

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye Tárgy: Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelv a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelvnek a központi hitelintézetek kapcsolt bankjai, egyes szavatolótoke-elemek, nagykockázat-vállalások, felügyeleti szabályok és válságkezelés tekintetében történő módosításáról

COM(2008) 602 végleges – 2008/0191 (COD)

(2009/C 228/10)

2008. október 22-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 47. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

„Javaslat európai parlamenti és tanácsi irányelvre a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelvnek a központi hitelintézetek kapcsolt bankjai, egyes szavatolótoke-elemek, nagykockázat-vállalások, felügyeleti szabályok és válságkezelés tekintetében történő módosításáról”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció 2009. március 11-én elfogadta véleményét. Az előadó Umberto BURANI volt.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2009. március 24–25-én tartott, 452. plenáris ülésén (a március 24-i ülésnapon) 179 szavazattal 4 ellenében, 3 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Összefoglalás és következtetések

1.1 Az EGSZB helyesli az Európai Bizottság kezdeményezését, amely tükrözi a Bázeli Megállapodás által bevezetett keret-szabályozás javítását, illetve a korszerűsítését célzó intézkedések folyamatos továbbfejlesztésére irányuló szándékot. Általánosságban egyetért a javasolt intézkedésekkel, egyes konkrét szempontoktól eltekintve, melyek azonban az általános keretet nem érintik.

1.2 A saját és idegen tőke jegyeit vegyesen mutató **hibrid tőkeinstrumentumok** jelenleg a nemzeti szabályozások hatálya alá esnek, melyeket a nemzetközi szintű egyenlő versenyfeltételek érdekében ideje volna harmonizálni. Az Európai Bizottság nem definiálja pontosan ezeket az instrumentumokat, mivel különböző formákat ölthetnek és változhatnak, de megállapítja elismerési kritériumaik alapelveit. Ezek szerint eredeti futamidőjüknek harminc évnél hosszabbnak kell lenniük, a jegyzett tőkét teljes mértékben be kell fizetni, és képeseknek kell lenniük a veszteségek elvonására. Ezen túlmenően nem nyerhetnek túlzott jelentőséget a saját tőkéhez képest. A nemzeti hatóságok saját hatáskörükben járhatnak el az abnormális növekedés féken tartása érdekében.

1.3 Ami a **kapcsolatban álló ügyfeleket** illeti, az Európai Bizottság bevezeti az olyan vállalkozásokhoz kapcsolódó kockázatok fogalmát, amelyektől valamely más vállalkozás pénzügyi függésben van, továbbá leegyszerűsíti, összehangolja és átstrukturálja a jelentési kötelezettségeket. A jelentős kockázatok területén a javaslat fő újítása **egy egységes 25 %-os határérték bevezetése, amely a bankközi kitettségekre is kiterjed**. Az EGSZB szerint az utóbbi szabályt, amelyet valószínűleg a közelmúlt „katasztrofális forgatókönyve” inspirált, helyénvaló volna felülvizsgálni, tekintettel ez utóbbi kitettségek likviditásának fontos szabályozó funkciójára, illetve, „normális” körülmények között, az egyéb típusú kitettségekhez viszonyított viszonylag alacsony kockázati szintjükre.

1.4 A javaslat egy olyan intézkedést vezet be, amely jelentős, minimum 5 %-os gazdasági kamat megtartását irányozza elő a kibocsátók, a közvetítők és a kötelezettséget megteremtő eredeti megegyezésről közvetlenül tárgyaló, azt strukturáló és aláíró kezelők számára. Ezt a szabályt láthatólag a strukturált hiteltermékekkel (CDO – *collateralized debt obligations*) való rossz tapasztalatok inspirálták, bár eredetük és jellegük eltér a hagyományos értékpapírosításoktól. Az EGSZB felteszi a kérdést, hogy ez az új rendelkezés milyen hatással van a piacok likviditására.

