

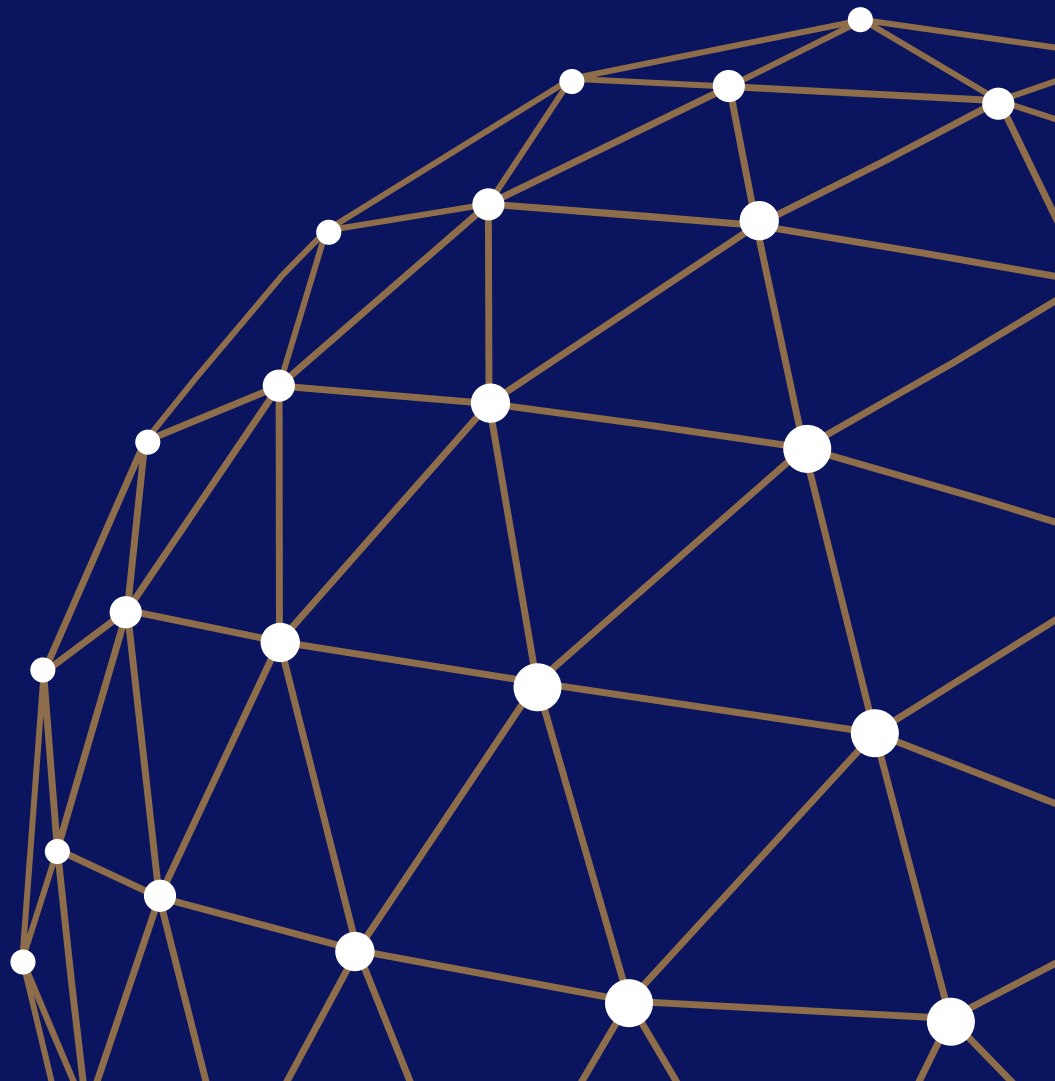


Kisgergely Kornél, Szombati Anikó

Bankunió magyar szemmel – hogyan látja az MNB a szoros együttműködés lehetőségét?

MNB-tanulmányok 115.

2014





Kisgergely Kornél, Szombati Anikó

Bankunió magyar szemmel – hogyan látja az MNB a szoros együttműködés lehetőségét?

MNB-tanulmányok 115.

2014



MNB-tanulmányok 115.

Bankunió magyar szemmel – hogyan látja az MNB a szoros együttműködés lehetőségét?

Írta: Kisgergely Kornél, Szombati Anikó

Budapest, 2014. augusztus

Kiadja: Magyar Nemzeti Bank

Felelős kiadó: Hergár Eszter

1054 Budapest, Szabadság tér 9.

www.mnb.hu

ISSN 1787-5293 (on-line)

Tartalom

Összefoglaló	5
1. Vezetői összefoglaló	7
2. Bevezetés	9
3. A Bankunió létrehozásának eredeti céljai és a megvalósult rendszer összevetése	10
3.1. Makroprudenciális felügyelés	12
4. Magyar érdekek a Bankunió tükrében	14
4.1. Mikroprudenciális felügyeleti szempontok	14
4.2. Makroprudenciális politikai szempontok	16
4.3. Válságkezelés, monetáris politikai hatások	17
5. Csatlakozzon-e Magyarország most a Bankunióhoz?	20
5.1. Tagállami álláspontok	21
5.2. A magyar álláspontot befolyásoló tényezők	22
6. Milyen szempontok, események eredményezhetnek új álláspontot?	24
7. Felhasznált irodalom	25
8. Melléklet	26

Összefoglaló

A Bankunió intézményrendszerének alapjait lefektető jogszabályok 2014 áprilisára nyerték el végleges formájukat. Ezek alapján az eurozónán kívüli EU-tagországok, köztük Magyarország elvben bármikor jelezhetik az EKB felé, ha szoros együttműködéssel az euro bevezetése előtt részesei akarnak lenni a közös rendszernek. A közös felügyeleti és válságkezelési mechanizmus jelen formájában azonban nem teljesíti a kezdetben kitűzött célt, a nemzeti bankrendszerek stabilitásának és a tagországok fiskális teljesítőképességének az elváltását, a kölcsönös függőségi viszony megszüntetését. Ráadásul a szoros együttműködés gyengébb jogosítványokkal jár a tényleges tagsághoz képest, miközben a jegybanki és felügyeleti funkciók szétválasztása a nem eurozónás országokban kockázatokat is hordoz. A bankuniós tagság vonzerejét ezzel szemben az egységes európai rendszerbe való bekapcsolódás, a szélesebb elemzői bázis és végső soron a válságkezelésre rendelkezésre álló 55 milliárd euro hazai bankrendszerhez viszonyított „tűzereje” adja. Magyarországon 2013 októberében létrejött a jegybankba integrált egységes felügyelet, 2014 végére pedig feláll a hazai szanálási intézményrendszer is. Így a Bankunió tényleges indulásáig, az Egységes Szanálási Alapba történő befizetések 2016-os megindulásáig mindenképpen érdemes várni a csatlakozási döntéssel, melyet számos, a tanulmányban ismertetett tényező mérlegelésével kell majd meghozni.

JEL kódok: E58, F55, G21, G28, H12, H81

Kulcsszavak: Bankunió, Szoros együttműködés, SSM, SRM, Pénzügyi válságkezelés

1. Vezetői összefoglaló

2012 nyarára a perifériaországok mellett a spanyol kormány fiskális teherbíró képessége is megkérdőjeleződött a bankrendszer jelentős veszteségeinek felszínre kerülése miatt. Ezekben az országokban egy önmagát gerjesztő folyamat vette kezdetét. A gyenge bankrendszerek potenciális állami kötelezettségeket keletkeztettek, amelyek megemelték ezen szuverének finanszírozási költségeit. Az államok problémái pedig visszahatottak a bankokra, amelyek szintén jelentősen drágább finanszírozási környezetben találták magukat. Ez oda vezetett, hogy az egységes valuta ellenére a kamatok a valutaövezeten belül divergáltak. Ráadásul éppen a nehezebb gazdasági helyzetben lévő országokban alakultak ki magasabb kamatok az alacsony EKB-alapkamat ellenére. Ez a helyzet alapjaiban kérdőjelezte meg az eurozóna intézményrendszerének fenntarthatóságát rövid és hosszú távon egyaránt. Ez adott lökést az eurozóna pénzügyi integrációjának mélyítésére, a közös felügyeleti és válságkezelési mechanizmus, átfogó nevén a Bankunió létrehozására.

A Bankunió intézményrendszerének alapjait lefektető jogszabályok 2014 áprilisára nyerték el végleges formájukat. Ezek alapján az eurozónán kívüli EU-tagországok, köztük Magyarország elvből bármikor jelezhetik az EKB felé, ha szoros együttműködéssel az euro bevezetése előtt részesei akarnak lenni a közös rendszernek. Az ennek formáját jelentő ún. szoros együttműködés azonban a tényleges csatlakozásnál gyengébb jogosítványokkal jár, ráadásul a közös monetáris politikai eszköztár hatókörén kívül a szoros együttműködésre lépő országok sérülékenysége – likviditási oldalról – még nőhet is. Emiatt a csatlakozásról szóló döntés korántsem egyértelmű, arról az intézményrendszer értékelésén kívül a speciális hazai szempontok áttekintését követően érdemes gondolkodni.

Elemzésünk első részében bemutatjuk, hogy a Bankunió a jelenlegi keretek között csak részben tudja betölteni alapvető feladatát, hiszen egyrészt hiányzik mögüle a tényleg közösségi fiskális támasz (EU/ESM-szinten), valamint a közös betétbiztosítás. Mivel a pénzügyi stabilitás garantálásához szükséges fiskális háttérrel továbbra is a nemzetállamoknak kell biztosítani, így a nemzeti szuverének és a bankszektor közötti potenciális fertőzési hatásokat nem sikerült kiküszöbölni. Problémásnak tartjuk továbbá, hogy a válságkezelés azon szakaszaiban is, amikor még nem kerül felhasználásra állami forrás a mechanizmus végtelenül körülményes, időigényes és bürokratikus.

