

Gyura Gábor:

Új elv a pénzügyi piacokon

Szanálás: bankmentés másként

Védőhálót von a pénzügyi piac betéteseinek köré az uniós irányelvnek megfelelően idén júliusban Magyarországon is bevezetett szanálási törvény. A Magyar Nemzeti Bank (MNB) ezentúl új típusú hatósági kontrollt gyakorolhat a bankrendszer felett, melynek révén az eddigieknél is hatékonyabban óvható a nehéz helyzetbe került bankok ügyfeleinek pénze.

„Egy válság olyan lehetőségekkel kecsegtet, amit óriási hiba nem kihasználni” – szól az angol szász mondás, és ez biztosan igaz a bankválságokra is. A ma ismert pénzügyi rendszerünk számos jól működő pillérét korábbi pénzügyi válságoknak „köszönhetjük”. A jegybankok azután lettek a kereskedelmi bankok végső hitelezői (azaz a folyamatos, azonnali fizetőképesség biztosítói), miután 1866-ban Angliában bankpánik tört ki. Az 1929–33-as válság tömeges amerikai bankcsődjei – sok más, nagy jelentőségű reform mellett – adták a világnak a betétbiztosítás intézményét.

Amikor 2008 őszén az Egyesült Államokban 700 milliárd dolláros, az Európai Unióban összesen mintegy ezermilliárd eurós, közpénzből finanszírozott bankmentő programokat fogadtak el, az nemcsak az állampolgárok körében keltett óriási felzúdulást, de a szűk szakmai közvélemény – hatóságok, kutatóintézetek, nemzetközi szervezetek – számára is világos volt: a válság átvészélése után újra kell gondolni a rendszert, hogy mindez ne ismétlődhessen meg.

Paradigmaváltás

A válság előtt a bankszabályozásra világszerte az egyre liberálisabb megközelítés volt jellemző, mely nagy bizalmat fektetett a bankok kockázatkezelésébe és a pénzügyi szektor önkontrolláló szerepébe. Ugyanez a hozzáállás a legtöbb ország pénzügyi felügyeletére is jellemző volt: leginkább ajánlásokkal, általános alapelvek lefektetésével terelgették a bankok működését. Egyre csökkent a helyszíni vizsgálatok szerepe, a hatóságok igyekeztek nem beavatkozni a bankok működésébe (hiszen az árthat a versenyképességnek), legfeljebb akkor léptek közbe, ha már valamilyen konkrét, megfogható baj történt.

Ráadásul a hatóságoknak ekkor is csak gyenge beavatkozási lehetőségeik voltak: az egyetlen igazán erős „fegyver”, a bajba került pénzügyi intézet engedélyének visszavonása és csődbe engedése sosem volt valós és hiteles fenyegetés. A hitelintézetek vezetése, tulajdonosai jól tudták, hogy a hatóságok nem fogják elengedni a kezüket – félve a bankcsődök negatív, szerteágazó hatásaitól –, sőt ha kell, dollár- vagy eurómilliárdokkal segítik ki őket.

A fenti jó szándékú, ám felettébb idealista megközelítés kudarcát azóta mindenki, még a befolyásos Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság is belátta. A játékszabályok pedig megváltoztak, új alapokra helyezve a bankok feletti hatósági kontrollt. E folyamat talán legradikálisabb eleme a szanálási eszköztár megteremtése. Az Európai Unió többéves vita után idén fogadta el erre vonatkozó irányelvét, melyet Magyarország az elsők között – a legtöbb tagállamot jó fél évvel megelőzve –,

2014 júliusában épített be jogrendjébe. Az Országgyűlés a jegybankot ruházta fel a szanálási eszközökkel, jogosítványai 2014 szeptemberében lépnek hatályba.

Csőd? Nem baj!

Míg a 2008–2009-es években az államok közpénzek milliárdjait nem sajnálva, foggal-körömmel küzdöttek azért, hogy a bankok talpon maradjanak, az új paradigma máshová helyezi a hangsúlyokat. A szanálás lényege ennek megfelelően az, hogy a hatóság kiveheti a „kormányrudat” a bankvezetés kezéből, ha az intézmény a szakadék felé szalad. Innentől kezdve pedig a betétesek, a kis- és középvállalkozások, a reálgazdaság szempontjait követve – azaz a köz érdekében – lehet rendezni a bajba jutott bank helyzetét. Az, hogy egy magántulajdonban lévő piaci szereplő hatósági irányítás alá kerülhet, természetesen jelentős beavatkozás a tulajdonosi viszonyokba. Éppen ezért a magyar szanálási törvény csak végső esetben, jogi garanciákkal körülbástyázva teszi lehetővé az MNB-nek az ilyen beavatkozást.