1.5 A tagállamok lehetőséget kapnak, hogy a **kitettségre vonatkozó számításaik során ne vegyék figyelembe a csoporton belüli kitettségeket, amennyiben a partnerek egyazon tagállamban találhatók**. Az EGSZB tudatában van annak, hogy milyen jogi indokok szólnak az ellen, hogy a szabályt a más tagállamokban székelő partnerekre is kiterjesszék, azonban hangsúlyozza, hogy normális körülmények között a külföldi partnerek figyelmen kívül hagyása befolyásolhatja a szóban forgó vállalkozás kitettségére vonatkozó általános értékelést. Ésszerű megoldás lehetne a **mentességet eseti elbírálás alapján az egész csoportra kiterjeszteni**, kritikus problémák esetén azonban felfüggesztve ezt a lehetőséget.

1.6 Az EGSZB az előző pontban részletezett szabályra visszautalva, illetve általánosságban is ismételt hangsúlyozni kívánja, hogy ellenzi azt az elvet, hogy a **tagállamokra bízzuk a választást, alkalmazni kívánnak-e egyes rendelkezéseket, vagy sem**. Ez ellentétes a harmonizáció elvével, illetve az egyenlő versenyfeltételek megteremtésének szükségességével.

1.7 Az EGSZB szerint kiemelt figyelmet kell fordítani a **hitelkártyákhoz** kapcsolódó, egyenlőre kihasználatlan hitelkeretek kihasználásához kapcsolódó potenciális kitettség kockázatára. Ez a kitettség hamar igen jelentős mértékűvé válhat a fogyasztási- és jelzáloghitel megszigorításának időszakában.

1.8 Az irányelvjavaslat számos új szabályt terjeszt elő a **felügyeleti mechanizmusokkal** kapcsolatban, az ellenőrzések hatékonyságának növelése céljából. Először is felveti a „**rendszer szinten fontos fióktelepek**” meghatározását, amelyeket felügyelet alá kell vonni a befogadó országban, ha a helyzet az érintett országok közös megítélése szerint kritikusnak mondható. Az EGSZB egyetért a javaslattal, de hangsúlyozni kívánja, hogy megfelelő intézkedéseket kell kidolgozni a hirtelen, előre nem látott események kezelésére.

1.9 Végezetül az EGSZB örömmel fogadja a konszolidáló felügyeleti hatóság által felállítandó **felügyeleti kollégiumok** elgondolását, amelyben az egy bizonyos csoporthoz tartozó vállalkozások székhely szerinti országainak illetékes hatóságai is részt vehetnek. E kezdeményezés javítani fogja a csoportok felett gyakorolt felügyelet hatékonyságát, és szükség esetén a megfelelő intézkedések gyorsabb elfogadását teszi lehetővé.

2. Bevezetés

2.1 A pénzügyi piacok válsága arra készítette az Európai Bizottságot, hogy gyorsított ütemben dolgozzon a pénzügyi intézményekkel szemben támasztott tőkekövetelmény-kerekkel kapcsolatban a Bázeli II megállapodás keretében – a 2006/48/EK, illetve 2006/49/EK irányelvekkel – elfogadott rendelkezések megerősítésén, illetve, szükség esetén, módosításán. Ebben az összefüggésben meg kell jegyezni, hogy az új intézkedésekkel kapcsolatos viták már a válság kialakulásának idején is folytak; és a piac strukturális reformja a fehér könyv 2009 júniusára tervezett közzétételét követően valósul majd meg. A javaslat számos intézkedést tartalmaz, egyebek mellett:

- felülvizsgálja a tagállamok korábbi álláspontját, amely eltéréseket alkalmazott a korábbi irányelv 3. cikkére a **bankhálózatokra** vonatkozóan a prudenciális szabályok tekintetében, és kiterjesztette ezt a lehetőséget a többi tagállamra úgy, hogy az eltérések most a több mint 311 millió eurós eszközállománnyal és több mint 5 millió taggal rendelkező bankhálózatokra (a szövetkezetekre és a központi testületekhez kapcsolódó hitelintézetekre) is vonatkoznak,
- olyan elveket és szabályokat állapít meg, amelyeket közösségi szabályok eddig nem formalizáltak, különös tekintettel a **hibrid tőkeinstrumentumokra**,
- világosabbá teszi a felülvizsgálat válságkezelő keretszabályait, és **felülvizsgálati kollégiumok** felállításáról rendelkezik.

