

Gyura Gábor: A szanálás, mint új alternatíva¹

Hamarosan az Európai Unió minden tagállamában, így hazánkban is be kell majd vezetni az úgynevezett szanálási eszköztárat, mely a hitelintézetek és befektetési vállalkozások esetleges jövőbeni megrendülését teheti minden érintett – így a betétesek, az adófizetők, sőt maguk a piaci szereplők számára is - kevésbé fájdalmasá.

A válság nemzetközi tapasztalatai

A 2007-től kezdődő globális válság során a bajba jutott bankok² legtöbbjét világszerte költségvetési forrásokból segítették ki, ami viszont az államháztartások finanszírozását tette kétségessé vagy egyenesen fenntarthatatlanná. Írországban például jelentős részben éppen a pénzügyi intézményeknek nyújtott állami garanciák és tőkeemelések következtében öltött olyan mértéket az állam túlzott eladósodottsága, ami nemzetközi szervezetektől való hitelfelvétel is szükségessé tett. Ezen ördögi kör a banki és a szuverén kockázat között azonban nem az egyetlen probléma volt, bár kétségtelenül ez volt a látványosabb.

Még ha egyes országokban (mint például Németországban vagy az Egyesült Királyságban) a szuverén kockázat nem is ugrott meg olyan jelentős mértékben a költséges bankmentések miatt, ám az úgynevezett erkölcsi kockázat – láthatatlanul és mutatószámokkal nem mérhető módon – mégis mindenütt világszerte megnőtt. Ez utóbbi azt jelenti, hogy a piaci szereplők a jövőben is felelőtlenül, a társadalmilag optimálisnál magasabb kockázatokat vállalva működhettek, ha a múltbeli tapasztalatok alapján abban bíznak, hogy esetleges rossz gazdálkodásuk terhe végső soron úgyszólván az adófizetőkre hárul, mivel az állam nem hagyhatja őket sorsukra (az ún. „too big to fail” probléma).

A válság során szórványosan akadtak persze olyan próbálkozások is, amikor a hatóságok a bankok megsegítésének elkerülését választották, részben éppen az előbb említett erkölcsi kockázat letörését célozva. A Lehman Brothers befektetési vállalkozás emlékezetes esetében az amerikai kormány nem volt hajlandó azt kiségiteni, így annak bezárása be is következett, és hosszas, máig tartó felszámolási eljárás indult be. Azzal, hogy a Lehman felszámolásba került, a brókerház számos hitelezője – például a kötvényeit birtokló egyik legnagyobb amerikai pénzügyi alap – igen magas veszteségeket szenvedett el. Azonban a közvetett, dominószerű következmények még súlyosabbak voltak: globális bizalmi válság alakult ki, aminek következtében szinte teljesen befagyott a bankközi hitelezés. Azaz mindkét irány kedvezőtlennek bizonyult a válság során: a költséges állami mentőakciók és az azoktól való tartózkodás, a felszámolás megengedése egyaránt negatív következményekkel járt.

A szanálás, mint új alternatíva

A válság kezdetekor egyedül az Egyesült Államokban állt rendelkezésre „harmadik út”, a szanálás, méghozzá a kis – nem holding formában működő – betétgyűjtő hitelintézetekre. Ezek 2007 és 2009 között évente százas nagyságrendben váltak fizetésképtelenné az amerikai jelzáloghitel-piaci problémák következtében, ám az FDIC³, az ottani szanálási hatóság rendre zökkenőmentesen kezelte a helyzetet: általában eladta a megrendült bank biztosított betéteit és jó eszközeit egy másik piaci szereplőnek. Így az ügyfelek szinte semmit sem érzektek a bankok bezárásából, például egy pénteki bejelentést követően hétfőn már egy új bank ügyfeleként hozzáfértek folyószámlájukhoz, megtakarításukhoz - veszteségek és időbeli kiesés nélkül.

