

Német álláspont az Európai Bizottság EDIS-javaslatára kapcsán

2016. szeptember 12.

MAGYAR NEMZETI BANK

Készítette:

Látta:

Jóváhagyta:

Vezetői összefoglaló

A Bundesbank felügyeleti kérdésekkel foglalkozó igazgatósági tagja, dr. Andreas Dombret a „Bankfelügyeleti párbeszéd” című szimpóziumon ismertette a Bundesbank álláspontját az Európai Bizottság európai betétbiztosítási rendszerről (European Deposit Insurance Scheme, EDIS) szóló javaslata kapcsán. Dombret hangsúlyozta, hogy nem feltétlenül a Bizottság megközelítése a legalkalmasabb a bankunió harmadik pillérének kialakítására. A Bizottság ugyanis hosszú távon egy közös európai betétbiztosítási alap létrehozását szorgalmazza.

A Bundesbank szerint ugyanakkor csak abban az esetben lehet a betétbiztosítást európai szintre emelni, ha 1) a már meghozott szabályokat (bankszanálási irányelv és a nemzeti betétbiztosítási rendszerek harmonizációja) a tagállamok maradéktalanul átültették és hatékonyan alkalmazzák; 2) csökken a bankok mérlegében nyilvántartott állampapír-állomány; valamint 3) a tagállamok gazdaságpolitikájának szorosabb koordinációja és a jogi környezet – például a csődtörvény – harmonizációja is megvalósul. Amennyiben ezek az előfeltételek nem teljesülnek, akkor érdemes lehet a Bizottság javaslata mellett egyéb alternatívákat is megvizsgálni. Elégséges lehet például egy európai szintű viszontbiztosítási alap arra az esetre, ha a nemzeti alapok – rendszerszintű válság esetén – túlterheltté válnának. Emellett fontos szempont az is, hogy a jelenlegi tagállami gyakorlatok sok esetben túlmennek a Bizottság által javasolt EDIS-konstrukciónál, önkéntes elemeket is tartalmaznak, akár például a német rendszer esetében is. Dombret szerint nem lenne szerencsés ezeket a tagállami jó gyakorlatokat elvetni.

Kontextus

Az Európai Bizottság 2015 novemberében hozta nyilvánosságra a bankunió utolsó, harmadik pillérére vonatkozó javaslatát az európai betétbiztosítási rendszer (European Deposit Insurance Scheme, EDIS) létrehozásáról. Az első két pillér a felügyelet európai szintre történő áthelyezésével (egységes felügyeleti mechanizmus - Single Supervisory Mechanism, SSM) és a bankszanálás integrált keretrendszerének megteremtésével (egységes szanálási mechanizmus - Single Resolution Mechanism, SRM) már megvalósult. A rendelettervezet¹ célja, hogy az európai betétbiztosítási rendszer viszontbiztosítási rendszerből 7 év alatt fokozatosan egy teljes mértékben közös felhasználáson alapuló, együttbiztosítási rendszerré fejlődjön, s ennek eredményeképpen egy közös betétbiztosítási alap jöjjön létre. Dr. Andreas Dombret, a Bundesbank Igazgatótanácsának felügyeleti kérdésekért felelős tagja a „Bankfelügyeleti párbeszéd” című szimpóziumon vázolta a Bundesbank álláspontját az EDIS kapcsán.²

A harmadik pillérrel kapcsolatos viták

Dombret szerint a Bankunió eddig létrehozott két pillérével az Európai Unió jelentős mértékben megerősítette a pénzügyi integrációt. Az Európai Központi Bank az SSM keretében már 2014 novembere óta egységes standardok alapján látja el az euroövezet legnagyobb pénzintézeteinek felügyeletét, 2016 eleje óta pedig az SRM is megkezdte működését. Az egységes szanálási mechanizmus lehetővé teszi, hogy a bankrendszer és az államháztartás közötti kölcsönös függőségi

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=EN>

² https://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Reden/2016/2016_06_01_dombret.html?nn=2104

viszony lazuljon, hiszen a fizetéképtelen hitelintézetek veszteségeit csak a legvégső esetben állják az adófizetők. A bankunió harmadik eleme, az EDIS konstrukcióját illetően ugyanakkor még érdemi vitákra van szükség.

Az Európai Bizottság EDIS-ről szóló tervei Dombret szerint „merészek”, Németországban különösen intenzív konzultáció folyik a kérdésben. A Bundesbank álláspontja szerint nem feltétlenül a Bizottság javaslata a megfelelő eszköz a betétbiztosítás keretrendszerének erősítésére. Dombret rámutatott arra, hogy a betétbiztosítás elsődleges célja a megtakarítók védelme és egy esetleges bankpánik („bank run”) megelőzése. Mindehhez képest már csupán másodlagos kérdés az, hogy a célok maradéktalan megvalósítása európai szinten történik-e. Álláspontja szerint három szempontot azonban mindenképpen érdemes figyelembe venni a kérdés kapcsán:

- Egy közös európai szintű keretrendszer létrehozásának fontos előfeltételei vannak.
- Megfontolandó, hogy a Bizottság javaslata a legalkalmasabb-e a fent említett célok elérésére, vagy esetleg alternatív javaslatok megfelelőbben működhetnek.
- A már kipróbált nemzeti betétbiztosítási rendszerek működéséből fakadó hozzáadott értéket nem szabad egyszerűen figyelmen kívül hagyni.

