

A PÉNZÜGYI ÉS GAZDASÁGI VÁLSÁG LEKÜZDÉSE ÉRDEKÉBEN A PÉNZÜGYI ÁGAZATRA VONATKOZÓ IDEIGLENES ÁLLAMI TÁMOGATÁSI SZABÁLYOK

STAVICZKY PÉTER¹

I. Bevezetés

Az Egyesült Államok jelzálogpiacain 2007-ben jelentkező zavarok, 2008-ban rendszerszintű problémákhoz, és rövid úton globális pénzügyi válság kialakulásához vezettek. Ennek következtében jelentős számú pénzintézet ment csődbe, illetve igényelt állami segítséget az életben maradáshoz. Ez a folyamat alapvetően megváltoztatta az állam pénzügyi, gazdasági folyamatokba támogatás nyújtásával való beavatkozására vonatkozó addigi gyakorlatot.

II. A válságkezelés állami támogatási előzményei az elbírált esetek tükrében

1. Az első esetek: a megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokra vonatkozó általános szabályok alkalmazása

Amikor az Egyesült Államokból kiinduló jelzálog-piaci válság elérte az európai pénzügyi piacokat, egyes európai bankoknak komoly nehézsé-

¹ A szerző a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium szervezeti keretén belül működő Támogatásokat Vizsgáló Iroda munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető a Támogatásokat Vizsgáló Iroda hivatalos véleményének.

gekkel kellett szembenézniük, mivel rendelkeztek jelzálog-fedezetű kötvényekkel. E bankok csődjének és a negatív hatások tovagyűrűzésének, a megakadályozása érdekében a tagállamok megmentési támogatások nyújtásáról döntöttek. A Bizottság ezeket a támogatásokat a nehéz helyzetben lévő vállalkozások megmentéséhez és szerkezetátalakításához nyújtott állami támogatásokról szóló iránymutatás² alapján bírálta el.

Az első támogatási esetek jelentős mennyiségű jelzálog-fedezetű kötvénnyel rendelkező, illetve a befagyott rövid távú bankközi piacról forrásokhoz nem jutó bankokat érintett. Németország már 2008 januárjában bejelentette, hogy a Sachsen LB és az IKB részére forrásokat és kockázatkezelési eszközöket kíván nyújtani, annak érdekében, hogy e bankok tudják folytatni tevékenységüket. A Bizottság, hivatalos vizsgálati eljárás lefolytatását követően arra a következtetésre jutott, hogy a javasolt támogatások a szükséges minimumra korlátozódtak, valamint a kedvezményezettek is jelentős hozzájárulást vállaltak, és a verseny torzításának minimalizálása érdekében megfelelő kompenzációs intézkedések kerültek előírásra, így engedélyezte a támogatásokat.³

A jelzálogpiaci hatások által erősen érintett egyesült királysági Northern Rock bank (C14/2008) esetében 2007 szeptemberében vált nyilvánvalóvá, hogy állami segítségnyújtásra szorul. A Bizottság a számára nyújtott megmentési támogatást engedélyezte,⁴ ugyanakkor a banknak nyújtandó szerkezetátalakítási támogatás tekintetében 2008 áprilisában hivatalos vizsgálati eljárást indított, és csak jelentős szerkezetátalakítási lépéseket követően hagyta jóvá a bank szerkezetátalakítását.⁵

2008 során a Bear Stearns amerikai pénzügyintézet bukásával a helyzet tovább romlott, amelyet az európai jegybankok nagy összegű források pénzügyi piacra helyezésével próbáltak kezelni. Azonban a portfólióbefektetések radikális értékcsökkenése a bankok tőkeigényét is megnövelte, hogy az eszközfedezeti előírásoknak meg tudjanak felelni. Ezt a többlet forrásigényt egyes bankok nem tudták saját forrásaikból, illetve a piacról finanszírozni, ezért állami beavatkozásra volt szükség. A helyzetet kezelendő, a Bizottság megmentési támogatásként

² HL C 244., 2004. 10. 01., 2. o.

³ A Bizottság 2009/342/EK határozata (Sachsen LB) HL L 104., 2009. 04. 24., 34. o. és a Bizottság 2009/775/EK határozata (IKB) HL L 278., 2009. 10. 23., 32. o.

⁴ NN70/2007. sz. ügy HL C 43., 2008. 02. 16., 1. o.

⁵ A Bizottság 2010/262/EK határozata HL L 112., 2010. 05. 05., 38. o.

jóváhagyta a West LB számára Németország által hat hónapra nyújtott kockázatkezelési eszközöket,⁶ azonban a banknak nyújtandó szerkezetátalakítási támogatást illetően hivatalos vizsgálati eljárást indított, amely végén a támogatás engedélyezéshez feltételeket szabott, nevezetesen a bank egyes eszközeinek és magának a banknak az értékesítést.⁷

2008 júliusában a dán állam pénzügyi segítséget nyújtott a Rockslide Bank számára,⁸ de a bankot nem sikerült hosszabb távon életben tartani. 2008 novemberében, a hitelezők védelme mellett, azt fel kellett számolni.

2. A válság elmélyülése: nehézségek az általános szabályok alkalmazása során

2008 szeptemberében a bankközi bizalom, és ezzel a bankközi hitelezés az amerikai Lehman Brothers csődjével gyakorlatilag megszűnt az egész világon. Megdőlt a „túl nagy ahhoz, hogy elbukjon” elve, és a válság, amely az amerikai és európai bankok sorát alapjaiban érintette, további lépéseket igényelt az egyes kormányzatoktól.