A szanálás (nemzetközi terminológiában: resolution) tehát egy olyan eljárás, amelyben az illető bankot nem mentik meg, de mégsem engedik felszámolásba, hanem a legfontosabb funkcióit, állományait (elsősorban biztosított betéteit) helyezik biztonságba: legtöbbször egy stabil piaci szereplőhöz vagy egy köztulajdonú, úgynevezett hídbankba.

¹ A szerző a Magyar Nemzeti Bank munkatársa

² A cikk az egyszerűség kedvéért „bankként” hivatkozik az érintett pénzügyi intézményekre, bár a nemzetgazdaság számára természetesen nem csak bankok, hanem egy lényegesen szélesebb intézményi kör (például hitelintézetek, befektetési vállalkozások, biztosítók, pénzügyi infrastruktúrák stb.) megrendülése is súlyos következményekkel járhat.

³ Az FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) az amerikai betétbiztosító, mely egyben szanálási és bankfelügyeleti feladatokat is ellát.

A válság kitörésekor Európában más volt a helyzet, mint az USA-ban: a szanálás fogalma szinte teljesen ismeretlen volt 2007-2008-ban. Mivel kontinensünk bankrendszere lényegesen koncentráltabb, mint az Egyesült Államoké, ezért sokkal ritkábban is fordult elő egy-egy bank megrendülése. Így kontinensünk egyszerűen nem volt felkészülve az ilyen helyzetekre. Európában a '90-es években például volt ugyan több bankválság is, ám azokat rendszerint állami programokkal (állami tőkeemeléssel vagy államosítással) oldották meg, több (Svédországban) vagy kevesebb (Kelet-Európában) sikerrel. Külön, állandóan rendelkezésre álló szanálási jogi szabályozás ezért nem alakult ki. Némi leegyszerűsítéssel, Európában az volt a hozzáállás: ha néha nehéz helyzetbe is kerül egy-két hitelintézet, azt majd „*valahogy úgy is megoldjuk*”.

Európa tanul a válságból?

A válságból azonban – remélhetőleg – egész Európa tanult. Az elmúlt években több szinten is beindult a közös szabályozói munka. A tagállamok többségében (BE, CY, CZ, DE, DK, ES, GR, IT, LV, NL, IE, PL, PT, RO, SE, SL, UK) immár van nemzeti szanálási rezsím. Tekintettel azonban arra, hogy egy-egy nemzetközi bankcsoport akár 15-20 tagállamban is jelen lehet, megfogalmazódott az igény, hogy az EU-ban harmonizált módon, közös eszköztárat használva, egységes keretszabályok alapján működjenek a nemzeti szanálási rezsimek. Az erre vonatkozó irányelv-javaslatról (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD) 2013 decemberében megállapodás született az ECOFIN Tanács és az Európai Parlament között. Így a 2015-ös implementációs határidőre a 28 EU-tagállam immár közös (egységes) szanálási eszköztárral, azonosan szabályozott szanálási feltételekkel és harmonizált szanálás-finanszírozási elvek mentén működtetheti majd saját szanálási szabályozását.

Az EU-ban fontos törekvés, hogy minél szélesebb szanálási eszköztár álljon majd a hatóságok rendelkezésére. Ennek megfelelően az irányelv alapján minden tagállamnak rendelkeznie kell majd legalább az úgynevezett *vagyonátruházás* eszközzel (mely esetben a nehéz helyzetbe került bank állományait egy stabil piaci szereplőnek adják át); a *híd-bank* eszközzel (ha nincs piaci szereplő az állományok átvételére, akkor egy ideiglenesen működő, köztulajdonú intézményhez kerülhetnek azok); az *eszközkelkülönítés* lehetőségével („bad bank”) és az úgynevezett *belső feltőkésítés* (bail-in) eszközzel.

A belső feltőkésítés (bail-in) eszköz

A belső feltőkésítés eszköz a legújabb szanálási eszköz. Lényege, hogy a nehéz helyzetbe került intézmény kötelezettségeit (kötvényeit és nem biztosított nagybetéteit) részvényekké konvertálják, ily módon stabilizálva az intézmény tőkehelyzetét. Ez az érintett hitelezőknek is előnyös lehet, hiszen felszámolás esetén követelésüknek csak igen kis hányada térült volna meg, bail-in esetén azonban egy életképes, stabilizált helyzetű intézményben lesz részvényük, melynek piaci értéke hamar megnőhet.

