

MÓRA MÁRIA

## Mit is ér a bankunió fiskális integráció nélkül?<sup>1</sup>

A cikk azt vizsgálja, hogy az eurózóna döntéshozói a bankunió megteremtésének a célul tűzésével hatékony választ találtak-e „a nagybankok kimentése megrendíti a nemzeti költségvetéseket” ördögi körre. A tanulmány sorra veszi a bankunió alkotóelemeit: az egységes európai szabálykönyvvel alátámasztott, egységes felügyeleti rendszert, a közös betétbiztosítást, valamint a közös válságkezelési kereteket, és bemutatja a kapcsolódó uniós jogszabályalkotást. A cikk részletesebben tárgyalja az egységes felügyeleti, illetve az egységes válságkezelési rendszerrel kapcsolatos kérdéseket. Így utal a bankunió és az eurózóna eltérő hatóköréből adódó problémákra, bemutatja a banki hitelezők veszteségrendezésbe való bevonása (bail-in), illetve az egységes szanálási mechanizmus előfeltételei és megteremthetősége körüli vitákat. Részletesen taglalja a veszteségek köz- és magánszféra, illetve országok közötti megosztásának az elveit és gyakorlatát, levezetve, hogy a hiteles válságkezeléshez feltétlenül szükséges a hatékony fiskális támasz. A közös fiskális támasz igénye pedig óhatatlanul felveti, hogy a bankunióban résztvevő tagállamok előrelépjenek a költségvetési integráció irányába. A zárógondolatok között a cikk arra is kitér, hogy a nem eurózóna-tagországoknak milyen előnyöket kínál a bankunióba való belépés.

### 1. BEVEZETÉS: MI A BANKUNIÓ CÉLJA, ÉS MILYEN PROBLÉMÁRA KERESI A MEGOLDÁST?

A 2008-tól elmélyülő pénzügyi és gazdasági válság európai elhúzódása nyilvánvalóvá tette, hogy a politikusok és a szabályozó hatóságok válaszai nem elégségesek a felmerült pénzügyi problémák – bankcsődök és szuverén válságok – hatékony kezelésére. Az eurózóna képtelennek bizonyult a pénzügyi stabilitás biztosítására, ami az egységes piacot veszélyeztetve pénzügyi dezintegrációhoz vezetett (Bruegel Policy Contribution, 2012. június). A 2012 nyarán bejelentett bankunió – amelynek fő elemei az egységes európai szabálykönyvvel alátámasztott, egységes felügyeleti rendszer, a közös betétbiztosítás, valamint a közös válságkezelési keretek és közös szanálási alap – a válság elhúzódására adott európai politikai válasznak tekinthető.

A bankunió célja a hasonló válságok elkerülése, de legalább elmélyülésük megakadályozása. Segítségével meg kívánják törni azt az ördögi kört, amely úgy írható le, hogy a fontos bankokat csődhelyzetbe kerülésükkor adófizetői pénzből megmentik, aminek következtében a mentőövet dobó állam helyzete is megrendül (szuverén krízis).<sup>2</sup> Az ördögi kör

<sup>1</sup> A cikk elkészítésénél felhasználtam a Magyar Bankszövetség honlapján rendszeresen megjelenő, negyedéves jelentésekhez készített részanyagaimat, illetve az Európai Bankföderációtól kapott anyagokat, amelyekre belső tájékoztató jellegük miatt külön nem hivatkozom.

<sup>2</sup> Például *Mario Draghi* (2013. május) szerint a bankunió elvágja a csődbe ment bankok és a kormányok közötti láncot.

kialakulásában szerepet játszhat, hogy a nemzeti felügyeletek gyakran túlságosan elnézőek a saját nagybankjaikat (nemzeti bajnokaikat) érintően. A bankok viszont túlságosan nagyok a nemzeti költségvetésekhez képest, így fordulhat elő, hogy kimentésük (bail-out) a csőd-helyzet közelébe döntheti az államot, ahogyan azt Izland, Írország vagy Spanyolország esetében láthattuk. (Görögországban ezzel szemben a bankok portfóliójában levő állampapírok vezettek a bankok csődjéhez.)

A bankunió közvetlen célja a nemzetállamoktól független bankfelügyelet és válságkezelés megteremtésével az európai bankrendszer törekenységének a mérséklése, biztonságának az erősítése, míg az általános cél az egységes pénzügyi piac integritásának és az euró fenntarthatóságának a biztosítása. Hosszabb távon olyan válságkezelési mechanizmust kívánnak kialakítani, amelyik minimalizálja a veszteségeket és biztosítja azok társadalmilag legigazságosabb elosztását, az adófizetők költségeinek a minimalizálását.

## 2. A BANKUNIÓ ÁLTALÁNOS KERETEI ÉS ALKOTÓELEMEI

A 2012. június 28–29-i európai csúcstalálkozón az eurózóna vezetői fontos intézkedésekben egyeztek meg a valutaunió stabilizálása érdekében. A találkozó előkészítéseként a négyek csoportja (az Európai Tanács, a Bizottság, a Központi Bank és az Eurogroup<sup>3</sup> elnökei) jelentést készített a bankunióról, amelyet megküldött a tagállamoknak. A jelentés célja az volt, hogy – integrált kereteket kijelölve a pénzügyi szektor, a költségvetés és a gazdaságpolitika számára – megerősítse az Európai Monetáris és Gazdasági Uniót. A jelentés megjelölte az unió továbbfejlesztésének négy alapkövét, valamint munkamódszert és céldátumot javasolt a felvázolt vízió egy évtizeden belüli elérésére.

A monetáris unió továbbfejlesztésének alapkövei:

- az integrált pénzügyi keretek (bankunió);
- az integrált költségvetési keretek (amelyek a koordinált EU-nemzeti fiskális politikát, közös döntéshozatalt és a döntések jobb hatásfokú érvényesítését ugyanúgy magukban foglalják, mint a közös kötvénykibocsátás felé tett lépést);
- az integrált gazdaságpolitikai keretek (az európai és a nemzeti gazdaságpolitikák koordinálása a fenntartható növekedés, foglalkoztatás és versenyképesség biztosítására);
- a döntéshozatal demokratikus legitimitációja és kiszámíthatósága (European Council, 2012. június 26.).

Az integrált pénzügyi keretek – azaz a bankunió – megteremtése felé az első lépést az egységes felügyeleti rendszer kialakítása jelenti.

3 Az eurózóna pénzügyminisztereinek közös fóruma

## 2.1. A bankunió alkotóelemei: az egységes felügyeleti rendszer (SSM<sup>4</sup>)

### 2.1.1. Lépések az egységes felügyeleti rendszer létrehozására

2012. szeptember 12-én az Európai Bizottság egy átfogó, az egységes felügyeleti rendszer létrehozását célzó javaslatcsomagot tett közzé, amely tartalmazta

- a hitelintézetek prudenciális felügyeletének a jogkörét az Európai Központi Bankra (EKB) átruházó rendeletet,
- az Európai Bankhatóság (EBA<sup>5</sup>) létrehozását szabályozó rendelet módosítását, valamint
- a bankunió megvalósítását célzó úttervet (az arra vonatkozó kommunikét), amely tartalmazza az egységes szabálykönyvet, a közös betétbiztosítást, valamint az egységes bankválság-kezelési kereteket.

Az SSM-ben az eurózónát érintően a bankfelügyeleti feladatok egy része – nevezetesen azok, amelyek döntőek a pénzügyi stabilitás megőrzése szempontjából és a bankok túlélési kockázatának a megítéléséhez – európai szintre kerül át. Az eurózónában (a résztvevő tagállamokban) alapított hitelintézetek prudenciális felügyeletéért az Európai Központi Bank lesz a felelős. Az eurózónán kívüli tagállamok dönthetnek az SSM-ben való részvételükről.

#### 2.1.1.1. Az Európai Bizottság 2012. szeptemberi javaslata az SSM-re vonatkozóan

A Bizottság javaslata szerint az EKB kizárólagos felelőssége azoknak a felügyeleti feladatoknak az ellátása, amelyek szükségesek a túlélési kockázatok felméréséhez, és lehetővé teszik a szükséges intézkedések elrendelését. Az EKB – egyebek mellett – felelős lesz a hitelintézetek engedélyezéséért, az intézmények meghatározó részesedéseinek az értékeléséért, a minimum tőkekövetelményeknek való megfelelésért, annak a biztosításáért, hogy az intézmény tőkéje megfeleljen a kockázati profiljának (azaz a 2. pillér alatti intézkedésekért), a konszolidált alapú felügyeletért, valamint a pénzügyi konglomerátumok felügyeletéért. Ezen túlmenően az EKB biztosítja az áttételi rátára és a likviditásra vonatkozó szabályoknak való megfelelést, a tőkepufferek alkalmazását, s a tőkekövetelmények megsértése vagy a megsértés kockázatának a felléptekor – a szanalísi hatóságokkal együttműködve – végrehajtja a korai beavatkozási intézkedéseket. Az említett feladatkörökhöz kapcsolódó kérdésekben az EKB koordinálja és képviseli a résztvevő tagállamok illetékes hatóságainak a közös álláspontját az EBA felügyeleti tanácsában és igazgatóságában.

Az EKB feladatainak a végrehajtása során úgy minősül, mint a résztvevő tagállamok felügyeleti hatósága, mindazokkal a jogkörökkel, amelyekkel a tagállami felügyeleti hatóságok bírnak az EU bankszabályozása szerint. Így joga lesz a hitelintézeti engedélyek visszavonására s a hitelintézetek igazgatósági tagjainak az elmozdítására. Ezen kívül a ráruházott felügyeleti feladatok ellátása érdekében pénzügyi szankciókat és büntetéseket róhat ki.

Feladatai ellátásához az EKB valamennyi szükséges felhatalmazással, jogosítvánnyal rendelkezik. Így jogosult lesz arra, hogy minden lényeges információt bekérjen a felügyelt intézményektől, illetve az azok tevékenységében résztvevő személyektől. Ugyancsak felhatalmazása lesz minden szükséges vizsgálat elvégzésére, beleértve a helyszíni ellenőrzéseket.

Az EKB az Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének a keretei között együttműködik az Európai Bankhatósággal. Az EBA szerepe a maihoz hasonló marad: folytatja a 27 tagállamra vonatkozó, egységes európai szabálykönyv kidolgozását, és biztosítja a felügyeleti gyakorlatok egész unión belüli egységességét és konvergenciáját. Az EKB nem vesz át az EBA-tól feladatokat. Szabályozási hatáskörét csak az Alapszerződés 132. cikkelyének megfelelően, azokon a területeken gyakorolja, ahol szükséges a rendelet által az EKB-re testált feladatok megfelelő teljesítéséhez.

4 Single Supervisory Mechanism

5 European Banking Authority

A határon átnyúló tevékenységet folytató bankok esetében a jelenleg is meglévő – anya- és fogadó országok közötti – felügyeleti koordináció folytatódik. Az EKB a ráruházott feladatok tekintetében, valamennyi résztvevő tagállam nevében az anya-, illetve a fogadó felügyelet funkcióit is ellátja.

Az érdekütközések kizárására az EKB új feladatainak a kialakításakor alapvető szempont a monetáris politikai és a felügyeleti hatáskörök teljes szétválasztása.

A nemzeti felügyeletek az SSM megteremtését követően is fontos szerepet kapnak. Valamennyi olyan feladat, amely nem kerül át az EKB-hoz, megmarad a nemzeti felügyeleteknél. Így például továbbra is a nemzeti felügyeletek felelnek a fogyasztó védelemért, a pénzmosás elleni küzdelemért, valamint a tagországban fiókot alapító vagy határon átnyúló szolgáltatást végző, harmadik országbeli hitelintézetek felügyeletéért. Ezenkívül az EKB-ra átruházott felelősségek esetében is a mindennapi ellenőrzéseket és más, az EKB intézkedéseit előkészítő feladatokat – az SSM integráns részeként – a nemzeti felügyeletek végzik. A résztvevő országok valamennyi bankját lefedő SSM csak olyan modellben képes működni, amelyik szorosan integrálja a nemzeti szinten meglévő felügyeleti tapasztalatokat.

