

Az Európai Bizottság „Közlemény az Európai Tanács tavaszi ülészakájához - Impulzusok az európai gazdaság élénkítéséhez” COM(2009) 114 elnevezésű anyag 1. Kötetének pénzügyi intézményekre és szabályozásra vonatkozó részei

2. STABIL ÉS MEGBÍZHATÓ PÉNZÜGYI RENDSZER HELYREÁLLÍTÁSA ÉS FENNTARTÁSA

2.1 A bizalom és a hitelnyújtás helyreállítása

A stabil pénzügyi szektor előfeltétele a gazdaság fenntartható helyreállításának. Elmúlt ősszel EUszerte koordinált, a bankok feltőkésítésére és a betétek garantálására irányuló európai intézkedésekre került sor, melyek megakadályozták az európai bankszektor összeomlását és segítették bizonyos mértékben helyreállítani a bankközi piac likviditását.

Most annak biztosítására kell összpontosítani, hogy a pénzügyi szektort támogató csomagokat megfelelően végrehajtsuk. A határokon átnyúlóan működő pénzügyi intézetek származási és fogadó-országai hatóságainak egyaránt erős kölcsönös érdeke fűződik ahhoz, hogy megőrizték a makropénzügyi stabilitást a helyi bankrendszerek finanszírozásának és stabilitásának garantálásán, valamint a tőke szabad mozgására vonatkozó elv követésén keresztül.

A Bizottság már benyújtott jogalkotási javaslatokat a bankbetéttel rendelkezők védelmének javítása, a hitelminősítések megbízhatóságának fokozása, az értékpapírosítási piacon működő megfelelő ösztönzők átalakítása, valamint a bankok és biztosító társaságok stabilitásának és felügyeletének megerősítése céljából. Hamar sor került a számviteli szabályok kiigazítására az értékelési gyakorlatok javítása érdekében, amivel az európai pénzügyi intézetek azonos feltételek mellett működhetnek nemzetközi versenytársaikkal. Az intézkedések egy erősebb, megbízhatóbb jövőbeni rendszer részét képezik.

A bankszektorba vetett bizalom azonban továbbra is gyenge. A bankok és más pénzügyi szereplők továbbra is a tőkeáttétel csökkentésének fázisában vannak és még nem találtak vissza a nagykereskedelmi-, vagy a lakossági piacokon betöltött hagyományos szerepeikhez. Továbbra is nagyon szigorú hitelezési politikát követnek. Emiatt kiemelt prioritást képez a reálgazdaságba irányuló hiteláramlás visszaállítása a gazdaság növekedésének további csökkenésének megakadályozása érdekében.

Elérkezett az ideje annak, hogy kitörjünk a gyengülő bizalom és a romló hitelnyújtási hajlandóság köréből. Néhány esetben ez azt jelenti, hogy közvetlenül kell foglalkozni a banki mérlegek eszközoldalával, megszüntetve a bizonytalanságot a jövőbeni veszteségek értékelése és azok felmerülése tekintetében. A bankszektor egészébe vetett bizalom visszaállítása érdekében indokolt, hogy az értékvesztett eszközökkel rendelkező bankok információt nyújtsanak az illetékes hatóságoknak azok mértékéről.

A pénzügyi intézetek támogatását és feltőkésítését célzó intézkedésekre vonatkozó állami támogatási szabályok alkalmazásáról szóló, már közzétett iránymutatásra¹ építve a Bizottság közleményt² adott ki, mely segítséget nyújt a tagállamoknak az értékvesztett eszközök kezelésére vonatkozó intézkedések kidolgozásához. A lehetséges intézkedések kiterjednek az állam általi megvásárlásra, állami garanciákra, swap-ügyletekre vagy hibrid megoldásra. A tagállamok döntenek arról, hogy alkalmazzák-e ezeket az eszközöket és azokat hogyan dolgozzák ki. Az átláthatóság, a közzététel, az értékelés és a tehermegosztás elveire épülő közös és koordinált európai keret hozzájárul annak biztosításához, hogy az értékvesztett eszközök megvásárlása maximális hatásokat eredményezzen.

