

ACTA

MULTILATERÁLIS BANK ÉS UNIÓS INTÉZMÉNY:
AZ EURÓPAI BERUHÁZÁSI BANK*

BARANYAY László – HALÁSZ Zsolt

az Európai Beruházási Bank igazgatósági tagja – egyetemi docens (PPKE JÁK)

A multilaterális fejlesztési bankok nem elhanyagolható mértékű és jelentőségű szerepet játszanak hazánk, Európa és a világ gazdaságában, a különböző beruházási projektek megvalósításához szükséges finanszírozás – általában részleges – biztosításával. Ezen intézmények tevékenysége és működése a kereskedelmi bankokhoz képest kevésbé szembevetendő, noha az általuk többek között a magyar gazdaság számára biztosított források viszonylag számottevőnek mondhatók.¹ Dolgozatunkban azt kívánjuk bemutatni, hogy ezen intézmények legnagyobbika, az Európai Beruházási Bank (EIB) szervezetének és működésének formális szabályozottsága mellett milyen egyéb szubjektív elemek és körülmények határozzák meg az intézmény működését.

Magyarországon összesen négy multilaterális fejlesztési bank nyújtott finanszírozási forrásokat hosszabb-rövidebb ideig, illetve folytatja e tevékenységét jelenleg is:

- a Világbank (IBRD) csoport,
- az Európai Beruházási és Újjáépítési Bank (EBRD),
- az Európa Tanács Fejlesztési Bankja, valamint
- az Európai Beruházási Bank (EIB).

Ezek közül érdemi aktivitást napjainkban az utóbbi kettő fejt ki. Noha a felsorolt intézmények közül nevében három is „európai”, mindössze egyikük, az EIB tekinthető európai uniós intézménynek (az EU alapszerződése értelmében). Jelen tanulmány alapvető célja annak bemutatása, hogy az EIB pénzügyi finanszírozói tevékenysége miként, milyen státusz-szabályozásban és milyen ehhez rendelt szervezetben valósul meg.

* A tanulmány a szerzők személyes tudományos álláspontját tükrözi, amely nem feltétlenül van összhangban az EIB hivatalos álláspontjával.

¹ Vö. Nick ROBINSON: The European Investment Bank: The EU's Neglected Institution. *Journal of Common Market Studies*, Volume 47, Issue 3 (June 2009) 651–673.

1. Az Európai Beruházási Bank (EIB) tevékenységének néhány jellemzője

Az EIB az alapító tagállamok mai értéken 100 millió euró befizetett tőkéjével kezdte el banki tevékenységét 1958. január elsején, amely az év végére 250 millió eurónak megfelelő aktivitást (*total assets+guarantees*) eredményezett.²

2014-ban került sor a legutolsó nagyobb összegű tőkebefizetésre (*paid-in capital increase*), amely 10 milliárd euró volt – az összes befizetett tőke ezzel 21,6 milliárd euró –, és ez jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy a teljes banki aktivitás 549,2 milliárd euróra növekedjék 2017 végére. A Bank saját tőkéje (*own funds*) piaci értéken 2017 végére elérte a 69 milliárd euró összeget.³ A saját tőke számottevő növekedését a Bank éves pozitív eredménye duzzasztotta.

Az EIB nem profitorientált intézmény, de csak az elmúlt három esztendőben a banki többlet (*surplus*) meghaladta a 2,5 milliárd eurót, és osztalék kifizetés nem lévén, a saját tőkéje és ezzel a kockázatvállaló és kockázatviselő képessége, a legjobb banki gyakorlatnak megfelelő kockázatkezelési szabályok és a bázeli elveknek is megfelelő tőkekövetelmények minden elemének teljesítése mellett is folyamatosan megoldható volt. Mivel az EIB nem nyereségorientált kereskedelmi bank, nyilvánvalóan nem célja a veszteséges működés, de a profitmaximalizálás sem, hiszen osztalékot nem fizet tulajdonosainak. Működésének alapvető jellemzője, hogy az AAA hitelminősítését felhasználva az olcsó forrásszerzés előnyeit az általa finanszírozott ügyfelei számára továbbadja.

Ezen a bázison a legnagyobb nemzetközi hitelminősítő intézmények folyamatosan fenntartották a Bank legjobb kategóriájú minősítési besorolását, stabil kilátásokkal. Így mind a magas tőkemegfelelés (CAD 28,5% 2017. december 31-én), mind pedig az olcsó, hosszú távú forrásszerzésen nyugvó üzleti modell, amely az árazási előnyöket tovább csatornázza az ügyfeleknek, eredményesen működhetett.

A Bank már 1990 óta van jelen Magyarországon, 2004 óta pedig hazánk tagja az EU-nak, így a Banknak is. Részesedésünk a tőkéből 0,72%, ami Magyarország 2000-es évek eleji gazdasági fejlettségének felel meg az Unión belül, ma már felülvizsgálatra szorulna, figyelembe véve a tagállamok gazdasági fejlettségében azóta bekövetkezett változásokat. A ténylegesen befizetett tőke 165 millió euró. A Bank aktivitása jelentős, bár talán kevésbé ismert Magyarországon. Az EIB teljes magyarországi kitétsége 9,85 milliárd euró volt 2017 végén, amelyből 7,99 milliárd eurót folyósított is a Bank.⁴ Ennek döntő hányada a Magyar Állam hitelfelvétele volt, amely az EU strukturális, kohéziós, és regionális fejlesztési alapjainak igénybevételét lehetővé tevő hazai hozzájárulást finanszírozta, kedvező futamidő és előnyös kamatozás és visszafizetési feltételek mellett. Az így létrejött projektek számos helyen megtalálhatók országszerte

² European Investment Bank Annual Report 1958. <http://www.eib.org/attachments/general/reports/ar1958en.pdf>. Az EIB létrejöttéről ld. részletesebben Lucia COPPOLARO: Setting up the financing institution of the European Economic Community: the creation of the European Investment Bank (1955–1957). *Journal of European Integration History*, Jahrgang 15, Heft 2, (2009) 87–104.

³ EIB Financial Report 2017. <http://www.eib.org/attachments/general/reports/fr2017en.pdf>

⁴ EIB Financial Report 2017. 41.

a metró- és vasúthálózat, az egyetemek és kórházak, a hazai, és a nálunk rezidens vállalatok fejlesztési és gyártási, szolgáltatási tevékenységében egyaránt. A 2018-as év során eddig négy jelentős projektet fogadott el a Bank Igazgatósága: a Budapest Bank KKV hitelprogramját, a Diákhitel Központ finanszírozását, a Budapesti Fűtőmű rekonstrukciójának, valamint egy villamos energia hálózat korszerűsítését és kapacitásbővítését szolgáló projektet.⁵

Az EIB politika vezérelt bankként 60 éves története során számos jelentékeny politikai kérdés, probléma megoldásában működött közre.⁶ Alapításakor Európa fejlett részének egységesülését, a háborúk megismétlődésének elkerülését, az újjáépítés és a gyors fejlődés elősegítését, majd az Európai Közösség kibővülését, a válságidőszakok kedvezőtlen hatásainak enyhítését, megelőzését (anticiklikus banki aktivitás), továbbá a rendszerváltozásoknál (Spanyolország, Portugália, Görögország, Közép-Kelet Európa) az átállás elősegítését szolgálta. A 2008-ban kezdődött pénzügyi-gazdasági válság során pedig szerepet vállalt a befagyott pénzpiacok megnyitásában, majd pedig a jelentősen visszaesett fejlesztési, beruházási tevékenység felélénkítésében. A közvetlen banki eszközök alkalmazása mellett számos közvetítési, 'jószoigálati' feladatot is ellátott. Különösen jelentős volt és maradt szerepe a környezettudatos politika elvi támogatásában és gyakorlati, banki alkalmazásának elterjesztésében. Nemcsak mindenütt hirdette, népszerűsítette például a klímavédelmet, hanem a klímavédelmi megállapodások élenjáró végrehajtója, innovátora is, például az ún. zöld kötvények jelentős kibocsátójaként.⁷ Ugyancsak a közös politikai elképzelések megvalósítását szolgálta és szolgálja azoknak az innovációs banki termékeknek a kidolgozása és bevezetése, amelyek Európa technológiai elmaradásának mérséklődését segíthetik elő az USA-val, vagy a Távol-Kelet nagy gazdaságaival szemben. Az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA/EFSD) szerepéről külön is szólunk e cikkben. Meg kell említenünk a Bank szerepvállalását az egyes válsággócok, a háborús konfliktusok és a társadalmi egyenlőtlenségek növekedése okozta jelenségek (háborús menekült és gazdasági migrációs válság) megoldásában is. Ez számos új feladatot jelentett és jelent folyamatosan számára. Elegendő csak az ún. Arab tavasz, az ukrajnai háború, a kaukázusi és Közép-keleti konfliktusok, vagy a világméretű biztonsági kockázat-növekedés egyes következményeire utalni. A Bank ezért új programokat dolgozott ki, vezetett be, alapvetően az európai intézményekkel együttműködve, részben az EU erőforrásait is használva, de jelentős nagyságú saját erőforrást is mobilizálva. (pl. 3 milliárd eurós hitelprogram Ukrajna számára⁸). Kiemelkedő jelentőségű az 5,3 milliárdos keretösszeg (ERI – *European Resilience Initiative*⁹), amellyel a menekült- és migrációs kérdés alapproblémáinak, a helyi háborús konfliktusok utáni helyreállításnak, illetve a normális életviszonyok

⁵ <http://www.eib.org/en/projects/pipelines/?d=2018&f=&st=&r=1&c=&se=>

⁶ Patrick HONOHAN: The Public Policy Role of the European Investment Bank within the EU. *Journal of Common Market Studies*, Volume 33, Issue 3, (September 1995) 315–330.