2.2 A javaslatot online konzultáció előzte meg az érdekelt felekkel. Az előterjesztett szöveg figyelembe vette ennek ajánlásait, természetesen anélkül, hogy eltávolodna a konzultáció alapját képező elvektől, nevezetesen hogy:

- a bankközi kitétségek nem kockázatmentesek, ezért ezeket korlátozni kell,
- a hitel értékpapírosításának esetén a kezdeményezőktől és a szponzoroktól (közvetítőktől) meg kell követelni, hogy vállalják át az általuk értékpapírosított kitétséghez kapcsolódó kockázatok egy részét. Ezen túlmenően bizonyítható módon kellő körültekintést és szigort kell elvárni az „alakítsd át és add tovább” üzleti modell esetében, illetve

— felügyeleti „kollégiumokat” kell felállítani minden határon átnyúló bank mellé, és az ezekben részt vevő felügyelőktől meg kell követelni, hogy egyezzenek bele az Európai Bankfelügyelők Bizottságán (CEBS) keresztül egy közvetítési mechanizmus alkalmazásába.

2.3 Az EGSZB üdvözli a bizottsági javaslatok szellemiségét és támogatja fő törekvéseit. A közelmúlt eseményei és főként a különböző incidensek és jogellenes tevékenységek súlyosan megrendítették a pénzügyi rendszer egészébe vetett közbizalmat, ami gyors intézkedéseket tesz szükségessé. Ugyanakkor a prudenciális szabályoknak nem szabad olyan szigorúaknak lenniük, hogy szükségtelenül büntessék a gazdasági szereplőket és ügyfeleiket. Ahogy a válság is megmutatta, a piacok stabilitását és megbízhatóságát biztosító szabályok rendkívül fontos társadalmi szerepet játszhatnak.

3. Hibridtőke

3.1 A **hibrid tőkeinstrumentumok** (hibridek) olyan érték-papírok, amelyek egyszerre mutatják a saját tőkeelemek (részvények) és idegen tőkeelemek (vállalati kötvények) tulajdonságait; magasabb hozamokat kínálnak, mint a vállalati kötvények, de a részvényekkel ellentétben szavazati jogosultság nem, vagy csak korlátozottan tartozik hozzájuk.

3.1.1 A közösségi szintű szabályozás hiánya eltérő nemzeti elismerési kritériumokat eredményezett. Mindez az egyenlő versenyfeltételek hiányához vezetett, lehetőséget adva a határon átnyúló bankok számára, hogy „szabályozási arbitrázst” gyakoroljanak. Az Európai Bizottság nem kíván pontos definíciót adni a hibrid instrumentumokról, mert úgy véli, hogy az az innovációnak köszönhetően hamar meghaladottá, illetve pontatlanná válhat, hanem inkább az elismerési kritérium alapelveit fekteti le.

3.1.2 Általánosságban azok az instrumentumok ismerhetők el eredeti szavatolótőkeként („1. szintű tőke”), amelyek teljesen el tudják vonni a veszteségeket; ezek közé tartoznak a hibrid instrumentumok is, amelyeknek a fenti kritériumon túl állandóan rendelkezésre kell állniuk, és felszámoláskor a mélyen alárendelt követelésnek kell számítaniuk. E kritériumokat a G10-ek 1998-ban állapították meg, de nem kerültek átültetésre az európai jogalkotásban.

3.1.3 További utalások, illetve feltételek előírják, hogy a hibrid tőkének vagy határozatlan lejáratúnak kell lennie, vagy eredeti lejáratú idejének legalább 30 évnek kell lennie. Felszámoláskor el kell vonniuk a veszteségeket, felszámolás esetén pedig a legalárendeltebb hiteltípusnak számítanak. Ezért segítik az intézményeket abban, hogy a rendes üzletmenetnek megfelelően folytassák tevékenységüket, az újratőkésítés megakadályozása nélkül. Az EGSZB támogatja a bevezetendő európai bizottsági intézkedéseket.

3.2 Az Európai Bizottság javaslata egy sor **menyiségi korlátokat is felállít a hibrid instrumentumokra vonatkozóan**, melyek nem fejlődhetnek túlzott mértékben a jegyzett tőke – illetve a nem részvényesi szerkezetű intézmények esetében a saját tőke – rovására. A felügyeleti hatóságok sürgőségi helyzetekben megszüntethetik e korlátozásokat.