2008 szeptemberére a nehéz helyzetbe került egyesült királysági Bradford and Bingley jelzálogbankra a hatóságok a bank pénzügyi stabilitásának megőrzése és a kisbetétesek megóvása érdekében intézkedési csomagot dolgoztak ki. Ezzel egyidejűleg a bank lakossági üzletága nyílt versenyben eladásra került az Abbey National pénzügyintézet részére. A Bizottság és az Egyesült Királyság hatóságai egymással szorosan együttműködve dolgozták ki a szükséges intézkedéseket. Az intézkedések jóváhagyása során a Bizottság a felszámolásra és a piacon való értékesítésére tekintettel a megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatás határait szélesen értelmezte. Likviditási helyzetéből következően ugyanebben az időszakban szorult állami segítségre a német Hypo Real Estate is. Részére más német állami bankok és a német szövetségi kor-

⁶ Az NN25/2008. sz. ügy, HL C 180., 2008. 06. 26., 1. o. és N531/2009. sz. ügy HL C 305., 2009. 12. 16., 4. o.

⁷ A Bizottság 2009/971/EK határozata HL L 345., 2009. 12. 23., 1. o. A Bizottság határozatát a Westfälisch- Lippischer Sparkassen- und Giroverband a Törvényszék előtt megtámadta (T-457/09. sz. ügy).

⁸ Az NN36/2008. sz. ügy HL C 238., 2008. 09. 17., 5. o.

mány nyújtott bankgaranciát. A Bizottság szerkezetátalakítási terv benyújtásának feltételül szabásával fogadta el a megmentési intézkedést.⁹

2008 októberében a bizalmi válság a likviditásszerzést gyakorlatilag ellehetetlenítette a bankközi piacon. A válság az egész pénzügyi rendszerre hatással volt, függetlenül attól, hogy az adott intézmény mennyire volt stabil helyzetben. Nyilvánvalóvá vált, hogy a megmentési és szerkezetátalakítási iránymutatás nem tekinthető megfelelő szabályozási háttérnek, mivel az olyan bankok is nehéz helyzetbe kerültek, amelyek normál körülmények között teljes mértékben életképesek lettek volna, ezért esetükben az iránymutatás által megkövetelt kompenzációs intézkedése alkalmazása nem tűnt „jogos”-nak. Továbbá sok esetben sürgős, a bank működését alapjaiban érintő strukturális intézkedésekre és szabályalkotásra volt szükség.

III. A szabályok

2008 őszétől, a pénzügyi és gazdasági válság elmélyülését kezelendő, az Európai Bizottság (továbbiakban: Bizottság) számos dokumentumot adott ki, amelyekben meghatározta a pénzügyi intézmények (főleg bankok) számára a válság kapcsán nyújtható támogatásokra vonatkozó szabályokat¹⁰. E támogatások jogalapja az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 107. cikk (3) bekezdés b) pontja volt, amely lehetővé teszi, hogy a Bizottság a belső piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítsa azokat a támogatásokat, amelyeket „egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére” nyújtanak. Ezek a támogatások jellemzően állami kezességvállalás, tőkeemelés, likviditásbővítés és értékvesztett eszközök kivásárlása formájában valósulhatnak

⁹ Az NN44/2008. sz. ügy HL C 293., 2008. 11. 15., 1. o.

¹⁰ (1) Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyi intézmények vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben teendő intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló közlemény, HL C 270., 2008. 10. 25., 8–14. o., (2) A pénzügyi intézmények feltökésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok című közlemény, HL C 10., 2009. 01. 15., 2–10. o. és (3) Az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről szóló közlemény, HL C 72., 2009. 03. 26., 1–22. o.

meg.¹¹ A Bizottság továbbá külön szabályozta a bankok szerkezetátalakításához nyújtható támogatások speciális feltételeit.¹² A szabályok kibocsátásának elsődleges célja az volt, hogy a válság leküzdése és kezelése érdekében hozott sürgős állami beavatkozások során biztosított legyen az egyenlő elbánás a különböző tagállamokban tevékenykedő bankok, illetve a támogatásban részesülő és nem részesülő bankok között.

A Bizottság folyamatosan hangsúlyozta, hogy a probléma koordinált megközelítése mindenféleképpen a hatékony kezelést szolgálja, és nem teszi lehetővé, hogy a tagállamok támogatási versenyt generálva tovább rontsanak a helyzeten. Természetesen a válság a különböző tagállamokat, a különböző kockázati profillal rendelkező bankokat eltérően érintette, azonban közös szabályok nélkül a Bizottság szerint pozitív eredmény csak lassabban lett volna elérhető. A szabályozás másodlagos célja a támogatások negatív tovagyűrűző hatásainak kiküszöbölése, minimalizálása volt (pl. a támogatott bank felvásárol másokat, erősítve ezzel saját piaci pozícióját). A Bizottság szintén figyelemmel volt arra, hogy a szabályozás megfelelően kezelje az erkölcsi kockázatokat (*moral hazard*) kérdését is, vagyis a korábban túlzott kockázatot vállaló bankok, illetve tulajdonosaik ne tudják az államon keresztül a társadalom egészére hárítani e kockázatok negatív hatásait.