⁷ EIB Climate Awareness Bonds Factsheet <http://www.eib.org/attachments/fi/2018-cab-factsheet-v7.pdf>

⁸ EIB: *Investing in Ukraine's Future*. EIB 2017. http://www.eib.org/attachments/country/eib_in_ukraine_en.pdf

⁹ <http://www.eib.org/en/projects/initiatives/resilience-initiative/index.htm?f=search&media=search>

megteremtésének a lehetőségeit kívánja elősegíteni. Az egyéb, elsősorban EU-mandátumok alapján végzett tevékenységgel pedig a tömeges migráció megelőzését, a 'helyben élhetőség' körülményeinek kialakítását segíti elő.

Néhány esetben mindez politikai konfliktusok vállalását is jelenti. Törökország, vagy az EU szankciók feloldása után Fehéroroszország, főleg Irán, vagy Afganisztán projektjeinek finanszírozása nem pusztán jelentős szakmai kihívás a Bank kitűnő szakembergárdájának, de egyben komoly döntéshozatali probléma is a döntéshozó testületeknek. A politikai döntések, például szankciók alkalmazása, a mindennapi banki tevékenységben azonban számos, olykor nagyon nehezen megválaszolható kérdés vet fel. Ezekben a formális eljárási mechanizmusok nem mindig adnak eligazítást, főleg kellő rugalmasságot, így ezek a banki döntéshozatal rendkívül érzékeny, világos követelményrendszerrel nem kellően támogatott elemei. Számuk az elmúlt időszakban növekedett, a megoldást jelenleg elsősorban az informális eljárások jelentenek. Mindez a bankszerű működés olyan belső ellentmondása, amely más nemzeti és nemzetközi intézmények esetében sokkal kevésbé terheli a döntéshozatalt, és jóval kevesebb hibalehetőséget jelent.

Az Európai Beruházási Bank Alapokmánya¹⁰ szerint a Bank kölcsönt nyújt tagjainak (a tagállamoknak), valamint magán- vagy közvállalkozásoknak a tagállamok európai területein megvalósítandó beruházási projektekhez annyiban, amennyiben más forrásból megfelelő feltételekkel nem állnak rendelkezésre pénzeszközök. Az EIB elsődleges szerepe tehát, hogy olyan piaci-finanszírozási hiányosságokat hidaljon át, ahol a kereskedelmi bankok nem tudnak, vagy valamilyen okból nem akarnak finanszírozói szerepet vállalni. Ilyen esetek különösen azon beruházási projektek, ahol a finanszírozási igény összehangoltsága mellett annak futamideje is meghaladja a kereskedelmi banki finanszírozási lehetőségeket. E körbe tartozik a pénzügyi-gazdasági válságidőszakokban megvalósítani szándékozott beruházások finanszírozása is. A Bank bizonyos esetekben a tagállamok európai területein kívül, harmadik országokban megvalósítandó beruházási projektekhez is kölcsönöket nyújthat, illetve egyéb finanszírozási eszközöket biztosíthat. Vállalkozásnak vagy – a tagállamok kivételével – valamely testületnek nyújtott kölcsön esetében a Bank a kölcsön nyújtását vagy attól a tagállamtól kapott garanciától teszi függővé, amelynek a területén a projektet megvalósítják, vagy egyéb megfelelő biztosíték nyújtását igényli. Ilyen egyéb megfelelő biztosíték lehet a harmadik országokban megvalósított beruházások finanszírozásához nyújtott EU költségvetési garancia,¹¹ vagy az *Európai Stratégiai Beruházási Alaphoz*¹² kapcsolódó garancia.

¹⁰ Jegyzőkönyv Európai Beruházási Bank Alapokmányáról 16. cikk HL C 115., 2008. 5. 9. 251–264. o.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 466/2014/EU határozata az Unión kívüli beruházási projekteket támogató finanszírozási műveletek veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott uniós garanciáról. HL L 135., 2014.5.8., 1–20. o.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2015/1017/EU rendelete az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról, HL L 169., 2015.7.1., 1–38. o.

Az EIB e speciális helyzetét, illetve tevékenységének célzott voltát tükrözi az is, hogy minden egyes finanszírozási műveletének megvalósításához az Európai Bizottság, valamint az adott tagállam előzetes jóváhagyása (*non objection*) szükséges.¹³

2. Az EIB státusza

Az idén 60 éves születésnapját ünneplő Európai Beruházási Bank egy teljes mértékben uniós intézmény, a Bankot maga a Római Szerződés hívta életre 1958-ban.¹⁴ Az EIB ekként az EGK, illetve az Európai Unió alapintézményeivel (Bizottság, Tanács, Parlament, Bíróság) egyszerre jött létre és vált az uniós intézményrendszer részévé, hamarabb, mint az Európai Számvevőszék, az Ombudsman vagy az Európai Központi Bank. Noha az Európai Unióról szóló Szerződés nem említi az uniós intézményei között, az Európai Unió működéséről szóló Szerződés intézményi fejezetében, valamint a hozzá csatolt 5., 6. és 7. Jegyzőkönyvekben egyértelműen helyet kapott.

Az alapszerződések módosításai alapjaiban nem érintették az EIB státusára vonatkozó szabályozást, így e szabályrendszert ma is megtaláljuk az Európai Unió működéséről szóló Szerződésben (EUMSZ 308–309. cikkek). Hasonlóképpen más uniós intézményekhez (pl. Bíróság, EKB), az EIB Alapokmánya (Statutumum), működésének alapszabályai is az EUMSZ részét képezik.¹⁵ Uniós intézményként ugyanazok a kiváltságok és mentességek illetik meg a Bankot, mint az EU összes többi intézményét,¹⁶ léte és jogi személyisége magából a Szerződésből fakad.¹⁷

A multilaterális fejlesztési bankok, amelyek körébe az EIB is tartozik és amelyek első képviselője a Világbank (IBRD) volt, a hagyományos bankokhoz képest speciális módon jönnek létre. Alapítóik kizárólag államok (és kivételes esetben nemzetközi szervezetek, mint például az Európai Unió az EBRD esetében), amelyek nemzetközi szerződés megkötésével hozzák létre ezeket az intézményeket és az alapítói szerződésekben határozzák meg működésük alapvetői szabályait, statutumukat is. Nincs ez másképp az EIB esetében sem, azzal a különleges körülménnyel kiegészítve, hogy a Bankot létrehozó nemzetközi szerződés – a Római Szerződés – nem kizárólagosan (és nem is elsősorban) a Bank létrehozásáról szól, hanem számos más egyéb, közismert szabályról és intézményről.

Az EIB esetében az EUMSZ-hez csatolt jegyzőkönyvbe foglalt Alapokmány – mint nemzetközi szerződés – 1. cikke rendelkezik arról, hogy „a Bank feladatait és tevé-

¹³ A Bank tevékenységét a szerzőkön kívül kevesen elemezték részletesebben a hazai szakirodalomban. Részletesebb elemzést ld. Csűrös Gabriella: *Uniós pénzügyek*. Budapest, HVG-Orac, 2015. 358–363.; Csűrös Gabriella: Az Európai Unióhoz kapcsolódó hitelezési, kölcsönnyújtási műveletek. *Közjogi Szemle*, VII. évf.) 2014/1. 43–55.

¹⁴ Vö. EK Szerződés 266–267. cikkei, EUMSZ 308–309. cikkei. Az EIB intézményi státuszának részletes fejlődést és intézményi kapcsolatrendszerét ld. Sheila LEWENHAK: *The Role of the European Investment Bank*. London, Routledge, 2012. 1–14., 67–80.

¹⁵ EUMSZ-hez csatolt 5. Jegyzőkönyv az Európai Beruházási Bank alapokmányáról.

¹⁶ Vö. EUMSZ-hez csatolt 7. Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről.

