EURÓPAI KÖZPONTI BANK

EURORENDSZER

AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2013. február 12.)

az Államkincstár betétgyűjtési és értékpapírszámla-vezetési tevékenységéről

(CON/2013/12)

Bevezetés és jogalap

2013. január 21-én az Európai Központi Bank („EKB”) felkérést kapott a magyar Nemzetgazdasági Minisztériumtól, hogy alkosson véleményt a lakossági állampapír állományának növeléséhez szükséges intézkedésekről szóló 1101/2012 (IV. 5.) kormányhatározat (a továbbiakban: a kormányhatározat) végrehajtásához kapcsolódó törvények módosításáról szóló törvényjavaslatról.

Az EKB véleményalkotásra szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikkének (4) bekezdésén és 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[1], 2. cikke (1) bekezdésének hatodik francia bekezdésén alapul, mivel a törvényjavaslat a pénzintézetekre vonatkozó, a pénzintézetek és pénzpiacok 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 törvényjavaslat célja

A törvényjavaslat az alábbiak szerint számos törvényt módosít.

i. A hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló törvényt[2] annak lehetővé tétele érdekében, hogy a Magyar Államkincstár betéteket gyűjthessen. Ezek a módosítások többek között rendelkezni fognak:

   a) azokról a feltételekről, amelyek alapján a magyar Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete („PSZÁF”) megadhatja vagy visszavonhatja az Államkincstár betétgyűjtési és értékpapírszámla-vezetési engedélyét;

   b) arról, hogy az Államkincstár csatlakozzon a magyar Országos Betétbiztosítási Alaphoz;

   c) arról, hogy az Államkincstár a hitelintézetekhez hasonlóan adatot szolgáltasson a tevékenységéről az illetékes hatóságok számára;

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

2 1996. évi CXII törvény.

d) arról, hogy az Államkincstár a PSZÁF felügyelete alá tartozzon, amelynek jogköre ki fog terjedni az Államkincstár megbírságolására abban az esetben, ha az nem tartja be a betétgyűjtésre és értékpapírszámla-vezetésre vonatkozó jogszabályi kötelezettségeket.

ii. A pénzmosás és terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvényt[3] annak biztosítása érdekében, hogy a pénzmosás elleni küzdelem vonatkozásában az Államkincstárra is az egyéb pénzügyi intézményekre irányadó rendelkezések vonatkozzanak.

iii. Számos, az egyes különös munkajogviszonyokat szabályozó törvényt (a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjaira[4], a közszolgálati tisztviselőkre[5] és a közalkalmazottakra[6] vonatkozó törvények, valamint a munka törvénykönyve[7]) annak lehetővé tétele érdekében, hogy a közszférában foglalkoztatott munkavállalók állandó megbízást adhassanak a munkáltatóik számára a fizetésük egy meghatározott részének havi rendszerességgel az Államkincstárnál vezetett számlára állampapírok vásárlása érdekében történő átutalására. Az EKB értelmezése szerint az átutalási megbízás önkéntes és visszavonható, továbbá az automatikusan megszűnik a munkaviszony megszüntetésekor. A törvényjavaslat megtiltja a közszféra munkáltatói számára azt, hogy az Államkincstárnak történő átutalással kapcsolatban díjat számítsanak fel a munkavállalóikkal szemben.

A törvényjavaslat 2013. április 1-én fog hatályba lépni. Az új feladatai tekintetében az Államkincstár engedélyezési eljárás alá fog tartozni, valamint a tevékenységei és intézményi szerkezete is jelentős átalakítás alá fognak esni. Erre tekintettel a törvényjavaslat nem rendelkezik arról, hogy az Államkincstár mikor kezdi meg ezeket a szolgáltatásokat a lakosság és a közszférában foglalkoztatott munkavállalók számára nyújtani.