3.2.1 A javaslat külön rendelkezéseket tartalmaz a jegyzett tőke nélküli bankokra – például szövetkezeti bankokra – vonatkozóan: a szövetkezeti banki részjegyeket, melyek a „legalárendeltes instrumentumoknak” tekinthetők, átváltható hibridként kell kezelni, amennyiben a megfelelő jegyzett tőkét befizették.

3.3 A hibridekre vonatkozóan bevezetni kívánt – mennyiségi, illetve minőségi – új rendelkezések kihathatnak a pénzügyi szektor jövőbeli stratégiáira, a rövid idő alatt bevezetett drasztikus intézkedések azonban zavart okozhatnak a piacokon. Az Európai Bizottság azt javasolja, hogy az irányelv állapítson meg **30 éves átmeneti időszakot**. Az EGSZB a jelenlegi helyzet és annak rövid, illetve hosszú távon várható alakulása tükrében megfelelőnek tartja ezt a határidőt. Lehet, hogy hosszú távon kockázatosnak bizonyul, de a jelek szerint nincs életképes alternatíva.

4. Nagykokázati kitétségek

4.1 A jelenlegi nagykokázati kitétségi rendszer 1992-ből való, és azóta nem változtattak rajta. A közelmúlt eseményei rámutattak, hogy új szabályokra van szükség. Az Európai Bizottság javaslata nagyobb figyelmet szentel a bizonyos kitétségekkel járó kockázatoknak, miközben igyekszik csökkenteni az adatgyűjtés költségeit, növelni az átláthatóságot és egyenlő versenyfeltételeket biztosítani.

4.2 A javaslat felülvizsgálja a **kapcsolatban álló ügyfelek** koncepcióját. Eddig a hangsúly azon a kockázaton volt, hogy az egyik intézmény pénzügyi problémái nehéz helyzetbe sodorhatják a másikat; az események megmutatták, hogy két vagy akár több intézmény is veszélybe kerülhet azon intézmény problémái miatt, amelyektől pénzügyi függésben vannak.

4.3 A javaslat összehangolja és egyszerűsíti a költséges és összetett **jelentési kötelezettségeket**, amelyek magas költségek és komplikációk forrásai a szektor számára. A legszembevetőbb változás az az előírás, hogy az IRB módszert alkalmazó intézményeknek **be kell számolniuk a 20 legnagyobb konszolidált alapú kitétségről**. A különböző alkalmazandó határértékeket egyetlen 25 %-os határérték helyettesíti.

4.4 A számos **mentességet**, melyek gyakran nehezen érthetőek voltak, nagyjából eltörölték; a jövőben csak azokat kell alkalmazni, amelyek úgy tűnik, nem jelentenek komolyabb kockázatot. A lista még így is meglehetősen hosszú, de úgy tűnik, általában megfelel a körültekintően meghatározott prudenciális kritériumoknak.

4.5 Az EGSZB általánosságban támogatja a javasolt új szabályokat, de néhány fontos ponttal kapcsolatban **észrevételeket** kíván tenni:

4.5.1 A fenti 4.3. pontban hivatkozott 111. cikk (1) bekezdése egyetlen egységes 25 %-os határértéket állapít meg, amelyet a bankközi kitétségekre is alkalmazni kell. Ugyanakkor,

bár mindig ésszerű az alapszabályokat a „legrosszabb forgatókönyv” alapítani, a „katasztrofális forgatókönyv” feltételezése túl messzire megy. A túl alacsony kockázati határ alkalmazása, ahogyan ez a bankközi kitétségek esetében, úgy tűnik, megtörtént, mindig korlátozza a likviditást, különösen pedig a piaci zavarok idején. (Ezt a rendelkezést kívánatosabb volna felülvizsgálni, a **rövid távú bankközi kölcsönök esetében magasabb határértéket állapítva meg, különösen, mivel a 25 %-os limitet a futamidőktől függetlenül alkalmazzák majd**. A rövid távú bankközi kölcsönök a piaci likviditás szabályozásának eszközeként szolgálhatnak, főként a mostani időszakban. Ráadásul általában kisebb kockázatokat jelentenek, mint az egyéb típusú kitétségek. A közelmúlt rendkívüli körülmények hatására bekövetkező eseményei nem kérdőjelezik meg ezt az elvet, ugyanakkor rendkívüli körülmények rendkívüli intézkedéseket tesznek szükségessé, míg „normális” körülmények hagyományos intézkedéseket kívánnak meg.