Az előfeltételek

A betétbiztosítás kapcsán a bankok stabilitása a legfontosabb, hiszen egy fizetőképes hitelintézet a legjobb biztosíték a betétesek védelmére. A bankrendszer stabilitásának szavatolása érdekében ugyanakkor további teendők is azonosíthatók. Az egyik legfontosabb, hogy a már meghozott szabályokat mindenhol át kell ültetni és hatékonyan alkalmazni kell. Ez egyrészt a bankszanálásról szóló irányelvet, másrészt pedig a tagállamok már működő betétbiztosítási keretrendszereinek harmonizációját jelenti. Egyelőre azonban sok tagállam adós a szabályok átültetésével és alkalmazásával.

A második előfeltétel, hogy fel kellene számolni a bankok és az államok közötti túlságosan szoros függési viszonyt. Az EU bankjainak mérlegeiben ugyanis meghatározó az állampapírok aránya. Ameddig a szabályozói oldal az államkötvények vonatkozásában kedvezőbb elbánást biztosít, a bankokat semmi sem ösztönzi arra, hogy csökkentsék a mérlegükben tartott állampapír-állományt. A helyzet azt eredményezi, hogy a pénzügyintézetek továbbra is túlzottan függenek az anyaország gazdasági helyzetétől. Amennyiben fennmaradna a jelenlegi helyzet, akkor Dombret szerint az EDIS kvázi az államadósság háttérben történő közösségiesítését is jelentené. Dombret üdvözli, hogy az Európai Bizottság javaslata is foglalkozik az állampapírok előnyben részesítésének problematikájával, ugyanakkor egy olyan konkrét tervezetet tartana szükségesnek, amely a fenti helyzetből fakadó kockázatokat maradéktalanul kezeli.

A harmadik előfeltétel a tagállamok gazdaságpolitikájának szorosabb koordinációját érinti. Csak akkor lehet európai szinten előrelépni, ha biztosított a megfelelő mértékű ellenőrzés. Ugyan létezik már a közös európai bankfelügyelet és bankszanálás, de a tagállamok gazdaságpolitikája és a jogi környezet – például a jelentősen különböző csődtörvények miatt – még mindig nagyban befolyásolja a bankok helyzetét. Az eltérő tagállami szabályozás közvetlenül hat a bankok kockázati megítélésére és befolyásolja – esetleges csőd esetén – a veszteségek mértékét is. Emiatt a

tagállamok gazdaságpolitikájának erősebb, európai szintű koordinációja, valamint a jogi alapok harmonizálása nagyon fontos előfeltétele az EDIS megteremtésének.

Amennyiben a fenti előfeltételeket nem sikerül teljesíteni, úgy nem biztos, hogy az európai szintű betétbiztosítási keretrendszer jobban szolgálja majd a betétesek védelmének elsődleges célját, mint a nemzeti szintű keretrendszerek. Dombret szerint a nemzeti szintű betétbiztosítási rendszerek nincsenek olyan rossz helyzetben, mint ahogy azt a közös európai keretrendszer támogatói lefestik. 2014, sőt, a betétbiztosítási irányelv elfogadása óta már egyébként is európai szinten harmonizált rendszerről beszélhetünk.

Alternatívák az EDIS-szel szemben

Egy másik fontos szempont Dombret szerint annak vizsgálata, hogy a Bizottság javaslata mennyire alkalmas a betétesek védelmére és a bankpánik megakadályozására, illetve hogy vannak-e esetleg jobb alternatívák, vagy az EDIS-javaslat a legmegfelelőbb a harmadik pillér kialakítására. Egyes vélemények³ szerint például hatékonyabb lenne egy olyan konstrukció, amelyben továbbra is a nemzeti betétbiztosítási alapok jelentenék az első védvonalat és mögöttük egy európai viszontbiztosítási alap állna arra az esetre, ha súlyos problémák – például rendszerszintű válság – esetén a nemzeti alap túlterheltté válna. Elképzelhető lehet az is, hogy szükség esetén a nemzeti alapok hiteleznének egymásnak, európai alap létrehozása nélkül.

A nemzeti keretrendszerek fontossága

A Bundesbank igazgatója úgy véli, különösen fontos, hogy a már kipróbált nemzeti keretrendszerek működésének eredményeit is hasznosítsák. A jelenlegi német gyakorlat például több tekintetben meghaladja a Bizottság által javasolt EDIS-konstrukciót. A takarékpénztárak és a szövetkezeti hitelintézetek szövetsége, valamint a magán pénzügyi intézmények önkéntes betétbiztosítása egyaránt kiegészíti a megtakarítók védelmének rendszerét és erősíti a fizetésektelenség elleni védőhálót. Mindemellett a törvényileg szabályozott kötelező rendszert önkéntes, megelőző jellegű ösztönzőkkel egészíti ki, ami fontos hozzáadott értéket képvisel.

A közös európai betétbiztosítási keretrendszer jogi értelemben ugyan nem érintené ezeket az önkéntes biztosítási gyakorlatokat, gazdasági hatásai azonban jelentősek lehetnek. Minden banknak kötelező lenne befizetni a közös európai alapba, ugyanakkor egy szövetség tagjaként működő és önkéntes betétbiztosítással rendelkező hitelintézet esetén a közös európai alapból történő tényleges kifizetés esélye jóval alacsonyabb lenne. Egyensúlytalanság keletkezne tehát a befizetések és a cserébe kapott szolgáltatások között. A közös európai alapba történő befizetések számításakor emiatt figyelembe kellene venni azt, hogy az adott bank tagja-e valamilyen kiegészítő biztosítási keretrendszernek.

³ Gros, D (2015) Completing the Banking Union: Deposit insurance. CEPS Policy Brief No. 335; D Schoenmaker, G Wolff (2015) Options for European deposit insurance. Comment on VoxEU, 30 October 2015.