A fent említett szabályok alapján a Bizottság 2008 októbere óta jelentős számú jóváhagyást¹³ adott ki, és több hivatalos vizsgálati eljárást¹⁴ is indított különböző bankokra vonatkozó támogatási programok és egyedi intézkedések tekintetében. A szabályozás ideiglenes jellegű, csak a válság időtartamára vonatkozik. Ebből fakadóan a Bizottság az intézkedéseket csak rövidebb, általában hat hónapos időszakra hagyja jóvá, meghosszabbításukat a tagállamoknak külön kell kérni, igazolva az intézkedés további szükségességét. A tagállamok ezért folyamatosan jelentik be az eddigi programok meghosszabbítását, szükség ese-

¹¹ A Bizottság likviditásbővítés alatt a kormányzati intézkedéseket érti, nem a jegybank monetáris politika keretében tett lépéseit.

¹² A pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok alapján című bizottsági közlemény, HL C 195., 2009. 08. 19., 9. o.

¹³ A Bizottság 2010. tavaszi Éves jelentése (Scoreboard) alapján a Bizottság 2008 októberétől 161 döntést hozott pénzügyi intézményekkel kapcsolatosan.

¹⁴ Az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése alapján.

tén kisebb-nagyobb módosítások átvezetésével, illetve új intézkedéseket is bevezetnek.

1. A kezességvállalási programok főbb jellemzői¹⁵

A bankok számára nyújtható állami kezességvállalásokra vonatkozó szabályok alapján csak szolvens intézmények részesülhetnek a kezességvállalási programok biztosította állami garanciából. A kezességvállalás csak új vagy megújított hitelek biztosítására vállalható az alárendelt kölcsöntőke kivételével. A kezesség lejáratára főszabály szerint három hónaptól három évig terjedhet, illetve a program költségvetésének egyharmadáig öt évig terjedő kezességvállalás is nyújtható (akár egy intézmény részére is). Kezességet a támogatási program lejártáig lehet vállalni. A Bizottság maximum hat hónapra hagyja jóvá a programokat, és meghosszabbításukat külön kell engedélyeztetni. A kezességvállalásért fizetendő árat az Európai Központi Bank (EKB) 2008. november 20-i ajánlása¹⁶ alapján kell megállapítani. Kiemelendő, hogy ez a módszertan a hitelkockázati felárat nagyrészt a válság előtti időszak adatai alapján határozza meg, így a válságban piacinak minősülő értékhez képest alacsonyabb ellenérték megfizetését várja el (pl. a 2008 augusztusát követően leminősített bankoknak is csak a korábbi, alacsonyabb felárat kell megfizetniük). A módszertan alapján elvárt, piacinál alacsonyabb díj is segíti a bankok külső forrásokhoz való hozzájutását, és a pénzügyi stabilitás helyreállítását.

A kezességvállalási programok alapvetően nem tartalmaznak olyan „exit” ösztönzőket, amelyek miatt az állami kezesség idővel előnytelenné válik a kedvezményezettek számára. A kezesség a biztosított ügylet lejártával és visszafizetésével szűnik meg. Előtörlesztést a szabályok nem írnak elő, nem várnak el. Ugyanakkor a kezességvállalást igénybe vevő pénzügyintézetek az állami garancia tényét nem hirdethetik. Amennyiben a kezességvállalás lehívásra kerül, a banknak szerkezetátalakítási tervet kell készítenie, amit a Bizottságnak jóvá kell hagy-

¹⁵ Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyintézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben teendő intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló közlemény, HL C 270., 2008. 10. 25., 8–14. o.

¹⁶ http://www.ecb.int/pub/pdf/other/recommendations_on_guaranteesen.pdf

nia. A Bizottság emellett a 2010. június 30-át követően nyújtandó vagy megújítandó állami kezességek szabályait a válság enyhülését követendő szigorítja, annak érdekében, hogy csak azok a bankok igényeljének állami kezességet, amelyek a piacról valóban nem tudnak forrásokhoz jutni (lásd később).¹⁷

2. A feltőkésítési (tőkeemelési) programok főbb jellemzői¹⁸

A feltőkésítési szabályok alapján a tagállamok különböző formában nyújthatnak tőkét a bankok részére. A programok mind a stabil, mind a megrendült helyzetben lévő bankok számára nyitottak. A tőkékért fizetett ellenértéknek összhangban kell lennie az EKB által megadott módszertannal és a vonatkozó bizottsági közleménnyel, valamint függ attól, hogy a bank stabil vagy válságos helyzetben van, illetve a nyújtott tőke típusától (pl. törzstőke, alárendelt kölcsöntőke).

Az állami tőke idővel visszafizetendő, és azért megfelelő piaci díjat kell a banknak fizetnie. A feltőkésítési programok különböző beépített ösztönzőket tartalmaznak, ami által az állami tőke használata idővel egyre előnytelenebbé válik a bank számára. A szabályozás tehát arra ösztönzi a kedvezményezettet, hogy a szükségesnél hosszabb ideig ne használja az adófizetők pénzét. Ösztönző lehet a növekvő elvárt osztalék, vagy a visszafizetendő tőke idővel arányos növelése. Egyéb szabályok (kamatozó részvények alapján történő kifizetések, vagy a növekedés korlátozása) szintén arra kényszerítik a bankokat, hogy az állami tőkétől való függőségüket minél hamarabb csökkentsék. A közösségi szabályok alapján ennek üteméről (a szerkezetátalakításban részesülő bankoknak pedig a támogatás nélküli életképesség középtávú megvalósulásáról) rendszeresen információt is kell szolgáltatniuk a Bizottságnak.

