

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a pénzügyi rendszer közösségi makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról

(COM(2009) 499 végleges – 2009/0140 (COD))

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-felügyeleti Hatóság létrehozásáról

(COM(2009) 502 végleges – 2009/0143 (COD))

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Értékpapírpiaci Felügyeleti Hatóság létrehozásáról

(COM(2009) 503 végleges – 2009/0144 (COD))

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Bankfelügyeleti Hatóság létrehozásáról

(COM(2009) 501 végleges – 2009/0142 (COD))

(2010/C 339/08)

Előadó: **Lars NYBERG**

2009. október 6-án az Európai Unió Tanácsa úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 95. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a pénzügyi rendszer közösségi makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról

COM(2009) 499 végleges – 2009/0140 (COD)

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Bankfelügyeleti Hatóság létrehozásáról

COM(2009) 501 végleges – 2009/0142 (COD)

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-felügyeleti Hatóság létrehozásáról

COM(2009) 502 végleges – 2009/0143 (COD)

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság létrehozásáról

COM(2009) 503 végleges – 2009/0144 (COD).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2010. január 8-án elfogadta véleményét. (Előadó: Lars NYBERG.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2010. január 20–21-én tartott, 459. plenáris ülésén (az 2010. január 21-i ülésnapon) 169 szavazattal 2 ellenében, 15 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Szeptember 23-án az Európai Bizottság javaslatot nyújtott be egy, az Európai Rendszerkockázati Testület (ESRB) létrehozásáról szóló rendeletre, valamint három másik rendeletre

az Európai Bankfelügyeleti Hatóság, az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-felügyeleti Hatóság, illetve az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság felállításáról. Mindez nagyon is megfelel a de Larosière-csoport által 2009 elején elkészített jelentésben foglaltaknak.

1.2 Egy, a de Larosière-csoport jelentéséről készült véleményben az EGSZB a pénzügyi és gazdasági válság okait, a pénzügyi piacok szabályozását és a felügyeleti szabályokat vitatja meg. Amellett, hogy általában véve hivatkozunk erre a dokumentumra, fel kívánjuk idézni egyik megállapítását is: „Az ellenőrzés az EGSZB szerint is alapvető fontosságú, hogy ne ismétlődhessen meg hasonló pénzügyi válság. A felügyelet ugyanakkor szabályokat feltelez. Ugyanilyen fontosak tehát a módosított és szigorított előírásokra tett javaslatok (...)”⁽¹⁾

Érdekcsoportok

1.3 Az EGSZB szélesebb körű képviseletet kért a három új hatóság igazgatótanácsában. Az Európai Bizottság ehelyett különleges érdekcsoportokat javasol.

1.3.1 Az **ESRB** „indokolt esetben kikéri a magánszektor érdekelt feleinek tanácsát”. Ilyen érdekeltek például a pénzügyi szektor képviselői, a fogyasztói szövetségek és egyes, az Európai Bizottság által meghatározott csoportok. Meg kell említeni, hogy a pénzügyi szektor képviselői között mind a munkaadók, mind pedig a szakszervezetek küldötteinek jelen kell lenniük. Ráadásul, minthogy a rendszerkockázat nem csupán a pénzügyi piacot, hanem az egész gazdaságot érinti, az európai szintű munkaadói és szakszervezeti képviselőkkel is konzultálni kell.

1.3.1.1 Nem esik szó a konzultáció formájáról és gyakoriságáról. Ezt azonban pótolni kell, hiszen a cikkben az áll, hogy a testület „kikéri” az érdekeltek véleményét. Az „indokolt esetben” kitétel túlságosan homályosnak tűnik.

1.3.2 A három **hatóság** vonatkozásában az érdekcsoportokat az Európai Bizottság szerint a pénzügyi piac érintett részének munkaadói és munkavállalói, valamint az ágazat szolgáltatásait használó fogyasztók alkotják. A javasolt 30 képviselő között az említett csoportoknak egyforma arányban kell jelen lenniük.

1.3.2.1 Ezek a csoportok évente legalább kétszer üléseznek, véleményt és tanácsot nyújthatnak, valamint titkársági támogatásban részesülnek. A véleményeket és a tanácsokat nyilvánosságra kell hozni. Fennáll annak kockázata, hogy munkájukat csupán a két ülésre koncentrálják. Biztosítani kellene számukra annak lehetőségét, hogy folyamatosan nyomon kövessék a kérdéses hatóság munkáját.

Makroprudenciális felügyelet

1.4 Az ESRB létrehozására vonatkozó javaslatból hiányzik a rendszerkockázat definíciója. A fogalmat nyilvánosan kellene megvitatni, nem csupán zárt ajtók mögött az új ESRB-ben.

1.4.1 Az EGSZB véleménye az, hogy az ESRB-nek egyértelmű hatáskört kellene adni arra, hogy fellépjen a pénzügyi stabilitás veszélybe kerülése esetén, illetve ennek a rendeletben történő garantálása érdekében egyes bekezdések szövegezését felül kellene vizsgálni.