¹ HL C 270., 2008.10.25., 8. o. és HL C 10., 2009.1.15., 2. o.

² C(2009) 1345., (még nem tették közzé).

A keret azonos feltételeket teremt a bankok számára, előmozdítja az állami támogatásokra vonatkozó szabályoknak való megfelelést, korlátozza az államháztartásra gyakorolt hatást és előkészíti a szektor szükséges szerkezeti átalakítását. A Bizottság hamarosan részletesebb iránymutatással fog szolgálni az egyes bankok szerkezetátalakítási és életképességi terveinek értékelésére irányuló megközelítéséről az állami támogatási szabályok keretében. Az értékelés eseti alapon történik, figyelembe véve a feltőkésítésen keresztül kapott összes támogatást, garanciákat vagy az értékvesztett eszközök megvásárlását a hosszútávú életképesség biztosítása és az európai bankszektor normális működéshez való visszatérése érdekében.

A hitelnyújtás feltételeinek javítása érdekében az EKB és más központi bankok jelentős likviditást biztosítottak. Emellett már csökkentették a kamatlábakat és az EKB jelezte, hogy további csökkentések lehetségesek. A hitelek iránti kereslet megteremtésével a fiskális élénkítés várhatóan a bankokba vetett bizalom és a hitelnyújtási hajlandóság növelését is eredményezi. A hitelfolyamokat a következő hónapokban ezért szorosan figyelemmel kell kísérni, aminek célja biztosítani, hogy a pénzügyi szektorba irányuló messzemenő állami beavatkozás ténylegesen az európai háztartások és vállalkozások helyzetének megkönnyítését eredményezze.

2.2 Felelősségteljes és megbízható pénzügyi piacok kiépítése

A válsággal elfogadhatatlan kockázatok jelentkeztek a pénzügyi piacok jelenlegi nemzetközi és európai irányítása terén, melyek komoly zavarok idején reálissá és rendszerszintűvé váltak. A szektor stabilitásának visszaállítására jelenleg hozott példátlan intézkedéseket határozott reformoknak kell kísérniük az ismert gyengeségek orvoslása, és újabb gyengeségek jövőbeni feltárása és azok felbukkanásának hatékony megelőzése érdekében. Az európai vállalkozásoknak és polgároknak bízniuk kell a pénzügyi intézetekben, mint megbízható partnerekben, melyek a betéteiket a gazdaság hosszútávú működőképessége szempontjából oly fontos befektetésekké alakítják. A fogyasztók lakossági banktevékenységekbe vetett bizalmának helyreállításában fontos szerepet játszik a szerződéses és kereskedelmi gyakorlatok piaci felügyelete és azok végrehajtása.

A Bizottság 2009 folyamán az európai pénzügyi rendszer megreformálására irányuló ambiciózus reformot fog javasolni, melyet az alábbiakban és részletesebben az I. mellékletben ismertetünk. A reform egyértelmű útirányul szolgál az EU számára a globális változás folyamatának irányításában és alakításában, különösen a G-20 csoport munkáján keresztül. A Bizottság ezzel párhuzamosan továbbra is alkalmazni fogja a sürgős megmentési támogatásokra, valamint az életképesség hosszú távú visszaállítására vonatkozó keretet az állami támogatásra vonatkozó meglévő iránymutatás alkalmazásában.

A reform biztosítani fogja, hogy az összes érintett szereplő és a pénzügyi eszközök valamennyi típusa megfelelő szabályozás és felügyelet tárgyát képezze. A reform a felelősségteljeség, az integritás, az átláthatóság és a következetesség értékeire épül.

A Bizottság tavaly novemberében a Jacques De Larosiére által elnökölt magas szintű csoportot bízta meg azzal a feladattal, hogy ajánlásokat dolgozzon ki erre a reformra, különös tekintettel a felügyeletre. A Bizottság üdvözlö a február 25-én ismertetett jelentést és egyetért a csoportnak a pénzügyi válság okait vizsgáló elemzésével. A csoport 31 ajánlása konkrét megoldások átfogó sorát kínálja a szabályozási, felügyeleti és globális helyreállítási intézkedésekre vonatkozóan.

