

Bankszanálási mechanizmusok az eurózónán innen és túl

Tudományos Diákköri Dolgozat

JELIGE: KOLIBRI

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	2
1. AZ EURÓPAI BANKSZANÁLÁSI RENDSZER SZÜKSÉGESSÉGE	4
2. A BANKSZANÁLÁS FOLYAMATÁNAK KOMPARATÍV ELEMZÉSE	7
2.1 A megelőzés és a felkészülés szakasza	7
2.1.1 Szanálási terv.....	8
2.2 Korai beavatkozás	9
2.3 Bankszanálás	10
2.3.1 Szanálási célok	10
2.3.2 Szanálási feltételek	10
2.3.3 A szanálás általános elvei.....	11
2.3.4 Szanálási eszközök.....	12
3. A HAZAI INTÉZMÉNYRENDSZER ÉS AZOK FUNKCIÓINAK VÁLTOZÁSA	14
3.1 A Magyar Nemzeti Bank az új hatáskörök tükrében	14
3.1.1 Megmarad-e a jegybank függetlensége?	18
3.2 Szanálási kollégium.....	21
3.3 Az MNB „felszámolócége”.....	22
3.4 Szanálási Alap	25
3.5 Az OBA és a Szanálási Alap.....	26
3.5.1 Az OBA általi kifizetések árnyoldala.....	27
4. BANKUNIÓ.....	28
4.1 A szanálási eljárás	29
4.2 Az Európai Központi Bank többletfunkciói.....	30
4.3 Szanálási hatóság.....	31
4.4 Szanálási Alap	31
5. MAGYARORSZÁG	34
5.1 A bankunióhoz való csatlakozás hátrányai és előnyei	34
5.2 Az Egységes Felügyeleti Mechanizmus és Magyarország	36
5.3 Az Egységes Szanálási Mechanizmus és Magyarország	36
ZÁRÓ GONDOLATOK	38

ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. ábra: Példák a felügyeleti hatáskörökre.....	15
2. ábra: Felszámolási, végelszámolási, felügyeleti biztosítási tevékenységek megoszlása 2014-ben	24

Bevezetés

A 2007-től kezdődő gazdasági világválság 2008-ban Európában is eszkalálódott.¹ Ezt a helyzetet kellett és kell az Uniónak kezelnie, amely álláspontom szerint csak a tagállamok együttes, összehangolt fellépésével sikerülhet.

A tagállamok központi bankjai, illetve pénzügyi felügyeleti szervei nem voltak képesek a pénzügyi válságot egyedül kezelni, azonban nem volt kialakítva olyan szabályozás, amely azt határozta volna meg, hogyan működjenek együtt más intézményekkel. A válság felhívta a figyelmet az európai pénzügyi felügyelet gyengeségeire, valamint a válságot előrejelző és kezelő intézmények, mechanizmusok hiányára is. Az uniós kormányzati szinten hozott válságkezelő intézkedések keretében, a gazdasági és monetáris integráció megerősítése céljából ezért egy integrált, európai szintű pénzügyi felügyelet kialakításáról döntöttek.² A válság hatására a bankrendszerben felszínre kerülő további ellentmondások kezelése több lépcsőben zajlott, illetve zajlik, különböző okokra és hatásokra visszavezethetően.

A napjainkban formálódó bankunió és ahhoz kapcsolódóan a bankszanálás újonnan kiépített mechanizmusa képezi dolgozatom központi témáját. Dolgozatomat ezért az alábbi szerkezetben építem fel:

Deduktív jelleggel először bemutatásra kerül a válságot követő reformintézkedések eredményeképpen kialakuló bankszanálás új európai rendszere (átfogó jelleggel az európai uniós szabályozás célja, rendszere), ezen új mechanizmus keretében a hazai jogszabályváltozások indokai. A bankszanálás tekintetében komparatív módon, eljárási szempontból elemzem a szanálási mechanizmust, valamint a bankszanálás által felállított, módosított intézményi struktúrát is. Ennek keretében a bankszanálás folyamatának vizsgálata eredményeképpen az eljárási szabályokat az Európai Parlament és Tanács 2014/59/EU irányelve alapján mutatom be, meghatározva a folyamat minden szakaszában azt, hogy az irányelvben foglaltakhoz képest a hazai szabályozás milyen sajátosságokkal bír. Összehasonlítás tárgya lesz ugyanis a minden tagállamra kötelező keretszabályozás (a hazai szabályozást alapul véve) és az eurózóna tagállamai számára, a bankunió keretében kialakított szigorúbb mechanizmusok.

Ezt követően, a következő fejezetekben a bankszanálás intézményrendszerét kutatom. A szervezetrendszer vizsgálata során először meghatározom, hogy a vonatkozó uniós irányelv alapján milyen új funkciókkal kellett felruházni egyes pénzügyi intézményeket, továbbá, hogy

¹ A dolgozat lezárásának időpontja: 2014.11.03.

² Larosiere-jelentés

hazánkban ezen új feladat- és hatáskörök hogyan épültek rá a meglévő felügyeleti struktúrára, azok funkcióira. Fontosnak tartom elemezni és meghatározni, hogy milyen viszonyban vannak az új feladat- és hatáskörökkel felruházott intézmények, alapok, hogy rávilágíthassak az összefüggésekre, a rendszer koherenciájára vagy esetleges inkoherenciájára.

A rendszerszintű megközelítés és a magyar érdekek meghatározása érdekében kerül sor végül az euróövezeti tagállamokban kialakított bankunió bemutatására, elemzésére, hazánk vonatkozásában az esetleges csatlakozás előnyeinek és hátrányainak a meghatározására.

Kutatásaimat jogtörténeti és jogösszehasonlító módszerekkel végzem, amely kapcsán alapjául szolgálnak a releváns európai uniós és a magyar jogszabályok, jogi dokumentumok is.

Fő hipotézisem, hogy a bankszanálási mechanizmusok létrejöttével az Európai Unió tagállamaiban a bankválságokat elválaszthatjuk a tagállamok költségvetési felelősségétől, a bankcsődök államháztartásra kifejtett negatív hatásainak túlsordulását megakadályozhatjuk.

Célom, hogy a napjainkban még kialakulóban lévő európai bankszanálási mechanizmust pénzügyi jogi szempontból elemezzem, rávilágítsak a rendszer összefüggéseire és annak hazai sajátosságaira, valamint hogy a napjainkban még megválaszolhatatlan kérdések kapcsán vizsgáljam a lehetséges alternatívákat. A kutatás keretében ezért választ keresek arra a kérdésre is, hogy melyek a bankszanálás előnyei és hátrányai, mik az esetleges kockázatai jelenleg hazánk mint euróövezeten kívüli ország aspektusából.

1. Az európai bankszanálási rendszer szükségessége

A 2008-as válságot követően megnőtt a bankszanálás jelentősége. A válság felkészületlenül érte az Európai Unió tagállamait, nem voltak megfelelő mechanizmusok a bankok és befektetési vállalkozások kíségetésére, válságaik kezelésére, így azokat a tagállamok közpénzből mentették meg.³ A tagállamok egy része ennek érdekében állampapírokat bocsátott ki, melynek következtében megnőtt az államháztartási hiány és az állami eladósodás megnövekedett.⁴ Ez az állapot világított rá arra, hogy a gazdaság stabilitásának megörzése érdekében hatékonyabb eszközökre van szükség. Olyan eszközökre, amelyek segítségével lehetőség nyílik a fizetőkép telenség megelőzésére, a pénzügyi rendszer stabilitását veszélyeztető káros hatások kiküszöbölésére és a negatív következmények minimalizálására.⁵

A tagállamok erősíteni szerették volna az egymás között fennálló bizalmat és együttműködést (és a belső piac hitelességét), annak érdekében, hogy a bankválság által generált problémák ne vezessenek olyan megoldási kísérletekhez, amelyek egy ország gazdaságát és az országba vetett bizalmat meg tudják rengetni. A válságot megelőzően nem létezett a bankokra vonatkozó egységes előírás, hanem többnyire a székhelyük szerinti tagállam joga határozta meg szabályozásaikat, amely helyzet számos konfliktushoz vezetett.⁶ Ez az állapot és az eredménytelen megoldási kísérletek sorozata vezette a tagállamokat a szorosabb együttműködésre, és az ilyen helyzetek elkerülése végett a bankszanálás új európai rendszerének a kidolgozására.

2008 után az Európai Unió előtérbe helyezte a megelőzést, a korai beavatkozást, a piaci megoldások kezelését, a hiteles szanálási eszközök biztosítását és a határon átnyúló tevékenységet végző csoportok megfelelő helyreállítási rendszerének kialakítását.⁷ Az Európai Parlament a bankok állami úton történő megmentéséről 2010 júniusában jelentést tett közzé. 2011 decemberében pedig a Tanács kijelentette, hogy a legfontosabb a megelőzés és a felkészülés, valamint csökkenteni kell az állami támogatások felhasználását.⁸ A jogalkotók három alapvető dolgot szerettek volna, ha megvalósul a bankmentés szabályozása során: csak akkor szanáljanak egy bankot, ha az a csőd szélén áll; olyan finanszírozás szükséges, amely

³ 2008. október és 2011. október között az Európai Bizottság 4 500 milliárd euró (az uniós GDP 37%-ának megfelelő) értékű állami támogatást hagyott jóvá a pénzügyi intézmények tekintetében.

⁴ A bankrendszer problémáinak visszahatása a tagállam fiskális pozíciójára az alábbi országok esetében történt meg: Szlovénia, Spanyolország, Írország és Nagy-Britannia.

⁵ http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/Gyura_Gabor_Szanalas_bankmentes_maskent.pdf (2014. 10. 27)

⁶ COM(2012) 280 végleges

⁷ https://felugyelet.mnb.hu/data/cms2347849/hitint_120427_szakalgy.pdf (2014. 10. 24)

⁸ COM(2012) 280 végleges

mögött garanciák állnak; valamint egy olyan keretrendszer legyen kialakítva, amely megfelelő eljárásokat, eszközöket, elveket ad. Kardinális kérdés volt továbbá az is, hogy ne csak a hitelintézetekre, hanem a befektetési vállalkozásokra is terjedjen ki ez a mechanizmus.⁹ Majd hosszas egyeztetések, és konzultációk eredményeképpen az Európai Unió 2013-ban fogadta el a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról szóló irányelvet.¹⁰

A bankszanálás egy speciális eljárás, amelyet a bankok fizetéseképtelensége esetén alkalmaznak a fizetéseképtelenségi eljárás alternatívájaként. A pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló törvény javaslatában a bankszanálás definíciója: „A szanálás az intézmény vagy csoport szerkezetátalakítására irányuló eljárás, amely az intézmény alapvető funkciói folyamatoságának biztosítására, a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának megőrzésére és az intézmény vagy csoport egésze vagy egy része életképességének helyreállítására irányul.”¹¹

Michel Barnier a belső piacért és szolgáltatásokért felelős biztos az alábbiakban fejt ki véleményét a bankszanálással kapcsolatban:

„A pénzügyi válság nagyon sokba került az adófizetőknek. A ma előterjesztett javaslattal teljesítjük a G20-ak keretében a pénzügyi szabályozás javítására vonatkozóan tett kötelezettségvállalásunkat. Megfelelő eszközöket kell adnunk az állami hatóságok kezébe ahhoz, hogy kezelni tudják a jövő bankválságait. Máskülönben újfent az állampolgárookra marad majd a számla kifizetése, miközben a kimentett bankok a korábbiak szerint folytathatják tevékenységüket, tudván azt, hogy újból kimentik majd őket.”¹²

Ha egy pénzügyi intézmény konszolidációra vagy likviditásra szorul, a bankszanálási mechanizmus létrejöttével a döntések várhatóan gyorsabban születnek majd, és hatékonyabbak lesznek.

Szeretném tehát hangsúlyozni azt, hogy egy válságnak rendkívül súlyos, akár rendszerszintű következményei is lehetnek, amelyet a 2008-as válság meg is mutatott. Volt, hogy a recesszió következtében egy csoporthoz tartozó vállalkozás fizetéseképtelensége kihatott az egész csoport fizetőképességére, vagy, hogy országok gazdaságát rengette meg egy-egy hazai vagy határokon átnyúló intézmény csődje.

⁹ COM(2012) 280 végleges

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve

¹¹ A pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvény javaslata

¹² Európai Bizottság: Sajtóközlemény (Brüsszel, 2012. június 6.)

A legnagyobb probléma az volt, hogy a válság megelőzésére a tagállamok többségének nem volt megoldása, míg annak kezelésére tagállamonként más-más mechanizmus, gyakorlat alakult ki. Ha azonban minden ország más-más eszközzel és célt követve próbálja elérni a pénzügyi intézmények, illetve saját gazdaságának megmentését, az valószínűleg nem fog eredményre vezetni.

A válság előtt a bankválságok kezelésére a tagállami szinten történő meghatározottság jellemző, azonban ezek nem voltak alkalmasak arra, hogy megelőzzék, kezeljék a válságot, annak rendszerszintű következményeit, vagy legalább minimalizálják annak hátrányait. Az Európai Unión belül a bankpiac problémáit nem lehetett tagállami szinten megoldani, egy erre vonatkozó uniós szintű intézkedés jobban megvalósítható. Szükség volt egy olyan közösségi jogi aktusra, amely meghatározza a tagállamok számára az elérendő minimális célokat, biztosítja a tagállamok közötti együttműködést, és olyan alapvető követelményeket fogalmaz meg, amelynek minden tagállam szabályozásában meg kell jelennie.

Egyetértek azzal, hogy az Európai Unió jogalkotó tevékenységére szükség van, hogy a tagállami jogszabályok harmonizáltak legyenek, és egy esetleges válság esetén elkerülhetőek legyenek a rendszerszintű következmények, és minimalizálhatóak legyenek a hátrányok.¹³ Így született meg a 2014/59 Európai Uniói irányelv a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról. A bankszanálás csak 2015-től lesz lehetőség választani, addig pedig az állam két opció közül választhat, vagy megmenti a bankot közpénzből, vagy pedig lefolytatják a hitelintézetre vonatkozó csődeljárást.