A Bizottság eredetileg 2013. január 1-jétől tervezte az SSM fokozatos hatályba lépését.

A Bizottság az „*Útiterv a bankunióhoz*” című kommunikációjában arra kérte az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy adjanak teljes támogatást a bankunió megteremtéséhez, biztosítsanak legmagasabb szintű prioritást a szükséges jogalkotásnak, véglegesítsék és amilyen gyorsan csak lehet, de lehetőleg még az év (2012!) végéig fogadják el a terítéken levő javaslatokat a betétbiztosítási rendszerről, a CRR/CRD4<sup>6</sup>-ról, a bankválság-kezelési keretokről, valamint az SSM megteremtéséről.

Az SSM-ről folytatott nyilvános konzultáció során a legnagyobb vita a feladatok és hatáskörök EKB és nemzeti hatóságok közötti megosztásáról, az EKB (létrehozandó) felügyeleti testületében, illetve az EBA-ban alkalmazandó szavazati arányokról, az EKB monetáris és felügyeleti funkcióinak elhatárolásáról, az EKB-felügyelet kiterjesztésének az időbeni ütemezéséről, valamint arról folyt, hogy a nem euróövezeti SSM-tagokat mennyiben köti, ha az EKB kormányzótanácsa – amelynek nem tagjai – megváltoztatja a felügyeleti testület eredeti döntését.

### *2.1.1.2. A 2012. december 12-i ECOFIN-ülésem született kompromisszum legfontosabb elemei*

A decemberi ECOFIN-ülésem tagállamok kompromisszumra jutottak az SSM-re vonatkozó rendeletek szövegét érintően. A megegyezés értelmében az euróövezet valamennyi bankjának végső felügyeletét az EKB látja el, de a kevésbé jelentős (szignifikáns) bankok gyakorlati felügyeletét a tagországi hatóságok végzik. A jelentős bankok, amelyek az EKB közvetlen felügyelete alá esnek:

- a 30 milliárd eurónál nagyobb mérlegfőösszegű bankok,
- azok a bankok, amelyeknek mérlegfőösszeg/GDP aránya nagyobb 20%-nál (kivéve, ha összes eszközük 5 milliárd euró alatt van),
- a nemzeti felügyelet által jelentősnek minősített bankok,
- az EKB által határokon átnyúló tevékenységük alapján jelentősnek minősített bankok,
- azok a bankok, amelyek pénzügyi támogatást kértek/kaptak az EFSF-től vagy az ESM<sup>7</sup>-től,
- végül minden résztvevő tagállam 3 legjelentősebb bankja.

Az egységes európai szabálykönyv követelményének ellentmondóan a(z) – eredetileg az egységes felügyelethez rendelt – makroprudenciális rugalmasságot biztosító döntési hatáskört a tagállamok kapják.

Az eredeti tervekhez képest 2014. márciusra (vagy az elfogadás + egy évre) tolták el az SSM hatályba lépését.

6 Capital Adequacy Regulation, Capital Adequacy Directive: a tőkekövetelmény- és likviditásszabályozásra vonatkozó rendelet és direktíva

7 European Financial Stability Facility, illetve European Stability Mechanism

### 2.1.1.3. A háromoldalú tárgyalások fejleményei

A kompromisszum megkötését követően a Bizottság, a Parlament és a Tanács részvételével megkezdődtek a végleges szövegre vonatkozó, háromoldalú tárgyalások (trialógus). A tárgyalások központi kérdései az EKB és a nemzeti hatóságok közötti munkamegosztás, az EKB és az euróövezeten kívüli tagállamok közti együttműködés, a Felügyeleti Testület elnökének és alelnökének a kinevezése, valamint a Felügyeleti Testület ellenőrző bizottságának (steering committee) a rotációja voltak. Az EBA-rendeletet érintően a szavazati arányok és változatok, a stresszteszt gyakorlatossága, az EBA szerepe a felügyeleti kollégiumokban, illetve az egységes felügyeleti kézikönyv jogi státusza voltak a fókuszban.

Az intézmények engedélyezéséről a nemzeti felügyeleti hatóságok hoznak előzetes döntést, amit az EKB jóváhagyhat, vagy 10 munkanapon belül ellenvetéssel élhet.

Ahogy a már decemberben eldőlt, a kevésbé jelentős bankok közvetlen felügyeletét az illetékes nemzeti hatóságok<sup>8</sup> látják el. Ugyanakkor esetükben is az EKB viseli a végső felügyeleti felelősséget, hiszen a felügyeletet bármikor visszaveheti a nemzeti hatóságtól. Folyamatosan adatokat kérhet, valamint rendeleteket, útmutatókat alkothat, vagy általános utasításokat adhat a nemzeti hatóságoknak, amelyek ezekre alapozva hoznak majd döntéseket. Ez a konstrukció valójában kétszintű felügyeletet jelent.

Az EKB-nak be kell tartania a nemzeti diszkréciókat, azaz figyelembe kell vennie a rendeletek által lehetővé tett prudenciális eltéréseket, illetve a direktívák átültetése során létrejött különbségeket. Ugyanakkor nem világos, hogy azokban az esetekben, amikor a diszkréciós jogot a nemzeti hatóságok gyakorolhatják, az EKB lesz-e a döntéshozó.

A trialógus tárgyalások megkezdésekor még úgy tervezték, hogy májusban végleges döntést hoznak az egységes felügyeleti rendszerről, de ez várhatóan szeptemberre toódik, mert Németország fenntartásokat fogalmazott meg az EKB monetáris politikai és felügyeleti hatáskörének nem teljesen megfelelő szétválasztásával kapcsolatosan. Emiatt konstruktív módon megfontolják az Alapszerződés módosítását az EKB bankfelügyeleti funkciójának a körülhatárolását, irányítási szerkezetét, valamint az elszámoltathatóságát érintően.

Eközben folyik az egységes bankfelügyeletre való átállás gyakorlati előkészítése. Az előzetes információk szerint mintegy 130 banksoport (ezekhez tartozóan kb. 280 önálló jogi személy) tartozik majd az EKB közvetlen felügyelete alá. A jogbiztonság érdekében minden érintett bank/csoport EKB-határozatot kap erre vonatkozóan.

Az SSM felállításának gyakorlati előkészítéseként *Mario Draghi* vezetésével 8 tagállam képviselőjéből álló, magas szintű felügyeleti csoportot<sup>9</sup> alakítottak, amely előkészíti az SSM szervezeti (irányító) testületeinek a létrehozását, a legfontosabb jogi dokumentumokat (mint a keretszabályozás és a felügyeleti díjszabályozás), valamint az opt-in országokkal, illetve a nem eurózóna-országokkal aláírandó együttműködési nyilatkozatokat<sup>10</sup>. (Az egész unió területén alkalmazandó, egységes szabályozói kézikönyv elkészítése az Európai Bankhatóság felelősségi körébe tartozik!) Ugyancsak megkezdtek a nemzeti hatóságok és az EKB képviselőiből álló, közös felügyeleti csoportok<sup>11</sup> felállítását. Az EKB-felügyelet bevezetésének tervezett határideje 2014. június 1.<sup>12</sup>

8 National Competent Authority

9 High Level Group on Supervision

10 Memorandum of Understanding

11 Joint Supervisory Teams (JST)

12 *Wolfgang Schäuble* német pénzügyminiszter szerint az unió szavahihetőségét gyengítette, hogy eredetileg 2013. január 1-jétől jelentették be az SSM működésének a megkezdését.

A bankunió hitelességét érintően alapvetően fontos kérdés, hogy az EKB közvetlen felügyelete alá eső bankok jó állapotban, tiszta mérleggel kerüljenek be a rendszerbe. Ezért az SSM-re való áttérés előtt – várhatóan 2014 első félévében – átfogó mérlegértékelést végeznek (beleértve az eszközöket, a tőkét, az adósságokat és a céltartalékokat), hogy a felhalmozott (rejtett) veszteségek ne az új rendszer számláját terheljék. Egyes vélemények ugyanakkor kétségbe vonják az intézkedés helyességét, mondván: „*Örültség előtérbe helyezni a tőkehiányt, ha nem tudjuk, hogy honnan tehetünk szert új tőkére*” (*The Economist* [2013b]).<sup>13</sup>

Mások szerint az eurózóna csak akkor képes kezelni egy megbízható stresszteszt eredményét, ha az ESM<sup>14</sup> felhatalmazást kap a bankok közvetlen feltőkésítésére (*Brunsdén–Christie* [2013c]).

### 2.1.2 Az egységes felügyeleti rendszer kialakítása kapcsán felvetődő kérdések

A 2012-ben mutatkozó súlyos válságjelenségeket tapasztalva, az európai politikusok gyors intézkedésekre kényszerültek. Így a bankunió kapcsán felvethető kérdések gyakran rövid távú célszerűségi alapon dőltek el, s nem feltétlenül mérlegelték, hogy a rövid távon lehetséges megoldások megfelelnek-e a hosszú távú célkitűzéseknek, hosszabb távon nem okoznak-e zavarokat.

A „ki legyen a bankunió tagja?” kérdésre az európai unión belül elméletileg két, a fennálló status quo-hoz igazodó megoldás lehetséges. Az egyik szerint mind a 27 (most már mind a 28) uniós tagország, a másik szerint a monetáris unióban részt vevő 17 ország alkothatná a bankuniót. Mivel az Egyesült Királyság a tárgyalások kezdetekor kinyilvánította távolmaradási szándékát, a teljes körű tagság nem volt lehetséges alternatíva. Ugyanakkor nem akarták kizárni a részt venni kívánó, nem eurózóna-tagállamokat, így „az eurózóna-tagok kötelezően és aki akar, önkéntesen” megoldást választották. Ez a köztes állapot nem kivitelezhetetlen, de azzal együtt, hogy az SSM felügyeleti funkcióját az Európai Központi Bank látja el, számos technikai nehézséget okoz majd, hiszen nem illeszthető egyszerűen az EKB döntési mechanizmusába.

A „mely bankok kerüljenek a központi felügyelet alá?” kérdésre a válasz a tárgyalások előrehaladtával finomodott. A kezdeti javaslat, amely szerint valamennyi bankuniós tagországbeli bank – bizonyos időbeni ütemezéssel – az EKB felügyelete alá került volna, abból a szempontból logikus volt, hogy kizárta a kétszintű felügyelet lehetőségét. A kialakult

13 „It is madness to expose capital shortfalls if you don't know where new capital is going to come from.”

14 European Stability Mechanism (Európai Stabilitási Mechanizmus): az eurózóna tagállamai 2012 szeptemberében alapították a válsághelyzetbe került tagállamok, illetve közvetett módon azok bankjai stabilizálására. (Az ESM felváltja a két átmeneti finanszírozási programot, az ESFS-t és az EFSM-et.) Az ESM finanszírozási kapacitása 500 milliárd euró. Eszközei a következők lehetnek: hitelt nyújthat a tagoknak, elővigyázatossági pénzügyi támogatást biztosíthat, államkötvényeket vásárolhat a kezdeményezett tagállamoktól az elsődleges és másodlagos piacokon, és kölcsönt nyújthat a pénzügyi intézetek feltőkésítéséhez. A tagok konszenzusos döntést hoznak a bajba került tagállamok ESM-hez való hozzáféréséről. Sürgős esetben 85%-os minősített többséggel is dönthetnek, ami gyakorlatilag Németország, Franciaország és Olaszország vétőjogát jelenti.

megoldás ugyanakkor működőképes, hiszen megfelelő munkamegosztást jelent az EKB és a nemzeti hatóságok között, lehetővé téve az erőforrások hatékony felhasználását. A választott megoldás azt az elvet juttatja érvényre, hogy a jogosítvány (döntési hatáskör) központosítása nem azonos a tényleges működés centralizálásával. A szubszidiaritás elve alapján az EKB számos funkciót delegálhat a nemzeti felügyeletekhez. Egy, a lényegét jól megragadó megfogalmazás szerint a helyi hatóságok több de facto és kevesebb de jure felügyeletet gyakorolhatnak (Elliott [2012]). A választott megoldás politikailag is a realitások beismérlését jelentette, hiszen Németország ellenezte a regionális és kisebb bankok központosított felügyeletét. Ugyanakkor az a tény, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok nem felelősek a közvetlen felügyeletük alá tartozó bankok végső felügyeletéért (hiszen ez a felelősség az EKB-t illeti), moral hazard problémát jelent.