- A különböző változatokat egységesíteni kellene a „felügyelet” fogalmának használatával.

⁽¹⁾ Lásd az EGSZB „A de Larosière-csoport jelentése” című véleményének 1.4. pontját, HL C 318., 2009.12.23., 57. o.

- Az ESRB figyelmeztetéseit és tanácsait a 16. cikk (3) bekezdése értelmében csupán el kell juttatni a Tanácshoz, és nem a Tanácson keresztül kell kiadni, amint azt a (9) preambulumbekezdés rögzíti, hiszen így csökkenne a szerv függetlensége.

- A „kell” szó használata ezekben az ajánlásokban azok többé-kevésbé kötelező jellegére utal. Az, hogy a tevékenység kötelező jellegű-e vagy sem, attól kell hogy függjön, hogy kinek a hatáskörébe esik a szabály: a tagállaméba vagy az Unióéba.

- Az ESRB feladata (a 3. cikk szerint) „a belső piac zavartalan működéséhez való hozzájárulás”. Az ESRB hatásköre a pénzügyi piacokkal kapcsolatos kockázat, de itt úgy tűnik, szélesebb körű szerepet kapott.

1.4.2 Az ESRB igazgatótanácsában helyet kap az Európai Központi Bank (EKB) Általános Tanácsának 29 tagja. Az EGSZB támogatja ezt a kapcsolódási pontot a KBER és az ESRB között.

1.4.2.1 Az irányítóbizottságról szóló 11. cikk nem szabályozza a szavazati jogokat. Az EGSZB javasolja, hogy az EKB Általános Tanácsának öt tagja vegyen részt az irányítóbizottságban, ami által könnyebben biztosítható a jobb földrajzi egyensúly, a kis és a nagy országok közötti egyensúly, valamint az euroövezeten kívüli és belüli országok egyensúlya. Ezenkívül, mivel úgy tűnik, hogy az irányítóbizottság minden tagja rendelkezik szavazati joggal, a központi bankoknak jelentős számban képviselve kell lenniük.

1.4.3 Az Európai Parlament csupán abban a kontextusban kerül megemlítésre, hogy az ESRB évente legalább egyszer jelentést készít a Parlament és a Tanács számára. A 20. cikk szerint az ESRB-ről szóló rendeletet a Tanács három év után megvizsgálja. Ebben természetesen az Európai Parlamentnek is részt kellene vennie.

Mikroprudenciális felügyelet

1.5 A hatóságok célkitűzései (1. cikk (4) bekezdés) a három rendeletben majdnem teljesen megegyezők: a belső piac működése, a pénzügyi rendszer stabilitása és a nemzetközi felügyeleti koordináció erősítése. A különbség abban áll, hogy kiket kell védeniük: az Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóságnak a befektetőket, a Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-felügyeleti Hatóságnak a biztosítottakat és más kedvezményezetteket, a Bankfelügyeleti Hatóságnak pedig a betéteseket és a befektetőket.

1.5.1 A három hatóság főbb tevékenységei a létező szabályokra, a nemzeti hatóságok gyakorlatának – elsősorban iránymutatások és ajánlások segítségével történő – egyszerűsítésére vonatkoznak. A hatóságok új technikai standardok kifejlesztésére is megbízást kapnak.

1.5.1.1 A 7. cikk (2) bekezdése szerint az új technikai standardokra vonatkozó javaslatok irányelv formájában nem, hanem csupán rendeletként vagy határozatként jelenhetnek meg. Ha a technikai standardok definíció szerint politikamentesek, akkor a rendeleti formát is ki kell zárni. A technikai standardok kizárólag a nemzeti szintű felügyeleti testületeket és pénzügyi intézményeket célozhatják, a tagállamokat nem, ezért határozati formában kell elfogadni őket, nem pedig rendeletként vagy irányelvként. Ez utóbbiak ugyanis az Európai Bizottság által javasolt politikai szabályok számára vannak fenntartva.

1.5.2 Az európai hatóságok által folytatott felügyeleti tevékenység a nemzeti felügyeleti hatóságokra irányul, nem pedig közvetlenül a pénzügyi piac szereplőire. Ez alól kivétel az, amikor egy nemzeti felügyeleti hatóság nem követi az ajánlásokat (9. és 11. cikk). Ekkor végül az Európai Hatóság hoz a pénzügyi piac szereplőit célzó határozatot.

1.5.2.1 A javaslatok tartalmazzák a vészhelyzetben alkalmazott fellépést (10. cikk) is, amelynek értelmében az európai hatóságok az Európai Bizottság bevonása nélkül hozhatnak határozatokat. A vészhelyzet fennállását azonban továbbra is a Tanácsnak kell határozatban kimondania. Az EGSZB úgy véli, hogy a vészhelyzet megállapítását szükségszerűen általános piaci folyamatok okozzák. Egy vészhelyzetben levő pénzügyi intézménynek a nemzeti felügyeleti hatóság felelősségi körébe kell tartoznia.

