
A tagállami jegybankokra háruló új kihívások a Bankunió fejlődéstörténetében – a szanalási jogkör és annak szabályozása

Sípos Ágnes*

Bevezetés

napjainkban kijelenthetjük, hogy hatalmas kihívás előtt áll az uniós bankreform, amelynek egyszerre kell a pillanatnyi válságokat csillapító ad hoc helyzeteket kezelni, és ezzel egy időben olyan konkrét és koherens szakmai javaslatokat kidolgozni, amelyek a szerteágazó problémakört hosszú távon biztonságosan megoldják. Az európai pénzügyi jogalkotás évek óta dolgozik az egységes bankrendszer és egy működőképesebb pénzügyi integráció megteremtésén, amihez összehangoltabb és egy irányba ható fellépésre van szükség. Olyan jogalkotásra van szükség ezen a területen, mely reformot hoz, és ezt csak úgy lehet kivitelezni, hogy építünk az eddigi intézkedésekre és az azok hatására kialakult „jó gyakorlatra”. Az Európai Bizottság évek óta dolgozik a banki strukturális reform irányait meghatározó javaslatcsomagon, amelynek tényleges végrehajtására csak akkor nyílhat reális lehetőség, ha a támogató intézményi kör¹, amelyeket az európai döntéshozatal a válság kitörése óta megteremtett, biztonságos jogi környezetet képes biztosítani a további reformokhoz. A 2014-ben létrehozott *Egységes Felügyeleti Mechanizmus* megteremti a nagybankok közvetlen európai felügyeletének lehetőségét, és segíthet megelőzni a banki nacionalizmusból fakadó felügyeleti részrehajlások visszaszorulását. Az Európai Unióban az *Európai Bankhatóság*² (European Banking Authority, EBA, EBH) – mivel a felügyeleti jogkör nemzeti szintről európai szintre emelésében jelentős előrelépés

* Fősikolai docens, Budapesti Gazdasági Főiskola, Pénzügyi és Számviteli Kar, Pénzügyi Intézeti Tanszék.

¹ Ide tartozik a 2011-ben felállításra került kétszintű Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszere (PFER), amely egységes indikátorok alkalmazásán keresztül biztosíthatja, hogy a hatóságok folyamatosan nyomon követhessék az európai pénzügyi szektor működését, és így időben azonosítsák a problémákat. Ebben a folyamatban az Európai Bankfelügyeleti Hatóság (EBA) tevékenysége szoros kölcsönhatásban áll a felügyeleti testület, a Rendszerkockázati Tanács (ESRB) tevékenységével. A testület minden évben kifejleszt olyan egységes kockázati térképet (Risk Dashboard), amely alapján az Európai Bankhatóság rendszerezheti az egy-egy felügyelt intézménytől származó kockázati adatokat.

² Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről hozta létre az Európai Bankhatóság intézményét.

tapasztalható³ a gazdasági válság hatásaira adott válaszok egyik következményeként – egy olyan független EU hatóság, mely működésének legfőbb célja, hogy biztosítsa a hatékony, konzisztens felügyeletet az európai bankrendszerek felett.

Jelen tanulmány ezen előzmények rövid áttekintését követően a szanalási irányelv legjelentősebb szabályaival, a Szanalási Alap létrehozásával, és az EU tagállamok szanalási hatóságainak jogkörével foglalkozik.

1. A szanalási mechanizmus előzményei

Az EBH 2011. január 1-jei létrehozása jelentős változást jelentett az intézményrendszerben, mivel válaszként értékelhető arra a problémára, miszerint kézzelfogható előrelépést kell tenni az Európai Unióban az integráltabb szabályozási és felügyeleti keretrendszer felé. 2011. január 1-jén jött létre egy integráltabb európai uniós felügyeleti keretrendszer iránti igényre adott válaszként, mint az Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerének (ESFS) része és átvette az elődjétől, az Európai Bankfelügyeleti Bizottságtól annak feladatait. Ezekon túlmenően további feladatok széles körével ruházták fel, amelyek mindegyikének végső célja egy olyan új szabályozási környezet létrehozása, melyben prioritás a pénzügyi stabilitás megőrzése és a pénzügyi rendszer egészébe vetett bizalom biztosítása, valamint a pénzügyi szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfelek védelme⁴.

Egyértelmű tehát, hogy uniós szinten az EBH testesíti meg a banki felügyeleti szervezet (supervisory network) összefogó legfőbb intézményi csomópontot⁵, nála összpontosul a legtöbb és legközelebbi információ. Bár „meglehetősen kemény és nehéz piaci környezetben indult útjára, számos azonnal megválaszolandó kihívás várt rá. Nem volt könnyű az új szervezet kiépítésére összpontosítani, miközben a banki szektor stabilitását érintő jelentős problémákat is kezelni kellett.”⁶

Az EBH 2011. évi törekvései alapvetően három fő terület köré csoportosíthatóak: a szabályozás, a kockázatelemzés, az operatív tevékenységek, de emellett fontos szerepet szántak a hatóság fogyasztóvédelmi funkciója

³ Bár a nemzeti felügyeleti hatóságok megtartották elsődleges felügyeleti jogkörüket a pénzügyi intézmények felett, figyelemmel a home country model-re.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelvének elfogadását követően az Európai Bankhatóság hatásköre bővült, mivel az irányelv a Bankhatóság feladata közé sorolja azt, ha az irányelvvvel összhangban meghozandó döntések tekintetében a nemzeti hatóságok között nézeteltérés merülne fel, akkor a Bankhatóságnak kell közvetítő szerepet betöltenie. Az Európai Bankhatóság tevékenységéről immáron több jelentést is olvashatunk, melyek rávilágítanak az EBA működési elveire, gyakorlatára és az elért eredményekre is.

⁵ Mindezek alapján elsősorban az EBA feladata olyan egységes szabályozás- és végrehajtástechnikai standard tervezetek előterjesztése, amelyek a jövőben egy egészségesebb uniós bankrendszer fenntartását teszik lehetővé. Az EBA tervezetei az Európai Bizottság jóváhagyását követően az uniós szintű prudenciális követelmények, vagyis a CRD/CRR szabályozás szerves részévé válhatnak.

⁶ Az Európai Bankfelügyeleti Hatóság Éves jelentése, 2011. Az elnök előszava, 4. oldal. (<https://www.eba.europa.eu/documents/10180/25763/2011-EBA-AR---HU.pdf/52cdd918-ee18-4524-8ec0-09f1fc4ae545>; letöltés dátuma: 2015. november 28.)

kialakításának.

Tevékenysége végrehajtása során mindvégig szem előtt tartotta az ún. egységes európai szabálykönyv alapjainak kialakítását (több mint 100 kötelező erejű technikai standardot kellett elkészíteni). Az EBH 2011 folyamán a tőkekövetelményekről szóló IV. irányelvre és a tőkekövetelményekről szóló rendeletre⁷ irányuló, európai bizottsági javaslatok alapján előkészítő munkát végzett, olyan kulcsterületekre vonatkozó, kötelező erejű technikai standard kidolgozásához, mint például a szavatoló tőke és a likviditás.

2012-ben az EBA egyik legfontosabb cselekvése az volt, hogy végrehajtott egy feltőkésítési tervet, mely a kereskedelmi bankok tőkehelyzetét erősítette meg egy esetlegesen a jövőben bekövetkező újabb hitelezési válság esetére. Másik jelentősnek minősíthető lépése az volt, hogy ún. vészhelyzeti terveket készített el, melynek lényege, hogy a kereskedelmi bankok egy jövőbeni válság esetén szabályozott módon menjenek csődbe, minél kevésbé sértve a pénzügyi rendszer egyensúlyát, minimalizálva a betétesek kockázatát.⁸

Az Európai Bankhatóság létrehozása mellett egyéb, a pénzügyi rendszert erősítő intézkedésekre is sor került. 2011 júliusában az Európai Bizottság jogalkotási csomagot fogadott el (CRD irányelv, CRR rendelet), mely a tőkekövetelmények addigi szabályait szigorítja a megbízhatóbb, stabilabb és erősebb pénzügyi piac kialakítása céljából.