A „ki (mely hatóság) legyen a felügyelet?” kérdést nagyon gyorsan, a rövid távon lehetséges megoldást választva határozták el. A le sem folytatott vitát az döntötte el, hogy az Alapszerződés 127 cikk (6) bekezdése a jogi vélemények döntő többsége szerint lehetővé teszi az EKB felügyeleti funkcióval való felruházását, míg más megoldás esetén felmerült volna az Alapszerződés módosításának a szükségessége, ami pedig egyaránt időigényes és bizonytalan kimenetelű. Így aztán – véleményem szerint – nem is keresték az elvileg lehetséges legjobb megoldást, hanem a rövid távon gyorsan kivitelezhető utat választották.

Az, hogy a központi bank vagy egy tőle független, a költségvetéshez inkább kötődő hatóság lássa el a bankfelügyeleti funkciót, régi vita tárgya. Nyomós érvként a központi banki felügyelet mellett szokták felhozni, hogy pénzügyi kapcsolódás révén többlettudása van a bankokat érintő likviditási feltételekről. Ellenérvként legtöbbször a monetáris politikai és a felügyeleti szempontok között lehetséges érdekkonfliktust hangsúlyozzák.

A válság hatására jellemző volt, hogy az egyes nemzetek eltértek a korábban választott felügyeleti modeljüktől (a centralizáltat decentralizálták, a decentralizált integráltabb lett). 2010-ben a 27 tagországból 16-ban a központi banknak lényeges, közvetlen szerepe volt a bankfelügyeleti feladatok ellátásában (Elliott [2012]).

A gyakorlati kivitelezhetőségen túl is számos érv szól(t) amellett, hogy az EKB legyen az SSM felügyeleti hatósága. Így esetében is előny a lender of last resort szerepkör, s az, hogy központi bankként hatékonyabban tud reagálni a bankszektor problémáira. A Bruegel Intézet tanulmánya (Pisani-Ferry–Sapir–Véron–Wolff [2012]) szerint a konkrét helyzetben az EKB melletti érv lehetett az is, hogy az EKB erős intézmény, sok erőforrása van, s számottevő hitelességre tett szert a válság előtt és alatt. Ugyanakkor a felügyeleti funkcióval túlságosan nagy hatalomhoz jut, és európai szinten (a nemzeti kormányzatok ellensúlyképző szerepével ellentétben) nincs egy erős kormány, amelyik ezt a hatalmat ellensúlyozhatná. Mindemellett egy esetleges felügyelési hiba esetén az EKB-ra nehezedő politikai nyomás erodálhatja az EKB monetáris politikai függetlenségét.

Az EKB felügyeleti funkcióval való felruházásához képest elméletileg valós alternatívaként kínálkozott volna az EBA felhatalmazása vagy egy új hatóság felállítása. Az új hatóság létrehozása – tekintettel arra, hogy az SSM indulását 2013. január 1-jétől tervezték – már csak az idő rövidsége miatt sem jöhetett szóba. Az Európai Bankhatóság SSM-beli közvetlen felügyeleti szerepköre az előzmények figyelembevételével (a De Larosiére vezette

csoport javaslatai, a CEBS megalakulása, majd átalakulása EBA-vá)<sup>15</sup> kézenfekvő megoldás lehetett volna. A jogi fenntartásokon túl az EBA ellen szólt, hogy az EBA valamennyi európai uniós tagállam közös szervezete, így problémát jelentett volna, ha egy olyan bankunió közvetlen bankfelügyeletét látja el, amelynek nem minden uniós tagállam a tagja. Az is igaz persze, hogy a különböző funkciók nem azonos hatóköre az EKB esetében is fennáll.

Bár a szabályozás pontosan meghatározza az EBA és az EKB közötti feladat- és hatáskörmegosztást, a gyakorlatban problematikus lehet a két hatóság együttműködése. A szereposztás szerint az EBA készíti az egységes (a teljes unióban használatos) felügyeleti kézikönyvet, amely az EKB felügyeleti tevékenységét meghatározza. Ez a kézikönyv ugyanakkor nem lesz jogilag kötelező, de a felügyeletet kötelezettséget vállalnak az alkalmazására (European Banking Authority [2013], *Andrea Enria*). Ezt a tényt és az EBA-nak az EKB-énál sokkal kisebb presztízsét figyelembe véve, jogosak lehetnek azok a félelmek, amelyek szerint az EBA-n belül az EKB dominálni fogja a többi felügyeletet és magát az EBA-t is, „*az EBA úgy táncol majd, ahogy az EKB fütyül*”. Ezt a veszélyt próbálják tompítani az EBA-n belüli döntéshozatali szabályok átalakításával, illetve az EBA hatásköreinek a védelmével.

Bár a rövid távú célszerűségi szempontok miatt az EKB felügyeleti szerepköre jelenleg nem vita tárgya, hosszabb távon – a különböző intézmények között erőegyensúly szempontját is figyelembe véve – jobb megoldást jelenthet a felügyeleti és a monetáris politikai funkciók szervezeti szétválasztása, ahogyan erre vonatkozó reményét a német Bundesbank elnöke is kifejezte. (Deutsche Bundesbank [2013], *Jens Weidmann*).

## **2.2. A bankunió alkotóelemei: az egységes európai szabálykönyv<sup>16</sup>**

Elméletileg nem szorul különösebb indoklásra, hogy az egységes felügyeleti rendszer csak úgy képes hatékonyan és racionálisan működni, ha a hatálya alá tartozó intézmények tevékenységét azonos, mindenkire egyformán érvényes előírások szabályozzák. Az Európai Unió az elmúlt években nagyot lépett előre ebbe az irányba a rendeletekkel történő közvetlen szabályozással, illetve a maximum harmonizációs direktívákkal. Az EBA által készített kötelező szabályozói és végrehajtási technikai sztenderdek ugyancsak közvetlenül hatályosak lesznek az unió teljes területén.

Az EU Hivatalos Lapjában júniusban megjelent tőkekövetelmény- és likviditásszabályozás (CRR/CRD4), valamint a hozzá kapcsolódó, készülöben lévő technikai sztenderdek elvileg megalkotják az egységes európai szabálykönyvet, ugyanakkor a CRR/CRD4 elfogadása érdekében megszületett kompromisszumos rugalmassági csomag meglehetősen nagy szabadságot ad a nemzeti hatóságoknak a tőkepufferek (többlettartalékok) előírását érintően. Ugyancsak ellentmond az egységesség elvének a FINREP-jelentések IFRS- és nem IFRS-alapú megengedése. A globálisan működő bankok esetében az is gondot okozhat majd, hogy a CRR/CRD4 csomag lényegi pontokon eltérést mutat a Bázeli III. egyezményhez képest. (Az egységes prudenciális szabályozás tartalmi bemutatása és az egységesség hiányából fakadó problémák tárgyalása túlmutat az adott cikk témakörén.)

15 Az európai bankfelügyeleti struktúráról I. MÓRA MÁRIA [2012].

16 Single Rulebook



### **2.3. A bankunió alkotóelemei: az egységes banki válságkezelési rendszer (SRM<sup>17</sup>)**

A válság nyomán előálló bankcsődök mind globális, mind európai, mind pedig nemzeti szinten ráirányították a figyelmet a bankválságkezelés szabályozásának a hiányosságaira. Számos országban (köztük hazánkban) nincs speciális banki válságkezelési törvény, így a bankok felszámolása a gazdasági társaságokra vonatkozó, általános szabályozás szerint folyik. Ez azt jelenti, hogy nem létezik olyan hatékony mechanizmus, amely biztosítaná a korai beavatkozás lehetőségét, a bankok pénzügyi stabilitási szempontból fontos funkcióinak a leválasztását és továbbvitelét, esetenként a jó bank és a rossz bank különválasztását.

Nemzetközi szinten az alapellentmondást a globális bankok lokális válságrendezése okozza. A több országban (esetleg több földrészen működő) banksoportok felszámolásakor vagy szanálásakor számos nehezen vagy egyáltalán nem megoldható probléma fakad a különböző társasági jogi-, cégjogi- és csődszabályozásból, a hatóságok eltérő hatásköréből, jogosultságából. Ezért természetes igény, hogy a válságrendezés szabályozása és gyakorlata is igazodjon a bankok globalitásához. A harmonizáció iránti igényt a Pénzügyi Stabilitási Tanács „*A pénzügyi intézmények hatékony válságrendezésének a kulcselemei*” című, 2011 októberében megjelent alapl dokumentumával kívánta kielégíteni.<sup>18</sup> A válságrendezés egységesítése eredetileg a „too-big-to-fail” (túl nagy, hogy veszni hagyják) problémakör kezelését célozta.

#### **2.3.1. Az SRM előkészítése, az unió tagállamainak a válságkezelését harmonizáló direktíva**

A bankunióra vonatkozó alapvetések szerint a bankok eurózóna-szintű felügyeletéhez a bankok eurózóna-szintű válságrendezése tartozik. Az utóbbi rövid távú megvalósítása ugyanakkor kétséges, így a Bizottság az egységes felügyeletre vonatkozó javaslatával párhuzamosan nem tett javaslatot az egységes válságkezelésre. Ugyanakkor a bankunió bejelentésével egy időben közreadta a „bank-helyreállítási és szanálási direktíva” (BRRD<sup>19</sup>) tervezetét, amely az Európai Unió tagállamainak válságkezelési szabályozását egységesítve, előkészíti az eurózóna-szintű válságrendezést.

##### **2.3.1.1. Az Európai Bizottság 2012. júniusi javaslata a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítási és szanálási kereteit szabályozó direktívára**

Több kommunikét, munkadokumentumot és konzultációs fordulót követően a Bizottság 2012. június 6-án adta közre a hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítási és szanálási kereteit szabályozó direktíva tervezetét. A maximum harmonizációs direktíva előírásait – a CRR/CRD4 alkalmazási köréhez igazod-

17 Single Resolution Mechanism. A „resolution” fogalmat a hivatalos fordítás és a készülő magyar jogszabály „szanálás”-ként használja. Ezt a szóhasználatot a szanálási hatóság és a szanálási alap esetében következetesen alkalmazom, míg egyébként a szanálás, a válságrendezés és a válságkezelés fogalmakat szinonimaként használom.

18 A dokumentum tartalmának a rövid ismertetése I. MÓRA MÁRIA [2012].

19 Bank Recovery and Resolution Directive

va – valamennyi hitelintézetre és befektetési vállalkozásra alkalmazni kell, függetlenül azok méretétől és tevékenységétől.

Az új válságkezelési keretek célja, hogy egységes és hatékony felhatalmazást, illetve eszközöket adjanak a hatóságok kezébe a bankválságok rendezésére, lehetőleg megóvva az adófizetőket a felmerülő költségektől. A végső cél: a bankok anélkül mehessenek csődbe, hogy veszélyeztetnék a pénzügyi stabilitást, és minimálisra csökkenjen a fertőzés kockázata. A speciális bankválság-kezelési keretek a szokásos fizetésképtelenségi eljárásokkal szemben a hatóságoknak olyan eszközök és technikák alkalmazását teszik lehetővé, amelyek figyelembe veszik a banki sajátosságokat, így biztosítják a betétesek védelmét és a szolgáltatás folytonosságát.

A javasolt válságkezelési keretekben a helyreállítási és szanalási tervek<sup>20</sup>, a hatóságok korai beavatkozási lehetőségének a kiszélesítése, a szanalási hatóságok, az adósságleírás (bail-in), valamint a szanalási alapok kulcsszerepet kapnak.