4.5.2 A 113. cikk (4) bekezdése lehetőséget ad a tagállamoknak, hogy bizonyos kitétségeket mentesítsenek a 111. cikk (1) bekezdésének alkalmazása alól. Az EGSZB a hasonló esetekben korábban hirdetett álláspontjával összhangban **határozottan ellenez minden olyan intézkedést, amely torzíthatja az egyenlő versenyfeltételeket**. A kötelező rendelkezések helyett bevezetett opcionális lehetőségek fékezik a harmonizációt. Az EGSZB tudatában van, hogy az eltérő vélemények miatt pragmatikusnak kell lenni, és inkább választási lehetőséget kell adni, semmint kötelezettséget előírni. Az EGSZB szerint az irányelveknek minden esetben kötelezettséget vagy tiltást kell tartalmazniuk, a parlamenti vitákra és a Tanácsra hagyva a választhatóvá tétel lehetőségét. E viták felhívják a szociális partnerek figyelmét az adott intézkedés mellett, illetve ellen szóló érvekre, erősítve az átláthatóságot.

4.5.3 A fenti eltérést a **hitelintézmények saját anyavállalataikhoz** vagy a csoporton belüli más vállalkozásokhoz **kapcsolódó kitétségeire** is alkalmazni kellene, feltéve (80. cikk (7) bekezdés (d) pont), hogy a partnerek székhelye egyazon tagállamban van. Ez a korlátozás negatívan érinti a **multinacionális csoportokat**, de ugyanakkor nem növeli a piac biztonságát. Az azonos konszolidáló felügyelet alá tartozó intézmények által viselt, központilag kezelt **csoporton belüli kockázatokat a mentesség hatálya alá kell vonni**. A javasolt megoldás azonban ellentmond azzal, hogy a felszámolási- és csődeljárásra vonatkozó nemzeti jogszabályok tiltják a források egyik intézményből a másikba való áthelyezését, amennyiben az előbbi bizonyítottan kritikus vagy csődközeli állapotban van. Mellesleg az irányelv célja a **csoport globális kitétségének** értékelése, függetlenül az esetleges krízishelyzetekre vonatkozó intézkedésektől.

4.5.4 Az egyik lehetséges megoldás az, hogy a más tagállamokban székelő anyavállalattal, illetve csoporton belüli intézményekkel kapcsolatos kitétségeket eseti alapon lehetne mentesíteni, **feltéve, hogy a csoport egészének szilárd helyzete a közeljövőre nézve nem ad okot aggodalomra**. Az engedélyt azonnali hatállyal fel kell függeszteni, ha a felügyelő hatóságok úgy ítélik meg, hogy a vállalkozás, illetve csoport nehézségeit mutatja.

4.6 Az úgynevezett „**alacsony kockázatú mérlegen kívüli tételekként besorolt lehívatlan hitellehetőségekből eredő kitétségek**” (113. cikk) különös figyelmet érdemelnek. A hitelkártyával történő fizetések esetén rendelkezésre álló általános hitelkeretek igen magasak, különösen bizonyos típusú intézmények esetében. A hitellehetőségek korlátozása idején a kihasználatlan hitelkeret rohamosan szűkülni kezdhet. Az EGSZB szerint körültekintően, elővigyázatosan fel kell mérni a **lehívatlan kártyahitelekből eredő potenciális kitétségeket**.

5. Értékpapírosítás

5.1 Az új 122a. cikk a kibocsátók, közvetítők és kezelők kifejezett kötelezettségvállalását írja elő a befektető hitelintézet felé, amely nem vett részt a kötelezettséget megteremtő eredeti szerződés megkötésében, valamint megfelelő, 5 %-nál nem kevesebb gazdasági érdekeltiség fenntartását.