¹⁷ Vö. C-85/86 Az Európai Közösségek Bizottsága v. az Európai Beruházási Bank Kormányzótanácsa ügy [24], ECLI:EU:C:1988:110.

kenységét a Szerződések és ezen alapokmány rendelkezéseinek megfelelően végzi”, vagyis nem a bankokra vonatkozó egyéb uniós és tagállami szabályozás alapján. Ez nem jelenti azonban azt, hogy az EIB minden prudenciális követelményt figyelmen kívül hagyva működhetne, hiszen éppen az Alapokmány maga határoz meg bizonyos alapvető követelményeket, mint például:

- a társfinanszírozás követelményét (16. cikk (2) bekezdés),
- a nyújtható összes finanszírozás felső határa a bank jegyzett tőkéjének 250%-a (16. cikk (5) bekezdés),
- a költségek, kockázatok és tartalékok fedezettsége, valamint a kamatcsökkentési kedvezmény tilalma (17. cikk),
- az ésszerű finanszírozás elve (18. cikk (1) bekezdés),
- a tulajdonosi részesedésszerzés tilalma (18. cikk (2) bekezdés).

Megjegyzendő azonban, hogy ezen általános szabályok csak alapvető jellegű szabályozást jelentenek, az uniós banki prudenciális szabályozással (CRD/CRR) összevethető részletességű követelményrendszer nem létezik. A bank ellenőrző bizottságának ugyan feladata az Alapokmány 12. cikke értelmében annak ellenőrzése, hogy a Bank működése a legjobb banki gyakorlatnak megfelelő-e, a viszonyítási pont azonban csak egy kormányzótanácsai határozat a legjobb banki gyakorlatok alkalmazásáról és nem egy jogszabályi formát öltő követelmény és kötelezettségrendszer.¹⁸ A szóban forgó legjobb gyakorlatok az alábbi területeket fedik le: prudenciális követelmények, limitok, belső szervezet, ellenőrzési mechanizmusok, kockázatvállalás, jelentéstétel, üzleti magatartás. Az EIB legfrissebben közzétett jelentései között találhatunk ugyan utalást a legjobb banki gyakorlatok alkalmazására, azonban a Bank saját maga utal arra, hogy ezek csak annyiban alkalmazhatók, amennyibe a rá vonatkozó speciális jogi szabályozással nem kerülnek konfliktusba.¹⁹

Az EUMSZ 309. cikke egyértelműen rögzíti: a Bank alapvető feladata, hogy az Unió érdekében, nyereségszerzési cél nélkül hozzájáruljon a belső piac kiegyensúlyozott és egyenletes fejlődéséhez. E hozzájárulás projektek finanszírozását jelenti egyrészt a kevésbé fejlett régiók fejlesztésére, másrészt vállalkozások számára olyan estekben, amikor azokat az egyes tagállamokban rendelkezésre álló különböző eszközökkel nem lehet teljes egészében finanszírozni, harmadrészt pedig olyan projektek esetében, amelyek több tagállam közös érdekét szolgálják, és olyan terjedelműek vagy természetűek, hogy azokat az egyes tagállamokban rendelkezésre álló különböző eszközökkel nem lehet teljes egészében finanszírozni.

Az EIB tulajdonosai az Európai Unió tagállamai, akik korábban a Római Szerződés, jelenleg az EUMSZ részes feleiként létrehozták a Bankot. A Bank tulajdonosává csak tagállam válhat. Mivel a Bank működésének alapvető szabályait a Szerződéshez csatolt, annak részét képező Alapokmány határozza meg, ennek módosítása is a tulajdonosok, a tagállamok által lehetséges, azonban speciális módon a Tanács keretében, vagy

¹⁸ Vö. Best Banking Practice Guiding Principles of the European Investment Bank. http://www.eib.org/attachments/general/best_banking_practice_guiding_principles_en.pdf

¹⁹ EIB Group Corporate Governance Report 2017. 10. http://www.eib.org/attachments/general/reports/eib_group_corporate_governance_report_2017_en.pdf

a Bank kérelmére, vagy a Bizottság javaslata alapján különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag történhet.²⁰

Az Alapokmány meghatározza a Bank alaptőkéjét és az egyes tagállamok részesedését az alaptőkéből. Hasonlóan más multilaterális fejlesztési bankokhoz, az EIB esetében sem kerül sor az alaptőke teljes befizetésére, a tulajdonosoknak azonban kétszen kell állniuk arra, hogy szükség esetén a be nem fizetett tőkét az Igazgatótanács felhívására – más szóval további tulajdonosi döntés nélkül – a Bank rendelkezésére bocsássák. Ugyanakkor a formális tőkeemelés egyhangú tulajdonosi – kormányzótanácsai – döntést igényel.

Amire a szabályozás nincs felkészülve, az az ellenkező irányú lépések köre, vagyis a tőke esetleges leszállítása, kivonása, akár a tulajdonosok számának csökkenésével, akár anélkül. Az Egyesült Királyság küszöbön álló kilépése az Európai Unióból e téren is speciális jogi, szabályozási és gazdasági helyzetet teremt, amelyre a hatályos szabályozás nem képes eligazítást adni.

3. Az EIB szervezete

A Bankot a Kormányzótanács, az Igazgatótanács és az Irányítási Bizottság irányítja.

A *Kormányzótanács (Board of Governors)* tagjai a tagállamok illetékes miniszterei (általában a pénzügyekért felelős miniszter), hatáskörébe lényegében a tulajdonosi döntések meghozatala tartozik:

- a jegyzett tőke felemelése (egyhangú döntést igényel),
- a jegyzett tőkéből a befizetendő rész meghatározása (egyhangú döntést igényel),
- a Bank hitelpolitikájára vonatkozó általános irányelvek meghatározása és az irányelvek végrehajtásának felügyelete, valamint ezen irányelvek értelmezése,
- a finanszírozási műveletek alapelveinek meghatározása,
- az Igazgatótanács az Ellenőrző Bizottság és az Irányítási Bizottság tagjainak kinevezése, felmentése (minősített többséget igényel) illetve kötelező nyugdíjazása (minősített többséget igényel), valamint az Irányítási Bizottság létszámának meghatározása (ez utóbbi egyhangú döntést igényel),
- a tagállamok területén kívüli végrehajtott beruházás finanszírozási műveletek jóváhagyása,
- az éves mérleg, eredménykimutatás, valamint az Igazgatótanács jelentésének elfogadása,
- a Bank eljárási szabályzatának (*Rules of Procedure*) elfogadása,
- döntés a Bank tevékenységének felfüggesztéséről és esetleges felszámolásáról (egyhangú döntést igényel), a felszámoló(k) kinevezése,
- az Igazgatótanács, az Irányítási Bizottság és az Ellenőrző Bizottság tagjai díjazásának, valamint összeférhetlenségi szabályainak megállapítása,
- finanszírozási tevékenység felfüggesztése egy tagállammal szemben, ha az nem teljesíti az Alapokmányból származó kötelezettségeit (minősített többséget igényel),

²⁰ EUMSZ 308. cikk.

- döntés leányvállalatok létrehozásáról (egyhangú döntést igényel), alapokmányuk elfogadásáról (egyhangú döntést igényel),
- az Igazgatóság Etikai és Compliance Bizottsága működési szabályzatának elfogadása.

A Kormányzótanács határozatait ülés keretében, vagy írásbeli eljárás során hozza. A Kormányzótanács határozatait egyszerű többséggel hozza meg. Az egyszerű többség a tagok számának és egyúttal a jegyzett tőkének is legalább az 50% -át kell képviselnie. A minősített többséghez a jegyzett tőke legalább 68%-át képviselő, legalább 18 támogató szavazat szükséges.

Az *Igazgatótanács (Board of directors)* a Bank fő döntéshozó testülete mind a nyújtott kölcsönök és egyéb finanszírozási ügyletek, mind pedig a forrásbevonás terén. Az Igazgatótanács 29 igazgatóból, 19 helyettes igazgatóból (*alternate director*) és 6 szavazati joggal nem rendelkező szakértőből áll. Az Igazgatótanács elnöke a Bank elnöke (aki szavazati joggal nem rendelkezik). Minden tagállam és a Bizottság egy-egy igazgatót jelölhet, a helyettesek közül kettő-kettőt Németország, Franciaország, Olaszország és az Egyesült Királyság, további egy-egy helyettest pedig az Alapokmányban meghatározott országcsoportok. Az igazgatókat és a helyetteseket a Kormányzótanács, míg a szakértő tagokat maga az Igazgatóság választja öt éves időtartamra.

Az Igazgatótanács az EU bővülésével párhuzamosan egészült ki a nagy tulajdonosi részesedéssel rendelkező tagországok helyettes igazgatóival, illetve az országcsoport megállapodások alapján kialakított sajátos rend szerint rotált, a kisebb országok delegálta igazgatóhelyettesekkel.

Figyelemreméltó azonban, hogy az országcsoport megállapodások (*constituency agreements*) helyzete szabályozási szempontból mennyire rendezetlen. Magyarország a tagjainak száma szerint legnagyobb, kilenc országot tömörítő csoport tagja. Az országcsoport megállapodást az érintett tagállamok 2006-ban fogadták el, amelyet 2016-ban némileg módosítottak az alelnök jelölés rotációjának sorrendjét, és az Audit Bizottság, valamint helyettes igazgatók jelölését illetően. Az országcsoportnak tagja Horvátország is, amely legutóbb csatlakozott tagként már többször kezdeményezte a megállapodás átfogó felülvizsgálatát, amire azonban csak többségi akarat esetén van mód.