A tőkeemelésben részesülő bankoknak különböző magatartási korlátozásokat kell betartaniuk (pl. nem folytathatnak ármeghatározó magatartást, nem szerezhetnek részesedést bizonyos ideig más piaci

¹⁷ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf

¹⁸ A pénzügyi intézetek feltőkésítése a jelenlegi pénzügyi válságban: a támogatás szükséges minimális szintre történő korlátozása és az indokolatlan versenytorzulás kiküszöbölését célzó biztosítékok című közlemény, HL C 10., 2009. 01. 15., 2–10. o.

szereplőkben). A szabályozás kiemelt célként tűzte ki, hogy az állami tőkeemelésben nem részesülő bankok helyzete ne váljon hátrányosabbá a más bankokat érintő állami beavatkozás miatt. Az indokolatlan egyenlőtlenséget a megfelelő díjazás tudja leginkább ellensúlyozni. A rosszabb helyzetben lévő bankoknak – a működésükhöz kapcsolódó magasabb kockázatok miatt – magasabb árat kell fizetniük. Emellett a megfelelő ellentételezés kiszámításánál figyelembe kell venni a nyújtott tőke típusát (Tier 1 vagy Tier 2 típusú tőkejuttatás¹⁹). A közlemény melléklete tartalmazza az árazás kialakítására vonatkozó legfontosabb előírásokat.

A versenytorzítások csökkentése érdekében a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a tőkeemelés mértéke a szükséges legkisebb összegre korlátozódjon, és a bank az állami forrásokat ne használja fel agresszív piaci viselkedés (felvásárlások, expanzió) folytatására.

Minden banknak, amelyik a tőkeemelést követően kerül nehéz helyzetbe, vagy már a tőkeemelés előtt nehéz helyzetben volt, szerkezetátalakítási tervet kell készítenie. A tagállamoknak életképességi tervet kell bemutatniuk a tőkeemeléssel érintett, alapvetően pénzügyileg szilárd bankok tekintetében is. Az intézkedés bevezetését követően hat hónappal a tagállamnak átfogó jelentést kell adnia a program végrehajtásáról, különösen a feltőkésítés által érintett bank(ok)ról. E jelentésben információt kell továbbá szolgáltatni e bank(ok) üzleti modelljéről, és a tőkemegfelelés jövőbeli várható alakulásáról, ami alapján a Bizottság felmérheti a bank(ok) életképességét és kockázati profilját. Ez alapján a Bizottság meg tudja állapítani a szerkezetátalakítási terv benyújtásának szükségességét. Amennyiben egy bank másodszor is részesül tőkeemelésben, a Bizottságot utólagosan tájékoztatni kell, hogy meg tudja állapítani, alapvetően szilárd bankról van-e szó, vagy szükséges-e a szerkezetátalakítás.

3. *Értékvesztett eszközök kivásárlása*²⁰

A pénzügyi válság mélyülésével egyes tagállamok részéről megjelent az arra vonatkozó igény, hogy a válság által erősen érintett bankok te-

¹⁹ Tier 1 tőkeelemek adják a bank szavatoló tőkét, a Tier 2 tőkeelemek a járulékos tőkeelemek.

²⁰ Az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről szóló közlemény, HL C 72., 2009. 03. 26., 1–22. o.

kintetében a bizalmat – és így a piaci finanszírozást – értéküket veszített banki eszközeiknek megvásárlásával, azaz profiltisztítással állítsák vissza. A Bizottság megállapítása szerint a tőkeemelésekkel létrehozott puffereket a bankok az értéküket veszített eszközök fedezetére szolgáló céltartalékok képzésére használták. Természetesen a bankok egyéb intézkedéseket is végrehajtottak a profiltisztítás érdekében (pl. eszközök leírása). A Bizottság ezért külön szabályt alkotott, amely meghatározza azon feltételeket, amelyek betartásával a tagállamok bizonyos eszközöket átvehetnek a bankoktól, oly módon, hogy a verseny torzulása a legkisebb legyen, és a pénzügyi ágazat hosszabb távon strukturálisan erősödjön. A közlemény alapján az állami beavatkozás előtt teljes körűen fel kell mérni az adott bank eszközállományát, valamint meg kell határozni, hogy azok közül melyek tekintendők értékvesztetteknek. A szabályozás nem titkolt célja, hogy egy bank csak egyszer részesüljön ilyen típusú intézkedésben. A Bizottság az állami beavatkozással érintett eszközök mellett a bank életképességét és tőkemegfelelését is megvizsgálja. Az értékvesztett eszközökből fakadó veszteségek (bukás nélküli) lehető legnagyobb részét az érintett bankra, illetve részvényeseire kell terhelni, és előírható számukra későbbi hozzájárulás is. A közlemény alapján jóváhagyott programokra csak rövid ideig (6 hónap) lehet jelentkezni, ami az értékvesztett eszközök minél hamarabbi teljes feltárására ösztönzi a bankokat. Az érintett bankokra különböző magatartási szabályokat lehet előírni (pl. osztalékfizetés, vezetői juttatások korlátozása). Az eszközátvétel szempontjából figyelembe vehető eszközök skálájának meghatározása során meg kell találni az egyensúlyt az azonnali pénzügyi stabilitás célkitűzése és a rendes piaci működéshez való visszatérés (a bizalom visszaszerzése) biztosításának középtávú szükséglete között.

