

Kómr András: Létrejön a Szanálási Alap!
- Ezentúl nem az adófizetők finanszírozzák a bankmentéseket¹

Az Országgyűlés várhatóan július 4-én elfogadja a pénzügyi közvetítőrendszer egyes szereplőinek biztonságát erősítő intézményrendszer továbbfejlesztéséről szóló törvényjavaslatot. A törvény európai uniós irányelvi alapokon szabályozza a szanálást és rendelkezik arról, hogy milyen finanszírozási mechanizmus hivatott a szanálás során felmerülő válságkezelési intézkedések költségeinek fedezésére. Ennek központi eleme a hitelintézetek és befektetési vállalkozások által finanszírozandó Szanálási Alap, melynek létrehozatala révén új elemmel bővül a pénzügyi stabilitási védőháló (az ún. *safety net*). Érdemes ezért szélesebb kontextusban, alaposabban is körüljárni a szanálás finanszírozásának témakörét.

Előzmények

A 2007-ben indult globális pénzügyi válság felkészületlenül érte az érintett országokat, nem voltak hatékony mechanizmusok a rendszerszinten jelentős, túl nagyra nőtt (*too big to fail*) pénzügyi intézmények válsághelyzetének kezelésére, így a kormányok – jobb alternatíva hiányában – közpénzből voltak kénytelenek megmenteni (*bail out*) ezeket az intézményeket. Az országok gyakran jelentős mennyiségű állampapír kibocsátásával teremtették elő a bankmentéshez szükséges forrásokat, ami sok esetben túlzott állami eladósodáshoz, az államháztartási egyensúly megbomlásához vezetett (pl. Írország). E helyzet megismétlődésének elkerülésére érdekében a döntéshozók világszerte új, piaci forrásokból finanszírozandó válságkezelési mechanizmusok kidolgozására törekedtek.

Az Európai Unió a bank helyreállítási és szanálási irányelv (*Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD*) elfogadásával tette meg a szükséges lépést, mely rendelkezik arról, hogy a hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások válságkezelésére igen erős jogosítványokkal felruházott szanálási hatóságokat kell megbízni. E hatósági jogkört Magyarországon az MNB kapta. A szabályozás másik kulcsfontosságú elve, hogy a válságkezelés költségeit a piaci szereplők befizetéseiből feltöltendő szanálást finanszírozó rendszereknek, pl. szanálási alapoknak kell viselniük, az adófizetői pénzek ilyen célú felhasználásának minimalizálása érdekében. A hazai törvényjavaslat e célból rendelkezik a Szanálási Alap felállításáról, mely a törvény hatálybalépésének napján (a törvény kihirdetését követő harmadik napon) létre is jön majd Magyarországon.

Mennyi pénz lesz a Szanálási Alapban? Ki finanszírozza a Szanálási Alapot és milyen mértékben?

A Szanálási Alapot a piaci szereplők (hitelintézetek és befektetési vállalkozások) befizetéseiből kell feltölteni, a **10 éves átmeneti időszak** alatt elérve az elvárt feltöltési szintet, ami minden EU-tagállamban a biztosított (100.000 eurót meg nem haladó) betétek minimum 1 %-a (a tagállam magasabb szintet is meghatározhat). Ez Magyarországon – a legutóbbi lezárt adatok szerint –**mintegy 82 milliárd forintos célszintet** jelent 10 év alatt feltöltve. Hangsúlyozandó azonban, hogy ez a célszint mindig a biztosított betétállomány függvénye, így dinamikusan változik.

A Törvényjavaslat átveszi az irányelvből fakadó rugalmasságot és csak az elérendő „legalább 1%-os” célszintet említi. A feltöltés ütemezésének főszabály szerint a 10 éves feltöltési időszak alatt egyenletes eloszlásúnak kell lennie, de tagállami szinten ettől el lehet térni, lehet folyamatosan növekvő vagy folyamatosan csökkenő mértékű befizetés is.

¹ A szerző a Magyar Nemzeti Bank Szanálási főosztályának munkatársa.

A **Szanálási Alap** a törvényjavaslat alapján **az alábbi forrásokból** gazdálkodhat:

- a pénzügyi intézmények befizetései,
- a Szanálási Alap által felvett kölcsön vagy általa kibocsátott hitelviszonyt megtestesítő értékpapír (A nemzeti szanálási alapok kölcsönözhetnek egymásnak. Az MNB viszont semmilyen formában, még rövid távon, átmenetileg és állami garancia mellett sem finanszírozhatja a Szanálási Alapot!),
- egyéb bevétel.

A hazai hitelintézetek és befektetési vállalkozások a törvényjavaslat alapján kötelesek csatlakozni a Szanálási Alaphoz és a **jegyzett tőkéjük 0,05%-át kitevő egyszeri csatlakozási díjat** fizetni.