Figyelemreméltó, hogy a Credit Suisse közgazdászai lemodellezték, mi történt volna, ha a Lehman Brothers esetében lehetőség lett volna a bail-in használatára. [Elemzésükben](#) arra jutottak, hogy a Lehman esete igen hatékonyan kezelhető lett volna a bail-in alkalmazásával, hiszen minden hitelező lényegesen jobban járt volna annál, mint ami végül a valóságban bekövetkezett. Európában Svájc tavaly már be is vezette a bail-in-t saját szanálási eszköztárába, az EU-ban pedig ez év január 1-jétől az Egyesült Királyság is így tett, több tagállam pedig szintén vizsgálja a bevezetés szükségességét, illetve annak lehetséges piaci hatásait. (A bevezetés 2016. január 1-jétől kötelező az EU-ban, addig csupán opcionális).

Az EU 28 tagállama tehát hamarosan egy közös „nyelvet” beszél majd szanálás terén. Az eurózóna azonban ennél is tovább megy. A bankunió keretében ugyanis a közös pénzt használó tagállamok - valamint azon egyéb EU-országok, melyek csatlakoznak a Bankunióhoz – egy úgynevezett Egységes Szanálási Mechanizmust (Single Resolution Mechanism, SRM) alkotnak majd. Ahogyan a bankunióban a felügyelet maga is EU-s szintre, az Európai Központi Bankhoz kerül, a tervek szerint az érintett hitelintézetek szanálása is központosítva, egy közös uniós hatóság (Single Resolution Board) irányítása mellett, közös válságkezelési alapról (Single Resolution Fund) történik majd.

A leendő magyar szanalási szabályozás lehetséges kontúrjai

A szabályozásnak – az irányelvvél összhangban – egyrészt a felkészülésre, másrészt pedig magának a szanalásnak a lebonyolítására, és különösen annak finanszírozására is részletesen ki kell térnie majd. A felkészülés jegyében – az új hitelintézeti törvény alapján ez már ma is hatályos előírás – minden hitelintézetnek és bróker cégnek helyreállítási tervet kell majd készítenie. Ebben részletesen meg kell tervezniük, hogy saját likviditási helyzetük vagy szolvenciájuk megrendülése esetén milyen lépésekkel tudják stabilizálni helyzetüket. Ekkor még az a cél, hogy teljesen privát forrásokból – például a tulajdonosok által befizetett tőkeemeléssel – kerüljön sor a helyzet rendezésére. Ha ez a „védelmi vonal” jól működik, akkor nemcsak hogy szanalásra, de még csak felügyeleti intézkedésre sem lenne szükség.

Természetesen nem szabad illúziókat kergetni: helyreállítási tervek ide vagy oda, a jövőben is kerülhetnek majd nehéz helyzetbe piaci szereplők. Ahogy eddig is, a prudenciális követelményeket (például a minimális szavatolótőkére vonatkozó előírást) megsértő hitelintézetek vagy befektetési vállalkozások esetében is az MNB mint felügyeleti hatóság intézkedései jelenthetik a második védelmi vonalat. Az MNB többek közt helyszíni ellenőrt rendelhet ki, előírhatja eszközök eladását vagy bizonyos tevékenységek korlátozását, kezdeményezheti a közgyűlés összehívását, vagy akár – az igazgatóság jogköreit átvevő – felügyeleti biztost rendelhet ki.

A történet ma eddig tart: a jelen jogi helyzet szerint ekkor a felügyeleti intézkedésekkel vagy sikerül talpra állítani az illető intézményt, vagy nem, ekkor pedig következhet az engedély visszavonása, a működés megszüntetése. Ez utóbbi azonban különösen a jelentős intézmények, a nagybankok esetében korántsem optimális kimenetel: jelentős veszteségeket okoz a hitelezőknek, megszakítja a pénzügyi közvetítést (például jellemzően felmondják a vállalati hitelreteteket), a betétesek pedig – bár biztosítottak 100 ezer euróig – néhány napig nem férnek hozzá a pénzükhöz.