¹³ 2014/59/EU irányelv 11-13. cikk

2. A bankszanálás folyamatának komparatív elemzése

A következőkben bemutatásra kerül a válságot követő reformintézkedések eredményeképpen kialakuló bankszanálás új európai rendszere, ezen új mechanizmus keretében pedig a hazai jogszabályváltozások esetleges sajátosságai.

Az 59/2014 irányelv célja az volt, hogy a tagállamokban a fizetőképтелenségi eljárás, különböző eljárásjogi és anyagi jogi szabályait (törvény, rendelet, közigazgatási rendelet) harmonizálja, mivel azokat partikularitás jellemezte és többségében nem voltak alkalmasak a gyors beavatkozásra, az intézmények kritikus funkciói folytonosságának fenntartására és a pénzügyi stabilitás megőrzésére sem. Az Országgyűlés 2014 júliusában elfogadta a 2014. évi XXXVII. törvényt, amely időpont beleesik az irányelv által implementálásra meghatározott időintervallumban,¹⁴ és az abban foglalt követelményeket kielégítve.

2.1 A megelőzés és a felkészülés szakasza

A bankszanálásnak három - véleményem szerint tökéletesen kiformált és jól elkülöníthető - szakasza van: a megelőzés, a korai beavatkozás és a bankszanálás. Ezen szerkezeti egységben bemutatásra kerülnek a különböző szakaszokra vonatkozó szabályok és az egyes szakaszokban közreműködő szervek tevékenységei, feladatai. Választ kaphatunk arra a kutatási kérdésre, hogy a magyar jogszabály mennyire implementálta pontosan az európai uniós irányelvet és mely intézményeknek lett meghatározó szerepe a megelőzés, a korai beavatkozás és a bankszanálás folyamatában.

Ebben a szakaszban a törvény célja, hogy az intézmény pénzügyi helyzetének romlása esetén már rendelkezésre álljanak a megfelelő tervek és stratégiák annak reparálásának elősegítése végett. A pénzügyi intézményeknek helyreállítási tervet kell készíteniük az Európai Bankhatóság (EBH) iránymutatásai szerint (2015. július 3-ig), amelyben meghatározzák a szükséges lépéseket arra az esetre, ha az intézmény ilyen problémával szembesül.

Az intézmény által elkészített tervet a felügyeleti hatóságnak kell jóváhagynia.¹⁵ A helyreállítási tervben nem irányozható elő rendkívüli állami támogatások igénybevétele, tehát az állam pénzügyi segítségnyújtás lehetőségét figyelmen kívül hagyva kell megtervezni az eshetőlegesen helyreállítást.¹⁶

¹⁴ 2015 januárjáig kell az irányelvet implementálni.

¹⁵ Ha a Hatóságok tervezés során szanálási akadályokat tárnak fel, felszólíthatják az intézményt, hogy jogi vagy működési szerkezetét módosítsa, annak érdekében, hogy úgy alkalmazza a szanálási eszközöket, hogy az ne veszélyeztesse a pénzügyi stabilitást és ne okozzon költséget az adófizetőknek.

¹⁶ https://felugyelet.mnb.hu/data/cms2347849/hitint_120427_szakalgy.pdf (2014.10.24)

Magyarország vonatkozásában a helyreállítási tervre vonatkozó szabályokat nem a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló 2014. évi XXXVII. törvény tartalmazza, hanem a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény. Az utóbbi törvény szerint azon intézményeknek kell helyreállítási tervet készíteni, amelyekre az összevont alapú felügyelet nem terjed ki, vagy azon intézményeknek, amelyek a csoportszintű helyreállítási terv felülvizsgálata alapján erre külön kötelezettek. A helyreállítási tervet a hitelintézet vezető testülete hagyja jóvá, majd benyújtják a Felügyeleti Hatóságnak. A hatóság megvizsgálja, hogy a terv tartalmazza-e a törvényben felsorolt minimum követelményeket, ha ez megvalósul és a terv elfogadható, akkor jóváhagyja azt.¹⁷

Végül pedig a törvény lehetőséget nyújt arra, hogy a különböző pénzügyi csoportok csoporton belüli támogatási megállapodást kössenek. Így az adott csoportban lévő intézmények, ha valamelyik tagjuk pénzügyi nehézségekkel küzd, támogatást nyújthatnak neki. Ilyen támogatás lehet többek között a kölcsön és a garanciavállalás.¹⁸

2.1.1 Szanálási terv

Az irányelv rendelkezése szerint a Szanálási Hatóság készíti el a szanálási tervet az illetékes hatóságokkal történt konzultációt követően.¹⁹ A Szanálási Hatóság, az irányelvben előírt követelmények szerint köteles a terv előkészítése során azonosítani a szanálhatóság előtt álló lényeges akadályokat, és lehetőségeket kidolgozni ezen akadályok kezelésére. A Szanálási terv azonban nem számolhat rendkívüli állami pénzügyi támogatással, központi banki likviditási támogatással, valamint nem szokásos feltételű biztosítékkal, illetve időtartamra és kamatozási feltételre vonatkozó központi banki likviditási támogatással. A szanálási tervnek különböző lehetőségeket kell meghatároznia az irányelvben meghatározott eszközök és hatáskörök adott intézményre való alkalmazására vonatkozóan, majd számszerűsítve fel kell sorolnia, hogy milyen követelményeket írhat elő.²⁰

Ha ezt a magyar megoldásra vetítjük rá, majdnem teljesen egyező képet kapunk. A helyreállítási és szanálási tervre vonatkozó magyar megoldás esetén, az előbbinél az

¹⁷ 2013. évi CCXXXVII. törvény 114. §

¹⁸ Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum, amely a Bizottság közleményét kíséri (Brüsszel, 20.10.2009)

¹⁹ „A szanálási terv egy olyan részletes stratégia és útmutató, melynek segítségével az érintett szanálási hatóság képes a válságba jutott intézmény helyzetét úgy kezelni, hogy az ne jelentsen veszélyt a pénzügyi stabilitásra, és ne igényelje közpénz bevonását a válsághelyzet kezelésébe. A szanálási tervet a szanálási hatóságok –a felügyeleti hatóságok bevonásával– készítik, az érintett intézményektől kapott információk alapján.”

https://felugyelet.mnb.hu/data/cms2392607/modszertani_utmutato_helyreallitasi_terv.pdf (2014.11.25.)

²⁰ 2014/59/EU irányelv 3. szakasz

intézménynek és a felügyeleti hatóságnak (MNB), van nagy szerepe, addig az utóbbinál a szanálási hatóságnak (MNB).

A 2004. évi XXXVII. törvény alapján Magyarország vonatkozásában a következő folyamat zajlik le a bankszanálási terv elfogadását illetően. A Szanálási Hatóság meghatározza azon intézmények körét, amelyekkel kapcsolatban szanálási tervet készít (egyedi vagy csoportos, ha összevont felügyelet alá tartoznak), majd tájékoztatja ezen intézmények listájáról azt a minisztert, amely a pénz-tőke-biztosítási piacért felelős. A magyar törvény első melléklete tartalmazza azokat a minimum követelményeket, amelyeket a tervnek (mind az egyedi, mind a csoportszintű szanálási tervnek) minimálisan tartalmaznia kell. A szanálási tervben (Szanálási Hatóság Felügyelettel egyeztetve), megtalálhatóak a Felügyelet által alkalmazható lehetséges, és kivételes intézkedéseket, amelyet az intézménnyel szemben alkalmazhat, valamint azon szanálási intézkedéseket, amelyeket az MNB (mint szanálási hatóság) tehet az intézménnyel szemben a szanálási célok elérése végett.²¹

2.2 Korai beavatkozás

A korai beavatkozás²² a felügyeleti eszközök korai alkalmazását jelenti, akkor, amikor egy intézmény nem teljesíti, vagy valószínűleg meg fogja sérteni azon előírásokat, amelyek a tőkekövetelményekre vonatkoznak.²³ A intézmény felügyeletét végző szerv döntést hoz, amely következtében az adott intézménynek teljesítenie kell a helyreállítási tervben foglaltakat, vagy ha abban előre nem várt helyzettel szembesülne, módosítsa, aktualizálja a tervet. Ebben a szakaszban nagy szerepe van például az intézmény vezető testülete által kidolgozott intézkedési tervnek, az intézmény részvényesi közgyűlésének összehívásának, a szanálási terv aktualizálásához vagy a szanálás előkészítéséhez szükséges információk a szanálási hatóságnak való elküldésének.

Az Európai Bankhatóság 2015. július 3-ig iránymutatásokat dolgoz ki azzal kapcsolatban, hogy milyen feltételek teljesülése esetén kell ezen intézkedéseket alkalmazni.²⁴ A felügyeletet végző szerv rendkívüli ügyvezetőt is kinevezhet a pénzügyi intézményhez, a prudens és helyes üzletvitel helyreállítása végett.²⁵

²¹ 2014. évi XXXVII. törvény 4. §

²² Banki felügyeleti korai kiigazító intézkedései, amelynek célja a bankok szabálytalanságainak kijavítása.

²³ Kisgergely Kornél: A bankunió és a hazai pénzügyi szabályozás aktuális kérdései

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Emhaw6qei0cJ:www.treasuryclub.hu/contentfiles/treasuryclub/content/dok%2520konf%25202013%2520nov/c7679744-27c3-4d50-8905-ce996621b5a4/kisgergely-korn-l.ppt+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu> (2014. 10. 24)

²⁴ 2014/59/EU irányelv 27. cikk

²⁵ Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum, amely a Bizottság közleményét kíséri (Brüsszel, 20.10.2009)

2.3 Bankszanálás

Ha olyan helyzet alakul ki, amelyben már nem lehet megakadályozni, hogy a bank csődbe jusson, vagy valószínűsíteni lehet, hogy csődbe fog jutni, dönteni kell a bank szanálásáról. A Szanálási hatóság határoz az eljárás megindításáról, eljárási cselekményekről és a finanszírozásról.²⁶

2.3.1 Szanálási célok

A szanálási célok a 2014/59 irányelvben és a 2014. évi XXXVII. törvényben többnyire megegyeznek. Mind a két jogszabály fontosnak tartja a kritikus funkció folytonosságának biztosítását, az ügyfelek pénzeszközeinek és vagyonának védelmét, a közpénzek védelmét, illetve a pénzügyi stabilitására gyakorolt káros hatások kiküszöbölését. A magyar jogszabályban első helyen a közpénzek védelme szerepel, amely jól mutatja, hogy egy tagállam számára gazdasága megóvása a legfontosabb, míg az Európai Unió jogszabályban a kritikus funkciók folytonosságának biztosítása élvez prioritást. Az irányelvben a betétesek, és a befektetők védelme szerepel, így a személyek biztonságát helyezve a középpontba, addig a 2014. évi törvény a betétek, és befektetések (, mint tárgyak) védelmét említi.

A magyar jogszabály még külön célként említi a befektetők és betétesek bizalmának fenntartását is.²⁷ Tehát a fent említett célokból láthatjuk, hogy az Európai Unió nem tekinti elsődlegesnek sem az intézmény megmentését, sem pedig megszüntetését, mivel a célja a biztosított betétesek minél hatékonyabb védelme, a piaci funkciók működtetése, és a pénzügyi stabilitás fenntartása.

²⁶ Kisgergely Kornél i.m.

²⁷ 2014/59/ EU irányelv 31. cikk, 2004. évi XXXVII. törvény 16. §

2.3.2 Szanálási feltételek

Egy bank megmentését véleményem szerint korlátok közé kell szorítani. Abban az esetben, ha nem lennének szanálási feltételek, a bank meggondolatlanul gazdálkodna, és felelőtlenül végezné tevékenységét, gondolva a közös Szanálási Alap forrásaira. Továbbá a Szanálási Alap forrásainak a bank megmentésére való fordítása csak egy végső megoldás kell, hogy legyen, ha már más eszköz nem áll rendelkezésre.

Ennek érdekében az irányelv három konjunktív feltétel teljesülését írja elő. Fontosnak tartja, hogy egy intézmény csődhelyzetét vagy annak valószínűségét a szanálási hatóság az illetékes hatóságokkal együttműködve állapítsa meg. Második feltételként említi, hogy magánszektorbeli vagy felügyeleti intézkedéssel az intézmény csődjének elkerülése ne legyen lehetséges (releváns körülmények figyelembe vételével). Végül pedig elengedhetetlennek tartja, hogy a szanálásra közérdek miatt legyen szükség.²⁸

A magyar jogszabály is e három feltétel meglétét tartja fontosnak.

2.3.3 A szanálás általános elvei

Az irányelv a szanálási folyamat számos fontos elvét fogalmazza meg, amelyeket nélkülözhetetlennek tart a bankmentés során. Véleményem szerint ezek az alapvető elvek konzekvensen levezethetők a hitelintézeti tevékenységekből.

Ezek az általános elvek az alábbiak:

Az irányelv meghatározza a veszteségviselés sorrendjét, abban az esetben, ha egy intézmény szanálására kerül a sor. Ez a rendes fizetéseképtelenségi eljárásban alkalmazott sorrendnek felel meg, azaz először annak tulajdonosai, majd hitelezői viselik a felmerült veszteségeket.

További szabály a szanálás során, hogy annak ellenére, hogy az intézmény vezető testületét, és felső vezetését leváltják, (kivéve, ha megtartásuk szükséges a szanálási célok elérése érdekében) azok kötelesek megadni minden szükséges támogatást a szanálási célok elérése végett.

Az irányelv fontosnak tartja továbbá az olyan természetes és jogi személyek számonkérhetőségét, akik tagállami joguk szerint a polgári és a büntetőjog alapján, illetve a csődért viselt felelősségük alapján is felelősek.

Megjelenik az egyenlő bánásmód követelménye is, amikor az irányelv úgy fogalmaz, hogy ugyanazon osztályba tartozó hitelezők azonos elbánásban részesülnek, (kivéve, ha az irányelv

²⁸ A szanálási intézkedés akkor szolgálja a közérdeket, ha az szükséges egy vagy több szanálási intézkedés megvalósításához és azokkal arányos, továbbá az intézmény rendes fizetéseképtelenségi eljárás keretében történő felszámolása révén ezek a szanálási célok nem valósulnának meg ugyanolyan mértékben.

másként nem rendelkezik), illetve egy hitelező sem szenvedhet nagyobb veszteséget, mint amennyit rendes fizetéseképtelenségi eljárásban szenvedett volna.

Szanálás során érvényesíteni kell még a biztosított betétek teljes körű védelmét és azt, hogy az irányelvben meghatározott biztosítékokkal együtt hozzák meg a szanálási intézkedéseket.²⁹

A magyar jogszabályban nem szerepel az irányelvben szereplő pontok közül, az, hogy a vezető testület és felső vezetés köteles megadni minden szükséges támogatást a szanálási célok eléréséhez, a természetes és a jogi személyek számonkérhetőségének lehetősége és a biztosított betétek teljes körű védelme sem. Viszont a magyar jogszabályban külön pont az, hogy „a szanálás alatt álló intézmény fizetéseképtelenségének vagy várható fizetéseképtelenségének okait fel kell tárni” és a magyar törvény szerint nem csak a hitelező nem viselhet annál nagyobb veszteséget, mint amelyet akkor viselt volna, ha az intézményt felszámolják, hanem a tulajdonos sem.

2.3.4 Szanálási eszközök

A szanálási eszközök között van nevesítve az *üzletértékesítési eszköz*, amely alkalmazása esetén a csődbe jutott bankot vagy annak egy részét a hatóságok eladják egy másik banknak.³⁰ Ebben az esetben nincs szükség a részvényesek hozzájárulására, továbbá a gondoskodni kell arról, hogy a bankot vagy annak részét lehető legmagasabb áron adják el, nyílt, átlátható és diszkriminációtól mentes eljárás útján.³¹ A 2014. évi XXXVII. törvényben ez vagyoneértékesítésként szerepel.

Abban az esetben, ha a Felügyelet (MNB) tájékoztatja a szanálási hatóságot, hogy az általa alkalmazott intézkedés és kivételes intézkedés ellenére, továbbra is fennállnak ezen eszköz alkalmazásának feltételei, a szanálási hatóság kötelezheti az intézményt vevő felkutatására.³²

Az *áthidaló intézményt*, mint másik szanálási eszközt hídbanknak is nevezik. Alkalmazása során megkülönböztetünk egy „jó” és egy „rossz” bankot. Ebben az esetben a bank jó eszközeit és létfontosságú funkcióit leválasztják a „jó” bankhoz csatolják (állami tulajdonú bankhoz), majd később eladják, míg a rossz bankot rendes fizetéseképtelenségi eljárással felszámolják.³³

²⁹ 2014/59/EU irányelv 34. cikk

³⁰ Kisgergely Kornél *i.m.*

³¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+REPORT+A7-2013-0196+0+DOC+XML+V0//HU> (2014. 09. 21)

³² 2004. évi XXVII. törvény 36. §

³³ Kisgergely Kornél *i.m.*

Magyarországon a Magyar Nemzeti Bank, szanálási hatóságként eljárva jogosult az áthidaló intézményre ruházni tagsági részesedést, a szanálás alatt álló intézmény eszközeit, forrását, jogait, valamint kötelezettségeit.³⁴

Az *eszközkelkülönítés* csak egy másik eszközzel együtt alkalmazható, az intézmény jogosulatlan versenyelőnyének elkerülése végett. Ebben az esetben a bank rossz eszközeit egy eszközkezelő társaságra ruházza át a Szanálási Hatóság. Magyarországon az MNB teszi ezt szanálási feladatkörében eljárva hatósági határozattal. Ezzel a szanálási eszközzel tehát, hogy az alulteljesítő vagy értékvesztett eszközöket egy különálló gazdasági egységhez csatolják.³⁵

A *hitelezői feltőkésítésre* („bail in”) két módon kerülhet sor, vagy a részvényesek kizorításával vagy tőkéjük felhígításával.³⁶ Az eszköz célja, hogy ne csak a hitelintézetek és befektetési vállalkozások részvényesei viseljék a veszteségeket, hanem a hitelezők is, illetve, hogy az adófizetők minél kevésbé terheljék azok. Az intézmény reparálása céljából a hitelintézetek és befektetési vállalkozások hitelezőinek tőkéi leírhatóak vagy saját tőkévé alakíthatóak.³⁷ A hitelezői feltőkésítés kiterjed a teljes kötelezettségállományra, azonban mind az irányelv, mind pedig a magyar törvény meghatározza a kivételeket a bail-in hatálya alól, illetve meghatározzák a feltőkésítés összegének meghatározására vonatkozó szabályokat is.³⁸

Elemzésem során arra a megállapításra jutottam, hogy a magyar törvény szinte minden tekintetben megfelel a szanálási irányelvnek, amit annak ellenére sikerült megvalósítania, hogy azt, a legkorábban implementáló országok között ültette át a magyar jogrendbe.

³⁴ 2004. évi XXVII. törvény 44. §

³⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0196+0+DOC+XML+V0//HU> (2014. 09. 21)

³⁶ Kisgergely Kornél *i.m.*

³⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0196+0+DOC+XML+V0//HU> (2014. 09. 21)

³⁸ http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Gyura_Gabor_A_szanalas_mint_uj_alternativa.pdf (2014.10.27)

3. A hazai intézményrendszer és azok funkcióinak változása

Az előző fejezetben leírtakat az eljárásban részt vevő, szanálási eszközöket alkalmazó hatóságok bemutatásával folytatom. Vizsgálatom középpontjában, így először a Magyar Nemzeti Bank, illetve annak funkcióinak megváltozása, azok szélesedése és az azokkal kapcsolatban felvetődő kérdések állnak. Majd dolgozatomat olyan, általam fontosnak tartott intézményekkel folytatom, amelyekben a Magyar Nemzeti Bank meghatározó befolyással rendelkezik, így a következőkben a Szanálási Kollégiumra és a MNB új felszámolócégére térek ki. A fejezet utolsó részében pedig a Szanálási Alap és, annak OBA-val való kapcsolatával foglalkozom, amely alap létrehozására az irányelvben meghatározott követelmények teljesítése végett volt szükség.

Legelőször a Magyar Nemzeti Bankot vizsgálom az új hatáskörei, különösen a szanálási irányelvben ráruházott szanálási hatáskör tükrében. Véleményem szerint ezzel kapcsolatban számos kérdés merül fel, amelyek egy részét dolgozatomban is fontosnak tartom közelebbről elemezni, annak érdekében, hogy rávilágítsak az összefüggésekre, a rendszer koherenciájára vagy esetleges inkohereciájára. Fontos kérdés véleményem szerint, hogy nincs e már így is sok teher és felelősség a MNB-on, továbbá, hogy nem veszélyezteti e az új hatáskör a központi bank monetáris politika terén betöltött funkciójának függetlenségét. A fejezetet ezen kérdések vizsgálatával, elemzésével és az ezekhez kapcsolódó álláspontom kifejtésével kezdem.

3.1 Az MNB az új hatáskörök tükrében

Az Európai Unió több tagállamában a válságot megelőzően nem volt megfelelő a pénzügyi felügyelet szabályozása, sem tagállami, sem uniós kormányzati szinten. A válságot követően erősödött az igény a felügyeleti elégtelenségek kezelésére. Uniós szinten felállították a makroprudenciális és a mikroprudenciális felügyeletet ellátó szerveket, így az Európai Rendszerkockázati Testületet, valamint a mikroprudenciális felügyeletért felelős Európai Bankhatóságot, Európai Biztosítás- és Foglalkoztatáinyugdíj-hatóságot, illetve az Európai Értékpapír-piaci Hatóságot. A későbbiekben láthatjuk majd, hogy igen hamar rájöttek, hogy a Rendszerkockázati Testület által végzett koordináció nem elég az európai pénzügyi piac töredezettségének elkerüléséhez, melynek következménye lesz az, hogy a Bizottság 2012-ben javaslatot tesz közzé a Bankunió létrehozása végett.³⁹

³⁹ http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_3.2.5.pdf (2014.11.19)

Tagállami szinten a válságot megelőzően egyes országokban a pénzügyi felügyeleti funkciókat és a monetáris politikához kapcsolódó hatásköröket külön intézményi keretek között látták el, más országokban integrálták ezt a két funkciót, és szélesebb hatáskörrel ruházták fel a jegybankot. Az előzőre példa Korea, és Egyesült Királyság(1997), Ausztrália, és Japán (1998), Belgium (2004) és Svájc (2009), míg az utóbbit olyan tagállamok valósították meg leginkább, akik szerettek volna csatlakozni az euró-övezethez, és mivel a csatlakozást követően megszűnik a monetáris politikai alapfunkciójuk, a felügyelet átadása se jelentsen dilemmát (Írország, Hollandia stb.).⁴⁰

1. ábra: A válság előtt, néhány meghatározó ország megoldása a felügyeleti hatáskör ellátására

Jegybank a felügyeleti hatóság		Nem a jegybank látja el a felügyeletet	
<i>Kizárólag a jegybank látja el</i>	<i>Partikuláris</i>	<i>Egységes</i>	<i>Partikuláris</i>
Olaszország	Portugália	Dánia	Finnország
Németország	Hollandia	Anglia	Franciaország
Írország	Görögország	Svédország	
Belgium	Spanyolország	Ausztria	
		Luxemburg	

Forrás: <http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2012/10/032Sipos.pdf> (2014. 11. 19)

Több tagállamban sem voltak azonban megfelelőek a pénzügyi rendszer felügyeletére vonatkozó szabályozások és kialakult gyakorlatok, amelyre a válságot követően az államok is ráébredtek. Ennek hatására több tagállam törvényhozása szembesült azzal a dilemmával, hogy integrált vagy elkülönült modell lenne hatékonyabb a felügyeleti feladatok ellátására. Ennek eredményeképpen egy igen sokszínű és változatos rendszer jött létre.

A tagállamok többsége az integrált modellt választotta, ami a pénzügyi felügyelet megerősítését és a felügyelet jegybank alá integrálását jelentette, így immáron az összevont modellt választó országokban a jegybank felel a rendszerszintű kockázatok mérsékléséért és kezeléséért a pénzügyi rendszerben.⁴¹ Ezenfelül pedig fontos volt, hogy megteremtsék az összhangot a mikro-és makroprudenciális felügyelet között is.⁴² Ezt a megoldást választották

⁴⁰ <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/kozpontibankok.pdf> (2014.09.20)

⁴¹ Amikor integrálták a felügyeletet a Magyar Nemzeti Bankba példaként a Bank of England és az EKB javaslata szolgált.

⁴² http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/vitaanyagok/Felugyelet_HU.pdf (2014. 20. 27)

többek között például az írek, belgák, és a brittek, illetve a francia felügyeleti reform is ennek vetette alá magát.⁴³ Az Összevont modellen belül is alakultak ki különböző változatok. A leggyakoribb altípus vizsgálataim szerint az volt, hogy egyes országok, akik a felügyeletet integrálták a jegybank alá, az értékpapír-felügyelet és a fogyasztóvédelem (mikroprudenciális felügyeleten belül találhatóak) elkülönülten működését valósították meg.⁴⁴ Az elkülönült modell kevesebb ország választotta, köztük például Lengyelország. Vizsgálataim alapján arra az álláspontra jutottam, hogy az az ország, amely a válság előtt az elkülönült modellt alkalmazta, azok többségében az integrált modellre váltottak (pl.:írek), akik pedig az integrált modellt valósították meg, többségében maradtak e megoldás mellett (de voltak kivételek is pl.:Lengyelország.).

A makroprudenciális politika több szinten működik. Van egy globális politikai szint, amelyet különböző nemzetközi szervezetek alkotnak, majd az ezek által meghatározott kereteken belül működik az Európai Rendszerkockázati testület és a nemzeti hatóságok. 2013. július 1.-ig hatályba kellett lépnie azon tagállami intézkedéseknek, amelyek meghatározzák, hogy mely nemzeti hatóság látja el a makroprudenciális feladatokat tagállami szinten, ki lesz felelős ezek felügyeletért.⁴⁵

Magyarországon 2011-ben négy makroprudenciális eszközt a Magyar Nemzeti Bankra testáltak.⁴⁶ A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény alapján létrejött Magyarországon a Pénzügyi Stabilitási Tanács (az MNB döntéshozó szerve), amely feladata többek között a mikro-és makroprudenciális felügyelet közötti összhang megteremtése, valamint ebben az évben történt meg a felügyeleti feladatok integrálása is a MNB alá, amellyel Magyarország az összevont modellt alkalmazó államok csoportjába került.⁴⁷ Összességében az a véleményem, hogy több előnye, mint hátránya van ennek a megoldásnak. Jóllehet egy bonyolult rendszerről van szó, és fokozottabban ügyelni kell a MNB függetlenségének érvényesülésére, de ez a beolvasás egyszerűbbé tette a jegybank és a felügyelet közötti együttműködés megteremtését, a jegybank erős függetlensége által erősödik

⁴³ http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/vitaanyagok/Felugyelet_HU.pdf (2014. 11. 19)

⁴⁴ <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/kozpontibankok.pdf> (2014. 11. 19)

⁴⁵ <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/kozpontibankok.pdf> (2014.09.20)

⁴⁶ Az MNB elnöke felhatalmazást kapott, hogy rendeletben szabályozzon négy területet: a túlzott hitelkiáramlást megakadályozó előírásokat, a rendszerszintű likviditási kockázatok felépülését megakadályozó likviditási követelményeket, az anticiklikus tökepuffer időzítésének, felépítésének és működésének feltételeit, és a rendszerszinten jelentős intézmények csődvalószínűségét csökkentő többletkövetelményeket (2011. évi CCVIII. törvény 65. § (1) bekezdés).

https://felugyelet.mnb.hu/data/cms2347847/hitint_120427_makro_seregdil.pdf (2014. 10. 24)

⁴⁷ http://www.mnb.hu/Penzugyi_stabilitas/megalakult-az-mnb-penzugyi-stabilitasi-tanacs(2014. 10. 24)

a felügyeleti hatáskör, illetve ez a rendszer költséghatékonyabb, mint elődje mivel egy intézmény látja el a két feladatot.⁴⁸

A továbbiakban a központi bank új hatáskörei közül a dolgozat témájához kapcsolódó szanálási hatáskörökre térek ki részletesebben.

A válságot megelőzően, ha egy bank fizetőképtelenné vált, vagy lefolytatták a csődeljárást, vagy a tagállam dönthetett úgy, hogy közpénzből, azaz többnyire adókból megmenti a bankot. A kormányok kénytelenek voltak e két lehetőség közül választani, ha meg akarták őrizni a pénzügyi rendszer stabilitását és akadályozni azt, hogy a számlatulajdonosok millióit veszteség érje.⁴⁹

A válság kezdetekor egyedül az Egyesült Államokban állt rendelkezésre a szanálási lehetősége, de ott is csak a kis betétgyűjtő hitelintézetek vonatkozásában. Európában viszont más volt a helyzet, mivel ezen a kontinensen a szanálás fogalma szinte teljesen ismeretlen volt, többek között azért, mert itt koncentráltabban működtek a bankok és kevesebbszer került sor megrendülésükre. Természetesen Európában is megfigyelhetők voltak a bankok válságai, csődjei azonban ezeket állami eszközökkel oldották meg (pl.: államosítással).⁵⁰

A válságot követően azonban tekintettel több tagállamban egyszerre jelenlévő (nemzetközi) bankcsoportokra 2014-ben realizálódik az az igény, hogy az Európai Unióban harmonizált módon, közös eszköztárat alkalmazva, egységes keretszabályok szerint működjenek a nemzeti szanálási rendszerek. Így született meg a 2014/59/EU-es Európai Unió irányelv, amely meghatározott rendelkezései alapján minden tagállam kijelölhet bankszanálási hatóságként egy közigazgatási szervet, vagy olyan szervet, amely közigazgatási hatáskörrel van felruházva.⁵¹ Hazánkban a 2014. évi XXXVII. törvény a Magyar Nemzeti Bankot ruházta fel szanálási hatáskörrel.⁵² Ennek több előnye is van, többek között az, hogy az MNB felügyeleti és pénzügyi stabilitási feladatköreihez jól illeszkedik a szanálási funkció, illetve, hogy a szanálási tevékenység ellátásához a felügyeleti és makroprudenciális szerepkörben az MNB által összegyűjtött információk már rendelkezésre állnak. Azonban hátránya is van annak, az új feladatkör ellátásának, így többek között az, hogy a MNB-nek már így is sok feladata van,

⁴⁸ http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/vitaanyagok/Felugyelet_HU.pdf (2014. 20. 27)

⁴⁹ http://ec.europa.eu/news/economy/120606_hu.htm (2014. 10. 26)

⁵⁰ http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Gyura_Gabor_A_szanalas_mint_uj_alternativa.pdf (2014. 11. 25)

⁵¹ 2014/59/EU irányelv 15. cikk

⁵² 2014. évi XXXVII. törvény

és ezen új hatáskört csak megfelelően kiépített garanciák mellett láthatja el, illetve felmerülhet a jegybanki függetlenség sérelmének a kockázata is.

Az MNB 2015-től látja el a szanálási feladatkört. Az Európai Unió több tagállamában, mint például Németországban, Belgiumban vagy Franciaországban is létezik már egy ilyen bankszanálási keretrendszer.⁵³

A MNB felügyeleti és szanálási hatáskörének összehasonlítása során az alábbi következtetéseket vonom le. A felügyelet esetén az MNB nem gyakorol tulajdonosi jogokat az intézmény fölött, míg szanálás esetén, azt garanciák mellett megteszi.⁵⁴ Felügyelet esetén, ha a válságkezelés nem eredményes az intézmény engedélyét visszavonják és felszámolják, anélkül, hogy a kritikus funkciókat tovább vinnék, addig szanálás esetén lehetőség van a kritikus funkciók továbbvitelére is.

3.1.1 Megmarad-e a jegybank függetlensége?

A jegybankok felügyeleti hatáskörrel való felruházása mellett szól, hogy a jelentős szakmai potenciállal rendelkező központi bankok azáltal, hogy új feladatokat látnak el, azok vitele hatékonyabbá teheti a monetáris politikai döntéseket is. Viszont az is megállapítható, hogy míg a monetáris hatóságnak a monetáris politikához kapcsolódó hatásköreit függetlenül kell gyakorolnia, addig a pénzpiacok prudenciális felügyelete a kormányzat felhatalmazásán alapszik és függ attól. Mivel a prudenciális felügyeletnek együttműködnie kell a kormányokkal és más intézményekkel, ezért biztosítékokra van szükség, melyek elválasztják ezen hatáskört a jegybankok más hatásköreitől. A felügyeleti és a monetáris politikai funkciók egy intézmény keretében való ellátásának a kockázata éppen abban rejlik, hogy ezen hatáskörök elválasztására nem építenek ki megfelelő garanciákat.

A jegybank függetlenségét biztosítja, hogy a kormányok nem utasíthatják őket a monetáris politikával kapcsolatban (pl.: konkrét kamatdöntést illetően), továbbá, hogy megfelelő pénzügyi forrásokat biztosítanak feladatai ellátására. Azonban, ahogy az előző fejezetben kifejtettem a makroprudenciális politika megosztott a jegybank és a kormány között, de a hatáskör megosztás szabályai, és garanciái egyes törvények szintjén (pl.: fogyasztóvédelemről szóló törvény), az EKB véleménye szerint nem megfelelően meghatározottak.⁵⁵ Fontos továbbá azt is biztosítani, hogy a jegybanki felügyeleti funkciók ellátása során ne cél, hanem

⁵³ http://english.mnb.hu/Root/MNB/Penzugyi_stabilitas/szanalas/kerdesek-es-valaszok (2014. 10. 27)

⁵⁴ http://english.mnb.hu/Root/MNB/Penzugyi_stabilitas/szanalas/kerdesek-es-valaszok (2014. 10. 27)

⁵⁵ https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/hu_con_2013_71_f_sign.pdf (2014. 11. 19)

alapfeltétel legyen a függetlenség megvalósulása, annak érdekében, hogy a pénzügyi szektor biztonságosan tudjon működni.

A továbbiakban a függetlenség témakörét a szanálási hatáskör tekintetében vizsgálom meg közelebbről, tekintve, hogy ez adja dolgozatom egyik legvitatottabb részét.

A jegybankokra felügyeleti feladatokon felül (2013), szanálási hatásköröket (2014) is ruháztak. Amikor a MNB felügyeleti, majd szanálási feladatkört is kapott, kérdésessé vált, hogy ez nem jár-e függetlensége egy részének feladásával. Ezzel kapcsolatos dilemmákat és kételyeket az alábbiakban veszem elemzés alá.

A MNB függetlenségéről abban az esetben beszélhetünk, ha a monetáris politika vitelében semmilyen bankon kívüli személy vagy testület nem befolyásolja, így saját döntései alapján működhet, és nem kell más intézmény utasításait figyelembe vennie.⁵⁶

A központi bank függetlensége nagyon fontos, mivel egy szakmai intézmény alkalmasabb a monetáris politika vitelére, mint egy politikai.

Egyes osztályozások szerint megkülönböztethetünk jogi és tényleges függetlenséget, míg az előbbi szerint akkor valósul meg a függetlenség, ha a jogszabály azt garantálja, szavatolja (pl.: 5 évre nevezik ki a jegybankelnököt), az utóbbi pedig annak tényleges megvalósulást követeli meg.

Más csoportosítás szerint a jegybanki függetlenségnek négy típusát különböztethetjük meg, azaz az intézményi, személyi, pénzügyi és a funkcionális függetlenséget. Intézményi függetlenség azt jelenti, hogy a jegybank utasítására, döntései végrehajtásának megakadályozására, valamint annak késleltetésére nincs kompetenciája más szervnek. A személyi önállóság tartalma szerint, a jegybanki döntéshozók kinevezése, valamint elmozdítása tekintetében nincs mód befolyásolásra. A jegybank nem nyújthat folyószámlahitelt vagy bármilyen más hitelt az államnak, mert ebben az esetben ki lenne téve a kormány által meghatározott fiskális politikának, többek között ez a szabály biztosítja a gazdasági függetlenségét.⁵⁷

Dolgozatom szempontjából a magyar jegybank funkcionális függetlensége vet fel kérdéseket. Ebből a szempontból fontos és garanciális, hogy a jegybank feladatai olyan módon és szinten legyenek meghatározva, hogy az állam ne tudja azt megváltoztatni, szűkíteni abban az esetben, ha az számára nem megfelelő.

⁵⁶ Kovácsné Sipos Ágnes (2014): A jegybanki függetlenség fejlődéstörténetének vizsgálata. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 30. o.

⁵⁷ Várnay Ernő-Papp Mónika (2010): Az Európai Unió joga, Budapest, Complex Kiadó, 161-163. o.

A funkcionális függetlenség szempontjából fontos, hogy a célok, amelyek a törvényben rögzítettek, milyen kapcsolatban vannak egymással és a végső céllal. A Magyar Nemzeti Banknak különböző célokat kell elérnie. De a kérdés az, hogy mi van abban az esetben, ha ezek a célok ütköznek. Fontos az is, hogy a mindenkori kormány mennyire tud beleszólni a monetáris politika vitelébe. A monetáris politikát a jegybank alakítja, akinek a felügyeleti hatáskört nézve együtt kell működnie a kormánnyal.⁵⁸ Itt felvetődik a kérdés, hogy a hatáskörök megosztását szabályok lefektetésének hiányában, ez a helyzet nem biztosít e nagyobb beleszólást a kormányzat számára az MNB ügyeinek vitelébe.

Álláspontom szerint, tehát a felügyeleti hatáskör MNB-re testálása függetlenségi kérdéseket vet fel. A makroprudenciális politikát és a makroprudenciális felügyelet vitelét a 2013 évi törvény a MNB hatáskörébe sorolja, azonban a kormány hatáskörébe sorol egyes kérdésköröket a makroprudenciális politikával kapcsolatban. Ezek a hatáskörök a mai napig nincsenek a 2013-as törvényben meghatározottak szerint jól láthatóan elkülönítve. Az EKB véleménye az, hogy ezen hatásköröket jól láthatóan szét kellene választani és további makroprudenciális feladatokat átengedni a MNB-nek.⁵⁹

A felügyeleti hatáskör integrálását követően 2014-ben az MNB-t a szanálási irányelvben biztosított mozgástér kihasználásával szanálási feladatkörben való eljárásra is felhatalmazták. Az EKB szerint az MNB szanálási hatóságként való kinevezése összeegyeztethető annak a pénzügyi stabilitás területén betöltött szerepével. Nem befolyásolják a monetáris politikai feladatok ellátását, és nem csökkentik az arra, rendelkezésre álló forrásokat. EKB javaslata szerint továbbra is biztosítani kell a különböző hatáskörök számára a megfelelő forrásokat és döntésteret, hogy feladatait megfelelően el tudja látni.⁶⁰ A szanálásról szóló irányelv lehetővé teszi azt, hogy egy hatóság lássa el a szanálási és a felügyeleti feladatokat is, azonban ehhez szükséges az is, hogy a nemzeti törvények biztosítsák ezt megfelelő szabályokkal, garanciákkal.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a monetáris politikához kapcsolódó hatáskörök tekintetében a MNB-nek függetlennek kell maradnia, azonban a többletfunkciókkal felruházott jegybank az új funkcióit tekintve már nem tud független maradni a kormánnytól.

⁵⁸ A Magyar Nemzeti Bank Pénzpolitikai Főosztályának munkatársai: Monetáris politika Magyarországon (2000) http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Monetaris_politika/mnbhu_eszkoztar/mnbhu_eszkoztar_tanulmanyok/mnbhu_Kezikonyvek/monetaris_politika_magyarorszagon_2000.pdf (2014.10. 27)

⁵⁹ https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/hu_con_2013_71_f_sign.pdf (2014. 11.19)

⁶⁰ EKB véleménye (2014. augusztus 6.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások szanálásáról 3.old (CON/2014/62)

Mindkét hatáskör MNB által való ellátása Magyarország tekintetében rendkívül új, és példa nélküli. Álláspontom szerint a jövő titka az, hogy az új hatáskörei ellátása mellett meg tudja e majd őrizni függetlenségét, illetve hitelességét. Véleményem szerint ehhez azonban erősebb garanciák lefektetésére lenne szükség, illetve az is nélkülözhetetlen lenne, hogy a központi bank a rá nehezedő terhek, és felelősség ellenére feladatait jogszabályoknak megfelelően el tudja, és el kívánja látni. Ha ezek a követelmények megvalósulnak, akkor álláspontom szerint a jegybank megfelelően tudja majd abszolválni a jogszabályok által ráruházott hatásköröket.

3.2 Szanálási kollégium

A MNB hatáskörei az előző részben kifejtettek alapján 2014-ben szanálási feladatokkal bővültek. Ezt a feladatkört azonban nem kizárólagosan látja el, mert előfordulhatnak olyan esetek, amikor más határon túli hatóság(okkal)al együtt kell működnie vagy más külföldi hatóság döntését kötelező érvényűnek kell elfogadnia. Ezeket a megoldásokat véleményem szerint az ésszerűség és a konfliktusok elkerülésének érdeke alakította ki. Az alábbiakban ismertetem a felmerült problémákat és azoknak a magyar jogszabályban lefektetett megoldásait.

A határokon átnyúló (EU-n belül) tevékenységet végző intézetek eredményes szanálásához szükséges az, hogy az illetékes hatóságok és a szanálási hatóságok felügyeleti és szanálási kollégiumokban együttműködjenek.⁶¹ Ezen kollégiumok létrehozásához szükséges a szanálási hatóságok, illetékes minisztériumok, központi bankok, az EBH (tanácsadó), valamint a betétbiztosítási rendszerek közreműködése. Előfordulhat az is, hogy harmadik országbeli szanálási hatóságokat hívnak meg a szanálási kollégiumba, ha ezekben az országokban valamely uniós tagállamban székhellyel rendelkező intézménynek jelentős leányvállalata vagy fióktelepe van.⁶² Következtetésem az, hogy a hazai székhelyű bankok fölött, mint például az OTP, FHB vagy takarékszövetkezetek nagyobb befolyása lesz az MNB-nek, mint a külföldi székhelyű bankok esetén. Ha egy intézmény külföldi székhelyű, de Magyarországon is van leányvállalata vagy fióktelepe, akkor szanálási kollégiumot kell létrehozni. A MNB csak akkor lesz vezetője a kollégiumnak, ha az intézmény székhelye Magyarországon van. Nem uniós országokban székhellyel rendelkező intézmény esetén főszabály az, hogy az adott harmadik ország szanálási hatósága folytatja le a szanálást.⁶³ Azonban, ha Magyarországon is

⁶¹ Szanálási kollégiumot nem szükséges létrehozni az olyan csoportszintű szanálási hatóságoknak, amelyek már olyan funkciókkal rendelkeznek, mint az említett kollégium és az irányelvben meghatározott feltételeknek megfelelnek.

⁶² 2014/59/EU irányelv 81.cikk

⁶³ Több harmadik ország rendelkezik szanálási keretrendszerrel pl.: USA, Japán

van jelentős fióktelepe, leányvállalata és még legalább egy európai uniós tagállamban is, akkor európai kollégium jön létre, amelyben az MNB is részt vesz.⁶⁴

Ha egy harmadik országbeli székhellyel rendelkező intézménynek leányvállalata vagy fióktelepe van Magyarországon, de másik tagállamban nincs, az MNB elismeri a harmadik országban lefolytatott szanálási eljárást a magyarországi szervre is.⁶⁵ Azonban a törvényben felsorolt esetekben az MNB-nek lehetősége van arra, hogy az ott meghatározott feltételek teljesülése esetén hazai jog alapján szanálja az intézményt, még akkor is, ha már korábban vagy a hazai eljárással egyidejűleg a harmadik országban elkezdődött az érintett intézmény szanálása.⁶⁶

A Szanálási kollégium intézménye olyan helyzetekre kínál megoldásokat, amelyek a mindennapi életben gyakran előfordulnak, tekintve, hogy a legtöbb pénzügyi intézmény határokon túllépve végzi tevékenységét. A törvényben meghatározott esetek többségében a MNB részt vehet Magyarország területén székhellyel, fiókteleppel vagy leányvállalattal rendelkező intézmény szanálási eljárásában, azonban a törvény azt a helyzetet is szabályozza, amikor a jegybanknak el kell fogadnia a harmadik országban meghozott döntéseket. Ezzel kapcsolatban pedig arra a következtetésre jutottam, hogy a szanálási kollégium intézménye kielégítő módon megteremti az együttműködés jogi kereteit a tagállamok szanálási hatóságai között.

3.3 Az MNB „felszámolócége”

Ebben részben a vizsgálatom középpontjában az a külön alapító okirattal, szervezettel, és pénzügyi forrással rendelkező társaság áll, amely a MNB felügyeleti hatásköre ellátásának keretében szükségessé váló felszámolással, végelszámolással, illetve felügyeleti biztos kirendelésével kapcsolatos közhasznú feladatokat ellátja.

2013-ig amíg PSZÁF végezte a pénzügyi intézmények felügyeletét, addig a fent említett intézmény pozícióját a Hitelintézeti Felszámoló Közhasznú Társaság (alapító okiratának keltezése: 1997. február 28.) töltötte be, azonban 2013-ban a PSZÁF-ot integrálták MNB-be, amely állapot a társaság szabályozását illetően is változásokat tett szükségessé. A reformokat nélkülözhetetlenné tette még a 2014 szeptemberében az Európai Parlament és a Tanács által

⁶⁴ 2014. évi XXXVII. törvény 29.§

⁶⁵ http://www.mnb.hu/Penzugyi_stabilitas/szanalas/kerdesek-es-valaszok (2014. 10. 27)

⁶⁶ 2014. évi XXXVII. törvény 123.§

elfogadott, a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról szóló 2014/59/EU irányelvnek és a 2013 március 15-én hatályba lépett Ptk.⁶⁷ szabályainak való megfelelés.⁶⁸

A Hitelintézeti Felszámoló Közhasznú Társaság 2014 előtt a PSZÁF kezelésében és a Nemzeti Vagyongkezelő Zrt. tulajdonában volt. Ez a szervezet látta el 1998 óta a felügyelettel kapcsolatos végrehajtási feladatokat, majd 2011-ben jogköre bővült, amikor bevezetésre került a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezet kategória is, amely intézmény a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény által eszközölt változások következtében jött létre.

2012-ben azonban az előző évhez képest jogköre szűkült, mivel a stratégiailag kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezet csőd és felszámolási eljárásával kapcsolatos feladatok kikerülnek a társaság hatásköre alól és a 341/2012. (XII. 5.) Kormányrendelet a Nemzeti Reorganizációs Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot jelöli ki csődeljárásában és felszámolási eljárásában vagyongfelügyelőként, ideiglenes vagyongfelügyelőként, rendkívüli vagyongfelügyelőként, illetve felszámolóként. 2013. január végéig kapott határidőt a közhasznú társaság az előtte folyamatban lévő eljárások e szerv részére történő átadására.

2014 a változások éve, mind a társaságok formáját, feladatait, mind pedig a tulajdonjogok reformját illetően. Ebben az évben a Hitelintézeti Felszámoló Közhasznú Társaság neve Pénzügyi Stabilitási és Felszámoló Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságra változott, formája pedig közhasznú társaság helyett nonprofit korlátolt felelősségű társaság lett. Tulajdonosi jogokat a MNB szerezte meg (korábban MNV. Zrt), akinek ebből származó részesedése eredménytartaléka részét képezi.⁶⁹ A társaság felügyeletéért a szanálási főosztály felelős, amely három az alapító által öt évre kinevezett tagból áll.⁷⁰ A feladata a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvényben meghatározott szerint a pénzügyi szervezetek felszámolása, végelszámolása, továbbá kockázati tőkealap megszüntetése, illetve ez a társaság jogosult kirendelni a pénzügyi felügyeleti biztost is.⁷¹ Ezeket a tevékenységeket a 2011. évi törvényben a közhasznú társaságokra vonatkozó rendelkezések alapján látja el.

⁶⁷ 2013. évi CLXXVII. törvény 12.§ (1) bek.

⁶⁸ http://www.mnb.hu/Sajtoszoba/mnbhu_pressreleases/mnbhu_pressreleases_2014/mnbhu_sajto_140910 (2014.10.24)

⁶⁹ 2013. évi CXXXIX. törvény 183/D.§

⁷⁰ <http://www.psfh.hu/magunkrol.html> (2014.10.28)

⁷¹ 2013. évi CXXXIX. törvény 39.§ (1) bek., 79.§

A fent említett feladatokon kívül közhasznú tevékenységként ellát még könyvvizsgálói, számviteli, adószakértői feladatokat, illetve gazdasági-vállalkozási tevékenységeket is végezhet, azonban ezt csak az elsődleges feladatok veszélyeztetése nélkül teheti.⁷² 2015-től pedig ez a társaság lesz jogosult a szanálási biztos kiküldésére is.

2. ábra: Felszámolási, végelszámolási, felügyeleti biztos tevékenységek megoszlása 2014-ben

Felszámolás	Végelszámolás	Felügyeleti biztos
AIM Általános Biztosító Zrt.	Aktív Hitel Pénzügyi Szolgáltató Zrt.	ALBA Takarékszövetkezet,
Aurum Önszegélyező Pénztár	APSUS Pénzügyi Zrt.	Orgovány és Vidéke Takarékszövetkezet
BUDA FAKTOR Zrt.	Magnetissimo Pénzügyi Zrt.	Széchenyi István Hitelszövetkezet
Credit Service Pénzügyi Szolgáltató Zrt.	CRIF Zrt.	Széchenyi Kereskedelmi Bank Zrt.
Kelet-Kredit Pénzügyi és Befektetési Zrt.	Fortis Lease Hungaria Eszközfinanszírozási Pénzügyi és Hitelezési Zrt.	Széchenyi Lízing Pénzügyi Szolgáltató Zrt.
Magyar Ingatlanhitel Pénzügyi Zrt.	Körmend és Vidéke Takarékszövetkezet	
Orgovány és Vidéke Takarékszövetkezet	Fortis Lease Hungaria Gépjárműfinanszírozási Pénzügyi és Hitelezési Zrt.,	
Quality Financial (Mo.) Pénzügyi Szolgáltató Zrt.		
SILVER-CREDIT Ingatlan Hitel ZRt.		
PREVENCIÓ Egészségpénztár SILVER-CREDIT Ingatlan Hitel ZRt.		

Forrás: www.fokirendszer.hu⁷³

A Nemzeti Reorganizációs Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság formája és elnevezése megmaradt, azonban a 46/2014. (XI.19) NFM rendelet módosítása alapján a Nemzeti Reorganizációs Nonprofit Kft felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlója 2018. december 31-ig a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium.⁷⁴ Erre

⁷² http://www.psfh.hu/Szabalyzatok/psfn_AO_140902.pdf (2014. 11.20)

⁷³ https://fokirendszer.hu/pages/publicprojectlisthfn.aspx?d=felszamolas_hfn2 (2014.11.20)

⁷⁴ Ez a rendelet az egyes gazdasági társaságok felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét gyakorló szervezet kijelöléséről szóló 77/2012. (XII. 22.) NFM rendeletet módosította.

felhatalmazást az állami vagyonról szóló törvény meghatározott pontjai adnak.⁷⁵ Ez a társaság tehát maradt az állam tulajdonában, megőrizve pozícióját nemzeti felszámolóként.

Véleményem szerint annak ellenére, hogy egyes esetekben nem a MNB hatáskörébe tartoznak a felügyeleti feladatok végrehajtásával kapcsolatos teendők, a jegybank pozíciója tovább erősödött, hisz tulajdonosi jogot szerzett egy meghatározó feladatokat ellátó társaság fölött, amely miatt álláspontom szerint, méltán nevezi a köznyelv „szuperhatóságnak”.

3.4. A Szanálási Alap

A Szanálási Alap 2014. július 21-én hatályba lépett szanálási törvénnyel jött létre. Ehhez az alaphoz minden olyan intézménynek csatlakoznia kell, amelyikre a szanálási törvény hatálya kiterjed. Az alap célja, hogy ne az adófizetők, hanem a bankok és pénzügyi vállalkozások finanszírozzák válságba jutásuk eredményeképpen felmerült költségeket. A hitelintézetek és a befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról szóló 2014/59/EU irányelv szerint az alap feltöltési szintjének a biztosított betétek minimum 1%-át (ez a feltöltési szint, amelynél a tagállamok magasabb szintet is meghatározhatnak) kell elérnie egy tíz éves átmeneti időszak alatt, de természetesen az alapba utána is kell befizetéseket teljesíteni.

Az Alap forrását elsősorban a tagok által fizetett csatlakozási díj, rendkívüli és rendszeres éves befizetés és az alap által felvett kölcsön és kibocsátott hitelviszonyt megtestesítő értékpapír adja. Kölcsönt hitelintézettől vagy más jogi személytől vehet fel, azonban a MNB-től nem. A csatlakozási díjat, minden hitelintézetnek és befektetési vállalkozásnak meg kell fizetnie, amely a jegyzett tőkéjük 0,05%-ának felel meg, és amelyet két részletben kellett átutalniuk az Alap számlájára (jegyzett tőke: 0,01%-ot 2014. szeptember 4-ig; 0,04%-ot 2014. október 20-ig).⁷⁶ A rendszeres éves befizetést negyedévente kell teljesíteni, amely a fix alapidíjből és a kockázat alapú változó díjből áll. Ennek mértékére a magyar törvény irányadó, amely azt tartalmazza, hogy azt az alap igazgatótanácsa határozza meg, a MNB előterjesztése alapján. Ha az előzetesen befizetett összeg nem elegendő a szanálási célok finanszírozására, akkor rendkívüli befizetés rendelhető el. A források fennmaradó részét az egyéb bevételek adják, például ilyen hozam, hogy az alap céljai elérése érdekében kötvényt bocsáthat ki.⁷⁷

⁷⁵ 2007. évi CVI. törvény 3.§ (2a) bekezdés b) pontja

⁷⁶ <http://www.oba.hu/hu/sajto/102-a-szanalasi-alap-megkezdte-mkoedeset> (2014.11.24)

⁷⁷ http://english.mnb.hu/Root/MNB/Penzugyi_stabilitas/szanalas/kerdesek-es-valaszok (2014.10.24)

Az alap irányító testületének, az igazgatótanácsnak, amely operatív feladatokat lát el, tagjai között szerepel a nemzetgazdasági miniszter, a Magyar Nemzeti Bank elnöke által kijelölt két tag, végül az Országos Betétbiztosítási Alap mindenkor ügyvezető igazgatója.⁷⁸ Az alap jogi személy, melynek székhelye Budapesten van. Fiskális semlegesség elvén működik, tehát függetlennek kell lennie az államtól, ennek érdekében az állam által szanálási célokra átmenetileg rendelkezésre bocsátott forrásokat, tíz éven belül vissza kell fizetni.⁷⁹

3.5 Az OBA és a Szanálási Alap

A betétek biztonságát szolgáló szabályozások a XIX. században alakultak ki a gazdaság rohamos fejlődését követni nem tudó bankok és azok válságaival összefüggésben. A betétbiztosítási rendszerek pedig az első világháborút követő nagy világválság eredményeként alakultak ki.⁸⁰ Hazánkban a betétek védelmét szolgáló Országos Betétbiztosítási Alap 1993-ban jött létre. Az alap célja, hogy 20 munkanapon belül maximum 100 ezer euróig kártalanítsa a betéteseket, ha egy hitelintézet fizetéseképtelenné válik.

A magyar Szanálási Alap 2014-ben jött létre és célja, egy hitelintézet vagy befektetési vállalkozás fizetéseképtelenné válásának költségeit ne az állam, hanem a hitelintézetek viseljék.⁸¹ Tehát míg az OBA betéteseket védi, addig a szanálási Alap a hitelintézetekre koncentrál. A két intézmény közös vonása, hogy a hitelintézeteknek az OBA-ba és ezenfelül a Szanálási Alapba is díjat kell fizetniük.

A betétbiztosítók a szanálásban való szerepeikkel kapcsolatban 2013. október 4-én egy európai uniós válságkezelési munkacsoport tartott megbeszélést az OBA-nál.⁸² A tanácskozás eredményeképpen létrejövő hatályos szabályozás szerint a betétbiztosítási alap is részt vehet a szanálás finanszírozásában, egyidejűleg, összesen legfeljebb a kártalanítási kötelezettségének hatálya alá tartozó betétállomány 0,4 százalékáig, ha a szanálás alatt álló hitelintézetnél az MNB intézkedése folyamatosan biztosítja a betétekhez való hozzáférést (abszolút határ). Az OBA hozzájárulása azonban egy adott intézmény esetén azon veszteség összegével (relatív határ) egyezik meg, amelyet akkor kellett volna fizetnie, ha felszámolják az intézményt és az OBA kártalanítási kifizetésre lett volna kötelezett (a 100 ezer euró alatti biztosított betétek

⁷⁸ <http://www.oba.hu/hu/sajto/102-a-szanalasi-alap-megkezdte-mkoedeset> (2014.10.22)

⁷⁹ 2014. évi XXXVII. törvény 128.§

⁸⁰ Jánossy Dániel et. al. (2003): Az első tíz év, 1993-2003. Budapest, 9.o.

⁸¹ <http://www.oba.hu/hu/betetvedelem> (2014. 10. 22)

⁸² A megbeszélésen német, francia, luxemburgi, horvát, bolgár és magyar betétbiztosítási intézmények szakértői vettek részt. A munkacsoportot a Francia Betétbiztosítási és Bankszanálási Alap elnöke, Thierry Dissaux vezette.

után). Ha az OBA hozzájárulása mégis ennél magasabb lenne, a többletet a Szanálási Alapnak utólag késedelmi kamattal növelve meg kell térítenie.⁸³

Az OBA operatív feladatait az igazgatótanács látja el.⁸⁴ Az OBA ügyvezető igazgatója tagja a Szanálási Alap igazgatótanácsának is. Valamint az OBA igazgatótanácsában szemben a Szanálási Alap igazgatóságával vannak piaci szereplők is.

Nem akadály az sem, hogy a szanálási alap könyvvizsgálója olyan személy legyen, aki egyben az OBA könyvvizsgálója is. Az Alap önálló munkaszervezettel nem rendelkezik, az operatív feladatokat sajátjától elkülönítetten az OBA munkaszervezete látja el, az OBA ügyvezető igazgatójának irányításával.⁸⁵

3.5.1 OBA általi kifizetések árnyoldala

Az OBA 20 munkanapon belül 100 ezer euróig kártalanítja a betéteseket. Az OBA először is azt mérlegeli, hogy az intézmény valamely felügyeleti intézkedéssel megmenthető e vagy sem, majd összehasonlítja e két megoldás hosszútávú pénzügyi hatásait is.⁸⁶ Neki az a legelőnyösebb, ha nem kerül sor a kártalanításra, mivel az jelentős kieséssel jár. A betéteseknek előny, ha nem kerül sor az OBA általi kifizetésekre, mivel megmarad a bankszámlájuk és minimális veszteséggel az élő bankkapcsolatuk (továbbá azoknak is, akik 100 ezer eurónál többet érő betéttel rendelkeznek).

Továbbá a Szanálási Alap létrejötté adófizetőknek is előnyös, mivel az adójukat nem költik a bankok megmentésére, ha ez meg is történik az alapból ezt visszafizetik. A bankoknak is praktikusabb, hisz a drága bankmentések, amelyeket eddig közpénzből finanszíroztak hosszabb távon negatívan hatott rájuk. Az OBA-nak pedig azért előnyös, mert ő a hitelintézetek pénzéből gazdálkodik.⁸⁷

⁸³ 2014/59/EU irányelv 71, 72. cikk

⁸⁴ <http://www.oba.hu/hu/betetvedelem/kartalanitas-menete> (2014. 10. 22)

⁸⁵ http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Szakmai_cikk_Komar_Andras_A%20szanalas%20finanszirozasa.pdf (2014. 10. 24)

⁸⁶ Jánossy Dániel-Garbainé.Kovács Katalin-Gulácsi Ferenc-Máger Andrea-Molnár Éva: Az első tíz és 1993-2003, Akadémia Kiadó, Budapest, 45-46. oldal

⁸⁷ http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Gyura_Gabor_A_szanalas_mint_uj_alternativa.pdf (2014. 10. 24)

4. A Bankunió

A válságot követően az uniós tagállamoknak szorosabb együttműködése figyelhető meg a pénzügyi intézmények válsága és azok megmentése során. Ez az összefogás azonban még erősebb az euró-övezeti tagállamok között, amit többek között az is tükröz, hogy a kooperációjukat egy rendelet szabályozza, míg az egész unió tekintetében az együttműködés kereteit egy irányelv határozza meg.

A Bankunió három mechanizusból épül fel, az Egységes Felügyeleti Mechanizusból (SSM), az Egységes Szanálási Mechanizusból (SRM) és a közös Betétbiztosításból (DGS).

A bankunió célja válságok elkerülése, egy nemzetállamoktól független bankfelügyelet létrehozása, és az európai bankrendszer törékenységének mérséklése. Ezen új intézmény jogalapja az EUMSZ 127.cikk (6) bekezdése, amely szerint a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében, az Európai Parlamenttel és az Európai Központi Bankkal folytatott konzultációt követően az EKB-t a hitelintézetek (kivéve biztosítóintézetek) és egyéb pénzügyi intézmények prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatban külön feladatokkal bízhatja meg.⁸⁸

Már a válság eszkalálódásakor sokan úgy gondolták, hogy a „kilábalás” legmegfelelőbb módja az, ha a bankfelügyeleti hatáskört az Európai Központi Bank látja el. Ezt már kezdettől fogva ellenezte a német jegybank elnöke Jens Weidmann (2011-), akinek véleménye szerint, így összeütközhet egymással a bankfelügyelet és a monetáris politika érdeke. Ennek ellenére 2014 novemberétől létrejött az Egységes Felügyeleti Mechanizmus, amely a bankunió egyik alappillére és az EKB végzi a bankfelügyeleti feladatokat (2014. november 4.).

Az Egységes Szanálási mechanizmus az Egységes Felügyeleti Mechanizmust egészíti majd ki, annak érdekében, hogy ha az Egységes Felügyeleti Mechanizmusban részt vevő bankok válsága lép fel, szanálásuk egyszerű és hatékony legyen és ne az adófizetők pénzéből történjen a bank megmentése. A bankmentés célja, hogy a bankok válsága ne hasson ki más euró-övezeti bankra, ezért a szanálást és a bankfelügyeletet ugyanazon a szinten kell megszervezni, összehangolni, és végrehajtani.⁸⁹ 2015 januárjával indul az adatgyűjtés és a hatóságok közötti együttműködés, a bakszanálási mechanizmus 2016. év elején kezd majd működni.

Véleményem szerint azonban ennek a mechanizmusnak a szabályozása nem azt eredményezi, amit a tagállamok kezdetben vártak tőle. Ez az egységes, államok feletti mechanizmus nem egy uniós jogalkotás által meghatározott szanálási rendszer lesz, hanem inkább egy nemzetek

⁸⁸ <http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2013/05/Mora-Maria-cikk-326-350ig-2.pdf> (2014. 10. 25)

⁸⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-674_hu.htm (2014. 10. 26)

közötti kompromisszum. Továbbá a szabályozásából az is kitűnik, hogy bürokratikus koordinációval fog működni tekintve, hogy a Szanálási Testület, az EKB, a Bizottság, és a Tanács dominanciája látszik érvényesülni.

Az egységes európai szabálykönyv, szanálási és betétbiztosítási irányelv minden tagállamra kötelező, azonban az Egységes Felügyeleti Mechanizmus és az Egységes Szanálási Mechanizmus csak az euró-övezet tagjaira és az önként belépő országokra, a betétbiztosítási mechanizmus pedig egyelőre senkire sem kötelező.⁹⁰

4.1 A Szanálási eljárás

A 806/2014/EU rendelet tartalmazza a szanálási célokat és általános elveket, amelyeket a szanálás során alkalmazni kell.⁹¹ Az EKB értékeli azt, hogy a bank fizetőképtelen vagy valószínűleg azzá fog-e válni és, hogy semmilyen magánszektorbeli vagy felügyeleti intézkedéssel nem állítható-e meg ésszerű időn belül a szervezet csődje továbbá azt, hogy a szanálási intézkedésre közérdekből szükség van-e (ez utóbbi kettőt Szanálási Testülettel és nemzeti hatóságokkal folytatott konzultáció után). Ha ezeket megállapítja a Szanálási Testülettel folytatódik az eljárás, amely a nemzeti szanálási hatóságokból áll össze.⁹² A Testület megállapítja, hogy lehetséges-e a bankcsoport egyes részeinek megmentése, szanálási programot fogad el, majd a döntés a Bizottság hozza meg. Bizottságnak 24 órája van eldönteni, hogy elfogadja, vagy kifogásolja a szanálást.⁹³ A szanálási program hozzá érkezésétől számított 12 órán belül köteles azt megküldeni a Tanácsnak (egyszerű többség), aki akkor jogosult megtámadni vagy jóváhagyni a javaslatot, ha nincs közérdek, amely miatt a bankmentés indokolt, vagy ha az egységes Alapból lehívott pénzösszeg módosításra kerül.⁹⁴ Ha a szanálási keret állami támogatást is magába foglal, a keretről való döntést a Testület döntését megelőzően kell a Bizottságnak az arra vonatkozó szabályok szerint megvizsgálnia, majd a keretet az illetékes hatóságok hajtják végre.⁹⁵

⁹⁰ 2013-ban az Egységes Szabálykönyv és 2014-ben pedig az Egységes felügyelet valósult meg. Egységes Szanálás leghamarabb 2016-ban lesz, illetve az Egységes Betétbiztosítás kialakításának időpontja még kérdéses.

⁹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete

⁹² http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Szombati_Aniko_Bankunio_%E2%80%93_mit_latunk_a_partvonalrol.pdf

⁹³ Kisgergely Kornél i.m.

⁹⁴ 806/2014/EU rendelet 18.cikk

⁹⁵ Kreisz Brigitta: Bankunio pillérrel pillérre 2. rész: Az Egységes Bankszanálási Mechanizmus, <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/bankunio-pillerrol-pillerre-2-resz> (2014. 10. 20)

4.2 Az Európai Központi Bank többletfunkciói

Az EKB nehéz helyzetben volt, mivel alig 10 éve jött létre, amikor a válság elérte az Uniót. Egy tagállam központi bankja egyszerűbben tudott reagálni erre a helyzetre, mivel egy ország bankja rendelkezik saját valutával és így számos eszköz állt a rendelkezésére, ideértve a bank kormány általi kisegítését is. Az Európai Unió tagállamai rájöttek, hogy kollektív felelősségvállalásra van szükség, annak érdekében, hogy ha egyik országban a válság eléri a bankokat, az ne legyen hatással más tagállami bankokra is.⁹⁶

Az EKB szeparációs alapelven működik, amelyet a válság első részében könnyen tudott követni.⁹⁷ A válság hatására azonban több tagállamban megnőtt az államadósság és az államháztartási hiány, ezért az EKB-nek több szinten is fel kellett lépnie, az egyik ilyen az értékpapír-piaci program volt. Értékpapír-piaci programot (SMP) hirdetett meg, megsegítve ezzel például Portugáliát, Olaszországot és Írországot. Így történt meg a végső hitelezői funkció kiterjesztése az értékpapír piacra, amelynek számos hátránya lehet. Ilyen veszély lehet például, hogy a tagállamok sok értékpapírt bocsátanak majd ki, arra gondolva ha „baj” van az EKB úgy is segít.⁹⁸

Ezt követően az EKB hívta fel a figyelmet egy egységes bankszanálási mechanizmus szükségességére is, amely erősítené a gazdasági és monetáris unió stabilitását (fontossá vált a veszteségek ex-ante (előre) megosztása, amely lehetővé válik a csoportos szanálási tervek alkalmazásával).

Álláspontom szerint az adófizetők pénze úgy védhető leginkább, ami egyben paradox helyzet, hogy a bankmentésen túl, betétesek védelmére egy költségvetési támasz, azaz az adófizetők pénze is rendelkezésre áll.⁹⁹ A Szanálási Alap 55 milliárd euróból töltenék fel (2025-ig), de ez az összeg, ha az euró-övezet nagyságát és azok bankjainak számát nézzük, egy esetleges újabb válság esetén, azok többségét az alap pénzből nem lehetne megmenteni. Véleményem szerint szükség van egy fiskális támaszra, amely szerepet leghitelesebben az Európai Stabilitási Mechanizmus¹⁰⁰ tudná betölteni. Ez a mechanizmus kölcsönt adhat a bankoknak, amit a bankok utóbb maguk törlesztenek, így a fiskális semlegesség elve is megvalósulna. Ez a terület azonban rendkívül érzékeny, mivel az Egységes Szanálási Mechanizmus

⁹⁶ <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/kozpontibankok.pdf> (2014. 09. 20),

⁹⁷ Az EKB hatáskörébe tartozik a likviditási válság, de a szolvencia válság kezelése euró-övezeti tagállami jegybank hatásköre.

⁹⁸ <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/kozpontibankok.pdf> (2014.09.20).