2. Általános észrevételek

2.1. A konzultáció terjedelme

Az EKB a törvénytervezetnek a pénzügyi stabilitásra gyakorolt hatását valamint az Államkincstár javasolt új tevékenységeinek pénzügyi megalapozottságát csak szélesebb értelemben véve értékeli. Mivel a törvényjavaslat az 5. bekezdésben hivatkozott olyan szélesebb jogi keretrendszer része, amellyel kapcsolatban további információk nem állnak az EKB rendelkezésére, erre tekintettel az Államkincstár betétgyűjtési valamint értékpapírszámla-vezetési feladatokkal történő megbízására vonatkozó részletes szabályok átfogó értékelése túlmutat ennek a véleménynek a keretén. Ugyanakkor az EKB-val konzultálni kell e szélesebb jogi keretrendszer minden olyan további eleméről, amely a 98/415/EK határozat 2. cikke értelmében a hatáskörébe tartozik, tekintettel továbbá a Szerződés 127. cikk (5) bekezdésére is, amely előírja, hogy a Központi Bankok Európai Rendszere támogatja a hatáskörrel rendelkező hatóságokat a hitelintézetek prudenciális

3 2007. évi CXXXVI törvény.
4 1996. évi XLIII törvény.
5 1992. évi XXXIII törvény.
6 2012. évi I törvény.
7 2011. évi CXCIX törvény.

felügyeletére és a pénzügyi rendszer stabilitására vonatkozó politikáik zavartalan megvalósításában.

2.2. Az EKB-val folytatott konzultáció megfelelő időpontja

Az EKB a Nemzetgazdasági Minisztériumtól 2013. január 21-én kapott felkérést egy sürgős konzultációra, amelyben azt kérelmezték, hogy az EKB véleménye 2013. február 11-ig kerüljön elfogadásra.

A 98/415/EK határozat 4. cikkében foglaltak szerint az EKB-val „megfelelő időpontban" kell konzultálni a jogalkotási folyamat során. Ez azt jelenti, hogy a konzultációnak a jogalkotási folyamat egy olyan pontján kell történnie, amely elegendő időt biztosít az EKB számára arra, hogy megvizsgálja a jogszabálytervezetet és elfogadja a véleményét.

A 98/415/EK határozat 3. cikkének (4) bekezdésében használt szóhasználatból következik, hogy a tagállamok kötelesek felfüggeszteni a jogszabálytervezet elfogadási eljárását az EKB véleményének előterjesztéséig annak érdekében, hogy lehetővé tegyék az érintett nemzeti hatóságok számára az EKB véleményének a jogszabály elfogadását megelőzően történő figyelembevételét.

Ebben a tekintetben az EKB ismételten nyomatékot ad azon álláspontjának, amely szerint a nemzeti hatóságok különleges sürgősség esetén sem mentesülnek az EKB-val a jogalkotási folyamat egy olyan pontján történő konzultáció alól, amely elegendő időt biztosít i. az EKB számára arra, hogy megvizsgálja a jogszabálytervezetet és elfogadja a véleményét, valamint ii. a nemzeti hatóságok számára arra, hogy a 98/415/EK határozatban foglaltaknak megfelelően figyelembe vegyék az EKB álláspontját. Az EKB erre tekintettel méltányolná, ha a Minisztérium a jövőben eleget tenne az EKB-val megfelelő időben történő konzultációra vonatkozó kötelezettségének.

3. A monetáris finanszírozás tilalma

A Szerződés 123. cikkének (1) bekezdése megtiltja, hogy az EKB, illetve a tagállamok központi bankjai folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt nyújtsanak az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok, a tagállamok központi kormányzata, regionális vagy helyi közigazgatási szervei, közjogi testületei, egyéb közintézményei vagy közvállalkozásai részére, valamint azt, hogy EKB, illetve a tagállamok központi bankjai ezektől közvetlenül adósságinstrumentumokat vásároljanak. Ez a rendelkezés megakadályozza, hogy a központi bankok folyószámlahitelt vagy bármely más hitelt nyújtsanak a közszférának, beleértve azt is, hogy a közszféra harmadik felekkel szemben fennálló kötelezettségeit finanszírozzák.