Az országcsoport rendszer gyakorlati szempontból eredetileg jó megoldásnak tűnt a folyamatosan bővülő EU-hoz/EIB-hez csatlakozó országok pozicionális igényeinek rendezett kielégítésére. Mára azonban a rendező elvek, az egyes országok helyzetében, politikai-gazdasági erejében bekövetkezett változások miatt túlhaladottá vált. A Brexit egyes következményei szintén indokolnák az átfogó módosítást. A legfontosabb probléma azonban, hogy e megállapodások nem rögzültek a Bank működésének jogi dokumentumaiban, e dokumentumok nem is utalnak rájuk. Bizonyos esetekben hivatkozási alapként szolgálnak, a megállapodásokban résztvevő felek tiszteletben tartják azokat, de a Banknak nincs ilyen kötelezettsége. Informális és háttér-konzultációkban, de még az Irányító Bizottság, vagy az Audit Bizottság tagjainak jelölésekor is hivatkozási alap, miközben a Bank Statútumában ilyen szabálynak nincsen nyoma. A fiatalabb tagországok számára pedig számos előnytelen elemet is tartalmaz, például az alelnökök gyakori váltását, az egyes banki bizottságokban és munkacsoportokban aránytalan képviselést. Ha egy ország önálló képviselettel rendelkezik mindenütt, másoknak viszont 7

vagy 8 másik ország képviselőivel kell egyeztetni, közösen kialakítani a képviselendő álláspontot, nos az jelentős hátrány az érdekérvényesítésben.

Az Igazgatótanács elsődleges feladata, hogy gondoskodik a Bank szabályos működéséről, az ügyvezetés tevékenységének a hatályos szabályozással való összhangjáról.

Az Igazgatóság hatáskörbe tartozik

- a finanszírozási és forrásbevonási ügyletek jóváhagyása,
- a jegyzett, de be nem fizetett tőke befizetését (szükséges mértékben),
- a Bank működését érintő általános, elvi jelentőségű témakörök jóváhagyása,
- az üzleti terv jóváhagyása,
- az éves beszámoló és jelentés jóváhagyása és a Kormányzótanács elé terjesztése.

Az Igazgatótanács határozatainak döntő többségét az Igazgatási Bizottság előterjesztése alapján hozza. Minden igazgató egy szavazattal rendelkezik, amely átruházható első sorban az igazgatót jelölő tagállam (vagy azon országcsoporthoz, amelynek a tagállam a részese) által jelölt helyettesre, vagy egy másik igazgatóra. Egy igazgatónak ilyen esetben is legfeljebb két szavazata lehet. Az egyszerű többséget igénylő döntéshozatalhoz legalább a tagok egyharmadának a szavazata szükséges, akik jegyzett tőke legalább 50%-át képviselik. A minősített többséghez legalább 18 támogató szavazat szükséges, amely a jegyzett tőke legalább 68%-át képviseli. Az Igazgatótanács akkor határozatképes, ha legalább 18 szavazati joggal rendelkező tag jelen van. Noha nem kötelező, az Igazgatótanács törekszik az egyhangú döntéshozatalra.

Az Igazgatótanács határozatainak végrehajtásáért az Igazgatási Bizottság a felelős (ld. lentebb). A gyakorlatban azonban az Igazgatótanács által elfogadott, de még nem szerződött projektek szelekciójában van egyfajta szabályozatlanság, mivel a döntést nem követi automatikus szerződéskötés pl. finanszírozási ügyletek tekintetében, hanem a szerződéskötés tényleges időpontját az Igazgatási Bizottság és Bank belső menedzsmentje határozza meg. A finanszírozási ügyletekért tehát az Igazgatótanácsot terheli a végső felelősség, a végrehajtásra azonban nem rendelkezik tényleges befolyással.

Az Igazgatótanács – minősített többséggel – egyes feladatait az Igazgatási Bizottságra ruházhatja. Ilyen lehet például egy jóváhagyott keretösszeg és feltételrendszer alapján konkrét finanszírozási ügyletek jóváhagyása. A hatáskörátruházás általános követelményei, amelyeket a Bíróság igencsak korán a Meroni-ügyben²¹ rögzített, a Bank Igazgatótanácsa által átruházott hatáskörökre is vonatkoznak. A Bíróság által meghatározott követelmények a következők:

- A hatáskör átruházója nem jogosíthat fel szélesebb hatáskör gyakorlására senki sem annál, mint amivel saját maga is rendelkezik. (Hasonlóan a római *nemo plus iuris* elvhez.²²)
- A hatáskörátruházás során világosan meg kell határozni az átruházott hatáskör tartalmát.
- Csak pontosan meghatározott végrehajtási feladatok ruházhatóak át, amelyekbe nem tartoznak diszkrecionális hatáskörök, és amelyeket a hatáskör átruházója továbbra is felügyele alatt tart.

²¹ C-9/56, Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA kontra ESZAK Főhatóság, ECLI:EU:C:1958:7.

²² *Nemo plus iuris ad alium transfere potest, quam ipse habet.*

- A hatáskörátruházás nem vélelmezhető, csak egyértelmű, erre irányuló nyilatkozattal történhet.
- A hatáskör átruházója szükség esetén továbbra is élhet átruházott hatáskörével, illetve vétőjogot gyakorolhat.²³

Az Igazgatótanács – munkájának hatékonyabbá tétele érdekében – szakbizottságokat is létrehozott, amelyek munkájában nem az összes igazgató, illetve helyettes, hanem csak egy részük vesz részt. E bizottságok a következők:

- Tőkerészesedési Bizottság (9 tag), amely véleményt alkot az Igazgatótanács részére azon ügyletekről, amelyek kívül esnek a kölcsönnyújtás, garanciavállalás és treasury ügyletek körén.
- Kockázatpolitikai Bizottság (9 tag), amely véleményt alkot az Igazgatótanács részére a Bank belső kockázati szabályozásáról, annak végrehajtásáról; figyelemmel kíséri a Bank kockázati szabályozását, alapvető kockázati mutatószámait; megtárgyalja a Bank stratégiai kérdéseit; havi szinten kockázati jelentést kap. Az Igazgatótanács testületei közül e Bizottságban volt magyar képviselő 2013 és 2016 között.
- Javadalmazási és Költségvetési Bizottság (9 tag), amely véleményt alkot az Igazgatótanács részére a Bank vezetésének és munkavállalóinak javadalmazását valamint nyugdíját érintő kérdésekről.
- Etikai és Compliance Bizottság (tagjai a 3 legrégebben szolgáló igazgató, valamint az Ellenőrző Bizottság elnöke), döntéshozó jogköre van az Igazgatótanács, az Igazgatási Bizottság, illetve az Ellenőrző bizottság tagjait és korábbi tagjait érintő összeférhetlenségi, érdekösszeütközési kérdésekben.

Az éves üzleti tervhez (*Corporate Operational Plan*), amely általában hároméves kitekintéssel készül, szervesen kapcsolódik a költségvetési terv (*Budget*) is. A Bank működési sajátossága, hogy e két fontos, integráns eleme a banki működésnek egymásra reflektálva, de nem integráns egésként készül, ami szerintünk eltér a legjobb banki gyakorlattól. Egy üzleti tervnek a fő célkitűzések, a részletes üzletági tervek mellett részletesen tartalmaznia kell a teljesítésükhöz szükséges erőforrások felhasználását összefoglaló, azokkal összhangban lévő elképzeléseket is. A javadalmazás minden vállalkozásnál az ösztönzés egyik kulcskérdése. Ennek kialakítására, valamint döntéselőkészítésére működik a Javadalmazási és Költségvetési Bizottság.

A Bank Alapokmánya²⁴ szerint az Igazgatótanács tagjait olyan személyek közül választják ki, akiknek függetlenségéhez és alkalmasságához nem férhet kétség; a tagok kizárólag a Banknak tartoznak felelősséggel. A tagok függetlenségére, valamint a Bank felé fennálló kizárólagos felelősségére vonatkozó feltétel azonban gyakorlati oldalról felvet bizonyos kérdéseket. Az igazgatótanácsi tagok túlnyomó többsége a jelölő tagállam kormányzatában – jellemzően pénzügyminisztériumában – tölt be valamilyen pozíciót és e kettősség legalábbis kétségeket ébreszthet a tagok tényleges függetlensége tekintetében.

²³ A Meroni doktrína részleteit illetően ld. KÁLMÁN János: Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína. *De Iurisprudentia et Iure Publico: Jog- és politikatudományi folyóirat*, VII. évf., 2013/3. 57–73.

²⁴ Alapokmány 9. cikke.