Részletesen megvizsgáljuk, hogy mikroprudenciális, makroprudenciális és válságkezelési szempontból melyek azok a magyar érdekek, amelyek mentén a kívülmaradás és a csatlakozás előnyei és hátrányai összevethetők. Mikroprudenciális szempontból az EKB, illetve az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (SSM) szakmai reputációja ugyan egyértelműen a nemzeti felügyeletet fölé emelkedik, azonban a módszertan minél szorosabb lekövetésével a különbségek a külső szereplők számára érzékelhető módon is csökkenthetők. Makroprudenciális politikában az EKB, illetve az SSM döntéshozatala körülményes, beavatkozási jogköre korlátozott, szerepfelfogása még nem ismert, így a jelenleg rendelkezésre álló információk alapján a hazai pénzügyi stabilitás erősítéséhez a potenciális hozzáadott értéke csekély. Ez mindaddig így maradhat, míg a hazai közvetítésben nem nyer lényegesen nagyobb súlyt a fióktelepi működés és a közvetlen határon átnyúló szolgáltatásnyújtás. A válságkezelésben a bankuniós döntéshozatal összetettsége és lassúsága miatt kifejezetten kockázat, míg a közös alapon gyűlő, 2024-re várhatóan 55 milliárd eurót kitevő finanszírozási forrás vonzónak tekinthető. Meg kell azonban jegyezni, hogy jó makroprudenciális politikával és a felügyeleti eszközök, köztük az ún. korai beavatkozási rendszer megfelelő használatával a válsághelyzetek kialakulásának valószínűsége kívülmaradás esetén is jelentősen csökkenthető, ugyanakkor nem kell attól tartani, hogy a magyarországi bankok befizetéseiből külföldi bankok lesznek feltőkésítve.

A csatlakozásról szabadon döntő 9 EU-tagország közül Románia, Dánia és legutóbb Bulgária valószínű, hogy mihamarabb részese kíván lenni a közös rendszernek. Nagy-Britannia és Svédország belátható időn belül biztosan kívül marad. A többi tagország bár nem utasította el a csatlakozás lehetőségét, egyelőre a kivárás mellett van. Magyar szempontból geopolitikai és strukturális okok miatt a lengyel döntés bír különösen nagy jelentőséggel. Jelenlegi információink szerint Lengyelország egyelőre tartózkodó, így csatlakozására rövid távon nem számítunk.

Mindezek mérlegelésével az MNB szakmai álláspontja jelenleg az, hogy a szoros együttműködés kezdeményezésével érdemes várni. Megítélésünk szerint az Átfogó Átvilágítás eredményeit, illetve a következményeit övező bizonytalanság, az SSM belső rendszereinek kialakulatlanlansága, a szoros együttműködésre való gyakorlati felkészülésben való késedelem, illetve a Közös Szanálási Mechanizmus 2016-os indulása mind olyan tényezők, amik miatt a kivárás a célszerű. Új, jelentős fejlemény bekövetkezésekor természetesen ezen álláspont felülvizsgálata válhat szükségessé.

2. Bevezetés

2014. április 15-én pont került a Bankunió létrehozását övező procedúrák végére, létrejött a működtetés pontos feltételrendszere. Ebből következően a választási lehetőséggel rendelkező, nem eurozónás EU-tagországoknak elvben minden lényeges információ rendelkezésére áll ahhoz, hogy döntsenek, kívának-e csatlakozni a Bankunióhoz annak indulásakor, 2014 novemberében, vagy bármikor azt követően. Másrészt viszont az EKB felügyeleti szervezete még nem állt fel teljes egészében, illetve ezzel párhuzamosan egy Átfogó Áttilátás¹ is folyamatban van, amely az eurozóna bankrendszerének állapotfelmérésére és sérülékenységének kimutatására szolgál, és amelynek eredményei döntő jelentőségűek lehetnek az Unió pénzügyi stabilitására, illetve az ezt garantálni hivatott intézményrendszer jövőjére. Így tehát a bankuniós csatlakozásról szabadon döntő tagországok a saját pénzügyi rendszerünk stabilitása szempontjából akkor járnak el körültekintően, ha ezeket a bizonytalanságokat is kellő súllyal figyelembe veszik.

A magyar döntés meghozatalakor még egy speciális szempont is felmerül. Magyarországon a korábbi felügyeleti hiányosságok példájából okulva a kormány 2013 októberében a jegybankba olvasztotta a felügyeleti hatóságot oly módon, hogy az új struktúra kialakításakor a 2014–2015-től életbe lépő egységes európai szabályrendszerre és a bankunió struktúrájára is figyelemmel volt. Az MNB pénzügyi stabilitási döntéshozatali mechanizmusa és eszközrendszere a lehető legnagyobb mértékben leképezi a Bankunió struktúráját, némely esetben meg is haladva azt². Így Magyarországon élesebben merül föl az a kérdés, hogy érdekes-e a sok áldozat árán létrehozott új struktúrát azonnal feladni egy kialakulóban levő, a valós működőképességét még nem bizonyított struktúra átvétele érdekében.

A Bankunió legnagyobb vonzereje a kontinens bankjainak befizetéseiből 2024-re összegyűlő 55 milliárd eurós bankstabilizáló alap, ám önmagában az ehhez való hozzáférés nem indokolhatja a csatlakozási döntést. Mivel a díjfizetés alapja minden tagországban azonos – a bankok méretéhez és kockázatoságához kötött – arányosan Magyarországra nem jut majd ebből több, mint az ugyanolyan alapelvek alapján beszédendő hazai alap 90 milliárd forintja. Szélsőséges esetben, egy-egy jelentősebb európai bank problémája esetén a Bankunió részeként akár a hazai hozzájárulásnak is ezen más országbeli bank talpra állítását kellene majd finanszíroznia.

¹ Comprehensive Assessment: <http://www.ecb.europa.eu/ssm/assessment/html/index.hu.html>

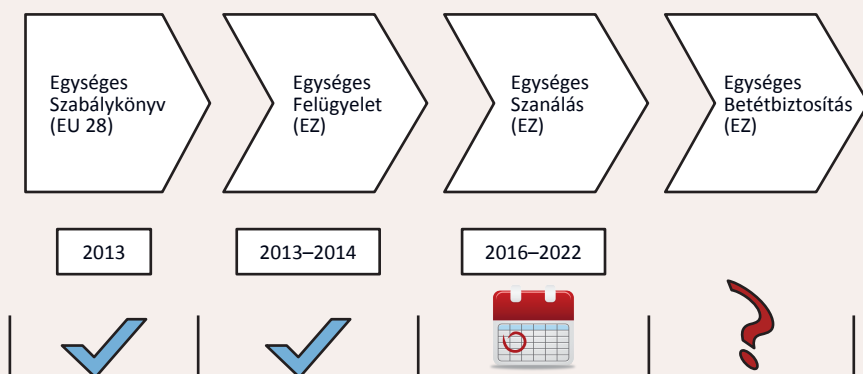
² Erre példaként hozható a mikro- és makroprudenciális döntések egy közös döntéshozatali fórumhoz, a Pénzügyi Stabilitási Tanácshoz való delegálása, ahol mindkét szakterület kellő súllyal képviselteti magát. Az SSM-ben ezzel szemben a makroprudenciális döntéseket a felügyeleti vezetőkből álló Felügyeleti Tanács hozza majd, ami számos aggályt felvet. (Ennek részleteit lásd később.)

3. A Bankunió létrehozásának eredeti céljai és a megvalósult rendszer összevetése

Az európai szuverén adósságválság hatására a konjunktúraciklusok divergálni kezdtek az egyes tagországok között. Ráadásul ugyanez a folyamat súlyosan akadályozta az egységes monetáris transzmissziót a valutaövezeten belül. A bankrendszerek és az államok között kialakult ördögi kör hatására ugyanaz a jegybanki alapkamat teljesen más finanszírozási költséget kezdett jelenteni a gazdaság szereplői számára Németországban és például Portugáliában. Ez a folyamat alapjaiban kérdőjelezte meg a közös valuta intézményrendszerének fenntarthatóságát és rávilágított, hogy azt csak egy sokkal központosítottabb fiskális politika és bankfelügyelet, illetve szanálás mentheti meg.

A Bankunió alap gondolata nem új, hiszen már sokkal korábban is felmerült az igény, hogy a határon átnyúló bankcsoportok által dominált, az EU egységes belső piacának szerves részét képező európai bankrendszert egy központi felügyelő hatóságnak kellene felügyelni. Részből a nemzeti szuverenitási szempontok, részből a válságkezelési és veszteségviselési kérdés rendezetlensége miatt a központosítási szándék azonban mindeddig nem ért célba. A fordulópontot a bankválságból szuverén adósságválságba átcsapó, nemzeti szinten már-már kezelhetetlen problémahalmaz hozta el, hiszen az EU-szintű bankmentés ígéretéhez a „befizető országok” a közös, pártatlan felügyeleti kontroll igényét társították. 2012 nyarán tehát döntés született a Bankunió létrehozásáról, melynek célja a bankrendszer stabilitásának és a nemzetállamok fiskális teljesítőképességének az elválasztása, a kölcsönös függőségi viszony megszüntetése volt. A „befizető országok” azonban ragaszkodtak ahhoz, hogy az EKB központi felügyeleti tevékenységének megkezdése előtt azonosítsák be a problémás bankokat és tegyék meg a rendbetételükhöz szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az EKB hitelességét és a közös válságkezelési mechanizmusokat ne terheljék a korábban elkövetett felügyeleti hibák (öröklött rossz portfóliók vagy „legacy assets”). Ez a kettős célrendszer, vagyis a fennálló problémák kezelésének szükségessége és egy hatékony, jól működő, stabil központi felügyeleti és válságkezelő rendszer létrehozása folyamatosan akadályozta egy koherens rendszer kialakítását és a végeredmény egy széttagolt, hosszú idő alatt felálló, a nemzetállamok anyagi kötelezettségvállalását továbbra is igénylő konstrukció lett.

1. ábra
A Bankunió létrehozásának építőkövei



Forrás: BBVA (2013).

A rendszer egyes elemeinél a kiinduló elképzelések és a végeredmény összevetését az alábbi táblák tartalmazzák.