A csoport számos, a szabályozás helyreállítására vonatkozó ajánlása hozzájárul az arra vonatkozó egyre növekvő konszenzushoz, hogy milyen területeken van szükség változtatásokra, figyelembe véve az olyan kulcsfontosságú szereplők által felvetett kérdéseket, mint az Európai Parlament. A Bizottság már tett konkrét kezdeményezéseket az olyan területeken, mint a hitelminősítő ügynökségek; a biztosítás; a Basel II szerinti tőkekövetelmények felülvizsgálata; értékpapírosított termékek; a piaci áron történő könyvelésre vonatkozó szabályok (mark-to-market) és a szabályozási intézkedések prociklikusságának kezelése. A szektor eleget tett a Bizottság azon felszólításának, hogy az európai jogalanyokra vagy az európai jogalanyok tőzsdeindexekre vonatkozó nemteljesítéskori cseréügyleteket központi klíringintézményre ruházzák át, melyet 2009. július 31-ig állítanak fel és szabályozási és felügyeleti rendszerrel fog rendelkezni. A következő hónapokban prioritást élvez az olyan más területekre vonatkozó bizottsági javaslatok kidolgozása, mint a fedezeti alapokra és más nem banki

befektetőkre vonatkozó szabályozás, a derivatíva-piacok átláthatósága és a számviteli szabályok javítása.

Különös fontossággal bír a csoport arra vonatkozó ajánlása, mely szerint szükség van harmonizált, az EU egész területén alkalmazandó standardok rendszerének kidolgozására. Azonosítani kell és fel kell számolni a nemzeti szabályozások közötti, a kivételekből, eltérésekből, a nemzeti szinten történő kiegészítésekből vagy a jelenleg hatályos irányelvekben rejlő kétértelműségből eredő legfontosabb eltéréseket. A Bizottság ezért ebben a vonatkozásban fontos új kezdeményezést fog indítani. A csoport szankciós rendszerre vonatkozó megállapításai is rámutatnak arra, hogy ezen a területen új impulzusokra van szükség.

A felügyelet területén a nemzeti alapokon nyugvó felügyeleti modellek lemaradtak az egyre nagyobb számban a határokon átnyúlóan működő bankok és biztosítótársaságok jelentette piaci realitások mögött. A Bizottság már tett javaslatokat felügyeleti kollégiumok létrehozására a határokon átnyúlóan működő bankok és biztosítótársaságok felügyelői közötti együttműködés megkönnyítése érdekében. Az európai felügyelők három bizottságán belüli koordináció jelentős, előremutató lépés volt, azonban ennek is megvannak a maga korlátai. A Bizottság módosította a bizottságok mandátumát, amivel javulni fog működésük hatékonysága és eredményessége, bevezette a minősített többségre épülő döntéshozatalt és a „betart vagy indokol” elvet. A költségvetési hatóság jelenleg tárgyalja azt a javaslatot, mely lehetővé tenné a bizottságok tevékenységének jobb finanszírozását.

A Larosière-csoport jelentése kiemeli a válságmegelőzés, -kezelés és -megoldás terén meglévő hiányosságokat és azokat a nehézségeket, amelyeket az együttműködés, a koordináció, a konzisztencia és a nemzeti felügyelők közötti bizalom hiánya okoz. A vállalkozások számára további adminisztratív és szabályozási terhet jelent a különböző szabályozásoknak való megfelelés. A Bizottság egyetért a csoportnak a közelmúltbeli tapasztalatokra épülő azon megállapításával, mely szerint komoly hiányosságok mutatkoztak meg abban, ahogyan a felügyelők az egyedi eseteket kezelték, illetve az egész pénzügyi rendszerhez való hozzáállásuk terén.

A makro-prudenciális felügyelet tekintetében a Bizottság különösen üdvözli a csoport új európai szerv felállítására vonatkozó ötletét. A szerv az EKB védnöksége alatt működne a Bizottság és az európai felügyelők bizottságainak bevonásával, feladata a pénzügyi szektor valamennyi ágazatára kiterjedően a szektor egészét érintő összes kockázatra vonatkozó információ gyűjtése és elemzése lenne. Egy ilyen szerv képes lenne a rendszerkockázatok európai szinten történő azonosítására és a kockázatok előrejelzésére. Alapvető fontosságúak lennének a kötelezően alkalmazandó ellenőrzési és monitoring eszközök, valamint annak lehetősége, hogy kérdéseket globális korai előrejelző mechanizmusok elé lehessen terjeszteni.