1.5.2.2 A 23. cikk a kormány számára nyújtott jogi biztosítékokról szól, amennyiben az úgy véli, hogy az új technikai standardoknak költségvetési hatásai vannak. Ezek a biztosítékok megfelelőeknek tűnnek, ám a technikai standardok szinte soha nem járnak költségvetési hatással. Mivel a biztosítékok csak a 10. és 11. cikkre vonatkoznak, a róluk szóló cikknek közvetlenül a 11. cikk után kellene következnie.

1.5.3 Az EGSZB javasolja, hogy – a spanyol példát követve – legyen szükség a nemzeti hatóság hozzájárulására is az új költségvetési eszközök bevezetéséhez. Mivel más tagállamokban ez nem így működik, első lépésként meg lehetne vizsgálni a Spanyolországon kívüli országokban használt eszközöket. Az Európai Bizottságnak tehát egy ezt célzó rendelettel módosítania kellene az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság létrehozásáról szóló rendeletet is.

1.5.4 A Bankfelügyeleti Hatóság cselekvési területét az EGSZB szerint a lehető legnagyobb mértékben ki kell terjeszteni. Általános célként kell kitűzni az egyenlő feltételek biztosítását az összes pénzügyi intézmény számára. A vizsgált rendeletben a definíció korábbi irányelvekre utal vissza. Az EGSZB azt szeretné, ha újra megvitátnák az irányelvekben használt definíciókat, hogy a pénzügyi válság tapasztalatai beépítésével a definíciók minél tágabbak lehessenek.

1.5.5 A 20. cikk (3) bekezdése értelmében a hatóságok kizárólag a róluk szóló rendeletek által közvetlenül rájuk ruházott feladatok elvégzése céljára használhatják a pénzügyi intézményektől kapott bizalmas információkat. Ezt a kijelentést ki kellene egészíteni egy, a titoktartás biztosításának mikéntjére vonatkozó szabállyal is.

1.5.6 A javaslat szerint az európai hatóságok igazgatótanácsának négy tagja képviselné a nemzeti felügyeleti hatóságokat. Természetesebbnek tűnik ehelyett, hogy az ESRB-ről szóló javaslattal összhangban öt ilyen tag legyen.

1.5.6.1 A felügyelőtanácsban csak a nemzeti felügyeleti hatóságok vezetői rendelkeznek szavazati joggal. Fennáll annak veszélye, hogy ez ahhoz vezet, hogy a felügyelőbizottság önmagát felügyeli. Emiatt megnő más szempontok jelentősége. Az elnök

függetlensége alapvető, és neki rendelkeznie kell szavazati joggal. Ugyanilyen fontos az érdekképviselői csoport felé való nyitottság és annak befolyása. Szükséges a hatóságok határozatainak nyilvánosságra hozatalával biztosított átlátható működés is.

1.5.7 Ha a hatóságok 2011-ben megkezdik működésüket, akkor több mint két év kell ahhoz, hogy teljes mértékben aktívvá váljanak. A válság alatt feltárt összes probléma gyors megoldása érdekében fel kell gyorsítani ezt a fejlődést.

2. Háttér

2.1 Szeptember 23-án az Európai Bizottság pénzügyi jogalkotási javaslatcsomagot nyújtott be, amelynek része egy, az Európai Rendszerkockázati Testület (ESRB) létrehozásáról szóló rendeleti javaslat, egy, az Európai Központi Bankra (EKB) az ESRB-vel kapcsolatos konkrét feladatokat bízó határozat, valamint három másik, az Európai Bankfelügyeleti Hatóság, az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatóinyugdíj-felügyeleti Hatóság, valamint az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság megalkotásáról szóló rendeletre vonatkozó javaslat. Ezt követően, október 28-án ismertetett egy irányelvet is az új hatóságok létrehozásához kapcsolódó, már érvényben lévő irányelvek módosításáról. Ezzel a kérdéssel külön véleményben fogunk foglalkozni.

2.2 Mindezek a javaslatok nagyon is összhangban vannak a de Larosière-csoport által 2009 elején elkészített jelentésben foglaltakkal. A jelentést az EGSZB már tanulmányozta egy, a 2009. szeptemberi plenáris ülésen elfogadott saját kezdeményezésű véleményében, amelyben tárgyalta a pénzügyi és gazdasági válság okait, a pénzügyi piac szükséges új vagy megújított szabályozását, illetve a jobb felügyeleti szabályokat. A véleményre ezért itt a konkrét jogalkotási javaslatokon kívül az összes többi érintett témában támaszkodunk.

2.3 Amellett, hogy általában véve hivatkozunk a véleményre, fel kívánjuk idézni egyik megállapítását is: „Az ellenőrzés az EGSZB szerint is alapvető fontosságú, hogy ne ismétlődhessen meg hasonló pénzügyi válság. A felügyelet ugyanakkor szabályokat feltételez. Ugyanilyen fontosak tehát a módosított és szigorított előírásokra tett javaslatok, melyek a [de Larosière-csoport által készített] jelentés első részében olvashatók.” Látva a mikroszintre vonatkozó felügyeletről szóló javaslatok korlátait a létező szabályokkal kapcsolatosan, még fontosabb hangsúlyt helyezni azok módosítására és megerősítésére.