1. táblázat	
1. Pillér: Egységes szabálykönyv	
Tervek	Megvalósulás
EU-szinten egységes prudenciális szabályok	<ul style="list-style-type: none"> • 2014. január 1-jétől hatályos a Capital Requirements Regulation (CRR), ami a rendeleti formából adódóan közvetlenül hatályos az EU összes tagországában. A CRR a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudens működésének alapjait határozza meg az EU-ban mindenkire egységes tartalommal. Mindazonáltal számos kérdésben csak általános elveket fogalmaz meg, a konkrét viselkedési szabályok, működési kritériumok meghatározását az Európai Bankhatóság (EBA) technikai sztemderdjere hagyja, aminek a kidolgozása még legalább 3 évet vesz majd igénybe. • A Capital Requirements Directive irányelvi formában tartalmazza a bankok és befektetési vállalkozások felügyeletére vonatkozó szabályokat, valamint a makroprudenciális célú szabályok egy részét. Mivel az irányelv nemzeti implementációval hatályosult, ezért a gyakorlatban 28 nemzeti jogszabály határozza meg a felügyeleti munka lényeges paramétereit. Ugyanígy a számviteli nyilvántartás rendje is EU-irányelvek nemzeti implementációi által meghatározott, vagyis 28 különböző rendszerből áll össze.

2. táblázat	
2. Pillér: Egységes felügyelés	
Tervek	Megvalósulás
Egy központi felügyeleti hatóság felügyelje az eurozóna bankjait	<ul style="list-style-type: none"> • A Bankunió felügyeleti szerve az EKB lesz (Single Supervisory Mechanism – SSM), azonban felügyeleti tevékenységét nem önállóan, hanem a helyi felügyeletekkel együttműködve látja el, így nagy hangsúly helyeződik az információmegosztási és koordinációs csatornákra. Bár a 120 legnagyobb bankot az EKB elvben közvetlenül felügyeli, az on-site vizsgálatok ezen bankok esetében is a helyi felügyeletek bevonásával történnek. Mivel elvben az EKB a 6000 eurozónás bank bármelyikét bevonhatja a közvetlen felügyelete alá jelentősebb problémák esetén, ezért az EKB-ban külön igazgatóság jött létre ezen 6000 bank „indirekt” felügyeletére, mintegy megkettőzve ezen bankok felügyeleti kapacitását. • Az egységes belső piac kereteinek fenntarthatósága miatt a nem eurozónás országok szoros együttműködésre léphetnek az SSM-mel. Mivel azonban ezen országok bankjaira az EKB döntései nem hatályosak közvetlenül, ezért formálisan minden döntést továbbra is a helyi felügyeletnek kell meghoznia, ami idővesztéseséget jelent az eurozónás bankokhoz képest, ráadásul felvetik a felelősség kérdését is, hiszen az érintett bankok egyet nem értésük esetén az MNB döntését fogják a bíróság elé vinni. • A felügyeleti döntések meghozatala kétlépcsős, az összes tag – beleértve a szorosan együttműködő tagországok felügyeleteinek képviselőit is – részvételével működő Felügyeleti Tanács előkészíti a döntéseket, míg a csak eurozóna jegybanki vezetőket tömörítő Kormányzótanács 10 napon belül vagy elfogadja, vagy elutasítja azokat, módosítás lehetősége nincs.

3. táblázat	
3. Pillér: Egységes válságkezelés	
Tervek	Megvalósulás
Az SSM-ben részt vevő tagországok bankjainak válsága esetén egy központi szanálási hatóság intézkedik. A szanálás finanszírozás alapvetően a bankszektorra támaszkodva valósul meg, azonban a rendszer mögött ott áll egy EU-szintű hiteles fiskális támasz, feltehetően az ESM, ami kölcsönt nyújthat a szanálási alapnak. Mivel ezt a banki befizetésekből törlesztik, a rendszer így középtávon fiskálisan semleges.	<ul style="list-style-type: none"> • Az eredeti tervek szerint a szanálási hatóság a Szanálási Bizottság (SRB) lett volna, ami saját szervezettel és résztvevő tagállamok szanálási hatósági vezetőiből álló vezetéssel működik majd. Jogi, illetve politikai okokból azonban a végső döntések az Európai Bizottságnál vannak, aminek a döntéseibe azonban az ECOFIN Tanács is beleszólhat. • A szanálás finanszírozására a nemzeti szanálási alapokból 8 év alatt összeolvadó Szanálási alap szolgál majd (8 év után 55 milliárd eurónyi forrással), azonban az alap mögött álló fiskális támaszra még nem született megoldás. • A nemzeti szanálási alapok megfelelő szintű feltöltéséig, illetve a bankrendszerből utólagosan beszedett hozzájárulások beérkezéséig a tagállamok kénytelenek lesznek – a nem biztosított betétesek és tőketulajdonosok után – tevőlegesen is hozzájárulni a bankmentésekhez adófizetői pénzből.

4. táblázat**4. Pillér: Közös betétbiztosítás**

Tervek	Megvalósulás
A pénzügyi rendszerbe vetett bizalom fenntartása érdekében szükséges egy közös betétbiztosítási rendszer kialakítása. Alternatív megoldásként egy nemzetállami szintű betétbiztosítási rendszerekből álló szövetségi háló is elképzelhető egymásnak nyújtott hitelekkel, keresztgaranciákkal.	<ul style="list-style-type: none"> A betétbiztosítási Irányelvről politikai megállapodás született 2013 decemberében. Ennek értelmében nemzeti szintű betétbiztosítási rendszerek lesznek, ahol marad a 2011-től alkalmazandó 100 ezer EUR mértékű biztosítási értékhatár (személyenként és bankonként), a nemzeti betétbiztosítási alap célszintjét a biztosított betétek 0,5-0,8%-ában állapítják meg, az alapot a bankok töltik fel, a hozzájárulás kockázat alapú, az alap 30 százaléka fizetési kötelezettség formájában is rendelkezésre állhat és a jelenlegi 20 munkanapos kártalanítási határidőt fokozatosan 7-re kell csökkenteni 2024-ig. Közösségiesítés nincs.

3.1. MAKROPRUDENCIÁLIS FELÜGYELÉS

A makroprudenciális politika vitele, vagyis a pénzügyi rendszer kockázatainak korai felismerése és lehetőség szerinti visszaszorítása sajtóságos kereteket kapott a Bankunió belülről. A CRR/CRD-szabályrendszer kialakítása során hosszú idő telt el, míg a kezdeti, pusztán az anticiklikus tőkepufferen keresztül definiált makroprudenciális keretrendszerrel eljutottunk egy többféle tőkepufferen és a rugalmassági lehetőségek széles tárházán nyugvó makroprudenciális célú beavatkozási eszközrendszerhez, mely még így is deklaráltnak hiányos³, és melyet az Európai Bizottság a közeljövőben felül is vizsgál⁴. A nemzeti makroprudenciális hatóságok ezen látványos hatáskör bővülése annak köszönhető, hogy a jogszabályalkotók is felismerték, hogy a nemzeti pénzügyi rendszerek sajátosságai, az eltérő termékstruktúra, fogyasztó tudatosság, fejlettség és makrogazdasági háttér stb. miatt a potenciális rendszerkockázatok is sokfélék lehetnek, amik a ténylegesen egységes belső piac eléréséig nemzeti szinten rendre eltérő kezelési módot igényelhetnek.

Ennek némileg ellentmondva a Bankunióban a makroprudenciális döntéshozatal is központosításra kerül, mégpedig a fél-megoldással, hogy a nemzeti hatóságok döntéseit – beleértve a be nem avatkozás döntését is – az EKB szigorítási szándékkal bármikor felülírhatja, ráadásul mindezt a mikroprudenciális felügyeleti vezetőkből álló Felügyeleti Tanács állásfoglalása alapján⁵.

1. Keretes írás**Az SSM kompetenciái makroprudenciális kérdésekben**

Az egységes európai prudenciális szabályozásban (CRR/CRD) meghatározásra került egy szűk eszközcsoport, amelyekre vonatkozóan a nemzeti makroprudenciális hatóságok (designated authorities) – a mikroprudenciális minimumok meghaladásával, rendszerkockázati megfontolásból – szigorúbb követelményeket támaszthatnak. Ezen eszközök a (I) szavatoló tőke szintje, (II) nagykockázati szabályok, (III) nyilvánosságra hozatali szabályok, (IV) tőkefenntartási puffer szintje, (V) likviditási szabályok (LCR, NSFR), (VI) tőkeáttételi szabályok, (VII) lakó és kereskedelmi ingatlan-hitelek kockázati súlyai, (VIII) pénzügyi szektoron belüli hitelkockázati súlyok. Ide tartoznak még a Bazel III-as sztenderdekben nemzeti szintre létrehozott (IX) anticiklikus tőkepuffer, valamint a 3%-os értékig szintén nemzeti szinten kalibrálható (X) rendszerkockázati tőkepuffer is.

Az SSM-hez csatlakozó tagországok nemzeti makroprudenciális hatóságainak bármely, a fenti eszközt érintő döntését megelőzően 10 munkanappal tájékoztatnia kell az EKB-t a tervezett lépésről. Az EKB-nak egyet nem értése esetén indoklással ellátott írásos válasszal kell előállnia 5 munkanapon belül. A tagországi hatóságnak ezen írásos vélemény megfontolásával kell a végső döntését meghoznia.

³ Hiányoznak belőle pl. a PTI- és LTV-szabályok, de a rendszerszintű likviditási kockázatok kezelésére sincs egyelőre deikált eszköz.

⁴ CRR 513. cikkely alapján.

⁵ A Felügyeleti Tanács által előkészített döntéseket a csak eurozónás tagokból álló Kormányzótanács hagyja jóvá változtatási lehetőség nélkül. (A döntéshozatal menetének részletes leírását lásd a 2. keretes írásban.)

Az EKB-nak ugyanakkor lehetősége van a fent megjelölt eszközök tekintetében a hazai szabályozásnál szigorúbb szabályokat életbe léptetni. Ebben az esetben az EKB-nak is értesítenie kell a nemzeti hatóságot a tervezett lépésről 10 munkanappal annak hatályba lépését megelőzően. A tagállami hatóság indoklással ellátott írásos véleményében adhat hangot egyet nem értésének. Az EKB-nak a végső döntését ezen indokok figyelembe vételével kell meghoznia.

Megjegyezzük, hogy a fent említett tíz eszközön felül a nemzeti jogban létrehozott makroprudenciális eszközök működtetése (pl. LTV-szabályozás, hitel/betét limitálása stb.) a nemzeti hatóságoknál marad, azokhoz az EKB-nak nem lesz hozzáférése.