Az egyes vállalatok felügyelete tekintetében a csoport Európai Pénzügyi Felügyeleti Rendszer (ESFS) létrehozását ajánlotta. Az első fázisban megerősítenék az európai felügyelők három bizottságát és a nemzeti felügyelőket, és jobban harmonizált felügyeleti hatásköröket és szankciórendszereket vezetnének be. Egy második fázisban a bizottságokat hatóságokká alakítanák át, melyek bizonyos feladatokat látnának el európai szinten, miközben az egyes vállalatok mindennapos felügyeletét a felügyeleti kollégium és a nemzeti felügyelők végeznék el. A harmadik év utáni felülvizsgálat keretében mérlegelnék, hogy szükséges-e az ESFS további megszilárdítása.

A Bizottság egyetért a csoport azon megállapításával, hogy a meglévő bizottságok – melyek szerepe elérte a legális korlátokat – struktúrája nem elégséges az EU és tagállamai pénzügyi stabilitásának biztosítására, és a jelenlegi struktúra hiányosságait a lehető leggyorsabban fel kell számolni. A Bizottság szerint célravezető egy olyan rendszer, mely európai szinten bizonyos központosított felelősségeket kombinál a vállalatok mindennapi működéséhez legközelebb levő nemzeti felügyelők világosan meghatározott szerepének megőrzésével.

A Bizottság úgy véli, hogy sürgős intézkedésre van szükség és javasolni fogja a csoport megállapításainak gyorsított végrehajtását. E két fázis csoport által javasolt kombinálásával lehetővé válna az európai felügyelet minőségének és koherenciájának javításának felgyorsítása, és a három létező bizottság hatóságokká történő átalakítása az európai pénzügyi felügyeleti rendszeren belül. Meg kell vizsgálni, hogy megvalósítható-e egy vagy több hatóság kombinálása, melynek célja a maximális

felügyeleti koherencia biztosítása és a konzisztencia valamint a banki, biztosítási és piaci felügyeleti szakemberek közötti együttműködés fokozása.

A hatóságokat fel lehetne ruházni felügyeleti és végleges döntéshozatali hatáskörökkel a határokon átnyúló csoportok felügyeletét ellátó felügyeleti kollégiumra vonatkozóan. konzisztencia és a bevált gyakorlatok biztosítása közös, magas szintű standardok meghatározásán és a felügyeleti tevékenységek követelményeire vonatkozó közös értelmezéseken keresztül; valamint kulcs szerep betöltése korai előrejelzési mechanizmusokban és a válságkezelésben, együttműködve az egész szektor helyzetét szemmel tartó szervvel.

A Larosière-csoport ajánlásaira építve a Bizottság most megkezdi az új Európai Pénzügyi Felügyeleti Rendszer létrehozására irányuló javaslatok kidolgozását. A Bizottság javaslatai előkészítéskor a tagállamok, a meglévő bizottságok, az Európai Parlament, az EKB és más érintettek véleményére építve hatásvizsgálatot fog elvégezni, a jobb szabályozás elveivel összhangban.

• A felelősségteljes és megbízható jövőbeni pénzügyi piacok létrehozása érdekében a Bizottság ambiciózus új reformprogramot fog javasolni, mely öt kulcsfontosságú célkitűzésre irányul:

(1) Az EU számára olyan **felügyeleti keret** biztosítása, mely korai szakaszban feltárja a potenciális kockázatokat, azokat eredményesen és időben kezeli, és megfelel a komplex nemzetközi pénzügyi piacok jelentette kihívásnak. A Bizottság **európai pénzügyi felügyeletre irányuló csomagot** fog bemutatni 2009 május vége előtt, amiről az Európai Tanács júniusi ülészsaka keretében határoz. Az e javaslatoknak érvényt szerző jogi változtatásokra ősszel kerül sor és azokat időben el kell fogadni annak érdekében, hogy a felülvizsgált felügyeleti megállapodások 2010 folyamán működőképesek legyenek. A csomag két elemet fog tartalmazni:

- A makro-prudenciális felügyelet tekintetében a **pénzügyi rendszer egészének** stabilitását szemmel tartó **európai szerv** felállítását célzó intézkedések.
- A mikro-prudenciális felügyelet tekintetében **Európai Pénzügyi Felügyeleti Rendszer** architektúrájára irányuló javaslatok.