Ha a jövőben bankcsőd kockázatával fenyegető válsághelyzet alakulna ki, az MNB-nek négy, törvény által meghatározott szanálási eszköz áll rendelkezésére, melyekkel biztosítható a pénzügyi szolgáltatások folyamatos hozzáférhetősége. Akármelyik eszközt alkalmazza is, a végeredmény az, hogy a betétesek pénze teljes összegben, biztonságban elérhető marad egy egészséges szereplőnél (akár a rendbe hozott „rég” banknál vagy egy másik, erős pénzügyintézetnél). Mindezt gyakorlatilag időbeni kiesés nélkül: az Egyesült Államokban, ahol egyes kisbankokra már korábban is volt szanálási szabályozás, a hatóság számos alkalommal biztosította, hogy miután pénteken egy banknál „lehúzta a rolót”, az ügyfelek ebből mit sem érezve, hétfőn ugyanúgy tudták használni bankszámláikat. Ugyanígy prioritás a hitelezési tevékenység, azaz a gazdaság vérkeringésének zökkenőmentes fenntartása.

Az MNB szanálási eszközei

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

A szanálási törvény nem csak a társadalmilag fontos pénzügyi szolgáltatások életben tartásáról rendelkezik; az is fontos kitétel, hogy mindezt ne az adófizetőknek kelljen finanszírozniuk. Az új paradigma szerint ha már egy bank felelőtlen üzletpolitikája vagy éppen rossz kockázatkezelése miatt súlyos veszteségeket termel, e veszteségeket elsősorban tulajdonosainak, befektetőinek kell viselnie, ahogy ez a piacgazdaságban bármely normál vállalkozásnál így lenne. Ezt a szanálási

hatóság biztosítja a veszteségek elszámoltatásával. Ha a veszteségek netán a részvényesek tőkéjénél is nagyobbak, úgy az MNB mint szanálási hatóság a törvény előírásai szerint a nagybefektetőkre (például kötvényesekre) háríthatja majd a terheket. Harmadik védelmi vonalként pedig ott áll a bankok és befektetési vállalkozások rendszeres befizetéseiből feltöltött Szanálási Alap.

A bankok állják a számlát

A Szanálási Alapban tíz év alatt 82 milliárd forint gyűlik majd össze a jövőbeni válságok terheinek finanszírozására. Ez az összeg talán nem tűnik soknak – hiszen egy-egy nagybank mérlegfőösszege több ezermilliárd forint is lehet. Fontos azonban, hogy az MNB szanálási hatóságként ezt a pénzt célzottan, csak a kritikus funkciókra, szolgáltatásokra összpontosítva használhatja fel, ami jóval kisebb finanszírozási igényt jelenthet. Egyébként pedig a Szanálási Alap – ha vagyona mégsem elegendő – kölcsönt is felvehet, melyet a piaci szereplőkre kivetett díjakból törleszthet. Ha pedig történetesen az állam adna kölcsönt a Szanálási Alapnak, azt legkésőbb tíz éven belül, kamatostul vissza kell fizetnie. Ez a fiskális semlegesség elve, mely európai összehasonlításban a magyar törvényben jelenik meg a legközvetlenebb, legátláthatóbb – konkrét és részletes – előírásként. A költségvetés, az adófizetők egyetlen más EU-országban sem kapnak ilyen erős garanciát, védelmet.

Mindez szépen hangzik, de adódik a kérdés: a gyakorlatban is működik? Már csak azért is, mert egy globális nagybank akár több ezer leányvállalatból állhat, némelyikük kétszáz országban is jelen lehet, és méretük meghaladhatja a teljes nemzeti összterméket. Az ilyen jellemzők kétségtelenül megnehezíthetik az eredményes szanálást. Ezért része az eszköztárnak a hatóságok nemzetközi együttműködése, és annak biztosítása, hogy az országban jelen lévő bankok egy jövőbeni válság során szanálhatóak legyenek.

A szanálást akadályozó tényezők feloldása érdekében a törvény feljogosítja az MNB-t, hogy a releváns bankokat, befektetési vállalkozásokat egyenként vizsgálat alá vonja. Ha pedig megalapozottan megállapítható, hogy a szanálást valamilyen szervezeti, jogi vagy akár finanszírozási (például forrásszerkezetből fakadó) tényező akadályozza, akkor a piaci szereplővel együttműködve, párbeszédben – de ha kell, akár kötelezéssel – úgy kell átalakítani a bank működését, hogy ha egyszer válságba kerülne, a szanálás levezényelhető legyen. Az MNB ez év őszén kezdeni meg a szanálhatósági vizsgálatokat. Hasonló eljárások például az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban már megkezdődtek a legnagyobb globális bankokkal kapcsolatban, 2015-től pedig minden EU-tagállam saját hatósága is elindítja őket saját piaci szereplőire.

(A szerző az MNB szanálási és reorganizációs

főosztályának vezetője)

A cikk megjelent a Heti Válaszban 2014. augusztus 21-én.