2.4 Az Európai Bizottság tett néhány jogszabályjavaslatot a pénzügyi piacok szabályozására is. Az EGSZB eddig a hitelminősítő intézetek, ⁽²⁾ az alternatív befektetésialap-kezelők és a tőkekövetelmények témájában vitatott meg véleményeket. Másik új jogalkotási téma, amire az Európai Bizottság még nem, de az EGSZB már tett javaslatot, az, hogy legyen egy nemzeti hatóság, amely átvizsgálja az összes új pénzügyi piaci eszközt, mielőtt engedélyezné azokat – ez a rendszer Spanyolországban már működik.

⁽²⁾ Lásd az EGSZB véleményét a hitelminősítő intézetekről; HL C 277., 2009.11.17., 117. o.

3. Általános megjegyzések

3.1 Meg kell különböztetni a pénzügyi piacok felügyeletének makro- és mikroszintjét. Eközben ugyanennyire szükséges a javasolt szoros együttműködés garantálása az összes testület között. A mikroszintű felügyelet során feltárt általános problémák a pénzügyi piacot egészében érintik, a makroszintű felügyelet során felismert kockázatok esetén pedig a megoldások gyakran mikroszinten találhatóak. Erre a kölcsönös függésre a rendeletek számos ponton rámutatnak.

3.2 A három hatóság főbb tevékenységei a létező szabályokra vonatkoznak majd, a nemzeti hatóságok gyakorlatainak – első sorban iránymutatások és ajánlások segítségével történő – egyszerűsítésével kapcsolatosak, ugyanakkor megbízatást kapnak arra is, hogy új technikai standardokat fejlesszenek ki az Európai Bizottságtól érkező hivatalos javaslatokhoz.

3.3 A de Larosière-jelentésről készült véleményében az EGSZB szélesebb körű képviseletet kért a három új hatóság vezetőtestületeiben. Ezt az Európai Bizottság sem az említett hatóságokról, sem pedig az ESRB-ről szóló rendeletről vonatkozó javaslatában nem vette át, hanem mindkét esetben különleges érdekcsoportokat javasol.

3.3.1 Az ESRB „indokolt esetben kikéri a magánszektor érdekelt feleinek tanácsát”. Az érdekelt felekre a javaslat bevezető részében található példát: ilyenek a pénzügyi ágazat képviselői, a fogyasztók szervezetei, az Európai Bizottság által létrehozott csoportok. A leírás nem eléggé részletes: meg kellene említeni, hogy a pénzügyi ágazat képviselői között mind a munkaadói, mind pedig a szakszervezeti oldal küldötteinek szerepelniük kell.

3.3.1.1 Ráadásul, minthogy a rendszerkockázatok nem csupán a pénzügyi ágazatot érintik, hanem az egész gazdaságot is, szélesebb körű képviseletre van szükség. Emiatt a munkaadók és a szakszervezetek uniós szintű képviselőivel is konzultálni kell.

3.3.1.2 Végezetül pedig nem esik szó a konzultáció formájáról, és arról, hogy milyen gyakran kerüljön rá sor. Ezt azonban pótolni kell, hiszen a cikkben az áll, hogy a testület „kikéri” az érdekelt véleményét. Az „indokolt esetben” kitétel is túlságosan homályosnak tűnik. Pontosabban meg kellene határozni azt, hogy milyen esetekben kötelező ez a konzultáció.

3.3.2 A három hatóság vonatkozásában az érdekcsoportok összeállításáról az Európai Bizottság, úgy tűnik, az EGSZB-hez hasonlóan vélekedik: a pénzügyi piac érintett részének munkaadói és munkavállalói mellett az ágazat szolgáltatásait használó fogyasztók is képviselve kell, hogy legyenek.

3.3.2.1 Gondok leginkább akkor várhatók, amikor el kell dönteni, mely országok küldjék ezeket a képviselőket. Feltételezzük: nem azért van szó 30 képviselőről, hogy így minden ország pénzügyi intézménye képviseltesse magát. A 30 képviselői helyet egyenletesen el kellene osztani a rendelet bevezető részében említett képviselői típusok között.

3.3.2.2 A csoportok évente legalább kétszer ülnek össze. Véleményeket terjeszthetnek be és tanácsot adhatnak, valamint titkársági támogatásban részesülnek. A véleményeket és a tanácsokat nyilvánosságra kell hozni. Ez mind megfelelőnek tűnik, de fennáll annak kockázata, hogy a csoportok csupán a két ülésre koncentrálják munkájukat. Biztosítani kellene számukra annak lehetőségét, hogy folyamatosan nyomon kövessék az adott hatóság munkáját. Ez az önmagát felügyelő felügyelőtanácsal működő hatóságok hatékony működésének szavatolásához szükséges.