Az Igazgatótanács e sajátos összetételének következménye, hogy tagjainak javadalmazási tapasztalatai, horizontja ritkán terjed túl a jelölő tagállam központi államigazgatásának bér- és egyéb kompenzációs rendszerén. Az EIB azonban a banki szférában tevékenykedik, igaz speciális feladatrendszerrel, munkatársai, vezetői bankszakemberek, projektmenedzserek, treasury és kockázatkezelési specialisták. E körből rekrutálhatók és ehhez a világhoz hasonlítják javadalmazásukat. A banki költségvetés meghatározó komponensét a személyi költségek teszik ki, így a „budget” vitájának fókuszában mindig a bér, annak nagysága, az esetleges emelés mértéke áll. Ha a Bank tevékenysége bővül, erőforrásigénye is nő, bár a hatékonysági követelmény nagyon erős ezen a területen, mégis nőnek költségei is. A költségek bevételfedezettségi aránya így is magas, meghaladja a 200%-ot. A további költségelemek nagysága a személyi költségeknél jelentősen kisebb arányú. A hatékony költséggazdálkodást a Bank elnöke mellett két ezzel a feladattal megbízott alelnök is felügyeli.

Az *Igazgatási Bizottság (Management Committee)* felelős a Bank napi működésért az Elnök irányítása és az Igazgatótanács felügyelete mellett. Az Igazgatási Bizottság tagjai az elnök és a 8 alelnök, akiket a Kormányzótanács nevez ki 6 évre – illetve ment fel – az Igazgatótanács javaslata alapján. Az Igazgatási Bizottság gondoskodik a forrásbevonási, valamint finanszírozási műveletekre vonatkozó előterjesztések előkészítéséről, illetve a jóváhagyást követő végrehajtásáról. Sürgős esetben azonnali intézkedéseket hozhat az Igazgatótanács egyidejű tájékoztatása mellett. A Bank szervezete és működésére vonatkozó szabályokat az Igazgatási Bizottság határozza meg. Az Igazgatási Bizottság testületi alapon működő döntéshozó szervezet, amelynek tagjai egyenlők, és a Bank elnökének nincsenek alárendelve. Az elnöknek néhány területen vannak speciális egyéni hatáskörei, mint például:

- vezeti az Igazgatótanács és az Igazgatási Bizottság üléseit,
- a Bank munkaszervezetének élén kinevezési és felmentési jogkört gyakorol,
- képviseli a Bankot jogi és egyéb ügyekben (átruházható hatáskör),
- javaslatot tehet az Igazgatótanács szakértő tagjainak személyére.

Az Igazgatási Bizottság döntéseit a jelenlévő tagok egyszerű többségével hozza. Az elnök és az alelnökök a hivatalos üléseken kívül is gyakori konzultációkat folytatnak a bankot érintő számtalan kérdésben. Mindez a hagyományos európai vitakultúra stílusában, tartalmas, olykor éles eszmecserék formájában, de a konszenzuseresés és a másik fél álláspontjának és személyének teljes tiszteletével. Az eredmény, a ritka kivételektől eltekintve, az egyhangúság elérése. Az elnök említett külön jogosítványai miatt azon kérdésekben, ahol az Ő joga dönteni, ott személyes habitusán, vezetői kultúráján múlik, hogy mennyiben veszi figyelembe alelnöktársai javaslatait, véleményét. Az Irányítási Bizottság jelenlegi és volt tagjai ezirányú tapasztalataikról még nem nyilatkoztak a nyilvánosság előtt. Ellentétben az USA politikai és gazdasági vezetőinek gyakorlatával az EIB volt elnökei és alelnökei nem írtak memoárokat.

Az Igazgatási Bizottság tagjainak kiválasztása részben a formális szabályozás, részben pedig a szokás(jog) alapján történik. A Bank Alapokmánya meghatározza ugyan az Igazgatási Bizottság létszámát, azt azonban nem, hogy a négy legnagyobb tulajdoni hányaddal rendelkező tagállam mindig jogosult tagot jelölni, míg a többi tagállam kisebb-nagyobb létszámú országcsoportokba osztva rotációs alapon jogosult a jelölésre. Az országcsoportok a következők:

- Spanyolország, Portugália,
- Belgium, Hollandia, Luxembourg,
- Írország, Dánia, Görögország, Románia,
- Ausztria, Svédország, Finnország, Észtország, Lettország, Litvánia,
- Bulgária, Csehország, Ciprus, Horvátország, Lengyelország, Magyarország, Málta, Szlovákia, Szlovénia.

Noha az Igazgatási Bizottság tagjainak megbízatása 6 évre szól, a nagyobb országcsoportok esetén – belső megállapodásuk alapján – a tag (alelnök) 3 vagy 4 év szolgálat után lemond és ezáltal átadja helyét a következő tagállam jelöltjének. E lemondás formálisan mindig önkéntes, de mintegy elvárt, és ezáltal a gyakorlat ellenében az Alapokmány, illetve az EUMSZ rendelkezéseivel. E gyakorlat egyúttal azzal a következménnyel is jár, hogy az Igazgatási Bizottság egyes tagjai közel nem tudnak olyan hatékony munkát végezni, mint a teljes mandátumot kitöltők, amely összességében a Bank működésének hatékonyságára is káros hatással van.

Specialitása az Igazgatási Bizottság tagjai mandátumának, hogy a megbízatásuk ugyan megújítható, ha azonban a tag megbízatása úgy jár le, hogy a Kormányzótanács pl. jelölt hiányában nem nevez ki új tagot, a pozíció betöltetlen marad. E helyzetet orvosolhatná az az uniós intézményi szabályozásban – pl. a Bíróság, vagy a Számvevőszék tagjai esetében – ismert és alkalmazott megoldás, miszerint a tag mandátuma egészen addig meghosszabbodik, amíg utódját ki nem nevezik.

Noha az Igazgatási Bizottság tagjait az Igazgatótanács javaslatára a Kormányzótanács nevezi ki, 2016 óta egy további testület – Kinevezési Tanácsadó Bizottság – is véleményt mond a jelölt alkalmasságáról. Az erre vonatkozó szabályozás nem a Bank Alapokmányában, hanem Eljárási Szabályzatában (*Rules of Procedure*²⁵) kapott helyet. E Bizottság tagjait az elnök javaslatára a Kormányzótanács nevezi ki hat évre. A tagok kinevezésére 2017 februárjában került sor.

A Bizottság nem kötelező véleményt alkot az Igazgatási Bizottságba jelölt tag alkalmasságáról, figyelembe véve az Alapokmányban meghatározott feltételeket.

Ugyancsak 2016 óta a Bank eljárási szabályzata speciális rendelkezéseket tartalmaz az Igazgatási Bizottság azon tagjának felfüggesztésére, aki komoly vagy feltételezett szabálytalanságot követett el, vagy szakmai kötelezettségeit súlyosan megsértette és ezzel a jogsértéssel, vagy Bank reputációját egyéb módon beárnyékolva nem tudja feladatait ellátni. Ilyen esetben a Bank elnöke a Kormányzótanács elnökének egyetértésével, az Etikai és Compliance Bizottsággal való konzultációt követően függesztheti fel az érintett alelnököt (az alelnököt ilyen esetben a Kormányzótanács elnöke függesztheti fel).

Az Irányítási Bizottság példája jól mutatja a fentebb már részletezett országcsoport szisztéma előnyeit és hátrányait egyaránt. 2004 után cseh, lengyel, szlovén alelnökök képviselték az országcsoportot a Bankban, 2013-ban választották meg az első magyar alelnököt, hat évre, aki az országcsoport megállapodás szerint eljárva három év után lemondott, átadva helyét a jelenleg is tevékenykedő szlovák alelnöknek. 14 év alatt öt

²⁵ Rules of Procedure (Version in effect at 1 September 2016) http://www.eib.org/attachments/general/rules_of_procedure_en.pdf

alelnök, miközben például Olaszországot 11 éve ugyanaz a kiváló szakember képviseli. Úgy véljük, hogy lehetőségeik, hatásaik nem összemérhetőek.

A Bank szabályos működését az *Ellenőrző Bizottság (Audit Committee)* felügyeli, amelynek hat tagját a Kormányzótanács nevezi ki hat évre (nem megújítható), évente egy-egy új tagot kinevezve. 2018 júniusától magyar tagja is van a testületnek. A gyakorlatban azonban a tagok kinevezése, cseréje itt is hasonló kérdéseket vet fel, mint az Igazgatási Bizottság tagjai esetében, és a szabályozás, valamint a gyakorlat lényeges eltérése itt is lényeges működési és átláthatósági kérdéseket indukál.

Az Ellenőrző Bizottság alapvető feladata megegyezik a magyar társasági jogban is ismert felügyelőbizottsági feladatkörökkel, így különösen a könyvvizetés, valamint a beszámoló ellenőrzése anyagi és alaki értelemben egyaránt. A Bizottság feladata annak igazolása a Kormányzótanács felé, hogy a beszámolóban feltüntetett információk hiteles, megbízható és valós képet adnak a Bank pénzügyi helyzetéről, a Bank a tevékenységét szabályosan végezte, valamint tevékenysége összhangban van az Alapokmány és az Eljárási szabályzat rendelkezéseivel. Az Ellenőrző Bizottság e nyilatkozatának elfogadásához egyhangú döntés szükséges.