A helyreállítási tervek a banki válsághelyzet (fizetésképtelenség) kialakulásának a megelőzését szolgálják. A helyreállítási terveket a javaslat szerint az intézményeknek csoport- és egyedi szinten kell elkészíteniük. A felügyeletet átfogóan értékeli a különböző scénáriókat tartalmazó helyreállítási terveket, vizsgálva, hogy a tervek kellőképpen átfogóak-e, s a stresszidőszakokban is kellő időben lehetővé teszik-e a helyreállítást. A csoportok helyreállítási tervében fontos szerepet kaphat a csoporton belüli transzferek önkéntes szerződések alapján történő szabályozása. A felügyelet megtilthatja vagy korlátozhatja a forrásátadást, ha az veszélyezteteti a forrást nyújtó egység likviditását. A helyreállítási tervekhez kapcsolódva, a javaslat kiterjeszti a felügyelet korai beavatkozásra (early intervention) vonatkozó felhatalmazását. Így a felügyelet már a válságjelenségek egy korábbi szakaszában beavatkozhatnak a nehézséggel küzdő intézmény működésébe, és jogosítványt kapnak bizonyos tevékenységek leépítésére, az adósság átstrukturálására, valamint meghatározott időre speciális menedzser kinevezésére.

A tagországoknak úgynevezett „szanalási hatóságot” kell létrehozniuk vagy kijelölniük. Ez lehet a jegybank, a bankfelügyelet, a betétbiztosítás, a pénzügyminisztérium vagy külön erre a célra létrehozott hatóság (esetleg több hatóság együttműködésével felálló szervezet). Lényeges, hogy a szanalási hatóság felhatalmazása és feladatköre elkülönüljön az egyéb állami szervektől.

A szanalási terveket a szanalási hatóság és a felügyelet közösen készíti békeidőben (normál időszakban, amikor az intézmény még nincs válságban), részletezve a válságrendezési eszközöket, illetve a kritikus funkciók fenntartását.

Ha a helyreállítási akciók, illetve a felügyelet korai beavatkozása nem járnak a kívánt eredménnyel, úgy a szanalási hatóságnak kell értékelnie, hogy az intézmény megmenthető-e (resolvable). Ha nem, úgy intézkedéseket írhat elő a megmenthetőség biztosítása érdekében (jogi vagy működési struktúra megváltoztatása, szolgáltatási szerződések átdolgozása, kitétségvállalás korlátozása, bizonyos tevékenységek megtiltása/korlátozása, új termékek és új üzletágak bevezetésének a megtiltása, új konvertálható tőke kibocsátásának a megkövetelése). Fontos, hogy a megmenthetőség megítélése, illetve az azt megelőző intézkedések az egyes tagországokban azonosak legyenek.

A válságrendezést érintően alapvető jelentőségű a beavatkozási küszöb (a beavatkozást kiváltó esemény (trigger event) egységes meghatározása. Mivel a szanalás a részvényesi és a hitelezői jogok erőteljes sérelmével jár, a beavatkozási küszöbnek a lehető legközelebb kell lennie a fizetésképtelenséghez, és a szanalásra vonatkozó felhatalmazást korlátozni kell. Igazolni kell, hogy a beavatkozás közérdekből történik, és hogy a helyreállításra nincs más mód egy adott időszakon belül.

- A szanalási hatóság a beavatkozási küszöb teljesülése esetén a következő intézkedéseket alkalmazhatja:
- üzletágak eladása,
  - hídbank létrehozása,
  - az eszközök elkülönítése és
  - kiegészítő mechanizmusként adósságleírás (bail-in).

A fenti intézkedéseket az állami segítségnyújtás szabályaival összhangban kell alkalmazni. A szanalási hatóság intézkedései jogilag támadhatók, de csak az elszenvedett kárért lehet kártalanítást kérni. Ha egy intézmény ellen felszámolást kezdeményeznek, a szanalási hatóság 14 napon belül dönthet, hogy alkalmazni kívánja-e a szanalási eljárást.

A válságkezelési direktíva tervezetben az egyik legfontosabb új elem az adósságleírás eszköz (bail-in tool) bevezetése. Az adósságleírás (részvénytöke-leírás, alárendelt kölcsöntöke-leírás vagy részvény-nyé alakítás [bail-in/debt write-down]) kötelező válságkezelési eszköz, amelyet a beavatkozási küszöbök bekövetkeztakor kell alkalmazni. Működő és felszámolás alatt álló cégeknél (going and gone concern) egyaránt bevezethető. A bail-in a hagyományos válságkezelési eszközök kiegészítése, célja a gyengélkedő pénzügyi intézmény stabilizálása adófizetői pénzből való kimentés (public bail out) nélkül. A bail-in a részvényesek és a hitelezők vesztesége, miközben a betétesek, az alkalmazottak, a kereskedelmi partnerek és a hatóságok követelése megmaradnak. A bail-in együtt jár a helyzet kialakulásáért felelős menedzsmen eltávolításával. A bail-in még a legnagyobb bankok esetében is csökkenti, illetve megszünteti az implicit állami garanciát, aminek természetes következménye a finanszírozási költségek valamelyes emelkedése. (A bail-in bevezetése miatti forrásköltség-növekedést az Európai Bizottság 15 bázispontosra becsülte.) Hangsúlyozni kell, hogy a bail-int alapesetben előre akarják bevezetni úgy, hogy a banki hitelezők tisztában legyenek azzal: a veszteségrendezésbe bevonható (bail-inable) instrumentumba fektetnek.

A szanalási hatóság a rendezés során átmenetileg korlátozhatja és felfüggesztheti a partnereket védő eszközöket (követelések érvényesítése, pozíciólezáró nettósítás [close-out netting]). A felfüggesztési jogot időben korlátozva kell gyakorolni, figyelembe véve a partnerek érdekeit is, azonos bánásmódot alkalmazva.

A tagállamoknak szanalási alapot (resolution fund) kell létrehozniuk, amelyet az intézmények ex-ante és ex-post módon finanszíroznak. Lehetőséget kell teremteni arra, hogy elkerülhetetlen esetekben az alapok a pénzügyi intézményektől vagy a központi banktól hitelt vehessenek fel. Az alapokat 10 év alatt kell feltölteni a források 1%-át kitevő célszintre. Az unión belül biztosítani kell az alapok között az egymásnak való kölcsönös, önkéntes hitelnyújtás lehetőségét.

A betétbiztosítási rendszereknek (DGS<sup>21</sup>) a válságrendezés során rendelkezésre kell bocsájtaniuk a biztosított betétek fedezéséhez szükséges forrásokat. (A betétbiztosítási rendszereknek ugyanakkor a nem biztosított hitelezőkkel azonos elbánásban kell részesülniük.) A betétbiztosítási alapok általában is felhasználhatók a válságrendezésben. Az, hogy a szanalási alap elkülönül-e a betétbiztosítástól, a tagállamok döntési hatásköre, de a Bizottság szinergiát tulajdonít a közös alapoknak, így a direktíva méretgazdaságossági okokból megengedné a betétbiztosítási alapok szanalási célú felhasználását. Ha egy tagállam nem teszi lehetővé a betétbiztosítási alap válságrendezési célú felhasználását, akkor külön szanalási alapot kell képeznie.

A határon átnyúló csoportok esetében „szanalási kollégiumokat” kell alakítani, egyértelműen kijelölt vezetővel és az EBA részvételével. Az EBA biztosítja a megfelelő együttműködést és a szükséges esetekben közvetítést (mediációt) is folytat. A szanalási tervek elkészítése, illetve a szanalási lépésekről való döntés értelemszerűen a kollégiumok feladata.

A direktíva a harmadik országban bejegyzett bankok/csoportok válságrendezésében való együttműködést is támogatja, ha az nem veszélyezteti azon tagország pénzügyi stabilitását, ahol a leányvállalat vagy a fiók működik, valamint egyenlő és igazságos elbánást biztosít a betéteseknek és hitelezőknek. A szanalási hatóságoknak megállapodást kell kötniük a harmadik ország hatóságával, ennek kereteit az EBA dolgozza ki.

A válságkezelési kereteket meghatározó direktívát a Bizottság javaslata szerint 2014. december 31-ig kell átültetni. A bail-in eszközre vonatkozó részeket 2018. január 1-jétől kell alkalmazni. Ez összhangban van a forrásmegújítási ciklusokkal, és segít az áttételi ráta csökkenésének a megakadályozásában.

A BRRD-vel kapcsolatos tárgyalások elhúzódtak az eredeti elképzelésekhez képest. A parlamenti, illetve a tanácsi pozíciók kialakítására csak május, illetve június végére került

21 Deposit Guarantee Schemes

sor. A legnagyobb viták az állami szerepvállalás, a korai beavatkozás és a helyreállítási szakasz nyilvánossága, a helyreállítási és a szanálási szakasz, illetve a felügyeleti és a szanálási hatóság elhatárolása, a beavatkozási küszöbök, a speciális menedzser kirendelése, az RRP-k titkossága, a részvényesi jogok, az anya-fogadó (home-host) hatáskörök és legfőképp a bail-in alkalmazása, illetve a bail-inbe bevonható instrumentumok körül folytak.

A hitelezők veszteségrendezésbe való bevonásának, azaz a bail-innek az országok közötti harmonizálása azért kulcskérdés, mert az eltérő alkalmazás indokolatlan és az egyes tagállamok pénzügyi stabilitását veszélyeztető tőkemozgásokat, tőkemenekítést indukálhat. Uniós szintű, egységes alkalmazás esetén a veszteségek inkább terhelhetők a magánhitelezőkre anélkül, hogy a pénzügyi stabilitás veszélybe kerülne.

A bail-in egyoldalú alkalmazásának a kockázatai kapcsán a dán példát szokták említeni. Az Európai Unió országai közül először 2011-ben, Dániában vezettek be a bail-inre vonatkozó szabályozást az Amagerbanken A/S és a Fjordbank Mors A/S fizetőképtelenné válása nyomán.<sup>22</sup> A hitelezők bevonására a befektetők a piacról való kivonulással reagáltak, ami oda vezetett, hogy átmenetileg az ország 120 bankjának többsége nem jutott piaci finanszírozáshoz (Brunsden–Christie [2013a]). Mindez azzal a következménnyel járt, hogy vissza kellett térni a hitelezőknek nagyobb védelmet nyújtó szabályozáshoz (Pisani-Ferry–Sapir–Véron–Wolff [2012]).

Amint azt Andrea Enria, az EBA elnöke is leszögezte, a bail-in instrumentumok alkalmazása terén biztosított nemzeti rugalmasság két káros hatással jár:

- az egyes hitelezői kategóriák eltérő kezelésével rombolja az azonos versenyfeltételeket, lehetővé téve, hogy szabályozói hatalommal csökkenthessék a hazai szereplők finanszírozási költségét;
- akadályozza a nemzeti rezsimek összekapcsolását, s ezáltal a határon átnyúló csoportok gördülékeny (smooth), közös alapú válságkezelését.

A bail-in alkalmazása körüli vitákban – valószínűleg a ciprusi válságkezelés tanulságainak is betudhatóan – kiemelt jelentősége volt a (nem biztosított) betétek kezelésének. A ciprusi példa azt mutatta, hogy a bankpánik elkerüléséhez nem elégséges a 100 000 euró alatti betétek biztosítottsága, ha a nagy betétek nincsenek biztonságban (*Barker* [2013]). A kérdésben az Európai Parlament arra az álláspontra jutott, hogy a hitelezői hierarchiában a betéteseknek elsőbbséget kell kapniuk a nem biztosított kötvényesekhez képest. Az EKB és a Bizottság korábban a biztosított betétek kivételével a betétesek és a többi hitelező közötti egyenlő veszteségmegosztás mellett érvelt. Később elmozdultak a betétesek (USA-tílusú) kedvezményezése felé; elfogadván, hogy a nem biztosított betéteseket csak a sor végén vonják be a veszteségrendezésbe. A nagy betétek preferálását illetően a tagállamok között is vita volt.