Az EKB makroprudenciális kérdésekben kompetens döntés-előkészítő fóruma a Felügyeleti Tanács, míg a formális döntés – változtatási lehetőség nélkül – a Kormányzótanácsnál van. A Felügyeleti Tanács, illetve a Kormányzótanács döntéshozatalának menetét, illetve a szorosan együttműködő országok speciális eljárásrendjét a 2. Keretes írás ismerteti.

A makroprudenciális politika viteléről szóló stratégiai elképzeléseiről az EKB egyelőre semmit nem kommunikált. A végeredmény a hatáskörökből kiindulva jobb esetben egy sok redundanciától terhelt, duplikált struktúra lehet, ahol a fő döntési kompetencia megmarad lokális szinten. Rosszabb esetben viszont a felelősségi viszonyok keveredéséből következően egy átláthatatlan struktúra jöhet létre, ahol egyrészt az egymásra mutogatás, másrészt a központosított kockázat-elemzés érzéketlensége miatt nagy a veszélye a be nem avatkozás („inaction-bias”) kockázatának.

4. Magyar érdekek a Bankunió tükrében

A hazai bankpiac meglehetősen sokrétű, ahol tulajdonosi háttér, ügyfélkör és tevékenységi alapon is egymást átfedő csoportok versengenek egymással. A meghatározó egységeket a hazai irányítású lakossági bank, az OTP, a külföldi, alapvetően a Bankunió hatálya alá tartozó tulajdonosi háttérrel, erős vállalati és lakossági piaci jelenléttel bíró nagy- és középbankok, a vegyes aktivitású kisbankok, valamint a takarékszövetkezeti integráció jelentik. A hazai pénzügyi stabilitási, valamint az ügyfélérdekeket az szolgálja, ha ezek a szereplők versenysemleges környezetben, egységes felügyeleti szempontok szerint, a makroprudenciális és monetáris politikai célokat is szem előtt tartva végzik tevékenységüket. A PSZÁF MNB-be integrálásával ez a helyzet átmenetileg megvalósult, ám a Bankunió létrejötte jelenős hatással lehet a hazai bankpiaci, illetve tágabban a pénzügyi közvetítés működési környezetére, az egységes hatósági szemlélet megvalósulására.

A külföldi tulajdonosi háttérrel rendelkező nagybankok bankcsoportjukon keresztül az EKB csoportszintű felügyelete alá esnek majd, míg egyedi szintű felügyeletüket továbbra is az MNB látja majd el. Ebben a csatlakozás túl sok változást nem hozna, hiszen EU-szinten kisméretű bankok révén ezek egyedi felügyelte a szoros együttműködés esetén is – döntően – helyben maradna⁶. A hazai csatlakozási döntéskor azt kell tehát mérlegelni, hogy felügyeleti szempontból az OTP-csoport felügyelete átkerüljön-e az EKB-hoz, illetve hogy egy esetleges szanalási helyzet bekövetkeztekor idő- és költséghatékonyságban jobban járunk-e az európai szanalási mechanizmushoz való csatlakozással, vagy sem.

4.1. MIKROPRUDENCIÁLIS FELÜGYELETI SZEMPONTOK

Mint fentebb már bemutatottuk, a mikroprudenciális felügyelés alapját az egységes európai szabálykönyv (CRR/CRD) adja, ami az ún. Bázis III-as szabályok átvételén túl a felügyelő és a bank viszonyát is jelentősen átrendezi. A felügyelőtől aktívabb, tudatosabb hozzáállást, a makrogazdasági, pénzügyi stabilitási szempontok hangsúlyosabb képviselését, az üzleti modell egészének megértését, adott esetben megkérdőjelezését várja el. Egyik oldalról tehát egy egységesedés, másik oldalról viszont intézményközpontúság, mérettel, tevékenységgel, komplexitással arányos elvárásrendszer jelenik meg.

Pénzügyi stabilitási szempontból elsősorban az a kérdés, hogy erősíti-e a hazai rendszer stabilitását, ha az OTP Bank és néhány⁷ külföldi tulajdonosú nagybank közvetlen felügyeletét az EKB látja el, míg a többi bank felügyeletéhez szempontokat határoz meg? Mivel a tényleges felügyeleti munkát valószínűleg ugyanazok a hazai felügyeleti szakemberek látják majd el, ezért a kérdés úgy is feltehető, hogy tud-e az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (SSM) javítani a hazai felügyeleti munka hatékonyságán és hatásosságán?

A piaci szereplők, befektetők, hitelminősítők szempontjából az SSM legnagyobb hozzáadott értéke az **EKB reputációja**, konkrétan pedig egy új, **egységes módszertan**, valamint a **belső kontrollok sora**, ami biztosítja a felügyeleti beavatkozások külső befolyástól való mentességét.

A hazai csatlakozási döntést mérlegelve azt megállapíthatjuk, hogy általánosságban az **MNB szakmai reputációja** elmarad az EKB-étól, azonban itt azt is érdemes kihangsúlyozni, hogy az EKB monetáris politikáért felelős szervezete és a felügyeleti szerve-

⁶ Egzakt módon egyelőre nem határozható meg, hogy pontosan melyik nagybankok közvetlen felügyelete kerülne az EKB-hoz a „három legnagyobb bank elve” alapján. Jogi szempontból az EKB bankcsoportokat felügyel, így az OTP-t követő két legnagyobb hazai bank a hazai bejegyzésű FHB és Takarékbank lehet. A felügyelettel való kommunikációjában azonban az EKB utalt arra, hogy a jelentős leánybankokat önállóan is felügyelné, ami 2014 Q2 adatok alapján a K&H Bank és az Erste Bank közvetlen felügyeletét indokolhatja.

⁷ Lásd az előző lábjegyzetben leírtakat.

zet között nagyon erős tűzfalak húzódnak majd, ami elvben kizárja az egymásra hatás bármilyen formáját is. Vagyis az SSM-nek saját hitelességet kell építenie, amelynek jelenlegi legfontosabb lépése az Eszközminőség-vizsgálat (AQR) és a Stresszteszt. Mivel ezek végeredménye 2014. október végére várható, ezért addig nem fog kiderülni, hogy az EKB-átvilágításon tényleg elbukik-e az összes vagy legalább néhány gyenge bank, illetve leírásra kerül-e elegendő nem teljesítő portfólióelem ahhoz, hogy a felfokozott elvárások beteljesüljenek. Mivel a másik oldalról sok országban csak 2015 elejére lesz meg a szanálás jogi háttere, az intézményrendszer pedig csak jóval ezt követően, az állami tőkeemelések lehetőségét pedig a versenyjogi szabályok és a törekeny fiskális helyzet korlátozzák, a szűrőn fennmaradó gyenge, a piacról elegendő forrást bevonni nem képes bankok esetében felmerülhet a „csábítás”, hogy mégiscsak enged az EKB a nyomásnak és alacsonyabb tőkeszükségletet állapít meg.

Az MNB felügyeleti hitelességének tehát ugyanezt a próbát kell kiállnia. Ehhez egyrészt megkezdődött a legnagyobb magyar bankcsoportra vonatkozó – az EKB-módszertanon alapuló – Eszközminőség-vizsgálat (AQR), amihez – az EKB-hoz hasonlóan – külső tanácsadó is bevonásra került. Ezen túlmenően az MNB is aktívan részt vesz az EU Stressztesztben. Másrészt a külföldi tulajdonosú, Magyarországon működő leánybankokra vonatkozó átvilágítási információkat is megkapja az MNB, így felügyeletként meg tudja tenni az esetlegesen szükségessé váló intézkedéseket. Mivel pedig Magyarországon 2014 júliusában megszületett a tőketulajdonosok veszteségrendezésbe való bevonásának törvényi háttere⁸, illetve év végére feláll a szanálási mechanizmus, így hitelesen demonstrálható, hogy az MNB-nek, mint felügyeletnek nem kell kompromisszumokat kötnie a portfólióminőség megítélésében, hiszen rendelkezésére állnak azok a válságkezelő eszközök, amik az alultőkésített bankokat vagy kivezetik a piacról, vagy újra életképesé teszik.

A 2014–15 folyamán számos EBA technikai sztenderd lép életbe, amelyek az egységes európai módszertan alkalmazását segítik elő, de emellett is lehetősége lesz az MNB-nek az **EKB felügyeleti módszertanát** átvenni, és a hazai szereplőkre alkalmazni azt.

A döntő kérdés tehát, hogy a **belső kontrollok**, illetve a **döntéshozatal hatékonysága** tekintetében hogy működik majd az EKB és hogyan az MNB? Az EKB bankcsoportonként szervezi majd tevékenységét, ahol a helyszíni és helyszínen kívüli nemzeti felügyelőket, EKB-alkalmazottakat helyi menedzserek és EKB-vezetők koordinálják majd. A legtöbb operatív kérdés, így az éves vizsgálati terv tartalma és elfogadása az EKB igazgatóságain fog eldőlni. A leglényegesebb kérdések döntéselőkészítő fóruma az EKB négy delegáltjából és a helyi felügyeleti vezetőkből álló Felügyeleti Tanács, a tényleges döntést azonban – változtatási lehetőség nélkül – az eurozóna jegybankelnökeiből álló Kormányzótanács hozza majd.

