



AZ EURÓPAI KÖZPONTI BANK VÉLEMÉNYE

(2010. augusztus 4.)

a pénzügyi egyensúlyhiány csökkentését célzó különböző törvénymódosításokról

(CON/2010/62)

Bevezetés és jogalap

2010. július 5-én az Európai Központi Bank („EKB”) felkérést kapott a magyar Nemzetgazdasági Minisztériumtól, hogy alkosson véleményt az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló törvényjavaslatról (a továbbiakban: a törvényjavaslat)¹.

Az EKB-nak a vélemény meghozatalára szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikkének (4) bekezdésén és 282. cikkének (5) bekezdésén, valamint a nemzeti hatóságoknak az Európai Központi Bankkal a jogszabálytervezetekről folytatott konzultációjáról szóló, 1998. június 29-i 98/415/EK tanácsi határozat² 2. cikke (1) bekezdésének hatodik francia bekezdésén alapul, mivel a törvényjavaslat a pénzügyi intézmények és piacok stabilitását lényegesen befolyásoló, a pénzügyi intézményekre vonatkozó szabályokkal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.

1. A törvényjavaslat célja

Magyarország miniszterelnöke 2010. június 8-án bejelentette a kiegyensúlyozott költségvetés megteremtését és a gazdasági növekedés ösztönzését célzó, 29 intézkedésből álló cselekvési tervet. Az EKB-hoz konzultációra benyújtott rendelkezések célja ezen intézkedések közül többnek a végrehajtása, ideértve a következőket: korlátozások a devizaalapú jelzálogkölcsönök vonatkozásában, egyes állami szervezeteken belül jövedelemkorlát bevezetése; pénzügyi különadó kirovása; a lakáscélú megtakarításokra adott állami támogatás egyes esetekben történő visszafizettetése, egyes szervezeti változások bevezetése a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél, valamint a pénzügyi közvetítői rendszer stabilitásának erősítéséről szóló törvény egyes módosításai.

¹ T/581. sz. törvényjavaslat egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról, a Parlamenthez 2010. július 2-án a nemzetgazdasági miniszter terjesztette be. Az EKB-hoz a 81-83/A., a 95-96., a 115-129., a 131., a 137-138. és a 141-143. §-t nyújtották be.

² HL L 189., 1998.7.3., 42. o.