<sup>22</sup> A bail-in dán és a ciprusi alkalmazásának az esetében is felvethető az utólagosság, azaz hogy a befektetők nem tudhatták, hogy csőd esetén ők viselik a veszteségek nagy részét.

### 2.3.1.2. Az ECON<sup>23</sup> pozíciója a BRRD-ről<sup>24</sup>

Az ECON májusban elfogadott álláspontja szerint a helyreállítási és szanálási terveket csoportszinten kell elkészíteni, kivéve, ha a leányvállalat rendszerszempontról fontos. Az RRP-ket intézményspecifikus forgatókönyvek alapján kell tesztelni, az EBA nem készit útmutatót a használáandó szenáriókról. A felügyeletek jogosítványt kapnak arra, hogy megköveteljék a bank jogi vagy működési struktúrájának a megváltoztatását, illetve kötelezettségek kibocsátását vagy átstrukturálását. Ugyanakkor a bankoknak megfelelő jogosítványok lesz a fellebbezésre és a felülvizsgálatra, beleértve a stratégia és a struktúra megváltoztatását előíró döntések jogi felülvizsgálatát.

A Parlament jól meghatározott (hard) küszöböz köti a korai beavatkozást: a minimum sajáttőke-követelmény +1,5%-os színjéhez. A speciális menedzser kinevezésére a szanálási fázisban kerülhet sor.

A bankoknak az összes kötelezettség százalékos mértékében kifejezve, elégséges mértékű saját tőkével és elismerhető, a veszteségrendezésbe bevonható (bail-inable) forrással kell rendelkezniük. Az EBA-nak szabályozói technikai sztenderdben kell meghatároznia a saját-tőke és a bail-inbe bevonható kötelezettségek minimális szintjét (MREL<sup>25</sup>). A hitelintézet fizetésektelensége esetén a betétesek követeléseit preferenciális bírálásban részesülnek (magasabb rangúak) a többi, nem biztosított hitelezőhöz képest. (A biztosított betétek továbbra is védettséget élveznek.) A bail-in az eredetileg tervezett 2018. január 1. helyett 2016. július 1-jétől léphet életbe.

A válságrendezés finanszírozási forrásait érintően a szanálási alap feltöltési szintjét megemelték: 10 év alatt a betétek 1,5%-át kell elérnie. Az esetleges bankadók felhasználhatók a szanálási alapok helyettesítésére. A szanálási alapok önkéntes alapon hitelezhetik egymást, a betétvédelmi alapok pedig nem vesznek részt a válságrendezésben.

### 2.3.1.3. A Tanácsban kialakult kompromisszum

A tagországok közötti egyeztetés sikeres lezárásaként kompromisszumra jutottak a bail-in körébe bevonható banki kötelezettségekről. Ennek értelmében a természetes személyek és a kis- és középvállalatok betétei, valamint az Európai Fejlesztési Banktól származó források preferenciális elbánásban részesülnek a normál, nem biztosított hitelezőkhöz és a nagyvállalati betétesekhez képest, s a biztosított betétek ezen belül is elsőbbséget élveznek. Bizonyos típusú kötelezettségeket állandó jelleggel ki kell zárni a bail-in körből. A betéteken túl idetartoznak a biztosított kötelezettségek, beleértve a fedezett kötvényeket; az alkalmazottakkal szembeni kötelezettségek (fix fizetések, nyugdíjak); az olyan kereskedelmi típusú követelések, amelyek alapjául szolgáló árúk és szolgáltatások feltétlenül szükségesek az intézmény napi működéséhez, a fizetési rendszerekben való részvételhez kapcsolódó kötelezettségek, ha azok hátralévő lejárata 7 napnál rövidebb; valamint a 7 napnál rövidebb eredeti lejárátú bankközi kötelezettségek. A megfelelő rugalmasság jegyében a nemzeti hatóságok diszkrécionális jogot kapnak, hogy részben vagy egészben kizárják a bail-inbe bevonható kötelezettségek köréből azokat a kötelezettségeket, amelyek

- ésszerű időtartamon belül nem bevonhatók,
- szükségesek a kritikus funkciók folyamatos ellátásához,
- segítik a fertőzési hatás elkerülését,
- segítik az olyan értékvesztés elkerülését, amely a többi hitelezőnek veszteséget okozna.

A megegyezés szerint a nemzeti szanálási alapokat 10 év alatt kell feltölteni az összes biztosított betét 0,8%-os szintjére. A tagállamok maguk dönthetnének, hogy a szanálási alapjukat külön kezelik-e a betétbiztosítási alaptól, de az együttes feltöltési célszint mindkét esetben ugyanaz (1,3%). A saját tőke és a bail-inbe bevonható kötelezettségek minimális szintjét a nemzeti szanálási hatóságok határozzák meg az intézmény méretétől, kockázati profiljától és üzleti modelljétől függően. A Bizottság egy 2016-ban végzett felülvizsgálat alapján dönt arról, hogy az EBA előír-e majd egy minden bankra kötelező, harmonizált, minimális MREL-mértéket (Council of the European Union [2013]).

23 Az Európai Parlament Gazdasági és Monetáris Bizottsága

24 Az Európai Bankföderáció tájékoztatása alapján

25 Minimum requirement for own funds and eligible liabilities

A Tanácsban elért kompromisszummal talán biztosítható lesz, hogy az egyes tagországokban többé-kevésbé azonosak legyenek a bankok forrásbevonási feltételei, s hogy a potenciális befektetők, banki hitelezők ne mozogjanak az egyes országok között pusztán azért, mert eltérő a bankoknál elhelyezett pénzeik bail-in során való kezelése. A versenysemlegesítéshez arra is szükség lesz, hogy az egyes tagállamok azonos – az EBA által meghatározott – kritériumok alapján éljenek a bail-inbe való bevonás alóli kivételes mentesítéssel.

A parlamenti és a tanácsi pozíciók kialakítását követően a trialógus tárgyalások júliusban kezdődnek, s a remények szerint már az ősszel eredménnyel járnak. A Parlament és a Tanács induló álláspontja számos kérdésben eltér. Csak néhányat említve, ilyen például a speciális menedzser kinevezése, a szanalási és a betétbiztosítási alapok közös kezelése és feltöltési szintje, a szanalási kollégiumokban végzett EBA-mediáció kötelező érvénye vagy a bail-in bevezetési időpontja.

### 2.3.2. Vita az SRM bevezethetőségéről

A tagállamok válságkezelési szabályozásának (gyakorlatának) összehangolását követően a bankunió irányába tett valódi előrelépést a legalább eurózóna-szintű közös szanalási hatóság és a közös szanalási alap létrehozása jelenti, amiről azt megelőzően, hogy a Bizottság nyilvánosságra hozta volna az erre vonatkozó javaslatát, heves vita bontakozott ki.

A vita arról folyt, hogy a meglévő jogi keretek lehetővé teszik-e az egységes szanalási hatóság és szanalási alap létrehozását. Ehhez Németország véleménye szerint szükséges az Alapszerződés módosítása, ami hónapokat, sőt éveket vehet igénybe. A bankuniót – amint azt Wolfgang Schäuble német pénzügyminiszter a *Financial Times*-ben megjelent cikkében leszögezte – szilárd jogi alapokra kell építeni. Véleménye szerint az Alapszerződés kellőképp megalapozza az egységes felügyeletet és az egységes válságkezelési eljárást, de nem elégséges háttér egy erős központi szanalási hatóság létrehozásához. A komoly pénzügyi következményekkel járó bankszanalást nem lehet bizonytalan jogi alapokon megvalósítani. Ugyanakkor az Alapszerződés kismértékű módosítása nem csupán szilárd jogi alapot biztosítana az európai szintű szanalási hatóságnak, de lehetővé tenné az EKB monetáris és felügyeleti funkcióinak jobb szétválasztását, s ezáltal a nem eurózóna-tagállamok egyenlő elbánáson alapuló csatlakozását az SSM-hez, végül pedig hangsúlyossá tenné az integráció visszafordíthatatlanságát. Schäuble ezért kétféle lépést javasol, amely a bankok kimentését az Alapszerződés módosításáig a nemzeti szanalási hatóságok együttműködésére bízna (resolution mechanism based on a network of national authorities). A kétféle lépés bankunió első szakasza az egységes felügyeletet és a szanalási mechanizmusok összehangolását jelentené, amelyben a szanalás a nemzeti hatóságok hatékony koordinációján és költségvetési támaszain (fiscal backstop) alapszik, beleértve az Európai Stabilitási Mechanizmust mint végső tartalékot.<sup>26</sup> Schäuble javaslata – saját hasonlata szerint – kezdetben egy tölgyfavázis, nem pedig fémvázis bankuniót jelentene. A kétféle lépés megoldás első szintje akkor léphetne életbe, amikor már működik az

<sup>26</sup> Ebbe a megfogalmazásba sok minden belefér, hiszen nem beszél arról, hogy a nemzeti alapok hogyan támaszkodnak egymásra, illetve lehetséges-e az országok közötti bárminemű transzfer.

SSM, a bankokat feltőkésítették a Bázeli III. megkövetelte szintre, és megegyeztek a szanalási hatóságok és alapok új nemzeti sztenderdjéről (azaz a BRRD-ről).

A kétlépcsős rendszerre vonatkozó javaslat (a „second best solution” – *Ellyatt* [2013]) arra szolgál, hogy ne kelljen választani a jogilag kétséges megoldás és a bankunió elhalasztása között. Ugyanakkor más vélemények szerint az Alapszerződés megfelelő állapotot biztosít a közös szanalási hatóság és szanalási alap létrehozására. A kritikusok szerint Schäuble javaslata nem szünteti meg a bankcsődök és az államok eladósodása közötti ok-sági láncolatot. Igaz persze, hogy a valódi bankunió végeredményben a német adófizetőket terhelné, ami látszólag nem érdeke a németeknek. De tévednek, Európa válsága megmutatta, hogy milyen veszélyes a monetáris unió bankunió nélkül. Németország számára az euró megeremelését követően nincs másik út. Brüsszelt támogatva, az Európai Központi Bank is a szanalási intézményrendszer gyors felállítását mellett érvel, ez szerinte is megtehető az Alapszerződés alapján. Az EKB hangsúlyozza, hogy a válságrendezés nemzeti hatáskörben tartása ellentétben áll azzal, hogy Frankfurtban döntenek a bankok életképességéről (*Nixon* [2013]). Hasonló állásponton van az Eurogroupot vezető holland pénzügyminiszter is. A spanyolok, a portugálok és a franciák ugyancsak a bankunió minél gyorsabb létrehozását sürgették (*Melander–Toyer* [2013]). Az egységes szanalási alap, illetve hatóság létrehozása alapfeltételként szolgál ahhoz, hogy a bankválságok megoldását közvetlenül az ESM-ből finanszírozzák. Más vélemények szerint a bankunió gyors megvalósítása csak növelné a politikai kicsapongás lehetőségét, a bankmentések és a mindig növekvő kormányzati deficitek finanszírozásával felgyorsítaná az euróinflációt. (Újsághírek szerint végül *François Hollande* francia elnök és *Angela Merkel* német kancellár az EKB és a Bizottság által szorgalmazottnál kevésbé ambiciózus bankszanalási megoldásban egyezett meg (*Barker–Fortanella-Khan–Spiegel* [2013]).