Az EKB értelmezése szerint az Államkincstár nem fog hitelintézetté válni. Ebből következően – feltéve hogy az EKB értelmezése helytálló, és az Államkincstár továbbra is a Szerződés 123. cikkében foglalt közszféra része marad, továbbá az nem minősül a központi banki refinanszírozási műveletek tekintetében elfogadható partnernek – az EKB-nak a jogalkotás jelenlegi szakaszában nincsenek a monetáris finanszírozással kapcsolatos észrevételei.

4. A törvényjavaslatnak a pénzügyi intézményekre gyakorolt hatása

Bár az a lakosság állampapírpiachoz történő hozzáférésének megteremtését célozza, a törvényjavaslat szélesebb jogköröket ad az Államkincstár számára a betétgyűjtést végző intézményként való működés érdekében. A törvényjavaslat nem zárja ki, hogy az Államkincstár a bankjegykiadó automatákból történő készpénzfelvételt és a banki átutalásokat kínáljon, illetve az államadósság átmeneti finanszírozása érdekében az általa vezetett lakossági számlákon lévő látra szóló állományt használja, azaz az átutalások bármely olyan összegét, amelyből nem vásárolnak azonnal állampapírokat.

A betétgyűjtés az Államkincstárt, amely egy közfeladatot ellátó intézmény, közvetlen versenyhelyzetbe hoznák a bankokkal, amelyek haszonszerzési céllal működtetett kereskedelmi jogalanyok. Hacsak az Államkincstár azon szervezeti egysége, amelynek a feladata a betéti szolgáltatások lakosság számára történő nyújtása, nem kerül teljes egészében elkülönítésre az Államkincstár egyéb feladataitól, és nem vonatkozik rá a kereskedelmi bankokkal azonos szabályozói és felügyeleti környezet illetve adóteher, úgy az Államkincstár előnyre fog szert tenni a kereskedelmi bankokkal szemben a betétek vonzása tekintetében. Ez torzíthatja a versenyt a bankszektorban, és előidézheti azt, hogy a bankok számára jelenleg rendelkezésre álló pénzeszközök a kormányzat közvetlen finanszírozására kerülnek átirányításra. A bankok ebből eredő csökkenő hitelezési képessége tovább korlátozná a vállalkozások és a lakosság hitelhez történő hozzáférését, amely a gazdasági növekedés aláásásával járhat. Továbbmenve, az ezzel összefüggő bármely nettó kamat és jutalékbevétel-csökkenés rontani fogja a bankok jövedelmezőképességét.

Erre tekintettel az EKB az Országgyűléshez történő benyújtást megelőzően javasolja az érintett felek, mint például a bankok és befektetési vállalkozások hozzájárulásával történő, a törvényjavaslat pénzügyi szektorra gyakorolt hatására vonatkozó átfogó hatástanulmány elkészítését. A hatástanulmány megállapításaira alapozva további lépéseket kell tenni az ilyen intézkedéseknek a pénzügyi stabilitásra és a gazdaságra gyakorolt lehetséges negatív hatásainak a minimumra szorítása érdekében.

5. Az Államkincstárnak az új feladatok elvégzésére való alkalmassága

Egy állam számára általánosságban lehetőség van arra, hogy részvényesként olyan hitelintézetek tulajdonosa legyen, amelyek állami jellegű feladatokat általános piaci feltételek között működve látnak el, a hitelintézet feladatai ellátásának nyereségességével vagy veszteségességével kapcsolatos kockázatok részvényes által történő viselése mellett. Ugyanakkor a törvényjavaslat nem ezt a megközelítést követi.

