

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG VERSENY FŐIGAZGATÓ- SÁGÁNAK DÖNTÉSE A PÉNZÜGYI ÁGAZATNAK A 2011 MÁSODIK FELÉTŐL NYÚJTANDÓ ÁLLAMI KEZESSÉGVÁLLALÁSOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOKRÓL

STAVICZKY PÉTER¹

Bevezetés

A 2008-ban kezdődő gazdasági és pénzügyi válság alaposan átalakította az állami támogatásokra vonatkozó szabályozást. Az Európai Unió tagállamainak támogatásnyújtási gyakorlatát ellenőrző Európai Bizottság, amint felismerte, hogy a Lehman Brothers bukását követően rendszerszintű problémák és kockázatok jelentkeztek a pénzügyi ágazatban, szabályokat alkotott az ágazat támogatására vonatkozóan.² A szabályok jogalapja az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja³, ami lehetőséget biztosít arra, hogy a Bizottság a belső piaccal összeegyeztethetőnek te-

¹ A szerző a Magyar Köztársaság Európai Unió melletti Állandó Képviselétének állami támogatásokért felelős munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselő hivatalos véleményének. A cikk a Verseny Főigazgatóság 2011. június 1-jei munkadokumentuma alapján készült.

² (1) Az állami támogatásokról szóló szabályoknak a pénzügyi intézetek vonatkozásában a jelenlegi pénzügyi világválsággal összefüggésben tett intézkedésekre történő alkalmazásáról szóló közlemény, HL C 270., 2008.10.25., 8–14. o.,

(2) 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.;

(3) az értékvesztett eszközök közösségi bankszektorban történő kezeléséről szóló közlemény, HL C 72., 2009.03.26., 1–22. o. és

(4) 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.).

³ A volt EK-Szerződés 87. cikk (3) bekezdés b) pontja.

kintse egy tagállam gazdasági életében keletkezett komoly zavar helyrehozatalát célzó intézkedéseket. A Bizottság négy közleménye részletes szabályozást tartalmaz a válság miatt állami segítségre szoruló pénzügyi intézetek részére különböző formában, illetve megmentésükhöz és szerkezetátalakításukhoz nyújtható támogatások összeegyeztethetőségének elvárt feltételeiről.

A válságkezelési szabályokat tartalmazó bizottsági közlemények mind külön hangsúlyozzák, hogy e támogatási lehetőségek csak ideiglenesek, és kizárólag a válság alatt alkalmazhatók. Természetesen a válság a tagállamokat időben és mértékben eltérően érintette, illetve az abból történő kilábalást is különböző gyorsasággal tudják végrehajtani. Ennek következtében előfordulhat, hogy az átmeneti szabályozást már nem alkalmazza, nem alkalmazhatja minden tagállam. A Bizottság nem titkolt célja az, hogy az ideiglenes szabályok helyét átvegye a bajba jutott bankok (bankok alatt a tág értelemben vett pénzügyi ágazatot, hitelintézeteket és biztosítókat kell érteni) esetében az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontján alapuló megmentési és szerkezetátalakítási szabályok alkalmazása, előre láthatóan 2012. január 1-jétől.⁴

A válságkezelési támogatási szabályok átmeneti jellegét a Bizottság mellett az Európai Unió Gazdasági és Pénzügyminisztereinek Tanácsa (ECOFIN) is folyamatosan prioritásként kezeli. AZ ECOFIN és az Európai Tanács (államfők tanácsa) 2009 decemberében szükségesnek tartotta a válságkezelési szabályok fokozatos, átlátható és koordinált megszüntetését annak érdekében, hogy az egyes tagállamok közötti különbségek és az egyes támogatási formák (kezeségvállalás, tőkeemelés, eszközök kivásárlása) figyelembevételével minimálisra lehessen csökkenteni a válság negatív tovagyűrűző hatásait. Az ECOFIN elsőként a bankoknak nyújtott állami kezeségvállalások terén kívánt eredményeket elérni, arra ösztönözve az életképes bankokat, hogy likviditásukat a piacról biztosítsák, állami segítség nélkül.