2. Általános észrevételek

Az EKB-val folytatott konzultáció megfelelő időpontja

- 2.1 A konzultáló hatóság 2010. július 5-én nyújtotta be a törvényjavaslat vonatkozó szakaszait az EKB-hoz, az EKB-tól a lehető leggyorsabban történő véleménynyilvánítást kérve. A konzultáló hatóság nem tűzött az EKB véleményének benyújtására konkrét határidőt és a sürgősséget sem indokolta. Az EKB a kérést a 98/415/EK határozat 3. cikke (1) bekezdésének megfelelően értelmezi, mely az EKB számára véleményének előterjesztésére legalább egy hónapot biztosít. Az EKB értesülései szerint a Parlament a törvényjavaslatot várhatóan a parlamenti jogalkotási eljárás rendkívüli nyári ülészakának vége előtt el kívánja fogadni. A Magyar Országgyűlés honlapján található információk szerint a jogszabálytervezet konzultációra megküldött rendelkezéseit több lényeges módosítással már 2010. július 22-én elfogadták, még azt megelőzően, hogy az EKB elfogadhatta volna a véleményét.
- 2.2 Emlékeztetve egy kapcsolódó magyarországi kérdésben³ hozott előző véleményében tett idevágó észrevételeire az EKB hangsúlyozza, hogy a konzultációnak a jogalkotási folyamat egy olyan pontján kellett volna történnie, amely elegendő időt biztosított volna az EKB számára arra, hogy megvizsgálja a jogszabálytervezetet és elfogadja véleményét valamennyi szükséges nyelvi változatban, valamint amely lehetővé tette volna a nemzeti hatóságok számára az EKB véleményének a rendelkezések elfogadását megelőzően történő figyelembevételét. A 98/415/EK határozat 3. cikkének (4) bekezdése értelmében az EKB véleményének kézhezvételéig Magyarországnak fel kellett volna függesztenie a törvényjavaslat elfogadását.
- 2.3 Továbbá, a hatáskörébe tartozó jogszabálytervezetről szóló vélemény kibocsátása az EKB számára lehetővé teszi azt, hogy kifejtse a jogszabálytervezet érdemi részével kapcsolatos álláspontját, beleértve az olyan kérdéseket, mint az adott jogszabálytervezetnek az EKB számára fennálló jelentősége, illetve annak a Központi Bankok Európai Rendszerére gyakorolt lehetséges hatása. Az EKB ezért megismétli azon álláspontját, mely szerint a nemzeti hatóságok különleges sürgősség esetében sem mentesülnek az EKB-val folytatott konzultáció kötelezettsége, illetve az alól, hogy az EKB számára álláspontja figyelembevételéhez megfelelő időt biztosítsanak a 98/415/EK határozattal összhangban. A jogszabálytervezet valamennyi lényeges módosítását – amint az a konzultáció tárgyát képező rendelkezések esetében is történt – meg kell küldeni az EKB számára annak érdekében, hogy az a legfrissebb szöveg alapján bocsáthassa ki véleményét. Az EKB azon rendelkezésekre tett észrevételei, melyekről vele konzultációt folytattak, nem teszik meg nem történtté az EKB-val való konzultáció kötelezettségének megszegését. Annak ellenére, hogy a rendelkezések már elfogadásra kerültek, az EKB álláspontja szerint észrevételei fontosak az elfogadott törvény alkalmazása és értelmezése, valamint a későbbi módosítások tekintetében. Az EKB hangsúlyozza, hogy elvárja a Nemzetgazdasági Minisztériumtól az EKB-val való konzultációs kötelezettségének a 98/415/EK határozatnak megfelelő teljesítését.

³ CON/2010/56 vélemény. Az EKB valamennyi véleménye közzétételre kerül az EKB honlapján: www.ecb.europa.eu.

A konzultáció tárgyát képező jogszabály

- 2.4 Noha a jogszabálytervezet több jogi aktust módosít, ez a vélemény a törvényjavaslatnak csak azon rendelkezéseire terjed ki, melyeket a konzultáló hatóság konzultációra benyújtott. A 95. §-szal a CON/2010/56 EKB-vélemény már foglalkozott. Az EKB kijelenti, hogy ez a vélemény nem befolyásolja a törvényjavaslattal érintett és az EKB hatáskörébe tartozó más jogi aktusokra vonatkozó más EKB-véleményeket. Az EKB elvárja, hogy vele minden ilyen kérdéstről konzultációt folytassanak.