2. Keretes írás

Az SSM döntéshozatali eljárásrendje mikro- és makroprudenciális kérdésekben

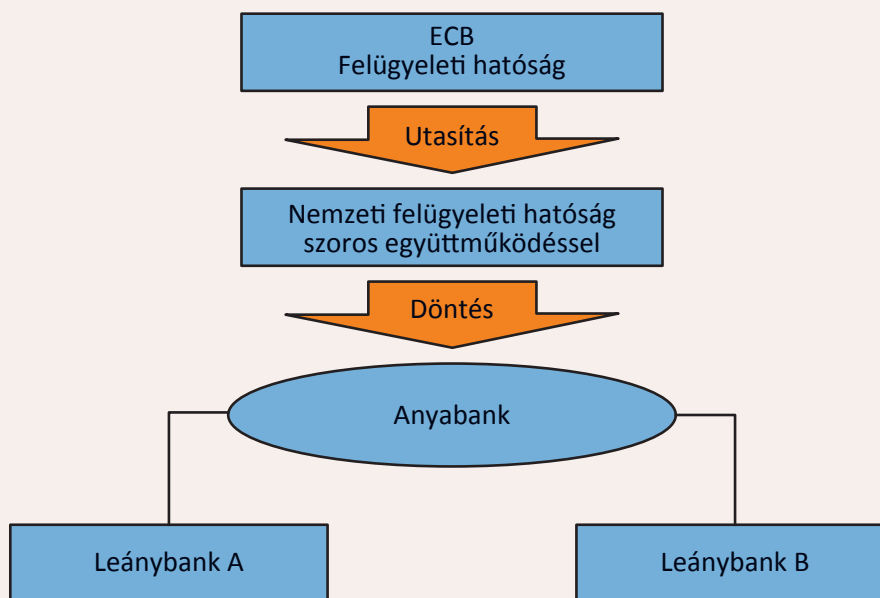
A Felügyeleti Tanács az SSM mikro- és makroprudenciális kérdéseinek illetékes szerve. Az elnökből alelnökből, az EKB 4 delegáltjából és a nemzeti felügyeleti hatóságok magas rangú képviselőjéből álló Felügyeleti Tanács egyszerű többséggel hozza döntéseit, szavazategyenlőség esetén az elnök szava dönt. A Felügyeleti Tanács döntései jogi értelemben akkor válnak kötelezővé, ha azokat az EKB Kormányzótanácsa is jóváhagyja. Erre a jóváhagyásra a Kormányzótanácsnak maximum 10 munkanapja van. Változtatási lehetősége nincs, a döntéseket vagy jóváhagyja, vagy elutasítja. A szorosan együttműködő országoknak lehetőségük van a Felügyeleti tanácsi előterjesztéssel való egyet nem értés esetén erről a Kormányzótanácsot értesíteni. Ha a Kormányzótanács mégis elfogadja a tervezetet, a tagállamnak jogában áll azonnali hatállyal kilépni a Bankunióból. Ugyanígy megszűnhet a szoros együttműködés, ha a Felügyeleti Tanács tervezetét a Kormányzótanács elutasította, de egy nem EZ-tagállam egyet nem értéséről tájékoztatja a Kormányzótanácsot, és az ezután sem hajlandó elfogadni a tervezetet. Ebben az esetben a tagállam kijelentheti, hogy a Felügyeleti Tanács által átdolgozott és a Kormányzótanács által végül elfogadott tervezetet nem tartja magára kötelező érvényűnek, és ennek hatásait gondosan mérlegelve dönthet a szoros együttműködés megszüntetéséről.

Magyarország, mint nem eurozóna tagország esetében azonban a döntéshozatal a Kormányzótanács által adott jóváhagyásnál nem állna meg. Mivel a Kormányzótanács döntései közvetlenül nem hatályosak az eurozónán kívüli tagállamban bejegyzett

⁸ Az EU versenyjogi szabályai 2013 augusztusától előírják, hogy a bajba jutott bankok állami tőkeemelésére csak az ún. junior tőketulajdonosok (alapvető és alárendelt tőke- és kölcsöntőke-tulajdonosok) veszteségviselésbe való bevonását követően kerülhet sor. A Magyarországon 2014 júliusában elfogadott szanálási jogszabály mind a junior, mind a senior (hitelezői) feltőkésítést lehetővé teszi, így ez nem jelenthet akadályt egy esetleges egyedi banki válsághelyzet kezelésekor.

hitelintézetekre, ezért ezek a döntések jogi értelemben pusztán ajánlásnak minősülnének. Ahhoz, hogy felügyeleti döntésekké váljanak az MNB döntéshozó testületének, a Pénzügyi Stabilitási Tanácsnak ugyanúgy napirendre kellene őket venni és újból elfogadni, mintha az az MNB saját döntése volna.

2. ábra:
Konszolidált felügyeleti döntések szoros együttműködés esetén



Forrás: EKB.

Az SSM szervezete jelenleg is alakul, a várható működéséről pedig csak nagyon töredékes információk⁹ állnak rendelkezésre. Ha lehet, még ennél is rosszabb a helyzet a konfliktuskezelés várható módszereivel és szempontjaival, valamint a válsághelyzetekre vonatkozó speciális eljárásrendre vonatkozó információk hozzáférhetőségével.

Ezzel szemben Magyarországon a PSZÁF-MNB integráció 2013 őszén lezajlott, az intézmények és a belső eljárások túlnyomórészt kialakultak, a döntési kompetenciák egyértelműek, a mikro- és makroprudenciális intézkedések döntéshozatali fóruma – az NGM bevonásával – megfelelően működik.

Összességében tehát az MNB-n belül egy évvel előbbre járnak a kritikus funkciók megalapozásához, működtetéséhez és a szükséges belső együttműködési mechanizmusok megteremtéséhez kapcsolódó folyamatok. Ha pedig az MNB valós és működőképes alternatívát nyújt a közös bankfelügyelettel szemben, akkor a Kormányzat abban a kényelmes helyzetben van, hogy a bankunióhoz való esetleges csatlakozásról ráér akkor dönteni, amikor az már „bejártódott”, lehetőség szerint túl van egy-két válságkezelésen is, és így világosan látható, hogy ténylegesen működőképesek-e a fent bemutatott közösségi mechanizmusok.

4.2. MAKROPRUDENCIÁLIS POLITIKAI SZEMPONTOK

A válság tanulságaként életre hívott makroprudenciális politika Magyarországon – csakúgy mint az EU-ban – kialakulóban van. A 2013. októberben kiadott új MNB-törvény a felügyeleti integráció mellett megteremtette a hazai makroprudenciális politika intézményrendszerét és eszköztárát is. Ezzel lényegében megelőzte a közös EU-sztenderdeket lefektető Európai Rendszerkockázati testületi ajánlásban lefektetett határidőt és így a legtöbb EU-tagországot¹⁰.

⁹ <http://www.ecb.europa.eu/ssm/orga/html/index.en.html>

¹⁰ Erről bővebben lásd http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2014/ESRB_2014.en.pdf?a6589dd2349be909e0007e3817f17b00.

Magyarországon a devizahitelezésen elszenvedett veszteségek élesen emlékeztetnek mindenkit arra, hogy mennyire fontos a rendszerszintű kockázatok időbeli felismerése és a megfelelő beavatkozások mihamarabbi megtétele. Elvben az EKB széles elemzési bázisa, független szakértői objektívebben, bármiféle befolyástól mentesen tekinthetnek a hazai bankrendszerre, ami mind a strukturális, mind a ciklikus kockázatok időbeli felismerését segítheti. A gyakorlatot azonban még nem ismerjük, nem tudunk arról megbizonyosodni, hogy a kisebb, nem eurozónás tagországok problémáira ugyanakkora súly helyeződik-e, mint a meghatározóbb, jelentősebb bankrendszerű bankuniós országokra.

A kockázatok felismerését követő beavatkozások tekintetében a Bankunióhoz csatlakozó országoknál a pénzügyi stabilitási felelősség megoszlik a helyi hatóságok és a CRR/CRD-ben megjelenő intézkedések esetében az EKB között. Magyar szempontból akkor érdemes az SSM-csatlakozást választani, ha azt gondoljuk, hogy egyrészt szükségünk van az EKB szigorítási lehetőségére, mint fegyvelmező erőre ahhoz, hogy az MNB időben megtegye a szükséges beavatkozási lépéseket, illetve ha az a véleményünk, hogy a nemzeti makroprudenciális politikák összehangolásában az Európai Rendszerkockázati Testületen (ESRB) felül szükséges lehet az SSM-en belül zajló szorosabb koordinációra.

Az első kérdésre objektív válasz nem adható, ugyanakkor a PST 2013 októbere óta tartó működése alapján levonható az a következtetés, hogy aktív makroprudenciális politikát folytat, és az MNB makroprudenciális eszközrendszerét a kimutatott rendszerszintű kockázatok alapján a megfelelő jogi eljárásrend figyelembevételével tevőlegesen működteti. Mivel az EKB elemzési bázisát használó ESRB-nak lehetősége van bármikor ajánlást kiadni, ha Magyarországon nem kellően kezelt rendszerkockázatokat észlel, így az MNB számára külső kontroll mindenképpen van.

A makroprudenciális politikák összehangolása magyar szempontból amiatt lényeges, hogy az MNB által hozott intézkedéseket azon országok makroprudenciális hatóságai is lekövezzék, akiknek Magyarországra irányuló tevékenysége van. Jogi értelemben ez az ún. reciprocitás tehát a fióktelepek és a közvetlen határon átnyúló tevékenységek esetén releváns, hiszen a leányvállalatok magyarországi joghatóság alatt működnek. Mindaddig, amíg Magyarországon a fióktelepi aktivitás, illetve közvetlenül a fióktelepek által generált rendszerszintű kockázatok mértéke limitált, Magyarország nincs közvetlenül rászorulva a szoros koordinációra. Még ebben az esetben is igénybe veheti azonban az ESRB-t, amelynek a hatóköre az egész EU-ra kiterjed, nem csupán a Bankunióban részt vevő tagállamokra.

Meg kell még emlékeznünk itt azokról a hazai szempontból rendszerkockázatilag fontos intézményekről, melyek leányvállalati formában működnek. Ha csatlakoznánk a Bankunióhoz és ezek az intézmények – a jogi megközelítés alapján – közvetlenül az EKB felügyelete alá kerülnének és a továbbiakban az anyavállalatra épülő bankcsoportjuk jelentené az EKB-felügyelet alapját, akkor bizonytalanná válna, hogy az MNB makroprudenciális hatóságként hogyan tudna ezen intézmények felé többletkövetelményekkel élni, illetve hogy hogyan tudná ezek teljesülését ellenőrizni.

4.3. VÁLSÁGKEZELÉS, MONETÁRIS POLITIKAI HATÁSOK

A felügyeleti tevékenység egyik legfőbb célja, hogy elkerülje az egyedi bankválságokat. Ám ha nem várt sokkok, külső hatások, vagy rendszerszintű zavarok miatt mégis válságba kerülne egy-egy rendszerszinten fontos bank, akkor a károk enyhítése és a helyzet gyors megoldása miatt fontossá válik, hogy a felelős hatóságok a válságot hatékonyan és hatásosan kezeljék. A válság mértékétől és jellegétől függően a jegybank, a felügyelet, a szanálási hatóság és közpénzek felhasználása esetén a Kormányzat zavartalan együttműködése kritikussá válik.