A **rendszeres éves befizetés két részből** fog állni: (1) fix alapdíjből (2) kockázat alapú változó díjből. Az éves díjat negyedéves részletekben kell befizetniük az intézményeknek. Éves díjat minden hitelintézetnek és befektetési vállalkozásnak fizetnie kell, a szanálásra várhatóan nem kerülő kis intézményeknek is, hiszen ők is haszonélvezői lesznek a Szanálási Alap által biztosított magasabb szintű pénzügyi stabilitásnak. Az arányosság elvére tekintettel viszont a kis intézményekre alacsonyabb kockázatalapú változó díj fog vonatkozni.

Nyilvános konzultáció a szanálást finanszírozó rendszerekbe fizetendő kockázatalapú hozzájárulásról

Az **Európai Bizottság** 2014. június 20-án **nyilvános konzultációt** hirdetett a **szanálási alapokhoz való kockázatalapú hozzájárulás meghatározásával kapcsolatosan**.

Az igen rövid, 2014. július 14-ig tartó **konzultáció egyik fő célja**, hogy a Bizottság az állampolgárok, az érintett szervezetek és a tagállami hatóságok észrevételei, javaslatai birtokában, azokra figyelemmel elkészíthesse a szanálási alapokhoz való kockázatalapú hozzájárulásra vonatkozó **bizottsági rendeletet**, amely később minden tagállamban, így Magyarországon is közvetlenül alkalmazandó lesz, tehát ki fog hatni a hazai Szanálási Alap finanszírozási módjára is.

A konzultáció **az alábbi témákra** terjed ki:

1. Csoportok esetén a hozzájárulást konszolidált alapon kalkulálják-e?
2. Az arányosság elvére tekintettel a kisebb intézményekre, melyek kisebb valószínűséggel kerülnek szanálásra és lesznek a szanálási alap forrásainak „felhasználói”, vonatkoznak-e sajátos, pl. kedvezményes díjfizetési szabályok?
3. A fix és a kockázatalapú változó díj aránya milyen legyen?
4. A kockázatalapú díj milyen indikátorok mentén kerüljön meghatározásra és milyen legyen az egyes indikátorok súlya a díjkalkuláció során?

Hazai szinten – a kockázatalapú változó díjra vonatkozó és közvetlenül alkalmazandó bizottsági rendelet hatályba lépéséig - az éves díjra vonatkozó törvényi rendelkezések lesznek irányadóak, az első befizetéseket tehát még várhatóan a hazai szabály alapján kell a piaci szereplőknek teljesíteniük. Az **éves díj mértékét** a Szanálási Alap igazgatótanácsa határozza meg a törvényi szempontokra épülő MNB előterjesztés alapján elfogadott díjpolitikát alapul véve.

A fentiek alapján a piaci szereplők jelen pillanatban csak az egyszeri csatlakozási díjat és a Szanálási Alap feltöltöttségi célszintjét tudják számszerűsíteni. Az éves díj meghatározásához szükséges a Szanálási Alap irányító testületének döntése, de az igazgatótanács csak a törvény hatályba lépését követően jön létre, és ezt követően tud döntéseket hozni.

A Szanálási Alap jogállása, szervezete és irányítása

A Szanálási Alap elkülönült pénzalap, budapesti székhelyű jogi személy, melynek irányító testülete az **igazgatótanács**, a következő tagokkal:

- a nemzetgazdasági miniszter által kijelölt személy,
- az MNB szanálásért és pénzügyi szervezetek felügyeletéért felelős alelnökei, vagy az általuk kijelölt egy-egy vezető az adott szakterületről,
- az OBA ügyvezető igazgatója.

A fenti felsorolásból jól látszik, hogy a Szanálási Alapba befizetést teljesítő **piaci szereplők** – az OBA és a Beva jelenlegi működési modelljében követett gyakorlattól eltérően, de a nemzetközi irányzatokkal összhangban – **nem tagjai** a Szanálási Alap irányító testületének.

A Szanálási Alap önálló munkaszervezettel nem rendelkezik, a működés operatív feladatait az OBA munkaszervezete látja el **az OBA ügyvezető igazgatójának irányításával**.

A Szanálási Alap számláját az MNB vezeti, gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

Mit lehet finanszírozni a Szanálási Alapból?

A Szanálási Alap fő funkciója az intézményi válságkezelés szanálási szakaszában felmerülő költségek, például a szanálási eszközök alkalmazásának finanszírozása.

Szanálási eszközök

A törvényjavaslatban – az uniós irányelvvel összhangban – az alábbi szanálási eszközök szerepelnek:

1. vagyonértékesítés : a szanálás alá vont intézmény részben vagy egészben történő értékesítése egy másik piaci szereplő számára. Főszabály szerint elsődlegesen erre kell törekedni.

2. áthidaló intézmény : ha a vagyonértékesítés nem járható út, akkor állami többségi befolyással létrehozott „áthidaló bank” vagy „áthidaló befektetési vállalkozás” veszi át a szanálás alá vont intézmény kritikus funkcióit, eszközeit és forrásait. Ez ideiglenes, áthidaló megoldás, amíg nem sikerül piaci vevőt találni.