3. Pénzügyi stabilitás

A devizaalapú jelzáloghitelekre vonatkozó korlátozások

- 3.1 A törvényjavaslatnak a magyar Polgári Törvénykönyvet módosító 81. §-a és az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvényt módosító 82. §-a a jövőre nézve megtiltja magánszemélyek devizaalapú jelzáloghiteleit biztosító jelzálogjognak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését, illetve ilyen jelzálogjog alapítását. A 82. cikk (2) bekezdése bevezeti – a törvényjavaslat hatálybalépése előtt az ingatlan-nyilvántartásba már bejegyzett minden ilyen jelzálogjog vonatkozásában – a kölcsönkiváltás vagy a fedezetcsere lehetőségét. A Polgári Törvénykönyv 262. §-a értelmében ingatlant csak jelzálogjog alapítása útján lehet elzálogosítani, valamint ingatlanra vonatkozó jelzálogjog alapításához az erre irányuló szerződésen felül a jelzálogjognak az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése szükséges. Emiatt a törvényjavaslat 81. és 82. §-ának gyakorlati következménye az, hogy a törvényjavaslat hatálybalépése után többé nem lesz lehetséges új jelzálogjog alapítása magánszemélyek devizahitelei nyomán, mivel az ilyen jelzálogjog az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzés tilalma folytán megfelelő biztosíték nem lehet.
- 3.1.1 Az EKB megjegyzi, hogy a fedezettel nem rendelkező adósoknak nyújtott devizaalapú hitelek jelentős mennyisége Magyarországnak kiemelten sebezhető pontja, mivel ez a bankrendszer közvetlen árfolyamkitettséget hitelezési kockázattá alakítja és a gazdaságot jelentős makro-pénzügyi kockázatoknak teszi ki. Emellett a devizaalapú adósság magas szintje korlátozhatja a monetáris politika mozgásterét és eredményességét. A devizahitelezéshez társuló eme kedvezőtlen mellékhatásokra figyelemmel fontos, hogy a politikai döntéshozók intézkedéseket hozzanak a devizahitelek bankrendszeren belüli felgyülemelésének megelőzésére.
- 3.1.2 A devizahitelezés keretek közé szorítása céljából a politikai döntéshozók számára nyomatékosan ajánlott, hogy a gazdasági szereplők számára olyan általános környezetet alakítsanak ki, amely a prudens és tájékozott döntéshozatalt támogatja. Ennek része a józan és stabilitásorientált makrogazdasági politika és a pénzügyi jártasság erősítését célzó politika képvisellete, illetve a megfelelő pénzügyi szabályozás és felügyelet. Ha ez elégtelennek bizonyul, a devizaadósság túlzott felgyülemelésének megakadályozása céljából megfontolhatóak további szakpolitikai eszközök, úgymint a morális meggyőzés és adminisztratív szabályozás.

- 3.1.3 Ilyen előzmények után az EKB üdvözi a magyar hatóságok azon általános célkitűzését, hogy korlátozzák a további makro-pénzügyi egyensúlytalanságok felépülését és tudomásul veszi a devizahitelezés magyarországi szabályozásának közelmúltbeli változásait. Különösen már a 361/2009 kormányrendelet⁴ jelentősen szigorított a hitelezési előírásokon azzal, hogy meghatározott relatív hitelezési limiteket és a hitel-fedezet arány maximális mértékét, illetve a devizaalapú jelzáloghitelekre vonatkozó, a devizanemtől függő, további szigorúbb feltételek vezetett be. Hangsúlyozni kell a 361/2009 kormányrendeletben meghatározott intézkedések hathatós végrehajtását és alapos értékelését, illetve a banki kockázatkezelési gyakorlatok fejlesztését. Általánosabban fogalmazva: biztosítani kell a fedezettel nem rendelkező belföldi hitelfelvevőknek történő devizahitelezésre szigorú és prudens szabályozást és adminisztratív intézkedések bevezetését. Emellett a bankoknak mindig elegendő tőkét kell tartalékolniuk a devizahitelezéshez kapcsolódó speciális kockázatok, különös tekintettel az árfolyamkockázat helyébe lépő hitelezési kockázat fedezésére.
- 3.1.4 Ha a magánszemélyek számára a devizaalapú hitelek ingatlanjelzáloggal való biztosításának a törvényjavaslat 81. és 82. §-a szerinti teljes megtiltása határon átnyúló hatásokkal jár, a Szerződés tőke és fizetések szabad áramlásáról szóló 63. cikkébe ütköző lehet⁵. Az EKB tisztában van azzal, hogy a tőke és fizetések szabad mozgása nem érinti – többek között – a Szerződés 65. cikke (1) bekezdésének b) pontjában megállapított, „a közrend vagy a közbiztonság által indokolt intézkedéseket”. Az Európai Unió Bírósága a közérdeken alapuló kivételhez hasonlóan a Szerződés 65. cikkének (1) bekezdése szerinti kivételt is megszorítóan értelmezi, aminek folyamánként minden ilyen intézkedésnek meg kellene felelnie például az arányossági teszten. E teszt értelmében a korlátozások csak akkor indokoltak, ha a kívánt cél elérésére kevésbé korlátozó intézkedés nincsen. Annak végső értékelése, hogy a magánszemélyek devizaalapú hitelei ingatlanjelzáloggal való biztosításának a fentiek szerinti teljes megtiltása a tőke és fizetések szabad mozgásába ütközik-e, a Szerződések alkalmazásának és betartásának biztosításával megbízott uniós intézményekre tartozik.

