

## **Szombati Anikó: Bankunió – mit látunk a partvonalról?**

A szerző az MNB munkatársa

***A bankunió létrehozása az egyik legelőremutatóbb kezdeményezés az Európai Unióban. Az integrált bankrendszer közös sztenderdeken alapuló, kormányoktól független felügyelete és európai szempontok szerint véghezvitt válságkezelése olyan régóta esedékes lépés, ami nem csak az eurozónán belül erősíti majd a pénzügyi stabilitást, de az eurozónával pénzügyileg szorosan összekapcsolt egyéb európai uniós tagállamokban is. Magyarország szempontjából folyamatosan értékelni kell a folyamatokat. A bankunióhoz való csatlakozás kezdeményezése akkor válik időszerűvé, ha hazai szempontból az előnyök meghaladják a hátrányokat.***

2014 tavaszán már körvonalazódik az a válságmegelőzési és válságkezelési rendszer, amit az EU a közösségi bankrendszer problémáira válaszul megalkot. Ezek a problémák már a válságot megelőzően kódolva voltak, hiszen a bankcsoportok az egységes banki útlevélnak hála határokon, régiókon át terjeszkedtek, míg a felügyelés és a válságkezelés nemzetállami szinten történt. Bár ez a rendszer igazságosnak tűnhet abból a szempontból, hogy a bankcsoportok irányítása, azon belül pedig a megtermelt jövedelemről való döntés a székhelyen történik, így a felügyelés, illetve a válságkezelés is székhelyül szolgáló tagország feladata, azonban ez számos konfliktust okozott. Mivel a bankcsoportok leányvállalatai sokszor 8-10 tagországban is jelen voltak és nem egy esetben ezekben a tagországokban rendszerszinten jelentős nagyságot értek el, így válsághelyzetben a székhely ország felügyeletének és kormányának motivációi korántsem voltak már egyértelműek, főleg, hogy ha feltőkésítésre is szükség volt. Egészen mostanáig ugyanis egy csődhelyzetbe került, rendszerszinten fontos bank esetében a kormányok csak a bankcsőddel együtt járó bankpánik és az állami pénzből való bankmentés alternatívái között választhattak, hiszen a problémás bankok átstrukturálása, a bankszanálás csak 2015-től lesz európai szinten is választható opció. A Lehman Brothers csődje után azonban ez a látszólagos szabadság is elveszett, hiszen fertőzési hatásoktól való félelmében senki sem mert megkockáztatni a bajba jutott nagybankok csődbe vitelét. Ekkor azonban az európai döntéshozók még mindig nem érezték szükségét jelentős reformoknak, a 2009-es De Larosiére riport csak a nemzeti felügyelet megerősítését és EU-szintű koordinációs szervezetek létrehozását látta szükségesnek.

Meg kellett várni, míg több közepes tagország megroppanása után egy igazán nagy tagország igazán nagy bankrendszerének 100 milliárd eurós számlája is felszínre kerül ahhoz, hogy megszülessen a politikai akart az egységes bankpiac egységes felügyelésére. 2012. június végén, amikor a spanyol és portugál problémák már az euro létét fenyegették, gyors döntés született az pénzügyi unió mélyítéséről, ezen belül pedig az egységes felügyelésről, melynek központjaként az Európai Központi Bankot jelölték ki. Mivel Németország a spanyol bankok közösségi pénzből való kimentését az egységes felügyelet felállításához kötötte, a kezdeti tervek még 2013. januári indulásról szóltak. A kezdeti lelkesedés és közösségi hevület azonban a részletszabályok kialakításának idejére már szertefoszlott, és jelen állás szerint a közös felügyelet 2014 legvégén, míg az igazán közösségi válságkezelés valamikor 2025 után realizálódik.