Az Európai Bizottság 2013 nyarán terjesztette elő javaslatát a Bankunió Egységes Szanálási Mechanizmusának (SRM) létrehozására, amelynek célja, hogy biztosítsa az egységes felügyeleti mechanizmusban részt vevő és súlyos nehézségekkel küzdő bankok szanálásának hatékony kezelését. Az SRM – mely 2016 januárjában kezdi meg a működését – egy olyan metódus, mely az overbanking probléma⁹ felszámolásának talán legfontosabb pillérének tekinthető. Erre a problémára hívta fel a figyelmet Vítor Constâncio¹⁰ az Európai Központi Bank elnökhelyettese a 2013 februárjában, miszerint hatalmas nagy bankok alakultak, számos irányba kiterjedő, összetett ügyletekkel. Így ha egy ilyen bank pénzügyi nehézségekkel szembesül, nagyon hamar áterjed az EU más tagállamaira is a

⁷ CRD IV irányelv (Directive 2013/36/EU on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms) és CRR rendelet (Regulation EU No 575/2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms)

⁸ Az Európai Bankhatóság 2012-ben jelentős szabályozó erőt is jelentett a pénzügyi piacokon, hiszen 14 konzultációs anyagot, 23 szabályozástechnikai és végrehajlástechnikai standardtervezetet, 6 iránymutatást és 6 véleményt készített, illetve bocsátott ki működési körében.

⁹ A bankok GDP arányában számolt, kihelyezett hitelállománya a 20. század során alapvetően nagy növekedést nem mutatott, viszont az utóbbi két-három évtizedben általános tendenciaként mondható el Európában hogy ez az arány növekedést mutatott, melynek az intenzitása különböző ütemű volt az egyes országokban. Míg Finnország, Németország, Franciaország és Ausztria esetében mérsékelt volt ez a növekedési ütem, kilenc tagállamban az arány megduplázódott. Lásd erről részletesebben: Is Europe Overbanked? Reports of the Advisory Scientific Committee, European Systemic Risk Board, No. 4/June 2014 (https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/asc/Reports_ASC_4_1406.pdf; letöltés dátuma: 2015. november 27.)

¹⁰ Constancio, Vítor (2013). Towards the Banking Union. Helsinki. <http://www.ecb.int/press/key/date/2013/html/sp130212.en.html> (letöltés dátuma: 2015. november 27.)

probléma.

A szanálás olyan érzékeny kérdéskör, amelynek feszültségei szükségszerűen uniós szinten jelennek meg. Uniós szintű koordináció nélkül a bankok állami megmentése vagy csődbe vitele akár teljes nemzetgazdaságok összeomlásához is vezethet, magával rántva más államokat vagy az eurozónát. Ennek a helyzetnek iskolapéldája Görögország esete, és a kiterjedt szuverén adósságválság.¹¹ Az egységes szanálási rendszer megteremtése és működtetése ezért talán az egyik legnagyobb szakpolitikai és jogi kihívás, akár a megvalósítás módját, akár a szanálási akciók finanszírozását, akár a célhoz rendelt kapacitások igényeit vesszük szemügyre. A szanálás célja a kritikus funkciók folyamatos működésének biztosítása, a pénzügyi stabilitást veszélyeztető kedvezőtlen hatás és a közpénzek igénybevételeének elkerülése, a betétesek és hitelező ügyfelek pénzének és eszközeinek védelme.

Kreisz¹² szerint a Bankunió jogi elemeit három szabályozási szférában tudjuk elhelyezni és vizsgálni, egyrészt az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (SSM), másrészt az Egységes Szanálási Mechanizmus (SRM), és végül közös Betétbiztosítás (DGS) oldaláról.

Kisgergely és Szombati¹³ a Bankunió négy pilléréről tesz említést, az 1. pillér alatt az Egységes szabálykönyvet, a 2. pillér alatt az Egységes felügyelést értve, míg a 3. pillér az Egységes válságkezelés szabályait, végül a 4. pillér a Közös betétbiztosítás jövőbeni rendszerét jelenti.

Gros és Schoenmaker¹⁴ véleménye alapján a Bankunió két részre oszthatóak a pillérei, megelőző pillérekre (egységes szabálykönyv, felügyelet), valamint a válságkezelő pillérekre (szanálás, betétbiztosítás). Álláspontom szerint valamennyi megközelítés helytálló, jelen tanulmányban a megelőző illetve válságkezelő pillérek szerinti szemlélet dominál.

2. A szanálási irányelv legfőbb szabályai és új jogi megoldásai a válságkezelésben

Amennyiben korábban egy kormányzat el akarta kerülni, hogy egy, az országban működő intézmény ellen felszámolási eljárás induljon, a pénzügyi stabilitás fenntartása érdekében adófizetői pénzből kimentette (bail out) a bajba került

¹¹ Lásd erről részletesebben: Kreisz Brigitta: Pillanatfelvétel az európai bankszabályozás főbb problémaköreiről. Műhelyvita tanulmány. 2015. október (http://jog.tk.mta.hu/esemeny/2015/08/muhelyvita-kreis-brigitta-tanulmany; letöltés dátuma: 2015. október 31.)

¹² Kreisz Brigitta: Bankunió pilléréről pillerre 1. rész: Az Egységes Felügyeleti Mechanizmus http://hpops.tk.mta.hu/blog/2014/04/bankunio-pillerről-pillerre-1rész (letöltés dátuma: 2015. szeptember 3.)

¹³ Kisgergely Kornél, Szombati Anikó: Bankunió magyar szemmel – hogyan látja az MNB a szoros együttműködés lehetőségét? MNB-tanulmányok 115. 2014. (http://mek.oszk.hu/13400/13409/13409.pdf, letöltés dátuma: 2015. november 30.)

¹⁴ Gros, D., and Schoenmaker, D. (2014). European Deposit Insurance and Resolution in the Banking Union. *Journal of Common Market Studies*, 52 (3), 529-546.

bankot, befektetési vállalkozást. *Az új eljárás szerint – a biztosított betétek tulajdonosait ide nem értve – a hitelezők fogják feltőkésíteni (bail in) az intézményt, de más eszközök is rendelkezésre állnak a bankok szanálásához.*

Mérföldkőnek tekinthető jogi megoldásaiban a válságkezelés területén *az Európai Parlament és a Tanács 2014/59/EU irányelvének* elfogadása 2014. május 15-én. A pénzügyi válság súlya és időbeli kiterjedése *rávilágított arra, hogy gyakorlatilag nincs megfelelő szintű uniós szabály¹⁵ és eszközrendszer a csődhelyzetbe került pénzügyi intézmények* (és természetesen a betétesek, hitelezők, stb.) *válsághelyzetének kezelésére.*

Az irányelv új jogi megoldásokat vezet be a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer tekintetében. Az egyik leglényegesebb újítás az, *hogy az irányelv által biztosított szanálási eszközök és hatáskörök csorbíthatják a részvényesek és a hitelezők jogait.*

Természetesen nincs szó minden határ nélküli jogkorlátozásról, bármely, a szanálásból eredő beavatkozásnak összhangban kell lennie az Európai Unió Alapjogi Chartájával. Az irányelv számos cikkben rendelkezik a részvényesek és hitelezők érdekvédelméről¹⁶, garanciát nyújtva a szanálás esetében bekövetkezett jogsérelem ellensúlyaként, és egyben annak limitjeként.¹⁷

Az irányelv megkülönbözteti a *szanálás¹⁸* és a *rendes fizetéseképtelenségi eljárás¹⁹* fogalmát. Az eredményes szanálás érdekében az a főszabály, hogy amíg a szanálási hatóság hatáskörét gyakorolja, illetve az ún. szanálási eszközöket alkalmazza, addig nem indítható rendes fizetéseképtelenségi eljárás ugyanazon intézmény ellen (15. oldal, 93 bek.). (Kivételes esetben, ha a szanálási hatóság kezdeményezésére vagy annak beleegyezésével indul a rendes fizetéseképtelenségi

¹⁵ A tagállamok meglévő anyagi és eljárásjogi szabályai között fennálló jelentős különbségek problémás pontot jelentenek a szabályozási területen, ezeket az akadályokat meg kell szüntetni. Ezen megfontolást minden bizonnyal erősítette az a tény, hogy napjainkra az uniós pénzügyi piacok olyan mértékben összefonódtak, hogy a legtöbb intézmény több határon keresztül nyújtja ügyfeleinek ugyanazokat a pénzügyi szolgáltatásokat. Szükséges az uniós szintű, átgondolt szabályozás ahhoz, hogy csökkenjen a jövőbeni válságok bekövetkezésének valószínűsége, illetve minimálisra csökkenthető legyen egy-egy pénzügyi intézmény csődjének – akár nemzetközi – pénzügyi rendszerre gyakorolt hatása.

¹⁶ A szanálási eszközök csak akkor alkalmazhatók, ha fizetéseképtelen vagy valószínűleg fizetéseképtelenné váló intézményről van szó, és csak akkor, ha általános érdekből szükséges a pénzügyi stabilitás céljának elérése. Az érintett részvényesek és hitelezők nem szenvedhetnek el nagyobb veszteséget annál, mint amely akkor sújtotta volna őket, ha az intézményt a szanálást elrendelő döntés idején felszámolják. A tulajdonjogba való beavatkozás nem lehet aránytalan mértékű, a részvényesek és hitelezők számára kifizetett kártalanítás nem lehet kevesebb, mint az a becsült összeg, amelyhez akkor jutottak volna, ha az egész intézmény rendes fizetéseképtelenségi eljárás alá kerül. (2014/59/EU irányelv)

¹⁷ Nem jelenthetnek az intézkedések sem közvetlenül sem közvetett módon állampolgárság szerinti megkülönböztetést, az azonos osztályba tartozó hitelezőkkel kapcsolatosan lehet eltérő intézkedést alkalmazni, de a különbségtétel legyen közérdekből indokolt és a kockázattal arányos.

¹⁸ A szanálás fogalmát az irányelv oly módon rögzíti, mint „szanálási eszköz vagy a 37. cikk (9) bekezdésében meghatározott eszköz alkalmazása a 31. cikk (2) bekezdésében említett szanálási célok közül egy vagy több elérése érdekében.”

¹⁹ A rendes fizetéseképtelenségi eljárás olyan, minden hitelezőre kollektív módon kiterjedő eljárás, amelyben az adós vagyon feletti rendelkezési jogát legalább részben elvonják, és ezzel párhuzamosan vagyonfelügyelőt jelölnek ki.

eljárás, a fenti szabálytól el lehet tekinteni.)

2.1. A szanalásért felelős hatóság és annak hatásköre. Az irányelv a tagállamok számára is megfogalmaz kötelezettségeket, ilyen a 104. bek., mely szerint az irányelvben előírt célokra szolgáló szanalási alapon keresztül minden tagállamnak létre kell hoznia saját nemzeti szintű finanszírozási rendszerét.

Szintén konkrét tagállami kötelezettség, hogy a 3. cikk 1. bek. értelmében minden tagállam egy, vagy kivételesen több szanalási hatóságot jelöl ki, amely felhatalmazást kap a szanalási eszközök alkalmazására és a szanalási hatáskörök gyakorlására. A szanalási hatóság az irányelv rendelkezése alapján vagy közigazgatási hatóság vagy közigazgatási hatáskörrel felruházott hatóság a nemzeti jog szerint. *A szanalási hatóság szerepét betöltheti tagállami jegybank (nemzeti központi bank), illetékes minisztérium²⁰ vagy más hatóság (3. cikk 3. bek).*

Az irányelv 63. cikke konkrétan felsorolja és rögzíti a szanalási hatóságok hatásköreit²¹, melyeket egy-egy esetben külön-külön vagy egymással kombinálva alkalmazhat a hatóság. Ezek sorában említjük meg, hogy gyakorolhatja az intézmény a részvényesekre, egyéb tulajdonosaira és vezető testületére ruházott jogokat és hatásköröket, az intézmény által kibocsátott, hitelviszonyt megtestesítő instrumentumok névértékét csökkentheti, akár nullára is, törölheti is ezeket az eszközöket, leválthatja az intézmény vezető testületét és felső vezetését.

A szanalási hatóságnak *szanalási tervet*²² kell készítenie minden olyan intézmény esetében, amely nem tagja a 2013/36/EU irányelv szerint összevont alapú felügyelet hatálya alá tartozó csoportnak. A tervnek tartalmaznia kell mindazokat az intézkedéseket, melyeket a szanalási hatóság alkalmazhat szanalás esetén. A hatóságnak lehetősége van arra, hogy az érintett intézményeket bevonja a szanalási tervek készítésébe és később azok aktualizálásába²³. Ezen túlmenően csoportszintű szanalási tervek fogalmát is bevezeti az irányelv, mely esetében a csoportszintű szanalási hatóságok a leányvállalatok hatóságaival együtt készítene terveket szanalás esetére.

Az irányelv 27. cikke a *korai beavatkozás* fogalmát is bevezeti, mely a felelős

²⁰ Ha a szanalási hatóság valamely tagállamban nem az illetékes minisztérium, tájékoztatnia kell az illetékes minisztériumot az irányelv szerinti határozatokról, valamint meg kell szereznie jóváhagyását az olyan döntések végrehajtása előtt, amelyeknek közvetlen költségvetési hatásai vagy rendszerszintű következményei vannak. (3. cikk 6.bek.) A tagállamok az általuk kijelölt szanalási hatóság(ok)ról tájékoztatják az EBH-t, az EBH pedig közzéteszi a szanalási és kapcsolattartó hatóságok listáját.

²¹ Annak érdekében, hogy ezek a hatáskörök ténylegesen a gyakorlatban is érvényesíthető jognak számítsanak, a vonatkozó szakasz előírja, hogy a szanalási hatáskörök gyakorlásakor a szanalási hatóságokra ne vonatkozzon se az a szabály, mely szerint a részvényesek vagy hitelezők jóváhagyására szükség van, se pedig az, hogy a hatáskör gyakorlását megelőzően bizonyos személyek felé tájékoztatási kötelezettségnek kell eleget tenni.

²² Hivatkozott irányelv 10. cikke.

²³ Utóbbi legalább évente kell elvégezni, illetve minden olyan esetben, amikor az intézmény életében olyan érdemi változás következett be – legyen az jogi, szervezeti jellegű, vagy akár pénzügyi helyzetével kapcsolatos –, mely jelentős hatással lehet a terv eredményességére. Az irányelv 14. cikke előírja, hogy szanalási hatóság a szanalási terveket és azok módosításait az érintett hatóságok felé továbbítani köteles. Az EBH-nak végrehajtási standardtervezeteket kell kidolgoznia és 2015. július 3-ig benyújtania a Bizottságnak a szanalási tervekhez és az együttműködéshez szükséges intézményi információk kapcsán.

vezetők leváltásával párhuzamosan ügyvivő vagyongfelügyelő²⁴ kinevezésének lehetőségét jelenti a szanálási hatóság számára.

2.2 Szanálási célok, feltételek, eszközök és a szanálás általános elvei.²⁵ A szanálási célok²⁶ az uniós szabályozás szerint a kritikus funkció folytonosságának a biztosítása, a pénzügyi fertőzések megakadályozása és a piaci fegyelem fenntartása, az állami források védelme a rendkívüli állami pénzügyi támogatásra támaszkodás minimalizálása révén, a biztosított betétesek és befektetők védelme, az ügyfelek pénzeszközeinek és vagyonának védelme.

Az irányelv 32. cikke konjunktív feltételeket határozott meg a szanálás, mint eljárás alkalmazási körülményeként: *az illetékes hatóság megállapította, hogy az intézmény csődhelyzetben van, vagy valószínűleg csődbe jut, és ezzel párhuzamosan ésszerűen nem várható, hogy ésszerű időn belül megelőzhető lenne az intézmény csődje, valamint a szanálási intézkedésekre közérdek miatt van szükség. Mikor tekinthető egy intézmény fizetéseképtelennek?* Ha az alábbi körülmények közül egy, vagy több fennáll: ha teljes szavatolótőkájének vagy jelentős részének elvesztésével járó veszteség miatt az intézmény megsérti a működési engedély fenntartásának feltételeit, eszközei kevesebbek a forrásainál, képtelen megfizetni az esedékesé váló tartozásait, rendkívüli állami pénzügyi támogatást igényel.

A szanálási eszközök közé az alábbiak tartoznak az irányelv szerint: *az üzletértékesítési eszköz, az áthidaló intézményi mechanizmus (ún. hídbank), az eszköz-elkülönítési eszköz és a hitelezői feltőkésítés. A szanálási hatóságok, mely jogállást a legtöbb esetben a tagállami jegybankok töltik be – ahogy jelen tanulmányban erre is hamarosan kitérek –, ezentúl új típusú hatósági kontrollt gyakorolhatnak a bankrendszer felett, melynek révén az eddigieknél is hatékonyabban óvható a nehéz helyzetbe került bankok ügyfeleinek pénze.*

A szanálási eszközök esetében is konkrét szabályok vonatkoznak azok alkalmazási feltételeire és módjára, mivel a szanálás egyik legfontosabb célja a biztosított betétulajdonosok védelme. A hitelezői feltőkésítés, példának okáért nem alkalmazható szanálási eszköz fedezett betétek tekintetében (a 2014/49/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezik a védett betét fogalmáról). A hitelezői feltőkésítést abból a célból alkalmazzák, hogy a csődhelyzetben levő intézmény tőkehelyzetét helyreállítsák (a további működés szándékával), amit

²⁴ Kinevezésekor pontosan meg kell határozni a hatáskörét, a körülményekkel arányos döntést hozva. A vagyongfelügyelő kinevezése legfeljebb egy évre szólhat, ami kivételesen meghosszabbítható, ha a kinevezésére okot adó körülmények továbbra is fennállnak.

²⁵ *A szanálásra vonatkozó általános elvek (34. cikk)* A szanálás alatt álló intézmény *részvényesei* viselik az első veszteségeket. Ezt követik a *hitelezők*, a követeléseiknek a rendes fizetéseképtelenségi eljárás szerinti rangsorának sorrendjében. A szanálás alatt álló intézmény vezető testületét és felső vezetését leváltják, kivéve, ha megtartásuk szükséges a szanálási célok eléréséhez. A vezető testület és a felső vezetés minden szükséges támogatást megad a szanálási célok eléréséhez. Egyazon osztályba tartozó hitelezők azonos elbánásban részesülnek. Egyik hitelező sem viselhet annál nagyobb veszteséget, mint amelyet akkor viselt volna, ha az intézményt rendes fizetéseképtelenségi eljárásban számolták volna fel. A biztosított betétek teljes körű védelemet kapnak. Szanálási intézkedések során az irányelvben foglalt biztosítékokra figyelni kell.

²⁶ 31. cikk

általában ezzel párhuzamos intézkedés is kísér (pl. a vezetés leváltása és a tevékenységi kör átszervezése). A biztosított betétek védelme tehát garantált szanálás során is, viszont más betétek elvileg bevonhatóak a veszteségek viselésébe. A 111. bek. a nem biztosított betétek esetén is rögzít garanciát: a rendes fizetéseképtelenségi eljárásra vonatkozó nemzeti szabályok értelmében ezeknek a betéteknek elsőbbséget kell élvezniük a közönséges, nem elsőbbségi hitelezők követeléseivel szemben.

2.3. Az Egységes Szanálási Mechanizmus és az Egységes Szanálási Alap.

A Egységes Szanálási Mechanizmus²⁷ bevezetésével egy új feladattal is bővül a legtöbb tagállam jegybankjainak feladatköre. A jegybankok és egyszersmind a jegybanki elvek aktualitása a gazdasági válsággal összefüggésben vitathatatlan, és talán új tendenciák kialakulásának adott lökést akaratlanul is. A jegybanki függetlenség célja és értelme az, hogy a kormánynak, az aktuálpolitikának ne legyen lehetősége befolyásolni²⁸ a jegybankot, hogy az az árstabilitást veszélyeztető monetáris politikát valósítson meg. Ezt az elvet továbbvitte az EKB jogállásának és a KBER rendszer működésének specialitása, mely gyakorlatilag a monetáris politika védelmét hivatott biztosítani.

Ahogy azt Angyal Zoltán álláspontjával egyezően megállapíthatjuk, az ESZM létrehozása fontos mérföldkőnek tekinthető a bankunió felé vezető úton.

„A jogalkotási és egyéb, nem jogalkotási uniós aktusokkal létrehozott intézményi és jogi keret – szabályozási szempontból – alkalmasnak tűnik az EFM működtetésére. Kockázati tényezőként kell viszont tekinteni arra a viszonylag hosszú, nyolc éves átmeneti időszakra, amely alatt az ESZA teljes feltöltésére sor kerül majd.”²⁹

A szanálási mechanizmus erősítésére az euroövezet tagállamaiban alkalmazandó az irányelveknek megfelelő rendelet alapján létrejön az Egységes Szanálási Alap, amely a bajba kerülő hitelintézetek, befektetési vállalkozások szanálásának pénzügyi hátterét biztosítja, azok pénzügyi védőhálója, míg az irányelvek alapján a nem euroövezeti tagállamok saját, nemzeti szanálási alapot hoznak létre. Az Egységes Szanálási Alapot³⁰ a résztvevő tagállamokban működő bankok

²⁷ Lásd erről bővebben: Angyal Zoltán: Az Egységes Szanálási Mechanizmus létrehozásának egyes intézményi és jogi vonatkozású kérdései, In: Karlovitz János Tibor (szerk.): Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban. „III. International Research Institute Társadalomtudomány Konferencia” tanulmánykötet, 2015, 9-16.o.

²⁸ Az Európai Bíróság is rámutatott, hogy az EKB érvényesen nem fogadhat el, illetve hajthat végre olyan programot, amely nem tartozik az elsődleges jog által a monetáris politikának biztosított területre. Az uniós monetáris politika pontos meghatározását az EUMSZ nem tartalmazza, de mindenképpen vannak olyan jogi fogódzók, amelyek a körülhatárolás kérdésében irányt mutatnak. Egyfelől a KBER-ről és EKB-ról szóló jegyzőkönyv - a szerződésbeli szabályoknál - világosabb felhatalmazást ad az árstabilitás biztosítására irányuló cél elsőbbségét illetően, és fel is sorolja az ennek elérését szolgáló eszközöket. Másfelől a vonatkozó bírósági gyakorlat alapján a mérlegelés során az intézkedések célkitűzéseit, valamint az ezek elérése érdekében felhasznált eszközök relevanciáját, a végrehajtás módját és nem utolsósorban az intézkedés arányosságát kell vizsgálni.

²⁹ Angyal Zoltán i.m. 16.o.

³⁰ Lásd erről bővebben: Kreisz Brigitta: Bankunió pillérről pillérré 2. rész: Az Egységes Bankszanálási Mechanizmus. <http://hpopk.tk.mta.hu/blog/2014/04/bankunio-pillerrol-pillerre-2-resz> (letöltés dátuma: 2015. október 1.)

hozzájárásaiból kell működtetni, szükség esetén azonban az Alap piaci kölcsönt is felvehet.

Tóth József³¹ számítással támasztja alá azt az állítást, amely szerint az Európai Bizottság által előzetesen 55 milliárd euró nagyságúra tervezett Egységes Szanálási Alap vagyona az eredeti tervekhez képest nagyobb lesz. Az Egységes Szanálási Alapot, illetve a tagállami hozzájárulások átutalását és közössé válását kormányközi megállapodás szabályozza. Az egységes szanálási mechanizmushoz kapcsolódó rendelkezéseket meg kell különböztetni a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelvtől, amely biztosítja a nemzeti szintű mechanizmusok összhangba hozását minden európai uniós tagállamban.

2.4. Az SSM-rendelet és keretrendelet szabályanyaga, jelentősége. *A szanálás a válságkezelő pillérhez tartozik, utólagos beavatkozási lehetőséget nyújtva az illetékes hatóságoknak, míg a megelőző pillérek szabályaihoz tartozik az egységes felügyeleti mechanizmusról szóló rendeletet (SSM-rendelet), mely 2013. november 3-án lépett hatályba. Az SSM-rendelet értelmében az EKB-nak az illetékes nemzeti hatóságokkal konzultálva, a felügyeleti testület javaslata alapján kellett elfogadnia azt a keretrendszert, amely az SSM keretében az EKB és az illetékes nemzeti hatóságok közötti együttműködés szabályait tartalmazza. 2014. április 25-én a Kormányzótanács a felügyeleti testület javaslata alapján elfogadta és közzétette³² az SSM-keretrendeletet.³³*

2014-ben jelentést³⁴ készített az Európai Központi Bank a rendelet végrehajtása terén elért eredményekről.

Megállapíthatjuk, hogy a rendelet végrehajtása terén jelentős előrelépés történt elfogadását követően. Ezen előrelépések között említhető meg, hogy véget ért az eszközminőség-vizsgálat alá vont portfóliók kiválasztása, kidolgozásra került az intézmények jelentőségének értékeléséhez szükséges módszertan, és ennek alapján megtörtént a „jelentősnek” és „kevésbé jelentősnek” minősített bankok csoportjainak kialakítása. A felügyeleti testület jóváhagyta a felügyeleti adatszolgáltatási szabályzatot (Supervisory Reporting Manual), amely a felügyeleti tevékenységet támogató adatszolgáltatási keretrendszert biztosítja.

2014. április 29-én közzétették a stresszteszt forgatókönyvének részleteit, amelyeket az Európai Bankhatóság (EBH) határozott meg, továbbá az Európai Rendszerkockázati Testülettel (ERKT) és az EKB-val együttműködésben készített elő.

³¹ Lásd erről bővebben: Tóth József: Az európai betétbiztosítási és bankszanálási rendszerek jellemzői és azok finanszírozása. *Közgazdasági Szemle*, LXII. évf., 2015. július–augusztus (767–785. o.)

³² A keretrendelet tervezetének szövegét az SSM-rendelettel összhangban 2014. február 7. és március 7. között nyilvános konzultációra bocsátották, amely igen pozitív eredménnyel járt, a konzultációs anyagban javasolt megközelítés pedig széles körű támogatást kapott.

³³ Az Európai Központi Bank 468/2014/EU Rendelete

Az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson belül az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti hatóságok, valamint a kijelölt nemzeti hatóságok közötti együttműködési keretrendszer létrehozásáról (EKB/2014/17)

³⁴ Az SSM-rendelet előírja, hogy az EKB 2013. november 3-ától kezdődően negyedévenként jelentést küldjön az Európai Parlamentnek, az Európai Unió Tanácsának és az Európai Bizottságnak a rendelet végrehajtása terén elért eredményekről.

Az EKB felügyeleti funkciójának ellátására négy új főigazgatóság jött létre, és folytatódott a szervezeti felépítés finomhangolása. A mintegy 130 jelentős bankcsoport napi szintű felügyeletével az I. és II. Mikroprudenciális Felügyeleti Főigazgatóság, míg a kevésbé jelentős bankok felügyeletével a III. Mikroprudenciális Felügyeleti Főigazgatóság lett felruházva. A horizontális és speciális szolgáltatásokat végző IV. Mikroprudenciális Felügyeleti Főigazgatóság egészíti ki válságkezelési, módszertan és szabványfejlesztési, stb. osztályain keresztül a három előbb említett Főigazgatóság tevékenységét. A különválasztás elvének megfelelően (a monetáris politika és a felügyeleti hatáskör közötti összeférhetetlenség elkerülése érdekében) a szervezeti elkülönítés³⁵ is megvalósult. Azt mondhatjuk, hogy az SSM legnagyobb hozzáadott értéke a piaci szereplők, befektetők, hitelminősítők szempontjából az EKB „goodwillje”, közelebbről szemlélve pedig egy új, egységes módszertan, valamint a belső kontrollok sora, ami garantálja a felügyeleti beavatkozások külső befolyástól való mentességét és a megfelelően erős felügyeleti szerepkör gyakorlását is.

3. A szanálási irányelv érvényesülése az Európai Unió tagállamaiban

3.1. A jövő kihívásai – atipikus feladatok a jegybankok számára. Az egyik fő kihívás, amellyel az új felügyeleti rendszert alkotó összes intézménynek meg kell majd birkóznia, az az új feladatok minden eddigittől eltérő természete és hordereje³⁶. A szanálási irányelv értelmében minden EU tagállamnak ki kell jelölnie a szanálási hatóságát, mely tagállami szinten látja el a hatáskörébe tartozó feladatokat. A tagállami hatóságok szerepe is megváltozott (gondoljunk a most már felügyeleti és szanálási hatóságként is működő jegybankunkra), emellett kulcsfontosságú a megfelelő informáltság és a tagállami-uniós hatóságok közti együttműködés marad. Nem minden tagállam építette még be a jogrendjébe az ún. szanálási irányelvet, a már implementálók közül azok az országok, amelyek a jegybankra ruházták a szanálási hatósági feladatkört, a következők: Nagy-Britannia, Olaszország, Belgium, Ciprus, Litvánia, Csehország, Szlovákia, Magyarország, Görögország, Portugália, Franciaország. Németország esetében más hatóság látja el az irányelvben és a nemzeti jogszabályban rögzített feladatokat. Jelen tanulmányban azok az országok kerülnek rövid bemutatásra, ahol a szanálási irányelv implementálása és a szanálási rezsim kialakítása már megtörtént, és amelyek esetében az EKB véleményt nyilvánított a szanálási szabályokról, illetve az intézmények feladatairól.

³⁵ A bankfelügyelet az Eurotower épületében, az EKB Frankfurt központjában található jelenlegi székházában kap helyet, a monetáris politika és az EKB más szervezeti egységei a Frankfurt Ostend városrészében épülő új központba kerülnek át.

³⁶ Ha kiválasztjuk az EKB-t, akkor az esetében elmondható, hogy az SSM létrehozására megszabott időkeret is rendkívül rövid, új felügyeleti feladatai átvételének kitűzött dátuma fokozatosan 2014 márciusáról novemberre tolódott.

Magyarország

„A játékszabályok pedig megváltoztak, új alapokra helyezve a bankok feletti hatósági kontrollt. E folyamat talán legradikálisabb eleme a szanalási eszköztár megteremtése. Az Európai Unió többéves vita után idén fogadta el erre vonatkozó irányelvét, melyet Magyarország az elsők között – a legtöbb tagállamot jó fél évvel megelőzve –, 2014 júliusában épített be jogrendjébe”.³⁷

2014 júliusában az Európai Központi Bank felkérést kapott³⁸ a magyar Nemzetgazdasági Minisztériumtól, hogy a szanalási irányelv kereteit kitöltő, annak szabályait a magyar jogba átültető törvényjavaslatot³⁹ véleményezze⁴⁰. Az EKB véleményalkotásra szolgáló hatásköre az Európai Unió működéséről szóló szerződés 127. cikkének (4) bekezdésén és 282. cikkének (5) bekezdésén, valamint a 98/415/EK tanácsi határozat 2. cikke (1) bekezdésének hatodik francia bekezdésén alapul, mivel a rendelettervezet a pénzügyintézetekre vonatkozó, a pénzügyintézetek és pénzügyi piacok stabilitását lényegesen befolyásoló szabályokkal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz. Az Európai Központi Bank eljárási szabályzatának 17.5. cikke első mondatával összhangban a Kormányzótanács fogadta el ezt a véleményt.⁴¹

A törvényjavaslatot elfogadta az Országgyűlés⁴², melynek következtében a Magyar Nemzeti Bankról⁴³ szóló törvény módosítása is szükséges lett. Az EKB véleménye, hogy az MNB szanalási feladatokkal való felruházása⁴⁴ összeegyeztethető a KBER-hez kapcsolódó feladatainak ellátásával és növeli a pénzügyi stabilitás terén betöltött szerepét. Viszont kiemelte az EKB, hogy a

³⁷ Gyura Gábor: Új elv a pénzügyi piacokon. Szanalás: bankmentés másként. (<https://www.mnb.hu/letoltes/gyura-gabor-szanalas-bankmentes-maskent.pdf>, letöltve: 2015. október 7.)

³⁸ Az EKB véleményében megjegyzi, hogy a véleményezendő anyagot június 2-án kapta, míg a törvényjavaslatot július 4-én elfogadták (2014. évi XXXVII. törvény, a Magyar Közlöny 2014. évi 98. számában 2014. július 18-án kihirdetve). Az EKB nehezményezte, hogy a kötelező konzultációs kötelezettségét a nemzeti hatóság nem megfelelően teljesítette.

³⁹ A magyar Országgyűléshez 2014. július 12-én benyújtott T/262.sz. törvényjavaslat.

⁴⁰ Az Országgyűlés a jegybankot ruházta fel a szanalási eszközökkel, jogosítványai 2014 szeptemberében léptek hatályba.

⁴¹ Opinion on resolution of credit institutions and investment firms (CON/2014/62), Hungary, 6.8.2014

⁴² Az Országgyűlés az új jegybanktörvény elfogadása során úgy döntött, hogy az MNB-t jelöli ki szanalási hatóságként. A szanalásra vonatkozó jogkört a jegybanktörvény 4.§ (8) bekezdése tartalmazza. A törvényjavaslat így is ad bizonyos intézkedési lehetőségeket a kormány számára. A kormány jogosult például tőkét emelni a szanalás alá került intézményben, illetve minden fiskális kifizetéshez (mely a fiskális semlegesség követelménye miatt csak átmeneti lehet!) a kormány jóváhagyása kell.

⁴³ Az MNB szanalási eszközei:

- Vagyonértékesítés: az MNB egy egészséges piaci szereplőnek adja el a szanalás alá került bank betéteit, jó eszközeit, esetleg a részvényeit is;
- Átírdaló intézmény: átmeneti megoldásként új, az állam vagy a Szanalási Alap által tulajdonolt hídbank veszi át a kritikus funkciókat – ezeket később piaci szereplőnek lehet továbbadni;
- Eszközkelkülönítés: az intézmény rossz eszközeit (például nem teljesítő hiteleit) az MNB speciális vagyonkezelőbe helyezi át;
- Hitelezői feltőkésítés: az MNB úgy tőkésíti fel a bajba került bankot, hogy alárendelt hiteleit, kötvényeit, nem biztosított egyéb forrásait részvényekké alakítja át.

⁴⁴ A szanalási irányelv megengedi, hogy egy intézmény kezében összpontosuljanak a felügyeleti és a szanalási hatósági feladatok, de ahogy jelen tanulmány is utal rá, a tagállami gyakorlatban eltérő példákat is találunk, tehát ahol nem a jegybank tölti be a szanalási hatóság hatáskörét.

szanalási hatóságként betöltött szerepére tekintettel pénzügyi forrást kell rendelni az új feladataihoz, a pénzügyi függetlenség elvének megfelelően. Az EKB véleménye a törvényjavaslat több pontját egyértelműsíteni kérte, melyek közül a szanalásra kerülő intézmény eszközeinek és kötelezettségeinek független értékelésének biztosítását, a fellebbezők jogait korlátozó szabályok leépítését emelhetjük ki.

Kisgergely-Szombati⁴⁵ álláspontja szerint az MNB pénzügyi stabilitási döntéshozatali mechanizmusa és eszközrendszere a lehető legnagyobb mértékben leképezi a Bankunió struktúráját, némely esetben meg is haladva azt, mind a megelőzési mind pedig a válságmegoldó pillérek tekintetében.

Belgium⁴⁶

2014 áprilisában módosult a belga jegybanktörvény, a Nationale Bank van België-re (NBB) ruházta a jogalkotó a szanalási hatóság jogkörét. A törvény az NBB szervezeti keretein belül hozta létre a Szanalási Kollégiumot, mint új testületi szervezet, megbízva az összes releváns, szanalási feladat ellátási kötelezettségével.

Az EKB üdvözli a törvényjavaslattal az NBB-re ruházott új szanalási feladatokat, amelyek általánosságban összeegyeztethetők az NBB pénzügyi stabilitás terén betöltött szerepével. Az EKB értelmezése szerint e feladatok nem fogják befolyásolni a banknak a Szerződés alapján fennálló, a KBER-hez kapcsolódó feladatainak ellátását, és nem csökkentik az azok elvégzésére rendelkezésre álló forrásokat. Az EKB megismétli, hogy az NBB szanalási hatóságként betöltött új szerepére tekintettel a pénzügyi függetlenség elvével összhangban megfelelő forrásokat kell a rendelkezésére bocsátani annak biztosítása érdekében, hogy az NBB képes legyen e feladatok ellátására.

Franciaország⁴⁷

Franciaországban a Banque de France intézményén belül került kialakításra és működik a Prudenciális Felügyeleti és Szanalási Hatóság (Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution, „ACPR”) külön választott személyi állománnyal, feladatokkal. A banktörvény módosítása új rendszert épített ki a szanalási hatáskörök bevezetésével. A Prudenciális Hatóság jogosítványait kibővítették, magát a hatóságot pedig a Banque de France-hoz csatolták. A banktörvény előírja a hitelintézetek és befektetési szolgáltatók – meghatározott köre⁴⁸ – számára, hogy rendelkezzenek megelőző-helyreállítási tervcsomaggal krízishelyzet esetére. A

⁴⁵ Kisgergely-Szombati i.m. 4-5. oldal

⁴⁶ Opinion of the European Central Bank of 18 February 2014 on the macro-prudential oversight of the financial system (CON/2014/18) (https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2014_18_f_sign.pdf; letöltés dátuma: 2015. november 28.)

⁴⁷ Opinion of the European Central Bank of 19 September 2014 on the separation and regulation of banking activities (CON/2014/70) (https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2014_70_f_sign.pdf; letöltés dátuma: 2015. november 28.)