⁴ A Bizottság tervei szerint az ugyancsak 2012-ig meghosszabbított megmentési és szerkezetátalakítási támogatásokat szabályozó iránymutatás (HL C 244., 2004.10.01., 2. o.) mellett jelenne meg a bankokra vonatkozó ágazati jellegű, de a válságra történő utalásokat már elhagyó szabály.

Az állami kezességvállalásokra vonatkozó szabályok szigorítása

Ezt követően a Bizottság 2010 tavaszán foglalkozott a kezességvállalási szabályok szigorításával és fokozatos kivezetésének kérdésével (továbbiakban 2010. áprilisi munkadokumentum).⁵ E vizsgálat eredményeként 2010. július 1-jétől bármely bank, amely állami kezességvállalásra szorul rá, csak a korábbinál szigorúbb árazási feltételek mellett juthat e biztosítékokhoz, és ismételt, nagy összegű vagy a kötelezettségei jelentős részét meghaladó összegű állami kezességvállalás esetén három hónapon belül életképességi tervet kell a Bizottság részére benyújtania.

A korábbi kezességvállalási díjszabályhoz képest⁶ az új kezességek további felára:

- +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, illetve a besorolás nélküli bankok esetében.

Az életképességi terv benyújtására akkor van szükség, ha a bank 2010. július 1-jét követően

- a teljes kötelezettség-állományának 5%-át meghaladó, új, vagy megújítandó állami kezességgel biztosított kötelezettséggel rendelkezik, illetve
- az új vagy megújítandó kezességgel biztosított állomány értéke eléri vagy meghaladja az 500 millió eurót.

Az életképességi tervnek ismertetnie kell, hogy a bank a jövőben milyen módon kíván állami biztosítékoktól mentes forrásbevonást végrehajtani, stabilizálva ezáltal működését. Az állami kezességvállalásokra vonatkozó szabályokat szigorító 2010. áprilisi munkadokumentum ugyanakkor lehetőséget ad arra, hogy egy, a tagállamok pénzügyi pia-

⁵ Lásd a Bizottság 2010. április 30-án kiadott angol nyelvű munkadokumentumát http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/phase_out_bank_guarantees.pdf.

⁶ Az Európai Központi Bank ajánlása szerinti, az egy évnél hosszabb lejáratú kötvényekhez nyújtott állami kezesség díja 50 bázispontos átalánydíjből, valamint az adott bank 2007. január 1-je és 2008. augusztus 31-e közötti likviditási felárának (CDS spread) mediánjából áll. Tehát a díj kockázatfüggő eleme a válság Lehman Brothers bukását megelőző kockázati felárakra alapul, amelyek jelentősen alacsonyabbak voltak a válság alatti feláraknál.

cait érő esetleges sokk esetén az új feltételeket a Bizottság felülvizsgálja és újraértékeli.⁷

Ezt követően a Bizottság 2010 őszén is felülvizsgálta a pénzügyi válság kezelésére vonatkozó állami támogatási szabályok szükségességét és feltételrendszerét. Ennek eredményeként a Bizottság a válság hatásainak enyhülését is figyelembe véve az ún. „Exit”⁸ közleményében 2011. január 1-jétől szigorította a bankoknak nyújtható tőkejuttatások és az értékvesztett eszközök kivásárlására vonatkozó szabályokat. Az Exit közlemény az állami tőkeemelések és az értékvesztett eszközök állami kivásárlása esetén 2011-től kötelezően szerkezetátalakítási terv benyújtását, és végrehajtását írja elő, mivel vélelmezi, hogy az erre szoruló bankok nehéz helyzetben vannak, és hosszabb távon állami segítség nélkül nem lennének életképesek.

Ugyanakkor a 2010. áprilisi munkadokumentumban az állami kezességek tekintetében felállított szigorúbb követelményeket a Bizottság „Exit” közleménye 2011-től nem szigorította, és a korábbi gyakorlatnak megfelelően – a szükségességre vonatkozó megfelelő bizonyítékok becsatolása mellett – lehetővé tette a kezességvállalási programok hat hónappal történő ismételt meghosszabbítását.

A szabályozás fokozatos megszüntetésének végrehajtása céljából a Bizottság 2011 tavaszán is elvégezte az elmúlt időszak és a piaci folyamatok értékelését és a következő megállapításokat tette.