A késlekedés oka alapvetően az a számos törésvonal, ami a 28 tagország között húzódik. Ellentét van egyrészt az eurozónás és az azon kívüli tagországok között, hiszen míg az egységes gazdasági és pénzügyi unió, benne pedig a bankunió alapvetően egy eurozónás projekt, addig az egységes belső piac szabályai mind a 28 uniós tagállamra vonatkoznak. Márpedig egy központosított és jól feltőkésített felügyeleti és válságkezelési rendszer komoly versenyelőnyt jelenthet az eurozóna számára. Ráadásul a bankcsoportok földrajzi kiterjedése nem tiszteli az eurozóna határait, a kívül rekedő tíz tagországban jelentős anya- és leányvállalatok vannak, melyekkel így mind felügyelésben mind válságkezelésben sok a közös tennivaló. Ám a tíz kívül maradó sem tekinthető egységesnek, hiszen Nagy Britannia semmiképp sem hajlandó kiengedni a kezéből a felügyeleti jogköröket, lévén náluk a pénzügyi rendszer jelentős súlya miatt egy rendszerszintű válság a gazdaság egészét is biztosan a mélybe taszítaná. De ugyanígy elmondható, hogy a tizenhét eurozónás ország sem egységes, hiszen a főként északnak mondott, alapvetően befizető országok féltik a közösségi forrásokat a déli, lazábban gazdálkodó, a múltban jelentős veszteségeket felhalmozó társaiktól. Ráadásul ezen veszteségek rendezésének megoldatlansága is jelentősen megterheli a jövőbeli, tiszta lappal induló rendszer kialakításáról folytatott tárgyalásokat. A képlet tehát nem egyszerű, különösen, ha huszonnyolc tagország egyöntetű támogatása kell a részletszabályok elfogadásához. De mi is lett a végeredmény?

### **Egységes felügyelet**

Az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (SSM) keretében az eurozóna tagországainak bankfelügyelete a nemzeti hatóságoktól átkerül az Európai Központi Bank, az EKB felelősségi körébe. Az EKB lesz felelős a mintegy 6000 bank alapításának engedélyezéséért, tevékenységi engedélyének visszavonásáért, az egyedi szintű felügyeletéért, a felügyeleti beavatkozásokért és a stresszteszttekért is. Ugyanakkor a gyakorlatban feladatát a helyi felügyelettel együttműködve, az egyes hitelintézetek jelentőségétől függő mértékű munkamegosztással látja majd el. Bizonyos funkciókban pedig a felügyelés teljes egészében helyi feladat marad (harmadik országbeli bankfiókák, fizetési szolgáltatások, pénzügyi eszközök piacai, fogyasztóvédelem stb.)

Lesz tehát 128 bank, amit közvetlenül az EKB felügyel majd, ám a gyakorlatban itt is megmarad a helyi felügyelet szerepe, hiszen a közös felügyeleti csapatokon belül főleg ő tartja a kapcsolatot a bankokkal és ő tudja majd betartatni a helyi nyelven meghozott helyi szabályokat a helyi számviteli sztenderdek alapján. Vagyis nagyjából maradnak a régi mechanizmusok, csak a helyi felügyeletet ellenőrzi majd egy EKB-s felügyelő. Ezt az EKB-s felügyelőt pedig ellenőrzi majd egy másik EKB-s felügyelő, aki az egységes módszertanért és az egységesen szigorú hozzáállásért felel majd.

A felügyeleti döntésekért a hat EKB alkalmazottból és a résztvevő tagországok felügyeleti vezetőiből álló Felügyeleti Tanács felel majd, azonban bármiről is határoznak, az további 10 napot még „pihen”, amíg a tényleges döntéshozatali jogkörrel bíró Kormányzótanács hallgatólagosan jóváhagyja.

A fent bemutatott mikroprudenciális felhatalmazáson túl az EKB kap az általa felügyelet bankcsoportok kapcsán fontos, uniós jogon alapuló makroprudenciális, vagyis rendszerkockázatok megelőzésére szolgáló jogköröket is. Ám marad makroprudenciális jogkör helyi szinten is, hisz az EKB

csak a helyi intézkedések bevezetése után léphet közbe, ráadásul csak a szigorítás irányába. Megjegyzendő, hogy ezeket a szigorításokat is a fent bemutatott Felügyeleti Tanácsnak kell javasolnia, ami meglehetősen pikáns, hiszen ezen felügyeleti vezetők formálisan csak az egyedi intézményi szintű problémák kezeléséért felelősek. Ráadásul ezek az egyedi intézményi és a rendszerkockázati szempontok a pénzügyi ciklusok bizonyos szakaszaiban ellentmondásba is kerülhetnek egymással.