Válságkezelési szempontból a pénzügyi stabilitási érdek azt kívánja, hogy a helyzetfelismerést követően kellő időben **megszülessen, illetve meg is valósuljon a hatóságos válságkezelési forgatókönyv**, hogy rendelkezésre álljanak a helyzet kezeléséhez szükséges **anyagi források**, illetve hogy maga a válságkezelés a **lehető legkevesebb nem kívánt mellékhatással járjon**. A szakirodalom alapvetően kétféle válságot különböztet meg, likviditási és szolvencia válságot, melyek változó formát ölthetnek.

A likviditási válságok megoldása minden esetben a jegybankokra hárul, ami magyar esetben az euro bevezetéséig az MNB-re ró kizárólagos felelősséget. A közelmúltbeli brit példa, a Northern Rock esete¹¹ mutatja, hogy ha a felügyelet és a jegybank

¹¹ Lásd például Bruni, Llewellyn (2009).

nem működik szorosan együtt, és ha a felügyelet nem tájékoztatja megfelelően a jegybankot a kérdéses pénzügyi intézmény aktuális helyzetéről, akkor a jegybanki rendkívüli hitel behajthatatlanná válhat, a likviditási válság pedig szolvenciaválsággá alakulhat.

A Bankunióhoz való esetleges csatlakozással tehát „kiszolgáltatnánk” az MNB-t az EKB által végzett likviditási felügyelésnek, és ennek hibái esetén a felmerülő költségeket a magyar adófizetők állnák. A rendszerszintű likviditási válságok esetében szintén az a helyzet, hogy a hazai monetáris hatóság nagyon rá lenne utalva az EKB-monitoring minőségére, a korai figyelmeztetéseire, illetve a kellően gyors és hatékony felügyeleti beavatkozásokra. Ezek elmaradása, a válság eszkalálódása egy ponton túl a monetáris politika beavatkozását igényelheti a hazai pénzügyi stabilitás fenntartása érdekében. Az ilyen eseti beavatkozások azonban az árstabilitás megvalósítása érdekében vitt monetáris politikát eltérítene, a kamateszközzel két policy cél elérését kísérelné meg egyidejűleg, ami inkonzisztenciát, a monetáris politika túlterheltségét eredményezhetné. Az ideális eset a monetáris politika és a pénzügyi felügyelés azonos intézményhez való kerülése. Pontosan ez volt az egyik kimondott célja a Bankunió létrehozásának az eurozóna országaira.

A szolvenciaválságok kezelésére egészen a közelmúltig csak az állami segítségnyújtás szolgált. 2015. január 1-jétől azonban hatályba lép az EU területén az EU szanálási irányelve¹², mely új eszközök és finanszírozási források bevezetésével minimalizálja az állami források igénybevételének szükségességét. Az irányelv elvárja, hogy minden tagország létrehozza a maga szanálási hatóságát és a bankrendszer forrásaiból felálló szanálási alapját.

A Bankunió tagjaira ez a hatóság az Egységes Szanálási Mechanizmus (SRM) lesz, a szanálási alap pedig a nemzeti szanálási alapokból olvad majd össze 8 év alatt. Magyar szempontból azt kell mérlegelni, hogy a Magyarországon letelepedett bankok esetében az SRM, vagy a szanálási hatóságnak kijelölt MNB **tud-e hatásosabb és hatékonyabb szanálási beavatkozást tenni, illetve hogy a helyi bankokból 10 év alatt összegyűjthető 90 milliárd forint elegendő lehet-e hazai esetek kezelésére, vagy mindenképp szükséges a közös EU-alaphoz való hozzáférés.**

Magyarországon 2014. július 4-én elfogadásra került a szanálási törvény, ami azt jelenti, hogy 2014 őszére felállhat egy életképes szanálási intézményrendszer. Mindez az Egységes Szanálási Mechanizmus, az SRM esetében 2016-ra várható. A szanálási hatóságoknak „békeidőben” át kell tekinteniük a rendszerszinten fontos bankokat és befektetési vállalkozásokat, az intézményekkel közösen el kell készíteniük egy potenciális szanálás levezényléséhez forgatókönyvként szolgáló szanálási tervet, illetve ha valamilyen, az intézmény tevékenységében vagy szervezeti felépítésében meglévő akadályt látnak a szanálási tervben foglaltak kivitelezésében, ki kell kényszeríteniük a szükséges változtatásokat. Ezt az MNB-nek egy esetleges csatlakozás esetén is el kell majd végeznie, fontos különbség lenne azonban, hogy a Bankunióon belül ezen terveket a nagybankok esetében az SRB alkotja meg.

Az igazi eltérés egy szanálási esemény bekövetkezésekor van. Kívülmaradás esetén a szanálási tervre épülő aktualizált szanálási forgatókönyvet – adófizetői források fel nem használása esetén – a Pénzügyi Stabilitási Tanács fogadja el, majd azonnal megkezdődhet az abban foglaltak végrehajtása. A Bankunió részeként a PST döntését követően a tervezett intézkedést az SRB elé kell terjeszteni, és attól függően, hogy milyen nagyságrendű bankról van szó, és hogy a szanálás finanszírozására – amibe nem érhető bele a feltőkésítés – mekkora összeget kell felhasználni a 2024-re felálló Közös Szanálási Alapból (SRF), egy sokszereplős döntési procedúra indul meg az SRB Ügyvezető Testülete, az SRB Plenáris Testülete, az Európai Bizottság, és az Európai Tanács részvételével. Mivel egy válsághelyzetben a hatósági beavatkozás gyorsasága kulcskérdés, és mivel még nincs gyakorlati példa arra, hogy ez a sokféle testület a maga sok döntéshozójával mikorra tud konszenzusra jutni, ezért ezt mindenféleképpen kockázatnak látjuk.

Az SRM komplex és időigényes döntéshozatalával szemben a vonzerőt az európai bankszektor által összeadott és 8 év alatt összeolvasztott közös szanálási alaphoz összegyűlő 55 milliárd euro adja. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a problémás bank feltőkésítésére ez a forrás csak korlátozottan használható, arra a tulajdonosok, a hitelezők, a helyi betétbiztosítási alap, illetve államosítás formájában a helyi adófizetők pénze¹³ szolgál. Az innen felhasznált összeget ráadásul a bankszektorra kivetett költségekkel a felhasználást követően középtávon vissza kell pótolni.

¹² Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014L0059&from=EN>

¹³ A 2014 során lezajló AQR vizsgálatok által esetlegesen felszínre hozott tőkehiány egyszeri alkalommal ún. elővigyázatossági feltőkésítés formájában szintén fedezhető állami forrásokból.

A pusztán magyar alapra való hagyatkozás ezzel szemben egyértelműen versenyhátrányt jelent. Ez a versenyhátrány azonban lényegesen csökkenthető a tulajdonosoktól elvárt tőkepufferekkel¹⁴, a veszteségrendezésbe bevonható hitelezői források¹⁵ megfelelő mennyiségének fenntartásával, a leánybankok esetén jól előkészített csoporton belüli finanszírozási és veszteségviselési tervekkel, kockázatérzékeny és hatékony felügyelettel, illetve a felügyeleti eszköztárban a BRRD implementálásával megjelenő ún. korai beavatkozási eszközök hatékony és hatásos alkalmazásával. Ezek tehát részben hazai jogalkotói, részben az MNB kompetenciájába eső kérdések.

Előfordulhat azonban olyan eset, amikor a fenti források sem elegendőek egy bank helyzetének megfelelő rendezéséhez. Ekkor nem marad más hátra, mint a pénzügyi stabilitás fenntartása érdekében állami pénzeket is igénybe kell venni. Ez az ún. **fiskális támasz** vagy backstop, ami bár ritkán használatos, meglete követelmény a magas tőkeáttétellel működő bankrendszerekbe vetett befektető bizalom fenntartásához¹⁶. Mivel a Bankunió létrehozásának alap gondolata pontosan a nemzeti szuverének és a bankok közötti finanszírozási kapcsolat megszüntetése volt, ezért ez a kérdés a rendszer kialakításakor különösen érzékenynek bizonyult. Olyannyira, hogy néhány hónappal a rendszer teljes indulása előtt ez a kérdés még napirenden sincs, arról hivatalosan csak az SRM felállítását követően, 2016 körül indulnak majd egyeztetések. Ideális esetben az eurozóna országaira ennek forrása lehet az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) által gondozott pénzügyi alap, ami az egyes kormányok pénzügyi nehézségeinek átmeneti pótlására szolgál. Mivel azonban ehhez eurozónán kívüli tagországok nem csatlakoztak, így ők nem is férhetnek hozzá az itt felhalmozott pénzekhez sem állam-, sem bankcsőd esetén. Így csak a későbbiekben induló tárgyalások során dőlhet el, hogy tud-e az EU olyan fiskális támaszt létrehozni, ami az eurozóna és a nem eurozónából származó ún. szoros együttműködést létesítő tagországok számára egyenlő feltételrendszert kínál. Voltaképpen tehát ez lesz a Bankunió utolsó, de az egész felépítményt alapjaiban meghatározó építőköve.

¹⁴ A rendszerszinten jelentős bankokra kivethető ún. O-SII-puffer.

¹⁵ MREL- Erre a BRRD ad feltételeket és jogosultságot.

¹⁶ Lásd például Schoemaker, D. (2014).

5. Csatlakozzon-e Magyarország most a Bankunióhoz?

Az SSM 2014. novemberi tervezett indulásához képest – az EKB által kommunikáltak alapján – a szoros együttműködésre lépő tagállamoknak – ha kezdettől részei kívánnak lenni a Bankunióknak – legkésőbb 2014 júniusában, 5 hónappal az indulás előtt volt módjuk nyilatkozni csatlakozási szándékukról. Az 5 hónap alatt részletes átvilágítást kell végezni a csatlakozó ország bankrendszerében, biztosítani kell az EKB által a felügyeléshez igényelt adatok elérhetőségét, illetve a nemzeti szabályozásban át kell vezetni az EKB-vel való együttműködési kötelezettséget. Mindemellett 2014. április 15-én az Európai Parlament elfogadta a szanalási irányelvet és az Egységes Szanalási Rendszert (SRM) meghatározó rendeletet, így formálisan minden döntéshozatali aktus lezárult a Bankunió jelen szakaszához, így a csatlakozási döntéshez – a fiskális támaszt leszámítva – elvben minden szükséges információ rendelkezésre áll.