5.2 Ezt a szabályt egyértelműen a strukturált hiteltermékekkel (CDO) való rossz egyesült államokbeli tapasztalatok inspirálták, és mint ilyen, alkalmazása indokoltnak tűnhet. Azt azonban meg kell jegyezni, hogy a jelenlegi helyzetet nem annyira a kibocsátók fizetésektelensége okozta, mint azoknak a jelzáloghiteleknek a rossz minősége, amelyekre a CDO-k épültek, azaz „a hanyag jelzáloghitelezés és a gyenge szabályozás”, ahogy az egyik egyesült államokbeli szakértő nevezte. Bár ez egyedi eset volt, mégis globális következményekkel járt. Ugyanakkor a CDO-k esetét nem lehet extrapolálni az egész értékpapírosítási gyakorlathoz, mivel ez az eszköz hozzájárul a piaci likviditáshoz.

5.2.1 Az értékpapírosítási hitelkockázat bevezetésével korlátozódik a hitelintézetek működési szabadsága. Az EGSZB azt szeretné kérni, hogy gondosan mérlegeljék a szóban forgó intézkedés alkalmazási körét.

6. Felügyeleti szabályok

6.1 A globális pénzügyi piacokra lesújtó válság rámutatott, hogy felül kell vizsgálni a felügyeleti módszereket és struktúrákat, a rendszerszerű válságok megelőzése, illetve a sürgősségi helyzetekre való reagálás érdekében.

6.2 A javaslat felülvizsgálja az **információcserére és együttműködésre** vonatkozó szabályokat: a 42a. cikk bevezeti a „**rendszerszinten fontos fióktelepek**” fogalmát, elismerve, hogy **egyedi esetekben a befogadó ország érdekei előbbre valók lehetnek a székhely szerinti tagállam elvénél**. Az EGSZB teljes mértékben támogatja ezt a megközelítést, amely alapvető jelentőséggel bír.

6.3 Az új szabályok alapján véve lehetővé teszik, hogy a fogadó tagállam hatóságai a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságától, vagy adott esetben a konszolidáló felügyeleti hatóságtól **kérjék**, hogy országuk egyik fióktelepét rendszerszinten „fontosnak” minősítsék, amennyiben annak piaci részesedése meghaladja a 2 %-ot, illetve jelentős szerepet játszik a nemzeti piacon. A kérelemnek tartalmaznia kell egyfajta „hatásértékelést”, amely a fizetési, elszámolási és kiegyenlítési rendszerek tranzakcióinak felfüggesztését, illetve megszüntetését, valamint az ilyen intézkedések piacra tett hatását vizsgálja.

6.4 Meghatározott ütemterv szabályozza azt az eljárást, amelynek keretében egy adott fióktelep „fontosnak” minősíthető. Hasznos lenne a **valós sürgősségi helyzetekben is alkalmazható szabályok rögzítése** (130. cikk), lehetővé téve sürgős intézkedések elfogadását. Az újonnan kialakított felügyeleti kollégiumoknak (131a. cikk – lásd a 6.5. pontot), illetve a meglévő Európai Bankfelügyeleti Bizottságnak egyszerűsített eljárásokat kell kialakítaniuk a megfelelő garanciák biztosítása mellett.

6.5 A **felügyeleti kollégiumok** létrehozása (131a. cikk) különösen hasznos rendelkezés. Ezeket a konszolidáló felügyeleti hatóságok hozzák létre, és az érintett tagállam hatóságai is részt vesznek bennük. Feladatuk alapvetően a határokon átnyúló csoportok folyamatos, hatékony felügyeletének biztosítása (és remélhetően megfelelő intézkedések elfogadása sürgősségi helyzetekben) az információk összegyűjtése és a megfelelő felügyeleti módszerek közös kialakítása révén. Az EGSZB üdvözli ezt a döntést, és minden javasolt ellenőrzési szabályt, amelyek összhangban vannak a szövegben korábban bejelentett hatékony programokkal, illetve a pénzügyi szolgáltatásokról megrendezett fórum által kifejezett óhajokkal.

Kelt Brüsszelben, 2009. március 24-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI