKB-val történő konzultációs kötelezettség az olyan jogszabálytervezet további lényegi módosításaira is kiterjed, amelyet az EKB-nak korábban már véleményadásra beterjesztettek.

Ezt a véleményt közzéteszik az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2010. április 13-án.

[aláírás]

az EKB elnöke

Jean-Claude TRICHET