Fókuszban a társadalom számára legfontosabb banki szolgáltatások

Ezután azonban lesz egy új lépcsőfok. Ha az MNB esetleg komoly problémákat észlel egy hitelintézet vagy bróker cég működésében, melyek más módon – a tulajdonosok által privát alapon vagy felügyeleti eszközökkel - nem orvosolhatók, megvizsgálja majd, hogy a közérdek alapján célszerű-e szanalással (de nem állami pénzből való kisértéssel!) elkerülni az illető intézmény bezárását. A közérdek sokrétű fogalom, az irányelv alapján itt a betétesek és közpénzek védelme, a kritikus pénzügyi funkciók folyamatossága, a szélesen értelmezett pénzügyi stabilitás, illetve az abban való közbizalom fenntartása lesz a meghatározó. Ha e szempontok alapján a fizetéseképtelenség bekövetkezte ellentétes lenne a közérdekkel, ám maga a fizetéseképtelenség a rendelkezésre álló adatok alapján a beavatkozás nélkül megtörténne, akkor kerülhet sorra a szanalásra.

A szanalás során az MNB-nek a biztosított betétesek védelmét szem előtt tartva, az illető problémás intézmény legfontosabb funkcióinak, szolgáltatásainak (ilyen lehet például a vállalatok napi likviditásgazdálkodása vagy éppen a pénzügyi infrastrukturális szerep – számlavezetés, letétkezelés, levelező banki szolgáltatás stb.) folytonosságának biztosítására kell törekednie. Ennek klasszikus módja e szolgáltatások, állományok más piaci szereplőnek való átadása. Ahogy előző cikkünkben utaltunk rá, a szanalási irányelv ugyanakkor lehetővé teszi majd más hasonló eszközök alkalmazását, például a hídbanki vagy „rossz banki” (eszköz elkülönítési) megoldásokat. Hídbank esetében a fontos állományok egy ideiglenesen létező, köztulajdonban lévő bankba kerülnek a későbbi piaci eladásig, míg a „rossz bank” esetében a problémás, kétes értékű eszközöket emelik ki a nehéz helyzetbe jutott intézmény mérlegéből, hogy azt megtisztítsák (és ezzel eladását megkönnyítsék).

A válság talán legsikeresebb szanalása a legnagyobb amerikai takarékszövetkezeti csőd, a Washington Mutual (WaMu) esete volt. A forintban számítva több mint 60 ezer milliárd forintos mérlegfőösszegű – a teljes magyar bankrendszerénél több mint kétszer nagyobb - hitelintézet felett annak bedőlése előtt átvette az irányítást az amerikai szanalási hatóság, az FDIC. Visszavonta a WaMu engedélyét és azonnal eladta annak eszközeit, biztosított betéteit valamint fedezett kötelezettségeit a JP Morgannek. Mivel az átadott kötelezettségeket szembeállították az átruházott eszközökkel, a nettó vételár igen alacsony (mintegy 600 milliárd forintnyi dollár) volt. Ez vevői oldalról megkönnyítette a tranzakciót, a betétbiztosítási alaphoz pedig egyetlen centjébe sem került a szanalás. Maguk az ügyfelek szinte semmit sem éreztek az ügyletből, a pénzügyi szolgáltatásokhoz való hozzáférésük folyamatos volt.

Miért jó a szanálás a betéteseknek és az adósoknak?

Feltehetnénk a kérdést: ha a lakossági és vállalati betétek 100 ezer euróig (mintegy harmincmillió forintig) egyébként is biztosítva vannak, milyen előnyük származhat a szanálásból? Bár az Országos Betétbiztosítási Alap (OBA) már ma is gyorsan, mindössze legfeljebb húsz munkanapon belül lebonyolítja a betétesek kártalanítását, mégsem ez a legelőnyösebb „kimenetel” az ügyfelek számára. Még jobb ugyanis, ha az OBA-kifizetésre egyáltalán nem is kerül sor, hanem az ügyfeleknek marad élő bankkapcsolata, számlája és használható bankkártyája, lehetőleg minimális – akár zéró munkanapos – kieséssel.