4. Részletes megjegyzések

Európai Rendszerkockázati Testület

4.1 Ami a makroprudenciális felügyeletet illeti, alapvetően nem folyik vita arról, hogy mi jelenthet rendszerkockázatot. Egyes új eszközök bevezetését a jelenlegi krízis szempontjából rendszerkockázatnak tekinthetnénk. Rendszerkockázatnak nevezhetnénk a hitelminősítő intézetek által a kockázatok és értékek kiszámolására alkalmazott módszereket is. Rendszerkockázatnak ítéltető-e azok a pénzügyi intézmények irányítására vonatkozó szabályok, amelyek túlzott kockázatvállaláshoz vezetnek? Csak néhány lehetséges példát soroltunk fel. A rendszerkockázat fogalmát nyilvánosan kellene megvitatni, nem csupán zárt ajtók mögött az új ESRB-ben.

4.2 Az EGSZB szerint az ESRB-t egyértelműen fel kellene jogsítani arra, hogy fellépjen a pénzügyi stabilitás veszélybe kerülése esetén, és ennek a rendeletben történő garantálása érdekében egyes bekezdések szövegezését felül kellene vizsgálni.

4.2.1 A rendeletjavaslat preambuluma értelmében az ESRB feladata a pénzügyi „felügyelet” (*supervision*) ((1) preambulumbekzdés), és a „felügyelet” kifejezés volt használatos a pénzügyi válságból kivezető útról szóló vitákban is. Később, a (7) preambulumbekzdésben az olvasható, hogy a Közösségnek szüksége van egy, a makroprudenciális „ellenőrzésért” (*oversight*) felelős szervre. Egy ilyen fogalom használata csökkenti a kérdéses szerv tényleges erejét: az ellenőrzés csak a kezdet, melyet valós fellépési hatáskört is magában foglaló felügyeletnek kellene követnie. A két szó (*supervision*, illetve *oversight*) jelentése nem azonos, és egyes nyelvi változatokban mindkét helyen ugyanaz a (*supervision*-nak megfelelő) szó szerepel. A különböző változatokat egységesíteni kellene a „felügyelet” (*supervision*) fogalmának használatával.

4.2.2 Egyértelműen kifejezésre jut, hogy az ESRB független szerv kell, hogy legyen. A rendelet értelmében azonban a szerv figyelmeztetéseit és ajánlásait – súlyuk növelése érdekében ((9) preambulumbekzdés) – a Tanácson vagy a három hatóságon keresztül adják ki, ami némileg kérdésessé teszi függetlenségét. Az EGSZB szerint a helyes megfogalmazás a 16. cikk (3) bekezdésében olvasható: itt a figyelmeztetéseket és ajánlásokat el kell juttatni a Tanácshoz.

4.2.3 Az ajánlások akkor „kell”, hogy a címzettek részéről fellépéshez vezessenek, ha ezek nem tudnak magyarázatot adni arra, hogy miért nem tudnak fellépni. A „kell” szó használata arra utal, hogy ezek az ajánlások többé-kevésbé kötelezőek, a fellépés kötelező jellege azonban attól kell, hogy függjön, hogy kinek a hatáskörébe esik a szabályozás: a tagállaméba vagy az Unióéba. Ezért a kérdéses bekezdés megfogalmazása pontosításra szorul.

4.2.4 Lehetséges továbbá, hogy a rendelet a 3. cikkben túl messzire ment. Az ESRB feladata e cikk értelmében „a belső piac zavartalan működéséhez való hozzájárulás”. Az ESRB hatásköre a pénzügyi piacokkal kapcsolatos kockázat, de itt úgy tűnik, hogy szélesebb körű szerepet kapott. Az Európai Bizottság a pénzügyi piac megfelelő szabályozását tűzi ki célul. A kompetenciákkal kapcsolatos jövőbeli viták veszélyének csökkentése érdekében úgy kellene átfogalmazni a cikket, hogy az ESRB hatásköre a rendszerkockázatokra korlátozódjon.

4.3 Az ESRB egy igazgatótanácsból, egy irányítóbizottságból és egy titkárságból áll majd. Teljesen egyértelmű, hogy kapcsolatban lesz a Központi Bankok Európai Rendszerével (KBER), mivel az ESRB igazgatótanácsában helyet kap az Európai Központi Bank (EKB) Általános Tanácsának 29 tagja. Az EGSZB a de Larosièrre-jelentésről kidolgozott véleményében támogatta ezt a kapcsolódási pontot a KBER és az új ESRB között. A 29 tag közül öt évre választják meg az elnököt és az alelnököt. E 29 tag mellett az Európai Bizottság egy tagja és a három új hatóság elnöke is szavazati joggal rendelkező tag lesz. Jelen lehet, de nem rendelkezik szavazati joggal a nemzeti felügyeleti hatóságok 27 képviselője és az Európai Gazdasági és Pénzügyi Bizottság elnöke.

4.3.1 Az irányítóbizottságról szóló 11. cikk nem szabályozza a szavazati jogokat. Az európai bizottsági javaslat értelmében az irányítóbizottság az igazgatótanács elnökéből és alelnökéből, emellett az EKB Általános Tanácsának öt egyéb tagjából, a három új hatóság elnökeiből, az Európai Bizottság egy tagjából és az Európai Gazdasági és Pénzügyi Bizottság elnökéből áll.