A közlemény központi kérdésként kezeli az állam által átveendő eszközök árának meghatározását. E tekintetben első lépésként, amikor van, és megállapítható a piaci érték, aktuális piaci értékükön kell értékelni az eszközöket. Általánosságban véve minden olyan, átvételi program keretében végrehajtott eszközátvétel, amely során az értékelés alapján kialakított ár meghaladja a piaci árat, állami támogatásnak minősül. Az aktuális piaci ár azonban a jelenleg forgalomban lévő eszközök esetében jelentősen eltérhet a könyv szerinti értéktől, vagy előfordulhat, hogy piac hiányában nem is létezik (egyreszert eszközök tényleges értéke nulla lehet). Emellett meg kell határozni az eszközátvételi program keretében az ér-

tékvesztett eszközökhöz rendelt értéket (az átvételi érték). A támogatás összeegyeztethetősége következetes értékelésének biztosítása érdekében a Bizottság az összeegyeztethető és a szükséges minimumra korlátozott támogatási összeg elfogadható referenciaértékének tekinti az eszköz alapul szolgáló hosszú távú gazdasági értékét (a tényleges gazdasági értéket) tükröző és az alapul szolgáló cash-flow-k, valamint a szélesebb időhorizont alapján kiszámított átvételi értéket. Az értékelés pontos metodológiáját a közlemény melléklete tartalmazza. Az átvételt követően a tagállamok kötelezettsége az átvett eszközök elkülönített kezelése.

Az eszközátvételben részt vevő banknak szerkezetátalakítást kell végrehajtania, amit a Bizottságnak jóvá kell hagynia. A szerkezetátalakítás célja, hogy a lehető legkisebb támogatás mellett álljon helyre a bank hosszú távú életképessége. Ennek szükséges, de nem elégséges része az értékvesztett eszközök kezelése. Az eszközátvétel a Bizottság szempontjából strukturális műveletnek minősül, és a szerkezetátalakításnál leírt feltételek értékelését és betartását vonja maga után.

4. A bankok szerkezetátalakítása²¹

A szabályozási folyamat fejlődésének jelenleg utolsó eleme volt a nehéz helyzetbe került bankok állami támogatással megvalósítandó szerkezetátalakításának szabályozása. A korábbi válságkezelő szabályokat kiegészítő közlemény megalkotásakor a Bizottság a következőket vette figyelembe: a válság jellege és globális volta tükrében a múltbeli gyakorlat módosításának szükségessége; a bankszektornak a gazdaság egészében játszott szerepe; illetve annak lehetséges rendszerszerű hatásai, hogy azonos időszak alatt számos banknak kell átalakítania szerkezetét. A Bizottság úgy tekinti, hogy szükséges a szerkezetátalakítás, amennyiben az állami támogatások mértéke meghaladja a bank kockázattal súlyozott eszközállományának 2%-át. A szerkezetátalakítás célja a bank állami források felhasználása nélküli hosszú távú életképességének, stabilitásának helyreállítása. Ehhez megfelelően kell elemezni a bank helyzetének kialakulásához vezető tényeket, a szerkezetátalakítási terv

²¹ A pénzügyi szektor életképességének helyreállítása és a jelenlegi válságban hozott szerkezetátalakítási intézkedések értékelése az állami támogatási szabályok alapján című bizottsági közlemény, HL C 195., 2009. 08. 19., 9. o.

lépéseit, rugalmasságát és azt, hogy az reális feltételezéseken alapul-e, illetve a bank üzleti tervét és a tevékenységét befolyásoló belső és külső tényezőket. A szerkezetátalakítási tervnek tartalmaznia kell a különböző tényezők és feltételezések alapján kialakított ún. stressz-tesztet is, vagyis a jövőre vonatkozó várható legjobb, átlagos és legrosszabb forgatókönyveket. Kezeleni kell a szerkezetátalakítás által okozott versenytorzítást, valamint nyitva kell hagyni a lehetőséget arra, hogy a bank kiegészítő támogatásban részesülhessen, amennyiben erre szükség lenne. A szerkezetátalakítást a lehető leggyorsabban végre kell hajtani. A bank veszteséges tevékenységeit meg kell szüntetni. Amennyiben az életképesség hiteles módon igazolható helyreállítására nincsen esély, a Bizottság valós alternatívaként a bank tevékenységének megszüntetését, eszközeinek értékesítését írhatja elő. A szerkezetátalakítás három vezérlő elveként – az életképesség hiteles helyreállítása mellett – a közlemény az alábbiakat határozza meg:

- i. A kedvezményezett és tulajdonosainak megfelelő mértékű hozzájárulása a szerkezetátalakítás költségeihez, ezzel is minimalizálva a bevont állami források mértékét. A bankok természetesen nem használhatják az állami források általa generált bevételeket saját tőkéjükre eső osztalék fizetésére, ha tevékenységük önmagában nem termel elegendő nyereséget.
- ii. Verseny torzulását ellensúlyozó intézkedések: az adott bank működésének körülményeit és a nyújtott támogatás összegét, valamint a saját hozzájárulás mértékét figyelembe véve (pl. üzletágak értékesítése, felvásárlási tilalom három évig, ármeghatározó magatartás megtiltása). Amennyiben az átalakított bank piaci jelenléte korlátozott marad, valószínűleg kevésbé lesznek szükségesek a további korlátozások pl. leválasztás, magatartásbeli kötelezettségvállalások vagy a növekedésre vonatkozó korlátok. A kompenzációs intézkedések kialakítása során a Bizottság figyelmet fordít arra, hogy a bankok lehetőleg ne csökkentsék országhatárokon átnyúló tevékenységüket, mivel ez az egységes piac szétöredezését okozná.

A szerkezetátalakítás végrehajtásáról a tagállamoknak rendszeresen jelentést kell tenniük a Bizottság részére. A Bizottság a jelentések alapján értékeli, hogy a szerkezetátalakítási terv sikeres-e, vagyis megalapozza-e a bank hosszú távú életképességét. Amennyiben e tekintetben a Bizottságnak kétségei merülnek fel, hivatalos vizsgálati eljárást indít. A

szerkezetátalakítási terv tartalmi követelményeit (adatok, a bank megfelelő ismertetése, kompenzációs intézkedések stb.) a közlemény melléklete tartalmazza.