### 2.3.3. Hogyan kell elosztani a bankválságok során keletkező veszteségeket?<sup>27</sup>

A bankok 2008-as kimentéséből a politikusok világszerte azt a tanulságot vonhatták le, hogy a „tűzoltás” során alkalmazott, gyakorlatban kialakult megoldások számos igazságtalan elemet tartalmaztak. Az igazságtalanságokra azon túl is számtalan példát lehet felhozni, hogy az államok által kimentett bankok részvényesei megőrizhették tulajdonosi jogukat. Nehezen indokolható például, hogy a határon átnyúló bankok esetében a kimentés költségei kizárólag az anyaország kormányát (adófizetőit) terheltek, miközben annak legnagyobb nyertesei más országbeli bankok és végső soron ezen bankok ügyfelei voltak (pl. az USA-ban bejegyzett AIG esetében a francia és a holland leánybankok kapták a legnagyobb segítséget, azaz a francia és a német leánybankok hitelezőit és betéteseit az amerikai adófizetők kontójára mentették ki). A Fortis és a Dexia példája is azt mutatta, hogy a határon átnyúló tevékenységet folytató bankok csődjénél mennyire nehéz a veszteségek utólagos elosztása. Ugyanakkor arra is volt példa, hogy a hatóságok a legszűkebb nemzeti érdekek alapján jártak el válságrendezésben (pl. az izlandi bankok izlandi betéteseinek előnyt élveztek az egyesült királysági és a holland fiókok betéteseivel szemben).

<sup>27</sup> A veszteség elosztás kérdéséről, illetve az SRM lehetséges működését kimerítően tárgyalják *AVGOULEAS, ELLIOTT* és *GOODHART* [2011], az Európai Parlament, valamint a Bruegel Intézet publikációi, amelyeket felhasználtam a következő két fejezet írásakor.

A rossz tapasztalatok alapján természetes igény, hogy a kritikus helyzetek kialakulását megelőzően ex-ante megegyezések szülessenek a veszteségek rendezésének alapelveiről, arról, hogyan kell felosztani a veszteséget a részvényesek, a hitelezők, a nem biztosított betétesek, a túlélő bankok és az államok között.

A „kik fizessék a veszteséget – a magánszektor vagy az adófizetők?” kérdésre a BRRD a bail-in intézményének a bevezetésével világos választ ad, és a veszteségviselési sorrendet is egyértelműen meghatározza. A bankok által a jövőben kibocsátott, veszteségrendezésbe bevonandó bail-in instrumentumokat a befektetők annak ismeretében vásárolják majd, hogy az adott instrumentumok hogyan vesznek részt egy esetleges szanalásban, ami persze az árazásban is tükröződik.

A (nemzeti vagy közös) szanalási alapok létrehozása azt célozza, hogy a bankok közösége – egyfajta biztonsági hálót képezve – már előzetesen is hozzájáruljon a jövőbeni veszteségek rendezéséhez. Felügyeleti és válságkezelési szempontból az is indokolt volna, hogy a szanalási alaphoz való hozzájárulás a bankok kockázatosságának a figyelembe vételével történjen.

Mivel a pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében alapvetés, hogy a betéteseknek akkor is hozzá kell jutniuk a pénzükhöz, ha nincsenek előzetesen feltöltött (szanalási és betétvédelmi) alapok vagy kiürülnek, a veszteségrendezési sor végén szükségszerűen mégis az állami költségvetések (azaz az adófizetők) állnak. A bail-out intézményét teljes mértékben kizárók (például *Benoît Coeuré* EKB-alelnök) ezt a problémát az alapok kölcsönfelvételével, illetve pótbefizetés elrendelésével látnák megoldhatónak, azaz a veszteségek végső finanszírozása is magánpénzből történne. Mások (köztük Jens Weidmann Bundesbank-elnök) elkerülhetetlennek tartják, hogy a válságkezelésbe – igaz, a legutolsó helyen – költségvetési/adófizetői pénzeket is bevonjanak.

Amennyiben a válságkezelésbe a nemzeti szanalási alapokat és/vagy az adófizetőket is bevonják, több országban működő bankok/bankcsoportok esetében nem kerülhető meg a veszteségek országok közötti megosztásának a problémája. Ezt a kérdést *Goodhart* és *Schoenmaker* már 2009-ben felvetette, a veszteségek eszkozarányos megosztását javasolva a csödöt bizonyos idővel megelőző állapot alapján. A kérdéstről azonban nem alakult ki vita, az előzetes veszteségmegosztás elveit tekintve nem történt előrelépés, maradt az államok utólagos osztozkodása (*Goodhart* [2012]). Az előzetes arányos tehermegosztás arra ösztönzi a fogadó (host) felügyeletet, hogy aktívan és hatékonyan vegyenek részt az intézmények ellenőrzésében, a felügyeleti elnezés, illetve potyautasság ellen hat. Ugyancsak ösztönöz a megelőző akciók, illetve a korai beavatkozás alkalmazására.

A csoportszinten készülő szanalási tervek – más szóhasználatban: végrendeletek (living will) – egyik feladata éppen a szanalási terhek országok közötti ex-ante típusú megosztása lehet. Ezekben a tervekben előre rögzíthetik, hogy a nemzeti szanalási hatóságok milyen szempontok szerint, milyen mértékben járulnak hozzá a veszteségrendezéshez. Az intézményspecifikus szanalási tervek készítésénél rövid távon még az unión belül is problémát jelent a tagállamonként eltérő felszámolási, munkaügyi és betétbiztosítási szabályozás.



Ezért fontos, hogy a nagy, határon átnyúló bankoknak/bankcsoportoknak az érintett hatóságokkal egyeztetett szanalási tervei tartalmazzzák

- a terhek elosztási mechanizmusát,
- a külföldi felszámolási eljárások és döntések elismerésének az elfogadott kereteit,
- a külföldi és belföldi leányvállalatok azonítási mechanizmusát, valamint
- az irányadó betétbiztosítási megegyezéseket (*Avgouleas–Goodhart–Schoenmaker* [2011]).

A jövőben realizálódó veszteségek ex-ante kezelésénél nehezebb kérdés a múltban felhalmozott ex-post veszteségek rendezése és országok közötti elosztása. A múltban keletkezett veszteségek felszínre hozása, az öröklött problémák elkülönítése, a nemzeti bankrendszerek rendbetétele a bankunió életbe lépésének a kiinduló feltétele. Előtte szükséges a bankok alapos átvilágítása, hogy elkerüljék a meglévő veszteségek közössé tételét. A meglévő veszteségeket nemzeti szinten kell rendezni, és csak ha ez nem lehetséges, akkor jöhet szóba a bankuniós források használata. Ez a forrásbevonás szükségessé teszi, hogy az Európai Stabilitási Mechanizmust tegyék alkalmassá a bankok közvetlen feltőkésítésére (Brunsden–Christie [2013b]). A más tagországok adófizetői pénzének a felhasználása indokoltá teszi az „aki fizet, az irányítja a folyamatot” elv érvényesítését.

A Bundesbank alelnöke, *Sabine Lautenschläger* szerint a bankunió egyenértékű a szuverén adósság hátsó ajtón való visszacsempészésével, hacsak nem kíséri fiskális unió, ami feltételezi a nemzeti költségvetések feletti ellenőrzést. „A bankunió csakis a fiskális unióval tandemben működőképes.” „Aki a kötelezettségeket viseli, annak az ellenőrzési jogokkal is rendelkeznie kell.” Németországban széleskörű az ellenállás minden olyan megoldással szemben, amely Európa legerősebb gazdaságára helyezné a gyengébb gazdaságú országok bankmentésének terheit a költségvetési és kiadási politikák integrálása nélkül. A német álláspont szerint a költségvetési tehermegosztás feltétele a tagállamok bizonyos szint feletti költségezése esetén gyakorolható vétőjog volna.

A legutóbbi válságrendezések kapcsán felerősödött az a vélemény, hogy lehetőség szerint a közeljövőben bekövetkező szanalások esetében is alkalmazni kell a bail-int, a veszteségek (egy részének) a meglévő hitelezők közötti felosztását. Ez egy-egy tagország esetében növelheti a pénzügyi stabilitási kockázatokat, de ezen javíthat, ha a tagállamok többé-kevésbé egységesen járnak el a bail-in „utólagos” alkalmazása tekintetében.

Mivel a bankválságok általában nem egyediek (barings), hanem rendszerjellegűek (l. az 1990-es évek elejének skandináv bankválsága), az előzetes befizetésen alapuló szanalási alapok csak akkor hitelesek, ha költségvetési támasz van fölöttük. Az alap hitelességéhez rendelkezni kell a terhek megosztásáról az alap kimerülése esetére. (Valójában az ilyen alapok csak egy lépéssel hátrébb tolják a magánhitelezők és a közszféra közti tehermegosztás kérdését – *Avgouleas–Goodhart–Schoenmaker* [2011]).

A bankunió mindenek feletti alapelve az adófizetők költségeinek a minimalizálása (*Pisani-Ferry–Sapir–Véron–Wolff* [2012]). Paradox módon – pénzügyi stabilitási okból<sup>28</sup> – az adófizetői pénzek úgy védhetők a leghatékonyabban, ha a betétesek pénzének védelmé-

<sup>28</sup> A pénzügyi stabilitás védelme (a bankrohamok elkerülésének az igénye) indokolja, hogy a betéteseknek azon az áron is vissza kell kapniuk a pénzüket, hogy azt az adófizetők (államok) fizetik ki. Különben a veszteségelosztás bankon (bankmérlegen) belül megoldható volna.

re a szanalási alapon túl, végső mentsvárként adófizetői pénzek is bevonhatók (kölségvetési támasz). A bankuniós szintű szanalási alaphoz logikailag bankuniós szintű kölségvetési támasz tartozik. A bankuniós szintű kölségvetési támasz igényéből pedig szükségszerűen következik a fiskális unió irányába való továbblépés, a kölségvetési integráció erősítése.

Ez azonban még nem feltétlenül jelenti a föderális kölségvetés szükségességét. Elgendő lehet a feltételes feltöltési kötelezettség vállalása a szanalási alap kiürülése esetére, vagy központi adószedési lehetőség biztosítása a GDP bizonyos százalékáig. Nem valószínű azonban, hogy a veszteségelosztás előzetes ex-ante szabállyal teljességgel kezelhető, hiszen a többletkiadáshoz a dolog természete miatt nemzeti parlamenti jóváhagyás szükséges (Pisani-Ferry–Wolff [2012]).

A bankunióhoz kapcsolódó politikai viták ugyanakkor azt is jelezték, hogy a tagállamok jelenleg még nem készek a tényleges előrelépésre a fiskális integráció irányába. A bankunió megvalósításának a legnagyobb akadály, hogy a tagállamok nem tudnak megegyezni a veszteségek megosztásáról.

### **2.3.4. Ki legyen a szanalási hatóság?**

Ha a bankunióra vonatkozó terveknek megfelelően létrejön a közös válságkezelési rendszer, akkor a veszteségmegosztás során döntő szerep jut a szanalási hatóságnak. A szanalási hatóságnak elosztási kérdésekben kell döntenie, ami a politikai úton megválasztott tiszttségviselők feladata. A politikai döntési felelősség csak nagyon szigorú szabályok és elszámoltathatósági keretek között adható át független intézménynek. Ezért már előzetesen is felvethető a kérdés, hogy a meglévő uniós intézmények közül van-e olyan, amelyik alkalmas a szanalási hatóság feladatainak a betöltésére, vagy indokolt-e egy új intézmény létrehozása.

Az opciókat végigtekintve a legfontosabb következtetés, hogy az EKB nem lehet a szanalási hatóság, hiszen felügyeletként érdekelt lehet a felügyelés során elkövetett hibák elkenődésében. Még komolyabb érv az EKB esetleges szanalási hatósági feladatkörével szemben, hogy a szanalási hatóság definíció szerint elosztási (fiskális) feladatokat lát el, és az EKB-nak nem lehet olyan funkciója, amely kölcsönhatásban van a kölségvetéssel, hiszen az veszélyeztetné a jó monetáris politika vitéléhez feltétlenül szükséges függetlenségét. Ugyanakkor az EKB-nak felügyeleti tevékenysége gyakorlása során együtt kell működnie a szanalási hatósággal.