⁷ A Bizottság által engedélyezett ezen lehetőség annak mérlegelése alapján történt, hogy a pénzügyi és gazdasági kezelése jelentős államadósság-növekedést okozott több tagállamban, ami a szuverén kockázatok (válság előtti szinthez viszonyított) jelentős növekedésével járt.

⁸ A Bizottság közleménye a pénzügyi válsággal összefüggésben nyújtott bankmentő intézkedésekre vonatkozó állami támogatási szabályok 2011. január 1-jétől történő alkalmazásáról, HL C 329., 2010.12.07., 7. o.

A közelmúlt fejleményei és azok értékelése

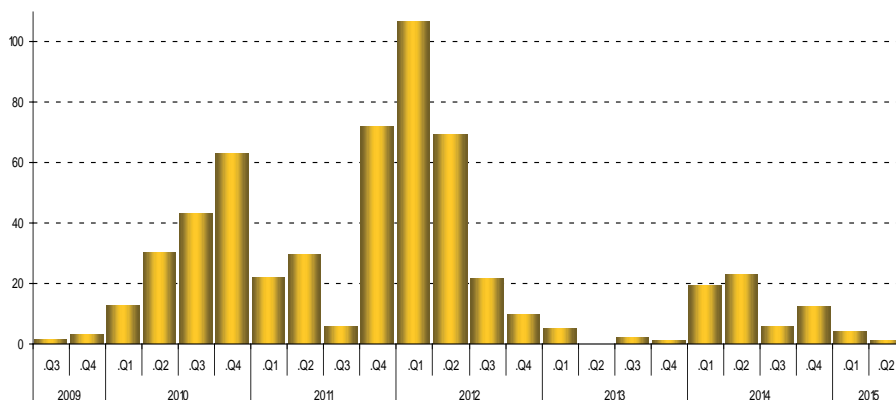
Az elmúlt hónapok a gazdasági fellendülés és megerősödés időszaként jellemezhetők. A bankközi piac, és a bankok hitelkockázatát mérő CDS-ek is stabilizálódtak. Emellett a pénzügyi és reálgazdasági vállalkozások CDS-e közötti különbség is jelentősen csökkent.

1. Táblázat: A pénzügyi ágazat és más ágazatok CDS spreadjei közötti különbség alakulása



Ugyanakkor Görögország és Írország mellett Portugália is kénytelen volt igénybe venni az EU és az IMF mentőcsomagját az államcsőd elkerülése érdekében, valamint több tagállam CDS-e még mindig magas maradt a német államéhoz képest. A fellendülés és stabilizáció sérülékenységét jelzi, hogy jelentős mennyiségű állami kezességgel biztosított kötvény lejáratra esik 2011 végére és 2012 első negyedévére.

2. Táblázat: Az európai bankok által kibocsátott, állami kezességgel biztosított kötvények lejáratának időbeli megoszlása