⁴⁸ A törvény értelmében az ACPR a törvény által meghatározott körön kívüli intézmények számára is előírhatja ilyen tervek készítését akkor, ha működésük kockázatos helyzet kialakulásához vezetve a pénzügyi stabilitást veszélyezteti.

terveknek tartalmazniuk kell a feltételrendszert, mely bekövetkezése esetén a terv alkalmazandó, illetve megfelelő eszközöket, melyeket krízishelyzetben alkalmazni lehet. Minimum évente egyszer felül kell vizsgálni a terveket, amiket az ACPR ellenőriz. A francia rendszerben az ACPR szorosan együttműködik a tervek készítésében, különösen a legjelentősebb pénzügyi intézmények (mint például a BNP Paribas) esetében.

Olaszország⁴⁹

A Banca d'Italia már évekkel korábban is rendelkezett olyan erőteljes beavatkozást lehetővé tevő eszköztárral, mely sikeres közbelépési lehetőséget jelentett a csődközeli helyzetbe kerülő hitelintézetekkel szemben. Az olasz jegybanktörvény módosításának köszönhetően viszont olyan újabb eszközökkel – bail-in, hídbank alapítása⁵⁰, asset management eszközök – bővült a jegybanki mozgástér, melyek mindeddig ismeretlenek voltak az olasz törvényben. Nem állítunk valótlanítást, ha azt mondjuk, hogy a jelen módosítás a Banca d'Italia eddig is meglévő felügyeleti jogkörét – mely már a válság előtti években is számos EU tagállamban elfogadott jegybanki feladat volt – alapjaiban erősítette meg, és bővítette szanálási jogkörre. Az EKB véleménye szerint üdvözlendő megoldást alkalmazott az olasz jogalkotó.

Litvánia⁵¹

Hasonlóan az olasz nemzeti bankéhoz, a Lietuvos Bankas korábban is meglehetősen erős felügyeleti jogkört gyakorolt a bankrendszer felett, mely a legutóbbi törvénymódosításnak köszönhetően tovább erősödött. A felügyeleti jogkör mellé a Lietuvos Bankas szanálási hatósági jogkört is kapott, bevezetésre került ezzel párhuzamosan a litván jog számára addig ismeretlen bail-in, mely új megvilágításba helyezi Litvániában is a jegybanki szerepkört.

Csehország⁵²

A törvénymódosítás alapjaiban változtatta meg a CNB kormányzójának, alkormányzóinak és a Banktestület 4 további vezetőjének a kinevezésére vonatkozó előírásokat és az eljárási rendet. Az EKB-nak véleményezésre megküldött

⁴⁹ Opinion of the European Central Bank of 16 October 2015 on recovery and resolution of credit institutions and investment firms (CON/2015/35) (https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_35_f_sign.pdf; letöltés dátuma: 2015. november 28.)

⁵⁰ Szanálási eszköz például egy csődbe jutott bank vagy vállalkozás rendezett intézmény általi átvételének végrehajtására vagy arra irányuló hatáskör, hogy a bank tevékenységének egy részét vagy egészét egy átmeneti hídbankba helyezték át, ami lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy biztosítsák az alapvető szolgáltatások folytonosságát és szabályosan tudják kezelni a csődöt.

⁵¹ Opinion of the European Central Bank of 22 September 2015 on the designation of Lietuvos bankas as a resolution authority (CON/2015/33) (https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_33_f_sign.pdf; letöltés dátuma: 2015. november 28.)

⁵² Opinion of the European Central Bank of 11 August 2015 on amendments to constitutional law and the Law on Česká národní banka (CON/2015/28) (https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_28_f_sign.pdf; letöltés dátuma: 2015. október 26.)

törvénytervezet hangsúlyozta, hogy a CNB függetlensége maradéktalanul érvényesül a módosítások után is.

A személyi függetlenség területén jelentős fejlődést tapasztalhatunk a jogi dokumentumban. A korábbi szabályozás alapján a Cseh Köztársaság elnöke anélkül nevezhette, illetve menthette fel a bank kormányzóját, illetve az említett többi vezetőt, hogy azt harmadik személlyel egyeztetnie kellett volna. A módosítás lényeges változást hoz – és nagymértékben kihatással lesz a jegybanki függetlenség szintjére –, mivel ezt követően a Szenátussal kell a köztársasági elnöknek jóváhagyatnia a döntését. (Amennyiben 60 napon belül nem tud döntést hozni a Szenátus, vélelmezik, hogy jóváhagyását adta.) Arról is rendelkezett a cseh jogszabály, hogy arra az esetre, ha a kormányzó hivatala nincs betöltve, a Banktestület a kormányzó-helyettesek közül nevez meg egy ideiglenes kormányzót, aki addig tölti be ezt a pozíciót, amíg az új kormányzót nem nevezik ki.

Görögország⁵³

A Bank of Greece a görög pénzügyi intézményrendszer számára kijelölt szanálási hatóság, mely számára törvényi előírás, hogy szanálási és felügyeleti feladatait egymástól elkülönítve, függetlenül valósítsa meg. A szanálási eszközök közül Görögország négyet jelölt meg, melyeket 2016. január 1-jétől alkalmazhat a hatóság: áthidaló intézményi mechanizmus alapítása, bail-in eszköz, eszköz-elkülönítési eszköz és üzletértékesítési eszköz.

Portugália⁵⁴

A portugál pénzügyi rendszerben már 2012-ben⁵⁵ alapvető szemléletváltás következett be, ami a hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások felügyeletét jelentette. A Banco de Portugal hathatós segítségével erős revízió esett át az 1992. évi hitelintézeti törvény szabályanyaga, és újragondolták a nehéz helyzetbe kerülő pénzügyi intézményekkel kapcsolatos szabályokat, beavatkozási lehetőségeket.

Az új eszközrendszer háromlépcsős beavatkozási lehetőséget biztosít a Banco de Portugal számára: kiigazító intézkedéseket, ideiglenes banktestület kinevezését („válságtáb”), valamint szanálási eszközöket. A szanálási eszközök sorába a következők tartoznak: teljes vagy részleges eszközértékesítés, áthidaló intézmény beiktatásával a bajban levő hitelintézet teljes vagy részleges eszköz/tartozás

⁵³ Opinion of the European Central Bank of 20 July 2015 on recovery and resolution of credit institutions and investment firms (CON/2015/25) (https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_25_f_sign.pdf; letöltés dátuma: 2015. november 28.)

⁵⁴ Opinion of the European Central Bank of 16 May 2014 on the legal framework for credit institutions and financial companies (CON/2014/34) (https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2014_34_f_sign.pdf; letöltés dátuma: 2015. november 28.), továbbá

The resolution regime established by Decree-Law No 31-A/2012 of 10 February 2012 (<http://www.fundoderesolucao.pt/en-US/oregimederesolucao/Pages/Oregimederesolucao.aspx>; letöltés dátuma: 2015. október 22.)

⁵⁵ Decree-Law No 31-A/2012 of 10 February 2012 (www.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/lorganica-en.pdf; letöltés dátuma: 2015. november 28.)

állományának átruházása a hídbankra.

A Portugál Szanálási Alap (Fundo de Garantia de Depósitos) pénzügyi segítséget jelenthet a szanálási eszközök alkalmazásának idejére, de csak meghatározott esetben, illetve azzal a megkötéssel, hogy a segítségül nyújtott összeg nem haladhatja meg a biztosított betétek és az eladott/átruházott eszközállomány értéke közti különbözetet, illetve semmilyen körülmények között nem haladhatja meg a betétesek kártalanításának költségét.