Az Ellenőrző Bizottság az Alapokmány értelmében azt is vizsgálja, hogy a banktevékenység megfelel-e a legjobb banki gyakorlatoknak. E feladatmeghatározás során némi eltérés tapasztalható az Alapokmány angol, francia, illetve magyar nyelvű változatai között, mivel míg az angol és francia változatok a legjobb banki gyakorlatnak (*best banking practices / meilleures pratiques bancaires*) megfelelő tevékenységet írnak elő, addig a magyar változat a prudenciális banki működés fogalmat használja. Itt eltekinthetünk attól, hogy a banki működés nem tud prudenciális lenni, csak legfeljebb prudens, azonban a szóhasználatnak kiemelt jelentősége is lehet. Míg ugyanis a prudens banki működés követelményeit megtaláljuk az EU prudenciális szabályozásában (kiemelve e körből a CRD irányelvet²⁶ és a CRR rendelet²⁷), amelynek hatálya alól az EIB és a multilaterális bankok az alapokmányaik által ki vannak véve, addig a legjobb banki gyakorlat fogalma, elemei és követelményei nem öltenek jogszabályi formát, legfeljebb az Európai Bankhatóság irányelveiben és egyéb iparági standardokban követhetők nyomon. Ezen irányelvek és standardok alapvetően általános jellegűek és mint ilyenek a kereskedelmi bankok tevékenységéhez szolgálhatnak egyfajta zsinórmértékül. Az EIB – hasonlóan a többi multilaterális fejlesztési bankhoz – azonban sok tekintetben különbözik a kereskedelmi bankoktól, ekként a legjobb banki gyakorlat követelményeit is csak megszorításokkal tudja alkalmazni.²⁸

²⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 176., 2013.6.27., 338–436. o.

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról, HL L 176., 2013.6.27., 1–337. o.

²⁸ Az alkalmazandó szabályokat a Bank Best Banking Practice Guiding Principles of the European Investment Bank című dokumentumában tette közzé 2018 októberében. http://www.eib.org/attachments/general/best_banking_practice_guiding_principles_en.pdf

Az Ellenőrző Bizottság munkáját az általa megbízott külső *könyvvizsgáló(k)* segíti(k). A könyvvizsgálók státuszára vonatkozó szabályozás specialitása, hogy a Bank működésére vonatkozó külső szabályozás említést sem tesz róluk, mindössze a belső szabályozásban, az Eljárási szabályzatban találhatunk rájuk vonatkozó utalást, miszerint az Ellenőrző Bizottság nevezi ki a munkáját segítő külső könyvvizsgálókat, (az Igazgatási Bizottsággal való konzultációt követően). A külső könyvvizsgálók kiválasztásának további részleteire (pl. kiválasztási folyamat, megbízási idő és annak esetleges kiterjesztése, a beszámoló könyvvizsgálata melletti egyéb feladatok esetleges ellátása) azonban az Eljárási szabályzatban sem találunk további iránymutatást. Ami egyértelműen látszik, hogy a 2008-ban kiválasztott könyvvizsgáló mindmáig ellátja a Bank könyvvizsgálói feladatait, ami a vonatkozó uniós szabályozással²⁹ összhangban van ugyan, de az is megállapítható, hogy megbízatása óta már lényegesen hosszabb idő eltelt, mint az őt megbízó Ellenőrző Bizottság tagjainak nem megújítható hivatali ideje.

A fent említett kiemelt testületeken túlmenően további *speciális döntéshozó fórumok* is működnek a Bankban. E döntéshozó fórumok létét leginkább az indokolja, hogy a Bank nem saját forrásaiból és saját kockázatára, hanem esetenként külső mandátumok, illetve ahhoz kapcsolódó garanciák alapján is végez finanszírozási tevékenységet. E körből három elem emelendő ki

- az ESBA Irányító Bizottság, Beruházási Bizottság és ügyvezető igazgató (*EFSI Steering Board, Investment Committee and managing director*),
- az Investment Facility Bizottság valamint
- a Trust Funds bizottságok.

4. Az Európai Stratégiai Beruházási Alap és az EIB

A Bank életében különös jelentősége az *Európai Stratégiai Beruházási Alapnak* (ESBA/EFSI) van.³⁰ Az EIB tevékenységének szélesítését, kockázatvállalási képességét bővíti az ESBA keretében nyújtható finanszírozás, amelynek hátterét egy 16 Mrd euró összegű uniós garancia biztosítja. Az Európai Stratégiai Beruházási Alap létrehozását az Európai Bizottság kezdeményezte 2014 őszén annak érdekében, hogy megoldást találjon és nyújtson az európai gazdaságot sújtó beruházási volumensökkenés megállítására és a folyamatok irányának megfordítására. Az ESBA nem egy hagyományos értelemben vett pénzalap, hanem a Bizottság és a Bank kontraktuális együttműködése, amelyhez a Bank eredetileg 5 Mrd euró saját forrással, a Bizottság (az EU költségvetés) pedig 16 Mrd euró összegű portfóliogaranciával járul hozzá. E garancia lehetővé teszi a Bank számára a korábbiaknál kockázatosabb (de nyilvánvalóan nem

²⁹ A közérdeklődésre számot tartó gazdálkodó egységek jogszabályban előírt könyvvizsgálatára vonatkozó egyedi követelményekről szóló 537/2014/EU rendelet 17. cikke szerint a könyvvizsgálói megbízás időtartama legfeljebb 10, nyilvános pályázaton történő kiválasztás esetén akár 20/24 év lehet (amely lényegesen hosszabb a magyar szabályozás által megengedett legfeljebb 5 éves megbízási időnél).

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2015/1017/EU rendelete az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról, HL L 169., 2015.7.1., 1–38. o. (ESBA rendelet).

spekulatív) projektek finanszírozását, amelyekben korábban az alacsonyabb kockázati limitek okán nem vehetett részt.

Az ESBA kitűnő példája a Bank politika irányította tevékenységének, de egyben bankszerű működésének, valamint az egyes tagországok, országsoportok eltérő helyzetének és lehetőségeinek az EU-n belül. A kezdeményezés az Európai Bizottság újjáalakulásának (2014), a válság utáni lassú és egyenetlen visszakapaszkodási tapasztalatoknak, Európa versenyképességi elmaradásának, és az EU költségvetés nem ‘puha’ korlátjának együttes következménye. Az ‘Alap’ (amely nem egy valódi pénzügyi alap, hanem inkább hitelforrás és költségvetési garancia együttes biztosítása) a növekedés fenntarthatóvá tételét, a foglalkoztatottság növelését és a tartós fejlődés fejlesztési, innovációs és alkalmazási feltételeit hivatott megteremteni a magántőke erőteljesebb bevonásával és az azt elősegítő kockázattávállalási, kockázatmegosztási eljárások, újonnan kidolgozott banki termékek, sőt szélesebb körű speciális aktivitás (értsd a korábban befogadottaknál lényegesen gyengébb ügyfélminőség, sokkal magasabb ügyletkockázat) mellett.

Az EU költségvetési garanciája a Bank stabilitását, az új termékek és módszerek pedig a tőkeáttételt és a tényleges gazdasági hatások, a mobilizált befektetés összvolumenét és természetesen minőségi és mennyiségi következményeit érintette kedvezően. Így sikerült elérni, hogy 2018 július végére a mobilizált befektetési volumen meghaladta a tervezett 315 milliárd eurót, elérte a 330 milliárdot. Mindezzel hozzájárult az EU gazdaságának stabilizálásához, bizonyos szépséghibákkal. A fiatalabb tagországok nagy része, így Magyarország is mind a projektek számában, mind az ESBA források allokációjában, mind pedig a mobilizált összes befektetési összegben szerény eredményeket ért el. A V4 országok közül Lengyelország jelentős, Szlovákia és Csehország átlagos, Magyarország átlag alatti pénzügyi erőforrástömeghez jutott. Fontos e helyen kiemelni, hogy a források elosztása tekintetében nincsenek a tagállamokra egyedi kvóták, limitek meghatározva. E tanulmánynak nem tárgya az okok részletes és alapos elemzése, pusztán egy meglévő lehetőség jelzése, amelynek időtávja 2020 utánra nyúlik. Az ESBA forrásainak megszerzése természetesen sok munkát, erőfeszítést igényel, az elfogadott projektek megvalósításának adminisztratív terhei is vannak. Mindebben segít az ESBA tanácsadói hálózat, amelynek magyar intézménye is van: az MFB Magyar Fejlesztési Bank személyében. Mindez egyben igen jó tanulási tapasztalatszerzési lehetőség, a mezzo- és mikrointegráció elősegítője, és így a vállalati és banki előnyök mellett a nemzetgazdaság legszélesebb értelemben vett egységesülését is elősegíti. 2018-tól lehetőség nyílt az agrár- és erdészeti, valamint a kifejezetten kohéziós jellegű projektek finanszírozására is.