Formálisan 2014 júniusát követően az alábbi dátumokhoz köthető még a szoros együttműködésről szóló álláspont felülvizsgálata:

5. táblázat A Bankunióhoz való magyar csatlakozás lehetséges időpontjai	
Esemény	Csatlakozási szándék bejelentésének időpontja
AQR és ST eredmények nyilvánosságra kerülése, SSM első hitelességi próbája	2014. november 1.
SRM-SRF tényleges felállításának 2016. januári kezdőpontját megelőző 5 hónap	2015. július 31.
Végző fiskális backstopok kialakítását követően	2016-ban induló tárgyalások lezárása
SRF „tüzerejének” jelentős megnövekedése	
Belépési hullám – kívül maradók körének jelentős szűkülése	
Euro bevezetése	

Mint a korábbiakban bemutattuk, a Bankunió intézményi felépítése, működése számos dimenzióban jelentősen eltér azoktól a céloktól, amik a létrehozását indokolták. Ezek közül legfontosabbként az alábbiak emelhetők ki.

1. Még az eurozónára sem jött létre egy ténylegesen központosított felügyeleti hatóság, a felügyeleti felelősség a nemzeti felügyelet és az EKB között oszlik meg, viszonylag átláthatatlan módon.
2. A felügyeleti, illetve makroprudenciális döntéshozatalban a nem eurozóna tagországok csak korlátozottan vehetnek részt. (Döntést a Kormányzótanács hozza.)
3. Lassú, körülményes, bürokratikus válságkezelési mechanizmus jött létre, melynek gyakorlati alkalmazhatósága a megkívánt roppant szűk időkeretben megkérdőjelezhető.
4. Nincs valódi, európai szintű fiskális támasz a rendszer mögött, így tagállamoknak továbbra is anyagi forrásokkal kell támogatniuk a bankok válságkezelését. Nem jött létre a tagállam fiskális teljesítőképessége és a területén letelepedett bankok működésének függetlenítése.
5. Nem világos, hogy a nemzeti felügyeleti felelősség és a tagországokra háruló válságviselési terhek arányosak lesznek-e.
6. A betétbiztosítás „közösségiesítése” is elmaradt, ami újabb tagállami költségviselést vonhat maga után egy esetleges válság-helyzetben.

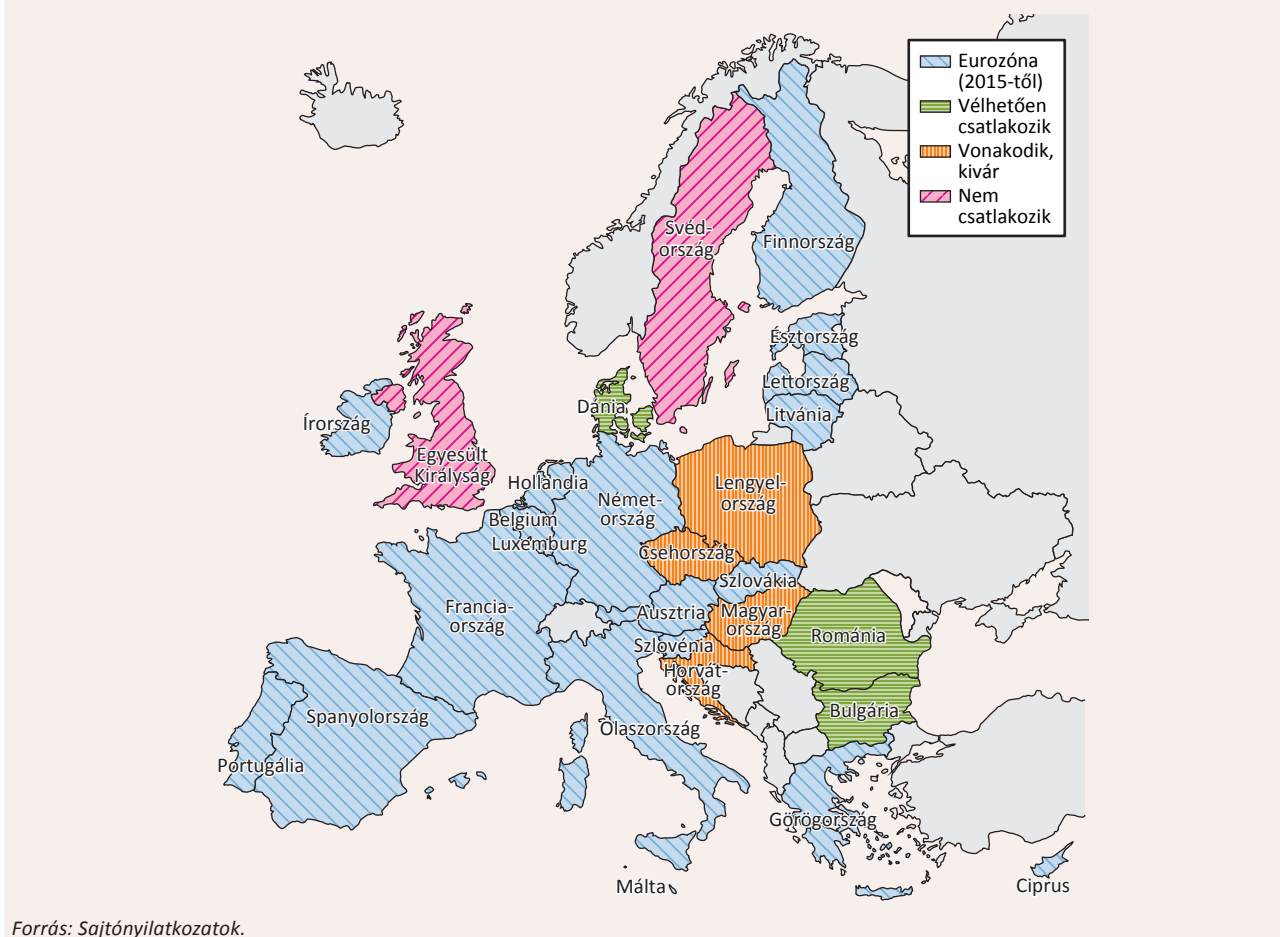
5.1. TAGÁLLAMI ÁLLÁSPONTOK

Az eurót eddig nem bevezető 9 EU-tagország közül Nagy-Britannia a bankuniós tárgyalások kezdetétől jelezte, hogy a bankrendszerének a nemzetgazdaságon belül betöltött nagy súlya, és az ebből fakadó potenciális kockázatok miatt a felügyeleti jogköröket és felelősséget mindenképpen megtartja nemzeti hatáskörben. Az idő előrehaladtával hasonló álláspontot foglalt el Svédország is, különösen azt követően, hogy kiderült, a felügyeleti döntéshozatalban az eurozóna és nem eurozóna tagországok nem szerepelnek majd azonos súllyal. Dánia óvatos, de csatlakozáspárti nyilatkozatokat tesz¹⁷.

A közép-kelet-európai országok közül egyértelműen csatlakozáspárti Románia, illetve a 2014. júniusi bankpánikot követően csatlakozási szándékát deklarálta Bulgária is, míg a fenntartásait hangoztatja Lengyelország és Magyarország. A többi tagország a két szélső álláspont között helyezkedik el, alapvetően pozitív hozzáállással.

A hazai csatlakozási döntést a többi tagállam döntése két csatornán keresztül befolyásolja. A közép-kelet-európai régió országai között az esetleges csatlakozásnak főként a befektetői megítélés szempontjából van jelentősége. Mivel a csatlakozás az EKB nemzeti felügyeleték fölé emelkedő szakmai reputációja miatt várhatóan pozitív piaci reakciókat vált ki, ezért ha a többség belép, akkor a kimaradók számára ez egyértelmű versenyhátrányt, a tagországban működő bankok számára pedig nehezedő finanszírozási helyzetet jelent.

3. ábra
Az EU-tagállamok Bankunióhoz való viszonya



¹⁷ A dán parlament megbízta a Bruegel intézetet, hogy készítsen elemzést a csatlakozási döntés előkészítéséhez. Az elemzés – számos magyar bankrendszeri jellemzőt is felhasználva – a csatlakozás mellett több évet tud felhozni, mint ellene: Darvas – Wolff (2013).

Európai viszonylatban a 19 eurozónabeli országgal, illetve az EKB-val szemben a többi 9 ország érdekérvényesítő képessége a pénzügyi szabályozási, illetve felügyeleti kérdésekben eleve korlátozott. Ha ehhez képest a kívülmaradók oldalán a létszám jelentősen megfogyatkozik, az további súlyvesztést, elszigetelődést eredményezhet, mely a kívülmaradás mellett szóló érvek újragondolását indokolhatja. Bár Nagy-Britannia, illetve Svédország kívülmaradása egy időre borítékolható, az őket nem érintő, speciális, host ország státuszhoz kapcsolódó szempontjaink érvényesítésének lehetősége a régió többi országának esetleges csatlakozásával jelentősen gyengülne.

5.2. A MAGYAR ÁLLÁSPONTOT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

5.2.1. Milyen előnyökkel járhat az azonnali csatlakozás?

A csatlakozás melletti érvek között az 55 milliárd eurós válságkezelési alaphoz való hozzáférés a legerősebb és a legkézzelfoghatóbb. Bár az e mögé szükséges fiskális támaszról még nincs döntés, közvetett módon az eurozónára biztosan igénybe vehető ESM-források az anyabankokon keresztül további stabilizáló erőt jelenthetnek.

Egy azonnali csatlakozással Magyarország kinyilváníthatja bizalmát az új európai felügyeleti mechanizmus, illetve az EKB felé. Az EKB széles elemzési bázisa, független szakértői objektívebben, bármiféle befolyástól mentesen tekinthetnek a hazai bankrendszerre, ami mind a strukturális, mind a ciklikus kockázatok időbeli felismerését segítheti. Ezt mind az elemzők mind a befektetők komoly értéknek tekintik. A Bankuniót övező pozitív befektetői hangulat kihathat a hazai bankok külső forrásellátottságára, az EKB által vitt felügyelet magas reputációja miatt csökkenhetnek a finanszírozási költségek, illetve a hitelminősítők valószínűleg alacsonyabb valószínűséget rendelnek majd az állami bankmentéseknek, ami az ország hitelminősítésén is javíthat.