Pénzügyi intézményekre kirótt különadó

- 3.2 A törvényjavaslat 115-120., az államháztartás egyensúlyát javító különadóról és járadékról szóló törvényt módosító §-a különadót vet ki a pénzügyi intézményekre. A 116. § szerint a 2010. július 1-jén már lezárt üzleti éves beszámolóval rendelkező pénzügyi szervezetekre 2010-ben különadó vonatkozik. Az adó mértéke a pénzügyi intézmény formájától függ.
- 3.2.1 Az EKB megjegyzi, hogy a pénzügyi intézményekre vonatkozó adó indokoltságát a bankmentésre fordított, közpénzekből fizetett költségekhez, illetve az általuk keltett kockázathoz viszonyítva kell vizsgálni. Az adóból származó bevételeket lehetőleg a betétgarancia-rendszerekben vagy egy előzetesen létrehozott, magánforrásokból finanszírozott válságkezelő alapon kell felhalmozni,

⁴ 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet. a körültekintő lakossági hitelezés feltételeiről és a hitelképesség vizsgálatáról.

⁵ Lásd a C-464/98. sz. Westdeutsche Landesbank Girozentrale kontra Stefan és Osztrák Köztársaság ügyet (EBHT 2001., I-173. o.)

melyet erőteljes válságkezelési keretrendszernek kell támogatnia. Emellett a banki adóból származó bevételeket el kell különíteni annak megelőzése érdekében, hogy azokat általános költségvetési konszolidációs célokra használják fel. Ezzel összefüggésben a jogszabálytervezet a következő aggályokat veti fel.

3.2.2 Először is, a bevételek általános költségvetési célú felhasználása nemkívánatos, mivel az nem szolgálja a pénzügyi stabilitás fokozásának általános célkitűzését. Különösen – figyelemmel a javasolt intézkedés nagyságrendjére – a pénzügyi szektor tőkefelhalmozási képességének jelentős romlása gyengítheti tőkemegfelelési helyzetét, ezzel sebezhetőbbé teszi a pénzügyi rendszert az esetleges jövőbeli sokkhatásokkal szemben.

Másodszor, az adó visszavetheti a nem-pénzügyi magánszektorban való banki hitelezést és az ügyfeleknek felszámított többletköltségeket eredményezhet. Különösen a nem várt adó kitermelésére törekvő bankok emelhetik marzsukat, ezzel drágítva a háztartások és vállalkozások hitelfelvételét. Ez viszont még lanyhább belső keresletnövekedést eredményezne, késleltetve ezáltal a magyar gazdaság talpraállását.

Harmadszor, az adóteher lényeges emelkedésére reagálva egyes bankok és más pénzügyi intézmények visszafoghatják magyarországi tevékenységeiket, ezzel tovább csökkentve a rendelkezésre álló finanszírozást.

Végezetül: valamely gazdasági ágazat ilyen, eseti jellegű megadóztatása bizonytalanságot kelthet az üzleti vállalkozásokban, így káros hatású a hosszú távú növekedésre.

Az EKB ezen aggályokra figyelemmel nyomatékosan ajánlja a javasolt intézkedés tekintetében átfogó hatásvizsgálat elvégzését.

3.2.3 A 118. § (7) bekezdése csak a pénzügyi ágazat által 2011-ben fizetendő adó teljes összegét írja elő, az adó részletszabályainak meghatározása nélkül. Ezen túlmenően a 118. § (8) bekezdése nem határozza meg a pénzügyi ágazatra 2012-ben kirovando adó teljes összegét sem. Ezeket az intézkedéseket külön törvény fogja megállapítani, ami további jogbizonytalanságot kelt. A jogi egyértelműség és az üzleti környezet kiszámíthatósága érdekében az EKB üdvözlőné a 2011-re és 2012-re vonatkozó tényleges adóintézkedésnek a törvényjavaslatban történő meghatározását.

Ezt a véleményt közzéteszik az EKB honlapján.

Kelt Frankfurt am Mainban, 2010. augusztus 4.

[aláírás]

az EKB elnöke

Jean-Claude TRICHET