Az ESBA aszimmetrikus erőforrás-megoszlása mellett jelentős másik hiányossága, hogy bár az eredeti terv az uniós bürokrácia, az eljárások, az ellenőrzés és természetesen a sokszintű mechanizmus jelentős egyszerűsítését is célul tűzte ki, a mechanizmus átforgalmazásában igen kevés eredményt sikerült elérni. Mindez az egész elképzelés teljesítésének megítélését is jelentősen lerontja és további hatása az EU költségvetési tervezési és egyeztetési rendjének változatatlansága, amely nem segíti az új pénzügyi ciklus feltételeinek gördülékenyebb kidolgozását.

Az ESBA-rendelet a finanszírozási műveletek végrehajtását az EIB-re bízta, azonban egy speciális szervezeti és eljárási rendben rendeli megvalósítani. Az *Irányító Bi-*

zottság feladata az ESBA stratégiai orientációja, ideértve az uniós garancia elosztását az infrastruktúra és innováció ablakon belül; a működési szabályok és eljárások meghatározása; a beruházási platformokkal és a nemzeti fejlesztési bankokkal vagy intézményekkel folytatott műveletekre vonatkozó szabályokat meghatározása; az ESBA kockázati profiljának meghatározása. Az irányítóbizottságnak öt tagja van: három tagot a Bizottság delegál, egyet az EIB, egy szavazati joggal nem rendelkező szakértő tagot pedig az Európai Parlament.

Az ESBA keretében az EIB által finanszírozott ügyletekhez kapcsolódó uniós garancia biztosításáról a *Beruházási Bizottság* dönt. E Bizottság az EIB-től teljesen független testület, tagjai nem kérhetnek, és nem fogadhatnak el utasításokat az EIB-től, az uniós intézményektől, a tagállamoktól, vagy bármely más köz- vagy magánszervezettől. A Beruházási Bizottságnak nyolc független szakértőből és az ügyvezető igazgatóból áll. Tagjait nyílt kiválasztási eljárás alapján az irányítóbizottság nevezi ki határozott, legfeljebb három évig tartó időtartamra. Megbízatásuk megújítható, azonban a megbízatás időtartama összességében nem haladhatja meg a hat évet.³¹ A Testületnek van magyar tagja is, Bajnai Gordon korábbi miniszterelnök személyében.

Az ESBA végrehajtásának fő felelőse az ügyvezető igazgató, akinek feladata az ESBA napi szintű irányítása, valamint a Beruházási Bizottság üléseinek előkészítése és az elnöki teendők ellátása. Az ügyvezető igazgató és helyettese megfigyelőként vesznek részt az Irányító Bizottság ülésein. Az ügyvezető igazgató negyedévente jelentést tesz az ESBA tevékenységéről az Irányító Bizottságnak. Az ügyvezető igazgató és helyettese kiválasztása egy igencsak összetett eljárásban történik. A kiválasztási eljárás kezdetén az Irányító Bizottság az EIB által lefolytatott nyílt eljárást követően kiválaszt egy-egy jelöltet az ügyvezető igazgatói és a helyettes ügyvezető igazgatói pozíció mindegyikére. A jelölteket az Európai Parlament meghallgatja és amennyiben támogatja kinevezésüket, az EIB elnöke nevezi ki őket határozott, legfeljebb három évig tartó időtartamra, amely egy alkalommal megújítható. Összeségében ez az eljárás az EIB elnök kiválasztási eljárásánál is sokkal bonyolultabb.

5. A Brexit következményei az EIB működésére

Jellegében természetesen eltérő, azonban hatásaiban igen jelentékenyek és kedvezőtlenek lehetnek a Brexit (mint politikai döntés) közvetlen és közvetett következményei a Bankra nézve.

A Brexit nemcsak a Bank tulajdonosi összetételét és szerkezetét érintő jelentős változás lesz, de egyben a döntéshozatal, az irányítási, belső szabályozási rendszer működését is jelentősen befolyásoló módosítás is. Az Egyesült Királyság kilépésének következtében rendezni kell a Bank tőkehelyzetét, pótolni, sőt lehetőleg bővíteni a ki-

³¹ A Beruházási Bizottság szakértőinek kinevezésekor az Irányító Bizottságnak gondoskodnia kell a tagok sokrétűségéről annak érdekében, hogy a beruházási bizottság széleskörű ismeretekkel rendelkezzen a finanszírozható ágazatokról és az Unión belüli földrajzi piacokról. Mindezek mellett azonban a legfontosabb követelmény, hogy a Beruházási Bizottság összetételének nemi szempontból kiegyensúlyozottnak kell lennie.

eső jegyzett és saját tőkét. Mindezt szabályozott, átlátható módon, a piacok, a hitelminősítő intézetek, az ügyfelek és a tagok számára érthető, követhető, kiszámítható, s így megnyugtató módon kell végrehajtani, ami nem csökkenti a Bank iránti bizalmat és egyben fenntartja a Bank üzleti aktivitását, problémamegoldó képességét, valamint megeremti a jövőbeli működés stabil feltételrendszerét. Mindezen feladatok jelentős része még 2019. március 29-e előtt elvégzendő. Az átalakítások módosítják a tulajdonosi arányokat, megerősíthetik, vagy némileg csökkenthetik a legnagyobb tagok pozícióit, megváltoztathatják az Igazgatótanácson belüli döntési arányokat. Megváltozhat az Igazgatási Bizottság összetétele, szerepköre. Minősített többséget igényelhet a két-három legfontosabbnak tartott igazgatósági kompetencia.

A Brexit ugyanakkor lehetőség is. Általa lehetőség nyílik arra is, hogy módosítsák az országcsoportok (*constituency*) összetételét, szerepkörét, figyelembe véve a fiatalabb tagországok megnövekedett gazdasági súlyát, fejlődésük dinamikáját, befolyásuk megerősödését Európában és globálisan egyaránt. Mindezen kérdések jelenleg a megvitatás és a döntéshozatal szakaszában vannak. A Bank Kormányzótanácsa 2018. júniusi ülésén egy magas szintű szakértői bizottság létrehozását határozta el, amely szeptember 3-án már meg is kezdte a működését, az EU Elnökségét a jövőben ellátó Románia pénzügyminisztériumi államtitkára vezetésével. A testület feladata egy önkéntes, aszimmetrikus tőkeemelési javaslat komplex kidolgozása, valamint az azzal szervesen összefüggő irányítási, országcsoport-együttműködési, szervezeti elképzelések megfogalmazása a Kormányzótanács számára a 2019 júniusi határidővel.

6. Külső ellenőrzés

A külső ellenőrzés rendszere speciálisan alakul az EIB esetében, amelynek oka többek között az intézmény speciális, egyedi jellege. Az EIB egyszerre bank, multilaterális pénzügyi intézmény és uniós intézmény is. Finanszírozási tevékenységét részbe saját kockázatra végzi, részben pedig az Európai Unió által rábízott mandátumként és/vagy az EU költségvetési garanciavállalásával.

E speciális intézményi helyzetre való tekintettel az Európai Unió legfőbb pénzügyi ellenőrző intézménye, az *Európai Számvevőszék* azon banki ügyleteket ellenőrizheti, amelyek megvalósítása uniós mandátum, vagy garanciavállalás keretében történt. A Számvevőszék e hatásköre az Európai Unió működéséről szóló Szerződésen³² (EUMSZ) alapul. Az ellenőrzés végrehajtásának részleteit az Európai Számvevőszék, a Bizottság és az EIB között megkötött háromoldalú megállapodás rögzíti.³³

Korábban a Római Szerződés, jelenleg az EUMSZ 325. cikke értelmében az Unió és a tagállamok együtt küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen. Az Unió részéről e küzdelem az uniós intézmények – köztük az EIB – aktív tevékenysége által valósítható meg. Az Unió szervezetrendszerében 1999-ben jött létre az *Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF)*, amellyel való

³² EUMSZ. 287. cikk (3) bekezdés.

³³ Tripartite Agreement between the European Commission, the European Court of Auditors, and the European Investment Bank (26 September 2016).

együttműködés, vizsgálatai lefolytatásának elősegítése valamennyi uniós intézmény kötelezettsége. A pénzügyi érdekek védelmének fogalmi meghatározásában szinte magától értetődik, hogy annak immanens része a költségvetési érdekek védelme, ideértve a költségvetés bevételi és kiadási oldalának védelmét. Kérdésként merülhet fel, hogy a költségvetésen túlmenően az EU pénzügyi érdekeinek fogalmi körébe mi tartozhat. Az OLAF létrejöttét követően az Európai Központi Bank (EKB) és az EIB úgy értelmezték a vonatkozó szabályozást,³⁴ hogy az OLAF hatásköre csak az uniós költségvetést érintő csalásokra korlátozódik, így a két bankban nincs hatásköre vizsgálatokat folytatni és ennek okán elzárkóztak az OLAF-fal való együttműködéstől. Az Európai Bizottság a két bankkal szemben keresetet nyújtott be az Európai Unió Bíróságához, amely mind az EKB, mind pedig az EIB esetében kimondta, hogy a csalás és az uniós pénzügyi érdekeinek megsértése elleni küzdelem nem korlátozható csak a költségvetés védelmére, hanem a kötelezettséget széleskörűen értelmezve mindenféle pénzügyi érdeksérelemre kiterjed és ennek okán a két bankot is együttműködési kötelezettség terheli a Csalás Elleni Hivatallal.³⁵ A Bíróság ítéletei alapján az érintettek álláspontjukat megváltoztatva és a szükséges jogi kereteket kidolgozva elősegíti az OLAF munkáját.³⁶

Az Unió pénzügyi érdekeinek potenciális sérelmével összefüggésben az EIB működése tekintetében kiemelendő, hogy a jelenlegi uniós támogatási-finanszírozási célkitűzések keretében folyamatosan erősödik és széleskörűségében is egyre fontosabbá válik a Bizottság és az Európai Beruházási Bank együttműködése különböző területeken, amelynek során meghatározott célok finanszírozására az EIB nem egyszerűen saját forrásait használja fel, hanem ezek megvalósítását segítő a Bizottság ezeket az EU költségvetése terhére nyújtott garanciákkal támogatja. Ekként a Bank, mint az EU költségvetési garanciák kedvezményezettje a költségvetés egyfajta közvetett végrehajtójává válik. Számos ilyen pénzügyi konstrukció közül ehelyütt a két legfontosabbat emeljük ki:

- a Külső Finanszírozási Megbízás (*External Lending Mandate – ELM*), amelynek végrehajtását a keleti és déli partnerség országaiiban az Unió kívüli beruházási projekteket támogató finanszírozási műveletek veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott – a 2014-2020 közötti időszakban összesen 30 Mrd euró összegű – uniós garancia³⁷ teszi lehetővé, valamint

³⁴ Európai Parlament és a Tanács 1073/1999/EK rendelete az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról (ma már nem hatályos).

³⁵ C-11/00. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Központi Bank, ECLI:EU:C:2003:395; az ítélet részletes elemzését ld. VÁRNAY Ernő: Az Európai Bizottság kontra Európai Központi Bank ügy. *Jogtudományi Közlöny*, 2004/6. 169–187.; C-15/00. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Beruházási Bank ECLI:EU:C:2003:396.

³⁶ EIB Board of Governors' decision relating to OLAF and measures to combat fraud (August 2004) http://www.eib.org/attachments/general/pv_cg_olaf_en.pdf (2018. 09. 14)

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 466/2014/EU határozata az Unió kívüli beruházási projekteket támogató finanszírozási műveletek veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott uniós garanciáról HL L 135., 2014.5.8., 1–20. o.

- az Európai Stratégiai Beruházási Alap keretében nyújtott finanszírozás, amely háttérét egy 16 Mrd euró összegű uniós garancia biztosítja.³⁸

Azon túlmenően, hogy az EIB, mint az uniós jog alapján létrejött intézmény, amely egyben a világ legnagyobb multilaterális pénzügyi intézménye, az esetleges veszteségeit a saját forrásai – és végső soron a tagállamok által biztosított tőkéje – terhére kénytelen finanszírozni, a fent említett uniós költségvetési garancia által az esetleges veszteségek részben az uniós költségvetést is terhelhetik.

A közpénzügyi ellenőrzésen túl, a pénzügyi intézmények esetében azok *prudenciális szabályozása és ellenőrzése is lényeges kérdés*. Az EIB azonban e tekintetben is speciális helyzetben van, mivel más multilaterális pénzügyi intézményekhez hasonlóan nem terjed ki rá az EU prudenciális szabályozása és nem gyakorol felette senki prudenciális felügyeletet. Az EIB és sok más multilaterális pénzügyi intézmény (Világbank, EBRD stb.), vagy az állami szabályozás,³⁹ vagy a statútumuk, vagy mindkettő alapján ki vannak véve a az állami felügyeleti hatóságok hatásköréből. Az EIB Alapokmánya pusztán a legjobb banki gyakorlatoknak való megfelelés követelményét írja elő.⁴⁰ Ennek két magyarázata van, egyrészt formális: a létrehozásukról szóló nemzetközi szerződés így rendelkezik; másrészt tartalmi: ezen intézmények nem gyűjtenek betétet, ezért működésük nem olyan „veszélyes”, mint egy betétet gyűjtő kereskedelmi banké.

E kivételezett státusz alapján ezen intézmények felett – különösen prudenciális téren – érdemi ellenőrzést, felügyeletet lényegében senki nem gyakorol,⁴¹ noha az általuk kezelt, felvett és folyósított pénzeszközök nagyságrendje az EU költségvetésével mérhető össze,⁴² illetve eszközeinek összesített értéke az EKB által felügyelt, rendszerszinten legjelentősebb bankok összesített eszközértékével mérhető össze.⁴³ Egy esetleges, nem várt nagy értékű veszteség komolyan felvetné az EU és a tagállamok pénzügyi érdekei sérelmének kérdését.

7. Következtetések

E rövid tanulmányunkban nem csak egy egyszerű leírást kívántunk adni a világ legnagyobb multilaterális pénzügyi intézményének szervezeti működéséről, hanem arra is törekedtünk, hogy bemutassuk e működés háttérét, szabályozottságának hiányosságait és nyitott kérdéseit.

³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2015/1017/EU rendelete az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról HL L 169., 2015.7.1., 1–38. o.

³⁹ Magyarország a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény (Hpt.) 1. sz. melléklete.

⁴⁰ Alapokmány 12. cikk (1) bekezdés.

⁴¹ Eltekintve az EIB esetében az éves formális Európai Parlamenti beszámólótól és a költségvetési kapcsolatokra irányuló EU Számvevőszéki vizsgálatoktól.

⁴² Az EU költségvetés főösszege 145-150 Mrd euró, az EIB mérlegfőösszege 573 Mrd euró (2016), éves hitelezési aktivitása 70-80 Mrd euró.

⁴³ ECB List of supervised entities, published on 10 August 2018 https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.list_of_supervised_entities_201807.en.pdf

Egyértelműen azt tapasztaltuk, hogy a Bank proaktív működése erősödik, továbbá a megújulás mind szervezeti, mind személyi értelemben nemcsak folyamatos törekvés, de gyakorlat is, viszont ennek komplex átgondolása, megvalósítása lassú, a banki kultúra kontinuitásának és diszkontinuitásának harmonizálása némileg kiegyensúlyozatlan. Az elmúlt években sokat javult viszont a Bank tevékenységének bemutatása a széles nyilvánosság előtt, közérthetősége, és ebben a modern eszközök alkalmazása, továbbá ezek segítségével annak érzékeltetése, ahogyan a Bank működése hat a mindennapi életre, elsősorban az európai polgárok életviszonyaira.

Vizsgálatunk során különösen lényeges kérdésként értékeljük a bank vezető testületeinek, ezek közül is leginkább az Igazgatótanácsának és Irányítási Bizottságának összetétele és működése tekintetében tapasztalt problémákat, amelynek hatásai egyértelműen továbbgyűrűznek a Bank mindennapi működésébe. Értelmezhetetlennek tartjuk a helyettes igazgatók szerepét az Igazgatótanácsban és elengedhetetlennek tartjuk az országcsoport-rendszer jelenlegi struktúrájának felülvizsgálatát is.

Fontos előrelépés lenne a vonatkozó intézményi szabályozás reformja is, annak első lépéseként a könyvvizsgáló kiválasztása és feladatának egzakt meghatározása. Másik oldalról az ESBA-ért felelős ügyvezető igazgató kiválasztása is átgondolást igényelne, mivel kiválasztási eljárása még a Bank elnökének kiválasztási eljárásánál is jóval összetettebb, noha az ügyvezető igazgató nem rendelkezik semmilyen különös döntési jogosultsággal vagy vétőjoggal.

További kérdéseket vet fel a Bank működésének prudenciális szabályozása (nem csak az EIB, hanem a többi hasonló intézmény tekintetében is), pontosabban a szabályozás hiánya és annak a legjobb banki gyakorlatra való hivatkozással való helyettesítése. Ez EIB és több más közismert multilaterális pénzügyi intézmény összehasonlítható méretű a rendszerszinten jelentősnek tekintett kereskedelmi bankokkal, amelyek működése azonban részleteiben olykor túl is szabályozott és felügyelt.

Mindezek mellett azonban fontosnak tartjuk azt is kiemelni, hogy az EIB mindvégig hű maradt ahhoz a szellemiséghez, amelynek alapján létrehozták immár 60 évvel ezelőtt: a profitérdekeltség helyett megvalósított gazdaságfejlesztési finanszírozási feladatok folyamatos ellátáshoz.