⁹⁹ <http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2013/05/Mora-Maria-cikk-326-350ig-2.pdf> (2014. 10. 25)

¹⁰⁰ Az Európai Stabilitási Mechanizmust 2012 szeptemberében az eurózóna tagállamai alapították. Célja a válsághelyzetbe került tagállamok, illetve közvetett módon azok bankjai stabilizálását biztosítani. <http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2013/05/Mora-Maria-cikk-326-350ig-2.pdf> (2014.11.25)

létrehozásának célja az, hogy a bankcsődök, bankválságok költségeit ne a tagállamok adófizetői állják (ESM esetén pedig ez történne), hanem maguk a bankok. ESM-ről még nem folytattak tárgyalásokat, halasztják ezt a kérdést 2016-ig, de ha a jogalkotók ráruházzák ezt a szerepet, akkor ez a mechanizmus csak az euró-övezet tagállamainak kínál majd forrásokat. Vitatott az, hogy ez a rendszer kialakítható-e úgy, hogy egyenlő feltételeket kínáljon az eurózóna tagállamainak és azzal szorosan együttműködő tagállamoknak egyaránt.¹⁰¹

4.3 Szanálási hatóság

EKB nem lehetett Szanálási hatóság, mivel az EKB nem végezhet olyan feladatokat, amely kapcsolatban van a költségvetéssel, azonban a szanálási hatósággént való fellépése elosztási feladatokat kívánt volna meg. De felügyeleti hatáskörét tekintve szorosan együtt kell majd működnie a szanálási hatósággal. Egy új, önálló, független hatóság felállítása vált szükségessé, ezért létrehozták az Egységes Szanálási Testületet, olyan bankok megmentésére, amelyek az Európai Központi Bank felügyelete alatt állnak.¹⁰²

Hatásköre rendkívül széles lett, ide tartozik mind a bankszanálás formájának, eszközeinek és az Európai Szanálási Alapban erre a célra felhalmozott pénzüsszegek felhasználásának, módjának elemzése is. Az Egységes Szanálási testület feladatának ellátásába bevonja a nemzeti szanálási hatóságokat is. A Testület felügyeli végig a szanálást és annak nemzeti hatóságok általi végrehajtását. Ha az adott tagállam szervezete nem tesz eleget a Testület határozatban foglaltaknak, akkor ez a szervezet akár közvetlenül a vizsgált bankoknak is adhat utasításokat. A rendszerszinten nem jelentős bankok szanálásáról a nemzeti szanálási hatóságok döntenek.¹⁰³

4.4 Szanálási Alap

A Szanálási Alap a Szanálási Testület tulajdonában van és igazgatásáért is ez a szerv felelős. Az unió célja az alappal kapcsolatban, hogy az Alap rendelkezésére álló pénzügyi eszközöknek el kell érnie a részt vevő tagállamok területén engedélyezett hitelintézetek biztosított betéteinek 1%-át 2016. január elsejétől kezdődő nyolc éves időszakban.¹⁰⁴ Az intézmények évente, arányosan hozzájárulnak az Alaphoz. A testület minden évben konzultál az EKB-val, illetve az illetékes nemzeti hatóságokkal és úgy határozza meg az éves

¹⁰¹ http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_mnbtanulmanyok/MT115_MNB_tanulmany.pdf (2014. 10. 29)

¹⁰² Két formációban működik: Plenáris ülés (ahol az általános jellegű döntéseit hozza meg) és a vezetői ülés.

¹⁰³ <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/bankunio-pillerrol-pillerre-2-resz> (2014. 10. 20)

¹⁰⁴ Ez kb. 55 milliárd eurónak megfelelő összeg.

befizetések összegét, hogy az ne haladja meg a célszint 12,4%-át. Továbbá az Alap bevételeit képezik még a tagállamok rendkívüli és utólagos hozzájárulásai és az Alap által a szanálási-finanszírozási rendszerektől felvett hitelek is. Illetve a rendelet említ még alternatív finanszírozási formákat (hitel vagy más állami támogatás) is, amelyek során a testületnek az Alap jó hírnevének és a költségek optimalizálásának figyelembe vételével kell eljárnia.¹⁰⁵

Azért tartom lényegesnek kiemelni azt, hogy az Alap kölcsönöket is vehet fel, mert 2025-ig nem állnak rendelkezésre a fentebb meghatározott források. A hozzájárulások szempontjából fontos kiemelni, hogy azokat nem a rendelet, hanem a vonatkozó szabályokat a kormányközi megállapodások fogják rögzíteni. Nemzeti megállapodásoknak az a jelentősége, hogy főszabály szerint a tagállamok az európai unió joga alapján kizárólag olyan alap képzésére kötelezhetőek, amelyek nemzeti szintűek, arra nem kötelezhetőek viszont, hogy a közös alap részére át is engedjék ezen tartalékokat. Ezekben a kormányközi megállapodásokban az euró-zóna tagállamai kötelezettséget vállaltak az Alaphoz szükséges források befizetésére.¹⁰⁶

Ha egy bank mentésre szorul, az alábbiak szerint alakulhat a veszteségek viselésének sorrendje. Először a tulajdonosok és hitelezők viselik, majd ha még szükséges a közös szanálási alap finanszírozza azt. Ha ez sem elegendő, akkor jönne az adófizetők pénze (költségvetési támasz, ezzel kapcsolatban lásd fentebb (5.2) leírtak alapján).¹⁰⁷

Az egységes Szanálási Alap alapítására vonatkozó dokumentumot 26 tagállam írta alá, amely azonban nem jelent kötelezettséget az Alaphoz való csatlakozáshoz. Nyolc nem euró-zónába tartozó tagállam is aláírta a dokumentumot, ezáltal egy esetleges bankunióhoz történő csatlakozással helyet szereztek maguknak az Egységes Bankfelügyeleti Mechanizmusban.¹⁰⁸

Csak Nagy-Britannia és Svédország nem írta alá a tagállamok közül ezt az okmányt. Svédország azért nem szignálta, mert ő nem euró-övezeti állam és a rendszerben az euró-övezeti államok nagyobb súllyal fognak szerepelni, érvényesülni. Érdekes, hogy ebben a skandináv országban teljesülnek a konvergencia-kritériumok és mégsem csatlakozott az euró-övezethez, amely az országban tartott negatív eredménnyel záruló népszavazás eredménye (és ezzel a politikailag kényes kérdéssel az Európai Bizottság még nem foglalkozott). Nagy-Britanniának pedig opciós joga van az euró-övezethez csatlakozást illetően.

Összességében a fejezetben kifejtettek alapján megállapítható, hogy a Bankunió egy újonnan kialakulóban lévő, még nem tesztelt intézmény. Három pillére közül, még csak az Egységes

¹⁰⁵ 806/2014/EU rendelet 70-73. cikk

¹⁰⁶ <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/bankunio-pillerrol-pillerre-2-resz> (2014. 10. 20)

¹⁰⁷ http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Szombati_Aniko_Bankunio_%E2%80%93_mit_latunk_a_partvonalrol.pdf (2014. 10. 29)

¹⁰⁸ Magyarország, Csehország, Lengyelország, Dánia, Litvánia, Románia, Bulgária és Horvátország.

Felügyeleti Mechanizmus kezdte meg a működését (2014. november 4.), a másik két pillérének létrejöttét pedig a tagállamok késleltetik, halasztják.

5. Magyarország

Az alábbi fejezetben áttekintést adok arról, hogy Magyarországra milyen hatással lenne a Bankunióhoz való csatlakozás, illetve az attól való esetleges távolmaradás (Magyarország jelenleg nem tagja az eurózónának). Ahhoz, hogy egy állam csatlakozhasson meg kell felelnie a Maastrichti feltételeknek (ezeket a 1993-ban hatályba lépett Maastrichti szerződés és annak huszonegyedik jegyzőkönyve tartalmazza).¹⁰⁹ Az Európai Bizottság által 2014-ben közzétett konvergencia jelentése szerint Magyarország négyből három feltételnek megfelel (árstabilitás; államháztartási egyenleg; kamatlábak konvergenciája).

5.1 A bankunióhoz való csatlakozás hátrányai és előnyei

A bankunióban a felügyeleti és a bankszanálási mechanizmus egy teljesen új, kiforratlan, és még nem tesztelt intézmény, mivel az előző 2014. november 4-én jött létre, az utóbbi pedig csak 2016-tól működik majd. A bankunió harmadik pillére a betétbiztosítási mechanizmus, amelynek még a szabályozása sem létezik, továbbá a jogalkotási napirendről is lekerült, mivel túl nagy volt az ellentét a tagállamok között azzal kapcsolatban, hogyan osszák meg a veszteségeket egymás között. Az Egységes Felügyeleti Mechanizmus már megkezdte működését, és élvezzi a tagállamok bizalmát, azonban a másik két mechanizmus létrejötte gyengítheti a felügyelet működését is, így érdemes kívánnunk, hogy a két mechanizmus létrejötte negatív vagy pozitív hatással lesz-e az első pillérre.

Ezenfelül *hátránya* az is, hogy a források legkorábban majd csak 2025-ban fognak a részt vevő tagállamok rendelkezésére állni, mivel azt az euró-övezeti tagállamok 2016-tól kezdődő nyolc éves időszakban töltik fel. Továbbá az is a bankunióhoz való csatlakozás árnyoldala, hogy a fiskális támasz intézményéről még nincs döntés. Erről az intézményről a döntést az Európai Unió jogalkotói 2016-ra halasztották, tekintve, hogy egy kényes kérdésről van szó. Ezen terület érzékenységét fentebb az 5.2 pontban kifejtettem.

Egy esetleges magyar csatlakozás esetén a bankoknak, bankfiókoknak megszűnne a kapcsolata a hazai felügylettel, illetve a felügyelet felé kevesebb lenne a véleménynyilvánítási lehetőségük, mivel egy uniós szinten egységesített rendszerbe kellene becsatlakozniuk. Továbbá szükséges lenne európai uniós szinten a felügyelet és a jegybank megfelelő együttműködésének kidolgozása, annak érdekében, hogy elkerülhető legyen a

¹⁰⁹ Konvergencia kritériumok: Árstabilitás; államháztartási egyenleg; részvétel az Európai Monetáris Rendszer árfolyam-mechanizmusában; kamatlábak konvergenciája.

szolvencia-válság. Az euró-övezeti bankok esetén a likviditási válság az EKB, míg a szolvencia-válság tagállami jegybankok hatáskörébe tartozik. Ha a tagállami jegybank nem dolgozik együtt az EKB-val a likviditási-válságból könnyedén lehet szolvencia válság, amelyet már a tagállamnak kell megoldania. (Csatlakozásig a likviditási válság az MNB hatáskörébe tartozik.)

Ezenkívül az MNB rá lenne utalva az EKB monitoringjára, szükség esetén felügyeleti beavatkozásaira, amelyek elmaradása esetén egy idő után pénzügyi stabilitás fenntartása érdekében már monetáris beavatkozásra is szükség lehetne.

Végül pedig, mivel mind a felügyeleti, mind pedig a szanálási mechanizmus több intézményből felépülő rendszer, félő az is, hogy a döntések meghozatala hosszú és átláthatatlan lenne.¹¹⁰

Az előzőekkel szemben azonban számos előny is szól a bankunióhoz való csatlakozás mellett. Véleményem szerint a legnagyobb pozitív hatása egy esetleges csatlakozásnak az lenne, hogy az ország hitelminősítése javulna, mivel a hitelminősítők a bankmentések szükségességének alacsonyabb valószínűségét látnák. Ezenfelül a befektetői megítélés is pozitív irányba változna, mivel akik kimaradnak, álláspontom szerint versenyhátrányt fognak szenvedni. Érv a csatlakozás mellett az is, hogy a Bankunióban az EKB szakmai szervezetet szolgáltató mechanizmus keretében működő szervek egyes pozícióinak betöltésére, amely miatt a költségek alacsonyabbak lesznek, egységes módszertan és belső kontrollrendszer jön létre, amely biztosítja a felügyeleti beavatkozások külső befolyástól való mentességét.

Magyarországnak előnyös lenne a minél hamarabbi csatlakozás, mivel a korai csatlakozásunk esetén nagyobb befolyásunk lehetne, nagyobb képviseléssel rendelkezhetnénk, sőt akár szavazati jogot nyerhetnénk a Felügyeleti Tanácsban, ahol a döntésekbe nagyobb súllyal beleszólhatnánk.¹¹¹ Továbbá a magyar szakértők és vezetők is nagyobb számban felvételt nyerhetnének a különböző mechanizmusokban részt vevő szervezetekhez.

Ezenfelül nemcsak hátránya van annak, hogy egy esetleges csatlakozással a likviditási válság az EKB, a szolvencia válság pedig a MNB hatáskörébe tartozna (lásd fentebb), hanem előnye is lenne. Pozitív benne az, hogy szolvencia válság esetén eddig az állami támogatás segített,

¹¹⁰Kisgergely Kornél és Szombati Anikó: Bankunió magyar szemmel, http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_mnbtanulmanyok/MT115_MNB_tanulmany.pdf (2014. 10. 29)

¹¹¹Egységes Felügyeleti Mechanizmus keretében az EKB bankfelügyeleti feladatokat lát el. Ezen Mechanizmuson belül látja el feladatait a Felügyeleti Tanács, amely szerv felelős a felügyeleti döntésekért. http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Szombati_Aniko_Bankunio_%E2%80%93_mit_latunk_a_partvonalrol.pdf (2014.11.24)

de bankuniós tagság esetén rendelkezésre állna az euró-övezeti tagállamok szanálási alapja is.¹¹²

Álláspontom szerint érdemes megfontolni, hogy a bankunió vonzó vagy taszító ereje-e a nagyobb. Magyarországon a Szanálási alap 10 év alatt éri el a feltöltési szintet, de kétséges az, hogy ez a forrás elegendő lesz-e a hazai bankválságok kezelésére (vagy szükségünk lesz az európai alaphoz való hozzáféréshez). Magyarország, Lengyelországgal, Csehországgal és Horvátországgal együtt azoknak a csoportját alkotják, akik kivárnak, továbbá Nagy-Britannia és Svédország pedig nem csatlakozik, az indokokat lásd az 5.4 pontban.

5.2 Egységes Felügyeleti Mechanizmus és Magyarország

Az alábbiakban ismertetem, hogy melyek a főbb különbségek, aközött, hogy Magyarország tagja e vagy sem az Egységes Felügyeleti Mechanizmusnak. Jelenleg Magyarország tehát nem tagja a bankuniónak, ennek ellenére előfordul, hogy egy Magyarországon található bank felügyeletét az EKB irányítja. Így például a Magyarországon működő európai nagybankok csoportszintű felügyeletét, attól függetlenül az EKB végzi, hogy Magyarország nem tagja az eurózónának. Ugyanúgy nincs jelentősége egy esetleges tagságnak olyan bankcsoportok tekintetében, amelyek székhelye SSM tagországban van, mivel ebben az esetben a felügyeleti kollégiumokat az EKB irányítja.¹¹³ Továbbá olyan európai bankok esetén, amelyeknek Magyarországon van fióktelepe szintén EKB-nek van hatásköre az euró-övezeti tagságtól függetlenül.

Ha Magyarország csatlakozna SSM-hez legszembetűnőbb változás az lenne, hogy az OTP csoportszintű és az egyéb hazai székhelyű bankok felügyeletét EKB (napi szinten MNB) végezné. Jelenleg az OTP csoportszintű és egyéb hazai székhelyű bankok felügyeletét MNB látja el.¹¹⁴

5.3 Egységes Szanálási Mechanizmus és Magyarország

Magyarország nem tagja az Egységes Szanálási Mechanizmusnak, így a bankok megmentése fentebb kifejtett eljárás keretében, az ott meghatározott résztvevőkkel történik (lásd 3. pont). Ha a Bankunió részesévé válnánk, akkor a MNB Pénzügyi Stabilitási Tanácsa fogadná el a

¹¹²Kisgergely Kornél-Szombati Anikó i.m.