A törvényjavaslatban meghatározott új feladatokkal megbízott jogalanynak rendelkeznie kell az azok ellátásához szükséges megfelelő szakértelemmel, szerkezeti felépítéssel és anyagi forrásokkal. A törvényjavaslat nem tartalmaz az ezekre vonatkozó rendelkezéseket. Az EKB-nak tudomása van arról, hogy a törvényjavaslat a kormányhatározat végrehajtásához szükséges, tervbe vett szélesebb keretrendszer része. Mivel a betétek kezelése és az értékpapírszámlák vezetése nem képezik egy költségvetési intézmény alapvető tevékenységeinek a részét, a kormányhatározat számos jogszabály módosítását irányozza elő, valamint megteremti többek között az Államkincstár számítástechnikai infrastruktúrája fejlesztéséhez, valamint az új ügyfélszolgálati helyiségek megszerzéséhez szükséges

megállapodások lehetőségét. Továbbmenve, az rendelkezik arról, hogy az Államadósság Kezelő Központ változtassa meg a lakosságnak szánt állampapírok futamidejére vonatkozó gyakorlatát, megteremti a magyar Postának és fiókjainak az Államkincstárnál történő lakossági számlanyitásba történő bevonásának a lehetőségét, valamint, ehhez hasonlóan ennek a célnak az érdekében az okmányirodák bevonásának a lehetőségét. Ugyanakkor az EKB-nak nem állnak rendelkezésére további információk a kormányhatározat végrehajtásához szükséges kiegészítő törvényjavaslatok illetve további intézkedések egyikéről sem.

A tervezett új feladatok nem befolyásolhatják az Államkincstár alapvető feladatainak megfelelő ellátását illetve az államadósság kezelésének bevett gyakorlatát. Különösképpen az államadósság lejárati határidejének lehetséges rövidítése a rövidtávú fiskális sebezhetőség növeléséhez vezethet a görgetett befektetés nagyobb kockázata következtében. Ami a törvényjavaslat szélesebb keretrendszerét megteremtő kormányhatározat rendelkezéseit illeti, az EKB megjegyzi, hogy az Államadósság Kezelő Központnak az állampapírok lejárati idejének kezelésével kapcsolatos gyakorlata megváltoztatásának csökkentenie kell a fiskális kockázatokat.

Az alábbi észrevételekre is tekintettel az EKB véleménye szerint egy költségvetési intézmény helyett inkább egy hitelintézetként működő jogalany biztosítaná ezen feladatok ellátásához az átláthatóbb és prudensebb működési keretrendszert.

6. Az Államkincstár új tevékenységeihez rendelt biztosítékok hatékonysága

A törvényjavaslat biztosítékokat vezet be az Államkincstár új betétgyűjtési tevékenysége jogszerűségének biztosítására. Az Államkincstár által végzett betétgyűjtés a gyakorlatban azt eredményezné, hogy az Államkincstár bankként működik, így az ilyen tevékenységek rendszeres bankfelügyelet alá tartoznának. Mivel mind az Államkincstár, mind pedig a PSZÁF az állam által működtetett közfeladatot ellátó intézmények, így biztosítani kell azt, hogy az Államkincstár megfelelő felügyelet alá tartozzon, és hogy a PSZÁF a mikroprudenciáls felügyelet keretében az Államkincstárt a többi hitelintézettel azonos elbánásban részesítse.

7. A betétgyűjtési kötelezettségekkel kapcsolatos információknak a központi bank rendelkezésére bocsátására vonatkozó rendelkezés

Az EKB támogatja az Államkincstár betétgyűjtési kötelezettségeivel kapcsolatos információknak a központi bank rendelkezésére bocsátását, tekintettel arra, hogy azok a központi kormányzat monetáris jellemzőkkel bíró betéti kötelezettségeinek tekinthetők. Az EKB a nemzeti hatóságok figyelmét a monetáris pénzügyi intézményekről és a piaci statisztikákról szóló 2007. augusztus 1-i EKB/2007/9 iránymutatás[8] III. melléklete 3. része 6. cikkében foglaltakra irányítja.

8 HL L 341, 2007.12.27., 1. o.

Ezt a véleményt közzéteszik az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2013. február 12-én.

[aláírás]

az EKB elnöke

Mario DRAGHI