Az ellentmondást, miszerint egyrészt a Bankunió alapvetően a hiányos monetáris unió befejezését célozza és így eurozóna-specifikus, másrészt viszont jelentős befolyással van az egységes belső piac többi bankrendszerére is, úgy oldották föl, hogy a nem eurozóna-tagországok is részesei lehetnek az új struktúrának. Az ún. szoros együttműködés keretében a nem eurozóna tagok is átadhatják bankfelügyeletüket az EKB-nak, amennyiben jogszabályban vállalják, hogy az EKB minden iránymutatását és kérését végrehajtják, valamint ellátják az EKB-t a szükséges egyedi banki információkkal. Az együttműködési kérelem elfogadása vagy felmondása az EKB szuverén döntése, azaz a csatlakozás egyértelmű nemzeti szándék esetén sem automatikus. Lehetőség van azonban kilépésre is, amennyiben a Kormányzótanács a rendelkezésére álló 10 nap után „kedvezőtlen irányba” módosítja a Felügyeleti Tanács döntését, és így a szorosan együttműködő tagország érdeke jelentősen sérül. Fontos megjegyezni, hogy bármilyen döntést is hoz a Felügyeleti Tanács, majd a Kormányzótanács ezeknek a szorosan együttműködő tagországoknak a bankjaira vonatkozóan, itt még nincs vége a formális döntéshozatalnak, hiszen jogilag ez az eurozónán kívül csak egy ajánlás, amit a helyi felügyeletnek a saját rendes eljárásán keresztül újra el kell fogadnia ahhoz, hogy életbe léphessen.

### **A nevében egységes szanálás (Single Resolution Mechanism)**

Ha bármely, a Bankunió hatókörébe tartozó, nagyjából 6000 bank közül egy bank bajba kerül, és az EKB már keresztülvittatta az összes korai beavatkozó eszközt a fenti mechanizmusokon, és a helyzet ennek ellenére sem javul, akkor felmerülhet, hogy a bankot vagy bankcsoportot szanálni szükséges.

#### **A szanálás**

A szanálás (a nemzetközi szakirodalomban: resolution) olyan csődeljáráshoz hasonló eljárás, mely a felszámolás alternatívájaként a bajba jutott bank vagy egyéb pénzügyi intézmény szerkezetátalakítására irányul a pénzügyi stabilitási kockázatok és társadalmi terhek mérséklése érdekében. Célja nem az illető intézmény megmentése, hanem legfontosabb (kritikus) funkcióinak továbbvitele, például a betétek átruházása által. Magyarországon a jegybanktörvény alapján az MNB lesz a szanálási hatóság, a Bankunióban pedig az Egységes Szanálási Tanács (lásd lent).

Ekkor Európában nagyon sok szakértőnek, vezetőnek és politikusnak félre kell tennie minden egyéb teendőt, hiszen szerepe lesz az Egységes Szanálási Mechanizmusnak keresztelt láncolatban. Ennek során egyrészt arról kell lehetőleg rövid időn, kedvező esetben 48 órán belül (egy hétvége alatt) dönteni, hogy a lejtőre került nagybankot vagy annak a rendszerszinten fontos részeit

meg kell-e menteni vagy mehet minden felszámolásba, hogy szanálás melletti döntés esetén a fontos funkciók életben tartása pontosan hogy történjen, illetve hogy ezt ki finanszírozza.

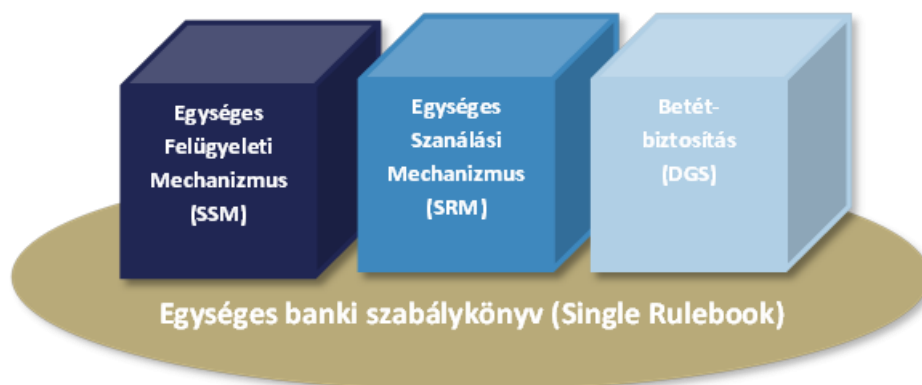
A folyamat tehát ott kezdődik, hogy az EKB megállapítja, hogy a bank nemcsak hogy rossz bőrben van, de menthetetlen is, hiszen sem tulajdonosi, sem felügyeleti eszközökkel nem tudnak már rajta segíteni. Ekkor a staféta átkerül a résztvevő tagországok szanálási hatóságaiból összeálló Egységes Szanálási Tanácshoz, ahol – jobb esetben a korábban elkészített szanálhatósági terv alapján, rosszabb esetben rögtönözve – megállapítják, hogy szükséges-e és lehetséges-e a bank vagy bankcsoport bizonyos részeinek életben tartása, és ha igen, ez pontosan hogyan és milyen forrásokból valósuljon meg. Döntést azonban nem ők hoznak, hanem az Európai Bizottság, mint szanálási hatóság, aki egyúttal átfuttatja a javasolt megoldást a versenypolitikai részlegén, akik megvizsgálják, hogy a konkrét javasolt megoldás nem foglal-e magába indokolatlan állami támogatást és hogy a többi bank, illetve tagállam nem szenved-e versenyhátrányt a javasolt intézkedés következtében.