Németország⁵⁶

A német szanálási törvény a Szövetségi Pénzpiaci Stabilizációs Ügynökséget (FMSA) jelöli meg, mint szanálási hatóságot, míg a Szövetségi Pénzügyi Felügyeleti Hatóság (BaFin) továbbra is megtartja felügyeleti jogosítványait, mint nemzeti felügyeleti hatóság. A törvény szabályozza a két intézmény közötti hatékony információ-áramlást, kapcsolattartást és kölcsönös együttműködést. A Deutsche Bundesbank-nak néhány esetben egyetértési jogot biztosít az említett jogszabály a szanálási szabályozásban (pl. a felügyeleti hatóság a DB egyetértésével dönthet úgy, hogy a szanálási terv készítése nem kötelező valamely pénzügyi intézmény számára).

Egy újabb törvénymódosítás⁵⁷ a Szövetségi Pénzügyminisztériumra ruházza annak jogát, hogy szabályozó dokumentumokat alkosson a kockázatmenedzsment, outsourcing, illetve a pénzügyi intézmények szanálási tervei vonatkozásában. Ezek az újonnan megalkotásra kerülő jogi dokumentumok fogják felváltani azokat a meglévő szabályokat, melyeket a Szövetségi Pénzügyi Felügyeleti Hatóság bocsátott ki korábban. A német törvényben a szanálási alaphoz való hozzájárulás is részleteiben szabályozott, ami meglehetősen ritka a tagállami jogi dokumentumokban.

Málta⁵⁸

2002. január 1-jén a bankszabályozási és felügyeleti jogkört a Bank Centralita' Malta átadta a Máltai Pénzügyi Szolgáltatási Központ részére, melyből aztán 2002. október 1-jén kialakult a Máltai Pénzügyi Szolgáltatási Hatóság (MFSA), a máltai pénzügyi szektor összevont felügyeleti szerve. A máltai jegybank ugyanakkor fontos szerepet tölt be a pénzügyi intézmények és befektetési szolgáltatók makroprudenciális felügyeletében. *Megállapítható, hogy általános törekvés, hogy minél szélesebb és hatékonyabb szanálási eszköztár álljon a tagállami szanálási hatóság rendelkezésére. A belső feltőkésítés (bail-in), mint a szanálási eszközök legérdekesebbje jelenik meg a tagállami szabályozásokban.* Lényege, hogy a nehéz

⁵⁶ Opinion of the European Central Bank of 12 September 2014 on the implementation of the European Bank Recovery and Resolution Directive (CON/2014/67) (https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2014_67_f_sign.pdf; letöltés dátuma: 2015. október 26.)

⁵⁷ Opinion of the European Central Bank of 2 September 2015 on bank resolution (CON/2015/31) (https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_31_f_sign.pdf; letöltés dátuma: 2015. november 28.)

⁵⁸ Opinion of the European Central Bank of 19 June 2015 on bank re on a central credit register (CON/2015/20) (https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_20_f_sign.pdf; letöltés dátuma: 2015. november 28.)

helyzetbe került intézmény kötelezettségeit részvényekké konvertálják, ily módon stabilizálva az intézmény tőkehelyzetét. Ez az érintett hitelezőknek is előnyös lehet, hiszen a bail-in esetén egy életképes, stabilizált helyzetű intézményben lesz részvényük, melynek piaci értéke hamar megnőhet.

Konklúzió

Joggal merülhet fel a kérdés, vajon megfelelő-e, hogy egy kézben központosul – és ha még azt is figyelembe vesszük, hogy a jegybank, mint monetáris hatóság tölti be ezeket a szerepeket, akkor az még tovább árnyalja a kérdést – a szanalási és a prudenciális jogkör? A *felügyeleti funkció* tekintetében korábban nem volt egyértelmű állásfoglalás abban a tekintetben, hogy a jegybanknak mennyiben kell a pénzügyi szektor felügyeletében részt venni⁵⁹. Azt azonban megállapíthatjuk, hogy egy fontos érvet mindenképpen elfogadhatunk a jegybank felügyeleti jogkörének igazolása mellett: a bankfelügyeleti és szabályozási feladatkör által a jegybank értékes és egységes képet kap a gazdaság egészéről.

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. A jegybankok felügyeleti hatáskörrel való felruházása mellett szól, hogy a jelentős szakmai potenciállal rendelkező központi bankok azáltal, hogy új feladatokat látnak el, azok vitele útján hatékonyabbá tehetik a monetáris politikai döntéseket is. Viszont az is megállapítható, hogy míg a monetáris hatóságnak a monetáris politikához kapcsolódó hatásköreit függetlenül kell gyakorolnia, addig a pénzügyi prudenciális felügyelete a kormányzat felhatalmazásán alapszik és függ attól.

Ahogy azt az *Európai Központi Bank is kifejtette*⁶⁰ *megkülönböztethetünk tipikus és atipikus jegybanki feladatokat*. Az EKB álláspontja szerint nem tiltott a tagállami jegybankok atipikus feladatokkal való felruházása sem, ha ez nem veszélyezteti, nem zavarja a nemzeti bank KBER-ben ellátandó feladatainak végrehajtását. Az Európai Unió elvárása, hogy ha egy tagállam a szanalási funkciót már meglévő intézményhez telepíti, akkor gondoskodni kell az összeférhetetlenség elkerülése érdekében a szervezeten belüli funkcionális elkülönítésről. A döntés egyik oka, ha a jegybankot jelöli meg valamely EU tagállam szanalási hatóságként, hogy a jegybankok korábban is fennálló, felügyeleti és pénzügyi stabilitási feladatköreihez jól illeszkedik a szanalási funkció. A másik oka pedig, hogy a Felügyeleti és makroprudenciális szerepkörben a jegybank által összegyűjtött információk hatékonyabb felkészülést biztosítanak a szanalási tevékenység ellátásához, mintha

⁵⁹ Erről részletesebben lásd: Sipos Ágnes: Jegybanki függetlenség és bankfelügyelet az Európai Unióban. Hitelintézeti Szemle 2003/2. 75-94. oldal, 2003.

⁶⁰ Central Bank of Cyprus törvénymódosítása kapcsán Opinion of the European Central Bank of 19 October 2015 on the regulation of financial leasing and financial leasing companies' activities (CON/2015/37) (https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_con_2015_37_f_sign.pdf; letöltés dátuma: 2015. november 28.)

ezeket az információkat egy különálló hatóságnak saját magának kellene begyűjteni az intézményektől. *Álláspontom szerint a szanálási mechanizmus működképességének jogi szempontból fontos biztosítéka, hogy az irányelvet már implementáló tagországok nagyrészt a felügyeleti jogkört is összpontosító intézményeikre delegálták a szanálási hatósági jogkört.*

Ugyanakkor a válságkezelő pillér hatékony működésének ez csak egyik fontos feltétele, de számos olyan még mindig fennálló probléma megoldására van szükség – részben tagállami, részben közösségi szinten – mely nélkül ez a pillér nem tudja megvalósítani a neki rendelt célt.

Bár a megelőző pillérhez tartozó probléma, de nyilván nehezíti a helyzet megoldását, hogy még az eurozónára sem jött létre egy ténylegesen központosított felügyeleti hatóság, a felügyeleti felelősség a nemzeti felügyeletek és az EKB között oszlik meg, viszonylag átláthatatlan módon. Magát a szanálási mechanizmust bürokratikus és nehézkes működésű rendszernek tartja több szakember, melynek a gyakorlati alkalmazhatósága a megkívánt roppant szűk időkeretben megkérdőjelezhető.

Magyarországon 2013-2014 között sikeresen lezajlott a felügyelet jegybankba olvasztása; létrejött az új szervezeti struktúra, kiépültek a szervezeten belüli együttműködési mechanizmusok. 2014. július 4-én elfogadásra került a hazai szanálási szabályozás is, illetve 2014 év során a szanálási intézményrendszer és a Szanálási Alap is létrejött. Összességében elmondhatjuk, hogy Magyarország azon országok sorában van, amelyek a felügyeleti és válságkezelői oldalról is leképezik a Bankunió intézményrendszerét és hatékonyan képesek azt működtetni.