¹¹³https://felugyelet.mnb.hu/data/cms2387050/SREP_utmutato_2012maj_130403.pdf (2014. 10. 24.)

¹¹⁴http://www.mkt.hu/vgy2014/Farkas_Adam.pdf (2014. 10. 29)

szanálási tervet, melyet, (ha jelentős bankról van szó,) megküldene az Egységes Szanálási Tanácsnak (benne, hogy milyen összegre lenne szükség a közös Szanálási Alapból). Majd elkezdődik az a procedúra, amelyet szintén feljebb leírtam, az Egységes Szanálási Testülettel, EKB-val, a Bizottsággal és a Tanács közreműködésével. Erre az eljárásra még nem volt példa, de véleményem szerint, mivel egy sokszereplős műveletről van szó, elképzelhető, hogy ez egy hosszú, bürokratikus eljárási folyamat lesz.

Összességében véleményem az, hogy érdemes kivárni. Magyarországon 2013-ban a jegybankba olvasztották a felügyeletet, betöltötték a pozíciókat, kialakultak az együttműködési mechanizmusok, majd 2014. július 4-én elfogadták a bankszanálási törvényt, amellyel létrejön a felügyeletet támogató Szanálási Alap. Amíg ez hitelesen tud működni, addig nem érdemes Magyarországnak belépnie a bankunióba. Az országnak ki kell várnia, hogy alakulnak ezek a mechanizmusok és elég akkor csatlakoznia a bankunióhoz, ha az kiforrott. Addig is megvan a lehetőségünk már csatlakozott tagállamokkal konzultálni és eldönteni, hogy érdemes-e egyáltalán csatlakozni.

A fejezetet összefoglalva az alábbi megállapításokat teszem. Magyarországnak csak abban az esetben érné meg azonnal csatlakozni, ha a többi kiváró ország (vagy legalábbis azok többsége) is csatlakozna, és ezzel az ország versenyhátrányba kerülne, vagy akkor, ha létrejönne a fentebb (5.3) említett költségvetési támasz. Továbbá az a helyzet is kooperációra kényszerítené Magyarországot, ha a magyar érdekek érvényesítése az euró-övezeti államokkal szemben nehézkessé, lehetetlenné válna, vagy ha az egyenlőtlen versenyfelvételek miatt az ügyfelek érdekei hátrányt szenvednének (finanszírozási feltételek mások lesznek euró-övezeten kívül és belül).¹¹⁵

¹¹⁵ Kisgergely Kornél és Szombati Anikó: Bankunió magyar szemmel, http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_mnbstanulmanyok/MT115_MNB_tanulmany.pdf (2014. 10. 29)

Záró gondolatok

Dolgozatomban a bankszanálás jelentőségére és szabályozásának fejlődésére kívántam felhívni a figyelmet. A válság előtt a bankrendszerben jelentkező problémákra nem fordítottak megfelelő figyelmet. 2008 után a bankszektorban fellépő problémák gyorsan „megfertőzték” a tagállami költségvetéseket is. Görögország és Írország államadóssága csaknem meghaladta a GDP 120 %-át, (úgy, hogy Írországból az államadósság 2003-ban még csak a GDP 25%-a volt). Írországból a válság a bankmentésekkel együtt csaknem a GDP felét emésztette fel.

Két csoportra oszthatjuk a tagállamokat. Vannak olyan országok, ahol a szuverén adósságproblémák fejtette ki negatív hatásait a bankrendszerre, valamint vannak olyan országok, ahol eleve a bankrendszerben keletkeztek a problémák. Az államok mindkét esetben közpénzből járultak hozzá a bankszektorban jelentkező elégtelenségek kezeléséhez. Ennek oka, hogy a pénzügyi diszfunkciók visszahatnak a fiskális rendszerre is. Így a legtöbb tagállam arra az álláspontra helyezkedett, hogy hosszabb távon ez a „mentési akció” előnyösebb volt, mintha hagyták volna a bankokat csődbe menni, támogatást nem nyújtva számukra.

Az új bankszanálási rendszer lényege, hogy a bankok a tagállamokkal együttműködve még a krach bekövetkezése előtt hozzanak létre a közös bankszanálási alap felállításával egy közös kockázati rendszert.

A dolgozatomban elején tett hipotéziseim beigazolódtak. A bankválságok negatív hatással voltak és vannak az államadósságokra, illetve az államháztartási mérlegekre egyaránt. Véleményem szerint egy újabb bankrendszerre kiható válság esetén a kialakult bankszanálási mechanizmusok megfelelően fogják tudni kezelni a bankrendszerben fellépő problémákat és elég visszatartó erőt jelentenek majd ahhoz, hogy ne hassanak vissza az államadósságra, csökkentik a tagállami költségvetési politika és a bankcsődök közötti interdependenciát.

A hazai intézményrendszer vizsgálata eredményeképpen megállapítható, hogy egy jól szabályozott, többszereplős magyar szanálási struktúra jött létre, amely mechanizmus szabályainak előreláthatóan pozitív hatásai lesznek a gyakorlatra nézve is.

Álláspontom szerint megteremtették az összhangot az eddigi intézmények és ezek hatásköre, valamint a bankszanálás keretében felállítandó intézmények és kialakítandó funkciók között.

Fontosnak tartom az egyes intézmények (így például OBA, Bankszanálási Alap, MNB mint szanálási hatóság) elhatárolását, egymáshoz való viszonyuk meghatározását, melyekkel kapcsolatos legfontosabb kutatási eredményeimet a 4. fejezetben foglaltam össze.

Az Európai Unió és euróövezet válságot követő dinamikus fejlődése olyan új mechanizmusokat alakított ki, melyek erősítik az európai integráció többsebességűvé válását. Hazánk szempontjából meghatározó jelentősége van annak, hogy újraértékeljük a bővülő tartalommal (funkciókkal) bíró euróövezeti tagság előnyeit és hátrányait, különös tekintettel a bankunió új mechanizmusaira. A dolgozat 5. fejezetében ezért a bankszanálás euróövezeti rendszerét is magába foglaló bankszanálást elemeztem, majd a következő szerkezeti egységben a bankunióhoz való csatlakozás előnyeit és hátrányait vizsgáltam Magyarország vonatkozásában.

Véleményem szerint tehát dolgozatomban rá tudtam világítani a bankszanálás fontosságára, jelentőségére, illetve hiányának következményeire. Világosan látszik, hogy ez a terület még rendkívül új és kiforratlan, mind az Európai Unió, mind pedig Magyarország vonatkozásában. Továbbá az is egyértelmű, hogy a válság óta az euróövezeti tagállamok (bankunió) esetében a lelkesedés mérséklődni látszik, így a szorosabb együttműködés tényleges megvalósulása a jövő titka. Ennek eredményeképpen álláspontom szerint Magyarország számára az a legelőnyösebb, ha a kimaradt területek kapcsán a kiválasztott technikáját alkalmazza.

Felhasznált irodalom

- Bakos Ferenc (1984): *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Akadémia Kiadó, Budapest
- Bánfi Tamás–Hagelmayer István (1998): *Pénzelmélet és pénzügypolitika*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Benczes István, Kutasi Gábor (2010): *Költségvetési pénzügye.*, Budapest, Akadémia Kiadó.
- Botos Katalin (2006): *Bankszektor és stakeholderei*. Szeged
- Kovácsné Sipos Ágnes (2014): *A jegybanki függetlenség fejlődéstörténetének vizsgálata a XVII. Századtól napjainkig*. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest.
- Erdős Mihály-Mérő Katalin (2010): *Pénzügyi közvetítőintézmények. Bankok és intézményi befektetők*. Akadémia Kiadó, Budapest
- Jánossy Dániel, Garbainé Kovács Katalin, Gulácsi Ferenc, Máger Andrea, Molnár Éva (2003): *OBA első tíz év, 1993-2003*. Akadémia Kiadó, Budapest
- De Larosière, Jacques (2009): *The High Level Group on Financial Supervision in the EU, Report*. Brüsszel, 2009. február 25.
- Lentner Csaba (szerk.) (2006): *Pénzpiacok szabályozása Magyarországon*. Akadémia Kiadó, Budapest
- Schneider Klára (2005): *Bankszabályozás, bankismeretek*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi kar, távoktatás, 24/2005.
- Várhegyi Éva (2002): *Bankvilág Magyarországon*. Helikon Kiadó
- Várnay Ernő-Papp Mónika (2010): *Az Európai Unió joga*. Budapest, Complex Kiadó

Internetes források

- Kisgergely Kornél: A bankunió és a hazai pénzügyi szabályozás aktuális kérdései <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Emhaw6qei0cJ:www.treasuryclub.hu/contentfiles/treasuryclub/content/dok%2520konf%25202013%2520nov/c7679744-27c3-4d50-8905-ce996621b5a4/kisgergely-korn-l.ppt+&cd=1&hl=hu&ct=clnk&gl=hu>
- Kreisz Brigitta: Bankunió pillérrel pillérre 2. rész: Az Egységes Bankszanálási Mechanizmus, <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/bankunio-pillerrol-pillerre-2-resz>
- Larosiere jelentés: http://felugyelet.mnb.hu/bal_menu/eu/kiemelt_temak/larosiere_eu
- A Magyar Nemzeti Bank Pénzpolitikai Főosztályának munkatársai: Monetáris politika Magyarországon (2000)

- http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Monetaris_politika/mnbhu_eszkozta/mnbhu_eszkozta_tanulmanyok/mnbhu_Kezikonyvek/monetaris_politika_magyarorszagon_2000.pdf Neményi Judit: A pénzügyi válság hatása a központi bankok szabályozására, <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/kozpontibankok.pdf>
- Walker, Marcus (2008): Q&A: *Hungarian Central Bank Governor András Simor*. <http://online.wsj.com/article/SB122446254913648919.html?KEYWORDS=Simor+Andr%C3%A1s>
 - <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0196+0+DOC+XML+V0//HU>
 - http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Gyura_Gabor_A_szanalas_mint_uj_alternativa.pdf
 - http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Sajtoszoba/vitaanyagok/Felugyelet_HU.pdf
 - https://felugyelet.mnb.hu/data/cms2347847/hitint_120427_makro_seregdl.pdf
 - http://www.mnb.hu/Penzugyi_stabilitas/megalakult-az-mnb-penzugyi-stabilitasi-tanacs
 - http://ec.europa.eu/news/economy/120606_hu.htm
 - http://english.mnb.hu/Root/MNB/Penzugyi_stabilitas/szanalas/kerdesek-es-valaszok
 - http://www.mnb.hu/Sajtoszoba/mnbhu_pressreleases/mnbhu_pressreleases_2014/mnbhu_sajto_140910
 - <http://www.psfh.hu/magunkrol.html>
 - <http://www.oba.hu/hu/sajto/102-a-szanalasi-alap-megkezde-mkoedeset>
 - http://english.mnb.hu/Root/MNB/Penzugyi_stabilitas/szanalas/kerdesek-es-valaszok
 - <http://www.oba.hu/hu/betetvedelem>
 - <http://www.oba.hu/hu/betetvedelem/kartalanitas-menete>
 - http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Szakmai_cikk_Komar_Andras_A%20szanalas%20finanszirozasa.pdf
 - <http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2013/05/Mora-Maria-cikk-326-350ig-2.pdf>
 - <http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/bankunio-pillerrol-pillerre-1resz>
 - <https://www.ecb.europa.eu/ssm/html/index.hu.html>
 - http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-674_hu.htm

- http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/szakmai_cikkek/a-bankrendszer-jovoje/Szombati_Aniko_Bankunio_%E2%80%93_mit_latunk_a_partvonalrol.pdf
- <http://econ.core.hu/file/download/vesz2011/kozpontibankok.pdf>
- <http://www.bankszovetseg.hu/wp-content/uploads/2013/05/Mora-Maria-cikk-326-350ig-2.pdf>
- <http://netlounge.hu/item-27361-j%C3%B6n-a-bankuni%C3%B3-na-de-milyen-%C3%A1ron>
- http://www.mkt.hu/vgy2014/Farkas_Adam.pdf
- <http://www.kornai-janos.hu/Gyorffy%20-%20Kornai85.pdf>
- http://real.mtak.hu/4450/1/OTKA_G%C3%B6r%C3%B6g.pdf
- http://kki.gov.hu/akadalymentes/download/2/aa/b0000/Kulugyi_Szemle_2012_02_%C3%9At_a_keresztre_-_G%C3%B6r%C3%B6gors_.pdf
- <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=PE%2088%202014%20INIT>
- http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_mnbtanulmanyok/MT115_MNB_tanulmany.pdf

Felhasznált jogforrások

- 1991. évi XLIX. törvény a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról
- 2011. évi CXV. törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetek csődeljárásának és felszámolásának különleges szabályairól és az azzal összefüggő törvénymódosításokról
- 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
- 2014. évi XXXVII. törvény a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről
- 151/2011. (VIII. 10.) Kormányrendelet a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű gazdálkodó szervezetek csődeljárásában és felszámolási eljárásában közreműködő állami felszámoló kijelöléséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelve a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU

és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról HL L173., 2014.6.12., 190-348. o,

- Az Európai Parlament és a Tanács 806/2014/EU rendelete a hitelintézeteknek és bizonyos befektetési vállalkozásoknak az Egységes Szanálási Mechanizmus keretében történő szanálására vonatkozó egységes szabályok és egységes eljárás kialakításáról, valamint az Egységes Szanálási Alap létrehozásáról és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról HL L225., 2014.7.30., 1-90. o.
- Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata HL C 83., 2010.03.30.
- EKB véleménye (2014. augusztus 6.) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások szanálásáról 3. old (CON/2014/62)
- Európai Bizottság: Sajtóközlemény Új válságkezelési intézkedések a bankmentések kiváltására (Brüsszel, 2012. június 6.) (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-570_hu.htm)
- Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum, amely a Bizottság közleményét kíséri (Brüsszel, 20.10.2009)
- COM(2012) 280 végleges Javaslat az Európai Parlament és Tanács irányelve a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról