
A szanálás reformja*¹

Thomas F. Huertas

A 2008-ban világméretűvé váló pénzügyi válság következményei rávilágítottak arra, hogy a fizetéseképtelenség szélére sodort bankok állami forrásokból történő megmentése olyan káros hatásokkal jár, amelyek további rendszerszintű válságok eskalálódásához vezethetnek. Ennek elkerülésére a világ- és európai szinten kialakulóban lévő, egységes keretrendszer elsődlegesen a bankok tulajdonosaira és hitelezőire hárítja a helyreállítás terheit. A szanálás hosszú távú sikerének előfeltétele: a bank stabilizálásán túl szerkezetátalakítás is történjen, hogy még egyszer ne kelljen ugyanabba a folyóba belelépni.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: H12

Kulcsszó: válságmenedzselés

Bevezetés

A szanálás reformja meg fogja változtatni a banküzlet világát: a külső pénzügyi forrásból megvalósított pénzügyi mentőakciók (bail-out) helyett a hitelezői feltőkésítés (bail-in) válik kötelező gyakorlattá, ami majd gondoskodik arról, hogy az adófizetők helyett a befektetők viseljék a banki fizetéseképtelenség költségét. Ez viszont a bankokat stratégiáik felülvizsgálatára és üzleti modelljük finomítására fogja kényszeríteni.

A szanálási reform az unióban a bankunióval kéz a kézben fog lezajlani. A bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv (BRRD) határozza meg az Európai Unió egészére vonatkozó keretet, míg az egységes szanálási mechanizmust (SRM) azokban a tagállamokban alkalmazzák, amelyek a bankunió tagjai.

* Jelen cikk a szerző nézeteit tartalmazza, és nem feltétlenül tükrözi a Magyar Nemzeti Bank hivatalos álláspontját. Thomas Huertas, tanácsadó partner (Ernst & Young).

1 A cikk a szerző legújabb könyvében (HUERTAS, 2014) felvonultatott érvek összefoglalása. Szóhasználatra számos ponton megegyezik a könyvben használttal.

A szanálás reformja a pénzügyi stabilitás fenntartását célzó, globális menetrend része

A 2008-as pénzügyi válság a pénzügyi szakadék peremére sodorta a világot. A kormányok válaszul felvállaltak „minden olyan intézkedést, amelyek a pénzügyi stabilitás biztosításához szükségesek” (PFUE, 2008). A kormányok és a központi bankok 10 milliárd eurónál is nagyobb összegű támogatást irányítottak a bankrendszerbe tőkeinjekciók, hitelgaranciák, eszközvásárlások és más különféle egyéb eszközök útján. Az erőteljes monetáris és költségvetési ösztönzőkkel együtt e gyors hatású beavatkozás világszerte megakadályozta azt, ami egyébként egy (még) nagy(obb) gazdasági világválsághoz vezetett volna.

De a kormányok, a központi bankok és a felügyeleti szervek egyaránt gyorsan ráeszméltek, hogy e támogatás folytatólagosan nem fenntartható. A pénzügyi stabilitás fenntartásáért olyan intézkedéseket hoztak, amelyeknek célja a banki fizetéseképtelenség valószínűségének csökkentése, illetve a bankok szanálhatóságának vagy „biztonságos bukásának” megteremtése.

A hatóságok az első gondolatmenet („kevésbé valószínű, hogy fizetéseképtelenné válik”) jegyében erősítették a szabályozást és szigorították a felügyeletet. A Bázel III. keretrendszer megemelte a tőkekövetelményeket, és első alkalommal vezetett be globális likviditási standardokat. Az unió ezt a keretet a CRD IV. irányelv révén ültette át, és a bankok gyorsan haladnak a megemelt tőkekövetelmények teljesítése felé.

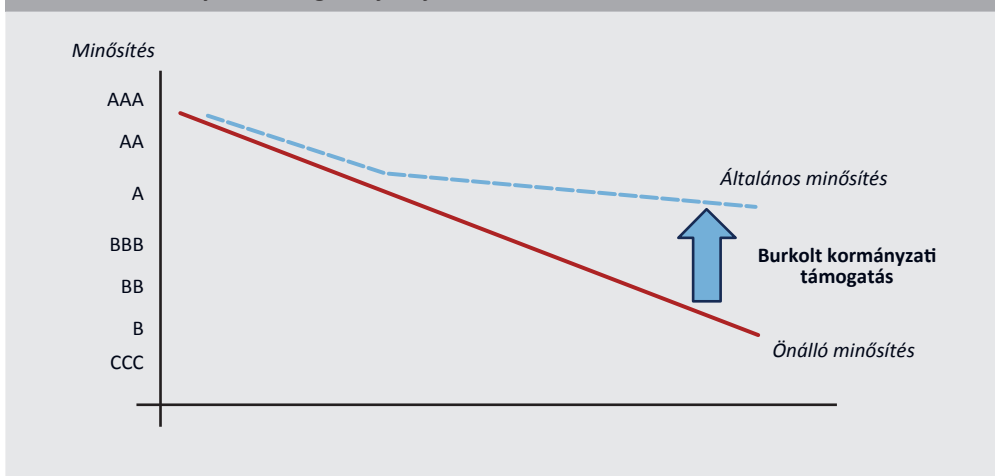
Az egyedi bankok szintjén (mikroszinten) a felügyelet proaktívabbá és fokozottan előretekinthetőbbé vált, egyre nagyobb mértékben támaszkodik a stressztesztekre és a helyreállítási tervekre, amellyel biztosítja, hogy a bankok még kedvezőtlen környezetben is biztonságosan működhessenek. Az Európai Unióban mindez intézményesült: az Európai Központi Bank (EKB) az egységes felügyeleti mechanizmus (Single Supervision Mechanism – SSM) keretében vállalta fel az euroövezeti bankok felügyeletéért a felelősséget. Az EKB a 120 legnagyobb bank (gyakorlatilag idetartozik minden nemzetközi jelenléttel működő bank) tekintetében közvetlen felügyeletet gyakorol, amely egy szigorú „felvételi vizsgával” – konkrétan az eszközminőség felülvizsgálatával (asset quality review – AQR) egybekötött, az Európai Bankhatóság (EBA) által koordinált stresszteszttel – kezdődik.

Makroszinten rendszerkockázati testületek kezdték meg a rendszerek egészének vizsgálatát és a makroprudenciális felügyelet gyakorlását. Ezt a funkciót uniós szinten az Európai Rendszerkockázati Testület gyakorolja, de a tagállamok is létrehoztak hasonló testületeket (ilyen például az egyesült királyságbeli Financial Policy Committee).

A második gondolatmenet („biztonságos bukás”) jegyében a hatóságoknak mélyrehatóbb intézkedéseket kellett felvállalniuk. A kormányok a válság alatt pénzügyi mentőakciókhoz

folyamodtak az olyan, a tágabb gazdaságra nehezedő terhek elkerülése érdekében, amelyek akkor keletkeztek volna, ha a bankokat egyszerűen rendes felszámolási eljárás alá helyezik (ami a válság kezdetén hatályos jogszabályok alapján kötelező lett volna).

1. ábra
A burkolt kormányzati támogatás javítja az általános minősítést







De a pénzügyi mentőakciók politikája túlságosan is költséges ahhoz, hogy folytatni lehessen. Három hátránya is van:

1. *A pénzügyi mentőakciók ösztönzik a kockázatvállalást.* Ha a piac azt várja, hogy a kormány mentse ki a bankokat, a bankra szükségszerűen nem fog hatni a piac fegyelmező ereje. Ha a piac várakozásai szerint a kormány képes és hajlandó is lesz a minimum tőke-, illetve likviditáskövetelményeket nem teljesítő bankok megmentésére, ezek a bankok kisebb költséggel juthatnak forráshoz, mintha azt szigorúan csak önálló minősítésük alapján tehetnék (l. 1. ábra). Ez a bankoknál a kockázatvállalást ösztönzi, és előidézi a közgazdászok által „erkölcsi kockázatnak” nevezett jelenséget. A fokozott kockázatvállalás pedig még inkább növelheti a bank fizetésektelenségének esélyét. Így a bankok pénzügyi kimentése egy következő válság melegágya lehet.
2. *A pénzügyi mentőakciók gyengítik az államháztartás helyzetét.* Az a lehetőség, hogy a kormányt nagy léptékű segítségnyújtásra is fel lehet kérni, azt a veszélyt hordozza magában, hogy a befektetők a bankokkal kapcsolatos kedvezőtlen véleményüket egyszerűen kiterjesztik azon ország kormányára, amelyben a bank székhelye található. Ha a kormány mögéjük áll, bankjai állapotának romlásával saját hitelképességét rombolja (Tucker, 2012). Valójában az euroövezet peremországainak kormányait az országban lévő bankok egészségi állapota tartja túszként fogva. Ha meg kellene ezeket a bankokat menteniük, a költségvetés hiánya az egekbe szökne és a kormány hitelképessége romlana – Írország ennek ékes példája.

3. A pénzügyi mentőakciók a versenyt torzítják. Azok a bankok, amelyeknek kimentése valószínű, indokolatlan versenyelőnyt élveznek azokhoz az intézményekhez képest, amelyek esetében a kimentés nem valószínű. A valószínűleg kimentésre kerülő bankok olcsóbban juthatnak forrásokhoz. Ez az eltérés valójában támogatás az erős kormányok gyenge bankjai számára (l. 2. ábra).

2. ábra

**A pénzügyi mentőakciók haszonélvezői az erős kormányok gyenge bankjai
A burkolt állami támogatás hatása a bank általános hitelminősítésére**

		A bank önálló állapota			
		Gyenge		Erős	
A kormány hitelminősítése	Gyenge		A hatás korlátozott, mivel a kormány gyengesége folytán abból a bank erőit nem meríthet		A hatás zérus vagy akár negatív, mivel a bank hitelminősítése az államénál erősebb
	Erős		A hatás pozitív, mivel az erős kormány a gyenge bankot támogathatja		A hatás korlátozott, mivel a bank hitelminősítése már eleve magas

Ez különösen problematikus egy olyan egységes piaci környezetben, mint amilyen az EU-é. Anélkül, hogy ellenőriznénk, a „too big to fail” politika érzékelhetően előnyösebb helyzetbe hozza azokat a bankokat, amelyek a központja erőteljes hitelminősítésű, nagy tagállamokban található, mivel ezek a tagállamok nagyobb mértékben képesek kiségiteni a bajba jutott bankokat.

A G20-as csoport vezetői a 2009. szeptemberi pittsburghi csúcstalálkozón a Pénzügyi Stabilitási Tanácsot (Financial Stability Board – FSB) bízták meg a „too big to fail”³ jelenség kezelésével. A G20-ak (2009-es) döntése szerint a rendszerszinten meghatározó pénzügyi vállalkozásoknak belsőleg koherens és cég-specifikus válsághelyzeti és szanalási terveket kell készíteniük. Hatóságainknak válságkezelési csoportokat kell kialakítaniuk a jelentősebb nemzetközi vállalkozások kezelésére, létre kell hozniuk a válsághelyzeti beavatkozás jogi keretét, illetve javítaniuk kell a válsághelyzeti információ megosztását. A pénzügyi csoportok eredményes szanalását szolgáló eszközöket és kereteket kell kidolgoznunk, hogy a pénzügyi intézmények fizetéseképtelensége okozta zavarokat és az erkölcsi kockázatot mérsékeljük a jövőben.

3 Túl nagy a bukáshoz

Az FSB lefekteti a szanalási rezsimek főbb jellemzőit

Az FSB a Bázeli Bizottságban (BCBS 2009) és több országban elvégzett munkára támaszkodva alakította ki a bankok sajátos globális szanalási rezsimjét. Ennek az a célja, hogy a pénzügyi intézmények szanalása súlyos rendszerszintű zavar okozása és az adófizetők veszteségnek való kitétele nélkül valósuljon meg, és megvédje a létfontosságú gazdasági funkciókat olyan mechanizmusok révén, amelyek lehetővé teszik, hogy a részvényesek, a biztosítékkal rendelkező és nem rendelkező hitelezők úgy viseljék a veszteségeket, ami megfelel a felszámolás során érvényesülő kielégítési sorrendnek. (FSB 2011a)

Egy intézmény tehát három feltétel teljesülése esetén szanalható:

1. az intézmény feltőkésítése elvégezhető adófizetői források igénybevétele nélkül;
2. a szanalás alatt álló intézmény továbbra is képes a szokásos ügyféltranzakciók lebonyolítására, ideális esetben a szanalás kezdetét követő első munkanapi nyitástól kezdve; valamint
3. a szanalási eljárás maga nem okoz jelentős zavarokat a pénzügyi piacokon vagy általánosságban a gazdaságban.

E feltételek teljesüléséhez a szanalási rendszernek számos jellemzővel kell rendelkeznie (FSB 2011b). Mindenekelőtt a rendszer alkalmazási körének kell megfelelőnek lennie: annak nemcsak a bankokra, hanem a banki csoportokra is ki kell terjednie, beleértve az anya-holdingvállalatokat és a nem banki kapcsolt vállalkozásokat is.

Másodszor, a szanalási rendszernek létre kell hoznia vagy ki kell jelölnie egy szanalási hatóságot. A szanalási hatóságnak olyan állami szervnek kell lennie, amely működése szempontjából független, irányítása szilárd és eljárásrendje átlátható. E hatóság felelősségi körébe kell tartoznia a bajba került banknak a szanalási jogszabály rendelkezéseivel összhangban történő szanalásának, ugyanolyan értelemben, mint ahogy a csődgondnok vagy a felszámoló átveszi a felelősséget a nem pénzügyi vállalatok megszüntetési eljárásának megindításakor.

A szanalási rendszereknek elő kell írniuk, hogy a szanalási hatóságok a fent ismertetett célokat kövessék. A szanalási hatóságoknak egymással – országon belül és nemzetközi szinten – is koordinálniuk kell a folyamataikat, és együtt kell működniük a csoportszintű szanalási hatóság átfogó útmutatásai szerint.

Harmadszor, a szanalási rendszernek meg kell határoznia a szanalás megindításának időpontját. Erre akkor kell sort keríteni, „amikor a vállalkozás már nem életképes, vagy ennek valószínűsége fennáll, és nincs ésszerű kilátás az életképesség helyreállítására” (FSB 2011b, 7. o.). Általában ez akkor fog bekövetkezni, amikor a bank a mérlege szerint még szolvens:

a halogatás nem ajánlott, az azonnali korrekciós intézkedések viszont igen. Ezzel meg lehet előzni, hogy a bank nem prudens módon vállaljon kockázatokat, csökkenteni lehet a hitelezők valószínű veszteségének mértékét és növelni annak valószínűségét, hogy a befektetői feltőkésítési kötelezettség elegendő lesz a bank feltőkésítéséhez.

A szanálás megkezdésekor a szanálási hatóságnak képesnek kell lennie arra, hogy a szanálási eszközök teljes skáláját igénybe vegye – önmagukban vagy együttesen –, beleértve a bank, illetve anya-holdingvállalata által kibocsátott kötelezettségek hitelezői feltőkésítésbe vonását.

Negyedszer, a szanálási rendszernek biztosítania kell, hogy a szanálás alá kerülés önmagában ne váltson ki szerződésszegést a minősített pénzügyi szerződések, így a visszavásárlási megállapodások és származékos ügyletek esetében. E szerződéseket legalábbis fenn kell tartani mindaddig, amíg a bank továbbra is teljesíti partnerei felé a kifizetéseket azok esedékességekor. Egy ilyen szabályozás elejét veszi azoknak a veszteségeknek, amelyek a bajba került vállalkozásnál és a piacon általában is felmerülnének, ha az érintett bank partnerei a bank által felajánlott biztosítékokat pánikszerűen érvényesítenék.

Ötödször, a szanálási rendszernek biztosítania kell, hogy a veszteségek elosztása a hitelezői rangsornak megfelelően történjen. Amennyiben a hitelező nagyobb mértékű veszteséget szenved el, mint felszámolás esetében, a rendszernek biztosítania kell, hogy a befektetőt a különbséget tekintetében kompenzálják – ezt az elvet nevezik „a hitelező nem járhat rosszabbul, mint felszámolás esetében” (No Creditor Worse Off than under Liquidation – NCWOL) elvnek.

Hatodszor, a szanálási rendszernek biztosítania kell, hogy a működő mechanizmusok az adófizetői támogatás igénybevételét kizárják. Amennyiben a hatóságok ideiglenesen finanszírozást nyújtanak a szanálás elősegítésére, rendelkezni kell arról, hogy a banki szektorból térüljön meg a hatóságok esetleges vesztesége. A szanálási rendszernek egyben szabályoznia kell az erre a célra szolgáló alapot is, beleértve az alap felhasználásának lehetséges céljait, az alapba befizetni kötelesek körét, azt, hogy előzetes vagy utólagos finanszírozással működjön-e, a betétbiztosítási rendszerrel és bármely banki közteherrel való kapcsolatát, az alap felépítését és a szanálási alap által a bajba került bank vagyonnal szemben érvényesíthető követelések körét.

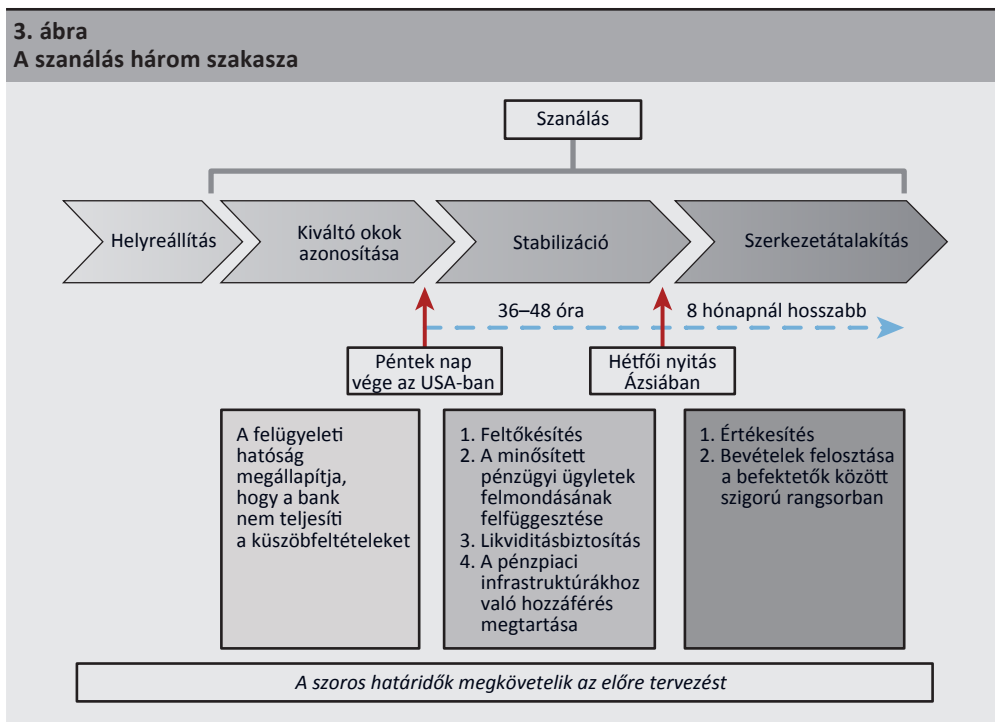
Hetedszer, a szanálási rendszereknek rendelkezniük kell a szanálási hatóságok nemzetközi együttműködésének elősegítéséről is. Az (információ-megosztásra is kiterjedő) együttműködés megvalósításához a hatóságoknak konkrét intézményekre válságkezelő csoportokat (Crisis Management Groups – CMG) kell kialakítaniuk, amely az adott intézményekre együttműködési megállapodásokat fogalmaz meg a szóban forgó intézmény szanálásának a lebonyolítási módjára vonatkozóan, ha az intézmény az életképességét elveszítené. A CMG feladatkörébe tartozna az intézmény szanálhatóságának értékelése, és ajánlások tétele a szanálás akadályainak megszüntetésére.

Nyolcadszor, a szanálási rendszernek legalább azt meg kell követelnie, hogy a rendszer-szinten jelentős pénzügyi intézmények szanálási terveiket és a szanálási hatóságoknak a szanálási tervek kidolgozásához kért adatokat benyújtsák.

Az Európai Unió implementálja az FSB által a szanálási rendszerekre meghatározott, főbb jellemzőket

Az Európai Unióban a bankok helyreállításáról és szanálásáról szóló irányelv (BRRD) határozza meg azt a keretrendszert, amely révén az EU-tagállamok átültetik az FSB által körvonalazott legfőbb sajátosságokat. Különös tekintettel arra, hogy a BRRD létrehoz egy jogszabály által előírt, hitelezői feltőkésítési rendszert is. Az EU elvégezte az utolsó simításokat az euroövezeti bankunió is, amelynek folyamánként létrehoznak az Egységes Felügyeleti Mechanizmus (Single Supervision Mechanism – SSM) kiegészítéseként egy Egységes Szanálási Mechanizmust (Single Resolution Mechanism – SRM) is.

A tagállami hatóságok és bankok most e jogalkotási kezdeményezések kézzelfogható intézményi és operatív szabályozásba való átültetésének kihívásával szembesülnek, hogy a bajba került bankokat ténylegesen is szanálni lehessen adófizetői terhek, illetve a pénzügyi piacok és a gazdaság egészének jelentős zavara nélkül. Ennek a munkának része lesz kötelező



technikai standardok kialakítása, amely segíti a BRRD egyes fontos részletszabályainak kitöltését, illetve az SRM és a többi uniós szanálási hatóság működését az EU-n belül.

A szanálási eljárás három szakaszból áll: (1) döntés a szanálásról, (2) a stabilizáció, és (3) a szanálás alatt álló bank szerkezetátalakítása (l. 3. ábra).

Döntés a szanálásról

A szanálási rendszerek általában a felügyeleti hatóságokra bízják a rajtpisztoly elsütését (azaz a döntést arról, hogy egy bankot szanálni kell). Ha a szanálási hatóság nem azonos a felügyeleti hatósággal, a szanálási hatóságnak általában jogában áll véleményét kifejteni (különösen abból a szempontból, hogy van-e privát megoldás). Az SRM egy lépéssel tovább megy, és a szanálási hatóságnak önálló jogot biztosít a folyamat elindítására.

A gyakorlatban a folyamat elindításának rövid és határozott eljárásnak kell lennie. A legszűkebbre kell szorítani a bírósági felülvizsgálathoz vagy előzetes hozzájáruláshoz kötött fázisokat, hogy a hatóságok rögtön továbbléphessenek a stabilizációs szakaszba. Ahhoz, hogy a kritikus gazdasági funkciók folytonosságát fenn lehessen tartani, a stabilizációt a gyakorlatban igen rövid idő alatt – a munkanap zárása és a következő napi nyitás között – el kell végezni. Ez az idő legfeljebb harminchat-negyvennyolc óra (ha a szanálás a pénteki zárásakor indul meg). A gyakorlatban nem célszerű e rövid idő nagyrésztét felülvizsgálati eljárásokra fordítani. Ahhoz, hogy a szanálási hatóság a szanálás alatt álló bankot stabilizálhassa, lehetőséget kell kapnia a gyors intézkedésre.

Az eljárási követelmények gátolhatják a szanálást. Különösen fennáll ez az irányelv esetében, amely akár 24 órás időszakot is biztosít arra, hogy a különféle felek a javasolt szanálási terv ellen tiltakozzanak. A szanálás zökkenőmentes lefolyásához kiterjedt előzetes tervezés szükséges. Ebbe beletartozik a szükséges jóváhagyások összegyűjtése és mindazon kifogások azonosítása és kezelése, amelyeket az eljárás résztvevői felvethetnek.

A szanálás alatt álló bank stabilizálása. Miután a felügyeleti hatóság elsütötte a rajtpisztolyt, az eljárás a következő és legjelentősebb szakaszába lép: a stabilizációs szakaszba. Bank esetében ez mindenképp öt dolgot jelent: i. a bajba került bank feltőkésítése, ii. annak a biztosítása, hogy a bank az üzleti tevékenység újbóli megnyitásához elegendő likviditással rendelkezzen, iii. annak a biztosítása, hogy a bank megtartsa vagy megújítsa az üzletvitelének helye szerinti országban szükséges összes engedélyt, iv. annak a biztosítása, hogy a bank hozzáférése az összes jelentős pénzügyi infrastruktúrához fennmaradjon, és v. eredményes kommunikáció a hatóságok között, a bajba került bank betéteseivel, hitelezőivel és befektetőivel, illetve a lakossággal általánosságban.

A bajba került bank feltőkésítése. A szanálás alatt álló bank stabilizációjának irányába tett első lépés a legjelentősebb – ez pedig a bajba jutott bank feltőkésítése. Ilyen feltőkésítés nélkül a szanálás kudarcra van ítélve, legalábbis a globálisan rendszerszinten jelentős pénzügyi intézmények esetében, mivel a feltőkésítés elmaradása valószínűleg zavart okozna a pénzpiacokon, és általánosságban is kárt okozna a gazdaságnak.

A sikeres szanáláshoz közpénzek igénybevétele nélkül kell a bajba jutott bankot feltőkésíteni. A rendszerszinten jelentős bankok esetében a feltőkésítés sikere akkor és csak akkor valószínű, ha az ehhez szükséges források már a bankon belül vannak. Ez lesz a helyzet akkor, ha a bank kötelezettségei bevonhatóak a „hitelezői feltőkésítésbe”, azaz leírhatók vagy a bank saját tőkéjére konvertálhatóak.

A hitelezői feltőkésítés hatékony alkalmazásához – azon a határidőn belül, amely a folyamatosság megőrzéséhez szükséges – számos feltételnek kell teljesülnie: i. a szanálási hatóságnak jogszabályi felhatalmazással kell rendelkeznie a hitelezői feltőkésítés azonnali elrendelésére; ii. a hitelezői feltőkésítésnek a hitelezői rangsor betartásával kell történnie; iii. a leírt befektetői eszközöknek elegendőnek kell lenniük a bank feltőkésítésére (lásd később); és iv. a befektetői eszközök leírásának nem szabad szerződészegést indukálnia (lásd később).

Megfelelő likviditás biztosítása. A szanálás alatt álló banknak a befektetői kötelezettségek leírása révén történő feltőkésítése szükséges, de nem elégséges a szanálás alatt álló bank stabilizálására. A működés folytonossága csak akkor biztosítható, ha a szanálás alatt a bank hozzáfér a megfelelő likviditáshoz.

E likviditást elősegítő eszköz alkalmazási keretrendszerét már jóval korábban ki kell alakítani, és össze kell hangolni az intézmény átfogó szanálási stratégiájával (lásd a későbbiekben a nemzetközi együttműködést). Biztosítani kell, hogy az eszköz i. a rangsorban feltétlenül az első helyen álljon (azaz a bank bevételeire első helyen legyen jogosult, és a felszámolás során valamennyi biztosítékkal nem rendelkező hitelezővel szemben elsőbbsége legyen), és ii. fedezetét a szanálás alatt álló bank tehermentes eszközeit – korlátozás nélkül ideértve az anyabank leányvállalati befektetéseit – terhelő zálogjog biztosítsa. Ezen túlmenően a keretnek egyértelműen elő kell írnia az esetleges veszteségek felosztásának módját, ideértve a szanálási alap(ok) igénybevételét is.

Az engedélyek megmaradásának biztosítása. A bank szanálás alá kerülése nem járhat a bank engedélyeinek bevonásával és azzal a követelménnyel, hogy a szanálás alatt álló banknak újból meg kelljen kérnie az engedélyt. Ehelyett olyan eljárást kell bevezetni, amely a szanálás megindulását a tulajdonosi ellenőrzési folyamatok változásaként értékeli, ahol az ellenőrzés a bank tulajdonosáról a szanálási hatóságra száll, feltételezve, hogy a szanálási hatóságot eleve úgy kell tekinteni, mint amely „alkalmas és képes” a bank szanálás alatti vezetésére.

A pénzüpi infrastruktúrákhoz való hozzáférés biztosítása. A szanálási hatóságnak azt is biztosítania kell, hogy a szanálás alatt álló bank továbbra is hozzáférjen a pénzüpi infrastruktúrákhoz (financial market infrastructures – FMI), így a fizetési rendszerekhez, az értékpapír-elszámolási rendszerekhez és a központi szerződő felekhez. Ahhoz, hogy a szanálás alatt álló bank a hétfői nyitáskor a szokásos módon működhessen, a pénzüpi infrastruktúrákhoz való hozzáférés elengedhetetlen lesz. Egyébként nem tud majd fizetéseket küldeni vagy fogadni, értékpapírügyleteket elszámolni vagy származékos ügyleteket lebonyolítani.

A folytonosság tényleges fennmaradásának biztosítására a bankszanálási rendszereket össze kell hangolni ezen infrastruktúrák rendszereivel. Különösen a pénzüpi infrastruktúrák nem zárhatják ki a bankokat pusztán azon az alapon, hogy szanálás alá kerültek. Amennyiben a szanálás alatt álló bank továbbra is teljesíti a pénzüpi infrastruktúra számára esedékes kifizetéseket (azaz a bank készpénz-kötelezettségei tekintetében mulasztás nem történt), az infrastruktúrának késleltetnie kell a bank kizárását, illetve az infrastruktúrán belüli veszteségelosztást (a többlépcsős veszteségfedezést) egy olyan időszakon át, amely alatt a szanálási hatóság jelezheti, hogy a) a bankot feltőkésítette és b) a bank számára megfelelő likviditást biztosított. Egy ilyen biztosíték mellett az infrastruktúra fenntarthatja a bank tagsági jogviszonyát. Ez nemcsak a bajba került bank szanálását fogja elősegíteni, de gondoskodik az infrastruktúra szilárdságának fennmaradásáról is.

Az eredményes kommunikáció biztosítása. Végül, de semmiképpen sem utolsó sorban a szanálási hatóságnak biztosítania kell, hogy a kommunikáció eredményes legyen a szanálás alatt álló bank és a hatóságok, a bank és ügyfelei, illetve partnerei; a bank és azon pénzüpi infrastruktúrák között, amelyeknek az tagja, illetve a hatóságok között. A kommunikációnak azonban meg kell találnia az egyensúlyt a hatóságok döntéséig a lényeges információk bizalmas kezelése és a döntés pillanatában az összes befektető számára történő közzététel követelménye között.

A szanálás alatt álló bank szerkezetátalakítása. A szanálás alatt álló bank stabilizálása az első és leglényegesebb lépés annak a biztosításához, hogy a bank fizetéseképtelensége ne okozzon jelentős zavart a pénzügyi piacokon vagy a gazdaság egészében. De a stabilizálással a történet még nem ért véget. A szanálási hatóságnak tovább kell lépnie a szanált bank szerkezetátalakítása érdekében.

A szerkezetátalakítási szakban a szanálási hatóság célja, hogy munkájával feleslegessé váljon a további beavatkozás: tehát a bankot harmadik személynek értékesítse, visszaadja magánkézbe vagy megszüntesse. Mindezt úgy kell elvégezni, hogy a szanálás alatt álló bank értéke a hitelezői rangsor betartásával a lehető legmagasabb legyen.

Szanálhatóság: milyen további tennivalók maradnak?

A szanálás fent ismertetett „tervrajzában” a globálisan rendszerszinten jelentős, konkrét pénzügyi intézmények tényleges szanálhatóságára adaptálásakor a szakmapolitika alakítói és a bankok három szanálási témát, illetve akadályt azonosítottak, nevezetesen i. a minősített pénzügyi ügyletek kezelése, ii. a bankok megfelelő tartalékszintjének vagy tőketartaléka biztosításának módja (a bank szanálásakor a veszteségek viseléséhez szükséges kapacitás (angolul „gone-concern⁴ loss-absorbing capacity – GLAC), és iii. miként biztosítható, hogy a szanálás alá került bank hozzáférjen megfelelő likviditáshoz. E problémák megoldása után lehet megvalósítani az intézményspecifikus tervek kidolgozásának.

Minősített pénzügyi ügyletek. A minősített pénzügyi ügyletként ismert egyes kötelezettségek a szanálás gátját képezhetik (Gracie, 2014). Felmondási ok bekövetkezésekor a minősített pénzügyi ügylet alapján a követelések azonnal lejárnak és esedékessé válnak (ezekre nem vonatkozik a hitelezőknek történő kifizetések felfüggesztése). Ha a követelés kifizetése nem történik meg, a kötelezettség jogosultjának joga van a bank által lekötött biztosíték érvényesítésére és a biztosíték eladásából befolyt ellenérték felhasználására a kötelezettség teljesítésére.

A minősített pénzügyi ügyletek két alapvető típusa a visszavásárlási megállapodások és a származékos ügyletek. Ezek az instrumentumok együttesen a banki mérlegben jelentős részesedést képviselhetnek, különösen a számottevő kereskedési tevékenységet folytató bankok esetében. A szanálást gátolhatja az a tény, hogy amikor felmerül a szanálás alatt álló bankkal szembeni felmondási ok, akkor az ilyen okkal nem érintett partnernek (non-defaulting counterparty – NDC) joga van az értékpapírok értékesítésére. Az értékpapírok eladásakor a felmondási okkal nem érintett partner elsődleges célja, hogy a követelés kifizetéséhez elegendő bevételt biztosító árat érjen el. A követelést meghaladó bevételrész a szanálás alatt álló bankot illeti. Emiatt a felmondási okkal nem érintett partner hajlamos az értékpapírokra olyan árat elfogadni, amely ténylegesen a haircut zömét vagy akár egészét felemészti.

A haircut elvesztésének hatása kettős – először is növeli a szanálás alatt álló bank által viselendő veszteséget, és növeli annak a valószínűségét, hogy a hitelezői feltőkésítésnek a befektetői kötelezettségeken túl a fedezetlen ügyfél-kötelezettségekre – így a betétekre is – is ki kell terjednie. Ez a folytonosság sérelmével járna. Másodsor, a minősített pénzügyi ügyletek fedezeteként lekötött értékpapírok fertőzési forrást jelentenek, vagyis a szanálás alatt álló bank a pénzügyi piacokat és a gazdaság egészét fenyegeti. Ha az eladás következtében a haircut elenyészik, ennek következménye lehet a piaci árfolyam, és minden olyan intézmény bevételének és tőkéjének esése, amely a kereskedési könyvében (piaci értéken) ilyen értékpapírokat tart, vagy pedig ezeket az értékpapírokat más eszközök értékeléséhez referenciaként használja.

4 Gone concern: a vállalkozás már nem képes a tevékenysége folyamatos gyakorlására.

Származékos ügyletek esetében ez a hatás még erősebb: a felmondási okkal nem érintett partnernek a szanálás alatt álló bankkal szembeni követelését megalapozó lezárási számítás alapja a felmondási okkal nem érintett partnernél felmerülő újrapirolási érték. Más megfogalmazásban: a felmondási okkal nem érintett partner a számítását nem azon a piaci középárfolyamon végzi, amelyet a szanálás alatt álló bank a szerződési értékeléséhez használt, hanem az ajánlati sáv számára kedvező végéről vett árfolyamon. Ez emeli a neki járó összeget, és ez a magas(abb) összeg a szanálás alatt álló banktól a felmondási ok beállásakor azonnal lejárttá és esedékessé válik.

E problémákat megelőzendő, a szanálási rendszerek azt tervezik, hogy felfüggesztik a visszavásárlási megállapodások hitelezőinek és a származékos ügyletek partnereinek a felmondási jogát. A felfüggesztés célja: a szanálási hatóság intézkedhessen annak érdekében, hogy a szanálás alatt álló bank az ügyletek alapján fennálló kötelezettségeit teljesíthesse. Ehhez a szanálás alatt álló bankot veszteségeirással feltőkésítik, vagy a szanálási hatóság az ügyleteket a működést folytató hídbankra ruházza át.

Ez azonban a legjobb esetben is csak részmegoldás, mivel a felfüggesztés külföldön vagy külföldi jog szerint kötött ügyletek esetében nem feltétlenül kikényszeríthető. A szünetelés önmagában nem orvosolja azokat a bonyodalmakat sem, amelyek akkor merülnek fel, ha a bank anya-holdingvállalata garantálta az ilyen ügyletek alapján a bank leányvállalata általi teljesítést. Ilyen esetekben az anya-holdingvállalat belépése a szanálásba/felszámolási eljárásba okot szolgáltathat arra, hogy a visszavásárlási megállapodás, illetve a származékos ügylet megszűnjön az ilyen szerződésekben általában megtalálható, kölcsönös felmondási rendelkezés alapján. A fent ismertetett, káros hatásokra lehet gyógyír a szanálás egyablakos megközelítése (single point of entry approach, lásd később).

A szanálásnak a minősített pénzügyi ügyletek támasztotta gátjait talán úgy lehet a legegyszerűbben lebontani, ha a felmondást arra az esetkörre korlátozzák, amikor a szanálás alatt álló bank ténylegesen nem képes határidőre és teljes mértékben készpénz-kötelezettségei teljesítésére. Mindenesetre lépéseket kell tenni a szerződések bankszintű felmondási képességének kizárására, amennyiben nem következett be a bank szintjén a nemteljesítés. Az anya-holdingvállalat szanálásának vagy felszámolási eljárásának kezdete nem válthatja ki bankszinten a minősített pénzügyi ügyletek kölcsönös felmondásának lehetőségét.

„Gone-concern” veszteségviselési kapacitás. Ahhoz, hogy a hitelezői feltőkésítés eredményes szanálási eszköz lehessen, intézkedéseket kell hozni annak a biztosítására, hogy a bankoknak vélhetően legyen elegendő tartaléktőkájük a veszteségek viselésére a bank szanálásának megindításakor. Az FSB éppen egy erre vonatkozó megállapodást igyekszik tető alá hozni. Ez a bankok számára elő fogja írni egy minimum gone-concern veszteségviselési kapacitás (GLAC) fenntartását. A banknak elegendő GLAC-szal kell rendelkeznie ahhoz, hogy annak leírását és elsődleges alapvető tőkévé átalakítását követően az alapvető tőkeegyelelési mutató az előírt minimumszintre visszaálljon.

Nyitott kérdés, hogy mit kell beszámítani a GLAC-követelménybe, és annak képzése kit kell, hogy terheljen. Egyesek szerint a többlet elsődleges alapvető tőkét GLAC-ként kell kezelni azon az elméleti alapon, hogy a szanálást akkor kell megindítani, amikor a bank elsődleges alapvető tőkéje e minimumkövetelményt (a kockázattal súlyozott eszközök 4,5 százalékát) eléri vagy fölötte van. Mások szerint, mire a bank elérkezik a szanáláshoz, a bank elsődleges alapvető tőkéje már valószínűleg eltűnt (a többlettőke pedig mindenképpen). Ha az első álláspontot fogadjuk el, intézkedések bevezetésére lehet szükség (mint a prudens és azonnali értékelés garantálása), amivel biztosíthatjuk, hogy a hatóságok ne essenek a halogatás hibájába, és haladéktalanul elrendeljék a szanálást.

Egységes álláspontra kell jutni a tekintetben is, hogy mely más eszközöket kell, illetve nem szabad a GLAC-ba beszámítani. Egyesek szerint minden olyan kötelezettséget be kell számítani a GLAC-ba, amely jogilag a hitelezői feltőkésítésbe vonható (beleértve a nem biztosított betéteket is). Mások ragaszkodnak ahhoz, hogy a GLAC a veszteségleírásba bevonható instrumentumok egy részhalmaza legyen, nevezetesen a bank életképtelenségének bekövetkezésekor a hitelezői feltőkésítésbe várhatóan bevonásra kerülő befektetők felé fennálló kötelezettségek köre. A GLAC-nak ezért minimálisan része (a meghatározásba beszámító többlettőkén felül) a kiegészítő alapvető tőke és a járulékos tőke teljes összege (mivel az életképtelenség elérésekor ez átváltható vagy leírható). A GLAC-nak a járulékos tőkének minősülő, alárendelt instrumentumok körén túlra kiterjesztése a hitelezői rangsor sérelmét jelentheti (ha egy előresorolt tartozást az ezzel azonos rangsorú, más eszközök előtt vannak be a hitelezői feltőkésítésbe) vagy a folytonosságot sérti (ha a betéteket az előresorolt tartozással együtt vonják be a hitelezői feltőkésítésbe). Noha az, ha a betéteknek preferenciális státuszt juttatnak, e problémát részben megoldja (ez az előresorolt kötelezettséget „mezzanine”-kötelezettséggé alakítja), ahhoz, hogy a GLAC a folytonosságot eredményesen biztosítsa, a banknak a bajba került bank teljes feltőkésítéséhez elegendő megfelelő mennyiségben kell kibocsátania olyan instrumentumokat, amelyek azonnal a hitelezői feltőkésítésbe vonhatóak, még a bank tőkéjének teljes kimerülése esetében is.

A GLAC képzésének helyét illetően egyes álláspontok szerint elegendő, ha csak az anya-holdingvállalat képez GLAC-t, míg mások szerint a GLAC-t előzetesen „el kell helyezni”, azaz a működő banki leányvállalatnak kell azt képeznie. Az első álláspont elfogadásakor felmerül a kérdés, hogy a veszteségeket elszenvedett bank feltőkésítése miként fog történni. Az anyavállalat által képzett GLAC (pl. hátrasorolt tartozás) tőkévé átalakítása nem változtat a leányvállalat helyzetén (ahol a legfontosabb gazdasági funkciókat ténylegesen ellátják), kivéve, ha az anyavállalat nem rendelkezik készpénztartalékokkal, amelyeket képes és hajlandó is a bajba került leányvállalatba új elsődleges alapvető tőkeként injektálni, a működő bank feltőkésítése nem fog megvalósulni. Ennek következtében a folytonosság sem biztosítható, és továbbra is fenyeget a pénzügyi piacok zavarának és a gazdaság egészét érő károknak a jelentős valószínűsége.

Likviditáshoz való megfelelő hozzájárulás. Megelőlegezve, hogy a szakmapolitika alakítói megegyezésre jutnak a GLAC-t illetően, a következő lépés annak eldöntése lesz, hogy miként biztosítható a szanalás alatt álló bank számára a likviditáshoz való megfelelő hozzájárulás, hogy az a „szanalási hétvége” után az ázsiai piacokon a hétfő reggeli nyitáshoz valószínűleg felmerülő készpénzigényét kielégíthesse.

A GLAC-követelmények véglegesítése minden bizonnyal segít majd a szokásos központi banki eszközök – mint az USA-beli diszkontablak – igénybevételében, ami biztosíthatja a szanalás alatt álló bank finanszírozását. A GLAC átalakításának vagy leírásának garantálnia kell a bank fizetőképességét és nagyban hozzájárul a bank életképességének fenntartásához. A központi bank(ok)tól vagy más likviditási forrásoktól a tényleges készpénzhez jutás viszont felveti azt a kérdést, hogy a bank ezek számára milyen biztosítékot lesz képes nyújtani.

Az intézmény-specifikus szanalási tervek véglegesítése. A hatóságok utolsó feladata az, hogy valamennyi, globálisan rendszerszinten jelentős pénzügyi intézmény (G-SIB) vonatkozásában véglegesítsék a konkrét szanalási terveket. Ez a feladat a G-SIB válságkezelési csoportra (CMG) hárul. A csoport azon országok érintett hatóságait (felügyeleti hatóság, központi bank, szanalási hatóság) tömöríti, amelyekben a csoportnak jelentős leányvállalata vagy rendszerszinten jelentős fiókja működik. Mindegyik CMG-nek tervet kell készítenie a hozzá tartozó G-SIB-re, amely felvázolja, hogy a G-SIB a szanalást miként fogja lefolytatni. A tervnek rendeznie kell a fent ismertetett kérdéseket, illetve meg kell teremtenie az alapokat a hatóságok pénzügyi stabilitás garantálását célzó együttműködéséhez.

Ennek nyomán előállhat az ún. „konstruktív bizonyosság”, amelynek nyomán a piac, a bank és a befektetők is előre megismerik azokat az elveket, amelyek szerint a hatóságok a bank szanalását elvégzik (ha az a jövőben valamikor bajba kerülne). A hatóságoknak konkrétan meg kell adniuk, hogy az intézmény szanalását:

- *az egyablakos szemlélet szerint végzik el, amely szerint ténylegesen a székhely szerinti állam szanalási hatósága jár el azon főbb országok szanalási hatóságai tömörülésének vezetőjeként/irányítójaként, amelyekben a bajba került szervezet működik; vagy pedig*
- *a több ablakos szemlélet szerint, amely szerint a csoport valamennyi leányvállalatának szanalása külön fog lezajlani.*

Ez a „konstruktív bizonyosság” a befektetők számára egyrésztől képet ad arról, hogy a bank bukása esetében ők is veszélyben lesznek, másrésztől lehetővé teszi a számukra, hogy becslést végezzenek az idővel elérhető megtérülés mértékéről. Ez viszont összehangolná a GLAC-ba beszámító eszközök árfolyamát és kockázatát. Mindez a hatékonyságot szolgálná, hiszen a kockázatosabb bankoknak többet kellene fizetniük, hogy befektetőket vonzzanak az alárendelt tartozásnak minősülő instrumentumokba.

Következtetések

A fent ismertetett intézkedések összességükben teljesítik ki az új szanálási rendszer terveit. A tervezés azonban mindaddig nem ér véget, amíg az új szanálási rendszer át nem esik a gyakorlat tűzkeresztségén, azaz amíg egy jelentős bank nem kerül szanálás alá és az új rendszer nem igazolja, hogy a bank bukása valóban biztonságosan levezényelhető. A gyakorlati próba azonban a jövőbe vezető utat is megmutathatja, vagyis azt, hogy az erőteljesebb szabályozás és a szigorúbb felügyelet csökkenti a bankok bukásának valószínűségét. De amikor elérkezik az ideje, hogy egy jelentős bank szanálásra szoruljon, a hatóságok a gyakorlatban is bevetik a „túl nagy a bukáshoz” korszak végét jelentő, és a biztonságos bukás korszakának kezdetét jelző rendszert.

Felhasznált irodalom

BCBS (2009): Basel Committee on Banking Supervision (Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság). Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group. (Jelentés és ajánlások a határokon átnyúló bankok szanálását végző csoportnak). <http://www.bis.org/publ/bcbs162.pdf>.

FSB (2011a): Financial Stability Board (Pénzügyi Stabilitási Testület). Effective Resolution of Systemically Important Financial Institutions: Recommendations and Timelines. (A rendszerszinten jelentős pénzügyi intézmények eredményes szanálása: ajánlások és menetrendek). http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_110719.pdf.

FSB (2011b): Financial Stability Board (Pénzügyi Stabilitási Testület). Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions. (A pénzügyi intézmények eredményes szanálási rendszereinek főbb jellemzői). https://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104cc.pdf.

Gracie, A. (2014): Making resolution work in Europe and beyond – the case for gone-concern loss-absorbing capacity. (A szanálás működőképessé tétele Európában és azon túl – a gone-concern veszteségviselési kapacitásának esettanulmánya). <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2014/speech749.pdf>.

G20 (2009): G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit September 24-25, 2009. (A G20-csoport vezetőinek a 2009. szeptember 24-25-i pittsburgh-i csúcstalálkozón tett nyilatkozata). <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>.

Huertas, T. F. (2014): Safe to Fail: How Resolution Will Revolutionise Banking. (Biztonságos bukás: hogyan forradalmasítja a szanálás a bankszekort?) (London: Palgrave Macmillan, 2014).

PFUE (2008): Statement of 27 Heads of State and Government on the Stability of the Financial System.(27 állam- és kormányfő nyilatkozata a pénzügyi rendszer stabilitásáról). http://archive-ue2008.fr/PFUE/lang/en/accueil/PFUE-10_2008/PFUE-06.10.2008/decla_27_finance.html.

Tucker, P. (2012): Resolution: A progress report. (Szanálás: helyzetjelentés). <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2012/speech568.pdf>