A legjobb megoldásnak egy új, független szanalási hatóság felállítása látszik (esetleg az egységes betétbiztosítási alap menedzselésének a feladatkörével kombinálva). Igaz ugyan, hogy egy új, még nem bizonyított hatóság létrehozásának mindig van kockázata, de így volna biztosítható, hogy a szanalási hatóság célorientáltan működve, mindig az egyedi intézményre keresse az optimális megoldást, a múltbeli hibák és a jelenlegi érdekkonfliktusok terhe nélkül. Az is megfontolandó, hogy az új hatóság szoros kapcsolatban álljon az Európai Stabilitási Mechanizmussal. Amennyiben az ESM szerepet kap a szanalási folyamatban, akkor ki kell alakítani azokat a működési kereteket, amelyek között az ESM alkalmas lesz a bankok közvetlen feltökésítésére.

A bankunió szanalási hatóságának hasonló jogokat kell kapnia, mint amelyekkel a BRRD a nemzeti szanalási hatóságokat felruházta. Így fontos, hogy a szanalási hatóság jogot kapjon a korai beavatkozásra, megelőző intézkedéseket tehessen, amikor a bank még szolvens. Ugyancsak fel kell jogosítani arra, hogy megadott szabályok szerint hitel-részvény konverziót végezhesen, és megadott szabályok szerint eloszthassa a veszteséget az érintettek között anélkül, hogy konszenzust kellene teremtenie.

A bankuniós szintű szanalás logikusan azokra a bankokra/bankcsoportokra terjedne ki, amelyek közvetlen EKB-felügyelet alá tartoznak. Pénzügyi stabilitási szempontok alapján távlatilag a rendszerszempontból jelentős, nem bank pénzügyi intézményeket (SIFIs) is indokolt bevonni az egységes válságkezelésbe (Elliott [2012]).

### 2.3.5. Bizottsági javaslat az SRM-re

Talán a „fémvázis vagy favázis bankuniót” címen összefoglalható vitának is betudható, hogy a Bizottság az eredeti tervekhez képest kissé megkésve jelentette be az SRM-re vonatkozó javaslatát. A szokásokkal ellentétben a július 10-i sajtóközleménnyel egy időben nem jelent meg az SRM-re vonatkozó rendelet tervezete, csak egy „gyakori kérdéseket és válaszokat” tartalmazó magyarázó dokumentum, ami arra utalhat, hogy az egységes szanalási rendszert övező érdekellentétek nem jutottak nyugvópontra.

#### *A Bizottság júliusi javaslata az egységes szanalási mechanizmus működésére:*

„Az EKB – mint felügyeleti szerv – jelzi, ha az euróövezetben vagy a bankunióban részt vevő valamely államban letelepedett banknak súlyos pénzügyi nehézségei támadnak, és szanalásra van szükség.

Az EKB, az Európai Bizottság és az illetékes (az adott bank székhelye, illetve bankfiókjai és/vagy leányvállalatai szerinti) nemzeti hatóságok képviselőiből álló Egységes Szanalási Testület előkészíti a bank szanalását. A Testület széles hatáskörökkel rendelkezik a bankszanalás mikéntjének elemzése és meghatározása tekintetében: eldönti, mely eszközöket alkalmazzák, és hogyan vonják be az Európai Szanalási Alapot. A nemzeti szanalási hatóságokat szorosan bevonják ebbe a munkába.

A Bizottság az Egységes Szanalási Testület ajánlása vagy saját kezdeményezése alapján dönt a bank szanalás alá helyezéséről és ennek időpontjáról, továbbá meghatározza a szanalási eszközök és az Alap felhasználásának keretét. A végső döntés jogi okokból nem hárulhat a Testületre.

A szanalási terv végrehajtásáért a nemzeti szanalási hatóságok felelősek az Egységes Szanalási Testület felügyelete alatt.

Az Egységes Szanalási Testület felügyeli a szanalást. Nyomon követi, a nemzeti szanalási hatóságok általi nemzeti szintű végrehajtást, és amennyiben valamely hatóság nem tenne eleget a határozatban foglaltaknak, közvetlenül a bajban levő bankoknak is címezhet végrehajtási utasításokat.

Egységes Bankszanalási Alapot hoznak létre, amely az Egységes Szanalási Testület irányítása alá tartozik, és biztosítja a középtávú finanszírozási források hozzáférhetőségét a banki szerkezetátalakítások során. Az Alapot a bankszektor hozzájárulásaiból finanszírozzák, amelyek a bankok helyreállításáról és szanalásáról szóló irányelv tervezetének megfelelően az euróövezeti és a bankunióban részt vevő tagállamok nemzeti szanalási alapjai helyébe lépnek.

A Bizottság szerepe a bankszanalás kezdeményezésére és a szanalási keretre vonatkozó döntés meghozatalára korlátozódik. Ezáltal biztosított az összhang az egységes piaccal és az állami támogatásra vonatkozó uniós szabályokkal, továbbá megmarad a mechanizmus egészének függetlensége és elszámoltathatósága.”

A javaslat jogilag a Bizottsághoz telepíti a szanalási hatóság funkcióját. Ezt az előzetes elemzések nem tartották jó megoldásnak, mert a Bizottság valamennyi uniós tagállam szer-

ve, míg a bankunió csak a tagállamok egy részére terjed majd ki. Ugyanakkor a választott megoldás mellett szól, hogy az többségi vélemény szerint nem igényli az Alapszerződés módosítását.

Az SRM a bankunió valamennyi bankjára vonatkozik. Az egységes szanálási hatóság jogkörei és működése, a szanálási eljárás lefolytatása összhangban lesznek a BRRD-ben leírtakkal, figyelembe véve a még hátralévő egyeztetések eredményeit is. Az SRM-mel kapcsolatos gyakori kérdések és válaszok dokumentumból az is kiderül, hogy a Bizottság a bankok által finanszírozott egységes szanálási alap mögé a bankok közvetlen feltőkésítésére képessé tett Európai Stabilitási Mechanizmust állítja fiskális támaszként. Ugyanakkor a szanálási hatóság nem hozhat a tagállamok költségvetésére hatást gyakorló döntést. A Bizottság nem javasolja a betétbiztosítási alapok további egységesítését, de a javaslat értelmében a közös szanálási alap szükség esetén önkéntes alapon hitelezheti a tagállami betétbiztosítási alapokat. Említésre méltó, hogy a bankunió bankjainak a központi szanálásával szemben az intézmények felszámolása nemzeti hatáskörben marad, megoldatlanul hagyva azt a problémát, hogy a felszámolások során ugyanazon bank különböző tagországokban lévő hitelezőire egészen más szabályok vonatkoznak.

Az SRM létrehozását rendelettel szabályozzák, amit a Bizottság még a 2014 tavaszán esedékes EU-parlamentari választások előtt szeretne elfogadtatni a Tanáccsal és a Parlamenttel. A tervek szerint az egységes szanálási mechanizmus röviddel az egységes felügyeleti rendszer bevezetését követően, 2015. január 1-jétől indulna. Így, ha a bizottsági javaslatot elfogadják, nem – vagy csak igen rövid ideig – lesz majd ellentmondás a bankuniós bankok központi felügyelete és nemzeti szanálása között.

#### ***2.4. A bankunió alkotóelemei: az egységes európai betétbiztosítás***

Bár a bankunió megálmodói az egységes európai betétbiztosítást és a közös betétbiztosítási alapot is a bankunió elengedhetetlen részének tekintik, egyes elemzők ezt az elemet gondolják a legkevésbé sürgetőnek. Ezt a véleményt mostanra a Bizottság illetékesei is oszthatják, hiszen a közös betétbiztosítás irányába a bankunió bejelentése óta nem történt semmilyen előrelépés. A tétlenséget az magyarázhatja, hogy a betétvédelmi alapok felhasználása/felhasználhatósága összefügg a bankszanálás finanszírozásával, s az erről való megegyezés előtt nem lett volna értelmes a betétbiztosítási direktíva<sup>29</sup> tárgyalása. A BRRD-re vonatkozó tanácsi megegyezés kapcsán bejelentették, hogy a trialógus tárgyalásokat a szanálás finanszírozását érintő kérdésekkel párhuzamosan a DGSD-t érintően is lefolytatják.

Az unióban a betétbiztosítás jelenleg részben harmonizált. A minimális kártalanítási összeg 2009 óta egységesen 100 000 euró. A Bizottság 2010 júliusában tett javaslatot az 1994-ben elfogadott DGSD módosítására, de az egyeztetéseket befagyasztották, amikor a parlamenti képviselők 2012 februárjában a második olvasatban való tárgyalás mellett döntöttek. A Parlament által javasolt szöveg az eddigieknél nagyobb védelmet adna a betéteseknek, és magasabb díjfizetést követelne a kockázatosabb bankoktól (akár az átlagos

29 Deposit Guarantee Scheme Directive (DGSD)

2,5-szörösét). Ugyanakkor a tagállamok szerint a fizetett díjnak csak a betétek összegétől kell függnie. Nézetkülönbség volt a betétállomány lefedettségi szintjét érintően is: a Parlament 1,5%-os, míg a tagállamok: 0,5%-os lefedettségi célszintet tartottak kívánatosnak. A tagállamok a betétbiztosítási alapok közötti kötelező hitelnyújtást sem támogatták, így elképzelhető, hogy mekkora az ellenállás a meglévő alapok eurózónán belüli esetleges összevonásával és közös felhasználásával szemben.

Az egységes betétbiztosítás már csak azért sem kulcskérdés, mert a jelenleg meglévő alapok is csupán a GDP-k tized százalékában mérhetők, így inkább fogyasztóvédelmi és pénzügyi stabilitási (bizalmat növelő) jelentőségük van. Mások szerint legalább egy olyan közös alap kellene, amely garantálja az egyes nemzeti alapokat. Mivel azonban a nemzeti betétbiztosítási alapok feltöltöttsége semmiképpen sem elegendő egy-egy nagybank betéteseinek a kielégítésére és főként nem a rendszerszintű bankcsődök következményeinek az elhárítására, az alapok hitelességéhez feltétlenül szükséges a kifizetésekre vállalt állami garancia/fiskális támasz (Pisani-Ferry–Sapir–Véron–Wolff [2012]).

A Bizottság az SRM-re vonatkozó július 10-i bejelentésében deklarálta, hogy az SRM nem jelenti a betétbiztosítás további harmonizálását. Az előzmények ismeretében nem zárható ki: ez lehetett az ára annak, hogy az egységes szanálásra vonatkozó javaslat egyáltalán megszülethetett.

### 3. ÖSSZEGZÉS, NÉHÁNY ZÁRÓGONDOLAT

A bankuniós szabályozási javaslatokon végigtekintve, érdemes még egyszer bemutatni az egyes szabályozási elemek vonatkozási körét. Az egységes európai szabálykönyv, a bankszanálási, illetve a betétbiztosítási direktíva mind a 28 európai uniós tagországban kötelezően alkalmazandó; az SSM és az SRM az eurózána tagjaira és az önként belépő tagországokra vonatkozik majd; míg az egységes betétbiztosítási rendszer egyelőre senkire sem, hiszen ezen a területen rövid távon nem terveznek előrelépést.

A bankunió és a monetáris unió nem azonos hatóköréből a gyakorlatban számos probléma adódhat. A döntéshozók vállalták ezt a többlet nehézséget, mintegy gesztust gyakorolva az eurózónán kívül maradt tagok irányába, hogy ők is csatlakozhassanak a belső körhöz, a szorosabb pénzügyi integrációhoz. Ezt azzal a feltételezéssel teheték, hogy a bankunióba önként belépni szándékozók belátható időn belül eurózána tagok lesznek.

A cikk kereteit nyilvánvalóan meghaladja az eurózána-tagság előnyeinek és hátrányainak a tárgyalása. Pusztán pénzügyi stabilitási szempontokat tekintve egy kis, zömében az eurózána-országok bankjainak a tulajdonában lévő bankrendszer esetében számottevő előnyökkel jár a bankunióhoz való csatlakozás. Mindenekelőtt az egységes bankszanálási rendszer kínál előnyöket, hiszen baj esetén a tulajdonosok és a hitelezők által nem fedezett veszteségek a közös szanálási alapot (nem pedig az adófizetőket) terhelik.