IV. A támogatások lehetséges versenytorzító hatása

Bár az állami támogatások kiemelt szerepet játszottak és játszanak jelenleg is a pénzügyi ágazat stabilitásának helyreállításában, a támogatási programok szükségesnél hosszabb ideig történő fenntartása a versengő piaci magatartás torzításához vezethet. E tekintetben különösen az alábbi megfontolások érdemelnek figyelmet:

- Annak kockázata, hogy – feltételezve, hogy a támogatás (pl. állami tőke) kedvezőbb feltételekkel vehető igénybe – elhúzódik a bankok általános gazdasági és piaci körülményekhez történő igazodása, ha a gazdaság visszatér a normális fejlődési irányba.
- Állami támogatás nélkül nem nyereséges vagy nem életképes piaci tevékenységek vagy pénzügyi intézmények fennmaradnak a piacon, amelyek támogatás nélkül nem létezhetnének – a versenytársak rovására.
- Erkölcsi kockázatok: a bankok aránytalan kockázatokat vállalnak, mivel tudatában vannak annak, hogy az állam által biztosított intézkedésekre támaszkodhatnak, ha valamilyen problémával kerülnek szembe.
- Torzulás a tisztán hazai és nemzetközi piacon tevékenykedő bankok között, mivel ez utóbbiak több tagállam támogatását vehetik igénybe, még akkor is, ha székhelyük szerinti államtól nem részesülnek támogatásban.
- A támogatásban részesült bankok a támogatás nélkül működők kárára tudnak terjeszkedni a jövőben.
- Az állami támogatás stabilizációs hatásával megkönnyíti a bankok számára további források szerzését a piacról.
- A támogatásban nem részesülő bankoknak magasabb kockázati felárat kell fizetniük, mint az állami támogatással stabilizált pénzintézeteknek.

V. A válságkezelés nyomon követése

A Bizottság folyamatosan értékelte és értékeli a pénzügyi ágazatnak nyújtott állami intézkedések hatásait. Az állami támogatásokról szóló 2009. évi tavaszi jelentése, a Scoreboard kifejezetten ezzel a témával foglalkozott,²² illetve elemezte, hogy az állami támogatások fokozatos megszüntetésére milyen feltételek mellett kerülhet sor a nélkül, hogy ez zavarokat okozna az ágazatban.

A Bizottság 2009. augusztusában egy áttekintő összefoglalót is közölt²³ a hatályos kezességvállalási és tőkeemelési programokról. Az összefoglaló értékelt a programok hatékonyságát, és ismertette azon feltételeket, amelyeket a bejelentés vagy a meghosszabbítás során a tagállamoknak be kell tartaniuk a pozitív bizottsági döntés megszerzése érdekében. Az összefoglaló anyag jelezte, hogy szükség van a bankok számára nyújtott támogatások progresszív visszavonásának kidolgozására, hogy a reálgazdaság megerősödésével a már szükségtelen állami jelenlét fokozatosan csökkenthető legyen.

A Bizottság az eddig felhalmozódott tapasztalatai, és a tagállamoktól, valamint más közösségi intézményektől származó információi alapján 2009. nyarán elvégezte a bankok számára nyújtott intézkedések tartalmi elemzését is, különös tekintettel arra, hogy fő céljukhoz, a pénzügyi stabilitás és a hitelezési hajlandóság helyreállításához milyen mértékben járultak hozzá, mennyiben védtek a közösségi belső piacot, minimalizálták az általuk okozott versenytorzítás mértékét, illetve akadályozták meg a normális piaci állapotokhoz való visszatérést.

Az összefoglaló közzétételével a Bizottság elsődleges célja, a már elfogadott programok konzisztenciájának és hatékonyságának biztosítása, esetleges meghosszabbításuk során. Az összefoglaló bemutatja a programok központi elemeit, amelyeket a Bizottság a jóváhagyásához feltétlenül szükségesnek tart. Természetesen adott esetben a Bizottság további előírások betartását és kötelezettségek vállalását is a jóváhagyás feltételéül szabhat annak érdekében, hogy a szabályozás alapelvei betartásra kerüljenek. A bankok számára nyújtott állami támogatási intézkedések hatékonyságának vizsgálata azért is kiemelten fontos, mivel magában foglalja azon felvetések átgondolását, amelyek mentén ezen

²² http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2009_spring_en.pdf

²³ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/review_of_schemes_en.pdf

intézkedések megszüntethetőek, és visszavonhatóak, ha majd a pénzügyi válság megszűnik, illetve hatásai lehetővé teszik, hogy a piac visszatérjen az önfenntartó működéshez.

A már hivatkozott, 2009 tavaszán megjelent Scoreboard mellett a Bizottság 2010 tavaszán is részletesen értékelte a pénzügyi ágazatnak különböző formában nyújtott állami támogatásokat.²⁴ A Bizottság továbbra is úgy tartja, hogy az állami támogatási szabályok következetes (minden tagállam esetében azonos) és kiszámítható alkalmazása, valamint végrehajtása fontos szerepet játszott válság kezelésében. A Bizottság az eddigi intézkedéseket sikeresnek tekinti, mivel azok jelentős mértékben hozzájárultak a pénzügyi stabilitás helyreállításához és a gazdasági növekedés újraindításához.