Ám távol még a tényleges beavatkozás, hiszen a Pénzügyminiszterek Tanácsának (Tanács) 24 órája van a tervezett intézkedés megvétőzésára. (Mivel a leggördülékenyebben lezajló alapesetet írom le, ezért arra most nem térnek ki, hogy mi történik, ha ez bekövetkezik...). Ha tehát a megcélzott 48 órának ez a 24 órája tanácsi vétó nélkül eltelik, akkor a nemzeti szanálási hatóság megkezdheti az intézkedéseit (számlák, kifizetések zárolása, vezetők cseréje, eszközök átcsoportosítása, új kifizetési helyszínek beazonosítása, szerződések átírása, veszteségek leírása, stb.) Ha viszont az intézkedési tervben külső források bevonása is szerepelt, akkor attól függően, hogy 2015 és 2025 között időben éppen hol állunk egypár egyéb egyeztetésre és döntéshozatalra is szükség van.

Ezen tíz év alatt ugyanis a nemzeti szanálási intézkedések finanszírozására folyamatos banki befizetésekből fenntartott szanálási alapok fokozatosan „beleolvadnak” egy nagy, közös Bankuniós szanálási alapba, ahonnan 2025 után úgy teljesíthető kifizetés, hogy elvben nem számít, hogy az adott ország által gyűjtött pénzek elegendőek-e a szanálási cél eléréséhez vagy sem. Ám ez a bizonyos kifizetés sem történik majd meg egyik napról a másikra, hiszen minden egyes szanálási esetben első körben a tulajdonosok, második körben a professzionális hitelezők kell, hogy állják a ceppet, majd csak harmadik körben jön a közös szanálási alap (illetve 2025-ig még a folyamatosan „közösségiesedő” nemzeti szanálási alapok). Ám ha ezekből sem fedezhető a rendszerszinten jelentős, vagyis alapesetben mérlegfőösszege alapján nagynak számító bank megmentése, akkor bizony igény lehet a tagállam adófizetőinek a pénzére, majd legutoljára az EU-s végső forrásokra (az ún. „backstopokra”).

Mindennek a gördülékenységéhez persze az kell, hogy az adott bankra vonatkozó információk rendelkezésre álljanak ne csak az EKB-nál és a helyi felügyeletnél, de a helyi és uniós szanálási hatóságoknál, valamint a helyi pénzügyminisztériumokban, valamint a pénzügyminiszterek tanácsában is. Viszont a piacra lehetőleg ne kerüljenek ki...

## 1. ábra: A Bankunió alap-elemei



Forrás: EU Bizottság

### Milyen lovat is akarunk magunknak?

Első körben meg kell állapítanunk, hogy az eurozóna pénzügyi felügyeleti rendszerének megszületése és működőképessége számunkra is létfontosságú, így minden erőnkkel támogatnunk kell. Mivel azonban Magyarország számára nyitva áll a választás lehetősége, ezért érdemes gondosan megfontolni, hogy a fenti rendszernek a vonzó vagy a taszító ereje nagyobb.