A bankunióból kimaradó országok esetében ugyanakkor felerősödik az a cikk elején ördögi körként aposztrofált összefüggés, hogy a bankmentésre fordított kiadások megrendítik a szuverén állam költségvetését, stabilitását. (Magyarországon ez a probléma azért nem jelentkezett, mert a hazai bankok külföldi tulajdonosai önszántukból, saját hatáskörben mű-

ködtették a bail-int, azaz minden esetben pótolták leányaik elvesztett tőkéjét.) A kis, gyenge gazdasági erejű országok számára egyértelmű előnyöket hordoz egy nagyobb kockázati közösséghez való csatlakozás. A bankuniós tagság előnyei a részt vevő országok bankjainak a kedvezőbb finanszírozási költségeiben is jelentkeznek. Az egységes felügyeleti rendszerhez való tartozás gyakorlatilag kisebb jelentőséggel bír – hiszen az EKB közvetlen felügyelete csak a legnagyobb intézményekre vonatkozik. Ezzel együtt előnyös lehet, ha a legnagyobb kockázatot hordozó bankokat az EKB felügyeli, hiszen csökken a moral hazard, a felügyelet csapdába ejtésének a lehetősége. Ezen túl információtöbbletet jelenthet, ha az anya- és a leánybank végső felügyelete ugyanazon hatóság felelőssége. A bankok nézőpontjából a jelentési kötelezettségek egységesítése, egyszerűsödése teheti kedvezővé a tagságot. Ugyanakkor a mérleg másik oldalán az áll, hogy a bankunióhoz csatlakozó tagállamoknak – egy gazdasági fejlődés szempontjából kulcsfontosságú szektort érintően – le kell mondaniuk döntési hatáskörük egy részéről.

Hosszú távon is lesznek olyan európai uniós tagállamok, amelyek távol maradnak a bankuniótól. (Jelenlegi tudásunk szerint biztosan ezt teszi Nagy-Britannia, ami a londoni City speciális helyzete miatt számos probléma forrása lehet.) Ez azzal jár majd, hogy a bankuniós és a bankunióba nem belépő tagországoknak hosszú távon együtt kell működniük a határokon átnyúló intézmények felügyelete és válságkezelése kapcsán. Ebből pedig az következik, hogy a bankuniót valamennyi EU-tagország érdekeit figyelembe véve kell kialakítani, úgy kell megvalósítani, hogy harmóniában legyen az egységes piaccal.

Az egységes szanalási rendszert övező viták arra is ráirányították a figyelmet: a bankunió sikeressége alapvetően függ attól, hogy az egyes elemek bevezetése összehangoltan, közel egyidejűleg történjen. Komoly kockázatokat jelentene, ha az egységes felügyelet és az egységes szanalás egymástól elszakadva kerülne bevezetésre, hiszen az egyik elem hiánya aláásná a másik hitelességét. (Az EKB és a nemzeti szanalási hatóságok együttműködése!)

A bankunió bejelentése óta eltelt időben arra is láttunk példát, hogy a hosszú távra megfogalmazott célok rövid távon nem megvalósíthatóak, vagy a gyors megvalósítás igénye ellentmond a hosszú távon legjobbnak tartott megoldásnak. A válsághelyzetből fakadó sietség csak olyan megoldásokat tett lehetővé, amelyek nem igényelték az Alapszerződés módosítását, új intézmények felállítását. A rövid távú érdekek által vezérelt politikai alkuk vagy célszerűségi szempontok alapján született döntések hosszabb távon problémákat generálhatnak, s veszélyeztethetik a hosszú távra kitűzött célok megvalósulását.

Bár a bankunió egyik alapvető célja az adófizetői pénzek kímélése, a bankunió hiteles megvalósítása nem képzelhető el hatékony költségvetési támasz nélkül. Ebből az következik, hogy a bankunió tagjainak tovább kell haladniuk egy szorosabb költségvetési integráció irányába. Ez azzal is együtt jár, hogy a bankuniós intézmények hatásköre (hatalma) megnő, és olyan – elosztási következményekkel is járó – döntéseket hoznak, amelyekhez szükség lehet legitimációjuk, demokratikus felhatalmazásuk megerősítésére.

Végeredményként az várható, hogy a bankunió sikeres megvalósítása hozzájárul a fiskális sérülékenység csökkentéséhez, segít a monetáris politikai transzmisszió helyreállításában és az egyenlőtlenségek kiküszöbölésében, s bizonyos mértékig kiegyenlíti a bankok finanszírozási feltételeit. Mivel a bankunió olyan bankok kockázati közössége, amelyek különböző, nem összefüggő (korreláló) hitelkockázatokkal bírnak, a bankunióon belül kevésbé

valószínű, hogy a bankkockázat szuverén kockázattá alakul. Ezzel szemben a veszteségek közössé tétele a szükségesnél nagyobb bankrendszer fenntartására ösztönözheti a nemzet-államokat, hiszen a veszteségek közössé válnak, míg az állások és a profitok, hitelek jórészt nemzetiék. Azzal is számolni kell, hogy a bankunió nem jelenti automatikusan a betétekbe vetett bizalom helyreállítását (hiszen a bizalomvesztést az eurózóna elhagyása miatti félelem, illetve a nemzeti betétbiztosítási rendszerekkel szembeni fenntartások okozták (Pisani-Ferry–Wolff [2012])).

## IRODALOMJEGYZÉK

- AVGOULEAS, EMILIOS–GOODHART, CHARLES–SCHOENMAKER, DIRK [2011]: Bank Resolution Plans as a catalyst for Global Financial Reform. *Journal of Financial Stability*, december
- BARKER, ALEX [2013]: Cyprus bailout trauma clouds EU bank bail-in plans. *Financial Times*, május 12.
- BARKER, ALEX–FORTANELLA-KHAN, JAMES–SPIEGEL, PETER [2013]: Brussels bank resolution blueprint sets Bloomberg: Germany Is Wrong to Delay a Real Banking Union for Europe. *Financial Times*, május 13.
- BLACKSTONE, BRIAN [2013]: ECB Faces Resistance on Banking Union. *The Wall Street Journal*, június 4.
- BRUNSDEN, JIM–CHRISTIE, REBECCA [2013a]: German Push to Accelerate Bank Bail-Ins Joined by Dutch. Bloomberg, február 5.
- BRUNSDEN, JIM–CHRISTIE, REBECCA [2013b]: ECB Picks Fight With Germany on EU Plan for Filing Banks. Bloomberg, május 14.
- BRUNSDEN, JIM–CHRISTIE, REBECCA [2013c]: ESM Bank Aid Delayed by German Push to Slow Banking Union. Bloomberg, június 4.
- CNBS.com [2013]: Confusion Reigns: Europe Bickers Over Banking Union, május 13.
- Council of the European Union [2013]: Council agrees position on bank resolution, június 27.
- Deutsche Bundesbank [2013]: Challenges for banking regulation and supervision in the monetary union. Speech DR. JENS WEIDMANN, április 24.
- The Economist* [2013a]: Europe's banking union – A la carte and half-baked. 2013. június 8.
- The Economist* [2013b]: Europe's banking union – Till default do us part. 2013. június 8.
- ELLIOTT, DOUGLAS J. [2012]: Key Issues on European Banking Union – Trade-offs and some Recommendation. *Global Economy and Development Working Paper 52*, november 13.
- ELLYATT, HOLLY [2013]: Germany Backtracks on Banking Union. www.cnb.com, május 7.
- European Banking Authority [2013]: Implications of the Single Supervisory Mechanism on the European System of Financial Supervision: The EBA perspective. Intervention of ANDREA ENRIA, május 24.
- Európai Bizottság [2013]: A Bizottság egységes szanalási mechanizmust javasol a bankunió számára. Sajtóközlemény, július 10.
- European Central Bank [2013]: The Single Resolution Mechanism: Why it is needed. Speech by BENOÎT COEURÉ, május 23.
- European Commission [2012a]: Proposal for a directive of the European Parliament and the Council establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms and amending Council Directives 77/91/EEC and 82/891/EC, Directives 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC and 2011/35/EC and Regulation (EU) No 1093/2010, 2012. június
- European Commission [2012b]: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – A Roadmap towards a Banking Union. Brüsszel, szeptember 12.
- European Commission [2012c]: Proposal for a Council regulation conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, szeptember 12.
- European Commission [2012d]: Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) No 1093/2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority) as regards its interaction with Council Regulation (EU) No.../... conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions. 2012. szeptember 12.
- European Commission [2013a]: An Important step towards a real banking union in Europe: Statement by Commissioner Michel Barnier following the trilogue agreement on the creation of the Single Supervisory Mechanism for the Eurozone. 2013. március 19.
- European Commission [2013b]: MEMO Statement of Commissioner Barnier following agreement in ECOFIN on bank recovery and resolution. 2013. június 27.
- European Commission [2013c]: MEMO Proposal for a Single Resolution Mechanism for the Banking Union – frequently asked questions. 2013. július 10.
- European Council [2012]: Towards a Genuine Economic and Monetary Union Report by President of the European Council Herman Van Rompuy. 2012. június 26.
- European Economic News* [2012]: Bundesbank questions EU bank union framework. 2012. december 17.
- European Parliament Policy Department A [2013]: Next Steps on the Road to European Banking Union: The Single Resolution Mechanism in Context. 2013. február 18.



- Financial Stability Board [2011]: Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions. 2011. október
- GOODHART, CHARLES–SCHOENMAKER, DIRK [2012]: Fiscal Burden Sharing in Cross-border Banking Crises, *International Journal of Central Banking* Vol. 5, No. 1.
- GOODHART, CHARLES [2012]: Funding arrangements and burden sharing in banking resolution. *VOX*, október 16.
- MELANDER, INGRID–TOYER, JULIAN [2012]: Spain, Portugal push for full banking union as Germany finds hurdles, [www.reuters.com](http://www.reuters.com), 2013. május 13.
- MORLEY, MARY [2012]: Bundesbank Opposes EU Banking Union, The Countenance of Banking Union Would Require Simultaneous Fiscal Union and is 'Premature'. [www.invezz.com](http://www.invezz.com), 2012. június 12.
- MÓRA MÁRIA [2012]: Válasz a nemzetközi bankválságra II.: Jobb felügyelet, jobb vállalatirányítás, jobb válságkezelés. In: Negyedszázados a magyar bankrendszer, „Múlt – Jelen – Jövő”, Magyar Bankszövetség, 2012. szeptember
- NIXON, SIMON [2013]: A Truce Needed for Europe's Banking Union. *The Wall Street Journal*, május 26.
- Open Europe* blog [2012]: What will proposals for a fiscal and banking union mean for the Eurozone and the UK? 27 June 2012
- PISANI-FERRY, JEAN–SAPIR, ANDRÉ–VÉRON, NICOLAS–WOLFF, GUNTRAM B. [2012]: What kind of European Banking Union. Bruegel Policy Contribution, június
- PISANI-FERRY, JEAN–WOLFF, GUNTRAM B. [2012]: The Fiscal Implication of a Banking Union. bruegelpolicybrief, szeptember
- Portfolio* [2011]: Csődök és más furcsaságok a dán bankszektorban. 2011. június 29.
- SCHÄUBLE, WOLFGANG [2013]: Banking union must be built on firm foundation. *Financial Times*, május 12.
- SPIEGEL, PETER [2013]: Schäuble warns EU Bank rescue agency needs treaty changes. *Financial Times*, május 12.
- STEVIS, MATINA–FAIRLESS, TOM [2013]: Euro-Zone Views Split on Banking Union. *The Wall Street Journal*, május 13.
- Die Welt* [2013]: ECB president Draghi pushes for European banking union. [www.dw.de](http://www.dw.de), május 24.
- WILSON, JAMES [2012]: Bundesbank warns EU banking union. Banking union? Fiscal Union. [www.ft.com](http://www.ft.com), 2012. június 12.
- WISHART, IAN [2013]: Germany resisting moves to create a single resolution authority. *European Voice*, május 16.