(2) Joghézagok kitöltése azokon a területeken, ahol az európai vagy a nemzeti **szabályozás** elégtelen vagy hiányos, az „első a biztonság” megközelítés alapján. A Bizottság a következőket javasolja:

- Átfogó jogszabály kidolgozása, mely **fedezeti (hedge)-alapokra, magántőkére** és a rendszer szempontjából más fontos piaci szereplőkre vonatkozóan közös szabályozási és felügyeleti standardokat állapít meg (2009. április).
- Fehér Könyv a válságmegelőzést szolgáló **korai beavatkozás eszközeiről** (2009 június)
- A **derivatívákról** és más komplex strukturált termékekről szóló jelentés (2009 június) alapján az átláthatóság növelésére és a pénzügyi stabilitás biztosítására irányuló megfelelő kezdeményezések.
- Jogalkotási javaslatok a bankok **szavatolótőkéje** minőségének javítására és mennyiségének növelésére értékpapír-kereskedelmi tevékenységek esetében és a komplex értékpapírosítási piacok ellenőrzésére (2009. június), valamint a likviditási kockázat és túlzott tőkeáttétel kezelésére irányuló (2009 ősz)
- Gördülő intézkedési program **egységesebb felügyeleti szabályok egész sorának** kidolgozására (2009-ben indítandó)

(3) A Bizottság annak érdekében, hogy **az európai befektetőket, fogyasztókat és KKV-kat biztosítsa arról**, hogy megtakarításaik biztonságban vannak, hozzáférhetnek hitelekhez és gyakorolhatják jogaikat a pénzügyi termékek tekintetében, a következőket javasolja:

- Közlemény **a lakossági befektetési termékekről**, a termékek forgalmazására vonatkozó biztonsági előírások megerősítése céljából (2009 április)
- A **bankbetéttel rendelkezők, a befektetők és a biztosítottak védelmének** megerősítését szolgáló további intézkedések (2009 ősz)
- **Felelősségteljes hitelnújtásra** és kölcsönzésre irányuló intézkedések (2009 ősz)

- (4) Pénzügyi vállalatokban **a kockázatkezelés javítása, a fizetési ösztönzők** fenntartható teljesítmények szerinti alakítása: E célból a Bizottság a következőket javasolja:
- Az **igazgatók díjazásáról** szóló 2004. évi ajánlásának megerősítése (2009. április)
 - **A pénzügyi szolgáltatások szektorában alkalmazott díjazásról** szóló új ajánlás előterjesztése (2009 április), ezt követően jogalkotási javaslatok a prudenciális felügyelet díjazási rendszerekre történő kiterjesztéséről (2009 ősze).
- (5) Piaci visszaélések elleni **hatékonyabb szankciók** biztosítása. E célból a Bizottság a következőket tervezi:
- **A piaci visszaélésről szóló irányelv** felülvizsgálata (2009 ősze).
 - Javaslatok a **szankciók** harmonizált módon történő megerősítésének módjaira és a szankciók hatékonyabb végrehajtására (2009 ősze).

A Bizottság felkéri az Európai Tanácsot, hogy a londoni G-20 csúcst megelőzően hagyja jóvá ezt a reformot. Ez jelezni fogja az Európai Unió arra vonatkozó hajlandóságát és amelletti elkötelezettségét, hogy ambiciózus intézkedéseket hozzon a G-20 washingtoni cselekvési tervének végrehajtására. Felkérjük az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy megfelelő prioritással kezeljék a Bizottság jövőbeni javaslatait.