4.3.1.1 A javaslattal kapcsolatos tanácsi vitákról készült első jelentések azt tárgyalták, hogy az EKB Általános Tanácsának hány tagja vegyen részt az irányítóbizottságban. Három vagy ötven legyenek? Az EGSZB – ahogyan véleményében az EKB is – öt tag részvételét javasolja, ami által könnyebben biztosítható a jobb földrajzi egyensúly, a kis és a nagy országok közötti egyensúly, valamint az euroövezeten kívüli és belüli országok egyensúlya. Ezenkívül – mivel úgy tűnik, hogy az irányítóbizottság minden tagja rendelkezik szavazati joggal – a központi bankoknak jelentős számban képviselve kell lenniük. Az irányítóbizottság összetételének megfelelő módon tükröznie kellene az ESRB igazgatótanácsának összetételét. Ez utóbbi tagjai közül 29 központi bankár.

4.3.2 A szakmai tanácsadó bizottságot is a 4. cikk (1) bekezdésében kellene megemlíteni, itt kerülnek ugyanis felsorolásra az ESRB testületei.

4.4 Külön cikk szól arról a kérdésről, hogy a figyelmeztetéseket és az ajánlásokat nyilvánosságra kell-e hozni. Az EGSZB tudja, hogy mi mindent kell mérlegelni egy ilyen nyilvánosságra hozatal előtt, de nem érti, miért ez az egyetlen olyan döntés, amelyhez kétharmados többségre van szükség. Ha az igazgatótanács kellően kompetens abban, hogy rendszerkockázatokról döntsön, vagy figyelmeztetéseket és ajánlásokat fogalmazzon meg, ahhoz is megfelelő kompetenciával kell rendelkeznie, hogy eldöntse, nyilvánosságra kell-e hozni a döntéseket.

4.5 Az Európai Parlament részvételét szerénynek nevezhetjük. Minden ilyen jellegű európai bizottsági javaslatról a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek kell határozni. Ettől függetlenül az Európai Parlament csupán abban a kontextusban kerül megemlítésre, hogy az ESRB évente legalább egyszer jelentést készít a Parlament és a Tanács számára. A 20. cikk szerint az ESRB-ről szóló rendeletet a Tanács három év elteltével megvizsgálja. A Parlament nem kerül említésre, pedig a szóban forgó jogalkotásban a Tanácséval megegyező hatáskörrel rendelkezik. Az EGSZB úgy véli, hogy a rendeletnek fontosabb szereppel kellene felruházni az Európai Parlamentet ezekben a kérdésekben.

5. Részletes megjegyzések

Mikroprudenciális felügyelet

5.1 A különféle javaslatokat kísérő indokolás 6.6. pontja értelmében a rendeletek közötti különbségek csak a célkitűzésekből, a hatókörből, és a fogalommeghatározásokból adódnak.

5.1.1 A célkitűzések leírása (1. cikk (4) bekezdés) a három rendeletben majdnem teljesen megegyezik: a belső piac működése, a pénzügyi rendszer stabilitása és a nemzetközi felügyeleti koordináció erősítése. Nyilvánvaló különbségek csak annak leírásában találhatók, hogy kiket kell védeniük: az Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóságnak a befektetőket, a Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-felügyeleti Hatóságnak a biztosítottakat és más kedvezményezetteket, a Bankfelügyeleti Hatóságnak pedig a betéteseket és a befektetőket.

5.1.2 Az EGSZB szerint a szóban forgó cikk világosan elhatárolja az egyes felügyeleti szerveket és az uniós intézmények jogalkotási hatásköreit. A rendeletekből számunkra az derül ki, hogy a hatóságok valós hatáskörei a létező szabályok felügyeletére korlátozódnak. A szabályozási rendelkezések módosításait tekintve szerepük mindössze abban áll, hogy véleményeket dolgozzanak ki az Európai Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament számára.

5.1.2.1 A 7. cikk (2) bekezdése szerint a hatóságok új technikai standardokra vonatkozó javaslatai irányelv formájában nem, hanem csupán rendeletként vagy határozatként jelenhetnek meg. Ha a technikai standardok a definíció szerint politikamentesek, akkor helyénvalóbbnak tűnik a rendeleti formát is kizárni. A technikai standardok kizárólag a nemzeti szintű felügyeleti testületeket és pénzügyi intézményeket célozhatják, a tagállamokat nem, ezért határozati formában kell elfogadni őket, nem pedig rendeletként vagy irányelvként. Ez utóbbiak ugyanis az Európai Bizottság által javasolt politikai szabályok számára vannak fenntartva. A kérdéses cikk azt is kijelenti, hogy a technikai standardokat az Európai Bizottság fogadja el. Ez nem alkalmazható a rendeletekre és az irányelvekre, mivel ezeket a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek kell elfogadnia.