Egyedi banki szempontból egyelőre nem látszik tisztán, hogy merre billen a mérleg. A leánybankoknak, fiókoknak gyakorlatilag megszűnne a kapcsolatuk a hazai felügyelettel, hiszen minden csoport-szinten zajlana, cserébe viszont egy EU-szinten egységesített új rendszerbe kellene becsatlakozniuk, ahol a felügyelet felé való vélemény-nyilvánításra jóval kisebb lehetőség lenne. A hazai irányítású bankcsoportok esetén az egységes EU-szintű felügyelet alá kerülés versenysemleges helyzetet eredményezne, de csak abban az esetben, ha a piacok a finanszírozási felárakban ténylegesen is elismernék az új felügyeleti rendszerhez való tartozást és a központi válságkezelés hatékonyságát.

A pénzügyi felügyelet szintjén arra van szükségünk, hogy a hazai pénzügyi rendszert alaposan, körültekintően és az első gyanús jeleket komolyan véve átlássa és szelíden terelgesse egy erős felügyeleti hatóság, amely lehetőleg minden pénzügyi szektorra egyformán rálát és ebből következően rendszerszintű következtetéseket is képes és hajlandó levonni. Na és persze ha valami baj üti fel a fejét akár egyedi akár több intézmény szintjén, arra időben és hatékonyan reagáljon, figyelembe véve a helyi sajátosságokat. Ha pedig komolyabb válságkezelési beavatkozásra lenne szükség, ott a közérdek középpontba helyezésével a banki ügyfelek és az adófizetők legkisebb sérelmével járó hathatós hatósági intézkedésekre van szükség.

Az SSM-előkészületek alapján azt látjuk, hogy az EKB a nagy bankcsoportokat fogja felügyelni közvetlenül, míg a többi bank esetében a helyi felügyeletet közös módszertanok és filozófia érvényesítésével koordinálja majd. Mivel felügyeleti felelőssége mind a 6000 bankra kiterjed, ezért

egyrészt a főbb döntéseket is mind központi szinten kell majd ehhez meghozni, másrészt pedig ki kell építeni egy központi „árnyék-felügyeletet” is, ami bármikor képes maga alá húzni problémás kisbankokat akár tömegesen is. A központi döntéshozatal azonban körülményes, hosszú és egyelőre nem tudhatjuk, hogy a nemzeti érdekek mennyire fogják áthatni. Ráadásul a nem eurozónás tagországok „külön eljárás” alá esnek, ami tovább bonyolítja az ő ügyeik kezelését. Ezeknek az országoknak tudomásul kell venniük továbbá, hogy az ő esetükben a jegybank és a felügyeleti hatóság – az euro bevezetéséig – külön hatóság lesz külön döntéshozatali mechanizmussal, így egy esetleges felügyeleti kudarc nyomán fellépő válsághelyzetben a hazai jegybankra többletterh hárulhat akár végső hitelnyújtóként akár monetáris hatóságként. Mindenesetre az alapfunkciók beüzemeléséig valószínűleg sokan fohászkodnak azért Frankfurtban, hogy lehetőleg ne történjen egy bankkal sem semmi rendkívüli...

Ha viszont ez mégis bekövetkezik és az EKB vagy a helyi felügyelet már tehetetlen, akkor bármely egyszerű eset kezeléshez is számtalan döntési pont, így számtalan intézményi, pénzügyi és esetleg nemzeti érdek fűződik majd, miközben a késlekedés elsősorban azon ország pénzügyi rendszerét fenyegeti majd, ahol a baj a fejét felütötte. Ekkor tehát nem lesz elég, hogy a szanalási hatóságok reális tervet dolgoztak ki a kritikus funkciók továbbélésére és ezen megoldás finanszírozási forrását is megtalálják, hanem arra is szüksége lesz, hogy ez csak minimális érdeksérellemmel járjon bármely, a döntéshozatalban részt vevő fél számára, hiszen másképp a vétőzási lehetőségeken keresztül ezek a felek zsarolási pozícióba kerülnek. Egyelőre nehéz azt vizionálni, hogy ennek végeredményeképp olyan válságkezelési megoldások szülessenek, ahol a problémás bank ügyfelei és az adott tagország adófizetői a lehető legjobban járjanak.

Magyar szempontból a csatlakozási lehetőséget, mint opciót érdemes vizsgálni. Az euro bevezetésével együtt járó automatikus csatlakozást megelőzően is folyamatosan értékelni kell a folyamatokat. A csatlakozás kezdeményezése akkor válik időszerűvé, ha egyrészt sikeresen létrejönnek az új struktúrák, szervezetek, másrészt pedig ha hazai szempontból az előnyök meghaladják a hátrányokat.