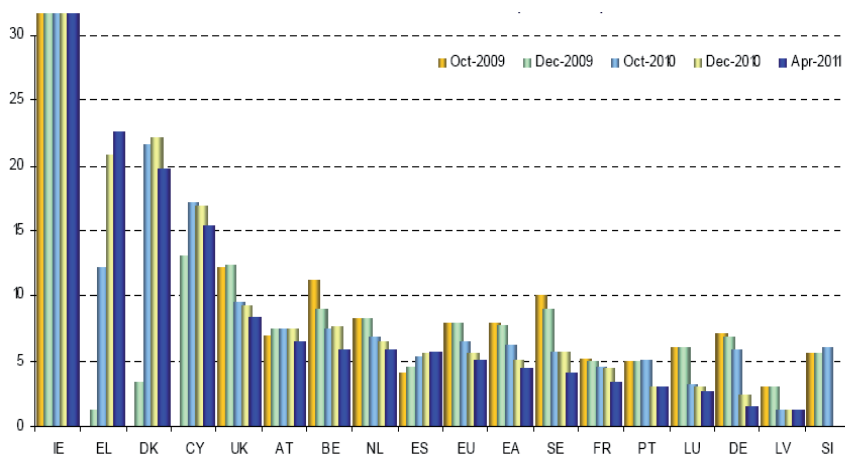


Ezen okok alátámaszthatják, hogy egyes tagállamok meg kívánják hosszabbítani kezességvállalási programjuk lejártát. A Bizottság ezért megvizsgálta, hogy a feltételek, amelyek alapján e kezességvállalási támogatási programok elfogadásra kerültek 2010 júliusában még megfelelőek a mostani körülmények között is. Az EU-ban működő bankok által a programok engedélyezett költségvetéséből ténylegesen felhasznált kezességek összesített értékét illetően megállapítható, hogy az összeg jelentősen csökkent mind nominálisan, mind a GDP arányában mérve. A bankok 2010 második felében 62 kibocsátáshoz vettek igénybe állami kezességet, ami összehasonlítva a 2008 óta kibocsátott kezességvállalások számával (1150) igen alacsonynak tekinthető (a teljes kezességvállalással biztosított kibocsátás 5,6%-a esett 2010 második felére). Az egész EU-ban a fennálló kezességgel biztosított kibocsátások értéke 2009 augusztusában a GDP 7,9%-a, míg 2011 áprilisában csak 5,3%-a volt.⁹

A kezességvállalások felhasználásáról a közelmúltban készített országokénti felmérés néhány állam kivételével a 2010 októbere és 2011 áprilisa közötti időszak tekintetében is megerősíti a fennálló kötelezettségek értékének csökkenését.

⁹ Az elemzés a tagállamok által a kezességvállalási programjaik 2010 júniusa és októbere közötti felhasználásáról készített jelentések, a Bloomberg adatai és a DG ECFIN (a Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága) által 2011 áprilisában végzett adatgyűjtésen alapul.

3. Táblázat: A banki kötelezettségre vállalt állami kezességek (a GDP %-ában) 2009. október – 2011. április



Megjegyzés: Írország esetében az arány 172.3%-ról (200.9 október) 76.8%-ra csökkent (2011. április). A táblázatban nem szereplő tagállamoknak egyáltalán nincsen banki kitétségeket biztosító kezességvállalásuk.

Forrás: a Bizottság szolgálatai (DG ECFIN)

A fentiek mellett a működő (a tagállamok által meghosszabbított) kezességvállalási programok száma 2011-ben 15-ről 8-ra,¹⁰ illetve 9-re csökkent, ha figyelembe vesszük a magyar bankok likviditását elősegítő támogatási programot is,¹¹ amely nagyrészt a kezességvállalási szabályok alapján került jóváhagyásra és meghosszabbításra.¹² Írország (a meglévő kitétségeket illetően),¹³ Dánia (mind a meglévő, mind az új kitétségeket illetően), Szlovénia, Hollandia, Lettország és Németország nem hosszabbították meg kezességvállalási programjaikat a 2010-et követő időszakra. A tagállami jelentések alapján továbbá az is megállapítható, hogy az állami kezességvállalásokat használó bankok száma

¹⁰ Ausztria, Görögország, Írország, Litvánia, Lengyelország, Portugália, Spanyolország, Svédország.

¹¹ A Bizottság a magyar banki likviditást elősegítő támogatási program jóváhagyásakor a kezességekre vonatkozó szabályokat analóg módon alkalmazta. (NN68/2009. sz. eljárás HL C 47., 2010.02.25., 16. o.).

¹² Az NN 68/2009. sz. ügy, meghosszabbítására az N 225/2010-es és N 535/2010-es eljárásokban került sor.

¹³ Ugyanakkor Írország bevezetett egy új támogatási programot, aminek a hatálya a meglévő állományok biztosítása mellett a letétekre is kiterjed.

is csökkent. Az ilyen bankok száma 2009 decemberében kb. 130 volt, míg 2010 második félévében csak 35. E bankok többsége már szerkezetátalakítási programjának végrehajtását végzi (vagyis a Bizottság már korábban nehéz helyzetben lévőknek minősítette őket).