VI. Az állami kezességvállalásokra vonatkozó szabályok szigorítása

A Bizottság és az Európai Központi Bank folyamatosan elemezte az állami kezességek felhasználásának gazdasági előnyeit. A Bizottság által 2010. május 19-én közzétett munkaanyag²⁵ melléklete tartalmazza ennek az elemzésnek az eredményeit. Röviden összefoglalva: kimutatható, hogy az állami kezességek iránti igény mind összecszerűen, mind az igénylések számát tekintve jelentősen csökkent a 2009 első félévében tapasztalt csúcs óta. A Bizottság azt is megállapította, hogy a kezességet igénybe vevő bankok közül sokan szerkezetátalakításon estek vagy esnek át (23 bank).

A kimutatások alapján a kezességvállalásokat igénylő bankok száma is csökkenő trendet mutat, és főként az alábbi bankok igényelnek még állami kezességet:

- azok a bankok, amelyek jelenleg is szerkezetátalakítást hajtanak végre vagy vállalták ennek végrehajtását, vagy
- azok a bankok, amelyeknek relatíve alacsony a kockázati besorolása, illetve nem rendelkeznek besorolással.

²⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0255:FIN:HU:PDF>

²⁵ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf

Vagyis a stabilabb bankok már nem bocsátanak ki állami kezességekkel biztosított értékpapírokat. A vizsgálat továbbá kimutatta a forráshoz jutás relatív költségeit kezességvállalással és anélkül. A vizsgálat következtetései alapján a hatályos kezességvállalásokra vonatkozó ármeghatározási formula alapján a kezességvállalások jelentősen csökkentik a forráshoz jutás költségeit, különösen az alacsonyabb hitelképességgel bíró bankok esetében. A vizsgálat megállapításai szerint bizonyos exitmechanizmusok már elkezdődtek, főleg a stabil bankok esetében, amelyek már lemondtak az állami kezességekről, mivel azt túl drágának találják, illetve a nélkül is hozzájutnak olcsó biztosítatlan forrásokhoz, így mentesülnek az állami támogatási szabályok által előírt kötelezettségek alól.

A piaci folyamatok javulásával és a kockázatok csökkenésével a kezességvállalásban részesülő és azt nem igénylő bankok közötti versenytorzulás mértéke és lehetősége fokozottan növekszik. Ezért a Bizottság szigorítani kívánta a kezességvállalások igénybevételére vonatkozó szabályozás feltételrendszerét. A Bizottság a szigorítást két tekintetben is fontosnak tartja. Egyrészt, fontos a kezességvállalások díjának emelése, ami a finanszírozási költségeket a piaci költségekhez közelíti. Másrészt, a Bizottság azokat a bankokat, amelyek még függnék az állami kezességvállalásoktól, de nem hajtanak végre szerkezetátalakítást, arra akarja „kényszeríteni”, hogy egyedileg bizonyítsák hosszú távú életképességüket. E két módosítás együttes hatása a Bizottság véleménye szerint ösztönözni fogja a bankokat, hogy csökkentsék az állami kezességek igénybevételét, illetve azokat, amelyek nem tudják életképességüket bizonyítani, arra kényszeríti, hogy szerkezetátalakítási tervet dolgozzanak ki és hajtsanak végre, megszüntetve ezáltal szerkezeti gyengeségeiket.

A kezességvállalások használatának fokozatos szigorítása során a Bizottság több tényezőre is figyelemmel volt:

- az egyes tagállamok helyzete jelentősen eltérő lehet, aminek hatása lehet az exit folyamatok sebességére, és a szigorítás lehetséges mértékére,
- a pénzügyi, gazdasági folyamatok és a válságból való kilábalás törékenységére,
- a még leírásra kerülő banki eszközök összegének ismeretlen mértékére,
- egyes központi bankok forrásbővítő lépéseinek párhuzamos visszavonására, ami növelheti egyes bankok forrásigényét,

- kedvezőtlen piaci körülmények és a pénzügyi piacok feszültségeinek lehetőségére.

Mindezek mellett a Bizottság tudatában van a szuverén kockázatok jelentős növekedéséből fakadó negatív folyamatoknak, amelyek adott esetben megfelelő ellenlépések megtételét igényelhetik.

E megállapítások alapján a Bizottság a 2010 júniusát követően vállalni kívánt állami kezességvállalások versenytorzító hatásának csökkentése érdekében előírta, hogy:

1. a kezességvállalást igénylő bank bizonyítsa az életképességét, ha a bank teljes kötelezettségállományának 5%-át meghaladja a kezességgel biztosított kötelezettségek aránya, vagy a kezességgel biztosított állomány eléri vagy meghaladja 500 millió eurót, valamint
2. az EKB árazási metodikához képest legalább az alábbi felárak alkalmazását tette kötelezővé:
 - 20 bázispont az A+ és A (A1 és A2) besorolású bankok esetében,
 - 30 bázispont az A- (A3) besorolású bankok esetében, és
 - 40 bázispont az ennél alacsonyabbra sorolt bankok esetében (a besorolás nélküli bankokat BBB besorolásúnak kell tekinteni).