5.1.3 A hatóságok feladatait részletező cikkek megfelelőnek tűnnek. Az európai hatóságok felügyeleti tevékenysége a nemzeti felügyeleti hatóságokra irányul, nem pedig közvetlenül a pénzügyi piac szereplőire. Ez alól kivétel az, amikor egy nemzeti felügyeleti hatóság nem követi az ajánlásokat (9. és 11. cikk). Ekkor végül az Európai Hatóság hoz a pénzügyi piac szereplőit célzó határozatot.

5.1.3.1 Az EGSZB üdvözli azt a megállapodást, mely szerint a vészhelyzet fennállásának megítélésére – az Európai Bizottsággal, az ESRB-vel és adott esetben az európai felügyeleti hatóságokkal való konzultációt követően – a Tanács jogosult.

5.1.3.2 Az Európai Bankfelügyeleti Hatóságról szóló javaslatban nincs egyértelműen definiálva a vészhelyzet, és nincsenek meghatározva az ennek megállapítására vonatkozó kritériumok sem. A szövegnek világosabban meg kellene határoznia a vészhelyzet megállapításának okait. Az EGSZB úgy véli, hogy a háttérben szükségszerűen általános piaci folyamatok állnak. Egy vészhelyzetben levő pénzügyi intézménynek a nemzeti felügyeleti hatóság felelősségi körébe kell tartoznia.

5.1.3.3 A 23. cikk arra irányuló biztosítékokról szól, hogy egy adott kormány miként léphet fel, amennyiben úgy véli, hogy az új technikai standardoknak költségvetési hatásai vannak. Ezek a biztosítékok megfelelőnek tűnnek, habár a technikai standardok szinte soha nem járnak költségvetési hatással. Megjegyzendő még, hogy mivel a biztosítékok csak a 10. és 11. cikkre vonatkoznak, a róluk szóló cikknek közvetlenül a 11. cikk után kellene következnie.

5.1.4 Fel kell jogosítani a pénzügyi intézményeket és a piaci szereplőket arra, hogy ha nem értenek egyet a nemzeti felügyeleti hatósággal, fellebbezhessenek az Európai Bankfelügyeleti Hatóságnál.

5.1.5 Hatókörét tekintve az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság mint a hitelminősítő intézetek felügyeleti szerve különleges feladatot lát majd el. Hatáskörébe fog tartozni az ilyen intézetek regisztrációjának visszavonása, illetve vizsgálatok vagy helyszíni ellenőrzések végzése. Ezeket a fellépéseket a szóban forgó rendelet nem részletezi, de a következő, módosító rendelet pótolja majd a hiányosságot. Helyénvalónak tűnik az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság felügyeleti hatáskörrel való felruházása, és ez képezi majd a hatóság egyik legfontosabb feladatát.

5.1.5.1 A de Larosière-jelentésről készült vélemény többek között arra a következtetésre jutott, hogy – a spanyol példát követve – olyan nemzeti hatóságokra lenne szükség, amelyek feladata, hogy bevezetésük előtt jóváhagyják az új költségvetési eszközöket. Ha létrejön a rendeletek tárgyát képező három hatóság, végre lehetne hajtani ezt a javaslatot. Mivel más tagállamokban jelenleg nem létezik ilyen hatóság, első lépésként meg lehetne vizsgálni a Spanyolországon kívüli országokban használt eszközöket. Az Európai Bizottságnak tehát egy ezt célzó rendelettel módosítania kellene az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatóság létrehozásáról szóló rendeletet is.

5.1.6 Az Európai Bankfelügyeleti Hatósággal kapcsolatban annak meghatározása jelenti a legnagyobb gondot, hogy a hatóságnak a pénzügyi ágazat mekkora részét kellene felügyelnie. A pénzügyi válság tapasztalatait nézve a kérdéses definíció minél bővebb kell, hogy legyen. A Bankfelügyeleti Hatóság felügyeletén kívül eső pénzügyi intézmények létezése oda vezethet, hogy az ilyen intézmények a profitszerzés terén előnybe kerülnek, mivel a magatartásukra vonatkozó szabályozás és felügyelet a hatóság tevékenységének hatókörén kívül esik. Általános célként kell kitűzni az egyenlő feltételek biztosítását az összes pénzügyi intézmény számára. A vizsgált rendeletben a definíció a hitelintézetekre, befektetési vállalkozásokra és pénzügyi konglomerátumokra vonatkozó korábbi irányelvekre utal vissza. Az EGSZB azt szeretné, ha újra megvitátnák az irányelvekben használt definíciókat, hogy a pénzügyi válság tapasztalatai beépítésével a definíciók minél tágabbak lehessenek.

5.1.7 Az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-felügyeleti Hatóság tekintetében szintén található utalás meglévő irányelvekre. Az EGSZB ki szeretné emelni, hogy különösen a foglalkoztatói nyugellátási szolgáltatás terén az egyes tagállamok különböző modelleket alkalmaznak. Ezért itt kiemelten fontos tisztázni, hogy a hatókör a felügyeletre korlátozódik. Az új szabályok javasolásának lehetősége teljes mértékben az Európai Bizottságnál marad.