A Verseny Főigazgatóság következtetése a jövőben alkalmazandó szabályozásról

A fentiek alapján a Verseny Főigazgatóság megállapította, hogy a 2010 nyarán bevezetett díjemelés elérte ösztönző hatását és – részben ennek köszönhetően is – kevesebb bank szorult rá a tagállamok segítségére. Így az állami támogatási szabályok szigorodása nemcsak követi a piaci folyamatokat, hanem befolyásolja is azokat azáltal, hogy a kevésbé vonzó állami segítség helyett a piaci forrásbevonás felé tereli a korábban állami kezességet igénybe vevő bankokat. A még fennmaradó állami kezességvállalásokat nagyrészt pedig a kihívásokkal küzdő, tevékenységüket szerkezetátalakítás keretében átalakító bankok vagy olyan tagállamokban működő bankok veszik igénybe, ahol az egész pénzügyi ágazatot komoly negatív hatások érték (pl. Írország). E fenti megállapítások figyelembevételével a Verseny Főigazgatóság arra a következtetésre jutott, hogy jelenleg nincsen olyan tényező, amely alapján a kezességvállalásokra vonatkozó, 2010 nyarán bevezetett szigorúbb szabályok további szigorítására (árazás, igénybevételi feltételek, életképesség bizonyítása bizonyos határértékek felett) lenne szükség. Enne következtében a Verseny Főigazgatóság további hat hónapig (2011 végéig) engedélyezi a kezességvállalási programok meghosszabbítását, amennyiben a tagállamok ezt külön bejelentéssel igénylik (tehát a meghosszabbítás sohasem automatikus).

Összegzés

A Verseny Főigazgatóság 2011. júniusi összefoglaló dokumentuma alapján egyértelmű, hogy a Főigazgatóság a pénzügyi ágazatnak nyújtott állami kezességek terén 2010-ben bevezetett szigorításokat jelenleg is megfelelő ösztönzőnek tartja a tekintetben, hogy a bankközi piacon a bizalom visszatérével csak az arra valóban rászoruló bankok vegyék

igénybe az állam segítségét, ezáltal a tagállamok fokozatosan szoruljanak ki a korábbi, piaci finanszírozási tevékenységet pótló szerepükből. A 2010-ben szigorúbbá vált szabályok által érintett bankok – amennyiben nem következik be valamilyen komolyabb és az EU egészét érintő negatív sokkhatás – vélhetőleg egyébként is azok közé a nehéz helyzetbe került bankok közé tartoznak, amelyeknek szerkezetátalakítási tervet kell végrehajtaniuk, hogy hosszú távú működésük állami támogatás nélkül is biztosított legyen.

Bár a Verseny Főigazgatóság az állami kezességvállalásokat a válság kezdetén megfelelő eszköznek tartotta a bankközi piac kiszáradásának kezelésére, mára egyértelművé vált, hogy a bankok többsége ismét képes a forrásait a piacról beszerezni, ezért az állam jelenléte ebben a formában már sokkal kisebb mértékben indokolt. Emellett a Verseny Főigazgatóság, amikor nem tiltja meg e támogatási forma jövőbeli alkalmazását, figyelembe veszi az egyes tagállamok eltérő helyzetét és azt is, hogy a kezességvállalási program pusztán léte is stabilizáló jelleggel bírhat, valamint azt, hogy e programok egy esetleges ismételt krízishelyzet (pl. államcsőd) bekövetkezte esetén gyors lépések megtételét teszik lehetővé.

A kezességi szabályok gyakorlati alkalmazásának és az érintett bankoknak a következő gyakorlati tesztje a 2011-es év vége és 2012 első féléve lesz, amikor a 2009-ben három éves lejáratú, állami kezesség mellett jelentős összegben kibocsátott értékpapírok lejárnak és eldől, hogy e bankok közül ki az, aki még mindig nem tud a piacról állami kezesség nélkül forrásokat bevonni.

Ugyanakkor, tekintettel arra, hogy az állami tőkeemelések és eszköz kivásárlások sokkal „mélyebb és hosszabban tartó” nyomot hagytak az európai pénzügyi ágazat működésében, a Főigazgatóság jelenleg erőforrásait már érezhetően e támogatások nyújtásakor vállalt feltételek betartására és az új („válság utáni”), a pénzügyi ágazatban nyújtható megmentési és szerkezetátalakítási támogatások szabályozására fordítja.