3. eszközelkülönítés : az intézmény jó és rossz eszközeinek elkülönítése, mely alkalmazható a „jó eszközök” más intézményekbe való átmentése, és a hátramaradó rész megszüntetése révén, vagy fordítva: az intézményről leválasztott „rossz eszközök” szanálási vagyongazdálkodásra történő átruházásával. A fő cél mindkét esetben az alapvető funkciók ellátásbeli folytonosságának biztosítása.

4. hitelezői feltőkésítés : az intézmény nem biztosított hitelezőit [pl. kötvénytulajdonosokat] vonja be a veszteségviselésbe követeléseik leírása vagy tőkévé történő átalakítása révén. Hangsúlyozandó, hogy a 100.000 euro alatti, OBA által garantált betétek illetve betétrészek nem vonhatók be a hitelezői feltőkésítésbe!

Szanálás során az MNB a fenti szanálási eszközöket alkalmazhatja egyenként vagy kombinációban azzal, hogy az eszközelkülönítés önállóan nem alkalmazható, csak egy másik szanálási eszközzel együtt.

A Szanálási Alap vagyona **az alábbi célokra** használható fel, akár egymással kombinálva:

- a szanálás alatt álló intézmény és annak leányvállalata, az áthidaló intézmény vagy a szanálási vagyongazdálkodó **eszközeinek és forrásainak garانتálása,**
- a szanálás alatt álló intézmény és annak leányvállalata, az áthidaló intézmény vagy a szanálási vagyongazdálkodó részére **hitelnyújtás,**
- a szanálás alatt álló intézmény **eszközeinek megvásárlása,**
- az áthidaló intézménynek vagy szanálási vagyongazdálkodónak nyújtott **tőke hozzájárulás,**
- a tulajdonosoknak, a hitelezőknek és az OBA-nak fizetendő esetleges **kártalanítás,**
- a hitelezői feltőkésítés alól az MNB által részben vagy egészben mentesített hitelezők helyetti **veszteségviselés,**
- a fiskális semlegesség elvének érvényre juttatása érdekében **az államtól átmenetileg kapott források hozammal növelt visszafizetése.** (Az állam a feltöltési időszakban vagy az Alap alultöltöttsége esetén kivételesen kölcsönt nyújthat az Alapnak, de a Szanálási Alapon keresztül nem viselhet veszteséget!).

A Szanálási Alap **nem használható fel** közvetlen veszteségviselésre.

Mi történik, ha a Szanálási Alapból elfogy a pénz?

A Szanálási Alap vagyonvesztése esetén az éves díjon felül **rendkívüli befizetés** is elrendelhető. Ha ez nem lehetséges – például rendszerkockázatot hordozó prociklikus hatások miatt – vagy ha az általa rövid távon gyűjthető forrás sem elegendő, akkor a Szanálási Alap **kölcsönt** vehet fel más országok szanálási alapjaitól vagy egyéb személytől. A kölcsönt a piaci szereplők befizetéseiből kell törleszteni.

Az OBA szerepe a szanálás finanszírozásában

Ha a szanálás a biztosított betétek folyamatos hozzáférhetőségének biztosítására irányul, akkor az OBA köteles hozzájárulni a szanálás költségeihez. A hozzájárulás nem korlátlan, mértéke relatív és abszolút korlátokhoz kötött. Az OBA hozzájárulás az adott szanálás során nem haladhatja meg azt az értéket, amelyet kártalanítás esetén fizetnie kellett volna (relatív korlát), valamint az OBA saját feltöltöttségi célszintjének (tehát nem az OBA-ban az adott pillanatban lévő vagyontömegnek, mert a kettő jelentősen különbözhet!) összesen legfeljebb 50%-át (abszolút korlát). A relatív korlát egy-egy szanálásra vonatkoztatható, míg az abszolút korlátnál nem csak egy-egy szanálás költségére kell tekintettel lenni, hiszen a limitet csökkenti az OBA által finanszírozott korábbi szanálási lépések költségvonzata is.

A szanálás OBA általi „társfinanszírozása” mögötti logika az, hogy az OBA a biztosított betétekhez való folyamatos hozzáférést biztosító szanálás révén mentesül a jóval költségesebb betétes kártalanítás kötelezettség alól. Előfordulhat például, hogy az OBA 3 milliárd forinttal finanszíroz egy szanálást, és így képes elkerülni egy 25 milliárd forintos kártalanítást.

Összegzés

A válság tanulságai alapján újszabályozott válságkezelési keretrendszer egyik, költségvetési szempontból pozitív hozadéka a Szanálási Alap létrehozatala, melynek révén a pénzügyi szektorban keletkező problémák kezelésének jellemzően igen magas költségeit már nem az adófizetők, hanem a piaci szereplők finanszírozzák a környezetvédelemben ismert „szennyező fizet elv”-hez hasonló megfontolások alapján.

Szerkesztett formában megjelent a Napi Gazdaság 2014. július 4-i számában.