5.1.8 Az Európai Értékpapír-piaci Felügyeleti Hatósággal kapcsolatban megállapításra került, hogy minden pénzügyi piaci szereplő „személy”. Feltételezzük, hogy ezen mind jogi személyeket, mind egyéneket érthetünk, de ezt jobb lenne tisztázni a rendelet 2. cikkének (1) bekezdésében.

5.1.9 A 20. cikk (3) bekezdése kijelenti, hogy a hatóságok kizárólag a róluk szóló rendeletek által közvetlenül rájuk ruházott feladatok elvégzése céljából használhatják a pénzügyi intézményektől kapott bizalmas információt. Ezt a kijelentést ki kellene egészíteni egy, a titoktartás biztosításának mikéntjére vonatkozó szabállyal.

5.2 A három hatóság szervezeti felépítése egyforma: felügyelőtanács, igazgatótanács, elnök, ügyvezető igazgató és fellebbezési tanács. A hatóságokban az elnök nem a nemzeti felügyeleti hatóságoktól érkezik. A funkciót a rendelet értelmében teljes munkaidőben dolgozó, független személynek kell betöltenie.

5.2.1 A javaslat szerint az európai hatóságok igazgatótanácsának négy tagja képviselné a nemzeti felügyeleti hatóságokat. Mivel nincs megindokolva, miért éppen négy személyről van szó, természetesebbnek tűnik, hogy az ESRB-ről szóló javaslattal összhangban öt ilyen tag legyen.

5.2.2 A felügyelőtanácsban csak a nemzeti felügyeleti hatóságok vezetői rendelkeznek szavazati joggal, az Európai Bizottság és az ESRB képviselője nem. Ez azt jelenti, hogy az adott felügyeleti szervben minden hatáskör a felügyelet tárgyát képező nemzeti szervek kezébe kerül. Ez magában rejt a fellépés elmaradásának veszélyét akkor is, ha a rendelet részletesen szabályozza a felügyelet gyakorlásának és a nemzeti hatóságok bírálatának módját, és olyan helyzetekben is, amikor az európai hatóság vagy végső lehetőségként az Európai Bizottság átveszi a döntéshozást. Magától értetődik, hogy a nemzeti hatóságoknak kollegiális módon kell végezniük munkájukat az európai felügyeleti hatóság keretei között, de nem kell-e tartani a túlzott kollegialitástól?

5.2.3 Az önmagát felügyelő felügyelőtanács veszélye további szempontok jelentőségére is felhívja a figyelmet a hatóságokkal kapcsolatban. Az elnök függetlensége alapvető, és neki rendelkeznie kell szavazati joggal. Ugyanilyen fontos az érdekképviselési csoport felé való nyitottság és annak befolyása. Mindenekelőtt pedig szükséges a hatóságok határozatainak nyilvánosságra hozatalával biztosított átlátható működés. Függetlenül attól, hogy egy ilyen általános szabály mellett érvel, az EGSZB természetesen tisztában van azzal, hogy vannak olyan határozatok, amelyeket – pénzügyi piaci zavarok veszélye miatt – nem lehet azonnal közzétenni.

5.3 Amikor a hatóságok a tervek szerint megkezdik működésüket, a javaslat szerint kétszer annyi munkatársra lesz szükségük, mint amennyi a jelenlegi három bizottságnál dolgozik. Amikor tevékenységük teljes mértékben kibontakozik, várhatóan mintegy négyszer annyi embert foglalkoztatnak majd, mint a jelenlegi bizottságok. Mivel igen különféle kiterjedésű és jellegű tevékenységekről van szó, az EGSZB szerint helyénvaló a személyzet ilyen jellegű bővítése.

5.3.1 Kétségeink vannak a hatóságok teljes mértékben aktívává válásáig javasolt időtartammal kapcsolatban: ha a tevékenységek 2011-ben indulnak, akkor több mint két évről van szó. Ezt a kibontakozást fel lehetne és – a válság alatt feltárt összes probléma gyors megoldása érdekében – valóban fel is kell gyorsítani.

5.4 Az EGSZB úgy véli, hogy az európai felügyeleti hatóságok vegyes bizottsága, amelyet a három hatósággal együtt hoznak létre, szükséges kiegészítés. Ha létezik egy ilyen, a hatóságok közötti együttműködést szolgáló bizottság, nem tűnik szükségesnek – legalábbis egyelőre –, hogy közös hatóságot építsünk ki a felügyelet három területéhez.

5.5 A 33. cikk angol nyelvi változata tartalmaz néhány apró hibát. A 33. cikk (2) bekezdésében az „in his absence” kifejezést arra kellene módosítani, hogy „in his/her absence”. Az (5) bekezdésben pedig a „Chairperson” szó váratlanul „Chairman”-re vált – ezt is módosítani kellene. (A fordító megjegyzése: Ezek a – hímnem, illetve nőnem jelölő nyelvtani alakokból és szavakból eredő – hibák a magyar nyelvi változatot nem érintik.)

Kelt Brüsszelben, 2010. január 21-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Mario SEPI