A korai csatlakozással van a legnagyobb esély arra, hogy magyar szakértők és esetleg vezetők is nagyobb számban alkalmazást nyerjenek az SSM-ben, ezáltal tágabb értelemben is képviseljék ott a magyar szempontokat és a hazai bankrendszer felügyeletéhez szükséges speciális ismereteket. Magyarország közelebb kerülhet az európai integráció főáramához, az egységes, új alapokon nyugvó felügyeleti és válságkezelési módszerek alkalmazásához. A Felügyeleti Tanácsban nyert szavazati jogával pedig részese lehet a felügyeleti döntéseknek, valamint közvetlen, „anyabanki szintű” befolyása lehet a magyarországi bankokat magukba foglaló felügyeleti kollégiumok döntéseire is.

5.2.2. Mik a kockázatok?

Az azonnal csatlakozás kockázatai elsősorban a még nem végleges szervezet, a nem tesztelt mechanizmusok, ezen belül különösen a bankcsoportok szintjén legalább évente meghozandó döntések (tőke, likviditás, stb.) előkészítésének átláthatatlansága, illetve a válsághelyzetek kezelésének bizonytalansága miatt jelentkeznek. Egyelőre még nem látható előre, hogy a mélyreható szánt eszköztávilágítás és a minden korábbinál szigorúbb stresszteszt milyen eredménnyel zárul. Ha több jelentős bank, esetleg a Magyarországon is jelen levő bankok szorulnak majd – egyidejűleg – tőkeemelésre, az jelentős piaci bizonytalanságot eredményezhet. Egy ilyen, tipikusan sokszor eltúlzott befektetői magatartással, hirtelen megugró kockázati averzióval jellemezhető helyzetben különösen fontos, hogy a hazai rendszer egészét lefedő monitoringmechanizmusok jól működjenek, illetve hogy a szükséges összehangolt felügyeleti és jegybanki intézkedések időben megszülessenek.

Mivel a válságkezelés közösségi forrásai sem állnak még rendelkezésre, ezért extrém esetben előfordulhat, hogy egy bankváltás költségeit ugyanúgy a hazai adófizetők állják, de a döntés az indokoltnál sokkal később születik meg, mert egyrészt a probléma észlelése is csúszik, másrészt pedig a szanalási döntésnek is meg kell járnia a hazain túl az európai fórumokat is.

5.2.3. Szükséges-e azonnal csatlakozni?

Magyarországon 2013 októberében sikeresen lezajlott a felügyelet jegybankba olvasztása; létrejött az új szervezeti struktúra, mostanra jórészt kialakultak a szervezeten belüli együttműködési mechanizmusok, betöltésre kerültek a pozíciók és az IT-rendszer is megfelelően működik. 2014. július 4-én elfogadásra került a hazai szanalási szabályozás is, így év végére felállhat az ezt támogató szervezet és a banki forrásokat összegyűjtő szanalási alap is. Összességében tehát mind a felügyelés mind a válságkezelés terén Magyarország nagyjából 1 év előnyben van a Bankunióhoz képest. Mindaddig, amíg ezen hazai intézmények hitelesen tudnak működni, addig demonstrálható, hogy Magyarország saját határain belül képes leképezni a Bankunió intézményrendszerét, miközben a felügyelés és a szanalás módszertanát ugyanazok a közös európai szabályok határozzák meg, mint amiket az SSM

és az SRM használ. Így a Kormánynak lehetősége van kivárni, hogy az európai intézmények és mechanizmusok kialakuljanak, működőképességük a gyakorlatban is kipróbálásra kerüljön. Emellett pedig folyamatosan értékelni kell, hogy a korábban bemutatott előnyök, illetve hátrányok milyen mértékben érvényesülnek a Bankunió mindennapi működésében, illetve konzultálni kell a már csatlakozott országokkal annak érdekében, hogy lássuk, hogy nem eurozóna tagként van-e tényleges hozzáadott értéke az EKB alatt működő felügyeletnek.

6. Milyen szempontok, események eredményezhetnek új álláspontot?

Magyarország az európai uniós csatlakozási szerződésében vállalta, hogy a maastrichti kritériumok teljesítését követően bevezeti majd az eurót. Ez a lépés automatikusan a Bankunióhoz való csatlakozást is jelent majd, hiszen a bankunió alapvető célja a monetáris és pénzügyi unió erősítése. A közös felügyelés elindulása, 2014 vége és az euro bevezetése között tehát elvben Magyarország bármikor kérheti majd felvételét. Elemzésünkben bemutattuk, hogy egyelőre Magyarország számára a kivárási stratégiája tűnik előnyösnek. Az euro bevezetéséig azonban bizonyos események, a külső körülmények jelentős megváltozása újragondolásra készítheti majd a hazai döntéshozókat. Ezek közül jelen tudásunk szerint a következők lehetnek a legfontosabbak.

- 1. Erőviszonyok módosulása – belépési hullám:** ha a most tartózkodó 4 tagország közül több is a belépést választja majd, akkor a piaci nyomás erősödhet Magyarországon is a csatlakozás irányába. Ebből a szempontból a lengyel magatartás különösen nagy súllyal esik latba.
- 2. Valódi közösségi backstop létrehozása:** ha az SRM elindulásával megindulnak a tárgyalások a közösségi fiskális támasz létrehozásához, és az a nem eurozóna tagországok számára az ESM-hez hasonló, az eurozónás tagországokéhoz mérhető tűzerejű és hasonló terhekkel járó mechanizmust dolgoz ki, akkor nőhet a Bankunió vonzereje a többi intézményi hibával együtt is.
- 3. Érdekérvényesítés ellehetetlenülése (EBA, ESRB, szabályozási policy stb.):** amennyiben úgy látjuk, hogy az egységes európai belső piaci szabályozás mellett a Bankunió alá tartozó tagországok, illetve az EKB minden esetben egységesen lépnek fel, és ez az egységes álláspont az összes EU-s szervezetben marginalizálja a hazai szempontokat, illetve lehetetlenné teszi az EKB-étől eltérő vélemények érvényesülését, akkor megfontolandó, hogy mi is részeseivé váljunk az EKB belső döntés-előkészítő fórumainak. Így nőhet az esélyes a belső szövetségesek felkutatásának is.
- 4. Komoly érdeksérelem az egységes belső piac további fragmentálódása miatt:** előfordulhat az is, hogy nem a magyar policy, hanem az ügyfelek érdekei szenvednek csorbát az egyenlőtlen versenyfeltételek miatt. Ha a Bankunión belül és kívül levők számára drasztikusan elválnak a finanszírozási feltételek, vagy ha az egyéb bankközi ügyletek kapcsán kerülnek a hazai hitelintézetek jelentős versenyhátrányba, miközben a felügyelés terén a költségeik nagyjából megegyeznek, akkor intézményi nyomásra kényszerülhetnek a magyar döntéshozók álláspontjuk újragondolására.

7. Felhasznált irodalom

BRUNI, F., LLEWELLYN, D.T. (2009): The Failure of the Northern Rock: a Multi-dimensional Case Study, <http://www.suerf.org/download/studies/study20091.pdf>.

Council Regulation (EU) No 1024/2013 of 15 October 2013 conferring specific tasks on the European Central Bank concerning policies relating to the prudential supervision of credit institutions, 2013.november 3., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1024>.

DARVAS, Zs.,WOLFF, G.B., (2013): Should non-euro area countries join the SSM?, Bruegel, 2013. február 18. <http://www.euo.dk/upload/application/pdf/175b0f18/dkparlpaperformatted.pdf%3Fdownload%3D1>.

Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0036>.

European Council: Towards a genuine Economic and Monetary Union, 2012. június 26., <http://www.ecb.europa.eu/ssm/pdf/report/ReportbyPresidentofEuropeanCouncil2012-06-26EN.pdf>.

Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R0575>.

Regulation of the European Parliament and of the Council establishing uniform rules and a uniform procedure for the resolution of credit institutions and certain investment firms in the framework of a single resolution mechanism and a single resolution fund and amending regulation (EU) no 1093/2010, 2014. július 15., http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.225.01.0001.01.ENG.

SCHOENMAKER, D. (2014): On the need for a fiscal backstop for the banking system, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2470463.

SICILIA,J., FERNÁNDEZ DE LIS, S.,RUBIO, A. (2013): Banking Union: integrating components and complementary measures, BBVA Research, 2013 augusztus, https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2014/05/Abstract_WP_1328.pdf.

SSM Framework Regulation, 2014. május 15., <http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/ssm/framework/html/index.en.html>.

8. Melléklet

A tanulmányban használt rövidítések kifejtése:

AQR – Asset Quality Review
BRRD – Bank Recovery and Resolution Directive
CRD – Capital Requirements Directive
CRR – Capital Requirements Regulation
EBA – European Banking Authority
ECOFIN – Economic and Financial affairs Council
EKB – Európai Központi Bank
ESM – European Stability Mechanism
ESRB – European Systemic Risk Board
EU – European Union
EZ – Eurozone
LCR – Liquidity Coverage Ratio
LTV – Loan-to-Value
MNB – Magyar Nemzeti Bank
MREL – Minimum Requirement of Eligible Liabilities
NGM – Nemzetgazdasági Minisztérium
NSFR – Net Stable Funding Requirement
OTP – OTP Bank
PST – Pénzügyi Stabilitási Tanács
PSZÁF – Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
SRB – Single Resolution Board
SRF – Single Resolution Fund
SRM – Single Resolution Mechanism
SSM – Single Supervisory Mechanism
ST – Stressz-teszt

**MNB-TANULMÁNYOK 115.
BANKUNIÓ MAGYAR SZEMMEL –
HOGYAN LÁTJA AZ MNB A SZOROS EGYÜTTMŰKÖDÉS LEHETŐSÉGÉT?
2014. augusztus**

Nyomda: Prospektus–SPL konzorcium
8200 Veszprém, Tartu u. 6.