Ez hasznos magának a betétbiztosítási alpnak is, hiszen a kártalanítási kifizetés mindig jelentős veszteséget jelent az OBA-nak. A szanálás a 100 ezer euró feletti megtakarítással rendelkező betéteseknek is kedvező, hiszen az irányelv garantálja, hogy egyetlen hitelező vagy részvényes sem járhat rosszabbul, mint ahogyan egy felszámolási eljárás során járt volna. Sőt, még az adósoknak is előnyösebb lehet a szanálás, főleg a hitelkeret-jellegű konstrukciók esetében, hiszen a szanálás során - a felszámolással ellentétben - nem törvényszerű, hogy e keretek megszűnjenek. (A hiteltartozásokat egyébként mind felszámolás, mind szanálás esetén törleszteni kell, ebben tehát nincs különbség.)

Miért jó az adófizetőknek?

Mint már utaltunk rá, az adófizetők számára a szanálás fő előnye a drága, jelentős költségvetési forrásokat felemészítő bankmentések alternatívájának megteremtése. Írországban például adók formájában még ma is nyögik a bankrendszer megmentésére felvett – és elköltött - állami hitelek törlesztésének terhét. Azóta a szigetország megalkotta szanálási törvényét, ám a múlt terheit azzal már nem lehet csökkenteni. Irreális is lenne persze azt állítani, hogy a szanálás varázsütésszerűen megold minden gondot, és ezután sosem kell közpénzt költeni a problémás bankokra. Az új európai (és amerikai) szanálási szabályozások alapelve azonban az, hogy még ha sor is kerül ilyenre, középtávon a közpénzeket a piaci szereplők által befizetett - és egy külön szanálási alapba gyűjtött – díjakból vissza kell fizetni (a fiskális semlegesség elve).

Miért jó a bankoknak?

Első látásra a piaci szereplőknek viszont a szanálás rossz hír. Jóval kisebb eséllyel számíthatnak állami mentőövre, sőt, az irányelv szerint még egy külön szanálási alapba is rendszeresen, kockázatukkal arányos díjat kell fizetniük. (Ezen alpból kell a szanálási intézkedéseket finanszírozni.) Ennek ellenére Európa bankvezetői szinte egységesen üdvözölték a szanálási szabályozás bevezetését. Az Európai Bankföderáció (amelynek a Magyar Bankszövetség is tagja) külön [közleményben](#) üdvözölte az uniós szanálási irányelv-javaslatot, a globálisan talán legbefolyásosabb banki érdekvédelmi szervezet, az Institute of International Finance szintén pozitívan [nyilatkozott](#), sőt maga is rendszeresen készít szakmai publikációkat a szabályozás fejlesztésére.

Nem nehéz belátni ennek motivációját. A Lehman-esetből kiindulva a rendezett - mindenki számára jobb megtérülést ígérő - fizetésektelenségi eljárás a teljes pénzügyi szektornak jól felfogott érdeke. A drága állami bankmentések pedig hosszabb távon szintén nem tesznek jót a piaci szereplők reputációjának. Ami pedig jó a betétbiztosítási alpnak, az jó a bankoknak is, hiszen az OBA a hitelintézetek pénzéből gazdálkodik. A szanálási alapba fizetett díj pedig tulajdonképpen egy rendszerkockázati biztosítás díja. Az irányelv logikája szerint azért fizetik majd a hitelintézetek és befektetési vállalkozások, hogy így a jövőbeni válsághelyzetekben se inogjon meg a teljes pénzügyi rendszer stabilitása, és fennmaradjon a betétesek, hitelezők bizalma, ami pedig mindannyiunk közös érdeke.

Megjelent a Portfolio.hu oldalon 2014. január 28-án.