VII. A már elfogadott intézkedések költségvetési hatásai

A pénzügyi ágazatnak nyújtott támogatások nyújtására támogatási programok vagy egyedi – jellemzően megmentési célú – intézkedések keretében került sor. Voltak olyan tagállamok, amelyek jóváhagyattak a Bizottsággal támogatási programot, de nem került sor támogatás nyújtására a programból. E tagállamok szerint a programok fenntartása azonban több okból is szükséges. Egyrészt, mert a program már létezésével is pozitívan hat a piaci szereplőkre és csökkenti a bizalmi válságot, másrészt, amennyiben gyors beavatkozásra lenne szükség azonnal lehet használni. A Bizottság összesen több mint 500 milliárd eurónyi tőkeemelést hagyott jóvá, amiből 240 milliárd eurónyi ténylegesen meg is valósult. Ezek az összegek az EU GDP-jének 4-, illetve 2%-át teszik ki. Az elfogadott bankközi hitelezéshez igénybe vehető kezességvállalások felső határa meghaladja a 3150 milliárd eurót, amiből 993 milliárd euró összegben került sor kezességvállalásra (időközben természetesen egyes kezességvállalások a mögöttes ügyletek rövid jellege miatt már megszűntek). Vagyis, a tagállamok az EU GDP 25%-ának megfelelő

kezességet vállalhatnak, és a tényleges kötelezettségvállalások értéke eléri a 8%-ot. A tagállamok által bevezetett intézkedések költségvetési hatása tehát jelentős, aminek következtében megnőtt az államadósság. Jelenleg azonban nem állapítható meg, hogy az intézkedések aránytalanok lettek volna. Ugyanakkor az állami beavatkozás hatással volt a szuverén kockázatok mértékére is, és jelentős kockázatot helyezett a magánszférából a közszférára. A Bizottság megállapításai szerint az állami támogatási szabályok, a koordinált megközelítés és az a tény, hogy azonos szabályok vonatkoztak minden piaci szereplőre, megelőzték a belső piac működését fenyegető veszélyeket, amíg a normál piaci működés alapvetően helyreállt. Természetesen az állami intézkedések hatásait rendszeresen vizsgálni kell.

VIII. Befejezés – értékelés

A Bizottság továbbra is eltökélt abban, hogy a válság enyhítése érdekében tervezett tagállami döntéseket koordinált, azonos mozgásteret adó keretek közé szorítsa, „koordinálja”, megőrizve ezáltal a közös piac integritását és kizárva a káros protekcionizmusra irányuló törekvéseket. A támogatási intézkedések elfogadása mellett azok folyamatos felügyeletét is elvégezve, a Bizottság azt is figyelemmel kíséri, hogy a programokat, egyedi intézkedéseket a tagállamok az eredeti feltételek és célok mentén hajtották-e végre. A Bizottság legfontosabb célja a pénzügyi ágazat stabilitásának és működőképességének helyreállítása mellett továbbra is a verseny indokolatlan torzulásának kizárása, illetve lehető legkisebbre történő korlátozása lesz. A Bizottság továbbá kiemelt figyelmet szentel annak, hogy a tagállamok minden intézkedést a közép- és hosszú távú hatások figyelembevételével alakítsanak ki, azok kizárólag a piaci hiányosságok kezelésére szorítkozzanak, és ne tartsanak életben működésképtelen piaci struktúrákat, üzleti modellek alapján működő bankokat. Az intézkedések végrehajtása magában foglalja egyes bankok szerkezetátalakítását, illetve felszámolását is, amely lehetővé teszi a piac „megtisztulását” és új, életképes vállalkozások kialakulását.

2009 őszétől a Bizottság elsődleges célja az állami támogatások fokozatos megszüntetésének szabályozása, annak érdekében, hogy a bankok a folyamatosan javuló piaci viszonyok között már ne az állami forrásokat használják, hanem eredeti gyakorlatukhoz térjenek vissza.

A válságból való sikeres kiút feltételezi, hogy a bankszektor ismét önfenntartóvá válik, és a stabilitás megőrzése mellett versengő piaci folyamatok ismét kialakulnak. E célok közötti helyes egyensúly megtalálása érdekében előzetesen meg kell határozni egy világos és a bankok, valamint a tagállamok egyedi jellegzetességeinek teret engedő, megfelelő rugalmasságot biztosító kilépési stratégiát, amely a piac fejlődését is figyelembe veszi. E stratégia célja, hogy a tagállami támogatási programokat fokozatosan egyre kevésbé vonzóvá tegye, hatályukat szűkítse, ösztönözve ezáltal a bankokat arra, hogy a jövőben a magánszektorban keressék a finanszírozási forrásokat.

A Bizottság a válság alatt a bankszektor számára nyújtott intézkedéseket folyamatosan felülvizsgálja és értékeli. Ez a folyamatos, kiemelt figyelem a helyzet rendkívüli jellegéből fakadóan megalapozott és kívánatos is. A felülvizsgálat eredményeként – ahogyan az a tőkeemeléseknél látható volt – azonban előfordulhat, hogy az újabb bejelentések és a meghosszabbítások esetében a Bizottság a jövőben további, vagy a korábbitól eltérő feltételeket ír elő a tagállamok számára. Ez a gyakorlat a Bizottság szándékai szerint megfelelően kezeli a piaci változásokat és a válságot, csökkentve a támogatások versenytorzító hatását. Ugyanakkor ez a megközelítés a jogbiztonságot veszélyeztetheti, hiszen az új vagy módosított követelményeket a közösségi másodlagos jog nem tartalmazza, így ez a gyakorlat elvben alkalmas arra, hogy a Bizottság visszaéljen hatáskörével. E felvetésre természetesen csak az uniós bíróságok előtt indított eljárás adhatna választ, amennyiben valamely tagállam keresetet indítana egy bejelentésének ezen indokok (az addicionális követelmények nem vállalása) alapján történő elutasítása miatt.

A jövőre vonatkozóan elmondható, hogy a szabályok gyors fejlődése miatt fontos az egyedi döntések (illetve az azokról szóló sajtótájékoztató anyagok), illetve a Bizottság állami támogatások fokozatos kivonását előkészítő törekvéseinek folyamatos nyomon követése.